

官民パートナーシップ（PPP）の展開に関する一考察

札幌市「フレッシュスタート塾」事業を事例として

札幌大谷大学社会学部教授

平岡祥孝

札幌市豊平区役所保健福祉部介護障がい担当課長

前札幌市経済局雇用推進部人材育成課長

横尾浩二

1 はじめに―「フレッシュスタート塾」事業導入の背景

本稿の目的は、札幌市が雇用政策の一つとして二〇一四（平成二六）年度から実施している「フレッシュスタート塾」を事例として、雇用政策における地方自治体と民間企業の連携の在り方を紹介することである。

札幌市では、国の緊急雇用対策として地方に配分された財源に基づいて、二〇一〇年度から、新卒未就職者に対する人材育成事業を実施してきた。当該事業は新卒未就職者を対象にして、採用内定に求められる就業力を向上させるための研修を実

施し、早期就職を支援することを目的としてきた。しかしながら近年では、新卒者の就職内定率は全国的に上昇してきた。有効求人倍率で見ると、雇用情勢は全国的水準において改善傾向を示してきた（表1）。完全失業率も改善傾向を示している（表2）。言い換えれば、国からの財源措置の可能性が皆無となったのである。それゆえ、この新卒未就職者に対する人材育成事業は、二〇一三年度をもって終了せざるを得なくなった。

しかるに、北海道の地域経済状況は決して楽観視できるものではない。①北海道の就職内定率は全国平均と比較して、大卒者および高卒者とも低い水準で推移していること（表3、表4）、②北海道の三年以内離職率は、高卒者・大卒者ともに

全国平均と比較して高い水準で推移していることが問題であった（表5）。

また、内閣府「若者の意識に関する調査」（二〇一〇年版）によれば、引きこもりの契機については、「就職活動がうまくいかなかった」、「職場になじめなかった」といった就職や仕事に関する要因が、実に四四％を占めていた。内閣府が二〇一二年に策定した「若者雇用戦略」においては、フリーター化を予防するために、早期段階から職業的自立に向けた支援の必要性が示されている。

新卒者の最初の就職先が非正規雇用の場合には、その後も非正規雇用となる傾向にあることが、全国的にも指摘されている。日本においても格差社会問題は深刻化している。それは相対的貧困を持

表2 完全失業率の推移

(%)

年	月	北海道		全国	
		北海道	北海道 年平均	全国	全国 年平均
2006	1~3	5.5	5.4	4.2	4.1
	4~6	5.4		4.1	
	7~9	5.3		4.1	
	10~12	5.4		4.0	
2007	1~3	5.5	5.1	4.0	3.9
	4~6	5.3		3.8	
	7~9	4.7		3.8	
	10~12	5.0		3.9	
2008	1~3	5.6	5.0	3.8	4.0
	4~6	5.0		4.0	
	7~9	4.9		4.0	
	10~12	4.3		4.0	
2009	1~3	5.6	5.3	4.4	5.1
	4~6	5.4		5.1	
	7~9	5.4		5.4	
	10~12	4.7		5.2	
2010	1~3	5.2	5.2	4.9	5.0
	4~6	5.5		5.1	
	7~9	5.0		5.0	
	10~12	5.1		5.0	
2011	1~3	5.3	5.2	4.7	4.6
	4~6	5.9		4.6	
	7~9	5.1		4.4	
	10~12	4.4		4.5	
2012	1~3	5.5	5.2	4.5	4.3
	4~6	5.7		4.4	
	7~9	5.0		4.2	
	10~12	4.7		4.2	
2013	1~3	5.0	4.6	4.2	4.0
	4~6	5.1		4.0	
	7~9	3.7		4.0	
	10~12	4.4		3.9	
2014	1~3	4.6	4.1	3.6	3.6
	4~6	4.1		3.6	
	7~9	3.4		3.6	
	10~12	4.4		3.5	
2015	1~3	3.8	3.5	3.5	3.4
	4~6	3.4		3.3	
	7~9	3.3		3.4	
	10~12	3.4		3.3	

出所)北海道労働局「雇用失業情勢(レイバーレター)」より作成。

表1 有効求人倍率の推移

(%)

	札幌圏	北海道	全国
2006年3月	0.57	0.56	1.06
2007年3月	0.52	0.52	0.95
2008年3月	0.52	0.52	0.96
2009年3月	0.34	0.38	0.52
2010年3月	0.35	0.39	0.47
2011年3月	0.37	0.44	0.60
2012年3月	0.47	0.54	0.73
2013年3月	0.61	0.65	0.82
2014年3月	0.78	0.82	0.99
2015年3月	0.89	0.90	1.08

