

## 都道府県別の潜在的な労働力の活用余地

— 地方圏で潜在的な労働力の活用余地が乏しく、基盤的な産業の構築が必要 —

信金中央金庫 地域・中小企業研究所主任研究員

峯岸 直輝

(キーワード) 人手不足、就業者、未活用労働、外国人労働者、労働生産性、雇用保蔵者

(視 点)

地域経済において、人口減少問題は、地域住民の生活を支える産業の担い手不足や就業者・消費者の減少による域内需要の縮小などが懸念され、喫緊の課題になっている。近年、労働環境や待遇の改善、育児環境の整備、高齢者の就労促進等で女性や高齢者の労働市場への参入が増えてきた。ただ、20年には団塊世代が70歳を超え、高齢者の労働市場からの退出が進む。また、女性の労働力率のM字カーブが解消された後、早晚、非労働力人口の活用に限界が訪れるおそれがある。そこで本稿では、各都道府県の労働市場に関する特徴を概観し、人口減少下における将来的な雇用環境の展望と地域経済を持続させるための施策について検討する。

(要 旨)

- 人材難が深刻化する中、失業者の積極採用や女性・高齢者の活用等で、18年3月の就業者数は5年前より360万人増加した。全国的に失業者の活用が就業者数の押上げに寄与したが、山形県・秋田県・宮崎県等は人口減少が著しく、労働力人口が縮小した地域も少なくない。
- 将来的に女性・高齢者の労働市場参入が進展した場合の就業者数を推計すると、20年は団塊世代の労働市場退出が押下げに寄与する一方、就業構造の改善効果で15年より増加する公算が高い。ただ、25年からはその効果も剥落して減少するおそれがある。東北、北関東・甲信越、北陸、中国、四国、九州は年齢別人口構成の影響が強く、15年の水準を下回ると見込まれる。就業構造の改善は必須だが、永続的な解決策にはならない。就業構造改善の効果は大都市圏より地方圏の方が小さく、地方圏は非労働力人口の活用のみに依存できない。
- 人材不足を背景に、外国人労働者が増えている。17年の外国人労働者は128万人と5年間で約60万人増加した。外国人労働者は大都市圏や輸送機械等の製造業集積地に多い。近年は、東北・九州等の地方圏で技能実習生の増加が目立つ。ただ、人口減少が著しい秋田県等は、外国人労働者が少なく、外国人受入態勢の整備や基盤的な産業の構築等が急務である。
- 働き手不足の対策として、労働生産性を高める必要があるが、近年、生産性が改善している産業は、輸送機械・一般機械等の競争力が強い製造業や建設業・農林水産業等である。一方、医療・福祉等の住民生活を支える労働集約的な産業は、生産性の改善が進みにくく、北海道・東北・山陰・四国・九州といった地方圏で特化度合いが高い。これらの地域では、域外から所得を得る基盤産業が脆弱であるため、地域資源の活用等で高い付加価値を生み出す基盤産業を構築し、人材を招き入れることが求められる。また、住民生活の維持のためには、コンパクトシティの推進やIT活用・企業間連携等で生活サービスの効率化を図る必要がある。

## 1. 問題意識

地域経済において、少子高齢化や人口減少問題は、地域住民の生活を支える産業の担い手不足や就業者・消費者の減少による域内需要の縮小などが懸念されるため、喫緊の課題となっている。政府や企業は、労働力の底上げを促すために、労働環境や待遇の改善等による雇用機会の拡大・多様化などを目指す“働き方改革”を推進している。近年、景気回復や育児環境の改善、高齢者の就労促進等が寄与し、女性や高齢者の労働市場への参入が増えてきた。実際、女性の年齢階級別労働力率が出産・育児等によって主に30歳代で低下する“M字カーブ”の凹みが浅くなっている。17年の総務省『就業構造基本調査』による25～39歳の女性の有業率は75.7%と過去最高を更新した。60～64歳の男性の有業率も、12年から7.2%ポイント高まって79.9%と生産年齢人口（15～64歳人口）全体の水準（83.3%）に迫る。ただ、20年には人口規模が大きい団塊の世代（1947～49年生まれ）が70歳を超え、高齢者の労働市場からの退出が進む公算が高い。また、女性のM字カーブが解消され、各年齢階級の労働力率が上昇したとしても、少子化に伴って人口規模が縮小しているため、早晩、働き手不足の緩和効果は限界が訪れるおそれがある。

