

## 「職業能力開発基本計画（案）」について

厚生労働省発能第 0705001 号

労働政策審議会

会長 菅野 和夫 殿

職業能力開発促進法第 5 条第 5 項の規定に基づき、別添「職業能力開発基本計画（案）」について、貴会の意見を求める。

平成 18 年 7 月 5 日

厚生労働大臣 川崎 二郎

**働く者を育てる環境の再構築  
—職業キャリアの持続的発展のために—**

**職業能力開発基本計画（案）**

## 目次

### 第1部 総説

1 計画のねらい	1
2 計画の期間	2

### 第2部 職業能力開発をめぐる経済社会の変化

1 労働力需給構造の変化	3
(1) 人口減少社会の到来等労働力供給面の変化	3
(2) 企業等における労働力需要面の変化	3
(3) 労働市場の現状と見通し	4
2 職業キャリアの各段階における状況	5
3 地域や家庭における人材育成機能の低下	6

### 第3部 職業能力開発政策の実施目標

1 職業キャリア形成支援政策推進の視点	8
2 職業キャリア形成支援政策の展開	9
(1) 働く者に対する職業キャリア形成支援政策の推進	9
(2) 労働市場を有効に機能させる基盤整備の推進	9
(3) 職業生涯の全期間を通じた職業キャリア形成支援	10
3 労働力需給の動向に応じた職業能力開発の促進	10
4 働く者を育てる環境の再構築	11
(1) 企業における「現場力」強化に向けた仕組みの再構築	11
(2) 地域社会等における人材を涵養する力の再構築	11
5 官民協力による「公」の形成	12

### 第4部 職業能力開発の基本的施策

1 労働市場のインフラの充実	14
(1) 多様な職業訓練・教育訓練の機会の確保	14
(2) 職業能力評価に係るインフラの充実	16
(3) 職業キャリア形成に向けた情報提供体制の充実	17

2	働く者の職業生涯を通じた持続的な職業キャリア形成への支援	19
(1)	職業キャリアの段階に応じた支援の充実	19
(2)	福祉から自立へ向けた職業キャリア形成の支援等	22
(3)	パートタイム労働者や派遣労働者等の職業能力開発についての環境整備	23
3	雇用失業情勢や産業分野の動向に応じた職業能力開発の促進	24
(1)	雇用失業情勢に対応した職業能力開発	24
(2)	産業動向等に対応した職業能力開発	24
4	「現場力」の強化と技能の継承・振興	25
(1)	「現場力」の強化に向けた職業能力開発	25
(2)	技能の継承・発展のための施策	26
(3)	技能の振興のための施策（技能競技大会等）	26
5	地域貢献分野の創出と教育力の強化	27
6	国際化と職業能力開発	28
(1)	質の高い人材育成に向けた国際協力	28
(2)	外国人研修・技能実習制度について	29
(3)	企業活動のグローバル化に対する支援	29
7	職業能力開発施策の推進体制の整備	29
(1)	公共部門と民間部門との役割分担及び連携について	29
(2)	官民協力による「公」の視点に立った施策の推進	30
(3)	国と地方公共団体との役割分担及び連携について	31
(4)	関連する諸施策との連携	32
(5)	政策評価を通じた効率的な施策の推進	33
(6)	施策の周知・広報	33

# 第1部 総 説

## 1 計画のねらい

我が国経済社会のサービス経済化及び知識社会化等に伴い多様な人材育成の必要性が高まるとともに、人口減少という局面を迎え、一人一人の能力を高めることによって生産性を向上させていくことが不可欠となっている。

しかしながら、職業キャリアの形成をめぐるのは、若年失業者、フリーター及びニート状態にある者の趨勢的な増加、企業における職業能力開発の対象者の重点化とそれに伴う職業能力開発の機会が減少する労働者の増加、労働者が自発的に職業能力の開発及び向上に取り組む上での時間面・情報面における制約の強まり等様々な問題が深刻化している。同時に、我が国経済を支えてきた「現場力」の低下が問題となっている。

