

優秀な人材を確保するために ～受験者の誘引とミスマッチの解消～



獨協大学法学部 教授
大谷 基道

はじめに

日本は既に人口縮減期に入っている。総務省の自治体戦略2040構想研究会がその第二次報告において言及したとおり、近い将来、我が国の労働力の絶対量は大きく不足し、自治体も現在のような体制で運営を継続するのは極めて困難になると予測されている。その頃にはAIやRPA^{*1}の導入も進み、自治体行政は少数精鋭の職員によって担われることになるであろう。したがって、職員一人ひとりの資質や能力が現在よりも極めて重要になる。

高い資質や能力を持つ職員を確保するには、採用後の育成も重要ではあるが、初めからより良い人材を採用の方が効果的である。民間企業では戦略的な採用を行うところが多く見られるのに対し、そのような自治体はまだまだ少ない。そこで、本稿では自治体における職員採用の中核をなす新卒者向け採用試験のあり方について検討することとしたい。

1 自治体における職員採用試験の変遷

かつて自治体の採用試験は、概ね教養試験、専門試験、論文試験、面接試験の組み合わせにより実施されていた。成績主義に基づく任用を意識した「学力重視型」の採用試験である。しかし、筆記試験の成績を重視すると、試験勉強が得意な偏差値エリートのような同質性の高い者ばかりが採用されがちになる。その一方で、社会・経済情勢の変化により行

政需要の複雑化・多様化が進展すると、それに対応できる人材が必要とされるようになっていった。そこで1980～90年代にかけて、面接試験の重視や集団討論の導入などの見直しを行う自治体が増加した。いわば「人物重視型」の採用試験にシフトしたのである。

2000年代に入ると、地方分権改革に伴い、自治体職員に課題発見・解決能力、コミュニケーション能力など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からの選抜だけでは限界があり、民間企業志望者をはじめ様々な人材の中から選抜できるような工夫が必要である。そこで、準備の負担が大きい筆記試験を廃止し、民間企業に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現れるようになった。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、本稿では「受験者負担軽減型」と呼ぶ。

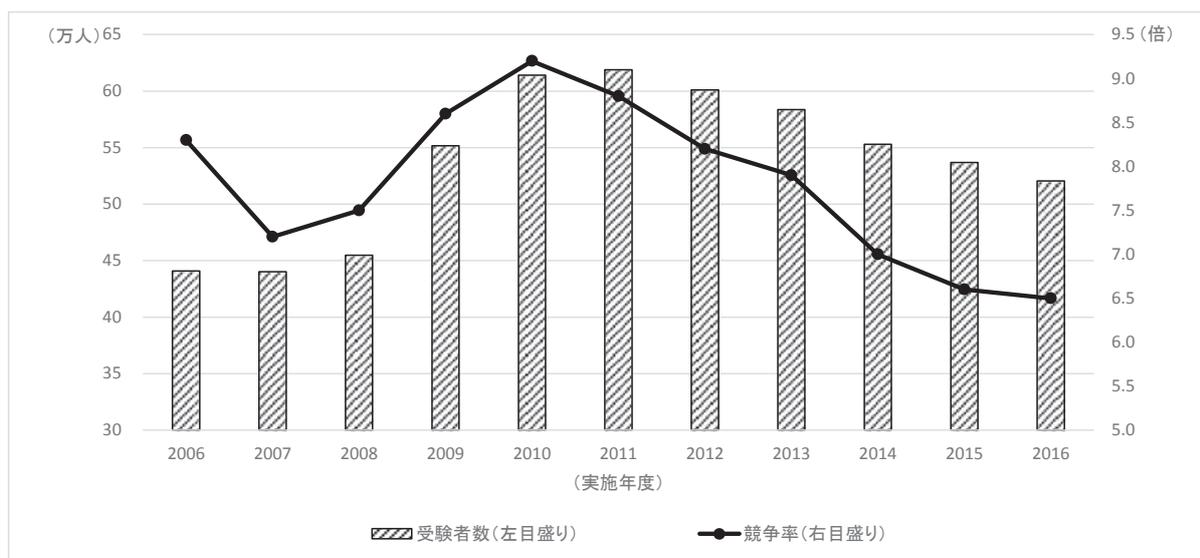
近年、自治体の採用試験の受験者数及び平均競争率は右肩下がりの状況にある(図表1)。そのため、多くの自治体では、受験者数が減少したことで、必要な採用者数を確保できなくなった、あるいは、数は確保できても質が低下したというような課題を抱えている。

