

本研究では、人口減少時代における地方自治体の人材確保と定着について、採用環境の変化および職員意識の両面から捉え、両者を個別の課題としてではなく連続した過程として整理することを試みた。そのうえで、職員のやりがいや組織への愛着をエンゲージメントとして位置付け、その形成構造に着目した検討を行い、人材確保と定着の施策を体系的に実施することを提案する。

人口減少時代における 地方自治体の人材確保と定着に関する研究

三重県本部／三重県地方自治研究センター 主任研究員 畑 克典

1. 背景と問題意識

近年、地方自治体を取り巻く人材確保の環境は大きく変化している。少子化の進行により生産年齢人口が減少する中、民間企業における採用活動の早期化や待遇改善、働き方の多様化が進み、公務員志望者そのものが減少する傾向が見られる。その結果、自治体の採用試験においては受験者数の減少や競争倍率の低下が顕著となっており、特に技術職や専門職においては応募者がいない事例も見られるなど、人材確保は一層厳しい状況となっている。

また、採用後においても、若年層を中心とした自己都合退職が増加傾向にあり、職員の定着が新たな課題として顕在化している。特に若年層の離職は、将来の中核人材の流出を意味するものであり、組織の持続性の観点からも看過できない課題である。

職員の定着が損なわれることは、組織内の知識や経験の蓄積を阻害するだけでなく、人材育成の循環を弱め、結果として組織全体の業務遂行能力の低下につながるおそれがある。

さらに、近年は終身雇用を前提とした就業観が変化し、個人のキャリア形成を重視する傾向が強まっていることから、従来の制度や職場環境のままでは職員の定着を維持することが難しくなっていると考えられる。

このように、採用段階における「入口」の課題と、離職に関わる「出口」の課題が同時に進行していることが、現在の自治体における人材問題の特徴であるといえる。

2. 自治体調査結果から見える現状

本研究では、三重県内自治体の協力を得て、人材確保に関する実態の把握を行った。

まず、採用試験の状況について見ると、受験者数は近年減少傾向にあり、競争倍率も低下していることが確認された。特に専門職については、募集を行っても応募がない場合があるなど、人材確保が極めて困難な状況にある。一方、事務職については一定数の応募が見られるものの、全体として採用環境は厳しさを増している。

このような状況に対応するため、各自治体においては、採用制度や運用の見直しが進められている。具体的には、教養試験の見直しやSPIの導入、専門試験の廃止など、受験者の負担軽減を目的とした制度変更が行われている。また、テストセンター方式の導入や試験日程の複数回実施により受験機会の拡大を図るほか、受験申込のオンライン化など、手続の簡素化を進める取組も見られた。

さらに、採用対象の拡大に関する取組として、受験年齢の上限引上げや民間企業等の職務経験者を対象とした採用枠の設定、キャリアリターン採用の導入など、多様な人材の確保を目指す動きも確認された。これらの取組は、従来の新卒中心の採用だけでは人材確保が難しくなりつつある状況を踏ま

えた対応といえる。

一方で、協力自治体の人事担当者からは、近年の採用環境の変化について複数の指摘があった。まず、申込者数の減少が顕著となっており、職種によっては申込者がゼロとなる場合もあるなど、試験実施以前の段階で応募者を確保すること自体が課題となっているとの声が聞かれた。

また、民間企業の採用活動の早期化により、従来の公務員試験の日程では優秀な人材が既に民間企業へ就職しているケースも多く、採用日程の面で民間企業との競合が生じているとの指摘があった。加えて、民間企業における賃上げや柔軟な働き方の広がりにより、公務員志望者そのものが減少しているとの認識も示された。

さらに、辞退者の増加も課題となっている。選考途中や内定後の辞退を見越し、あらかじめ定員を上回る合格者を出さざるを得ない状況が常態化しているほか、内定承諾後であっても採用直前に辞退される事例が増加しており、欠員補充が困難になる場合があるとの指摘もあった。

以上のように、各自治体においては制度的な工夫が進められているものの、受験者数の減少や専門人材の不足、民間企業との競合、辞退者の増加といった課題は依然として解消されておらず、制度の見直しのみでは対応が難しい構造的な問題に直面していることが確認された。

