東京大学 公共政策大学院
ワーキング・ペーパーシリーズ
GraSPP Working Paper Series
The University of Tokyo

GraSPP-P-10-001

定量的な政策評価に基づく 離職者向け公共職業訓練の在り方に関する検討

加藤寛和　壽福朝子　遠山祐太　吉田　充

2010年 3月

GraSPP
THE UNIVERSITY OF TOKYO
GraSPP Policy Research Paper 10-001

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC POLICY
THE UNIVERSITY OF TOKYO
HONGO, BUNKYO-KU, JAPAN

GraSPP
THE UNIVERSITY OF TOKYO

定量的な政策評価に基づく
離職者向け公共職業訓練の在り方に関する検討

東京大学 公共政策大学院
事例研究(ミクロ経済政策・解決策分析 II)2009 年度

経済政策コース　加藤 寛和
経済政策コース　壽福 朝子
経済政策コース　遠山 祐太
経済政策コース　吉田　充

GraSPP ポリシーリサーチ・ペーパーシリーズの多くは
以下のサイトから無料で入手可能です。
http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/research/wp/index.htm

このポリシーリサーチ・ペーパーシリーズは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある
論文草稿である。著者の承諾なしに引用・配布することは差し控えられたい。
東京大学 公共政策大学院 代表 TEL 03-5841-1349

定量的な政策評価に基づく
離職者向け公共職業訓練の在り方に関する検討

2010 年 3 月 22 日

東京大学公共政策大学院

経済政策コース 2 年　加藤寛和

経済政策コース 2 年　壽福朝子

経済政策コース 2 年　遠山祐太

経済政策コース 2 年　吉田　充

要旨

2008 年の経済危機以降、雇用政策としての公共部門が行う職業訓練の重要性が増している。それと同時に、公共職業訓練の運営の在り方について議論が盛んに行われている。特に、2009 年に行われた事業仕分けにおいては、国が行う職業訓練事業の都道府県への移管が決定されるなど、大きな方向転換が図られようとしている。

しかしながら、日本では公共職業訓練に関してデータに基づいた定量的な政策評価はほとんど行われておらず、このような状況において新たな方向性を打ち出すことは危険であろう。すなわち、現在の公共職業訓練について定量的な観点から評価を行い、それに基づいて現在検討されている政策案が妥当なものかについて検証する必要がある。

以上のような問題意識に基づいて本稿では、離職者向けの職業訓練に関しての定量的政策評価を行った。特に分析に際しては、①職業訓練全体の効果,②職業訓練の実施主体別の効果、③職業種別の効果分析④訓練効果の地域間差異の 4 点を中心とした定量的な効果測定を行っている。

分析の結果、公共部門が行う職業訓練は一定の効果があるということが判明した。その一方で、実施主体や訓練科目、また地域間でその効果に大きくばらつきが存在しているという結果も得られている。全体の傾向としてみると、施設内訓練よりも委託訓練の方が、そして国(雇用･能力開発機構)の訓練よりも県の訓練の方が、効果が高いということが分析結果から示唆される。

また、上記の定量的な政策評価の結果を解釈すべく、訓練実施主体によって効果に差が出る要因分析を行った。その結果、訓練の効果に影響を与えると考えられる訓練自体の質に関しては、訓練実施主体間で大きく差異を見ることはできなかった。一方で、訓練実施主体毎の科目選択プロセスに着目したところ、訓練実施主体別で大きく訓練科目の変動に差異が有ることが判明した。今回の分析からは、科目選択プロセスが訓練実施主体別の効果に影響を与えているのではないかということが示唆される。

以上の分析から、①国(雇用・能力開発機構)が運営する公共職業訓練の科目選択プロセスの効率化、②データ収集・定量的な分析に基づいた公共職業訓練の評価体制の構築という 2 点について政策提言を行った。

目次

はじめに 1

第 1 章　公共職業訓練の制度と離職者訓練の歴史 4

1.1　現在の公共職業訓練の制度的枠組み 4

1.2　公共職業訓練の実施主体間における役割分担 5

1.3　離職者に向けた公共職業訓練の歴史 7

1.4　公共職業訓練の現状および歴史的経緯についてのまとめ 8

第 2 章　公共職業訓練の理論的観点からの意義 9

2.1　職業訓練の役割 9

2.2　人的資本投資としての職業訓練 10

2.3　失業者対策としての職業訓練 11

2.4　理論的考察のまとめ及び離職者訓練の役割 12

第 3 章　職業訓練の政策評価に関する先行研究および本研究の問題設定 13

3.1　日本における職業訓練の政策評価 13

3.2　海外における効果測定 15

3.3　本研究の問題設定 16

第 4 章　職業訓練の効果に関する計量分析モデル 17

4.1　分析の目的および概要 17

4.2　分析の対象およびデータについて 18

4.3　分析の留意点 19

第 5 章　計量分析の結果 20

5.1　訓練全体での効果分析 20

5.2　主体別分析結果 21

5.3　訓練科目別分析結果 22

5.4　都道府県別分析(地域差異の分析)　23
5.5　分析のまとめ　24

第 6 章　訓練効果の要因に関する検討　26
6.1　職業訓練の質　26
6.2　科目選択の差異　27
6.3　要因分析のまとめ　30

第 7 章　政策提言及び今後の課題　31
7.1　政策提言 1　訓練科目選択プロセスの効率化　31
7.2　政策提言 2　公共職業訓練に関するデータ収集を含めた政策評価体制の構築　31
7.3　今後の研究課題　32

補論 1　厚生労働省による公共職業訓練の費用便益分析とその問題点　34
補論 1.1　分析の概要　34
補論 1.2　本手法の利点・欠点　36
補論 2　職業別訓練効果の推計結果　38
補論 3　職業訓練の歴史　40
補論 3.1　学卒者訓練　40
補論 3.2　在職者訓練　40
補論 3.3　歴史的経緯のまとめ　41

参考文献　43

はじめに

2008 年の金融危機後、我が国の雇用環境は非常に厳しい状況に陥っている。労働力調査(速報値)によれば平成 22 年 1 月時点で、完全失業率は 4.9%、完全失業者数は 323 万人となっている。このような現状を打破すべく、国として雇用政策を強く推進していくことが多方面から求められている。雇用政策は失業給付のような受動的雇用政策と、公共部門による職業紹介、公共職業訓練の提供、補助金による雇用促進などの積極的労働市場政策の 2 つに大別される[1]。これらの政策手段を上手く組み合わせることで雇用政策を実行している。

上記の施策の中で近年注目されているのが公共職業訓練である。失業給付や補助金による雇用促進は即効的な効果を期待できる一方で、予算制約上の観点から長期にわたって継続することは難しく、短期的な雇用対策としての側面が強いと言える。そのため長期的な観点から、つまり労働者の持続的な雇用を達成するためには、労働者自身の能力を高め、労働市場における価値を向上させる必要がある。以上の理由から、現在の日本においては職業能力開発促進法が制定され、職業訓練を雇用政策として行っている。そして職業訓練を運営している主体として、厚生労働省が所管する独立行政法人である雇用・能力開発機構と各都道府県が運営する都道府県立の職業訓練校が挙げられる。各主体は自らの施設で直接訓練を実施する施設内訓練と、民間に委託することで行われる委託訓練の 2 種類を組み合わせて訓練サービスを提供している[2]。

このように離職者に対して能力形成の支援を行っている職業訓練ではあるが、近年公共職業訓練の運営に在り方について激しい議論が行われている。2008 年 12 月の閣議において、行政法人雇用・能力開発機構の廃止が決定され、雇用・能力開発機構が運営する職業能力開発促進センターの都道府県への移管、「私のしごと館」の廃止等の方向性が打ち出された。さらに、2009 年 11 月に行われた行政刷新会議事業仕分けワーキンググループにおいては、民間委託の更なる促進、職業能力開発促進センターの都道府県への移管を引き続き行うという結論が得られている。この

[1] 阿部・國枝・鈴木・林(2008)より。公共部門の職業紹介とは、求人と求職者の仲介を公共部門が行うことにより、雇用促進を図る政策。日本においては、職業安定法を根拠に行われている。公共職業訓練とは労働者自身の能力を高め、労働市場における価値を向上させることで、雇用の安定を図ろうとする政策。職業安定法・雇用能力開発促進法によって行われている。補助金による雇用促進とは事業主に雇用量に応じた補助金を支払い雇用量の増加を促す政策など、就職促進給付などもこの一種と考えられる。

[2] 厚生労働省によると、平成20年にはハローワークに職を求めた約13万人がこのような職業訓練を受講しており、雇用・能力開発機構と各都道府県の施設内訓練、また民間委託訓練のともに、60%以上の受講者が就職しているという結果が出ている。中でも特に、雇用・能力開発機構が提供している施設内訓練では就職効果が高く、受けた受講者の 78%以上が就職をしている

ように現在の公共職業訓練は、訓練実施主体を国から都道府県へと移行し、さらに訓練の提供に関しても民間の訓練実施機関を活用するという具合に大きく舵が切られようとしている。

しかしながら、以上のような議論は公共職業訓練の政策評価に基づいているものではないという点が指摘できる。そもそもとして、第三章で紹介するように日本では公共職業訓練の効果を測るのに適したデータを収集しておらず、その結果、定量的な政策評価はほとんど行われていない。政策評価がこのような状況にも関わらず上記のような大きな方向転換を図るのは危険であろう。すなわち、現在の公共職業訓練について定量的な観点から評価を行い、それに基づいて現在打ち出されている方向性が妥当なものかについて評価する必要がある。

以上のような問題意識に基づいて、本稿では定性的・定量的な観点から公共職業訓練の政策評価を行い、それを踏まえて政策提言を行う。定性的な観点については、現状の制度・運営実態・理論的な観点から公共職業訓練について見て行く。この点を踏まえて、現在日本において利用可能なデータを用いることで離職者訓練が受講者の就職にどのような影響を与えているかについて分析を行っていく。集計データということで分析に限界および留意点は存在するが、本分析は今後の職業訓練の制度設計にあたって重要な示唆を与えるものであると考えられる。

また、本稿では公共職業訓練の中でも離職者訓練に焦点を絞る。公共職業訓練には離職者向けの訓練以外に、能力向上を目指す在職者向けに行われる在職者訓練と、主に中等学校/高等学校の修了生に対して行われる学卒者訓練が存在する[3]。各職業訓練が目指す目的や期待する効果は必ずしも同じではないため、各職業訓練について効果をみることが本来重要であろう。しかしながら失業率が 5%前後である我が国の現状を鑑みると、離職者に対する雇用政策は喫緊の課題である。本稿では離職者訓練についてのみ定量的な政策評価を行い、在職者訓練や学卒者訓練に関しては、今後の研究に期待したい。

本稿の構成は以下の通りである。第 1 章では、公共職業訓練の現状及び制度的枠組、及び公共職業訓練の歴史について概観する。第 2 章では、経済学の観点から公共職業訓練が果たすべき役割について理論的な考察を行う。第 3 章では、日本及び海外で行われている公共職業訓練の定量的な政策評価について紹介する。その上で、本研究で取り組むべき問題について明らかにする。第 4 章では、公共職業訓練の効果を測定するための計量分析モデルを提示し、第 5 章ではそれに基づいて愛知県・愛媛県のデータを用いた分析を行う。得られた分析結果について第 6 章では解

[3] 在職者訓練は雇用・能力開発機構と各都道府県で合わせて約 11 万人、学卒者訓練では合わせて約 2 万人受講している。

釈を行う。以上を踏まえて第 7 章では公共職業訓練の今後の在り方について政策提言を行うと同時に、今後の研究課題について言及する。

第１章　公共職業訓練の制度と離職者訓練の歴史

本章では現在の日本における公共職業訓練の現状及び歴史について取り上げる。最初に公共職業訓練の制度的枠組及び運営体制について概観する。その上で、本稿において分析対象とする離職者訓練の歴史的経緯から現在の公共職業訓練の特徴を指摘する。

1.1　現在の公共職業訓練の制度的枠組み

現在国及び都道府県で実施されている公共職業訓練は表 1-1 のように分類される。

表 1-1.対象別訓練期間及び訓練目的

	離職者訓練(施設内･委託)		在職者		学卒者	
	標準訓練期間	目的	標準訓練期間	目的	標準訓練期間	目的
国	6ヶ月	雇用のセーフティネットとしての訓練機会を担保	2-3日	高度な技能及び知識を習得させる	2年(高卒者等)	専門的かつ応用的な技能･知識を習得
都道府県	6ヶ月から1年	地域の実情に応じた職業訓練を実施	2-3日	地域企業や地場産業の訓練ニーズに対応した、基礎的な訓練を実施	1-2年(高卒者等)、2年(中卒者等)	基礎的な技術･知識を習得

(参考: 厚生労働省「公共職業訓練の概要」)

職業能力開発促進法第 16 条及び 25 条に基づき、国、または都道府県によって職業訓練を行う機関としては、職業能力開発短期大学校、職業能力開発大学校、職業能力開発促進センター、障害者職業能力開発校､職業能力開発校が存在する｡厚生労働省(2008)によるとその施設数の内訳は、平成 20 年 4 月 1 日の時点で、国(雇用・能力開発機構)が運営する職業訓練施設が 86 箇所(職業能力開発促進センター62 施設、職業能力開発大学校・短期大学校等 24 施設)、都道府県が運営する施設が 182 箇所(職業能力開発校 173 施設、職業能力開発短期大学校 9 施設)となっている。これらの施設では、コスト面や設備等の関係で民間では実施が難しいものづくり分野を中心とした訓練が行われている。

