

労働政策レポート「アメリカの職業訓練の政策評価 - サーベイを通じて - 」

目次

序章	なぜ政策評価を行うのか?	1
第1章	アメリカの職業訓練政策の現状	4
第1.1節	なぜ政府が職業訓練を行うのか? - 経済理論に基づいて -	4
第1.2節	アメリカ職業訓練政策の特徴	6
第1.3節	近年の職業訓練政策の実施状況と WIA の位置付け	8
第2章	職業訓練政策の評価 - MDTA, CETA, JTPA について -	13
第2.1節	なぜ政策評価は難しいのか?	13
第2.2節	MDTA について	16
第2.3節	CETA について	18
第2.4節	JTPA について	21
第3章	WIA の概略とプロセス評価	27
第3.1節	WIA 施行の背景	27
第3.2節	WIA の概略	27
第3.3節	WIA の運営は機能しているのか?	31
終章	我が国へのインプリケーション	37
	用語解説	40
	参考文献	43

ま え が き

2002年4月1日に「行政機関の行う政策の評価に関する法律」が施行され、政策評価実施への機運が高まっている。実際、近年では各府省庁が提供しているホームページにおいて、その府省庁が実施した政策についての評価が見られるような状況となっている。

この法律に基づき、政策の客観的かつ厳格な評価、その結果の政策への反映が推進されているところであり、今後、わが国における雇用政策の効果に関する計量的評価を質的に向上させるため、欧米諸国での政策評価の実践についての関心が高まっている。こういった状況下、“政策評価先進国”ともいえるアメリカにおける経験を学ぶことは、わが国においてもおおいに参考になり、多くの示唆を得ることができるものと考えられる。

そこで、労働政策レポート Vol. 2 ではアメリカの職業訓練政策に着目し、労働市場政策の効果に関する計量的評価が、アメリカにおいてどのような状況にあるのかを紹介した。本レポートで取り上げる職業訓練政策とは、具体的には1962年施行の人材開発訓練法 (Manpower Development and Training Act: MDTA)、1973年の総合雇用訓練法 (Comprehensive Employment and Training Act: CETA)、1982年の職業訓練パートナーシップ法 (Job Training Partnership Act: JTPA)、2000年施行の労働力投資法 (Workforce Investment Act: WIA)の4つである。

本レポートでは、アメリカの職業訓練の政策評価の具体例の紹介だけにとどまらず、政府が職業訓練に対して政策介入を行う理論的根拠、政策評価手法も紹介しており、雇用政策の評価について体系的な整理を行っている。本レポートの成果が多くの人々に活用され、今後の政策議論に役立てば幸いである。

2004年4月

独立行政法人労働政策研究・研修機構

理事長 小野 旭

序章 なぜ政策評価を行うのか？¹

政策評価には、「政策効果の評価 (Impact/effective evaluations)」と「プロセス評価 (Process/implementation evaluations)」の2種類がある²。政策効果の評価とは、政策への参加が、その参加者の収入や就業状態などの経済条件に影響を及ぼしたかどうかを検証することをいう。一方、プロセス評価とは、政策の運営についての評価のことを指し、政策立案者が当初意図したとおりに政策が実施されているかを検証することをいう。

それでは、なぜ政策評価を行うことが必要なのだろうか。これには2つの理由が考えられる。第1に、政策を行うための資金は、基本的に国民からの税金で賄われており、なおかつこの財源は無限ではない。よって、現代福祉国家が政策評価を客観的に行い、限られた資源を有効に配分したかどうかを国民に公表することは、国家が税金の使途について国民への説明責任を果たすという意味で、重大かつ当然のことであろう³。第2に、政策評価を行うことで、政策が当初の予定通りに機能し効果をあげているのかを知ることができる点に、政策評価を行う必要性がある。これによって、現在行われている政策の改善および新たな政策の立案に対して、重要な情報をフィードバックしてくれる。つまり、政策評価は、国民への説明責任と政策マネジメントの2点に実施の根拠を求めることができる。

今日、アメリカは政策評価におけるリーダー的存在である。アメリカにおいて計量的手法を用いた政策評価、特に政策効果の評価が積極的に行われ始めたのは、1960年代半ばのことである⁴。ジョンソン政権下で「貧困に対する戦い (The War on Poverty)」という経済・社会政策が実施されると、これら政策の成否は大きな政策的関心事となり、政策評価の実施が政府によって要求されるようになったのである⁵。もともと効果についての評価は、医学、実験心理学および社会心理学、教育心理学において、規模の小さいプロジェクトの成否の分析のために行われていた。しかし、政策の成否に対する政治的関心の高まりを背景に、1960年代半ば以降は、国家レベルで大規模に行われる政策についても、効果の評価が積極的になされるようになったのである。

また、1967年には議会の付属機関である米国会計検査院 (General Accounting Office: 以下、GAO) に経済・社会政策の有効性を評価する役割が新たに与えられた。これによって、評価機関としてのGAOの地位は向上し、政策評価におけるGAOの重要性は現在でも変わっていない

¹ 各府省庁が行う対策については「施策」と表現するほうが適切である場合が多いものの (黒澤(2001a, 2001b)など)、本労働政策レポートでは混乱を避けるため、全体を通じて「政策」という表現を用いることとした。

² Manski and Garfinkel (1992, p7)。この2つ以外にも、政策評価には「費用便益分析」が用いられることも多い。これは、政策の実施によって引き起こされる総生産の変化で純社会的便益がプラスであるかマイナスであるかを計測することで、政策が社会的投資に見合っているかどうかを検証する手法である。アメリカでの応用例は Heckman et al. (1999, pp2045-51) に詳しい。また、費用便益分析の理論的背景および実用上の問題点については、Dreze and Stern (1987)を参照のこと。

³ Heckman et al. (1999, p1872)。

⁴ Manski and Garfinkel (1992, pp1-22)、田中 (2003, p6) に拠っている。それ以前は、費用便益分析が主流であった。

⁵ Barnow et al. (1980, p44)。

い。さらに、クリントン政権下の1993年に「政府業績結果法（Government Performance and Results Act: 以下、GPRA）」が成立し、全連邦政府機関に対して、政策目標の達成度の計測と報告が義務づけられた⁶。そして、2001年に誕生したブッシュ政権もGPRAを尊重する姿勢を見せており、アメリカ国内における政策評価の重要性は今後も高まっていくことが予想される。また、GPRAだけでなく、主な連邦法においてもその法の下に施行される政策の評価が義務づけられている。つまり、アメリカでは政策評価は重要であり、かつ政策立案・実施過程の一部として取り込まれるべきであるというコンセンサスが得られている。しかしながら、用いるべき政策評価の方法論（Evaluation methodology）についてはコンセンサスが得られておらず、いまだ議論が続いている状態である。

一方、我が国では、これまでに政策に対する政策効果の評価とプロセス評価は行われてこなかったと言っても過言ではない⁷。しかし、2002年4月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、政策評価に対する意識が高まってきている。計量的手法を用いて政策評価を行うことには、異論もあるだろう。しかしながら、計量手法を用いた政策評価は、現代国家における政策立案・政策運営に対して貴重な情報を提供してくれる数少ない手段の一つである。このことは、猪木（1999）の次の文章に凝縮して表現されている。

「（そもそもこうした）政策論争が「実証研究」によって一意的な結論に達しうるとは考えられない、という悲観の見方もありうるだろう。しかし、政策論争の争点を明確にする上で、こうした理論的・実証的研究の意義は認めなければならないだろう（猪木（1999, p21））」

計量分析を用いた政策評価に問題点がないとはいえない。また、フィールドワークや定性的な分析といった、非計量的な手法を用いた政策評価も当然有効である。しかしその一方で、計量的な政策評価は、政策の効果を検証するための客観的な指標を提示してくれる数少ない手法の一つでもある。そこで、本レポートでは、“政策評価先進国”であるアメリカの経験を、職業訓練政策についての評価に焦点を当てて紹介する。ただし、紙幅の関係上、計量的手法で分析した研究の紹介を中心とした。そして、アメリカでの経験を踏まえた上で、日本において前述した意味での政策評価を将来的に行うこととなった場合のインプリケーションについて考察する。

アメリカでは、積極的労働市場政策*に分類される職業訓練政策が第二次大戦から現在に到るまで、逐次的に実施されてきた。本レポートでは、その中でも以下の代表的な4つの職業訓練政策を取り上げることとする。1962年施行の人材開発訓練法（Manpower Development

⁶ GPRA は、我が国の「行政機関が行う政策の評価に関する法律（2002年4月施行）」の手本となった法律である。

⁷ 各府省庁が実施した政策の実績値が、それぞれの提供しているホームページ上で公開されているが、これらは政策効果の評価やプロセス評価とは異なるものである。

and Training Act: 以下、MDTA)、1973年の総合雇用訓練法 (Comprehensive Employment and Training Act: 以下、CETA)、1982年の職業訓練パートナーシップ法 (Job Training Partnership Act: 以下、JTPA)、2000年施行の労働力投資法 (Workforce Investment Act: 以下、WIA)である。

本レポートの構成は以下のとおりである。第1章で、まず政府が職業訓練を行うことの理論的根拠を提示する。そして、現在施行されているWIAが連邦政府レベルで実施されている様々な職業訓練政策の中で、どのような位置付けにあるかを確認する。第2章では、政策評価を行う際に必要となる分析手法について紹介するとともに、評価手法が抱える問題点を指摘する。そうすることで、計量分析の推定結果を解釈する際の留意点が明確になるだろう。そして、MDTA、CETA、JTPA各々の概略を説明し、政策評価への取り組みの歴史、および計量的手法を用いて行った政策評価に関する研究論文についてのサーベイを行う。次いで、第3章では、WIAの内容について概観する。WIAは施行されて間もないため、政策効果の評価はほとんど行われていない。そこで、ここではGAOによるプロセス評価の報告を紹介することとする。最後に終章で、我が国で政策評価を実施することとなった場合に、アメリカでの経験がどのように応用できるかを考察することで、政策的インプリケーションを提示する。

節番号の後に 印が付いている節は理論的な内容であるので、飛ばして読み進んでも後の内容の理解に差し支えはない。必要のない読者はそうされたい。また、*印が付いている用語は、政策評価に特有な用語であるため、巻末の用語解説を参照されたい。

第1章 アメリカの職業訓練政策の現状

第1.1節 なぜ政府が職業訓練を行うのか？ - 経済理論に基づいて -

なぜ政府が職業訓練を行うのだろうか。政府が職業訓練を提供することに対しては、賛否両論ある。必ずしも政府が職業訓練政策を行わなくてもよいとする立場の主張は、労働者には政府が提供する職業訓練以外にも訓練を受ける機会が数多くあるのだから、政府がわざわざ訓練を行う必要はないというもので、これには一理ある。本来であれば、労働者は人的投資を行うインセンティブを持っているのだから、市場での労働者個々人の合理的選択に任せておけば、労働者自身にとって最適な人的資本投資が行われ、かつ社会的にも望ましいレベルの人的資本投資が行われるはずだからである。しかし、市場に任せておいては資源配分の公平性および効率性が達成されず、社会的に望ましいレベルよりも少ない人的投資しか行われないことが現実社会ではままある。そのとき、政府介入の余地が生じる。つまり、資源配分の公平性と効率性に、政府が職業訓練を提供することの経済学的な理論根拠がある⁸。

まず、資源配分の公平性という観点で議論する。たとえば、長期失業者・福祉受給者・低所得者、身体障害者など「経済的に不利な立場にある (economically disadvantaged)」人々に職業人として最低限の基盤を作る機会を公的に提供することは、彼らの就業能力を高め、所得格差の拡大を是正するだろう。経済的に不利な立場にある人々は自分が望む職業に就くための技能を身につける機会に恵まれない場合が多い。さらに、彼らが職に就けるようにすることは、福祉依存率を引き下げて社会的不安を取り除き、社会全体の経済活動の効率を高めるなどの効果も期待できることから、たとえ訓練効率が低くても、社会的収益率を高めるとも考えられる(黒澤(2001b))。しかし、公平性を達成するためには、有効な訓練受講に対するインセンティブ・スキームの設計が不可欠であろう。なぜならば、経済的に不利な立場にある人々が、職業訓練や雇用を自分たちの主たる経済的関心事として捉えていない可能性があるからである。よって、彼らへの政策の効果を考えるのであれば、彼らの積極的な訓練への参加を確実なものとするために、職業訓練への参加必要条件の合理的な設定が重要となる。

次に、資源配分の効率性という観点から議論を行う。市場の資源配分の効率性を阻害する原因は「市場の失敗 (market failure)」にある。職業訓練を財とみなしたときに市場の失敗が生じるケースとしては、情報の非対称性、資本市場の不完全性、外部性の存在の3点が考えられる(Hansen(1991))。

1点目の情報の非対称性であるが、職業訓練から得られる成果には不確実性がともなう。リスクに対して回避的な労働者であれば、このような不確実性を回避したいと願うだろう。しかし、人的資本に対する保険はモラルハザードと逆選択が生じる可能性を否定できないため、市場では供給されにくい。なぜならば、将来の報酬が保障されると労働者の職業訓練に

⁸ 職業訓練への政府介入の法学的な理論根拠については、両角(2000)に詳しい。基本的に、国民の勤労権と勤労義務を定める憲法27条1項に法的根拠を求めている。

対する意欲は削がれるであろうし（モラルハザード）、このような保険が現実存在すれば、それに加わる人は能力の低い人が多くなるからである（逆選択）（黒澤（2001b））。また、労働者が自分に適当な職業訓練が何であるかを判断することが難しく、どのような職業訓練が提供されているのかについての情報にアクセスする能力に恵まれていない場合も少なくない。

さらに、個人が将来に対する不完全な予測を持っていたため、あるいは主観的な時間選好率が高かったため学校を中退してしまった人に、教育訓練を受ける二度目の機会を与える、という意味合いも公的職業訓練は持つ。

2 点目の資本市場の不完全性とは、訓練受講資金の借入れ制約のことを指す。例えば、民間職業訓練機関による教室型訓練は補助金の対象外であることが多いが、低所得者は訓練を受けるための自己資金を持っていない場合が多い。さらに、低所得者は担保も持っておらず、債務不履行の可能性が高いため、資金の借入れ制約に直面している。このような場合、低所得者は訓練受講の機会を大幅に制限されることとなる。

3 点目の外部性の存在であるが、職業訓練は外部効果⁹を持つ財と考えられる。職業訓練を受けることで職業技能の高い労働者が増えるかもしれない。このことが社会全体の生産関数に影響を与え、社会全体の生産性を高めるだろう。労働者が職業訓練から得られる便益は、私的便益と公的便益から成り、それを労働者個々人が把握することはできない。であるから、社会的観点から最適な人的資本投資レベルを決めることが、ソーシャルプランナーである政府に求められる。

また、議論を単純化すると、労働者の技能は、ある企業内でしか通用しない企業特殊技能と外部のどの企業でも通用する一般的技能に大別される¹⁰。労働者の技能のどの部分が企業特殊技能なのか、それとも一般的技能なのかを区別することは難しい。そのため、職業訓練にかかるコストを支払うのは労働者なのか企業なのかを決めることができなくなる。その結果、両者ともに投資コストの支払いを回避しようとし、過小な人的資本投資しか行われないう結末となる¹¹。このように、資源配分の効率性が阻害されていると考えられる場合、職業訓練を政府が行うことが理論的に正当化される。

資源配分の効率性と公平性の確保の他に、公共職業訓練は公的教育システムの不十分な部分を補完するという役割も持っている。

しかし、経済主体の一つに過ぎない政府の行動が完全であるということではなく、「政府の失敗（non-market failure）」の存在も忘れてはならない¹²（Hansen（1991））。