3. 職員意識から見える課題

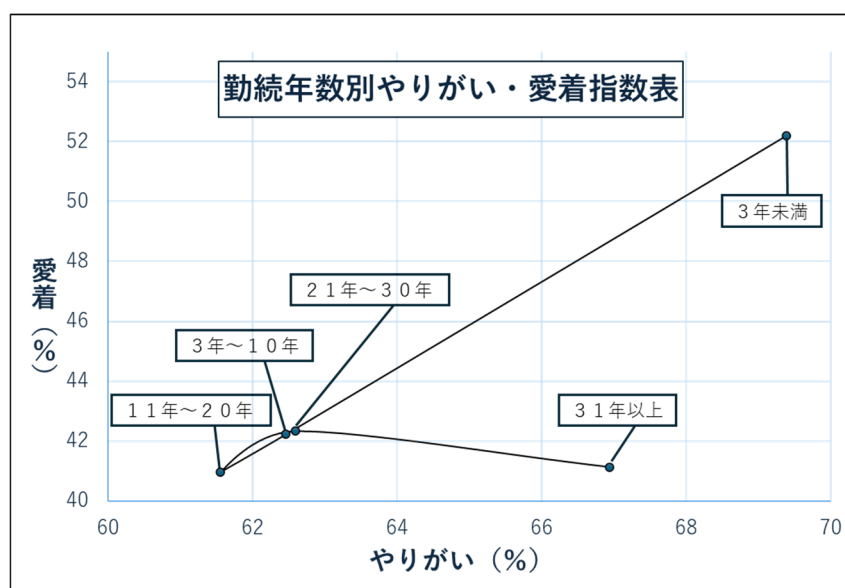
前節のとおり、採用をめぐる状況については、自治体側の取組と課題を整理することができた。しかしながら、これらは主として制度や運用の側面から捉えたものであり、実際に職員の定着や離職に影響を及ぼす要因については、職員自身の意識や職場環境の中に具体的に現れるものと考えられる。

そこで本節では、県内自治体職員を対象としたアンケート調査の結果をもとに、やりがいや組織への愛着といった観点から、職員定着に関わる要因について整理する。

(1) やりがいと組織への愛着の関係

アンケート結果を見ると、入庁3年以内の職員においては、やりがいおよび組織への愛着のいずれも高い水準にあることが確認できる。一方で、入庁3年を超えた段階から、これらの数値はいずれも低下傾向を示しており、その後も一定の水準で推移している。

この傾向については、勤務年数別にやりがいおよび愛着の水準を整理した以下の図表において、明確に確認することができる。



このことから、入庁直後の職員は高い意欲を持って業務に取り組んでいる一方、一定期間の経過とともにその水準が低下していく傾向があると考えられる。

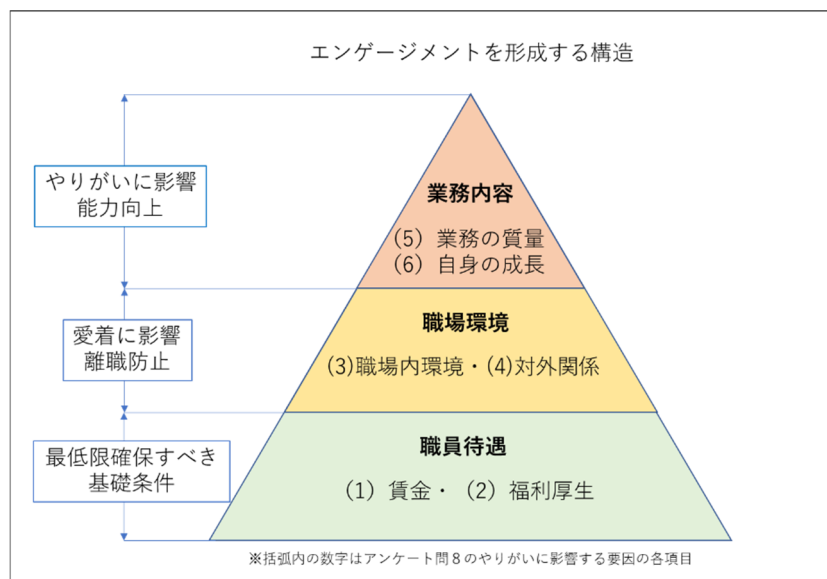
その背景としては、理想と現実のギャップや人事異動による環境変化、業務負担の増加などが影響している可能性がある。また、キャリア形成への不安も一因として考えられる。

