

自治体行政の視点

自治体若手職員の離職を抑えるには ー 組織コミットメントからのアプローチ ー

国際短期大学教授 砂原 啓毅

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

はじめに

地方公務員の離職率は民間企業に比べれば依然低い。ところが近年、特に若い世代の地方公務員の離職が目立つようになったと言われる。実際のデータはどうであろうか。地方公務員全体の若手・中堅層の普通退職者の状況を確認してみると、2013年度から2021年度の8年間で総数は1.83倍に、特に20代は2.33倍に、30代は2.42倍にまで増加している。退職率でも20代は1.30%→2.27%に、30代は0.66%→1.58%にといずれも増加している（図表1）。水準自体は低いものの、従来から明らかに変化してきていると言えよう。この背景には、日本全体の雇用や働き方、公務員を取り巻く労働条件・環境、若い世代の仕事観・キャリア観など様々な変化があると考えられる。一部には、いわゆるブラック化を訴える声も聞かれる。しかしながら、そもそも何が公務員の離職を促すのか、どのような人が離職しやすいのかといった視点からの議論や分析は今のところ少ない。

他方、組織における個人の行動やその要因を研究する組織行動研究において、米国では当初から従業員の離職は重要な課題であり、特に、

「組織コミットメント」に関する研究は最も蓄積が多いと言われている。また、民間企業だけでなく政府部門に関しても、職員の離職をいかに抑えるかは実務者・研究者の双方にとって関心が高く、研究が続けられてきた。

そこで本稿では、今後、職員の離職・転職が珍しくなくなる将来を視野に、自治体が離職をどう抑えていくか、組織コミットメントに着目して考えてみることで、これからに向けた視点・ヒントを提示してみたい。

1. 組織コミットメントとは

一般に、コミットメントという言葉と聞いてどのような意味を思い浮かべるだろうか。日本のビジネスシーンでは、「責任感を持って・献身的に取り組む」「約束する」といった意味で使われることが多い。「プロジェクトにコミットする」「成果にコミットする」などがその例である。同様に考えれば、組織コミットメントとは、「組織にコミットする＝組織のために献身的に取り組む」となりそうだが、そうではない。組織行動研究における「組織コミットメント」とは、単にコミットするかしないかという一元的な捉え方ではなく、組織と個人の関係を多面的に捉えようとする点に特徴がある。

その前提には、個人が目指す目的と組織が目指す目的とが根本的に違うことへの着目がある。個人にとって「組織で働く」ということは、「幸せに暮らす」とか「社会と関わりを持つ」といった、より大きな個人的目的を達成するための手段でしかない。このことを踏まえ、組織論の大家・バーナードは、組織の中の個人には、組織の役割に規定され、役割を担っている者とし

図表1 地方公務員（一般行政職）の普通退職者数・退職率の変化

年齢区分		20代	30代	40代	全年齢計
2013年度	職員数(4月1日)	119,965	201,840	257,006	832,814
	普通退職者数	1,564	1,327	1,099	5,727
	退職率	1.30%	0.66%	0.43%	0.69%
2021年度	職員数(4月1日)	159,970	203,632	236,450	862,706
	普通退職者数	3,637	3,215	1,687	10,500
	退職率	2.27%	1.58%	0.71%	1.22%

出典：総務省『地方公務員給与実態調査』『地方公務員の退職状況等調査』
各年に基づいて筆者作成

ての人格（組織人格）と、個人的な全人的存在としての人格（個人人格）という2つの人格があるとした。日々公務員としての立場を自覚している（せざるをえない）自治体職員にとって、共感できる捉え方ではないだろうか。

その上で、本来は個人人格を持ち個人的な目標を追求する個人から、組織はどのように組織人格としての行動を引き出せるのか。これがまさに組織行動研究の課題であり、その重要なカギとして考えられてきたのが「組織コミットメント」である。多くの研究を経て、その定義は「組織とそのメンバーの関わり合いに関して、メンバーがそこに居続ける、あるいはそこを去ることに影響する心理的な状態」とされ、現在に至る。やや難解な定義だが、ポイントは組織を辞めるか・とどまるかという個人の意思決定に影響するという点にある。併せて、以下の3つの側面が1人の個人の中で同時に併存しうる3次元の統合概念であるという点が重要だ。

