

労審発第220号

平成17年12月21日

厚生労働大臣

川崎 二郎 殿

労働政策審議会

会長 菅野 和夫

今後の職業能力開発施策の在り方について（建議）

本審議会は、標記について、下記のとおり結論に達したので、厚生労働省設置法第9条第1項第3号の規定に基づき、建議する。

記

別紙の職業能力開発分科会の報告のとおり。

平成17年12月21日

労働政策審議会

会長 菅野 和夫 殿

職業能力開発分科会

分科会長 今野 浩一郎

今後の職業能力開発施策の在り方について（報告）

本分科会は、標記について、別添のとおり報告を取りまとめたので、厚生労働大臣に建議すべきである。

(別添)

## 今後の職業能力開発施策の在り方について

### 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、我が国は少子化の進行により総人口が減少に転ずる時期の到来を目前に控えており、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。）をめぐる多様かつ深刻な問題が生じており、職業能力開発政策としてこれらの諸問題への対応の在り方が問われている。

### イ 若年者の職業キャリアの準備をめぐる課題

近年、準備期にある若年者の職業キャリアをめぐる、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希薄化、目的意識が十分伴わないままでの進学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の問題点が指摘されている。

他方、採用する企業側の状況を見ると、いわゆる正社員としての採用が抑制基調で推移するとともに、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変容し、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。

こうした若年者を取り巻く状況の変化や近年の厳しい雇用情勢が相まって、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。こうした若年者のキャリアをめぐって、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 企業内における職業能力開発をめぐる諸課題

### (イ) 企業の実施する職業能力開発

近年、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、企業間競争の激化等を背景として、計画的OJTやOFF-JTの実施率には停滞傾向がみられる（厚生労働省「能力開発基本調査」）。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、以前より企業内において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。

一方、就業形態の多様化に伴い増加しているパートタイム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重点化を図る傾向が強まるものと予想されるが、こうした動向が人材の二極分化につながることはないよう、いわゆる非正社員も含め、バランスの取れたキャリア支援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。

### (ロ) 労働者自ら行う職業能力開発

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にしたまま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。

しかしながら、現実には、最近5年間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」、「適切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等で専門的知識を習得しても評価に反映されにくいことが自己啓発の阻害要因となっているといった指摘もなされている。

今後とも、産業経済の変化が予想される中で、労働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、労働者が自ら行う能力開発を促進していくことがますます重要であり、企業内においてもこれを支援する仕組みづくりが求められる。

#### ハ 企業の枠を超えた職業キャリアの再構築や新たな展開をめぐる課題

サービス経済化の進展等の産業構造の変化や技術革新、高度情報化といった変化が急速に進む中で、労働者の職業キャリアの展開は、雇用慣行の変化や労働者意識の多様化と相まって、次のように、企業の中にとどまらず、多様化する方向にある。

まず、産業構造の変化や技術進歩の急速な進展に加え、グローバル経済の下での競争激化などにより、企業の倒産や事業の再編に伴う失業、自らの技術・技能の陳腐化などに直面し、職業キャリアの中断を余儀なくされ、その再構築を求められる労働者が増えつつある。

また、働く者のニーズやライフスタイルが多様化する中で、出産や育児、親等の介護、社会活動等の事情から職業キャリアを中断した者が、その再開を希望する場合に、それを円滑に再開していくことができるようにすることの重要性も増している。

加えて、経済社会が大きく変化する中で、新たなビジネスチャンスを求めて積極的に転職や起業を志す者が多くなっている。さらに職業生涯が長期化することもあり、一つの職業キャリアを継続的に展開するだけでなく、中途から新たな職業キャリアに挑戦できるようにしていく必要がある。

上記のように、今後とも企業の枠を超えて職業キャリアの多様化は進むものと考えられるが、こうした職業キャリアの多様化に対応して、職業キャリアの新たな展開や再構築等を支援し、その活性化を図ることは、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ものであり、そのための支援の