そこで本稿では、各都道府県の労働市場について現状の特徴を概観し、人口減少下における各都道府県の将来的な雇用環境の展望と地域経済を持続させるための施策について検

討する。

## 2. 各都道府県の労働市場の現状と就業者数の将来展望

### (1) 足元の雇用環境と就業者数の増加要因

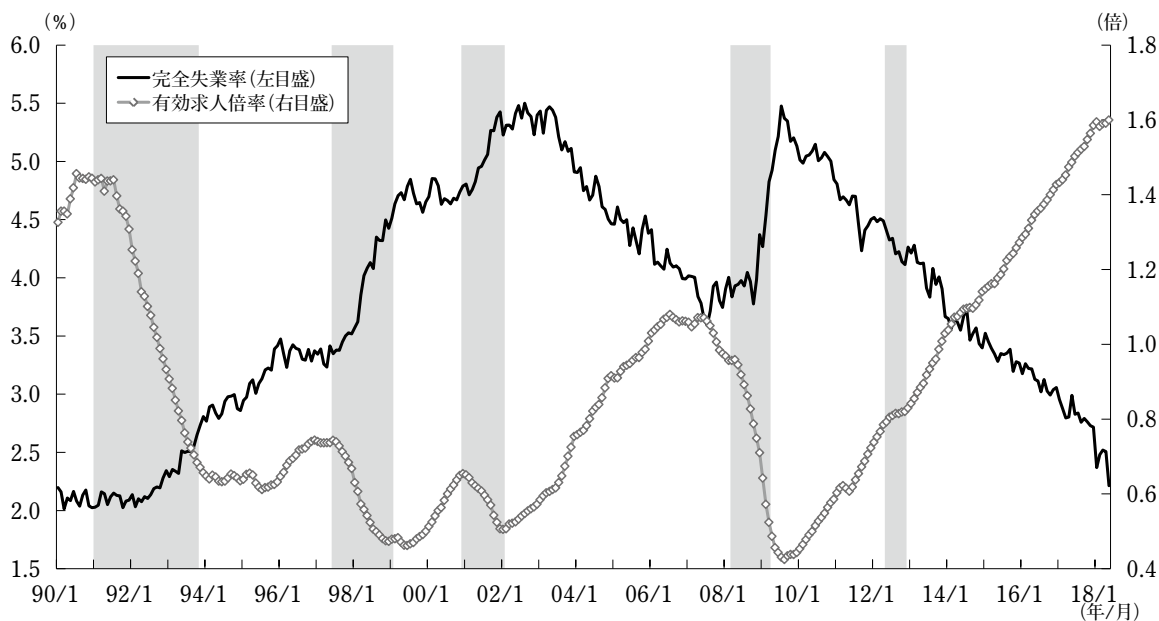
日本の雇用環境は改善傾向が続いている。完全失業率は09年7月の5.5%をピークに低下しており、18年5月は2.2%と92年10月以来、25年7カ月ぶりの低水準にある（図表1）。有効求人倍率も、09年8月の0.42倍をボトムに上昇しており、18年5月は1.60倍に達した。バブル景気の最高値である1.46倍を上回り、1974年1月以来、44年4カ月ぶりの高水準である。

生産年齢人口は1995年をピークに、総人口は2011年から減少が続いている（最多は08年の1億2,808万人）。しかし、13年以降、景気回復に伴って企業が人材を確保する動きが強まっており、就業者数は増加している。13年初頭の就業者数は約6,300万人であったが、18年3月は約6,700万人と約5年で400万人程度増加した（図表2）。

全国で見ると、この5年間で15歳以上人口は横ばいで推移した一方、①失業者が就業したことなどによる完全失業者の減少が約100万人、②雇用者の待遇改善・育児環境の整備、定年延長・高齢者の雇用促進などで労働市場への参入が増えたことなどによる非労働力人口の減少が約300万人に達した（図表2参照）。これら計400万人が就業者となったことが増加に寄与している。