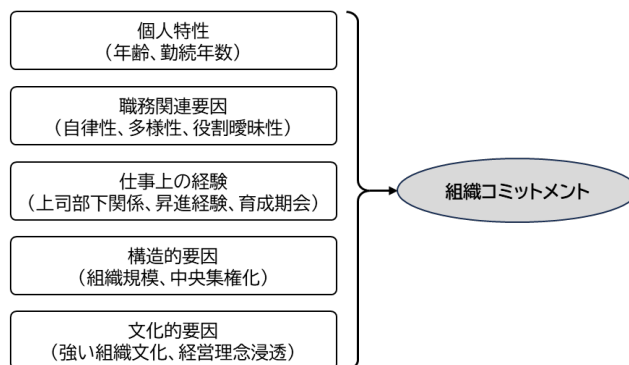
- ▶ **情緒的コミットメント**：組織あるいは組織内のメンバーに対する感情的な愛着、組織に対する同一化、一体感
→ 個人が組織に居続ける理由として、「そうしたい（want to）」という側面に注目
- ▶ **継続的コミットメント**：組織を去ることによって失うデメリット、組織に居続けることのメリットなどの功利、代替的な選択肢の欠如
→ 個人が組織に居続ける理由として、「そうする必要がある（need to）」という側面に注目
- ▶ **規範的コミットメント**：組織に居続けることへの義務感、忠誠心、恩義
→ 個人が組織に居続ける理由として、「そうすべき（ought to）と感じる」という側面に注目

そして、組織コミットメントが高いことによりもたらされる成果としては、離職や離職意思の抑制に寄与することが、まず挙げられる。それ以外には、欠勤のようなメンバーシップの質に関わるものを含めた業務成果、組織市民行動（組織のメンバーが、見返りを求めることなく、自分の役割外に自発的に他者を支援する行動）

などが想定されてきたが、これらに対しては、情緒コミットメントはプラスに働く一方、継続的コミットメントは無関係もしくはマイナスに働くなど、組織コミットメントの次元によって異なることが示されている。つまり、情緒的コミットメントの高いメンバーは組織にとって望ましいメンバーと言えるが、継続的コミットメントの高いメンバーは必ずしもそうとは言えない。このことから、組織にとって有益なメンバーを定着させるためには、情緒的コミットメントを高めつつ、継続的コミットメントをいかに抑えるかが重要という見方もある。

反対に、組織コミットメントの主な先行要因を示しているのが、図表2である。こうした知見に基づき、組織側から強い組織文化や価値を打ち出すことで、情緒的コミットメントを高め、組織の成果向上を狙う企業があり、この方法は一定の効果があることが実証されている。他には、職務における自律性や求められるスキルの多様性、上司との関係性、昇任機会などが組織コミットメントを高めることに寄与することが分かっている。

図表2 組織コミットメントの先行要因



出典：鈴木竜太・服部泰宏『組織行動』（2019）

2. 自治体職員の組織コミットメント

前節では、組織行動研究における「組織コミットメント」の概要について紹介した。では、自治体職員の組織コミットメントはどうなっているのだろうか。既に述べたとおり、離職しにくさにつながる個人の心理的な状態を3つの側

面（情緒的、継続的、規範的）から捉えたのが組織コミットメントであるが、日本のホワイトカラーを対象とした先行研究には、組織の重要な責任を引き受ける覚悟につながる「組織を背負う意識」を組織コミットメントの別の1側面として考えたものがある。その上で、価値観に近い規範的コミットメントの代わりに、組織を背負う意識を加え、組織コミットメントを

