

2019年2月8日 全10頁

外国人労働者の受け入れを拡大する分野に見られる課題

従来型業務の維持ではなく、生産性向上に向けた改革が求められる

政策調査部
研究員 石橋 未来

[要約]

- 少子高齢化が進展する日本では、将来にわたる人手不足が経済・社会基盤の持続性を阻害すると懸念されている。特に労働集約的な分野を中心に、人手不足が深刻化している。そこで、外国人労働者の受け入れを拡大させる方針が示され、それに向けて新たな在留資格が創設された。
- 外国人労働者を受け入れる14分野はいずれも人手不足が深刻であり、以前から技能実習や資格外活動の身分に基づく外国人労働者を多く採用してきた。その一方で、これらの分野の労働生産性は低く、生産性向上に向けた取り組みが遅れている。
- 外国人労働者の受け入れ拡大は、短期的には人手不足を緩和する効果があるとみられる。しかし、従来型業務の維持のための外国人労働力の活用にとどまれば、低生産性・低収益性企業の退出を妨げ、経済全体の生産性の低下につながる可能性もある。省力化・省人化技術の導入や人材育成等による生産性向上がなければ賃金も上がらず、さらに人手不足が深刻になるという悪循環に陥る懸念がある。外国人受け入れ拡大を契機に、長期的視点で、生産性向上に向けた改革を断行することが求められる。

はじめに

政府は、建設や農業、介護など人手不足の分野で、外国人労働者の受け入れを次の段階に進める。「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）では、生産性向上や国内人材の確保とともに、移民政策とは異なるものとして、一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材を受け入れる新たな在留資格を創設する方針が示された。これを受け、2018 年 12 月には外国人労働者の受け入れを拡大するための改正出入国管理法（入管法）が成立し、2019 年 4 月から施行される。

本稿では、人手不足が深刻な分野で外国人労働者の受け入れを拡大すれば、短期的には人材不足を緩和する効果が得られる可能性がある半面、省力化・省人化技術の導入や人材育成等による生産性向上に向けた改革が遅れる懸念を指摘する。

在留資格「特定技能」とは

総務省「労働力調査」によると、2018 年 12 月の完全失業率は 2.4%（季節調整値）と低い水準を維持している。また 2018 年 12 月の有効求人倍率（パートタイム含む）は 1.63 倍と、62 か月連続で 1 倍以上（2018 暦年平均としては 1.61 倍で 45 年ぶりの高水準）を記録するなど（厚生労働省「一般職業紹介状況」）、国内の人手不足感が強まっている。厚生労働省に設置された研究会の試算¹によると、経済・雇用政策を講じることによって実質 2%程度の経済成長が実現し、若者・女性・高齢者等の労働市場への参加が進む場合でも、全国の就業者数は 2040 年には 6,024 万人となり、2017 年比で 506 万人も減少するという。このように人手不足は深刻化しており、それが経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が生じている。

そこで、生産性向上や国内人材の確保のための取り組みを行っても人材を確保することが困難である産業分野について、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人労働者を受け入れる仕組みを作ることが急務とされた。新たな在留資格「特定技能」を創設することにより、国内だけでは人材確保が難しい分野の深刻な人手不足を緩和することが期待されている。

改正出入国管理法に規定された新たな在留資格「特定技能」には、相当程度の知識や経験が必要とする技能が求められる「特定技能 1 号」と、同分野に関して長年の実務経験等により身につけた熟達した技能が求められる「特定技能 2 号」の 2 種類がある（図表 1）。「特定技能 1 号」を取得するには、各業種の分野所管行政機関が定める試験等（技能水準、日本語能力水準）に合格する必要があるが、当該分野の第 2 号技能実習²を修了していればその試験等が免除されるため、そのケースが一般的となる。「特定技能 1 号」の有資格者は分野所管行政機関が定める一定の試験に合格すること等で「特定技能 2 号」に移行することが可能である。「特定技能 1 号」

¹ 平成 30 年度 第 8 回雇用政策研究会 資料「雇用政策研究会報告書（案）」（2019 年 1 月 15 日）

² 技能実習 1 号（入国 1 年目）終了後、所定の技能評価試験（技能検定 基礎級 相当）の学科試験及び実技試験に合格した者（厚生労働省ウェブサイト「外国人技能実習制度について」）