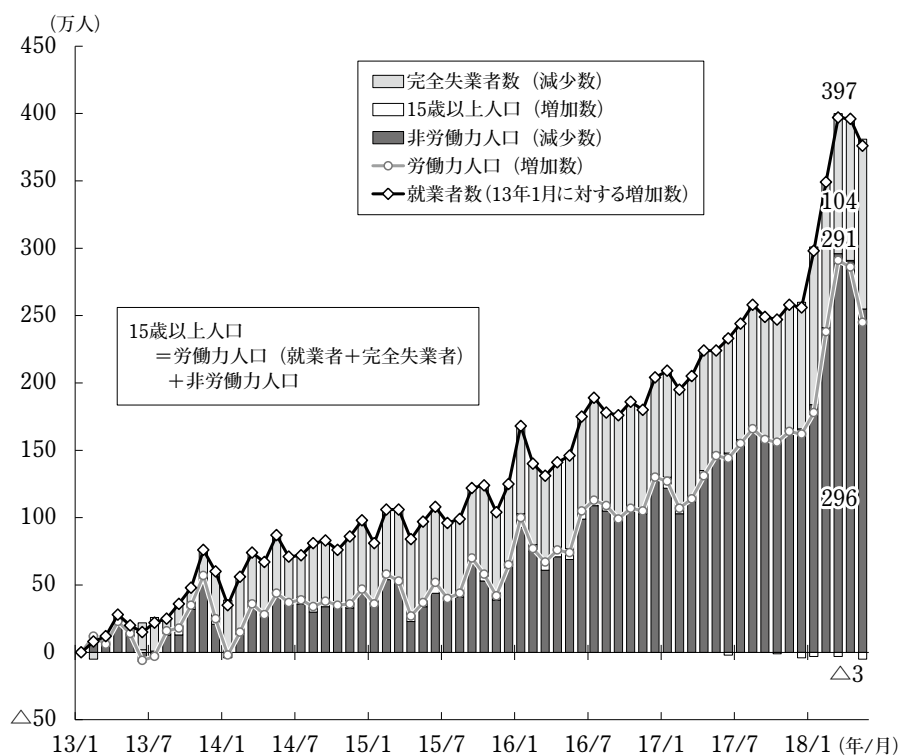
特に、18年1～3月に労働市場への参入が

図表1 全国の完全失業率と有効求人倍率の推移（季節調整値）



(備考) 1. シャドーは景気後退期  
2. 総務省統計局『労働力調査』、厚生労働省『一般職業紹介状況』より作成

図表2 全国の就業者の増加数（13年1月の水準と比較した増加数）



(備考) 1. 季節調整値。非労働力人口と完全失業者数は、減少ならば押上げに寄与する。  
2. 総務省統計局『労働力調査』より作成

急増しており、非労働力人口は17年12月に4,359万人だったのが、18年3月には4,229万人と130万人も減少した。近年の人材不足を補うための雇用の源泉は、特に育児等に伴って離職していた女性・専業主婦や高齢者などの労働力化が中心になっている。

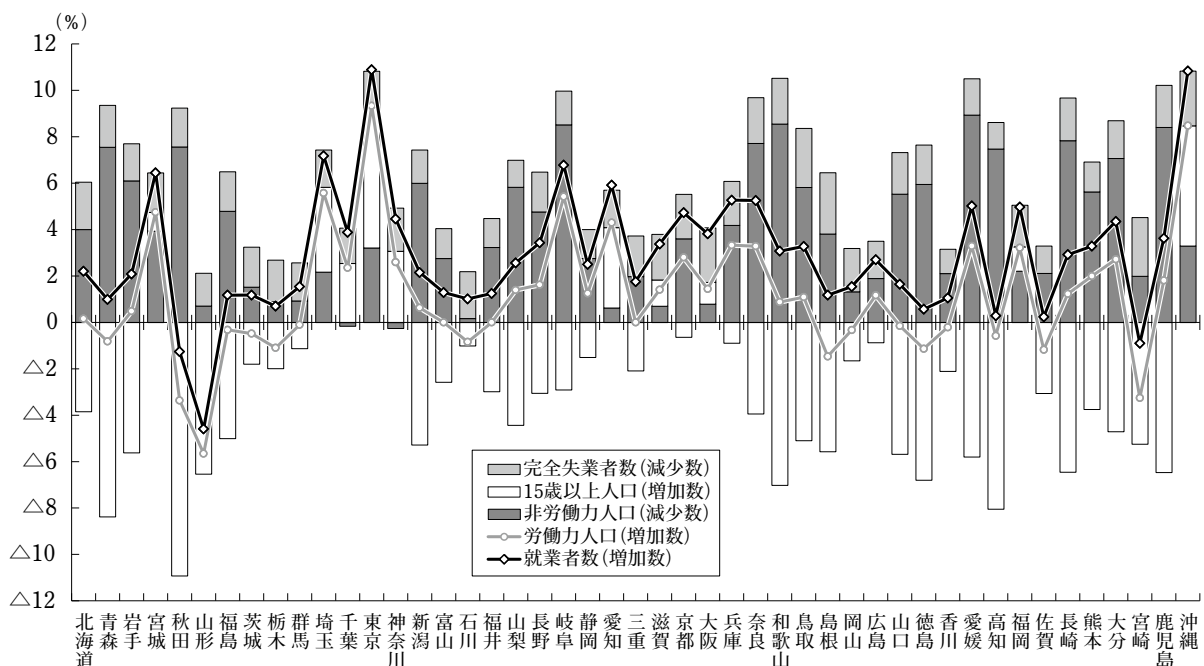
都道府県別にこの5年間の就業者増減数とその源泉についてみると、宮城県、南関東各都県、愛知県、滋賀県、大阪府といった大都市やその周辺地域および沖縄県では、就業者数の増加率が高く、15歳以上人口の増加に加え、おおむね失業者の採用拡大や非労働力人口の労働市場への参入が押し上げに寄与している（図表3）。

地方圏では、15歳以上人口の減少が著しく、若年層の労働力が相対的に縮小しているものの、就業者数は増加ないし横ばいの地域

が多い。地方でも、失業者の採用が進んでいるうえ、15歳以上人口の減少数を上回るペースで非労働力人口が減少している地域は少ない。これは、高齢等で就業を希望していない者（非労働力人口）の死亡数が多い一方で、労働市場へ新たに参入する者も多いことを示している（図表3参照）。非労働力人口の活用が、就業者の増加を下支えしている構図が見受けられる。

