

自治体行政における「人財」としての若手職員・女性職員をめぐる

労務環境と地域コミュニティ活動による PSM (Public Service Motivation) の向上に関する研究のための基礎調査結果報告

宇佐美 淳¹

Report on the Results of Preliminary Survey for Research on Improving Public Service Motivation (PSM) through Labor Conditions Surrounding Young and Female Staffs as "Human Resources" in Local Government Administration and Community Activities

USAMI Jun

1. はじめに

自治体職員は、今般の新型コロナウイルス感染症の蔓延拡大に伴う業務量の増大等、限られた人員の中で様々な政策分野の膨大な事務を処理する必要に迫られている。嶋田は、コロナ禍で人員不足が顕著に生じた保健所に関して、行政の効率化を目指して自治体職員の削減を一方向的に追求してきたことの限界が随所で明らかになっており、その限界をカバーしてきたのが、各職員の「PSM (Public Service Motivation)」であったと思われるが、それに頼り続けるのは、ある種の「やりがい搾取」であろう (嶋田 2020 : 22) と指摘する。

具体的に、嶋田は、コロナ禍の中で、クレームを受ける機会が増えたり、現場ベースの仕事ができなくなることで、何をしたらよいか分からなくなったりすることが、モチベーションの低下に繋がってしまう (同上) と指摘する。その上で、嶋田は、日常的なマネジメント実践を通じて、その影響を緩和することは可能であり、例えば、クレームに直面した部下に対して、仕事の意味や自治体職員の存在意義を改めて伝えるとか、自信を失いそうな部下に対して、良いところを具体的に挙げながら自信を持たせ、かつ、しっかり期待を伝えた上で、何をどうすれば良いのかを投げかけ、一緒に考え、具体的なアドバイスをする等、職場内のフォロー体制を整えるとか、目標を見失っている部下に対して、目標設定をしたりする方法を提案する (同上)。

¹ 昭和女子大学現代ビジネス研究所研究員、法政大学大学院公共政策研究科兼任講師、公益財団法人山梨総合研究所研究員。

この嶋田による提案は、上司と部下との関係で示されているが、これらの多くは同僚間での関係でも通用する。しかし、研修の実施等を含め制度化しておかなければ、個々の職員による対応の差が生じてしまう。

そうした公務員の疲弊をめぐっては、厚生労働省を始め国家公務員、特に若手官僚の早期退職の問題が注目されるものの、地方公務員、つまり自治体職員の中でも若手職員や、その中でも女性職員の早期退職についてはあまり大きく取り上げられない。

民間企業における若手職員や、その中でも女性職員の早期退職と同様、自治体行政においてもその理由は様々見られる中で、単にライフサイクル上の問題だけでなく、入庁前に抱いていた理想や思い描いていたキャリア形成と入庁後の現実とのギャップや、自治体職員（公務員）としてのやりがい（PSM（Public Service Motivation））の喪失を要因とするメンタルヘルス不調も大きな要因の1つとして挙げられる。

本報告では、これまで十分には明らかにされてこなかった、自治体行政の若手職員及びその中の女性職員の早期退職をめぐる現状を明らかにし、自治体行政の若手職員及びその中の女性職員の早期退職をめぐる真の要因は何なのかを探る中で、その効果的な対応策を検討するための基礎調査の結果をまとめる。

2. 全国の自治体における若手職員の早期退職に関する現状分析

まず、自治体における若手職員の早期退職の現状について、全国ではどのようになっているのか。総務省が毎年全国の自治体を対象に行っている地方公務員（以下、自治体職員と言い換える）の退職状況等調査結果を見てみる。

自治体職員の退職者数について、2013年度から2021年度までの9年間の変化をたどってみると離職者総数の増減及びその内の定年退職者数は、各世代の状況によっても影響されるが、普通退職者数はこの9年間で7.4ポイント増加している。この点、これまでも離職者総数及びその内の定年退職者数の増減については取り上げられてきたが、普通退職者数、特に早期の自治体退職者数に注目した分析は少ないものと思われる。

次に、普通退職者の内、25歳未満、25歳以上30歳未満、30歳以上35歳未満の若手職員層の変化について、そもそも退職者数の増減は、その時々々の社会的情勢が影響している面が強いものと思われる。特に、入庁間もない若い世代の自己都合退職は、働き方の多様性が進んでいる影響とも言い得るものとも考えられる。その上で、3つの年代全体でその割合が高い順番は、25歳以上30歳未満が第1位、30歳以上35歳未満が第2位、25歳未満が第3位となっている。これらを単純に大学卒業後直ぐに入庁した職員（22歳と仮定する）を例にとると、入庁後3年以上8年未満が第1位、入庁後8年以上13年未満が第2位、入庁後3年未満が第3位という結果となる。