訓練科目に関しては、国(雇用・能力開発機構)・都道府県それぞれが運営する訓練施設内で行われる科目と、民間主体に委託して行われる科目がある。離職者訓練を分類すると、国の施設内訓練、国の民間委託訓練、県の施設内訓練、県の民間委託訓練の 4 主体に分類することができる[4]。これら 4 分類について、平成 20 年度の離職者訓練における実際の受講者数を見ると、国が施設内訓練 27,144 人(就職率 78.5%)、委託訓練 75,224 人(就職率 69.5%)。都道府県が施設内訓練 12,958 人(就職率 66.0%)、委託訓練 16,474 人(就職率 62.5%)となっている。

離職者訓練のみならず公共職業訓練の基本的内容は、厚生労働大臣によって策定される「職業能力開発基本計画」で定められている。これは、経済動向、労働市場の推移等についての長期見通しに加え、労働力の産業別、職種別、企業規模別、年齢別等の需給状況、労働者の労働条件及び労働能率の状態等を考慮した上で、内容が高等学校や大学等の学校教育とは重ならないよう定められている。その一方で、都道府県で行われる職業訓練に関しては、上記の計画の範囲内で各都道府県が地域の事情を考慮した上で「都道府県職業能力開発計画」を策定し、それを元に具体的な訓練内容が決められることとなっている。

1.2　公共職業訓練の実施主体間における役割分担

本節では、国と都道府県の役割分担、及び公共部門と民間の役割分担それぞれについて取り上げる。まず、都道府県と国の間の役割分担に関しては「第 8 次職業能力開発基本計画」において以下の様に定められている。

> 国は、雇用対策の観点から、セーフティネットとしての離転職者の早期再就職を図るための職業訓練を行い、また、高度・先導的な職業訓練を開発し普及させるとともに、自ら当該教育訓練を実施する。一方、地方公共団体は、地域産業の人材ニーズや職業訓練ニーズをきめ細かく把握しつつ、これに対応した職業訓練を行う等、地域の実情に応じた職業能力開発を推進する役割を担い、地方公共団体としての産業施策や福祉施策と一体となり、関係機関との連携を図りつつ、雇用の創出や安定に向けた取組が期待される。

離職者訓練では、国は雇用のセーフティネットとして離職者が就職に必要な技能及び知識を習得するための必要最低限の職業訓練を実施する。都道府県はそれに加え、地域の実情も加味したプログラムを提供する。在職者訓練では、国はものづくり分野を中心に、真に高度なものに限定

[4] 詳細は後述。

しているのに対し、都道府県はその限りではなく、地域の人材ニーズを踏まえた職業訓練を実施する。そして、学卒者訓練では、国は職業に必要な高度な技能及び知識を習得させるための職業訓練を実施し、都道府県は、職業に必要な基礎的な知識を習得させるためのプログラムを実施するとされている。(厚生労働省 2008)

以上をまとめると、国は職業訓練を雇用のセーフティネットとして位置付ける一方で、高度な職業訓練を導入するなど、産業の先端で活躍する人材を育成する役割を担っている。他方、都道府県は受講者に各地の産業ニーズに即した能力を基礎的な部分から身につけさせ、地元産業の発展に寄与する人材を育成し、雇用を促進する役割を担っていると言える。

次に公共部門と民間との間の役割分担及び連携については、「職業能力開発基本計画」で以下の様に定められている。

公共部門は、

(1) 中小企業等、自ら労働者に対する職業能力開発を行うことが困難な者に対する支援を行うこと

(2) 民間の教育訓練サービスを提供する主体がそれぞれの特質を生かして、企業や働く者のニーズに応じた教育訓練サービスを提供できるよう、育成を図ること

(3) ものづくり分野等訓練の実施経費が訓練効果と比べて膨大であるが、国家的見地からは人材育成が必要な分野における職業訓練を実施すること

(4) 離職者の早期再就職や障害者、母子家庭の母、生活保護受給者等の職業的自立に向けた職業訓練等の実施や、職業訓練の基本的な枠組みの設定を行うこと

が主な役割である。

上記の計画に基づいて、各都道府県では「訓練計画専門部会」における審査を通じて、訓練プログラムの見直しがされている。そのプロセスは以下の通りである。まず、地域における人材育成ニーズ調査を行った後、民間の教育訓練サービスを提供する主体等が実施する訓練と競合しないかを調査する。この調査結果をもとに、各職業能力開発施設が策定した次年度計画案を有識者や訓練担当者などからなる「訓練計画専門部会」が訓練コースごとに一つ一つ競合の有無を確認・審査する。民間の教育訓練サービスを提供する主体等が実施する訓練との競合が確認された訓練コースは改廃され、地域の民間で実施していないものに特化したプログラムのみを承認するという流れになる。このように国と都道府県との役割分担以外にも、民間と公共部門の間においても役割分担が計られ、訓練に重複がないように取り組まれている。

1.3　離職者に向けた公共職業訓練の歴史

本節では離職者を対象に対する訓練の歴史的変遷について紹介する。現在の職業訓練の体制がどのように構築されてきたのかについて、国と都道府県の職業訓練における歴史的経緯に関する考察を行う。なお、学卒者訓練、在職者訓練の歴史的経緯については補論 3 を参考にされたい。

職業能力開発行政史研究会(1999)では、1923 年に東京市が設置した職業補導会による短期訓練などの離職者訓練を公共職業訓練の始まりとしている。これは第一次世界大戦後の不況に対応するために設置されたものである。第二次世界大戦終結後には戦災者・復員軍人・引揚者の増加に伴い、再就職支援としての職業訓練の必要性が全国的に高まった。1947 年に施行された職業安定法によって、東京都以外の都道府県においても再就職支援を目的とした職業補導所の設置が行われるようになった[5]。また、この法律の制定において、国が都道府県の運営する職業補導所の定員・期間・設備規模などの水準を決め[6]、その決定に従って都道府県が施設を運営する事が定められることとなった[7]。加えて、国は都道府県の職業訓練に対して資金面での援助が義務づけられただけではなく[8]、都道府県が職業補導所を設置しない場合には国が職業訓練所を設置することが定められることとなった[9][10]。その後、国が都道府県の運営する公共職業補導所[11]を指導する体制を整えることとなり[12]、これまで都道府県の自主性に委ねられた職業訓練から、国による画一的な職業訓練への転換がはかられることとなった。この転換の理由としては、設備投資は資金力に乏しい都道府県には大規模な設備投資は難しく、国の資金を用いなければ各都道府県が県内に大規模で近代的な設備を備えた訓練施設を有することが難しかったという点が挙げられる。

---

[5] 職業安定法 第 27 条(職業補導所の設置) 「都道府県知事は、前条の職業補導を行うため、職業補導所を設置して、自らこれを経営し、又は公共団体その他の者に、その経営を委託することができる。」

[6] 職業安定法 第 29 条(職業補導の基準の制定等) 「労働大臣は、公共団体その他の者の行う職業補導事業に関し、職業補導所の規模、補導種目、補導内容及び補導期間に関し必要な基準を定め、教科書の編さん、設備又は資材の確保その他職業補導所の経営に関し必要な事項について、これを援助しなければならない。」

[7] 職業安定法 第 25 条(施行規程) 「職業指導の方法その他職業指導に関し必要な事項は、厚生労働省令でこれを定める。」

[8] 職業安定法 第 28 条(補助金等) 「政府は、都道府県知事が設置する職業補導施設の経営に要する費用について、その全部又は一部を補助することができる。政府は、職業補導所において職業補導を受ける者に対して、手当を支給することができる。」

[9] 国が設立した職業補導所は総合職業補導所と呼ばれることとなった

[10] 職業安定法 第 27 条(職業補導所の設置) 「(中略) 労働大臣は、都道府県において職業補導事業を行うことが必要であると認める場合において、当該都道府県知事がその職業補導事業を行わないときその他特別の事情があるときは、職業補導所を設置して、自らこれを経営し、又は公共団体その他の者に、その経営を委託することができる。」

[11] 職業安定法の一部を改正する法律(1949 年)により、職業補導会は公共職業補導所と名称を改めることになる。

[12] 具体的には補導所の設立に際して、土地は都道府県が提供し、建物と機材は国が整備するという体制が整うこととなった。(建物と機材を国が整備するということは、訓練科目も国が決定することとなる。)

その後 1957 年には、総合職業補導所の運営も、都道府県から現在の雇用・能力開発機構の前身となる労働福祉事業団に移管され、58 年の旧職業訓練法制定により、総合職業補導所は総合職業訓練所と改称されることとなった[13]。また旧職業訓練法では、離職者訓練は都道府県の運営する公共職業補導所が改称された一般職業訓練所で行う事が主であり、国の運営する総合職業訓練所では離職者訓練も行うものの、産業界の要望に応じた産業政策として、技術の高度化に対応するできる優秀な機械関係の技能者を中心に養成する施設としての役割が強かった[14]。

1.4　公共職業訓練の現状および歴史的経緯についてのまとめ

本章では公共職業訓練の制度、訓練実施主体間での公共職業訓練の役割分担、及び離職者訓練の歴史的経緯について取り上げた。公共職業訓練の制度の特徴としては、雇用・能力開発機構という全国レベルの訓練実施主体、及び各都道府県という地方レベルでの訓練実施主体と 2 種類の訓練実施主体が存在する。また、各訓練実施主体は自らが保有する訓練施設で行う施設内訓練と、民間の訓練提供機関を利用する委託訓練という 2 種類を組み合わせて訓練サービスを提供している。このように公共職業訓練には様々な主体が関わっているが、各主体の役割分担については「職業能力開発基本計画」において定められている。歴史的経緯についてみると、離職者訓練は国が画一的に推進してきたということが判明した。このような経緯は、厚生労働大臣によって策定される「職業能力開発基本計画」によって公共職業訓練の基本的内容が全国的に定められており、都道府県については基本計画の範囲内において具体的訓練内容が策定されている現状に繋がるものであると考えられる。

[13] この時点において、国が設置・運営を行う訓練所は総合職業訓練所、都道府県が設置・運営を行う訓練所は公共職業訓練所(一般職業訓練所)と、訓練実施主体の異なる２つの職業訓練所が存在していた。
[14] 産業政策としての高度人材の養成という目的が、現在の職業能力開発大学校・職業能力短期大学校の基礎となっており、離職者訓練を行う訓練所として部分が、職業能力開発センターの基礎になった。

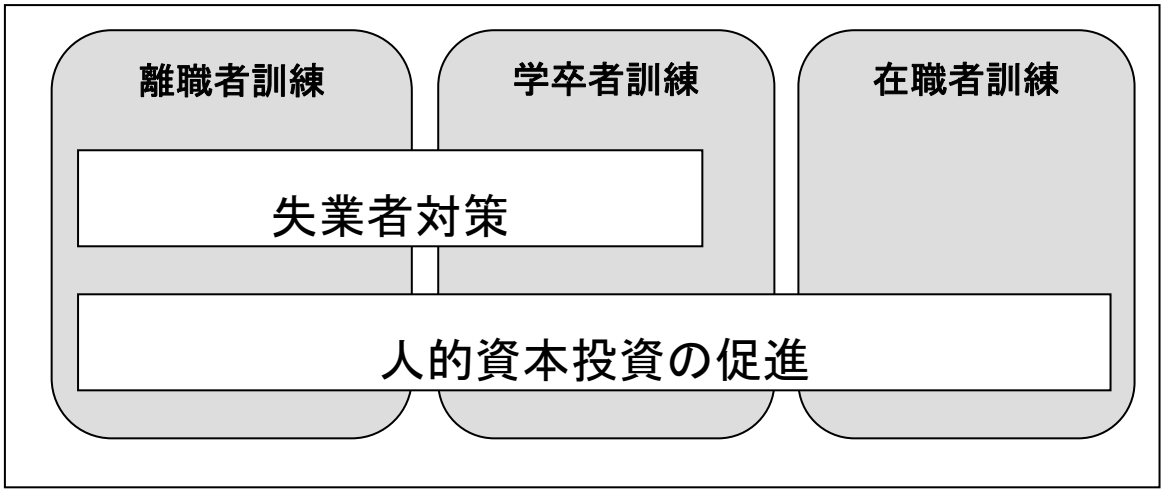
第 2 章　公共職業訓練の理論的観点からの意義

本章では、公共職業訓練の理論的背景について考察を行う。職業訓練は主として公共機関が主体となって提供されている。一方で、技能習得を目的とした職業訓練は民間においても実施されている。それゆえ、職業訓練は原則民間主体によって提供・実施されるべきであるという考え方も存在する。しかしながら、資源配分の効率性および公平性の観点からは、職業訓練が公共部門によって提供されるべき理由が存在する。以上を踏まえて本章では経済学の観点から公共職業訓練の意義と担うべき役割について検証する[15]。

2.1　職業訓練の役割

図 2-1 は公共職業訓練が果たすべき役割をまとめたものである。その役割は「失業者対策」及び「人的資本投資の促進」という 2 点に集約されるといえる。前者については全ての訓練が果たすべき役割となっている。後者は離職者訓練及び学卒者訓練において果たすべき役割となっている。以下では、人的資本投資の促進、及び失業者対策という 2 つの政策目標に関して検証していく。

