

地方自治体の人材確保と定着に向けた取組について

～人口減少時代における地方自治体の 人材確保と定着研究会より～

三重県地方自治研究センター 主任研究員 畑 克典



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
E-mail : info@mie-jichiken.jp
https://www.mie-jichiken.jp/

本稿は、当センター研究会が実施した「自治体における人材確保と定着」に関する調査研究の成果を取りまとめたものです。本研究会では、採用難や若手職員の離職増加といった課題について、実務的な視点から議論を重ねてきました。自治体ごとの状況や地域特性に応じた人事運営上の課題を共有しつつ、職員のやりがいや組織への愛着といった意識面に着目したアンケート調査と分析を実施し、人材確保と定着の背景にある要因を整理した結果について報告するものです。

1. 研究会の設立について

日本の総人口は2008年前後をピークに減少局面に入り、生産年齢人口も1995年の8,716万人から2020年には7,509万人へと大きく減少しました。総務省の将来推計では、2050年には生産年齢人口は5,275万人まで減少し、ピーク時から約4割減となる見込みです。この急速な人口構造の変化は地域社会の担い手不足を招き、民間企業のみならず地方自治体の行政運営にも深刻な影響を及ぼしています。

人口減少は単に労働力の減少にとどまらず、地域経済の縮小、税収の減少、地域コミュニティの弱体化など、自治体運営の前提条件そのものを変化させています。そのなかで自



治体は、限られた財源と人員で多様な複雑化する行政需要に対応しなければならぬという、これまでにない難しい局面に立たされています。

地方自治体では、住民生活を支える基礎的な行政サービスに加え、激甚化する自然災害への対応、感染症への備え、子育て支援や高齢者福祉の充実、地域経済の活性化、さらには行政DXの推進など、従来以上に高度かつ専門的な対応が求められて

います。これらの分野は相互に関連しており、一つの施策が他分野に影響を及ぼすことも少なくありません。こうした状況下において、個々の職員には高度な知識や能力が求められています。

このように行政が受け持つ範囲が拡大する一方で、職員確保の環境は厳しさを増しています。地方公務員試験の受験者数は長期的に減少傾向にあり、特に技術職や専門職では採用予定数を満たせない事例も見られるようになりました。また、採用後の早期離職も増加傾向にあり、自治体にとって人材確保と定着は同時に取り組むべき喫緊の課題となっています。単に新たな人材を採用するだけでなく、採用した人材が継続して能力を発揮できる環境を整えることが不可欠です。

国においてもこうした状況を踏まえ、近年、人材育成と確保に関する方針の見直しが進められています。従来の「人材育成基本方針」は主として既存職員の能力開発に重点が置かれていましたが、近年改定された指針では、人材確保や職場環境整備まで含めた総合的な視点が求められています。少子高齢化の進行、価値観の多様化、働き方に対する意識変化、さらにはデジタル社会の進展などを背景に、自治体が持続的に行政サービスを提供していくためには、多様な人材を確保し、育成し、定着させる環境づくりが不可欠であることが明確に示されています。

このような背景のもと、当セン

ターでは「人口減少時代における地方自治体の人材確保と定着」をテーマに研究会を設立し、実態把握と課題整理を進めてきました。研究会は四日市大学総合政策学部特任准教授 吉川 和挟氏を座長に迎え、県内自治体の人事施策担当職員が研究員として参加し、県がオプザーバーとして参画する体制で構成されています。2024年秋以降、複数回の会合を重ねながら、全国的な動向整理、アンケート調査の設計・実施、結果分析、課題の構造化などを段階的に行ってきました。

2. 採用と離職をめぐる全国的状況

まず、地方公務員数の推移を見ると、全国の地方公務員数は1990年代半ばをピークに減少してきました。市町村合併や集中改革プランなど、行財政改革の影響により職員数は抑制され、ピーク時から数十万人規模で減少しています。近年は横ばい傾向にあるものの、行政需要が増大する中で職員数が大きく増える状況にはなく、多くの自治体が限られた人員で多様な業務を担う体制を続けています。

職員数の抑制は効率的な行政運営を進めるうえで一定の成果を上げてきましたが、その一方で、職員一人当たりの業務量は増加しやすい構造となっています。特に災害対応や突発的な業務が発生した際には、通常業務と並行して対応せざるを得ず、職員の負担が一時的に急増すること

もありません。こうした状況が慢性化すると、職員の疲弊やモチベーション低下につながるおそれがあります。

採用環境については、地方公務員試験の受験者数が長期的に減少していることが大きな特徴です。競争率も低下傾向にあり、かつてのように「狭き門」とは言い難い状況となっています。さらに、合格後に採用を辞退する者の割合も上昇しており、想定する職員数の確保が困難になりつつあります。背景には、民間企業における採用者数の向上や働き方の多様化、若年層の価値観変化などがあると考えられます。公務員という職業の安定性や社会的意義は依然として評価されているものの、それだけでは志望動機として十分に機能しにくくなっている現状がうかがえます。

