

職業能力開発促進法の改正等に関する当面の考え方について

I. はじめに

政府は、『日本再興戦略』改訂2014（2014.6.24閣議決定）において、職業能力評価制度の見直しを掲げた。具体的には、「職業能力開発促進法を含む政策全体の在り方について検討を進め、その結果を踏まえて労働政策審議会において議論し、早期に結論を得て、必要な法案の提出等の措置を講ずる」と明記している。

職業能力開発行政を担当する厚生労働省は、これまで5年に1回の周期で職業能力開発基本計画を定め、その都度必要に応じて職業能力開発促進法の改正等を行ってきており、現在は、2011年度からの5ヶ年計画である第9次職業能力開発基本計画の期間中にある。そうした中で厚生労働省は、2014年6月に有識者を集めた「職業能力開発の今後の在り方に関する研究会」を立ち上げ、計6回にわたり開催した後、2014年9月には研究会報告書を取りまとめた。研究会報告書では、「職業能力評価制度の構築」、「職業人生を通じた個人主導のキャリア形成支援」、「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」、「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」の取り組みが必要との方向性が示された。

厚生労働省は次期通常国会での職業能力開発促進法の改正等を見据え、現在、労働政策審議会職業能力開発分科会は年内の報告書取りまとめを企図しているが、職業能力開発の見直しへの連合の対応方針については、以下のとおりとする。

II. 職業能力開発を取り巻く現状と課題

1. 現状

2011年度から5ヶ年計画で実施されている第9次職業能力開発基本計画は、成長が見込まれる分野・ものづくり分野における職業訓練の推進（攻めの人材育成）を掲げる一方、非正規労働者等に対する雇用のセーフティネットとしての能力開発の強化（守りの人材育成）を大きな施策の柱にしている。第9次基本計画のもと、職業能力開発行政の年間予算（約1,700億円）が編成され、公共職業訓練、求職者支援訓練、専門実践教育訓練、企業内訓練が実施されている。しかし、日本における教育訓練にかかる公的支出（対GDP比）は、OECD平均の5分の1にとどまっている（参照1）。

厚生労働省が常用雇用者30人以上を雇用している約7,000事業所を対象に調査した2013年度の能力開発基本調査では、人材育成に「問題がある」とする事業所割合は7割に達している（参照2）。また、企業・個人が職業訓練にかかる費用や時間、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り、労働者に対する職業訓練の実施・提供は十分になされていないのが現状である。

企業が支出する教育訓練費が1990年代以降低下・横ばい傾向にある中で、OFF-JTやOJT等を実施している事業所は、雇用形態別で見ると、いずれの事業所規模においても正社員以外に対する職業能力開発の機会は正社員と比較すると低くなっている。また、事業所規模別で見ると、事業所規模が小さくなるほど職業能力開発の機会は低くなっている（参照3）。

2. 具体的な課題

(1) 役割分担が不明確

職業能力開発を行い労働者の能力を高めることは、企業の生産性向上や経済活力の活性化につながる。その意味で、職業能力開発は労働者個人のみならず企業やわが国全体にとっても有益であり、社会全体として進めていかねばならない。これを一層効果的・効率的に推進していくためには、実施主体や対象者を明確にしていく必要がある。しかしながら、現状の職業能力開発行政においては、在職者、離職者・求職者、学生等といった対象者に対し、国、企業、学校、労働者等といった主体がどのように職業訓練やキャリア形成支援を行うべきかが必ずしも明確となっていない。

(2) 職業訓練における質的・量的課題

職業訓練は、公的職業訓練と企業内訓練とに大別することができるが、このうち公的職業訓練に関しては、公共職業訓練、求職者支援訓練、専門実践教育訓練といった各種訓練が段階的に整備されてきた。しかし、その目的や対象等が必ずしも明確に峻別されておらず、訓練内容も「ものづくり」中心であるなど今日的なニーズに合致したものとはなっていない。また、企業内訓練についても、例えば、企業が労働者1人あたりに支出したOFF-JTの費用は2008年度は約2.5万円であったが、2013年度には約1.3万円（厚生労働省「能力開発基本調査」）と半減するなど、低調に推移している。また、前述の通り、正社員より正社員以外、事業所規模が小さくなるほどOFF-JT提供割合が少なくなるなど、訓練受講の格差も課題として浮き彫りになっている。