図 2-1 公共職業訓練の果たすべき役割



[15] 資源配分の公平性の確保という観点については、黒澤(2001)および八代(1999)において以下の 2 点が指摘されている。まず、長期失業者や福祉受給者、身体障害者などの経済的に不利な立場にある人々に対して公共職業訓練を提供することは、彼らの就業を促進して所得格差の拡大を是正することが期待される。2 点目として、不利な立場にある人々の能力開発の機会を公的に支援するという「事前的」な政策は、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等の効果も期待できる。以上から、仮に訓練効率が低いとしても社会的には望ましい再分配手段であると考えられる。

2.2　人的資本投資としての職業訓練

人的資本投資の問題を考えるにあたってまずベッカー(1976)の議論を取り上げる。ベッカーは人的資本を「一般的人的資本」(general human capital)と「企業特殊的人的資本」(firm specific human capital)の 2 つに分類した。一般的人的資本とは労働者が別の企業に移動しても通用する技能であるのに対し、企業特殊的人的資本はその企業でのみ有用な技能であり、仮に他の企業においては技能として有用ではないものを指す。ベッカーによれば一般的人的資本については労働者自らの費用で投資を行い、企業特殊的人的資本投資については企業と労働者の協同負担において行われる。そして、市場の失敗が存在しなければ効率的な投資水準が実現することが明らかにされている。

しかしながら、黒澤(2001)では人的資本投資には不確実性が伴い、それが市場の失敗を引き起こす原因となるという点が指摘されている。労働者は人的資本の投資に際して多くのリスクに直面する。例えば、自分がどの職業に適性があるのかは実際に訓練を受けてみないとわからないことであるし、また、訓練を受けた後の労働市場の需給状況というものも投資前には不確実であろう。一般に労働者はリスク回避的であると考えられ、不確実性に直面した結果、人的資本投資は過小になる可能性がある。また、人的資本投資の不確実性が①投資にあたっての流動性制約、②訓練・教育サービスが市場で十分に供給されない職種の存在、などといった現象を引き起こし、人的資本投資を阻害する一因となっていると考えられる。これら 2 点について以下で見ていく。

1 点目に挙げた流動性制約とは、初期の投資額が高い場合に資金を十分にファイナンスできず、その結果人的資本投資を実行できない可能性があるという現象である。この点は低所得者に当てはまることが多い。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。そして、資金をファイナンスしようとしてもリターンに不確実性が存在するため必要な資金を貸し出す民間主体は少ない。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と想定される。結果として、資金の借入れ制約に直面し、人的資本投資の機会を大幅に制限されることとなる。

2 点目は人的資本投資を行うに当たって必要な訓練・教育サービスが市場で十分に供給されていない点である。人的投資からの不確実性の程度が低ければ労働者は積極的にサービスを需要するため、それを見込んで民間主体であっても教育サービス市場に参入するであろう。例えば、語学教育・パソコン操作といった事務系の職業訓練は汎用性が高いため労働者から需要があり、その結果民間主体によって比較的多く供給されている。一方、ものづくり分野の訓練等、分野特定的な訓練は民間主体での供給は少ないという現状が指摘される。また、訓練サービスの提供に際

して固定費用が高い訓練科目についても、民間主体では供給しづらいであろう。具体的には初期投資として特殊な機械が必要となるものづくり分野における職業訓練が挙げられる。

以上で挙げた問題に対して離職者訓練がどのような役割が求められるかについて検証しよう。まず、人的資本投資の不確実性を解消するためには、訓練とその後の就職が密接に結びつくような離職者訓練のプログラムを提供することが必要である。具体的には、企業の労働者へのニーズを吸い上げて訓練プログラムに反映することが挙げられる。その上で、訓練受講者に対して訓練プログラムの提供のみにとどまらず、その後の就職についてもケアするということが重要となるであろう。次に民間のみでは供給されない職業訓練サービスに関しては、これは公共部門が主体となって職業訓練を提供する必要がある。ものづくりに関連する職業訓練を公共部門が中心となって供給しているという現状はこの点に鑑みて適切なものであると考えられる。

2.3　失業者対策としての職業訓練

失業は労働市場における需要と供給の不一致によって発生する。しかしながら、その発生する理由には大きく分けて二つ存在し、どちらのタイプの失業についても市場の失敗の是正及びセーフティネットという観点から政策的な対応が必要となると考えられる

失業の 1 点目の原因は賃金の下方硬直性にある。これは労働需要と労働供給が一致するところまで賃金が調整されないことを指す。その結果として発生する失業を待機的失業・非自発的失業と呼ぶ。賃金の硬直性が存在する理由としては、最低賃金の存在、労働組合の存在、効率賃金仮説などが挙げられる。このような失業への対策としては公共事業創出等による有効需要の回復などのマクロ的な対策が必要となってくる。

2 点目が、摩擦的失業である。これは資源配分の調整に時間がかかるために発生する失業を指す。具体的な理由としては、労働者と仕事のマッチングに時間がかかるということである。即ち、労働者はそれぞれ異なる技能や仕事に対する選好を有しているし、仕事はそれぞれ必要とされる技能が異なる。また、労働者が地理的に移動することは、通常すぐにはできない。更に、求職者及び求人の情報の流通にも時間がかかる。この対策としては、労働市場をよりよく機能させる政策が必要となる。

失業者対策として離職者訓練が果たすべき役割は、2 点目の摩擦的失業を解消するというものである。すなわち、離職者訓練を受講することで労働者は訓練に関連する職種への理解を深めると同時に、その仕事に必要な技能を身につけることができる。確かにハローワークなどの公共部

門による職業紹介もマッチングを促進する一手段ではある。しかしながら、離職者訓練は労働者に企業に関する情報を提供するのみではなく必要な技能形成も行えるため、より一層深いマッチングを促進する手段であると考えられる。

2.4　理論的考察のまとめ及び離職者訓練の役割

以上で議論した理論的考察及び離職者訓練に求められる役割についてまとめよう。離職者訓練が公共部門によって提供されるべき理由として、人的資本投資の不確実性及び摩擦的失業への対策という 2 点が挙げられる。人的資本投資に伴う前者のような性質によって労働者の人的資本投資が過少となり、また需要が少ないと見越される職業訓練に関しては民間主体による供給も少なくなる。後者の摩擦的失業については労働市場における需要と供給のマッチングに時間がかかることに起因するものであり、労働市場をよりよく機能させるための施策が必要となる。

以上の理論的考察から、離職者向け公共職業訓練が果たすべき役割は以下のように集約される。1 点目は、企業ニーズを反映した職業訓練プログラムの構築及び提供である。これは公共職業訓練を通じて失業者と企業の間のマッチングを促すことで再就職を支援するという側面、及び企業で有用な技能の訓練を提供することで公共職業訓練受講という人的投資における不確実性を回避させることができるのである。そして 2 点目が、民間では採算がとれず十分に供給されない分野・地域において十二分な訓練サービスを供給することである。具体的には、ものづくり分野における中小企業向けの職業訓練、地方における訓練サービスの提供が考えられる。

第 3 章　職業訓練の政策評価に関する先行研究および本研究の問題設定

はじめににおいて触れたように、公共職業訓練に関する政策立案を行っていくに当たって、現在の職業訓練プログラムの政策評価、すなわち訓練プログラムが受講者に対してどのような影響を与えるのかという分析は非常に重要なものである。本章では公共職業訓練の政策評価に関して、日本・海外両方の事例について紹介する。その上で、日本における政策評価の問題点について指摘し、本稿での課題について明らかにする。なお、本稿は離職者訓練を対象に焦点を当てているが、紹介する公共職業訓練の政策評価には在職者訓練や学卒者訓練も含まれていることに留意されたい。

3.1　日本における職業訓練の政策評価

本節ではまず日本における公共職業訓練の評価についての文献を紹介する。しかしながら、日本においては離職者のみならず他の対象者についても、職業訓練プログラムの評価は全くといってよいほど行われておらず、以下で挙げるものはその数少ない取り組みである。

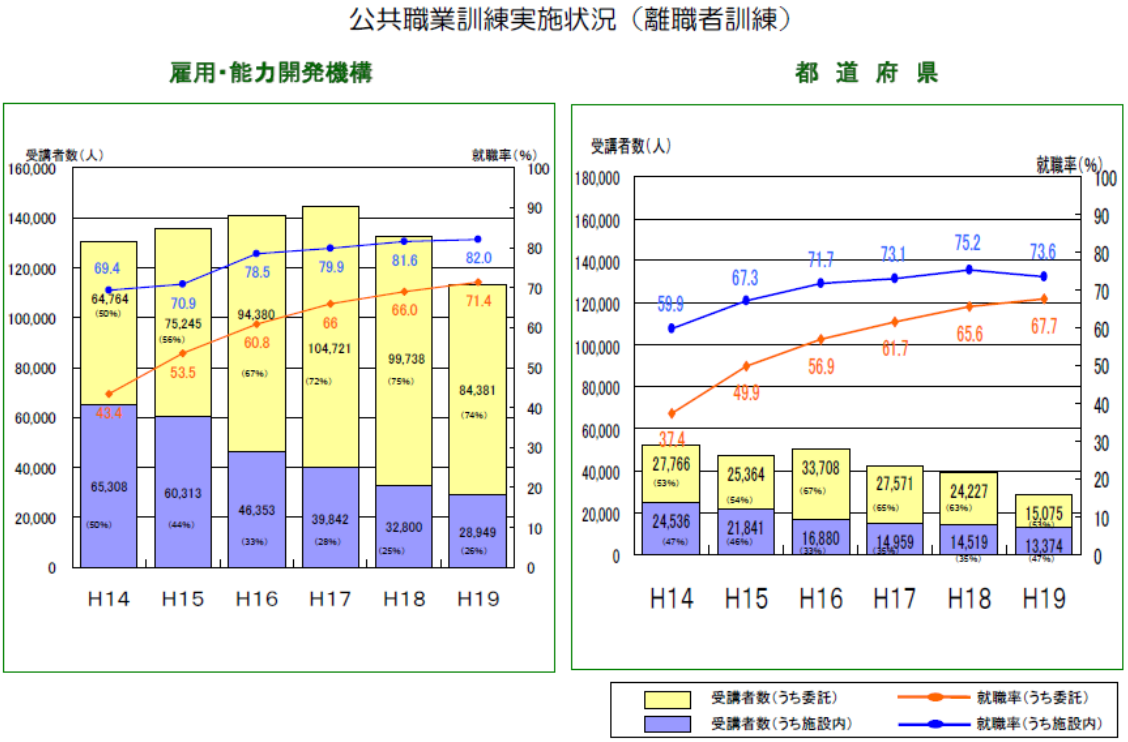
黒澤(2003)では、東京都立の訓練機関・技術専門校を 1999 年度に修了した者全員に対して 2000 年 10 月に実施された「修了生実態調査」を用いて、訓練受講が収入に与える影響について計量経済学的手法を用いて分析している。具体的には、①外部調査から抽出された訓練を受けていない中途採用者との収入の違いからの推定、②受講者の訓練前後の収入の変化から推定という二つの方法で実施した。

前者の分析では、訓練が収入を高めるという正の効果が認められ、中高年において顕著であることが判明した。しかしながら、訓練受講者と非受講者の属性が十分に制御できず、セレクション・バイアスが除去できていない点が問題として挙げられる。後者の分析では、訓練の効果は女性においてはおおむね正であるが、中高年男性においては有意にマイナスであることが示された。また、データの制約上後者の分析は、「訓練前にフルタイムとして働いていた」受講者に対する「働いたら得られたであろう収入」への訓練効果の測定となっている。結論として、今後精緻かつ頑強な分析を行っていくためには訓練受講者と非受講者双方についての長期にわたるパネルデータが必要であると述べられている。

次に、厚生労働省による公共職業訓練に関しての包括的な政策評価として厚生労働省(2009)を紹介しよう。厚生労働省(2009)では、表 3-1 によって職業訓練受講者の平均的な就職率を示している。

その上で職業訓練に関する費用便益分析を行っている。具体的には、労働力調査による失業者の失業期間分布から導かれた失業継続確率、及び訓練受講後の就職率とあわせて失業期間の短縮効果を算出している。その短縮効果を基にして社会的効果を計算した結果、国全体として約 1670 億円の純便益が発生していることが判明した。

表 3-1 離職者訓練受講者の平均的就職率



しかしながら、このようなアプローチは 2 つの点で不十分であると考えられる。1 点目が、公共職業訓練の効果の測定に際して比較対象の設定が適切ではないという点である。例えば表 3-1 の数字だけを持ち出して、職業訓練が就職に対して効果をあげているとは主張出来ない。離職者訓練に効果があるというためには「非受講者と比較して受講者の就職率の方が高い」ということを示さなくてはならない。同文献で行っている費用便益分析では、失業者の失業期間分布から導かれた失業継続確率を基準として離職者訓練受講者の短縮効果の算出している。このアプローチは適切に見えるが、失業継続確率の導出方法が果たして適切なのかと言う点が疑問に残る。そして、失業継続確率のパラメタの少しの違いが、算出される便益に大きな違いをもたらす。この点については本稿の補論 1 を参照されたい。そして 2 点目はサンプルセレクションに関するコントロールをしていないという点である。すなわち、失業期間の短縮の要因は訓練受講のみならず、