政府の失敗の例として4点考えられる。第1に、独占または寡占状態の発生が挙げられる。

⁹ 外部効果とは、ある経済主体の経済活動が他の経済主体の状態に及ぼす影響のことをいう。

¹⁰ Becker（1975）参照のこと。

¹¹ 中馬（1999）は、一般的人的資本と企業特殊的人的資本それぞれへの投資に対して政府が介入する理論的根拠を提示している。

¹² 「政府の失敗」は経済学では比較的新しい概念で、1960年代に施行された数多くの「偉大なる社会（The Great Society）」プログラムの結果が思わしくなかったことが一因となって、1970年代後半から80年代前半にかけて活発に議論されるようになった（Hansen（1991））。

政府が唯一の職業訓練の供給者または資金提供者となってしまうと、競争にさらされることなく、供給される職業訓練の質が下がる可能性がある。

第 2 に、職業訓練の運営責任者の問題が挙げられる。運営責任者が、訓練受講者の便益ではなく運営責任者自体の効用を重視するようになると、最適な職業訓練が提供されなくなる。つまり、クリーミング*が発生し、最も職業訓練を必要とする人に受講機会が与えられなくなるという問題である。

第 3 に、職業訓練を受講した人が、受講しない人の効用に悪影響を及ぼす可能性がある。すなわち、置き換え効果*が生じて、訓練受講者が本来は訓練非受講者が就いたであろう職を奪ってしまうことがありうる。

第 4 に、数多くの職業訓練政策が行われているため、それらが重複した訓練内容を提供していたり、各職業訓練政策がお互いの効果を相殺するような効果を持っていることが挙げられる。例えば、福祉受給手当の支給が職業訓練受講のインセンティブを削ぐことなどがあり得るだろう。つまり、連邦政府が実施している全ての政策を、連邦政府が完全にコントロールすることが不可能であることも、政府の失敗を引き起こす一因となるのである。

政府の失敗によって引き起こされる不利益が、政府が職業訓練を提供することの便益を上回っているかどうかは極めて実証的な問題であり、一致した回答が得られていないのが現状である。しかし、連邦政府は上述した資源配分の公平性と効率性の達成を政府介入の理論的根拠として、職業訓練政策を行っている (Friedlander et al. (1997))¹³。連邦政府の職業訓練政策実施の主たる目的は、社会全体の就業者を増やすことによって福祉関連の支出を減らすことではなく、あくまでも個人の収入を増やし貧困を減らすことにある¹⁴。

公的職業訓練には、積極的労働市場政策*に分類されるものと消極的労働市場政策*に分類されるものの 2 種類があるが、本レポートでは積極的労働市場政策*に分類される MDTA、CETA、JTPA、WIA に着目する¹⁵。

第 1.2 節 アメリカの職業訓練政策の特徴

アメリカの職業訓練は、OJT 中心の企業内訓練、および個人主導で企業以外の機関において行われる職業訓練の 2 つから成る人材形成システムである。企業以外の職業訓練実施機関とは、公的機関、労働組合、教育機関（総合大学やコミュニティ・カレッジなどの高等

¹³ しかし、効率性と公平性の両立は難しい。なぜならば、効率性は公的職業訓練投資への社会的収益の最大化を意味し、所得再分配や訓練資源の配分などは考慮に入れない概念である。その一方で、公平性とは職業訓練を最も必要としているグループに訓練資源を集中的に投入することを意味し、効率性とは相反する概念だからである (Heckman et al. (1999, pp1933-5))。

¹⁴ 後述するが、アメリカの職業訓練政策のほとんどがニューディール政策に由来していること、1960 年代半ばの「貧困に対する戦い (The War on Poverty)」の影響を強く受けていることに起因する。

¹⁵ 消極的労働市場政策に分類される職業訓練は、基本的に公的扶助の受給者を対象とする。職業訓練の実施だけではなく、所得保障的なものもある。代表的なものに、1962 年施行の Work Incentive Program、1981 年の Omnibus Budget Reconciliation Act、1988 年の Family Support Act と Job Opportunities and Basic Skills Training Program (JOBS)、1987 年の Food Stamps Employment and Training Program などがある。

教育機関)、民間の職業訓練産業などである¹⁶。

2001年の連邦政府実施による公的職業訓練関連の予算総額は約310億ドルであった¹⁷。その一方で、民間の職業訓練産業のGDPが約845億ドルであり¹⁸、企業がその従業員を対象として行った企業内訓練にかかった総コストの推計額は約370億ドルであった¹⁹。これから、アメリカにおける職業訓練は民間中心のものであることが分かる。つまり、アメリカでは企業内で実施する職業訓練や民間の職業訓練産業による職業訓練が主であって、貧困層やマイノリティーなどを対象とした公的機関による職業訓練はそれらを補完するものとして位置付けられてきた。このようにプログラムの対象者が低所得者層など限定的なものとなりやすかったことは、アメリカの公的職業訓練プログラムの多くの起源がニューディール政策であることにも所以する。

その中で、第二次大戦後、連邦政府レベルでは主に以下で述べる積極的労働市場政策に分類される4つの職業訓練政策が逐次的に施行され、これらがアメリカの公的職業訓練の柱となってきた。具体的には、1962年にMDTAが施行された。その後、1973年にCETAが、1982年にJTPAが、それ以前に施行されていた法律に取って代わるという形で施行されていった。そして、現在施行されている法律は、2000年施行のWIAである。これら4つの職業訓練政策の施行年、対象者、政策内容などについてまとめたものが、表1-1である。

WIA施行以前は、非自発的失業者や長期失業者、低所得者層、福祉受給者など経済的に不利な立場にある者を対象に、教室型訓練(座学)や民間企業への職場内訓練(OJT)の委託といった職業訓練の受講援助を中心としたものであった。しかし、WIAでは、18歳以上の全ての成人にまで職業訓練プログラムの受講対象者が拡張され、職業訓練の受講援助は最終的な手段として位置付けられ、職業相談などの求職支援に重点が移される、という2つの大きな変化がもたらされた。

¹⁶ 日本労働研究機構(1999, 2003b)が詳しい。

¹⁷ U. S. General Accounting Office (2003)。但し、ここでは州および地方政府自体の公的職業訓練関連支出はカウントしていない。

¹⁸ U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Gross Domestic Product by Industry in Millions of Current Dollars: 1987-2001。

¹⁹ 但し、この推計額は1994年のものである(Frazis et al., p5)。

表 1-1 アメリカの連邦政府レベルの職業訓練政策

政策名・施行年	対 象	政 策 内 容	改 正 点
MDTA 1962 年	不利な立場にある者 (主に低所得者層)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教室型訓練 ・ 民間企業での OJT 委託 ・ 民間職業訓練機関への斡旋 	
CETA 1973 年	不利な立場にある者 低所得者・失業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 上記プラス公共セクターでの短期就業経験 (PSE) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方政府への権限委譲 ・ 訓練受講者について パネルデータの構築
JTPA 1982 年	不利な立場にある者 非自発的失業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教室型訓練 (民間職業教育機関、コミュニティ・カレッジなど) ・ 民間企業での OJT 委託 ・ 求職支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PSE 廃止 ・ 地方レベルへの権限委譲の一層強化 ・ 訓練受講者一人あたり支出削減 ・ 実験的データの構築と、それを用いた訓練政策評価の実施の義務付け ・ 地域産業の要請を訓練内容に反映
WIA 2000 年	成人 低所得若年層	<ul style="list-style-type: none"> ・ 求職支援 ・ 集中的求職支援・包括的査定 (職業訓練) ・ 訓練 (OJT, 教室型, 基礎教育) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 対象者の拡張 ・ コアは求職支援、訓練を最後の手段と位置付ける ・ 地域産業との連携強化 ・ 各訓練プログラムのクオリティ・コントロール強化 ・ 情報開示の徹底と訓練バウチャー方式導入による訓練機関の競争促進

資料出所: 黒澤 (2001b), pp156-7.

第 1.3 節 近年の職業訓練政策の実施状況と WIA の位置付け²⁰

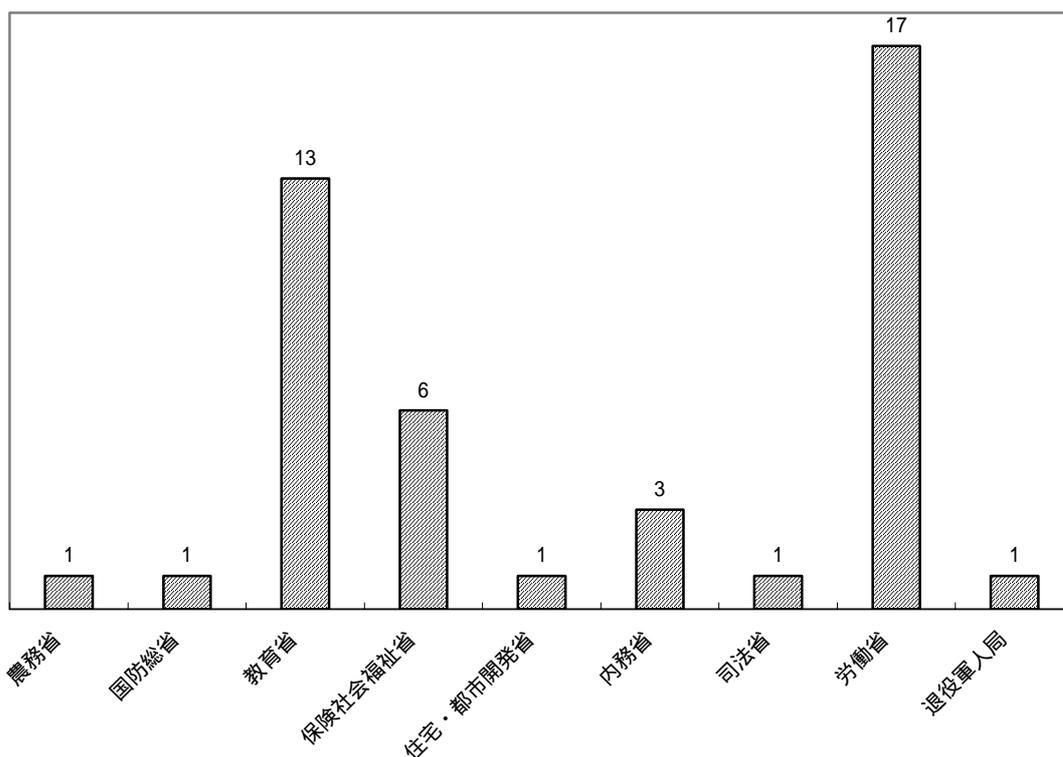
本節では、連邦政府レベルで実施されている職業訓練政策全般についての概観を行うとともに、その中での WIA の位置付けを確認する。2002 会計年度において、積極的労働市場政策*に分類されるものと消極的労働市場政策*に分類されるものを併せると、連邦政府レベル

²⁰ 本節は、U. S. General Accounting Office (2003) に基づいている。

では 44 の職業訓練プログラムが実施されていた。1995 年当時は 163 のプログラムが実施されていたことを考えると、連邦政府全体の職業訓練プログラム数は激減した。これは、似たような内容のプログラムの統合が進んだためと考えられる。WIA の下に実施されているプログラムは、WIA 成人対象プログラム、WIA 若年層対象プログラム、WIA 非自発的失業者対象プログラムの 3 つである²¹。以下、この 3 つのプログラムを総称する場合、WIA 関連プログラムと呼ぶ。

9 つの政府機関が管轄となって職業訓練プログラムを実施している²²。所轄官庁別にプログラム実施数をみると、最も多いのが労働省の 17 で、ついで教育省の 13 となっており、この二つの省で職業訓練プログラム全体の約 70%を実施している（図 1-1 参照）。つまり、アメリカの公的職業訓練は労働省と教育省が中心になって行っている。そして、教育省管轄のプログラムは在学中の若年層を中心としたもので、労働省管轄のプログラムは成人労働者を対象としたものが多くなっている。

図 1-1 所轄官庁別のプログラム実施数（2002 会計年度）



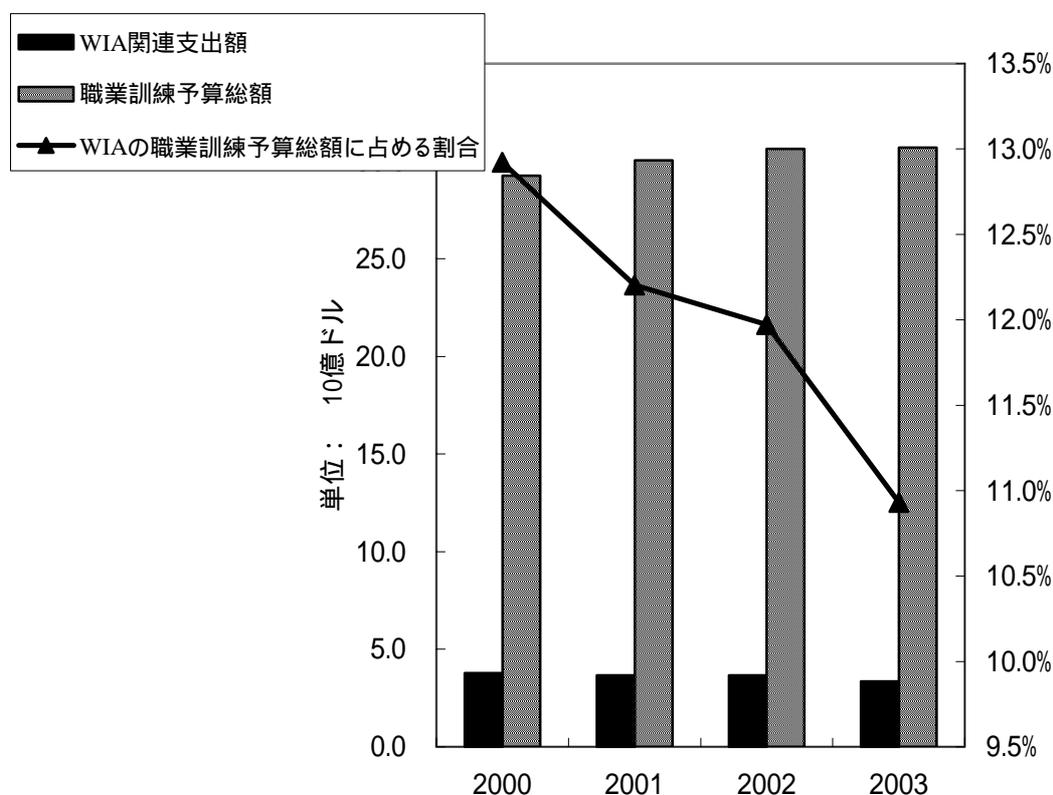
資料出所) U. S. General Accounting Office (2003).

²¹ 成人は 18 歳以上、若年層は 14 ~ 21 歳を指す。

²² 国防総省、内務省、司法省、労働省、教育省、保険社会福祉省、住宅・都市開発省、農務省、退役軍人局の 9 つである。

次に、連邦政府予算に占める職業訓練支出について概観する。2002 会計年度の職業訓練関連の支出額は約 306 億ドルで、連邦政府の総支出額の約 2 兆ドル²³に占める割合は 1.5%であった。そして、WIA 関連プログラムへの支出額は約 36 億ドルで²⁴、職業訓練関連支出の 12%を占めた。これは、「生活困窮世帯のための臨時援助」²⁵に次いで 2 番目の規模である。図 1-2 にまとめた WIA が施行された 2000 年以降の予算の推移をみると、職業訓練支出額は微増傾向、WIA 関連支出額は横ばいとなっている。そして、職業訓練支出額に占める WIA 関連支出の割合は減少している。

図 1-2 職業訓練予算の推移（2000-2003 年）



資料出所) U. S. General Accounting Office (2003), U. S. Office of Management and Budget (2003).

