

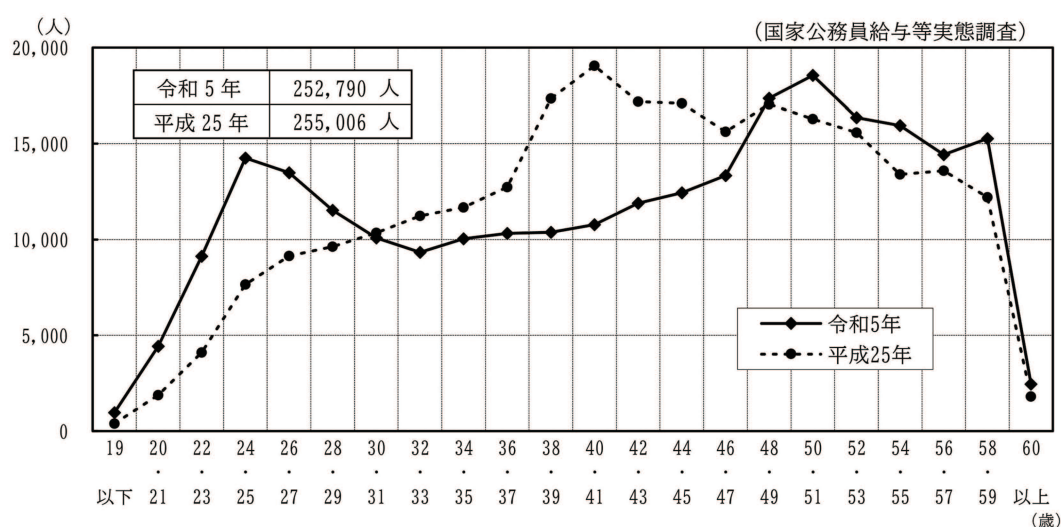
第1章 公務組織における「キャリア形成支援」の必要性

1. 公務におけるキャリア形成

公務においては、これまで新規学卒者等を試験により採用し、ジョブローテーションを繰り返しながら計画的に育成を図り、職務の遂行を通じた業務への習熟を重ねることにより職務遂行能力を高め、幹部職員への選抜や、各専門領域におけるプロの行政官として育成を行うことが人事管理の基本となってきました。

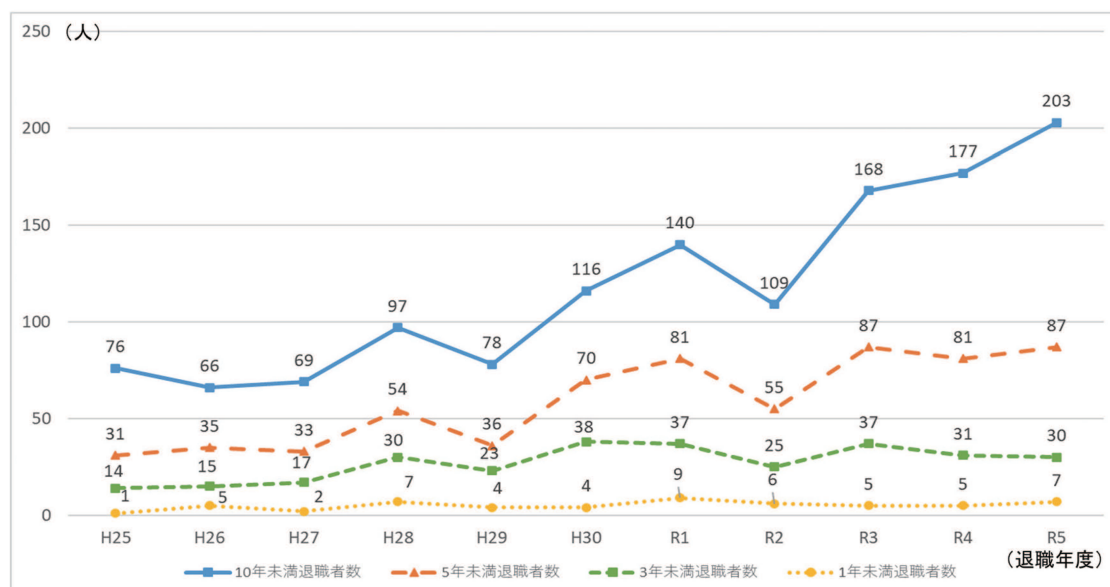
一方、近年の公務の人員体制を見ると、職員の年齢別人員構成の偏りから、30～40代半ばの職員が以前に比べて大きく減少して、労働市場の流動化も進む中、総合職採用試験職員の退職者数の増加に見られるように20～30代の職員の離職も増加傾向にあり、実務の中核を担う職員の不足が公務のパフォーマンスの低下につながる懸念されます。