こうした諸問題に対応し、職業能力を高めるためには、単に職業訓練を実施するだけでなく、職業キャリアの円滑な形成を支援する政策に踏み込んでいく必要がある。

こうした考え方から、今般、「職業能力開発促進法及び中小企業における労働力の確保及び良好な雇用の機会の創出のための雇用管理の改善の促進に関する法律の一部を改正する法律」（平成18年法律第81号。以下「改正職業能力開発促進法」という。）において、実践的な職業能力の開発及び向上を図るための実践型人材養成システムの創設、自発的な職業能力の開発及び向上を促進するために事業主が講ずる措置として、勤務時間短縮措置及び再就職準備休暇等に関する規定、労働者の熟練技能の習得を促進するために事業主が講ずる措置に関する規定の追加等が行われたところである。

本計画は、上記のような状況を踏まえ、職業キャリアの形成をめぐる問題の背景にある労働市場の変化、企業における人材処遇の在り方の変化、働く者の意識や働き方の変化、さらには企業現場や社会の教育力の低下等の構造的な変化に対応し、職業キャリア形成支援政策を本格的に進めることを目指すものである。

特に、本計画がねらいとするのは、職業キャリアの持続的な発展を実現するため、企業内外における職業キャリア形成支援を促進するとともに、企業現場や社会における教育力の再構築等、幅広く働く者を育てる環境の再構築に向けた取組を進めることである。

なお、経済情勢の変動に伴って、本計画の対象期間中に短期的又は中期的な観点か

ら新たな施策が必要となる場合には、本計画の趣旨等を踏まえて適宜適切に対応するとともに、産業構造の変化、雇用失業情勢の動向に留意しつつ、必要に応じ、本計画の改定を行うものとする。

## 2 計画の期間

本計画の対象期間は、平成18年度から平成22年度までの5年間とする。

## 第2部 職業能力開発をめぐる経済社会の変化

### 1 労働力需給構造の変化

#### (1) 人口減少社会の到来等労働力供給面の変化

我が国において、平均寿命の伸長に伴い高齢化が進展する一方、合計特殊出生率が平成17年に1.25まで低下する等少子化が進み、15歳から64歳までの生産年齢人口は平成8年から減少に転じている。また、人口動態統計の年間推計等によれば、統計の得られていない昭和19年から昭和21年までを除き、平成17年には初めて死亡数が出生数を上回る自然減となったところである。

特に、昭和22年から昭和24年までに生まれた団塊の世代は、平成12年で約700万人と我が国総人口の5.4%を占めているが、平成19年以降60歳に、また平成24年以降65歳に順次到達する等段階的に労働市場からの引退過程を迎えることにより、労働力人口の減少や、熟練した技能やノウハウが継承されることがなく失われるという「2007年問題」が懸念されている。

また、働く者の就業意識をみると、全体的に多様化が進む中で、特に、地域や家庭における人材育成機能の低下等に伴う職業意識の形成に課題を抱える若者の増加、育児等家庭生活との調和を希望する者の増加、自発的な職業能力の開発及び向上や社会貢献活動に取り組むことのできる働き方を求める者の増加等がみられる。さらに、高齢者については国際的にみても労働意欲は高く、また、障害者の労働意欲についても高まりがみられる。

今後、労働力人口が趨勢的に減少する中で、その減少幅を最小限に止めるためには、高齢者、若者、育児と仕事の両立等を含めた女性の就業促進等が課題である。

このほか、職業キャリア（職業生活設計に即して行われる職業訓練・教育訓練や実務経験の積み重ね）形成について、会社に任せるとする者は減少する一方、自ら考えるとする者が増加しており、中高年層を中心に、新たな活躍の機会を求めての転職や起業を志す者も多くなっている。

#### (2) 企業等における労働力需要面の変化

我が国全体としては企業収益が改善し、景気回復が続く中、平成17年12月に



有効求人倍率が13年3箇月ぶりに1倍を超えるとともに、完全失業率についても、過去最高の水準である5.5%から、平成17年度においてはおおむね4%台前半で推移するなど、雇用情勢は厳しさが残るものの、改善に広がりが見られる。

一方、地域別の経済情勢をみると、最近の景気回復を牽引する自動車、情報通信機器等の製造業や情報関連産業が集積している大都市圏の改善が進んでいる一方、公共事業の削減や国際競争の激化に伴う地場産業の衰退等により改善が遅れている地域もみられる。

また、就業者の推移を職業別にみると、生産工程・労務作業や販売従事者の比率が低下する一方で、専門的・技術的職業従事者の比率は上昇しており、こうした変化に対応した職業能力開発の推進が求められる。