の在留期間は通算で5年が上限とされるが、「特定技能2号」に移行すれば、在留期間は更新可能になり家族の帯同も認められるため、長期在留の道が開かれることになる。

図表1 在留資格「特定技能」

	特定技能1号	特定技能2号
技能水準	相当程度の知識又は経験を必要とする技能	熟練した技能
日本語能力水準	ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度を基本とし、業務上必要な日本語能力	—
在留期間	通算5年(途中帰国可)	更新可能
家族の帯同	原則不可	可

(出所) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 第3回「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針(案)の概要」(2018年12月25日)より大和総研作成

外国人労働者の受け入れが拡大する14分野

特定技能の在留資格の外国人労働者を受け入れるのは、以下の14分野である。5年間で最大約34.5万人の外国人労働者の受け入れが見込まれている(図表2)。

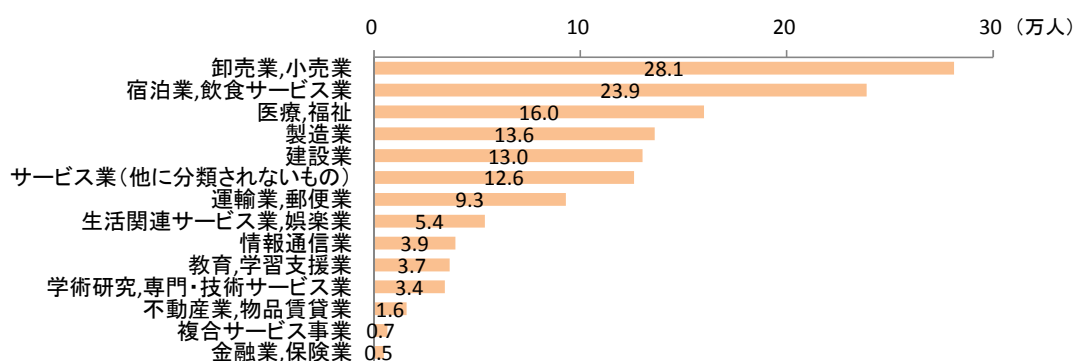
図表2 外国人労働者を受け入れる特定産業分野

	分野	受入れ見込数 (5年間の最大値)	従事する業務
厚生労働省	介護	60,000人	○身体介護等(利用者の心身の状況に応じた入浴、食事、排せつの介助等)のほか、これに付随する支援業務(レクリエーションの実施、機能訓練の補助等) (注)訪問系サービスは対象外
	ビルクリーニング	37,000人	○建築物内部の清掃
経済産業省	素形材産業	21,500人	○鍛造○鋳造○ダイカスト○機械加工○金属プレス加工○工場板金○めっき○アルミニウム陽極酸化処理○仕上げ○機械検査○機械保全○塗装○溶接
	産業機械製造業	5,250人	○鍛造○鋳造○ダイカスト○機械加工○塗装○鉄工○工場板金○めっき○仕上げ○機械検査○機械保全○電子機器組立て○電気機器組立て○プリント配線板製造○プラスチック成形○金属プレス加工○溶接○工業包装
	電気・電子情報関連産業	4,700人	○機械加工○金属プレス加工○工場板金○めっき○仕上げ○機械保全○電子機器組立て○電気機器組立て○プリント配線板製造○プラスチック成形○塗装○溶接○工業包装
国土交通省	建設	40,000人	○型枠施工○左官○コンクリート圧送○トンネル推進工○建設機械施工○土工○屋根ふき○電気通信○鉄筋施工○鉄筋継手○内装仕上げ/表装
	造船・船用工業	13,000人	○溶接○塗装○鉄工○仕上げ○機械加工○電気機器組立て
	自動車整備	7,000人	○自動車の日常点検整備、定期点検整備、分解整備
	航空	2,200人	○空港グランドハンドリング(地上走行支援業務、手荷物・貨物取扱業務等) ○航空機整備(機体、装備品等の整備業務等)
	宿泊	22,000人	○フロント、企画・広報、接客、レストランサービス等の宿泊サービスの提供
農林水産省	農業	36,500人	○耕種農業全般(栽培管理、農産物の集出荷・選別等) ○畜産農業全般(飼養管理、畜産物の集出荷・選別等)
	漁業	9,000人	○漁業(漁具の製作・補修、水産動植物の探索、漁具・漁労機械の操作、水産動植物の採捕、漁獲物の処理・保蔵、安全衛生の確保等) ○養殖業(養殖資材の製作・補修・管理、養殖水産動植物の育成管理・収穫(種)・処理、安全衛生の確保等)
	飲食料品製造	34,000人	○飲食料品製造業全般(飲食料品(酒類を除く)の製造・加工、安全衛生)
	外食業	53,000人	○外食業全般(飲食物調理、接客、店舗管理)
合計		345,150人	

