

第1章 調査趣旨と分析

第1節 調査趣旨

本調査は、公的職業訓練の効果をよりの確に把握するために、従来までの就職率に加えて、定着率などの多面的な指標について検討するため、新しい評価方法を導入しつつある米国の先進事例を調査した。米国は 2014 年労働力革新・機会法(WIOA;Workforce Innovation and Opportunity Act)において、景気動向の変化などの影響を排除した客観的な評価指標の確立を試みているが、前提条件としてどのようなことが必要なのか、また実際に機能しているのかについて、連邦労働省、連邦教育省、ミシガン州政府への聞き取り調査をおこなった。

第2節 調査対象と調査方法

(1) 調査対象

調査対国はアメリカで、調査方法は、現地インタビュー調査と文献調査による。現地インタビュー調査は、職業訓練および評価における連邦政府と実施主体である州政府の役割、職業と学校教育の連結をはかる Perkins Act と職業訓練に関する WIOA との関係、州政府とワンストップセンター、および教育訓練プロバイダーとの関係と評価のあり方について聞いた。調査期間は 2016 年度 4 月～1 月。調査は、広島国際大学講師、早川佐知子と労働政策研究・研修機構、山崎憲が担当した。

(2) インタビュー訪問先

インタビュー訪問先は、連邦労働省雇用訓練局および主席評価官室、連邦教育省、実施主体であるミシガン州政府、ワンストップセンター、教育訓練プロバイダーであるコミュニティカレッジを訪問した。日程および訪問先は下記のとおり。

2017 年 9 月 11 日(月) 連邦労働省雇用訓練局、主席評価官室¹

2017 年 9 月 12 日(火) 連邦教育省²

¹Wayne Gordon(Division Director)、Alisa Tanaka-Dodge(Workforce Analyst)、Randall Denison(Workforce Analyst)

² Mr. Edward Smith, (Chief, Program Administration Branch, Division of Academic and Technical Education, Office of Career, Technical and Adult Education) Mr. Andrew Johnson

2017年9月13日(水) ミシガン州タレント投資エージェンシー(Talent Investment Agency³)

2017年9月13日(水) ランシング・コミュニティカレッジ Tech 部門

2017年9月13日(木) ランシング・コミュニティカレッジ看護学校

2017年9月15日(金) ワンストップセンター : Lansing Michigan Works! Association⁴

第3節 調査結果の概要

アメリカにおける公的職業訓練とその評価は連邦制による影響が色濃い。

連邦政府は職業訓練に関する法制度を整えるとともに、事業実施主体である州政府に助成金を交付する。連邦政府は各州が行う事業全体を評価する一方、州政府は個別の事業を地域別に評価するという役割分担がある。州政府は事業実施主体であるものの、職業訓練、職業紹介等を担うワンストップセンターの運営はエージェンシーが担い、個々の事業はコミュニティカレッジを含む教育訓練プロバイダーに委託される。そのため、州政府が行う評価の対象は教育訓練プロバイダーになる。

続いて、公的職業訓練に複数の連邦政府機関が関わるという特徴がある。そのうち、2014年労働力革新・機会法(WIOA)に基づく職業訓練を所管する連邦労働省と、Perkins Act に基づく中高等の中等教育(Secondary School)およびその後の大学、コミュニティカレッジ、工科大学(Tech College)等の中等後教育における職業訓練を所管する連邦教育省が代表的なものである。Perkins Act は 2014 年 WIOA と連携し、従来の職業教育をキャリアと技術教育(Career and Technical Education)へ転換を打ち出し、中等教育で取得した Tech 関連科目の単位が中等後教育で有効になるようにするといった方策をとるようになった。これにより、学生は義務教育として無償で受けられる中等教育で取得した単位分の中等後教育での授業料が減額されるほか、中等後教育終了後の資格取得や就業を意識付けられる。インタビュー調査で訪ねたミシガン州では、高校生が放課後にコミュニティカレッジの科目を履修して単位を取得するといったことが行われていた。

同じ公的職業訓練を行っているとしても、連邦労働省と連邦教育省では異なる視点をもっている。連邦労働省は職業訓練の結果が労働者の就職率、定着率、採用後の賃金にどれだけ直接的な影響を与えているかに関心がある。一方で、連邦教育省は、職業訓練における教育的効果を重視している。中等教育、中等後教育で職業につながる単位を取得したとしても、将来的には異なる進路に向かうかもしれない。そうした可能性の余地を認めているために、

³ (旧称 Department of Labor:労働省) Stephanie Beckhorn(Director)、James D. Bartolacci(Deputy Director)、Daphne M. Johnson(Bureau Administrator)