(3) 職業能力評価制度が不整合

わが国の職業能力評価制度には、①職業能力開発促進法に基づき都道府県および職能開発協会や指定試験機関が実施する「技能検定」（128業種）、②技能審査認定規定に基づき非営利団体が実施する「認定技能審査」（8団体9業種）、③社内検定認定規定に基づき事業主や事業主団体またはその連合団体が実施する「認定社内検定」（44事業主等122職種）、④中央職業能力開発協会（JAVADA）が実施する「職業能力評価基準」（52業種、事務系9職種）がある。対象職種や被評価者・受検対象者などが異なっていること、それぞれが独立した職業能力評価制度となっていることから、労働者の職業能力を統一してはかる「ものさし」が存在しない。

(4) キャリア形成支援体制が未確立

①キャリア・コンサルティングの標準モデルが未整備

労働者に対し有効なキャリア形成支援の実施に必要な、対象毎のキャリア・コンサルティングの標準モデルが示されていない。このような状況にも関わらず、厚生労働省は2024年度までに10万人のキャリア・コンサルタント養成目標を示しており、キャリア・コンサルタントの養成ありきの議論がなされている。

②キャリア・コンサルタントの専門性

現行では、一括りに「キャリア・コンサルタント」という名称が用いられているが、その内訳は、キャリア・コンサルティング技能検定合格者の「キャリア・コンサルティング技能士」、キャリア・コンサルタント養成講座（140時間。厚生労働省が示した養成モデルカリキュラムを満たすもの）の受講等を経てキャリア・コンサルタント能力評価試験に合格した「標準レベルキャリア・コンサルタント」、そして14時間のジョブ・カード講習を修了すれば登録できる「登録キャリア・コンサルタント」の3種類があり、同じ「キャリア・コンサルタント」と称するものでも、専門性に差がある。

(5) ジョブ・カードの活用が不十分

厚生労働省は、2020年度までにジョブ・カード取得者数300万人の目標を掲げているが、2014年5月末現在の取得者数は、約111.7万人分であり、そのうち91.3%が職業訓練受講者の取得分となっている。ジョブ・カードについて「内容を含めて知っている」と回答した事業所は16.2%であり、特に、大企業ほど活用していない等、その認知度は低い(参照4)。さらに、様式の複雑さや職業訓練時にしか使用されないといった課題がある。現状、ジョブ・カードは、労働者と労働市場とのマッチングの場では十分に活用されていない。

(6) 職業能力開発行政の体制が未整備

現状、職業能力開発行政を担う地方出先機関がほとんどない状況にある。2011年度から求職者支援制度が導入されたことにより、労働局に地方訓練受講者支援室が設けられるなど、一部では連携が進んでいるが、十分とはいえない。行政組織の肥大化を志向するものではないが、地方における能力開発行政については質・量ともに脆弱であると言わざるを得ない。

(7) 若者の非正規雇用化

学校卒業後に初めて就いた仕事が非正規雇用である若者の割合は増加し、39.8%と4割近くに及んでいる(参照5)。また、正社員として働ける機会がなく非正規で働いている者(不本意非正規)の割合は、25~34歳では26.4%と4人に1人を超えている。多くの若者が不本意に非正規雇用になり、技能や能力を高める機会を得にくい状況に陥っている。

III. 職業能力開発に対する基本的な考え方

日本の成長と競争力を支えるのは労働者であり、職業能力開発において、労働者の能力を伸ばしすべての労働者の底上げを図ることは、日本の競争力強化の源泉である。さらに、労働者にとっても失業というリスクを回避し、処遇格差を改善する方策の一つとなるものである。こうした視点から労働者の職業能力開発の重要性を改めて再認識する必要がある。また、雇用形態や企業規模にかかわらず、非正規労働者を含め全ての働く者に職業能力開発機会が提供されるべきである。

こうした視座に立ち、職業能力開発施策を策定するにあたっては、ニーズを捉えた職業訓練、スキルアップ、職業能力評価、処遇改善など体系的な制度設計が必要となる。また、離職者等の一般求職者に対しては国が支援をするものである。さらに学生に対しては学校、在職者に対しては企業がそれぞれ主体となるが、国がそれらの支援をするといった役割分担が必要である。