したがって、職員の定着を図るためには、入庁初期の高いエンゲージメントを維持・向上させるとともに、3年目前後の時期を転機として捉えた支援が重要である。

(2) エンゲージメントを形成する構造

前項のとおり、職員のやりがいや愛着は時間の経過とともに変化しており、複数の要素が関係していると考えられる。

本研究ではこれを「エンゲージメント」として捉え、その形成要因を整理したものが以下の図表である。



上記図表に示したとおり、職員のエンゲージメントは、「職員待遇」「職場環境」「業務内容」の三つの要素によって構成されている。

まず、「職員待遇」は、給与や勤務条件といった基礎的な要素であり、職員が安心して働き続けるための前提条件となるものである。これが十分に確保されていない場合には、長期的な定着は困難となる。

次に、「職場環境」は、人間関係や組織風土、上司・同僚との関係性などに関わる要素であり、組織への愛着に直接的な影響を及ぼすものである。特に、日常的なコミュニケーションや心理的安全性の確保は、職員の意識に大きく作用する。

さらに、「業務内容」は、仕事のやりがいや達成感、成長実感といった側面に関わる要素であり、職員の内発的な動機付けに影響を与えるものである。

これら三つの要素はそれぞれ独立したものではなく、相互に影響し合いながら職員の意識に作用している。例えば、業務にやりがいを感じていても、職場環境に課題があれば組織への愛着は高まりにくく、また、待遇が不十分であれば長期的な就業意欲の維持が難しくなる。

したがって、職員の定着を図るためには、これら三つの要素のいずれか一つに対応するだけでは不十分であり、相互の関係性を踏まえた総合的な施策の検討が必要である。

さらに、アンケート結果を整理すると、やりがいを感じている職員と、十分に感じられていない職員とでは、仕事に対して重視している要素に違いが見られることが確認された。すなわち、やりがいの高低は単なる評価水準の差ではなく、どのような要素に価値を見出しているかという点の違いとも関係していると考えられる。

このことから、職員の定着に向けては、離職につながる要因の解消を図る取組と、やりがいや成長実感を高めることにより更なるやる気の向上を図る取組とを区別し、それぞれの特性に応じて施策を設計していく必要がある。

このように整理したエンゲージメントの三層構造は、具体的な施策の方向性を検討するうえでの基盤となるものである。このことから、職員の定着に向けては、三層それぞれに対してバランスよく働きかける必要がある。

（３）人材確保および定着に関する基本的視点

前項までの分析により、職員のやりがいや組織への愛着は、時間の経過や業務経験の蓄積に伴い変化するとともに、「職員待遇」「職場環境」「業務内容」といった複数の要素が相互に作用することによって形成されていることが明らかとなった。また、やりがいの高低は単なる評価水準の差ではなく、どの要因を重視しているかという点にも違いが見られるなど、職員の意識は一律ではないことが確認された。これらの結果は、職員の定着を検討するにあたり、個々の要因を個別に捉えるのではなく、構造的に把握する必要があることを示している。

以上の考察から、職員の定着は単一の要因によって左右されるものではなく、業務内容、職場環境、待遇といった複数の要素が相互に影響しながら形成される構造的な課題であることが明らかとなった。

また、入庁後３年前後を境にやりがいや組織への愛着が低下する傾向が見られることから、この時期を一つの転機として捉えた対応が求められる。

一方で、採用時点においては、入庁３年以内の職員の状況からも明らかなように、やりがいや組織への愛着が比較的高い状態で入庁している職員が多いと考えられる。しかしながら、その後の業務経験や職場環境との関わりの中で、当初抱いていた期待との間にギャップが生じることにより、エンゲージメントの低下につながっている可能性がある。

このことから、人材確保においては、単に応募者数の増加を図るといった「量」の確保にとどまらず、「入口」となる段階において一定のエンゲージメントを有する人材を確保するという「質」の視点も併せて重要である。すなわち、教育機関との連携による志望者の裾野の拡大や、採用枠の多様化による多様な人材の確保といった取組により母集団の形成を図るとともに、その中から自治体の業務や役割に対する理解を有する人材を確保していく必要がある。

そのうえで、業務の実態や課題も含めた「等身大の自治体像」を志望者に対して適切に提示することにより、入庁後の認識の乖離を抑制し、結果として職員の定着にもつながるものと考えられる。

したがって、職員の定着に向けては、入庁後の支援のみならず、採用段階における母集団形成と人材の見極め、さらには情報提供の在り方も含め、「確保」と「定着」を一体的に捉えた取組が求められる。