3. 全国 WEB アンケート調査

(1) 調査研究に関する倫理

そうした自治体行政における若手職員や女性職員をめぐる労務環境に関するより詳細な実態を把握するため、スクリーニング調査（事前調査）による対象者の抽出から本調査まで、2023 年 12 月から 2024 年 1 月に掛けて WEB アンケート調査を行った。

本報告における調査を実施するにあたっては、昭和女子大学現代ビジネス研究所の研究倫理教育を受講し、調査対象者への心理的負担を可能な限り軽減するとともに、匿名性の確保を徹底した上で進めた。そうした点では、心理的負担も少なく匿名性も高い WEB アンケート調査の手法が理に適っていたものと考ええる。

特に、本報告における調査においては、質問内容で地方公務員の退職経験とその理由としてのメンタル不調等について触れることから、事前にその旨説明した上で、同意のあった人のみから回答を得ている。

(2) スクリーニング調査（事前調査）

スクリーニング調査（事前調査）については、2023 年 12 月に 2 回にわたって実施した²。ここでは 2 回分の結果をまとめて報告する。

まず、現在（回答日）までの地方公務員の退職経験（任期付職員は含むが会計年度任用職員（旧嘱託職員）は除く）については（n=7,485）、「はい」が 16.3%、「いいえ」が 83.7%となっている。

その内、退職経験がある人の主な退職理由については（n=1,223）、「給与が少なかつたため」が 20.5%で最も高く、次いで「休暇が取りにくかつたため」と「キャリアアップのため」がともに 20.0%、その後に「メンタル面での不調のため」が 16.8%で続いている。

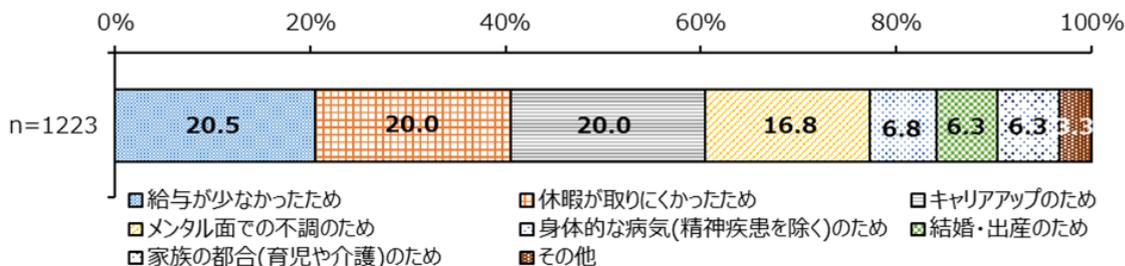


図 1 地方公務員時の主な退職理由（SA）

出典：自治体行政における若手職員・女性職員の早期退職に関する実態調査（以下同様のため省略）

² 2023 年 12 月 21 日～24 日と同月 22 日～29 日までの 2 回、株式会社ジャストインシステムで提供している Fastask に登録されている全国の 20～34 歳の男女計 9,011 人を対象に（1 回目は 26,134 に配信し 2,438 人から、2 回目は 120,207 人に配信し 6,573 人からそれぞれ回答を得ている）、WEB アンケート調査により実施し、計 7,485 人（1 回目は 2,090 人から、2 回目は 5,395 人からそれぞれ回答を得ている）から回答を得ている（回答率：83.1%）。

次に、調査結果を深掘りするため、主な退職理由に関するクロス集計を行った。性別について、男性では (n=557)、「給与が少なかったため」が 23.7%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が 21.2%、「休暇が取りにくかったため」が 19.4%、「メンタル面での不調のため」が 15.1%となっている。女性では (n=666)、「休暇が取りにくかったため」が 20.4%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が 18.9%、「メンタル面での不調のため」が 18.3%、「給与が少なかったため」が 17.9%となっている。