IV. 職業能力開発に対する具体的な考え方

1. 役割分担の明確化

多様化する雇用形態や、それに基づく多様な職業能力開発のニーズに適切かつ効果的に対応するため、職業能力開発の実施主体(国、企業、労働者など)は、その対象(在職者、離職者・求職者、学生)を明確にした上で、職業能力開発を推進していくべきである。仕事をするために必要とされる能力開発は、全ての在職者に対し企業の責任で行うべきであり、同時に、在職者自らが取り組む能力開発に対して、企業は自己啓発の時間の確保や費用負担などの支援を行うべきである(参照6)。また、中小零細企業などの能力開発が遅れている企業に対しては、国がOFF-JT、OJTのモデルや好事例企業の紹介等を行うべきであり、また、離職者等の一般求職者や在職者の中でも職業能力開発の機会に恵まれない中小零細企業の正規労働者や非

正規労働者に対しては、雇用の安定・底支えに資する職業能力開発の役割を担うべきである。

2. 安定した質の高い雇用へ向けた職業訓練の実施

雇用形態や企業規模、在職・離職の別にかかわらず、全ての働く者が自己の能力を最大限開発・発揮し、安定した質の高い雇用に就くことができるよう、以下の通り、適切な訓練機会が提供されるべきである。特に、雇用保険を財源とする求職者支援訓練と専門実践教育訓練について、厚生労働省はユニバーサルサービスの観点から講座を全国開設するとともに、講座の内容についても当該訓練の政策目標を明確に掲げた上で、主体的に訓練プログラムを開発し、指定していくべきである。

また、国は、より一層の職業訓練機会の提供に向けて、労働者や学生に対する職業能力開発施策に係る情報の提供や、事業主に対する助成金制度の情報発信・周知徹底に取り組むべきである。

(1) 在職者

在職者の訓練主体は企業が担うべきであるが、とりわけ企業において中核的役割を果たす人材の育成については、キャリア形成促進助成金（成長分野等人材育成コース等）の活用を一層促進するなど、国としても「攻めの人材育成」の観点から企業支援を強化するべきである。他方、在職者の中でも職業能力開発の機会に恵まれない非正規労働者や中小零細企業の正規労働者については、キャリアアップ助成金の一層の活用を通じて、職場における訓練機会が提供されるべきである。また、土日・夜間・随時開講や託児施設の設置など、在職者が働き続けながら職業訓練を受けることができるよう環境整備を行うべきである。

(2) 離職者・求職者

離職者が安定した雇用へ就くための質の高い訓練を受講することができるよう、質が担保された公的な職業訓練の機会を増やすべきである。具体的には、一度も正規雇用された経験のない者などを安定した雇用へ誘導するため、正社員就職率が高い雇用型訓練の一層の推進などを図るべきである（参照7）。また、現在「ものづくり」が中心となっている公共職業訓練については、再就職や職業能力向上に結びつきやすいものとなるよう、産業構造の変化や技術革新、企業ニーズなどを踏まえて、訓練内容を見直すべきである。

3. 実践的な職業能力評価制度の構築

職業能力評価制度は、より実践的で労働市場における職業能力評価の「ものさし」となるべきである。働く者の就職・キャリアアップの目安となる「スキル見える化」などが実現されることが望ましい。

一方、現場で求められる職業能力は個々の企業が把握している。企業内訓練は、①他の企業でも有用な一般訓練、②職業訓練を実施する企業以外の企業に対しては有用ではない企業特殊訓練に大別される。職業能力開発も一般訓練に属するもの、企業特殊訓練に属するものがあるが、労働者の職業能力を統一してはかる「ものさし」である職業能力評価制度の策定にあたっては、一般訓練に属する職業能力を「見える化」し、その評価を通じて処遇の適切な評価につながるようするべきである。その際、企業や業界がその設計・運用の主体となり新たな職業能力評価制度を策定し、国が質の保証・権威づけを行うべきである。

4. キャリア形成支援体制のモデルの提示

(1) キャリア・コンサルティングの標準モデルの整備

厚生労働省は2024年度までに10万人のキャリア・コンサルタントを養成する目標を示しているが、そもそも労働者に対し有効なキャリア形成支援が実施されるためには、まずは対象毎のキャリア・コンサルティングの標準モデルが確立され、示されるべきである。その上で、専門性をもつキャリア・コンサルタントの資格者がどのような役割を果たすべきか、その役割と活用についても示されるべきである。

