

地方自治体における採用活動の現状と課題

——採用試験の見直しを中心に

大谷 基道

(獨協大学教授)

厳しい財政事情を背景に、各自治体は少数精鋭による運営を強いられている。そのため、入口選抜である採用活動が極めて重要になっている。2010年以降、民間企業の採用意欲が旺盛であることから、自治体の職員採用試験の受験者数は大きく減少し、優秀な人物を採用することが難しくなった。そのため、各自治体は、受験者数を増やそうと採用試験の見直しを進めている。その代表格が、教養試験や専門試験を廃止し、適性試験や面接等で選抜を行う民間型の採用試験へのシフトである。受験勉強が不要になったため、従来であれば自治体職員を目指さず民間企業のみを志望していた層が受験するようになったが、必ずしも優秀な人物を採用できているわけではない。それは、自治体の求める人物像と実際の受験者との間に乖離が生じているからである。また、早期化が進む民間企業の採用活動に対抗するため、試験日程の前倒しも行われるようになった。各自治体がそれぞれ前倒しを進めたことで、ある程度統一されていた採用試験日にバラツキが生じ、自治体間の併願も容易になった。その結果、複数の自治体に合格する者が多数生じるようになり、辞退者が急増するようになった。この状況を踏まえると、採用試験の見直しによって受験者数が増えたとしても、その実数は思ったほど伸びておらず、自治体間の併願が増えただけの可能性もある。もしそうだとすれば、近年の採用試験の見直しは、自治体を民間との人材獲得競争に加え、自治体間の獲得競争にも突入させてしまったとも考えられる。

目次

- I はじめに
- II 自治体を取り巻く環境の変化
- III 自治体の職員採用試験の変遷
- IV 受験者負担軽減型採用試験の課題
- V 試験日程の前倒しとその影響
- VI おわりに

I はじめに

人口減少が進むわが国では、近い将来、労働力の絶対量が大きく不足することが予測されている。地方自治体（以下、自治体という）も例外ではなく、現在のような体制で運営を継続すること

が困難になり、少数精鋭の職員による運営に移行せざるを得ないものと見込まれている。つまり、職員一人ひとりの資質や能力が現在よりもずっと高い水準で求められるようになるため、入口での選抜である採用が極めて重要になる。

しかしながら、現在、自治体の職員採用は困難に面している。多くの自治体が予定採用人数を確保するのに苦戦しており、苦勞してどうにかそれなりの受験者数を集め、質の確保に悩みながらも、どうにかそれなりの合格者数を出したとしても、結局、多くの辞退者が生じてしまうような状況にある。

本稿では、自治体職員を取り巻く環境の変化を概観した上で、自治体の採用活動の現状とその課

題について、採用試験の見直しを中心に論じていく。

II 自治体を取り巻く環境の変化

1 行財政改革による職員数の削減

自治体の職員数は、1994（平成6）年をピークに減少を続けてきた（図1）。これはバブル景気の崩壊以降、逼迫した自治体財政を立て直すため度重なる行財政改革が行われ、人件費抑制のため職員数を極限まで削減してきたためである。

ここ数年は横ばいから微増程度で推移しているが、これは職員数を極限まで削減したところ、東日本大震災や新型コロナウイルス感染症への対応をはじめ突発的な事案が発生したときに機動的に対応できないケースがしばしば見られたことから、各自治体が最低限の人的バッファの必要性を認識し、議会や住民もそれを容認するようになったことが影響している。

2018年7月に公表された総務省の「自治体戦略2040構想研究会」の第2次報告においては、2040年頃にはわが国の若年労働力の絶対量が不足し、自治体も従来の半分の職員数で運営せざるを得ない状況を想定すべきとされた。前述のとおり、自治体は既に必要最小限の人員での運営を強いられている。しかし、同報告の想定に従えば、自治体は今後さらなる少数精鋭化を進めざるを得