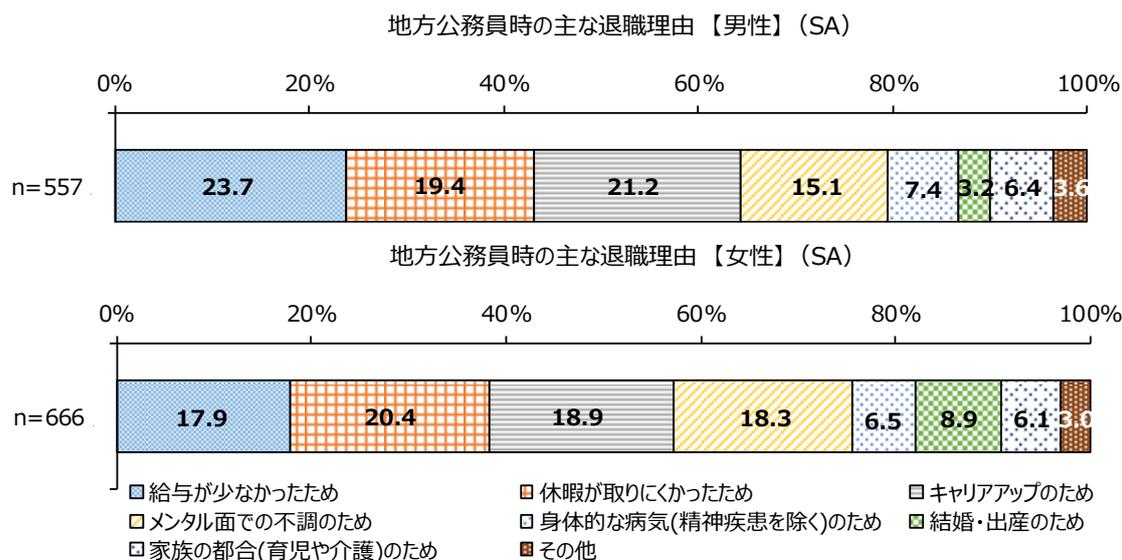


図 2 地方公務員時の主な退職理由【男性】【女性】(SA)

男性ではキャリアアップが全体よりも 1.2 ポイント、女性よりも 2.3 ポイント高い割合を示すとともに、女性ではメンタル面での不調が全体よりも 1.5 ポイント、男性よりも 3.2 ポイント高い割合を示している。

次に、年齢とのクロス集計について、20～24 歳では (n=337)、「給与が少なかったため」が 22.6%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が 19.9%、「休暇が取りにくかったため」が 19.6%、「メンタル面での不調のため」が 14.8%となっている。25～29 歳では (n=450)、「休暇が取りにくかったため」が 20.2%で最も高く、次いで「給与が少なかったため」と「メンタル面での不調のため」がともに 19.8%、「キャリアアップのため」が 18.0%となっている。30～34 歳では (n=436)、「キャリアアップのため」が 22.0%で最も高く、次いで「給与が少なかったため」と「休暇が取りにくかったため」がともに 19.7%、「メンタル面での不調のため」が 15.4%となっている。