しかし、青森県・秋田県・山形県・福島県の東北、北関東3県、石川県、島根県・岡山県・山口県の中国、徳島県・香川県・高知県の四国、佐賀県・宮崎県の九州などは、15歳以上人口の減少数が非労働力人口の減少数を上回っている。このような地域は、①高齢者や育児期等の女性の活用がすでに進展しており、労働市場への新たな参入が相対的に小

図表3 各都道府県の就業者数の増減率（18年1-3月の対13年1-3月比）



(備考) 1. 13年1-3月～18年1-3月の就業者増減数の13年1-3月の就業者数に対する比率  
 2. 非労働力人口と完全失業者数は、減少ならば押し上げに寄与する。  
 3. 総務省統計局『労働力調査（都道府県別結果）』より作成

**(参考) 非労働力人口の減少要因**

非労働力人口の減少数

$$= 15歳以上人口の減少数 + 労働力人口増加数$$

$$= (15歳以上の死亡者数 - 15歳以上到達者数 + 15歳以上の転出超過数) + (労働市場参入者数 - 労働市場退出者数)$$

- (備考) 1. 労働市場退出者は死亡に伴って退出した者を含む。  
 2. 労働市場参入者(退出者)は転入(転出)に伴う域内労働市場への参入(からの退出)を含む。  
 3. 信金中央金庫 地域・中小企業研究所が作成

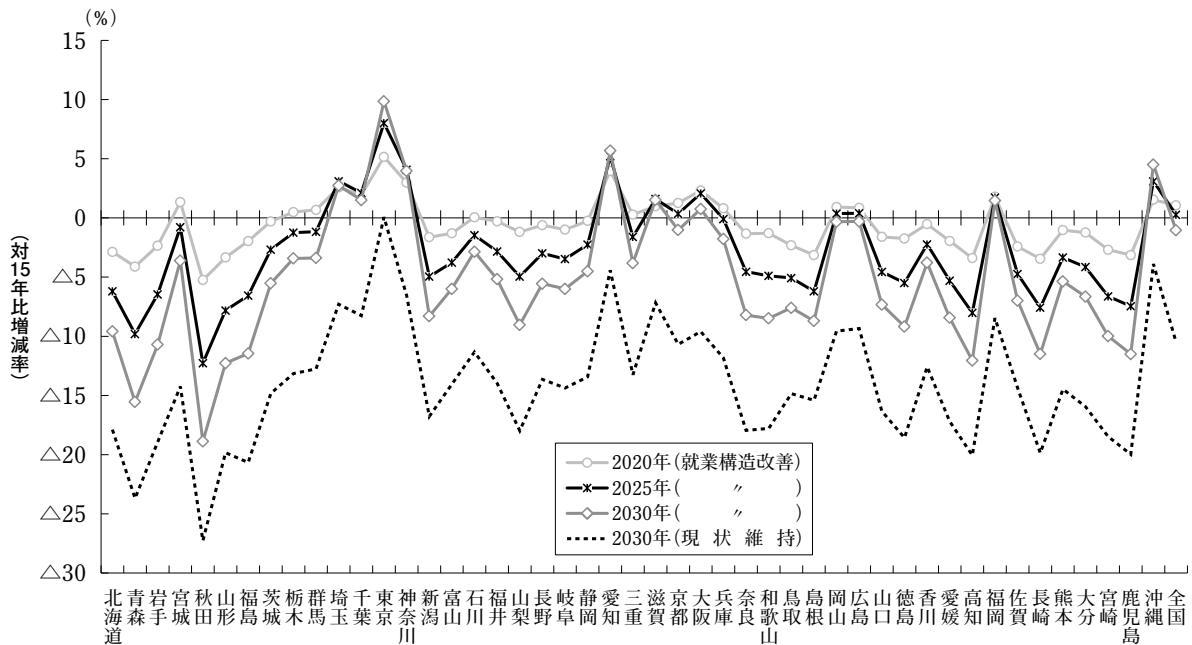
幅である、②個人事業主等を含む高年齢層の就業者が多く、その死亡や廃業・退職による労働市場からの退出が進んでいるなどの要因が考えられる。これらの地域では、高齢者や女性の非労働力人口の活用による労働力人口の押し上げ効果が、他の地域よりも限られてい

る可能性がある。

**(2) 就業構造が改善した場合の就業者数の将来推計**

全国では、女性や高齢者の労働市場への急速な参入が、近年の就業者数の増加に大きく寄与している。女性の年齢階級別労働力率が育児期に凹む“M字カーブ”の解消や定年延長・継続雇用などによる高齢者の雇用促進が進展した場合、各都道府県の就業者数は将来的にどのように推移するのかを試算した(図表4)。本試算は、主に、①女性の年齢階級別労働力率の“M字カーブ”が22年に解消<sup>(注1)</sup>、②60歳以上の年齢階級別労働力率が、30年までに5