受講者の能力・意欲なども存在しており、職業訓練受講のみによる失業期間の短縮の効果としては過大評価になっている。

3.2　海外における効果測定

本節では、欧米諸国で行われた職業訓練に関する定量的評価について、労働政策研究・研修機構(2004)が行った広範なサーベイの結果をまとめる形で紹介する。

まず、アメリカの職業訓練政策の政策評価についてであるが、アメリカの研究では賃金変化に与える影響を推計したものが多くみられる。具体的にはプログラム参加者の年収または四半期の収入がプログラムに参加することでどのように変化したかを計測している。分析の結果、職業訓練が受講者の賃金にプラスの効果を有意に与えているという結論が多く得られている。また、対象別にさらに詳しく見てみると、女性やマイノリティなどの社会的弱者に対する訓練効果がより高い傾向にあるという結果が得られている。例えば Bassi (1983)では、総合雇用訓練法(CETA)が年間収入に与える影響を計測しており、マイノリティの男性層は有意な結果が得られなかったものの、白人女性とマイノリティ女性では有意にプラスという結果が得られている。また、就職確率への影響を分析した研究も行われており、例として職業訓練パートナーシップ法(JTPA)の効果を分析した Anderson et al. (1993)が挙げられる。Anderson et al. (1993) では、JTPA は黒人層に対しては有意な影響を与えなかったものの、女性、福祉受給者、都市部居住者、高齢者に関しては有意にプラスの影響を与えているとされている。

一方、ヨーロッパ諸国で実施された研究は、就職確率への影響を推計しているものが多い。これは、ヨーロッパでは失業率の高さが社会問題となっており、公共職業訓練がそれを解決する手段として位置付けられているからであると考えられる。また、アメリカの研究と異なり、ヨーロッパの研究では、雇用政策が若年層の失業率低下に焦点を当てたものが多いことから、評価に関しても多くが若年層を対象にしている点が指摘される。そしてその結果は、職業訓練が就職確率にプラスの影響を与えているとする研究が多く挙げられる。一方で、効果が有意に出ていないばかりか、マイナスの影響を与えているとする論文も見られる。例えば「若年者訓練スキーム」(YTS)の就職確率に与える効果を分析した Main(1991)では、YTS への参加が就職確率を 14～19%上昇させる効果があると推計しているが、他方、イギリスの若年者訓練制度(YTS2)および若年者訓練(YT)が就職確率と就職までに要した期間に与える影響を計測した Dolton et al. (1994)では、若年女性では統計的に有意にならないなど、効果が出ていない研究も見られる。これらの違いには、失業率

の高い時には効果が出やすく、低い時には出にくいといった、評価時の失業率の高さなどが関係していると考えられる。

日本でもこれら欧米諸国の様な分析を行い、訓練効果を定量的に分析するべきであるが、現状では難しいと言わざるを得ない。なぜなら、欧米諸国の研究で使用されているような個票データが、日本では使用不可能だからである。例えば、Ashenfelter (1978)では、実験的データとして 1964 年にアメリカにおける人材開発訓練法 (MDTA)の教室型訓練を受講した人を分析対象とし、受講した人を黒人男性・白人男性、黒人女性・白人女性に分け、それらの年間収入が増えるかどうかを評価している。また、Dolton et al. (1994)では、非実験的データとして 1985 年度義務教育修了者の 1986 年 9 月～1989 年 3 月の 30 ヶ月分の個票データを用いている。このような個票データを用いることができるため、年齢や男女間の効果の違い、白人・黒人の別など、分析対象を細分化することが可能となり、より詳細かつ効果的な政策評価を行えるのである。よって、日本でも職業訓練の効果について詳細な定量分析をするのであれば、欧米諸国のように個票データの整備が不可欠となるであろう。

3.3　本研究の問題設定

以上で見てきたように、日本では職業訓練の定量的な効果測定はほとんど行われていないのが現状である。その理由の最たるものは、職業訓練の効果を分析するのに耐えうるデータ、特に訓練受講者の個票データが存在しないという点である。しかしながら、近年職業訓練は大きな注目を集めており、重要な政策テーマの一つとなっている。よって、職業訓練の効果を把握することが今後の政策立案に当たって非常に重要であろう。

以上のような問題意識に基づいて、次章からは現在日本において利用可能なデータを用いることで離職者訓練が受講者の就職にどのような影響を与えているかについて分析を行っていく。前節で見たようにこのような分析及び職業訓練の評価は日本において前例にないものである。集計データということで分析に限界および留意点は存在するが、本分析は今後の職業訓練の制度設計にあたって重要な示唆を与えるものであると考えられる。

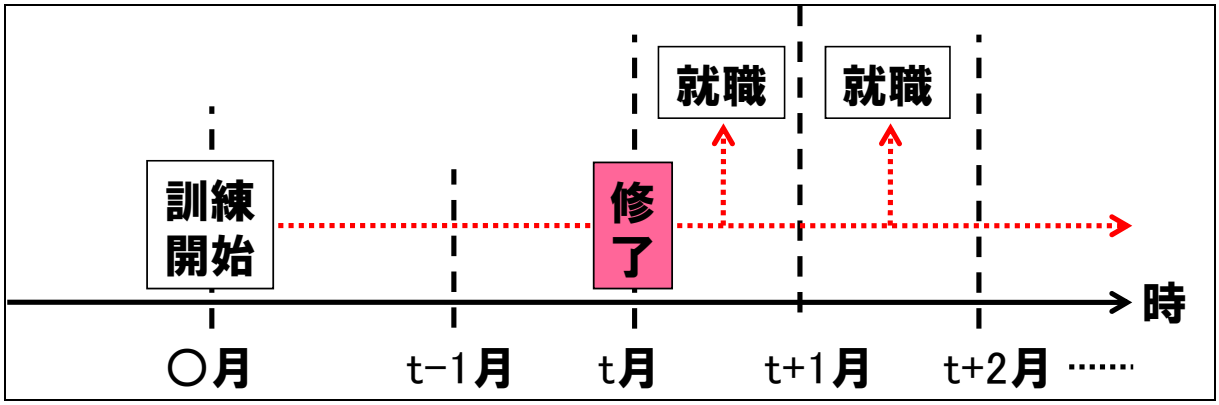
第 4 章　職業訓練の効果に関する計量分析モデル

前章で見てきた政策評価の現状を踏まえて、本稿では離職者に対する職業訓練効果に関する分析を行う。そのため本章では、現在日本において入手可能な集計データを用いた離職者に関する職業訓練の評価手法について提示する。

4.1　分析の目的および概要

本稿では職業訓練が受講者の就職へ与える影響を以下のように考える。まず、訓練受講生は t-1 月末に訓練を修了し、t 月(ないしそれ以降の月)に就職すると考えられる。よって職業訓練が受講者の就職を促す効果が存在するならば、訓練修了生数は彼らが修了した以降の月の就職者数に対してプラスの影響をもたらすと考えられる。

図 4-1 修了生と就職月の関係



分析に際しては、月単位の都道府県の職種別データを用いる。このデータには県内のハローワークを経由した職種別の求人者数・求職者数・就職者数が含まれている。各月の就職者数は、その月における有効求人数・有効求職者数によって大部分が決定すると考えられる。その上で、当該職種に関連する職業訓練の修了生数を説明変数として用いる。

以上に基づいて計量モデルを定式化したのが次式である。

$$\text{就職者数}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{求人数}_{it} + \beta_2 \text{求職者数}_{it} + \beta_3 \text{訓練修了生数}_{it}$$

ここで興味があるパラメタは β_3 である。変数「訓練修了生数」は、その訓練が機構運営のものか県運営のものか、また施設内訓練か委託訓練かなどの細分化を行うことができ、各訓練種別の

差を測定することが可能である。また、一月前・二月前の修了生という具合で修了生のラグ変数を導入することも可能である。

4.2　分析の対象およびデータについて

今回分析の対象とするのは、必要なデータを取得することができた愛知県と愛媛県である。しかしながら、我々が提示する手法は一般的なものであり、他県についても以下に説明するデータを取得することができれば、同様の分析を実行することが可能である。

分析期間は愛知県については 2004 年 8 月から 2009 年 10 月、愛媛県に関しては 2005 年 10 月から 2008 年 9 月である。分析対象訓練であるが、愛知県については国・県の施設内訓練(対象期間の総科目数：495 科目)、愛媛県については国・県の施設内訓練および委託訓練(対象期間の総科目数：施設内 268 科目、委託内 857 科目) を対象としている。施設内訓練例としては「金属加工科」「機械エンジニア科」が挙げられ、委託訓練例としては「IT スペシャリスト科」「介護福祉 OA 科」などが挙げられる。施設内訓練に関しては「全国職業能力開発施設ガイドブック」より取得した。その際、「普通職業訓練・短期」科目に限定し、障害者対象等の訓練は省いた。また愛媛県の委託訓練科目データについては、愛媛県および雇用・能力開発機構愛媛センターより提供して頂いた。

以上で抽出した訓練に関連がある職種を「職業訓練分類表」を元にして分類を行った。その結果、愛知については 10 職種、愛媛については 33 職種を分析対象職種とすることとなった。例として「金属加工の職業」「一般機械器具組立・修理の職業」「IT 関連職業」「福祉関連職業」などが挙げられる。また、ある職業訓練に関連する業種が複数ある場合は、両方の職種の訓練修了生数にカウントしている。

また、愛知県については委託訓練のデータを取得できなかったため、一部職種を捨象している[16]。捨象した職種は、施設内訓練・委託訓練両方と関連する職種であるため、施設内訓練のデータしかない下でそれらの職種について分析することは不適当であると考えたからである。

[16] 正確には、職業分類表中 50 番代以前の職種を省いている。

4.3　分析の留意点

以上が本分析の概要であるが、留意点について幾つか述べる。1 点目がセレクション・バイアスのコントロールができていないため、効果の過大評価をしている恐れがあるという点である。すなわち、訓練修了生が就職できたのは「職業訓練に効果があったから」であるのか「職業訓練に参加するくらい意欲が高かったから」であるのかという二要因が存在し、本分析では各要因を識別することができない。その結果、公共職業訓練の効果が過大に推定されることとなる。

2 点目は、本分析では修了生は関連職種に就職するということを前提としてモデルを定式化している。しかしながら、訓練修了生が訓練内容に該当する職種に行くかどうかが明らかではないといため、職業訓練の効果を過小評価していることになる可能性がある。この点に関連して、ある職種の求職者と訓練修了生はダブルカウントになっていることも指摘しておきたい。

3 点目であるが、訓練修了生数に関して各訓練の修了生数、もしくは受講者数を取得することができなかったため、各訓練の定員数で代理している。よって、分析に用いた修了生数は実際の修了生数より大きくなっている。

第 5 章　計量分析の結果

本章では、第 4 章で導入したモデルを用いて回帰分析を行い、その結果に対する考察を行う。最初に訓練全体の修了生数が就職に与える影響を見る。次に施設内訓練と民間委託訓練、及び国(雇用・能力開発機構)が訓練実施主体である訓練、都道府県が訓練実施主体である訓練、計 4 種類に分類した際の、各訓練の効果について分析する。さらに、職業種別毎に作った回帰モデルを同時推定した結果から、各職業における公共職業訓練の効果について見て行く。最後に、ダミー変数を用いることで、愛知県と愛媛県の間の公共職業訓練の効果の差についてみていく。

5.1　訓練全体での効果分析

まず訓練全体での定員数増加が就職者数に与える効果についての結果を表 5- 1 で示す。

表 5-1 訓練全体の効果分析結果

	係数	t 値	
求人数	0.025	16.51	**
求職者数	0.014	7.74	**
訓練の修了生数	-0.116	-3.02	**
訓練の修了生数(一月前)	0.090	2.40	*
訓練の修了生数(二月前)	0.100	2.66	**
訓練の修了生数(三月前)	0.199	5.41	**
定数項	78.340	6.01	**
決定係数(within)	0.19		
決定係数(between)	0.25		
決定係数(overall)	0.20		
サンプル数	1623		

**：1%有意、*：5%有意

変量効果で推計

表 5-1 の結果から、愛知県と愛媛県においては、ある職業に分類される訓練科目を 1 月前に修了した人数が 100 人増加すれば、つまりここでの仮定に従えば、訓練科目定員数が 100 名増加すれば、関連する職業の就職者数が 9 名増加する。また同様に 2 月前の訓練科目定員数を 100 名増加すれば就職者数は 10 名、3 月前に同様に 100 名増加すれば約 19 名増加する。以上をまとめると、ある月の訓練修了生数を 100 名増加すれば、4 ヶ月後までには、その訓練の効果として関連する職業へ約 27 名就職者数が増加するという結果が得られた。

5.2　主体別分析結果

次に、雇用・能力開発機構(以下、機構)が行う施設内訓練と民間委託訓練、また両県が行なう施設内訓練と民間委託訓練の 4 つの訓練それぞれの効果について分析を行った。

その結果を表 5-2 で示す。

表 5-2 訓練主体別分析結果

	係数	t 値	
求人数	0.025	16.97	**
求職者数	0.013	7.85	**
機構施設	0.108	0.73	
県施設	0.105	1.48	
機構委託	-0.699	-9.99	**
県委託	-0.088	-0.56	
決定係数(within)	0.26		
決定係数(between)	0.16		
決定係数(overall)	0.13		
サンプル数	1664		

	係数	t 値	
機構施設(一月前)	-0.172	-1.15	
県施設(一月前)	0.009	0.12	
機構委託(一月前)	0.269	3.67	**
県委託(一月前)	0.742	4.71	**
機構施設(二月前)	-0.200	-1.35	
県施設(二月前)	0.152	2.15	*
機構委託(二月前)	0.232	3.35	**
県委託(二月前)	0.267	1.78	†
定数項	82.824	6.30	**

**：1%有意、*：5%有意、†：10%有意

変量効果で推計

表内で用いている表記について若干の説明を加える。「機構施設」とは機構が自ら保有する施設で行う訓練である。「機構委託」とは訓練実施主体は機構であるものの、実際の訓練実施については民間主体に委託するというものである。「県施設」とは各都道府県における職業訓練校に