このような状況は、民間企業による積極的な採用活動の影響によるものと考えられている。そこで、就活生が民間企業に流れないようにするため、教養・専門試験の廃止、SPI

優秀な人材を確保するために
受験者の誘引とミスマッチの解消

特集／研修紹介

図表1 自治体の採用試験の受験者数及び競争率の推移（総務省調べ）



出所：渡邊（2017）、中澤（2018）をもとに筆者作成。

の導入といった採用試験の見直しを行い、従来の公務員試験対策が不要であることをアピールする自治体が現れるようになった。多様性の確保、換言すれば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、量的な拡大を目的とするものに変容していったのである。

2 採用試験の見直しとその効果

筆者は、自治体の採用試験の動向を正確に把握するため、2018年に一般社団法人地方行財政調査会と共同でアンケート調査を実施した^{*2}。調査対象は全都道府県及び市区町村の合計1,788自治体、回収率は74.4%（都道府県100%、政令指定都市100%、その他の市区83%、町村65%）であった。

図表2は、2017年度、大学新卒者向けに事

図表2 2010年度及び2017年度実施「事務（一般行政）」採用試験の結果

（単位：人）

団体区分	実施年度	実施団体数	応募者数 (A)	受験者数 (B)	最終合格者数 (C)	辞退者数 (D)	実採用者数 (E)	平均競争倍率 (各団体ごとのB/Cの平均)	平均辞退率 (各団体ごとのD/Cの平均)
都道府県 (n=47)	2010年度	47	49,823	34,095	2,903	526	2,234	14.1倍	16.6%
	2017年度	47	40,764	29,823	4,650	1,114	3,129	6.9倍	20.9%
	増減	0	▲9,059	▲4,272	1,747	588	895	▲7.2倍	4.3%
政令指定都市 (n=20)	2010年度	20	27,911	20,898	1,928	218	1,370	12.6倍	13.8%
	2017年度	20	24,154	17,993	2,194	298	1,572	9.1倍	16.4%
	増減	0	▲3,757	▲2,905	266	80	202	▲3.5倍	2.6%
その他の市区 (n=642)	2010年度	618	154,707	121,192	9,602	741	7,787	14.5倍	7.4%
	2017年度	636	124,987	100,724	11,468	1,094	9,042	10.2倍	10.9%
	増減	18	▲29,720	▲20,468	1,866	353	1,255	▲4.3倍	3.5%
町村 (n=602)	2010年度	520	20,011	16,733	1,820	80	1,719	10.1倍	4.2%
	2017年度	555	16,975	13,952	2,248	219	2,004	6.8倍	9.9%
	増減	35	▲3,036	▲2,781	428	139	285	▲3.3倍	5.7%

注) 非公表、資料保存なし、不明などとしている団体の数字は含まれていない。平均競争倍率、平均辞退率については、それらの団体を除いて算出した。

出所：アンケート調査結果に基づき筆者作成。

務（一般行政）の競争試験を実施した団体に対し、その実施結果を尋ねた結果である。2017年度と比較するため、近年では自治体職員採用試験の競争率が最も高かった2010年度の実施結果も同時に尋ねている。この表からは、受験者数が減少傾向にある中で採用人数を増やした結果、競争倍率が大きく低下したことが見てとれる。また、合格者の辞退率も上昇しており、合格を出してもかなりの数の辞退者が出ていることがうかがえる。

なお、試験内容の見直しではないが、年齢上限の撤廃など受験資格年齢を拡大した団体も多い。家庭の事情などで自治体職員への転身を目指す社会人を狙って、受験の門戸を広げていることがうかがえる。

