

# じわじわと迫る危機「生産人口の減少」前編

前回のコラムでは「2024年問題」を取り上げ、働き方改革関連法で定められた時間外労働の上限規制適用の猶予措置終了というタイミングで、「今ここにある課題」として労働力不足が浮き彫りになっている状況についてお伝えした。今回は、「生産人口の減少」による労働力不足という、さらに長期的な視点から、日本の労働市場を見ていきたい。

## 労働供給不足のスパイラル構造

2023年の出生数は72.7万人であり、国立社会保障・人口問題研究所の推計で見込んでいた76.2万人を下回った。もともと、76万人を切るのは2035年の予測であり、想定を上回るペースで将来人口の減少が加速していることになる。5年に一度発表される将来推計人口では、2070年には8,700万人、65歳以上の割合は38.7%との推計だった。しかし上述のとおり、想定を上回るペースで出生数が減少していることから、次回発表時(2028年)にはさらなる将来推計人口の減少・少子高齢化の進行、結果として労働力不足が見込まれる。

さらに深刻なのは、こうした状況が加速度的に労働力不足を悪化させることだ。少子高齢化による労働力の需給バランス崩壊により、社会インフラが維持できなくなって生活水準が低下すれば、社会全体で経済活動の停滞が長期化する。それに伴って人材活躍・輩出も停滞

し、さらに労働供給不足を悪化させる……という形で、慢性的な労働供給不足のスパイラルに陥る「労働供給制約」の時代がすぐそこにやってくるのだ。

## 労働供給不足に對抗するには？

この労働供給不足をカバーするには、大きく2つの方向性がある。1つ目は、「労働供給自体を増やす」ことである。生産人口(生産活動や消費の中心的な担い手である、15歳以上65歳未満の人口)が減少していくのは間違いない中、まずはこれまで労働市場に出てこなかった人たちに労働力となってもらう。具体的には、女性や高齢者の活用が考えられる。そして、それでも足りない分について外国人労働力を受け入れる、という方向性だ。

2つ目は、「今ある労働力の中で対処する」ことである。具体的な方法としては、省人化とリスクリングが挙げられる。省人化は、DXの進行やロボット・AIの活用により人間が行うタスクを自動化し

う方向性において、政府がどのような方針、制度を打ち出しているのか見ていく。2つ目の「今ある労働力の中で対処する」については、次号にゆずりたい。

### ①女性の活用:女性の働きやすさ向上

毎年、政府は「女性版骨太の方針」を定め、女性活躍・男女共同参画の推進についての施策を示している。2024年度は、前年の内容と大きくは変わらないものの、企業における女性活躍の取り組みを強調する姿勢が強まった。特筆すべきは、プライム市場上場企業における女性役員比率に関し、「2025年に19%達成」と明確な数値目標を掲げた点であろう。さらに、女性の所得向上・経済的自立に向けた取り組みの一層の推進として、男女間賃金格差の大きい業界について業界ごとのアクションプランの策定を促すなど、女性の働きやすさを向上しようという意図が見える。ほかに、「理工チャレンジ(リコチャレ)」やプログラミング教育の充実など、成長分野での女性の就労を促進する試みが盛り込まれた。

男女共同参画社会の実現に向け、象徴として女性役員比率目標を設定し、さらにそれを高く掲げることで、企業の(特にプライム市場上場企業の)意識改革からスタートすることを意図している、と内閣府は説明している。

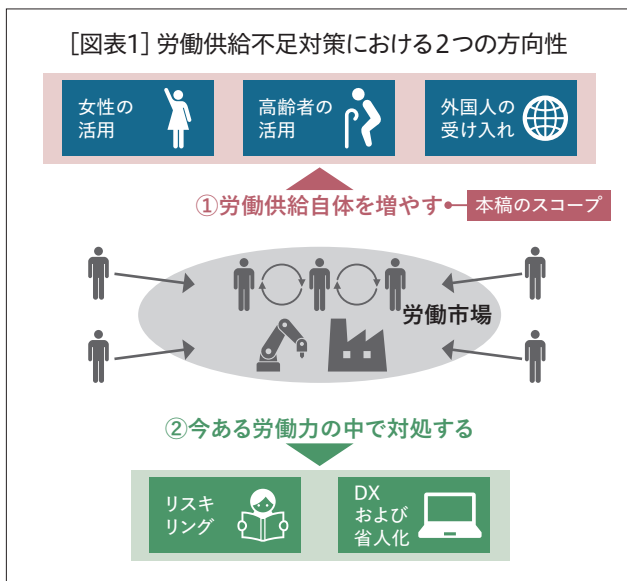
### ②高齢者の活用:新たな「高齢社会対策大綱」

高齢者の活用も進む。2021年4月には高齢者雇用安定法が改正され、65歳までの雇用確保の義務(経過措置中)に加え、70歳までの就業確保として、70歳までの定年引き上げをはじめとした5種類の高齢者就業確保措置のうちいずれかを講じるよう努めることが努力義務として追加された。また、現在経過措