図表：年齢別在職状況・全組織（平成25年との比較）



出典：人事院「令和5年度 公務員人事管理に関する報告」

図表：総合職試験採用職員の退職年度別・在職年数別の退職者数



出典：人事院「総合職試験採用職員の退職状況について」（令和6年12月）

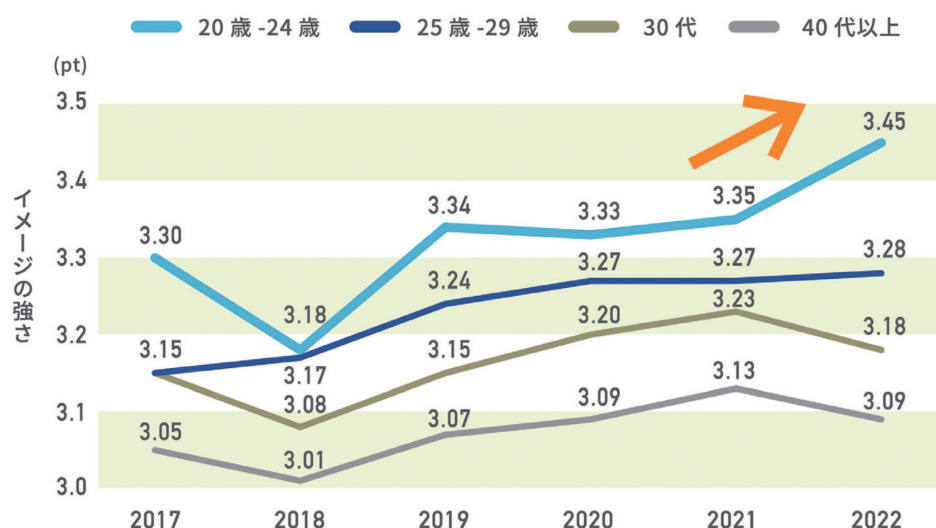
また、共働き世帯の増加や高齢化に伴い、育児や介護との両立が必要な職員も増加しており、ワーク・ライフ・バランスの確保や働くことへの価値観の多様化といった観点からも、職員が制限なく働けることを前提とした仕事のやり方を求めることが難しくなっています。

こうした環境の変化から、先に述べたようなジョブローテーションの中で現場での職務遂行を通じて仕事を覚えて習熟していくという従来の人事管理や人材育成の手法を続けていては必ずしも十分な効果を得られない状況となっており、こうした状況は、今後も変わることなく、むしろ加速していくと考えられます。

2. 働く者の意識

「働くこと」を取り巻く環境の変化に伴い、「働く者」の意識も変わってきています。若い世代の職員ほど、将来的な転職も視野に仕事での成長を重視するというキャリア意識、すなわち、仕事や職場に対して自身の成長やキャリア形成に資するのか、という意識が高まっています。株式会社パーソル総合研究所「働く 10,000 人の就業・成長定点調査」でも、若年層ほど、自身のキャリアの明確化に対する意識が年々強くなっています。