(出所) 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議 第3回 資料2「分野別運用方針について(14分野)」(2018年12月25日)より大和総研作成

受け入れる外国人労働者の人数規模は、日本人の雇用機会の喪失及び処遇の悪化等を防ぐ観点から過大とならないよう配慮されたものであるが、マクロ的にみれば、5年間の最大値として見込まれている約 34.5 万人の受け入れが国内の人手不足を緩和するとはそもそも考えにくい。2018 年 6 月末時点で、未充足求人（事業所における欠員であり、仕事があるにもかかわらず、その仕事に従事する者がいない状態を補充するために行っている求人）は 135.7 万人に達している。最も未充足求人が多い業種は「卸売業, 小売業」の 28.1 万人であり、次いで「宿泊業, 飲食サービス業」の 23.9 万人、「医療, 福祉」の 16.0 万人、「製造業」の 13.6 万人、「建設業」の 13.0 万人と続く。例えば、宿泊と外食業の分野では、合計して最大 7.5 万人（5 年間）の外国人労働者の受け入れが予定されているが、「宿泊業, 飲食サービス業」の未充足求人数（23.9 万人）と比較する限りでは決して多くない。

図表 3 産業別、未充足求人数（2018 年 6 月末）



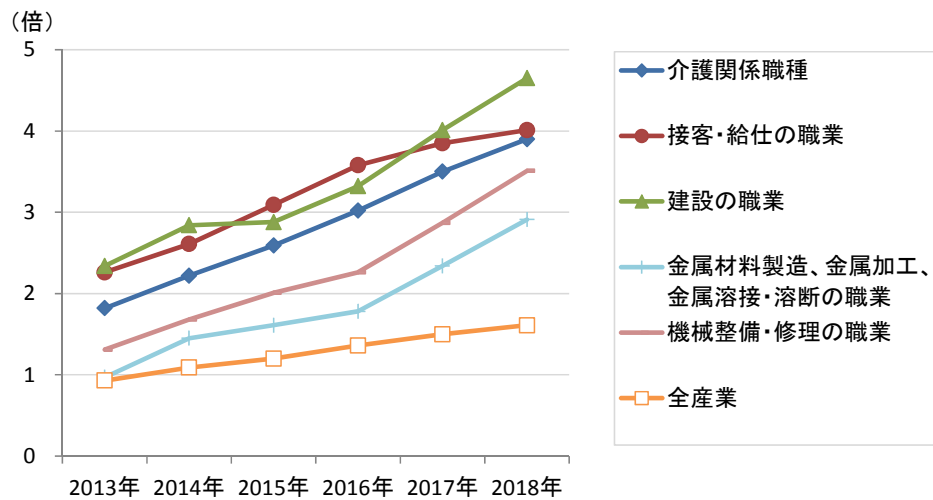
(出所) 厚生労働省「雇用動向調査」より大和総研作成

人手不足の分野では労働生産性が低く賃金も低い

外国人労働者は、生産性向上や国内人材確保のための取り組みを行ってもなお、人材を確保することが困難な状況にある分野で受け入れるという考え方に立っており、たしかに 14 分野の有効求人倍率は産業全体と比較して高い。職種ベースで示した図表 4 を見ると、特に「建設の職業」（建設）、「介護関係職種」（介護）、「接客・給仕の職業」（宿泊・外食業）は、それぞれの有効求人倍率が 2016 年以降 3 倍以上の高い水準を記録しているように、労働需給がひっ迫している（図表 4）。