４．施策の提案

本章では、前章までに整理した基本的視点を踏まえ、人材確保および職員定着に向けた具体的施策について検討する。

本研究においては、人材確保と職員定着を一体的に捉える必要性を示してきたが、実際の施策においては、それぞれの取組が分断されて実施されている場合も少なくない。

以上を踏まえ、本章では人材確保および定着に係る施策を整理し、以下に示す。

定着施策一覧表

施策１ キャリア・マイルストーン制度	対応節目	趣旨・目的
	採用６か月・３年目・１０年目・昇任時	将来像不透明・成長実感不足への対応
	設計	運用
	・節目において、「キャリア再設計面談」と「選択研修」を一体的に実施する。 ・面談シートは統一様式を作成し、属人的運用や上司間の差異を抑制する。	・面談での感情面のやり取りは記録対象とせず、共有するのは合意された成果物に限定することで心理的安全性を確保。 ・面談後には原則として少なくとも１つの研修を選択させ、学習計画の形骸化を防ぐ。
施策２	対応節目	趣旨・目的

カフェテリア研修＋役割別スキル要件	若手～管理職	研修の断片化・成長実感不足への対応
	設計	運用
	・役割別のスキル要件表を作成し、各段階で求められる能力を明確にする。 ・研修を「必須研修」と「選択研修」に区分し、「役割に求められる能力」と「本人の選択」を組み合わせた構造とする。	・年次でスキル要件表を更新し、業務環境の変化に追随。 ・研修修了後の簡易振り返りを実施し、スキルマップに反映。 ・層別・部門別の受講状況を人事部門が継続的に把握し、受講機会や内容に偏りが生じていないか確認。
施策3 挑戦型キャリア移動制度	対応節目	趣旨・目的
	若手期	相談止まり・将来展望欠如への対応
	設計	運用
	・メンターの役割を「キャリア探索の伴走者」として明確にする。 ・庁内F A・公募制度を整備し、年2回程度の公募期間を設ける。	・メンター向け研修を実施し、助言の質と役割理解の一定水準を確保。 ・F A応募後の配置調整は人事部門が責任を持ち、制度が形骸化しないよう運用。
施策4 定期異動の透明化制度	対応節目	趣旨・目的
	毎年異動期	異動不透明性・納得感不足への対応
	設計	運用
	・人事部門が「本人希望×組織需要×育成計画」の観点から配置案を作成する。 ・希望が叶わない場合には、配置理由を説明する機会を設け、納得感の確保に努める。	・希望提出様式を統一し、人事部門が提出状況を管理。 ・必要に応じて配置決定に至る考え方を丁寧に説明し、プロセスの透明性を確保。 ・異動を育成の一環として位置付け、罰的運用とならないよう人事部門が責任を持つ。
施策5 異動ショック対策	対応節目	趣旨・目的
	異動直後半年	異動直後の孤立・不安への対応
	設計	運用
	・異動後30日、90日、半年の節目に、適応確認面談を実施する。 ・異動後の到達目標を明確にし、一定期間における見通しを示す。	・実施状況を人事が管理し、未実施の場合には改善を促す。 ・不適応の兆候が見られた場合には、配置配慮やO J T強化など柔軟な対応を行う。 ・引継ぎ内容の質を点検し、属人化や抜け漏れを減らす。
施策6 庁内副業・兼務制度	対応節目	趣旨・目的
	中堅期	停滞・閉塞感への対応
	設計	運用
	・月4時間程度の小規模兼務枠を半年単位で運用する。 ・D X、広報、政策形成などの横断的業務を対象分野として設定する。	・本務に過度な負担が生じないよう業務量を定期的に確認し、必要に応じて調整。 ・兼務経験は「能力形成の機会」として位置付け、過度に成果主義的な評価とならないよう配慮。
施策7	対応節目	趣旨・目的

