

「個人の選択を機能させた若年者の能力開発に関する調査研究報告書」

平成17年3月

個人の選択を機能させた
若年者の能力開発に関する研究会

目次

．背景と目的

．調査方法

．調査結果

1．国内の施策の現状

(1) 平成17年度における若年者の能力開発施策の概要

(2) 個人の選択を機能させた能力開発施策の概要

2．海外におけるバウチャー制度の実施状況

(1) 米国

(2) 英国

(3) ドイツ

(4) オランダ

3．バウチャー制度をめぐる主要な論点と海外における対応

(1) 職業訓練におけるバウチャー制度をめぐる主要な論点

(2) 欧米におけるバウチャー制度の評価及び論点への対応

．まとめ

参考資料

．背景と目的

若年者の雇用については、失業率が高水準で推移するとともに、フリーターが増加傾向にあるなど、依然として厳しい状況にある。こうした状況が続けば、若年期に必要な知識・技能が蓄積されず、将来において能力を十分発揮できないなど、若年者の自立が困難になるばかりでなく、社会全体にとっても深刻な問題となるおそれがある。

このため、個人の選択を機能させた若年者の能力開発施策として、教育訓練におけるいわゆるバウチャー（個人を対象とした目的を限定した利用券、勘定）に関する論点を整理するとともに、その可能性について、既存の研究成果や諸外国の事例も参考にしつつ、研究することとした。

【バウチャーとは】

- バウチャー（voucher）とは、一般に証票を意味し、クーポン（切符）と同様に財貨・サービスとの引換券を指す。
- 「公共政策手法としてのバウチャー」とは、「個人（公共サービスの受給者）を対象とする使途制限のある補助金」。
- 古典的なバウチャーは、クーポン（切符）の形で交付され、それを財貨・サービスと引き換えるものであるが、IT化が進展する現在では、カード式のバウチャーもあり、さらに、切符やカードが発行されず、サービス等の契約・購入後に補助金が支給される方式や、サービス等の供給者が対象者への供給実績にリンクした補助金額を政府から受領する方式（quasi-voucher：擬似バウチャー）も採られている。

．調査方法

1．外国事例の調査

教育訓練におけるバウチャー制度については、諸外国では様々な導入事例があり、その経験から多くを学ぶことができる。そこで、諸外国における事例及び研究成果について調査し、教育訓練におけるバウチャーの長所及び短所を抽出することとし、米国、英国、ドイツ、オランダについて現地調査も交えた実態把握を行った。

主な調査項目は、(a)教育訓練におけるバウチャー導入の背景、(b)制度設計(対象者、国及び地方公共団体の予算規模、補助の内容、当該制度の利用の流れなど)、(c)政策効果(政策目標、利用者数等のアウトプット、若年層の就業率の増減等のアウトカム)、(d)評価(実施主体である政府、需要者たる若年者及び供給者たる能力開発機関からいかなる評価を得ているのか)とした。

2．国内事例等の調査

我が国における現行の若年者に対する能力開発施策について、実態把握を行うとともに、若年者能力開発施策の現場の担当者から意見を聴取し、現状の的確な把握に努めた。

3．研究体制

外国事例の調査、論点の整理及びその可能性に関する検討等を効果的に実施するため、有識者等による研究会を設置し、5回にわたり検討を行った。なお、研究会の構成は下記のとおりである。

< 委員 >

座長	島田 晴雄	慶應義塾大学教授
委員	伊川 征一	沖縄県商工労働部長
	黒澤 昌子	政策研究大学院大学教授
	玄田 有史	東京大学社会科学研究所助教授
	小杉 礼子	独立行政法人労働政策研究・研修機構副統括研究員
	鈴木 高弘	アクト情報ビジネス専門学校校長
	チャールズ・ユウジ・ホリオカ	大阪大学社会経済研究所教授
	安田 修	みずほ情報総研株式会社主事研究員
	山中 敬一	栃木県商工労働観光部長

< オブザーバー >

・ 内閣府	浜野 潤	政策統括官（経済財政運営担当）
	薄井 康紀	大臣官房審議官（経済財政運営担当）
	平工 奉文	政策統括官（経済財政運営担当）付参事官（産業・雇用担当）
・ 厚生労働省	上村 隆史	職業能力開発局長
	皆川 尚史	大臣官房審議官（職業能力開発・国際担当）
	妹尾 吉洋	職業能力開発局総務課長

< 事務局 >

みずほ情報総研株式会社

．調査結果

1．国内の施策の現状

(1) 平成17年度における若年者の能力開発施策の概要

若年者の雇用情勢は依然として厳しく、平成16年における15～34歳の失業率は6.8%、15～24歳の失業率は9.5%¹と高水準で推移している。また、フリーターの増加に加え、近年、NEET（Not in Education, Employment, or Training）と称される、働いてもおらず教育も訓練も受けていない若年者の増加が指摘されている。

このような状況の中で、政府は、平成15年に「若者自立・挑戦プラン」を策定するとともに、平成16年にはこれをさらに強化した「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」を策定し、関係省²が連携して、若年者雇用対策を実施している。特に、若年者の能力開発施策に関しては、厚生労働省において、上記プランの一環として、平成17年度より、若年者ひとりひとりの状況に対応していくため、新たに、若者自立塾の創設、就職基礎能力速成講座の実施など、民間機関も活用しながら、下記のとおり、対策の充実・強化を図ることとしている。³

【平成17年度における厚生労働省の若年者に対する能力開発施策拡充の概要】

<若者自立塾の創設>

合宿形式による集団生活の中で、生活訓練、労働体験等を通じて、職業人、社会人として必要な基本的能力の獲得、勤労観の醸成を図り、働く自信と意欲を付与する。

<ヤングジョブスポットの見直し等による若年者への働きかけの強化>

拠点を設置して若年者の参集を待つ従来の方法を見直し、若年者が集まりやすい場所に出向き、情報提供、相談等を実施するとともに、インターネットを活用して情報を発信する等により地域における若年者に対する職業的自立への働きかけを強化する。

<就職基礎能力速成講座の実施>

民間事業者を活用して、職業意識啓発、職場におけるコミュニケーション能力、基礎的ビジネスマナー等の習得を図るための講座を10日間程度で実施し、早期の就職促進を図る。

¹ 総務省「労働力調査」による。

² 内閣官房、内閣府、文部科学省、厚生労働省、経済産業省

³ 「個人の選択を機能させた能力開発施策」については次項で記述する。

<ものづくり立国の推進>

工場、民間・公共の訓練施設等の親子等への開放推進、ものづくり技能に関するシンポジウムの開催、若年者によるものづくり技能競技大会の実施等を通じ、ものづくりに親しむ社会を形成し、その基盤の上に熟練技能の一層の高度化を図る。

<日本版デュアルシステム（実務・教育連結型人材育成システム）の拡充>

進路が決まらない学卒者等の日本版デュアルシステムの受講を促進するための体験講習を実施するとともに、企業、民間教育訓練機関の取組を促進する施策の強化等を行う。

<若年者向けキャリア・コンサルタントの養成・普及の推進>

若年者向けのキャリア・コンサルタントを職業能力開発大学校等で養成するとともに、市町村の既存施設等を活用したキャリア・コンサルティング等を実施する。

<学卒、若年者向けの実践的能力評価・公証の仕組みの整備>

学卒、若年者が、職業能力開発について目標を持ち、意欲を持って取り組むことができるよう、若年者就職基礎能力支援事業（YES - プログラム）の普及促進を図るとともに、3級技能検定職種の拡大を図る。

特に、上記中の若年者向けキャリア・コンサルタントは、一般的なキャリア・コンサルティングに必要な能力（標準レベル）に加え、若年者を対象とする場合特有の知識・技術等を有する者を養成しようとするものである。これらのキャリア・コンサルタントは、従来からハローワークやジョブカフェ等に配置される者も多く、若年者との相談等を通じ、本人の希望と適性に応じた能力開発や職業の選択に貢献している。また、上記の施策は、それぞれの施策の趣旨・目的に応じ対象者は異なるが、雇用保険の受給資格者に限定したものではない。

（２）個人の選択を機能させた能力開発施策の概要

若年者の勤労観の醸成を図り、働く自信と意欲を付与するには、前項に例示した各種の環境整備を図るとともに、若年者が主体的・意欲的に自らの能力開発に取り組むような動機付けが不可欠であり、このため個人の選択を機能させた職業能力開発施策の拡充等を図ることが重要である。⁴

個人の選択を機能させた能力開発に資する施策としては、既に雇用保険受給資格者を対象とした「教育訓練給付制度」がある。この制度は、労働者が主体的に能力開発に取り組むことを支援し、雇用の安定と就職の促進を図るため、労働者が自ら費用を負担して、予

⁴ 「フリーター・無業者を重点に若年者の雇用・就業対策を強力に推進するとともに、個人の選択を機能させた若年者の能力開発施策の拡充（中略）等を行う。」（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」）

め指定された講座の中から自己の選択した教育訓練を受けた場合に、その教育訓練に要した費用の一部に相当する額を支給するものである。この制度の対象となる教育訓練としては、制度の趣旨に則り、労働者の職業能力の開発及び向上に資する職業に関する教育訓練であって、雇用の安定及び就職の促進を図るために必要な教育訓練と認められるもの等の基準を満たす講座が指定されているところである。この講座の指定基準については、対象講座をより実践的なものに限定する等の改正が随時行われてきているところである（平成15年度で47万人が活用）。

【教育訓練給付制度の概要】

➤ 趣旨

労働者が主体的に能力開発に取り組むことを支援し、雇用の安定等を図るため、労働者が自ら費用を負担して一定の教育訓練を受けた場合に、その教育訓練に要した費用の一部に相当する額を支給するもの

