

**「職業能力開発の今後の在り方に関する研究会」
報告書**

平成 26 年9月

厚生労働省職業能力開発局

1 はじめに

日本経済は、実体経済の改善が進んでいるが、このような変化を一過性のものに終わらせず、我が国を持続的な成長軌道に乗せるためには、長期的な人的資本の形成を図り、企業の生産性を向上させ、ひいては経済社会全体の発展につなげていくことが必要である。このため、我が国の人材力を高めることが不可欠であり、職業能力開発施策への期待が高まっているところである。これまで、我が国においては、第9次職業能力開発基本計画に基づき、成長が見込まれる分野における人材育成や、求職者支援訓練等雇用のセーフティネットの強化を進めてきた。さらに、平成26年3月に雇用保険法を改正し、専門的・実践的な教育訓練による中長期的なキャリア形成の支援を強化するなど、個々の労働者に対する職業能力開発の支援が行われた。

しかし、少子高齢化に伴う人口減少やグローバル化による産業構造変化の中で、我が国の将来を支える若者を始めとした人材の最適配置を図り、その能力を最大限いかしていくためには、職業訓練や職業能力評価制度等の労働市場インフラの戦略的な強化が必要と考えられる。このため、本研究会では、以下のように、環境が変化する中での職業能力開発を巡る課題を踏まえ、今後の我が国の職業能力開発施策の在り方について検討を行った。

2 職業能力開発を巡る現状・課題

景気は、緩やかな回復基調が続いており¹、雇用情勢も、一部に厳しさが見られるものの、平成26年7月の有効求人倍率は1.10倍²と

¹ 内閣府「月例経済報告」（平成26年8月）

² 厚生労働省「職業安定業務統計」（平成26年7月分）

リーマンショック前のピークを超える水準、完全失業率は3.8%³となるなど、着実に改善が進んでいる。こうした中で、人口減少・少子高齢化社会の進展、若年層を中心とした非正規雇用労働者の増加、グローバル化による競争激化等、我が国の雇用を取り巻く現状は大きく変化している。

職業能力開発の状況を見ると、産業構造のサービス経済化、技術革新、顧客ニーズの変化等が進み、労働者に求められる職業能力が変化している中で職業能力開発の必要性が高まっているにもかかわらず、平成25年度能力開発基本調査によると人材育成に「問題がある」とする事業所割合は7割に達しており、さらに、企業・個人が職業訓練にかかる費用・時間や企業を通じて職業訓練を受けた労働者の割合は減少傾向にある⁴。また、労働者の職業人生が長期化し、その働き方がこれまで以上に多様化する中で、労働移動支援型の政策が進められ⁵、また、非正規雇用労働者のキャリアアップ等を図るため「多様な正社員」の普及・拡大が図られている⁶が、こうした環境の変化の中で、職業訓練に対する投資の不確実性の増大や、予算や時間的な制約により、職業訓練の実施・提供が十分になされていない状況にある。

³ 総務省「労働力調査（基本集計）」（平成26年7月分）

⁴ 厚生労働省「能力開発基本調査」によると、企業がOFF-JTに支出した費用の労働者1人当たりの平均額は平成25年度調査では1.3万円となっており、平成20年度（2.5万円）以降、減少・横ばいの状態が続いている。また、会社を通して受講したOFF-JTの個人の受講状況は、平成25年度調査では、正社員が44.9%、正社員以外が18.9%と平成20年度（正社員54.2%、正社員以外28.7%）と比べ減少しているほか、延べ受講時間も20時間未満と回答した者が正社員が67.2%、正社員以外が84.4%と平成20年度（正社員48.9%、正社員以外71.8%）に比べ受講時間が短い者が増加している。

⁵ 労働移動支援助成金の拡充等。

⁶ 平成26年7月に「多様な正社員」の普及・拡大のための有識者懇談会報告書が公表され、労使等の関係者が参照することができる「雇用管理上の留意事項」や就業規則の規定例を整理するとともに、政策提言が取りまとめられた。