➤ 組織を背負う意識

➤ 情緒的コミットメント

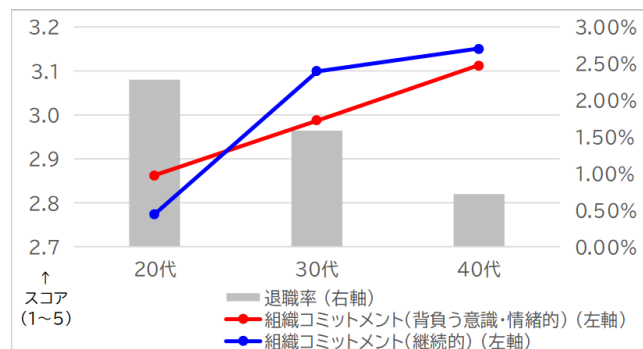
➤ 継続的コミットメント

の3次元からなる態度概念として捉え直した。

日本的な組織コミットメントとも言うべきこの3次元は、日本の自治体職員にもフィットすると考えられる。

そこで筆者は、この3次元を用いて自治体職員を対象に組織コミットメントを探る調査を行った。その結果、「背負う意識」的な覚悟と「情緒的」な愛着が一体となり、それとは異なる「継続的」な功利という大きく2つの側面に収束することが示された。さらに、自治体職員の組織コミットメントを年代別に把握し、本稿の冒頭で触れた離職率と合わせて示したのが、図表3である。組織コミットメントは、2つの側面いずれも20代→30代→40代と高まるのに逆行して、離職率は低下している。（各年代には、年齢層以外に時代の要素も含まれるものの）組織コミットメントの高さが、離職をしにくさにつながるという知見と整合する結果となっている。

図表3 自治体職員の年代別の組織コミットメントと離職率



首都圏在住の地方公務員を対象とした質問紙調査（2022年8月実施、n=293）に基づく分析

3. 組織コミットメントと内的キャリアの関係

では、職員の組織コミットメントを高めるにはどのような打ち手が考えられるであろうか。前節では、組織文化、職務特性、上司との関係性、昇進機会などについて触れた。しかし、組織にとって本来は望ましいものが、職員には必ずしもポジティブなことと受け止められず、逆に組織からの離反につながりうるという指摘もある。実際、人事部門は職場や職員の実状を分かっているのかというような疑問を感じたことはないだろうか。実状を踏まえていない一方的な方針・施策では、机上の空論となりかねない。

そこで、組織の実状を把握する一つの切り口として、内的キャリア（各職員が自分のキャリアをどのように捉えているのか）に着目し、そこから組織コミットメント等との関連を考えてみたい。特に本稿では、内的キャリアを捉える概念のうち、以下の2つの概念からなるフレームを用いて自治体職員の実状に接近を試みる。

◇キャリア・ドリフト：自分のキャリアに関する意識が低く、状況に流され、成り行き任せとなっている状態。反対に、自分のキャリアを舵取りしている感覚や状態が**キャリア・デザイン**とされる。

