

# 労働力需給ギャップと 技能実習制度の課題

後藤 純一

(神戸大学名誉教授・(株)後藤経済研究所 代表取締役)

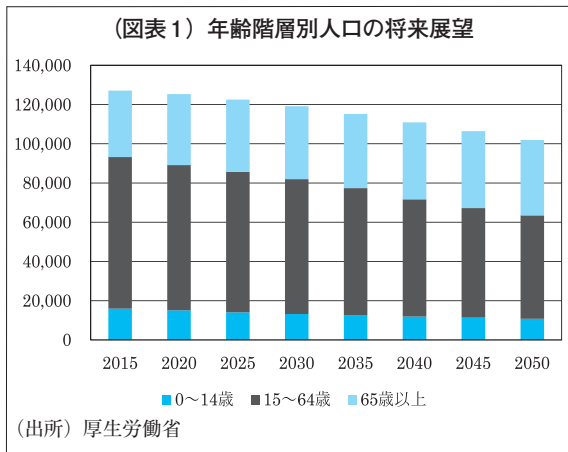
## 1. 労働力需給ギャップの展望

少子化の流れに歯止めがかかる様子はなく、人口は減少し急速に高齢化している。特に今後20～30年間における変化は著しく、生産年齢人口は今後30年の間に約2100万人も減少するものと見込まれ、厳しい人手不足が到来するのではないかとされている。全体的な労働力需給だけでなく、ITや介護など特定分野ではより深刻な人手不足に見舞われることが憂慮されている。こうした中で、日本人の働き手が減るから積極的に（いわゆる単純労働者をも含めた）外国人労働者の導入を進めるべしといった意見が声高に主張されている。また、2020年の東京オリンピック開催が決まってからは、これに伴って建設労働者が不足するとして、外国人労働者受け入れ論にさらに拍車がかかっている。しかし一方で、外国人労働者の受け入れは犯罪の増加などさまざまな社会的・経済的問題を引き起こすので望ましいものではないとする議論も根強く主張されている。わが国において外国人労働者問題が台頭してきたのは1980年代後半でそれから30年以上が経過しているにも関わらず依然として議論が錯綜しておりコンセンサスには程遠い。そこで、本稿では、日本の労働力需給ギャップの現状と展望を概観し、これに対処する方策を検討する。そして、近年重要度を増しているにも関わらず、タメエとホンネの乖離が著しい技能実習制度についても考察していくことにする。

わが国の出生率・出生数の推移をみると少子化の深刻さがわかる。第二次大戦直後は、約270万人の出生数であったものが、1950年代に急速に減少し160万人～170万人となった。その後、第2次ベビーブームで200万人を超えた時期もあるが、1970年代以降ほぼ一貫して減少しており、2017年には94万人まで下がってピーク時の3分の1となっている。合計特殊出生率（ひとりの女性が一生の間に産む子供の数）をみても1950年代までは約4人であったが、1950年代の終わりごろに2人に急減した。その後も減少傾向が続き、2015年には1.45人となっており、人口を維持するのに必要な出生率（2.08程度と言われている）を大きく下回っている。

こうした少子化を背景に、わが国の人口は急速に減少し、高齢化が進むことが予想されている。図表1はわが国の人口を、年少人口（～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）、高齢人口（65歳～）という3つの年齢階層にわけて予測したものである。これを見てわかるように、わが国の高齢人口は、2015年には3387万人だったものが30年後の2045年には532万人も増加して3919万人になると予想されている。一方生産年齢人口のほうは同期間に7728万人から5585万人へと2143万人も減少することが予想されている。この結果、1人の働き手が養わなければならない高齢者の数は、0.43人から0.59人へと急増する。このため日本人の働き手が減るから外国人労働者を

受け入れるべしとする議論が声高に叫ばれるようになってきているわけである。



## 2. 短期的人手不足と中長期的人手不足

将来の人手不足への対応策を考える場合には「短期的人手不足」と「中長期的人手不足」とを峻別することが重要である。短期的人手不足とは足元の人手不足のことであり現在および長くても2～3年先までの状況である。アベノミクス以降の景気回復局面において、完全失業率は2010年には5.1%だったものが2017年平均では2.7%、そして2018年2月には2.5%まで低下してきている。このようにひっ迫する労働市場において、中小企業を中心に深刻な人手不足が認識されつつある。さらに、2020年には東京オリンピックが開催されることになっており、このため建設業などにおいて深刻な人手不足が予想されている。

