

自治大学校からの情報発信vol.41

○自治体行政の視点

自治体による創業・研究開発支援と地域経済の振興

学習院大学 経済学部 教授 西村 淳一

○自治大学校における研修講義の紹介（第2部課程第204期）

管理監督者が実践すべきメンタルヘルス対策

株式会社梶原産業医事務所 代表取締役 梶原 隆芳

○自治大卒業生の声

第2部課程第206期 座間市 若井 勝行

○マネジメントコース研修生のつぶやき

令和7年3月

自治大学校

自治体行政の視点

自治体による創業・研究開発支援と地域経済の振興

学習院大学 経済学部 教授
西村 淳一

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

地域経済の活性化は日本の経済・社会の重要課題である。2024年10月11日に「地方こそ成長の主演」との発想に基づき、地方がそれぞれの特性に応じた発展を遂げることができるよう、日本経済成長の起爆剤としての大規模な地方創生策を講ずるために設置された「新しい地方経済・生活環境創生本部」は、同年12月24日に「地方創生2.0の『基本的な考え方』」を発表した。そこでは「国の役割」とともに、「地方の役割」として「地方は、『産官学金労言』から成る地域のステークホルダーが知恵を出し合い、他の地域の好事例も学びつつ、地域自らが真剣に考え、行動を起こし、自主的・主体的に取り組む。」ことが期待されている。

地域経済の活性化のために、創業とイノベーションの推進は特に重要である。日本では持続的な経済成長に向けて、独創的かつ先端的な科学技術から新産業や新事業を創出するための科学技術・イノベーション政策が推進されてきた。この過程において「地域」は重要なキーワードであり、1996年第1期科学技術基本計画から、イノベーション創出に向けた人材、知、資金の好循環システムの構築の一環として、地域主導による科学技術イノベーションを支援し、もって地域経済活性化の推進を目指している¹。

創業支援は1999年末の「改正中小企業基本法」において初めて中小企業政策の重点課題として明記された。米国・英国並み（10%台）の開業率の達成を目標に、「創業支援等事業計画」認定事業が2014年から開始された。この事業は、地方自治体（都道府県や市区町村）による創業支援事業の多くが、国の認定を受けた独自の計画に基づいて行われており、地域経済の活性化に向けた重要な施策である²。

このような政策実務において、国と地方自治体の政策分担が展開されてきた。1995年の科学技術基本法では、国（中央政府）の役割と責務（第三条）が明記され、一方で、地方自治体（地方政府）の役割と責務（第四条）も明記され、イノベーション支援の地方分権化が推進された。それに同調するように、改正中小企業基本法においても、地域の事情を踏まえた国と地方自治体の適切な役割と責務（第四条と第六条）が規定された。国と役割を分担し、地域の事情に応じた創業と研究開発に関わる施策を自ら策定・実施すること（「place-basedな政策」³）が、地方自治体の責務として求められることになったのである。

本稿では、このような政策支援の体制を考慮し、県や市等の自治体が、政策対象者（主に地

¹ 科学技術・イノベーション政策の展開については岡田（2019）、西村（2023）、秦（2024）を参照。

² 創業支援政策の展開については岡室（2021）を参照。

³ Neumark and Simpson（2015）。

域の企業・個人)の創業の活性化や研究開発の促進を目的として、どのような支援をいつからどのように実施・運用し、どのような評価を得ているのか、独自のアンケート調査に基づく記述的分析からみていく。また、本稿では詳細な分析方法には触れないが、計量分析の手法を用いた、自治体による創業・研究開発支援の効果についても最後に述べていく。

調査の実施方法

本稿では自治体(市区)へのアンケート調査を基に分析を行う⁴。この「自治体調査」では、市区による創業・研究開発支援の実施の有無を尋ねるとともに、支援事業の内容と開始時期、支援の効果に対する主観的な自己評価、都道府県との支援の連携の状況、そして外郭団体(産業振興財団等)や民間団体・事業者(商工会、商工会議所、地域金融機関等)との連携や分担に関する情報を得ている。

データソースは2021年1~3月と5~6月に実施した自治体へのアンケート調査のウェブ回答データである。調査対象は東京23区を含む全国の815市区(政令指定都市の区を除く)の商工課や産業振興課等、創業・研究開発支援を担当する可能性の高い部署であり、そのような部署が不明の場合は「創業支援ご担当」または「研究開発支援ご担当」宛とした。

全市区の約3分の2(66%)にあたる533市区から回答を得た。そのうち517市区(97%)が地域振興事業の一つとして創業支援を実施し、それに関する具体的な質問項目に回答したのは446市区(84%)である。他方で、533市区のうち245市区(46%)が研究開発支援を実施し、それに関する具体的な質問項目に回答したのは199市区(37%)である。以下、これらの446市区と199市区の回答の集計結果を紹介する。

自治体による創業支援の実施体制と評価⁵

市区の創業支援の実施状況、開始時期(開始年度の中央値)、その自己評価を表1にまとめる。本調査では「その他」を除いて、12項目にわたって創業支援事業の実施を尋ねている。多くの市区は複数の支援を同時に実施し、実施件数の平均値は4.4件(中央値4件)であった。最も多く実施されているのは⑧創業セミナー・創業塾(73%)、次いで⑨専門的助言・指導(69%)、①補助金給付(55%)、④利子・信用保証料補給(51%)である。

各事業の開始年度(中央値)をみると、最も開始時期が早かったのは③融資や出資のあっせん(2008年度)であるが、その後、④利子・信用保証料補給(2012年度)、⑥研究開発活動の支援(2012年度)、⑦入居・立地支援(2013年度)が開始された。回答市区の過半数において、これらの創業支援事業が、2014年に開始された「地方創生」の関連施策以前より実施されていたことを示す。

これらの支援事業を実施している市区に、各事業のこれまでの成果を(所期の目的に照らして)5を最高評価とする5段階で評価してもらったところ、ほとんどの事業で平均値が3を超えた(平均値の最小は2.9)。特に評価が高かったのは⑧創業セミナー・創業塾(3.8)、次いで⑨専門的助言・指導と①補助金給付(いずれも3.7)である。特に⑧と⑨については、後述する地域の関係機関との協力関係もあり、十分な手応えが得られていると考えられる。