**図表4 各都道府県の就業者数の将来推計 (対15年比増減率)**



- (備考) 1. 就業構造改善ケースは、①女性の年齢階級別労働力率の“M字カーブ”が22年に解消、②30年までに高齢者(60歳以上)の年齢階級別労働力率が5歳若い年齢階級と当該年齢階級の中間の水準(15年時点)に上昇するケースと仮定し、完全失業率や60歳未満の男性・M字カーブ解消後の女性の年齢階級別労働力率は『平成27年度雇用政策研究会報告書』の「経済成長と労働参加が適切に進むケース」の数値を参考に算出した。  
 2. 現状維持ケースは、年齢階級別就業率が15年の水準で推移すると仮定して算出した。  
 3. 総務省統計局『国勢調査』、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(18年推計)』、厚生労働省『平成27年度雇用政策研究会報告書』等より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

(注) 1. 22年に「M字カーブ」解消という前提は、内閣府『中長期の経済財政に関する試算』の「成長実現ケース」に依拠している。

歳若い年齢階級と当該年齢階級の中間の水準（15年時点）にまで高まる「就業構造改善ケース」を前提に算出した。

全国でみると、20年の就業者数は、団塊の世代の労働市場からの退出が押下げに寄与する一方、就業構造の改善が押上げに寄与し、15年に比べて増加する公算が高い。ただ、25年は、女性の“M字カーブ”の解消による効果が薄れ、就業者数は15年の水準に戻るおそれがある。30年は、高齢者等の労働力率の上昇効果より、人口減少による押下げ圧力の方が強まるため、就業者数が減少するものと見込まれる。

都道府県別にみると、東京都や政令指定都市がある大都市圏では、共働き世帯が比較的少ないこともあり、20～25年は女性の育児期の労働市場参入の効果が大きく、就業者数が増加する地域が多い。30年は、南関東や愛知県・滋賀県・大阪府・福岡県・沖縄県を除いて総じて15年の水準より下回るものと見込まれる。前節で、15歳以上人口の減少数が非労働力人口の減少数を上回る傾向が強かった東北、北関東・甲信越、北陸、中国、四国、九州は、就業構造改善の効果を高齢や死亡に伴う労働市場からの退出等による影響が減殺し、就業者数が下落基調で推移するおそれがある。就業構造の改善は早急に進める必要があるが、永続的な解決策にはならない。しかも、その効果は大都市圏に比べると地方圏の方が小さいため、人手不足を補う効果は発揮するものの、特に地方圏では中長期的に非労働力人口の活用だけに依存できない

ことに留意する必要がある。

### 3. 各都道府県の活用可能な潜在的労働力の状況

#### (1) 各都道府県における未活用労働の現状

前章では、将来的に女性や高齢者の労働市場への参入が進展した場合の就業者数を試算したが、実際に、追加的に就労可能な就業者や求職活動していない就業希望者など、潜在的な労働力がどの程度存在しているのか把握する必要がある。

総務省統計局は、雇用情勢をより多角的に把握することを目的に、18年1-3月期の『労働力調査』から「未活用労働指標」の公表を開始した。「未活用労働」とは、①就業時間週35時間未満の就業者で追加的な就労を希望して追加可能な「追加就労希望就業者」、②1カ月以内に求職活動を行い、すぐに就業できる「失業者」、③1カ月以内に求職活動を行い、すぐにではないが2週間以内に就業できる「拡張求職者」+求職活動を行っていないが、すぐに就業できる「就業可能非求職者」=「潜在労働力人口」の①～③を指す。

これらの未活用労働は、家事・学業などですぐに就業できない者や、希望の仕事がないために求職を断念した「求職意欲喪失者」などが含まれ、労働市場のマッチング機能の改善や雇用者に対する待遇改善などが進展すれば、将来の労働力として期待できる人材といえる。

18年1-3月期平均では、追加就労希望就業者(①)が177万人、失業者(②)が184万人、



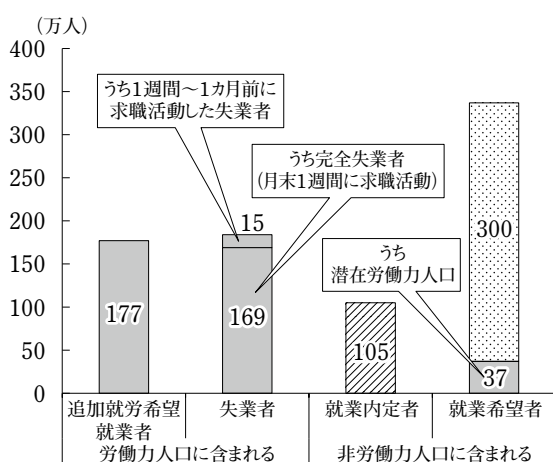
潜在労働力人口 (③) が37万人で、計398万人に達する (図表5)。約400万人規模の未活用労働が存在していることになる。失業者数 (②) を労働力人口で割った失業率を示す「未活用労働指標1=②÷労働力人口」は2.7%だが、これに追加就労希望就業者数 (①) と潜在労働力人口 (③) を加味した「未活用労働指標4=(①+②+③)÷(労働力人口+③)」は5.9%に上昇する<sup>(注2)</sup>。つまり、失業者数の2倍を超える規模の潜在的な労働力があり、就業を希望して働ける人の約6%の人材が追加的に活用可能であると見込まれる。