(2) キャリア・コンサルタントの専門性の純化

現行の「登録キャリア・コンサルタント」については、名称を変更し、現行の標準レベル以上のキャリア・コンサルタントと一線を画すべきである。また、労働者のキャリア形成を支援するキャリア・コンサルタントの質や専門性を確保する上では、キャリア・コンサルタントとしてより上位にステップアップするような施策が検討され実施されるべきである。

5. 労働者と労働市場とのマッチングツールの整備

ジョブ・カードは、すべての労働者の生涯を通じた訓練受講とスキルの証明書として、労働者と労働市場とのマッチングの場で活用されるよう、活用方法や様式を見直すべきである。訓練の際の交付は、一過性に終わらせることなく、訓練から在職まで一貫通で活用すべきである。特に人事処遇制度等が未整備な中小企業においては、自身のキャリアの棚卸しのツールとして活用していくべきである。国は労働市場で認知されるよう、権威付けを行った上で企業や業界団体を巻き込んだ取り組みを行う必要がある。

6. 職業能力開発行政の地域拠点の確立

職業能力開発行政に精通した人員が地域の拠点に配置され、求職者の就業に向けた支援はもとより、企業における人材育成の支援施策、労働者個人のキャリア形成支援など、より地域の実情に応じたきめ細かな対応が図られるべきである。そのためには、職業能力開発行政の拠点として、労働局やハローワークとの連携強化をはかるなどの体制整備を検討すべきである。ただし、こうした整備は行政組織の肥大化をもたらすものであってはならない。

7. 若者に対する職業的自立・職業能力開発のための支援強化

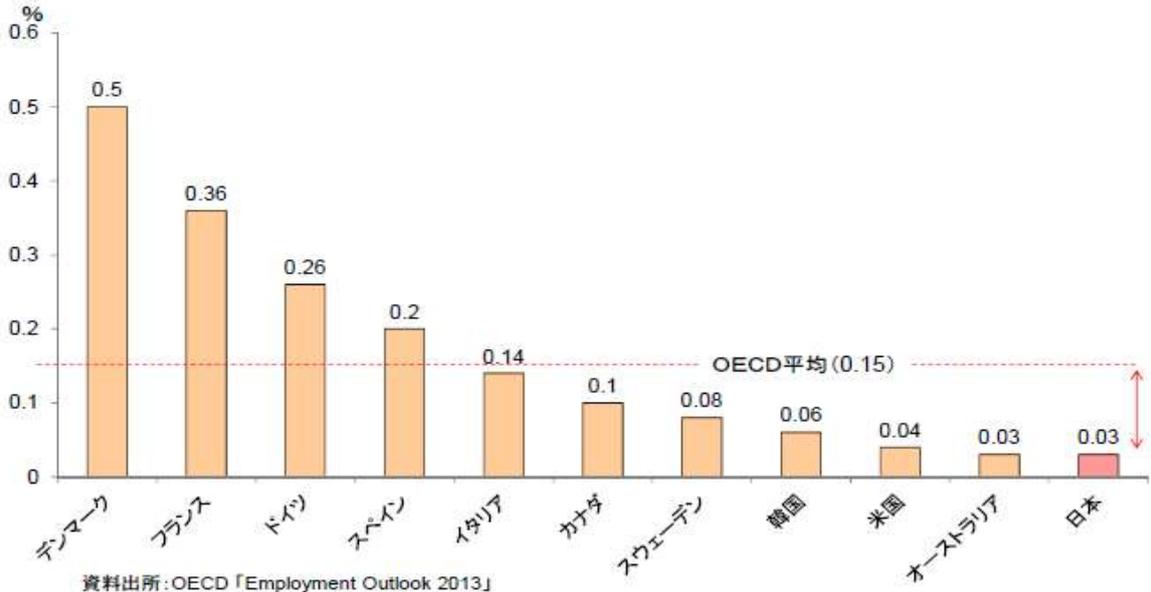
若者に対する職業的自立・職業能力開発のための支援強化については、「若年者雇用対策に関する当面の対応について」（第13回中央執行委員会／2014.10.17）にもとづき、取り組みを進める。

以 上

【参照 1 各国における訓練プログラムへの公的支出（第 82 回職業能力開発分科会資料抜粋）】

各国における訓練プログラムへの公的支出(対GDP比)

