

バウチャーについて（ ）
- 能力開発分野における諸外国の経験

平成13年11月

内閣府政策統括官（経済財政 - 景気判断・政策分析担当）

はじめに

教育、職業訓練のいずれの呼称であるにせよ、個人の能力を開発することはいまや経済政策上の重要課題となっている。マクロ的に見れば、人的資本の蓄積は生産性上昇の主要な推進役であるとともに、雇用可能性の高い労働力の増加は失業による資源の無駄を削減するからである。他方、技術革新、産業構造の変化が急速で、雇用流動化が進展する状況の下では、こうした能力開発の計画、実施はミクロ的には個人がイニシアティブをとり、引退年齢までの生涯にわたって行うべきものとなっている。

このことは、社会全体として能力開発により多くの資源を回すとともに、旧来の学校教育から企業内訓練へと進む直線的なシステムを見直し、あわせて希少な資源を効率的に利用するような仕組みを考える必要をもたらしている。財政面でのそのようなツールの一つがバウチャーである。本レポートでは、なかでも最近注目を浴びているアカウント方式バウチャーに重点を置きながら、主として社会人の能力開発に関するバウチャーの概念整理と諸外国における導入の経験について紹介する¹。

¹ 本レポート作成のための現地調査及び一部の文献調査については、内閣府との請負契約に基づき（株）富士総合研究所が実施した。

概念

ここでは、能力開発分野でのバウチャーについて概念的な整理を行う。最初にこの分野の特徴と、それがバウチャーの意義や設計にもたらすインプリケーションを議論する。続いて、奨学金、教育ローン、税制優遇及びその他の学費補助といった諸類型を概観する。狭い意味でのバウチャーはその他の学費補助に含まれる。また、その一形態であり、最近特に注目されているアカウント式バウチャーについてやや仔細に説明する。

なお、経済戦略会議等では対象者や金額を特定した「能力開発バウチャー」制度を提案している。これは固有名詞としての「能力開発バウチャー」であるが、本稿では能力開発分野でのバウチャー一般のことを普通名詞として「能力開発バウチャー」と称することがある。

1 能力開発バウチャーとは

バウチャーとは何か。第8回政策効果分析レポートでは、「個人を対象とする用途制限のある補助金」とし、切符やカードを用いる方式に加え、これらと同様の経済的な効果が期待される方式も含まれるとした。すなわち、後払い式の補助金、税額控除や奨学金、奨学ローンの利子補給部分も広い意味でのバウチャーである。

バウチャーには利用者の「選択」の幅を拡大し、供給者間での「競争」を促す機能があり、また、所得その他の属性によって交付対象を絞るなど設計に留意すれば「ばらまき」を防ぐことができることを述べた。

それでは、能力開発分野にバウチャーを導入する場合、どのような論点が浮かび上がるのであろうか。

(能力開発分野の特徴)

まず、各種サービスの中における社会人の能力開発分野の特徴を調べよう。

第一に、個人のニーズ、供給の形態が多様である。就業状態（就業、休業、失業、非労働力）や職業能力（熟練度）で個人差があることに加え、供給側も高等教育機関（大学、大学院）、専修学校や各種学校、企業や家庭（企業内研修や通信教育）といった形態がある。

第二に、職業訓練と学校教育の境界が消失しつつある。すなわち、労働市場の流動化によって、企業内部での研修を中心とした職業訓練に加え、個人のイニシアティブに基づく外部での訓練が重要になってきている。求められる知識の内容が高度化するとともに、企業特長的だけでなく、企業を超えて雇用され得る能力が労働者に求められるようになったことから、専門的な教育機関の役割が増してきている。個人は一生のうちに繰り返し教育訓練を受けるので、生涯教育という観点から職業訓練と学校教育が統合されつつある。

第三に、本人、企業、政府のパートナーシップが基本である。能力開発は稼得能力を引

上げるため、本人が第一にメリットを享受するが、同時に、当該個人を雇用する企業にも生産性の上昇という形でメリットが及ぶ。他方、稼得能力の優れた者は雇用可能性が高いので社会的負担が少なく、実際に雇用されれば納税額も大きい。その意味で、本人、企業、政府の三者がそれぞれ費用負担をする理由がある。

（能力開発バウチャーの意義）

以上のような特徴を踏まえると、能力開発分野ではバウチャーを含む個人補助方式が、機関補助方式と比べて優れている面が少なくない。すなわち、機関補助から個人補助への転換により、個人の多様なニーズに対応し、職業訓練と学校教育の垣根なく選択が行われ、結果として教育訓練の供給側での競争を通じた効率の改善が進むことが期待される。機関補助中心の制度では、供給者のタイプごとに別個の補助スキームがあり、需要とは直接関係しない要因で補助率が決定される。したがって、見かけ上は機関補助の下でも選択が自由なようであるが、実際には相対価格が歪んでいて適切な選択が行われにくくなっている。

また、能力開発は関係者のパートナーシップという点からも、個人や企業に強いインセンティブがあり、かつ、資金負担能力が十分な場合、政府による手厚い補助を与える必要はない。このことから、個人が置かれている状況に応じてきめ細かく補助額が設定できるバウチャー方式はメリットがある。

（委託方式との相違点）

若年や失業者向けの職業訓練制度については、公立の職業訓練機関を通じた公営方式とバウチャー方式の中間に民間訓練機関への委託方式が考えられ、多くの国で採用されている。それでは、委託方式はバウチャー方式とどのような点で相違しているのでしょうか。

一般に、委託訓練コースは特定の限られた機関に設置される。機関の選定は政府が行うため、利用者の選好や機関側の努力は直接には関係がない。政府としても需要動向を勘案して徐々にコースを見直すことになるが、同一科目のコースで委託先機関を変更することは非常に困難である。

また、既存の公立訓練施設にない科目のコースに限り、委託訓練が実施されるという運用がありうる。例えば、公立の施設では主として伝統的な製造技能を訓練し、IT 関連のような新しい技能は民間に委託するという形である。この場合、公立と民間が完全に棲み分けることになり、競争が働かないことはいうまでもない。個人単位で希望するコースを選択し、その都度委託契約を結ぶというオーダーメイドの方式であっても、公立施設や既存の集団委託コースにない科目に限るという運用であれば、やはりバウチャー方式のような競争を通じた効率化は期待しにくい。

（能力、努力又は成果基準の役割）

能力開発分野でのバウチャーの設計に際しては、対象者の絞込みや給付条件の設定にお

いて所得に代表される必要度（ニーズ基準）に加え、能力、努力又は成果といった基準（メリット基準）が重要な役割を演ずることがある。

学習に必要な能力は、高等教育のための奨学金、教育ローンで一般に受給資格の一部を構成する。具体的には、一定以上の学歴や過去の学業成績が求められる場合や、奨学生となるための試験が課されることもある。これは、予算制約を踏まえると、奨学金を広く薄く分配するよりも、社会にとって貢献する可能性の高い優秀な学生に集中投資すべきであるという考え方による。すなわち、所得再分配だけでなく外部性への対応が政策目的として位置付けられているのである。

学習努力又は成果は、職業訓練への後払い式バウチャーに適している。努力の度合いは出席率などで、成果は資格や卒業証書の取得などで判断される。レベルの高い資格の取得にはボーナスを与えるという方法もありうる。これらの基準が職業訓練バウチャーに適している理由は、対象となる人々の多様性を踏まえ、金銭的インセンティブにより中途退学を防ぐからであろう。

（対象者グループ別の配慮）

就業状態や能力についての個人差を踏まえると、能力開発バウチャーを導入する場合に属性に応じた配慮が必要になる。他方、使い勝手や管理コストの点からは簡素で透明な仕組みとすべきであり、極力一本化された制度の下での差別化が望ましい。グループ別の配慮に関しては、特に以下の点に注意が必要である。

第一は、政府の補助がなくとも能力開発を行ったであろう利用者の割合（死荷重）を抑えることである。一般には、負担能力のある利用者には一定割合で自己負担を求めることが対策となりうる。一律で定額補助を支給するような方法は、死荷重が大きくなり「ばらまき」との批判を受ける可能性がある。

第二は、若年者や未熟練者に対するカウンセリングである。どのようなバウチャーでも情報提供は重要な要素であるが、自己選択を理念とするバウチャーでどこまで選択に方向付けを与えるかは難しい問題である。しかし、特に失業者に対して高率の補助を行うような場合、本人の適性や需要動向に合わないコース選択を防ぐことは納税者の立場からも重要であろう。

（コース内容を限定したバウチャー）

能力開発の中でも、近年特に国家的課題となっているのが基礎的な IT リテラシーの教育である。そこで、教育内容を IT 関係のコースなどに限定し、広く社会人一般を対象としたバウチャー制度が、シンガポール（IT Power Basic 及び IT Power 21）²やイギリス（後述の個人学習勘定内のスキーム）など一部諸国で導入されている。

² 参考資料 1 参照。

しかしながら、コース内容が細かく限定されると、バウチャーのメリットである「選択」の余地が小さくなる。例えば、IT 入門コースでは、ワープロ・表計算ソフトとインターネットの利用法が必要十分な内容であるから、供給者による創意工夫はむしろ期待される効果を減殺する可能性もある。このような場合には、公立施設による直接供給と比べたコスト面での優位性がバウチャー導入決定の重要な判断基準となろう。

2 能力開発バウチャーの諸類型

この分野でのバウチャーを含む個人補助は、伝統的には高等教育において発達しており、奨学金、教育ローンへの補助、税制優遇が代表的形態である（図表 1 - 1）。また、社会人の教育訓練に対しては、奨学金の名称を用いない学費補助制度が導入されている。

（奨学金）

奨学金という用語は、広い意味では教育を受ける者に対する経済的な支援一般を指し、教育ローンや税制優遇などの形態も含み、政府以外に学校、企業その他の関係団体によるものの総称（scholarship）である。例えば、我が国の日本育英会の奨学金はローンであり、アメリカの希望奨学金は税額控除である。しかし、ここでは「奨学金」の語を狭義に用い、上記のうち政府による無償の給付（grant）を指すことにする。

奨学金は、教育サービスの購入を条件として支払われる定額の補助金であり、それ自体には用途制限はないが、結果的にはその全部又はかなりの部分が教育サービスの購入に用途が制限されていることになる。その意味で、奨学金は広い意味でのバウチャーに該当する。

ほとんどの国において、無償給付の形をとる奨学金制度が存在する。その多くは、生活費等への充当も認められた一般的な資金である。用途が学費充当のみに限定された制度は、イギリス、フランス、イタリア、オーストラリア等の一部の国で導入されている。高等教育の学費がほとんど機関補助で賄われる北欧諸国などでは、そもそも学費のための個人補助は必要がない。

（教育ローンへの補助）

能力開発は投資の一種であり、サービス購入時点では大きな費用がかかるが、投資を回収するのは長期間を要する。そこで、資金調達の方法として借入れも重要である。しかし、将来収入の不確実性や担保価値の問題から、市場でローンを組む場合にはリスクプレミアムが高くなる可能性がある。こうした資本市場の機能を補完するためには、公的な教育ローン制度や、民間の教育ローンに対する利子補給、信用保証の供与が考えられる。