図表：仕事での成長のイメージーキャリアの明確化



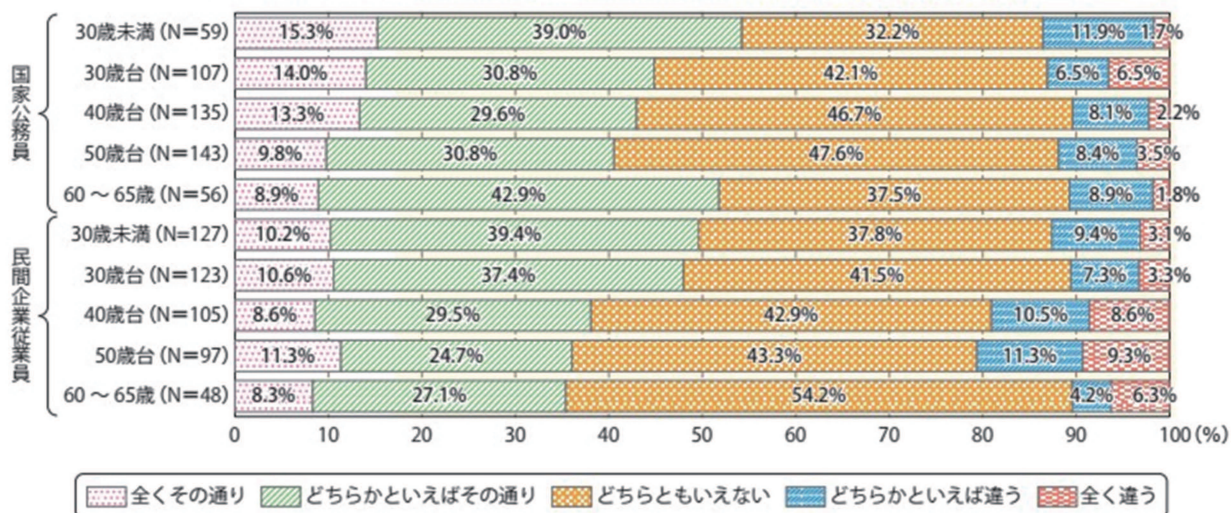
※自分の進みたいキャリアが明確になること／独立へ向けた準備ができるようになることを聴取
(数値は「5pt：とてもあてはまる～1pt：まったくあてはまらない」の5段階評価の平均)
※調査対象者はページ末尾に記載 (①調査年度ごとの年代別 n 数)

出典：株式会社 パーソル総合研究所「働く 10,000 人成長実態調査 20 代社員の就業意識変化に着目した分析」
<https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/spe/pgstop/2022/>

公務におけるデータを見ても、例えば、令和 4 年度の人事院年次報告書で報告した「働く人の意識に関するアンケート～企業と公務の比較～」において、「あなたは、上司や人事担当者には、従業員（職員）一人一人のキャリア志向、成した成果などについて、もっと丁寧に向き合ってほしいと思う」という意識は、若年層ほど高く、30 歳未満では民間企業よりも高くなっています。

図表：上司や人事担当者に一人一人のキャリア志向や成果に丁寧に向き合ってほしいか

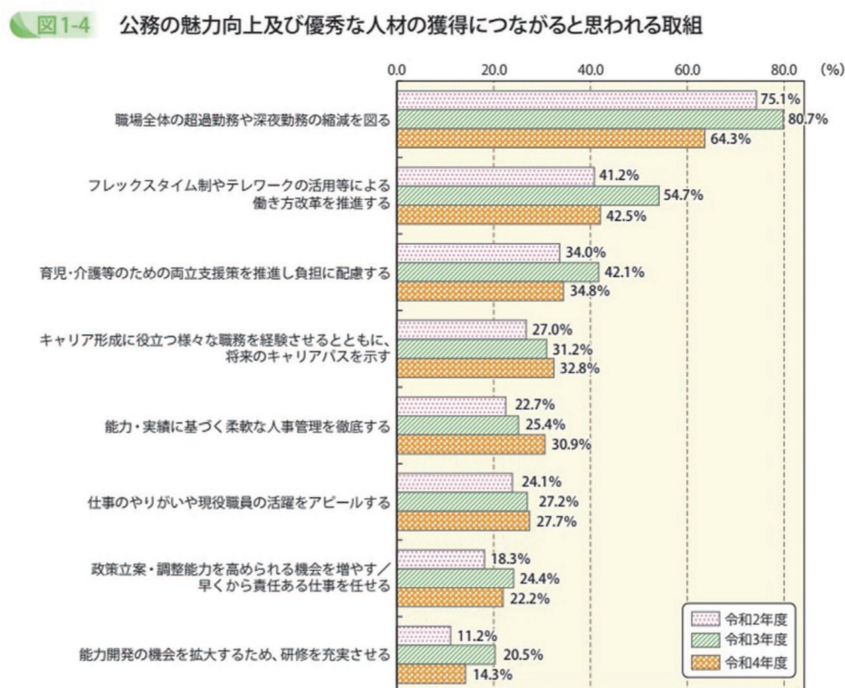
図2-14-2 「あなたは、上司や人事担当者には、従業員（職員）一人一人のキャリア志向、成した成果などについて、もっと丁寧に向き合ってほしいと思う。」という質問への回答状況（年齢層別）