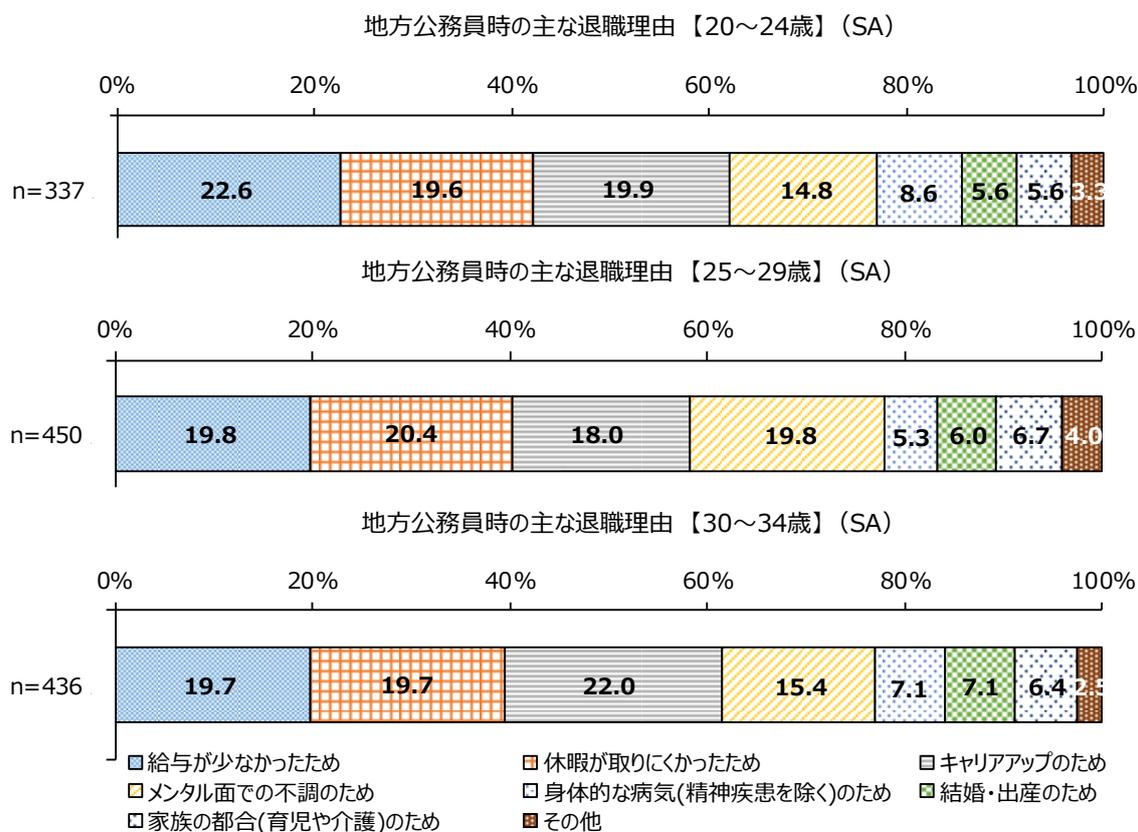


図3 地方公務員時の主な退職理由【20～24歳】【25～29歳】【30～34歳】(SA)

年代毎に主な退職理由が僅かな差ではあるが異なっており、入庁後直ぐの20代前半では給与面が目立つとともに、入庁後ある程度経過した30代前半では、キャリアについて考えるタイミングとなっていること、その間の20代後半では、給与面と同率でメンタル不調が高くなっており、メンタル不調が最も低い20代前半とは5ポイントも差がついていることが分かる。

次に、性別と年齢とのクロス集計について、男性の20～24歳では(n=172)、「給与が少なかったため」が25.6%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が23.8%、「休暇が取りにくかったため」が20.3%、「メンタル面での不調のため」が12.8%となっている。男性の25～29歳では(n=184)、「給与が少なかったため」が22.3%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が20.1%、「休暇が取りにくかったため」が19.6%、「メンタル面での不調のため」が13.6%となっている。男性の30～34歳では(n=203)、「給与が少なかったため」が23.1%で最も高く、次いで「キャリアアップのため」が19.7%、「休暇が取りにくかったため」と「メンタル面での不調のため」がともに18.2%となっている。

