

アメリカの職業訓練政策の現状と 政策評価の取組み

——労働力投資法を取り上げて

原 ひろみ

(労働政策研究・研修機構研究員)

本稿では、アメリカの職業訓練政策の現状と政策評価に対するアメリカ連邦政府の取組みを取り上げる。アメリカにおける政策評価の歴史を概観し、WIAの仕組みを説明した上で、政策評価を推進するためのデータ整備や業績指標の導入の取組みを紹介し、日本で計量的手法を用いた政策評価を行う場合の課題を検討する。アメリカでの取組みの結果から、評価のターゲットとする政策のための独自の政策評価用データの構築が望ましいといえる。また、アメリカでの共通業績指標の導入も参考となるだろう。

目次

- I はじめに
- II 政策評価の歴史
- III 労働力投資システムの全体像
- IV WIAについて
- V 業績指標
- VI 職業訓練の質は上がったのか
- VII むすび

I はじめに

アメリカでは、第二次大戦後から現在にいたるまで、全国レベルの職業訓練政策が逐次的に実施されてきた¹⁾。1962年の人材開発訓練法(Manpower Development and Training Act:以下、MDTA)の施行に始まり、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)と、それ以前の法と置き換えられることで施行されてきた。そして、これら連邦法が、アメリカの公的職業訓練の柱となってきた。また、これら職業訓練政策は、従来

の政策に対する実証分析に基づいた政策評価の結果をうけて更新されてきたことが、アメリカの特徴である。

一方、わが国でも政策評価に対する関心が高まっている。限りある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、客観的かつ厳密な政策評価は、PDCA cycle実現のための重要な柱の1つであるとの認識が広まったことによるだろう。

これまでにMDTA、CETA、JTPAの政策評価についての文献サーベイは邦語でもなされているので²⁾、本稿では、WIAの現状と政策評価実施に向けてのアメリカ連邦政府の取組みを紹介する。本稿の構成は以下のとおりである。つづくIIで、政策評価先進国であるアメリカの政策評価の歴史を概観する。IIIで、アメリカの労働力投資システムの基本的な特徴を説明し、IVではWIAの制度的概要を説明する。そしてVで、政策評価を推進するための業績評価指標の整備の取組みを紹介する。VIでは、ヒアリング調査による政策評価の事例を紹介し、最後にVIIで日本へのインプリケーションを考えたい。

II 政策評価の歴史

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³⁾。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求められるようになったのである⁴⁾。

もともと政策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年に米国会計検査院 (U.S. 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。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⁵⁾。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プログラム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不可欠なものであり、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といえよう。

III 労働力投資システムの全体像

アメリカの労働力投資システムは、①OJT 中心の企業内訓練、および②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。

企業以外の職業訓練プロバイダーとは、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教育機関)、民間の職業訓練産業などである⁶⁾。

また、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づけられてきた。このように公的職業訓練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、これら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⁷⁾。

その中で、第二次大戦後、連邦政府レベルでは前述した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プログラムの柱となってきた。これらの施行年、対象者、政策内容などについてまとめたものが、表1である。

IV WIA について

1 WIA 施行の背景⁸⁾

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、①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、成人全体にまで職業訓練プログラムの受講対象者が拡張され、②職業訓練の受講援助は最終的な手段として位置づけられ、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。

アメリカで職業訓練の充実化がより熱心に議論されるようになった直接の契機は、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投げかけるものもあり、1992年の大統領選挙で

表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)	・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	・上記プラス公共セクターでの短期就業経験(PSE)	・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	・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	・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づけ ・地域産業の要請を訓練内容に反映
WIA 2000年	成人 非自発的失業者 若年層(14~21歳)	・求職支援(コアサービス) ・集中的求職支援・包括的査定(集中サービス) ・訓練(OJT, 教室型, 基礎教育)(職業訓練)	・対象者の拡張 ・サービスのメインは求職支援, 訓練を最後の手段と位置づける ・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 ・情報開示の徹底と個人訓練勘定の導入による訓練機関の競争促進