1 o n 1 の制度 化	若手～中堅	上司依存・心理的不安への対応
	設計	運用
	・面談テーマは「支援」「業務負荷」「成長」に整理し、評価面談とは明確に区別。 ・管理職に対し、傾聴や支援型マネジメントに関する研修機会を設ける。	・管理職評価項目に「部下育成」および「対話の実践」を組み込み、制度の実効性を高める。 ・定着に関する調査結果等と連動させ、対話不足が懸念される部署を把握する。
施策8 幹部と若手の1対 多面談＋同世代 対話の定例化	対応節目	趣旨・目的
	若手期	孤立感・声が届かない感覚への対応
	設計	運用
	・幹部職員との対話の場を月1回程度設け、若手10名程度による1対多形式で意見交換を行う。 ・同世代による交流の場を四半期に1回程度設け、相互相談の機会とする。	・共有された課題や提案を人事部門が整理し、改善検討につなげる。 ・対話を契機として改善された事項を庁内に周知し、「声が届く」という実感を強める。
施策9 相談窓口入口統 合	対応節目	趣旨・目的
	全職員	対外関係負荷・職務復帰者への対応
	設計	運用
	・人事部門、安全衛生（産業医）、職員相談窓口、外部専門機関等を整理し、相談の入口を統合する。 ・職員の尊厳を損なう行為は許容しない方針を明文化し、庁内外に周知する。	・年2回以上、相談窓口および対応方針を全職員に周知し、新規採用者や異動者には説明機会を設ける。 ・一定基準を超える事案については、組織対応へ移行する。 ・復帰予定者については、必要に応じて復帰前面談や段階的復帰支援を行う。

確保施策一覧表

施策10 等身大の自治体 広報	対応節目	趣旨・目的
	接点～内定	業務の実像を提示し、公務員像の固定化や理解不足を是正
	設計	運用
	・採用広報の中心概念を「魅力訴求」から「実像提示」へ転換する。 ・同一素材を説明会、内定者フォロー、入庁後研修へ転用可能な構造とする。	・若手職員を中心に広報協力職員を任命し、取材・撮影・記事作成を担う体制を整える。 ・対外発信においては、「職員への迷惑行為は許容しない」といった方針も適切に示し、職員を守る姿勢を明確にする。
施策11 ライフステージ 別導線設計	対応節目	趣旨・目的
	接点～受験	ターゲット層別に接点を設計し母集団形成を安定化
	設計	運用
	・ターゲットを分類し、各層が自治体を進路選択肢として認識する段階から関与できる施策内容を定義する。 ・各層に対して、複数回の接触機会を設計し、受験行動までを段階的に接続する。	・層別の年間計画を策定し、受験直前期に偏らない継続的な取組として運用する。 ・説明会等の参加者に対して、メール配信やSNS等を活用した継続的な情報提供を行い、関係の維持を制度化する（事前同意の取得）。

施策12 教育機関連携	対応節目	趣旨・目的
	接点～認知・関心	学校段階から自治体業務理解を醸成し長期母集団を形成
	設計	運用
	・地元高校・大学等と協定を締結し、継続的な相互協力関係を構築する。 ・地域活性化や地方自治に関する共同研究・協働事業も含め、教育活動と自治体業務とを接続する枠組みとする。	・協定メニューを年間行事として固定化し、担当者異動があっても継続できるよう手順書を整備する。 ・参加学生の声を採用広報に活用し、「学び→広報→次年度参加」へと循環させる。
施策13 受験障壁の低減	対応節目	趣旨・目的
	認知・関心～内定	受験コストや煩雑さによる離脱を抑制
	設計	運用
	・テストセンター方式等の導入により、受験日程や会場の柔軟性を高める。 ・合格発表の早期化を図り、民間採用との競合による辞退を抑制する。 ・複数回試験を設け、受験機会を拡充。	・制度変更の趣旨や内容をSNS・ホームページ・説明会等で丁寧に周知し、誤解や不安を防ぐ。 ・出願者数、実受験者数、辞退率を分析し、離脱局面を把握したうえで継続的改善を行う。
施策14 採用枠の多様化	対応節目	趣旨・目的
	認知・関心～内定	年齢・経歴要件・国籍要件を緩和し希望者を拡張
	設計	運用
	・年齢要件を柔軟化し、上限撤廃を含めた見直しを行うことで、挑戦機会を拡張。 ・外国人採用については、職務内容や法制度との整合性を踏まえつつ、任用可能な分野や条件を整理し、段階的な導入を検討。	・採用枠ごとに期待される役割を明確化し、入庁後のミスマッチを防ぐ。 ・採用後の研修を枠別（新卒／経験者／外国人等）に最適化し、早期適応と能力発揮を支援する。
施策15 専門職の採用×育成一体モデル	対応節目	趣旨・目的
	受験～入庁	専門職確保困難に対し採用と育成を一体設計
	設計	運用
	・自庁育成型として、資格取得支援、段階的な研修ロードマップ、計画的なOJT体制を整備する。 ・広域共同採用の枠組みを検討し、志望者の裾野を共同で形成する仕組みを整える。	・採用時に概ね2年程度の育成計画を提示し、専門性の習得過程を具体的に示すことで応募者の不安を軽減する。 ・専門職不足が顕在化した場合には、広域連携や派遣制度の活用へ速やかに移行できる運用体制を整える。
施策16 内定者連続支援モデル	対応節目	趣旨・目的
	受験～入庁	内定辞退を抑制し不安を軽減
	設計	運用