一方、離職の状況を見ると、若手・中堅層の自己都合による退職が増えています。特に、採用から数年以内に辞めてしまう職員が目立っており、自治体が時間や費用をかけて育てた人材が、十分に力を発揮する前に離職してしまうケースも少なくありません。

つまり、採用される人の数は減っている（入口の縮小）のに対し、辞める人は増えている（出口の拡大）という状況が同時に起きています。このような状態が続くことで、自治体を支える人材の基盤そのものが、構造的に弱まりつつあるといえます。

3. 県内自治体職員アンケート調査の実施

このような状況を踏まえ、研究会では県内自治体職員を対象にアンケート調査を実施しました。調査は会計年度任用職員を除く職員を対象に無記名で行い、3,000人を超える回答を得ました。幅広い職種・年代の職員から回答が寄せられ、現場の実感を把握するうえで貴重な基礎資料となりました。

本調査では、近年注目される「エンゲージメント」の概念を参考に、職務への「やりがい」と組織への「愛着」に着目しました。やりがいは仕事そのものから得られる充実感や成長実感を感じ、愛着は組織に対する帰属意識や信頼感を表すものとして整理しています。両者の高低が職員のモチベーションや離職意向とどのように関係するのかを把握することが、本調査の重要な目的でした。

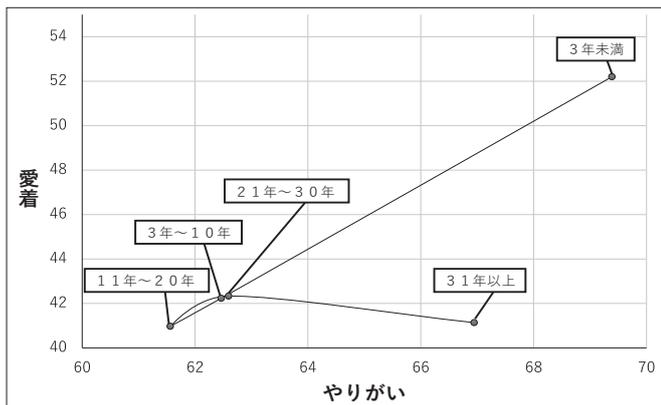
設問では、属性情報のほか、やりがい・愛着の度合い、それらに影響を与える要因、職場の体制や業務の進めやすさ、職場改善への意見、公務員という職業の魅力などを尋ねました。勤続年数や職階とのクロス集計を通じて、キャリア段階ごとの傾向を把握できるよう工夫しました。

なお、アンケート結果の詳細は、『地方自治みえ』第395号（2025年5月23日発行）に掲載しておりますので、併せてご覧ください。

4. アンケート結果の分析

分析の結果、勤続年数によってやりがいや愛着の水準が大きく変動する傾向が明らかになりました。新規採用から3年未満の職員は、やりがい・愛着ともに比較的高い水準を示しています。一方で、3年から10年程度の層で数値が大きく低下し、その後11年から20年程度で最も低い水準となる傾向が見られました。さらに、30年以上のベテラン層ではやりがい再び上昇しています。（図1）採用直後の高い意欲が数年で低下する背景には、いくつかの要因が考えられます。まず、初めての人事異動による環境変化や業務内容の変化が心理的負担となる可能性があります。

図1 勤続年数別やりがい・愛着指数



す。また、新入期に受けていた手厚い指導やフォローが減り、自立を求められる段階で不安が高まることも想定されます。さらに、後輩指導など新たな役割を担うことで責任が増し、自身の将来像を描きにくくなる場合もあります。こうした複合的要因が重なり、勤続3年前後が一つの転機となっている可能性が示唆されました。

一方、長期勤続層でやりがいが増える背景には、経験の蓄積により裁量が増えることや、管理職として組織運営や施策立案に関与する機会が増えることなどが関係していると考えられます。自身の仕事が組織や地域に与える影響を実感しやすくなることが、やりがいの再上昇につながっている可能性があります。