この他にも、就業を希望しているものの、出産・育児や介護・看護等で求職活動しておらず、すぐに就業できない者などが300万人存在する。育児・介護環境の整備や雇用者に

対する待遇改善、在宅勤務の普及等の働き方の多様化・柔軟化などが進めば、700万人程度の人材を活用できる余地がある。新たに働く意欲がある、追加就労希望就業者、失業者、就業希望者の規模は、これらを含む“労働力人口”の9.8%分に相当する。

各都道府県の未活用労働がどの程度の規模なのかを、全国の男女別・年齢階級別の①追加就労希望就業者数の対就業者数比、②失業者数の対完全失業者数比、③潜在労働力人口の対非労働力人口比に、各都道府県の男女別・年齢階級別の就業者数、完全失業者数、非労働力人口<sup>(注3)</sup>を各々に掛けることで試算した (図表6)。失業率が高い青森県、秋田県、沖縄県などが7.0%前後で、全国の未活用労働指標4 (5.9%) を大幅に上回る試算値が推計された。また、北海道、京都府、大阪府、福岡県、熊本県といった政令指定都市がある地域も、6%台で比較的高い傾向がみられる。一方、失業率が低い島根県の未活用労働指標4は3.9%と最も低く、おおむね北関東、北陸、東海、山陰で未活用労働が少ないものと推測される。これらの地域では、共働き世帯が多いなど、すでに女性や高齢者が労働市場に参入している傾向が強く、景気回復による生産活動の活発化などで一段と労働需給が逼迫している公算が大きい。企業は、省力化投資による生産現場での機械化や商品・サービス提供の自動化などの取組みや、兼業・副業等を認める就業規則の改正等による

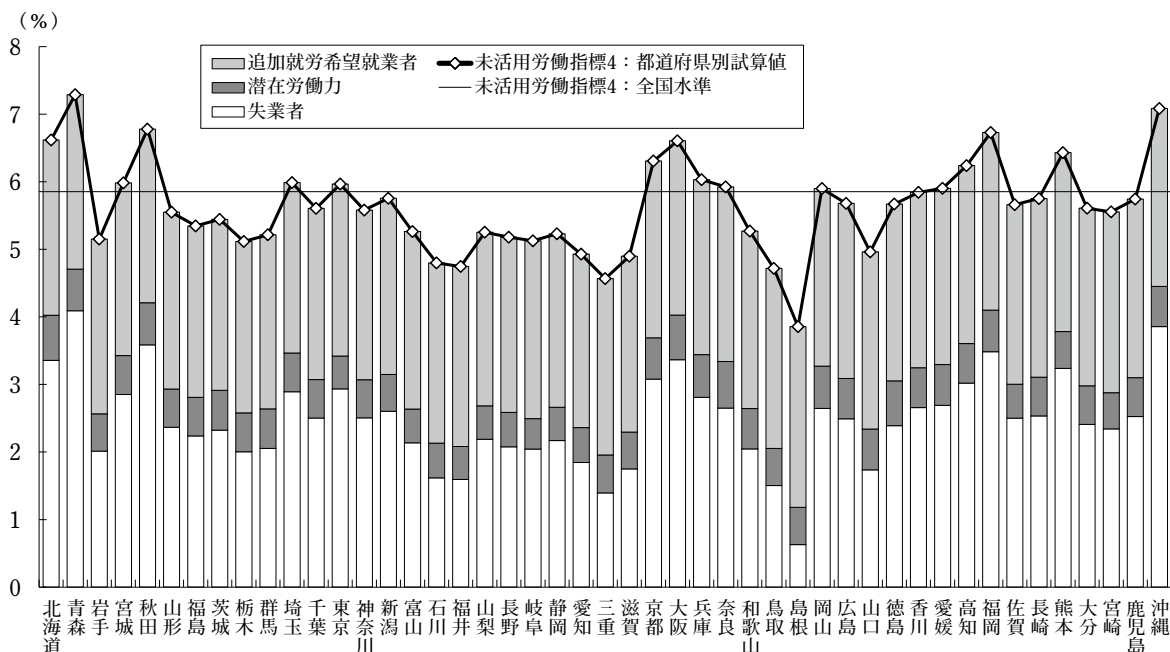
図表5 未活用労働の規模  
(18年1-3月期平均、全国)