おいて提供する訓練であり、「県委託」とは都道府県が募集・科目設定を行うものの、実施に関しては民間の訓練機関に委託している訓練を指す。

表 5-2 の結果を踏まえ、まず施設内訓練と委託訓練の効果を比較する。機構の施設内訓練の当月、1 ヶ月前、2 ヶ月前、また県の施設内訓練の当月および 1 月前に関しては統計的に有意な値が得られなかったため、県の施設内訓練と委託訓練の 2 ヵ月後の訓練の効果を比較する。その結果、県の施設内訓練の科目の定員数を 100 名増加すると就職者数が約 15 名増加するが、委託訓練の科目の定員数を 100 名増加させると関連職業へ約 26 名就職者数が増加することが分かった。この結果より、県内の比較では委託訓練の効果の方が関連する職業へ就職しやすいといえる。

また、委託訓練の中でも機構と県について比較をする。まず、1 ヵ月後の効果に関していえば、機構と県の委託訓練の訓練科目定員数をそれぞれ同様に 100 名増加した場合、機構の委託訓練の場合は関連する職業の就職者が約 27 名増加するが、県の委託訓練の場合には約 74 名増加する。よって県の委託訓練の効果の方が高いことが分かる。また 2 ヵ月後を比較しても、効果は県の方が大きく、機構の委託訓練の就職者数は約 23 名増加だが、県の委託訓練の就職者数は約 26 名増加する。これらの結果については、係数差について検定したところ有意に差があることが確認されている。

5.3　訓練科目別分析結果

次に、職業種別毎に公共職業訓練の効果を測定した。具体的には、各職種別の回帰モデルを、すべての職種に関して SUR によって同時推定した。結果の一部を表 5-3 に示す。なお、全体の結果については補論 2 を参照されたい。

表 5-3　各職種別分析結果

	求人数		求職者数		機構施設		県施設	
	係数	t値	係数	t値	係数	t値	係数	t値
機械・電気技術者	−0.046	−1.81 †	−0.042	−0.72	−0.005	−0.13	−0.486	−1.02
建築・土木技術者等	0.038	2.33 *	0.067	2.16 *	0.093	0.92	−0.347	−1.04
一般事務員	−0.152	−2.61 **	0.131	4.96 **	0.795	3.26 **	−0.930	−0.57
会計事務員	−0.041	−1.47	−0.186	−4.28 **	0.184	2.75 **	0.163	3.26 **
一般機械器具組立修理	0.000	−0.01	−0.117	−2.53 *	0.369	2.7 **	0.163	1.07
電気機械器具組立修理	0.057	6.92 **	0.167	6.7 **	0.172	0.75	−1.243	−1.74 †
電気作業	0.053	5.67 **	0.050	2 *	0.076	1.67 †	−0.134	−2.95 **
	機構委託		県委託		定数項		決定係数	標本数
	係数	t値	係数	t値	係数	t値		
機械・電気技術者	0.124	0.64	0.150	0.42	57.879	4.53 **	0.02	36
建築・土木技術者等	−1.116	−0.26	0.062	0.12	41.542	3.8 **	0.17	36
一般事務員	−0.809	−5.41 **	0.502	1.55	745.918	6.32 **	0.48	36
会計事務員	−0.158	−4.96 **	−0.116	−3.07 **	116.250	8.73 **	0.27	36
一般機械器具組立修理	−1.676	−1.42	1.605	3.29 **	67.739	7.01 **	0.16	36
電気機械器具組立修理	−0.453	−1.31	0.087	0.12	10.705	1.57	0.65	36
電気作業	−0.538	−0.35	−0.532	−3.11 **	7.768	2.57 **	0.22	36

**は1%有意、*は5%有意、†は10%有意

その結果、県の施設内訓練や委託訓練の中でも、訓練によってはその関連する職業に効果を与えている訓練とそうでない訓練が混在していることが分かった。例えば、県の施設内訓練の中で「会計事務員」に関する訓練科目について 100 名定員数を増加させた場合、就職者が約 16 名増加するが、「電気作業者」に関する訓練科目について 100 名の枠を増加させると、就職者数は約 13 名減少する。またその「会計事務員」についても、県の委託訓練の場合は、100 名定員数を増加すると約 11 名就職者が減少するが、「一般事務員」について 100 名定員数を増加させると、約 50 名就職者数が増加するといえる。

5.4　都道府県別分析(地域差異の分析)

次に県別の効果の違いを分析する。まず、愛知県の場合は 1、愛媛県の場合は 0 となるダミー変数を導入する。このダミー変数と各訓練主体の修了生数の交差項を回帰式の説明変数に入れる。この交差項の係数が愛知県と愛媛県の間の訓練効果の差を表すこととなる。このような定式化を元に推計した結果が表 5-4 である。

統計的に有意な数値が揃う機構の施設に関してのみ両県を比較しよう。愛媛県での機構の施設内訓練の場合、訓練定員数を 100 名増加させると就職人数は約 75 名増加する。しかしながら愛知県で訓練定員数を 100 員増加させると、約 36 名減少している。これは機構施設の係数とダミー変

数と交差している係数(ダミー変数×機構施設)を足し合わせることで得られる。同様に 1 月前で比較すると、愛媛県では 100 名の定員数増加によって就職人数が約 45 名増加するのに対して、愛知県の場合は約 66 名減少する。また 2 月前で比較すると、愛媛県のみでは就職人数が約 42 名増加し、愛知県の場合は約 65 名減少するといえる。結論として、3 ヵ月後の訓練の効果を見た場合、愛知県よりも愛媛県の機構の施設内訓練の効果の方がより高いといえる。

表 5-4 地域による訓練効果差異の分析結果

	係数	t 値	
求人数	0.024	16.72	**
求職者数	0.014	8.16	**
機構施設	0.752	3.59	**
県施設	-0.192	-0.78	
機構委託	-0.717	-10.2	**
県委託	-0.112	-0.7	
機構施設(一月前)	0.456	2.17	*
県施設(一月前)	0.283	1.15	
機構委託(一月前)	0.246	3.36	**
県委託(一月前)	0.769	4.86	**
機構施設(二月前)	0.423	2.03	*
県施設(二月前)	0.519	2.3	*
機構委託(二月前)	0.243	3.51	**
県委託(二月前)	0.234	1.55	

	係数	t 値	
ダミー変数×機構施設	-1.112	-3.31	**
ダミー変数×県施設	0.343	1.32	
ダミー変数×機構施設(一月前)	-1.113	-3.27	**
ダミー変数×県施設(一月前)	-0.253	-0.98	
ダミー変数×機構施設(二月前)	-1.099	-3.25	**
ダミー変数×県施設(二月前)	-0.362	-1.51	
定数項	77.357	6.05	**
決定係数(within)	0.27		
決定係数(between)	0.26		
決定係数(overall)	0.20		
サンプル数	1664		

**：1%有意、*：5%有意

変量効果で推計

5.5 分析のまとめ

本章では入手可能な集計データを用いて公共職業訓練の効果について分析を行った。その結果、以下の三点が結論として得られた。

1. 愛知県と愛媛県の二県のデータから、公共職業訓練の少なくとも一部は統計的に有意な相当程度の効果があることが確認された。

2. 全体の傾向として、施設内訓練よりも委託訓練の方が、機構の訓練よりも県の訓練の方が、効果が高いことが明らかになった。ただし、多岐にわたる科目が実施されている訓練をみると、個別の訓練内容によって効果の有無や程度は異なるといえる。
3. 同じ機構が主体となって行う訓練であっても、地域が違えば訓練効果が異なることが分かった。愛知県と愛媛県の両県の雇用・能力開発機構が行う施設内訓練の効果を比較すると、3ヵ月後までの訓練の効果は愛媛県の方が高いということが判明した。

第 6 章　訓練効果の要因に関する検討

前章の分析から、国(機構)の訓練より都道府県の訓練、施設内訓練より委託訓練の方が就職に対して高い効果を示していることが分かった。そのため本章では、どのような差異がそれぞれの主体に存在し、職業訓練の効果に影響を与えているのかを考察することで、職業訓練プログラムの改善策を提言する。各職業訓練実施主体の効果に差異をもたらす要因として、『訓練科目の質』と『科目選択』の差異を考える事が出来る。そのためこの章では、各訓練主体別に訓練科目の質と科目選択の違いを考察することで、どのような要因から、訓練主体別の効果に差異が生まれるのかを考察する。

6.1　職業訓練の質

職業訓練の効果を規定する物として、訓練の質を考える事ができる。つまり、同一の訓練科目で有ったとしても、講義・実習の内容が異なるのであれば、それが主体別職業訓練効果に大きく影響を与えると考えられる。そのため本節では、同一科目であっても、訓練主体別に効果が異なるのかという点に関して第 4 章で用いた分析手法を応用することによって、訓練主体別の効果の差異に関して考察したい。

表 6-1 は各職種別に、訓練主体間で訓練効果に差が存在するかという点に関して検定を行った結果である。この検定は表 5-3 の推計結果を元に行われている。表 6-1 の中で差なしと記載されている部分は、訓練効果に主体間の差が存在しない事を示している。一方、訓練名が記載されている部分に関しては、記されている訓練がもう一方の訓練よりも効果が高いということを意味している。なお、パーセント値は統計的な有意水準値である。この表からわかるように、我々の分析からは訓練主体によって効果に差を確認できなかった。

表 6-1 訓練効果の差に関する検定結果

	検定した訓練の組み合わせ			
職種名	機構施設 機構委託	県施設 県委託	機構施設 県施設	機構委託 県委託
機械・電気技術者	差なし	差なし	差なし	差なし
建築・土木技術者等	差なし	差なし	差なし	差なし
事務的職業総数	機構施設 1%	差なし	差なし	県委託 1%
電気作業	差なし	県施設 5%	機構施設 1%	差なし

注意:「差なし」は各訓練主体の係数がイコールである仮説を統計的に棄却出来ていない。表内の訓練主体は効果が高い方を示している。パーセント値は仮説を棄却できる有意水準を示す。

6.2 科目選択の差異

主体別の訓練効果を決める要因として訓練の質以外に重要になるものとして、科目の選択が考えられる。つまり、その地域の特性に合わせた科目選択を行わなければ、需給のミスマッチが発生することになり、労働者の質を高める事ができたとしても就職に結びつかないと考えられる。そのため本節では、訓練科目決定のプロセスに関して、国の定める制度を概観した後、静岡県でのヒアリング調査の結果をまとめ、最後に訓練科目の変遷を調べることで考察したい。

第 3 章で示したように、公共職業訓練の基本的な内容は、厚生労働大臣によって策定される「職業能力開発基本計画」で定められる。その上で、都道府県は地域の事情を考慮した上で「都道府県職業能力開発計画」を策定している。ただし、これらの計画で決められている内容は、マクロのデータから判断される大まかな職業能力開発施策の目標や、その方向性を示すのみであり、訓練プログラムの具体的な内容や、その決定方式については取り決められていない。そのため、実際のカリキュラムの選択に関しては、歴史的経緯の節でも述べたように、かつては国が一律に訓練基準を設定していたものの、現在では訓練後の就職可能性を考慮し、就職先となる企業の事情をよく知る個々の訓練施設が独自にカリキュラムを作成し、国による承認を受けるという形が採られている。また時代や企業・労働者のニーズを汲み取る必要性から、これらのカリキュラムは定期的に見直しが行われており、厚生労働省(2008)によれば、PDCA サイクル(「Plan」、「Do」、

「Check」、「Action」)による見直しを行っている[17]。結果として離職者訓練に関しては、毎年 3 割程度の訓練科の内容変更・廃止及び新設を実施している。

以上を踏まえて、現場においてどのように科目決定がなされているかという点についてヒアリング結果を元にみていこう。今回我々は、静岡県浜松市にある、国(雇用・能力開発機構)と県が運営する各訓練施設に電話でのヒアリングを行った。

ヒアリングを行った一つ目の施設は、浜松テクノカレッジ(県立職業訓練所)[18]である。浜松テクノカレッジにおける訓練科目は、静岡県庁職業能力開発室が「静岡県職業能力開発計画」に基づいて決定している。しかしながら、訓練科目は県で自由に決定できるのではなく厚生労働省の定めた「雇用能力開発促進法施行規則」の別表に記された科目の一覧表から選び出すという仕組みになっている。この表には、技能の一覧や、その技能を身につけるために必要となる教科、訓練時間などが示されている一方で、細かい指導方法については明記されていない。そのため、科目名や訓練時間は国の基準に基づき静岡県庁が決定しているものの、実際の訓練内容に関しては浜松テクノカレッジ内で決められている[19]。

またこの訓練校の特色として 2 点挙げられる。1 点目が、委託訓練の形で大学において若い学生たちと共に正規教育課程の講義を受講しながら、就職に必要な知識・スキルを習得する科目を提供しているという点である。また、委託訓練に「定住外国人向け訓練」という科目が設定されているという点も挙げられる。これは市内に日系ブラジル人労働者が多く住んでいることに所以している。「定住外国人向け訓練」は、定住外国人が日本語教育、日本の労働慣行、生活習慣・マナー、税の仕組み、社会保険など、日本での生活や企業で安心して働くために必要となる知識を習得し、再就職を目指すという内容である。以上から、都道府県訓練校の目的である地域の需要に合わせた訓練科目の選択が行われている事がわかる。