多くの国では、奨学金制度とともに、このような教育ローンを通じた個人補助が導入されている。用途は制限されていない場合が一般的であるが、最近の制度改革により高等教

育に係る学費が個人負担となったオーストラリア、ニュージーランドでは学費充当に限定した公的ローンが導入されている。

社会人の職業訓練を対象とした制度としては、例えば、イギリスのキャリア開発ローン（CDL: Career Development Loans）がある。これは、学費の80%まで借入れることができ、少なくとも受講期間中の利払いは政府により負担されるものである。

（税制優遇）

教育訓練への参加を条件として所得控除や税額控除が受けられる制度もしばしば採用されている。納税者しかメリットを受けられない点で、税制優遇、なかでも所得控除は低所得者には不利なバウチャーである。にもかかわらず税制優遇が行われるのは、事務的なコストが低いからにほかならない。補助率としては、定額又は学費の一定割合が考えられるが、所得控除の場合は学費の全額相当分ということも十分可能であろう。

税制優遇は、20歳前後の学生の場合は家族が対象となるが、社会人の教育訓練の場合は通常は本人が対象であり、インセンティブとして機能しやすい。アメリカや欧州の過半の国では社会人に対するこのような制度が導入されている。

（その他の学費補助）

奨学金の名称を用いない学費補助は、特に参加形態に柔軟さが求められる分野、すなわち職業訓練、生涯学習向けに導入されることが多い。もちろん、用途に高等教育機関を含む設計も十分に可能である。

職業訓練に関する一般のバウチャーとしては、アメリカ、イギリス、オランダ、韓国³、台湾などで事例がある。アメリカでは70年代にすでにシアトル、デンバーで低所得者向けの試行が見られる。イギリスでは、若年者向けの制度が91年から開始されている。オランダの制度は高等職業教育カレッジに関するもので、2000年から試行中である。また、韓国のバウチャーは98年から一部地域で試行が開始されているが、失業者を対象としつつ、大学を含む教育機関が参加している。

このような通常のバウチャーに加え、最近ではアカウント方式のバウチャーの試行、導入が相次いでいるが、これについては節を改めて説明する。

3 アカウント方式のバウチャー

ここでは、能力開発バウチャーのなかでも特に国際的な関心が高まっている、個人学習

³ 韓国では、98年に訓練バウチャーが試行された。同制度は失業者を対象とし、大学やその他の教育機関が参加している。初期に多少の混乱があったものの、99年後半にはバウチャー制度が3都市から忠清道（Chungchong province）のすべての都市に拡大された（Kang et al. (2000)）。

勘定 (Individual Learning Account) に代表されるようなアカウント方式のバウチャーにつき紹介する。アメリカでは個人開発勘定の発展が見られるが、欧州においてもイギリス政府が中心となって欧州学習勘定プロジェクト (e-lap: European Learning Account Project) を運営し、オランダ、スウェーデン、スペインのバスク地方が参加して試行結果の情報交換に努めるなど、生涯学習政策の手段として一つの流れを形成している。なお、アメリカ、イギリス、オランダについてはケーススタディで詳しく述べる。

(なぜアカウント方式か)

アカウント方式のバウチャーが注目されるのは、以下のような理由によると考えられる。

第一は、資金利用のタイミング、金額に関する柔軟性である。アカウントの限度額又は残高の範囲内で、複数回の利用ができ、学期ごとの支払い、複数コースの受講、中途での転校等に対応することができる。社会人の能力開発に関するニーズは多様であり、毎年少しずつ時間を見つけては自己研鑽に励むというパターンもあれば、時間と資金を特定の時期に集中投資するパターンもありうる。

前者のようなニーズに対しては、政府からの補助金が毎年少額でも利用でき、未利用の権利は翌年に繰り越せる制度が望ましい。したがって、補助金をプールする何らかの仕組みが有効である。

後者のパターンは学位や高度な職業資格の取得を目指す場合に多いが、伝統的な支援策は教育ローンである。しかし、逆に金融機関に特別の口座を開いて、そこに本人その他の関係者が貯蓄をし、教育を受ける時点で引き出すという制度も考えられる。もちろん、生涯学習のためにはポータブルでなければならず、アメリカの個人退職勘定 (IRA) や確定拠出年金 (401(k)) の「教育版」というイメージが思い浮かぶ。

第二は、被益者の範囲が広いという職業訓練の特徴である。まず、職業訓練は自助が基本とされるので、全額政府補助というのは例外的とすべきである。また、本人や社会だけでなく、雇用主がその恩恵を受ける。したがって、本人の自助努力に政府からの補助金を与えるだけでなく、雇用主も補助を与えるインセンティブがある。そのためには、誰もがお金を振り込んでプールできるような制度が望ましい。

(設計上のポイント)

このような制度の設計に際しては、以下のような点を検討する必要がある。

第一は、アカウント (勘定、口座) の形態である。実際にアカウントの名を冠した制度を導入している国でも、金融機関に設ける「本物の口座」を用いたもの (「貯蓄型」) ばかりではなく、政府機関や企業・非営利団体に設ける仮想的な口座 (「補助金枠型」) によるものも少なくない。貯蓄型か補助金枠型のどちらが望ましいかは、金融機関にとって小口の口座獲得にメリットがあるかどうか、安全資産への貯蓄を奨励すべきかどうか等によるであろう (図表 1 - 2)。

第二は、用途制限の範囲である。この制度の導入の主たる目的を、教育の奨励ではなく、広く資産形成の促進とする考え方もありうる。その場合、人的資本、住宅、個人企業という資産の内訳については個人の裁量に委ねるのが妥当ともいえる。しかし、雇用主にとってはどの資産が選択されるかによって収益率が変わるので、雇用主の参加のためには望ましくない。

第三は、バウチャーに共通の事項である。所得、学歴や就業状態に応じてどのように対象者を絞るか、政府や雇用主からの補助率をどの程度の水準に設定するかなどについて、補助がなくとも教育に参加したであろう者の利用を抑制する一方、できるだけ多くの人的資本が追加的に蓄積されるよう設計する必要がある。また、どのような教育の選択肢があるかについての情報が十分提供されていることも重要である。

(貯蓄型のアカウント)

以下では、実際に導入されたアカウント方式バウチャーを概観しよう(図表1-3)。貯蓄型アカウントの原型は、アメリカの個人開発勘定(IDA: Individual Development Account)である。これは貧困労働者の資産形成を促進し、貧困からの脱却を支援しようという発想で提案された(Sherraden(1991))。基本的にはIRAに似た貯蓄制度であり、能力開発だけでなく、住宅取得や小企業の起業も用途として認められている点に注意を要する。

オランダでは、2001年2月から個人学習勘定(ILR: Individuele Leerrekening)に関する8つの試行プログラムが開始されており、近々結果の評価が行われる予定である。口座は労働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、雇用主の拠出は所得控除の対象となる。

スウェーデンでは2002年1月に個人学習勘定(IKS: individuellt kompetenssparande)が導入される予定である。基本的な仕組みは年金貯蓄、年金保険と同じで、金融機関に貯蓄口座を開設し、優遇と引き換えに用途が教育に限定される。税制優遇のほか、一定の条件を満たす者に2,500クローナのボーナスが与えられる⁴。

(補助金枠型のアカウント)

アメリカでは、失業者や低所得者を対象とした職業訓練のための制度としては、個人訓練勘定(ITA: Individual Training Account)が導入されている。これは、98年に労働力投資法(Workforce Investment Act)が制定された際に補助金の支給方式として盛り込まれ、すでに多くの試行プロジェクトが進行中で、本格実施のため地方レベルの計画も策定されたところである。また、個人訓練勘定の法制化に先立ち、95~97年にキャリアマネジメント勘定(CMA: Career Management Account)の試行が実施済みである。また、連邦公務

⁴ 参考資料2 参照。

員向けの制度として個人学習勘定（ILA: Individual Learning Account）が試行されている。

イギリスの個人学習勘定（ILA: Individual Learning Account）は、2000年に全国レベルで正式導入された補助金枠型の制度である。イングランド、スコットランドといった地域ごとに細部が相違するが、すべての大人が対象であり、一般のコースは20%補助、IT・数学関連のコースは80%補助となっているほか、先着100万人（イングランドの場合）に150ポンドが支給される特典がある。ただし、イングランドでは2001年10月に制度の中止が発表されている。

オーストリアでは、ウィーン市及びオーバーエーステライヒ州（Oberösterreich）で教育勘定（Bildungskonto）が導入されており、雇用者、失業者、休業者等を対象として費用の50～80%が補助される仕組みとなっている⁵。

⁵ 参考資料3 参照。

アメリカ

アメリカでは、高等教育に関する伝統的な奨学金、教育ローンのほか、職業訓練に関するバウチャーの導入が積極的に行われてきている。以下では連邦制度を中心に述べるが、地域レベルで様々な取組みが行われている。特徴的な点として、失業者や低所得者などにターゲットを絞った制度が多いこと、効果的な制度設計を目指して繰り返し試行がなされてきたことが挙げられる。

1 退役軍人援護法による給付

(制度の概要)

アメリカの高等教育・職業教育における代表的なバウチャー・プログラムとしては、1944年に導入された、第2次世界大戦から復員した軍人を対象とした退役軍人援護法(G.I. Bill)に基づく給付制度が挙げられる。

G.I. Billは朝鮮戦争やベトナム戦争の退役軍人にも適用され、政府補助の内容等は都度変更されてきているが、初期の規定では、単身者の受給額は年間550ドルで、大学の授業料に加えて、生活関連の費用まで含んだものとなっている。

現在、中心となっているのはモンゴメリー-G.I. Billの現役教育援助プログラム(MGIB)で、85年6月末日以降に現役であった者のうち希望者を対象とした拠出制の給付制度である。また、85年7月以降に6年間の予備役に登録し訓練を受ける者を対象とした、選抜予備役教育援助プログラム(MGIB-SR)という制度も用意されている。これらはいずれも資格取得後10年以内に最長36ヶ月間の給付が受けられ、毎月の給付額はMGIB-SRではフルタイムで208.93ドルとなっている。

(政策効果)

G.I. Billは一部のエリート層からより広い層に対して高等教育の門戸を開放したという意味において、最も成功した政策の一つであると広く認識されている⁶。47年のピーク時には、全学生の半数⁷を支援したほどであった(50年における総利用人員は約250万人に達している)。また、ある調査によれば、第2次世界大戦に従事した退役軍人の1/5はG.I. Billがなければ大学に入学できなかったと報告されている(Olson(1974))。

さらに、G.I. Billは教育機会の拡大をもたらしただけでなく、同制度がなければ高等教育を受けられなかったと考えられる多数の個人を労働市場に出るのに十分なレベルに育て上げた点でも評価されている(Jongbloed and Koelman(2000))。G.I. Billによる高等教育

⁶ この項の以下の記述は、特に断らない限り Hauptman(2000)による。

⁷ 朝鮮戦争当時は女性の進学率が増加した影響を受け、G.I. Billによる入学者の割合は相対的に減少している。また、ベトナム戦争後では、G.I. Billによる入学者の割合は全体の1/10以下に減少している。

機会の拡大は、結果的に退役軍人の雇用可能性の向上につながっている。導入当時は大学の質の低下が懸念されたが、多くの退役軍人が年長で、戦争の経験を通じて勉学に対する高い動機を有していたことが質の低下を回避した。