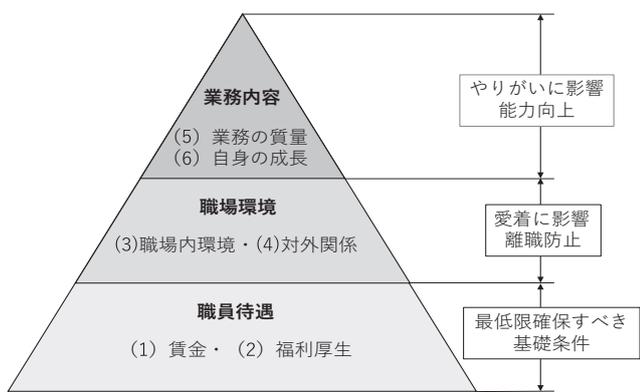
やりがいに影響する要因を分析したところ、「対外関係」がマイナス面に強い影響を及ぼしていることが分かりました。住民対応や関係機関との調整、苦情対応など、外部との関わりはやりがいを感じる契機にもなり得る一方、精神的負担が大きくなりやすい側面もあります。特に近年は住民ニーズが多様化・高度化しており、対外対応の難易度が上がっていることが、職員の負担感に影響していると考えられます。

また、やりがいが高い職員と低い職員を比較すると、重視する要因の傾向にも違いが見られました。やりがいが高い職員は「成長」や「業務内容」を肯定的に捉える傾向が強く、自身の能力向上や仕事の意義を

実感できている可能性があります。一方、やりがいが低い職員は「福利厚生」や「賃金」などの処遇面への関心が相対的に高い傾向が見られました。これは、仕事そのものから充足感を得にくい場合に、処遇面が満足度を左右しやすくなることを示唆しています。

要因を大きく整理すると、「待遇面」「職場環境」「業務内容」の三つに分けることができます。待遇面は、公務員として働くうえでの前提条件として重要ですが、それだけで職員のやりがいや愛着といったエンゲージメントを十分に高めることは難しいと考えられます。職場環境は組織に対する愛着の形成に強く関係し、業務内容は仕事に対するやりがいに深く結びついています。これら

図2 エンゲージメントを形成する構造



※括弧内の数字はアンケート問8のやりがいに影響する要因の各項目

三つの要素が相互に影響し合いながら、職員のエンゲージメントを形成する構造が見えてきました。(図2) さらに研究会では、新規採用職員の確保という観点から、採用前後の意識の変化にも着目しました。採用直後は意欲が高いにもかかわらず、数年でやりがいや愛着が低下する背景には、制度や職場環境だけでなく、採用前に抱いていた公務員像と実際の業務との間のギャップも影響している可能性があります。

公務員は「安定している」「残業が少ない」「待遇が良い」といったイメージで語られることがあります。が、実際の現場では住民対応の難しさや災害時の緊急対応、複雑な調整業務など、精神的・時間的負担が大きい場面も多くあります。こうした現実が十分に伝わらないまま公務員になると、期待との落差が失望につながり、やりがいや愛着の低下を招く可能性があります。

したがって、自治体の魅力発信においては、過度に理想化した姿ではなく、仕事のやりがいや社会的意義とともに、厳しさや責任の重さも含めた「等身大の姿」を伝えていくことが重要です。これは単に採用のための広報戦略というだけでなく、採用後のミスマッチを減らし、長期的な定着につながる視点としても重要だと考えられます。

以上の分析から、自治体の人材確保と定着をめぐる課題は、複数の要素が絡み合っていることが明らかとなりました。採用市場の縮

小、辞退者の増加、若手層の離職増という外部環境の変化に加え、組織内部ではキャリアの節目ごとに意識が揺れ動く構造が存在しています。特に勤続3年前後は重要な転機となっており、可能性が高く、この時期の経験がその後の定着に大きな影響を与えると考えられます。

また、やりがいと愛着は密接に関連しつづいても異なる側面を持つており、それぞれに影響する要因も異なります。やりがいは業務内容や成長実感と強く結びつき、愛着は職場環境や人間関係、組織への信頼感と関係が深いといえます。

したがって、愛着の向上を通じて離職防止を図る取組と、やりがいの向上を通じて職員の能力発揮や成長を促す取組は、それぞれ性質の異なる施策として整理し、意図的に進めていく必要があると考えられます。両者をバランスよく高めていくことが、結果として持続的な人材確保と定着につながると思われます。

さらに、やりがいや愛着の向上のため、自治体にはすでに多様な人事制度や研修制度が存在しています。が、それらが職員のキャリア全体を見通した体系として十分に認識されていない可能性も指摘されました。制度が断片的に運用されていると、職員は将来像を描きにくく、不安を感じやすくなります。キャリアの節目ごとにどのような支援があるのかが見えにくいことも、エンゲージメントの低下につながる要因となります。

5. 自治体職員を取り巻く環境変化と組織風土

近年、自治体職員を取り巻く環境は、量的な業務増加だけでなく、質的な難しさの増大という側面でも変化しています。住民ニーズは多様化し、インターネットやSNSの普及により行政への意見や要望が即時に寄せられる時代となりました。情報公開や説明責任の重要性が高まる一方で、強い言葉による批判や過度な要求に直面する場面も増えていきます。こうした環境は、職員にとってやりがいを感じる契機ともなり得ますが、同時に精神的な負担の増大にもつながりやすいと考えられます。