一般に、労働需給がひっ迫している産業では、賃金上昇率が高くなる。しかしこれらの分野では、建設を除いて賃金上昇率がさほど高まっていない。2013～2017 年間の名目賃金の平均伸び率は、産業計が年率 0.8% 上昇だったのに対し、「社会保険・社会福祉・介護事業」（介護）では年率 0.6% の上昇、「宿泊業, 飲食サービス業」（宿泊・外食業）では年率 1.2% の上昇にとどまる（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」）。「宿泊業, 飲食サービス業」の賃金上昇率は、産業計よりもやや大きいが、賃金水準が産業計の 7 割程度であることからすれば、上昇率はさらに大きいものであってもおかしくない。

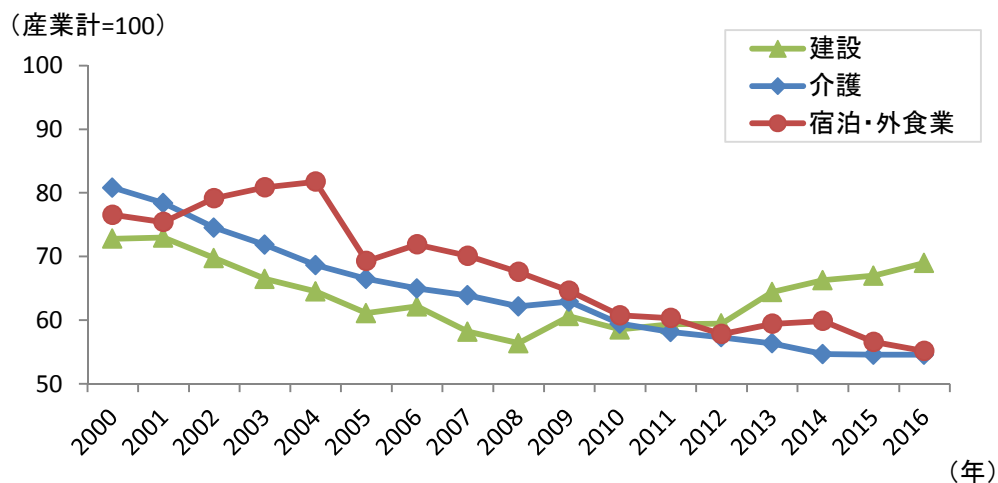
図表4 外国人労働者の受け入れが想定されている職種の有効求人倍率



(出所) 厚生労働省「一般職業紹介状況（職業安定業務統計）」より大和総研作成

このように人手不足の分野で賃金が十分に上昇していない背景には、生産性の低さがあるようだ。図表5は、日本について産業計を100とした建設、介護、宿泊・外食業の労働生産性（労働者1人・1時間当たりの実質付加価値額）の水準を示しているが、人手不足が深刻な3分野の労働生産性は一貫して低く、近年、産業計との水準の差が拡大していることがわかる。生産性が低い産業で生産性向上が十分に図られなければ、就業者を増やすしかないという状況に陥ってしまう。そうすると賃金が上昇しづらい状況がさらに強まる可能性もあろう。

図表5 外国人労働者の受け入れを拡大する主な産業の労働生産性



(出所) OECD.Stat “STAN Industrial Analysis”より大和総研作成

無形資産投資の少なさが生産性の低さに影響している

建設、介護、宿泊・外食業などの生産性が低い理由は様々に考えられるが、生産性を向上させるための省力化・省人化技術の導入や、そうした新技術を使いこなすための人材育成が十分に行われていないことはその一つであるだろう。

厚生労働省³では、①情報化資産（受注・パッケージソフト、自社開発ソフトウェア）、②革新的資産（R&D、著作権、デザイン、資源開発権）、③経済的競争能力（ブランド資産、企業が行う人的資本形成（OFF-JT）、組織形成・改革）からなる無形資産投資が、労働生産性を上昇させる上で重要だとし、情報化投資、研究開発費、能力開発費の投資動向から、主な産業の無形資産投資の状況が示されている。それによると、製造業や卸売業で従業者一人当たりの情報化投資、研究開発費、能力開発費への投資が盛んな一方、小売業や飲食サービス業ではそれが低調である。