さらに、高付加価値製品の生産や質の高いサービスの提供がますます求められる一方、生産現場における重大災害が連続したことや、「2007年問題」を間近に控えていること等から、我が国企業において、ものづくりの現場を始め様々な現場における実践的な経験に裏打ちされた技術・技能、問題解決能力や管理能力等、いわゆる「現場力」を改めて強化することが求められている。

こうした中で、我が国の企業における職業能力開発の状況をみると、「正社員」（期間の定めのない労働契約の下、いわゆるフルタイムで労働する者）以外の労働者の活用や業務の外部化が進むとともに、計画的なOJT（業務の遂行の過程内において行う職業訓練）やOFF-JT（業務の遂行の過程外において行う職業訓練）の実施率の停滞、訓練対象者の重点化の傾向が見られる。同時に、大企業の労働者と中小企業の労働者との間には、依然として職業能力の開発及び向上の機会をめぐる格差が見られる。

### (3) 労働市場の現状と見通し

景気の回復や、職業能力開発施策を含む雇用対策の効果もあって、第7次職業能力開発基本計画期間中、雇用情勢は着実に改善してきた。

しかしながら、若年層について、ここ数年の就職内定率が改善している一方で、完全失業率は依然として高いことや、一部の地域における改善の遅れ等厳しさも残

っている。

また、パートタイム労働者や派遣労働者等が増加し、平成17年には雇用者の32.6%に達している。さらに、安定した収入が見込まれる「正社員」については、長時間労働に従事する者の割合が上昇傾向で推移している。

今後の労働力需給の見通しについては、厚生労働省雇用政策研究会報告（平成17年7月）によると、人口減少社会が到来する中で、若者への就業支援、女性の意欲と能力の一層の活用、高齢者の雇用・就業機会の確保等の対策が講じられなかった場合、平成27年時点の労働力人口は、平成16年に比べ、約410万人減少すると推計されている。また、上記の対策が講じられた場合、それらの対策が講じられなかった場合と比べ、平成27年時点で約300万人の労働力人口の増加が見込まれるが、その場合であっても、平成16年に比べ約100万人減少すると見込まれており、経済社会の活力の維持・向上を図るためには、上記対策に加え、職業能力開発を効果的かつ統合的に推進し、国民一人一人の職業能力を高めることによる生産性の向上が必要であるとされている。

## 2 職業キャリアの各段階における状況

1でみた労働力需給構造の変化の中で、職業キャリアの各段階において様々な課題が生じており、これに対する的確な対応が求められている。

各段階の位置付けについては、一人一人の実情により様々であることから、各段階を一律の年齢で区分することは困難であるが、本計画においては、職業キャリアについて、職業生活に入る前の「準備期」、職業生活に入っている、又は職業生活を中断している「発展期」及び職業生活の引退過程に入る「円熟期」の三段階に分けることとする。

まず、職業キャリアの準備期にある若者においては、大学等進学率が50%を超える一方、大学（学部）卒業後、就職も進学もしない者の割合が20%前後の水準に上っている。また、高校卒業者及び大学卒業者の就職後の早期離職率は高水準で推移している。こうした中で、若年層の完全失業率は高水準で推移している。

また、平成17年平均で、若年失業者、フリーター及びニート状態にある者の重複を排除した合計は約370万人を超える。その要因は、新規学校卒業者の採用が特に厳しい時期に「正社員」として就職できなかった者が「正社員」となる機会に恵まれなかったこと、職業キャリアの準備期にある若者に対する職業意識の涵養や、社会生活に最低限必要なコミュニケーション能力等の基礎的能力を習得させるための支援が十分に行われてこなかったこと等多様である。

特に、ニート状態にある者の属する世帯の収入別の割合をみると、近年は世帯収入が相対的に低い世帯に属する割合が増える傾向にある。また、生活保護受給者の中には、ニート状態にある者が含まれていると考えられる。

次に、職業キャリアの発展期にある者においては、労働時間が週60時間以上の者の割合が高く、仕事と家庭・地域生活との調和（以下「ワーク・ライフ・バランス」という。）やメンタルヘルスを含めた心身の健康保持の観点からもマイナスの影響が懸念されている。