そして、職業訓練プログラムへの参加者数は、2002 会計年度において約 3,000 万人である。そのうち WIA 関連プログラムの参加者数は約 110 万人で、全体の約 3.6%を占める²⁶。これは、

²³ U. S. Office of Management and Budget (2003)。

²⁴ 日本の 2003 年度の厚生労働省所管の能力開発関連予算総額は 1,410 億円である（若年者の総合的な雇用・職業能力開発対策の推進、変化に対応できる能力開発システムの構築、職業能力の評価分析と情報提供の推進）。一般歳出 817,891 億円の 0.29%にあたる。

²⁵ Temporary Assistance for Needy Families のこと。社会福祉の一つとして、子供がいる貧困家庭に支給される現金援助のことである。子供が自分自身の家庭で育てられるようにすることを主な目的としている。

²⁶ 日本の 2002 年度における厚生労働省所轄の公共職業訓練参加者は、96 万人である（厚生労働省職業能力開発局 (2002)）。

職業斡旋、成人教育などに次いで、6番目の規模であった。

また、ほとんどの職業訓練プログラムは、参加対象者を限定している。WIA 関連プログラムについては表 1-2 にまとめたとおりである。連邦政府全体で実施されている職業訓練プログラム 44 つのうち、13 のプログラムが経済的に不利な立場にある者であることを参加要件としており、WIA 関連プログラムも経済的に不利な立場にある者を参加対象としているプログラムの一つである。

表 1-2 WIA のプログラム別・参加対象グループ (2002 会計年度)

	非自発的失業者	移民・季節農場労働者	ネイティブアメリカン	高齢者	若年層	肉体的または精神的に障害をもつ人	難民	失業者	退役者	その他の低所得者	その他
WIA 成人対象プログラム											
WIA 若年層対象プログラム											
WIA 非自発的失業者対象プログラム											

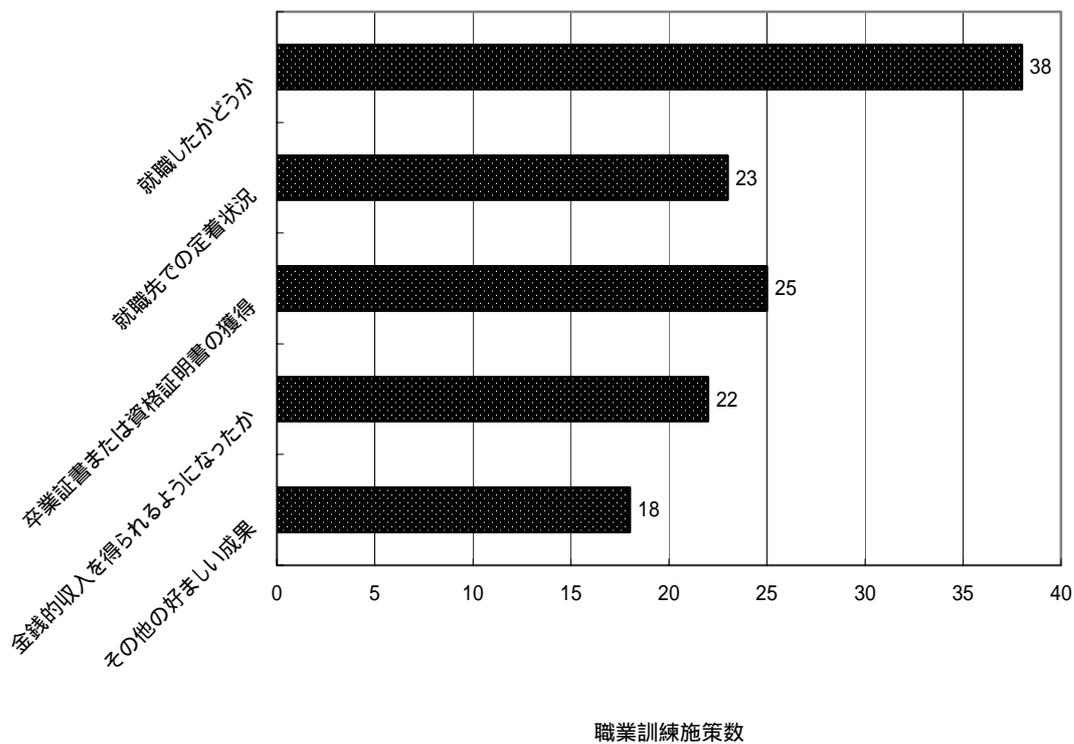
注) “ ” が付いているものが各プログラムの参加対象グループである。

資料出所) 図 1-1 と同じ。

そして、連邦行政管理予算局 (The Office of Management and Budget) は職業訓練プログラムの業績評価を主に 5 つの指標について行っている。2002 会計年度においては、44 の職業訓練プログラムのうち 40 のプログラムが連邦行政管理予算局によって、少なくとも一つの指標について、その業績を監視されていた。業績評価の 5 つの指標とは、“就職したかどうか”、“就職先での定着状況”、“卒業証書または資格証明書の獲得”、“金銭的収入を得られるようになったか”、“その他の好ましい成果”、である。職業訓練プログラムによって業績評価に使われる指標は異なっているが、図 1-3 からほとんどのプログラムについて、“就職したかどうか”という指標が使われていたことが分かる。そして、WIA 関連プログラムについては、5 つの

指標すべてに関して業績評価が行われた。

図 1-3 指標別・業績評価が行われた職業訓練プログラム数 (2002 会計年度)



資料出所) 図 1-1 と同じ。

第2章 職業訓練政策の評価 - MDTA, CETA, JTPA について -

第2.1節 なぜ政策評価は難しいのか？

序章でも説明したが、政策評価には、政策効果の評価とプロセス評価の2種類がある。計量的手法を用いた政策評価には困難を伴うことが多い。困難を引き起こす原因として、 仮想現実 (Counterfactuals) を構築しなければならないこと、 サンプル・セレクションの問題、 内生性の問題、 の3点が考えられ、それらが相互に影響を与え合っている²⁷。

第1に、仮想現実の構築の困難さについて議論する。まず、政策効果の評価を行うとしよう。このとき、ある労働者が職業訓練を受講したことで収入が増加したのかどうかを知りたいのであれば、労働者の職業訓練受講後の収入と、職業訓練を受講した“同一の”労働者が“もし職業訓練を受講していなかったならば獲得したであろう”収入を比較することが望ましい。しかし、労働者が職業訓練をひとたび受講してしまえば、同一人物が職業訓練を受講しなかった場合の収入を知ることは不可能である。このように現実には起こり得ず、観察不可能な変数のことを、仮想現実という。

仮想現実を観察することは不可能であるため、それを代替するような変数の構築とその代替変数を用いて正確な政策評価をするための分析手法の開発に多大なる労力が注がれてきた。そして、現在主に用いられている手法は「実験的手法*」と「非実験的手法*」の2つである²⁸。

実験的手法とは、職業訓練の運営機関が、訓練受講資格を持つ受講希望者を受講者（「トリートメントグループ*」）と非受講者（「コントロールグループ*」）とに無作為に割り当て、それら2つのグループについて収集したデータに基づいて訓練の効果を計測する方法である。このようにして収集されたデータは、「実験的データ」と呼ばれる²⁹。実験的データを収集する際の母集団は訓練参加希望者から成り、かつ無作為抽出法で収集されるため、理論上サンプル・セレクション問題は生じない。しかし、実験的データ独自の「ランダム化バイアス*」や「代替バイアス*」などのバイアスが発生するという問題がある。

また、非実験的手法とは、データが非実験的に収集される場合をいう（「非実験的データ」）。多くの場合、非訓練受講者に関するデータ（「比較対照グループ」）は、調査地域や時期の等しい外部調査から再抽出される。しかし、訓練受講者についてのデータは職業訓練機関が提供し、比較対照グループについてのデータはその他のデータから収集されるため、訓練受講

²⁷ この3つ以外にも、職業訓練の効果を評価する際に発生するバイアスとして、「アッセンフェルターのかげみ (Ashenfelter's dip)」の存在にも留意すべきであろう。これは、失業した者、また専業主婦など一度労働市場から退出していた者が、労働市場に再参入する足がかりとして職業訓練に参加するため、彼らが通常の就業状態に戻っただけであっても、それが職業訓練の効果のように見えてしまう、というバイアスである。Heckman et al. (1999, pp1927-8) の説明が分かり易い。

²⁸ 近年では、「構造推定アプローチ」も用いられている。これは、個人の動学的な最適行動モデルを用いて推定した推定値を労働政策とは関係のないパラメータに使い、政策パラメータには仮想的な値を用いてシミュレートするという方法である。詳細については、今井・有村・片山 (2001)を参照のこと。

²⁹ 黒澤 (2001a) に拠っている。

者と非受講者の母集団は異なることとなる。訓練を受講することで収入や就職率が上昇すると思う者ほど、自ら訓練受講を希望するであろう。そのような人は、潜在的な能力の高い人や労働意欲の高い人である場合が多い。つまり、訓練受講者と非受講者の母集団は同質ではなく、個人の合理的選択の結果としてサンプル・セレクション問題が生じてしまう可能性があるのである。また、個人の潜在的な能力といった変数は観察不可能である。このような観察不可能な変数は、計量モデルを用いて政策評価を行う場合、誤差項に含めて推定を行う。しかし、観察不可能な能力と訓練受講の有無が相関を持つ場合、すなわち誤差項と訓練受講の有無を表す説明変数が独立でない場合、内生性の問題が生じる。

このように、職業訓練政策の評価を行う場合、使用データにサンプル・セレクション問題が生じており、内生性の問題を伴うことが多い。この問題を解決するために、2段階推定法や操作変数法、パネルデータを用いた固定効果モデル、Difference-in-differences 法など様々な分析手法が開発されてきた³⁰。

実験的手法による評価は分かりやすく、その評価結果はアメリカでの政策立案において重要な地位を占めているのは間違いない。LaLonde (1986) では、実験的手法で得られた政策評価の推定値と非実験的手法の推定値を比べた場合、両者が極めて異なった結果を示すことを明らかにした。この論文の発表を契機として、実験的手法導入に向けての議論が高まっていた。しかし、実験的手法の優位性が喧伝され過ぎているきらいもある。過去 30 年間の社会的実験の結果から、実験的手法の問題点も明らかにされてきている³¹。その一方で、非実験的手法による分析手法の開発も積極的に行われており、特に Heckman, Ichimura and Todd (1997) で紹介されたマッチング推定量 (Matching estimator) による政策評価が進みつつある。今後、実験的・非実験的両手法の研究・開発のさらなる進展が望まれる。

一方、プロセス評価をする際の仮想現実の構築は、上述した政策効果の評価の場合よりも難しい。なぜならば、このときは職業訓練機関の運営規則や、訓練機関の機能のインセンティブスキームが変更されたときに実現するだろう運営状況を想定しなければならないからである。よって、政策効果の評価は計量的手法を用いて定量的に行われ、プロセス評価は定性的に行われることが多い。

第 2 に、政策効果の評価とプロセス評価を区別して行うことから生じる問題である³²。政策効果の評価を行う際は、政策運営のあり方については所与とする。しかし、現実には、連邦政府が州政府を、州政府が地方政府を、地方政府が職業訓練機関を完全にコントロールすることはできない。つまり、連邦政府が意図したとおりに、職業訓練機関が職業訓練を行っているとは限らないのである。例えば、訓練機関が訓練受講者の就業率や平均賃金の上昇率など成果に関するなんらかの達成基準をクリアすることを義務づけられている場合、訓練機

³⁰ 黒澤 (2001a, pp10-15)、Heckman et al. (1999, pp1936-1992)の説明が詳しい。

³¹ 黒澤 (2001a, p10)、Heckman et al. (1999, pp1868-1870)。

³² Manski and Garfinkel (1992, pp7-9)に拠る。

関は就職し易そう、または高い収入の職業に就き易そうな労働者に職業訓練の受講許可を優先して与えるようになるだろう。特に、達成基準のクリアについて賞罰が伴う場合、このような事態が発生し易くなる。このように、訓練機関の合理的な行動の結果、クリーミング*が生じることがある。すなわち、政策運営のあり方を考慮に入れずに政策効果の評価を行うと、計量分析の推定値にバイアスが生じるかもしれないのである。

サンプル・セレクション以外にも、特に政策効果の評価は、労働市場の状況にも依存することに解釈の際に留意しなければならない。評価時点の労働市場の状況が良ければ、就職率および収入も自然と上昇することとなる。労働市場の需給状況が逼迫していれば、逆のことが生じるだろう。また、最低賃金水準の変化も、雇用に何らかの影響を及ぼす³³。よって、最低賃金水準が政策効果の評価に対して与える影響も無視することはできないだろう。

政策評価の推定値が、必ずしも現実に起こっていることを正確に描写しているとは限らない。しかし、政策論争の争点を明確にするための客観的指標を提示してくれるという意味で、こうした計量的研究の意義は認められるべきであろう。

第 2.2 節 MDTA について

第 2.2.1 節 MDTA の概略

第二次大戦後最初の連邦政府レベルでの職業訓練政策として、1962 年に MDTA が施行された。1960 年代前半には、教育水準の低い労働者の失業率の高止まり、および工場ラインでのオートメーション化の進展による失業者の増加が予想されるようになっていた。アメリカ国内においてこのような構造的失業³⁴に対する政治的な関心の高まりが、MDTA 施行の背景にはある。解雇された労働者に再訓練をすることで再就職を促進して失業を減らし、経済を活性化させる手段の一つとして、MDTA が施行されたのである。つまり、MDTA 施行当初は、技術的・技能的な問題で解雇された労働者の再訓練を目的としていた。

その後、1964 年に「貧困に対する戦い (The War on Poverty)」が社会政策として施行され、政治的関心は失業の減少から、貧困家庭の減少へとシフトした。貧困は「最低の生活ニーズを満たすことができない状態」のことであるが、具体的には 1962 年時点で 4 人家族で年収 3,000 ドル以下と定義された。この定義によると、貧困家庭の割合は全世帯の 2 割にのぼっており、これをさらに減少させることが、国家的課題とされたのである³⁵。貧困を撲滅するためには、短期的には所得移転でも可能である。しかし長期的には、教育水準を上げ、職業訓練機会を与えることで、貧困者が自らの力で所得水準を上げることができるようにしなけ

³³ 最低賃金水準の引き上げが雇用を増大させるのか、それとも減少させるのかについては議論が続いており、いまだ決着をみていない(Card and Krueger (1994), Neumark and Wascher (1992)など)。アメリカの最低賃金制度については、日本労働研究機構 (2003a, 第 2 章) が詳しい。

³⁴ 経済の構造的要因に起因する長期失業のことをいう。例えば、新しく創出された仕事への求人があるにも関わらず、その仕事に必要な技能を持っていないため失業している者などである (スティグリッツ (2001, p84))。

³⁵ 宮本 (1997, p23)。

ればならない。そのため、1964年に経済機会法（The Economic Opportunities Act）が施行され、職業訓練政策のあり方も影響を受けた。

経済機会法の制定を受けてMDTAにおける優先事項も変わり、経済的に不利な立場にあるものを職業訓練政策の対象者とする事となった。プログラム内容は主に、政府の訓練機関における教室型職業訓練（座学）、地元の民間企業に委託して職場内訓練（OJT）を受けさせる際の補助金制度、民間の教育・訓練機関への斡旋の三つで構成されていた。

