

「アメリカの職業訓練の評価 - サーベイを通じて - 」サマリー

【執筆担当者】

原 ひろみ (労働政策研究・研修機構研究員)

【研究期間】

平成 15 年 10 月～平成 16 年 3 月

【研究の目的および研究方法】

本労働政策レポート(以下、本レポート)の目的は、文献サーベイを通じて、“政策評価先進国”であるアメリカの経験を、職業訓練施策の評価に焦点を当てて紹介すること、アメリカでの経験を踏まえた上で、将来日本において施策評価を行うこととなった場合のインプリケーションを提示すること、の2点である。また、本レポートで取り上げる職業訓練施策は、1962年施行の人材開発訓練法(Manpower Development 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)の4つである。

【本レポートの要旨】

本レポートでいう施策評価とは、Manski and Garfinkel (1992, p7) の定義に従っており、「施策効果の評価 (Impact/effective evaluations) 」と「プロセス評価 (Process/implementation evaluations) 」の2種類を指すものとする¹。施策効果の評価とは、施策への参加が、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、施策の運営についての評価のことを指し、施策立案者が当初意図したとおりに施策が実施されているかを検証することをいう。

施策評価の計量的な推定値が、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。そこで、本レポートでは、計量的手法を用いたアメリカにおける施策評価の取り組みを重点的に取り上げることとした。

本レポートの構成は以下の通りである。第1章では、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施策の中で、どのような位置付けにあるかを確認する。第2章では、施策評

¹ この2つ以外にも、施策評価には「費用便益分析」が用いられることも多い。さらに近年で「構造推定アプローチ」も用いられている。

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、施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施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、施策効果の評価はほとんど行われていない。そこで、ここでは米国会計検査院 (General Accounting Office: 以下、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、我が国で施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。

第1章 アメリカの職業訓練政策の現状

第1.1節では、まずなぜ政府が職業訓練を行うのかについて、経済学に基づいた理論的根拠を提示した。政府が職業訓練を提供することの理論的根拠は、資源配分の公平性と効率性に求めることができる。資源配分の公平性という観点でみると、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。一方、資源配分の効率性という観点からみると、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))。

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 (Hansen (1991))。

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))。

そして、第1.2節でアメリカの職業訓練施策の特徴を説明した。次いで第1.3節で、現在施行されているWIAが、アメリカ連邦政府が実施している職業訓練施策全体の中でどのような位置づけになるのかを、予算、参加人数、所轄官庁、参加対象者、業績評価の5つの観点から明らかにした。

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

第2.1節では、まず施策評価の困難さについて、計量経済学に基づいた説明を行った。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。これらの推定上の問題を解決するために、非実験的手法と実験的手法のそれぞれの開発が進められている。しかし、現状では、必ずしも問題点を解決できる手法が開発されているわけではなく、今後両手法の研究の進展が望まれる。

上述した3点以外にも、特に施策効果の評価は、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。よって、最低賃金水準が施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。

次に、第2.2節から第2.4節においては、MDTA、CETA、JTPAのそれぞれを取り上げた。施策内容を説明するとともに、各施策における施策評価への取り組みの経緯を紹介した上で、施策評価の推定結果を概観した。

第2.2節から第2.4節の施策評価の結果を以下でまとめることとする。MDTA、CETAの非実験的手法を用いた施策評価において、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という事実を受けて、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るようになった。しかし、JTPA施行後、現実にNJSという実験的データが構築され、JTPAの施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。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（2001, p10）、Heckman et al.（1999, pp1868-70））、今後さらなる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改善が望まれる。

また、推定結果を概観すると、職業訓練施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節では、2000年にWIAが施行されることとなった時代背景を説明した。そして、第3.2節ではWIAの施策内容を概観した。特に、ワンストップ・センター、訓練バウチャー（Individual training account）、訓練成果についての説明責任システムに着目した。

次いで、第3.3節ではWIAについてのプロセス評価の例を2つ紹介した。第1に、WIAの実施にあたって、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が、これらについてのGAOによるプロセス評価を紹介した。第2に、予算運営についてのGAOによるプロセス評価を紹介した。

これらプロセス評価の紹介から、連邦政府が適切な施策運営を行い、職業訓練参加者が不利益を被らないように、施策運営についての正しい評価を行う努力を行っていることが明らか

かにされた。連邦政府は、連邦労働省からの調査報告に加えて、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 にも調査を依頼している。このような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、また施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、調査結果を施策に反映させる努力を続ける連邦政府のあり方は、評価されるべきであろう。

終章 我が国へのインプリケーション

前章までで、アメリカの施策評価に対する取り組みを紹介した。そこで、終章ではアメリカでの経験を参考にしながら、日本で施策評価を行う際の提言を行った。

我が国ではこれまで、本レポートで定義した意味での施策評価は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。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施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、施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施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施策の実績評価値が公開されてはいる。しかし、これは前章まででみた施策効果の評価やプロセス評価といった施策評価とは性質の異なるものであり、官民両方において、施策評価は実質的には行われていないといえよう。そこで、以下では、今後我が国において、施策評価を実行にうつす際の制度整備に対する提言を行う。

第 1 に、データの整備が挙げられる。政策論議に耐えう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。言うまでもないことであるが、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、施策評価を行うべきである。

第 2 に、施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、客観的な施策評価を行うためには、第三者の視点が必要であろう。

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²。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施策の実績評価の報告の仕方の改善である。実績評価は、施策効果の評価やプロセス評価といった施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、最後に私見を述べることにする。

端的に言えば、その情報提供のあり方は、施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³。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⁴、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、施策の効果をより適切に表していると考えられる⁵。

表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	-	1,235,079	4,716,731	12,818,288	42,942,242

² 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。

³ <http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyuu/03jisseki/4-1-1.html>（アクセス日: 2004年2月13日）。

⁴ 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。

⁵ 他にも、就職先での定着状況などが考えられる。

のアクセス件数					
---------	--	--	--	--	--

資料出所) 厚生労働省・実績評価書

(<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyuu/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 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、今現在できる施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。

【本サマリーの参考文献】

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.

Hansen, W. Lee (1991) "Nonmarket Failure in Government Training Programs," In Stern, David and Jozef M. M. Ritzgen (eds), *Market Failure in Training? New Economic Analysis and Evidence on Training of Adult Employees*, New York: Springer-Verlag: pp215-233.

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.

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 (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.

Manski, Charles F. and Irwin Garfinkel (1992) *Evaluating Welfare and Training Programs*, Cambridge: Harvard University Press.

【本レポートの目次】

序章 なぜ施策評価を行うのか？

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 -

第1.2節 アメリカ職業訓練施策の特徴

第1.3節 近年の職業訓練施策の実施状況とWIAの位置付け

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

第2.1節 なぜ施策評価は難しいのか？

第2.2節 MDTA について

第2.3節 CETA について

第2.4節 JTPA について

第3章 WIAの概略とプロセス評価

第3.1節 WIA 施行の背景

第3.2節 WIA の概略

第3.3節 WIA の運営は機能しているのか？

終章 我が国へのインプリケーション

用語解説

参考文献