資料出所: 黒澤(2001b, pp. 156-7)に筆者加筆。

は公的職業訓練のあり方が大きな争点の一つとなった。

また, 当時, 連邦政府が実施する職業訓練プログラムの数やその関係機関数は膨大であり⁹⁾, 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ため, プログラムの統合や効率的な情報システムの構築が求められるようになっていた。

その一方で, 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¹⁰⁾。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)」と福祉改革の実施を公約し, 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, 福祉改革法と呼ぶ)」が成立した。福祉改革法は, 福祉予算のカットのために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廃止して, 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¹¹⁾。

こうして, 福祉依存度を低下させるとともに, 労働生産性を向上させて国際競争力を高めるために, 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り, JTPAに代わる政策として2000年にWIAが施行された。

2 WIAの運用の仕組み

WIAはJTPAに代わる全国レベルでの包括的な公的労働力投資システムであり, 成人・非自発的失業者・若年層を対象とした3つのプログラムで構成される(以下, WIA関連プログラムと呼ぶ)。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)にあるが, WIAにおいて定められている連邦政府の権限は, 予算配分など狭い範囲に限定されている。実際の就職支援や職業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¹²⁾に委ねられている。そして, 地域に密着した訓練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後述)などプログラム運営に直接関係する事項については地区ごとに設置された地区労働力投資委員会が決定できるようになっており, 地

方レベルの権限の強化と柔軟な政策が行える制度設計となっている(図1)。

3 WIA の特徴¹³⁾

WIA は、①サービス供給の合理化、②地域を超えた情報の集積、③労働者への個別支援の強化、④訓練成果に対する責任の明確化、⑤地方組織の強化、⑥州・地方の柔軟な政策、⑦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¹⁴⁾。これら政策目的を実現するために、以下の3つの制度設計上の特徴をもつ。

第1に、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、情報の不完全性を緩和させ、求職支援を円滑に行うための手段の一つである。第2に、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プロバイダーに義務づけた上で、個人への支援として個人訓練勘定が導入された。第3に、業績指標をもちいた政策マネジメントが、一層強化されたことである。つまり、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業績指標及びそ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。

(1) ワンストップ・センターとサービス提供の三層構造

WIA では、この目的を達成するために、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、統合的なシステムが導入された。これがワンストップ・センターで、1カ所で就職や職業訓練に関するあらゆる情報を入手でき、かつ求職支援サービスや職業訓練のあっせんを実際に受けることもできる。これによって、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¹⁵⁾、ワンストップ・センターで提供されることとなった。また、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。

ワンストップ・センターの提供サービスは、①コアサービス、②集中サービス、③職業訓練の三層構造となっている。①コアサービスはワンストップ・センターを訪れた成人全員が利用することができるが、他方③職業訓練は、コアサービス及び集中サービスを受け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ず、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という構造になっている。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、直接的支援である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¹⁶⁾。

求職支援サービスは、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・訓練プロバイダー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。

さらに、ワンストップ・センターでは、各職業訓練プロバイダーの業績に関する情報とともに、訓練修了者の就職先での定着率や就職後6カ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、どの訓練プロバイダー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

図1 WIA運営組織の概略



出所：沼田 (2001, p185)。

きるのかを、訓練受講希望者に知らせるシステムとなっている。そして、訓練受講希望者はこうした情報を閲覧して、利用する職業訓練プロバイダーを決定するのである。

(2) 個人訓練勘定

職業訓練に関連して、労働者への個別支援の強化策の一環として、個人訓練勘定 (Individual Training Account, 以下、ITA) が導入された¹⁷⁾。ワンストップ・センターで提供される情報資源を用いだけでは就職できなかった人にも、ITA を用いる公的職業訓練受講の必要性が認められ、彼らに ITA が与えられる。そして、彼らは、ワンストップ・センターのケースマネージャーと相談して、受講する職業訓練の種類と訓練プロバイダーを選択する。

