

今後の職業能力開発施策の在り方について（案）

1 職業キャリアをめぐる課題

我が国経済社会のサービス経済化、知識社会化が進み、労働の内容が「設備や機械を使ってモノを生産するもの」から「知識やノウハウを提供して付加価値を生み出すもの」へ重心を移しつつある中で、様々な能力を持った人材の育成が重要な課題となっている。

また、少子化の進行により 2007（平成 19）年から総人口が減少に転ずる見込みであり、経済社会の活力を維持していくためには、一人一人の働く者を人材として育て、そ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である。

しかしながら、現実には、以下のとおり、働く者の職業能力開発や職業キャリア（労働者が一定の職業に関する目標に沿って職務を経験することにより形成される職業能力をいう。）をめぐる様々な深刻な問題が生じている。

イ 若年者の職業キャリアの準備について

職業キャリアの準備期にある若年者については、職業に触れ仕事への動機付けを持つ機会の不足、豊かな社会の中で「働く」ことが当然とされた常識の後退等による職業意識の稀薄化、目的意識が十分伴わないままでの進学が増加等を背景とした基礎的能力の低下、自らの資質と進路とのミスマッチの増大等が指摘されている。

一方、企業においては、いわゆる正社員としての採用の絞り込みが進むとともに、新規学校卒業者の採用に係る指定校制度や一人一社制が抜本的に見直されつつあり、第二新卒を採用対象とする企業が約 6 割となる等、従来の新規学校卒業者を一括採用するシステムが大きく変化しつつある。

こうした中で、平成 16 年のニート（64 万人）、フリーター（213 万人）及び若年失業者（約 150 万人）の合計は約 400 万人に達している。これらの者の多くは、意識や職業能力において、企業が求めるところとのミスマッチが深刻であり、基本的な職業能力を習得すべき時期に、それを習得できない結果、その後の職業キャリアの円滑な発展が阻害されるおそれがある。さらに、こうした状態のまま放置されれば、安定した生活基盤を築くことが困難となり、結婚、出産、育児、子供の教育などに負の影響が及ぶほか、将来的には、生活保護や年金などの社会保障制度にも重大な影響を引き起こすことが懸念されるところであり、職業能力開発はもちろん、地域での教育、家庭教育

も含め広い意味での教育の在り方が抜本的に問われている。

ロ 企業の実施する職業能力開発の促進について

職業キャリアの発展期にある 30 歳代から 40 歳代を中心に、グローバル化の進展に伴う企業間競争の激化等を背景として、近年、計画的 OJT や OFF-JT など企業における職業能力開発の実施率は停滞している。また、企業調査と従業員調査の双方に共通する OFF-JT の実施状況についてみると、企業調査における実施率の低下に比べ、従業員調査における受講率の低下幅が大きくなっており、以前より従業員を絞り込んで OFF-JT を実施する傾向がうかがえる等、企業内における教育訓練投資が重点化されている可能性を示唆する結果となっている（「能力開発基本調査」）。

一方、就業形態の多様化に伴い増加しているパート労働者等については、これらの者を企業の基幹的労働力と位置づけ、職業能力開発の機会を積極的に付与している事例も少なくないが、全体としてみれば、いわゆる正社員と非正社員に対する教育訓練の実施率には格差がみられるところである。今後、企業間競争が激化する中で人材投資についても絞り込みを行う傾向が強まることが予想されるが、こうした絞り込みが人材の二極分化につながることを防ぐよう、いわゆる非正社員も含め、バランスの取れたキャリア開発や職業能力開発の在り方を模索する必要があると考えられる。

ハ 労働者自ら行う職業能力開発の促進について

労働者の職業生涯が長期化する一方、企業を取り巻く事業環境の厳しさなどから、労働者は自らの職業キャリアを全くの企業任せでは済まなくなりつつある。加えて、企業内において組織のフラット化やネットワーク化が進むとともに、労働者に求められる職業能力も、指示に従って的確に業務をこなすものから、自ら裁量を持ちながら知恵やノウハウを提供して付加価値を生むものへと重心を移しつつある。

こうした中で、労働者の意識としても、職業キャリアや職業能力開発について会社に任せるとする者は減少する一方、自ら考えようとする者が増加している。今後とも、産業経済の変化が予想される中で、働く者の能力を高めるためには、企業による職業能力開発を促進するだけでなく、労働者自ら行う能力開発を促進していくことがますます重要となると考えられる。

しかしながら、現実には、ここ 5 年ほどの労働者の自己啓発実施率は約 35% とほぼ横ばいで推移しており、労働者の志向に見合った実施率の上昇がみられていない。その要因としては、「忙しくて自己啓発の余裕がない」とする者が 42.1%、「費用がかか