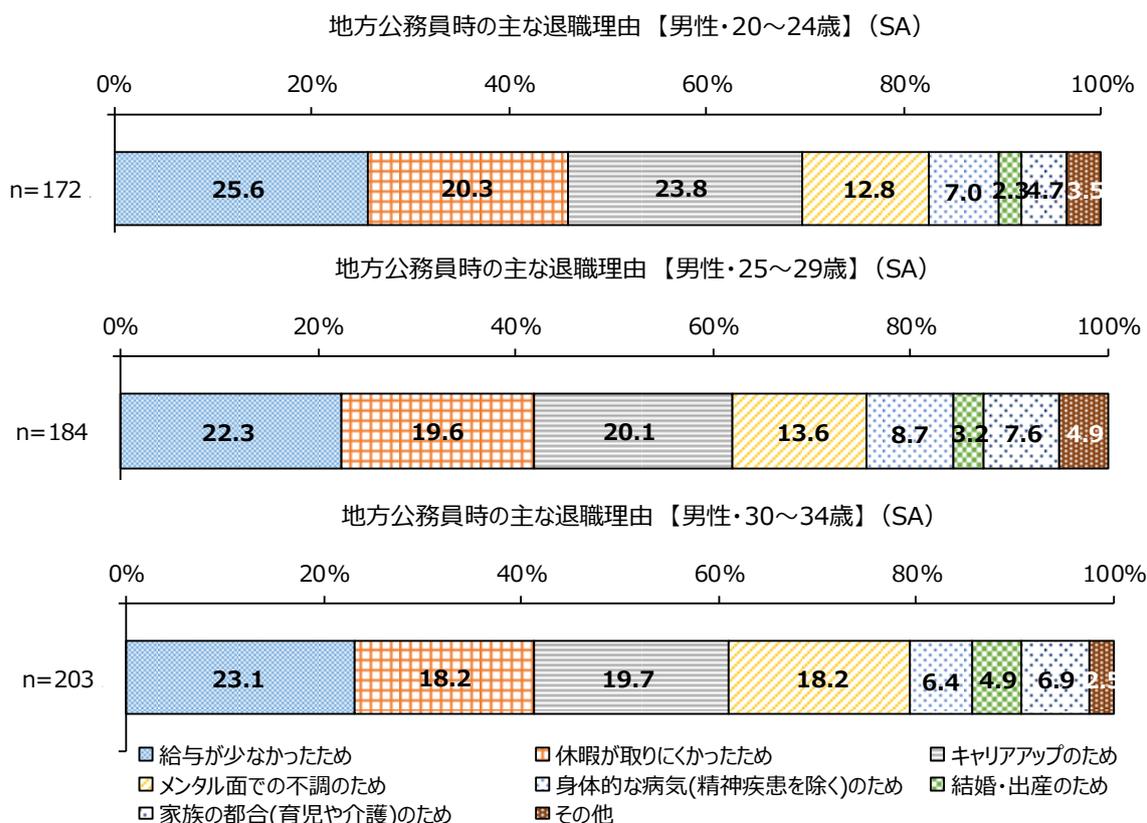


図4 地方公務員時の主な退職理由【男性・20～24歳】【男性・25～29歳】【男性・30～34歳】(SA)

一方、女性の20～24歳では(n=165)、「給与が少なかったため」が19.4%で最も高く、次いで「休暇が取りにくかったため」が18.8%、「メンタル面での不調のため」が17.0%、「キャリアアップのため」が15.7%となっている。女性の25～29歳では(n=266)、「メンタル面での不調のため」が24.1%で最も高く、次いで「休暇が取りにくかったため」が21.1%、「給与が少なかったため」が18.0%、「キャリアアップのため」が16.5%となっている。女性の30～34歳では(n=235)、「キャリアアップのため」が23.8%で最も高く、次いで「休暇が取りにくかったため」が20.8%、「給与が少なかったため」が16.6%、「メンタル面での不調のため」が12.7%となっている。

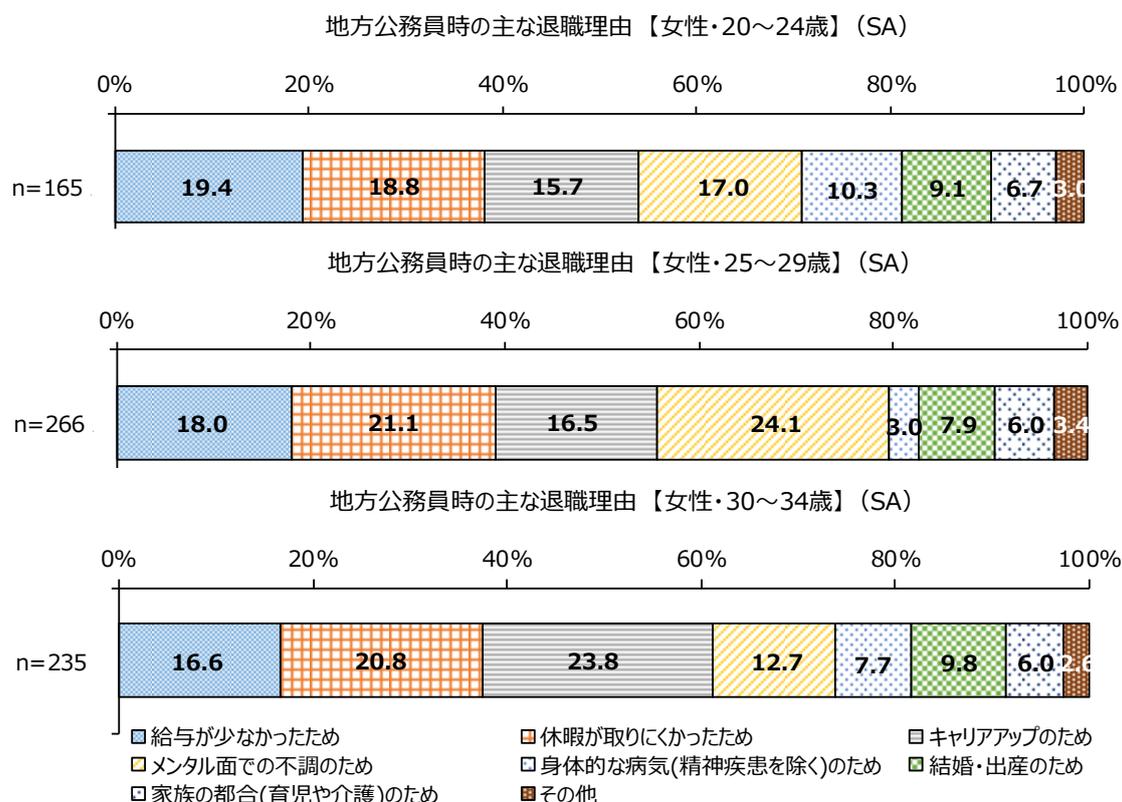


図5 地方公務員時の主な退職理由【女性・20～24歳】【女性・25～29歳】【女性・30～34歳】(SA)