WIA では、連邦政府または州政府によって適格訓練プロバイダーに認定されなければ公的訓練プログラムを提供できなくなった¹⁸⁾。ITA は適格訓練プロバイダーが提供する訓練プログラムにだけ利用できることとなったのである。つまり、適格訓練プロバイダーだけが訓練受講者を獲得でき、その結果として連邦政府からの資金を ITA から得られるのである。適格訓練プロバイダーには、訓練修了率・就職率・賃金・受講生と雇い主の満足度など訓練成果についての報告が義務づけられている¹⁹⁾。義務づ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プロバイダーとしての資格が取り消されることとなった。このような情報はすべて、ワンストップ・センターにおいて開示されることとなった。

また、公的訓練プログラムとして認められるための手続き自体も厳格になった。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プロバイダー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²⁰⁾。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。

このように、地区労働力投資委員会は、州との協力のもと、適格訓練プロバイダーリストの作成を行うと同時に、訓練参加希望者に対して訓練プロバイダーの業績、すなわち提供訓練の成果に関

する情報へのアクセスを保証することが定められた。

V 業績指標

1 業績指標の概要

WIA の施行によって、雇用訓練プログラムは、以前とくらべて、より大きな説明責任を負うこととなった。新たな業績指標 (Performance measures) が導入され、さらに、労働省は政策効果の評価 (政策プログラムのインパクト評価) の実施も義務づけられた。業績指標としては、就職率、定着率、賃金、技能習得、プログラム受講者と企業双方の満足度など、プログラム参加者の成果に幅広く眼を向けた指標が用いられることとなった²¹⁾ (表2)。

WIA の前に施行されていた JTPA でも、政策評価の1つの手段として業績指標が用いられていた。両者のもっとも大きな違いは、JTPA の業績指標はプログラム修了時点または90日後という短い期間の成果を評価対象としていたが、WIA では再就職後6カ月時点での成果という、より長いスパンでの評価がなされるようになったことである。

また、業績指標には州ごとに達成目標水準が設定され、州はその水準をクリアすることが義務づけられた。この達成目標水準は、州と連邦労働省の協議によって決められる²²⁾。達成目標水準を公正に決定するためには、現在の州の経済条件、産業・人口分布の違いにくわえて、過去のデータも用いて、その州の特性を把握した上で決定するよう 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と思われる値を参考に、州が連邦労働省と交渉して、実際の達成目標値を決める。この連邦労働省と州の交渉システムは、WIA プログラム運営に対して州ごとに柔軟性を持たせることを目的に設けられた。

WIA では達成目標値クリアの責任者を州とし、ある州がある年度に達成基準をクリアできなかった場合²³⁾、州からの要望があれば連邦労働省が技

表2 WIAの業績評価指標

プログラム	WIA 業績評価指標	共通業績指標
成人	<ul style="list-style-type: none"> ・就職率 ・訓練修了後6カ月間の賃金変化率 ・訓練修了後6カ月時点での定着率 ・資格取得率 	<ul style="list-style-type: none"> ・就職率 ・賃金上昇率 ・定着率
非自発的失業者	<ul style="list-style-type: none"> ・就職率 ・訓練修了後6カ月間の賃金変化率 ・訓練修了後6カ月時点での定着率 ・資格取得率 	<ul style="list-style-type: none"> ・就職率 ・賃金上昇率 ・定着率
若年層 (19～21歳)	<ul style="list-style-type: none"> ・就職率 ・訓練修了後6カ月間の賃金変化率 ・訓練修了後6カ月時点での定着率 ・就職または入学率または訓練受講率または資格取得率 	<ul style="list-style-type: none"> ・就職または入学率 ・学位取得率または資格取得率 ・読み書きまたは計算能力の獲得
若年層 (14～18歳)	<ul style="list-style-type: none"> ・技能習得 ・学位（または学位相当） ・定着率 	