ないことになる。

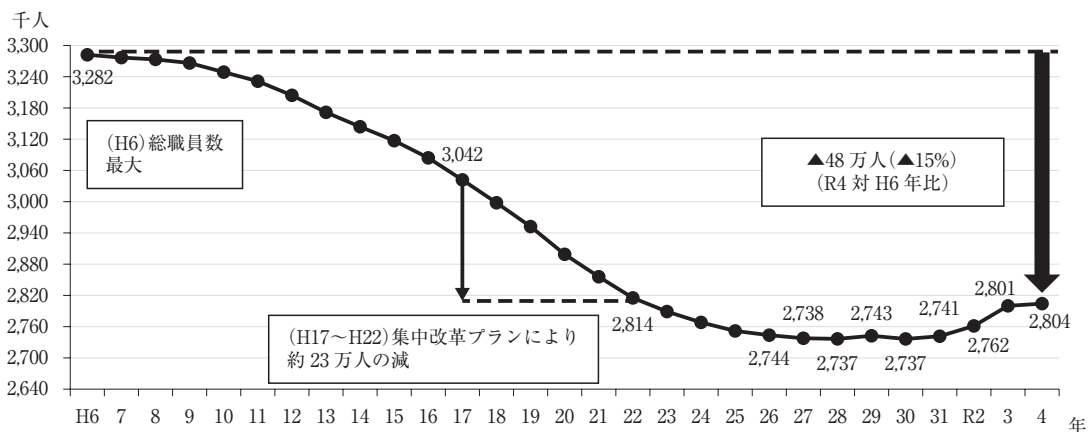
2 自治体の定員管理と新規採用

前述のとおり、自治体の職員数は長らく抑制傾向にあり、各自治体はその総数を厳格に管理してきた。

自治体の職員定数（上限）については、各自治体がそれぞれ条例で定めることとされている（地方自治法172条3項）。人件費は予算に占める割合が高く、弾力性も乏しい経費であるため、財政民主主義の観点からもそのように規定されているものと考えられている（松本2017）。また、各自治体は総務省に対して職員数と給与の状況を毎年度細かく報告しており（地方公共団体定員管理調査及び地方公務員給与実態調査）、さらに政令指定都市を除く市町村は都道府県の、都道府県及び政令指定都市は総務省のヒアリングを受けることになっている¹⁾。このような制約があるため、職員数の増加は容易には望めない。

職員定数の範囲内で職員をやりくりしなくてはならないことから、毎年度の新規採用者数は、前年度の退職者数に左右される。つまり、新規採用者数の決定は、前年度退職者の補充をベースにして考えることになる。しかし、このような単年という超短期的な視野での算出では、年によって採用者数にバラツキが生じやすい。そのため、昇任管理をはじめさまざまな点で人事管理上の問題が生じてしまっている自治体も見受けられる。

図1 地方公務員数の推移（各年4月1日現在）



出所：総務省「令和4年地方公共団体定員管理調査結果の概要」

3 自治体の職員採用の基本的な考え方

職員の採用は、「受験成績その他の能力の実証に基づいて行わなければならない」とされ、競争試験または選考により行われる（地方公務員法 15 条、17 条の 2）。競争試験はすべての国民に対して平等の条件で公開して行われるものであるのに対し、選考は資格など何らかの形で能力の実証が既になされている少数の者から採用すべき者を選択可能な場合に行われる（同法 18 条の 2、21 条の 2）。

自治体においては、公務の中立性の確保、職員の長期育成を基礎とする公務の能率性の追求等の観点から「任期の定めのない常勤職員」が基本とされ、長きにわたってそれに基づく人事運営が行われてきた。その多くは新卒で採用され、定年まで勤め上げるといふ、実質的な終身雇用である。近年は、民間における雇用形態の多様化の動きを追うように、また、デジタル分野など自治体内部には存在しない専門的な知識経験等を有する者を外部から取り込めるように、中途採用²⁾や任期付採用も行われるようになってきたが、自治体職員全体の数に比べれば、まだまだその数は少ない（大谷 2021）。

最近では、土木職や保育士などの技術職・専門職の確保が特に困難になっている（大谷 2020）。DX の推進が喫緊の課題とされる中で必要とされるデジタル人材についても同様の状況である。給与水準の官民格差の問題もあるが、専門人材は都市部に固まっており、特に地方の自治体は人材確保に苦慮している。そこで、常勤ではなく、副業・兼業による活用を進める自治体も出てきている。非常勤であれば、給与水準の低さもさほど大きな障壁にならずに済むし、転居せずに必要なときだけ通うことも可能である。さらには、職員定数にも含めなくて良いため、職員数の増加を気にする必要もない。現職を離れたくはないが、自治体の業務を経験したいという人は多く、募集すると倍率が数百倍になることもあるため、今後の活用が増加していくものと思われる（大谷 2022）。

Ⅲ 自治体の職員採用試験の変遷

1 求める能力の変化に応じた選抜方法の見直し

かつて、自治体の採用試験は、成績主義に基づく任用を強く意識し、概ね教養試験や専門試験といった筆記試験の成績を重視する「学力重視型」であった。地方分権改革以前は、国が地方政策の企画立案を担い、自治体がそれを着実に実施する役割を担っていた。そのため、自治体職員には法令解釈や文書作成など正確な事務処理能力が主に求められており、真面目に勉強すれば合格することができる学力重視の選抜は理に適ったものであった。

1980 年代になると、行政需要が多様化・複雑化していったのに対し、学力重視型の採用試験ではペーパーテストが得意な者ばかりが採用され、その発想も画一的なものになりがちであった。そこで、従来の公務員の発想にとどまることのない多様な人材を確保するため、筆記試験は残しつつ、面接試験の重視や集団討論の導入などの見直しを行い、いわゆる「人物重視型」の採用試験にシフトする自治体が多く見られるようになっていった（稲継 2000）。