回答市区が実施していない支援事業の理由を尋ねたところ(回答数417)、「予算と職員の制約」が58%と最も多かった。創業支援には十分な経験を持つ専門的な人材が必要であり、行政における人的資源の不足を外部との連携や分担

⁴ 本調査は日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)プロジェクト「地域の起業・イノベーションエコシステムの政策支援の研究：マイクロ計量分析による評

価」(課題番号20H01491、研究代表者：岡室博之、令和2~5年度)の一環として実施された。

⁵ 集計結果は岡室・西村(2023)に基づく。

表 1 回答部署が実施している創業支援、事業開始年度、その自己評価と地域の関係機関との連携や分担

支援事業	回答数	比率 (%)	開始年度 (中央値)	自己評価 (5段階)	県との連携	外郭団体実施	民間団体実施
① 創業者・新規開業企業への助成 (補助金の給付)	246	55	2016	3.7	28 (6%)	33 (11%)	34 (11%)
② 新規開業企業への税控除	45	10	2015	2.9	6 (2%)	7 (2%)	7 (2%)
③ 創業者・新規開業企業への融資・出資のあっせん	166	37	2008	3.3	29 (7%)	28 (9%)	184 (57%)
④ 新規開業企業への利子・信用保証料補給	229	51	2012	3.5	32 (7%)	18 (6%)	39 (14%)
⑤ 新規開業企業への販路開拓支援	116	26	2015	3.1	18 (4%)	59 (19%)	145 (46%)
⑥ 新規開業企業の研究開発活動の支援	45	10	2012	3.2	12 (3%)	57 (17%)	69 (21%)
⑦ 新規開業企業の入居・立地支援 (家賃補助等含む)	208	47	2013	3.5	41 (10%)	39 (13%)	43 (15%)
⑧ 創業セミナー・創業塾等のイベント開催	326	73	2015	3.8	72 (17%)	76 (24%)	213 (68%)
⑨ 創業希望者への個別の専門的助言・指導	308	69	2015	3.7	69 (17%)	79 (26%)	226 (75%)
⑩ 創業者・創業希望者のネットワーク支援	169	38	2015	3.3	51 (12%)	60 (20%)	137 (45%)
⑪ 市外からの創業者・創業希望者の勧誘	66	15	2016	2.9	29 (7%)	28 (9%)	52 (16%)
⑫ 市内の学校等における起業家教育	55	12	2018	3.2	9 (3%)	13 (4%)	34 (10%)
⑬ その他	27	6	-	-	-	-	-

によって補うことが必要であろう。創業支援における地域の関係機関との連携や分担は、創業エコシステムの観点からも重要である。

そこで地域の関係機関との連携や分担について、まず、市区と都道府県との関係からみていこう (表 1 参照)。回答市区の創業支援で都道府県からの委託事業として行われているものはほとんど 1~2 件程度であり、都道府県との連携事業として行われているものも少ない。その中でも比較的多いのは⑧創業セミナー・創業塾と⑨専門的助言・指導 (いずれも 17%) で、他は概ね数%程度である。創業支援に関する都道府県庁との情報共有についての質問 (回答数 442) で最も多い回答は「必要に応じて、不定期に都道府県庁から情報が伝達される」(29%)、次いで「必要に応じて、不定期に情報交換・共有を行っている」(26%)、「都道府県庁との直接的な連絡や情報共有の機会はない」(21%)となっている。毎月あるいは四半期ごとのような定期的に情報交換・共有あるいは情報伝達を行うのは合計で 8%に留まる。市区役所と都道府県庁の創業支援関連事業の担当職員の情報交換は活発であるとはいえないだろう。

次に、回答市区が実施していない創業支援のうち、地域の外郭団体や民間団体・事業者が実施している事業についても表 1 に記載している。外郭団体では、⑨専門的助言・指導が 26%と最も高く、次いで⑧創業セミナー・創業塾が 24%、⑩ネットワーク支援が 20%である。民間団体・事業者では、⑨専門的助言・指導が 75%と最も高く、次いで⑧創業セミナー・創業塾が 68%、③融資や出資のあっせんが 57%である。外郭団体や民間団体・事業者が得意とする領域について支援事業を実施していると考えられる。市区の実施状況と比べると、市区と外郭団体や民間団体・事業者による補完的な創業支援の実施が一部でみられる。実際、市区の創業支援事業について地域の民間団体・事業者の役割を尋ねたところ (回答数 444)、「創業支援事業の一部を分担・協力してもらっている」が 64%と最も多く、次いで「創業支援事業のほとんどを受託・実施している」が 25%で、このふたつを合わせて 89%を占める。「創業支援事業にあまり関与していない」という回答は僅かである (3%)。

自治体による研究開発支援の実施体制と評価⁶

⁶ 集計結果は西村 (2023) に基づく。

市区の研究開発支援の実施状況、開始時期(開始年度の中央値)、その自己評価を表 2 にまとめる。本調査では「その他」を除いて、研究開発支援事業を 9 項目に分類し尋ねている。多くの市区は複数の支援を同時に実施し、実施件数の平均値は 3.1 件(中央値では 3 件)であった。最も多く実施されているのは①補助金給付(66%)、次いで③販路開拓支援(61%)、②国や県の助成金の紹介や申請支援(59%)である。

各事業の開始年度(中央値)をみると、最も開始時期が早かったのは⑤融資や出資のあっせん(2000 年度)であるが、その後、⑥設備・施設の利用仲介(2007 年度)や④技術的助言の仲介(2008 年度)が開始され、概ね 2010 年度頃からその他の支援事業が開始されてきた。回答市区の過半数において、研究開発支援事業が地方創生の関連施策以前より実施されていたことは注目に値するだろう。

これらの支援事業を実施している市区に、各事業のこれまでの成果を(所期の目的に照らして) 5 を最高評価とする 5 段階で評価してもらったところ、概ね、平均値が 3 を超える評価が多かった。特に評価が高かったのは、①補助金給付と③販路開拓支援(いずれも平均 3.4)で、次いで⑧知的財産関連の支援(3.3)、④技術的助言の仲介(3.2)、⑦共同研究相手とのマッチング支援(3.1)であった。