りすぎる」とする者が 31.7%、「セミナーなどの情報が得にくい」、「適当な教育訓練機関が見つからない」とする者が合計で 35.5%となる（「平成 16 年度 能力開発基本調査」）など、時間、金銭、情報面での制約が大きな阻害要因となっている。このほか、在職者が社会人大学に通学しにくいような企業内の雰囲気や、社会人大学や大学院などで専門的知識を習得しても処遇に反映されにくいことも隘路となっているとの指摘もあり、労働者自ら行う職業能力開発を促進するためには、企業内外にわたる支援の仕組みづくりや環境の整備を進めていく必要があると考えられる。

ニ 職業キャリアの「やり直し」について

高齢化が進展し、職業生涯が長期化するとともに、労働者の意識やニーズも多様化する一方、企業の経営環境をめぐる変化が急速に進む中で、生涯を通じて労働者の職業キャリアが変化に富んだものになることは避けがたい。

こうした中で、労働者は、その職業生涯の中で自ら転職や起業を志す場合だけでなく、企業の倒産や事業の再編に伴う失業、自らの技術・技能の陳腐化、さらには育児・介護、社会活動等のための職業経歴の中断などを経験しつつ、様々な「やり直し」を求められる機会が増えざるを得ないと考えられる。

こうした職業キャリアの「やり直し」を促進することは、働く者個人の能力発揮という点だけでなく、社会全体の活力という点でも重要な意味を持つ。しかしながら、我が国においては、企業の枠を越えたキャリア展開やキャリアのやり直しを支える情報提供、相談・助言システム、個人が活用しやすい多様な教育訓練システム、能力評価システム等の労働市場のインフラストラクチャーの整備はいまだ必ずしも十分ではない。加えて、新たなキャリア展開やキャリアのやり直しを受け入れる企業の雇用システム、資金・ノウハウの提供等の支援をするシステムも整っておらず、人材の活性化へ向けた社会全体の取組みが求められる。

ホ 「2007 年問題」と技能の継承について

これまで、我が国の産業、とりわけ製造業の競争力を支えてきたのは、ものづくりをはじめとする現場における技術・技能や管理能力すなわち「現場力」の強さであった。近年、グローバル経済化に伴う競争が一層激化する中で、国内において高付加価値製品をつくり出すのに不可欠な技術・技能やノウハウを身に付けた現場を支える人材の重要性が改めて見直されている。

他方、生産現場における重大災害等を契機として、「現場力」の低下が問題となる

中で、いわゆる「2007年問題」が間近に迫っており、団塊の世代が一斉に退職する時期が近づき、製造業等の企業においては、進学率の上昇等に伴う若者のものづくり離れや厳しい人員抑制に起因する年齢構成の偏り等も相まって、現場を支える熟練した技術・技能やノウハウが継承されずに失われてしまうことが懸念されている。ものづくり分野等を中心に「現場力」の強化を図るためには、将来、中核を担う若年者の現場への入職を持続的に確保するとともに、技術・技能を持った団塊の世代等の活用により、企業内を中心に技能継承を進める措置を講ずることが喫緊の課題である。

今後、人口減少社会が現実のものとなる中で、一人一人の人材が職業生涯を通じて働く意欲と能力を十分発揮できる社会を作るために、以上のような課題に的確に対応し、労働者一人一人の職業キャリアや能力開発を支援していくことが不可欠である。

とりわけ、上記の諸問題のうち、今後の社会を担うべき若年者を安定した雇用に導く施策を強化することや、「2007年問題」が間近に迫る中、我が国の強みである現場を支えてきた技術・技能やノウハウを円滑に継承していくことについては、緊急性が高い課題として制度面の見直しを中心に優先的に取り組むとともに、その他の重要課題についても、第8次職業能力開発基本計画の策定に向け、政策の基本的方向付けのための検討を行っていくことが必要である。

2 制度見直しの方向性

1 でみた課題のうち、特に喫緊の課題である若年者の育成や熟練技能の継承等の課題については、以下のような職業能力開発制度の見直しにより対応することが必要である。

(1) 職業キャリア形成の支援措置の充実

職業キャリアの段階に応じて職業能力開発をめぐる課題が異なることを踏まえ、以下の点について、対応していくことが必要である。

イ 職業キャリアの準備段階における支援措置

＜「実践型人材養成システム」の創設＞

若年失業者、フリーター及びニートが総計400万人に上る中で、若年者の育成・就労促進を図るため、教育、地域社会、家庭の在り方が抜本的に問われている。とりわけ、学校から就労に至る仕組みについては、新規学校卒業者の一括採用・就職システムの機能が趨勢的に低下する中で、新規学校卒業者を含む若年者がキ