ヒアリング先の二つ目は、ポリテクカレッジ浜松(職業能力開発機構)である。ポリテクカレッジ浜松では「雇用能力開発促進法施行規則」に基づき、以下のようなプロセスで科目選択が行われている。最初に、毎年指導員を中心としたメンバーで構成されるカリキュラム検討委員会によって次年度のカリキュラム案が作成される。その上で、有識者や現場の指導員からなる訓練計画専門部会において原案が承認されるという流れになっている。このようなプロセスは、訓練科目が

[17] 「Plan」では、訓練ニーズの把握及びカリキュラム設定を行い、アンケート・ヒアリング調査による分析を行う。「Do」では、各カリキュラムのポイントを押さえた指導を行い、「Check」において、受講者の訓練取得度の把握、訓練受講者の就職先の把握などを通して効果の評価と問題点の把握を試みている。その後「Action」で、カリキュラムの修正・追加を行っている。

[18] 静岡県の運営する訓練校であり、正式名称は静岡県立浜松技術専門校。

[19] さらにヒアリングの結果によれば、指導員講習を受講した指導員が”長年の経験を活かし”指導を行っている。「雇用能力開発促進法施行規則」に記された最低訓練時間を超えた時間分に関しては、現場に裁量がある。

地域の実情に合っているのかという点や、民間と競合は発生していないかなどのチェックをするための側面が強いと言える。また細かい指導内容に関しては、ポリテクカレッジ浜松も浜松テクノカレッジ同様、指導員が浜松の産業及び雇用状況を考慮した上で、現場の裁量で決定している。

ヒアリング調査の結果、現状では国・地方ともに、地域のニーズに合わせた雇用政策としての職業訓練を行っており、産業政策としての高度な職業訓練は、あまり行われていない事が分かった。また制度的観点から、国・地方が運営する施設ともに「雇用能力開発促進法施行規則」の別表に記された科目の一覧表から科目を選択するという方法が採られており、地方独自の訓練科目が新規に生まれにくいことが分かる。これは、かつて総合職業補導所において、国が設備整備を行っていた際の名残が残っているものと考えることができるが、地域によって職業訓練ニーズが異なり、地域の実情に即した訓練形態が求められると考えられることから、今後は現場の裁量を拡大するなどの政策を採ることが必要だと考えられる。

ここまでで、科目選択の制度的特徴、実際の運用状況に関して見てきた。これらを踏まえて、科目選択の変化に関して検証しよう。図 6-1、図 6-2 は愛媛県の機構及び県の施設内訓練の各職種に関連する訓練定員数の推移を表したグラフである。これを見ると、訓練効果の低かった機構の科目定員数の変動は小さいのに対し、効果の高かった県は、大幅に変動していることが分かる。これは、様々な解釈の余地があるが、科目の見直しが効果を上げている可能性を考えることができる。

図 6-1 各職種に関連する訓練定員数の推移(機構・施設内訓練)

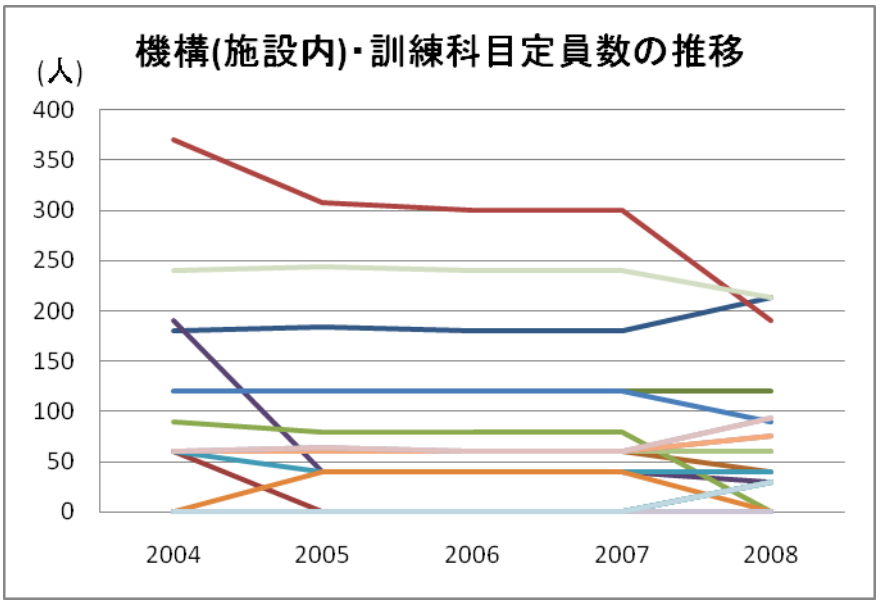
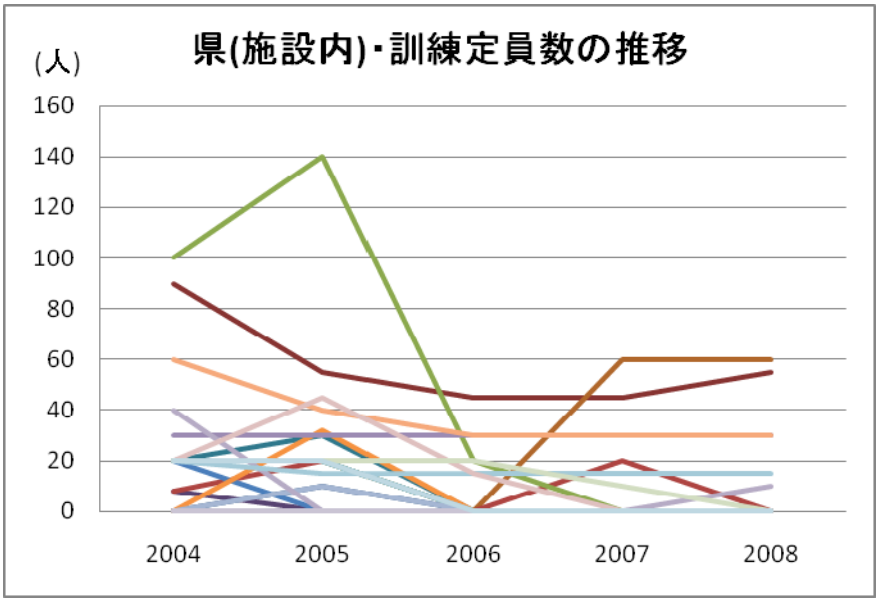


図 6-2 各職種に関連する訓練定員数の推移(県・施設内訓練)



6.3　要因分析のまとめ

本章では職業訓練の主体別に考えられる差異について検討してきた。具体的には、各主体が提供している訓練自体の質の差異と、科目選択の差異の 2 点について取り上げた。前者に関しては、第 5 章の分析結果を元に訓練の質を比較したところ、訓練主体間で訓練の質に大きく差異を見ることはできなかった。一方で、後者の科目選択プロセスに着目したところ、訓練主体別で大きく訓練科目の定員数の変動に差が生じていた。これが訓練主体別の効果に影響を与えているのではないかと推測する事ができる。

第 7 章　政策提言及び今後の課題

本章では第 6 章までの分析・考察を踏まえて、今後の公共職業訓練に関する政策提言を行う。我々の政策提言は以下の 2 点となる。

1. 雇用・能力開発機構が提供する訓練科目選択についてのプロセスの効率化
2. 公共職業訓練に関するデータ収集の強化

最後に今後の研究課題について述べて本稿を締めくくる。

7.1　政策提言 1　訓練科目選択プロセスの効率化

第 6 章での考察に基づけば雇用・能力開発機構から都道府県に職業訓練の権限を移管することで、職業訓練の効率化を図る事が出来ると考えられる。しかし、この結果のみから職業訓練を都道府県に移管し、全て民間に任せるべきであると言うことは尚早であろう。今回の結果からは、訓練科目の質には大きな差異が無く、科目の選択プロセスが訓練主体の効果に影響を与えていることが分かった。つまり機構から都道府県に権限を委譲せずとも、機構の科目選択プロセスを効率化することで、職業訓練の効率化を図ることができるという可能性が考えられる。また、本稿では検討の及んでいない他の要素に起因する結果であるということも考えられるであろう。

以上を踏まえると、現在機構によって推進されている職業訓練の権限地方移管に関して、ただ機構から地方に移管すればよいというのではなく、機構の訓練の問題である科目選択の効率化を行う事が、現在の職業訓練政策には求められているのだと考えられる。

7.2　政策提言 2　公共職業訓練に関するデータ収集を含めた政策評価体制の構築

第 3 章でも取り上げたように、現在の日本においては公共職業訓練に関する定量的なデータはほとんど存在していない。したがって、科目選択のプロセスなど公共職業訓練の制度立案においては定量的な分析はほとんど用いられていないということが指摘できる。

すでに述べたように、科目選択プロセスは、国・都道府県の訓練施設共に、厚生労働省が定めた「雇用能力開発促進法施行規則」に記載されている科目から訓練施設が地域の実情に照らし合わせて、カリキュラム検討委員会等の検討組織が必要と思われるものを選択するという形で決められている。その際に、職業訓練の効果を測定する詳細な定量分析がなされているわけではなく、土地や設備の制限の中で、検討組織のメンバーの経験則等で決定されているというのが現状であ

る。本来であれば、毎年の修了生の就職先や賃金、就業継続期間などのパネルデータ等を揃え、就職率や賃金上昇率への訓練科目の効果の検証をすべきであると思われるが、その意味では、現在の職業訓練制度が必ずしも毎年効果的かつ効率的な訓練科目を提供するための制度設計をしているとは言えないであろう。

以上を踏まえて、データを収集し、訓練効果の定量化し、それに基づいた訓練内容の改善という、一連の政策評価体制を構築することを 2 点目の政策提言としたい。現代の不安定な雇用情勢の下では、職業訓練にはその本来の役割を果すよう強く期待されている。データに基づいた定量的な分析を充実させることで、時代や地域の変化する実情に即した訓練を提供できるようになるであろう。そのために必要な評価体制が一日も早く確立することを強く期待したい。

7.3　今後の研究課題

最後に今後の研究課題として、以下の 2 点を挙げる。

1. 本稿で提示した分析手法の改良。
2. 国と都道府県の訓練効果の差異に関しての更なる検証。

1 点目については、第 4 章で見たように本稿の手法には様々な留意点が存在する。訓練受講者の個票データなどが入手出来れば海外における政策評価事例を参考にして分析を行うことができるが、データ収集体制が構築されるまでは本稿で導入した集計データを用いた評価をせざるを得ないであろう。よって、今回挙げた留意点を克服するような手法の構築が必要となるであろう。

2 点目についてであるが、今回我々は国と都道府県の公共職業訓練の効果の違いについて「訓練の質」と「科目選択プロセス」の違いについてのみ着目した。しかしながら、他の要因によって訓練効果に差異が生じているという可能性は否定できないであろう。また、「科目選択プロセス」についても現場の実態により一層踏み込んで、国と都道府県の差を明らかにしていくべきであろう。以上のような点に関して今後の研究の進展を期待しつつ、本論を締めくくる。

謝辞

雇用問題が注目されるなか、期せずして公共職業訓練の中でも特に失業者対策の側面が強い離職者訓練というテーマに挑戦することになった。分析モデルなどまだまだ至らない部分は今後の課題にはなるが、効果測定に関して微弱ながら何か新たな観点を提案できたのではないかと考えている。この点については、今後様々な批評を頂ければ幸いである。

本稿の執筆に当り、多くの方にお世話になった。独立行政法人労働政策・研修機構の藤本真様からは労働政策の専門家として様々な面から助言を頂いた。東京都立城東職業能力開発センターの中村正巳様、墨田区役所の戸村健太郎様、渡辺一夫様、青塚幸夫様、浜野製作所の浜野慶一様、吉田テクノワークス株式会社の吉田重雄様、経済産業省の清水幹治様にはヒアリングに応じて頂き、現場の観点から貴重な示唆を頂いた。また愛媛県経済労働部管理局労政雇用課の末光加代子様、愛知労働局職業安定部職業安定課の浅野由識様、石川県商工労働部労働企画課職業能力開発グループの出雲守様、雇用・能力開発機構石川センター訓練課の白石昇様、雇用・能力開発機構愛媛センター訓練課の久保克也様、雇用・能力開発機構愛知センター総務課の木下善行様、厚生労働省の宇野浩一様からはお忙しい中お時間を割いてデータをご提供頂いた。この場をお借りして全ての方々に厚く御礼を申し上げる。

最後に一年間を通じてご指導を頂きました大橋弘先生、川本明先生にも深く感謝する。

補論 1　厚生労働省による公共職業訓練の費用便益分析とその問題点

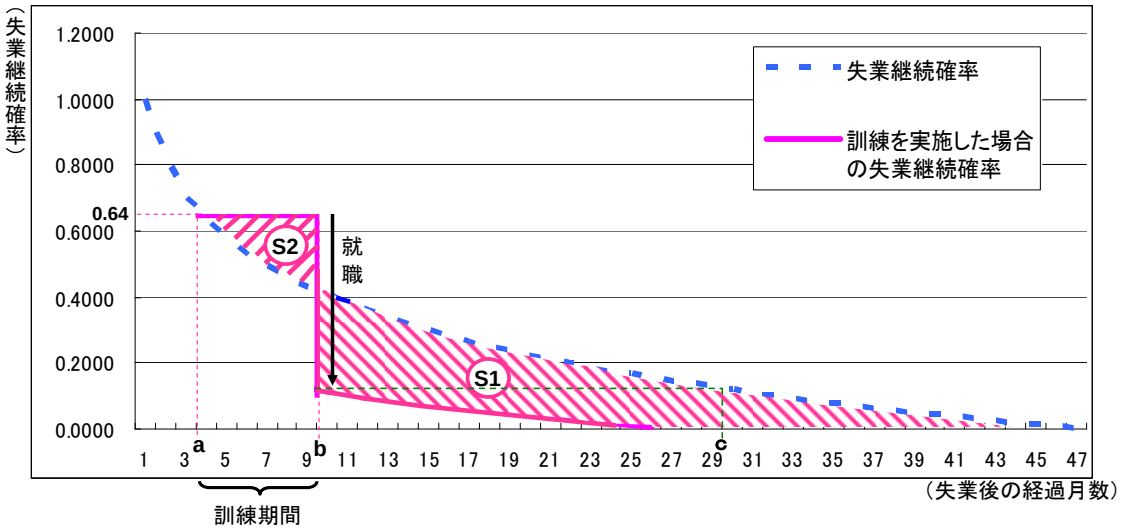
補論 1 では、厚生労働省(2009)で行われている公共職業訓練の費用便益分析に関して概説し、その手法の利点および欠点について解説する。