回答市区が実施していない支援事業の理由を尋ねたところ(回答数 183)、「予算と職員の制約」が 48%と最も多かった。研究開発は高度に専門的であり、行政における資源不足を外部との連携や分担によって補うことが必要であろう。地域の関係機関との連携や分担は、イノベーションエコシステムの観点からも重要である。

そこで地域の関係機関との連携や分担について、まず、市区と都道府県との関係をみていこう(表 2 参照)。回答市区では、研究開発支援において都道府県からの委託事業として行われているものは 0 件であり、都道府県との連携事業

として行われているものも少ない。その中でも比較的多いのは②国や県の助成金の紹介や申請支援(20%)で、他は概ね数%である。研究開発支援に関する都道府県庁との情報共有についての質問(回答数 195)で最も多い回答は「都道府県庁との直接的な連絡や情報共有の機会はない。」(36%)、次いで「必要に応じて、不定期に情報交換・共有を行っている。」(27%)、「必要に応じて、不定期に都道府県庁から情報が伝達される。」(23%)となっている。毎月あるいは四半期ごとのような定期的に情報交換・共有あるいは情報伝達を行うのは合計で 8%に留まる。市区役所と都道府県庁の研究開発支援関連事業の担当職員の情報交換は活発であるとはいえない。

次に、回答市区が実施していない研究開発支援のうち、地域の外郭団体や民間団体・事業者が実施している事業についても表 2 に記載している。外郭団体では、④技術的助言の仲介と⑧知的財産関連の支援がいずれも 25%と最も多く、次いで⑥設備・施設の利用仲介と⑦共同研究相手とのマッチング支援がそれぞれ 23%である。民間団体・事業者では、②国や県の助成金の紹介や申請支援が 32%と最も多く、次いで⑤融資や出資のあっせんが 29%、⑦共同研究相手とのマッチング支援が 26%である。市区の研究開発支援事業について、地域の民間団体・事業者の役割を尋ねたところ(回答数 196)、「研究開発支援事業にあまり関与していない。」が 40%と最も多く、次いで「研究開発支援事業の一部を分担・協力してもらっている。」が 29%、「研究開発支援事業に関する重要な情報やノウハウを提供している。」が 23%、「研究開発支援事業のほとんどを受託・実施している。」が 8%となっていた。自治体の研究開発支援において、地域の民間団体・事業者は一定の補完機能を果たしているものの、一層の連携の強化が求められるだろう。

表 2 回答部署が実施している研究開発支援、事業開始年度、その自己評価と地域の関係機関との連携や分担

支援事業	回答数	比率 (%)	開始年度 (中央値)	自己評価 (5段階)	県との連携	外郭団体実施	民間団体実施
① 研究開発の助成 (補助金の給付)	132	66	2011	3.4	22 (11%)	27 (14%)	15 (8%)
② 国や都道府県からの助成金の紹介や申請支援	118	59	2011	3.0	39 (20%)	43 (22%)	64 (32%)
③ 新製品の販路開拓支援	122	61	2011	3.4	18 (9%)	36 (18%)	42 (21%)
④ 研究開発への技術的助言の仲介	53	27	2008	3.2	12 (6%)	50 (25%)	42 (21%)
⑤ 研究開発への融資や出資のあっせん	29	15	2000	2.8	5 (3%)	30 (15%)	57 (29%)
⑥ 研究開発のための設備・施設の利用の仲介	36	18	2007	2.9	16 (8%)	45 (23%)	31 (16%)
⑦ 共同研究開発の相手先の紹介・マッチング支援	48	24	2010	3.1	11 (6%)	45 (23%)	51 (26%)
⑧ 知的財産の取得・活用の補助と支援	67	34	2011	3.3	14 (7%)	49 (25%)	36 (18%)
⑨ 研究開発費の法人住民税等からの控除	4	2	2012	2.1	3 (2%)	6 (3%)	5 (3%)
⑩ その他	9	5	—	—	—	—	—

地域経済の活性化に向けて

地域経済の活性化がますます注目される中、科学技術振興によるイノベーションと創業の促進が重要な役割を果たすと考えられている。1990年代後半以降、政策の地方分権化が進展し、地域主導による創業・研究開発支援が実施されてきた。地域経済の振興に向け、それらの支援の担い手が中央から地方へと、さらには都道府県から市町村レベルまで幅広く広がってきている。このような様々な行政レベルからなる重層的な政策ガバナンス (multilevel policy mix) が施行される一方で、政策の実行においては、限られた政策資源を効果的に投入して、高い政策目標を達成することが求められてきた。このような背景のもと、本稿は独自の自治体調査を実施し、市区や都道府県の自治体あるいは地域の関係機関が、創業の活性化や企業の研究開発の促進を目的として、どのような支援を実施し、その運用を行い、どのように評価しているのか、を記述的に分析した。主たる結果は以下である。

まず、地域の基礎自治体である市区は、地方創生の関連施策以前より、積極的に創業・研究開発支援を実施してきたことが分かった。また、それらの実施において、市区は不足した政策資源 (予算や人材等) を外部の関係機関 (特に民

間団体・事業者) との連携や分担によって部分的に補っていた。さらに、そのような地域の関係機関との連携や分担が行われている支援事業の成果に対して、市区の自己評価は高くなる傾向がみられた。しかしながら、市区役所と都道府県庁の支援関連事業の担当職員の情報交換は活発とはいえ、また、研究開発支援においては地域の民間団体・事業者との連携や分担も十分に行われているとはいえなかった。

以上はアンケート調査に基づく主観的評価を中心に議論してきたが、本来は、より客観的かつ多様なアウトカムデータと因果関係を考慮した計量分析の手法によって、政策の効果は検証されるべきである。筆者は自治体調査を外部の民間データ (企業・地域データ) や特許データ等と接続し、計量分析の手法を用いてその検証を進めている。暫定的な結果を恐れずにいえば、自治体調査を基に市区レベルのパネルデータを構築し、固定効果推定等の手法を用いた結果、創業支援に関しては、補助金給付と創業セミナー・創業塾のみが、個人事業主と法人企業 (事業所) の新規開設を有意に促進することが分かった⁷。さらに研究開発支援のうち、補助金給付や税額控除、共同研究相手とのマッチング支援