出所)厚生労働省「一般職業紹介状況」、北海道労働局「雇用情勢さっぽろ」を参考に作成。

※ 2016年3月の有効求人倍率は、4/26頃に発表される予定。

表3 大卒者の就職内定率の推移

(%)

	北海道	全国
2006年3月卒	85.0	95.3
2007年3月卒	87.8	96.3
2008年3月卒	87.4	96.9
2009年3月卒	85.1	95.7
2010年3月卒	84.9	91.8
2011年3月卒	84.2	91.0
2012年3月卒	86.1	93.6
2013年3月卒	88.2	93.9
2014年3月卒	89.1	94.4
2015年3月卒	91.6	96.7

出所)厚生労働省「報道発表資料」より作成。

※各年3月末

表5 新規学校卒業者の卒後3年間の離職率

(%)

卒業年月	全国		北海道	
	大学卒業者	高校卒業者	大学卒業者	高校卒業者
2005年3月	35.9	47.9	40.6	55.6
2006年3月	34.2	44.4	37.9	52.7
2007年3月	31.1	40.4	35.2	48.9
2008年3月	30.0	37.6	34.5	47.2
2009年3月	28.8	35.7	34.9	47.7
2010年3月	31.0	39.2	37.3	51.0
2011年3月	32.4	39.6	38.2	50.5
2012年3月	32.3	40.0	37.2	48.2

出所)北海道労働局「新規学校卒業者の職業紹介状況」より作成。

表4 高卒者の就職内定率の推移

(%)

	札幌圏	北海道	全国
2006年3月卒	78.3	82.9	95.8
2007年3月卒	78.5	84.5	96.7
2008年3月卒	79.0	85.1	97.1
2009年3月卒	72.3	83.1	95.6
2010年3月卒	64.7	79.9	93.9
2011年3月卒	72.9	85.0	95.2
2012年3月卒	77.7	88.0	96.7
2013年3月卒	86.7	92.9	97.6
2014年3月卒	88.9	95.4	98.2
2015年3月卒	91.8	96.8	98.8

出所)厚生労働省「報道発表資料」、北海道労働局「雇用情勢さっぽろ」「新規学校卒業者の職業紹介状況」より作成。

※各年3月末

ち出すまでもなく、将来的な見通しを持った生活設計が困難となることを意味する。

正規雇用推進に向けた雇用政策を継続させる必要がある。さらに加えて、過去の事業実績を検証するならば、研修生および企業からは、当該事業に関して高い評価を得ていた。

このような実情を踏まえて、札幌市は、新卒未就業者への就職支援を継続する必要があると判断したのである。国からの財源措置がなくなる二〇一四年度以降は、札幌市独自予算（単費）をもって新卒未就業者への就職支援事業を継続することになった。

平岡は札幌市雇用推進懇話会会長として、横尾は札幌市経済局雇用推進部人材育成課人材育成担当課長（当時）として、「フレッシュスタート塾」の企画・立案・運営に参画した。以下では、二〇一四～二〇一五年度実施の「フレッシュスタート塾」の事業を紹介しつつ、札幌市の政策思想とともに二〇一六年度の事業概要を説明したい。

2 フレッシュスタート塾事業の概要

(1) 二〇一四年度事業

表6は、二〇一四年度と二〇一五年度における「フレッシュスタート塾」事業内容を比較したものである。二〇一四年度事業は予算額五九八〇万円、研修期間約三カ月、委託事業者数三社、研修生数七〇人であった。二〇一四年度事業は、まさ

に札幌市にとっては初めての試みであった。

当該事業関与における札幌市の基本的な対応方針は、「形よりも心」に重点を置きつつ、委託事業者や研修生に対する指導をおこなうことである。様々な場面において、ワークモチベーション（仕事動機）あるいは他者への思いやりや配慮など、心の涵養を意識して働きかけをおこなう。また、仕事に取り組むうえで特に重要となる姿勢・態度や視点などに関しては、その定着を図るために札幌市が独自に作成した「要諦シリーズ」と称する資料を配布した。

特筆すべきは、市職員等が主体的に参画したことである。代表的な事例を挙げておこう。

- ① 研修初日の座学研修では、「ライフプランセミナー」（平岡担当）、「モチベーションと心構え」（横尾担当）、「雇用契約の締結にあたって」「就職活動にあたって」（北海道労働局職員担当）、「メンタルヘルスについて」（札幌こころのセンター職員担当）の各講義を導入した。札幌市職員が合同研修を立案・実施した。

② 札幌市職員が、座学研修期間において研修生と個人面談をおこなった。研修生個々の習熟度を確認したり、悩みや相談に対応したりするなど、研修生のモチベーションを持続させることを図った。また、同職員は職場実習先企業のうち一五社を訪問して、企業の経営者や人事担当者との意見交換、あるいは実習中の研修生との面談や助言をおこなった。