「飲食サービス業」は、外国人労働者の受け入れを拡大する産業の一つだが、2016年度のデータで確認しても、情報化投資等の投資額の水準は全産業平均と比較してかなり低い。従業者一人当たりの投資額の水準について言えば、全産業平均を100としたとき、「飲食サービス業」の情報化投資の水準は3、また研究開発費はほぼゼロに近く、さらに能力開発費も13程度にすぎない⁴。もちろん、店舗内調理等の機械化やセルフオーダーシステム・セルフレジ等の導入等による省力化・省人化を進め、付加価値の向上や新たなサービスを創出しているような飲食サービス関連の企業もあるだろうが、全体的には、「飲食サービス業」の無形資産投資の状況には改善の余地が大きいようだ。

飲食サービス業以外にも、介護業では介護職員がサービス提供に係る日々の記録を手書きで作成しているケースが多く、ICT等の情報化投資が不十分な状況が指摘されている。また建設業では、近年、研究開発投資の増加が見られるものの⁵、若年入職者の確保や育成が進まない中、10年後には技能労働者の大量の引退が見込まれる点に鑑みれば⁶、さらなる生産性向上に向けた研究開発投資等が欠かせないだろう。

このように、生産性が低い人手不足の分野では、情報化投資、研究開発費、能力開発費などの無形資産投資が十分な水準とは言えない。前出の厚生労働省の分析によると、情報化投資、研究開発費、能力開発費ともに水準が高い製造業では、付加価値の上昇に寄与するTFP成長率も他の産業より高い一方、情報化投資、研究開発費、能力開発費ともに低水準の飲食サービス業では、TFP成長率が低いと指摘している。情報化投資等の無形資産投資を積極的に行っている

³ 厚生労働省「平成28年版 労働経済の分析 ―誰もが活躍できる社会と労働生産性の向上に向けた課題―」（2016年9月）

⁴ 従業者50人以上かつ資本金額又は出資金額3千万円以上の企業が対象であり、研究開発費は、自社研究開発費、委託研究開発費及び受託研究費を加算。また、一人当たりの額は、それぞれの額を常時従業者数で除して算出している（経済産業省「平成29年企業活動基本調査確報―平成28年度実績―」）。

⁵ 平成30年3月（改訂版）一般社団法人日本建設業連合会 建築技術開発委員会 技術研究部会 研究開発管理専門部会「平成29年度建設業における研究開発関連アンケート調査結果報告書」

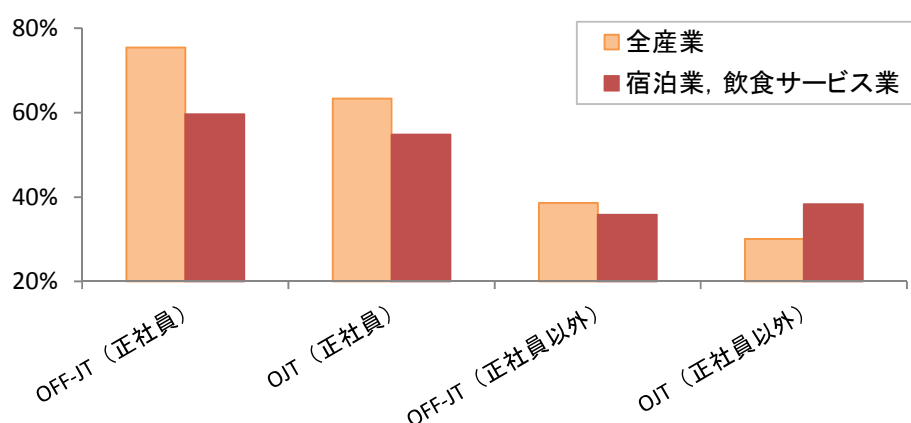
⁶ 国土交通省 第1回建設産業政策会議（平成28年10月11日）資料4「建設産業の現状と課題」
<http://www.mlit.go.jp/common/001149561.pdf>