1990 年代半ば以降、地方分権改革の議論が進むにつれて、新しい時代の自治体職員のあり方も議論の対象となった。地方分権が進展すれば、自治体の自立性が高まり、地域の課題に応じた政策を自ら企画立案するようになる。そのため、課題発見・問題解決能力、コミュニケーション能力、変化に対応できる柔軟性などを有する人材が求められるようになった。このような人材を確保するには、従来型の公務員志望者だけでなく民間企業志望者も誘引するなど、さまざまな人材を含む母集団から選抜できるような工夫が必要である。そこで、採用枠の一部について、準備の負担が大きな筆記試験を廃止し、民間企業により近い選抜方法を導入することで、従来の公務員志望者以外の層を取り込み、受験者の多様性を確保しようとする自治体が見られるようになった。このような受験者の負担を軽減しようとするタイプの採用試験を、筆者は「受験者負担軽減型」と総称している

(大谷 2019a)。

この流れは2000年代に入っても続いた。愛知県豊田市では、教養試験、専門試験とも廃止し、面接やプレゼンテーションなどで職員を採用する「自己アピール採用」を導入した。同市役所では当時、指示されたことをやるだけの若手職員が多いという不満が出ていたため、自己アピールのためのプレゼンテーションを中心に採用試験を組み立てたという(稲継 2009)。また、対象を絞った自己アピール採用も登場した。特定分野で業績を残した人物を採用しようとするものである。例えば、静岡県富士市では、2007年度からスポーツや文化芸術活動で全国レベルの実績を持つ者を対象に「自己アピール採用枠」を新設した。各分野で実績を残した者は、強い精神力や高い実行力を備えており、それが公務にも発揮されるという考えによるものである(大谷 2019a)。

このように、多様な人材を確保するため、「受験者負担軽減型」の採用試験がバリエーションを増やしながら徐々に広がっていった。

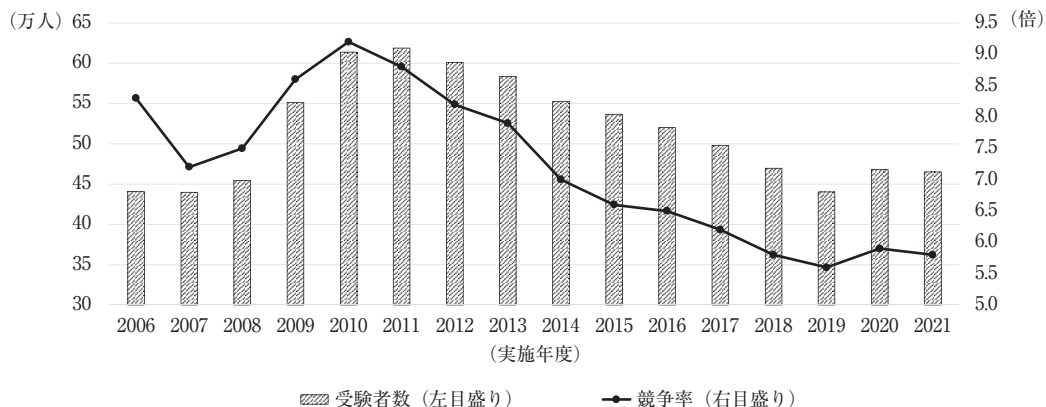
2 受験者を誘引するための選抜方法の見直し

2010年代に入ると、自治体の採用試験の受験者数及び平均競争率は右肩下がりの一途を辿った(図2)。リーマンショック後の不況下にあった2010～11年度は受験者数が60万人を超え、平均競争率も9倍前後であったのが、2019年度には受験者が44万人にまで減少し、平均競争率も5.6倍まで低下した。2020年度にはコロナ禍で就活

生の安定志向が強まり、いったん増加・上昇したものの、2021年度にはまたすぐ減少・低下に転じている。そのため、多くの自治体では、必要な採用者数を確保できなくなった、あるいは、採用者数はどうにか確保できてもその質を確保できなくなった、といった課題を抱えるようになった。特に、土木職などの技術系職種は、平均競争率が2～3倍程度にまで下落してきている(大谷 2019b)。このような傾向は、以前から人集めに苦勞していた地方部の町村だけでなく、人材確保のライバルである民間企業が多く立地する大都市近郊の自治体でも顕著であり、全国的に受験者の増加を図ることが喫緊の課題となっている。

公務員予備校の分析によれば、民間企業の採用意欲が堅調で、採用選考の時期も早期化しているため、準備に時間を要する公務員試験を敬遠する傾向が強まっているのがその原因とされている(大谷 2022)。そこで各自治体は、採用試験の日程の前倒し、試験内容の見直しなどさまざまな改革に取り組み始めた。試験内容の見直しのうち、最もオーソドックスなのは、従来型の教養試験や専門試験を廃止し、民間企業で用いられるSPIなどの適性試験を導入するものである³⁾。実際には、これにエントリーシート、面接、集団討論、プレゼンテーション等を組み合わせて選抜するのであるが、これはまさに民間と同じ選抜手法である。このような採用枠を設け、あるいは、採用枠のすべてをこのようなタイプの試験に切り替えることによって、採用試験の受験準備の負担を軽減する