たり、人間の機能を拡張したりして生産性を上げることで、リスクリングは、生産性を向上させて成長分野への労働移動を円滑化することにより、それぞれ労働供給不足を緩和する。

本稿では、1つ目の「労働供給自体を増やす」とい

【図表1】労働供給不足対策における2つの方向性



置中の「65歳までの雇用確保義務」についても、2025年4月からは現在認められている年齢による対象者の限定ができなくなり、継続雇用を希望する従業員全員を雇用する義務が発生することになる。

政府としても高齢者の労働参加については後押ししていく方針を明確にしており、今年6月に発表された骨太の方針2024でも「我が国の成長力を高める取組」として、「高齢者の労働参加率の上昇ペース継続」を挙げている。それを受け、9月13日に閣議決定された「高齢社会対策大綱」では「年齢に関わらない活動機会の拡大」を最初の項目におき、リスクリングの推進や、定年延長などを取り入れる企業の支援などを通じ、60代の就業率を5年後に現状より5%増やすことを目標に掲げた。

**③外国人労働力の活用：制度整備で人材を呼び込む**

上記、女性と高齢者の活用を進めてきた結果、女性（15～64歳）の就業率は72.4%、高齢者の就業率は60～64歳で

74.0%、65～69歳で52.0%にまで上昇してきている。しかしそれでも足りない労働力供給を、今政府は外国人労働力に求めようとしている。

日本はかねてより「移民は受け入れない」とのスタンスを取っており、岸田前総理も6月に参院法務委員会にて「いわゆる移民政策を取る考えはない」と発言している。しかし深刻な労働力不足を背景に、新たな制度設立も含めさまざまな方向から外国人労働力を受け入れようとしているのが実態である。

日本における外国人労働者の制度は、主に技術レベルごとにいくつか存在する。今回は、

1. 育成就労制度(技術レベル低)
  2. 特定技能制度(技術レベル低～中)
  3. 特定活動・高度専門職(技術レベル高)
- について述べる。

**③-1 育成就労制度：技能実習の新制度創設**

2024年3月15日に閣議決定した「育成就労制度」は、「技能実習制度」の名で2010年に創設された制度をもとにして

いる。技能実習制度は日本の技能、技術、知識を開発途上国へ移転させ、経済発展を担う人づくりに協力することを目的に創設されたもので、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない、とされていた。そのため、「転籍」(一般でいう転職)は原則不

可とされており、技能実習生に対する不当な扱いが問題視されてきた。さらに来日にあたって母国の送出国機関や仲介者に対する支払いのため、技能実習生の54.7%が借金をしており、その平均は55万円と、多額の借金を抱える実習生が多い。こうした点が国際的にも批判を受けており、米国国務省が毎年発表する「人身取引報告書2023」でも「技能実習制度における移住労働者の労働搾取目的の人身取引の報告が依然としてあったが、政府は技能実習制度内での労働搾取を目的とした人身取引被害者や男性の人身取引被害者を1人も認知しなかった」と指摘され、4段階評価で上から2番目のランクとされてきた。

さらに、技能実習制度は最長でも在留期間は5年間となっており、技術レベルを上げて「2号」となれば在留期間の上限のなくなる「特定技能制度」(後述)への移行も可能ではあるが、両制度で対象となる業種が一致していない。つまり、技能実習制度で技能を高めた技能実習生が帰国を余儀なくされるケースもあり、機会損失が発生していた。これは、技能実習制度は厚生労働省が全業種において一括して管轄しているのに対し、特定技能制度は各業種の省庁が管轄しているために独自の基準が設定されている、という不一致によるものだ。

こうした制度の不備や複雑さが、この技術レベルの外国人労働者の、日本で働く意欲を削いでいるのではないかとの懸念が高まり、有識者会議が発足した。その議論をまとめた最終報告書が昨年11月30日に提出され、現行の技能実習制度を発展的に解消、新制度として「育成就労制度」が創設されることとなった。育成就労制度のポイントは以下2つ