補論 1.1　分析の概要

厚生労働省(2009)では、離職者訓練受講者の修了後の就職率に着目し、離職者訓練の実施により訓練を実施しない場合に比して失業期間が短縮することによる社会的効果を試算している。

分析のアプローチについて図 A-1 を用いて説明しよう。青点線は失業者一人の失業継続確率である。それに対して赤線は失業者が訓練を受講した場合の失業継続確率である。訓練受講者は失業後 3 ヶ月目に訓練を開始するとする。訓練期間中(ここでは 6 ヶ月)は失業状態であるので継続確率曲線は水平となり、訓練修了後に就職することで失業継続確率が大きく低下する。このとき下図の S1 は訓練受講によって短縮することできた失業継続期間であり、S2 は訓練受講による機会損失、すなわち訓練受講によって就職する機会を逃してしまったことによる損失となっている。

図 A-1 分析の概念図



以上をもとに職業訓練の純便益は以下のような式で表現できる。

$$純便益 = (受講者数) \times (S1 - S2) \times (一人当たり生産価値) - (職業訓練経費)$$

ここで一人あたり生産価値は(賃金÷労働分配率)で与えられる。ここでのグロスの社会的効果は、失業期間が短縮されたことによって発生する生産価値の増大分として与えられることとなる。

さて分析の要となる失業継続確率の導出について以下で述べよう。労働力調査((平成 19 年年報Ⅱ詳細集計　第 11 表))より、失業者の失業期間分布は図 A-2 のようになっている。

図 A-2 失業期間分布(平成 19 年)

１ヶ月未満	１～３ヶ月未満	３～６ヶ月未満	６ヶ月～１年未満	１～２年未満	２年以上	合計
40	54	38	39	34	49	254

単位：万人

以下では雇用情勢が変化しないと仮定した上で将来失業期間を推計すると考える。上記をあるｔ月における失業期間分布とすれば、雇用情勢が変化しなければｔ＋１月においても同様の分布になる。その場合、「１ヶ月未満」の新規失業者 40 万人が加わった上で、失業者の合計数は変わらないので、ｔ月における失業者はｔ＋１月後に 40 万人減少したことになる。同様に、ｔ＋３月後には、ｔ月における失業者は 94 万人(40 万人＋54 万人)減少することになる。以上の推移について図 A-3 に示した。

図 A-3 失業継続分布(平成 19 年)

0 ヶ月時点	1 ヶ月時点	3 ヶ月時点	6 ヶ月時点	12 ヶ月時点	24 ヶ月時点
254	214	160	122	83	49

単位：万人

ここで横軸を失業期間 t、縦軸を失業者数 y として近似線を推計する。近似線は以下のような形を想定する。

$$y = (1 - \beta \log(t+1)) \times 254\text{万人}$$

表のデータを用いて最小二乗法によって推計すると、

$$y = (1 - 0.251 \log(t+1)) \times 254\text{万人}$$

という関係が得られる。これを、任意の１人の失業者に置き換えると、p を失業継続確率として、

$$p = (1 - 0.251 \times \log(t+1))$$

という結果になる。この失業継続確率を用いて上述の社会的効果を測定することとなる。

補論 1.2　本手法の利点・欠点

本手法の利点としては、公共職業訓練の効果を細分化して評価することができるという点である。例えば失業継続確率曲線を男女別・都道府県別に推計することで、男女ごとや都道府県ごとの効果を測定することができる。さらに訓練種別ごとの就職確率や経費が分かれば、訓練単位で評価することも可能となる。

しかしながら、問題点もいくつか存在する。一つ目は本論でもしばしば取り上げたサンプルセレクションバイアスの問題である。本問題への対策としては訓練受講後の就職確率をバイアスを考慮して割り引くことで保守的な推計を行うということが考えられる。Anderson et al(1993)では、JTPA のデータ(economically disadvantaged population を対象)に基づいて、クリーミング[20]によるバイアスを計測している。結果として、バイアスを考慮しない場合において就職率が 71%であったものが、参加がランダムになった場合 62%まで低下することが判明している。この結果を便宜的に用いて、訓練受講後の就職率を 0.9 倍にして割り引いて評価するということが考えられる。

二つ目の問題点が失業継続確率曲線の推計結果によって、最終的な職業訓練の純便益が大きく異なるという点である。下表は、失業継続確率曲線のパラメタ β を複数当てはめた上で最終的な純便益を求めた結果である。表の一行目は各訓練種別を表している。また一列目には失業継続確率曲線のパラメタを記している。なお、「H19 男女」等は労働力調査から推計した結果である。また、一つ目の問題点で取り上げた就職確率のバイアス修正を行っている。

図 A-4 失業継続確率曲線のパラメタ β による純便益の違い

β の値	機構 (施設内６月)	機構 (委託３月)	県 (施設内６月)	県 (委託３月)	総計
-0.20	1283.0	3730.7	445.0	595.1	6053.8
-0.22	685.8	2405.7	225.2	383.6	3700.2
-0.24	322.9	1568.0	88.6	248.4	2227.8
-0.26	90.0	1010.0	-0.5	157.5	1257.0

[20] プログラム修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。

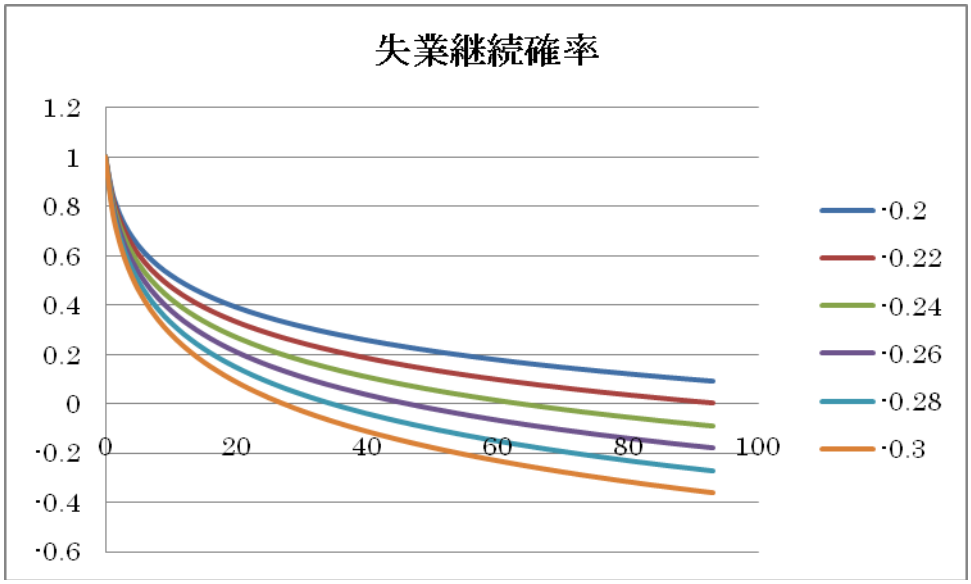
-0.28	-65.5	623.6	-60.8	94.2	591.5
-0.30	-172.1	348.0	-102.4	48.8	122.3
H19 男女 (-0.251)	181.9	1232.6	34.8	193.8	1643.1
H19 男性 (-0.223)	608.2	2229.2	196.2	355.2	3388.9
H19 女性 (-0.293)	-142.2	426.4	-90.7	61.7	255.2

単位：億円

バイアス修正は 90%

この表から、パラメタの小さな差が純便益に大きな差をもたらしていることが分かる。実際に各パラメタごとの失業継続確率曲線をプロットしたものが図 A-5 である。

図 A-5 失業継続確率曲線



パラメタが小さくなるにつれて曲線の裾が大きくなっていくのが読み取れる。すなわち、パラメタが小さいほど訓練短縮効果が大きくなるのである。平成 19 年の男女合計・男性のみ・女性のみのそれぞれのパラメタの差は大きく、ひいては純便益の差もかなり大きくなっている。よって本手法を用いて評価を行う際には失業継続確率曲線の導出が非常に重要な要素となってくる。

今後この手法を用いて訓練の評価を行うならば、失業継続確率曲線の導出をいかに行うかが重要な課題であろう。特に、現時点での手法では雇用情勢が変化せず失業分布が一定であることという非常に強い仮定を用いている。とは言いながらも、現在日本で取得可能な情報を用いて職業訓練の効果を測定できるという点では重要な役割を果たしていると考えられる。以上のような点に課題とし今後の評価手法の発展を期待したい。

補論 2　職業別訓練効果の推計結果

・3 章の職業別の訓練効果については、SUR モデルを用いて回帰した。以下が各職種別の結果である。**は 1%有意、*は 5%有意、†は 10%有意を示す。

	求人数		求職者数		機構施設		県施設		機構委託		県委託		定数項		決定係数	標本数
	係数	t値	係数	t値	係数	t値	係数	t値	係数	t値	係数	t値	係数	t値		
機械・電気技術者	−0.046	−1.81 †	−0.042	−0.72	−0.005	−0.13	−0.486	−1.02	0.124	0.64	0.150	0.42	57.879	4.53 **	0.02	36
鉱工業技術者	0.111	4.11 **	0.034	0.72			0.013	0.47	0.646	0.82	0.222	1.71 †	2.707	2.73 **	0.06	36
建築・土木技術者等	0.038	2.33 *	0.067	2.16 *	0.093	0.92	−0.347	−1.04	−1.116	−0.26	0.062	0.12	41.542	3.8 **	0.17	36
情報処理技術者	0.015	1.09	0.057	1.29	−0.310	−4.44 **			−0.030	−2.22 *	0.324	1.64 †	27.215	2.76 **	0.18	36
その他の技術者	0.070	4.14 **	0.213	7.32 **			0.142	2.27 *	0.424	0.47	−0.271	−1.83 †	−3.258	−2.71 **	0.32	36
社会福祉専門の職業	−0.149	−4.97 **	0.144	4.96 **					−0.212	−1.48			225.708	6.08 **	0.53	36
その他の専門的職業	−0.046	−3.06 **	0.106	3.99 **							−0.802	−3.21 **	45.556	6.38 **	0.42	36
一般事務員	−0.152	−2.61 **	0.131	4.96 **	0.795	3.26 **	−0.930	−0.57	−0.809	−5.41 **	0.502	1.55	745.918	6.32 **	0.48	36
会計事務員	−0.041	−1.47	−0.186	−4.28 **	0.184	2.75 **	0.163	3.26 **	−0.158	−4.96 **	−0.116	−3.07 **	116.250	8.73 **	0.27	36
営業・販売関連事務員	0.016	1.83 †	0.170	4.85 **	0.066	0.66 †			−0.114	−2.7 **	−0.060	−1.93 †	7.855	1.45	0.33	36
商品販売の職業	−0.023	−0.67	0.146	3.88 **	−0.689	−1.18			−0.571	−1			308.614	3.64 **	0.16	36
販売類似の職業	−0.023	−2.2 *	−0.025	−0.36	0.118	2.85 **			0.071	0.38	−0.078	−0.2	29.365	4 **	0.15	36
生活衛生サービス職	0.034	1.41	0.064	1.47					−6.660	−3.83 **			17.528	2.85 **	0.08	36
居住施設・ビルの管理	−0.040	−0.5	0.010	0.19			0.090	0.58			−1.349	−1.79 †	19.143	4.18 **	0.05	36
その他のサービス職	−0.046	−1.68 †	0.155	4.61 **					0.018	0.73			9.398	3.28 **	0.25	36
その他の運輸の職業	0.097	2.07 *	−0.039	−0.91					−0.635	−1.3	0.791	3.25 **	12.042	5.4 **	0.13	36
金属材料製造の職業	−0.053	−1.44	−0.031	−0.61	0.023	0.54							6.899	4.61 **	0.05	36
土石製品製造の職業	0.112	1.34	−0.052	−1.37	0.051	2.23 *							1.130	1.95 †	0.09	36
金属加工の職	0.206	3.96 **	−0.204	−2.96 **	−0.086	−0.18	−1.168	−2.02 *	−2.750	−0.58			−36.189	−0.93	0.17	36
金属溶接・溶断の職業	0.024	1.62	−0.221	−3.3 **			0.508	2.8 **			0.110	0.13	33.793	5.39 **	0.15	36
一般機械器具組立修理	0.000	−0.01	−0.117	−2.53 *	0.369	2.7 **	0.163	1.07	−1.676	−1.42	1.605	3.29 **	67.739	7.01 **	0.16	36
電気機械器具組立修理	0.057	6.92 **	0.167	6.7 **	0.172	0.75	−1.243	−1.74 †	−0.453	−1.31	0.087	0.12	10.705	1.57	0.65	36
飲料・たばこ製造	0.011	1.39	−0.004	−0.11					−2.090	−1.55			61.808	8.43 **	0.01	36
木・竹・草・つる製造	−0.037	−0.91	0.012	0.33			0.396	3.81 **	7.658	2.67 **			15.401	5.28 **	0.14	36
印刷・製本の職	−0.051	−1.88 †	0.106	2.18 *					−1.569	−1.87 †			10.173	4.01 **	0.00	36
その他の製造制	0.100	2.92 **	0.311	7.32 **					0.112	0.06	2.092	3.96 **	−33.644	−2.74 **	0.28	36
電気作業	0.053	5.67 **	0.050	2 *	0.076	1.67 †	−0.134	−2.95 **	−0.538	−0.35	−0.532	−3.11 **	7.768	2.57 **	0.22	36
建設の職	−0.037	−2.08 *	0.038	1.04	0.007	0.27	0.058	0.47	0.077	0.35			51.964	5.9 **	0.05	36
土木の職業	0.029	0.92	0.069	3.95 **					−5.188	−0.82			74.909	5.85 **	0.08	36
その他の労務の職業	−0.067	−0.2	−0.084	−1.21			1.259	0.38			−0.118	−0.01	832.428	3.64 **	0.03	36