図2 自治体の採用試験の受験者数および競争率の推移



とともに、民間企業との併願を容易にし、自治体職員を少しでも志望する者が民間企業に流出することを防ごうとするようになった。

つまり、元々は多様性の確保＝質的な拡大を図るために導入された「受験者負担軽減型」の採用試験が、採用難を背景に、受験者数の確保＝量的な拡大を目的とするものに変容・拡大し、広く展開されるようになっていったのである（大谷 2019a）。

IV 受験者負担軽減型採用試験の課題

1 受験者負担軽減型採用試験のターゲット

図3は、志望度と資質能力による潜在的受験者の区分を示したものである。従前の採用試験は、本人の志望度が高く、受験勉強が大変でもそれを乗り越えて受験する者（A及びC）の中から資質・

図3 志望度と資質能力による潜在的受験者の区分

		本人の志望度	
		高	低
資質能力	高	A (是非とも採用したい)	B (できれば採用したい)
	低	C (やむを得ず採用)	D (採用したくない)

出所：稲継（2008：71）に加筆。

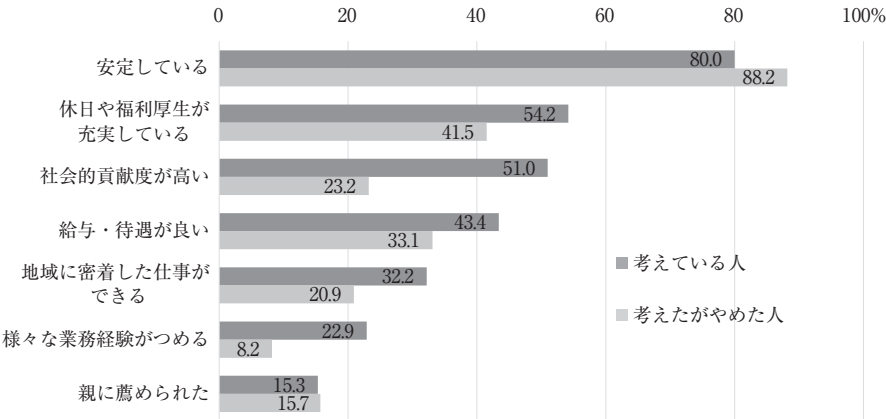
能力の高い者（A）を採用しようとするものであった。Aの数が不足した場合は、やむを得ず合格ラインを少し下げて採用することもある（C）。しかし、近年はそれでも十分な数が確保できなくなったため、「受験勉強の負担がなければ公務員もいいな」と考える層のうち、資質・能力が高い者（B）を新たにターゲットに加えた。これが近年の受験者負担軽減型の採用試験である。

図4は、就活生が公務員になりたい理由について、「公務員を考えている人」と「公務員を考えたがやめた人」人を比較したものである。全体的な傾向として、雇用の安定や勤務条件の良さに惹かれて公務員を志望していることがわかる。公務員を考えている人と考えたがやめた人で大きな差が生じているのが、「社会的貢献度が高い」という理由である。図3で言えばB及びDのグループに「考えたがやめた」人が含まれるが、B及びDのグループは、公務員を強く志すA及びCのグループよりも社会的貢献の意欲が一般に低いと考えられる。自治体職員という職業の性質を踏まえると、資質・能力が高くても社会的貢献の意欲が低い者（B）をターゲットとするのが適切なのか、よく検討する必要があるように思われる。

2 受験者負担軽減型採用試験の課題

受験者負担軽減型の採用試験は、採用試験の受験勉強を不要とし、従前よりも気軽に受験してもらうようにするものである。民間企業の就職活動と

図4 公務員になりたい理由（公務員を考えている人と考えたがやめた人の比較）



出所：マイナビ「2024年卒大学生公務員イメージ調査」（2023年2月）から一部抜粋

の両立も容易であり、このタイプの採用試験を導入した自治体の多くで、受験者数の増加が見られる（大谷 2019a, 2019b）。

受験者数が増えるのは喜ばしいことではあるが、そもそも受験者数を増やそうとしたのは、受験者数が減少して優秀な人物、換言すれば「求める人物像に合致する人物」が少なくなったためであった。つまり、受験者数が増えても「求める人物像に合致する人物」の応募が増えなければ目的を達したことになる。

自治体が、受験者数を増やそうと躍起になっているのは、受験者数を増やせば、受験者の中に含まれる「求める人物像に合致する人物」も同じ割合で増加し、その結果、「求める人物像に合致する人物」を数多く採用できると見込んだためである。例えば、今年度の受験者 100 名の中に、求める人物像に合致する人物が 10 名含まれていたとする。そこで、来年度は受験者を 1000 名に増やせば、求める人物像に合致する人物も 100 名に増えるという考え方である。つまり、とにかく多くの人に受験してもらえば取りこぼしがなく、求める人物像に合致しない受験者も相当増えてしまうかもしれないが、それは選抜段階でどうにかすれば良いとする考え方である。このような考えは「大規模候補者群仮説」と呼ばれるが、民間企業を対象とした研究によれば、この仮説は必ずしも成立しないとされている（服部 2016）⁴⁾。

