

人手不足に対する中長期的な政策の方向性について（中間報告）

平成30年5月8日

自由民主党政務調査会

はじめに

我が国の総人口は2008年の1億2800万人をピークに減少局面に入っており、足下では人口は毎年約20万人が、15-64歳の生産年齢人口については、毎年約60万人が減少している。また、我が国の生産年齢人口は、現在の7,600万人から2030年には7,000万人を下回る水準まで減少することが予想されている。

現在、政府においては、「ニッポン一億総活躍プラン」や「働き方改革実行計画」が実施されており、就業者数は2012年以降で250万人増加し、65歳以上の就業者数が807万人に達するなど、労働力人口は女性や高齢者を中心にむしろ増加している。

しかしながら、景気の回復に伴う雇用情勢の改善により、平成29年の有効求人倍率は1.50倍と高度経済成長期以来の水準となるなど、人手不足感が高まっている。一部の分野においては、中小企業・小規模事業者を中心に深刻な状況となっており、人口減少に悩む地方においては人手不足に対する切実な声が聞かれる。

こうした中、喫緊の課題としての人手不足への対応とともに、中長期的視点に立った政策のあり方が問われている状況にある。

本調査会では、以上のような問題意識の下、中長期的に人手不足が見込まれる分野の状況と見通しや、外国人労働者の受入れの現状と課題等について、関係省庁からヒアリング等を行ってきた。それらも踏まえ、今般、我が国の取り組むべき政策の方向性について、中間的なとりまとめを行った。

I 人手不足分野における生産性の向上、人材育成・人材確保の取組及び構造的 問題への対応の必要性

1 人手不足の現状・背景

- 「人口減少局面での人手不足」は、我が国がかつて経験したことのない初めての事態であり、雇用情勢の改善が進んだ中、分野によっては極めて深刻な状況が続いている。
- 人手不足が深刻な分野においては、賃金等の労働条件や就業環境等の改善に向け、更なる生産性の向上等の取組を進める必要があるが、こうした取組を阻害する重層的下請構造や過剰なサービスの提供といった構造的な問題がある。介護分野においては、サービスの対価が公定価格で定められており、個々の事業所においてサービス価格の引き上げが行われられないという問題が存在している。その結果、こうした人手不足分野においては、賃金等の改善を通じた自律的な調整が働きにくい状況にある。
- 人手不足の状況は、我が国の経済成長の阻害要因になりうる一方、これまでデフレや賃金の低下に苦しんできた我が国において、生産性向上や構造変革を推進する好機でもある。

2 人手不足への基本的な対応

- 人手不足の状況下では、求職者が良好な就職先をより自由に選択できることから、特に人手不足が深刻な分野では、生産性の向上による賃金等の労働条件や就業環境の改善等、人材を惹き付け、つなぎ止めることのできる環境の整備が、これまで以上に重要である。
- また、若者層の採用に向けた取組の強化、女性・高齢者の一層の活躍促進や、人材育成及び柔軟な労働市場や働き方の確立を進めていくことが必要となっている。
- 併せて、個々の企業では対応が困難な構造的問題の解消を図っていくことが必要である。

3 生産性の向上

(1) 生産性の向上による労働条件、就業環境等の改善

- 人手不足が特に深刻な産業においては、好景気による経済活動の活発化や産業の拡大による労働需要の高まりだけでなく、若者等の採用が十分にできておらず、離職率も高いことなどにより、必要な人材の確保が困難となっている状況がみられる。生産性の向上を一層推進し、企業収益の改善による賃金の引き上げ、業務の効率化による長時間労働の解消、業務負担の軽減による就業環境の改善等により、人材の確保や定着につなげていくことが必要である。

(2) 生産性の向上に向けたビジネスモデルの変革・投資の促進

- 生産性の向上に向け、ビジネスモデルの変革を推進するとともに、中小企業・小規模事業者における IT ツールの導入を促進するなど、企業による設備や人材への投資を一層促進することが必要である。このため、中小企業・小規模事業者に対する人手不足対応、生産性向上のための設備投資支援、IT 導入支援、事業承継支援等を積極的に行うとともに、行政における書類・手続き等の簡素化を進める。
- また、「生産性革命」を実現するため、AI・IoT 等に対する積極的な投資を推進し、生産プロセスの効率化やロボットの活用、遠隔での業務管理等による省力化等を推進すべきである。併せて、生産性向上に向けたマイナンバーの活用の可能性を検討すべきである。

4 人材育成及び柔軟な労働市場や働き方の確立

(1) 産業界で活躍する人材の育成

- 産業界で活躍する人材の育成に向け、教育機関における産業界と連携した、より実践的なプログラム編成や早期からの職業意識形成支援を推進することが重

要である。また、専門的な知識・技術の修得に当たっての経済的負担を軽減するとともに、専門的知識・技術に対する社会的な理解や適正な評価を促進し、専門性を持つ人材の処遇の改善を進める必要がある。