⁷ この結果は RENT (Research in Entrepreneurship and Small Business) 2023 (グダンスク、ポーランド、2023年11月) と APIOC (Asia-Pacific Industrial

Organization Conference) 2023 (香港中文大学、2023年12月) で発表され、未公刊の英語論文にまとめられた (Okamuro and Nishimura 2024a)。

や知的財産関連の支援が当該市区における特許出願総件数を有意に増加させ、販路開拓支援、技術的助言の仲介と共同研究相手とのマッチング支援が当該市区の（製造業分野の）付加価値総額を有意に増加させることが分かった⁸。

これまでの結果を踏まえると幾つかの重要な政策的含意が得られる。まず、地域経済の活性化に向けた創業・研究開発支援の実施では、市区のような自治体の役割は重要である。主観的評価あるいは客観的データをみても、補助金給付や税額控除のような資金調達（ハード）面の支援のみならず、ネットワーク構築、マッチングや助言・指導等のソフト面の多彩な支援も重要な貢献を果たしていた。

このようなソフト支援は予算制約が厳しい自治体では特に重要である。自治体は地理的にも、（当該地域の）経済・社会的にも、地域の企業と密接に関与している。この近接性ゆえに、市区はソフト支援に強みがあるといえるだろう（例えば、地域の企業や関係機関の状況をより把握しており、プロジェクト編成において適材適所なマッチングを行いやすい、あるいは企業の状況や地域環境に応じた適切な助言・指導が行いやすい等）。

ソフト支援はハード支援と比べて費用面で優れており、費用対効果が高いと予想される。このようなソフト支援の強みをより生かすには、地域の関係機関、特に民間団体・事業者との官民連携を一層円滑に行うことが必要であろう。ネットワーク構築、マッチングや助言・指導等は地域の市場環境や技術に詳しい民間団体・事業者が得意とする支援といえる。しかし本調査

によれば、自治体は政策資源に強い制約がある一方で、地域の関係機関との連携や分担は十分とはいえなかった。必要に応じて、国はコーディネーター・人材の派遣等、地域のコミュニティ活性化やエコシステム形成に向けて支援するような体制作りも必要かもしれない。

地域経済の活性化において、政府の役割は重要である。経済学的には、あらゆる公的支援は個人や企業の自由な意思決定への介入であり、特に経済政策は個人や企業によって構成される市場への介入である。限られた公的な資金と労力を投入し、市場と社会全体の資源配分を変えるものであるから、政策の立案と実施には明確な正当化が必要である。その根拠となる議論は「市場の失敗」にある。しかし公的支援が必要だとしても、それを誰がどのように、どの程度行うのが望ましいのかを考えることも重要である。なぜなら政府は個別の創業者と企業について市場（民間）よりも情報を持っているわけではなく、また、政策実施における意思決定のバイアスも危惧されるからである。このような「政府の失敗」を緩和していくためにも、政策の実施体制とその効果を適切に検証し、より良い政策を検討するための実証分析の必要性が導かれる⁹。本稿がその議論の一助となり、その取り組みがより一層活発になれば幸いである¹⁰。

⁸ この結果は EARIE (European Association for Research in Industrial Economics) 2024 (アムステルダム大学、2024年8月31日)、APIC (Asia Pacific Innovation Conference) 2024 (マニラ大学、2024年10月4日)、RSA (Regional Studies Association) Winter Conference 2024 (ロンドン、イギリス、2024年12月8日) で発表され、未公開の英語論文にまとめられた (Okamuro and Nishimura 2024b)。

⁹ 政策の実施における市場の失敗と政府の失敗の詳細については岡室・西村 (2022) を参照。

¹⁰ 本稿で紹介した自治体調査の結果は、政策の供給側の視点に立ったものである。政策の実施とその評価では、政策の利用者（特に企業や個人）の立場からみることも重要である。筆者は自治体調査と同時に、企業向けのアンケート調査（「企業調査」）を実施している。詳細は例えば西村 (2023) を参照。

参考文献

岡田羊祐 (2019) イノベーションと技術変化の経済学, 日本評論社.

岡室博之 (2021) 中小企業の研究開発と創業の政策支援—定量的評価と展望—, 商工金融 6 月号 pp.5-25.

岡室博之・西村淳一 (2022) 研究開発支援の経済学—エビデンスに基づく政策立案に向けて—, 有斐閣.

岡室博之・西村淳一 (2023) 「地方自治体の創業支援と地域中小企業の対応—自治体・企業アンケート調査の結果を踏まえて—」『日本中小企業学会論集』第 42 号、125-138 頁。

西村淳一 (2023) 地域のイノベーション・エコシステムと研究開発支援：自治体・企業のアンケート調査に基づく展望と考察, 研究 技術 計画 38 (3) pp.315-331.

秦茂則 (2024) 日本の科学技術・イノベーション政策の展開, 長岡貞男 (編) 日本産業のイノベーション能力, 東京大学出版会 pp.31-78.

Neumark, D. and Simpson, H. (2015). Place-based policies. In G. Duranton, J.V. Henderson, and W. Strange (Eds.) Handbook of Regional and Urban Economics Vol. 5B, Elsevier, Amsterdam, the Netherlands, pp. 1197-1287.

Okamuro, H., Nishimura, J. (2024a). The effects of place-based startup policy mix on local entrepreneurship: Evidence from city survey in Japan. Mimeo.

Okamuro, H., Nishimura, J. (2024b). Complementarity of hard and soft support? The effects of place-based R&D policy mix on local innovation in Japan. Mimeo.