◇キャリア・ミスト：自分の将来のキャリアに対する不透明感。自身の将来が見通せる状態か否かをミストの薄い・濃いで表現したもの。

➡ミスト・ドリフト・マトリクス(MDM)：縦軸をキャリア・ミスト、横軸をキャリア・ドリフトとする4象限で内的キャリアを捉える分析フレーム。

→左下（低ドリフト・低ミスト）＝Ⅰ 追求型

…自身の将来のキャリアが見えていて、キャリアを舵取りしていこうとする意識も高い。

→右下（高ドリフト・低ミスト）＝Ⅱ 流され型

…自身の将来が見えていて、それ以上自分のキャリアへの積極的な意欲を持たない。

→左上（低ドリフト・高ミスト）＝Ⅲ 探索型

…自身の将来が見えず、自分のキャリアをなんとかしようという意識がある。

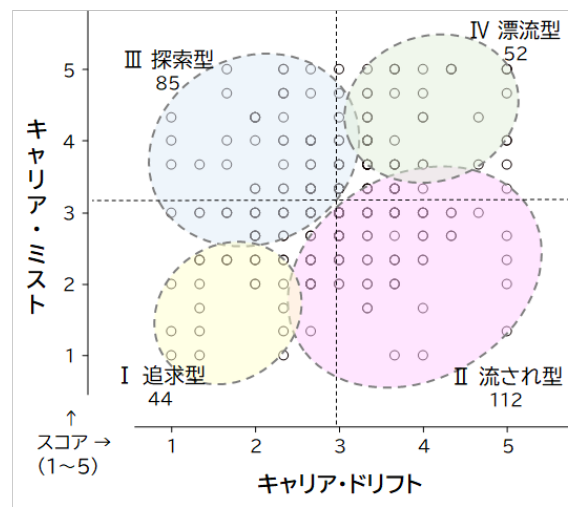
→右上（高ドリフト・高ミスト）＝Ⅳ 漂い型

…自身の将来が見えず、自分のキャリアへの積極的な意識も持たない。

筆者が自治体職員を対象に、キャリア・ドリフト、キャリア・ミストを探る調査を行った結果をMDMのフレームで示したのが、図表4である（各類型の括りは、クラスター分析という分析手法による。クラスタリングの方法が異なれば、得られる結果も異なるため、括りの大きさや該当人数は参考程度にとどめてもらいたい）。ポイントは、自治体職員のMDMは4象限のいずれにも分布しており、職員によってキャリアの捉え方が多様であるということである。

この内的キャリアのタイプを示したMDMの4類型から何が見えてくるのか。類型ごとの組織コミットメント等の高低を簡易的に整理したのが、図表5である。ここからは、組織コミットメントやワークエンゲージメント（仕事に対するポジティブで充実した心理状態）がⅠ追求型は相対的に高く、逆に、Ⅳ漂い型は低いなど、

図表4 自治体職員のMDM分析



首都圏在住の地方公務員を対象とした質問紙調査（2022年8月実施、n=293）に基づく分析

図表5 自治体職員のMDM類型と組織コミットメント等の関係

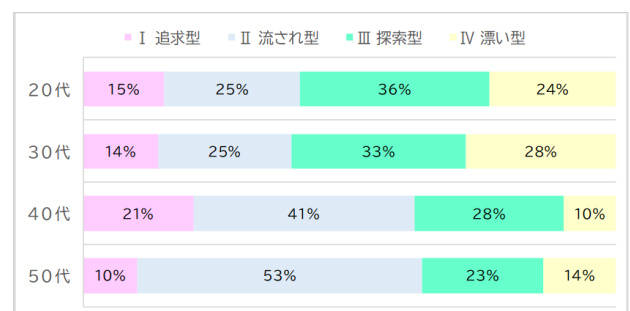
MDM類型	Ⅰ 追求型	Ⅱ 流され型	Ⅲ 探索型	Ⅳ 漂い型
キャリア・ドリフト	－	＋	－	＋
キャリア・ミスト	－	－	＋	＋
組織コミットメント （背負う意識・情緒的）	＋			－
組織コミットメント （継続的）		＋	＋	－
ワークエンゲージメント	＋			－

首都圏在住の地方公務員を対象とした質問紙調査（2022年8月実施、n=293）に基づく分析（一次分散分析による多重比較（Holm法）の結果、他の類型より相対的に高い：＋、低い：－を表示）

類型ごとの特徴が把握できる。組織にとっては、Ⅰ追求型が望ましいタイプ、Ⅳ漂い型は望ましくないタイプであると言えそうだ。

さらに、各年代におけるMDMの4類型の割合を示したのが、図表6である。20代・30代では高ミスト＝自身の将来が見えていないⅢ探索型、Ⅳ漂い型が割合的に多いのに対して、40代・50代では低ミスト＝自身の将来が見えているⅠ追求型、Ⅱ流され型が多い。キャリアの前半では自分の将来のキャリアが見通せないが、後半には見えてくるようになり、その上で自分のキャリアを強く意識し続けるか（Ⅰ追求型）、流れに任せるか（Ⅱ流され型）、あるいは、見えないまま探索や漂流を続けるか（Ⅲ探索型、Ⅳ漂い型）というキャリアの展開がうかがわれる。その他にも、自治体職員がどのように自らのキャリアと向き合い、展望しながらキャリアを歩んでいるかという実状について、こうした分析から新たな着想やヒントが得られるのではないだろうか。一つ付け加えると、Ⅱ流され型という名称は聞こえは悪いが、個人が自身のキャリアに対し、常に意識が強い（＝デザインの状態にある）というのが良いわけではなく、むしろ普段は流されていて（＝ドリフトの状態にあって）、節目で主体的に考えれば良いとされる（「節目のキャリア・デザイン」と言われる）。組織の側からしても、デザイン寄りの人ばかりでは全体が収まらず、流され型の人の方が自分と折り合いをつけながら職務を全うしていくことで成り立っていると考えられる面もあるであろう。