○ 日本における訓練プログラムへの公的支出(対GDP比)は、OECD諸国の平均の約5分の1にとどまっている。



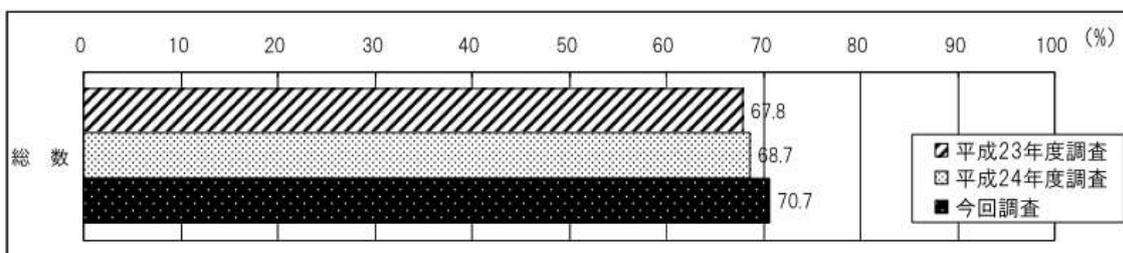
【参照 2 人材育成に関する問題がある事業所（2013 年度能力開発基本調査）】

(2) 人材育成について

人材育成に関する問題点（図30、図31）

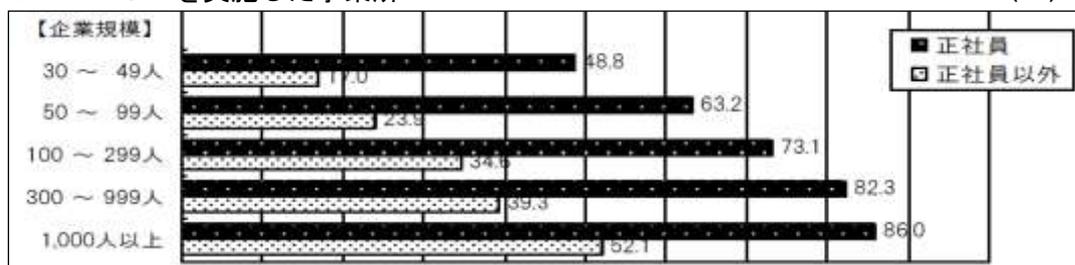
能力開発や人材育成に関して何らかの「問題がある」とする事業所は70.7%となっている。問題点の内容（複数回答）は、「指導する人材が不足している」（51.5%）が最も高く、以下、「人材育成を行う時間がない」（46.0%）、「人材を育成しても辞めてしまう」（40.6%）、「鍛えがいのある人材が集まらない」（28.3%）、「育成を行うための金銭的余裕がない」（20.7%）と続いている。

図30 人材育成に関する問題がある事業所

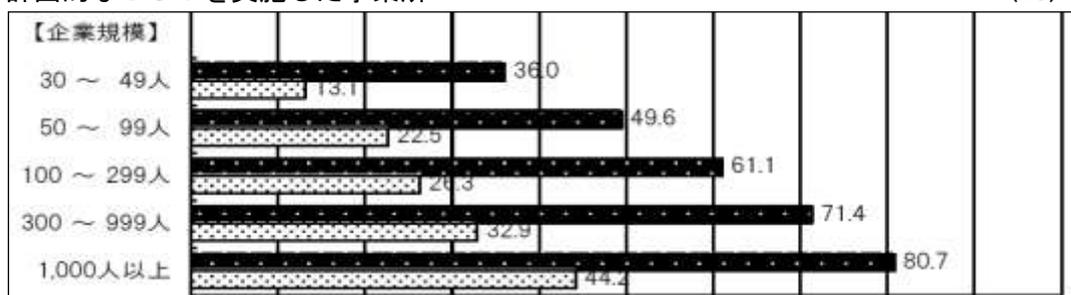


【参照3-① 厚生労働省 平成25年度「能力開発基本調査」より抜粋】

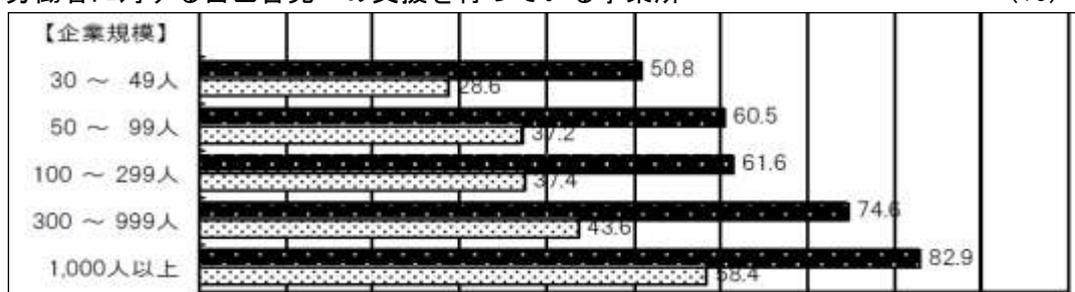
OFF-JTを実施した事業所 (％)