これに対し、中長期的人手不足というのは、何十年というタイムスパンにおいて想定される人手不足のことである。前節でみたようにわが国における生産年齢人口（働き手）は今後30年間に2000万人以上も減少し、もし有効な手立てが講じられなければ深刻な人手不足に見舞われる可能性がある。

短期的人手不足は、短期であるがゆえにそれが終わったときのことを考えて慎重に取り組む必要があるだろう。例えば、東京オリンピックの会場やホテルの建設などのために大量の外国人労働者を受け入れた場合、イベント後に深刻な失業問題に直面する可能性がある。したがって、後戻りの難しい外国人労働者受け入れなどではなく、他の公共事業や民間工事を一時的にスローダウンし、人的資源を東

京オリンピック関連の事業に振り向けていくといったことが重要であろう。したがって、以下では労働市場の構造的変化が必要な中長期的人手不足を中心に検討していく。

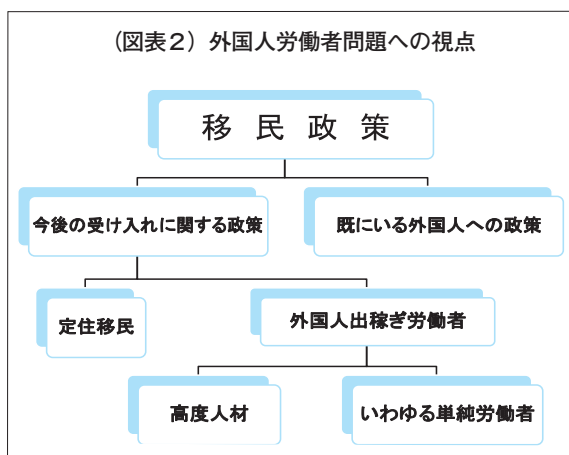
## 3. 労働生産性引き上げ

中長期的な人手不足を回避するには広い意味での労働生産性向上が不可欠である。わが国の生産年齢人口は今後30年間に約2100万人減少（約28%の減少）していくが、その場合でも労働生産性が28%向上すれば今と同じ生産レベルが維持できることを忘れてはならない。30年間に2100万人減少というのはショッキングな数字に見えるが、年率になおせば約1%の減少スピードにすぎない。かつてわが国の生産性が年率3%以上の伸びを示していたことを考えれば、労働生産性の引き上げで将来予想される人手不足のかなりの部分に対処できるのである。日本経済全体での生産性を向上させるためには、投資や創意工夫を通じて事業所レベルでの単位生産性（unit efficiency）を引き上げるだけでなく、産業構造の変化を通じた配分生産性（allocation efficiency）を引き上げることも重要である。つまり、人手不足時代にあっては労働集約的な低生産性部門を縮小し、資本集約的・知識集約的な高生産部門を拡大して、日本経済全体としての生産性を高めることが不可欠である。

## 4. 外国人労働者受け入れ

### (1) 錯綜する議論の背景

わが国で外国人労働者問題が台頭してきたのは1980年代後半で、それ以来四半世紀にわたって活発に議論がなされてきた。しかし、依然として賛否両論からさまざまな議論が錯綜しておりコンセンサスには程遠い状況にある。議論が錯綜している理由の一つは、議論をしている人々がタイプの異なる外国人労働者についての議論をたたかわせている、換言すれば別々の土俵で議論をたたかわせているからだと考えられる。この点を図示したのが図表2である。



図表2にみられるように、移民問題・外国人労働者問題を議論する際には少なくとも3つのことを峻別する必要がある。第1に、外国人労働者を将来受け入れるべきか否かという議論と既に日本にいる外国人労働者をどう扱うかという議論とは全く別の問題である。受け入れに反対だからといって今いる人を粗末に扱っていいということにはならないし、逆に、今いる人のケアが必要だからといって自動的に将来受け入れるべきだということにもならない。つまり、将来の政策と今いる人に対する対策は分けて考えなければいけないのであるが、これまでの議論ではそれが峻別されてこなかったようである。第2に、定住移民の受け入れと出稼ぎ労働者の受け入れも峻別しなければならない。つまり、日本人として定住する人々の受け入れと出稼ぎ労働者の受け入れとはわが国の経済社会に対する

インパクトが大きく異なるにもかかわらず、その区別があいまいなまま議論されることが少なくないようである。第3に、高度人材の受け入れといわゆる単純労働者の受け入れとはインパクトが異なってくるのでこの点も分けて考える必要がある。こうしたことは自明のことであるにもかかわらず、これまでの議論ではともすれば混同される傾向にあったことは否定できない。