➤ 支給要件

雇用保険の被保険者又は被保険者であった者（被保険者でなくなってから原則1年以内）であって要件に従って算出する雇用保険の被保険者であった期間（以下「支給要件期間」という。）が一定以上ある者が厚生労働大臣の指定する教育訓練を受け修了した場合

➤ 支給額

- ・支給要件期間5年以上 労働者が負担した費用の4割(上限20万円)に相当する額
- ・支給要件期間3年以上5年未満 労働者が負担した費用の2割(上限10万円)に相当する額

また、職業訓練の受講を希望する求職者に対しては、ハローワークでのキャリア・コンサルティングにより、本人の希望、適性、能力、訓練受講の必要性、緊急性も踏まえつつ、無料の公共職業訓練の受講機会を提供しているところである。訓練の実施に当たっては、企業のニーズに即応した人材を育成するため、公共職業能力開発施設において実施するほか、専門学校等の民間教育訓練機関も積極的に活用しながら、真に雇用・就業につながるよう、効果的・効率的な職業訓練を推進しているところである。特に、本年度からは、フリーター等の若年者を対象として、専修学校等を活用し、座学と企業実習を組み合わせた実践的な訓練を行うデュアルシステムによる訓練を実施しているところであるが、さらに、平成17年度からは、新たに、都道府県を実施主体に加えることにより地域の訓練ニーズに即した若年者訓練の実施を図るとともに、若年者のためのワンストップサービスセンター（ジョブカフェ）においても、受講希望の受付を開始するなど、個人の選択を機能させるという観点から、施策の充実が図られる予定である。

【平成17年度における個人の選択を機能させた職業能力開発施策の拡充の概要】

- 民間委託による無料の若年者向け実践的職業訓練の枠の拡大
- ジョブカフェで無料の職業訓練の受付を開始
- 本人の選択を尊重した職業訓練機関の選定
- ジョブカフェ・ハローワーク等を気軽にかつ、積極的に利用できる環境づくり

これらについては、就業意欲があるかどうかを確認した上で、キャリア・コンサルティングの実施を通じ、対象者の能力、適性、希望等を十分に勘案し、個人の選択が機能するとともに、効率的、効果的に安定した就労が達成できるよう配慮がなされている。

2. 海外におけるバウチャー制度の実施状況

(1) 米国

A. ITA導入の経緯と受給資格

米国では、労働力投資法（WIA: Workforce Investment Act of 1998）⁵の成立・施行にともない、2000年7月よりバウチャー制度の一種である個人訓練勘定（ITA: Individual Training Account）が全米で導入されている。同制度は、利用者が自ら選択し、そのニーズに最も合った訓練サービスを「購入」できるようにすることにより、利用者の意欲を高めるとともに、訓練機関間の競争を活性化し、効率性を高めることを目的とするものである。

非自発的失業者（dislocated workers）や低所得者、その他就業が困難な者を対象とした職業訓練のための制度であるITAでは、個人の主体性と説明責任が重視された仕組みとなっており、就職という目的の明確化、個人の選択と責任、政府による適切な情報提供とコンサルティングによる支援という3つを基本要素とするシステムである。

WIAでは、18歳以上の成人（adult）及び非自発的労働者（dislocated workers）のためのほとんどのサービスはワンストップ制度により行われるが、同サービスには、すべての成人が利用できるコア・サービス（"core" services）と、コア・サービスだけでは仕事が見つからない失業者向けのインテンシブ・サービス（"intensive" services）がある。

コア・サービスには、求職・就職支援（キャリア・カウンセリング⁶を含む）、労働市場の情報（求人状況、就職に有利な技能、地域・国の雇用動向）、利用者の技能及びニーズについての予備的アセスメント、利用可能なサービスの情報、就職後の若干のフォローアップ・サービスなどが含まれる。また、インテンシブ・サービスには、総合的アセスメント、個人別雇用プランの策定、グループ及び個人カウンセリング、ケースマネジメント、短期の職業準備サービスなどがある。

こうしたワンストップセンターによるインテンシブ・サービスを受けてもなお就職できない場合、失業者はITAを活用して当該地域の雇用機会に直接リンクした職業訓練サービスを受けることができる。ITAはワンストップ制度における最後の手段（last resort）と位置付けられている。

なお、成人プログラム用の財源による訓練サービスを受ける者は、州又は地方の優先順位制度にしたがって資格が認定される必要があるが、州・地方は公的扶助受給者、低所得者を優先しなければならない。また、インターンシップやOJTなどにはITAは使用できない。

支給額は数千ドル、期間は1～2年以内又は規定なしが標準的である。ただし、支給上限額については、1万ドルや設定なしという地区もあり、このような場合には相当高度な学位取得も不可能ではない。

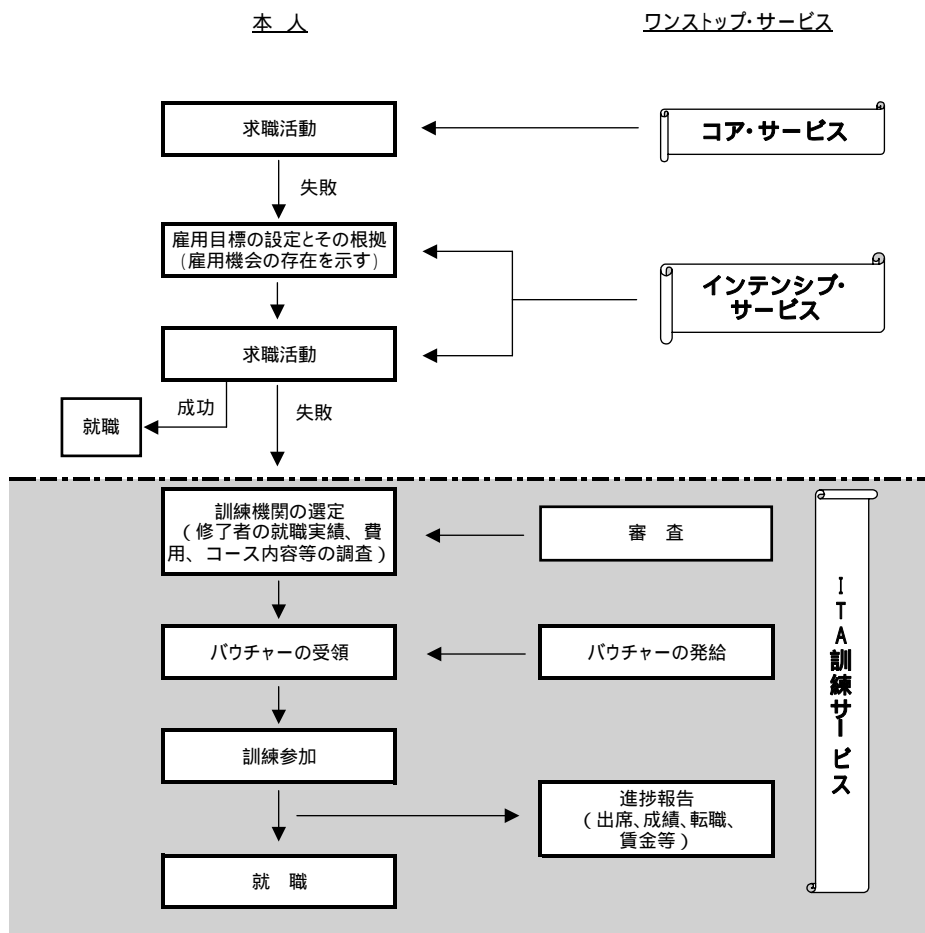
⁵ WIAは地方レベルでの設計・運営、ワンストップサービス、利用者による訓練プログラムの選択（個人訓練勘定）、訓練機関のパフォーマンス（就職率）についての情報提供、企業側の積極的な役割、の5つの特徴を持つ新たな雇用関連サービス制度の枠組みを定めている。また、WIAでは若年者を14～21歳と定義しており、奨学金やインターンシップなど、若年者向けのプログラムが別途措置されている。22歳以上は成人（Adult）と位置付けられ、上記の利用資格及び要件を満たせば、ITAの利用が可能。

⁶ 我が国ではキャリア・コンサルティングと称している。

【訓練サービスの利用資格：ITAの受給要件（連邦基準）】

- コア・サービスを受けた後、最低1回のインテンシブ・サービスを受け、それらのサービスでは職を得ること又は維持することができないと認定されたこと。
- 面接、評価又は鑑定及びケースマネジメントの後、ワンストップサービスの運営者又はパートナーによって、訓練サービスを受ける必要があり、かつ、選択した訓練プログラムを修了する技能と資格があると認定されたこと。
- 当該地区又は転居希望地区における雇用機会に直結した訓練サービスを選択すること。
- 訓練費用を他の資金源からの無償援助によって得られないか、他の資金源からの無償援助に加えてWIAによる援助が必要であること。他の資金源とは、「福祉から労働へ」基金、州の訓練補助金、貿易調整援助、ペル奨学金などである。

図表 ITA利用の流れ



また、WIA/ITAの実施成果を2003年度におけるサービス受給者人数で見ると、成人では、少なくともコア・サービスを受けた人数は約20万人、そのうちインテンシブ・サービスを受けた人数は約17万人で、さらにそのうちトレーニング・サービスを受けた人数は、約10万人となっている。一方、非自発的失業者では、少なくともコア・サービスを受けた人数は約19万人、そのうちインテンシブ・サービスを受けた人数は約16万人で、さらにそのうちトレーニング・サービスを受けた人数は、約10万人となっている。

図表 WIA / ITAに基づく各種サービスの受給者数（2002年度 / 2003年度）

	成人		非自発的失業者	
	2002年度	2003年度	2002年度	2003年度
少なくともコア・サービスを受けた人数	24万人	20万人	18万人	19万人
うち、インテンシブ・サービスを受けた人数	20万人	17万人	16万人	16万人
うち、トレーニング・サービスを受けた人数	11万人	10万人	10万人	10万人

