

序 論

序 論

1. 研究課題

国民の政策評価に対する関心が高まっている。限られた財源を有効に活用し、政策目標を達成していくには、政策のPDCA cycle (plan-do-check-act cycle) の実施は不可欠であり、その重要な柱の1つが客観的データに基づいた、かつ厳密な政策評価にあるとの認識が広まった。

こうした社会の流れを受け、政府は1997年に行政改革会議の最終報告において政策評価の重要性について言及した。そしてそれは2002年4月の「行政機関の行う政策の評価に関する法律」の施行へとつながり、最近では各府省庁の実施した政策に対する評価が自らのホームページにおいて掲載され、だれもがそれを知ることができる状況になっている。

他方、欧米を中心とした諸外国では、こうした政策評価を正確かつ客観的に実施できるように、研究者等に、政策実施のために収集された各種の業務統計を提供しようとする動きが出始めている¹。我が国でも、各研究分野で開発されてきた専門的な知識や手法を業務統計に応用することによって、正確かつ客観的な政策評価を実施し、それを活かして政策効果を向上させていくことはできないかが模索されるようになって来た。

こうした流れを受け、労働政策研究・研修機構は、業務統計を用いた政策評価の実効性を確かめ、かつ実施上の課題を洗い出そうと、計量経済学的手法に基づいた分析を試験的に実施する研究プロジェクトを立ち上げた。具体的には、「ハローワークにおけるマッチング効率性の評価に関する研究（課題研究、要請元：厚生労働省職業安定局）」を踏まえて、ハローワーク同士のマッチング効率性の評価を通じて、計量経済学的手法に基づいた官々比較の実施がどこまで可能であるかを試し、その試みに基づいて問題整理・課題整理を行うこととした。

この研究課題に取り組むために、労働政策研究・研修機構では、平成17年7月に「ハローワークにおけるマッチング効率性の評価に関する研究会（座長：樋口美雄・慶應義塾大学商学部教授）」を設置した。研究会は、ハローワーク同士という官々比較を行うにあたって、もっともふさわしいと考えられる雇用保険業務統計と職業安定業務統計の2つのデータを用いることとした。しかし、これら2つの業務統計はあくまでも別個の政策実施のために整備されてきたものであり、別個のシステムにおいて保存・管理がなされている。雇用保険業務統計は雇用保険トータルシステムにおいて、職業安定業務統計は総合的雇用情報システムにおいて別個に管理されている。われわれの分析の目的に沿ってこれらを活用するためには、どうしてもそれらを統合し、分析用に加工しなければならないが、本研究会はこれら異なるシス

¹ 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, Elsevier Science: pp1865-2097で詳細なサーベイがなされている。

テム上で管理されている2つのデータをマッチさせる手続きの策定を行った²。詳細については第Ⅱ部・各論を参照されたいが、求職側に着目した分析を行うための労働者個票データと求人側に着目した分析を行うための事業所個票データの二種類を抽出・加工するための手続き案を作成した（以下、前者を求職系データ、後者を求人系データと呼ぶ。この手続きの詳細については、第Ⅲ部・資料編を参照のこと）。

研究が進んでいくにつれ、われわれの分析目的を達成させるためには、二つのデータセットを統合させるだけでは不十分であることが明らかになって来た。すなわちハローワークのマッチング効率を評価するためには、それぞれが立地している地域の労働市場の状況や、各ハローワークが工夫をこらしているマッチング手法や職員の専門性の能力開発の内容についての情報が必要になったからである。そこで、まず、ハローワークの業務に関する情報を得るため、全公共職業安定所所長を対象としてアンケート調査を独自に実施した（「ハローワークの業務に関する調査」³。調査票は、第Ⅲ部・資料編に所収している）。さらに、各地域の労働市場情勢に係る情報などについては、公表データから補完するという作業を行った。分析にいたる前段階の、これらデータの準備作業だけでも膨大なものとなることが予想されたため、労働政策研究・研修機構では平成17年度から平成19年度という3ヵ年度にわたるプロジェクトと位置づけた上で、研究を実施した。

業務統計利用のメリットとして期待されることは、2点に集約できるだろう。第1に、既存のデータを用いることで、新たな調査を実施するコストを節約できることである。第2に、全国の政策実施機関を通じ、サンプルセレクションバイアスのかかっていない全数データが確保できることが期待される。