## (2) ウェイトを増す技能実習生

図表3は就労する外国人の数についての厚生労働省の調査結果（2017年10月末現在）である。外国人労働者の総数は約128万人で、日本の労働力人口の約2パーセントにあたる。

図表をみてわかるように、ひとくちに外国人労働者といってもいろいろなグループが存在する。図表3において最も人数の多い第1グループは「身分に基づく在留資格」で、永住者、日本人または永住者の配偶者、定住者（日系人出稼ぎ労働者など）などがこれに含まれ、その数は約46万人で全体の約36%を占める。第2のグループはいわゆる学生アルバイト（資格外活動）である。資格外活動の許可を受けた場合には、日本の大学などで学ぶ留学生については週28時間まで、日本語学校などで学ぶ就学生の場合には1日4時間までアルバイトをすることが認められている（留学生の場合には夏休みなどには1日8時間まで働

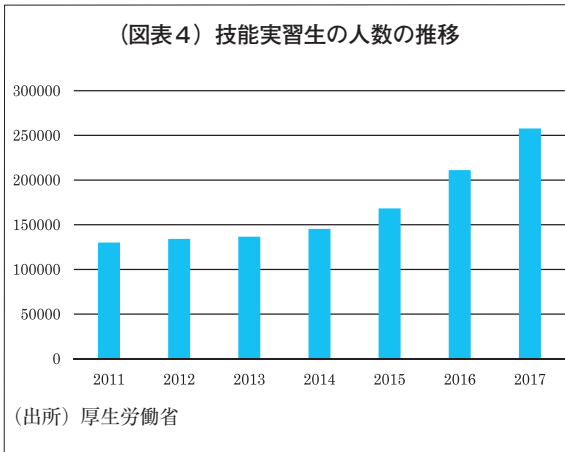
(図表3) 在留資格別・産業別外国人労働者数

単位：人、%

	全産業計		うち建設業		うち製造業		うち情報通信業		うち卸売業、小売業		うち宿泊業、飲食サービス業		うち教育、学習支援業		うちサービス業（他に分類されないもの）	
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比
総数	1,278,670		55,168	4.3	385,997	30.2	52,038	4.1	166,182	13.0	157,866	12.3	65,309	5.1	189,858	14.8
①専門的・技術的分野の在留資格	238,412	4.415	1.9	37,473	15.7	39,842	16.7	33,724	14.1	15,698	6.6	27,725	11.6	24,573	10.3	
うち技術・人文知識・国際業務	180,367	3.607	2.0	30,440	16.9	36,575	20.3	30,270	16.8	7,457	4.1	9,853	5.5	21,688	12.0	
②特定活動	26,270	1.988	7.6	5,589	21.3	556	2.1	2,885	11.0	4,051	15.4	666	2.5	5,576	21.2	
③技能実習	257,788	36.589	14.2	159,112	61.7	152	0.1	15,847	6.1	1,994	0.8	35	0.0	6,087	2.4	
④資格外活動	297,012	381	0.1	28,866	9.7	1,922	0.6	62,981	21.2	101,539	34.2	15,277	5.1	45,587	15.3	
うち留学	259,604	200	0.1	23,834	9.2	1,564	0.6	56,335	21.7	91,407	35.2	14,123	5.4	35,649	13.7	
⑤身分に基づく在留資格	459,132	11,790	2.6	154,949	33.7	9,565	2.1	50,745	11.1	34,575	7.5	21,593	4.7	108,031	23.5	
うち永住者	264,962	6,447	2.4	86,368	32.6	6,101	2.3	32,728	12.4	20,170	7.6	14,521	5.5	55,804	21.1	
うち日本人の配偶者等	85,239	2,115	2.5	25,340	29.7	2,502	2.9	9,954	11.7	7,490	8.8	6,088	7.1	18,290	21.5	
うち永住者の配偶者等	12,056	682	5.7	4,180	34.7	164	1.4	1,426	11.8	1,130	9.4	244	2.0	2,906	24.1	
うち定住者	96,875	2,546	2.6	39,061	40.3	798	0.8	6,637	6.9	5,785	6.0	740	0.8	31,031	32.0	
⑥不明	56	5	8.9	8	14.3	1	1.8	-	0.0	9	16.1	13	23.2	4	7.1	

(出所) 厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」2017年10月末時点

くことが認められる)。こうした学生アルバイトの総数は30万人近くになっている。第3のグループは近年注目を集めている「技能実習」で約26万人と全体の約20%を占めている。近年、技能実習生の人数の増加は目を見張るものがあり、2012年に約13万人であったものが5年間で倍増し26万人になっているのである。