出所：連邦労働省。

注：WIA 業績指標の太字は、共通指標と同じであることを意味する。また、共通指標では成人と非自発的失業者プログラムは同じものを用い、若年層は年齢で区分しない。

術的な援助を与える。そして、技術的援助を受けようと受けまいと、2年連続して達成基準をクリアできなければ、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、達成できた場合は奨励金が与えられるという賞罰システムを導入している。

つまり、業績指標の導入目的は、WIAで定められた政策効果の評価を行うための基礎データとするとともに²⁴⁾、州同士のプログラムの成果を客観的に比較できるようにし、賞罰システムに基づいた予算配分の決定に公正性を確保することにあつた。

2 業績指標データの収集方法と問題点

州は、業績指標の計測結果についての四半期レポートと年次レポートを、労働省長官に報告する義務を負っている。また、労働省はこの年次レポートをもとに、V1で説明した州への奨励金の支給を決める。さらに、これら四半期レポートと年次レポートの他にも、州は毎年10月に労働力投資法標準化データ（Workforce Investment Act Standardized Record Data：以下、WIASRD）というWIA関連プログラム参加者の個人記録データベースを労働省に提出することとなっている。

これらは、特に年次レポートは州への奨励金の

支給決定の基本情報であるにも拘わらず、以下の3つの共通の問題点を抱えていた。第1に、データの収集方法に起因する問題である。WIAでは、職業訓練受講者の成果、すなわち賃金と就業状況についての変数を既存の業務統計である失業保険賃金データから得るよう定めている²⁵⁾。ただし、各州の失業保険データは州内で就職した者についてしか記録しておらず、他の州で職に就いた人については捕捉できないため、一部の求職者の情報が欠損する²⁶⁾。こうしたデータ欠損を補完するために、他の州の失業保険データとのデータマッチを可能とするデータシステム（Wage Record Interchange System (WRIS)）が用意されていたり、WIA以外プログラムの政策評価のために収集されているデータも利用できる仕組みはあるものの、実際上完璧なデータの補完は不可能であり、プログラム受講者全体の情報をとらえられてはいない。

この問題に加えて、第2に、調査対象者の限定に起因する問題がある。前述したように、ワンストップ・センターのコアサービスは、求職支援や労働市場情報の提供など基本的な求職支援サービスが中心であるが、スタッフのサポートを必要とするサービスと、セルフサービスで十分なサービスとがある。セルフサービスでのコアサービス利

用であったり、事実上情報取得のみの利用であった求職者は、業績指標データの調査対象としないとされていた。そのため、ワンストップ・センターでサービスを受けた求職者母集団の一部しか捕捉できていなかった²⁷⁾。

第3に、調査項目の定義に柔軟性を持たせたことに起因する問題である。各州が共通の項目について調査する際には項目の定義が重要となるが、労働省が用意しているデータ収集の手引きでは、複数の定義がなされている項目があり、どの定義の下にデータ収集をするかは各州の判断にまかされていた。たとえば、プログラム受講の登録時点と修了時点の定義が複数認められていたが²⁸⁾、これら登録と修了時点についての情報はプログラム受講に関するキーとなる概念であるため、ほとんどすべての業績指標の計測に関係してしまう²⁹⁾。つまり、州ごとに異なる定義でデータ収集・計測しているため、州同士の比較には適さない指標となっていた。

3 業績指標データをめぐる新たな動き

このように、WIAの業績指標データには、一部の求職者についての情報しか得られず、かつ州同士・地区同士の比較を純粋にはできないデータ構造となっているという問題点があった。このため、2004年に、労働省はWIAの業績指標データの適正化を図るためにデータ収集手続きの見直しを州に求めると同時に³⁰⁾、労働省は、こうした問題を解決するための新しいデータ収集システム導入の検討を始めた(ETA Management Information and Longitudinal Evaluation system (EMILE))。その後、検討が重ねられ、今ではWorkforce Investment Streamlined Performance Reporting System (WISPR)と名称変更された改良システムの導入が決定され、2009年度からの運用が予定されている³¹⁾。これによって、ワンストップ・センターを利用したすべてのWIAプログラム参加者についての情報追跡とその報告が、WIA施行後初めて労働省と州に義務づけられることとなった。ここでの“すべてのWIAプログラム参加者”とは、ワンストップ・センターでのサービスを利用せずとも立ち寄ったことがある人全員を指す。