自治体の採用においても、必ずしも思うような結果を得られていない。自治体はとにかく受験者数を増やそうと、採用試験の見直しと同時に、いかに魅力的な職場か、いかにやりがいのある仕事かといった募集広報を展開する。それに惹かれて多くの人が受験するが、そもそも志望度が高い者は受験勉強の負担があっても受験することを考えれば（図 3 の A 及び C）、新たな増加分（同 B 及び D）は、「受験勉強の負担がなければ公務員もいいな」と考えるライト層であり、自治体の良い面だけを見て安易に受験する傾向があるものと思われる。そして、その中には、勤務条件の良さや雇用の安定のみに着目して応募してくる者もかなり存在する。これは図 4 を見ても容易に想像可能である。そのため、求める人物像とは異なる人物ば

かりが受験するという結果を招きやすい。さらに、ジェネラリスト型の育成・異動が一般的である自治体においては、民間に比べて人事のエキスパートが育ちにくく、面接の精度もそれほど高くないため、求める人物像に合致しない人物が面接をすり抜けてきてしまい、採用後に配属された職場から「なんでこんな奴を採用したんだ」といった不満が出ることになる。採用された本人も、耳あたりの良いことしか聞かされていなかったもので、「入って見たら思っていた職場と違う」ということになり、早々にやる気を失ったり、辞職・転職を考えるようになったりするような事態となってしまう。

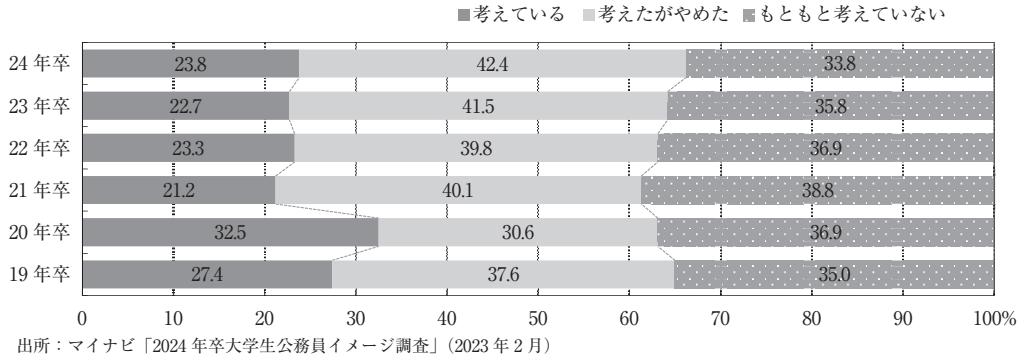
3 自治体と受験者のマッチング

このような事態を避けるにはどうすれば良いのか。受験者数が少なくて採用者数を十分に確保できていないのであるから、受験者数を増やそうとすること自体は間違っていない。受験者数を増やすために、公務員に興味を持ちつつ、受験勉強の負担がネックとなって受験を諦めた（または諦めそうな）層を誘引するのも妥当である。実際、この層はかなりのボリュームがある。就活生を対象とする調査によれば、「公務員を考えている」就活生よりも「公務員を考えたがやめた」就活生の方がかなり多い（図 5）。

問題は、「求める人物像に合致しない人物」の受験も多くなってしまうことである。採用活動とは、雇用者と求職者の間のマッチングである。①自治体が受験者に求める「期待」と受験者が自治体（職場）に求める「期待」、②自治体が求める「能力」と受験者が持つ「能力」、③受験者が職場に対して感じる「雰囲気」と自治体の採用担当者が受験者に対して感じる「雰囲気」（フィーリング）が合致しなければ、双方にとって良い結果とはならない（服部 2016）。

自治体は受験者の選考のため、受験者は自治体を含む就職先の選択のため、それぞれ互いの正確な情報を必要としているにもかかわらず、両者とも自らを売り込もう、良く思ってもらおうとする意図が働き、自分にとって良い情報だけを提供する傾向があり、それがミスマッチを引き起こすと

図5 「公務員」を就職先の選択肢として考えたことがある就活生の割合



される（堀田 2007；Porter, Lawler and Hackman 1975）。

自治体と受験者のマッチングが的確になされるためには、双方が良い情報もそうでない情報も積極的に開示し合い、いわゆる情報の非対称性を解消することが求められる。自治体は業務内容や労働環境などを、受験者は自身の能力や公務に対する考え方などを包み隠さず明らかにし、互いに十分な情報のもとでの確かな判断ができるようにする必要がある。

職場や仕事の実態について、良い面も悪い面も含めてリアリズムに徹した情報提供を行うことを「リアリストック・ジョブ・プレビュー」という（堀田 2007）。これは元々、採用時点における雇用者と応募者のミスマッチから生じる離職を減少させるためのものであるが、応募者が十分な情報を持つことで、「希望する自治体に自身が適合するかどうか」を自己スクリーニングすることも可能になる（Wanous 1973）。