なお、G.I. Bill の成功要因としては、給付額等のプログラム・デザインが数百万の退役軍人に進学を誘因を与えるのに十分なものであったことや、住宅や各種の生活関連サービスなど、州政府や学生を確保したい教育機関（student-hungry institutions）が広範囲に渡る支援サービス⁸を提供したこと、申請者の適格性を判断する指標が軍務に服した期間等、非常に簡潔なものであったため、管理が容易であったこと、州の機関によるプログラム内容と参加者に対する厳密かつ継続的な監督体制があったこと（Davis (1983)）などが指摘されている。

2 ペル奨学金

（制度の概要）

ペル奨学金（Federal Pell Grant）は、返済の必要がない資金援助で、低所得世帯の大学学部学生を対象としている。具体的には、学生の家族による支払いが期待される金額（EFC: Expected Family Contribution）⁹が一定の基準を下回った場合に支給対象となる。給付金額は、所得要件である EFC のほか、支払うべき学費、フルタイムかハーフタイムか等に依存する。

99 年度は最大給付額が年間 3,125 ドルに設定されていたが、376 万人が受給し、支給総額は 72 億ドルであった。したがって、1 人平均受給額は 1,915 ドルである。最大給付額は近年急速に引上げられており、2000 年度は 3,300 ドルに達している。

（政策効果）

ペル奨学金の目的は低所得世帯に対する高等教育機会の拡大であるが、低所得層の大学入学率は、73 年の 20%から 93 年の 45%に上昇している。また、95～96 年における給付状況を見ると、年収 1 万 5,000 ドル以下の受給者が多く、特に、親から独立している学生では 76%を占めている。さらに、授業料に対する寄与度が低所得者ほど高くなっている（図表 2 - 1）。このように、低所得世帯に対する高等教育機会の拡大という所期の目的は概ね達成していると判断できる。

ただし、大学入学率の所得による格差は依然として大きく、低所得世帯の大学入学率は

⁸ G.I. Bill の高等教育の寄与度が徐々に低下した理由の一つには、州政府や教育機関による広範囲に渡る支援サービスが施されなくなったことがある。

⁹ 議会が定めた公式（formula）があり、世帯収入やその他の資産、世帯構成などによって判断される。また、学生が 24 歳未満の場合は家族の支払能力から算定されるが、24 歳以上の場合、自立しているとみなされ、学生本人の支払能力から算定される。

高所得世帯の半数程度¹⁰に留まる。また、近年最大給付額を増額し続けているにもかかわらず、学費等の総費用に対するペル奨学金の寄与率は低下傾向にある（79年から96年の期間において、4年制公立大学では80%から40%¹¹へ、私立では40%から20%以下へと半減している）。さらに、ペル奨学金は返済の必要がないため、債務不履行という事態には陥らないが、教育機会の拡大を実現する一方で、教育課程の修了や学位の取得に至らない受給者が少なくないという問題も抱えている。

また、同制度では給付額を算定する上で学費等のコスト（cost of attendance）¹²が事実上考慮されていないため、連邦政府学生ローンに比べ大学の授業料に与えた影響は少ないが、これを主な収入源としている営利学校（proprietary school）の成長に重要な役割を果たしたとされている（同制度がなければ存続が難しかったと考えられている）。なお、教育機関の種類別に給付状況を見ると、営利学校については、87～88年の26.6%をピークに低下傾向にある（95～96年における構成比は、公立学校が68.7%、営利学校が18.8%、非営利私立学校が12.5%となっている）。

3 連邦政府学生ローン

学位や免許につながる教育に対する連邦政府の主なローン制度（これらを総称して連邦政府学生ローンと呼ぶこととする）には、学生本人を対象とする直接及びFFELスタッフオードローン（Direct and FFEL Stafford Loans）、親を対象とするPLUSローン（PLUS Loans）、返済スケジュールの異なる複数の連邦政府学生ローンを整理統合するための整理ローン（Consolidation Loans）がある。

（制度の概要）

スタッフオードローンには、政府が学生に直接貸し付ける連邦直接学生ローン（Federal Direct Student Loans）と、民間を通じて貸し付ける連邦家族教育ローン（FFEL: Federal Family Education Loans）があるが、資格要件、貸付内容等は同じである。

まず、対象は学位や免許取得につながる教育で教育省の基準を満たすコースを受講している学生である。ただし、ローンには利子補給付きとそうでないものがあり、利子補給付きのローンの借入資格は、学費等の総費用からEFC及び奨学金受給額を控除した財政的必

¹⁰ 低所得世帯の大学入学率が高所得世帯の半数程度に留まっている要因としては、多くの大学が定員を設定していることと、特にペル奨学金の受給者である学生の占有率が低く、収入源としても重要視されていない私立大学の授業料改定において、ペル奨学金の給付額が考慮に入れられず、多くの低所得者にとって授業料が高い障害になってことが挙げられる。

¹¹ Department of Education, “Biennial Evaluation Report, Fiscal Years 1995-1996”によれば、公立の4年制大学において、86～87年では最大給付額が平均授業料の約1.6倍であったが、95～96年では平均授業料の約8割に低下したとの指摘もある。

¹² 議会が定めた公式（formula）によって決定される、学校へ行くために必要とされる年間総費用（授業料のほか、教科書代、寮費、交通費等を含む）。

要度に基づき判定される。利子補給付きの場合、一定の返済猶予期間が与えられ、その間の利子分が政府によって負担される。

貸付額は、親と同居している学生は1年目 2,625 ドル、2年目 3,500 ドル、3年目 5,500 ドルであり、独立している学生はそれぞれ 6,625 ドル、7,500 ドル、10,500 ドルとなっている。貸付は学校を通じて支払われるが、授業料や寮費等に充てた残額は小切手か現金で支払われる。

金利は 8.25%以上とまらない範囲で毎年改訂される。加えて、最高 4%の手数料が徴収され、これがローンの保証費用に回される。他方、返済に際しては、初回～60 回目までの利子分は税額控除の対象となる。

PLUS ローン、整理ローンについても、それぞれ政府直接ローンと FFEL ローンがある。これらのローンは利子補給のオプションがないほか、PLUS ローンについては金利の上限が 9%となっておりスタッフォードローンと比べ条件が不利である。

(政策効果)

連邦政府学生ローンは適用範囲の拡大等を受け、資金規模も年々拡大し、90 年代の後半には年 300 億ドル以上に達した。

資金規模及び適用基準の拡大は、過去 20 年において授業料が上昇したにもかかわらず、大学全体に占める私立学校のシェアの安定化に寄与している。ただし、連邦政府学生ローンは現在総コストの 1/3 程度に相当するが、同制度が授業料の高騰を招いた要因であるとの指摘もある (Hauptman (2000))。一方で、議会からの指示を受けた教育省下の国立教育研究センター (National Center for Education Statistics) の調査では、連邦政府学生ローンと授業料高騰との関係を立証するに十分なデータはないとの結論を得た、との教育省による見解も示されている。

また、連邦政府学生ローンは、ペル奨学金と同様、営利学校の成長に重要な役割を果たしたとされるが、多くの営利学校は乱用と批判されるほど各種学生支援策の活用に積極的である。営利学校は、ローン総額では全体の 5%にすぎないが、参加機関数の約 5 割を占めている (図表 2 - 2)。問題は、営利学校は債務不履行に陥る率が高いことである¹³。

債務不履行の事態を重く見た議会は、債務不履行に陥る率が一定の基準を超える学校の資格剥奪を実施するなどの罰則規定を制定した。学生の学校卒業後 2 年の段階での債務不履行率が 80 年代後半には 22%にまで上昇したが、罰則規定が奏功し、現在では 5.5%にまで低下している。ただし、近年の債務不履行率の低下には、こうした政策努力に加え、90 年代の持続的好景気により債務者の返済能力が向上したことも寄与している。

なお、特に低所得層を対象としたペル奨学金と異なり、連邦政府学生ローンの適用基準はより広い層を対象としたものとなっているためか、同制度の評価に関する既存文献にお

¹³ 営利学校における債務不履行に陥る率は、非営利学校の数倍であるとの指摘もある。

いては、学生の進学率などローン受給者側の視点よりも、それを収入源としている大学側の視点で主に分析がなされている。

4 税額控除制度

(制度の概要)

97年における納税者救済法 (Taxpayer Relief Act) の制定により、税額控除の形のバウチャーである HOPE 奨学金 (HOPE Scholarship Credit) と生涯学習クレジット (Lifetime Learning Credit) が導入された。

HOPE 奨学金は、世帯所得が 50,000 ドル (共働き世帯の場合は 100,000 ドル) 未満の世帯に対して、学費の最初の 1,000 ドル全額と次の 1,000 ドルの半額、すなわち総計 1,500 ドルを税額控除する制度である。対象は学部 1、2 年生等で、控除額については所得に応じた減額がある。

一方、生涯学習クレジットは、世帯所得が 50,000 ドル (共働き世帯の場合は 100,000 ドル) 未満の世帯に対して、学費の最初の 5,000 ドルに対して 20% の税額控除を認めるものである (2002 年からは最初の 10,000 ドルに対して 20% の税額控除)。対象は学部 3 年生以上、大学院、社会人を含み、控除額については所得による減額がある。

97 年度における両制度の導入後 2001 年度までの 5 年間に、年平均 70 億ドル、総額で 350 億ドルが予算措置されたが、年平均 70 億ドルという額は 97 年度におけるペル奨学金の総支給額 60 億ドルを上回る規模のものとなっている。

(政策効果)

生涯学習クレジットと HOPE 奨学金は、比較的近年の導入であるため、十分な政策評価がなされているとは言い難い状況であるが、同制度が与える影響等についての予測と分析が若干見られる¹⁴。

まず、従来、ハーフタイムに満たない就学であるため、ほとんどの連邦政府による学生支援策の資格を得ることができなかった、キャリア向上や自己実現を目的とした社会人学生等が、最も制度の恩恵を受ける層であると認識されている。

一方、生涯学習クレジット、HOPE 奨学金とも、給付額が比較的少ないため、財政負担も少なく済み、大学の授業料決定に与える影響も小さいと考えられている (連邦政府学生ローンの影響ほど大きくないと考えられている)。教育省は 2002 年における最大受給者数を 1,400 万人と見積もっているが、その場合の総給付額 100 億ドルは授業料等の総コストの 10% に満たず、コース終了後に支払われることもあり、大学の授業料決定に与える影響は軽微であると見られている。

¹⁴ この項の以下の記述は、特に断らない限り Hauptman (2000) による。

また、受給者と大学に対して一連の報告を法律で義務付けているため、同制度が乱用される可能性も低いとされる。

5 シアトル・デンバー所得扶助実験

70年から78年において、シアトルとデンバーの一部地域で、教育訓練について、カウンセリングのみ、カウンセリングと費用の半額補助、カウンセリングと費用の全額補助、という3つの支援形態が試行された（SIME/DIME: Seattle-Denver Income Maintenance Experiments）。同制度は低所得者の雇用可能性の向上を目的としたものであったが、参加者の条件は年収が9,000ドル以下（4人家族の場合）、年少の子供を持つ者で、兵役に就いていない18～58歳の世帯主であった。支援形態については参加者の希望ではなく、任意に振り分けられた。