よって、システム運用後はワンストップ・センターの全体像についての情報が提供されることが期待される³²⁾。

また、今までのところ、州は、WIA関連プログラムの3つを含む11のプログラムの業績指標レポートを³³⁾、四半期ごとに労働省に提出しなければならない。異なるプログラムのためのレポートであっても、労働力投資関連プログラムについての情報であることにかわりはなかったため、同じ情報を何回も報告するという無駄がままあったが、WISPRの導入によって、州のレポート報告負担は4つにまで軽減することになる。

こうしたシステム改良の動きに加えて、行政予算管理局 (Office of Management and Budget) が提案した共通業績指標 (common measures: 以下、共通指標) に労働省も対応することが決められ、2005年度から、WIA関連プログラムについても共通指標の計測が導入されることとなった(前掲、表2を参照のこと)。同様の政策目的をもつ別のプログラムと共通の指標を計測し、それらの比較をすることは、政策を改善するための有効な手立ての1つとなると期待される。

また、このような年度ごとの業績指標の計測のほかに、WIAは労働省に政策効果の評価の実施を義務づけており、現在、WIA関連プログラムの就業や定着、賃金に対する効果を計量的手法に基づいて計測する2つの政策評価プロジェクトが実施されている。1つは、WIASRDデータと失業保険データを主に用いた非実験的手法によるもので、2009年に完了の予定である。もう1つは実験的手法を用いた7年計画のプロジェクトで、2008年6月に開始され、2015年に最終報告が公表されることとなっている。

VI 職業訓練の質は上がったのか

ここまでは、WIAの運営上の仕組みや数量的な政策評価の取り組みをみてきたが、ここではヒアリング調査による政策評価の事例をみていこう³⁴⁾。

WIAによって提供される職業訓練プログラムには競争市場原理が導入されており、顧客主導型 (customer-driven)、かつ成果重視 (outcomes-

driven education) である。ここでの顧客とは、訓練受講生のことである。職業訓練プロバイダーは、訓練受講生を獲得できなければ、ITA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、訓練プロバイダーは顧客 (= 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、職業訓練プロバイダー同士で、州政府から配分される連邦政府資金の争奪競争を直接的に行っていたが、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いようになった。また、IV3(2)で説明したように、顧客 (= 訓練受講生) が職業訓練選択の際に訓練プロバイダーについての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。

このような市場競争が導入され、かつ訓練プロバイダーの“質”の情報が提供されることで、訓練受講生が豊富な情報に基づいて自由に選択できることとなり、質の悪い訓練プロバイダーが淘汰され、訓練プロバイダーの質が全体的に上昇し、一国の教育訓練の質そのものが上昇するという理論仮説が成り立つ。

しかし、インタビュー調査の結果からは、このような受講生獲得という競争原理の導入や訓練プロバイダーに対するプログラム成果の報告の義務づけなどの厳しい情報開示が、市場全体の訓練供給を阻害しているようである (Shaw and Rab 2003)。

成果報告の義務づけは、訓練プロバイダーにとって大きな負担となっている。業績指標を単年度ごとに作成・提出しなければならない。かつ、受講者と雇用主の満足度も報告義務があるが、プログラムの受講者が一人であろうと多数であろうと関係なくすべてのプログラムについてすべての業績指標を収集しなければならないし、受講者のうちたった1人しか就職しなかった企業についても情報を収集しなければならない。くわえて、こうした業績指標が、州や地区で定められた最低水準をクリアしなければならないことなども負担となっている。そのため、訓練プロバイダーが公的プログラムの提供者となることを拒否する例もみられ、訓練プロバイダー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³⁵⁾。