職業能力開発という点では、自発的な職業能力の開発及び向上を行うに当たって、金銭面や情報面の制約以上に時間面の制約が隘路となっており、個人主導の職業キャリアの発展を図る上でも長時間労働は大きな問題となっている。

さらに、職業キャリアの円熟期にある者においては、平成16年に「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（昭和46年法律第68号。以下「高年齢者法」という。）が一部改正され、65歳までの定年の引上げ、継続雇用制度の導入等の高年齢者雇用確保措置が設けられ、本年4月から施行された。

高年齢者等については、働く意欲と能力に応じた多様な就業機会を設けることが重要であり、短時間労働を含めた就業環境の整備に加え、シルバー人材センターにおける臨時的かつ短期的な就業機会の提供等を進めることも重要となっている。

こうした措置や取組に加え、特に中高年齢者層を中心に、雇用・就業に限らず、教育・文化・環境等の分野における地域に密着した活動を通じて、その意欲や能力を発揮できるようにすることの意義は高まっており、今後、団塊の世代を中心にこうした活動の場の拡大が期待される。

### 3 地域や家庭における人材育成機能の低下

都市化や雇用者の増加が趨勢的に進む中で、就業者全体に占める雇用者の割合は、昭和30年の43.5%から平成17年の84.8%へ上昇しており、反対に自営業者や家族従業者は大きく減少している。特に近年は、規制改革等に伴う中心市街地の変容やグローバル競争が激化する中で商店街や中小企業集積の減少等もあって、地域のコミュニティが衰退するとともに地域の人材育成機能は低下しつつある。

家庭の状況をみると、離婚率が昭和40年代と比較して倍増し、これに応じて母子家庭や父子家庭の数や率も、昭和50年時点と比較して倍増している。また、こうした家庭の状況に加え子育て期における長時間労働者が趨勢的に増加する中で、家庭における日常的なコミュニケーションが少なくなっていることも、子どもの職業意識の涵養や、社会生活に最低限必要なコミュニケーション能力の習得の隘路の一つになっていると考えられる。

こうした中で、今後、職業キャリアの持続的発展を確保する前提として、ワーク・ライフ・バランスを図り、地域や家庭の基礎的な人材育成機能を再構築することが、人材育成をめぐる大きな課題となっている。

## 第3部 職業能力開発政策の実施目標

第2部でみた職業能力開発をめぐる経済社会の変化にかんがみ、実施目標を以下のとおり定める。

### 1 職業キャリア形成支援政策推進の視点

職業能力開発政策は、雇用対策の一環を成すものであり、従来、その重点は、経済・産業全体の視点から、労働力需給の状況に応じた職業訓練や離職者の発生に対応した機動的な職業訓練の実施に置かれてきた。今日においても、こうした施策の重要性に変わりはない。

しかしながら、第2部2で述べたように、近年、働く者の職業生活をみると、準備期、発展期及び円熟期それぞれに新たな課題が生じており、これらに対する的確な対応が求められている。

本計画においては、こうした状況を踏まえ、次のような視点に立って、職業キャリア形成支援政策を推進する。

第一に、職業能力の開発及び向上を促進する視点である。一人一人の職業能力は、多くの場合、職場での切磋琢磨や、知識・技術の吸収等仕事を通じて習得されるものである。こうした実態からすれば、職業能力の開発及び向上を促進するためには、仕事を通して職業能力の蓄積が進むこと、すなわち職業キャリアが円滑に発展することへの支援を政策の目標とすることが重要である。

第二に、雇用対策としての視点である。技術革新の進展や商品サイクルの短縮により企業の在り方や産業構造について急激な変化が生じている中で、労働市場においても、就業意識の多様化が進んでいる。こうした中で、離職者対策と、企業による雇用維持の支援とを組み合わせる政策に加え、職業キャリアの多様化に着目し、一人一人の職業キャリア形成を支援することによって、その雇用可能性を高めていくことが雇用対策としても重要性を増している。

第三に、今後こうした職業キャリア形成支援政策を発展させるためには、平成13年の「経済社会の変化に対応する円滑な再就職を促進するための雇用対策法等の一部を改正する等の法律」（平成13年法律第35号）において、職業能力開発促進の基本理念として、職業能力開発は労働者の職業生活設計に配慮しつつ、その職業生活の