計画的なOJTを実施した事業所 (％)



労働者に対する自己啓発への支援を行っている事業所 (％)



【参照 3-② 「企業の支出する教育訓練費の推移（第 82 回職業能力開発分科会資料より抜粋）」】

企業の支出する教育訓練費の推移

○ 民間企業における現金給与を除く労働費用に占める教育訓練費の割合の推移をみると、80年代においては一貫して上昇していたが、90年代以降低下・横ばい傾向にある。



資料出所:労働省「労働者福祉施設制度等調査報告」、「賃金労働時間制度等総合調査報告」、厚生労働省「就労条件総合調査報告」(抽出調査)
 (注) 1) ここでいう教育訓練費とは、労働者の教育訓練施設に関する費用、訓練指導員に対する手当や謝金、委託訓練に要する費用等の合計額をいう。
 2) 現金給与以外の労働費用には、退職金等の費用、現物給与の費用、法定福利費、法定外福利費、募集費、教育訓練費、その他の労働費用が含まれる。

【参照 3-③ 産労総合研究所「2013 年度教育研修費用の実態」】

図表 2 従業員 1 人当たりの教育研修費用の分布と平均額 (2012 年度実績)

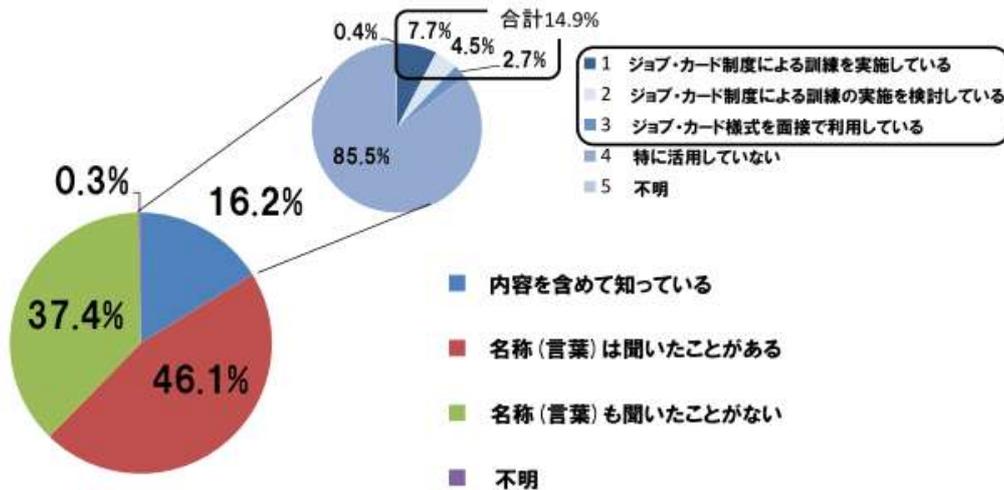
[単位: %, ()内は社数]

| 規模・産業 | 合計 | 1万円未満 | 1万円～3万円未満 | 3万円～5万円未満 | 5万円～7万円未満 | 7万円～10万円未満 | 10万円以上 | 平均額 (円) |
|-----------|-----------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| 調査計 | 100.0(93) | 16.1 (15) | 40.9 (38) | 22.6 (21) | 5.4 (5) | 8.6 (8) | 6.5 (6) | 36,054 |
| 1,000 人以上 | 100.0(46) | 13.0 | 41.3 | 26.1 | 2.2 | 10.9 | 6.5 | 37,109 |
| 999 人以下 | 100.0(47) | 19.1 | 40.4 | 19.1 | 8.5 | 6.4 | 6.4 | 35,021 |
| 製造業 | 100.0(42) | 19.0 | 45.2 | 16.7 | 4.8 | 7.1 | 7.1 | 35,214 |
| 非製造業 | 100.0(51) | 13.7 | 37.3 | 27.5 | 5.9 | 9.8 | 5.9 | 36,745 |