出典：人事院「令和4年度 年次報告書」

また、人材確保の観点からも、同じく令和4年度の人事院年次報告書で報告した「総合職試験等からの新規採用職員に対するアンケート調査結果」において、「公務の魅力向上及び優秀な人材の獲得につながると思われる取組」として、「キャリア形成に役立つ様々な職務を経験させるとともに、将来のキャリアパスを示す」との回答が年々増加し、3割を超えています。

図表：公務の魅力向上及び優秀な人材の獲得につながると思われる取組



（注）調査対象者は、当該年度の初任行政研修を受講した職員。有効回答数は令和2年度634人、令和3年度698人、令和4年度650人
出典：人事院「総合職試験等からの新規採用職員に対するアンケート調査結果（令和4年9月）」

出典：人事院「令和4年度 年次報告書」

離職防止という観点からも、例えば内閣人事局が実施した「令和5年度 国家公務員の働き方改革職員アンケート」によれば、数年以内に離職意向を有する職員について、その要因を聞いたところ、「自分にとって満足できるキャリア形成ができる展望がないから」が40代までは最も高くなっており、30歳未満では約6割、30代では6割を超えています。また、30歳未満及び30代では「成長実感が得られないから」、30代及び40代では「仕事と家庭を両立することが難しいから」も高くなっています。

図表：令和5年度 国家公務員の働き方改革職員アンケート結果（内閣官房内閣人事局）

IV 勤務継続意向 ～離職意向の要因（男女別）～

- ・ 非管理職職員の6.5%にあたる数年以内に離職意向を有する職員について、その要因を聞いたところ、40代までは「自分にとって満足できるキャリア形成ができる展望がない」が、最も高くなっている。30歳未満では「収入が少ない」「成長実感が得られない」が高く、30代及び40代では「成長実感が得られない」「仕事と家庭を両立することが難しい」が高い。

