

## 第 8 次職業能力開発基本計画（素案）

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 労働市場を有効に機能させる基盤整備の推進	8
2 「働く者」を対象とした職業能力開発施策の推進	8
3 職業キャリアの持続的な発展に向けた取組の促進	9
4 「人を育てる環境」の再構築に向けた取組	9
(1) 「現場力」強化のための施策の推進	9
(2) 福祉から自立に向けた取組を支援するための職業能力開発の促進	10
(3) 地域における人材育成環境の整備	10
5 職業能力開発施策の推進に当たっての官民連携の一層の推進	11

## 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ストラクチャーの充実	12
(1) キャリア形成支援システムの充実	12
(2) 多様な職業訓練・教育訓練の機会の確保	13
(3) 職業能力評価に係るインフラストラクチャーの充実	14
(4) 職業キャリアに関する情報インフラストラクチャーの充実	15
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	15

(1)	職業キャリアの段階に応じた支援の充実	15
(2)	福祉から自立に向けたキャリア形成の支援等	18
(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	19
3	「現場力」の強化と技能の継承・振興	19
(1)	「現場力」の強化に向けた能力開発	19
(2)	技能の継承・発展のための施策	20
(3)	技能の振興のための施策（技能競技大会等）	21
4	国際化と職業能力開発	21
(1)	質の高い労働力育成に向けた国際協力	21
(2)	外国人研修・技能実習制度について	22
(3)	企業活動のグローバル化に対する支援	22
5	職業能力開発施策の推進体制の整備	23
(1)	公共部門と民間部門との役割分担及び連携	23
(2)	国と地方公共団体との役割分担及び連携	23
(3)	関連行政分野における施策との連携の強化	23
(4)	政策評価を通じた効率的な施策の推進	23
(5)	施策の周知・広報	23

# 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、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、我が国の総人口は少子化の進行により減少に転じつつあり、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、働く者の職業キャリアの展開をめぐるには、その準備期において失業者やフリーター、ニート状態にある者が趨勢的に増加していること、その発展期において企業による職業能力開発の対象が重点化されるとともに、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的な制約が強まる傾向にあること、その円熟期において意欲や希望に応じた形で働くことを通じ能力を発揮できる環境の整備が求められていることなど、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熟練した技術・技能や管理能力といった「現場力」の低下が顕在化している。

こうした諸問題に対応するため「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」に、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が盛り込まれたところである。

本計画は、この法律案の趣旨を踏まえるとともに、働く者の職業キャリアをめぐる問題の背景にあるグローバル経済下での企業間競争の激化に伴う企業の人材投資の在り方の変化、雇用者中心の社会への移行に伴う地域や家庭の教育力の低下等の構造的な変化に対応することを目指すものである。

具体的には、本計画のねらいとするところは、人口減少社会の中にあって働く者一人一人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

発や職業キャリア支援を促進するとともに、生活と調和の取れた働き方の実現、地域や家庭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

我が国においては、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一方、平均寿命の伸長に伴い高齢化が進展する中、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ている。総人口についても、自然増加数が2005年（速報値）において減少に転じたところである。

特に、1947～49年生まれの団塊の世代は、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歳代に、また2012年以降順次65歳に到達するなど段階的に引退過程を迎えることにより、その培ってき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、労働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の充実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。同時に、高齢者の就業意識は引き続き高い水準で推移するとともに、障害者の就業意欲の高まりがみられる。

さらに、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し、自ら考えようとする者が増加しており、そうした中で、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

グローバル経済の下での企業間競争の激化、資本市場における評価等に対応した短期的利益の重視等に伴い、我が国の企業においては、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やOFF-JT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。

また、中国をはじめとするアジアにおける国際分業や経済連携が進む中で、企業における付加価値をめぐる競争が激化し、「現場力」すなわち技術・技能や経験に裏打ちされた問題解決能力や管理能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、技能や知識のみならず、仕事を遂行する過程で問題を発見し解決する能力、創造力等を含めた実践的な職業能力が重要性を増しており、こうした職業能力の開発及び向上を図る取組の推進が求められている。

さらに、サービス経済化や情報通信技術の革新等に伴い、異なる産業分野の融合も含めた産業構造の変化が進み、例えば第2次産業と第3次産業の垣根が低くなっている。

こうした中で、職業能力開発の在り方としても、企業の現場の実態に即した職業訓練や、基本的な情報通信技術を習得できる環境の整備等が重要性を増している。

なお、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、我が国全体としては企業収益が改善し、景気回復が続いているが、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、デジタル家電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、公共事業の削減やグローバル競争の中での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。

### (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が、若年層の失業率が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、いわゆる「正社員」以外の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、人口減少社会を迎え、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を講じた場合、それらの対策が講じられなかった場合と比べ、2015年で約300万人の労働力人口の増加が生じる見通しであるが、対策を講じた場合であっても、2015年には2004年に比べ労働力人口は約100万人減少すると推計されている。

## 2 職業キャリアの各段階における状況

1 でみた労働力需給の両面にわたる構造変化の中で、働く者の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。

まず、職業生活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、中退者が年々増加する傾向がうかがわれ、また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、フリーターやニート状態の者も高水準で推移しているが、その要因としては、新卒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、企業の人材ニーズが高度化する中で、いわゆる「正社員」としての雇用機会が減少していること、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があり、そうした状態の多様性にきめ細かく対応した施策が求められる。