適用対象の教育訓練コースの範囲は広く、期間も最長6年までに及ぶが、実験の結果、支援内容が手厚いグループの方が教育訓練への参加率も高くなった。他方、教育訓練への参加と収入の間には関係が見出せなかった。適用対象の教育訓練コースが広範囲に及んだことやカウンセリング内容が直接的ではなかったこともあり、参加者が労働市場の展望について過度に楽観的となり、能力に不相応なポストを狙ったことが原因と指摘されている（Dickinson and West (1983)）。

6 個人開発勘定

（制度の概要）

個人開発勘定（IDA: Individual Development Account）は、もともと住宅取得支援策やIRAなどの政策が中流階級の資産形成に役立ってきたのに対し、貧困労働者（working poor）にはメリットが乏しかったことを踏まえ、これらの人々にも従来の所得保障を通じた対策に加え、資産形成の支援策を講ずることにより貧困からの脱却を促進しようとしたものである（Sherradon(1991)）。

自治体レベルでの取り組みが中心であり、具体的な仕組みは多様であるが、基本的にはIRAに似た貯蓄制度であり、能力開発だけでなく、住宅取得やマイクロビジネスの起業も用途として認められることが多い。利用者には資産形成に必要な経済教育がしばしば義務付けられる。

この制度は2000年時点で250以上のコミュニティで存在、5千人以上が利用している。また、28州はこの制度を臨時生活扶助（TANF: Temporary Assistance for Needy Families）のプランの一つに加えている。98年には連邦レベルで自立資産法（Assets for Independence Act）が成立し、その下で5年間の試行が実施中であり、2003年までに3～4万人の貧困労働者に適用される計画である。なお、連邦政府からの最大補助額は、1個人に対しては2,000

ドル、1世帯に対しては4,000ドルとなっている。

これらの口座には、雇用主、ボランティア団体等からの拠出、引き出しまでの金利非課税、生活扶助の資産調査に際しての残高不算入がある。拠出はマッチングの形で行われる。すなわち、本人の預け入れに比例した金額が払い込まれる。

最も代表的な試行プロジェクトである「アメリカンドリーム実験」(ADD: American Dream Demonstration)においては、14の独立したプログラムがあるが、すべて民間の非営利組織(13団体)によって運営されている¹⁵。マッチング率は1:1から1:7(本人の貯蓄1ドルに対し団体の拠出7ドル)までプログラムによって多様であり、貯蓄の用途や本人の属性ごとに設定されることもあるが、平均的には1:2となっている。

(政策効果)

「アメリカンドリーム実験」の評価レポートはいくつか公表されており、個人開発勘定が、貧困者等の能力開発を含む投資を大きく促進することが分かっている。2000年6月末までに14のプログラムにおいて合計2,378人が口座を開設したが、そのデータに基づく最新の分析結果は以下のとおりである(Center for Social Development (2001))。

- ・ 口座開設者の純貯蓄額は平均約25ドル(中位数約18ドル)、純貯蓄残高は平均353ドル¹⁶。
- ・ 平均マッチング率を1:2とすれば、月平均約75ドルのペースで口座に資金が蓄積。
- ・ これまでのペースが続けば、マッチング枠の67%が利用される見込み。
- ・ 引き出された資金の用途は、住宅取得31%、マイクロビジネス20%、住宅修繕18%、中等後教育16%¹⁷。
- ・ 口座開設者の16%が指定された用途のために預金を引き出す前に解約。

このように個人開発勘定の成功を裏付ける事実が明らかになるにつれ、同制度に対する社会的関心が増し、貧困労働者の資産形成の手段としてだけでなく、雇用主が採用と定着化のための手段として注目し始めている。他方、同制度を大規模に導入するためには、企業部門が積極的な役割を果たすことが必要である。特に、仕事に関連した能力開発への利用促進を図るためには、教育訓練に対する適切な情報提供が重要であり、雇用主がその役割を担うことが期待されている。

7 個人訓練勘定

(キャリアマネジメント勘定)

現行の個人訓練勘定に先立ち、95年から97年にキャリアマネジメント勘定(CMA :

¹⁵ 参考資料4参照。

¹⁶ なお、口座開設時における本人の銀行預金残高は中位数で125ドルであった。

¹⁷ 指定された用途のための引き出しに占める割合。その他の引き出しにはマッチングが適用されない。

Career Management Account) が試験的に導入された。これは、職業訓練パートナーシップ法 (JPTA: Job Training Partnership Act) の下で、連邦労働省の支援により 13 の地域において非自発的離職者 (dislocated worker) を対象として実施されたもので、伝統的な方式とアカウント方式の有効性を比較することを目的としていた。

その結果を見ると、アカウント方式は伝統的な方式と比べて教育訓練コースの修了率 (それぞれ 85%、79%)、修了 13 週間後の賃金上昇率 (それぞれ 5%、2%)、参加者及びスタッフの満足度についていずれも高くなっている。また、同制度では、最大で 1 人当たり 2,700 ~ 10,000 ドルが給付されたが、給付額が高いほど良好な結果を生むという関係は弱かった。他方、このような形で個人が利用できる上限額が設定されると、そうでない場合と比べ、授業料だけでなく書籍や交通費等に資金の使途が広がりやすいことが分かった (Barnow (2000)、Patel and Savner (2001))¹⁸。

(現行制度の概要)

アメリカでは、98 年における労働力投資法 (Workforce Investment Act) の制定に伴い¹⁹、個人訓練勘定 (ITA: Individual Training Account) が導入された。同法の定める諸施策の推進は、州労働力投資委員会 (SWIB: State Workforce Investment Board) 及び地方労働力投資委員会 (LWIB: Local Workforce Investment Board) が中心となって行う。また、個人が適切な選択を実現できるよう、各州には最低 1 つ以上のワンストップ・センターが整備され、訓練を含むすべての雇用関連サービスの一元的な窓口となっている。なお、労働力投資法の実施に係る連邦からの資金の流れは、成人向け 9.5 億ドル、非自発的離職者向け 13 億ドル、若年向け 10 億ドルである。

旧法 (職業訓練パートナーシップ法) の下では、通常、各地方の民間産業協議会 (PIC: Private Industry Council) が地域の教育訓練機関や非営利組織などにプログラムの実施を委託し、訓練参加者は契約されたプログラムのいずれかに参加するのが基本であったが、労働力投資法では、個人訓練勘定を活用して個人が自らのニーズにあった訓練を選択、購入することになり、契約による委託プログラムは例外と位置付けられている。

労働力投資法は非自発的離職者だけでなく幅広い層を対象としているが、訓練サービスについては、カウンセリング求職・就職支援やケースマネジメントなどの他のサービスを受けた上で、なお就職や雇用維持が困難であると判断された場合に初めて受けることができる。その上、ベル奨学金など他の資金が利用可能でないこと、又は可能であってもそれだけでは不十分であることが前提である。個人訓練勘定による訓練は「最後の手段」と位置付けられているのである。この点については連邦基準²⁰が定められており、それを踏まえ

¹⁸ ただし、制度設計上のミスであるが、CMA のアプローチの方が参加者一人当たりの費用を多くかけていたため、両アプローチの純粋比較が困難になっている。

¹⁹ 参考資料 5 参照。

²⁰ 参考資料 6 参照。

て各州、地区で具体的なルールを決めることとされる。

また、訓練サービスを選択する際には、個人の主体性と説明責任が厳しく要求される仕組みとなっている。まず、訓練の目的は就職（貧困労働者の場合は転職）であるので、自分の目指す職種、ポストの求人が十分存在することを自ら示さなければならない。さらに、選択した訓練機関のコースが就職率等の実績から判断して十分効果的であることを示さなければならない。他方、ワンストップ・サービスの側では、個人がこれらの責任を果たすことができるよう、労働市場の動向や訓練機関の実績に関する情報を提供する体制となっている。就職という目的の明確化、個人の自己責任、情報提供による支援という 3 つの要素が徹底的に追求されたシステムであるといえよう。

いったん勘定の設定が行われると、実際の資金支給形態としては、口座振込み、クーポン券、小切手、デビット・カード等の方法がありうる。また、訓練の進捗、訓練後の就職状況などの経過報告が義務付けられている（図表 2 - 3）²¹。

以上のような大きな枠組みの中で、具体的なターゲット層や適用期間、支給額、支払方法、対象プログラム²²等については、州委員会や地区委員会独自の判断・運用が可能となっている²³。

例えば、地方委員会は各地区における雇用情勢や労働需要等をベースにターゲット層を設定するが、メリーランド州のモンゴメリー郡では、最も優先順位の高いターゲット層として、高卒資格を有しない者や障害者、過去に複数の職を失った者、40 歳以上の者、言語（英語）レベルが十分でない者が挙げられている。また、同制度の具体的な仕組みについていくつかの地区から情報を収集した結果によれば（Patel and Savner (2001)）、支給額は数千ドル、期間は 1～2 年又は設定なしが標準的である。ただし、上限 1 万ドルや上限の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（図表 2 - 4）。

なお、訓練機関は州委員会が認定したリストから選択しなければならない。高等教育法が規定する 2 年制、4 年制の大学や全国見習訓練法に基づくプログラムは自動的に認定されるが、その他の機関については就職率等の実績が一定の基準に達しているかどうかを踏まえて個別に判断され、供給側に対しても厳しい品質管理を行っていることが分かる。

（ 2 つの実験プロジェクト ）

同制度の公開実験のための連邦から地方への支援策として、労働省は、望ましいシステムの在り方を探るための補助金（ITA/Eligible Provider Demonstration Grants）と、カウンセラーの役割を考えるための補助金（Grants for Implementing Individual Training

²¹ 参考資料 7 参照。

²² 一例を挙げると、他の州の訓練機関が提供するプログラムについて個人訓練勘定の使用を許可するケースもある。

²³ 州労働力投資委員会と地域労働力投資委員会双方に判断する権限があるが、ほとんどの州では地域労働力投資委員会に判断を任せている。

Account) の 2 種類の制度を措置した。

前者は 13 の州に対して、各 43 万ドル～50 万ドルの補助金を与えるもので、総額 640 万ドルに及ぶものとなっている。特に焦点を当てて検討すべきポイントとして、管理システムの開発、計画プロセスへの訓練機関や他の関係者の参加、利用者中心のアプローチを支える職員の訓練育成が掲げられている。

この補助金を受けて公開実験に参加中の各州の報告によれば、次の 3 つの分野で多くの州から実施上の課題が指摘されている。第一は、地域間の調整や格差への対応である。州レベルでの基準と各地区の自主性をどう両立させるか、人口密度の低い地区で個人の選択をいかに確保するかが課題である。第二は、財源問題である。連邦からの財政資金が限られているなかで、切実な訓練ニーズがある者が制度から漏れないよう、別途資金を手当てする必要がある。第三は、訓練成果のチェックの円滑な実施である。特に、訓練機関側にはデータ開示への抵抗が根強く、これら機関の協力を得つつ信憑性の高いデータを入手することの困難さが問題となっている²⁴。

