

## 第 8 次職業能力開発基本計画（案）

副題（仮）：「職業キャリアの持続的発展の実現と『人を育てる環境』の再構築」

# 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など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変化	6

## 第3部 職業能力開発施策の実施目標

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」を対象とした職業能力開発施策の推進	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	11
4 人を育てる環境の再構築	11
(1) 企業における「現場力」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	12
5 官民協力による「公」の視点からの政策の推進	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)	福祉から自立に向けたキャリア形成の支援等	21
(3)	いわゆる「非正社員」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	23
(1)	雇用失業情勢に対応した職業能力開発	23
(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」の強化に向けた能力開発	25
(2)	技能の継承・発展のための施策	25
(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	26
6	国際化と職業能力開発	27
(1)	質の高い労働力育成に向けた国際協力	27
(2)	外国人研修・技能実習制度について	28
(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」の視点に立った政策の推進	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	31
(5)	政策評価を通じた効率的な施策の推進	32
(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対応した多様な人材育成の必要性が高まるとともに、人口減少社会が到来しつつある中で、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、働く者の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、それに伴い職業能力開発の対象外となる労働者の増加、労働者が自発的な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など様々な問題が深刻化している。同時に、我が国経済産業を支えてきた「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、働く者の職業能力を高めるためには、単に教育訓練を実施するだけでなく、働く者の職業キャリアが円滑に発展できるよう支援していく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、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の勤務時間短縮措置及び再就職準備休暇等に関する規定、事業主による労働者の熟練技能の習得を促進する措置に関する規定等を盛り込んだ「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案」を国会に提出したところである。

本計画は、上記のような働く者を取り巻く状況を踏まえ、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、働く者の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能力開発や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など幅広い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など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2004年に1.29まで低下するなど少子化が進む中、15歳から64歳までの生産年齢人口は1996年から、労働力人口は1998年から、それぞれ減少に転じ、総人口についても、自然増加数（日本における日本人の出生者数から死亡者数を減じた数）が2005年（速報値）において減少に転じたところである。

特に、1947年から49年にかけて生まれた団塊の世代は、2000年で約700万人と我が国総人口の5.4%を占めているが、2007年以降60歳に、また2012年以降65歳に順次到達するなど段階的に労働市場からの引退過程を迎えることにより、労働力人口減少の加速や、熟練した技能やノウハウが継承されること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、社会の複雑化や職住分離の進行等に伴う職業意識の形成に課題を抱える若者の増加、育児など仕事以外の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見ても高い労働力率で労働意欲は高く、また、障害者の就業意欲の高まりがみられる。

今後、労働力人口が趨勢的に減少する中で、その減少を最小限に止めるためには、高齢者の継続雇用、若者の就業促進、育児と仕事の両立など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（一定の職業に関する目標に沿って積み重ねられる職業経歴）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、2005年末において有効求人倍率は13年3ヶ月ぶりに1倍を超えるとともに、2006年初頭において失業率は4.5%となるなど、全体として緩やかであるが改善傾向にある。

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。

さらに、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。

また、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の発生が続発したことや、「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、技術・技能及び経験に裏打ちされた問題解決能力や管理能力など、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見ると、いわゆる「正社員」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OJT（日常の業務につきながら行われる教育訓練）やOFF-JT（通常の仕事を一時的に離れて行う教育訓練）の実施率の停滞、訓練対象者の重点化等の傾向がみられる。同時に、大企業の労働者と中小企業の労働者の間には、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みられる。

### (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。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、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など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など、多様な働き方の者が増加し、2004年には雇用者全体の31.5%に達するとともに、いわゆる「正社員」については、安定した収入はあっても長時間労働に従事する者の割合が増加している。

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書（2005年7月）によると、少子高齢化が進展する中で、若者の雇用に関するミスマッチの解消、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、2015年時点の労働力人口は、2004年に比べ、約400万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、2015年時点で約300万人の労働力人口の増加がもたらされる見通しであるが、その場合であっても、2004年に比べ約100万人減少すると見込まれており、職業能力開発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。

各段階の位置づけについては、働く者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、若しくは職業生活を中断している「発展期」、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ついては、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%前後の水準で推移するとともに、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い水準で推移している。

また、2005年平均で、ニート状態にある者（64万人）、フリーター（201

万人)及び若年失業者(139万人)の重複を排除した合計は約379万人に上っているが、その要因としては、新規学校卒業者の採用が特に厳しい時期にいわゆる「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、本人の仕事に対する意識や受けてきた教育に問題がみられることなど多様なものとなっている。

特に、ニート状態の者の属する世帯の収入別の割合を見ると、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ていると指摘されている。また、生活保護の受給状況をも、近年、高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯、傷病者世帯のいずれでもない「その他世帯」が増加傾向にあり、ニート状態にある者が少なからず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おいては、週60時間以上働く者が増加しており、仕事と生活の両立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。