[図表2] 女性版骨太の方針2024



内閣府ウェブサイトより筆者加筆

である。

1つ目は、転籍制限の緩和だ。同一企業での就労が「一定期間」を超えた場合、日本語能力試験を受験した上で、同分野での転籍を認めることとした。この期間に関する部分は、実は有識者会議でもひと悶着あったことが議事録からうかがえる。それまで転籍制限は1年とする方向で議論が進んでいたにもかかわらず、第15回有識者会議(2023年11月15日開催)で、突如分野によっては2年の転籍制限をかける案が出てきている。この案は、その1週間前の第14回有識者会議まではまったく出てきていない。筆者が業界関係者にヒアリングしたところによると、「ほぼ最低賃金で雇用できる技能実習生は地方の中小企業を支えており、簡単に転籍されては困るという声を受けて地方代議士などから圧力が入ったのではないかと」のことだった。こうした経緯もあり、最終的には「当分の間、分野ごとに1~2年の範囲内」と注釈を入れる、という折衷案で着地することになった。

2つ目は、特定技能資格への移行を目指す制度と位置付けられ、対象範囲が特定技能の対象業種・職種と合わせられることだ。現在技能実習が行われている業種でも、特定技能の対象となっていないものについては、新たに特定技能の対象とならない限り、育成就労制度の対象とはならない、とされた。また、最長5年の滞在期間のうち最後の2年にあたる第3号技能実習制度の部分については、育成就労制度には採り入れられず、育成就労制度の就労期間は3年間となった。育成就労制度を経たのち、技能検定試験と日本語能力試験を経て、特定技能1号に移行することになる。詳しくは後述する

が、期限の定めのない特定技能の2号でも全分野に業種が拡大しており、それに伴って育成就労制度→特定技能制度というステップで、在留期限のない永続的な日本における活動が可能になったことは非常に大きな変化である。

### ③-2 特定技能制度:外国人材の長期的就労促進

特定技能制度は2019年に、人材の確保が困難な一部の産業分野等において即戦力となる外国人材を確保する目的で創設された。そのうち、特定技能1号については5年の在留期限が存在するため、創設から5年を前に、前述の有識者会議でそのあり方を検討することとなった。特定技能2号は、取得に技能検定試験の合格が必要で知識や技能が求められるため、以前までは建設と造船・船用工業の業種に限られていた。しかし、上述のとおり創設当初に就労を開始した外国人労働者の期限が迫り、1号で身に付けた経験・スキルを日本で生かし継続して活躍してもらうために、2023年6月に2号の対象業種を拡大する方針が閣議決定された。これに伴い、特定技能1号の12の特定産業分野のうち、介護分野以外の全ての特定産業分野において、特定技能2号の受け入れが可能となった(介護分野については、現行の専門的・技術的分野の在留資格「介護」があることから、特定技能2号の対象分野には含まないこととされた)。さらに2024年3月には「人材の確保が困難な状況にある産業」として、前回コラムでも触れた、2024年問題に揺れる「自動車運送業」を含む4分野で追加が閣議決定した。

特定技能2号は1号と異なり、更新を行えば上限なしで滞在可能、さらに家族の帯同も認められている。これら特定技

能2号の業種の拡大は、スキルのある外国人材が長期的に日本で労働できる制度が整ったことを意味し、政府が外国人労働力の活用に本腰を入れている証左といえよう。政府は業界ごとに成長率や需要などから今後5年間の不足人数を推計し、業務のマルチタスク化などで毎年1%程度の生産性向上、さらに労働条件の改善などで追加的な国内人材の確保をそれぞれ実現したと仮定、それでもなお不足する人数を外国人労働力に頼るとし、5年間の受け入れ上限として運用することとしている。受け入れ上限については、2019年の発表では5年間で34.5万人だったのに対し、2024年の発表では82万人と2.4倍となっており、外国人労働力の受け入れを急いでいる状況が見て取れる。

### ③-3 特定活動・高度専門職:高スキル人材を優遇

日本の産業を支える労働力として期待されている育成就労・特定技能に対し、高度の専門的な能力を有する外国人材には別の枠組みが用意されている。特に需要の高いIT関係のスキルを持つ人材や研究者などを日本に呼び込み、国際的な人材獲得競争に勝つことを目指し、近年新制度が次々と始まっている。