また、後者は 6 つの地区に対して、各 62 万ドル～75 万ドル、総額 430 万ドルの補助金を与えるもので、労働省が州政府の支援を得て 2001 年より開始した個人訓練勘定の試行実験²⁵に参加した地区が対象となっている。同実験では、個人訓練勘定の運営方法について、個人が自由に選択できる方法から確実に成果を導き出せる選択に限定する方法まで、訓練内容の選択における個人の裁量性の大きさから分類した 3 形態²⁶を設定した上で、6 つの地区を各方法に割り当て、公開実験を通じてどの形態が最も効果的であるか、訓練参加者の選択を管理する上でカウンセラーの役割は如何にあるべきかを検証することとしている。

同実験においては、利用者の選択の幅を拡大することと、財政資金による投資（補助金）からの収益（訓練成果）との関係について、試行結果から一定の回答を導き出そうとすべく、制度設計に配慮がなされている。同実験に参加している州及び地区は試行実験の結果から、どのアプローチが最も相応しいのか、スタッフや訓練に関わる諸資源の効果的な割り当てはどのようなものかを判断して、本格実施へ向けた制度設計につなげる予定となっている。

（期待される政策効果）

個人訓練勘定では、主に、「教育訓練の機会拡大」、「労働者の能力開発への取組みや雇用可能性向上への動機付け」、「州と州内各地区のパートナーシップ醸成による効果的な能力開発システムの整備」、「良質な労働力の育成」が政策目標とされていた。同制度の試行実験についての評価レポートは未だ公表には至っていないが、補助金を受けて公開実験に参

²⁴ 参考資料 8 参照。

²⁵ 試行期間はおよそ 36 ヶ月に及ぶ。また、参加者の登録は 2001 年 7 月より開始された。

²⁶ 参考資料 9 参照。

加した各州による現在までの進行状況についての報告や現地調査²⁷の結果等より、期待される効果がある程度推察される。

まず、「教育訓練の機会拡大」については、導入地区により適用条件は異なるものの、従来までの枠組みでは能力開発の機会に恵まれなかった層にアカウントを付与した事実や、労働力投資法の規定において個人訓練勘定とペル奨学金等との併用が認められていることから、同制度が真に訓練を必要とする者に対し機会を広げるものと期待される。

次に、「労働者の能力開発への取組みや雇用可能性向上への動機付け」については、コース選択に至るまでのカウンセラーとの協議等が、受講者である労働者個人の能力開発やキャリアプランの明確化を促進するものと考えられる。特に、地方労働力投資委員会は各地区における雇用情勢等をベースにターゲット層や訓練コースを設定しており、かつ受講者個人の主体性と説明責任が厳しく要求される仕組みとなっているため、受講者が能力開発を漠然と行うのではなく、カウンセラーとの協議やコース受講を通じて雇用可能性という概念・状況を自覚する機会も少なくないと考えられ、この意味から、同制度が労働者の好ましい意識変化を促す環境を提供すると判断できる。また、これにはワンストップ・センターが果たす役割も大きいと考えられる。

さらに、「州と地区のパートナーシップ醸成による効果的な能力開発システムの整備」については、労働力投資法自体が連邦レベルの労働力開発システムを見直し、州や地区レベルに政策の決定権を委ねることを意図していたわけであるが、個人訓練勘定は州と地区の連携を図りつつ、当該地区の雇用情勢等にリンクした能力開発を促進することになった。アカウントの適用条件等、州や地区独自の判断・運用を可能とした柔軟性、裁量性の大きさが制度設計の自由度を広げ、能力開発システムの実効性²⁸を高めることにつながると期待される。

また、連邦による州・地方の公共職業訓練に対する成果管理は従来から制度的に実施されてきており、旧法下でも技能習得度や就職率、賃金、定着率等の指標によって地域の事情に応じた成果基準が設定²⁹されていたが、労働力投資法においては、それらの指標に加え、顧客満足度³⁰が指標化されることとなった。訓練参加者のニーズに相応しい公共職業訓練の在り方や、訓練ニーズと当該地区の労働需要等とのマッチングを如何に図るかという点に対して、従来にも増して配慮がなされている。

なお、公開実験に関しては、いずれ訓練参加者の成果を雇用や所得との関係から、州賃金記録や他の管理記録等も活用しながら詳細に分析・評価されることとなっている。パウ

²⁷ (株)富士総合研究所が2001年11月に実施した現地調査による。

²⁸ 制度設計の自由度を与えることに加え、職業訓練の運営体制の見直しを実施したことが、能力開発システムの実効性を高めることにつながっているとの指摘も見られる。一例を挙げると、旧法下では、民間産業協議会の開催・運営は自主的なもので、委員の部下が代理人として出席するなど形骸化が進んでいたが、この反省を踏まえ、個人訓練勘定を含む全ての労働力投資法下のファンド・プログラムの管理を地域労働力投資委員会の責任と位置付け、同会の開催・運営についても一定の規定を設けている。

²⁹ 成果の達成度合いが、州及び地方に対する連邦政府補助金の算定基準の一つとなっている。

³⁰ 受講者の満足度の収集についても、ワンストップ・センターが担うことになっている。

チャー制度はその成否が制度設計に拠ることが多く、特に、能力開発のための訓練受講を
使途とするバウチャー制度においては、選択の自由拡大を実現しただけでは投資（個人へ
の補助）に見合うだけの成果が得られるどうか不明なため、どのようなアプローチがよ
り効果的な制度設計であるかという点に対し、同実験の結果が待たれるところである。

8 個人学習勘定

（制度の概要）

個人学習勘定（ILA: Individual Learning Account）は、個人訓練勘定を連邦職員に適用
したものである。

99年1月に設立されたタスクフォース（Federal Training Technology Task Force）にお
いて、連邦政府での個人訓練勘定（ITA）の適用範囲や実効性を検証するにはより多くの実
績データ³¹が不可欠であるとの認識のもと、試行プログラムの実施が提唱されたが、その際
に個人学習勘定（ILA）へ改称されている。

この提案を受け、職員管理局（OPM: Office of Personnel Management）の主導のもと、
連邦職員を対象とした試行プログラムが実施されることとなったが、当初13機関が参加を
表明したものの、1機関は財源不足で離脱したため、最終的には12機関による15のプラ
ン³²が採用された。

個人学習勘定の適用条件としては、訓練技法による制限は何ら設定されていないが、公
務に直接関係する知識や技能、能力の開発に活用すべきとされた。また、職員管理局のガ
イダンスにおいては、個人学習勘定は各機関の教育訓練制度を補完する手段として説明さ
れた。なお、プログラム参加者に対する支援方法としては、受講料の補助、受講に必要な
公務時間の削減、両者の組み合わせ、の3タイプが選択できることとされた。

2000年1月における試行計画の提出を経て、ほとんどのプログラムは2000年3月に開
始され、最初の評価が2000年9月³³になされている。

（政策効果）

全職員を対象としたものから特定の職務・職位・技能レベルの職員を対象としたものま
で、各機関のプログラムごとに対象となる職員グループは異なるが、概ね共通する政策目
標として、「能力開発に対する職員の自覚の醸成」や、「職員に対する継続的あるいは柔軟
な教育訓練機会の付与」、「職員及び当該組織のパフォーマンスの向上」等が掲げられた。

評価結果によれば、試行プログラムに参加した各機関からは、前述した政策目標の達成

³¹ タスクフォースでは、ペンシルバニア州政府やイギリス等の諸外国の政府部門における個人訓練勘定の
先進事例を調査したが、それらの政府部門への適用について評価を下すに十分なデータではないと判断し
た。

³² 12機関のうち、2機関は複数プログラムの実施計画を提示した。

³³ 同時点での個人学習勘定への参加者は約6,000人に及んだ。

度から判断して個人学習勘定は実効性に優れるため継続すべきであるとのコンセンサスが得られている³⁴。すでに数機関がプログラムを継続し、2002 年度に予算措置を講じている事実からも、政府部門におけるアカウント方式の能力開発バウチャーが一定の効果を持つものであると判断できよう。

なお、各機関からの評価結果を受けて、職員管理局は、全政府部門において個人学習勘定を導入すること、試行に参加した機関と協力して指導を強化すること、コンサルティングとネットワーキングを通じて各機関における取組みを支援すること、の必要性を提言している。

³⁴ 参考資料 10 参照。

イギリス

イギリスでは、高等教育、職業訓練とも教育技能省（DfES: Department for Education and Skills）が一体的に所管しており、「教育は最良の経済政策」と位置付けられている。能力開発分野でのバウチャー制度は、若年向け職業訓練と一般成人向け生涯学習について導入経験がある。なお、イギリスの労働市場では、全国職業資格（NVQ: National Vocational Qualification）が重視されている³⁵。これは、細分化された職種ごとに5段階（1が最低、5が最高）があり、職場における評価を通じて認定される。

1 若年クレジット

（制度の概要）

イギリスでは、義務教育年齢終了後（16歳）進学しない若年者向けの職業訓練を充実させる必要性が認められ、1983年から16～17歳を主な対象に、職場中心に行う若年訓練（Youth Training）³⁶が導入された。同制度はNVQレベル2相当の基礎的な職業訓練で、地方の訓練企業協議会（TEC: Training and Enterprise Council）³⁷から委託された機関において実施される。また、95年9月には、16～18歳を対象に、NVQレベル3に相当する技能者や下級管理者の養成を目指す若年技能訓練（Modern Apprenticeships）が本格的に導入³⁸されている。

さて、16～17歳の若年者を対象とする職業訓練バウチャーである若年クレジット（Youth Credit）は、91年にイングランド、ウェールズ、スコットランド³⁹の11地域で試行プログラムが実施された。その後、96年には正式の制度として導入されている。若年クレジットの目的は、若年者に権利意識を自覚させることで資格に基づいた訓練への動機付けを図ること、職業やガイダンスに係るサービスの改善を促進すること、レスポンスの良い訓練市場を作ること、若年者の選択を拡大することで多くの雇用主の訓練への参加を促すことであつた。

（政策効果）

若年クレジットの効果に関しては複数の分析があるが、同制度が「若年者のニーズに相應る職業訓練市場の創出に寄与したか」という点に関しては否定的な見解が示されている

³⁵ スコットランドに限り、類似の別制度としてスコットランド職業資格（SVQ: Scottish Vocational Qualification）がある。

³⁶ 現政権である労働党政府は、若年訓練については廃止して、これをNVQレベル2に焦点を当てる若年予備訓練（National Traineeships）あるいは失業者対策（New Deal）に含める施策を進めている。

³⁷ スコットランドではLocal Enterprise Company（LEC）。

³⁸ 93年における一部地域での導入後、95年に本格的に導入されている。

³⁹ スコットランドではSkill Seekersという名称で実施されている。

(Coopers and Lybrand (1994)、Hodkinson and Hodkinson (1995))

他方、プログラムが導入された地域とその他の地域において、導入の前後で訓練参加率等の変化にどの程度の差が見られたかを比較した分析では、若年クレジットのメリットを示唆する興味深い結果が得られている (Croxford, Raffe and SurrIDGE (1996))。この分析は、91年に実施された試行プログラムの第1ラウンドに着目し、イングランドとウェールズにおいて、90年と91年に義務教育終了年(16~17歳)に達したコーホート(同時出生集団)のデータを利用したものである。以下、その結果の概要について紹介する(図表3-1)。