また、1964年にはMDTAの下ジョブ・コア（The Job Corps）も創設され、経済的に不利な立場にある若年層を対象とした職業訓練政策が実施されるようになった。

第2.2.2節 MDTAの政策効果の評価

MDTAの政策効果の評価を行った代表的な論文を概観する(表2-1を参照のこと)。MDTA下では、職業訓練の受講者が受けたサービスの内容、職業訓練受講前後の収入や就業状態、および個人属性などについての定期的な調査が行われていなかった。そのため、推定に用いられるデータ及びモデルは限定的なものにならざるを得なかった。

表2-1 MDTAの経済的に不利な立場にある成人に対する効果

分析者 (論文の発表年)	分析手法	分析対象者の 訓練受講時期	評価対象	男性 (白人/マイリティ)	女性 (白人/マイリティ)
Ashenfelter (1978)	非実験的	1964年	1962～69年時点での収入の増分 訓練受講後に収入が増加したかどうか	+ / +	+ / +
Cooley et al. (1979)	非実験的	1969～71年	1967～72年の年収	+ ^a	+ ^a
			訓練受講後3年以内の就職確率	+ ^a	+ ^a
Gay and Borus (1980)	非実験的	1969～72年	1973年の年収	?/?	+ / +
Bloom (1984)	非実験的	1964年	1965～69年時点での収入の増分	+ / +	+ / +

資料出所：筆者作成

注1：aは男性全体、女性全体をあらわす。

注2：“+”は政策によって統計的に有意にプラスの効果があったことを、“-”はマイナスの効果があったことを、“?”は統計的に効果が明らかにならなかったことを表す。

代表的なMDTAの効果の評価を分析した論文として、Ashenfelter (1978)が挙げられる。1964年にMDTAの教室型訓練を受講したものを分析対象とし、受講したものの年間収入が増えるかどうかを評価した論文である。分析の結果、黒人男性・白人男性、黒人女性・白人

女性のすべてのグループに関して、MDTA の教室型訓練は年間収入を増大させることが明らかにされた。また、女性については、訓練修了から時間が経過しても、賃金上昇に対する訓練の効果がなくなることが示された。

この Ashenfelter (1978) と同じ 1964 年の MDTA の教室型訓練の受講者のデータを用いて、計量モデルを改善した上で分析を行ったのが、Bloom (1984) である。Ashenfelter (1978) は分析手法として「自己回帰モデル (Autoregressive model) 」を用いたが、Bloom (1984) は「固定効果モデル (The Fixed Effect Model) 」を用いた。パネルデータを用いて固定効果モデルで政策の効果を推定すると、観測できない個人間の本源的な能力の違いが収入に及ぼす影響、すなわち「個体効果 (Individual effects) 」の影響を消し去り、MDTA の効果を理論的により純粋に抽出できることとなる。固定効果モデルを用いて個体効果の影響を除去した結果、黒人男性・白人男性、黒人女性・白人女性のすべてのグループに関して、MDTA の教室型訓練は年間収入を増大させることが示されると同時に、年間収入の増加幅は Ashenfelter (1978) の推定値よりも男性・女性ともに大きいという結果が得られている³⁶。

次に、Gay and Borus (1980) が挙げられる。これは、1968年12月から1970年6月までの間に MDTA に参加した者を分析対象者とし、彼らの1973年の年間収入に対する MDTA の影響、つまり職業訓練の長期的な効果を計測した分析である。分析の結果、男女全体および黒人女性・白人女性については MDTA の年間収入に対する長期的な影響はプラスであることが明らかにされた。しかし、黒人男性・白人男性についての影響は統計的に明らかにならなかった。

最後に、Cooley et al. (1979) に着目する。Cooley et al. (1979) は、1969年、1970年、1971年に MDTA に参加したものを分析対象として、MDTA が年間収入に与える影響についての研究である。基本的な分析の結果からは、MDTA は、男性の年間収入と就職確率にプラスの影響を与え、女性の年間収入については男性よりも大きくプラスの影響を与えることが示された。しかしながら、景気循環の影響・訓練を受講してからの時間の経過の影響や訓練受講時期の違いを考慮に入れたり、年齢・性別・受講プログラムの違いなどでサブグループ化したりして分析すると、各分析について必ずしも一致した結果が得られないことも明らかにされた³⁷。つまり、分析手法やデータそのものに対して、政策効果の推定結果は敏感に影響を受け、頑健な推定値ではないことが明らかにされた。このことから、Cooley らは、職業訓練の効果を正確に測定するためには、実験的データを構築しなければならないと論文中で提言している。

上述したことをまとめると、MDTA は 男性・女性両方の訓練修了後の年収に対してブラ

³⁶ Ashenfelter(1978, p56)では、訓練修了後の男性の賃金上昇幅は 150～500 ドル、女性については 300～600 ドルと推定しているが、Bloom(1984, p555) では、男性については 500～800 ドル、女性については 600～800 ドルと推定している。

³⁷ Heckman et al. (1999, p2065; Table 24) で、MDTA が受講者の収入をどれだけ増大させるかを計測した研究論文の結果をまとめているが、男性については-2044～1395 ドル、女性については 377～2621 ドルと、研究によって計測結果に大きなばらつきがみられる。

スの影響を与えること、男性よりも女性の年収に対してより大きなプラスの影響を与えること、の2点がMDTAの政策効果の評価に関する研究におけるほぼ共通した見解である。就職確率については、男性に対してプラスの影響を与えるという推定結果がある。しかしながら、MDTAの効果を測定するための特別なデータが作成されたわけではなく、推定結果はサンプルセレクションの影響を強く受けたものである可能性が高いことに留意が必要である。

第2.3節 CETAについて

第2.3.1節 CETAの概略

MDTAが施行されている最中、職業訓練という人材開発プログラムを連邦政府レベルで効果的に行うことの困難さが実感されるようになり、政策の実施主体を連邦政府から州または地方へと移管すべきとの議論が高まっていった。具体的な職業訓練政策に関しては、連邦政府よりも、地方レベルで産業構造や経済の状況に応じて決定された方が、政策実施の効率をより向上させることができると考えられるようになったのである。これを実行に移すために、1973年にMDTAが廃止され、CETAが施行された。

MDTA同様に、訓練受講対象者は地区内の経済的に不利な立場にある者・低所得者・失業者などである。一方、MDTAとの大きな相違点が2点ある。1点めは、CETAでは連邦政府からの資金を用いて訓練プログラムを運営する権限が、州や地区に委譲されたことである。2点めは、公共セクターでの短期就業経験（Public Service Employment: 以下、PSE）という雇用創出のためのプログラムが追加されたことにある。このPSEは、後のカーター政権下（1977～81年）で非常に拡大した。つまり、CETAのプログラム内容は、MDTAと同じ教室型訓練、民間企業へのOJT委託、就業経験（Work Experience: WE）の3つに加えて、上述したPSEの4つが主な政策内容となった。の民間企業へのOJT委託は、民間企業における就業経験であるが、この費用は連邦政府からの補助金で賄われた。つまり、企業は発生した訓練費用の払い戻しを連邦政府から受けられたのである。また、のPSEは公共セクターにおける就業経験のことであるが、これも連邦政府からの補助金によって費用が賄われた。

1980年の大統領選でロナルド・レーガンが大統領に選出され、共和党が政権を握ると、議会は連邦の職業訓練政策の大幅な見直しを行った。その結果、連邦政府の社会保障プログラムへの支出に関して大幅な削減が行われ、CETAは削減の主たるターゲットとなった。CETAの施行状況の見直しの際に、CETAの下資金提供を受けて行われた地方主導の職業訓練プログラムの管理・運営ミスやPSEのコストに関する問題を指摘する報告が数多くなされた。加えて、CETAの総コストが1978年時点で70億ドルにも及ぶことが明らかになった。特に、PSEが汚職・賄賂の温床となり、かつ不正な業務管理が行われていたことが明らかにされた。

これらの報告結果を受けて、レーガン政権となってすぐの1981年にPSEが廃止され、1982年にはCETAがJTPAに取って代わられることとなった。

第 2.3.2 節 CETA の政策効果の評価

MDTA についての政策効果の評価が、評価システムが未整備であったせいで不十分に終わったことを受けて、CETA 施行直後に連邦労働省は政策評価システムの構築に着手した。その努力の主たる結晶が、The Continuous Longitudinal Manpower Survey (以下、CLMS) である³⁸。これは、CETA プログラム参加者についてのデータで、プログラムを受けた者に対して 2~3 回の追跡調査を行うことで収集された。1975 年からデータ収集が開始され、四半期ごとに連邦レベルで無作為抽出法によって収集された。CLMS は、CETA における訓練受講状況、訓練受講者の家族構成や個人属性、及び訓練プログラム修了後の労働市場における活動状況、プログラム受講前と受講後の収入についての時系列データ、の三種類のデータを各サンプルについて寄せ合わせたものである。この三種類のデータは別々に収集されたもので、³⁸ に関しては CETA の運営者記録 (Administrative records) から得られた。³⁹ に関しては、家族構成や個人属性についての情報は CETA 参加直後にインタビュー調査で得られ、プログラム修了後の労働市場活動についての情報は 2~3 回のインタビュー形式の追跡調査によって集められた。そして、⁴⁰ については、社会保険庁のデータから得られたものである。

CLMS は CETA 受講者の職業訓練参加パターンについては有益な情報を提供してくれるが、政策評価を行うために必要不可欠な訓練非参加者についての情報が含まれていなかった。そこで、連邦労働省は The Current Population Survey (以下、CPS)³⁹ のサンプルのうち、社会保険庁から収入データを確認できるサンプルを抽出するという手法で、訓練非受講者についてのデータセットを作成し、比較対照グループとして分析に用いることとした。

上述した CLMS の作成や CPS からの比較対照グループの作成などのデータベースマネジメントと、CLMS を用いた訓練終了後の収入に与える影響についての非実験的手法による政策評価の実施について、連邦労働省は Westat 社と契約を交わした。Westat 社は、データ作成当初から、比較対照グループの作成がうまくいっていないことを認識しており、「現時点で、比較対照グループと訓練参加者グループがどれだけ比較可能なものであるかは、単純には分からない」と連邦労働省に報告していた⁴⁰。その後も、連邦労働省と Westat 社は分析により適切な比較対照グループ作成のための努力を続けたものの、必ずしもうまくいかなかった。その一方で、連邦労働省と議会予算局 (The Congressional Budget Office) は、信頼にたる政策評価を行う分析手法を見つけるために、CLMS を用いた CETA に関する非実験的研究を外部研究者に委託した。しかしながら、この外部研究者に委託した CETA の政策評価についての研究が完了・結果報告される前に、第 2.3.1 節で述べた政策の運営上の問題が理由で CETA そのものが廃止され、その代わりに 1982 年から JTPA が施行されることとなった。

³⁸ Hotz (1992) に拠っている。

³⁹ CPS はサンプルサイズが非常に大きいクロスセクション調査で、年齢、性別、人種、その他の属性別に分類されたアメリカ全体の雇用と失業の実態に関する総合的な情報を提供するデータである。

⁴⁰ Westat (1982, p3)。

最後に、以下で CETA のプログラム効果の評価の研究成果について、概観する（表 2-2 を参照のこと）。まず、Westat 社が連邦労働省・雇用訓練局の委託を受けてまとめた報告書、Westat (1982) について説明する。これは、1976 年にプログラムを受講した者の年収が、1977 年と 78 年という受講後の 2 時点において増大しているかどうかを分析している。その結果、CETA は受講者の収入を増大させる効果があることが明らかにされた。しかし、77 年と比べると 78 年の収入の増加幅が小さいことも明らかにされ、時間の経過とともに訓練の効果が薄まることが示唆された。

Bassi (1983, 1984) は CETA への参加が収入を増大させるかを明らかにするために、1976 年にプログラムに参加した人の収入が 1977 年と 78 年の 2 時点において訓練参加以前よりも増大しているかを検証している。その結果、白人女性とマイノリティ女性については収入を増大させる効果があることが明らかにされたが、男性についての効果は統計的に明らかにされなかった。また、Ashenfelter and Card (1985) も Bassi (1983, 1984) と同様に、1976 年に CETA に参加した人の収入が 1977 年と 78 年の 2 時点において訓練参加以前よりも増大しているかを分析した。その結果、男女ともに CETA は訓練修了後の中期的な収入を増大させることを示唆する結果が得られた。

また、Bryant and Rupp (1987) は、CETA が 1975 年と 76 年のプログラム参加者の参加から 36 ヶ月後の収入に影響を与えたか、つまり職業訓練の中期的な効果についての検証を行った。その結果、男性については統計的に有意な結果は得られなかったが、白人女性およびマイノリティ女性については、CETA に参加することが訓練修了後の収入を増加させることが明らかにされた。

一方、CETA に参加することが、参加者の収入を減少させるとの結論を導いている論文もある。Dickinson et al. (1986, 1987) は、1976 年に CETA に参加した人の収入が、CETA 受講後の 1978 年と訓練参加以前とで異なっているかを分析している。その結果、男性全体については、CETA は収入を減少させる影響があることが示された。

また、上述した論文の中にはプログラムの形態別に収入に及ぼす効果を検証している論文もあるが、教室型訓練及び PSE は成人全体、特に女性に対して収入を増大させる効果を持つという結果を導いているものが多い⁴¹。

以上をまとめると、CETA の効果についてほぼ共通して得られている結果は、成人、特に成人女性については収入増加の効果がある、というものである。しかし、データにセレクション・バイアスがかかっており、そのせいで政策評価の推定値が推定方法に敏感に反応し、頑健な推定値は得られていない⁴²。つまり、比較対照グループの作り方と推定モデルの 2 点に推定値の不安定さの原因を求めることができる。

このことは、表 2-2 において各研究の分析対象者の訓練受講時期や評価対象がほぼ同じで

⁴¹ Westat (1982)、Bassi (1983, 1984)、Dickinson et al. (1986, 1987)、Bryant and Rupp (1987)。

⁴² Barnow (1987)で、CETA の政策評価に関する詳細なサーベイがなされている。

あるにも関わらず、推定結果に違いが生じていることから明らかであろう。上述した論文の全てにおいて、訓練参加者データとしては CLMS を用いているが、比較対照グループの作り方や推定モデルが各論文で異なっている。特に Dickinson et al. (1986, 1987) では推定結果の不安定さについての検証を行っているが、比較対照グループの作り方および用いる推定モデルによって、同じ CETA の効果についての推定であっても、その結果は大きく異なってしまうことが明らかにされた。そして、非実験的手法は政策評価の手法としては限界があり、ランダムな割り当てによって収集される実験的データを用いた推定が望ましいと主張する論文も、複数みられた (Bryant and Rupp (1987)、 Dickinson et al. (1986, 1987)、 Ashenfelter and Card (1985))。

表 2-2 CETA の経済的に不利な立場にある成人に対する効果

分析者 (論文の発表年)	分析手法	分析対象者の訓練 受講時期	評価対象	男性 (白人/マイリテイ)	女性 (白人/マイリテイ)
Westat (1982)	非実験的	1976 年	1978 年の収入	+ ^b	
Bassi (1983, 1984)	非実験的	1976 年	1977 ~ 78 年時点 における収入の増 分	?/N.A.	+/+
Ashenfelter and Card (1985)	非実験的	1976 年	1977 ~ 78 年時点 における収入の増 分	+ ^a	+ ^a
Dickenson et al. (1986, 1987)	非実験的	1976 年	1978 年の収入	- ^a	? ^a
Bryant and Rupp (1987)	非実験的	1975 ~ 76 年	1978 ~ 79 年の収 入	?/?	+/+