しかしながら、本研究課題を遂行していくうちに、わが国の現状においてはこの期待される2点が必ずしも十分実現されていないことが明らかになってきた。まず、コスト節約的という点についてであるが、業務統計は、そもそも政策実施機関の業務を執り行うのに適した形でデータの保存・管理がなされており、必ずしも政策評価を行うのに適切な形式とはなっていない。また、前述したように、本研究に必要な業務統計は、別個のシステム上で管理されていることもあり、本研究では分析に適した形式のデータへの加工作業及びそのための経費を必要とした。

第二のセレクションバイアスのないデータ確保という観点についても期待されたものからは若干かけ離れており、かつ特に求職系データにおいて複数の問題をはらんでいることが明らかになった。この点については、次節で詳細に説明する。

² データマッチングの方法を策定したのは研究会であるが、実際にデータをシステム上から抽出し、加工作業を行ったのは、システム管理を行っている富士通株式会社ならびに日本ユニシス株式会社である。両社には、データマッチング方法の検討段階からご助言をいただき、多大なるご協力を賜った。ここに記して謝意を表す。

³ 平成18年7～8月に調査を実施した。但し、業務の実施状況については、平成17年度現在で聞いている。

本研究は、研究者が政策評価のため、学問分野で開発されてきた分析手法を、行政が収集している業務統計に応用しようとしたわが国では数少ない試みの一つであるといつてもよいかもしれない。この分野の研究の歴史は浅く、本研究結果からもわかるように、いまだこれによって政策を具体的に評価できる状況には至っていない。しかし、この種のアプローチが、今後、客観的な業績評価を実施し、それを政策効果の引上げに役立てていくためには不可欠であることは明らかであり、本研究プロジェクトがこれを実施するうえでの問題点の発掘に着手したことは意義深いと考えている。

2. 求職系データが抱える分析上の問題点

本研究で用いた求職系データの加工手続きについては第Ⅲ部・資料編を参照いただきたいが、このデータではハローワーク利用者の求職行動についての分析を行うことを主たる目的として、抽出・加工されたものである。しかし、このデータは以下のようなサンプルセレクションバイアスが生じており、ハローワーク利用者の全体像を示したものとは言い難い。第1に、本研究で用いたデータは、雇用保険業務統計の「雇用保険加入者であった者で、2005年8月1日～8月31日に喪失データが入力された被保険者台帳」をデータのベースとしている。つまり、2005年8月中に離職した人のうち、雇用保険に加入していた人が母集団となっている。第2に、再就職できたかどうかは、再就職先で雇用保険に加入した人についてしか把握できない構造となっており、たとえ再就職を実現していたとしても、再就職先で雇用保険に加入していない人の情報を捕捉できていない。すなわち、前職で雇用保険に加入していた者を母集団とし、分析上主要な変数である再就職の実現に係る変数は、雇用保険に加入する形での再就職者についての情報のみというデータ構造となっている。

それゆえ、本研究の分析結果の解釈においては、使用データ自体が、ハローワーク利用者の全体像を示したものではないことに留意した上で行うことが必要である。

さらに、異なるシステム上のデータをマッチさせる基準の変数として雇用保険被保険者番号を用いたことから発生する問題がある。この求職系データでは、雇用保険加入者が離職した場合のハローワークの利用状況に関する情報を得るために、雇用保険トータルシステムにより作成された被保険者台帳に登録されている雇用保険被保険者番号と、総合的雇用情報システムの求職台帳ヘッダーに登録されている雇用保険被保険者番号を照合⁴、雇用保険被保険者番号が一致する求職台帳ヘッダーのみを抽出するというデータマッチングを行っている（第Ⅲ部・資料編を参照のこと）。

このようなデータマッチングの方法をとることによって、ハローワークで求職活動を行った者のうち、自営業、専業主婦、短時間就労者（20時間未満）等、雇用保険被保険者ではな

⁴ 総合的雇用情報システムの求職台帳ヘッダーとは、ハローワークに求職の申込みをすることにより作成されるデータのことである。

かった求職者及び在職求職者で資格喪失しなかった者については基本となる被保険者台帳データに含まれておらず、そもそも今回の研究対象外となっていることに留意が必要である。