一方、WIA / ITAのもとで提供される各種サービスに係る費用金額を2002年度の推計値で見ると、コア及びインテンシブ・サービスの費用（カウンセリング、各種アセスメント・テストの提供、及び、その他顧客サポートに係る費用）が約9億ドルであり、他方、トレーニングに係る費用（OJTなどITA以外のものも含む）が約11億ドルであった。

B．ITAの支給形態

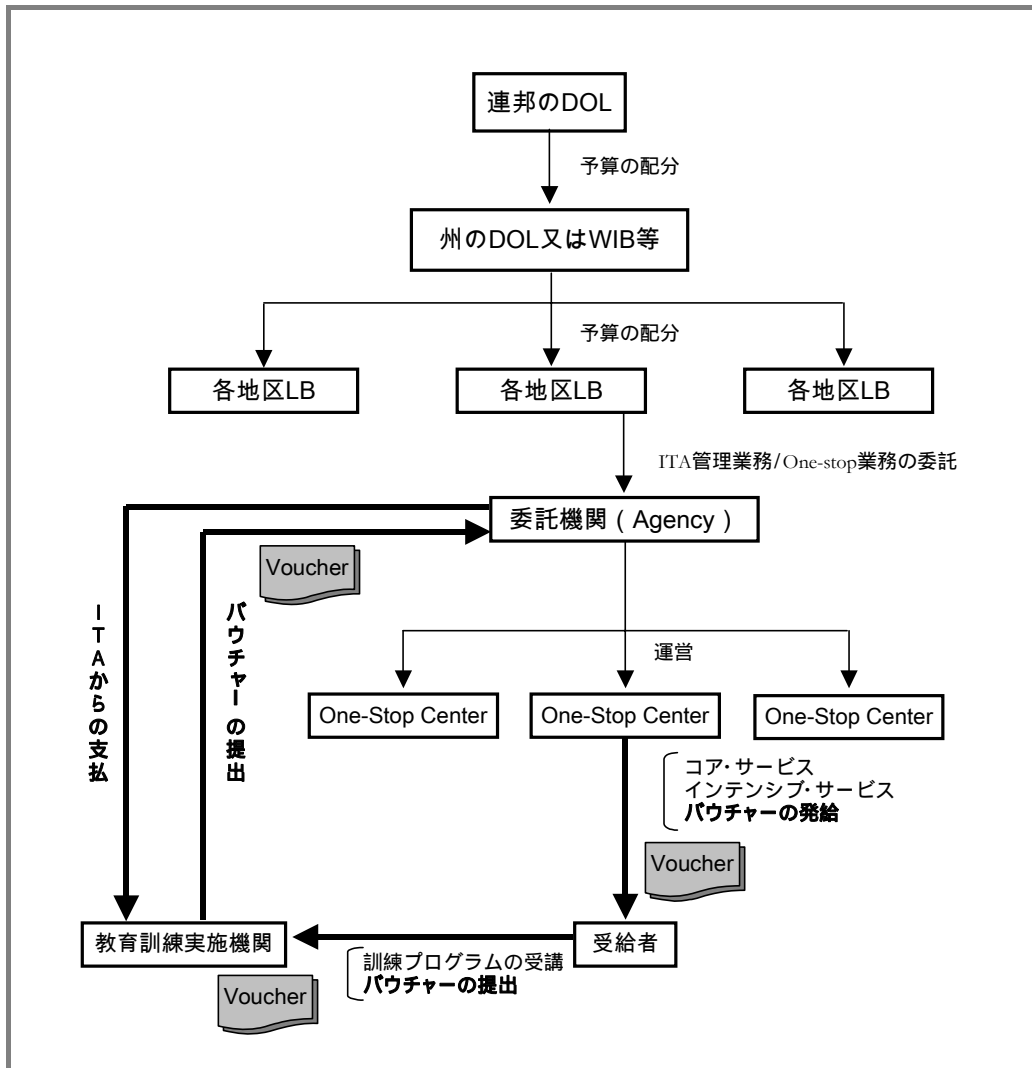
ITAの支給形態としては、規定上、書面形式（紙ベースのバウチャー）、小切手（帳）、クレジットカード、デビットカード、本人への銀行口座振込み等の方法がありうるが、実際の運用においては書面形式（紙ベースのバウチャー）のものが典型的である。銀行口座を用いたり、インターネット上にバーチャル・アカウントを開設するといったような、高度な技術を要する方法は、これまでのところ殆ど導入例がない⁷。

紙ベースのバウチャーの形態については、「訓練プログラムの受講料」と「その他教材類購入費等」とで、それぞれ異なるバウチャー・フォームを用いた例や1つのバウチャー・フォームを活用した例など、様々であるが、米国で広く利用されている紙ベースのバウチャーを用いた一般的な支払プロセスは下記のとおりである。

- I. ITA受給者が受講する訓練プログラムの選択がなされた後、まず、ITA管理業務の委託を受けた機関（Agency）が、訓練プログラムのプロバイダの支払請求サイクルに応じて（例えば支払請求サイクルが学期毎であれば、学期毎に）バウチャーを発行し、これをITA受給者に交付する。
- II. ITA受給者は、交付を受けたバウチャーをプロバイダに提出し、訓練プログラムを受ける。
- III. プロバイダは、バウチャー受領後、これを請求書に添付して、Agencyに送付する。
- IV. Agencyは、バウチャー記載内容と請求書明細とを照合・確認した上で、同額の小切手をプロバイダ宛に発行する。

⁷ 各LWIB（Local Workforce Investment Board）単位で管理されるITAの件数が比較的小規模であることに加え、ITA制度のために費やすことのできる予算規模が限られているため、費用対効果の面から、銀行口座など、運営のための固定費用が大きくなる手法を用いるメリットが相対的に小さい、紙ベースのものの方が利用者一般にとっても判り易い、ITAの管理を行う機関（Agency）にとっても、紙ベースのバウチャーを用いる方が、ITA受給者の訓練実施プロセスに対するモニタリングをより効率的・効果的に働かせることができるというメリットがある、等の理由による。

図表 ITAに係る財政措置と制度システムの実施・運営体系



訓練機関は、概ね訓練終了後、紙ベースのバウチャーに訓練参加者及び訓練機関双方の署名を付したものと必要に応じ付属書類を証明のため添付してITA運用業務の委託機関（Agency）に提出し、審査の上支払いを受ける形態が多い。

なお、コネチカット州では、訓練開始時に訓練費用（授業料）の50%を払い、訓練が終了した段階で25%を支払い、訓練終了後、就業が実現した際に残りの25%を支払い完済する、という「ベンチマーキングシステム」を講じている。同システムを導入することで、訓練を終了しても雇用機会に結びつかなければ訓練機関は授業料の75%しか取得できないため、訓練機関の経営改善（訓練内容の改善や訓練終了後のフォローに注力させる）を促し、結果的に訓練の効率化と授業料の価格低下にもつながっている、との指摘があった。

また、ジョージア州（アトランタ）では、紙ベースのバウチャー発給後の進捗管理（給付対象者ごとの訓練状況、バウチャー利用状況・訓練終了後の成果等）に際し、専用プログラムによるコンピューター管理を行っている。

C．訓練機関の管理と雇用機会とのリンク方法

州レベル及び州内各地区のLB(Local Board)レベルにおいて、適格訓練機関(ETP:Eligible Training Provider) の認定とリスト化が行われており、毎年見直しもなされている。LBレベルのリストは、地元の雇用者・就業希望者に対して行う調査等に基づいて、より詳細な分析を提供するものである。このようにして作成されたリストは、一般情報としてウェブ上で公開されている。

リスト化する段階での申請・認証手続においては、当該訓練プログラムのパフォーマンスが厳しく追及されるが、ジョージア州の例では、受講者のプログラム修了率に加え、就職率や初任給のレベルまでもが認定基準に挙げられている。

図表 適格訓練機関の認定基準

		アトランタ地域基準	ジョージア州基準
受講者のプログラム修了率		70%	50%
プログラム修了者の就職率	成人	65%	50%
	非自発的失業者	70%	50%
初任給（週ベース）	成人	260ドル	184ドル
	非自発的失業者	280ドル	184ドル

また、フロリダ州ジャクソンビルでは、ITAの実施を通じて、労働力需要が高く、かつ高い給与水準が見込まれる業種への労働力供給を促進するため、年間求人件数（25件以上）や平均初任給水準（時間あたり8.73ドル）等の基準に従って、これらを満たす業種を抽出し、リスト化を行っている（Targeted Occupations List）。そして、各種の訓練プログラムが、ETPとしてITA支給の対象となるためには、その訓練内容が、このリストに掲載された業種分野への就業を促進するものであることが求められている。

D．不正受給等の防止策

ETP リストへの登録審査が機関単位ではなく訓練プログラム単位で行われていること、不正があった場合にリストから外すように運用していること、紙ベースのパウチャーに関係者の署名（訓練参加者、カウンセラー、訓練機関、雇用主）と訓練に関する証明書類を必要としていること、訓練途中でドロップアウトした場合に返納若しくは他の訓練参加者用にプールすること、また、訓練参加者毎にITA利用上限額を設定し、これを超過する場合には訓練参加者の自己負担を求めること等⁸、各種の工夫を講じることで不正や無駄を防止しており、不正受給等の事例はほとんどないとされている。

E．受給者に訓練プログラム及び機関を選択させる方法

各受給者が参加する訓練プログラムを決定するにあたり、まずETP リストに登録され

⁸ 給付の前提として、自己負担を求めるものではない。

ているものの中から原則として3つのプログラムを候補として選定し、それら各候補機関を実際に訪問するなどして自主的な調査を行うことを求めているケースが多い。こうした受給者自身による訓練機関の事前調査の手続は、各受給者のニーズや適性に合ったプログラム選択を促進する上で極めて意義が高いものとして実施されている。