- ③ 札幌市職員が職場実習に参加していない研修生の状況を把握して、委託事業者に対して適宜必要な指導をおこなった。

ちなみに二〇一四年度事業では、就職者数は六二人（うち正社員就職者数三三人）であった。

(2) 二〇一五年度事業

二〇一五年度事業は予算額八三七〇万円、研修期間約四カ月、委託事業者数三社、研修生数九〇人であった（表6）。事業予算額も前年度予算額より二三九〇万円増額され、研修生数も募集人数と等しく確保することが出来た。二〇一五年度事業は前年度事業の検証結果を踏まえて、次のように改善を加えた。

- ① 研修生の募集期間を一カ月早めた。生徒や学生が卒業する前に、札幌市職員が直接、高等学校、短期大学、大学などを訪問し、事業周知に努めた。さらに加えて、委託事業者決定後に、委託事業者合同の研修生の募集説明会を実施した。

② 座学研修のカリキュラム内容によっては、習熟度別クラスを導入した。

③ 職場実習期間を一カ月延長し三カ月間とした。実習先企業が研修生の適性や能力を十分に見極めるようにするとともに、研修生が職場実習を途中辞退して一度戻ってきた場合であっても、別の実習先企業と再度マッチングが出来るように配慮した。

表6 フレッシュスタート塾事業年度別比較

		2014年度	2015年度
予 算 額		5,980万円	8,370万円
対 象 者		2013年度中に学校を卒業した新卒未就職者 (中卒者を除く。)	2014年度中に学校を卒業した新卒未就職者 (中卒者を除く。)
研 修 期 間		5月7日(水)～8月4日(月) (約3カ月間) ・座学研修:約1カ月間 ・職場実習:約2カ月間	5月8日(金)～9月3日(木) (約4カ月間) ・座学研修:約1か月間 ・職場実習:約3か月間
研 修 時 間	座学研修	1日7時間	1日7時間
	職場実習	1カ月目:1日6時間 2カ月目:1日8時間	1カ月目:1日6時間 2、3カ月目:1日8時間
委 託 事 業 者 数		3社	3社
研修生と受託事業者 間での雇用契約		締結しない。	締結する。 このことにより、より実務に近い内容で各企業 での職場実習を受けられるようになり、正社員 就職への適性を見極めやすくする。
研修給付金・給与		・職場実習に係る時間に応じて研修給付金を 支給 ・1時間当たり734円(北海道最低賃金)	・職場実習に係る時間に応じて給与を支給 ・1時間当たり748円(北海道最低賃金)
研 修 生 数		70人(募集人数:90人)	90人(募集人数:90人)
正社員就職者数		33人	48人(10月31日現在)
正社員就職率		50.0%(33/66人) 1)	53.3%(48/90人)
就 職 者 数		62人	67人
就 職 率		93.9%(62/66人) 1)	74.4%(67/90人)
就職先として 多い業種		1位 情報通信業(7人) 2位 製造業(4人) 3位 卸売・小売業(3人)	1位 卸売・小売業(11人) 2位 サービス業(10人) 3位 情報通信業(7人) 建設業(7人)
札幌市の関わり		<ul style="list-style-type: none"> ・大学等学校へ直接説明に行き、事業の周知に努めた。 ・市長(2014年度当初事業のみ)による講話や市職員による講義を行った。 ・市職員が3事業者の研修生全員を対象とした合同研修を行い、研修の振り返りや職場実習に向けての決意表明を通じて、研修生に「気づき」を与える内容の研修を行った。 ・市職員が研修生全員と個人面談を行い、各研修生の習熟度を確認し、悩み等の相談にも応じた。 ・研修生の職場実習先企業15社を訪問し、各企業の経営者等と意見交換を行い、また、研修生とも面談を行った。 ・事業者への委託期間終了後も、就職が決まっていない研修生に対しては、個人面談や電話で悩みなどを聞いたり、就職相談窓口を案内したり、合同企業説明会の案内文書を送付したりするなどし、年度末まできめ細やかな就職サポートを行った。 	<ul style="list-style-type: none"> 左記に加え、新たに以下のことを実施した。 ・研修生の募集時期を約1カ月早めることで、学生が大学等学校を卒業する前に直接学校に説明に行き、事業の周知に努めた。 ・全受託者3社合同で研修生の募集説明会を実施した。 ・座学研修に職業観、勤労観を涵養するための要素を取り入れた。 ・職場実習先企業については、技術系、職人系などの企業も新たに開拓し、これらの企業の見学会を開催した。 ・研修生の父兄にも職業観を涵養するため、手紙を送付した。