全期間を通じて段階的かつ体系的に行われる旨が規定され、それに即した施策が実施されていることを踏まえ、今後、職業キャリア形成支援政策を職業能力開発の中心的な柱としていく上での理論的な面からの根拠付けや整理が求められる。

## 2 職業キャリア形成支援政策の展開

### (1) 働く者に対する職業キャリア形成支援政策の推進

近年、第2部2でみたような様々な課題に対応し、職業能力開発行政として、初等・中等教育段階からの職業意識啓発や、ニート状態にある者の職業的自立に向けた対応、出産・育児・介護等により職業キャリアを中断している者の円滑な再就職・再就業等に向けた支援等、厳密な意味での就業者や完全失業者に対する政策に限らず、幅広く職業キャリア形成支援政策の展開を行っている。

今後、人口減少という局面を迎えた我が国において、経済社会の活力の維持・向上を図るためには、多様な人材一人一人が就業することを通じて豊かな社会づくりに寄与できるよう、職業意識を高めることを含めた働く者に対する職業キャリア形成支援政策をさらに進めていくことが必要である。

このため、上記施策の充実を図るほか、雇用と自営の中間的な働き方をする者の職業キャリア形成支援、若者や障害者の就業の場となり得る地域貢献活動の分野に高齢者の知識や経験を活かす仕組みづくり等にも政策的な配慮をしていくことが重要である。

### (2) 労働市場を有効に機能させる基盤整備の推進

第7次職業能力開発基本計画に基づき、産業構造の変化に伴う労働移動の増大等に対応し、労働者の職業キャリアの形成と雇用の安定を図る観点から、労働市場を有効に機能させるため、キャリア形成支援、職業能力開発に関する情報、職業能力評価、多様な職業訓練・教育訓練といった分野でインフラストラクチャー（経済社会基盤。以下「インフラ」という。）を整備してきた。

これらの労働市場のインフラの整備は、後述のとおり、一定の進展はみられるものの必ずしも十分な状況ではなく、今後とも、円滑な職業キャリア形成を進めるために官民協力によって継続して構築・整備を進める必要がある。

具体的には、これまで整備してきた制度を適切に運用していくとともに、高度な

ものを含め多様な職業能力開発が求められていることに対応し、多様な教育訓練を提供する法人や団体の教育訓練サービスの提供主体としての一層の育成や活用に取り組むとともに、様々な教育訓練を組み合わせることにより多様な教育訓練ニーズに対応することが必要である。また、企業・業界団体等のニーズを踏まえた職業能力評価制度づくり、キャリア・コンサルタントの養成や資質の一層の向上等に取り組んでいくことが必要である。

### (3) 職業生涯の全期間を通じた職業キャリア形成支援

高齢化社会を迎えた我が国において、意欲と体力に応じ、生涯を通じ可能な限り充実した職業生活を送れるようにすることは、働く者本人のためだけではなく、経済社会全体の活力の維持・向上のために重要な課題である。

しかしながら、働く者の職業キャリアについて、第2部2において述べたように、その「準備期」については職業キャリアを形成できる就業機会の確保、「発展期」については職業キャリアを発展させるためのワーク・ライフ・バランス、「円熟期」については蓄積された能力の発揮の機会の確保等、それぞれの段階ごとに大きな課題を抱えている。特に、近年、パートタイム労働者、派遣労働者等のいわゆる「非正社員」（以下単に「非正社員」という。）の増加が著しいが、「非正社員」については、「正社員」と比較して、総じてみれば職業能力開発の機会が十分ではない状況に置かれている。こうした動向が人材の二極化につながることを防ぐよう、「非正社員」も含め、バランスの取れた職業キャリア形成の支援や職業能力開発の在り方を模索する必要がある。

生涯にわたる持続的な職業キャリアの発展を確保するためには、企業等において働く者の職業能力の開発及び向上を図る環境整備に配慮するとともに、社会や家庭における人を育成する環境にも配慮しつつ、こうした課題に対処していかねばならない。

## 3 労働力需給の動向に応じた職業能力開発の促進

職業能力開発政策は、雇用対策の一環として位置付けられるものであり、これまで労働力需給の動向に応じ、主に求職者や中小企業労働者を対象に公共部門（国及び都道府県）が中心となって職業訓練を行ってきた。