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みても、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、職業生活の発展期にある者については、企業間競争の激化や、成果主義的人事管理の広がりに伴い、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、職業生活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たところであり、こうした措置の円滑な施行が求められる。

また、多様な就業へのニーズに対応して、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なども進められている。

こうした中で、特に一定年齢以上の高齢者層については、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、その意欲や能力を発揮をすることなども考えられ、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

多様な自営業主・家族従業者に支えられた地域のコミュニティは、長年にわたって子供達の職業意識や人間性の涵養に大きな役割を果たすとともに、様々な資質を持つ大人達にも居場所を提供するという役割を有してきた。しかしながら、都市化や雇用労働者の増加が趨勢的に進むとともに、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。

こうした中で、関係者の連携の下、身近な地域において多様な人材育成の場を再構築していくことが求められている。

また、核家族化や少子化が進行する中で、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となっている可能性が

ある。

今後、こうした家庭の基礎的な人材育成機能を再構築していくことも課題となっている。

## 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 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期間においては、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教育訓練、能力評価、キャリア形成支援、労働市場情報といった分野でインフラストラクチャー(経済社会基盤)を整備してきた。

今次基本計画期間を見据えても、職業能力開発をめぐる労働力需給両面にわたる構造変化にかんがみ、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一層の整備が求められる。

具体的には、これまで整備し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た大学・大学院等の教育訓練資源としての一層の活用、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。

このため、第8次職業能力開発基本計画期間中においては、今後必要とされるインフラストラクチャーづくりも含め、労働市場のインフラストラクチャーの充実に取り組んでいくこととする。

### 2 「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の職業能力の開発及び向上を促進し、生産性を高めていくことが不可欠である。

このため、新規学校卒業者を含む求職者と雇用労働者を主たる対象とする職業能力開発施策を今後とも推進するとともに、

- 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、現在就業していなくても潜在的に働く可能性を有する者、すなわち「働く者」全般を対象とする職業キャリア支援を推進していくこととする。

具体的には、現行施策の運用改善による対応はもとより、他の行政分野における取組や地方自治体における独自施策との効果的連携、労使団体・職能団体・NPOその他様々な団体との協働、税制等の政策手段の一層の活用可能性の検討、インターネットを活用した教育訓練手法である「eラーニング」の活用など、対象者の属性に応じて様々な対応を図っていくことが必要である。

### 3 職業キャリアの持続的な発展に向けた取組の促進

企業間競争の激化を背景として、職業能力開発機会が必ずしも十分得られない、いわゆる「非正社員」が増加するとともに、いわゆる「正社員」においても職業能力開発の対象者が重点化されており、希望やニーズに応じた職業能力開発機会を得られない者が増えている。特に、若者についてこうした状態が長期間継続すれば、職業キャリアの円滑な開始や展開が困難となるおそれ大きい。

同時に、長時間労働者が増加する中で、自発的な職業能力の開発及び向上を行う上での時間的制約が強まるとともに、職業キャリアの円滑な展開の前提となる心身の健康に問題を抱える者も増加している。

こうした状況を打開するため、仕事の分かち合い（ワークシェアリング）や仕事と生活の調和（ワークライフバランス）といった理念を踏まえ、企業における多様な働き方相互間でバランスの取れた職業能力開発や職業キャリア支援の実施を促し、「働く者」一人一人の職業キャリアの持続的な発展を実現することとする。

### 4 「人を育てる環境」の再構築に向けた取組

#### (1) 「現場力」強化のための施策の推進

企業間競争が激化する中で、高付加価値製品や質の高いサービスを生み出すために不可欠な「現場力」や、それを支える人材の重要性が改めて見直されている。特に、ものづくりの基盤となる加工や部品製造を担っている多数の中小企業の技術・技能水準を維持していくことが、我が国産業の国際競争力を保持する観点からも強く要請されている。

しかしながら、2007年以降、「現場力」を支えてきた団塊の世代が60歳代に達し、段階的な引退過程に入る一方、バブル崩壊後の採用抑制に伴う企業内での人員構成の偏りや高学歴化が進む中で若者のものづくり現場への入職の減少と相まって、ものづくりの現場における熟練した技術・技能等が円滑に継承されず失われるおそれが生じている。

このため、熟練した技術・技能等の円滑な継承に向けた企業の取組に対する支援や、企業ニーズに即応した職業訓練等の施策について、事業主支援の観点に立って推進していくこととする。

特に、事業環境の厳しさから、技術・技能等の継承が困難な状況にある中小企業については、そのニーズを踏まえた支援策を講じていく。

## (2) 福祉から自立に向けた取組を支援するための職業能力開発の促進

障害者の就業意欲の高まり、障害の重度化や多様化等が進んでいる現状を踏まえ、地域レベルにおいて関係行政との連携を強化しつつ、障害者の自立に資する職業能力開発を推進していくこととする。

また、母子家庭の母及び生活保護受給者等の職業的自立に向けた支援策についても積極的に推進する。

## (3) 地域における人材育成環境の整備

NPO等との連携により、職業的自立に課題を抱えた若者や障害者等を生活に近い場で受け入れ、集団形式による実践教育や生活指導ができる環境を整備し、職業キャリア形成や就職、職場定着に向けた継続的な支援を行うこととする。

同時に、こうした場において、今後、団塊の世代の者が、その職業生活の中で長年培ってきたノウハウ等を活かすことができるようにすることにより、その人生キャリアや職業キャリアの充実を図る。