注1) 2014年度における正社員就職率及び就職率は、研修生数70人のうち、進路変更をした方4人を除く66人を総体として計算している。

出所)札幌市経済局雇用推進部人材育成担当課提供の資料を参考にして作成。

④ 研修生の職業選択の幅を広げるために、技術系・職人系などを含めて、多様な業種・職種種の企業開拓、および正社員求人がある企業の見学会をおこなった。また、研修生の父母に対しても、幅広い職業選択への理解を促す対応をおこなった。

研修生と受託事業者との間で雇用契約を締結することを含めて、前年度事業よりも充実・強化した結果、就職者数六七人（うち正社員数四八人）であった。なお事業委託期間終了後も、研修生との関係を維持した。札幌市職員は、未就職者に対して一〇月以降も面談や電話による個別相談を実施するとともに、様々な就職支援事業や相談窓口の案内を年度末までおこなった。また、同職員は就職者に対しても手紙や電話で現状確認をおこなうとともに、希望者に対しては面談をおこなった。

表7は、二〇一五年度事業に関する研修生および職場実習先企業に聴き取り調査の一部を整理したものである。同表によれば、「フレッシュスタート塾」事業に一定の評価が得られていると、推察できる。

二〇一六年度事業に向けての改善点を、以下に整理しておきたい。

① 座学研修においては業界研究・業種研究を深化させること、また企業見学会の充実を図ることによって、札幌市としては研修生の職業観の涵養により力を注ぐ。

② 広報開始時期をより早めるとともに、広報

表7 研修生および職場実習先企業の評価例（2015年度事業）

研 修 生	職 場 実 習 先 企 業
<ul style="list-style-type: none"> ○挨拶の大切さやビジネスマナー等、社会人として必要なことを知り、社会人としての自覚を持つことができた。 ○平岡先生の講義を聴いて、社会人基礎力をしっかり身に付け、先に活躍している同期たちを追い抜きたいという目標ができた。 ○横尾課長の感謝の大切さのお話に涙が出そうになった。今後の自分の行動に反映させていきたい。 ○合同研修で初対面の人と意見交換をするという貴重な経験ができてよかった。 ○フレッシュスタート塾では、学ぶことがたくさんあり、入塾してよかった。今後も就職がうまくできなかった人のためにこの事業を続けてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> ○座学研修で基礎的なことをしっかり学んできたので、非常に良い。 ○この事業は、研修生と企業間に委託事業者が入って意思確認等もできるので、とても良い事業である。是非、今後とも続けてほしい。 ○昨年度より1カ月間職場実習期間が伸びたことによって研修生をしっかりと見極めることができるようになり、より良い事業になったと思う。これからも続けてほしい。 ○研修生の中には積極性が足りず、指示待ちの人もいる。こういった人には、さらに一步踏み込んで、貪欲に実習に取り組んでもらいたい。

※ 研修生79人に依頼し、79人が回答。

※ 市職員が職場実習先企業のうち13社を訪問し、経営者や研修生受入実務担当者から直接聴き取りを行った。

出所)札幌市経済局雇用推進部人材育成担当課提供の資料を参考に作成。

期間を延長して設定し、広く対象者に効果的な事業内容の訴求を図る。

③ 研修生が就職した後の定着状況について、三年間にわたり追跡調査をおこなう。また、研修生の各就職先企業における定着促進あるいは離職防止に有用な取り組みを見出し、市内企業向けに普及・啓発活動をおこなう。

3 むすびにかえて

札幌市は「フレッシュスタート塾」事業の展開を通して、新卒未就職者が正社員として市内企業に早期就職できるように、さらには就職先企業で定着することができるように、支援を継続していく方針である。札幌市はサービス業主体の産業構造であるために、有業者に占める正規雇用の割合が全国的に見ても低い。すなわち、非正規雇用の割合が高い。このような構造的問題を有しているゆえに、札幌市としても正規雇用の増加を図るための施策を推進していかなければならないであろう。生活設計の視点から安心して暮らすことが出来るという政策効果をもたらすならば、札幌市からの人口流失を予防することに寄与するであろう。

とかく全国的には千篇一律と言われがちな就職支援施策が実施され、その企画内容も同工異曲であると一言しても過言ではない。しかるに、事業経費を札幌市の独自財源で賄い、雇用推進部が直接のかつ主体的に就職支援事業に関与して、研修生を支援するとともに委託事業者を指導することは、自治体施策に示唆を与えるものである。従来の全委託事業よりも政策効果を高める政策目標を掲げるといふ、この札幌市の「フレッシュスタート塾」事業は、地域特性を踏まえた官民パートナーシップのモデル事例の一つであると、筆者は高く評価したい。

へひらおか よしゆき/よこお こうじ