産業ほど、生産や業務の過程が効率化している可能性が高いというわけである。つまり、人手不足が課題である建設、介護、宿泊・外食業などでは、無形資産投資の少なさが、生産性の低さに影響していると言えよう。

無形資産投資の中でも重要な人材育成投資

無形資産投資が生産性向上に大きな役割を果たしている点は、さまざまな先行研究⁷で確認されているが、宮川 [2018a]⁸は、日本の無形資産投資対 GDP 比が欧米先進国よりも低い点⁹について、特に人材育成投資の少なさによる影響が大きいと指摘している。日本では、1990 年代初めのバブル崩壊以降、不要不急の研修費を削減してきただけでなく、企業の人材育成の対象とならない非正規雇用者を増加させるなど、20 年以上にわたって人材育成投資を減少させてきたためである。無形資産投資の一角を占める人材育成投資の大幅な減少は、生産性を向上させる上で大きな障害となっている可能性があるという。

図表 6 OFF-JT・OJT を実施している企業の割合



(出所) 厚生労働省「平成 29 年度能力開発基本調査」より大和総研作成

産業別に見ても、生産性の低い分野では、人材育成投資が十分に行われていない様子が見える。図表 6 は、2017 年度の能力開発の実施状況 (OFF-JT 及び OJT) を示しているが、「宿泊業, 飲食サービス業」では、正社員以外の OJT で全産業平均よりも実施割合がやや高いものの、正社員以外の OFF-JT、また正社員における OFF-JT 及び OJT の実施割合は全産業平均と比較して低い¹⁰。日本では長期雇用慣行の下、OJT が企業の人材育成の中心的な役割を果たしてきたが、従来の業務を効率的に遂行するスキルの習得からはイノベーションは創出されにくい。そのた

⁷ 内閣府「平成 23 年度 年次経済財政報告—日本経済の本質的な力を高める—」(2011 年 7 月) など。

⁸ 宮川努[2018a]「生産性向上と日本経済」『月刊資本市場』(2018 年 1 月号)、公益財団法人 資本市場研究会 pp. 10-19

⁹ 米国、英国、フランスなどで GDP の 10%以上が無形資産投資に支出されている一方、日本の無形資産投資対 GDP 比は約 8%にとどまる (2000-2012 年)。

¹⁰ 介護業は医療業を含む「医療, 福祉」のため除外した (厚生労働省「平成 29 年度能力開発基本調査」)。

め、人材育成投資においては OFF-JT の実施がより重要となる。しかし、図表 6 から、「宿泊業、飲食サービス業」において OFF-JT の実施割合が低い様子（正社員・正社員以外ともに）が確認できる。

建設や介護の分野においても、OJT のみならず、OFF-JT の重要性は指摘されている。建設では、入職した若者の定着を図る上で、一定の期間、同世代が集まり基礎的な技能を身につける集合訓練などの OFF-JT が有効であるとの見方がある¹¹。また介護では、継続的な OJT が難しいケース（訪問介護等）もあるため、計画的な OFF-JT の実施によって実務経験の整理・体系化を図ることが重要とされる¹²。さらにそれだけではなく、建設にせよ、介護にせよ、生産性向上のためにはロボットや AI、IoT の技術の導入による業務の効率化が不可欠とされる。これらの新しい技術を使いこなし、新たな付加価値を生み出すような人材の育成は、従来の業務スキルの習得（OJT）によってだけでは難しい。ところが、人手不足の現場では、仕事から離れて行われる OFF-JT のための時間的、人的余裕のないことが OFF-JT の実施を困難としている。

このように人手不足分野では、省力化・省人化技術の導入に加えて、人材育成が十分に行われていないことが、生産性の低さにつながっており、賃金も上昇せず、さらに人が集まりにくい状況が生まれている点に課題があると考えられよう。

従来型業務の維持ではなく生産性向上が求められる

ところで、日本では単純労働などの受け入れを原則制限してきたというが、一時的労働移民（temporary labour migrants）¹³の流入数は、OECD 加盟国の中でも上位である。OECD の報告書¹⁴によると、2016年の一時的労働移民の受け入れ数は、データの取得できる OECD 加盟国の中では、ポーランド、米国、ドイツ、オーストラリア、フランスに次いで日本が多い（図表 7）。