3 今後の方向性

このような職業能力開発を取り巻く状況の変化に対応するため、今後の職業能力開発について、以下の観点に留意する必要がある。

- ・ 若年層を中心とした不本意に非正規雇用で就労している者や臨時雇用で短期に就職と離職を繰り返している者等、育児等でキャリアブランクがある女性、資金制約のある中小企業に雇用されている者等企业内における人材育成の機会に恵まれにくい労働者等に対して重点的に支援を行うこと。
- ・ 産業構造の変化、IT化等技術革新、国際化の進展等に対応した職業訓練の提供ができるよう、職業訓練の計画、ノウハウの蓄積や訓練提供機関の育成を行うこと。
- ・ 職業人生の長期化・多様化に合わせ、若年期から中高年齢期までにおける職業能力開発について強化すること。

これらを踏まえ、具体的には以下のような取組を進めることが必要であると考えられる。

- (1) 職業能力評価制度の構築
- (2) 職業人生を通じた個人主導のキャリア形成支援
- (3) 産業界のニーズや職業訓練の効果を踏まえた職業訓練の推進
- (4) 若者に対する職業的自立・職業能力開発のための支援の強化

4 具体的な取組

(1) 職業能力評価制度の構築

職業訓練と職業能力評価は、車の両輪と言えるものである。しかしながら、職業訓練については、委託訓練や求職者支援訓練をはじめ順次整備されてきたのに対して、職業能力評価制度につい

ては、更なる整備やその活用が期待される状況にある。

職業能力評価制度は、職業能力開発の目標設定・動機付けの観点から重要な役割を担うものであるが、産業構造の変化やジョブ型労働市場の拡大、非正規雇用労働者の増加等により、業種・職種をまたぐ円滑な労働移動や、企業内における労働者の客観的な能力評価等の観点からも、重要性が一層増している。

具体的には、これまでも対人サービス分野等を含め幅広い業種を対象に、職業能力評価やこれに基づく職業能力開発、人事労務等を行う基盤として職業能力評価基準を整備してきたものの、労働市場における活用は必ずしも進んでいない状況にあり、これまでの職業能力評価基準の蓄積を反映しつつ、より実践的で、具体的な検定等の職業能力評価の「ものさし」の整備が求められる。

このため、技能検定制度について、ものづくり人材養成等の観点からの継続的・安定的運用を図りつつ、外部労働市場での活用を念頭に、産業活動の変化・高度化等に即応した職種・作業の追加を含む見直しや若者等を重点とした積極的活用促進が求められる。

これに加え、就労人口が多く、入職機会が多いにもかかわらず、既存の国家資格、現行の技能検定ではカバーされていない対人サービス分野等を重点に、外部労働市場を通じてキャリア形成を行う非正規雇用労働者、育児等でキャリアブランクがある女性等を含めた求職者等が活用することのできる職業能力評価制度を構築することが必要である。

このような外部労働市場でも通用する職業能力評価制度が普及することは、労働者にとって職業訓練等による職業能力開発が更に適正に評価されることを認識することにつながり、職業訓練等

に意欲的に取り組むインセンティブを与える効果がある。

また、労働者の訓練へのモチベーションが高まることで訓練成果、ひいては生産性の向上効果を得られるなど、企業にとってのメリットも期待される。

このような外部労働市場でも活用可能な新たな職業能力評価制度の構築に当たっては、

- ① 人材ニーズを直接把握する業界団体等が、当該業界における各企業の採用選考・人事での活用を目指し、自らが検定の設計主体となり、その分野のリーディングカンパニー、専修学校、官民のマッチング機関等の幅広い関係者等の参画を得て開発・運営を行うことによって、活用しやすい制度とすること。また、その際には企業を含む関係者の参画を促す環境整備が必要であること
- ② 円滑な就職の実現を促し、労働者のキャリアアップの目安にもなるよう、階層性（学生、フリーター等の若年層等を主な対象とするエントリー級を含めたもの）を持たせること
- ③ 企業が独自に行う社内検定等との何らかの形での組合せ又は接続が可能となること
- ④ ジョブ・カード等を用い他の職業能力評価関連情報と併せ、蓄積・「見える化」が図られる仕組みを整えること