(備考) 1. 18年1-3月期の数値。棒グラフの塗りつぶし部分が「未活用労働」に該当する。  
2. 労働力調査 (詳細集計) では、労働力人口=就業者数+失業者数に変更された。  
3. 潜在労働力人口=拡張求職者+就業可能非求職者  
4. 総務省統計局『労働力調査』より作成

(注) 2. 未活用労働指標2=(①+②)÷労働力人口=5.3%、未活用労働指標3=(②+③)÷(労働力人口+③)=3.3%  
3. 男女別・年齢階級別の就業者数、完全失業率、非労働力人口は、15年の『国勢調査』の各々の対人口比に基づいて推計した。

図表6 各都道府県の未活用労働指標4の試算値（18年1-3月期）



(備考) 1. 全国の男女別・年齢階級別の「追加就労希望就業者数の対就業者数比」、「失業者数の対完全失業者数比」、「潜在労働力人口の対非労働力人口比」に各都道府県の就業者数、完全失業者数、非労働力人口を各々に掛けることで試算した（男女別・年齢階級別の就業者数、完全失業率、非労働力人口は15年の『国勢調査』に基づいて推計した）。  
 2. 総務省統計局『労働力調査』、『国勢調査』、『推計人口』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

働き方の多様化に踏み込む必要性が高まっている。また、自治体等は、移住促進や外国人労働者等の受入れによる雇用確保を一段と推進することが課題である。

## (2) 各都道府県における外国人労働力の活用状況

日本における労働力不足に対して、政府は高度人材<sup>(注4)</sup>や留学生の受入れ<sup>(注5)</sup>の推進、外国人技能実習生の滞在期間の上限延長や職種・受入枠拡大といった制度拡充を図るなど、外国人労働力の活用を促す施策を実施している。民間企業も海外での現地研修開催や人材派遣会社の利用などで、外国人労働者

の確保に積極的に乗り出すケースが増えている。

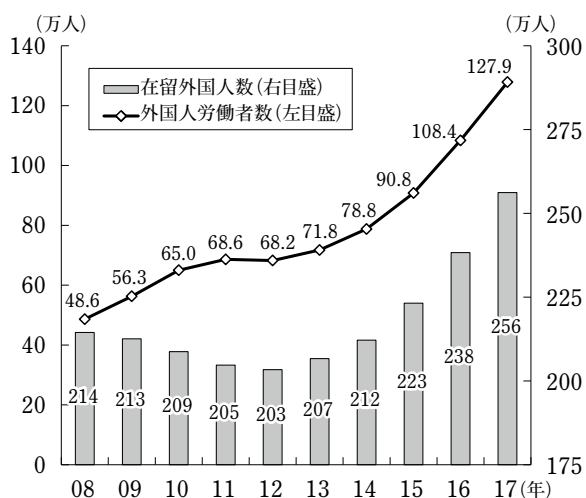
日本にいる在留外国人数は、リーマン・ショック後の景気後退や東日本大震災などで、12年まで減少基調で推移してきた（図表7）。しかし、アベノミクス等による景気回復や政府による外国人労働者の門戸拡大などで、12年末に203.4万人だった在留外国人数は、17年末には256.2万人へ、5年間で50万人以上増加した。こうした外国人の増加を背景に、外国人労働者を雇う事業所は、12年10月末の12.0万カ所から5年後の17年10月末には19.5万カ所へ拡大している。外国人労働者数は、12年に68.2万人だったが、17年は127.9

(注)4. 12年5月の「高度人材ポイント制」導入や15年4月の「高度専門職」創設などによる優遇措置が講じられている。

5. 08年7月に「留学生30万人計画」が策定され、20年までに外国人留学生を30万人に増やす（当時約14万人）方針が示された。17年末時点の在留資格「留学」の在留外国人は31.2万人に達する。



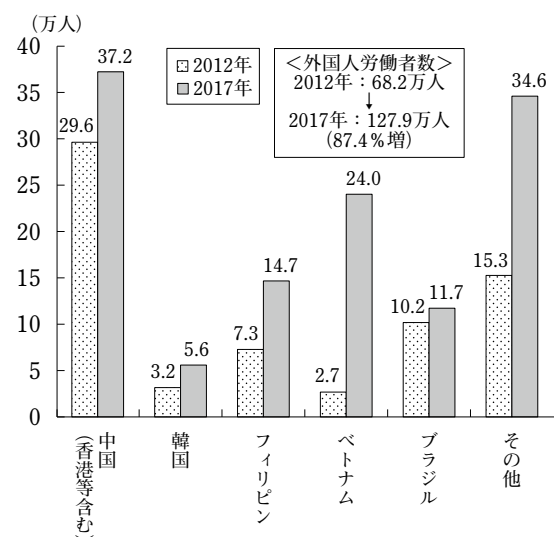
図表7 外国人労働者数と在留外国人数の推移



(備考) 1. 外国人労働者は各年10月末、在留外国人は各年12月末時点  
 2. 在留資格がある外国人が対象であるが、「外交」・「公用」や「短期滞在」等を含まない。外国人労働者は特別永住者も含まない。  
 3. 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況』、法務省『「在留外国人統計」』『登録外国人統計』より作成