第4のグループは、教授、芸術、研究などのいわゆる専門的技術的労働者でその総数は1990年の入管法改正以降着実に増え続けて2017年には約24万人となっている。

こうした合法的な外国人労働者に加えてかなりの数の非合法的な外国人労働者が存在しているようである。法務省によればビザ有効期限が切れても日本国内にとどまっている不法残留者数は約6万5000人となっている2018年1月1日現在。これを出身国別にみると、韓国、中国、タイ、ベトナム、フィリピンなどが多く、入国時の在留資格別にみると、短期滞在、技能実習などが上位を占めている。

## 5. 女性の職場進出

将来の労働力需給バランスがどうなるかは、単に生産年齢人口の推移だけでなく、「将来の日本経済においてどれだけの労働力が必要になるか」という需要側の要因と「ある数の生産年齢人口のうち実際に働きに出る者(労働力人口)はどれだけか」という供給側の要因とに大きく影響される。つまり、生産年齢人口が減少したとしても、労働力率が上がれば労働力人口は減少しなくて済むわけである。女性、高齢者、若者などの労働力が上

がれば、必ずしも人手不足に見舞われるとは限らないのである。以下では、特に有望な女性の職場進出(労働力率の上昇)について推計を試みる。

図表5は2015年における日本および諸外国の男女別労働力率を見たものである。日本の労働力率をみると、男性については70.3%で諸外国に比べて遜色はないが、女性については49.6%と国際的にみてもかなり低いことが注目される。図表にある8か国(日本を除く)の女性労働力率の平均値は59.3%で日本の値を10%ポイント上回っているし、スウェーデンのそれは20%ポイントも上回っている。

(図表5) 労働力率の国際比較 (2015年)

	%		
	計	男	女
日本	59.6	70.3	49.6
アメリカ	62.7	69.1	56.7
カナダ	65.8	70.6	61.2
イギリス	63.1	68.8	57.6
ドイツ	60.2	65.9	54.7
フランス	56.1	60.9	51.6
スウェーデン	72.0	74.4	69.5
オーストラリア	65.0	71.1	59.0
ニュージーランド	69.0	74.6	63.7
(日本を除く8か国平均)	64.2	69.4	59.3

(出所) 厚生労働省

諸外国と比べて低い女性の労働力率を上昇させることは、働きたい女性の福祉向上になるばかりでなく、日本の将来の人手不足を軽減する効果を有するものである。それでは、この人手不足軽減効果はどのくらいのマグニチュードを有するものであろうか。これに関し、筆者は簡単な推計を試みた。その推計結果をまとめたのが図表6である。

図表には、基準年(2015年)と30年後の将来(2045年)における、15歳以上人口、労働力率、それに人口と労働力率をかけ合わせることで求められる労働力人口を示してある。さらに30年後におけるCASE A、CASE B、CASE Cという3つのシナリオそれぞれについての推計結果をまとめている。CASE Aというのは、いわば最悪のシナリオで、30年たっても女性の職場進出は全く進まず、したがって30年後においても女性の労働力率は基準年の49.6%のままという状況である。これに対して、CASE BとCASE Cは、

(図表6) 女性の職場進出による人手不足軽減効果

	15歳以上人口（千人）			労働力率（％）		労働力人口（千人）	
	計	男	女	男	女	計	基準年との差
基準年	111,150	53,678	57,472	70.3	49.6	66,242	
30年後							
CASE A	98,982	47,478	51,504	70.3	49.6	56,575	-9,667
CASE B	98,982	47,478	51,504	70.3	59.3	61,372	-4,870
CASE C	98,982	47,478	51,504	70.3	69.5	66,415	174

(注) CASE A：女性の労働力率が変化しなかった場合  
CASE A：女性の労働力率が8か国平均の値まで上昇した場合  
CASE A：女性の労働力率がスウェーデンの値まで上昇した場合  
(出所) 筆者による推計。詳しくは本文参照。

子育て支援政策などさまざまな政策によって女性の職場進出が進み労働力率が上昇した状況である。CASE Bは中位的な推計で、30年後における日本の女性の労働力率が、基準年（2015年）の8か国平均の59.3%まで上昇した状況である。つまり、日本女性の労働力率が30年かけて10%ポイント上昇した状況である。CASE Cは、30年後の日本女性の職場進出が、現在のスウェーデンの水準まで上昇した状況である。