仕組みづくりや環境整備が求められる。

## 二 「2007年問題」と技能の継承

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、ものづくりの現場をはじめ様々な現場における技術・技能、ノウハウや管理能力、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企業間競争が一層激化する中で、高付加価値製品の生産をはじめとするものづくりや質の高いサービスの提供に不可欠な技術・技能、ノウハウや管理能力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」が間近に迫っている。具体的には、団塊の世代が一斉に60歳に達する時期が近づく一方、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従業員の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・技能や管理能力が継承されずに失われてしまうことが懸念されている。高付加価値製品等を生み出す上で不可欠な「現場力」の強化を図るためには、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、労働者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・技能や管理能力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ことが必要である。同時に、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、特に喫緊のものである若年者の育成や熟練技能の継承等については、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、従来の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変化する中で、新規学校卒業者を含む若年者が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を構築していくことは喫緊の課題である。

このため、「日本版デュアルシステム」として、若年失業者やフリーター等を対象に、その就職を支援するため教育訓練機関が主体となって実施している現行の取組について、必要な見直しを行いつつ推進するとともに、さらに発展させていくことが必要である。

具体的には、新規学校卒業者も対象とし、現場の中核となる職業人を育成するため、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での基礎教育」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「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、今後の職業能力開発政策における重点的な目標とすべきである。

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ものであること、
- 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の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、新規採用者を独自に育成することが困難な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 と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 OJT とを効果的に組み合わせて実践的な職業能力を開発する職業訓練について、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、同法に基づく指針におい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、助成金制度の活用や業界団体の積極的な取組に対する奨励措置など「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、若年者の受入れ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検討することも求められる。

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等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

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むことができるような環境の整備が必要となっている。

こうした中で、職業能力開発促進法における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等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を図ることなどが必要である。

また、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、事業主はキャリア・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とともに、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んでいくことが適当である。

## (2) 技能の継承のための措置の充実

### イ 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」の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、中小企業のニーズを踏まえた支援策について、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。

### ロ 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等で後継者に技能を教えやすいように、熟練労働者の配置その他の雇用管理に配慮すること。

### 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、計画期間における労働力需給等の見通しや、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とともに、これまで本分科会等において指摘のあった以下のような点に留意しつつ、検討していくことが必要である。

- 「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、「若者の人間力を高めるための国民宣言」が出されたことを踏まえ、若年者が人間力をみがき、発揮することを通じ、職業人として自立できるよう、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。また、若年者を対象とした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意することも重要である。
  - ① 小中高校、大学のそれぞれの段階において、職業との触れ合いや職業意識の啓発を通じ、働くことの理解を深めさせ、生きる自信と力をつけさせることが重要であること。
  - ② ニートやフリーター等働くことに不安や迷いを持つ若年者に対しては、カウンセリングやキャリア・コンサルティングなど適切な助言を行うことが求められていること。また、ボランティア体験や社会活動等への参加の機会を提供するとともに、参加を受け入れる分野づくりも重要であること。
  - ③ 若年者の自立支援のためには、家庭、学校、企業、地域社会等がそれぞれの役割を果たし、社会全体として支援することが重要であること。なお、その際には若年者の目線に立って自立支援・就労支援を行うNPOやそれを支える人材等を育成することも必要であること。
- 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 職業能力開発機会の提供について、情報通信分野、福祉分野の拡大等の産業構造の変化や利用者のニーズ等を踏まえ、例えば、公共職業訓練の委託訓練コースの設定や教育訓練給付制度に係る講座指定等においては、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が提供されることが重要であること。
  - ③ 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、出産・育児や親等の介護、ボランティア等の社会活動のほか、転職や起業等による職業キャリアの中断があった際に必要となる様々な情報や職業訓練機会の提供など職業キャリアの再構築や円滑な再開、新たな展開の機会の確保が重要であること。
- 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「2007 年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。
- 多様な雇用・就業形態で働く労働者の増加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た職業能力開発体制の整備が必要であり、労働者一人一人の状況に応じたきめ細かい情報提供や多様な職業訓練・教育訓練機会の確保、整備を図るための具体的な方策について

検討を深めていくことが必要である。

- 障害者、母子家庭の母など自立に向けた支援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面で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、事業の利用度や成果に係る実績も十分踏まえた上で適切に目標管理を行うことや、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。