資料出所：筆者作成

注 1： a は男性全体、女性全体を表す。b は男女全体を表す。

注 2：“+”は政策によって統計的に有意にプラスの効果があったことを、“-”はマイナスの効果があったことを、“?”は統計的に効果が明らかにならなかったことを、“N.A.”は不明を表す。

第 2.4 節 JTPA について

第 2.4.1 節 JTPA の概略

1982 年に CETA が廃止され、それに代わる政策として施行されたのが JTPA である。第 2.3.1 節で前述したとおり、JTPA 制定にあたって、議会では PSE の非効率的な運営と職業訓練における公的介入の理論的根拠についての再検討が行われた。その結果、JTPA 施行に先立つ 1981 年に PSE が廃止された。PSE が廃止されたため、プログラム受講者一人当たりの支出額は大幅に削減された。その一方で、プログラムの対象者は、非自発的失業者すべてにまで拡大された。

JTPA 下のプログラムに必要な経費は、連邦政府の負担となっていた。連邦政府からの予算の配分については、個別プログラムごとの運営資金が各職業訓練サービス実施地域 (Service Delivery Area: 以下、SDA) へと配分されるという方法がとられた⁴³。予算ができるだけ職業訓練そのものに対して使われるように、SDA への予算配分額の 50% 以上を直接の訓練経費とすること、全体の管理経費は 20% 以下とすることなどの支出基準が定められた。また、議会は JTPA への支出額を大幅に削減し、初年度の支出額は 36 億ドルにまで減らされた (1978 年の CETA の総コストが 70 億ドル)。

職業訓練への公的介入の是非について再検討が行われた結果、JTPA は以下 4 点の改善がなされることとなった。第 1 に、訓練プログラムの設計と実施に関して、州政府にさらに大きな権限と責任が譲渡された。第 2 に、早急に産業界のニーズと地方政府によって決められた訓練プログラムとの間により密接な関連性を作り上げるために、州は民間部門とのパートナーシップの構築を連邦政府に要求された。つまり、訓練プログラムの内容については、地区ごとに民間企業や組合・教育機関などとの間の協議に基づいて制定し、プログラム内容を地場企業の要請に柔軟に対応させることが法的に定められた。第 3 に、PSE を廃止する一方で、経済的に不利な立場にある人への訓練を集中的に行うこととした。第 4 に、アメリカ経済の構造変化のせいで仕事を失った労働者に対して、再訓練プログラムを行うことが定められた。

そして JTPA の主な政策内容は、民間職業教育機関、コミュニティ・カレッジなどにおける教室型訓練 (座学) 地元の民間企業に委託して職場内訓練 (OJT) を受けさせる際の補助金制度、就職斡旋の 3 つから構成されることとなった。

第 2.4.2 節 JTPA の政策効果の評価⁴⁴

JTPA には、政策評価に係わる連邦労働省の責務が、次のように規定されている。

「JTPA の下で実施されるプログラムの効果について評価しなければならない。特に、訓練参加者の雇用と収入の増加、所得補助費用の減少、税収の増加、訓練期間、及び雇用時の状況・雇用形態、プログラム修了後の少なくとも一年間の訓練参加者の労働市場での経験についての情報、かつ比較可能なそのほかの訓練参加者および雇用者についての情報を集めなければならない (JTPA, Section 454.[a]) 」。

訓練参加者に対する職業訓練の効果を測定することを定めた JTPA の規定に従って、連邦労働省は CETA のときと同じように、非実験的評価システムの構築を始めた。その一環で、政策評価用のデータとして The Job Training Longitudinal Survey (以下、JTLS) の収集が開始され、CLMS は JTLS に取って代わられた。

JTLS は二段階標本抽出法でサンプリングが行われた。まず、SDA を抽出し、次に抽出さ

⁴³ SDA は JTPA 実施のために設けられた制度である。労働市場の状態を基準にして、州知事が指定した。JTPA では、その地域の人口が 20 万人以上であれば指定が可能であった。

⁴⁴ 第 2.4.2 節全体を通じて、Hotz (1992)、Bloom et al. (1997) を参考にしている。

れた SDA の中からプログラム参加者を抽出するという方法である。さらに、連邦労働省は比較対照グループを構築するために、CPS に予備的調査を行うよう要請した。それが、The Survey of History of Work (以下、SHOW) である。

JTLS と SHOW の作成途中で、1970 年代後半に連邦労働省と議会予算局が外部研究者に委託した CETA についての政策評価に関する研究成果が、次々と連邦労働省に提出・報告された。これらの研究は、評価結果に関して様々に異なる結果を報告しており、かつセレクション・バイアス問題を解決するために新たに考案された計量分析手法による評価値が、データに対して非常にセンシティブかつ不安定であることも明らかにした。

CETA の政策評価がうまくいっていなかったという報告を受けて、1984 年末に連邦労働省は諮問委員会 (The JTLS Technical Advisory Panel) を設立した。この諮問委員会設立の目的は、過去の政策評価の分析手法及び分析結果の妥当性を評価すること、JTPA に関する政策評価を行うために有効なデータを設計・収集し、政策評価を行うこと、の 2 点である。

諮問委員会は設立後 1 年間、過去に行われた政策評価研究そのものに対する評価と、人材開発訓練評価の専門家との相談という 2 つの作業を主に行い、作業結果を 1985 年 11 月に発表した。その中で、訓練参加者グループと比較対照グループの本質的な違い、すなわちセレクション・バイアスのせいで、「どの点をとってみても、過去の政策評価研究の中に正しいものはないと言えるだろう」と結論付けた⁴⁵。

諮問委員会はこれら政策評価研究に対する再評価の結果に基づいて、JTLS および SHOW といった非実験的データの構築を中止し、実験的データを構築するように連邦労働省に提言した。そして、1986 年の初めに連邦労働省はこの提言を受け入れ、Title II-A プログラム⁴⁶ についての実験的データの収集を開始し、実験的データを用いた政策評価を実行・評価する方針を固めた。つまり、諮問委員会は、政策の平均的な効果をより正確に推定するためには、実験的データの構築が唯一の解決策であると考え、その構築とそれを用いた政策評価の実施を義務付けることとしたのである。

実験的手法には膨大な実行費用がかかり、かつ倫理的にも問題がないわけではない⁴⁷。しかしそれよりも、訓練の平均的効果をより正確に測ることを重視して、国をあげての実験的手法によるデータ収集にまで踏み切った米国政府の決断の意義は大きいと評価されている。

そして、JTPA を評価するために 1986 年に収集が始まった実験的データが、The National JTPA Study (以下、NJS)⁴⁸ である。連邦労働省がデータ設計・収集と分析の委託先として選択したのは、Abt Associates、Manpower Demonstration Research Corporation、ICF 社、National

⁴⁵ Hotz (1992, p83) に拠る。

⁴⁶ JTPA は、タイトル II-A、II-B、II-C などの個別的ないくつかのプログラムから構成されている。タイトル II-A は経済的に不利な立場にある成年と若年層を対象としたプログラムである。

⁴⁷ コントロールグループ(非参加者)は 18 ヶ月間、訓練に参加することが許可されなかった。また、適格な Title II-A 登録者のうち 3 分の 2 はトリートメントグループ(参加者)に割り当てられ、3 分の 1 は非参加者グループに割り当てられた。

⁴⁸ NJS は Title II-A のみを調査対象としている。

Opinion Research Center の 4 つの機関である。

NJS も 2 段階抽出法でサンプリングされた。NJS に自主的に参加を表明した SDA のうち 16 の SDA がサンプル地域として選ばれ、この 16 の SDA に属している Title II-A 登録者をサンプルとして抽出するというやり方である。よって、NJS は厳密にはナショナルサンプルではない。

次に、JTPA の効果の評価を行った研究論文の概観を行う (表 2-3)。まず、Anderson et al. (1993) は、テネシー州の 22 ~ 60 歳の経済的に不利な立場にある成人について、JTPA への参加が訓練修了後 3 ヶ月以内の就職確率に影響を与えるのかを検証した。その結果、JTPA への参加は男性の就職確率を高めるものの、女性の就職確率は高めないことが明らかにされた。また、訓練管轄機関によるクリーニング*のせいで教育水準の低い者、健康に恵まれない者など不利な立場にある者が職業訓練の受講機会を奪われており、受講者の就職確率が実際よりも高めに算出されている可能性が示唆された。具体的には、JTPA 参加者の就職確率は 71% と計測されているが、クリーニングの影響を排除して計測すると、JTPA 参加者の就職確率は 62% にまで落ちることが明らかにされた (Anderson et al. (1993, p620))。

Anderson et al. (1993) は短期的な訓練効果を見たものであるが、U. S. General Accounting Office (1996) では、JTPA の収入や就業している確率への長期的影響をみるために、JTPA への登録から 1 ~ 5 年後それぞれについて検証している。基本的に、実験的データである NJS を分析に用いているが、NJS は登録後 30 ヶ月後までしか収入や就業状態についてフォローアップしていない。そこで、NJS がフォローアップしていない部分については、社会保険庁のデータを寄せ合わせて分析している。つまり、実験的データである NJS でフォローできない部分については、非実験的データである社会保険庁データを用いるという方法で分析している。分析の結果、収入に関しては、成人男性は 1 ~ 3 年後についてはプラスの影響、成人女性は 1 ~ 4 年後についてはプラスの影響が見られるが、5 年後については男女ともに JTPA の効果は消えている。就職している確率については、成人男性は 4 年後についてはプラスの影響、成人女性は 1 ~ 3 年後についてはプラスの影響となっており、男女とも 5 年後については JTPA の効果は消えている。つまり、短期的には JTPA は収入および就業状態にプラスの効果を与えるが、長期的にみると必ずしもそうとはいえないことが明らかにされた。

最後に、実験的手法を用いた研究論文を 2 つ紹介する。Bloom et al. (1997) は、NJS を用いて JTPA への登録後 30 ヶ月後の収入に対する JTPA の影響を検証している。その結果、成人男性・成人女性ともに JTPA は収入を増大させ、収入の増加幅は成人女性のほうが大きいことが明らかにされた。また、Abadie et al. (2002) は、特に低所得階層の女性の所得を JTPA が増大させることを明らかにした。

以上紹介した 4 つの研究は、JTPA Title II-A 参加者を一括りにして分析しているが、プログラムの形態別に効果を検証した研究もある。それによると、成人女性の収入に関しては、OJT や求職支援サービスが効果的であることが示された (Bloom et al. (1997, p564-6))。また、費

用便益分析から、非自発的失業者を含む成人一般に対して最も費用効果的なのは求職支援であり、成人男性に対しては教室型訓練の純収益が大きいという結果が得られている⁴⁹。

表 2-3 JTPA の経済的に不利な立場にある成人に対する効果

分析者（論文の発表年）	分析手法	分析対象者の訓練 受講時期	評価対象	男性	女性
Anderson et al. (1993)	非実験的	1987 年	訓練修了後 3 ヶ月以内 の就職確率	+	-
U. S. General Accounting Office (1996)	非実験的 + 実験的	1987 年 11 月～89 年 9 月 ^c	訓練受講登録時点から 1～5 年後の収入	+	+
			訓練受講登録時点から 1～5 年後の就職してい る確率	+	+
Bloom et al. (1997)	実験的	1987 年 11 月～89 年 9 月 ^c	訓練受講登録時点から 30 ヶ月間の収入	+	+
Abadie et al. (2002)	実験的	1987 年 11 月～89 年 9 月 ^c	訓練受講登録時点から 30 ヶ月間の収入	+	+

資料出所：筆者作成

注 1：“+”は政策によって統計的に有意にプラスの効果があったことを、“-”はマイナスの効果があったことを、“N.A.”は不明を表す。

注 2：c は訓練受講の登録をした時期を表す。NJS を使用。

第 2 章を締めくくるにあたって、MDTA、CETA、JTPA の政策効果の評価結果についての小括を行う。MDTA、CETA の非実験的手法を用いた政策効果の評価において、適切な比較対照グループの構築が困難であり、かつその推定結果が頑健でなかったことを受けて、実験的データの構築の必要性が数多くの研究者から言及されてきた。しかし、現実に NJS という実験的データが構築され、JTPA の政策効果について実験的手法を用いた推定がなされたものの、その推定値にバイアスがかかっていないかについては疑問が残る状況である⁵⁰。また、過去 30 年間の経験から、実験的手法の問題点も明らかになってきており（黒澤 (2001a, p10)、Heckman et al. (1999, pp1868-70))、今後、実験的手法および非実験的手法の両者において、データ収集の仕方及び分析手法のさらなる改善が望まれる。

そして、推定結果を概観すると、職業訓練政策は成人の収入を増大させる傾向がある。特に、女性に対してその効果が顕著に見られる。また、就職確率を上げる効果もみられる。し

⁴⁹ 黒澤 (2001b, p160), Friedlander et al. (1997, pp1830-31), LaLonde (1995, pp158-61)。

⁵⁰ Heckman and Smith (1995) では、実験的データは理論的には内生性を回避できるデータであるものの、ランダム化バイアス*や代替バイアス*といったセレクション・バイアスが実験的手法による推定値に影響を与えている可能性を示唆している。

かし、それぞれの分析にはなんらかのバイアスがかかっている可能性、または経済状況の影響を受けている可能性もあり、推定結果を鵜呑みにすることは差し控えるべきであろう。

第3章 WIA の概略とプロセス評価

第3.1節 WIA 施行の背景⁵¹

アメリカにおいて職業訓練充実化の議論が登場してきた直接の契機は、1980年代のアメリカ経済の失速にあるといわれている。そして、1990年代にはいると、職業訓練政策に対する評価についての様々なレポートが発表された。その中には、職業訓練政策の効果に対して疑問を提示するものもあった。その結果を受けて、1992年の大統領選挙では公的職業訓練が大きな争点の一つとなった。

また、1995年時点で、連邦政府の実施する職業訓練プログラムの数は163、関係機関が15にも及んだ。このように数多くの政策が実施されている状況では、公的職業訓練に参加しようとする者にとって、適当な訓練プログラムを選択すること、及びプログラム選択に必要な情報にアクセスすることは困難であった。そのため、プログラムの統合、及び効率的な情報システムの構築が望まれることとなった。

一方、90年代半ばになると、社会福祉政策は改革の波にさらされた⁵²。1992年の大統領選挙のキャンペーン時に、クリントン大統領が「我々にお馴染みの社会福祉を終わらせよう (End Welfare as We Know It)」と福祉改革をすすめることを公約し、それに則る形で1996年に「個人責任と就労機会調停法 (The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: 以下、福祉改革法)」が成立した。福祉改革法は、1935年に成立した「社会保障法 (The Social Security Act)」以来61年間続いた生活保護プログラムをやめて福祉予算をカットし、その代わりに自立のための生活保護に切り替えた法律である⁵³。

このような流れの中、職業訓練によって労働生産性を向上させ、国際競争力を高め、福祉依存度を低下させるために、より効果的な職業訓練政策の実施が求められることとなった。そして、2000年にJTPAが廃止され、それに代わる政策としてWIAが施行された。

第3.2節 WIA の概略⁵⁴

WIAは連邦法であるため、法の運用責任は連邦政府(労働省・雇用訓練局)にある。しかし、WIAにおいて定められている連邦政府の権限は、予算の配分など狭い範囲に限定されており、実際の訓練計画の策定などは、州に設置された州労働力投資委員会⁵⁵に委ねられてい

⁵¹ 沼田(2001)に拠っている。

⁵² 杉本(1998)。

⁵³ 社会福祉が貧困を解決するのではなく、社会福祉が貧困の原因であるとする議論が巻き起こり、社会福祉費用を押さえようと言う改革に“正当な”理由を与えた。例えば、「要扶養児童家族扶助 (Aid to Families with Dependent Children: AFDC)」に代わって、「貧困家庭への一時扶助 (Temporary Assistance for Needy Families: TANF)」が施行された。

⁵⁴ 近年のWIAについての邦語文献には、日本労働研究機構(2003b, 第4部)がある。

⁵⁵ 州労働力投資委員会も、後述する地区労働力投資委員会も、行政や産業界、労働組合および教育・訓練機関の代表などから成る。

る。そして、地域に密着した計画の策定やワンストップ・センターの職員の選定（ワンストップ・センターについては第 3.2.1 節を参照のこと）など、広範かつ重要な決定は地区ごとに設置された地区労働力投資委員会が担うようになっている。つまり、地方レベルの権限の強化と柔軟な政策が行える制度が整えられているのである（図 3-1）。

図 3-1 WIA 運営組織の概略



資料出所： 沼田(2001, p185)

WIA では、それまでの訓練政策効果についての実証分析の結果に基づいて、求職支援プログラムが大幅に拡充された。具体的には、情報の不完全性を緩和させるための求職支援に重点を置き、訓練への直接的支援を最後の手段と位置付けることとなった。つまり、職業訓練プログラムは、各種の求職支援プログラムを受けても就業機会を得られない、あるいは就業を継続できない人々だけを対象とする“最後の手段”として行われることになったのである。また、プログラム対象者が、従来の経済的に不利な立場にある者から、成人全体にまで拡張されたことも注目に値する。

WIA は、 サービス供給の合理化、 地域を超えた情報の集積、 労働者への個別支援の強化、 訓練成果に対する責任の明確化、 地方組織の強化、 州・地方の柔軟な政策、 若年層を対象としたプログラムの充実、という 7 つの政策目的をもつ⁵⁶。 、 については、具体的には連邦政府が提供するあらゆる職業訓練プログラムとプログラムに関する情報を、地区ごとに設置されたワンストップ・センターで一括供給することとなった。これは、情報

⁵⁶ U. S. Department of Labor, Employment and Training Administration.