男性の年齢別については、男性全体のトレンドと比較すると、特に30～34歳の「メンタル面での不調のため」の割合が若干高いことが分かった。また、年齢別全体のトレンドと比較すると、特に25～29歳の「キャリアアップのため」の割合が高いことが分かった。

一方、女性の年齢別では、女性全体のトレンドと比較すると、特に25～29歳の「メンタル面での不調のため」の割合がかなり高いこと、また、年齢別全体のトレンドと比較すると、特に20～24歳の「キャリアアップのため」の割合が低いことが分かった。

(3) 本調査

本調査は、2023年12月から2024年1月の期間で、スクリーニング調査（事前調査）で、過去に地方公務員を退職した経験があり、その理由として、「メンタル面での不調のため」を始め、「身体的な疾患（精神疾患を除く）のため」、「結婚・出産のため」、「家族の都合（育児や介護）のため」、「その他」と回答した人を対象に実施した³。

³ 2023年12月26日～2024年1月2日までの期間で、スクリーニング調査（事前調査）で、過去に地方公務員を退職した経験があり、その理由として、「メンタル面での不調のため」を始め、「身体的な疾患（精

まず、地方公務員時の職種については(n=407)、「行政事務(学校事務や警察事務を含む)」が17.4%で最も高く、次いで「教員」が13.5%、「社会福祉士」が12.3%となっている。

次に、地方公務員時の所属自治体の規模については(n=407)、「一般市」が31.7%で最も高く、次いで「都道府県」が18.4%、「中核市」が12.8%となっている。

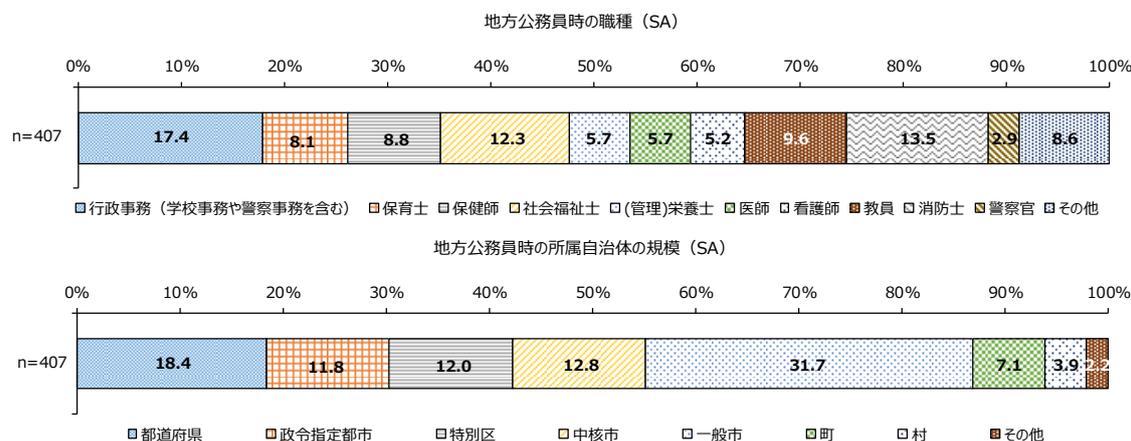


図6 地方公務員時の職種及び所属自治体の規模 (SA)

次に、退職の主な理由における「メンタル面での不調」との関係については(n=407)、「職場の人間関係が合わなかった」が30.2%で最も高く、次いで「プライベートな問題のため」が19.4%、「長時間労働のため」が16.2%、「理想の自治体職員像と現実の業務との間にギャップを感じた」が10.8%となっている。

次に、休暇取得時・休職の際ないし休暇明け・復職の際の人事担当部署や所属部署からの十分な支援の有無については(n=407)、「まあまああった」が34.4%で最も高く、次いで「あまりなかった」が21.9%、「休暇の取得も休職もしていない」が14.3%となっている。これらの内、「十分あった」と「まあまああった」を合わせると5割弱で何らかの支援があったこと、逆に「あまりなかった」と「まったくなかった」を合わせると3割強で支援が十分ではなかった様子が窺える。