(2) 多様な労働参加と活躍を促す柔軟な労働市場の形成

- 社会全体としての付加価値の最大化を図るため、成熟産業から成長産業への労働移動等を通じた適材適所の人材配置を図る。また、若年段階から就業を選択した人や、出産・育児等によりキャリアを中断した女性等が活躍し続けられるよう、リカレント教育等を推進し、社会経済の趨勢や構造変化に対応した技能等の習得を支援することで、キャリアアップ・キャリアチェンジを可能とする。
- 女性・高齢者・障害者等、意欲を有する誰もが働きやすい柔軟な労働市場整備、副業・兼業やフリーランス等を含むライフステージに応じた多様で柔軟な働き方の確立にむけた取組を推進する必要がある。また、従業員のキャリア形成等の意向にも配慮した人事管理を促進する。
- さらに、ハローワークの総合相談窓口や民間人材サービス（職業紹介、労働者派遣）の活用等によるマッチング支援を推進する。

(3) 働き方に中立的な税制・社会保障制度等の環境整備

- 働きたい人が、希望に応じた働き方を選択する中で、就業調整を意識しなくて済む仕組みを構築するため、税制、社会保障制度、企業の配偶者手当制度などの面で総合的な取組を進める。

5 構造的問題への対応

(1) 構造的問題への対応が不可欠

- 人手不足が深刻化するなか、生産性の向上等を実現するためには、個々の企業における努力だけでは解消が困難な構造的問題への対応が不可欠である。

(2) 下請取引の適正化、重層下請構造の改善

- 中小企業等の下請事業者を取り巻く環境は依然として厳しい状況にあることから、下請取引においては、サプライチェーン全体で、生産性の向上と、優越的地位の濫用の防止等の取引の適正化を図っていくことが必要である。
- また、建設業等における重層下請構造は、下請の対価の減少や労務費へのしわ寄せの恐れなどの弊害があることから、施工管理を行わない下請企業の排除の徹底等の重層下請構造の改善が必要である。

(3) 過剰なサービスや長時間営業の見直し及び価格への適正な転嫁

- 我が国のサービスの品質は高いと言われているが、無償又は低価格での過剰なサービスの提供が、小売業やサービス業等における生産性を低下させる一因となっている。また、長時間の店舗の営業は生産性を低下させるとともに、人材の確保を更に困難にしている。さらに、運輸業については、消費者向けの貨物輸送の増加等により、輸送の小口化・多頻度化による輸送効率の低下が懸念されるとともに、荷待ち、手荷役により効率性が損なわれている面がある。
- しかしながら、こうしたサービス等は、消費者や取引先の個別のニーズに個々に応じた結果であり、その見直しに向けた取組は消費者や取引先の利便性を損ない、他の事業者による代替等が生じることも懸念される。
- したがって、政府においては積極的な広報・啓発活動の実施等により消費者や取引先をはじめとした国民の理解を深めつつ、非効率的なサービスや長時間営業等の見直しに関する機運を高める等により、提供するサービス等の価格への適正な転嫁を促しサービスに見合う対価が支払われるような環境を整備していくことが必要である。

(4) 介護人材の更なる処遇改善・業務効率化

- 介護人材の確保については、介護報酬改定等により処遇改善を行ってきたところである。介護保険サービスの公定価格である介護報酬の引き上げについては、利用者や介護保険料の負担増を伴うものであるが、他の産業との賃金格差を解消していくことが必要である。介護事業所における ICT 化を促進するため ICT の標準仕様を作成することや、生産性向上ガイドラインの作成等を進めることにより、介護事業所の業務効率化を推進し、介護人材が最大限活躍できるような支援を行うとともに、介護人材の更なる処遇改善を進めることが必要である。

II 外国人材の受入れについて

1 基本的な視点

(1) 人手不足問題への対応と外国人材の受入れ

- 厳しい人手不足の状況の中で、女性・高齢者の活躍のための就業環境の整備、生産性向上、賃金引上げ等の処遇改善といった取組が進みつつあり、こうした取組を更に前進させることが、最優先かつ最重要の課題であることは言うまでもない。
- 一方、国内人材の確保や生産性向上等は漸進的に進まざるを得ない面があり、構造的な問題の解決には更に時間を要することが見込まれる。足下では既に一部の分野において深刻な人手不足の状況が見られ、また、必要な取組をしてもなおこれを解消できないことも予想される。これらを踏まえれば、一定の外国人材の受入れ拡大が不可欠な分野もあり、スピード感を持って対応するためにも、国内人材の確保や生産性向上等の問題と、一定の外国人材の受入れ拡大の問題とを、ある程度並走的（複線的）に捉える必要があるのではないか。