また、受講生がニーズや適性に合ったプログラムを選択し、受講後の雇用機会につなげるためには、カウンセラーの役割が極めて重要であると認識されている。ITAの効果的な運用において、受講者の動機付けや適切な選択を促す役割を担うカウンセラーの重要性は、関係機関に共通して認識されている事項であり、カウンセラーの認定試験を導入・義務化する、あるいは各種のカウンセリング手法を解説する研修用マニュアルの開発を独自に行うなどの工夫が講じられている。

(2) 英国

A . ILAの凍結とALG導入の経緯

英国は、欧州におけるアカウント形式の能力開発バウチャーの先駆者であるが、2000年9月に試行したILA (Individual Learning Account : 個人学習勘定) は、制度設計の安易さから翌年12月に凍結に至るなど、苦い経験をしている。

「国民の能力開発による雇用可能性 (employability) の向上」と「能力開発における自己責任と、個人による投資の奨励」を目的として2000年に導入されたILAは、19歳以上の全ての雇用者が対象であり、補助率は一般のコースについては20%、年間100ポンド (総額500ポンド) まで、基礎的なIT・数学関係のコースについては80%、年間200ポンド (総額250ポンド) までとなっていた。(なお、特例として、先着100万人に限り、対象となるコースに申し込み、25ポンド以上の自己負担を行うと、150ポンドの補助金が1回だけ支給された。)

目標とされた口座開設数100万件は2001年5月に達成され、最終的には260万件を開設、8,910の機関が参加登録した。140万件の口座が実際に使用され、175万コース以上の訓練が予約された。

同制度の評価については、利用者に対するアンケートの回答者の85%が「自分の選択の幅が広がった」、54%が「教育訓練に対してより興味を持った」、また50%が「ILA無しでは受講費用を支払えなかった」と回答するなど、受給者からは相応の評価がなされている。しかし、口座の管理システムや教育訓練機関の監査システムの不備に起因した詐欺事件 (教育訓練機関による架空請求や、口座からの無断引き出し) が多く発生した結果、英国政府は2001年10月に、12月をもって急遽中止することを決定した。

不正・詐欺が頻発した原因について、教育技能省は、「なるべく多くの個人に教育訓練を受ける機会を与えることを重視しすぎたため、数を増やすことが主眼となってしまった。また、口座を開設してもすぐにそれを使わなくて良いということも問題であった。1人の個人が複数の口座を開設しないように管理番号 (ILA番号) を設定したが、その管理を当局が積極的に行わず、教育訓練業者の団体に任せてしまったために、ILA番号を管理するデータベースに不正アクセスを許し、未登録の個人になりすまして勝手に口座を

開設し、その者に訓練を提供したことにして補助金を騙し取るという詐欺⁹が起こったが、当局はなすすべもなかった。」とコメント¹⁰している。

また、e-learning等を提供する小規模でWebを活用した事業者の一部には、同社のサイトにアクセスし、受講を申請しただけで50ポンドを課金するような悪質な事業者が見られたり、適用条件の不徹底から本来適用外のコースでの教育訓練にも公的補助がなされた事実が明らかになった。管理の不徹底から、口座開設者の少なくとも1割が自己負担分25ポンドを下回る支払いに留まったこと、特にウェールズでは、15%以上の口座開設者が全く自己負担をしなかったことも明らかとなっている。

但し、こうした不正・詐欺等については、上記のように、政策手法としてのバウチャーが抱える本質的な問題というよりは、むしろ口座の管理システムや教育訓練機関の監査システムの不備といった制度設計・運営におけるミスに起因するものと認識されている。

このような経緯があり、ILAは凍結に至ったが、英国では、依然として「能力開発のための動機付けや投資・貯蓄の奨励」は労働政策上重要な事項と認識されており、2003年7月に策定された能力開発戦略（Skills Strategy）において、個人が雇用され、満ち足りた人生を送るために必要な能力を身につけることが中心課題として掲げられる中で、個人に対する補助金の一種である若年者向けのALG（Adult Learning Grant）が新たに重要な施策として位置付けられ、導入されるに至った。

ALGの目的は、能力開発戦略の目的を達成する、若者（young adults）が社会・経済・地域社会に貢献できる資格と能力を身につけられるようにする、能力の低い若者にNVQ（National Vocational Qualification：国家職業資格）のレベル3までの資格を得るチャンスを与える、金銭的な理由で学習をあきらめた人々に対して、成人教育に戻るきっかけを与える、能力を要する仕事に就く機会を与える、高等教育（大学及び高等教育カレッジ）に進学する機会を与える、成人教育を続行する可能性を増やす、ことにある。

B．対象者と支給額

ALGの主な対象は、就業状況に関わらず（ただし失業給付との併給はできない）、収入・学歴が低く、その状況を改善したいが経済的に困難な成人（19歳以上）である。このような要件を満たす者はイングランド全体で50,000人程度いるとみられている。

上記に合致する者で、レベル2及びレベル3取得のための教育訓練を週平均12時間以上受ける者（full time learner）¹¹に対して、週30ポンドを限度として補助するが、資力に応じて支給額が減額される。

なお、2003/4年度（2003年9月～2004年8月）は19-30歳という年齢制限があったが、レベル2については2004/5年度（2004年9月～2005年8月）より上限を撤廃している。

地域については、2003/4年度は10地域、2004/5年度はさらに9地域（North Eastおよび

⁹ 2001年10月には口座開設者からの不服申立てが8,500件に及んだ。698業者が教育科学省の特別調査部に送られ、逮捕件数は104件、35人が有罪とされた。90業者が廃業し、40業者が清算された。

¹⁰ 2005年2月に実施した現地調査でのインタビューによる。

¹¹ 年間450時間以上の1年コースか、1学期150時間以上の短期コースを受講する者。

South East地域)が加わった。対象地域に住んでいる必要はなく、対象地域にある教育機関で教育訓練を受けていれば受給資格を得る。但し、基本的にはイングランドの居住者が対象である。

図表 ALGの給付額

勤労者のパートナーと同居している場合の所得	1人、または同居しているパートナーが学生の場合の所得	給付額 (週)
19,000ポンド以下	11,500ポンド以下	30ポンド
19,001～23,000ポンド	11,501～15,000ポンド	20ポンド
23,001～30,000ポンド	15,001～19,000ポンド	10ポンド
30,000ポンド超	19,000ポンド超	給付対象外

C．支給形態

給付は、受給者の銀行口座に直接振り込まれる。但し、継続的に給付を得るためには、きちんと通学していることを証明する必要がある、全出席で30ポンド、それ以外は0という形の給付である。

受給可能期間は通常最大2年であるが、現在レベル2を受講し、その修了後すぐにレベル3を受講する場合には3年間までの延長が可能となっている。

D．訓練機関

ALGの支給対象となる訓練機関は、主にカレッジ(Further Education College：継続教育カレッジ)¹²である。カレッジ以外では、大学準備機関であるシックス・フォーム¹³がある。

基本的に参加が想定されているのは公立の機関であるが、私立のカレッジとシックス・フォームの中には、一部公的助成を受けているコースを有している場合があるため、当該コースに限ってALGの適用を認めている。なお、通信教育は適用外となっている。

(3) ドイツ

A．職業訓練クーポン(Bildungsgutschein) 導入の経緯

ドイツでは特に統合以降の旧東ドイツ国民に対する訓練(統合直後で80～90万人の対象者がいたとされる)に力を入れていたが、2002年夏のハルツ委員会¹⁴における議論とレ

¹² 継続教育カレッジは、16歳以降の職業教育を行う教育機関で、地域の特性やニーズに対応した職種のコース、NVQなどの資格取得を目指すコース等を実施している。

¹³ シックス・フォームの多くは中学を卒業(義務教育を修了)したばかりの者を対象としているが、ALGがカバーする19歳以上の者を対象としている機関もある。

¹⁴ フォルクスワーゲンの雇用担当重役 Peter Hartz を委員長に、産官学及び労働組合で構成された労働市場改革のための特別委員会。

ポートを契機に、職業訓練を実施するだけでなく、仕事に向かわせる（就業につなげる）ことが労働政策上重要な論点・課題として認識されるに至った。

このような認識に立ち、職業訓練制度の改善を図るための取組として、訓練機関の認定基準の見直しがなされ、従来50%とされていた再就職率が70%に引き上げられた。

さらに、こうした経緯を経て、2002年12月に労働市場近代化のための2つの法律（Acts for Modern Services on the Labour Market）が成立し、その1つにパウチャーの一種である職業訓練クーポンの施行に関する規定が盛り込まれた。同制度は、2003年1月から開始されているが、2005年には13万人の利用が見込まれており、導入3年目にして既に普及・定着している。

B．職業訓練クーポンの目的

職業訓練クーポン導入の目的は、利用者に選択権を付与することで自己責任意識を高めること、及び訓練機関間の競争を促進すること、である。

前者については、ハルツ委員会で掲げられた、失業の発生を防ぐ、失業が発生しても短期間で労働市場に戻れるようにする、という2つの目標を達成する上で、個人のイニシアティブが重要であり、個人に選択の自由を与えることでその自覚を促すことが不可欠である、との認識に基づいている。

また、後者については、従来、公共職業安定所が訓練機関を指定する形を取っていたことから、公共職業安定所と訓練機関の間が親密になりすぎるという批判があった。しかし、新たに職業訓練クーポン制度が導入されたことによって、訓練機関は競争により切磋琢磨されることが期待されている。