ただし、自治体が正直にすべての情報を提供したとしても、受験者も同じようにすべての情報を正直に提供するとは考えにくい。不合格とされるリスクを考えれば、自身の良い面しか見せないのは当然である。したがって、受験者の本質を見抜くには、面接試験における面接官の役割が非常に重要となる。自治体の現場からも、「公務員試験対策を行っている学生が多く、面接で受験者の将来の希望や本音を聞くことが難しくなった」「試験対策が進んでおり、面接試験での優劣をつけるのが難しくなっている」など、面接時の見極めに関する課題が多く寄せられている（大谷 2019b）。

4 ミスマッチを防ぐ取り組み

自治体もミスマッチを防ぐ取り組みに注力していないわけではない。表1は筆者が2018年に全都道府県・市区町村を対象に実施したアンケート調査⁵⁾の結果であるが、規模の大きな自治体ほどさまざまな取り組みを行っていることがわかる。

中でも特に、受験者に職場の情報をありのままに見てもらい、かつ、受験者の本質を見抜くことのできる貴重な機会として近年注目されているのが、インターンシップである。最近では、京都府福知山市がバリエーション豊かなコースを用意し、参加者のニーズに合わせて選択を可能にしたり（稲継・大谷 2021）、岐阜県羽島市が会計年度任用職員として約1カ月有償で受け入れるなど⁶⁾、さまざまな工夫を凝らす自治体も出てきている。

埼玉県ふじみ野市では、2019年に採用枠の一部でインターンシップを1次試験に課す試みを開始した。同市によれば、採用時のミスマッチ防止に効果的であり、新型コロナウイルスの影響でその後は実施していないものの、いずれ再開したいと考えているそうである（稲継・大谷 2021）。2022年、政府はインターンシップの評価を採用選考に活用することを認める方針を打ち出した。今後は自治体でもこのような取り組みが増えていく可能性がある。

表1 採用時のミスマッチを防ぐため採用試験の前に実施している取り組み（複数回答可）

（単位：実数と％）

取り組みの内容	実施団体数及びその割合							
	都道府県 (n=47)		政令指定都市 (n=20)		その他の市区 (n=662)		町村 (n=602)	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
募集パンフレットやホームページに、仕事内容や勤務条件の詳細を明示している	46	97.9	20	100.0	358	54.1	214	35.5
採用に関する説明会を開催している	46	97.9	20	100.0	202	30.5	43	7.1
各大学が主催する就活生向け説明会に参加している	47	100.0	20	100.0	235	35.5	19	3.2
民間事業者等が主催する就活生向け合同説明会に参加している	45	95.7	19	95.0	170	25.7	22	3.7
若手職員による受験前相談会を開催している	22	46.8	10	50.0	49	7.4	6	1.0
職場見学会を開催している	37	78.7	16	80.0	44	6.6	7	1.2
学生インターンを受け入れている	44	93.6	18	90.0	429	64.8	114	18.9
特に何もしていない	0	0.0	0	0.0	76	11.5	262	43.5
その他	18	38.3	6	30.0	42	6.3	27	4.5

注：「その他の市区」には各特別区を含み、特別区人事委員会を除く。

「その他」の具体例としては、SNS・動画による情報発信、OBによる大学訪問、保護者向け説明会の開催等。

出所：大谷（2019b）

V 試験日程の前倒しとその影響

自治体の採用試験については、その試験内容の見直し以外にもさまざまな見直しが行われている（表2）。

中でも近年目立つのは、「試験日程の前倒し」

である。民間企業の内々定は、自治体の採用試験の結果が出るよりだいぶ早く出てしまう。最初は公務員を第一志望にしていたも、先に内々定が出た企業に決めてしまう就活生も少なくない。そのため、少しでも試験結果を早く出そうと、（一部の職種や採用枠だけの実施も含め）試験日を前倒しする自治体が増えている（茨城県、福井県、静岡

表2 採用試験の実施方法の工夫等（一般職、2016～2020年度、複数回答可）

	都道府県 (n=47)	指定都市 (n=20)	市区町村 (n=1722)	合計 (n=1789)
①受験資格の緩和 （年齢上限の引き上げ・撤廃等）	24 (51.1%)	14 (70.0%)	689 (40.0%)	727 (40.6%)
②試験日程の変更 （試験日程の前倒し・短縮、実施日の変更等）	21 (44.7%)	8 (40.0%)	405 (23.5%)	434 (24.3%)
③試験実施日を休日に設定 （就労中の受験者への配慮等）	5 (10.6%)	4 (20.0%)	513 (29.8%)	522 (29.2%)
④試験会場の管外設置 （テストセンターの活用等を含む）	13 (27.7%)	3 (15.0%)	228 (13.2%)	244 (13.6%)
⑤教養試験・専門試験・論文試験等の 試験対策が必要な科目の廃止	19 (40.4%)	11 (55.0%)	318 (18.5%)	348 (19.5%)
⑥SPI等の適性検査の導入	9 (19.1%)	9 (45.0%)	427 (24.8%)	445 (24.9%)
⑦口述試験、グループワーク等の人物試験の 配点比率の増加	6 (12.8%)	3 (15.0%)	261 (15.2%)	270 (15.1%)
⑧WEB面接の導入	4 (8.5%)	1 (5.0%)	84 (4.9%)	89 (5.0%)
⑨録画面接の導入	0 (0.0%)	0 (0.0%)	23 (1.3%)	23 (1.3%)
⑩その他の既存試験の見直し	18 (38.3%)	7 (35.0%)	102 (5.9%)	127 (7.1%)