等が重要であると考えられる。また、制度の信頼性や受検者数確保・普及等の観点から、国による質保証の仕組みや、受検者のモチベーションを高めるための社会的効果も必要である。

さらに、当該職業能力評価制度について、大学や専修学校等を含む教育訓練プログラムを接続させること、採用選考場面における積極的な活用を促進すること等、教育政策や労働市場政策と連

動させた統合的な運用を図ることが重要である。

(2) 職業人生を通じた個人主導のキャリア形成支援

学校在学中から職業人生を通じて、結婚・出産等の個々人のライフイベントへの対応という視点も含め、個人が主体的にキャリアを考え、自己啓発等を通じキャリアを形成していくこと（個人主導のキャリア形成）が重要であり、それを支援するための環境整備を行うことが必要である。

個人主導のキャリア形成を支援するための環境整備としては、キャリア・コンサルティングが有効であることから、労働市場インフラとしてのキャリア・コンサルティングの機能の整備が必要であり、それを実質的に機能させていくため、キャリア・コンサルタントの養成を促進するとともに、その役割の明確化、質の担保・向上を図ることが必要である。

また、個々人が自らのキャリアについて意識できるよう、いわゆる専門家としてのキャリア・コンサルタントではないが、職場の中で日常的に部下のキャリア形成に責任をもっている管理者等にキャリア形成支援のマインドやこれに関する基礎的な知識・スキルを持たせるなどの取組を行うことにより、企業内におけるキャリア形成支援の裾野を広げていくことが重要である。

なお、企業内におけるキャリア・コンサルティング体制の整備のためには、企業に対しキャリア・コンサルタントの設置を義務付けるような手法ではなく、上記のような環境整備を図りつつ、外部のキャリア・コンサルタントの活用を含む個々の企業における取組を促進・支援していくことが必要である。

これに関し、現在、ジョブ・カードの作成を支援している登録

キャリア・コンサルタントについては、その役割・位置付け、名称・求められる資質を整理することが必要である。

さらに、労働者の職業人生が長期化する中で、自らの希望に応じてキャリアチェンジを可能とするという観点からも、キャリア・コンサルティングの実施等の個人主導のキャリア形成が重要であることから、国もそれを支援し、特にキャリアチェンジが難しくなる中高年齢者の職業能力開発を充実させていくことが必要である。

また、ジョブ・カードについては、現在、「キャリア・パスポート（仮称）構想研究会」において、キャリア形成支援及び職業能力の見える化のツールとして職業人生を通じて活用できるものとするよう見直しを行っており、「キャリア・パスポート（仮称）構想研究会」等での検討結果を踏まえ、着実な普及・促進を図ることが適当である。

加えて、個人の中長期的なキャリア形成の支援に当たっては、こうしたキャリア・コンサルティングやジョブ・カードの活用と併せて、労働者が専門的・実践的な教育訓練を自発的に受講し、キャリアアップ・キャリアチェンジしていくことへの支援が重要である。こうした支援を目的として拡充された教育訓練給付金の対象となる専門実践教育訓練については、労働者が、質の高い安定した雇用に就き、能力を発揮し続けることができるよう、中長期的なキャリア形成支援に資する的確な講座指定と全国で受講可能となる環境整備が重要である。

- (3) 産業界のニーズや職業訓練の効果を踏まえた職業訓練の推進
職業訓練は、個々人の職業能力の開発を通じてキャリアアップ

プ・キャリアチェンジを支援する有効なツールであり、マッチングや職業生活において真に役立つ職業訓練とすることが重要である。

このため、国・都道府県・訓練実施機関・産業界等の関係者が連携し、国がコーディネーターとしての役割を果たしつつ、産業界のニーズを踏まえるとともに、地方の創生の観点から、地域の特性や創意工夫をいかしながら、地域を担う人材を育成する職業訓練の推進を図るべきである。また、産業構造の変化等に柔軟に対応した職業訓練を実施することが必要である。その際、職業訓練への誘導や、職業訓練修了後の就職支援等のハローワークとの連携をより一層強化していく必要がある。