なお、公共職業安定所は、2004年1月1日より名称が「雇用機関」に変更された。

C．対象者と支給額

職業訓練クーポンの給付要件は、失業した、もしくは失業の危機にある、低い教育しか受けていない、という条件を満たすことである。

支給額については、個々の受給者の訓練内容、訓練が行われる地域、訓練時間によって様々であり、法律では「適当な額とする」としか定めておらず、各訓練のコスト・料金は地域の「雇用機関」が定めており、毎年秋に冊子を出版している。金額の目安としてあるのは、1時間当たりの訓練にかかるコストの平均が4.5ユーロである、ということだけである。

なお、訓練にかかる費用は、平均で月額500～640ユーロ、年額6,000ユーロ程度となっている。

D．支給形態

紙による職業訓練クーポンが利用されており、同クーポンには、有効期限（3ヶ月以内に訓練を開始すること）、目的、フルタイムかパートタイムか、企業で実施するのか特別な場所で行うのか、訓練場所（訓練が居住地から遠く離れた場所で行われるかどうか）などが明記されているが、金額については、明示すると訓練機関がそれ以上のコスト削減努力を怠るおそれがあるとの考えに基づき、あえて明記されない。

また、職業訓練クーポンによって受けられる訓練の期間は、画一的に設定されているのではなく、職種ごとに法律で統一されている。一例を挙げると、保健分野では3年の訓練が義務付けられている。

E．訓練機関

2003年末時点で職業訓練クーポン制度に登録されている訓練機関の数は1,700であり、認定基準の引上げ（再就職率50%→70%）等により減少傾向にある。

競争を促進する職業訓練クーポン制度は導入当初、訓練機関からは不評であったが、未就業者を対象とする訓練においても入札制度（「雇用機関」が選定）による競争が導入され、当該分野で訓練サービス価格が下落したこと等を背景に、職業訓練クーポンを活用した訓練に対する訓練機関側の不満の声は減少に転じている。

F．受給者の申請及び認定

職業訓練クーポンの申請処理、配布は「雇用機関」が行うが、対象者が訓練によって労働市場に戻れるかどうか支給可否の判断基準となる。失業前の職種に戻れるかどうか、雇用ニーズの高い業種に適応するような訓練を受けられるかどうか、といった点が考慮される。

またその際に、対象者は面接による診断を受けなくてはならない。しかし、「雇用機関」は対象者がどのようなサービスを受けるべきか、それらのサービスが提供されている機関はどこかというところまでは指導するが、対象機関が複数ある場合に、そのうちどれを選択するかについては推薦してはならない、とされており、受給者のイニシアティブを尊重したコース選択への配慮がなされている。

G．不正防止策

訓練機関に対して品質管理システムの導入を義務付けたり、「雇用機関」が民間機関に委託する形で監査を行うなどの対策を講じており、現在までのところ、不正取得・請求等が裁判沙汰にまでなったケースはない。

H．失業給付及び入札制度との関係

2004年末まで、失業者は職業訓練クーポンの利用によって生活手当（Unterhaltsgeld）を受給すると同時に失業給付は停止されることとなっていたが、2005年1月に施行された労働市場近代化のための第4番目の法律によって、職業訓練クーポンの利用中も失業給付を継続して受けられることになった¹⁵。

また、未就業の若年者向け訓練に入札制度、失業者向けに職業訓練クーポン制度という2つの異なるシステムを導入している背景としては、前者の場合、対象者数に比して訓練機関の数が少ないために、職業訓練クーポンを導入しても実際には選択権の拡大につながらないリスクに配慮したためである。

¹⁵ 但し、その間、失業給付の受給残日数が1ヶ月を超えている場合には、職業訓練クーポンによる支援を受ける権利を有している日数の2日ごとに、失業給付の受給残日数が1日ずつ短縮される。

(4) オランダ

A．ILA及びIRC導入の経緯

2001年にオランダ教育文化科学省が策定した「境界なき学習（Borderless Learning）」において、教育・学習には境界を設けるべきではなく（断続されるべきものではなく）、すべての国民が、生涯を通じて学習すること（life-long learningという観点から継続的に能力開発に取り組むこと）ができるようにすべきである、自分が人生のどの時点でどのような学習をするかに関して、個人の選択の自由がより重要である、との認識が示された。

1990年代以降、税制上の優遇措置による後押しもあり、雇用主による雇用訓練が盛んになっていたが、近年になってから雇用主を通じた補助ではなく、直接個人に対して補助することで、訓練に対する自己責任の意識を高めるべきである、という考えが重視されるようになってきた。

こうした供給者主導から需要者主導への改革のツールとして注目されたのがILA（Individual Learning Account）であり、ILA実験の結果を踏まえて失業者向けに導入されたのがIRC（Individual Reintegration Contract）である。

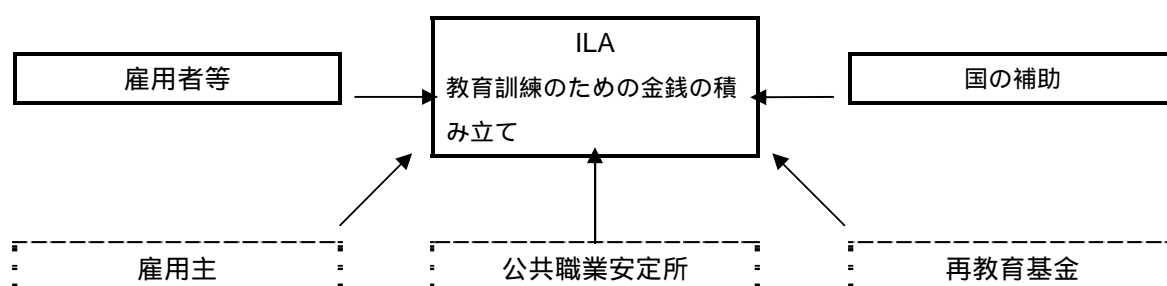
B．ILA実験の概要

ILA実験は過去2度実施されており、第1回では雇用者のみを対象とし、第2回では求職者へも対象が拡大された。試行はいずれも8つのプロジェクトからなり、運営機関は地方教育センター（ROC）2ヶ所、地方教育局（RBO）3ヶ所、訓練開発基金3ヶ所である。

図表 ILA実験の概要

	第1回	第2回
期間	2001年初頭～2002年初頭	2002年末～2003年末
運営機関数	8ヶ所（地方教育センター（ROC）2ヶ所、地方教育局（RBO）3ヶ所、訓練開発基金3ヶ所）	
1口座当たりの政府補助	1,000ギルダ（454ユーロ相当）	450ユーロ
開設された口座数	1,100件（雇用者のみ） （当初は1ヶ所当たり、150件×8ヶ所で1,200件を予定していた。）	1,406件 うち雇用者910件（65%） 求職者493件（35%） （不明3件）
参加企業数	123社	100社+25の地方自治体（社会問題局）および雇用支援団体（reintegration firmsとCentres for Work and Income） 地方自治体および雇用支援団体を通じて、求職者の参加を募った。

図表 ILAの仕組み



また、2005年に第3回の実験プロジェクトが、これまでと異なり、労働省が主管で実施される予定である。過去2回の実験プロジェクトが、「職業訓練を個人主導で行うという意識をオランダ社会に根付かせることが可能かどうか」を検証するという抽象的な目標を掲げていたのに対し、新しいプロジェクトでは、「教育水準の低い者への教育方法として、他のシステムと比較して効果的であるかどうか」を評価するという、より具体的な目標を掲げている。第3回では訓練開発基金のみを運営機関とし、対象も雇用者のみに限定して行う予定である。

C. ILA（第1回、第2回）の形態と共同出資の意義

口座は雇用者又は求職者の名義で開設し、本人、雇用主及びその他の関係者が資金を拠出することができる。1口座につき政府から1,000ギルダの拠出があるほか、雇用主の

拠出は特別控除の対象となる。

このように、オランダのILAは英国のILAとは異なり、政府からの拠出金の他に雇用主の拠出を（強制ではないが）期待する仕組みになっている。これは雇用主の間にも、訓練の責任が個人に託されることを通じて、受講者の意欲向上等によって訓練がより効果的になるという考えが広まったこと、また大企業やいくつかの業界（鉄鋼など）で、個人主導で訓練を行い、それを雇用主が支援することが労使協定に規定されたことなどが背景にある。

国が資金拠出する理由としては、国家的に知識経済の発展を重視しており、そのためには社会全体の教育水準の向上が欠かせないこと、雇用主の方向性がかならずしも国の方向性と一致しない、特に中小企業においては雇用者への教育訓練の実施そのものが危ぶまれる場合があること、雇用主に任せるよりも訓練の幅を広げることができ、労働市場のモビリティの向上につながること、などが挙げられている。

なお、第1回目の実験では、参加者の1人1人が銀行に個々の口座を開設する方式を用いた運営機関が2つあったが、銀行の手数料がコスト負担になったことと、銀行自身も小口の口座を多く持つことにメリットがないことから不評で、第2回目の実験では、全て運営機関のみが口座を開設し、各参加者がその中に仮想の口座を開設する方式に移行した。

D．IRCの概要

2004年1月より、求職者に対する教育訓練支援策として、IRCが開始されている。IRCでは、求職者1人が得られる金額は最大で5,000ユーロであるが、場合によってはこれより増額しても良いことになっており、期間は最長2年間である。但し、IRCはあくまで失業者救済のための仕組みなので、利用者が職に就いた時点で、残高があっても口座の閉鎖を余儀なくされる。

第3回の実験プロジェクトで、ILAは雇用者に再びフォーカスすることとなっているが、一方、IRCは失業保険給付の受給者で、かつ自助努力で再雇用を達成できる見込みが乏しい失業者向けのものである（オランダの教育訓練バウチャーは、ILA実験の結果等を踏まえ、失業者向けのIRCと雇用者向けのILAに整理・分類されている）。