の不完全性を緩和させ、求職支援を円滑に行うため手段の一つである。 、 については、職業訓練の成果についての徹底的な情報開示を職業訓練機関に義務付けた上で、個人への支援として訓練バウチャー制度 (Individual training account)⁵⁷ が導入されることとなった。 、

については、地区ベースの労使合議によって定められる各訓練プログラムの成果指標及び成果の達成水準に基づいて、訓練内容の継続的なクオリティ・コントロールが行われることとなった。これにより、地方レベルの権限が強化され、かつ地方の実情に合わせたプログラムの策定が目指されることとなったのである

第 3.2.1 節 ワンストップ・センターと求職支援

ワンストップ・センターは、職業訓練プログラムの提供を効率的に行い、円滑な求職支援を行うことを目的として設置された機関である。この目的を達成するために、職業訓練プログラムの提供とプログラムについて情報提供の両方を行う、統合的なシステムが導入された。WIA では、従来連邦政府が予算を出して行っていた少なくとも 17 の雇用・職業訓練プログラムが⁵⁸、一つのプログラム提供システム、つまりワンストップ・センター制へと統合されたのである⁵⁹。

求職支援は、WIA における主たるプログラムとして位置付けられている。求職支援とは、求職者のもつ技能レベルの評価、キャリア・カウンセリング、求人・求職情報や教育・訓練機関の各種訓練サービスについての情報提供、求人のある仕事に必要な技能についてのアセスメントなど多岐にわたる。

また、求職支援サービスは、 コアサービス、 集中サービス、 職業訓練、 の三層のヒエラルキー構造となっている。最下層にあたる のコアサービスは、連邦政府がイニシアチヴをとって運営しているデータベースへのアクセス、失業保険給付申込書の記入の補助、就職先の紹介などを指す。真ん中の層にあたる の集中サービスは、コアサービスだけでは就職先を見つけられなかった成人が使用できる。これは、技能レベルチェック、カウンセリング、個人の就職プランの開発も含む。そして、最上層にあたる の職業訓練サービスは、コアサービス及び集中サービスを用いても就職できなかった人だけが受けられる。つまり、集中サービスを受けたい人はコアサービスを受けなければならない、職業訓練を受けたければコアサービスと集中サービスの両方を受けていなければならない、階層構造となっている。

ワンストップ・センターでは、各職業訓練機関の業績に関する情報とともに、訓練修了者の新しい職場での定着率や就職後 6 ヶ月目の給与などの情報も提供される。このような情報を通じて、どの訓練機関のどの職業訓練を受講したならば、訓練目標や就職目標を達成でき

⁵⁷ 本質的にはバウチャーと同様の機能を持つため、ここでは黒澤 (2001b) に倣って、バウチャーと訳出している。

⁵⁸ 労働省管轄の WIA 関連プログラムだけでなく、教育省、保険社会福祉賞、住宅・都市開発省のプログラムも、ワンストップ・センターで提供されることとなった。

⁵⁹ U. S. General Accounting Office (2002a, p1)など。

るのかを、訓練受講希望者に知らせるシステムなのである。そして、訓練受講希望者は情報をもて、使用する職業訓練機関を決定するのである。WIA 関連プログラムを受けることを希望するものは全員、ワンストップ・センターをエントリーポイントとしなければならなくなった。

第 3.2.2 節 訓練バウチャー方式

労働者への個別支援の強化策の一環として、訓練バウチャー方式が導入された。ワンストップ・センターにある情報資源を用いただけでは就職できなかった人にも、職業訓練を受講する必要性が認められ、彼らに訓練バウチャーが与えられる。そして、訓練バウチャーを与えられた人が、受講する職業訓練の種類と職業訓練機関を選択する。つまり、訓練バウチャーを与えられた人に選択された職業訓練機関だけが受講者を獲得でき、その結果として連邦政府からの資金を得られるのである。

第 3.2.3 節 訓練成果についての説明責任システム

WIA では、民間職業訓練機関、コミュニティ・カレッジなど職業訓練機関に訓練成果についての徹底的な情報開示が義務付けられた。情報開示が義務付けられた成果指標には、訓練の修了率、修了者の就業率や初任給などが含まれる。さらに、訓練受講者と雇い主が訓練修了生を雇用したことに満足しているかどうかについても、調査・報告しなければならなくなった⁶⁰。

また、職業訓練機関が提供する訓練プログラムが、「公的訓練プログラム」として認められるための手続きが厳格になった。具体的には、州労働力投資委員会で定められた基準に基づいて、地区労働力投資委員会が訓練機関の各プログラムを年に一度査定し、査定の結果に基づいて公的訓練プログラムの認定を行うように義務づけられたのである⁶¹。基準に満たないプログラムは、公的訓練プログラムとしての資格を失うことになる。

さらに、公的職業訓練プログラムを提供するためには「指定職業訓練機関」に認定されることが必要となった。JTPA では職業訓練機関に適格要件を課さなかったが、WIA においては公的訓練プログラム提供者全てが、連邦政府または州政府によって職業訓練機関としての資格を付与されなければならないとされた。連邦政府または州政府によって承認された指定職業訓練機関は、プログラム参加者の受講経過についての報告義務があり、義務付けられている報告を怠ったり、虚偽の報告をした場合には、指定職業訓練機関としての資格が取り消されることとなった。そして、このような情報は全て、ワンストップ・センターにおいて

⁶⁰ プログラム参加者の就職率、職に就いている期間、収入、復職などについては JTPA でも報告義務があった。しかし、受講者の技術取得の証明証や訓練受講の修了証など成果達成を証明するものや求職者と雇い主の満足度についての報告は WIA になってからの新たな義務である。

⁶¹ 達成基準を決定する権限が州に与えられているのは、WIA においては達成そのものに対する責任が州に負わされることになったからである。

提供されることとなった。

第 3.3 節 WIA の運営は機能しているのか？ - プロセス評価の紹介 -

本節では、WIA のプロセス評価についての報告を紹介する。第 3.3.1 節では、WIA で新たに導入された訓練バウチャー方式（第 3.2.2 節参照）と訓練成果についての説明責任の強化（第 3.2.3 節参照）が実際の政策運営に与えている影響についての研究者による分析結果を紹介する。そして、連邦政府の依頼によって GAO が行った成果達成指標と予算運営のあり方についてのプロセス評価を、第 3.3.2 節と第 3.3.3 節で紹介する。

第 3.3.1 節 競争市場原理の導入についての評価⁶²

WIA は顧客主導型の政策（Customer-driven policy）である。顧客とは、訓練受講生のことである。つまり、職業訓練機関は受講者を獲得できなければ、訓練バウチャーによって支払われる授業料を獲得することはできない。よって、訓練機関は顧客（= 訓練受講生）を得られなければ、職業訓練市場から撤退せざるを得なくなる。つまり、JTPA 施行下では、職業訓練機関同士で、州政府によって配分される連邦政府資金の争奪競争を行っていたが、WIA の下では顧客（= 訓練受講生）争奪競争を行わなければならなくなった。

また、顧客（= 訓練受講生）が職業訓練選択の際に必要な情報を十分に得られるように、ワンストップ・センターにおける情報提供システムが作られている。提供する情報は、訓練機関の申告に基づいている。つまり、WIA の情報提供システムを支えているのは、第 3.2.3 節で説明した訓練成果に対する包括的な説明責任システムなのである。

しかし、このような受講生獲得という競争原理の導入やプログラムの成果報告の義務付けなどの厳しい情報開示が、各職業訓練機関やコミュニティ・カレッジなどにとって大きな負担となっている。そのため、職業訓練機関が公的プログラム提供への参加を拒否する例もみられ、訓練機関や提供される訓練そのものの質の低下が生じている、との報告もなされている。

また、求職支援プログラムがヒエラルキー構造となっているため（第 3.2.1 節を参照のこと）、職業訓練の受講には事実上制約がかかっている。そのため、受講希望者という顧客が職業訓練という商品に自由にアクセスできなくなっており、多くの職業訓練機関において、WIA 施行後は訓練受講者数が減少した、との報告もなされている。つまり、WIA は効率的な運営を目指して市場競争原理を導入したものの、競争原理が必ずしもうまく機能していないことが示唆されている⁶³。

⁶² Shaw and Rab (2003) に拠っている。

⁶³ 前述したとおり、WIA の政策内容は JTPA から大きく変更されている。競争原理がうまく機能していないこと以外にも、政策内容の変更によって受講者数が増減したとの解釈も可能であろう。この解釈に関しては、本多則恵氏（労働政策研究・研修機構）からのコメントが有益であったことを謝して記したい。

第 3.3.2 節 成果達成指標についての評価

WIA 関連プログラムの実施にあたって、第 3.2.3 節で説明した訓練機関による成果についての情報開示とともに、定められた成果指標を達成することも義務づけられた。成果達成基準は、就職率、就職先での定着率、収入の変化や職業訓練受講者の訓練プログラムへの満足度などの項目について、設定される。本節では、この成果達成基準システムが WIA の運営に対してどのような影響を与えているかについて、GAO が行ったプロセス評価について紹介する (U. S. General Accounting Office (2002a): 以下、GAO (2002a))。

成果達成基準は、州と連邦政府の協議によって決められる⁶⁴。達成基準を公正に決定するためには、現在の州の経済条件、産業・人口分布の違いなどを考慮に入れなければならない。さらに、現在の情報だけでなく、歴史的データも用いて、その州の特性を把握した上での達成基準決定を行うように、WIA で定められている。つまり、各州・地区が過去および現在のデータをもとに算出した実現可能だと考えられる達成レベルを参考に、実際の達成基準を州が連邦労働省と交渉して決めるのである。州ごとに基準レベルを異なるものとする理由は、州ごとの WIA プログラム運営に柔軟性を持たせるためである。

そして、WIA では成果達成基準をクリアすることの責任者を、州とした⁶⁵。もし州が 1 年達成基準をクリアできなかった場合、州からの要望があれば連邦労働省が技術的な援助を与え、2 年連続して達成できなければ、州あたりの規定予算額を最高で 5% カットする、と WIA では定められている。逆に達成できた場合は、報奨金 (Incentive grants) が与えられる。

JTPA では、就職率や収入などに関する成果達成基準の作成は、JTPA 参加者に対する追跡調査に基づいて行われてきた。しかし、WIA では、職業訓練受講者の成果についての情報源として、失業保険データを用いるように定めている。失業保険データは個人の雇用と収入を追跡調査するために、最も望ましいデータのの一つと考えられている。なぜならば、余分な失業保険給付を避けるために、データ収集者である社会保険庁が、正確な情報収集に対して強いインセンティブを持った上で収集しているデータだからである。しかし、全労働者の 94% しかカバーしていない⁶⁶。また、州別の失業保険データはその州で就職した求職者のデータしか把握できず、他の州で職に就いた人までは捕捉できない。さらに、失業保険データの収集にはタイムラグが伴う。データは一般的に四半期に一度雇い主から収集されるが、各四半期が終わってから 30 日以内に州失業保険庁に報告すればよいこととなっている。加えて、多くの州では、中小企業の経営者は特に紙媒体での報告が許可されており、紙媒体の情報を電子媒体に変換するために、さらなる時間を要する。また、正確を期すために、収集されたデータは誤りの確認・訂正作業が行われる。以上のような理由で、失業保険データはタイムラ

⁶⁴ さらに、州は地区とも協議しなければならない。

⁶⁵ JTPA では、各職業訓練実施機関であった。

⁶⁶ 自営業者や請負業者、軍隊関係者などの職種カテゴリーが含まれない。

グが生じてしまい、タイムリーな情報を提供しないという難点がある。

また、WIA 参加者個人の活動状況の追跡や成果達成についての報告をうけるために、コンピュータシステムを用いたデータシステムを州が構築しなければならなかった(Management Information System: 以下、MIS)。しかし、全ての州でそれがうまくいっているわけではない。MIS を構築するために、州や地区によってはデータの収集の仕方を変えなければならなかった。かつ、失業保険データを利用するための新しい手続きを構築しなければならない州もあった⁶⁷。このように、成果達成基準構築のためのシステム作りや手続きが、煩雑で時間がかかるため、システム自体が未完成で、そのために未だ妥当な成果達成基準の作成ができていない州もある状態である。しかし、達成基準をクリアできなければ、その州の予算額は削られてしまう。このような事態を避けるために、クリーニング*が生じてしまう可能性があることが指摘された。

以上のような成果達成基準システムの問題点が、GAO (2002a) の調査結果から明らかにされた。これに基づいて、GAO は、失業保険データと WIA 参加者についてのデータを統合して使用するための円滑なシステム (The Wage Record Interchange System) が全ての州で作られるように、連邦労働省に対して資金供与を続けるように提言した。こうして情報を正確に把握することによって、適切な成果達成基準を設けることができ、各州の実態にあわせたプログラム運営が可能となるとしたのである。

さらに、現段階ではデータシステムの構築が不十分な段階にあり、この段階で定められた成果達成基準を完全に妥当だとした上での政策運営は、労働者に不利益を生じさせると GAO は判断し、賞罰システムの実行の延期を連邦労働省に申し入れた。

そして、連邦労働省は GAO (2002a) の指摘の大部分を受け入れ、州や地区とのさらなる連帯関係の構築に努めると、GAO に対して返答した。

⁶⁷ いくつかの州では、失業保険データを使用するために、州失業保険庁とデータシェアリングに関する協定を結ばなければならなかった。

第 3.3.3 節 予算の使われ方についての評価

WIA 関連予算は、表 3-1 のように推移している。連邦行政管理予算局は、2002 年度と 2003 年度予算編成時の 2 回にわたって、WIA 関連予算の削減を提案している。削減の提案は、州ごとに分配された予算が消化されておらず、その翌年に繰り越されているケースが多数ある、という連邦労働省の調査報告結果に基づいてなされたものである⁶⁸。

表 3-1 プログラム別の WIA の予算額の推移 (単位: 10 億ドル)

WIA 関連プログラム	2000 会計年度	2001 会計年度	2002 会計年度	2003 会計年度 (要求額)
成人対象	0.95	0.95	0.95	0.90
若年層対象	1.3	1.4	1.4	1.0
非自発的失業者対象	1.6	1.4	1.5*	1.4
総計	3.9	3.8	3.9	3.3

資料出所: U. S. General Accounting Office (2002b).