- これまでも、必要に応じ、特区制度等を通じて外国人材の受入れが進められてきたが、労働力としての一定の外国人材の受入れ拡大が不可欠な分野もあるという現実を直視し、適正なルールの下で必要な受入れを行うという発想に立つべきではないか。
- 外国人材の受入れ拡大の必要性や規模等については、「業種」によっても、また、その時々の我が国の経済・社会状況（ステージ）によっても事情が異なる。例えば、建設業においては、既に、東京オリンピック・パラリンピックに向けて、時限的に技能実習修了者の受入れが行われており、その後も中長期的には技能労働者の需給ギャップが見込まれている。また、介護については、在留資格「介護」の創設や技能実習制度への介護職種の追加が行われているが、いわゆる団塊の世代の加齢に伴い、人材の需給ギャップの更なる拡大が見込まれている。こうした「業種」や「ステージ」ごとの特性を踏まえ、また、移民政策と誤解されないように配慮しつつ、今後の受入れ拡大について検討する必要があると考える。

(2) 健全な労働市場の発展と外国人材の活躍との両立

- 女性・高齢者の活躍のための就業環境の整備、生産性向上、賃金引上げ等の処遇改善といった取組が進められている中で、外国人材の受入れ拡大がこうした取組を鈍らせることがあってはならない。また、世界的な人材獲得競争が進展する中、アジア諸国と我が国の経済格差が縮小し、働き先としての我が国の魅力も低下しつつあるとの指摘もある。外国人材も含めた「全体」としての処遇改善が求められている。
- 外国人材の受入れ拡大については、国内人材の就業や生産性向上が確保され、かつ、処遇の改善や人材育成が進められる「健全な労働市場の発展」と「両立」できる形で行われるべきである。
- また、真に必要な分野について、国民の理解を踏まえつつ、受入れ拡大を行うという観点から、
 - ① 産業の拡大や就業者数の減少等による中長期的な人手不足が見込まれ、
 - ② 女性・高齢者を含めた国内人材の確保や生産性の向上等によっても、なお労働力が不足し、
 - ③ 我が国経済・社会基盤の持続・発展のために、当該分野に必要な一定の技能水準・日本語能力を有する外国人材の受入れ拡大が不可欠であること、
 について合理的な説明が果たされるべきである。

2 一定の技能水準・日本語能力を有する外国人材の新たな活躍の場の検討

- 上記のように、国内人材の確保や生産性の向上等によってもなお、外国人材の受入れ拡大が不可欠な分野については、当該分野に必要な一定の技能水準・日本語能力を有する外国人材の受入れ拡大が必要であり、その秩序ある受入れを可能

とするため、就労を目的とする新たな在留資格制度を検討すべきである。あわせて、一定の技能水準や日本語能力を育成・評価する仕組みについても検討が必要である。

- また、建設・造船の分野では、技能実習修了者が就労する特例的な取組が行われている。このように、我が国でその技能を発揮することを希望する技能実習修了者についても、新たな在留資格制度に基づく就労を可能とし、母国に戻っての活躍だけでなく、我が国でも活躍できる選択肢を設けることが考えられる。この場合、「技能の発揮」に重きを置く趣旨からすれば、職種設定については、技能実習の場合よりも広げたものとする考えられる。
- なお、技能実習制度については、昨年11月から新法による新たな制度が施行され、制度の適正化を図っているところであり、今後も制度趣旨に則った適切な運営が行われるべきである。

3 適正な雇用管理の確保等

- 外国人材にとって魅力がある「選ばれる国」、「選ばれる職場」となるためには、国籍を問わず労働者であれば適用される法定の労働基準が守られることはもとより、魅力ある処遇が確保されることが不可欠である。日本人と同等額以上の報酬の確保など、適正な雇用管理について受入企業が十分に責任を果たすべきである。また、受入企業は、外国人材が日本に来て良かったと思えるよう適切な支援を行うとともに、外国人材のスキルアップや昇進などモチベーションの維持・向上に意を用いるべきである。その上で、国においても、入国時の審査や在留管理のための体制はもとより、入国後の雇用管理についても的確に実施できる体制の強化・充実を図るべきである。
- 移民政策と誤解されないよう、在留期間の上限を設けることが適当である。その上で、今後、実務経験を積み、各分野に必要な専門性を有することとなった外国人材について、本人が希望する場合には、既存の就労資格で受け入れる外国人材と同様に、引き続き我が国で活躍して頂く道を用意することが適当である。
- 一人でも多くの意欲ある外国人材に我が国で活躍していただく上では、日本での生活上・就労上必要となる日本語能力の向上が重要であり、国内外において、日本語学習の環境整備に対する適切な支援を充実させる必要がある。
- なお、「移民」とは、入国の時点でいわゆる永住権を有する者を言う。就労目的の在留資格による受入れは「移民」に当たらないものであるが、今後、長期に在留する外国人材の増加が見込まれる中では、子弟の教育等、生活者としての視点も重要となる。多くの移民や難民を受け入れた欧州諸国の体験を検証しておくことも重要である。

Ⅲ 今後の更なる検討について

- 本調査会においては、賃金・生産性向上プロジェクトチームを設置し、今後も人手不足への対応について議論を深めていくこととする。
- 外国人材の受入れ拡大について、今後、党や政府の検討の場において具体的な制度設計の検討を深めるに当たっては、既に党から示された基本的考え方（平成28年5月24日「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方）とともに、本報告を十分に踏まえた適切な議論を期待する。