また、WIA でのサービス提供システムがヒエラルキー構造となっているため、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、多くの職業訓練プロバイダーにおいて、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、良質の訓練提供機会の確保という意味では必ずしもうまく機能していないことが示唆されている³⁶⁾。

VII むすび

わが国でも政策評価の重要性が認識されるようになり、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、近年では各府省庁の政策評価の実施状況が国会に報告され、また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誰でも見られるような状況となっている。しかし、これは計量経済学的手法に則った政策効果についての評価ではない (以下では、これを政策評価と称す)³⁷⁾。

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用途についての説明責任を明示的に果たすために、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³⁸⁾。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。

職業訓練政策に対する政策評価のための考察は原 (2004) でも行っているのだから、ここでは、本稿で紹介した WIA における取組みから、考えられることをまとめることとしよう。

まず、WIA の評価における既存データの活用という点に着目しよう。WIA では、政策評価にあたって、既存の業務統計の活用を試みているが、

必ずしもうまくはっていない。日本でも、業務統計の労働者個票データを活用した政策評価の試みがなされたが、データ自体に深刻なサンプルセレクションが生じてしまい、当初企画したとおりには分析できなかった経験がある（労働政策研究・研修機構 2008）。

既存のデータを用いることには、新たな調査を実施するコストを節約できるというメリットがある。また、業務統計は全国の政策実施機関を通じた調査結果であることから、政策対象者についての全数データの確保が期待できる。

しかし、業務統計は、そもそも業務に必要と想定される変数のみを収集しており、政策評価を行うのに必要な変数がすべてそろっているわけではない。かつ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・管理がなされていることから、政策評価に適切なデータ形式とはなっていないことがままたり、計量分析にかけられるようにデータ加工を行うには時間的にも金銭的にもコストがかかる。また、政策に参加しない人のデータが得られず、コントロールグループの確保が難しい場合もあることから、業務統計の活用のみでは正確な政策効果の測定は難しいと思われる。よって、計量分析を用いた政策評価用の独自データの新規構築が必要であろう。

さらには、政策の効果が現れるのは、政策が実施されてからある程度時間が経ってからと考えるのが自然で、すぐに効果が出る可能性は低い。よって、公正な政策評価を行うには、情報の長期的な蓄積が必要になるため、早期のデータ構築開始が望ましい。また、こうしたデータ構築においては、政策評価の分析手法に詳しく、かつ政策に対して客観的な立場を保ちえる研究者と、政策実施の現場にいる行政担当者との連携が不可欠であろう。

つぎに、WIAにおける共通業績指標の導入に目を向けよう。似たような政策目的の政策が、異なる省庁・部局間で実施されているような状況下では、どの政策プログラムが実際に効果的であるかを検証し比較することは、より効率的な政策立案の参考となるだろう。たとえば、改正パート法と中小企業雇用安定化奨励金は、非正社員の正社員への転換の促進を目的の1つとしているが、政

策対象は前者が短時間労働者で後者が有期契約労働者と異なるものの³⁹⁾、施行・導入時期がともに2008年4月で背景となる経済環境を同じくし、かつ法律と奨励金の支給と手段が異なることから、両者の効果の比較は興味深い。

アメリカ連邦政府は、よりよい政策評価を行うために不断の努力を行っている。もちろん、評価方法の改善ばかりで、政策の改善につながらないようでは本末転倒である。しかし、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確認するために、政策評価用データの正確性を高め、その調査・分析結果を政策に反映させる努力を続ける連邦政府の姿勢は参考とすべきだろう。

*本稿は、原（2004）に修正・大幅な加筆をしたものである。本稿の執筆にあたって、Lynn Shniper氏（労働政策研究・研修機構招聘研究員、アメリカ労働省統計局）にご助力いただいた。ここに謝意を表す。もちろん、本稿に残された誤りは筆者の責任である。また、本稿における見解は、筆者個人のものであり、所属機関とは関係はない。