著者略歴

西村 淳一 (にしむら じゅんいち)
学習院大学経済学部教授, 博士 (経済学)

2007 年, 一橋大学大学院経済学研究科修士課程修了, 2011 年, 同大学院経済学研究科博士課程修了。一橋大学イノベーション研究センター助手、学習院大学経済学部准教授等を経て、2018 年より現職。専門分野は実証産業組織論、イノベーションの経済学。

自治大学校における研修講義の紹介

管理監督者が実践すべきメンタルヘルス対策

株式会社梶原産業医事務所 代表取締役

梶原 隆芳

編集者注：本稿は、自治大学校で令和6年5月31日（金）に行われた第2部課程第204期における研修講義の内容を整理したものです。

管理監督者が実践すべきメンタルヘルス対策
現在、業種や規模の大小を問わず、いずれの職場においてもメンタルヘルス対策は深刻な課題となっています。メンタルヘルス対策を推進する上で、管理監督者によるラインケアは特に重要です。
今回は、今後、管理監督者の立場になる皆さんに知っておいて頂きたい話をまとめました。

1. メンタル不調とは？

(1) ストレスについて

メンタル不調はストレスが原因で生じます。ストレスとは元来物理学の用語で、「物体に外力が加わって歪みを生じている状態」を意味します。メンタル不調の原因となるストレスは図1のようなイメージで捉えると分かり易いでしょう。

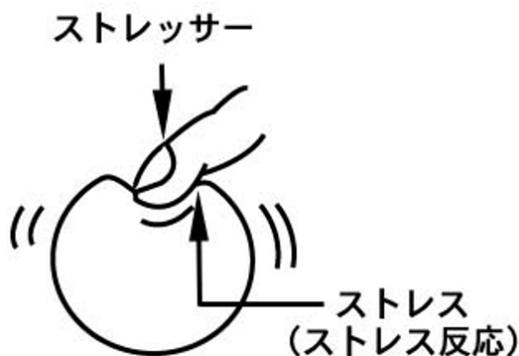


図1 ストレスのイメージ

図1はボールを指で押さえて凹ませている絵ですが、このボールを人の心に例えてください。

ボールに加わっている指の圧力、つまり外からの刺激をストレスサーといい、ボールが凹んでいる状態をストレスと呼びます。ストレス緩和のためには、ストレスサーを軽減するか、ある程度の外力に耐え得るためにボールに空気が満たされている必要があります。
部下管理にあたっては、このイメージで捉えて頂き、ストレスサーが強過ぎないか、ボールが凹み過ぎていないか、という意識を持って見て下さい。

(2) ストレスに対する反応

ストレスが加わると、一時的に抵抗力は低下します。この時期を警告反応期といいます。しかし、物事に取り組むときには戦闘モード、すなわち交感神経が優位となり、血圧や心拍数が上昇します。この時期を抵抗期といいます。この交感神経が緊張した状態には限界があり、抵抗期が長く続くと疲労感が増してきます。やがて抵抗力は通常レベル以下に低下し、免疫力が低下して感染にも弱くなります。

多くの場合は、身体症状が先行することが多く、これに適切な対処が行われなければ、精神症状を来してきます。主な症状には図2のようなものがあります。

身体症状	精神症状
睡眠障害	意欲の低下
全身倦怠感	注意力・集中力低下
頭痛・めまい・肩凝り	焦り・イライラ・不安
動悸・胸部圧迫感	興味の喪失
吐き気・下痢・口渇	無感動
食欲・性欲減退	悲観的
体の冷え	気分が沈む・落ち込む
月経異常	自責感・罪悪感

図2 メンタル不調の症状

(3) 安全配慮義務

労働者と使用者は労働契約によってその関係が成立しています。労働契約にあたっては、労働者には健全な労働力を提供するために自己の生命・健康等の安全を確保する努力を行う自己保健義務、使用者には労働者の生命や健康を危険から守るように配慮する安全配慮義務が前提となります。「使用者」には社長（首長）、各事業所長（各事務所長）、人事管理部門責任者、そして直属の管理監督者が含まれます。労働契約の遂行にあたり労使双方に義務があるわけですが、近年、使用者責任が重く問われる傾向があり、特に健康管理面では顕著です。

安全配慮義務は、労働災害における損害賠償事件をめぐる判例法理として認められてきた概念でしたが、2008年3月に施行された労働契約法第5条に明記されました。

安全配慮義務には、災害発生を予見できたか否かという危険予知義務と社会通念上相当とされる防止手段を尽くしていたかという結果回避義務があります。

2. メンタルヘルス対策における管理監督者の役割

疾病予防対策には、一次予防、二次予防、三次予防の3つのステップがあります。それぞれのステップごとに管理監督者が果たすべき役割について説明します。

(1) 一次予防：疾病防止と健康増進

一次予防は、職場のストレス要因を把握し、それを軽減することでメンタル不調の発生を未然に防ぐことを目的としています。

① ストレス要因の把握と軽減

まず、自職場にどのようなストレス要因が存在するのか把握し、その軽減に努めましょう。主なストレス要因として、業務量や職場環境の変化、人間関係などが挙げられます。組織内で業務の偏りはないか、残業の多い部下はないか、いじめや嫌がらせを受けている部下はないか、など日常の様子をよく観察してください。ストレスチェックの集団分析結果なども参考になります。

② 業務方針と計画の明確化

同じ業務量でも、業務方針や計画が理解できているか否かによってストレスの大きさは異なります。管理監督者が今後の予定や目途を示すことで、部下にとって先行きの見えない不安を取り除くことができます。忙しい時ほど、トラブルへの対応方法などを丁寧に説明することが重要です。具体的な予定が明確でない場合も、「いつ頃になれば通常の勤務に戻れそうか」といった見通しを示すことで、部下のモチベーション維持とストレス軽減につながります。

③ 職場のコミュニケーションの円滑化

- ・ 良いコミュニケーションのためには、相手を否定せずに耳を傾けるスタンスが重要です。ところが、立場が上になると、知らず知らず自分の意見を部下に押し付けてしまいがちです。一方、下の立場の部下は、自分の意見より上司の指示を尊重しがちですが、この傾向が強すぎると自発的な行動が生まれなくなります。たとえ部下のミスを指摘する場面でも、部下の意見に耳を傾け、感情的にならないよう注意しましょう。
- ・ 日本人には挨拶と感謝の言葉が不足していると言われます。挨拶は相手の存在を承認する基本的な肯定的メッセージです。是非、