まず、若年クレジットは労働力人口に占める就業者・訓練参加者の割合には影響を与えていない。すなわち、失業率を引き下げるという効果はなかった。訓練参加者の割合だけに着目しても、同様に効果がなかったことが分かる。

しかし、参加した訓練プログラムの種類については影響が見られる。第一に、従業員の身分で受ける訓練など、雇用と直接結びついたプログラムへの参加者が多くなった。第二に、政府補助付きのプログラム(若年訓練又は若年クレジット)の割合を増加させる効果があった。第三に、中等教育終了一般資格(GCSE: General Certificate of Secondary Education)のスコアが良好な者(中~高)の政府補助付きのプログラムへの参加を増加させている。反面、GCSEを持たない者の参加は減少している。

また、同制度の導入が職業訓練へのアクセシビリティに関する不平等を緩和し、職業資格の取得に寄与したとの指摘もなされている。

2 個人学習勘定

(試行プロジェクト)

個人学習勘定 (ILA: Individual Learning Account) は生涯学習の奨励を狙った制度で、2000年に全国で正式導入されたが、それに先立ち90年代後半に多くの試行が各地で実施された。試行段階では、金融機関に預金口座を開設する「貯蓄型」が基本で、地方の訓練企業協議会 (TEC、スコットランドでは LEC) から口座開設者に補助金が支払われる仕組みであるが、対象者の範囲、補助の方法、雇用主等との関係等の具体的な設計は多様であった。

試行によって判明した重要な点は、利用者が従来持っていた銀行口座と別に、生涯学習のために口座を開設するという仕組みに問題が多いことである (図表 3 - 2)。例えば、イングランドのグロースターシャー州 (Gloucestershire) におけるプロジェクトの評価レポートは、学習コースの授業料は 300 ポンド以下のものが多く、預金は小口となるので金融機関にとって魅力が乏しいと指摘している (Chessman (2000))。また、スコットランドのグランピアンでは、銀行口座方式が利用者拡大の障害となっていたことが分かった (Scottish Parliament (2000))。

(正式に導入された制度の概要)

以上の経験を踏まえ、2000年に全国的に正式導入された制度は政府に口座を登録する「補助金枠型」のものであった(図表3-3)。その設計はイングランド、ウェールズ等の地域によって細部に相違があるが、基本的な部分は同じである。ここでは、イングランドの制度について概略を説明する。

まず、19歳以上のすべての成人が対象であり、ILAセンターに申し込んで口座を開設できる⁴⁰。口座を開設すると、補助金、税制優遇、情報提供サービスを受けることができる。また、雇用主からの拠出も可能である。

補助の対象となる費用は、受講するコースの授業料のほか、それに伴う登録料や試験、評価、認可に関わる料金、テキスト等を含む。補助率⁴¹は一般のコースについては20%、年間100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ポンドまでとなっている。一般のコースにはネガティブ・リストがあり、趣味・スポーツ関係のコース、高等教育や奨学金等の他の公的補助プログラム、雇用者による報償的なプログラムの一部に適用することはできない。IT・数学関係のコースはポジティブ・リスト方式である⁴²。

また、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回だけ支給される⁴³。

(政策効果)

個人学習勘定では、主に、「教育訓練の機会拡大」、「労働者の生涯学習への取組みや雇用可能性向上への動機付け」、「雇用主による教育投資の拡大」、「良質な労働力の育成」が政策目標とされていた。

また、同制度の評価については、個人学習勘定の仕組みなどプロセス面に焦点を当てた初期での評価、資格取得率などアウトプットに焦点を当てた中期での評価、労働力の質や政府支出などに焦点を当てた長期での評価、の3段階で計画されている。このうち、2001年10月時点において評価結果が明らかなものは、第一段階で実施されたに係る2つのレポート(Owens(2001a, b))であるため、ここでは、これらのレポートと現地調査⁴⁴

⁴⁰ ウェールズ、スコットランドでは対象は18歳以上。また、ウェールズではILAセンターではなく既存のTEC。

⁴¹ 参考資料11参照。

⁴² IT・数学関連のプログラムは基礎的なものに限定されている。教育技能省の見解によれば、雇用可能性の向上により直結する高度なプログラムを適用外としたのは、個人学習勘定が雇用主への補助を意図したのではなく、あくまでも労働者個人への補助と教育訓練機会の拡大を目的としているためである。逆に、高度なプログラムに限定した場合、個人学習勘定は雇用主への直接補助と大差がないものになってしまう、との指摘が見られた。

⁴³ ウェールズは5万人、スコットランドは10万人。

⁴⁴ (株)富士総合研究所が2001年10月に実施した現地調査による。

の結果から政策効果について概観する。

まず、「教育訓練の機会拡大」及び「労働者の生涯学習への取組みや雇用可能性向上への動機付け」についてイングランドの結果を見ると、同制度による支援がなければ受講費用を賄えなかったと回答した者の割合は5割であった。逆に、同制度がなくとも賄えた者は4割強で、これが死荷重に当たる（図表3-4）。同レポートでは、個人学習勘定には所得制限がないので予想の範囲内の数値であるとしている。費用を賄えなかったと回答した者は、当然ながら失業者や無資格者、不利な社会階層に属する労働者⁴⁵に多かった。

また、選択した訓練の総費用を見ると、100ポンド以上200ポンド未満が38%と最も多く、公費負担への依存が高かったことが推察される（図表3-5）。口座開設者がすでに特典を受けられる先着枠を超えた人数に達している事実⁴⁶も踏まえれば、所期の目的は概ね実現できたといえよう。自助努力による受講が困難である者の教育投資への動機付けと機会拡大に同制度が寄与したと判断できる。口座開設者のサービス及びILAセンターのスタッフ⁴⁷に関する満足度についても非常に高い結果が示されている。

他方、イングランドを始めとする各政府では、労働市場への再参加者（Labour Market Returner）や小規模の企業に勤務する労働者、無資格者など、主要なターゲットを設定していた（図表3-6）。しかし、同制度の適用をターゲット層に限定しなかったことや、実際にマーケティングの効果⁴⁸が少なかったこともあり、予想外の口座開設とそれによる政府負担増を招いたことが課題となっている、との指摘が見られた。

次に、「雇用主による教育投資の拡大」については、雇用主による寄付の手続きが煩雑であり、また、教育訓練機関側としても管理負担が増すために雇用主からの寄付を歓迎しなかった事実等に見るように、同制度が雇用主による投資拡大に寄与したとは言い難い。

また、同制度の導入が教育訓練市場に与えた影響としては、教育訓練機関同士の競争を促進したことや、その結果として私立の比率⁴⁹が増したこと、新規参入を促進した一方で一部では悪質な業者⁵⁰の存在が確認されたこと、価格（コース受講料）が上昇した⁵¹こと、などが挙げられる。

さらに、その他の問題として、適用条件の不徹底から本来適用外のコースに対して公的

⁴⁵ 年金生活者や臨時労働者など収入が最小限のレベルに留まる者や、熟練を要しない手仕事に従事する労働者等。

⁴⁶ 2001年10月時点での口座開設者は250万人を超え、このうち230万人がイングランドである。

⁴⁷ 一方で、TECによって管理されるウェールズでは、イングランド、スコットランド、北アイルランドに比べ満足度は低くなっている。

⁴⁸ 口座開設者の大部分は、訓練機関や家族・友人から同制度の情報を得ている。

⁴⁹ 同制度に登録した教育訓練機関数は2001年8月時点で約8,000機関に及ぶが、その7割強が私立である。また、教育技能省の見解によれば、登録外を含む総機関数は約18,000であるが、同制度の導入による新規参入などの影響を受け、私立の比率は増加傾向にある。

⁵⁰ e-learning等を提供する小規模でウェブ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。

⁵¹ 価格上昇を招いた要因の一つには、自己負担額が少ないために受講者が価格の妥当性に対して判断が甘くなってしまったことや、定額給付を狙った175ポンド（＝公的補助額150ポンド＋自己負担額25ポンド）を受講料に設定したコースが急増したこと等が指摘されている。

補助がなされた事実や、受講者に要求される 25 ポンドの支払いがなされなかったこと⁵²等が明らかとなっている。

なお、こうした事実を踏まえ、Owens (2001b)は制度改善のために、以下のような提言を行っている。

- ・ ターゲット層の明確化と訓練機関に対する受入インセンティブの付与
- ・ 割引率（公的補助の割合）の再検討
- ・ 訓練機関に対する適用基準（コース及び受講者個人）の徹底
- ・ 雇用主の積極的な関与（口座への寄付）を促進する方法の研究
- ・ ILA センターのホームページの充実
- ・ 適用外のコースへの乱用防止
- ・ 電話受付スタッフへの規定等の徹底
- ・ 受講者と訓練機関の満足度についての継続的なモニタリング
- ・ 休眠口座のモニタリング

（その後の展開）

また、政府としても、初期の評価結果等を受け、すでに新たな 2 つの試行プログラムを開始している。「コミュニティ個人学習勘定」(Community ILA) は 8 つの地区をベースにターゲット層を限定した制度であり、適用者を限定している点を除けば、公的補助額や受講料の割引率、コース内容等すべて同一のものである。一方、「小企業学習勘定」(Small Firm Learning Account) は従業員数 49 人以下の小企業に勤務する雇用者をターゲットとして、雇用者の教育訓練機会の拡大とともに、雇用主の教育投資支援を目的として、教育技能省と通商産業省 (Department of Trade and Industry) の共同プロジェクトとして実施されている。

イギリス政府としては、こうしたパイロット・プログラムの評価結果や個人学習勘定の中・長期での評価結果を踏まえながら、ILA センターなどに蓄積されたデータ等をもとに各地域毎に労働政策・産業政策上の課題と個人学習勘定の適用者（ターゲット層）をリンクさせたより効果的な制度の実施や、政府レベルと各地域レベルでの役割分担⁵³などを進めていく予定であった。

しかし、2001 年 10 月 24 日、政府はイングランドについて個人学習勘定プログラムの中止を宣言した。今後は新たな口座開設は受け付けず、また、12 月 7 日を過ぎるとコース受講への利用も停止される。その理由として、開設者が予想を大幅に上回り財政資金の有効利用について再検討すべき段階に至ったこと、悪質な業者による詐欺事件が頻発したこと

⁵² 口座開設者の少なくとも 1 割が 25 ポンド以下の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支払わなかったことが明らかとなっている。

⁵³ 一例を挙げると、政府レベルではより広い層を対象とした雇用者支援を実施する一方、各地域レベルではターゲットを絞った支援に注力することなど。

が述べられている。

(イングランドの教訓)

イングランドにおいてこのような事態に至った背景として、150 ポンドの定額給付を行ったことと、教育訓練機関に対するチェックや情報活用能力の弱い層にカウンセリング等の支援を行わなかったことが考えられる。

150 ポンドの定額給付は、確かに利用を促す強力な誘因となった。しかし、自己負担という「痛み」が乏しいために、利用者が事前に調査した上でコースを選択する誘因を奪ってしまった面がある。補助が定率部分だけであれば、こうした問題はある程度避けることができたであろう。