- 1) 各府省庁が行う対策については「施策」という用語のほうが適切である場合が多いもの（黒澤 2001a, 2001b）、本稿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) WIA 以前のアメリカの職業訓練政策の変遷や政策の効果を紹介した邦文文献には、黒澤（2001a, 2001b）、原（2004）がある。また、英仏独については黒澤（2008）を参照された。
- 3) Manski and Garfinkel（1992, pp. 1-22）、田中（2003, p. 6）に拠っている。それ以前は、費用便益分析が主流であった。
- 4) Barnow, Cain and Goldberg.（1980, p. 44）。
- 5) GPRA は、日本の「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。
- 6) 日本労働研究機構（1999, 2003）が詳しい。
- 7) 低所得者層の支援を「福祉」ではなく「投資」として位置づける就業支援政策・人材形成システムの事例研究として、Fitzgerald（2006）（筒井・阿部・居郷訳・解説（2008）近刊予定）がある。
- 8) 沼田（2001）に拠っている。
- 9) 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。
- 10) 杉本（1998）。
- 11) 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、社会福祉費用を抑えようという改革に「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。
- 12) 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・訓練プロバイダーの代表などから成る。

- 13) 近年の WIA についての邦語文献には、日本労働研究機構 (2003, 第 4 部) がある。
- 14) U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration.
- 15) 労働省管轄の WIA 関連プログラムだけでなく、教育省、保険社会福祉省、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。
- 16) ①のコアサービスには、求職支援サービス、求人倍率などの労働市場に関する情報提供、職業スキル予備的評価 (preliminary assessment) が含まれる。②の集中サービスは、スキルの包括的評価、ケースマネジメント、就業経験、インターンシップを含む。そして、③の職業訓練では、職業技能訓練、OJT、カスタマイズド・トレーニング、スキルアップ訓練、再訓練を含む。さらに、WIA プログラム参加者は、交通、保育、住宅といったサポートサービスも受けることができる。
- 17) ITA についての邦語文献には、上西 (2003) がある。
- 18) 以前の JTPA では職業訓練プロバイダーに適格要件を課さなかった。
- 19) プログラム参加者の就職率、職に就いている期間、収入などについては 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。
- 20) 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。
- 21) 詳しくは、U.S. Department of Labor Employment and Training Administration (2000) *Training and Employment Guidance Letter* No. 17-05 を参照のこと。
- 22) さらに、州は地区とも協議しなければならぬ。
- 23) WIA は年度単位で運営され、その年の 7 月から翌年 6 月までを 1 年度とする。
- 24) GPRA 下での労働省の目標成果達成をサポートし、行政予算管理局 (Office of Management and Budget's) の Program Assessment Rating Tool (PART) を用いた予算策定プロセスのための情報提供という役割もある。
- 25) JTPA では、業績指標の計測はプログラム受講者に対する追跡調査に基づいて行われてきた。
- 26) 自営業や請負業者、軍隊関係者などの職種カテゴリーの人が含まれず、GAO の試算では全労働者の 94% 程度把握しているとされる (GAO 2002a)。
- 27) GAO の試算では、ワンストップ・センターを訪れた人のうち 5.5% についてしか計測されていないとされる (GAO 2006)。
- 28) たとえば、プログラム修了日そのものを「修了」とする厳密な定義の選択も可能であるし、90 日間 WIA 関連プログラムのサービスを受けていないまたは今後サービスを受ける予定がない場合を「修了」とするソフトな定義も選択可能であった。詳細は、GAO (2006) を参照のこと。
- 29) 登録時期は成人と非自発的失業者関連プログラムのすべての業績指標に、修了時期は若年層の技能習得と雇い主の満足度以外のすべての指標に影響する。
- 30) 詳細は、GAO (2006) を参照のこと。
- 31) www.wa.gov/esd/1stop/docs/what_is_wispr.doc
- 32) ここでの記述は、GAO (2008) による。
- 33) Wagner-Peyser Act, Veterans Employment and Training Service, Trade Adjustment Assistance, National Emergency Grants といった労働省のその他の労働力投資関連プログラムを含む。
- 34) ETA の政策評価に関するリサーチペーパーは、<http://www.doleta.gov/> に掲載されている。
- 35) GAO が 2003 年に実施した州に対するヒアリング調査でも、特にコミュニティ・カレッジに ETPL への参加を躊躇するケースが目立つとの指摘がされている (GAO 2005)。
- 36) 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。
- 37) 政策評価というと、一般に、政策効果についての評価 (インパクト評価) だけでなく、プロセス評価や費用便益評価を指すことがある (Manski and Garfinkel 1992)。
- 38) 猪木 (1999) の議論が説得的である。
- 39) 議論を簡略化しているのので、詳細は、前者については <http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/06/tp.0605-1c.html> を、後者については <http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/pdf/42.pdf> を参照されたい。