上司が率先垂範の姿勢を示してください。儀礼的な挨拶だけでなく、ここに一言を添えるとより効果的です。例えば、「おはよう」の後に「最近寒い日が続いているけど、体調は大丈夫？」と一言添えることで相手への気遣いが伝わります。また、感謝を表す「ありがとう」の言葉の後に「いつも助かっているよ」と一言添えると、部下は日頃から気にかけてもらえているという安心感を持つことができるでしょう。このように挨拶や感謝の言葉に一言添えるようにすると、人間関係が深まり、職場のより良い雰囲気づくりにつながります。

(2) 二次予防：早期発見と早期対応

二次予防は、部下の変化に早期に気づき、適切な対応をすることで、メンタル不調を深刻化させないことを目的としています。

① 日常観察と変化の把握

早期発見のためには、部下の日常の様子を観察しておく必要があります。当該職場の生産目標に到達できないことを問題視するのではなく、あくまでも普段の仕事ぶり比べて変化があるかどうかという視点で観察してください。普段は時間を守る人が欠勤・遅刻などを繰り返すようになったり、いつもテキパキ仕事をしていた人の能率が急に悪くなったり、行動の変化は様々な形で現れます。周囲が気づく行動の変化のサインとして「ケチな飲み屋」とゴロ合わせで覚えておくと便利です(図3)。

「ケチナノミヤ」サイン	
ケ	欠勤
チ	遅刻・早退
ナ	泣き言を言う
ノ	能率の低下
ミ	ミス・事故・トラブル
ヤ	(仕事を)辞めたいと言う唐突な発言

図3 周囲が気づく行動の変化サイン

出典：製造現場のためのメンタルヘルス
(日本プラントメンテナンス協会出版)

② 部下の変化に気付いた場合の対応

このような変化に気付いた場合は、積極的に声をかけて下さい。こうした変化は本人のSOS信号ですから、その信号を受け取ったことを示すことが重要です。そして、途中で安易な助言や叱咤激励によって話を遮ることなく、本人の話最後まで聴いてあげること。本人は悩みを聞いてもらったことでスッキリすることもあります(これをカタルシス効果といいます)。もし本人が話を拒否するのでしたら、初回はあまり深追いせず、しばらく様子を見て同じ状況が続く場合に再度声をかけると良いでしょう。何かを「解決」しなければならないと考えず、あくまでも早期に「対応」することを意識し、必要に応じて専門家への相談を勧めるようにして下さい。

(3) 三次予防：早期回復と再発防止

三次予防では、回復期にある部下の復職支援や、再発を防ぐための職場環境の整備が求められます。厚生労働省は「心の健康問題により休業した労働者の職場復帰支援の手引き」の中で、復職支援の5ステップを示しています(図4)。

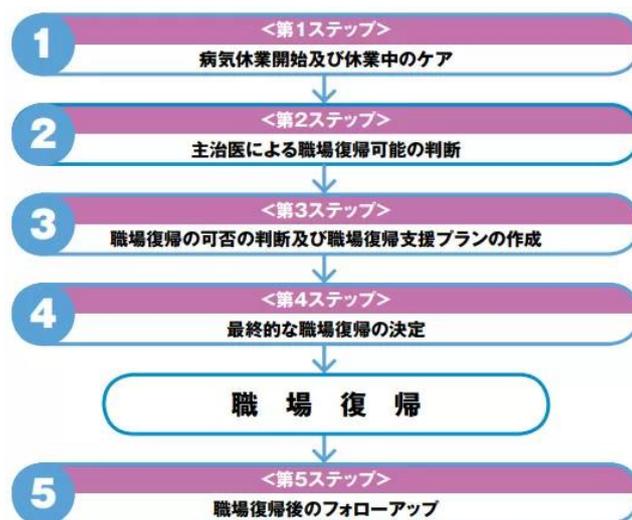


図4 病気休業から復職までの流れ

出典：心の健康問題により休業した労働者の職場復帰支援の手引き
(厚生労働省)

① 病気休業開始及び休業中の対応

部下がメンタル不調で休業を要する旨の診断書

を提出してきたら、必要な引継ぎは最小限にして可能な限り速やかに休業させてください。休業中は、会社で規定している書類（診断書や年末調整に必要な書類など）の提出などを除いて、業務上の問い合わせや仕事の指示はしてはいけません。やむを得ない場合には、必要書類の保管場所やパスワードの確認等、必要最小限の問い合わせにとどめ、休業者に労働させないようにしましょう。また、休業中の部下に気分転換や激励のつもりで遊びや飲みに誘うことも控えてください。メンタル不調時には、従来楽しめていたことが楽しめず（興味の喪失）、そのことに苦痛や罪悪感を感じている場合が少なくありません。休業中の職員にとって最優先課題は「治療」であり、「休む」こともその一環であるという認識が重要です。

② メンタル不調による休業から復職までの経過

メンタル不調の部下を持つ上司は、メンタル不調が回復するまでどのような経過をたどるのか知っておく必要があります。一般的にメンタル不調による休業からの復職までは図5のように治療専念期・リハビリ期・復職準備期という経過をたどります。



図5 職場復帰までの道のり

出典：リワーク手帳 こころの病気のリハビリテーション
休職から復帰まで
(一般社団法人日本うつ病地域連委員会)

- ・ 治療専念期：抑うつ症状や身体症状が続く

時期。仕事のことは忘れて、治療に専念することが重要です。

- ・ リハビリ期：抑うつ症状が改善してくる時期。ここで復職を急ぐと、抑うつ症状の再燃リスクが高くなります。焦らずに生活リズムを整えることが重要です。
- ・ 復職準備期：症状が安定し、生活リズムが整い、復職に自信が出てくる時期。通勤練習など復職に向けての準備を始める時期です。

必要に応じて、外部支援機関（クリニックや障害者職業センターなど）のリワークプログラムを活用すると、より専門的な復職支援を受けることができます。

③ 主治医による復職可能の判断

本人の復職希望だけでなく、主治医から復職を可とする見解が必要です。通常は、復職可の旨を記載した診断書が提出されます。ただし、主治医は「病気が寛解したかどうか」という視点で判断しますが、それが必ずしも安全に働くことができる状態とは限りません。また、実際にはメンタル不調が不完全寛解状態でも患者の強い復職希望が汲み取られる場合もあります。主治医の診断書を受けて産業医の面談を行い、本当に当該業務に復職できるのか、復職当初にどのような就業制限が必要になるか検討し復職支援プランを作成することが必要です。