また、150 ポンドという金額そのものは比較的小さいため、事前の調査に多くの時間を費やすことは期待できない。しかし、1 人当たりでは 150 ポンドにすぎないとしても、100 万人に給付するとなれば財政的インプリケーションは無視できない。他方、事前に調査する力が不足している層に対しては、カウンセリング等の支援が必要であろう。さらに、低所得者等に対しては、高率ないし定額の補助もやむをえない。

そこで、教育訓練機関のチェックが重要になる。ところが個人学習勘定では IT・数学以外のコースの指定はネガティブリスト方式であった。これは実績のない業者の新規参入を通じた競争の活性化というメリットがあるが、質の低い業者を排除できないというデメリットも持っている。もちろん、教育訓練機関の選別は利用者が主体的に行うことが原則であるので、指定に当たっての基準は客観的かつ簡素なものとするべきである。

ところで、個人学習勘定を正式導入する前、イギリスでは多くの試行が実施され問題点が判明し対策が講じられていたはずである。にもかかわらず正式導入で初めて悪質業者問題が表面化したことにも注意する必要がある。地域単位の小規模な試行では、関係者の監視の眼が厳しく悪質業者出現の余地は少ないが、全国規模では必ずしもそうではないということである。また、全国規模での問題の発生は、政治問題化しやすいという面も指摘できよう。

バウチャーの有効性は、利用者が的確な情報を入手し、それに基づいて主体的な選択が行われるという前提に依拠している。ところが現実には情報収集が困難な場合や、補助のスキームによっては主体的な選択が行われない場合がありうる。イングランドの教訓は、これらの前提を整えることがバウチャー設計のポイントであることを改めて示したといえる。

オランダ

オランダもバウチャー導入に積極的な国の一つである。現在、高等職業カレッジに関する制度と、生涯学習のための個人学習勘定という2つの試行プロジェクトが進行中である。いずれのプロジェクトについても、教育文化科学省(Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) が中心となって実施している。

1 高等職業教育バウチャー

オランダでは、2001年1月から、高等職業教育においてバウチャーが試行されており、試行期間は2003年までの3年間に及ぶものとなっている。教育文化科学省は、高等職業教育委員会(HBO-Raad) と中小企業協会(MKB-Nederland) の提案を受け、高等職業教育分野においてバウチャーを活用した2つの実験を開始した。

(制度の概要)

オランダの高等教育は、大学、高等職業教育カレッジ、公開大学(通信制大学) に大別されるが、バウチャーが試行されている高等職業教育カレッジでは、農業、教員養成、工業、商業、経営管理、保健、芸術の7つの専攻分野において4年間の職業専門教育が行われる。工業の卒業者は「エンジニア」(ingenieur)、その他の専攻の卒業者は「バカロレア」(baccalaureus) の称号が与えられ、前期課程(propaedeutic stage) の修了者には大学の入学資格が、卒業者には大学院の入学資格が与えられる。

また、高等職業教育カレッジでは、168単位(前期課程84単位 + 後期課程84単位) の履修が必要であるが、授業料の1/4に相当する3,000ギルダーが年間の自己負担額となっている。なお、自己負担分に対しては、パフォーマンス・ローン⁵⁴の利用が可能である。

実験には高等職業教育カレッジ10機関が参加し、学生は前期課程2年間の勉強を終えた後⁵⁵、高等職業教育カレッジにおける勉強を継続するか、バウチャーを適用したカリキュラムを選択することができる。

同コースを選択した場合、学生は後期課程において、中小企業協会に属する中小企業等において就業するが、教育機関と学生、受入企業は、学生が従事する仕事特有のニーズに合致した教育訓練計画を共同で作成することになる。各科目の終了後、学生はカレッジに対して単位分の学費をバウチャーによって支払う⁵⁶が、4年間のカリキュラムの基準を満たせば、単位取得に要した期間にかかわらず学位を取得することができる。

⁵⁴ 当初返済義務のあるローンとして支給されるが、基準となる単位取得条件を達成した場合には返済義務のない補助金となる制度。

⁵⁵ 4年次からの編入も認められている。

⁵⁶ 学生は後期課程の授業料の自己負担分6,000ギルダーと引き換えに84単位分のバウチャーを受給し、コース受講後、単位分の学費をバウチャーによって支払う。

同制度を活用することで、学生側には、より実践的なカリキュラムを通じて雇用可能性を向上させることができる、自身のライフプラン等に合わせた柔軟な学位取得が可能となる、他のカレッジでの単位取得が可能となる、などのメリット⁵⁷がある。

なお、教育文化科学省は、2001年に2つ目のより大規模な試行実験を開始する意向であり、前記した1つ目の試行実験の結果が反映されたプログラムとなると思われる。

(政策効果)

同制度では、主に、「学生の職業能力開発への取組みや雇用可能性向上への動機付け」、「高等職業教育の質の向上」、「中小企業における労働力の確保」が政策目標⁵⁸とされていた。なお、同制度の中間評価については、2001年秋より調査が開始された段階であり、評価レポートは2002年2月に出される予定であるため、ここでは現地調査⁵⁹の結果から得られた指摘を中心に取りまとめる。また、労働力の確保については、パイロット・プログラム開始後、未だ卒業生が出ていない段階にあり評価は時期尚早である。

まず、「学生の職業能力開発への取組みや雇用可能性向上への動機付け」についてであるが、同プログラムに参加している高等職業教育カレッジの後期課程にある全学生数約1万人に対して、同プログラムのコース⁶⁰を選択した学生は2割の2,000名となっている。同プログラムのために用意された資金枠の問題から、参加学生数は定員一杯の2,000名に留まったが、希望者は定員数を上回るほどであった。定員が拡大されれば、学生の参加率(コース選択率)も高まることが予想されている。

オランダでは、高等職業教育カレッジにおいて、バウチャー導入以前の1995年から、週5日のうち、企業での就業4日とカレッジでの勉強1日を組み合わせた二元制度と称するカリキュラムが試行されてきたが、バウチャー導入により後期課程における自己の能力開発に対する学生側の自覚が一層高まったとの指摘が見られた。バウチャー導入が学生の権利意識⁶¹を高めるとともに、能力開発への動機付けを促進したようである。なお、同制度において学生が企業で就業する場合、基本的に就業契約を締結⁶²しており、教育課程に在りながらも、学生には新卒者と同程度の賃金⁶³が得られるというメリットがある。

次に、「高等職業教育の質の向上」については、開始後間もないため、高等職業教育カレ

⁵⁷ 授業料の自己負担比率についての軽減措置は採られていない。

⁵⁸ 同制度が導入に至った背景には、上記した政策目標の他に、カレッジ側による産業界の資金活用や、産業界のニーズを反映させたカリキュラムの整備、パートタイム勤務にある学生からカリキュラムの時間的な柔軟性を求める声があったこと等が挙げられる。

⁵⁹ (株)富士総合研究所が2001年10月に実施した現地調査による。

⁶⁰ 参加10カレッジにおいて、40種類の標準コースを含む50~80種類のコースが提供されている。

⁶¹ 自己への教育投資という概念及びその権利意識が徐々に浸透し、学生の姿勢が変わってきたとの指摘がある。

⁶² 就業契約を締結させる理由の一つには、仮に学生が卒業や学位の取得に至らなくとも当該企業において継続雇用される可能性が高いというメリットを、高等職業教育委員会と中小企業協会双方が認識しているためである。

⁶³ ただし、同制度を通じた収入に対しては、税額控除等の配慮はなされない。

ツジの質を代替するような、後期課程への進学率や学位取得率、就職率、学生側の満足度などの指標として表すことは困難である。しかしながら、同制度が「需要主導の二元制度」(Demand Driven Dual Education)と称されるように、より学生・産業界双方のニーズに相応しい実践的なカリキュラムの整備に寄与していること、高等職業教育カレッジ間の競争を促進しつつあること等を踏まえれば、質の向上を促す効果はあったと判断できる。

なお、オランダの高等職業教育においては、入学資格があれば原則として無選抜で希望の高等職業カレッジに入学できるため、学生の退学率⁶⁴が著しく高いという問題を有しているが、バウチャーの導入は、前述した学生の意識向上と高等職業教育カレッジの質の向上を通じて、高等職業教育における効率的な資源配分⁶⁵を促進する手段としても期待されている。

また、今後の課題としては、学生による選択の自由拡大を一層実現させるためにも、参加カレッジ及びコースの拡大など、バウチャーの適用範囲の拡大が挙げられている。

2 個人学習勘定

(制度の概要)

オランダでは、2000年2月から個人学習勘定(ILR: Individuele Leerrekening)の試行プログラムを開始した(図表4-1)。その目的は、同勘定が雇用可能性と生涯学習という2つの観点から適切な機能を発揮できるかどうかを調べることにある。全体のモニタリングは教育文化科学省の委託により教育革新センター(CINOP: Centrum voor Innovatie van Opleidingen)が担当する。2002年の夏には結果の最終報告が予定されている。

試行は8つのプロジェクトからなり(図表4-2)、実施主体は地方教育センター(ROC)2ヶ所、地方教育局(RBO)3ヶ所、教育基金3ヶ所である。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ギルダーの拠出があるほか、雇用主の拠出は特別控除の対象となる。実際にはプロジェクトごとに対象者の範囲が設定されるが、特定業種の雇用者としている場合が多い。1プロジェクトにつき100~200口座の開設が予定されている。

(プロジェクトの実施状況)

現時点では各プロジェクトとも進行中で結果は出ていないが、レインモント地方教育局

⁶⁴ オランダの高等職業教育においては、1年生の退学率が4割、2年生の退学率が1割にも達し、後期課程に進学する率が入学者の半数程度に留まる。また、仮に単位取得ができず退学したとしても、他のカレッジに容易に移れるため、'Education Hopping'という現象を生んでしまっている。

⁶⁵ オランダでは高等職業教育に係る有限な資源(公的資金や設備、スタッフ等)が、進学率等から見て非効率な前期課程に多く費やされているという、歪んだコスト構造にある。このため、コスト構造を適正化し、雇用可能性の向上により資すると考えられる後期課程の一層の充実を図るためにも、進学率の向上を促すための各種の動機付け策が重要視されている。

の実施状況については中間報告がなされている（CINOP(2001b)）。このプロジェクトは低学歴の雇用者を対象としている点でユニークである。参加者はケースマネージャーの支援により、雇用主の同意の後に訓練コースを決定する。さらに、雇用主及び訓練団体と成績に関する契約を結ぶ。すなわち、訓練コースを好成績で修了すると、より良い職種や役職が約束される。1つの口座には、政府補助 1,000 ギルダールに加え、最低 50 ギルダールの本人負担、最低 950 ギルダールの雇用主からの拠出が振り込まれる。

参加者の募集は雇用者への直接的アプローチを中心とし、地方紙への広告掲載のほか、市役所による福祉給付の受給経験者に対する注意喚起が行われた。雇用主には業界団体を通じて協力要請がなされている。募集ルートが多岐に渡るため、雇用者と雇用主の組み合わせを実現することが地方教育局の重要な課題である。

しかし、対象者を主として小企業の従業員から募集しているため、雇用主のインセンティブという点で困難に直面している。小企業では訓練の重要性を認識していても、従業員にそれを許す余裕がない。雇用主の拠出は特別控除の対象であるが、小企業では利益が非常に小さいからであるという。