図表6 自治体職員の各年代におけるMDM類型の割合



首都圏在住の地方公務員を対象とした質問紙調査（2022年8月実施、n=293）に基づく分析

以上の話を重ね合わせて考えてみると、高ドリフト・高ミスト＝IV漂い型の状態では、組織コミットメントは低く、これは離職にもつながりやすい。若手・中堅層の離職を抑制することが課題なのだとすれば、その中の高ドリフト・高ミストの状態にある職員を念頭に、どのような方策をとるかがポイントとなる。それは例えば、着任後の職場や仕事に対する不安に対処する、多様なキャリアパスをイメージできるようにする、あるいは、そもそも採用前・後の仕事やキャリアに対するギャップを減らす等々。いずれにしても、何らかの取組を始め、PDCAを回していくためには、その起点となる自治体職員の実状を把握する視点・手法に新たな工夫が求められているのではないかと。

結びに

これまで自治体は、採用した職員が定年まで勤め上げることを基本に運営がなされ、職員の側も勤め上げることが当然と考えてきた。そうした安定的な関係を前提に、自治体の人材マネジメントは、組織内キャリアの上昇を基本とし、そこからリーダー人材を選抜・育成するかに主眼が置かれてきた。無論そうした組織としての課題が今後も重要であることに変わりはない。しかし、離職や病気休職者の増加などの近年の動向を踏まえれば、仕事や働き方の見直しとともに、マネジメント手法もアップデートが必要な時期にきていると認識すべきであろう。

これからの自治体の人材マネジメントには、職員に当然のように組織人格を求めるのではなく、組織人格と個人人格が異なることを前提に、それらをどのように統合しバランスさせるかが求められる。そのためには、多様な職員に向き合い、状態を把握することを通じて、より実状を踏まえた施策を展開する。多様な人材がそれぞれに持てる力を発揮できるように近づけることが、組織全体の健全化やパフォーマンスの向上につながると考えられる。本稿では、その着

眼点の例として、組織コミットメントや内的キャリアを提示した。組織と職員の関係・状況を定点観測することで、いわば組織の健康状態をチェックする。そこからターゲットやKPIをイメージしつつ、仮説に基づいて施策を実行してみることで、PDCAを回していくことができる。

筆者も自治体職員時代、人事部で職務に就いた経験があり、まさに高い「組織を背負う意識」を備えた人事部門の苦悩や危機感を想像するに、頭の下がる思いである。ただ、現在直面している課題に対しては、従来からの崇高でストイックなアプローチだけでなく、職員の実状のデータに基づくロジカルなアプローチも取り入れてみるなど、人事部門自体が少しずつ変身していく必要があるのではないだろうか。

主な参考文献

- ・金井壽宏 (2002)『働くひとのためのキャリア・デザイン』PHP 研究所。
- ・鈴木竜太 (2007)「大卒ホワイトカラーにおける組織を背負う意識に関する実証研究」『国民経済雑誌』196(3), 57-73.
- ・鈴木竜太 (2013)「組織と個人とキャリアの関係—日本人の関係性のキャリア論」金井壽宏・鈴木竜太編著『日本のキャリア研究—組織人のキャリア・ダイナミクス』白桃書房。
- ・鈴木竜太・服部泰宏 (2019)『組織行動—組織の中の人間行動を探る』有斐閣。
- ・砂原啓毅・高尾義明 (2022)「公務員の組織コミットメントとそのプロフィールの検討」『経済経営研究』4, 101-118.
- ・服部泰宏 (2020)『組織行動論の考え方・使い方—良質のエビデンスを手にするために』有斐閣。

著者略歴

国際短期大学 教授

砂原 啓毅 (すなはら ひろたか)

日本長期信用銀行、東京都庁など官民の組織で計25年にわたり経営企画、人事労務、金融等の実務に従事。この間の2011年3月、東京都立大学大学院社会科学部経営学専攻博士前期課程修了、修士(経営学)。2020年4月、国際短期大学に転職(准教授)。2022年4月より現職。

専門は組織行動論、キャリア論。研究テーマは公務員の働くモチベーション、キャリアの捉え方等。

(詳細はこちら→<https://researchmap.jp/7212>)