これをみると、女性の職場進出による人手不足軽減効果は非常に大きいものようである。図表の右の列の「基準年との差」の値に注目されたい。つまり、もし有効な政策が取られない場合には、日本の労働力は967万人も減少することが予想される。しかし、女性の職場進出が諸外国平均並みに上昇した場合には（CASE B）、労働力減少数は何もしない場合に比べて半減し487万人の減少にとどまることが予想される。さらに、社会保障が充実しているスウェーデンのレベルまで上昇した場合には（CASE C）、女性の職場進出のみで将来の人手不足をすべて解消できるという注目すべき推計結果が得られている。

このように、女性の職場進出は、働きたくても働けない女性にとっての福祉増進だけでなく、少子化の進展によって将来深刻な人手不足に見舞われるかもしれない日本社会全体にとっても非常に有効な政策であることがわ

かった。

現在の日本において女性の職場進出を妨げている要因としては、結婚・出産育児による退職、男女間格差、メインストリームへの再参入の困難性などがあげられよう。つまり、女性は出産育児などで退職を余儀なくされることが多く、日本の社会ではいったん退職した労働者が再びメインストリームに復帰することは困難である。したがって、出産育児のため退職を余儀なくされないことがないようにするとともに、いったん退職した女性も低賃金のパートだけではなくメインストリームに復帰できるようなシステム、いわば「再チャレンジを許容する経済社会の実現」をはかることが女性労働者の福祉の実現とともに将来予想される労働力需給ギャップの克服のためにもきわめて重要であろう。

## 6. 技能実習制度の課題：タテマエとホンネ

前節でみたように、少子化のため日本の生産年齢人口は今後急速に減少していくが、労働生産性の引き上げや女性の職場進出のための政策が有効に機能すれば、少なくとも総量としての人手不足はそれほど深刻なものではないかもしれない。しかし、高齢化にともなって介護など一部の業種の人手不足は深刻なままに残るかもしれない。つまり、人手不足の部門間跋行性への対応が求められるわけである。こうしたなかで技能実習制度にも介護

という職種が追加されたところである。

技能実習は1993年にスタートし四半世紀の歴史を持つ制度である。図表4でみたように、人数は近年急増して26万人にのぼる技能実習生を受け入れるまでになっている。しかし、劣悪な労働条件、多発する失踪事件等、さまざまな問題が従来から指摘されている。こうしたなかで、2016年11月28日、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（技能実習法）が公布され、2017年11月1日に施行された。

しかし、従来から指摘されているように、技能実習制度は「ホンネ」と「タテマエ」が著しく乖離している。「タテマエ」での技能実習は以下のようなものとされる（JITCOのホームページより抜粋）

「外国人技能実習制度は、1960年代後半頃から海外の現地法人などの社員教育として行われていた研修制度が評価され、これを原型として1993年に制度化されたものです。技能実習制度の目的・趣旨は、我が国で培われた技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の開発途上地域等への移転を図り、当該開発途上地域等の経済発展を担う「人づくり」に寄与するという、国際協力の推進です。制度の目的・趣旨は1993年に技能実習制度が創設されて以来終始一貫している考え方であり、技能実習法には、基本理念として「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」（法第3条第2項）と記されています。」

これが、従来から一貫して主張されてきた「タテマエ」で、このタテマエによれば、受け入れる企業（多くは中小企業）は、国際協力という崇高な理念に基づき技能移転のため実習生を受け入れ、教育研修に専念し、決して自らの人手不足を解消しようなどとする目的をもってはならないというのである。つまり、中小企業が、来日のための渡航費や仲介機関への手数料を支払い、3～5年の間給料

も支払って、ひたすら技能実習生の技能向上に努めるべしというわけである。このように、受け入れ企業に対して費用・給料すべて持ちで教育研修を施せというのは、たとえば、留学生を受け入れる大学に対して、授業料を取るなどめっそもないことで、来日費用、生活費、ある程度の貯金ができるような給与すべてを支払って教育活動に専念しろとっているようなもので、およそ実現できる制度でないのは明らかであろう。

さらに、期間に関しても、技能の習得が唯一の目的であれば、3～5年かかるものはそれほど多くないであろう。例えば、介護にしても専門学校に通えば1～2年で介護福祉士になることができ、従来ヘルパー2級とされていた初級レベルの介護技能であれば数週間の講習で得ることができるのである。

このように、最初から無理なタテマエを受け入れ企業に押し付けているから、順法精神が薄れ、劣悪な労働条件につながることもありえよう。したがって、いま必要なことはホンネに立ち返って真摯な議論をすることである。日本が将来の人手不足に対処するために、入管法に列挙されているような高度人材のみでなく、技能実習法令に掲げられているような職種の外国人労働者を受け入れていくべきか否かを国民すべてで議論し、早急に結論を出すことが望まれる。