2023年4月に追加されたのはJ-Find(未来創造人材制度)である。これは、優秀な海外大学等を卒業してから5年以内の外国人に対し「特定活動」としての在留資格を付与し、在留期間の更新を行えば最長2年間の滞在を認めるものだ。未来創造人材に対しては、日本での就職活動や起業準備活動に加え「これらの活動を行うために必要な資金を補うための就労」も認められるため、日本での就労や留学といった明確な理由がなくと

## Chie Sunohara

株式会社電通パブリック・アカウント・センターパブリック・コンサルティング部シニア・コンサルタント  
東京大学経済学部卒業。2007年、BNPパリバ証券入社。株式デリバティブ商品の  
ストラクチャリングセールスを担当したのち、PIMCOにて法人向け運用商品のレポーティングに従事。  
11年電通入社。グローバル事業局にて海外子会社管理、グローバルナレッジシェアを担当したのち、  
金融プロジェクト参画。国内外の金融機関に対する広告／商品／事業戦略立案を多数手掛ける。  
23年1月より、パブリック・コンサルティング部にて民間企業への政策情報のコンサルティング業務に従事。

も、経験を積みながら自分に合う働き先を見つけられることがメリットである。さらに、配偶者や子にも「未来創造人材の配偶者等」という在留資格が付与されるため、家族そろって日本に滞在することが可能になる。優秀な若い外国人材にとって魅力的な制度を整備し、日本に呼び込もうという政府の意識が感じられる。

また、同じく2023年4月に創設されたのがJ-Skip(特別高度人材制度)だ。これは、2015年に創設された「高度専門職」で採用されている現行の「高度人材ポイント制」よりも拡充した優遇措置を認めるものである。高度人材ポイント制では、学歴・職歴・年収・日本語能力等の項目ごとにポイントを付け、その合計が70点以上に達した場合「高度専門職」の在留資格が付与されるが、J-Skipでは「高度学術研究活動」(大学教授や研究者等)、「高度専門・技術活動」(企業で新製品開発をする技術者、国際弁護士等)、「高度経営・管理活動」(グローバルな事業展開を行う企業等の経営者等)について、学歴または職歴と、年収が一定以上

であれば「特別高度人材」として高度専門職1号が付与されることになった。特別高度人材には、追加の優遇(世帯年収が3,000万円以上の場合に家事使用人を2人まで雇用可能、配偶者がフルタイムで働ける職種を拡充、空港のプライオリティレーンを使用可能)が認められる。さらに高度専門職1号の在留資格を取得後は、1年間の在留で高度専門職2号への移行が認められ、在留期間が無期限となる。岸田元総理は2022年、「優秀な外国人材を取り込むための人材獲得競争の時代を迎え、欧州やアジアではビザの発行を優遇する在留資格制度などを導入する中、日本は不十分」と述べており、その際明らかにした「法整備を含めた制度改正」が実現した形である。

## 制度は整った、What's next?

生産人口が右肩下がりに減少する日本にとって、労働供給をいかにして確保するかは喫緊の課題である。高齢者・女性といった新たな働き手を市場に送り込むことももちろん重要で引き続きの

取り組みが必要ではあるが、やはりカギを握るのは外国人労働力であろう。

近年日本の観光地では、外国人観光客による富士山でのごみ放置や、鎌倉での車道に広がっての写真撮影など「オーバーツーリズム」が報道されることも多く、外国人への批判が高まりやすい環境にある。そして極めつきは、川口市でのクルド人と地元住民との軋轢に関する報道である。こうした情報に接し、外国人が社会に入り込んでくることへの感情的な拒否感が国民間に存在することは否定できないだろう。そんな中、政府は制度を整備し外国人受け入れに一気に舵を切っており、日本の在留外国人人口は1990年の100万人から、2023年には320万人超へと3倍以上に増加している。今後、さらなる外国人労働者が日本にやってくるのが予想される中、いかに彼らと共生していくかは大きな課題である。そのためには、就労に関する制度のみならず、社会保障や参政権、異文化理解など、さまざまな制度や意識改革が必要となってくるだろう。これらの課題に政府がどう取り組み、社会を変えていけるか。今後も注目していきたい。

次回は労働供給不足に対して「今ある労働力の中で対処する」ための、省人化とリスクリングについて述べていく。それぞれ骨太の方針2024の中でも重要性が強調され、昨年引き続き多くの施策が準備されている分野であり、政府の意欲的な取り組みなどもみられている。人口減少に対し、日本政府が知恵を絞ってどう抗おうとしているか、是非お伝えしたい。