⁴ Ms. Rosanne Allen, Executive Assistant to the CEO. In the meantime

就職率や定着率、採用後の賃金といった指標を重視していない。

連邦労働省による職業訓練の結果に関する評価にしても、訓練を実施する側による一方的なものとなっているわけではない。職業訓練においてもっとも重視することは、訓練を受講する労働者と採用する企業相方のニーズのマッチングである。労働者側のニーズは安定した高収入の職に就くことであり、企業側のニーズは求めるスキルを持つ人材を確保することである。この両者をつなぐものが職業訓練と資格取得になる。このために、連邦労働省が依拠する WIOA は職業訓練プログラムの設計において、企業側の参加を義務付けている。それが、地域単位に組織する労働力投資委員会への委員としての参加である。労働力投資委員会には、地元企業、労働組合、地域組織、学校等の代表が委員として参加している。その過半数は企業関係者である。地元企業のニーズにあった職業訓練と資格認定を行うことで、ミスマッチを防ぐことがその目的である。つまり、企業側のニーズに合致することが職業訓練の効果測定に内在していることになる。

図表 1 - 1 連邦政府、実施主体(州政府)による評価の違い

	連邦労働省	連邦教育省	州政府
根拠法	2014 年労働力革新・機会法(WIOA)	Perkins Act	
対象	求職者	中高等の中等教育 (Secondary School) およびその後の大学、コミュニティカレッジ、工科大学 (Tech College) 等の中等後教育	
評価	政策評価	政策評価	プログラム評価
評価対象	州政府	州政府	個別プログラム (訓練プロバイダー)
評価姿勢	単年度の結果で大きな予算増減がでないよう配慮	単年度の結果で大きな予算増減がでないよう配慮	ワンストップセンターの意見を参考に訓練プロバイダーの成果を評価・継続契約のための参考資料とする。

(出所) インタビュー結果に基づき著者作成

一方で、安定した高収入の職を求める労働者のニーズに対して、州政府は企業側が求めるスキルニーズとその賃金の情報を提供することでこたえている。範囲を小規模に区切り、地元企業のニーズを的確に把握するとともに、定期的に賃金情報を更新することで、労働者側に有利な賃金相場を形成することが狙いである。

図表1-2 州政府による企業、求職者ニーズのマッチング

求職者	州政府	企業
安定した高収入の職を求める	<ul style="list-style-type: none"> ・ 求職者と企業ニーズをマッチング ・ 企業のスキルニーズを調査、公表 ・ ニーズのある職業の賃金情報を調査、公表、適宜更新 ・ 賃金相場の形成 ・ ワンストップセンターが担う範囲を狭めて、企業と労働者のニーズのマッチングの精度を高める 	労働力投資委員会委員として、職業訓練プログラムの策定に参加

評価のための情報提供	評価
------------	----

ワンストップセンター	訓練プロバイダー
<ul style="list-style-type: none"> ・ 職業情報の提供、紹介、カウンセリング ・ 企業向けサービス ・ 訓練プロバイダーとの情報共有 ・ 所管省庁の共管 	<ul style="list-style-type: none"> ・ プログラムごとに契約 ・ 評価結果が契約に結びつく

(出所) インタビュー結果に基づき著者作成

連邦政府は、職業訓練におけるセーフティーネットとしての役割を重視する点から、必ずしも単年度における各州の評価結果のみを追求していない。それは、評価結果が芳しくない場合に州政府に配分する予算が削減されることを防ぐためでもある。

2014年のWIOAが成立以降、プログラム参加者の追跡調査を強化しているが、個人情報

保護の観点から連邦政府が直接に情報を収集、保持していない。これは、Perkins Act 下の連邦教育省でも同様であり、個人情報にかかわる調査を行う場合には第三者機関に委託している。州政府は、プログラム参加者の追跡調査や賃金情報、求められるスキル等の情報の収集を行っているが、これは企業と労働者のニーズのミスマッチを防ぐことを意識したものである。そのために、地理的な範囲を狭めている。

インタビュー調査を実施したミシガン州では、景気拡大基調が継続しており、現状におけるスキルの有無や、年齢が中高年であるという事由にかかわらず、労働需給が逼迫しており、だれでも何らかの職があるという状況が続いているという。そのため、公的職業訓練を実施するまでもなく、手厚い職業訓練を行うことを約束して、採用のインセンティブとするという状況が多くみられるという。

ミシガン州政府は、大学等の高等教育を重視する施策から大学を出ていない高卒であっても手に職をつけることで「まともな暮らし」ができる賃金を手にいれるための施策へとリーマンショック以降に転換してきているという。

公的職業訓練の効果を考察するうえにおいて、アメリカは失業対策から事業主のニーズに応えるものへとシフトしてきたという前提を確認する必要がある。連邦政府の役割は各州が実施する職業訓練プログラムに対する助成金の管理であり、職業訓練の実施は訓練プロバイダーへと委託される。連邦政府は個別のプログラムを評価するのではなく、州政府の実施する職業訓練のパフォーマンスを評価することになる。実際の職業訓練内容は、事業主や地域コミュニティのニーズに基づいて策定されるため、評価項目には「就職率」「雇用残存率」「平均賃金」などがあるものの、訓練した結果として身につく能力が事業主のニーズとミスマッチを起こす可能性が低い。したがって、事業主のニーズと労働者の供給を合致させることが重要であり、そのために職業訓練プログラムを実施する地理的な範囲を小規模にするとともに、事業主、地域コミュニティ、職業訓練プロバイダー、学校（高校）、コミュニティカレッジ、労働組合等との連携が密接に行われるという基盤をつくっているのである。