さらに、職業訓練の実施に当たっては、若者、女性や就業困難者等、対象者の多様化に応じ、ICTを活用したeラーニング等新たな職業訓練コースの開発やノウハウの蓄積を行っていくことが重要である。

加えて、職業訓練の効果を十分把握することは、限られた資源を効果の高い分野に投入するために重要であることから、客観的な訓練効果の分析に係る調査研究を行い、職業訓練の効果の把握・検証の取組を強化することが必要である。

なお、現在では、公的職業訓練（公共職業訓練（離職者訓練）、求職者支援訓練）の約8割が民間教育訓練機関による実施であることを踏まえ、民間教育訓練機関の育成、職業訓練の質の担保・向上を図るための取組を更に推進するべきである。

また、在職者に対する職業訓練については、これまで事業主等による一定水準の職業訓練を都道府県とともに支援する認定職業訓練制度や公共職業訓練を実施してきたほか、各種助成制度によ

り事業主等の計画的な人材育成を支援してきたところであるが、労働者がキャリアアップを図るためには、企業内での職業訓練が大きな役割を果たすことから、今後とも、これらの支援の効果の把握・検証等を通じて、企業内の人材の育成をより効果的に促進するため企業に対する支援を行っていく必要がある。特に非正規雇用労働者等の企業内における人材育成の機会に恵まれにくい労働者に関して、人材育成を行う企業へ支援を行っていくことが重要である。また、職業人生の長期化の中、中高年齢者に対する職業訓練の機会が広がっていくよう支援を行っていくことが必要である。

さらに、高度な専門性が求められる分野や技術革新が早い分野では、在職中の職業能力開発の主体として企業だけでなく、労働者個人も重要となっている。こうした状況のもとで、資金・時間・情報の制約によって労働者個人の職業能力開発が妨げられないような環境を作ることが必要である。とりわけ、労働者個人の職業能力開発の目標設定・動機付けの観点から職業能力評価基準等の職業能力評価制度が重要であり、その整備や活用の促進が求められる。

なお、企業自身も、業界の人材ニーズを踏まえ、労働者のエンプロイアビリティを高める支援を行うことは、労働者の意欲の向上、企業の生産性の向上、優秀な人材の確保、ひいては顧客満足度の向上につながることの認識を深め、その雇用する労働者の職業能力開発を推進することが必要である。

(4) 若者に対する職業的自立・職業能力開発のための支援の強化

少子高齢化の進展による生産年齢人口の減少の中、若者が能力

を発揮できるよう、一人一人の状況に応じ、就労やキャリアアップに向けた職業能力開発に対する支援が重要となる。特に、新卒一括採用の中で、希望通りの職業に就けなかったためフリーターやニートになった者等に対しては、景気が改善しているこの時期に、職業能力開発に関する支援を行うことで安定的な就業につなげていくことが必要である。

ニート等の若者の職業的自立の支援を実施している地域若者サポートステーションは、これまでも地域におけるニート支援の拠点として不可欠な役割を担ってきているが、人口減少社会の中、若者の活躍が一層求められていることから、これまでのサポート事例等により蓄積したノウハウや経験をより支援にフィードバックさせていくなど、効果的な事業実施を通じ、ニート等の若者がより着実に職業的自立を果たせるように支援すべきである。

このため、地域若者サポートステーションについて、継続的に支援する仕組みが重要であるとともに、都道府県労働局やハローワークの関与等を含め、就労支援としての機能強化を進めることが必要である。また、この際、ニート等の若者が地域で継続的に就労し充実した職業生活を送ることができるよう、地域若者サポートステーションの支援対象者に対し、就労後の定着支援やキャリアアップのための支援を行うことが重要である。

個人主導のキャリア形成におけるキャリア・コンサルティングの重要性は先に述べたとおりであるが、若者に対してキャリア・コンサルティングを実施する際、キャリア・コンサルタントは、ジョブ・カードの効果的な活用を行うとともに、例えば、仕事への理解不足、離職への心理的敷居の低さ等、若者が有しがちな特徴・課題に関する視点を持ち合わせる必要がある。