注：「市区町村」には特別区人事委員会を含む。

出所：総務省「地方公務員の職員採用試験の実施方法に関する調査（勤務条件等に関する調査の附帯調査）」に一部加算

県、滋賀県、京都府、笛吹市など)⁷⁾。

かつては、東京都以外の道府県・政令指定都市はほぼ同じ試験日であった。市町村も A 日程、B 日程などいくつかのグループに分かれて同じ日に採用試験を実施していた。それが前述のとおり、民間を意識して前倒しで実施されるようになり、さらには、国や他の自治体の試験日も意識して少しでも早く試験を実施しようとする自治体が出てくるようになった⁸⁾。

自治体の人事担当者からは、「合格発表後あるいは選考途中段階での辞退者が多い」「筆記試験の負担軽減により受験者数は増えたものの、市外からの受験者が増えた結果、合格発表後の辞退者も多くなり、必要な人員を確保しにくくなっている」「本市の職員になりたいのではなく、どこでも良いから公務員になりたい受験者が多く、採用後の辞退が発生している」、といった声も聞こえてくる（大谷 2019b）。

受験者負担軽減型の採用試験は、比較的軽い気持ちでとりあえず受験してみようという者を誘引しようとするものである。そのため、志望順位の高い民間企業から内々定が出れば、あっさりと受験を取りやめるのは当然である。その上、試験日を他の自治体とずらす自治体が増えたことで、他の自治体との併願が可能になった。優秀な人物が複数の自治体から合格を勝ち取れば、自ずと辞退者の数も増加する。前出のアンケート調査において、筆者が 2017 年度時点の事務（一般行政）区分の合格者辞退率を調べたところ、都道府県で約 20%、政令指定都市で約 16%、その他の市区と町村で 10% 前後と、かなりの高い率を示しており、2010 年度に比べて 3~6% 程度も上昇していた（大谷 2019b）。

民間企業との併願はともかく、他の自治体と試験日をずらして受験者数が増えたとしても、それは他の自治体との併願が増えただけで、受験者の実数はさほど増えていない可能性もある。この点については今後分析が必要であるが、辞退率の高さからすると、限られた自治体職員志望者の奪い合いが激しくなっているだけのようにも思われる。

VI おわりに

冒頭でも述べたとおり、自治体を取り巻く環境を踏まえれば、自治体は今後も少数精鋭の職員で運営せざるを得ない。そのためには、求める人物像をより具体的に定め、どのような資質・能力を持つ人物を、どのような手法によって採用するのかを明確にして、試験の内容や手法を見直し、入口の選抜精度を高める必要がある。

求める人物像は、通常、各自治体の人材育成基本方針に定められている。近年、総務省が自治体への導入を推進している「人材マネジメント⁹⁾」の考え方によれば、人材はあくまで経営資源の 1 つであり、自治体経営の全体方針がまずあって、それを達成するにはどのような人材をどのように確保・育成・活用するか、となるはずである。ところが、全体方針である組織理念を設定している自治体は 3 分の 2 程度にとどまっており¹⁰⁾、組織理念を設定している自治体においても、求める人物像とリンクしている自治体は少ない。これでは真に必要な人材を採用することは覚束ない。

例えば、採用強化には職場環境の改善や人材育成の見直しが必要であり、育成には人事評価が必要であるなど、人事諸施策は互いに連関している。まず明確な組織目標を定め、それを踏まえてより具体的な「求める人物像」を示した上で、他の人事諸施策への影響も考慮しながら、広い視野で採用施策を展開することが求められる。

また、若年層の流出が著しい、大企業との競争が激しいなど、受験者を集めようにも人事当局、あるいは、自治体だけの努力では如何ともし難い地域があることも事実である。近年では、新卒一括採用を見直し、中途採用の比率を上げる自治体も増えてきており、例えば神戸市では一般行政職の新卒と社会人経験者の採用人数を半々にすると表明している¹¹⁾。さらに、公務員経験者を対象とする採用試験を実施したり（愛知県、愛媛県）、育児や介護等のため退職した職員を再度採用する制度を創設したり（富山県、静岡県、釧路市、那須塩原市など）といった取り組みも見られるようになった¹²⁾。

現在、政府の地方制度調査会では、採用が困難な職種等について、自治体が連携して共同で人材を活用する議論も進んでいる。例えば、都道府県や連携中枢都市圏の中心自治体などが、連携協約の締結を通じて人材を供給するといったことが考えられるという¹³⁾。

人材の共同活用まではいかなくとも、複数の自治体が採用試験（1次試験）を共同で実施し、2次試験以降は各自治体を実施するという取り組みは既に行われている。1回の試験で複数の自治体へのエントリーを可能とし、受験者数の増加を図ろうとするものである。例えば、奈良県では2016年度から県と県内の希望する市町村が共同で土木職の採用試験を実施しており（大谷 2020）、大阪府太子町・河南町・千早赤阪村の3町村では2023年度から共同で複数職種の採用試験を実施している¹⁴⁾。