2018年10月時点で、日本国内で就労する外国人労働者は約146万人と、過去5年間で2倍に膨らみ、雇用者全体に占める割合も1.4%から2.6%に上昇している。中でも、人手不足が深刻であるため外国人労働者の受け入れを今後拡大させる分野には、これまでも積極的に外国人労働者を受け入れてきた産業が少なくない。例えば、「宿泊業、飲食サービス業」に就労する外国人労働者の過去5年間の増加率は全産業平均より大きく、外国人労働者が雇用者に占める割合も全産業平均より高い。また、「社会保険・社会福祉・介護事業」に就労する外国人労働者が雇用者に占める割合は足下は低いですが、増加率では全産業平均や「宿泊業、飲食サービス業」よりも大きく、急速に増加している（図表 8）。つまり、人手不足が深刻な産業では、早い段階、ま

¹¹ 労働政策研究・研修機構「建設業における人材の確保及び育成——ヒアリング調査からみた課題」Business Labor Trend 2015.8

¹² 厚生労働省「訪問介護員のための魅力ある就労環境づくり」平成22年度厚生労働省委託事業

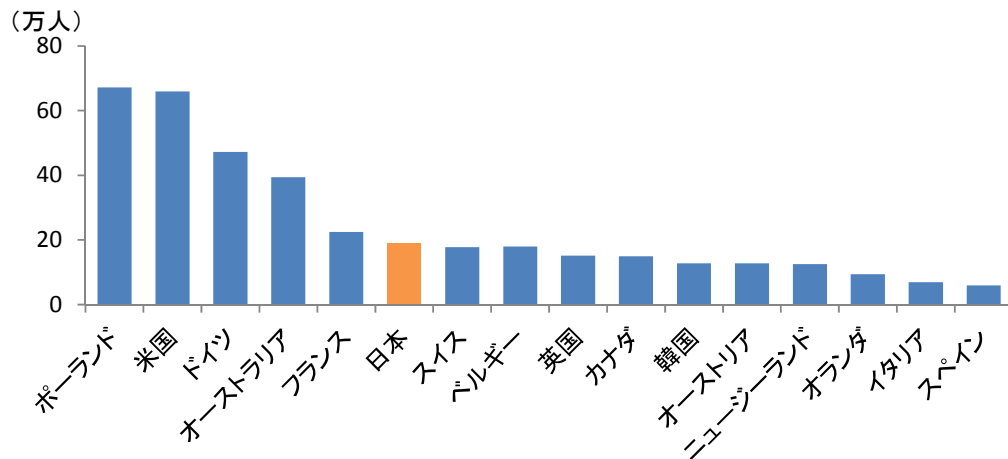
¹³ 一時的労働移民には、「季節労働者」や「ワーキングホリデー利用者」、「技能実習生」、「企業内転勤者」、「日雇い派遣労働者（EU/EFTA内）」などが含まれるが、日本では9割が「技能実習生」などの流入である。

OECD[2018] “International Migration Outlook 2018”

¹⁴ OECD[2018]

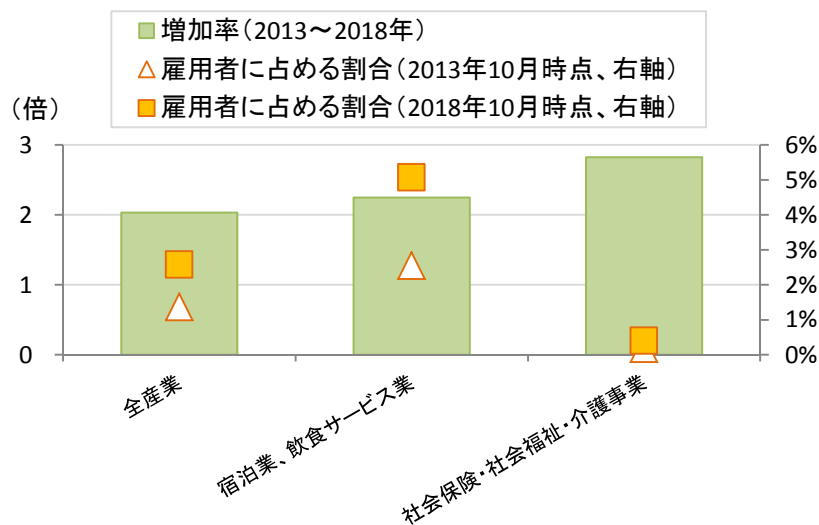
たは早いペースで外国人労働力（技能実習や、留学生などの資格外活動¹⁵）の活用を積極化しており、以前から外国人労働者が人手不足分野の労働力を少なからず補ってきたと言えよう。