参考文献

- 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, pp. 20-29.
- 上西充子 (2003) 「アメリカ連邦離職者訓練における『個人訓練勘定』の可能性」『悠峰職業科学研究紀要』第 11 巻, 2003 年, pp. 7-16.
- 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, pp. 1-22.
- 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』第 5 章, 東京大学出版会, pp. 133-166.
- 黒澤昌子 (2008) 「職業訓練の効果に関するサーベイ」(財) 統計研究会『雇用政策の効果についての分析に関する調査研究報告書』第 1 章, pp. 3-11.
- 杉本貴代栄 (1998) 「アメリカの社会福祉と『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).
- 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, pp. 4-13.
- 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』資料シリーズ No. 96.
- 日本労働研究機構 (2003) 『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』資料シリーズ No. 136.
- 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, pp. 175-189.
- 原ひろみ (2004) 『アメリカの職業訓練の政策評価——サーベイを通じて』労働政策レポート Vol. 2, 労働政策研究・研修機構.
- 労働政策研究・研修機構 (2008) 『マッチング効率性についての実験的研究』JILPT 資料シリーズ No. 40.
- Barnow, Burt S., Glein G. Cain and Arthur S. Goldberger (1980) "Issues in the Analysis of Selectivity Bias." In Stromsdorfer, Ernst W. and George Farkas (eds), *Evaluation Studies Review Annual, Volume 5*, Beverly Hills, CA: Sage Publications, pp. 43-59.

- Fitzgerald, Joan (2006) *Moving up in the New Economy: Career Ladders for U. S. Workers*, Cornell University Press. (筒井美紀・阿部真大・居郷至伸訳・解説 (2008) 『キャリアラダーとは何か——アメリカにおける地域と企業の戦略転換』勁草書房).
- Manski, Charles F. and Irwin Garfinkel (1992) *Evaluating Welfare and Training Programs*, Cambridge: Harvard University Press.
- 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, pp. 172-193.
- U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration (2000) *Training and Employment Guidance Letter* No. 17-05.
- "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 (2002a) *Workforce Investment Act: Improvements Needed in Performance Measures to Provide a More Accurate Picture of WIA's Effectiveness*, GAO-02-275.
- (2002b) *Workforce Investment Act: States' Spending Is on Track, but Better Guidance Would Improve Financial Reporting*, GAO-03-239.
- (2005) *Workforce Investment Act: Substantial Funds Are Used for Training, but Little Is Known Nationally about Training Outcomes*, GAO-05-650.
- (2006) *Workforce Investment Act: Labor and States Have Taken Actions to Improve Data Quality, but Additional Steps Are Needed*, GAO-06-82.
- (2008) *Workforce Investment Act: Additional Actions Would Further Improve the Workforce System*, GAO-07-1051T.

はら・ひろみ 労働政策研究・研修機構研究員。最近の主な共著論文に、「非正社員の能力開発」労働政策研究・研修機構 『非正社員の雇用管理と人材育成に関する予備的研究』資料シリーズ No. 36, 第Ⅱ部, 2008年。労働経済学専攻。