同時に、職場以外の場において自発的な職業能力の開発及び向上を行うに当たっても、金銭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ついては、2004年に「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」が改正され、65歳までの定年の引き上げ、継続雇用制度の導入等の高年齢者雇用確保措置が位置づけられ、本年4月から施行されることとされている。

同時に、多様な就業ニーズに対応して、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も進められている。

こうした中で、特に一定年齢以上の高齢者層を中心に、雇用・就業に限らず、教育・文化・環境等の分野で地域に密着した活動を通じて、その意欲や能力を發揮できるようにしていくことの意義は高まっているものと考えられ、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変化

都市化や雇用労働者の増加が趨勢的に進み1955年には雇用労働者が就業者全体

の43.5%であったものが2005年時点では84.8%となっている。また、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の中小企業集積の揺らぎ等もあって、地域のコミュニティにおける人材育成機能は低下しつつある。

同時に、離婚率が1970年代と比較して倍増する等、趨勢的に増加していること等を背景として、母子家庭や父子家庭が増加しており、1975年時点と比較して、それぞれ倍増している。また、子育て期における長時間労働者の増加が進行する中で、家庭における日常的なコミュニケーションの場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や規律を身につけることの隘路のひとつとなっていると考えられる。

今後、仕事と生活の調和を図る観点に立って、地域や家庭の基礎的な人材育成機能を再構築していく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 職業能力開発施策の実施目標

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、雇用対策の一環をなすものであり、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、「計画のねらい」で述べたように、近年、働く者の職業生活を見ると、準備期、発展期及び円熟期それぞれに課題を抱えており、変化の激しい経済社会の中で働く者の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、一人一人の働く者の職業キャリアが円滑に発展していくことを支援する政策に踏み込んでいく必要が生じている。

本計画においては、こうした事情を踏まえ、次のような視点に立って、職業キャリア形成支援政策を本格的に推進していくことを目標とすることが適当である。

第一に、職業能力開発政策としての視点である。個々の働く者の職業能力は、現実には多くの場合、上司、同僚、後輩との切磋琢磨や、仕事をこなすための知識、技術の吸収等仕事を通して習得されるものであり、職業訓練はその補完としての役割を果たしている。こうした実態からすれば、働く者の職業能力の開発及び向上を促進するためには、働く者が職業生活や仕事を通して順調に職業能力を蓄積すること、すなわち職業キャリアが円滑に形成・発展するよう支援することを政策の中心目標とすることが求められよう。

第二に、雇用対策としての視点である。労働市場において、就業形態の多様化に加え、働く者のライフスタイルや就業意識の多様化、個別化が進む一方、技術革新の進展や商品サイクルの短縮により、働く者の職務や職業キャリアのみならず、企業の在り方や産業構造についても急激な変化が生じている。こうした実態の中で、失業対策と、企業が行う集団的な職業キャリア形成・発展のシステムを前提とした雇用保障とを組み合わせたこれまでの政策のみによる対応は万全なものではなくなりつつある。

そのため、「多様化」、「個別化」、「変化」に着目して、働く者一人一人の職業キャリア形成を支援することによって雇用可能性を高めていくことが雇用対策としても重要である。

第三に、今後こうした職業キャリア形成政策を発展させるためには、法的・理論的な面から政策を根拠付け、整理していくことが求められる。具体的には平成13年の雇用対策法及び職業能力開発促進法改正に当たっての指導理念である「キャリア権」

(人が職業キャリアを準備し、開始し、展開し、終了する一連の流れを総体的に把握し、これら全体が円滑に進行するよう基礎づける権利)の考え方を陶冶し、さらに精緻化していくことが重要である。

## 2 職業キャリア形成支援政策の展開

### (1) 「働く者」を対象とした職業能力開発施策の推進

人口減少社会が到来しつつある我が国において、経済社会の活力の維持・向上を図っていくためには、多様な人材一人一人が就業することを通して産業経済の発展に寄与できるよう、職業意識を高めることを含めた職業キャリア形成支援や職業能力開発を行っていくことが必要である。

このため、職業キャリア形成支援政策の対象者として、求職者や雇用労働者のみならず、

- ① 初等・中等教育段階からの職業意識啓発やキャリア教育の充実
- ② ニート状態にある者の職業的自立に向けた対応
- ③ 出産・育児・親の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・再就業等に向けた職業能力開発
- ④ 「雇用と自営の中間的な働き方をする者」の職業能力開発や職業キャリア形成支援
- ⑤ 職業生活からの引退過程にある高齢者の知識や経験を地域貢献活動等に活かす仕組みづくり

など、厳密な意味での労働者に限らず潜在的に働く可能性を有する者を加えた「働く者」という視点から、対象者の視野を広げて職業キャリア形成支援を推進していくこととする。

### (2) 労働市場を有効に機能させる基盤整備の推進