注: *はその後取り消された 1 億 7,750 万ドルも含む。

その一方で、州労働力投資委員会および地方労働力投資委員会（以下両者を併せて、労働力投資委員会）は連邦労働省の報告は実情に即していないとし、現在の経済状況を鑑みれば、プログラム実施のための財源を減らすべきではなく、むしろ増やすべきであると異議を申し立てた。

このような状況のもと、GAO は各州の WIA 予算実施についての調査報告を依頼された。そしてまとめられた報告書が、U. S. General Accounting Office (2002b) (以下、GAO (2002b)) である。

GAO (2002b) で明らかにされた主な点は、連邦労働省の予算運営計算には、“債務”という概念が抜けているという点である。各労働力投資委員会への聞き取り調査から、予算を使うための承認を得るまでの複雑な手続きや時期はずれに職業訓練機関から回されてくる請求書⁶⁹などのせいで、各労働力投資委員会の支払いが遅れがちとなっている状況が明らかになった。具体的には、3 ヶ月から 8 ヶ月の支払いの遅れが生じることが多くなっている。つまり、連邦労働省は、予算消化額として、査定時点で実際に支出された額についてしか考慮に入れていないのである。このように、連邦労働省の調査結果においては“長期取引”という概念が抜け落ちているため、今後、実際に支出可能な額を把握できていない。その意味では、

⁶⁸ 連邦労働省は、2001 会計年度末までに、全国の州の約 4 割が予算を積み残すと推計した。

⁶⁹ プログラムごとに、連邦政府から資金が各労働力投資委員会に配分される時期が異なっていたり、年に複数回に分けて配分が行われたりする(GAO (2002b), pp5-7)。その時期より前、または前回配分された資金の消化後に請求書を回されても、すぐには支払いを行えないことになる。

連邦労働省の調査結果は、不完全かつ不正確といえよう。

さらに、GAO (2002b) から、労働力投資委員会が WIA 予算をどのように運営し、その結果をどのように報告すればよいのか、また債務についてもデータを収集し報告すべきなのかなどについて、明確でかつ首尾一貫した指針を求めていることが明らかになった。加えて、予算実施の手続きの煩雑さの改善を求めていることも報告された。

このままでは、予算額が過大に評価され続け、予算削減ということになるかもしれない。それは長期的に見て、サービス提供の量・質の低下をもたらし、最終的にはプログラム参加希望者に不利益をもたらすこととなる。このような事態の発生を防ぐために、GAO はこの調査結果を、2002 年 11 月 12 日に連邦労働省に提出した。

労働省は GAO (2002b) に対する返答を行い、大筋で GAO (2002b) の指摘の妥当性を認め、労働力投資委員会への報告義務の指針のさらなる明確化、運営に対する援助を約束した。しかしながら、予算運営評価においては評価時点の支出額を用いて行うべきであり、債務を考慮に入れる必要性はないとの姿勢を崩さなかった。

第 3.3.4 節 GAO によるプロセス評価の意義

以上の説明から明らかなように、プロセス評価の意義は、適切なプログラム運営を行い、プログラム参加者が不利益を被らないように、政策運営についての正しい評価を行う努力を連邦政府が行っている点にある。連邦政府は、連邦労働省からの調査報告だけでなく、実際にプログラム運営を行っている労働力投資委員会の意見にも耳を傾け、さらに外部組織である GAO にも調査を依頼した。多角的な調査の実施が、調査結果の正確性を高める。その一方で、多角的な調査は膨大なコストがかかることは言うまでもない。それにも関わらず、国民の貴重な税金がどのように使われているか、また政策参加者に不利益がもたらされることはないかを調査し、調査結果を政策に反映させる努力を続ける連邦政府のあり方は、評価されるべきだろう。

終章 我が国へのインプリケーション

前章までで、アメリカの政策評価に対する取り組みを紹介した。そこで、本章ではアメリカでの経験を参考にしながら、日本で政策評価を行う際の提言を行うことで、本レポートを締めくくることがしたい。

我が国では、本レポートで取り上げた意味での政策評価はこれまで行われてこなかった、と言っても過言ではない。我が国における研究者による公的職業訓練効果の計測の数少ない試みの一つとして、黒澤（2003）を挙げることができる⁷⁰。黒澤（2003）は、データのセレクション・バイアス*に対して最大限の注意を払った上で、考えられうる分析手法の中でも最善の手法を用いて政策効果の評価を行っているものの、頑健な推定結果は得られなかった。一方、日本政府も2002年4月1日に「行政機関の行う政策の評価に関する法律」を施行し、政策評価の実施に対して前向きな姿勢を示している。しかしながら、現実には政策評価を行うための制度的基盤が整っておらず、計量的手法を用いた政策評価の実行は不可能な状態にある。現在、各府省庁が提供しているホームページ上で各府省庁が実施した政策の実績評価値が公開されはている。しかし、これは前章まででみた政策効果の評価やプロセス評価といった政策評価とは性質の異なるものであり、官民両方において、政策評価は実質的には行われていないといえよう。

政策評価の実施について考えていく前に、まず我が国の公的職業訓練の現状を顧みてみよう。従来、公的職業訓練は企業内訓練の援助という性格が色濃かった⁷¹。1974年制定の「雇用保険法」は、我が国の公的職業訓練の構造を転換したきわめて重要な法律と捉えられている。雇用保険法制定以前は、公的職業訓練は失業者救済など労働者保護的な色合いが強かった。しかし、雇用保険法の制定により、公的職業訓練は企業内訓練の援助という性格が強調されることとなったのである。

だが、近年、企業内訓練のあり方に変化の兆しがうかがえる。企業が労働者の自己責任で職業能力開発を行うことを求める動きがみられるのである。日本労働研究機構（2000）は、職業能力開発の責任主体についての調査を行い、1999年12月1日という調査時点においては8割以上の企業が“企業の責任”と考えていたが、今後については“従業員個人の責任”とする企業が55%に増加し、“企業の責任”とする企業の割合は43%にまで低下することを明らかにした。

その一方で、労働者が個人で職業能力開発を行うことが困難な状況もうかがわれる。労働省職業能力開発局（1999）によると、“自己啓発のための時間がない”ことと“費用がかか

⁷⁰ 日本において、企業内訓練または自己啓発が収入に及ぼす効果についての計測を行った論文は、数は少ないもののある。代表的な論文として、Kurosawa (2001)、奥井 (2002)、Kawaguchi (2003) などがある。また、伊佐 (2004) では、ハローワークにおけるIT導入が求職者と求人主体とのマッチングに及ぼす効果について、経済学的考察を行っている。

⁷¹ 田中 (1996) に拠っている。

りすぎる”ことが自己啓発実施の障害となっていると回答した労働者の割合が高くなっている。これから、時間的な制約と経済的な制約のせいで自己啓発が阻害されている傾向がみられる。

労働者が個人で職業能力開発を行うことが難しく、他方で企業が職業能力開発を社員の自己責任としようとする動きが見られる。このような流れの中、国全体での労働者の人的資本のレベルを維持していくことは、公平性や市場の不完全性を補完することとなり、公的職業訓練の必要性がこれまで以上に認められることとなるだろう⁷²。理論的に必要性が認められても、職業訓練政策が実際に有効に機能していなければ、政策を実施しても意味はない。もちろん、政策の実施にあたっては、社会厚生に資するという公平性のための政策の役割は無視できない。しかし、公的職業訓練は、税金を財源としており、かつ限られた財源の中で行われるのであるから、ある程度の効率性が求められることも仕方がないだろう。

投入した財源が有効に使われたのかを確認し、国民に対して税金の使途についての説明責任を明示的に果たすためには、計量分析に基づいた政策評価は有益な情報を提供してくれる。なぜならば、計量分析に基づく政策評価は客観的な指標を示すことで、政策論争の論点を明確にしてくれるからである⁷³。この意味では、政策実行の妥当性を議論・評価する手段として優れているといえよう（詳細については、序章で前述）。そこで、以下では、今後我が国において、計量的手法による政策評価を実行にうつす際の制度整備に対する提言を行いたい。

第1に、前章までの議論からも明らかのように、データの整備が挙げられる。政策論議に耐える政策評価を行うためには、訓練受講者と訓練を受講していない者の双方についての長期にわたるパネルデータが必要不可欠である。もちろん、職業訓練の効果を評価する際には、訓練受講者の収入や就業状態に対する直接的効果だけではなく、失業者を非労働力化させないことといった間接的な効果にも注意を払った上で、政策評価を行うべきである。

第2に、政策評価のための第三者機関の設立が挙げられる。自己評価は、必ずしもうまくいくとは限らない。よって、客観的な政策評価を行うためには、第三者の視点も必要であるう。

第3にアメリカの事例から学べる点として、政策評価を政府とは特段の利害関係を持たない研究者が自由に行っている点を挙げることもできるだろう⁷⁴。そして、これら研究者による研究は、科学的な視点から他の研究者に評価された上で学術雑誌に掲載され、研究者が行った政策評価のみならず、その研究者自身の評価をも決するという厳しい姿勢で行われている。この政府と学界が一体となったオープンな政策評価の仕組みが、政策評価に対する世間

⁷² 公的職業訓練は経済的制約に対しては有効であろう。また、教育訓練給付金制度も実施されている。しかし、時間的制約に対する政策は、不十分な感否めない。両角（2000）は、“有給教育訓練休暇”の法制化のような、労働契約上の具体的な権利義務の創設を提言している。これは、時間的制約に対して有効に機能する可能性を秘めていると考えられる。

⁷³ 猪木（1999）の議論が説得的である。

⁷⁴ この記述は、川口大司氏（筑波大学）からのコメントを参考にしており、謝して記したい。

の信頼性をもたらしていることはほぼ明らかである。このような仕組みを担保しているのが、データが広く公開されていることである。政策評価に適したデータを構築し、政策評価を行うための第三者機関の設立だけでなく、そのデータを政府と利害関係のない研究者にも広く公開して政策評価を行うことを可能とする土壌を作ることが肝要であろう。

以上の提言は、長期的視点に基づいたものであるが、短期的に実行にうつせることもあるのではないだろうか。それは、各府省庁が実施した政策の実績評価の報告の仕方の改善である。実績評価は、政策効果の評価やプロセス評価といった政策評価とは性質の異なるものではあるが、暫定的な情報源として用いることは十分可能である。そこで、その情報提供のあり方の問題点について、最後に私見を述べたい。

端的に言えば、その情報提供のあり方は、政策評価の観点からは十分とはいえない。例えば、厚生労働省では、職業紹介、職業相談、職業訓練についての評価の指標を公開している⁷⁵。具体的には、職業相談や職業訓練実施についての評価指標として、紹介件数や就職件数が掲載されている。表 4-1 に概要をまとめてあるが、これをみると就職件数が増大していることは分かるが⁷⁶、就職先に相談者が満足しているのか、といったことは明らかにならない。確かに、職業相談や職業訓練の実績値は、数値として表すことが不適切な側面が強い。また、実績値は経済の動向に大きく左右されるものであり、参考指標にしかならないだろう。しかし、サービス使用者の経済条件の向上といった直接的な効果に関する情報とまではいかなくとも、国民または将来的なサービス使用希望者は、相談者がサービスを受けることで満足いく結果を得られたのかといった情報の方を、より知りたいのではないだろうか。さらに、そのような情報の方が、政策の効果をより適切に表していると考えられる⁷⁷。

表 4-1 厚生労働省の実績評価の例

評価指標	H10 度	H11 度	H12 度	H13 度	H14 度
紹介件数	6,036,202	6,836,936	6,939,039	8,245,570	9,847,961
就職件数	1,667,986	1,762,950	1,868,742	1,902,981	2,048,300
ハローワークインターネットサービスのアクセス件数	-	1,235,079	4,716,731	12,818,288	42,942,242

資料出所) 厚生労働省・実績評価書

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/03jisseki/4-1-1.html> (アクセス日: 2004 年 2 月 13 日)).

同様に、ハローワークにおいて IT 化が進んでいるが、IT 化が求職者に求人情報を提供す

⁷⁵ <http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/03jisseki/4-1-1.html> (アクセス日: 2004 年 2 月 13 日)。

⁷⁶ しかし、単純に紹介件数に占める就職件数の割合を比べてみると、平成 10 年とくらべると平成 14 年においては低下している。

⁷⁷ 他にも、就職先での定着状況などが考えられる。

る手段として機能しているかを評価することは必要であろう。その試みとして、ハローワークインターネットサービスのアクセス件数の平成 11 年度から 14 年度にかけての推移がホームページ上に掲載されている（表 4-1 参照のこと）。しかし、これからだけでは、IT 化によって使用者が便益を受けたのか、それとも単にインターネットの普及状況を表しているだけなのかが明確にならない。また、比較的インターネットを使いこなしている若年層のアクセスが増えただけなのかもしれない。求人情報を提供する手段として本来期待される機能を、IT 化が高めているのかを評価できるような情報を提示すべきである。

以上をまとめると、我が国ではアメリカで行われているような政策評価は始まっていない。しかし、政策評価に不可欠なパネルデータの構築には時間がかかる。よって、将来を見越して行動するのであれば、何らかの政策評価用のデータ構築を早急に開始すべきである。また、今現在できる政策の実績評価の提示方法についても、工夫の余地が十分にあると考えられる。

・ **Active Labor Market Policy (積極的労働市場政策)**

積極的労働市場政策とは、失業者および経済的に不利な立場にある労働者の求職活動を助け、彼らに働くことを習慣付けることにより、労働力人口に導くことを目的とした政策のことをいう。具体的には、職業紹介等の公共職業サービス、雇用助成等の再就職支援を指す。失業保険や早期退職促進政策等の仕事を持たなくとも生活を可能にする所得保障的措置である消極的労働市場政策と対比される。

ただし、職業訓練には積極的労働市場政策に分類されるものと消極的労働市場政策に分類されるものがある。例えば、職業技能を上げ就業を目指すタイプの職業訓練は積極的労働市場政策に分類される。一方、公的扶助の受給者を対象とし、所得保障的な意味合いの強い職業訓練は消極的労働市場政策に分類される。

・ **Deadweight Loss(デッドウエイト・ロス)**

例えば、雇い入れ助成金政策を例にとると、助成金が支給されなくとも企業が従業員を採用した場合、助成金支給による純粋な雇用創出効果は期待されない。このように、雇用創出の効果をもたらさなかった「資源の浪費」をデッドウエイト・ロスという(Dar and Tzannatos(1999))。

・ **Displacement Effect (置き換え効果)**

プログラム受講者や助成金を支給された労働者が、そうでなければ雇われていた労働者に代わって企業に雇われることをいう。置き換え効果が生じる場合の純雇用創出効果は、ゼロとなる。