さらに、ハローワーク利用者に係る情報を得るために今回抽出した求職台帳データは、上記の雇用保険被保険者番号を基準条件に抽出されたものであり、あくまでも、基準となる被保険者台帳データと雇用保険被保険者番号が連動している求職台帳ヘッダーである。このことから、①在職期間が短い等、雇用保険受給資格が得られずにハローワークを利用した者、②離職後、離職票の交付前にハローワークを利用したが、交付後も雇用保険手続きをとらなかった者、③在職中からハローワークを利用し、対象期間中に資格喪失をしたが、雇用保険受給手続きをとらなかった者といった、雇用保険被保険者番号を求職受理時に登録しないハローワーク求職者の求職台帳ヘッダーは抽出されていないことに、留意が必要である。また、上記三点以外にも、ハローワーク利用者の中には、窓口で職業相談・職業紹介を受けず、求人検索端末、ハローワークインターネットサービスなどを見て、直接企業に応募する、いわゆる「直行組」が存在する。つまり、このデータは、ハローワーク利用者の全体像を示したデータとは言い難い。

本研究では、このようなデータ上の制約を理解したうえで、課された制約に十分に留意しながら、計量分析を行った。分析結果は第Ⅱ部・各論で報告しているが、結果の概要を示す前に、今回の実験的試みから得られた知見、すなわちよりよい政策評価を行うために今後克服すべき課題をまとめておこう。

3. 今後の政策評価に向けて：本研究から浮かび上がった課題

2で詳述したように、本研究で用いたデータはサンプルセレクションバイアスがかかっており、制約的なデータである。また、セレクションバイアスの結果、係数の推定値に下方にバイアスがかかるのか、それとも上方バイアスがかかるのかを、仮説的に示すこともできない。よって、分析結果から直接的に政策的インプリケーションを導くことは差し控えることとする。

しかし、本研究は、業務統計を用いた研究、しかも二種類の業務統計をマッチさせたデータを用いるという壮大な実験的研究であり、この研究過程から明らかにされた課題をまとめることは、今後の政策評価研究の発展に寄与するものと考えられる。そこで、以下では、本研究で用いたデータ上の制約・問題点をとりまとめる。

まず、ハローワーク間のマッチング効率性を比較するために、各ハローワークにおける様々な取組みに関する情報を用いたが、今回は取組みの実施の有無しか変数として分析の枠組みに取り入れることができなかった。しかし、取組みの具体的な内容や頻度、職員の主体

⁵ 本研究会で実施したアンケート調査「ハローワークの業務に関する調査」において、このような情報の把握を試みたが、回収結果を研究会で検討した結果、本研究では分析用の変数として取り上げないこととした。設問文の工夫も、今後の課題として残される。

性といったその他の情報も必要だと思われる⁵。また、各ハローワークの取組みが多様であるため、すべてを分析フレームワークに取り込むことが難しかったことも残された課題として挙げられる。

第二に、本研究では、ハローワークにおける様々な取組みの実施がマッチング効率に影響を与えるという理論的因果関係の検証を試みたが、必ずしも適切な操作変数を準備できなかったため、その地域に固有な事情や経済状況などが原因で、そもそもマッチング効率の低いハローワークほど取組みを実施しているという逆の因果関係を捕捉してしまった可能性は否定できない。

第三に、ハローワークにおける取組みの実施時期（平成17年度現在で調査を実施）と分析対象者の離職時期（平成17年8月）が同時であることは問題として残される。取組み実施の効果が出るのは、ある程度時間が経ってからと考えるのが自然で、現在実施している取組みが現在のマッチング効率の上昇に寄与する可能性は低いだろう。よって、公正な政策評価を行うには、情報の経年的な蓄積が必要になると考える。

また、業務統計同士のマッチングの手続きについて、改善の余地が残されているのかどうか、引き続き検討を行うことも必要であろう。

4. 各論の要約

最後に、本データを用いた分析結果である第Ⅱ部・各論の内容を、章ごとに簡単にまとめよう。第1章から第3章は求職系データを用いた分析で、第4章のみ求人系データを用いて分析している。