なお、「理想の自治体職員像と現実の業務との間にギャップを感じた」と回答した理由の内主なものとしては、「チームでまとまって仕事をしない」、「1つの業務に1人で助け合えない」、「予算の使い切りや不足の発生など予算配分がおかしい」、「上層部が現場を理解しておらず、子どもを守る体制が全く足りていない」などが挙げられた。

神疾患を除く)のため」、「結婚・出産のため」、「家族の都合(育児や介護)のため」、「その他」と回答した484人を対象に、WEBアンケート調査により実施し、428人から回答を得ている(回答率:92.2%、なお、回答の中に地方公務員の退職経験がない回答が13人、スクリーニング調査(事前調査)同様、質問内容で地方公務員の退職経験とその理由としてのメンタル不調等について触れることから、事前にその旨説明した上で、同意のあった407人のみから回答を得ている(有効回答率:84.1%)。

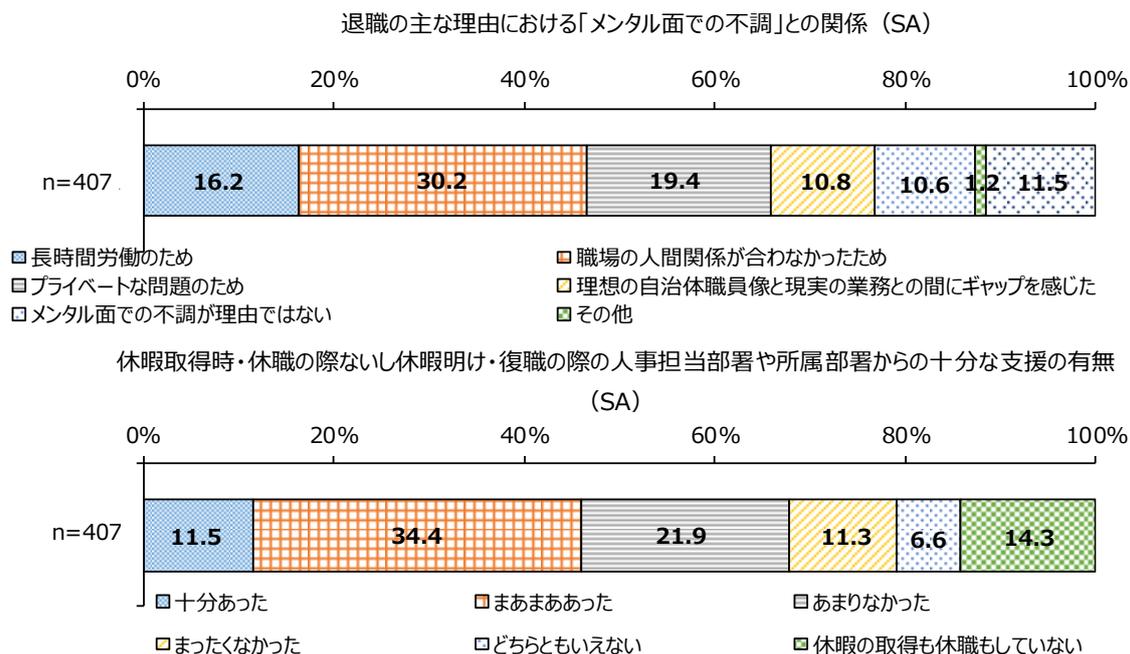


図7 退職の主な理由における「メンタル面での不調」との関係 (SA) / 休暇取得時・休職の際ないし休暇明け・復職の際の人事担当部署や所属部署からの十分な支援の有無 (SA)

次に、地方公務員時の所属自治体における人材育成方針（それに基づく各種研修等）のキャリア形成への影響については（n=407）、「まあまあ有効だった」が 39.1%で最も高く、次いで「あまり有効ではなかった」が 24.3%、「わからない」が 16.7%となっている。これらの内「とても有効だった」と「まあまあ有効だった」を合わせると 5 割弱である程度有効であったこと、逆に「あまり有効ではなかった」と「まったく有効ではなかった」を合わせると 3 割強で有効性が十分ではなかった様子が窺える。

なお、十分な支援が「あまりなかった」または「まったくなかった」と回答した人に対し、具体的に望む支援について質問したところ、主なものとしては「復帰しやすい環境づくり」、「職場に戻りやすい雰囲気づくり」、「周りの対応が腫れものを扱う、または情けない人のように扱われたので、対応研修などを実施して欲しかった」、「面接などの相談体制」、「適切な人数配置による業務改善」、「他職員への聞き取り調査と適切な指導」、「こちら側の気持ちに寄り添う」、「新人が相談できる場所」などが挙げられた。