【参照 4 平成 24 年度能力開発基本調査報告書「平成 24 年度におけるジョブ・カード制度の認知状況等別事業所割合」】

平成24年度におけるジョブ・カード制度の認知状況等別事業所割合

○ ジョブ・カード制度を認知している事業所の割合は調査対象の6割を超えており、認知については進んでいるものの、「内容を含めて知っている」という回答は2割を下回る現状にある。
 ○ 「内容を含めて知っている」事業所のうち、訓練や面接での利用等を行っている事業所の割合は約1.5割となっている。



※ 資料出所：「平成24年度能力開発基本調査報告書」（調査年度は平成23年度）

【参照 5 第 54 回職業安定分科会雇用対策基本問題部会 (2014. 9. 17)】

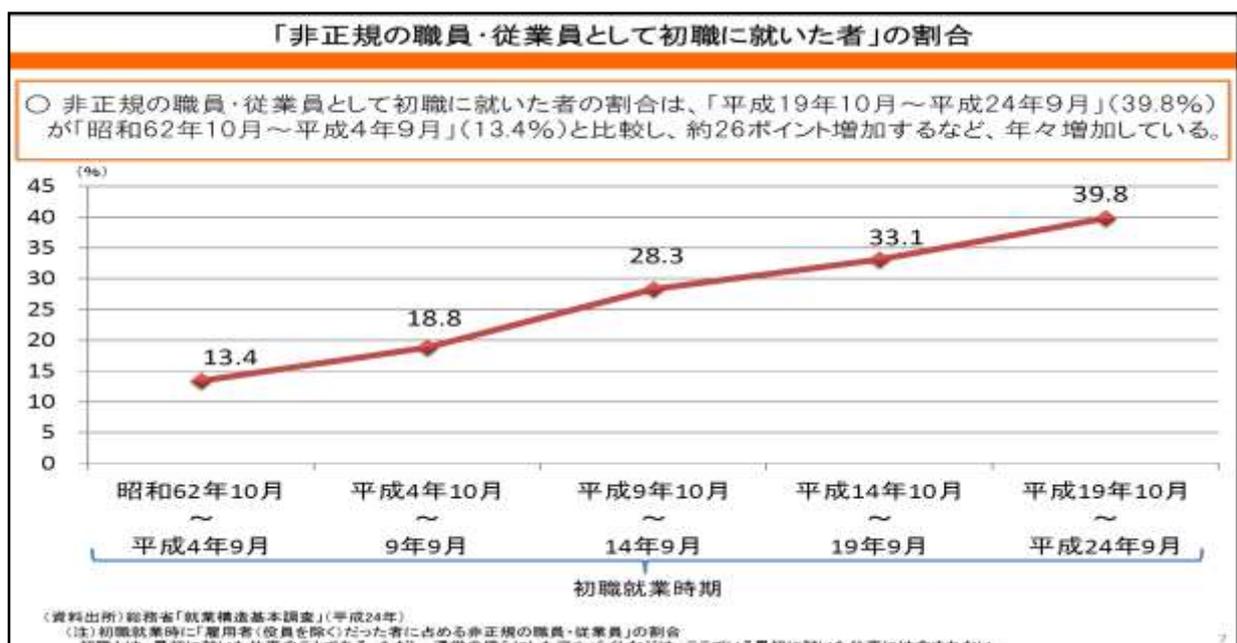
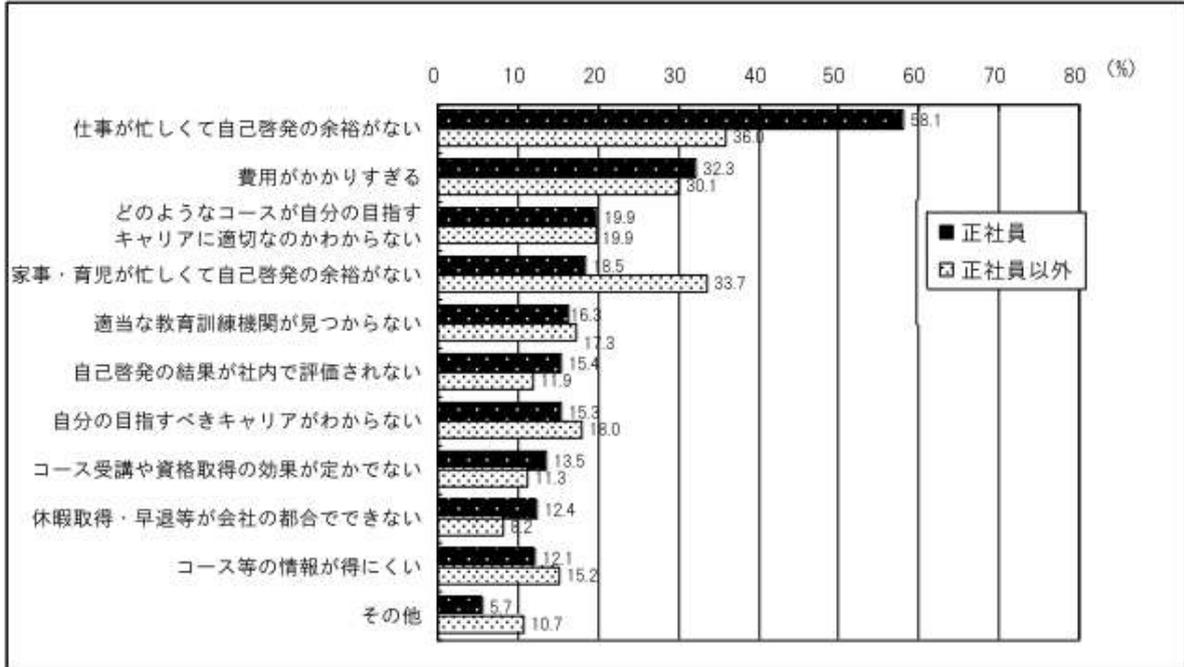