要因	全体 (N=3,300)			30歳未満 (N=1,245)			30代 (N=929)			40代 (N=595)			50歳以上 (N=531)			(%)
	全体 (N=2,173)	男性 (N=1,062)	女性 (N=1,111)	全体 (N=783)	男性 (N=443)	女性 (N=340)	全体 (N=642)	男性 (N=270)	女性 (N=372)	全体 (N=378)	男性 (N=198)	女性 (N=180)	全体 (N=370)	男性 (N=151)	女性 (N=219)	
自分にとって満足できるキャリア形成 ができる展望がないから	55.6	56.0	53.8	59.1	58.5	59.8	64.0	64.8	61.5	52.3	54.2	46.0	36.2	37.3	32.5	
成長実感が得られないから	45.1	46.1	42.7	47.2	46.4	49.0	51.5	54.8	44.1	42.0	43.7	36.4	32.2	32.7	30.5	
収入が少ないから	43.8	47.2	35.9	54.4	56.6	50.6	48.3	51.7	38.9	33.3	39.9	17.2	22.6	26.8	11.9	
仕事と家庭を両立することが難しい から	41.2	37.8	47.3	37.9	36.0	40.4	51.1	49.7	55.6	45.2	38.4	56.6	26.9	20.5	40.4	
社会に貢献している実感が ないから	36.1	38.5	31.1	36.5	37.8	34.8	40.5	43.3	34.1	37.5	41.5	28.3	25.8	28.6	18.5	
長時間労働が常態化している から	34.2	34.7	32.6	34.9	35.0	34.8	43.2	45.6	37.8	32.6	33.1	28.3	18.6	16.8	22.5	
仕事を進める上で自分のスキル・ 経験を生かせないから	33.8	35.8	29.4	34.8	35.8	33.0	36.9	39.7	30.0	33.1	34.7	27.8	27.1	30.3	19.9	
ハラスメント等、職場の環境が 悪いから	29.9	31.1	26.1	28.1	29.6	25.1	35.3	34.9	35.2	30.4	32.5	22.2	24.1	25.9	17.9	
すでに十分働いたから	29.8	29.6	29.8	16.8	18.4	13.5	26.2	24.5	30.7	38.7	37.8	38.9	57.1	53.8	63.6	
自分の仕事ぶりが周囲の人に 評価されないから	20.8	22.1	17.4	17.3	18.1	16.0	24.1	24.8	21.9	23.0	25.1	15.7	20.9	23.0	15.9	

※ 「3年程度のうち1年以内に辞めたい」又は「すでに辞める準備中」を選択した者が回答。非管理職のみ。あてはまるものを全て回答。

※ 各階層について、上位3位を太字。

※ 性別について「その他・答えない」を選択している場合もあるため、各年代における「全体」の数値は、当該年代における男女の合計と一致しない。

出典：内閣人事局「令和5年度 国家公務員の働き方改革職員アンケート」

個々の職員のキャリア意識の高まり、働くことへの価値観の多様化、柔軟な働き方に対する要請等に対応できる環境を整備することが、多様な人材を惹きつけ、十分に能力を発揮してもらうこと、さらには離職防止にもつながると考えられます。

3. 公務における「キャリア形成支援」の必要性

このガイドは「公務においてもキャリア形成支援が重要」とあるという観点から作成しました。まずは、このガイドにおいて「キャリア形成支援」をどう捉えているか、改めて整理しておきます。

厚生労働省の「キャリア形成を支援する労働市場政策研究会」の報告書（2007年）によれば、「キャリア形成」とは「個人が職業能力を作り上げていくこと、すなわち、関連した職務経験の連鎖を通して職業能力を形成していくこと」とされています。つまり、組織側から見れば、職員それぞれが組織で働くための職業能力を職務の中で培っていくこと、仕事を通じた人材育成の取組になります。また、これを個人の側から見ると、上記報告書によれば「動機、価値観、能力を自ら問いながら、職業を通して自己実現を図っていくプロセス」と考えられ、自己の成長であるとともに、仕事を通じた自己実現でもあるとされています。

現在、多くの職場で「キャリア形成支援」の取組が課題となっているのは、総じて、前述したような個人の「働くこと」「キャリア形成」に対する意識や価値観の変化・多様化に対応しつつ、その変化を職員の成長（人材育成）及び組織としてのパフォーマンス向上のために活用する、いわゆる Win-Win の関係となる人事運用を実現していくことが求められているからです。もちろん、

従来はどちらかという組織主導的だった個人のキャリア形成が完全に個人主導になる、すなわち、組織の都合より個人の意向を常に優先させなければならない、ということではありません。

「キャリア形成支援」は、個人のキャリア形成を通じた自己実現への思いと、組織における人材育成・パフォーマンスの向上という目的、この両者をいかに有機的に結びつけるかという課題に取り組むことであると言えます。このような観点から、このガイドにおいては「キャリア形成支援」を以下のように整理しました。