補論 3　職業訓練の歴史

本文においては離職者訓練の歴史的経緯について述べたが、他の学卒者訓練および在職者訓練について述べていく。

補論 3.1　学卒者訓練

就業安定と雇用政策として設置された職業補導所ではあったが、戦後環境の安定に伴い、1948 年には受講者の 45%を新制中学修了者が占め、52 年にはその 61%を占める状態となっていた。その後、1969 年の職業訓練法改正[21]によって、中卒者への訓練に関しては専修訓練課程として、高卒者への訓練としては高等訓練過程として、それぞれに基礎技能を教える養成訓練と、それ以上の高度な技能を教える訓練とを設置する形で、整理・再編されることとなった。また、この法律改正時の特徴として、中卒者を対象とした専修訓練課程は都道府県の運営する施設で行い、能力向上が見込まれ、高度な技能訓練を行う高等訓練課程は国の運営する施設で行う[22]という分担が決められた。しかし、1970 年代の高校進学率の増加に伴い、中卒者を対象とした専修訓練課程の在籍者が減少し、高等訓練課程の在籍者は増加することとなった。そのため、都道府県の運営する施設でも、高等訓練課程の内容に近い訓練課程を設立することで対応することになり、国と都道府県の行う学卒者訓練に競合がみられるようになった。このことを受け、1978 年には両者の競合を解消するための再整備が行われ、国の学卒者訓練を行っていた高等職業訓練校は、技能開発センター・職業訓練短期大学校へと改編され、学卒者向けの訓練所から離転職者向けの職業訓練所へと転換が図られることとなった。

補論 3.2　在職者訓練

離職・学卒者訓練の目的が雇用安定のための能力開発であるのに対して、在職者訓練は先端技術を企業内の労働者に身につけさせることを目的としており、産業政策としての側面が強いと言える。

---

[21] 1958 年に成立した職業訓練法が全面的に改正されたものであり、1958 年成立の職業訓練法をこのレポート中では旧職業訓練法と記述している。

[22] 実施は国に代わって雇用促進事業団(旧労働福祉事業団)が行っていた。

現在の在職者訓練は、1951 年ごろから行われ始めた中小企業の共同職業訓練方式を起源とすると言われている。これは中小企業が集合し、共同で訓練を行うことで、大企業との技術競争に対抗する事を目的としたものであり、伝統的産業が存在する地域においては、産業を継承する技術者を養成するために、共同職業訓練方式を用いて職業訓練を行うこともあった[23]。特に、伝統的産業を守るという観点から共同職業訓練を行う場合は、都道府県が補助金を出すこともあり、補助金や課税特別措置に加え、職業訓練施設の貸し出しという形で、国による訓練支援が行われていた。このことから、1958 年の職業訓練法制定時には、共同職業訓練方式を法制化することで[24]、これに認定された職業訓練に関しては、公共職業訓練施設を開放し、職業訓練指導員の派遣、訓練終了後の追加訓練や再訓練の指導などを行うこととなった[25]。つまり在職者訓練に関しては、民間主体で行われていた共同訓練方式を支援する形から関わりを持ち始めたといえる。

その後 1969 年の職業訓練法改正では、企業の生産性向上を目的とした在職者訓練を重視する傾向が強まり、国レベルでは雇用促進事業団が成人訓練コースを設置し、都道府県では公共職業訓練施設で成人訓練センターを設置することで、在職者の生産性向上を図ることとなった。また、78 年の職業訓練法改正時には、雇用保険法によって訓練費用の財源が雇用保険料で賄われる事になっていたことから、職業訓練の目的も在職者訓練へと変化していくこととなった[26]。この変化には、産業政策のための技術革新を支えるためには、在職者の能力開発が重要となるため、その開発は国の責任において行うべきと考えられていた側面があげられる。

補論 3.3　歴史的経緯のまとめ

本論では職業訓練制度の変遷を離職者訓練の観点から追い、補論 3 ではｉ)学卒者訓練, 2)在職者訓練))の二つの側面から考察した。その結果、現在の職業訓練は離職者訓練を起源としており、

---

[23] 具体例として、複数の事業主が共同して、設備の整った施設を利用し訓練を行うというものがあげられる。

[24] 旧職業訓練法第 16 条(共同職業訓練団体の行う認定職業訓練)「事業主が事業内職業訓練を共同して行うために組織した団体その他の事業主の団体がその構成員である事業主の雇用労働者に対して職業訓練を行う場合において、都道府県知事は、当該団体の申請により、その行う職業訓練について、第十四条の労働省令で定める基準に適合するものであることの認定をすることができる。(中略)3 この法律の適用については、第一項の認定を受けた団体は認定職業訓練を行う事業主と、その行う職業訓練は認定職業訓練とみなす。

[25] 旧職業訓練法 第 17 条「都道府県及び労働福祉事業団は、申出により、認定職業訓練について、次に掲げる援助を行うように努めなければならない。

一 一般職業訓練所又は総合職業訓練所の施設を使用させること。

二 一般職業訓練所又は総合職業訓練所の職業訓練指導員を派遣すること。

三 教科書、教材その他職業訓練に必要な資料を提供すること。

四 前三号に掲げるもののほか、必要な便益を提供すること。」

[26] 1978 年の改正時に改めて以下のように制定された。第 8 条(多様な職業訓練を受ける機会の確保)「労働者は、次に掲げる職業訓練その他多様な職業訓練を受けることができるように、職業訓練を受ける機会の確保について、事業主並びに国及び都道府県が行う職業訓練に関する措置を通じて配慮されるものとする。」

地域ごとに柔軟な対応を行うため、都道府県の主導によって行われてきた経緯が分かった。その一方で、国全体の産業政策としての観点から行われる在職者訓練のような職業訓練に関しては、今後の日本経済の産業需要を見据えた、国家的な人材育成策として行われてきた経緯があることが分かった。

参考文献

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: pp.613-624.

Ashenfelter, Orley C. (1978) "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings, '*Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, No. 1: pp.47-57.

Bassi, Laurie J. (1983) "The Effect of CETA on the Postprogram Earnings of Participants," *Journal of Human Resources*, Vol. 18, No. 4: pp.539-556.

Dolton, Peter J., Gerald H. Makepeace and John G. Treble (1994), "The Youth Training Scheme and the School-to-Work Transition," *Oxford Economic Papers*, vol.46:pp.629-657.

Main, B.G.M. (1991), The effects of the Youth Training Scheme on employment probability, *Applied Economics* 23(2): pp.367-372.

愛知県産業労働部『就業促進課公共職業訓練グループ-各種訓練-短期課程』Retrieved 12 February 2010 from http://www.pref.aichi.jp/shugyo/koukyou/tanki.html

愛知労働局『職業別職業紹介状況　平成 20 年 1 月～平成 21 年 12 月』 Retrieved 10 February 2010 from http://www2.aichi-rodo.go.jp/jyoho/docs/anteika/5g.html

愛知労働局 職業安定部『労働市場概況「レイバー・マーケット・プロフィル」平成 16 年 1 月～平成 21 年 12 月』

麻生良文(2004)『人的資本投資における政府の役割』*会計検査研究* 第 30 号，2004 年 9 月

阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義 (2008]『生活保護の経済分析』東京:東京大学出版会

池永肇恵(2008)『日本の労働政策の方向性-多様化への対応と政策効果分析の重要性-』*PIE/CIS Discussion Paper* ; No. 389

愛媛県立高等技術専門学校 WEB　Retrieved 12 February 2010　from http://www.pref.ehime.jp/kougisen/

大久保幸夫(2009)『日本の雇用』東京：講談社

尾高煌之助(1993)『企業内教育の時代』東京:岩波書店

黒澤昌子(2001)『職業訓練・能力開発施策』猪木武徳・大竹文雄『雇用政策の経済分析』東京:東京大学出版会

————(2003)『公共職業訓練の収入への効果』*日本労働研究雑誌* . No.514、2003 年 5 月号

ゲーリー・ベッカー(1976)『人的資本—教育を中心とした理論的・経験的分析(佐野陽子訳)』東京: 東洋経済新報社

小池和男(1981)『中小企業の熟練』東京:同文館

————(2005)『仕事の経済学(第三版)』東京:東洋経済新報社

厚生労働省『労働保険特別会計』Retrieved 10 August 2009 from http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/roudou01.html

————『公共職業訓練の概要』Retrieved 12 February 2010 from http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/kousyoku/index.html

————(2006)『第 8 次職業能力開発基本計画』Retrieved 10 August 2009 from http://www.mhlw.go.jp/topics/2006/07/tp0725-1a.html

————(2008)『今後の雇用・能力開発の在り方について』Retrieved 10 August 2009 from http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/12/s1204-5.html

————(2009)『公共職業訓練の在り方と評価について』Retrieved 12 February 2010 from http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shakaikondankai/kaisai/dai02/02siryou3.pdf

佐々木享 (2006)『近代日本の職業教育・職業訓練の経験に関する研究の概観』*職業と技術の教育学* 第 17 号

職業能力開発行政史研究会 (1999)『職業能力開発の歴史』東京:労務行政研究所

田中萬年(1982)『教科方法研究資料』*調査研究資料*. 44 号

————(1989)『戦後公共職業補導の成立過程における労働者教育の概念』東京:日本教育学会

中央職業能力開発協会(2009)『全国職業能力開発施設ガイドブック-全国公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設ガイド平成 21 年度』東京:中央職業能力開発協会

————————(2008)『全国職業能力開発施設ガイドブック-全国公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設ガイド平成 20 年度』東京:中央職業能力開発協会

————————(2007)『全国職業能力開発施設ガイドブック-全国公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設ガイド平成 19 年度』東京:中央職業能力開発協会

————————(2006)『全国職業能力開発施設ガイドブック-全国公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設ガイド平成 18 年度』東京:中央職業能力開発協会

————————(2005)『全国職業能力開発施設ガイドブック-全国公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設ガイド平成 17 年度』東京:中央職業能力開発協会

――――――――――(2004)『全国職業能力開発施設ガイドブック-全国公共職業能力開発施設及び認定職業能力開発施設ガイド平成 16 年度』東京:中央職業能力開発協会

独立行政法人国際協力機構(2005)『中所得国への産業人材育成支援のあり方』Retrieved 10 August 2009 from http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200512_edu_00.pdf

独立行政法人雇用・能力開発機構『平成 14～20 年 財務諸表』Retrieved 10 August 2009 from http://www.ehdo.go.jp/profile/zaimu.html

独立行政法人雇用・能力開発機構 あいち 『愛知センターの訓練-各コース』Retrieved 12 February 2010 from http://www.ehdo.go.jp/aichi/kojin/itaku.html

――――――――――――――――――――――『ポリテクセンター中部-訓練コース一覧-各コース-』Retrieved 12 February 2010 from http://www.ehdo.go.jp/aichi/chubu/jobhunt_trainingP.html

――――――――――――――――――――――『ポリテクセンター名古屋港-各科-』Retrieved 12 February 2010 from http://www.ehdo.go.jp/aichi/minato/

独立行政法人雇用・能力開発機構 愛媛センター『求職者向け職業訓練-アビリティーコース-各科目-』Retrieved 12 February 2010 from http://www.ehdo.go.jp/ehime/kunrensei/cad_nc/index.html

――――――――――――――――――――――『求職者向け職業訓練-委託訓練コース-各科目-』Retrieved 12 February 2010 from http://www.ehdo.go.jp/ehime/itaku/index.html

独立行政法人雇用・能力開発機構 島根『「ものづくりに関する仕事」訓練コース』Retrieved 10 August 2009 from http://www.ehdo.go.jp/shimane/kyusyoku/kunren_course.html

独立行政法人雇用・能力開発機構 大阪『若年者訓練』Retrieved 10 August 2009 from http://www.ehdo.go.jp/osaka/kunren/index.html

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* No.2

八代尚宏(1999)「教育サービスにおける消費者主権の回復」八代尚宏編『市場重視の教育改革』日本経済新聞社

労働省職業安定局(2000)『平成 11 年改訂 労働省編 職業分類-職業分類表-』東京:財団法人雇用情報センター

労働政策研究・研修機構(2004)『労働市場政策の効果に係る定量的評価の欧米における先行研究についての調査』