また、社会・経済の発展のためには、若者の職業意識の啓発を行うだけでなく、若者に対してそれぞれの職業の魅力を発信していくことも不可欠である。特に、我が国の基幹産業である製造業等における技能継承や中核人材の確保・養成のため、学生・生徒を含む若者に対し、ものづくり分野の魅力を発信の強化を行うべきである。

さらに、若者の多様なキャリア形成を支援するため、産業界や地域ニーズを踏まえ、企業実習と組み合わせた職業訓練等、その特性等に応じた職業訓練機会を充実させることや、職業能力評価制度を整備し、若者の活用を促進することが重要である。

加えて、若者のキャリア形成の支援に当たっては、例えば、職業人生における「最初の3年間」は、基盤的な力を身につける重要な期間であるとして、企業・行政・地域が協働し、若者に対し重点的に職業訓練の機会を付与するなど社会全体で若者を育てる環境整備を進めることが考えられる。特に、中小企業等新規学卒者の採用が少数となる企業では、企業単独での職業訓練が困難であることから、業界団体等を主体として職業訓練を実施すること等も有効であるといえよう。その際、認定職業訓練の枠組みの活用も期待される。

5 終わりに

職業能力開発の取り巻く現状の変化の中で、個人がその能力を高め、有意義な職業人生を歩むことができるよう、職業能力評価制度、キャリア形成支援、職業訓練、若者に対する支援の強化等について具体的な取組に対する提言をしてきたところである。労働者の職業能力開発は、企業の雇用管理等と補完関係になれば効率的に機能

しないことを踏まえ、企業ニーズを十分に把握して個々の制度や施策の整備・推進を行うことが重要である。また、個別の施策の整備・推進だけでなく、各施策の連携が不可欠であり、具体的には、職業訓練、職業能力評価制度、キャリア・コンサルティング及びジョブ・カードを有機的に連携させながら、労働者個人のキャリア形成支援につなげていくことが必要である。さらに、職業能力開発施策間の連携だけでなく、雇用対策や学生段階でのキャリア・コンサルティングやジョブ・カードの活用等教育施策を始めとした関係施策と連携した取組が重要である。

また、初めて労働市場に出てくる若者や、育児等により離職した女性等一旦労働市場から離れた者に対する職業能力開発に係る情報の提供や、事業主に対する助成金制度の周知の強化が必要であり、利用者の立場から職業能力開発に係る情報が効率的・効果的に活用されるよう、ICTを活用した情報の体系化・検索性の向上を図ること等が求められている。

今後、本報告書を契機に、職業能力評価制度等の労働市場インフラの整備が推進され、労働者個々人の職業能力が十分に発揮されることが期待される。

開催経過

第1回（平成26年6月13日）

- ・ 職業能力開発の現状・課題について

第2回（平成26年6月25日）

- ・ 職業能力評価制度について

第3回（平成26年7月9日）

- ・ 個人主導のキャリア形成支援について
- ・ 職業能力開発の課題について

第4回（平成26年7月23日）

- ・ 中間取りまとめ（案）について

第5回（平成26年9月8日）

- ・ 中間取りまとめについて
- ・ 在職者に対する職業訓練について
- ・ 若者に対する職業能力開発について

第6回（平成26年9月18日）

- ・ 報告書（案）について

職業能力開発の今後の在り方に関する研究会参集者名簿

(五十音順)

阿部 正浩 中央大学経済学部 教授

◎今野浩一郎 学習院大学経済学部 教授

大久保幸夫 株式会社リクルートホールディングス
専門役員・リクルートワークス研究所 所長

武石恵美子 法政大学キャリアデザイン学部 教授

谷口 雄治 職業能力開発総合大学校 准教授

橋本 陽子 学習院大学法学部 教授

原 ひろみ 日本女子大学家政学部家政経済学科 准教授

堀 有喜衣 労働政策研究・研修機構 主任研究員

吉川 厚 一般財団法人日本生涯学習総合研究所 代表理事

◎：座長