図表：このガイドにおける「キャリア形成支援」の定義

個人にとってのキャリア形成

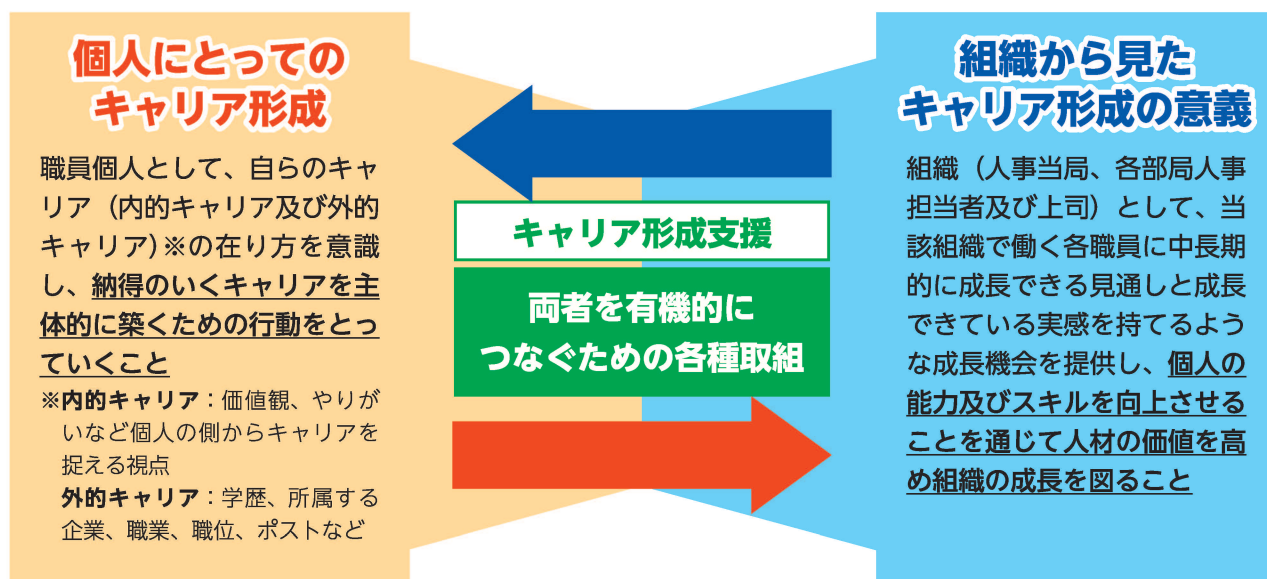
＝職員個人として、自らのキャリア（内的キャリア及び外的キャリア）※の在り方を意識し、納得のいくキャリアを主体的に築くための行動をとっていくこと

※ 内的キャリア：価値観、やりがいなど個人の側からキャリアを捉える視点
外的キャリア：学歴、所属する企業、職業、職位、ポストなど

組織から見たキャリア形成の意義

＝組織（人事当局、各部局人事担当者及び上司）として、当該組織で働く各職員に中長期的に成長できる見通しと成長できている実感を持てるような成長機会を提供し、個人の能力及びスキルを向上させることを通じて人材の価値を高め組織の成長を図ること

▶両者を有機的につなぐための各種取組＝「キャリア形成支援」



このような定義を前提に、キャリア形成支援が必要となる背景や理由について、特に以下の4つの観点から整理しました。

①「仕事を通じた人材育成」（いわゆるOJT）のアップデート

ジョブローテーションの中で、職務の遂行を通じて仕事を覚えて習熟していくという従来の人材育成や人事管理のあり方については、引き続き中心的な役割を果たしていくと考えられますが、一方で、現場の人員体制の変化や働き方改革の進展、職員のキャリア意識の高まりといった変化を踏まえた不断の見直しが必要です。その一つの切り口として、個々の職員の事情や価値観、キャリア意識を踏まえたキャリア形成支援を人材育成の軸として考えることが有効な手段と考えられます。

②一人一人のモチベーション・エンゲージメントの向上

限られた人員体制で複雑・高度化する行政課題に対応するためには、個々の職員がやりがいと主体的な意欲を持って職務に従事することで、能力を最大限に発揮してもらうことが必要です。そのためにも、できる限り本人の自律的・主体的なキャリア形成を支援し、納得性を高めることで、モチベーションやエンゲージメントを向上させ、さらに職務への意欲を高める好循環を生み出すことが重要です。