また、ILAはあくまで実験事業であり、ILAの利用者と非利用者を比較するなど実験的な色彩が濃いこと、ILAは雇用主・国・雇用者の共同資金拠出（co-financing）を基本とする仕組みであるが、IRCは国からの資金拠出のみで成立していることが両制度の違いとして挙げられる。

3. バウチャー制度をめぐる主要な論点と海外における対応

(1) 職業訓練におけるバウチャー制度をめぐる主要な論点

A. B.S.Barnow ジョンズ・ホプキンス大准教授による整理

米国のWIA制定に伴うITA導入に関する、B.S.Barnow ジョンズ・ホプキンス大准教授の整理は以下のとおりである。

< バウチャーの利点 >

訓練者の選択最大化を通じ、訓練者の利益と社会の福利を最大化する。
訓練者の選択に委ねることにより、行政の訓練プロセスを単純化する。
訓練機関間の競争を高め、訓練機関の成果を高める。
行政ではなく訓練者個人のニーズに合った訓練サービスを、競争条件の下で提供することにより、行政改革の動きに資する。

< バウチャーの問題点 >

選択の増加が(個人及び社会の)効用の増加をもたらすとは限らない(なぜなら、訓練参加者が、「個人及び社会にとって」正しい選択をするとは限らないから)。
訓練参加者は、選択に際して、適切な情報¹⁶が得られないかもしれない。

B. 本研究会における上記以外の論点

上記の学術的整理や欧米諸国の導入事例の分析等を通じ、本研究会において論点として上がった主な事項は以下のとおりである。

雇用保険受給資格がないフリーター、NEETなどの若年者に対する職業訓練対策をどう充実させるべきか。また、就職意欲が不十分な者にどのように対応していくべきか。

個人の選択を十分発揮させるとともに、本人の能力や適性に合った適正な選択を促すためには、どのような対応が必要か。

個人が適切に職業訓練を選択できるようにするため、適切な情報提供や効果的・効率的なキャリア・コンサルティングをどのように確保するか。

制度の成果評価は重要であるが、評価が厳しすぎると、予め成果が期待できる者のみを訓練対象として選定(cream skimming)し、真に訓練が必要な者が排除される事態(セレクション・バイアス)が生ずるおそれはないか。

¹⁶ 「求人ニーズのある職業と賃金に関する情報」、「個々の訓練機関のパフォーマンスに関する情報」、「訓練参加者自身の適性・能力に関する情報」等。

業績を上げるためにWork First(就業最優先)を強調するあまり、とにかく仕事に就けば何でも良いとして、訓練による高付加価値化を軽視するおそれはないか。

訓練修了者をどのように雇用に結びつけるべきか/結び付けられるか。

バウチャーの形態として最もよく利用されているものは、どのようなものか。

職業訓練機関等による不正受給等をどう防止するか。

(2) 欧米におけるバウチャー制度の評価及び論点への対応¹⁷

A. バウチャー制度の評価

前節において取り上げた導入事例4ヶ国における能力開発バウチャーの評価については、関係機関から概ね以下のような指摘や分析がなされている。

< 米国 >

WIAに伴うITAの導入前と後の比較は、経済・雇用情勢の変動等もあり、単純には比較できない。

但し、WIA立法後のITA等の制度とそれ以前の制度とを比較した場合、WIA法に基づいて提供する各種サービスの方がより地域経済志向型

(business-driven)であり、特にITAは、地域経済における労働力の需給バランスを効率的に達成し得るものであるとして、各LBからはWIA後の制度の方に高い評価が示された。

WIAの前身であるJTPA(Job Training Partnership Act)は、実質的に訓練参加者個人のニーズにのみ配慮するものであったが、WIAでは、これにとどまらず、地域経済における雇用情勢や、より高い給与が見込まれる職業への就業促進といった観点が重視されており、JTPAよりも幅広い視野を有する雇用政策であると評価されている。

また、ITAの正規導入前のバウチャー制度実験プロジェクト(CMA; Career Management Account)でも、完遂率(訓練終了後の就職又は進学率)、賃金上昇率、訓練参加者満足度等で従前のJTPAより高い効果が示されている。

ITAの詳細な制度設計は、相当部分、地域に委ねられており、地域の実情に対応したものとなっている。(中央政府は予め地域と合意した成果基準に基づき評価)

実地訪問した地区(ジャクソンビル、アトランタ)では、ITAに基づく訓練者の就職率は85%以上で、極めて高い水準であった。これら地区では、ITA導入後、訓練機関の参入数も増加した。

WIAに基づく雇用対策のITAと並ぶ重要な変革として、サービス対象・内容の拡充とワンストップサービス化が重要。

¹⁷ 2004年12月～2005年2月に実施した現地調査でのインタビューによる。

ITA導入にともなう適格訓練機関（ETP）の認定・モニタリング等が、地域経済の労働力ニーズにマッチした訓練プログラムの開発や効率的な提供を促進するとともに不正受給等を効果的に防止している。

< 英国 >

ILAはシステム設計の不備から凍結に至ったが、受給者の選択権の拡大や能力開発のための動機付け等を促進し、その理念はALGにおいて引き継がれている。ALGは単に就学を補助するだけでなく、毎週ごとの給付によって受講者のモチベーションを保ち、教育訓練の効果を高めることを目的としているが、給付を受けるために出席しようと思わせる効果だけでなく、給付の手続きを通じてカレッジの担任教官と連絡を取ることが、受講者の参加意識を高めるという効果もあると期待されている。

具体的には、出席率の10%向上、レベル2の受講者によるレベル3の取得率の20%向上、卒業率80%を目標としているが、13%向上、16%向上、90%達成が実現している。

< ドイツ >

職業訓練クーポンは、利用者に選択肢を付与することで自己責任意識を高めること及び訓練機関間の競争を促進することを目的としてドイツ全土で導入されており、2005年は13万人の利用が見込まれているなど、導入3年目にして制度は既に普及・定着している。

同制度の評価については、専門家を含めた外部機関が2005年末に評価レポートを発表する予定であるが、インタビュー対応者であるドイツ経済労働省のHenkes氏に現時点における制度の評価を尋ねたところ、「今のところ職業訓練クーポン制度に代わるだけのシステムは他にない」ということであり、従前のシステムに戻すことは考えられていない。

< オランダ >

ILAを通じた政府の補助については、受講者の半数が「自己の能力開発に対する責任を高める役割を果たしている」として評価した。

ITAによる政府の補助がなく、参加者の自己投資と企業からの出資のみとなった場合に、訓練に参加すると思うかについて質問したところで、約60%が「参加しない」と回答している（ILAが、個人が主体的に能力開発に取り組むことを促進している）。

雇用主・国・雇用者等による共同資金拠出（co-financing）という形態を採るILAの推進によって、個人の自己責任において主体的に能力開発に取り組むことの意義・重要性やその結果としての雇用可能性（employability）の向上が社会的な利益をもたらすもの、との共通認識が醸成されつつある。

過去2回にわたるILA実験を通じ、雇用者向けのILAと失業者向けのIRCに、バウチャーを活用した能力開発施策が体系化（整理・拡充）されるに至った。

B . バウチャーに関する論点に対する考え方

バウチャー制度をめぐる前記論点に対する考え方について、導入事例4ヶ国における実態を基に整理・分析すると以下のとおりである。

フリーター、ニート等若年者に対する職業訓練施策の充実

フリーターやNEET等の若年者は、一般に正規雇用の経験に乏しく、雇用保険の受給資格を有しない者も相当程度存在する。また、職業スキルやコミュニケーション・スキルに欠ける場合が少なくないことから、最も職業訓練を必要とする層の一つでもある。ただし、就業意欲がない者や、職業スキルはあるものの、ミスマッチにより失業者となっている者が多くこれらの者には別途の対応が必要となる。

我が国においても、フリーターやニートに対する様々な施策が講じられているところであるが、今後とも、施策の成果評価を踏まえつつ、効果的・効率的な施策の充実に努める必要がある。

また、これら若年者対策を含む雇用対策については、地域の雇用情勢やニーズを踏まえたきめ細かな対策が効果的であり、国のみならず地方公共団体の役割がきわめて重要であり、国と地域が連携して推進することが重要である。

【諸外国における対応例】

- 一般財源または特別の奨学金等を活用して、若年者(18歳以上)をはじめとする利用者の主体的な取組を促すとともに、訓練機関間の競争を促し効率的な職業訓練を実施する観点から、2000年7月以降、バウチャー制度の一つであるITA制度が全国的に導入・実施されている。(米国)

個人の選択の発揮及びその適性、能力にあった適正な選択の促進

個人の選択に基づく訓練受講が雇用可能性（employability）を向上させ、安定的な就労や労働力の強化、地域経済の活性化など、社会的にも望ましい結果を導くには、動機付けや個人の主体的な関与を促すために必要な対応の選択権を付与すると同時に、一方では、当該地域の実情（雇用情勢や雇用ニーズ等）を反映した訓練選択がなされ、就職に結びつくよう、個人の主体性・納得性を尊重しながら、個人の適性、能力にあった社会的にも望ましい選択を促すような枠組みとすることが不可欠である。