図表7 一時的労働移民の流入数（2016年）



（出所）OECD, “International Migration Outlook 2018” より大和総研作成

図表8 外国人労働者の増加率と雇用者に占める割合



（出所）厚生労働省「『外国人雇用状況』の届出状況まとめ」、総務省「労働力調査」より大和総研作成

しかしながら、すでに確認したように、外国人労働者を積極的に受け入れてきたこれらの産業で、省力化・省人化技術の導入や人材育成など生産性向上に向けた取り組みが十分に行われてきたのかという点に疑問がある。様々なタイプの投資を行って生産性の向上を実現しなければ、需要に対応するために頭数としての労働投入を増やさざるを得ないことになる。早くから

¹⁵ 建設業に就労する外国人労働者の7割が技能実習生、宿泊業、飲食サービス業に就労する外国人労働者の6割が留学生の資格外活動の身分で就労している（厚生労働省「外国人雇用状況」の届出状況まとめ（平成30年10月末現在））。

外国人労働者を積極的に受け入れてきた人手不足の分野にはそういう傾向があったのではないだろうか。すなわち、外国人労働力を活用することで、従来型の業務を維持してきた企業が多いのではないか。そうであるとすれば、さらなる外国人労働者の積極的な受け入れによって生産性向上のための取り組みの必要性が再び薄れるだけでなく、生産性が低く収益性の低い企業の退出を妨げ、産業の新陳代謝を遅らせることにもつながる懸念がある。生産性が向上しない産業では賃金が上昇しないだけでなく、場合によっては生産性低下に伴って賃金の低下を招くこともあるかもしれない。そうなれば、その産業への労働供給（求職）はますます細ることになり、さらに人手不足が深刻になるという悪循環に陥る懸念がある。

まとめ

外国人労働者の受け入れ拡大は、短期的には当該分野の足下における人手不足を緩和する可能性がある。経済のグローバル化や人口減少、これまでの外国人労働者政策の不透明さなどを考えれば、今回の入管法改正は一定の前進であると評価できる。

ただし、外国人労働者の受け入れが従来型業務の維持のための活用にとどまれば、低生産性・低収益性企業の退出を妨げ、産業の新陳代謝を遅らせることになりうる点にも注意すべきである。需要が強い産業分野について、単に頭数としての労働力不足を補うという政策にとどまるのではなく、“低い生産性とそれゆえの低賃金と不十分な求職”という構図を“生産性の上昇とそれゆえの賃金増・求職増”という構図に転換させる発想が不可欠である。そしてまた、そのような未来志向の産業政策や企業経営でなければ、外国人労働者もそこを職場として選択してはくれないだろう。

労働力人口の減少が見込まれる日本では、労働者一人当たりの生産を効率的に増やす工夫が求められる。それには、AI や IoT、ロボットなど新たな省力化・省人化技術の導入に加え、それらの新技術を使いこなし、イノベーションを創出するような人材育成が不可欠である。新技術の導入と、それを有効に使いこなす有能な人材がそろうことで、初めて生産性の上昇に結びつく。生産性の向上がなければ賃金も上がらず、人手不足の問題は悪化することはあっても結局は解消しない。外国人受け入れ拡大を契機に、長期的視点で生産性向上に向けた改革を断行することが求められる¹⁶。

¹⁶ 生産性向上に寄与する人材育成投資等の無形資産投資の企業組織内の資源配分は、市場機能が働かないため、経営者能力に負うところが大きいとの指摘がある（宮川努[2018b]『生産性とは何か—日本経済の活力を問いなおす』ちくま新書（2018年11月））。