図表3は、2010年度以降に受験者数を確保するため採用試験の見直しを行った自治体に対し、その見直しの内容を尋ねた結果である。

全体的に、教養試験や専門試験を廃止し、SPIなど民間の適性試験を活用する傾向がうかがえる。また、自己PR書類・エントリーシー

ト等の提出、プレゼンテーションやグループワークの導入、個別面接の回数の増加などが新たに行われるようになるなど、筆記試験を廃止する代わりに、民間企業と同様の選考手法を取り入れてきたことがうかがえる。

さて、このような採用試験の見直しは効果を発揮したのだろうか。2010年度以降に見直しを行った自治体を対象に、その効果を尋ねた。紙幅の都合で詳細は割愛するが、概ね次のとおりの結果が得られた。

量的な面については、受験者数の増加に一定の効果が認められた。ただし、自治体の規模が小さくなるほど、その効果は限定的であった。また、質的な面については、「事務処理能力」、「コミュニケーション能力」、「仕事に取り組む姿勢（公務への意欲）」の変化を尋ねてみたが、いずれも大きな変化は見られなかった。ただし、「採用後数年しか経過していないため判断できない」「試験の見直しによるものなのか判別できない」などの理由により、採用者の質の変化を把握しかねている自治体も

図表3 2010年度以降における採用試験見直しの内容（全職種、複数回答可）

見直しの内容	実施団体数及びその割合							
	都道府県 (n=32)		政令指定都市 (n=17)		その他の市区 (n=381)		町村 (n=166)	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
教養試験の廃止	5	15.6%	7	41.2%	88	23.1%	22	13.3%
専門試験の廃止	12	37.5%	6	35.3%	96	25.2%	27	16.3%
民間の適性試験（SPI など）の活用	6	18.8%	4	23.5%	113	29.7%	31	18.7%
独自に作成した基礎学力試験の導入	1	3.1%	2	11.8%	1	0.3%	1	0.6%
小論文の導入	2	6.3%	1	5.9%	5	1.3%	1	0.6%
集団討論の導入	1	3.1%	1	5.9%	39	10.2%	21	12.7%
集団面接の導入	0	0.0%	0	0.0%	31	8.1%	14	8.4%
個別面接の回数の増加	6	18.8%	2	11.8%	43	11.3%	8	4.8%
自己PR書類・エントリーシート等の提出	5	15.6%	4	23.5%	39	10.2%	14	8.4%
プレゼンテーションの導入	9	28.1%	3	17.6%	19	5.0%	9	5.4%
グループワークの導入	4	12.5%	2	11.8%	24	6.3%	13	7.8%
受験資格年齢の拡大（年齢上限の撤廃）	7	21.9%	8	47.1%	134	35.2%	76	45.8%
その他	20	62.5%	13	76.5%	146	38.3%	51	30.7%

注）採用枠の一部についての見直しも含む。

「その他」の例として、選択科目制・選択回答制の導入、英語資格による加算、出題分野・出題数・配点ウエイトの見直し、小論文・集団討論・集団面接の廃止、試験や合格発表の時期の前倒し、など。

出所：アンケート調査結果に基づき筆者作成。

多く、もうしばらく観察が必要なようである。

3 「受験者負担軽減型」採用試験の課題

近年増加している受験者負担軽減型の採用試験は、優秀な人材を確保するため、より多くの受験者数を確保しようとするものである。しかし、単に受験者の負担を軽減して受験者数を増やしても、優秀な人材が応募してくるとは限らない。かえって、受験しやすくなったことで安易な気持ちで受験する者を呼び込んでしまうリスクが生じるとも考えられる。民間企業を対象とした先行研究によれば、企業と応募者のマッチングの手立てを適切に講じることなく、単に母集団たる応募者を増やせば優秀な人材も増えるというのは神話に過ぎないとされる。

つまり、自治体が求める人物像に合致する人材を採用することができ、また同時に、採用された人物が幸せに働けるようにするためには、自治体と応募者のマッチングが的確に行われることが重要なのである。そのために