【諸外国における対応例】

- 個人の適正な選択を促進するため、（ ）成果基準等に基づいて適格な訓練機関や効果的な訓練プログラムを認定・管理し、これをリスト化するなど、受給者への適切な情報の提供に努める、（ ）能力向上といった観点のみではなく、雇用可能性（employability）を受給者に十分認識させるよう、適格訓練機関リスト（Eligible Providers List）に加え、求人ニーズや雇用可能性の高い訓練プログラムの情報をリスト化（Targeted Occupations List 等）し、受給者に提供する、（ ）選択を絞り込む過程において、個人のニーズや能力、就業履歴等を踏まえたきめ細かいカウンセリングを施す、（ ）安易に選択させることなく、2～3に絞り込んだ訓練機関やプログラムについて事前訪問と調査結果レポートを義務付けるなど、なぜその選択が適切なのか、カウンセラー等の他者を説得させる材料・証拠を受給者本人に作成させる、（ ）拒否権を発動するなど、必要に応じて、カウンセラーが選択権の行使場面で関与・指導する、などの措置が講じられている。（米国）
- 「雇用機関」におけるカウンセリングを受給者に義務付けている。（ドイツ）
- IRCの運営機関であるUWVでは、失業者がどのようにして再雇用を達成するかをカウンセリングして計画（再社会参加のためのプログラム）を作成し、これに基づいて訓練がなされる。（オランダ）
- 綿密なカウンセリングのもと、カウンセラーにある程度の裁量の幅を与えたり、受講者の属性に応じた数パターンの給付・選択方法を設定するなど、受給者個人に相応しい対応が可能となるような柔軟な運用がなされている。（米国）

効果的・効率的なキャリア・カウンセリングの確保

受講者個人に適正な選択を促すためには、効果的・効率的なキャリア・カウンセリングの実施が極めて重要であり、キャリア・カウンセラーの確保・育成等が重要となっている。

【諸外国における対応例】

-) カウンセラーの採用時に対人能力¹⁸や同様な職種の経験を重視する、) カウンセラーの認定試験を導入・義務化する、) 各種のカウンセリング手法を解説する研修用マニュアルを作成する、) カウンセリングとその結果など、一連の経緯を記録に留め、カウンセラー間で成功/失敗ケースの共有化を図る、などの工夫が講じられている。 (米国)
- Certificate of Workforce Professionalという認定試験を実施し、2001年より義務化されている。同認定試験は3段階となっており、第1段階の試験は、採用から6ヶ月以内に受験する必要がある(不合格となった場合は、再受験が可能)。第2段階は、カウンセラーのスーパーバイザー等の中間管理職を対象とするものであり、第3段階は、上級管理職を対象とするものである。この認定試験のための準備学習教材は、職員用のウェブ・サイト上で提供されており、試験もオンラインで実施する。 (米国/フロリダ州)
- カウンセラーとして採用されるためには、学士号を有していることが必須条件であり、人材関連サービスの職業経験を有していることが望ましいとされている。また、採用以降の能力向上を促進する目的で、各種のカウンセリング手法を解説する研修用マニュアル¹⁹の開発も独自に行っている。 (米国/ジョージア州)

¹⁸ 非自発的失業者などの境遇や心理状況に細心の注意を払いながら親身になって相談を受け、的確なアドバイスを提供できる対人能力 (people-skill) が極めて重要である。

¹⁹ 同マニュアルは、コア・サービス、インテンシブ・サービス、トレーニング・サービスという段階毎に、それらサービスの目的や、サービスを提供する上での留意点 (ITA 受給資格等の各種基準や必要書類等) を解説する他、サービス受給者が受講プログラムや職業選択において十分な情報に基づいた合理的な意思決定を行うことを促すため、有用な情報源の紹介や、ワンストップで受けることのできる各種の適性評価テストの紹介を提供するものである。

セレクション・バイアス

職業能力開発は実際に雇用に結びつくかどうかという点で評価することが重要であるが、成果の評価基準が厳しすぎると、例えば、訓練の必要性が低く、予め成果が期待できる者を訓練対象として選定（cream skimming）し、真に訓練が必要な者が排除される事態（セレクション・バイアス）が生ずる可能性がある。税金を財源に訓練補助を実施していることを勘案すれば、税金の使途に関するアカウントビリティの観点から、効率性を重視するインセンティブが働くことは不可避であるが、あわせて中・長期的な観点から、訓練による高付加価値化についても一定程度評価するなどの配慮が必要であろう。

なお、諸外国では、こうしたセレクション・バイアスは批判の対象になるような深刻な問題とはなっていない。

【諸外国における対応例】

- 税金を財源に支援している以上、一定以上の成果をあげる必要があることはいうまでもなく、支援効果の期待できる者を訓練対象に選定する傾向は少なからずあるが、同時にITAによる訓練効果が少ないとみられる者に対しては、コア・サービス、インテンシブ・サービスや他のプログラムの活用等により、就業を促進している。（米国）
- 受給の適格性に欠いた者や訓練効果が少ないとみられる者に対しては、バウチャー利用の前段階の就業支援プログラムによって一定以上の成果が期待できるレベルに引き上げて均質化を図ったり、受給できなかった場合には、他のプログラムの活用等によってフォローするなどの措置がとられている。（米国）

Work Firstの理念偏重と訓練による高付加価値化軽視の防止

上記のセレクション・バイアスと関連して、カウンセラーやバウチャーの発給等を管理する機関の成果を短期的な指標のみによって評価すると、当該労働市場での就業機会の有無のみが訓練選択の際に重視され、受給者個人のニーズやキャリア・プラン、適性などが軽視され、却って定着が図られない可能性がある。

ただし、Work Firstの理念偏重に関する懸念については、諸外国では特段問題となっていないところであり、「社会的に望ましい選択」を実現する上でも、将来再び職を失うことがないように、中・長期的な観点も重視し、Work Firstといった目先の成果にとられない柔軟な運営が行われている。

【諸外国における対応例】

- 一般に、WIAにおける就業促進支援の理念が“Work First”という概念で捉えられ、表現されることがあるが、これは連邦労働省が提唱したものではなく、WIAを実施するにあたって、早期の再就職達成を最優先目標として位置付けたことはない。
(米国/連邦政府)
- 各種サービス受給者の適性と、その人物のキャリア・プランや訓練計画とを、長期的な観点に立って評価することが重要で、「如何なる職業であっても、とにかく就職できれば良い」というような考え方を示唆する“Work First”の概念には与しない。目標は訓練受講者が将来再び職を失うことを無くすることにある。
(米国/ジョージア州)

訓練修了者の雇用機会

訓練修了者をどのように雇用に結び付けるべきか、また、結び付けられるか、といった事項を考える上では、その前提として、能力開発バウチャーの政策目的をどこに置くか、という問題がある。能力開発にある程度、投入コストに見合う成果・効率性が求められるべきことは当然であり、地域の雇用ニーズにも十分配慮しつつ、中・長期的な視点から継続的・安定的な雇用につながる訓練受講を促す必要がある。このため、成果評価に関しても、就業率や賃金等に加え、利用者等関係者の満足度も含む多面的な指標による総合的な評価を行うことが重要であり、また、訓練修了者を効果的に就業に導くには、対象者の能力のアセスメント、対象者とカウンセラーの相互信頼に基づくパートナーシップ及び当該地域の雇用情勢を十分に加味した施策の運営が不可欠であるとされている。

【諸外国における対応例】

- 当該地域における求人ニーズの高い職種や適格な訓練機関に関する情報を「Targeted Occupations List」や「Eligible Providers List」として幅広く提供するとともに、これらに基づくきめ細かいカウンセリングにより地域ニーズと本人の能力・希望のマッチングを図り、効果的な就業機会の確保を図っている。（米国）
- 国レベル、地域レベルにおいて一定の成果基準を設計し、きめ細かい成果評価を実施することにより、効果的な雇用の実現に努めている。（米国）
- 必ずしも短期的な就業（訓練受講を通じた雇用機会）のみを最優先にしていないうものもあり、むしろ、能力開発における自己責任や、受給者個人による自己の能力開発への動機付け、投資の奨励に主眼が置かれたバウチャー制度も存在しうる。（米国）

バウチャーの形態

諸外国の例では、本人の銀行口座振込みやICカードではなく、古典的な紙ベースのバウチャーが多く利用されている事実が明らかとなった。これは、()ICカードや実際の銀行口座などに比して固定費用が小さくて済むこと、()ICカードや実際の銀行口座などが必要となるほどの事務量(発給数)が無いこと、()受給者にとっても一般的でわかり易いこと、()関係者の署名を1枚の紙に付すことで比較的容易・簡便に不正防止策を講じることができること、などの理由によるものである。

【諸外国における対応例】

- 規定上、書面形式(紙ベースのバウチャー)、小切手(帳)、クレジット・カード、デビット・カード、本人への銀行口座振込み等の方法がありうるが、実際の運用においては書面形式(紙ベースのバウチャー)のものが典型的である。ただし、紙ベースのバウチャー発給後の進捗管理(給付対象者ごとの訓練状況、バウチャー利用状況・訓練終了後の成果等)に際し、専用プログラムによるコンピューター管理を行っている例がみられた。(米国)
- 「訓練プログラムの受講料」と「その他教材類購入費等」とで、それぞれ異なるバウチャー・フォーム(紙ベースのバウチャー)を用いている。(米国/フロリダ州)
- 紙ベースのバウチャーが活用されており、バウチャーには、バウチャー(職業訓練クーポン)の有効期限(3ヶ月以内に訓練を開始すること)、目的、フルタイムかパートタイムか、企業で実施するのか特別な場所で行うのか、訓練場所(訓練が居住地から遠く離れた場所で行われるかどうか)などが明記されている。(ドイツ)

不正受給等の防止

英国ILAの事例から明らかなように、バウチャーには、制度設計が不十分な場合には不正受給が生ずる場合があり、特に、バウチャー受給者（訓練受講者）よりも、訓練機関側に架空請求といった不正受給等のインセンティブが働く傾向にある。このため、適格訓練機関の認定や随時の見直し、支払い請求の根拠となる書類に関係者の署名を求め、訓練の進捗状況や成果水準に応じて支払いを行うなどの措置や、請求時の検査・監査等が、不正受給等を防止する上で極めて重要となっている。