③多様な人材に最大限の能力を発揮してもらうため

共働き世帯の増加や高齢化の進展に伴い、仕事と育児や介護の両立が必要な職員が増加しています。また、民間企業等における多様な経験や専門性を有して公務に入ってくる方も、任期付職員も含め年々増加しています。他にも様々な事情や価値観、バックグラウンドを持った多様な人材が活躍することで、公務全体のパフォーマンスの向上を図っていくことが、ますます重要となってきます。そのためにも、個々の職員の事情や多様な経験等に応じたキャリア形成を支援していくことにより、本人の能力を最大限発揮し、活躍してもらうことが重要です。

④人材確保のため

上記のとおり、若年層を中心としたキャリア形成意識の高まりによって、キャリア形成支援に対する満足度や、成長を実感できる組織かどうか、人材確保や流出防止に影響します。人口減少に伴い、民間との人材確保競争の一層の激化に向けて、キャリア形成に対する取組及び、組織の内外に向けた発信が重要です。

4. 各府省の受け止め

実際に各府省においても、若年層職員を中心とした働き方に対する価値観の変化等を認識し、それを踏まえた様々な取組が行われています。例えば、令和4年度の人事院の年次報告書において、各府省の人事担当者にヒアリングした結果として以下のような認識や受け止め、取組が示されています。

【人事担当部局として、特に若年層職員の働き方を取り巻く状況全般について特徴的な変化を認識しているか、また、認識している場合は、人事担当部局としてその変化をどのように受け止めているか。】

- 自身のキャリアに関して「こういう経験を積み、将来こういうことをしたい」というような主体的・積極的な意識が強くなっているように感じる。自身のキャリアパスが不明瞭であることに不安を感じる職員もいる。
- 今や共働きを行うことが当然であり、パートナーと育児等を分担する働き方を前提とした人事運営をしていく必要がある。
- 周囲が自分をしっかりと見てくれていることを実感するとモチベーションが上がる傾向が強いように感じる。
- コミュニケーションが不十分であるとパフォーマンスに影響が出てくると感じる。どんな内容でも話し合えることが重要ではないか。
- 従前のままの人事管理では、離職やモチベーションの低下が進むと思っており、個に寄り添ったきめ細かな対応が重要と考えている。

【若年層職員の働き方に対する価値観の変化等を踏まえて実施している取組】

- 人事担当部局として、職員に寄り添い伴走しようという丁寧さの結果として、対面の面談を実施する機会を増やしている。
- これまで人事担当部局を信頼できずに退職する者がいたことに危機感を覚え、最近では職員にとって何でも相談できる部署となるよう努めており、面談回数を増やしている。

- 1 on 1 ミーティングに最近力を入れている。その実施方法も職員任せにするのではなく、管理職員全員にオンライン研修を受講させている。
- 折に触れてキャリアパスに関する情報を職員に提供することで、職員自身及び家庭の将来の姿をイメージしてもらうようにしている。また、採用年次による画一的な人事運用を改め、本人の事情も考慮した柔軟な対応を行うようにしている。
- 身上調書の記載に当たり、実際の業務が分かりにくい部署があるという若年層職員からの声に応じて、部署や係単位で、記載程度の差はあるが、最近の具体的な業務内容、業務に役立つスキル・経験などを紹介する取組を始めた。その結果、職員からは、部署や係の具体的なイメージを把握することができ、異動希望が書きやすくなったという声を得られた。
- 新規ポストの設置や業務内容の拡大や変更が続き、職員に任せたい業務もそれに応じて変化するので、メンバーシップ型雇用が馴染みやすい。職員に対しては、キャリアパス全体を通した情報提供をするようにしている。
- 異動の理由や異動に伴う期待について、職員全員ではないが、職員の状況を踏まえて必要に応じて伝える取組を始めた。その結果、低調だった高齢職員のパフォーマンスが向上するなど一定の効果を感じている。
- 異動先が職員の希望と異なることもあるが、その際は、将来を見据えた異動であることや、今回の異動で期待することなどを個別に伝えるようにしている。職員としても、次があるので頑張ろうという気持ちになる。直近の異動だけではなく、ライフイベントも含めた将来のイメージを持たせることが重要と考えている。
- 職員全員に異動理由を伝える取組を行っている。今まで培ってきた経験、次のポストでの仕事上の期待、これまでの経験と今後の経験を合わせた将来の期待の3点を伝えている。職員からは好評であるが、人事担当部局は大変な労力を要する。しかし、やりがいは異動と密接につながっており、重要視しなければならない。