業務内容や人間関係等の環境変化は大きなストレスになるので、元職場への復職を原則とした方が良いでしょう。状況によって復職時に職場異動が行われるケースも有り得ますが、これが前提になってしまうと「異動したければ診断書を出せば良い」という望ましくない風潮が生まれかねません。

④ 産業医による復職可否判定

復職可否判定に一律の基準はありませんが、以下のような点に着眼されることが一般的です。

- ・ 生活リズム（特に睡眠）が安定していること

- ・ 日中に一定レベルの活動度を維持できること
- ・ 焦りがなく、7～8割回復の自覚があること
- ・ 通勤時間帯に1人で安全に通勤可能な状態であること
- ・ 今回の発症要因を理解し、復職後に想定されるストレスへの対応方法を理解していること

⑤ 職場における復職後の注意

復職当初から本来の成果を求めるのは無理があります。当面は業務負荷を軽減し、段階的に本来業務への復帰を進めるようにしてください。メンタル不調者に慣れていない職場では、必要以上に気を遣ってしまうことがあるようですが、腫物に触るような扱いはせず普通に温かく接すれば良いのです。

メンタル不調は再発が多いので、再発のサインに注意が必要です。再発時には、初発症状を繰り返すことが多いと言われていいますので、遅刻や早退など初発時と似た現象が続くようになった場合には、早目に声をかけてください。

3. パワーハラスメントと職場環境改善

2020年6月1日よりパワハラ防止法が施行され、パワハラ防止措置が事業者の義務となりました。管理監督者は、部下とのコミュニケーションの上でパワーハラスメントに留意しておく必要があります。職場におけるパワーハラスメントとは次の①～③を全て満たすものをいいます。

- ① 優越的な関係を背景とした言動
- ② 業務上必要かつ相当な範囲を越えたもの
- ③ 労働者の就業環境が害されるもの

ただし、客観的にみて業務上必要かつ相当な範囲で行われる適正な業務指示や指導は該当しません。

風通しの良い職場環境や互いに助け合える信頼関係を築くため、職場のコミュニケーションの

活性化を図ることは、ハラスメントのない職場づくりの上でも重要です。

厚生労働省のポータルサイト「あかるい職場応援団」では、イラストや動画を用いて分かりやすく解説が行われていますので、参考にしてください。

4. まとめ

メンタルヘルス対策は、職場全体の生産性向上や職員の満足度向上に直結する重要な取り組みです。職場でのメンタルヘルス対策の推進には、管理監督者の果たす役割が非常に大きくなっています。今回ご説明した一次予防から三次予防までのステップを実践し、より良い職場環境づくりを目指してください。

著者略歴

株式会社梶原産業医事務所代表取締役

梶原隆芳（かじわらたかよし）

医師・医学博士、労働衛生コンサルタント（保健衛生）、日本産業衛生学会専門医・指導医、社会医学系専門医・指導医。

産業医科大学医学部卒業、麻生飯塚病院（臨床研修医）、新日本製鐵君津製鐵所産業医（専門修練医）、産業医科大学労働衛生工学教室（専門修練医）、コニカミノルタ株式会社産業医を経て、2014年より現職。現在、産業医科大学産業衛生准教授、産業医科大学ストレス関連疾患予防センター特命講師を兼ねる。

共著に「産業保健活動事典」「職場面接ストラテジー」など。

2013年 八王子労働基準監督署長表彰、2021年 産業医科大学学会会長賞受賞。

自治大卒業生の声

自治大学校卒業生（第2部課程第206期）

座間市 若井 勝行

編集者注：本稿は、自治大学校における研修の特長などについて、自治大学校の卒業生が記したものです。

1. はじめに

自治大学校第2部課程第206期を卒業し、約1ヶ月半が経ち、これから自治大学校の入寮を考える方の参考になればと、当時を振り返りながら執筆します。

昨年夏のとある金曜日、突然、私の上司である課長に人事担当課長が呼んでいるから話をしてくるように言われ、人事担当課長の下に向かいました。そこで、自治大学校で3ヶ月間研修を受けてきて欲しいと言われました。座間市では毎年1名が自治大学校の第2部課程を受講していることは知っていましたが、私に声がかかるとは思ってもいませんでしたので、即答ができませんでした。人事担当課長からは、週末に家族と相談してきて欲しいこと、自治大学校の寮に入寮すること、入寮しても週末は自宅に戻ることを言われました。

その日の夜、すぐに妻に相談し、妻から「選ばれたということでしょ。毎週でなくても、時々週末に戻ってきてくれれば家庭は大丈夫」と言ってもらい、週明けの月曜日に上司の課長にも自治大学校で勉強してきたいと相談すると快く了承を得られたので、自治大学校に入寮することを決めることができました。

2. 入寮まで

自治大学校に入寮することを決めたものの、毎日、自分は授業に付いていくことができるのか不安でした。入寮する1カ月前に、事前課題として事例演習のテキストとeラーニングが届きました。

eラーニングは、憲法、民法、地方公務員法など法律の勉強で、私はこれまで法律に関する研修を受講したことがなく、時間をかけて勉強することがあまりなかったので、再確認する機会となりとても良かったのですが研修時間が約50時間あり、入寮直前までeラーニングを受講していました。

事前演習のテキストは、様々な地方公共団体が抱える課題について先進自治体の取組をまとめられたものが書かれており、それについて所属する自治体の取組等を調べるものでした。私は、公共交通の課題と公民連携による社会課題を調べることになり、どちらも担当したことがない業務であったため、担当課の職員にヒアリングしながら進めました。座間市は、事例演習テキストに挙げられている自治体とは状況が異なっていました。課題に対する取り組み方など、とても参考になりました。