結論

バウチャーは個人の「選択」を通じて機関の間の「競争」を活性化させる。高等教育、職業訓練、生涯学習などの社会人向けの能力開発は、個人のニーズが多様であること等から、この意味でのバウチャーに馴染みやすい分野である。実際、我が国でも、日本育英会奨学金や教育訓練給付制度など、広い意味でのバウチャーがすでに存在し、バウチャー導入の是非はもはや論点ではなく、より優れた設計を探ることが課題となっている。

我が国の現行制度を踏まえると⁶⁶、特に重要な点は非自発的離職者、労働市場への再参加者を含む広範な対象者にとっての選択の幅を拡大すること、生涯学習という観点から希望するときに繰り返し学べるようにすること、補助がなくとも参加していたであろう者の割合（死荷重）を縮減することなどである。

こうした認識の下で、アメリカ、イギリス、オランダを中心にバウチャーの導入事例を調べたところ、以下のようなポイントが明らかとなった。

（試行と評価の重要性）

バウチャーの導入に際しては、多くの場合、まず、一部の地域等で試行を実施し、その結果を評価・分析した上で正式な制度へ移行している。制度化された後も、引き続き実験やデータ収集が行われ、設計の手直しに利用されることがある。このような「試行 - 評価 - 導入 - 評価 - 手直し」という流れは、バウチャーのように市場を通じて効果が現れる政策手段では特に重要である。

（「アカウント方式バウチャー」の動向）

現在、この分野で最も注目される形態は「アカウント」（勘定、口座）方式のバウチャーである。その特徴は柔軟性にある。すなわち、アカウントの限度額又は残高の範囲内で、複数回の利用ができ、学期ごとの支払い、複数コースの受講、中途での転校等に柔軟に対応できる。

アカウント方式バウチャーには、設計上いくつかのバリエーションがある。第一は、アカウントを銀行等開設し付利される「貯蓄型」とするか、政府機関等に開設する「補助金枠型」とするかである。第二は、政府からの補助金と利用者の自己負担のほかに、雇用主等の第三者の拠出を認めるかである。この場合は、雇用主等に税制優遇があるのが普通である。

アメリカの個人訓練勘定は、通常の支援サービスでは就職できなかった求職者を対象とし、地域ごとに設定された1人あたり限度額の範囲で、利用者が選択した職業訓練に関する費用がカバーされる。アメリカの制度で優れている点は、教育訓練機関がどのような内

⁶⁶ 我が国の現行制度については、参考資料12以降を参照。

容のコースを用意し、修了者はどの程度就職に成功しているかが提示され、本人が訓練を経て就職に至る明確なシナリオを描くことができる仕組みが備わっていることである。

イギリスの個人学習勘定は、すべての成人を対象とし、広範な学習コースへの参加に定額補助（人数制限あり）と20%又は80%の定率補助が行われる。この制度は国民一般を対象とした点で画期的な生涯学習の支援策であったが、悪質な教育訓練機関の跳梁を許した点で大きな教訓を残した。

オランダの個人学習勘定は試行段階であるが、雇用者の職業訓練を中心とした制度で、雇用主の関与と拠出を前提とし、政府からは定額の補助が行われる。

（諸外国の経験からの教訓）

我が国でアカウント方式バウチャーを検討するとすれば、貯蓄奨励の必要性は乏しいこと等から、補助金枠型が自然な選択であろう。その上で、諸外国における導入状況を踏まえ、アカウント方式バウチャーの設計上の教訓を抽出すると以下ようになる。バウチャーの有効性は、利用者が的確な情報を入手し、それに基づいて主体的な選択が行われることが前提である。その前提を担保するには次の3つの要素が必要である。

第一に、幅広い層を対象とする場合、定額補助や高率補助は避け、相当程度の自己負担を求めるべきである。相当程度の自己負担がなければ、教育訓練コースに関する情報収集、合理的な選択の誘因が生じないおそれがある。これにより、死荷重も小さくすることができる。限られた予算で学習参加を拡大することができる。

第二に、非自発的離職者や低所得者等、自己負担がほとんど困難な対象者には、合理的な選択ができるようカウンセリングを義務付けることが必要である（なお、まとまった訓練費用が必要なコースの場合、教育ローンを申し込み断られたことを条件とすることも考えられる）。

第三に、アカウントが適用される教育訓練コースは、客観的基準による認定を行うとともに、利用者の選択に際しての参考として、資格取得や就職状況等の実績データを提出させることが望ましい。

アカウント方式を含め、諸外国では現在も様々な形のバウチャーの試行が進んでおり、引き続き新たな教訓を学んでいくことが必要である。また、我が国でバウチャーを通じた「選択」と「競争」が拡大するためには、教育訓練機関のデータ開示に加え、公立施設制度の見直しなどバウチャーにフレンドリーな市場環境の整備に努めなければならない。それと同時に、自らアカウント方式など先進的な手法の試行に積極的に取り組み、我が国に相応しいバウチャー制度を構築していくことが求められる。

(参考文献)

Barnow, B. S. (2000), "Vouchers for Federal Targeted Training Programs," Chapter 7, *Vouchers and the Provision of Public Services*, ed. by C. E. Steuerle, R. Reischauer, Van Doorn Ooms and G. Peterson, Urban Institute Press and Brookings Institution Press.

Betcherman, G., A. Dar, A. Luinstra and O. Makoto, (Social Protection Unit, World Bank) "Labor Adjustment, Non-Standard Work, and Employment Programs: Korea in an OECD Context", paper prepared for the "Economic Crisis and Labor Market Reform: The Case of Korea" conference, Seoul, May 18-20, 2000.

Center for Social Development (2001), "Savings and Asset Accumulation in Individual Development Accounts," Washington University in St. Louis.

Chessman, K. (2000), "Learning Accounts - working in partnership with a finance institution," International Conference organized by OECD and Development and Human Resources Development Canada, 7-8 December 2000, Ottawa.

CINOP (2001a), *Nieuwsbrief Individuele Leerrekening*, 01/1, Juni 2001.

CINOP (2001b), *Nieuwsbrief Individuele Leerrekening*, 01/2, Oktober 2001.

Coopers and Lybrand (1994) *The impact of Youth Credits on the training market*, Employment Dept.

Hodkinson, P and H Hodkinson (1995) "Market outcomes and the quality of vocational Education and training, some lessons from the Youth Credits pilot scheme", in *The Vocational Aspect of Education*, Vol. 47, No.3.

Croxford, L., D. Raffe and P. Surrudge (1996), "The Early Impact of Youth Credits in England and Wales," *CES Briefings*, No.7, Center for Educational Sociology.

Dickinson, K. P. and R. W. West (1983), "Impact of Counseling and Education Subsidy Programs," *Final Report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment*, Vol. 1, SRI International.

Dohmen, D. (2000), "Vouchers in Higher Education - A Practical Approach," Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Köln.

Eurydice (1999), "Financial Support for Students in Higher Education in Europe," *Key Topics in Education*, Volume 1, Begium.

Eurydice (2001), "National Actions to Implement Lifelong Learning in Europe," Begium. Gerhard, B. and E. Brugger (1998), "Learner orientation," *Glossary of Adult Learning in Europe*, ed. by P. Federighi, A. E. Monographs, EAEA, Amersfoort.

Federighi, P. (1998), *Glossary of Adult Learning in Europe*, A. E. Monographs, EAEA, Amersfoort.

Hauptman, A. M. (2000), "Vouchers and American Higher Education," Chapter 11, *Vouchers and the Provision of Public Services*, ed. by C. E. Steuerle, R. Reischauer, Van Doorn Ooms and G. Peterson, Urban Institute Press and Brookings Institution Press.

Heidemann, W. (2001a), "Individuelle bildungskonten: Ein Baustein zur Finanzierung lebensbegleitenden Lernens: Entwicklungen und Erfahrungen in Österreich, Grossbritannien, Schweden und den Niederlanden," Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.

Heidemann, W. (2001b), "Lebenslanges Lernen: Aktuelle Strategien im Sozialdialog in Europa - Ein Überblick," Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.

ILO (1999), "Employment Services and the Introduction of Youth Schemes: The Case of the United Kingdom."

Jongbloed, B. and J. Koelman (2000), "Vouchers for higher education?" A survey of the literature Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee, Center for Higher Education policy Studies.

Kang, S., J. Keum, D. Kim and D. Shin (2000), "Korea: Labor Market Outcomes and Policy Responses after the Crisis", in *East Asian Labor Markets and the Economic Crisis: Impact, Responses, & Lessons*, eds. G. Betcherman and R. Islam, A Joint World Bank-ILO Publication, Washington DC.

Lönnerberg, L. L. (2000), "Individual Learning Accounts, IKS - a Stimulus for Lifelong Learning starting in year 2002," Stockholm.

Maassen, P. (2000), "Models of Financing Higher Education in Europe."

OECD (1999), "Voucher Programs and Their Role in Distributing Public Services," PUMA/SBO(98)7/FINAL.

OECD (2000), "Financing Lifelong Learning in Tertiary Education," *Background Paper*, International Conference organized by OECD and Development and Human Resources Development Canada, 7-8 December 2000, Ottawa.

Ofner F. and P. Wimmer (1998), "Alternative Approaches to Financing Lifelong Learning," Country Report, Austria.

Olson, K. (1974), *The G. I. Bill, the Veterans, and the Colleges*, University Press of Kentucky.

Owens, J. (2001a), "Evaluation of Individual Learning Accounts - Early Views of Customers and Providers: England," *DfES Research Report RR294*.

Owens, J. (2001b), "Evaluation of Individual Learning Accounts - Early Views of Customers and Providers: National Study," *DfES Research Report RR295*.

Patel, N. and S. Savner (2001), "Implementation of Individual Training Account Policies Under the Workforce Investment Act: Early Information from Local Areas"

Scottish Parliament (2000), "Individual Learning Accounts," Research Paper 00/08.

Sherraden, M. (1991), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, M. E. Sharpe, Inc.

Sherraden, M., D. Page-Adams and L. Johnson (1999), "Downpayments on the American Dream Policy Demonstration," Center for Social Development, Washington University in St. Louis.

SWA Consulting (1999), "Evaluation of Early Individual Learning Account Development Activity," *DfES Research Brief*, No. 123.

US Department of Education, "Biennial Evaluation Report, Fiscal Years 1995-1996."

US Department of Education, "The Effects of the 1992 Higher Education Amendments : Evidence from Pell Program Data and a Survey of Pell Grant Recipients."

US Department of Labor, " Workforce Investment Act."

US Department of Labor, " Approaches through the ITA Experiment."

Verry, D. (2000), "Financial Resources for Lifelong Learning: Evidence and Issues," *Background Paper*, International Conference organized by OECD and Development and Human Resources Development Canada, 7-8 December 2000, Ottawa.

Zukunftsministerium (2001), "Hintergrundbericht zum Österreichischen Länderbericht," Memorandum über lebenslanges Lernen der Europäischen Kommission, Wien.

黒沢昌子 (2001), 「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.

日本労働研究機構 (1998), 『イギリスの職業訓練』, 資料シリーズ 78.

日本労働研究機構 (1999), 『アメリカの職業訓練』, 資料シリーズ 96.

本間政雄 (2000), 『諸外国の教育改革』ぎょうせい.