今後は、人材マネジメントの考え方を踏まえつつ、他自治体と競争するばかりではなく、互いに連携することも視野に入れて、職員の採用活動を戦略的に進める必要があるだろう。

- 1) 都道府県は取りまとめた市町村分の結果も含めて総務省のヒアリングを受ける。
- 2) 中途採用は、採用人数のばらつきによっていつになった年齢構成は正にも活用されている。最近では、氷河期世代を対象とする採用試験を多くの自治体が実施した。
- 3) より細かく見ていくと、都道府県及び政令指定都市とそれ以外の市区及び町村では、傾向に差が見られる。前者は従来型の教養試験・専門試験を依然として実施している（あるいは実施する枠を残している）割合が高く、後者は低い。これは、前者は法制度等を扱う事務が比較的多いのに対し、後者は住民と直接接する仕事が多いため、ペーパーテストで測るような知識よりもコミュニケーション能力を重視しており、それが民間型の採用方法に親和的であるためと思われる。
- 4) 同様の指摘は、高橋（2010）のモデルを用いて考察した田井（2022）でもなされている。
- 5) （一社）地方行政財政調査会と共同で実施。回収率74.4%（都道府県及び政令指定都市100%、その他の市区83.4%、町村64.9%）。結果の詳細は大谷（2019b）を参照されたい。
- 6) 時事通信社 iJAMP 2023 年 7 月 11 日付。
- 7) iJAMP 2023 年 2 月 3 日付、17 日付、20 日付、24 日付、27 日付、3 月 8 日付。
- 8) 2024 年度から国家公務員総合職は試験を前倒しして 3 月に実施（1次試験 3 月 17 日、最終合格発表 5 月下旬）することになったため、自治体の採用試験の早期化もこれまで以上に進むことが予想される。

- 9) 組織理念の実現に向けて、組織目標を達成するために、職員の能力を最大限に引き出し、発揮させ、職員の成長が組織力の向上につながるよう、人材の確保、育成、評価、配置、処遇等を戦略的に実施すること（総務省「地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会（令和3年度）報告書」）。
- 10) 総務省「人材育成等に関する調査結果概要」（令和3年4月1日時点）。
- 11) iJAMP 2023 年 5 月 30 日付、日経グローバル 2023 年 6 月 5 日号（No. 461）。
- 12) iJAMP 2022 年 2 月 18 日付、8 月 30 日付、2023 年 3 月 13 日付、14 日付、5 月 11 日付。
- 13) iJAMP 2023 年 7 月 23 日付。
- 14) iJAMP 2023 年 7 月 21 日付。

参考文献

- 稲継裕昭（2000）『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社。
- （2008）『プロ公務員を育てる人事戦略——職員採用・人事異動・職員研修・人事評価』ぎょうせい。
- （2009）『現場直言！自治体の人材育成』学陽書房。
- 稲継裕昭・大谷基道（2021）『職員減少時代の自治体人事戦略——現場のリアルな悩みを解決する！』ぎょうせい。
- 大谷基道（2019a）「ポスト分権改革時代における自治体の職員採用」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事——政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第7章、第一法規。
- （2019b）「地方自治体における職員採用試験の見直しとその効果——都道府県・市区町村アンケート調査の結果から」『獨協法学』108号、pp. 406-428。
- （2020）「技術職・専門職の採用難をどう打開するか」『都市問題』111巻12号、pp. 47-56。
- （2021）「人事」北山俊哉・稲継裕昭編『テキストブック 地方自治〔第3版〕』第7章、東洋経済新報社。
- （2022）「職員半減時代に向けた自治体の人材確保」『市政』840号、pp. 40-42。
- 田井浩人（2022）「自治体における職員採用のあり方に関する一考察——採用の「募集モデル」に対する批判的検討」『都市とガバナンス』38号、pp. 94-102。
- 高橋潔（2010）「就職・採用活動におけるマーケティング・モデルからの脱却」『国民経済雑誌』202巻1号、pp. 114-128。
- 服部泰宏（2016）『採用学』新潮社。
- 堀田聡子（2007）「採用時点におけるミスマッチを軽減する採用のあり方——RJP（Realistic Job Preview）を手がかりにして」『日本労働研究雑誌』No. 567、pp. 60-75。
- 松本英昭（2017）『新版 逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』学陽書房。
- Porter, L. W., Lawler, E. E. and Hackman, J. R. (1975) *Behavior in Organizations*, New York: McGraw-Hill.
- Wanous, J. P. (1973) "Effects of a Realistic Job Preview on Job Acceptance, Job Attitudes, and Job Survival," *Journal of Applied Psychology*, Vol. 58, No. 3, pp. 327-332.

おおたに・もともち 獨協大学法学部教授。主著に『現代日本の公務員人事——政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』（共編著、第一法規、2019年）。行政学・地方自治論専攻。