さらに、その後、内閣人事局及び人事院において各府省へのヒアリングや意見交換を行う中でも様々な意見が聞かれました。

【キャリア形成支援に対する受け止めや共通認識の難しさ、複雑さ】

キャリア形成支援に対する受け止めや必要性に対する認識や課題感などについて、組織によって、また組織内でも様々であることがうかがえます。

- 「キャリア形成支援」というよりも、「人材育成」という枠組みで取組を進めている。
- 公務組織においては時間をかけて育成していく面があり、長期間のキャリア形成の中で、どの時点で何を見せるか、現在の仕事にどのような意味があるのかを共有することが重要。
- 例えば、10年後のキャリアパスを考えろと言われても難しく、漠然としたものにしかない。若手職員は、将来のキャリア形成をしっかり考えなければならないと焦っている感じがしており、「焦らなくていい」というメッセージをできるかぎり伝えている。
- 若手の意識としては、キャリアに対する不安よりも、何となく成長していないということに対する不安が大きい印象。
- 人事当局としては、キャリア形成支援という前向きなことよりも、日々の人員の穴埋めを考えることが優先となっている。
- 自組織の改革行程表でも、職員のキャリア形成支援が重要視されているが、なかなか自律的なキャリア形成までできていないのが現状。
- 「キャリア形成」という言葉が漠然としていて、組織の中でも、皆が同じものを見ているとは限らない気がする。
- やりがいにだけ頼りすぎることに限界がある。そもそもやりがいをもてるような処遇が必要ではないか。
- 主体的なキャリア形成というが、職員個人の異動希望を聞いても、組織のニーズやポストとの調整もあり、すべてをかなえるのは難しい。希望ポストに就けないことが続くと失望感を与える懸念があり、苦慮している。

【トップや幹部の危機意識・意識改革】

「キャリア形成支援」の取組を進めるに当たっては、トップや幹部層の危機意識や意識改革がきっかけや推進力となったとの意見も示されました。

- トップ（事務次官）が離職者増加ややりがいの低下に非常に危機意識を持っており、トップが危機意識を持つと、人事当局も当然それに沿って動くようになる。
- 組織マネジメント・人材育成が管理職の職務の一つであることを強く訴え、常識として根付かせることにより、現場のマネージャーにも広がった。
- エンゲージメントサーベイの結果が民間と比較して非常に悪かったため、その危機意識から組織改革プロジェクトとして推進した。その際、幹部に思いの強い人が多かったことが実行につながった。

【他府省の事例や情報共有のニーズ】

- キャリア形成支援についての勉強会や先進事例共有会等があったら参加したい。他省庁がどうしているのか知りたい。
- 他省庁や民間企業がどのようなキャリア形成支援に関する取組をしているか知りたい。

5. このガイドの目的・使い方

上記のとおり、人材育成におけるキャリア形成支援については、その捉え方や必要性に関する認識、取組や進め方、そのための課題に至るまで、府省によって状況は様々です。このガイドは画一的なキャリア形成支援の型をそのまま取り入れていただきたいというものではなく各府省・各組織が、個々の事情やニーズに応じたキャリア形成支援の型を作っていくことを支援するために、そのポイントや各種情報、参考事例等をまとめたものです。それぞれの課題認識や取組状況等を踏まえてご活用いただければ幸いです。