第1章では、基本的な統計量の把握と今回用いるデータの統計特性について概観し、それを用いた実証結果を報告することを主たる目的としている。とりわけ、求職期間の分布に関する分析を行い、ハローワーク・求人・求職関連の変数を用いた計量経済学的推定を行った。推定方法としては比較的これまで使われてこなかったカウントデータ分析の手法を用いている。

その結果、求職関連のデータの中で、新職の月給と就業形態（1＝一般、2＝パート、3＝季節）は大きな値を取るほど求職日数を短縮する効果がみられた。求人関連のデータの中では、採用人数、就業時間が求職日数を減らす効果がみられた。ハローワーク関連の変数の中では、就職支援ナビゲータ数が求職日数を短縮する効果がみられた。

第2章では、就職率、求職期間（離職期間）、転職後賃金というマッチング効率性を示す成果指標を取り上げて、これら成果指標に対してハローワークの職業紹介サービスの強度、ならびにハローワークの的確な職業紹介を行うために実施している取組みや職員の専門性や職業紹介サービス向上のための取組みがどういった影響を与えているのかを計量的分析によって検証する。求職者の個人属性、地域属性、ハローワークの基本属性など、マッチング効率性に影響を与えると考えられるそのほかの要因をコントロールした上で、分析を行っている

る。

その結果、求職者の個人属性や地域属性は、これら成果指標に対して強く影響を与えることが示されたが、ハローワークの基本属性、ハローワークの職業紹介サービスの強度、ハローワークの取組みに関しては、統計的に有意に統一的な傾向を見出すことはできない。いずれの成果指標も固定効果に規定される部分が大きいため、ハローワークの取組みに対して統計的に有意な効果を見出すことはできなかつたと考えられる。

つづく第3章では、求職者の求職行動のタイミングに影響を与える要因を実証的に探っている。特に、雇用保険制度に対する求職者の求職タイミングの決定や求職者のサーチ努力水準の変化について、個人属性の違いを排除して、それらの効果を抽出している。

2節において、海外にも例のない日本全国を網羅する大量のマイクロデータを概観する。ここで得られる統計的事実から、実証分析の枠組みの妥当性を確認し、3節で、求職行動に関する理論モデルとそのモデルの含意を示している。次にモデルから導出されるマッチング関数を個別データから推定し、かつ地域ブロック別にマッチング関数の推定を行い、地域間でマッチング技術の違いがあるのかを検証している。そして、4節では雇用保険の基本手当の受給が求職状況から就職状況への移動に与える影響を推定している。特に雇用保険の基本手当の所定給付日数が終了する直前にどの程度多くの求職者が求職状態から退出し再就職するかを、他の個別要因をコントロールした上での推定結果を報告している。5節で雇用保険の基本手当が求職者の再就職インセンティブにどの程度影響するかを、求職期間中のハローワークからの紹介状況から推測し、さらに6節では再就職後の勤続期間を決定する要因を検証している。これまでの多くの研究では求職者のサーチ期間に焦点が当てられてきたが、ここでは再就職後の就業活動に注目した分析結果を報告している。

一般に、各ハローワークが受理している求人は、管轄の地域属性に強く制約されるが、職員や求人開拓推進員の活動を通じた求人者の情報蓄積や、求人条件に関する相談など、ハローワークの努力によって求人サービスを改善できる部分もある。そこで、最後の第4章では、これらのハローワークの取組が、求人充足にどのように結びつくかを実証的に検討している。

分析結果は、以下の5点にまとめることができる。(1) ハローワークに提出された求人は、単なる広告効果が期待されるのではなく、紹介の有無が求人充足を主導している。その意味で、ハローワークにおける紹介は機能している。(2) ハローワーク職員の経験を通じた技能蓄積は求人充足に正の効果を及ぼす可能性が高い。(3) 事業所訪問、特に求人開拓推進員の活動は求人充足に正の効果を及ぼす。(4) 接遇研修などの間接的な研修が求人充足に及ぼす影響は限定的である。(5) 一般求人とパート求人、充足に必要な技能や情報プロセスは異なる可能性がある。概して言えば、求人充足に大切なのは、事業所訪問の継続という昔変らぬ地道な作業だといえよう。