特に若手職員にとつては、経験が十分でない段階で難しい住民対応を任されるのが大きなプレッシャーとなる場合があります。上司や同僚の支援があっても、「自分の対応が適切だったのか」という不安を抱え続けることが、仕事への自信ややりがいの低下につながる可能性もあります。こうした心理的側面は、統計上の数値だけでは把握しにくいものの、定着を考えるうえで無視できない重要な要素です。

また、近年はワークライフバランスへの関心が高まり、仕事と私生活の両立を重視する価値観が広がっています。自治体においても各種休暇制度や柔軟な働き方の導入が進められていますが、実際の職場運営のなかでは繁忙期や人員不足により十分に活用できないケースもあります。

制度として存在していても、心理的に利用しづらい雰囲気がある場合には、職員の満足度や愛着の向上にはつながりにくいと考えられます。制度と運用の間にあるギャップも、今後丁寧に見ていく必要があります。人材の定着を考える際には、個々の職員の資質や努力だけでなく、組織としてどのように学び、支え合う風土を形成していくかという視点も欠かせません。行政課題が複雑化するなかで、一人の職員がすべてを抱え込むことは現実的ではありません。業務の属人化を防ぎ、知識や経験を共有できる仕組みがあるかどうかは、職員の安心感や組織への信頼に直結します。

特に異動の多い自治体組織では、引き継ぎや情報共有の質が職員の負担感を大きく左右します。十分な引き継ぎが行われないまま新しい業務を担当することになれば、戸惑いや不安が増し、やりがいを感じる余裕が失われやすくなります。逆に、困ったときに相談できる相手がいる、失敗してもフォローし合える、といった職場環境があれば、心理的安全性が高まり、挑戦への意欲も生まれやすくなります。

また、組織として経験から学ぶ姿勢も重要です。業務の振り返りや事例共有が日常的に行われていれば、個人の失敗が組織共有のスキルへと転換されます。こうした積み重ねは、職員一人ひとりが「この組織で働きたい」と感じる土壌づくりにつながります。人材定着は単なる人事施策の問題ではなく、組織風土のあり方とも深く結びついています。

6. 持続可能な自治体運営

人口減少社会において、自治体は将来にわたって安定的に行政サービスを提供し続けるためには、人材の確保と定着は避けて通れない基盤的課題です。施設整備や制度改正と異なり、人材に関する取組は効果が現れるまでに時間を要しますが、その重要性はますます高まっています。

本研究で明らかになったのは、採用から数年間の経験がその後の職員人生に大きな影響を与える可能性があること、やりがいと愛着が異なるメカニズムで形成されていること、そして組織全体の風土や支援体制が個人の意識に強く影響することです。これらの知見は、今後の人材政策を検討するうえでの出発点となるものです。

自治体は地域住民の最も身近な行政主体であり、その活動を支えているのは現場で働く職員です。職員一人ひとりが能力を発揮し、やりがいを持って働き続けられる環境を整えることは、結果として住民サービスの質の向上にもつながります。人材への投資は、将来の地域社会への投資でもあるという視点を持ちながら、持続可能な自治体運営のあり方を引き続き模索していくことが求められます。

そのためには、例えば採用段階においては自治体の実情を率直に伝える広報の充実や、入庁後数年間の重点的なフォロー体制の構築が考えられます。また、キャリアの節目ごとに面談や研修を組み合わせて、将来像

を描ける支援を行うこと、職場内で相談しやすい環境を整えること、柔軟な働き方を実質的に活用できる体制を整備することなども重要です。こうした取組を積み重ねていくことが、結果として人材の定着と組織の持続性の向上につながっていくものと考えられます。

7. おわりに

本研究会では、人材確保と定着をテーマに、吉川座長のもと、各自治体の人事施策担当者の皆さまとともに議論と検討を重ねてまいりました。議論の中では、それぞれの市町における人事政策上の課題が共有され、自治体に共通する課題がある一方で、地域特性や人口規模などに起因する固有の課題も多く見られました。こうした状況から、人材確保・定着に向けた施策は、各自治体の実情に応じて柔軟に検討していく必要があると感じています。

その一方で、共通する重要な視点として、職員のエンゲージメント向上の重要性が改めて認識されました。その実現のためには、職員一人ひとりの努力に委ねるのではなく、時代の変化に対応した組織のあり方や支援体制を整えていくことが求められます。

本研究は、今年度末までに施策提案を含む報告書として取りまとめ、会員の皆さまにお届けする予定です。本報告が、今後の人事施策を検討する際の一助となれば幸いです。