最後に、地域における活動の時間創出によるモチベーション（やる気）への影響については（n=407）、「まあまあ感じる」が 43.5%で最も高く、次いで「あまり感じない」が 21.1%、「わからない」が 12.5%となっている。これらの内「大いに感じる」と「まあまあ感じる」を合わせると 6 割弱でモチベーションにつながることに、逆に「あまり感じない」と「まったく感じない」を合わせると 3 割弱でモチベーションにはつながらない様子が窺える。

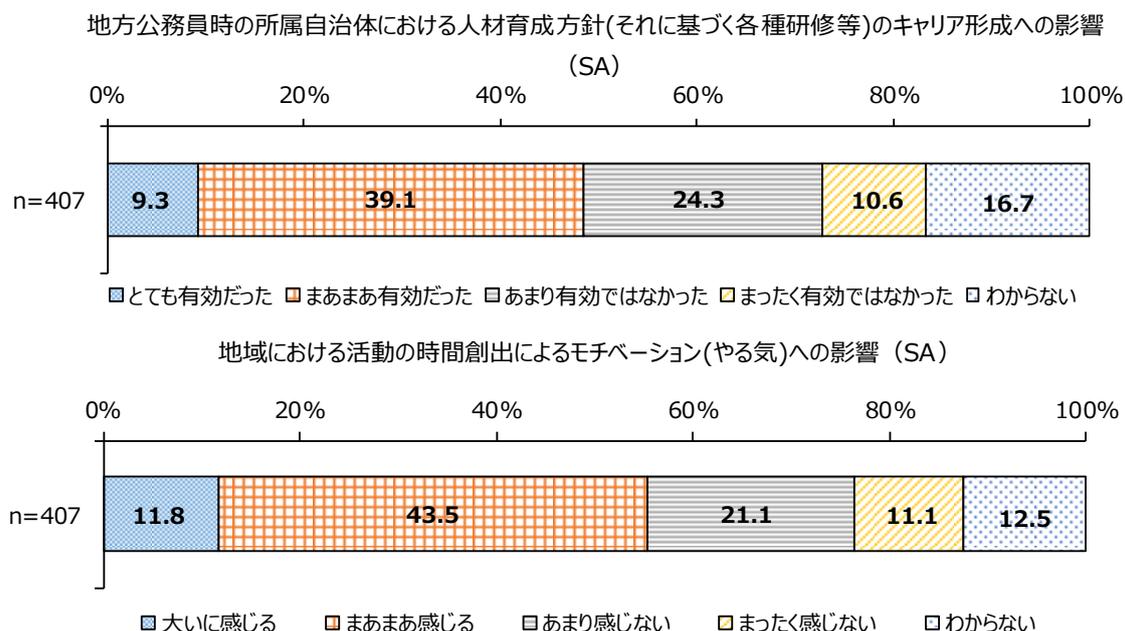


図 8 地方公務員時の所属自治体における人材育成方針（それに基づく各種研修等）のキャリア形成への影響 (SA) / 地域における活動の時間創出によるモチベーション(やる気)への影響 (SA)

4. おわりに

以上、本報告では、紙幅の関係上、あくまで今回実施した調査結果の報告に止めた。今後は、先行研究の整理や事例の分析を始め、自治体行政の若手職員及びその中の女性職員の声をまとめる形での定性的調査を実施し、課題の深掘りや改善策の検証を裏付けるデータを示すとともに、自治体行政の若手職員及びその中の女性職員の早期退職を防ぐための具体的取組 1 つとして、地域コミュニティ活動を通したやりがいの醸成については、成功事例を示すことにより、自治体間での政策波及にもつなげていきたい。

<参考文献>

- ・嶋田暁文（2020）「自治体職員のモチベーションと新型コロナ対応」『ガバナンス』通巻 236 号、20-22 頁。
- ・総務省自治行政局公務員部公務員課女性活躍・人材活用推進室（2022）「令和 4 年度地方公務員の退職状況等調査」※他各年度の調査結果
- ・田井浩人（2017）「Public Service Motivation 研究の到達点と課題：日本での研究始動に向けて」九大法学会編『九大法学』114 号、162-212 頁。
- ・吉村臨兵（2023）「若い自治体職員のいま—自治労福井県本部「若手職員意識調査」結果から」自治研中央推進委員会編『月刊自治研』760 号、18-27 頁。 他