【諸外国における対応例】

- 適格な訓練機関のリスト化による情報提供と、これら機関の成果評価等の実施により、ITAに伴う不正受給等はほとんど問題となっていない。また、ETP リストへの登録審査が機関単位ではなく訓練プログラム単位で行われていること、不正があった場合にリストから外すように運用していること、紙ベースのバウチャーに関係者の署名（訓練参加者、カウンセラー、訓練機関、雇用主）を必要としていること、訓練参加者毎にITA利用上限額を設定し、これを超過する場合には訓練参加者に自己負担を求め、各種の工夫を講じることで不正や無駄を防止している。（米国）
- 訓練開始時に訓練費用（授業料）の50%を支払い、訓練が終了した段階で25%を支払い、訓練終了後、就業が実現した際に残りの25%を支払い完済する、という「ベンチマーキングシステム」を講じている。（米国/コネチカット州）
- 給付は、受給者の銀行口座に直接振り込まれる。ただし継続的に給付を得るためには、毎週きちんと通学していることを証明する必要があり、週30ポンドの支給は、全出席で30ポンド、それ以外は0という形の給付形態としている。（英国）
- 訓練機関の認定基準の引き上げ（再就職率50%→70%）を実施したほか、「雇用機関」が民間機関に委託する形で監査を行うなどの対策を講じている。（ドイツ）

．まとめ

- (1) 近年、地域の総合的な若年者雇用対策窓口（ワンストップサービスセンター）であるジョブカフェ等を訪問する若年層が増加しており、その中には受給資格のないフリーターやニート（NEET）が相当程度存在することも踏まえた対応が必要となっている。こうした中で、平成15年に策定された「若者自立・挑戦プラン」をはじめ、我が国の若年者雇用対策はかなり充実され、個人の選択を機能させた職業能力開発施策に関しても、民間委託による無料の若年者向け実践的職業訓練の枠の拡大・ジョブカフェでの職業訓練の受付の開始、及び若年者向けキャリア・コンサルタントの養成・普及促進等の整備が図られたところである。今後、さらに、真に職業訓練が必要な者に対し、雇用に着実に結びつく効果的・効率的な職業能力開発を推進していく観点から、民間教育訓練機関等の一層の活用をはじめ、訓練機関間の競争を促進することも、有効な対策の一つである。
- (2) 米国をはじめとする欧米諸国の一部で、個人の選択を機能させ、訓練機関間の競争を促進させる観点から、「バウチャー制度」が本格的又は実験的に導入されており、平成17年4月からは、栃木県において全国で初めて、若年者に対する職業訓練についてバウチャー制度がモデル的に実施される予定である（参考1）。今後は、諸外国や都道府県におけるこうした取組を検証しつつ、バウチャー制度の有効性及び問題点等についてさらに検討を深めていくことが重要である。
- (3) その際には、政策目的、対象者の属性とそれに応じた若年者対策の在り方に留意することが重要である。例えば、就職に対する意欲が不足しており、自己の能力開発投資への意識が乏しい若年者に対しては、意欲の喚起と能力開発の必要性に対する自覚と動機付けを優先して、主体的な取組のきっかけを与えることを主眼とする必要がある。また、就業意欲が高く、キャリア・プランが明確である層には、実際に雇用機会につながる実践的な訓練を通じて具体的成果を求めていく等、対象の状況に応じた柔軟かつ効果的な制度設計や複数の政策手段を組み合わせた対応の在り方と、そのための個人の能力、適性に合ったきめ細かいキャリア・コンサルティング体制の整備に留意すべきである。
- (4) また、若年者雇用をめぐる問題は、地域によって事情が異なることから、それぞれの地域の政策目的に即したきめ細かい対応や地域の主体性が必要であり、米国等においても、詳細設計については、地域の裁量に相当部分を委ねているところである。
- (5) バウチャー制度に関し、さらなる検討を行うに際しては、欧米の事例等を勘案すれば、特に以下の点が重要と考えられる。

適切かつ安価な情報の提供

- 地域の有望な産業、職種に関する情報（求人情報を含む）
- 適格な訓練機関に関する情報（特徴、訓練メニュー、料金、成果実績等）
- 訓練終了者の成功・失敗等に関する情報 [事例分析]
- 訓練者の能力・適性評価に関する情報 等

真に職業訓練が必要な者の選定

- 就業に対する意欲の確認
- 就職できない要因の把握

個人の希望、能力、適性にあった職業訓練の選定

- きめ細かいキャリア・カウンセリングの提供
- 民間教育訓練機関の活用
- 就職に結びつくかどうかの判断

不正受給等の防止

- 適格な訓練機関リスト（パフォーマンス基準による認証制度と継続的なモニタリング、定期的なリスト改定等）
- 訓練経過・結果の厳格な管理・評価
- 訓練参加者の自己負担のあり方

ワンストップサービスによる提供

- 情報提供、カウンセリング、訓練、職業紹介、フォローアップ及び成果評価等を効果的に実施するためには、極力、ワンストップサービスによる連携したサービス提供が有効
- 気軽に来訪できるワンストップセンターの雰囲気作りとイベントの開催、設置場所の選定、開設時間の柔軟な設定

地域の実情を踏まえた柔軟な対応

- 地域の雇用改善には、地域の実情に応じた制度設計が必要であり、地域が主体となった柔軟な取組み

モデル事業の効率的・効果的な実施支援と検証

- （栃木県等における）モデル事業の効率的・効果的な実施支援、及びその成果等に基づくバウチャー制度のさらなる検証

参考1 栃木県における「若年者職業訓練バウチャーモデル事業」(案)

栃木県は、本研究会の議論を踏まえ、平成17年度に全国で初めて「若年者職業訓練バウチャーモデル事業」(案)を行うことを決定したところ。その概要は、以下のとおり。

「若年者職業訓練バウチャーモデル事業」(案)について

平成17年2月 栃木県

1. 趣旨

就労不安定者や無業者を対象に、「個人の選択を機能させた若年者の能力開発施策」のモデル事業として、平成17年度に、全国で初めて、栃木県において「若年者職業訓練バウチャーモデル事業」を実施する。

予算額 10,698千円

2. 対象者

- ・ 35歳未満の就労の不安定な者及び職業に就いていない者
- ・ 定員は100名とし、対象者に対しては、とちぎ就職支援センターに配置されているキャリア・カウンセラーが十分な情報及びカウンセリングの提供を行う。

3. 実施方式

- ・ キャリア・カウンセリングに基づき職業訓練受講の必要性が認められた受講者本人にバウチャーを交付。受講者本人はカウンセリングを踏まえ、自ら訓練施設を選択し、訓練の受講申込みに際して訓練施設にバウチャーを提出する。

4. 給付額

- ・ 給付額は、訓練受講費用の1/2以内、上限額を75,000円とする。

5. 訓練施設及び訓練コース

- ・ 県が指定する民間教育訓練施設(訓練コース)の中から、受講者が選択する。

本事業については、「個人の選択を機能させた若年者の能力開発に関する研究会」の議論の趣旨を踏まえて詳細を検討していく。

参考2 個人の選択を機能させた若年者の能力開発に関する研究会 開催状況

1. 研究会 開催状況

- 第1回 平成16年10月12日(火) 10:00~12:00 共用第1特別会議室
議題 ・ 本研究会の趣旨及び若者自立・挑戦プランについて〔内閣府〕
・ 若年者に対する能力開発施策の現状〔厚生労働省〕
・ バウチャーに関するこれまでの議論のポイント〔安田委員〕
・ 経済学からみたバウチャー〔ホリオカ委員及び吉田氏〕
- 第2回 平成16年12月24日(金) 16:00~19:00 共用第2特別会議室
議題 ・ 個人の選択を機能させた若年者の能力開発施策の拡充について〔厚生労働省〕
・ 教育訓練給付の概要について〔厚生労働省〕
・ 米国における能力開発バウチャーについて〔安田委員〕
- 第3回 平成17年2月24日(木) 16:00~18:00 共用743会議室
議題 ・ 米国調査報告〔安田委員〕
・ 欧州調査報告〔安田委員〕
・ 「若年者職業訓練バウチャーモデル事業」(案)について〔栃木県〕
- 第4回 平成17年3月17日(木) 10:00~12:00 共用第4特別会議室
議題 ・ 報告書のとりまとめに向けて
- 第5回 平成17年3月28日(月) 16:00~17:30 共用第4特別会議室
議題 ・ 報告書のとりまとめに向けて

2. 有識者ヒアリング等 開催状況

第1回有識者ヒアリング
平成16年11月1日(月) 13:00~14:00 共用第4特別会議室
キャリアバンク株式会社 代表取締役 佐藤良雄 氏

第2回有識者ヒアリング及び現地視察
平成16年11月26日(金) 17:00~18:00 ヤングジョブスポットよこはま
独立行政法人雇用・能力開発機構 神奈川センター所長 大津昭彦 氏
ヤングジョブスポットよこはま チーフマネージャー 平石博 氏
ヤングジョブスポットよこはま アテンダント 小倉良三郎 氏
独立行政法人雇用・能力開発機構 キャリア支援部啓発推進課長 中山政徳 氏

参考3 海外調査における訪問先

米国調査（平成16年11月28日～12月12日）

- Department of Labor（労働省）
- Mathematica Policy Research
- The Workplace, Southwestern Connecticut's Workforce Investment Board
- First Coast Workforce Development, Workforce Development Board
- Atlanta Regional Commission, Workforce Development Board
- The Workforce Board of Northern Cook County
- City of Phoenix, Human Services Development

米国調査（平成17年1月9日～16日）

- Department of Labor（労働省）
- Mathematica Policy Research
- First Coast Workforce Development, Workforce Development Board
- Atlanta Regional Commission, Workforce Development Board

欧州調査（平成17年2月6日～12日）

- 英国：Department for Education and Skills（教育技能省）及びManchester City Council
- ドイツ：Ministry of Economics and Labour（経済労働省）
- オランダ：教育・文化・科学省、社会・雇用庁及びCINOP(Centrum voor Innovatie van Opleidingen)