ただし、この置き換え効果という用語は、必ずしも統一的な用いられ方をしておらず、例えば Dar and Tzannatos (1999)では、同様の意味で **Substitution Effect (代替効果)** という用い方をしている。

・ **Selection Bias (セレクション・バイアス)**

セレクション・バイアスとは、プログラム参加者の抽出が無作為ではなく、プログラム受講者と非受講者のもとの(固有の)属性が異なることに帰因する政策評価の偏り(バイアス)をいう。

例えば、プログラム受講者が能力の高い者によって構成されており、一方非受講者についてはそうでない場合、能力の違いによる影響で、見かけ上プログラムの効果があっ

⁷⁸ 労働政策研究・研修機構(2004)に堀春彦氏(労働政策研究・研修機構)が執筆した部分を元としている。堀氏に謝意を表す。

たかのように見誤ることをいう。

- **Treatment and Control Group (トリートメント・グループ、コントロール・グループ)**

トリートメント・グループまたはコントロール・グループとは、政策評価における科学的手法に用いられる概念で、政策プログラムに参加するグループをトリートメント・グループ、政策プログラムに参加しないグループをコントロール・グループと呼んでいる。

- **Experimental and Quasi-experimental Techniques(実験的、非実験的手法)**

上記コントロール・グループの作成方法により、科学的手法は非実験的手法(Quasi-experimental)と実験的手法(Experimental)に分類される。非実験的手法とは、外部データを用いてコントロール・グループを作成し、政策効果を測定する手法である。一方実験的手法とは、プログラム運営機関がプログラム参加希望者を無作為にトリートメント・グループとコントロール・グループに分類することにより、政策の効果を測定する手法である。

実験的方法とは、訓練プログラムへの参加資格をもつ希望者を、無作為に参加者(Treatment group)と非参加者(Control group)とに割り当て、それら2つのグループについてのデータを収集し、それを利用して訓練効果を推定するという方法である。

- **Randomization and Substitution Bias (ランダム化バイアス、代替バイアス)**

ランダム化バイアスとは、プログラム受講希望者の中から無作為にプログラム受講者を決定するという方法自体が、人々の受講決定に影響を及ぼし、プログラム受講者の属性がそうでなかった場合と比べて異なる場合を指す。

例えば、通常のプログラムの運営では、特定の基準を満たすと思われる者のみに対して受講勧奨が行われるとしよう。通常の運営においては受講勧奨を受けられる確率が高く、受講を希望するであろう者も、無作為に受講が割り当てられるとなると、受講できなくなる確率が高まるために、受講を希望しなくなるかもしれない。このような場合、無作為割り当てが行われる場合の受講希望者は、通常のプログラム運営における受講希望者とは異なるから、推定されるプログラム効果が通常のプログラムの効果を示すとは必ずしも言えなくなる

また、代替バイアスとは、コントロール・グループに属する非受講者が、対象となるプログラムと代替的な外部のプログラムを受講することにより生じるバイアスである。本来、非受講者はプログラムを受講しないことが建前であるが、外部の代替プログラムを受講することによって、非受講者の成果(平均賃金など)がそうでなかった場合に比べて上昇することがある。このような場合、本来推定されるべき政策効果にはバイアス

が生じることになる。

- ・ **Creaming (クリーミング)**

プログラム終了後の受講者の就業率や平均賃金の上昇率など成果に関する達成目標がプログラムの各運営機関に割り当てられている場合、運営機関担当者は意図的に再就職しやすい者や高賃金を得やすい者をプログラム受講者としがちである。こうした行為はクリーミングと呼ばれている。無作為抽出を謳っておりながら、実際には受講者に質の高い者が分配される結果、サンプル・セレクション・バイアスが生じる原因となる。

【参考文献】

- Abadie, Alberto, Joshua Angrist and Guido Imbens (2002) "Instrumental Variables Estimates of the Effect of Subsidized Training on the Quantiles of Trainee Earnings," *Econometrica*, Vol. 70, No. 1,: pp91-117.
- Anderson, Kathryn H., Richard V. Burkhauser and Jennie E. Raymond (1993) "The Effect of Creaming on Placement Rates Under The Job Training Partnership Act," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46, No. 4: pp613-624.
- Ashenfelter, Orley C. (1978) "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, No. 1: pp47-57.
- Ashenfelter, Orley C. and David Card (1985) "Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 67, No. 3: pp648-660.
- Barnow, Burt S. (1987), "The Impact of CETA Programs on Earnings: A Review of the Literature," *Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 2: pp157-193.
- Barnow, Burt S., Glein G. Cain and Arthur S. Goldberger (1980) "Issues in the Analysis of Selectivity Bias," In Stromsdorger, Ernst W. and George Farkas (eds), *Evaluation Studies Review Annual, Volume 5*, Beverly Hills, CA.: Sage Publications: pp43-59 with corrections. (Reprinted in Ashenfelter, Orley C. and Robert J. LaLonde (eds), *The Economics of Training, Volume 1*, Cheltenham; Brookfield, VT :Edward Elgar Publishing Limited, 1996: pp182-198.)
- Becker, Gary (1975) *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education (2nd ed.)*, New York: Columbia University Press. (佐野陽子訳, 『人的資本』, 東洋経済新報社, 1976.)
- Bassi, Laurie J. (1983) "The Effect of CETA on the Postprogram Earnings of Participants," *Journal of Human Resources*, Vol. 18, No. 4: pp539-556.
- Bassi, Laurie J. (1984) "Estimating the Effect of Training Programs with Non-Random Selection," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 66, No. 1: pp36-43.
- Bloom, Howard S. (1984) "Estimating the Effect of Job-Training Programs, Using Longitudinal Data: Ashenfelter's Findings Reconsidered," *Journal of Human Resources*, Vol. 19, No. 4: pp544-556.
- Bloom, Howard S., Jarry L. Orr, Stephen H. Bell, Geroge Cave, Fred Doolittle, Winston Lin and Johannes M. Bos (1997) "The Benefits and Costs of JTPA Title II-A Programs: Key Findings from the National Job Training Partnership Act Study," *Journal of Human Resources*, Vol. 32, No. 3,: pp549-576.
- Bryant, Edward C. and Kalman Rupp (1987) "Evaluating the Impact of CETA on Participant Earnings," *Evaluation Review*, Vol. 11, No. 4: pp473-492.

- Card, David and Alan B. Krueger (1994) "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania," *American Economic Review*, Vol. 84, No. 4: pp772-793.
- 中馬宏之 (1999) 「技能蓄積・伝承システムの経済分析」, 『日本労働研究雑誌』, No. 468: pp46-53.
- Cooley, Thomas F., Timothy W. McGuire and Edward C. Prescott (1979) "Earnings and Employment Dynamics of Manpower Trainees: An Exploratory Econometric Analysis," In Bloch, Farrell E. (eds), *Research in Labor Economics, Supplement 1: Evaluating Manpower Training Programs*, Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc.: pp119-147.
- Dar, Amit and Zafiris Tzannatos (1999) "Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations." Social Protection Discussion Paper Series, No.9901, Washington D. C., The World Bank.
- Dickinson, Katherine P., Terry R. Johnson and Richard W. West (1986) "An Analysis of the Impact of CETA Program on Participants' Earnings," *Journal of Human Resources*, Vol. 21, No. 1: pp64-91.
- Dickinson, Katherine P., Terry R. Johnson and Richard W. West (1987) "An Analysis of the Sensitivity of Quasi-experimental Net Estimates of CETA Programs," *Evaluation Review*, Vol. 11, No. 4: pp452-472.
- Dreze, Jean and Nicholas Stern (1987) "The Theory of Cost-Benefit Analysis," In Auerbach, Alan J. and Martin Feldstein (eds), *Handbook of Public Economics, Vol. II*, Amsterdam: North-Holland: pp909-989.
- Frazis, Harley, Maury Gittleman, Michael Horrigan and Mary Joyce (1998) "Results from the 1995 Survey of Employer-Provided Training," *Monthly Labor Review*, June: pp3-13.
- Friedlander, Daniel, David H. Greenberg and Philip K. Robins (1997) "Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 4: pp1809-1855.
- Gay, Robert S. and Michael E. Borus (1980) "Validating Performance Indicators for Employment and Training Program," *Journal of Human Resources*, Vol. 15, No. 1: pp29-48.
- Hansen, W. Lee (1991) "Nonmarket Failure in Government Training Programs," In Stern, David and Jozef M. M. Ritzen (eds), *Market Failure in Training? New Economic Analysis and Evidence on Training of Adult Employees*, New York: Springer-Verlag: pp215-233.
- Heckman, James J. and Jeffery A. Smith (1995) "Assessing the Case for Social Experiments," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2: pp85-110.
- Heckman, James J., Hidehiko Ichimura and Petra E. Todd (1997) "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme," *Review of Economic Studies*, Vol. 64, No. 4: pp605-654.

- Heckman, James J., Robert J. LaLonde and Jefferey A. Smith (1999) "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs," In Ashenfelter, Orley C. and D. Card (eds), *Handbook of Labor Economics, Vol. 3*, Amsterdam: Elsevier Science: pp1865-2097.
- Hotz, V. Joseph (1992) "Designing an Evaluation of the Job Training Partnership Act," In Manski, Charles F. and Irwin Garfinkel (eds), *Evaluating Welfare and Training Programs*, Cambridge: Harvard University Press: pp76-114.
- 今井晋・有村敏秀・片山東 (2001) 「労働政策の評価 - 「構造推定アプローチ」と「実験的アプローチ」」, 『日本労働研究雑誌』, No. 497: pp14-21.
- 猪木武徳 (1999) 「労働法制と労働市場 - 法学の解と経済学の解 - 」, 『日本労働研究雑誌』, No. 463: pp20-29.
- 伊佐勝秀 (2004) 「IT化時代における公共職業紹介サービスの課題」, 統計研究会・労働市場部会報告論文 (2004年2月6日).
- Kawaguchi, Daiji (2003) "Training among Japanese Women," Institute of Policy and Planning Sciences, University of Tsukuba, mimeo.
- 厚生労働省職業能力開発局 (2002) 『職業能力開発事業の概要』.
- Kurosawa, Masako (2001) "The Extent and Impact of Enterprise Training: The Case of Kitakyusyu City," *Japanese Economic Review*, Vol. 52, No. 2: pp224-242.
- 黒澤昌子 (2001a) 「職業訓練施策の評価: 非実験的および実験的方法による検証のレビュー」, 『経済研究』 (明治学院大学), 第120号: pp1-22.
- 黒澤昌子 (2001b) 「職業訓練・能力開発施策」, 猪木武徳・大竹文雄編, 『雇用政策の経済分析』, 東京大学出版会: pp133-166.
- 黒澤昌子 (2003) 「公共職業訓練の収入への効果」, 『日本労働研究雑誌』, No. 514: pp38-49.
- LaLonde, Robert J. (1986) "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data," *American Economic Review*, Vol. 76, No. 46: pp604-620.
- Manski, Charles F. and Irwin Garfinkel (1992) *Evaluating Welfare and Training Programs*, Cambridge: Harvard University Press.
- 宮本邦男 (1997) 『現代アメリカ経済入門』, 日本経済新聞社.
- 両角道代 (2000) 「職業能力開発と労働法」 日本労働法学会(編) 『講座21世紀の労働法 第2巻 労働市場の機構とルール』: pp154-175.
- Neumark, David and William Wascher (1992) "Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.

46, No. 1: pp55-81.

日本労働研究機構 (1999) 『公共職業訓練の国際比較研究 - アメリカの職業訓練 - 』.

日本労働研究機構 (2000) 『業績主義時代の人事管理と教育訓練投資に関する調査』.

日本労働研究機構 (2003a) 『諸外国における最低賃金制度』.

日本労働研究機構 (2003b) 『教育訓練制度の国際比較調査, 研究 - ドイツ, フランス, アメリカ, イギリス, 日本 - 』.

沼田雅之 (2001) 「アメリカ合衆国の職業教育・訓練に関する法制度」, 『日本労働法学会誌』, 98号: pp175-189.

奥井めぐみ (2002) 「自己啓発に関する実証分析 - 若年女性労働者を対象として」 『新世紀の労働市場構造変化への展望に関する調査研究報告書(II)』, 雇用・能力開発機構, 財団法人 関西経済研究センター: pp231-245.

Shaw, Kathleen M. and Sara Rab (2003), "Market Rhetoric Versus Reality in Policy and Practice: The Workforce Investment Act and Access to Community College Education and Training," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 586, No. 0: pp172-193.

労働政策研究・研修機構 (2004) 『先進諸国の雇用戦略に関する研究』.

労働省職業能力開発局 (1999) 『民間教育訓練実態調査報告』.

杉本貴代栄 (1998) 「アメリカの社会福祉改革と「貧困の女性化」」,
<http://www.sanseiken.com/forum/40/55-kouza.htm>. (アクセス日: 2004年2月24日).

スティグリッツ, ジョセフ・E (2001) 『マクロ経済学 (第2版)』, 藪下史郎・秋山太郎・金子能宏・木立力・清野一治訳, 東洋経済新報社.

田中萬年 (1996) 「近年の公的職業訓練の実情と課題」, 『日本労働研究雑誌』, No. 434: pp25-36.

田中 啓 (2003) 「諸外国における評価の現状と日本における評価能力の必要性について」, 『NIRA 政策研究』, Vol. 16, No. 5: pp4-13.

U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Gross Domestic Product by Industry in Millions of Current Dollars: 1987-2001*.

U. S. Department of Labor, Employment and Training Administration "The Seven Key Principles of WIA," Online Available: <http://www.doleta.gov/usworkforce/resources/secenkey.cfm> , Last Accessed: November 12, 2003.

U. S. General Accounting Office (1996) *Job Training Partnership Act: Long-Term Earnings and Employment Outcomes*, GAO/HEHS-96-40.

U. S. General Accounting Office (2002a) *Workforce Investment Act: Improvements Needed in*

Performance Measures to Provide a More Accurate Picture of WIA's Effectiveness,
GAO-02-275.

U. S. General Accounting Office (2002b) *Workforce Investment Act: States' Spending Is on Track, but Better Guidance Would Improve Financial Reporting,* GAO-03-239.

U. S. General Accounting Office (2003) *Multiple Employment and Training Programs,* GAO-03-589.

U. S. Office of Management and Budget (2003) *Budget of the United States Government Fiscal Year 2003.*

Westat, Inc. (1982) *The Impact of CETA on 1978 Earnings: Participants in Selected Program Activities Who Entered CETA During FY 1976.*

< 執筆者の紹介 >

原 ひろみ （ハラ ヒロミ） 労働政策研究・研修機構 研究員

1970年京都府生まれ。

2003年6月東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。

2003年7月より日本労働研究機構（現 労働政策研究・研修機構）研究員。

専門分野： 労働経済学（企業の雇用行動、雇用形態の多様化、労使関係など）

主な論文：

「正規労働と非正規労働の代替・補完関係の計測 - パート・アルバイトを取り上げて」、『日本労働研究雑誌』, No. 518, 2003年: pp17-30.

「雇用区分の多元化と人事管理の課題 - 雇用区分間の均衡処遇」, 『日本労働研究雑誌』, No. 518, 2003年: pp31-46. (佐藤博樹氏、佐野嘉秀氏との共著)

「人材のポートフォリオ化と企業パフォーマンス」, 連合総合生活開発研究所 『雇用管理の現状と新たな働き方の可能性に関する調査研究報告書』, 2003年, pp225-240.

など。