	・内定後から入庁の期間における支援プログラムを整備し、月次での接点を確認。 ・オンライン懇談会、業務体験DAY、業務の実態説明を組み合わせ、過度に美化しない情報提供を行う。	・想定される不安項目をチェックリスト化し、定期的に確認することで早期対応を図る。 ・参加率、辞退率、内定承諾率を年度ごとに比較し、取組の効果を検証する。
施策17 採用初期オンボーディング	対応節目	趣旨・目的
	内定～入庁	早期離職を防ぎ確保成果の毀損防止
	設計	運用
	・「適応支援期間」を定義し、標準的な支援メニュー（メンター配置、人事面談、標準OJT計画等）を設定する。 ・初期アンケートを導入し、不適応の兆候を早期に把握できる仕組みとする。	・人事部門がアンケート結果を確認し、ミスマッチや不安の兆候が認められる場合は、配置配慮や追加支につなげる。 ・相談が表面化しなくても状況を把握できる仕組みとして運用し、孤立の予防を図る。
施策18 評価・育成の説明責任	対応節目	趣旨・目的
	内定～入庁	評価不透明感による不安を解消し安心感を形成
	設計	運用
	・採用前後に、評価制度、面談制度、キャリア形成を説明する機会を設ける。 ・若手職員向けに「成長モデル（期待役割）」を提示し、将来像を明確にする。	・入庁時研修において、評価制度の説明を必須とする。 ・上司面談および人事面談の中で見通し確認を行い、誤解や不安の解消を図る。 ・初期離職者の理由を把握・整理し、説明内容や運用方法の改善に反映する。

5. 人口減少時代における人材確保と定着のあり方

本研究では、人口減少時代における地方自治体の人材確保と職員定着について、採用環境の変化および職員意識の両面から分析を行い、その構造と課題を整理してきた。

その結果、採用段階における「入口」の課題と、離職に関わる「出口」の課題が同時に進行していることが確認された。あわせて、職員のやりがいや組織への愛着は、「職員待遇」「職場環境」「業務内容」といった要素が相互に作用することにより形成されるエンゲージメントとして捉えることができ、その形成過程に着目した対応の必要性が明らかとなった。

以上を踏まえると、人材確保と職員定着は、個別に切り分けて対応するのではなく、相互に関連し合うものとして捉える必要がある。

また、人材確保と職員定着を連続した取組として位置付けるという視点は、従来のように採用と育成、定着を個別に捉える考え方からの転換を意味するものである。採用段階における情報発信や志望者との接点の持ち方は、入庁後の意識形成にも影響を及ぼすものであり、両者は切り離して考えることができない。したがって、採用前から入庁後に至るまでの一連の過程を通じて、組織として一貫したメッセージと支援を提供していくことが重要である。

加えて、各段階において「いつ」「誰に」「何を目的として」働きかけを行っているのかを、対象となる志望者や職員自身にも明確に伝えることが重要である。これにより、施策の意図や位置付けに対する理解が深まり、結果として主体的な関与やエンゲージメントの向上にもつながるものと考えられる。

なお、本研究において提示した施策については、その多くが既存の取組の延長線上に位置付けられるものであり、必ずしも新規性の高いものばかりではない。一般に、新たな施策は自治体のみならず民間においても提案・実施されるが、その有効性が認識されれば短期間のうちに他団体へと波及し、

結果として目新しさは相対的に薄れていく性質を有している。

したがって、重要なのは個々の施策の新規性そのものではなく、それらをどのような視点で整理し、体系的かつ継続的に運用していくかという点にある。

施策の検討にあたっては、志望前から入庁後に至るまでの各段階における働きかけを意識するとともに、志望者に対しては業務の実態や課題も含めた「等身大の自治体像」を適切に提示することが求められる。

人材確保と職員定着は、それぞれ独立した課題ではなく、エンゲージメントを基盤として相互に支え合う両輪として、一体的かつ連続的に捉える必要がある。そして、これらを適切に実現できる自治体こそが、持続可能な自治体として将来にわたり存続していくことができるといえる。