3. 自治大学校では

第206期は70名ということで、寮は3階から5階までの3フロアに別れての生活となり、私は5階(24名)になりました。

(1) 研修生自治会

自治大学校では、研修成果の向上と共同生活の充実を図ることを目的とした研修生自治会を結成することになっていました。この、研修生自治会の役員12名を決める際も、積極的に手を挙げる人が多く、物事を積極的に取り組む人が集まっているように感じました。第206期は入寮期間中、研修生自治会役員が中心となり、研修生全員によるフロア対抗の綱引き大会や入寮・卒業パーティが行われ、第206期の親睦が深まり、同期の絆が深まった気がします。

（２）講義・演習

私は、前半が第２部課程として、将来の幹部候補生として必要な政策形成能力や行政経営能力を身につけるための講義・演習、後半が法制集中研修として、憲法・民法・地方公務員法といった法律が中心の講義でした。

前半、後半共に幹部候補生として身につけるべき講義ということもあり、各専門分野の第一人者である講師が、実際の現状であったり、各自治体での取組事例を挙げながら、私たち自治体職員が政策を立案する際のポイント（課題に対しての分析や取組方法など）を学びました。正直、全ての講義内容を身につけることはできません。しかし、各講義で印象に残ったことをメモすることで、今後簡単に振り返ることができるようになり、自治体大学の講義テキストや資料が今後担当する業務の課題解決に役立つヒントを得るための有益な資料となりました。

自治体大学では様々な演習があり、問題発見・課題解決能力やプレゼンテーション能力等を身につけることができます。座間市では自治体大学で研修を受講した職員は翌年度の新規採用職員研修の講師を担当することになっていますので、模擬講義演習等で教わった人に伝える際のテクニックを実行してみようと思っています。そして、第２部課程のメイン演習である政策立案演習では、入学式の翌日に５～６名のグループに分けられ政策立案するテーマを決めるところからスタートしました。ほぼ初対面のメンバーが集まり、各メンバーの特性や自分は何ができるかを考え、自然と司会をする人、書記をする人などグループ全員で進めることができました。政策立案演習は、授業時間だけでは絶対に終わらず、それぞれ平日の夜であったり、土日曜日も作業することがあり大変に思うこともありました。発表を終えた時の爽快感は今でも忘れられません。また、発表会では各グループの立案

内容を聞きながら、講義では得ることができない発想を得ることができ、今後機会があったら座間市に提案してみたいと思うものも多くありました。

（３）寮生活

各階フロアの談話室は研修生の憩いの場であり、情報交換の場でした。全国から届く銘酒、名産品を嗜みながら、趣味の話や講義のこと、各自治体の取組などをほぼ毎晩話していました。また、休日は普段体験しないことを体験しようと、様々な場所に出向き思い出をたくさん作りました。

４．おわりに

私は、研修期間中、普段の業務の中ではなかなか触れることのない知識や情報をたくさん得ることができました。また、４０歳代にして、卒業後に別れを惜しみ涙を流しながら、再会すること誓いハグをする仲間をたくさん得ることができました。

これから自治体大学の研修を考えている皆さん、家族を離れて数か月の寮生活とはなりますが、多くの仲間と様々な体験ができ、色々な知識とたくさんの情報を得ることができます。所属自治体の職員全員にチャンスがあるわけではないと思いますので、チャンスをもらえるのであれば是非ものにしてください。また、各自治体の人事担当課の皆さん、毎年の予算編成が厳しくなり、年々業務量が増え、人手が不足している自治体が多いとは思いますが、各自治体が可能な限りチャンスの提供とバックアップをしていただくと自治体大学での研修がより良いものになると思います。



▲綱引き大会後の５階フロア全員写真

マネジメントコース研修生のつづやき

編集者注：このコンテンツは、マネジメントコース（※）の研修生が持ち回りで担当し、それぞれの所感等を述べたものです。

※地方自治体職員が、自治大学校の実務や、研修（第1部課程等）の履修によって、実践的に高度の政策形成能力及び行政管理能力の向上を図るもの。

今年度最後のつづやきを担当させていただきます。よろしくお願いします。

◆「つづやき」って何なん？

このつづやきの主な読者は、マネジメントコース派遣の打診を受けた方や派遣が決まった方、又は、派遣を検討されている人事・研修担当者と推測されます（私も派遣が決まった後、過去のつづやきを読み漁りました。）。その方々にマネジメントコースの意義について、何かお伝えできればと思います。

◆「マネジメントコース」って何なん？

一般研修課程の研修生として、第1部課程又は第2部課程を履修し、その期間を除き、自治大学校の教務部、研究部又は教授室に配属され、研修の企画・運営等に従事します。運営サイドと研修生の両面から自治大での研修に携わることが本コースの特長だと感じています。また、寄宿舍から職場まで徒歩5分のため、自由な時間を確保しやすい環境にあり、じっくりと時間をかけた取組にトライできることも魅力です。

◆「一般研修課程（第1部課程）」ってどうなん？

特筆すべき点は、全国の自治体職員、第一線で活躍される講師陣、総務省職員の方々との貴重な交流の機会に恵まれ、卒業後もそのつながりを財産として残すことができることです。これは運営サイド、研修生の共通認識です。各演習課目では結果も大事ですが、様々な価値観を持つメンバーとの議論等、その過程を大切にしよう心がけていました。

◆「寮生活」ってどうなん？

宿泊室は書架があることを除き、一般のビジネスホテルのような間取りです。自治大職員として従事する期間に利用する部屋にはWi-Fi、テレビ、2ドア冷蔵庫もあります。私も含めて1～2週間程度で新しい環境に慣れる方が大半であったと思います。より快適に過ごすため、加湿器や百均の便利グッズを整える等、ライフハックも寮生活における楽しみの一つです。また、土日スポーツ施設（トレーニング室、テニスコート等）や図書室を利用でき、研修に関する書籍であれば購入リクエストできます。

◆むすびに

マネジメントコースでは、地方公務員のための国唯一の中央研修機関である自治大学校という希少な環境において、長期にわたる全国の同志との交流等、ここでしか体験できないことが無数にあります。

最後に、このような貴重な機会を与えてくださった自治大関係者の皆様、職場の皆様、地元の皆様、同期生、家族に心より感謝申し上げます。



寄宿舍から撮影した虹（2024年8月）