キャリアの目途をつけながら実践的な職業能力を習得できる新たな仕組みづくりは喫緊の課題である。

このため、若年失業者やフリーター等を対象に教育訓練機関が主体となった就職支援策として実施している現行の「日本版デュアルシステム」を、さらに発展させていく必要がある。具体的には、新規学校卒業者も対象とし、企業が主体となって、「自社のニーズに応じた教育訓練機関における理論面の基礎教育」と「訓練生を自社において一定期間雇用する形で行う実習」を効果的に組み合わせることにより、現場の中核となる職業人を育成する「実践型人材養成システム」を新たな制度として立ち上げ、就労、就学に次ぐ「第三の選択肢」として普及、定着させることを今後の政策目標の柱とすべきである。

こうした仕組みは、

- ① 若年者のキャリア形成支援の在り方として、安定的な雇用の目途をつけながら実践的な職業能力を習得できる点で、これまでの教育訓練と異なること、
 - ② とりわけ、求人企業が求める職業能力と求職者の持つ職業能力のミスマッチを縮小しながら一定の期間で就職につなげる効果が期待できるものであること、
 - ③ 企業にとって、産業の高付加価値化の方向が明確になる中で課題となっている現場における中核となる実践的な職業能力を持った人材の育成・確保に資するものであること、
 - ④ 特に、自社内で新規採用者を独自に育成する余力が乏しい中小企業等にとっては、訓練生の負担による教育訓練機関における理論面の学習と自社の現場におけるOJTを効果的に組み合わせた職業訓練を可能とするものであること
- といった点で時宜にかなったものである。

したがって「実践型人材養成システム」の普及、定着を図るという観点から、このような理論面での学習と実習を効果的に組み合わせて実践的な職業能力を習得する職業訓練を、職業能力開発促進法に規定する事業主の行う多様な職業訓練の一形態として位置付けることが適当である。同時に、これまでに類例のない教育訓練の仕組みであることを踏まえ、能力開発の質を確保する観点から、その適切かつ有効な実施を図る上で必要な事項を指針として示すことが適当である。

その上で、「実践型人材養成システム」のうち、訓練の期間、時間数、内容等の面で若年求職者の就職促進策として有効であると認められるものについては、これを実施する事業主を対象とする支援策を講じることが適当である。

支援策については、助成金制度の活用など「日本版デュアルシステムの今後の在り方についての研究会報告書」（平成 17 年 11 月 29 日）に掲げられた課題について検討することが求められる。併せて、現行の「日本版デュアルシステム」のうち訓練生を雇い入れて実習を行っている事業主から「訓練に伴う人的負担（教育担当者の配置の負担）が大きい」という意見が多数示されていることを踏まえ、こうした負担を緩和する方策についての検討が求められる。さらに、「実践型人材養成システム」を実施する事業主を対象に、若年者の受入に積極的に取り組んでいることを称揚するための表示制度についての検討等も求められる。

なお、「実践型人材養成システム」の訓練生の募集方法、労働条件の明確化の方法、カリキュラムの編成方法や修了時の職業能力評価方法等については、上記報告書の内容を踏まえつつ、今後、専門家の意見の聴取や関係機関との調整の上で具体的に検討していくことが必要である。

ロ 職業キャリアの発展段階及び円熟段階における支援措置

<労働者の自発的な職業能力開発に関する事業主及び国による環境の整備>

職業キャリアの発展・円熟段階においては、技術革新の進展や企業間競争の激化等に伴い、職業生活の見通しがつきにくくなる中で、転職や配置転換といった職業生活の節目だけでなく、日頃から労働者が自らの職業生活設計に即して職業能力の開発や向上に取り組めるような環境の整備が必要となっている。

こうした中で、職業キャリアに関する情報提供、相談・助言等を行うキャリア・コンサルティングが重要性を増していることから、国はキャリア・コンサルタントの養成や資質の向上に積極的に取り組むとともに、事業主においてもキャリア・コンサルティング体制の充実等に配慮していくこととすることが適当である。

また、事業主の環境整備措置として、現行の有給教育訓練休暇等に加えて、

- ① 職業キャリアの発展段階においては、例えば企業に勤務しながら社会人大学に通学するといったことが行いやすくなるよう、勤務時間について配慮すること、
 - ② 職業キャリアの円熟段階においては、退職後の再就職・就業や地域活動等に向けた準備を行うための休暇制度の導入について配慮すること、
- といった規定を設け、その積極的な取組を促すことが考えられる。

同時に、国の支援策として、こうした事業主の取組を支援するための助成金制度について充実等を図ることが必要である。

(2) 技能の継承のための措置の充実

<中小企業における技能継承に対する支援>

技能の継承を通じた現場力強化の観点に立って、事業環境の厳しさから特に技能の継承が困難な状況にある中小企業への支援を重点的に講じるため、法制的な措置を含めて検討を進めることが適当である。

具体的には、定年退職者や定年間近の技能労働者等を活用したマンツーマンによるOJTや、事業所においてコアとなっている技能のデジタル化・マニュアル化など、若年者等への技能の円滑な継承のための取組を実施した場合、助成措置を含めた支援を行うことが適当である。