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。

図表4は、ミスマッチによる辞退者・早期退職者の発生を防ぐため、採用試験の前にもどのような取組をしているかを尋ねた結果である。都道府県・政令指定都市では様々な取組がなされているが、自治体の規模が小さくなるほど取組があまり進んでいないことがうかがえる。

大事なものは都合の悪い情報も正確に提供することである。そのような情報を開示することで印象が悪くなることを恐れる自治体もあるが、正直に情報を開示することで誠実な印象を与えることができるという効果もある。また、事前の印象と入職後の実際との間にギャップが少なく、早期離職を抑制する効果もあると言われている。

正確な情報の提供には、職場を実際に体験するインターンシップが特に有効であり、自治体でも学生インターンの受け入れが近年急速に広まっている。自ら積極的にインターン

図表4 採用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組み（複数回答可）

取組みの内容	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。

備考欄に記された「その他」の主な具体例としては、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、など。
出所：アンケート調査結果に基づき筆者作成。

シップに参加するような学生は、真面目で学業・就業意欲も高い傾向がある。このような傾向に気づいた自治体の中には、学生インターンを積極的に受け入れるとともに、インターン終了後もこまめに連絡を取り続け、採用試験の受験にまで繋げようとするところも少数ではあるが見られるようになってきている。

いずれにせよ、正確な情報を提供することで、志望者自身による自己スクリーニングが可能となり、自治体側が求める人物像に合致しない者が応募してくるケースが減少するものと期待される。

おわりに

近年、各自治体では必要な人材を確保するため、採用試験の見直しを行ってきた。民間企業志望者に歩み寄った「受験者負担軽減型」の採用試験の導入は、確かに受験者数の増加という量的な面での効果をもたらした。しかし、それが採用者の能力や意欲のような質的な面でどのような変化をもたらしたのかは、導入からさほど経過していないこともあって、現時点では明確になっていない。

一部の自治体からは、従来型の採用試験（教養試験・専門試験）を経ずに採用された職員の事務処理能力の低さを懸念する声も聞こえてくる。しかし、従来型の採用試験で採用された職員と、受験者負担軽減型の採用試験で採用された職員では、そもそも期待される能力が異なる。例えば、前者は知識や事務処理能力に長け、後者はコミュニケーション能力や調整能力に長けていることが期待されるとすれば、適材適所の人事配置を行うことで、両者の能力をそれぞれ最大限に発揮させることができるはずである。

つまり、受験者数を増加させるためいたずらに「受験者負担軽減型」の採用試験を拡大させるのではなく、自治体と応募者間のミス

マッチの解消に努めつつ、従来型の採用試験と適度に組み合わせながら適材適所の人事を行うことが肝要なのである。

- *1 これまで人間だけが対応可能と考えられてきた業務を、AIをはじめとする認知技術の活用により高度な意思決定を自動化するなどして代行・代替する取組。
- *2 本稿では紙幅の都合により結果の一部しか示すことができないが、その全容は大谷（2019a）、同（2019b）において既に公表済みであるので、詳細はそれらを参照されたい。

【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
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』第一法規
大谷基道（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
中澤敏也（2018）「地方公共団体における平成28年度の職員採用競争試験の実施状況等について」『地方公務員月報』657号
服部泰宏（2016）『採用学』新潮社
渡邊貴志（2017）「地方公共団体における平成27年度の職員採用競争試験の実施状況等について」『地方公務員月報』645号

著者略歴

大谷 基道（おおたに・もとみち）

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程研究指導終了退学。博士（政治学）。茨城県職員（人事課、国際交流課等）、日本都市センター主任研究員、名古屋商科大学教授等を経て2016年4月から現職。専門は行政学・地方自治論（特に自治体の人事・組織論）。

著書に『東京事務所の政治学』（勁草書房）、『現代日本の公務員人事』（共編著、第一法規）、『はじめて学ぶ地方公務員法』（共著、学陽書房）、『ダイバーシティ時代の行政学』（共著、早稲田大学出版部）ほか。