図 64 自己啓発に問題があるとした労働者の問題点（複数回答）



【参考7 労働政策研究・研修機構「ジョブ・カード制度における雇用型訓練の効果と課題」(2013. 3. 25)】

主な事実発見

雇用型訓練受講者は、公的訓練非受講者に比べて就職できる確率と、正社員就職する確率が高いことが、求職者に対する追跡調査から確認された。雇用型訓練は雇用への橋渡しという役割は果たしていると考えられる。また、委託訓練活用型デュアル訓練、その他公的訓練の受講者との比較においても、就職確率、正社員就職確率は高く、企業に雇われながら訓練を受けるという実践的な訓練方式も一定の効果があると考えられる。

図表2-3 受講訓練別、各調査時点の就職率と正社員就職率

| | 第2回 | 第3回 | 第4回 | 第5回 | |
|--------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| 就職率 | 雇用型訓練 | 58.1% | 74.5% | 69.5% | 68.3% |
| | 委託訓練活用型デュアル | 27.8% | 59.3% | 60.3% | 59.5% |
| | その他の公的訓練 | 33.4% | 53.7% | 57.4% | 57.8% |
| | 訓練非受講 | 54.6% | 57.5% | 56.4% | 54.6% |
| | 全体 | 35.1% | 55.7% | 57.3% | 57.0% |
| 正社員就職率 | 雇用型訓練 | 34.1% | 33.5% | 31.6% | 30.4% |
| | 委託訓練活用型デュアル | 6.9% | 14.6% | 15.2% | 15.7% |
| | その他の公的訓練 | 7.9% | 13.2% | 14.0% | 14.9% |
| | 訓練非受講 | 15.4% | 15.5% | 14.8% | 16.1% |
| | 全体 | 10.0% | 15.2% | 15.2% | 15.9% |

注：訓練を修了した場合のみ、訓練受講とみなす。よって、第2回については第2回調査時点でその訓練を修了している場合を、第3～5回については第3回調査時点で修了している場合を訓練受講としている。

政策インプリケーション

煩雑な事務や厳格なスケジュール管理など、企業にとって負担感のある制度であることが指摘された。また、訓練成果ではなく、計画通りの事業遂行をチェックするという仕組みにも不満があった。本訓練が小規模企業で多く行われていることから、こうした負担感・不満が特に大きいのではないかと推測される。企業負担を軽減するためには、訓練計画の作成や事務を補助し、場合によっては訓練成果を第三者として測れるような職業訓練の専門家が必要ではないだろうか。こうした「訓練コンサルタント」となる人材の育成、活用を検討する必要がある。