<事業所内における熟練技能を習得しやすい環境の整備>

業務を進める上で必要となる熟練技能の習得を希望する労働者が、効果的かつ効率的な習得を通じて能力の開発、向上を図ることができるよう、職業能力開発促進法に事業主が以下の措置を講ずることを促す規定を設けることが適当である。

- ① 熟練技能等に関する情報を体系的に管理し、提供すること。
- ② 労働者が熟練技能等を活用する業務に従事する機会を確保すること。
- ③ 熟練労働者がOJT等で技能の後継者に教えやすいように、その配置その他の雇用管理について配慮すること。

3 第8次職業能力開発基本計画の策定に向けた検討課題

1でみた諸課題に対応するため、2に掲げた制度の見直しを行うほか、平成18年度以降を計画期間とする第8次職業能力開発基本計画について、現行の第7次職業能力開発基本計画に掲げられた施策の実施状況や、これまで本分科会において指摘のあった以下のような点に留意しつつ、中長期的な観点に立って検討していくことが必要である。

- 若年者が有為な職業人として自立できるよう、若年者を対象とする職業訓練においては職業生活を営む上での基礎を身につけさせることにも配慮するとともに、「若者自立・挑戦プラン」等に基づく若年者に対する諸事業については、以下の点に留意しつつ効果的に推進することが適当である。

- ① 小学校高学年ないし中学校程度の早い段階からの職業との触れ合いや職業意識の啓発が重要であること。
 - ② ニートやフリーター等に至る経過や要因の多様性にかんがみ、カウンセリングやキャリア・コンサルティングに基づくきめ細かな支援が必要であること。
 - ③ 若年者の目線に立って就労支援を行うNPO等を育成するとともに、若年者のボランティアや社会参加を受け入れる多様な分野を作っていく必要があること。
 - ④ 若年者の就労支援に当たっては、家庭、学校、地域社会、企業等がそれぞれ適切な役割を果たし、社会全体として支援していく必要があること。
- 併せて、職業キャリアの円滑な展開を支援するため、現行の諸事業についても、以下の点に留意しつつ推進することが適当である。
- ① 人材ニーズの動向や教育訓練コースに関する情報提供体制の整備が重要であること。
 - ② 教育訓練給付制度に係る講座指定等において、大学、大学院など高度なものを含めた多様な教育訓練メニューの提供が重要であること。
 - ③ 失業や技能の陳腐化等によるキャリア・ブレイク（職業経歴の中断）があった際の新たな技能の習得に向けた再訓練機会の確保のほか、大学やNPOへの委託訓練等の多様な教育訓練機会を確保することが重要であること。
- 技能の継承等の取組が円滑に進むよう、技能の継承等の取組に関する地域における相談窓口の設置等により、情報提供や相談援助の体制を整備することが適当である。
- 併せて、公共職業能力開発施設は事業主団体等との連携を強化しつつ、地域の企業ニーズに即したオーダーメイド訓練の推進、地域企業への施設開放や指導員派遣等により、地域レベルでの現場力の強化に一層の役割を果たしていくことが求められる。
- 技能の振興を図る観点から、教育機関をはじめとする関係機関との連携の下、児童・生徒の段階から技能やものづくりの魅力に直接触れる機会や、目標を持って技能を競う機会を増やすとともに、高度熟練技能者を活用した施策を推進していくことが適当である。

特に、2007（平成 19）年に我が国において「ユニバーサル技能五輪国際大会」

が開催されることを契機として、大会後も見据えた技能振興策を講じていくことが
適当である。

- 就業形態、企業規模等により職業能力開発機会の格差がみられることや労働者の意識やニーズが多様化していること等を踏まえて、労働者一人一人の状況に応じた多様な職業訓練・教育訓練機会の確保、整備を図ることが重要である。

特に、障害者、母子家庭の母など特別な配慮を必要とする者の職業訓練をはじめとする職業能力開発の支援の在り方については、関連する行政分野の動向も踏まえつつ、さらに検討を深めていくことが必要である。

- 労働市場を有効に機能させるためのインフラストラクチャーの整備の中でも、特に職業能力評価制度の整備充実を進めるに当たっては、企業・業界団体による活用状況や、評価制度が労働者の処遇にもたらしている効果等の把握を行った上で、社会的ニーズを踏まえた活用しやすいものとなるよう留意することが重要である。

- 職業能力開発の諸施策を講じるに当たっては、適切に目標管理を行うとともに、どのような公的サービスがどこにあるのかといった基本的な情報が対象者に行き渡るような広報活動に取り組むことが重要である。

また、若年者対策をはじめとする職業能力開発施策を効果的に実施するためには、関係省庁との連携を一層緊密なものとしつつ、施策を総合的に推進していくことも重要である。