万人と5年間で約60万人、87.4%増加した(図表7参照)。日本全体の雇用者数は、12年の5,513万人から17年には5,819万人へ306万人増加したことから、そのうちの外国人が押し上げた割合を示す寄与率は19.5%に達した。雇用者数の増加分の約2割は外国人労働者の増加によるものである。雇用者数に占める外国人労働者数の割合は1.2%から2.2%へ着実に上昇している。特に、外国人労働者のうち中国人は37.2万人と約3割を占めており、シェアが高い(図表8)。近年は、ベトナム人の増加が著しく、12年の2.7万人から17年には24.0万人へ約9倍に拡大するなど、労働力としての存在感が高まってきた。フィリピン人も5年で2倍に増加しており、ネパール人やインドネシア人の日本への流入も増えていることから、アジア地域の幅広い国々の外国人が労働力として活用されている。

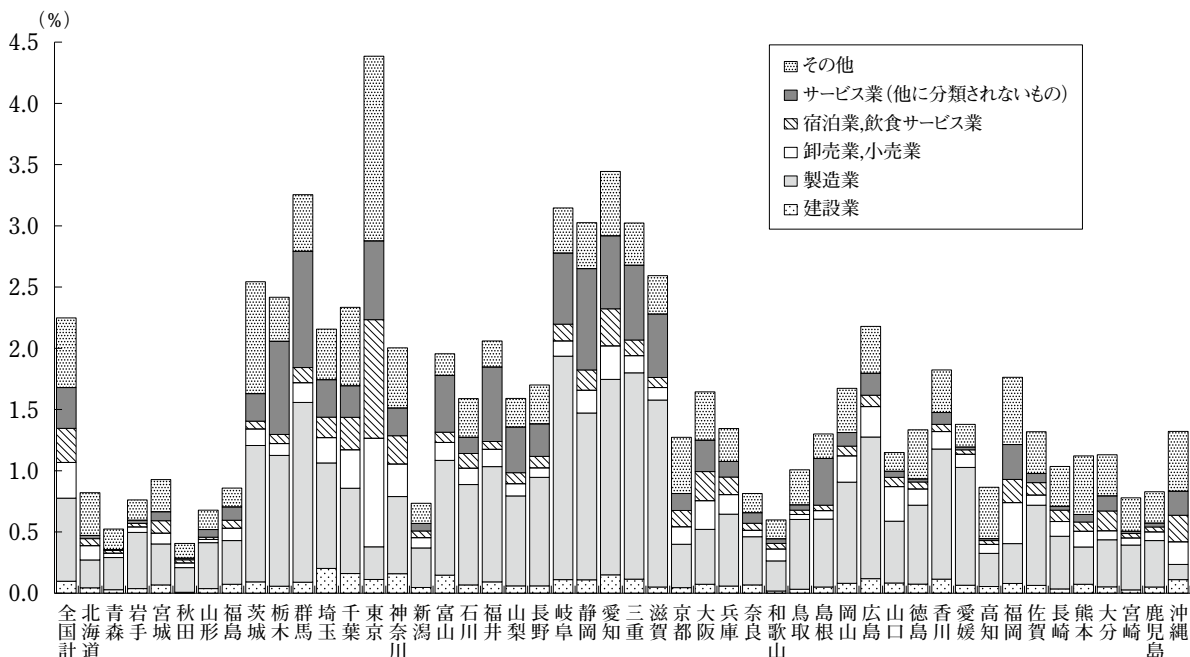
図表8 主な国籍別の外国人労働者数(12年、17年)



(備考) 1. 各年10月末時点  
 2. 特別永住者、在留資格「外交」・「公用」や「短期滞在」を含まない。  
 3. 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況』より作成

各都道府県の外国人労働者数(17年)を民営事業所の全従業員数に対する比率で見ると、東京都が4.4%で最も高い(図表9)。東京都では、宿泊・飲食サービス業で働く外国人の全従業員数(全産業計)に対する比率が1.0%、卸売・小売業は0.9%、情報通信業は0.5%であった。大都市圏では、飲食店・小売店などの販売・接客サービス分野や情報通信などのIT(情報技術)産業で働く外国人が多い。また、群馬県や愛知県・岐阜県・静岡県・三重県では外国人労働者の比率が3.0%を超えており、外国人の活用が根付いている。特に、北関東・東海や岡山県・広島県・北四国などの輸送機械産業の集積地、北陸・甲信や滋賀県などの電機・機械産業の集積地などでは製造業で働く外国人が極めて多い。製造業の集積地では、メーカーによる労働者派遣業を利用した人材確保も活発な

図表9 各都道府県の産業別外国人労働者数（対全従業者数比）



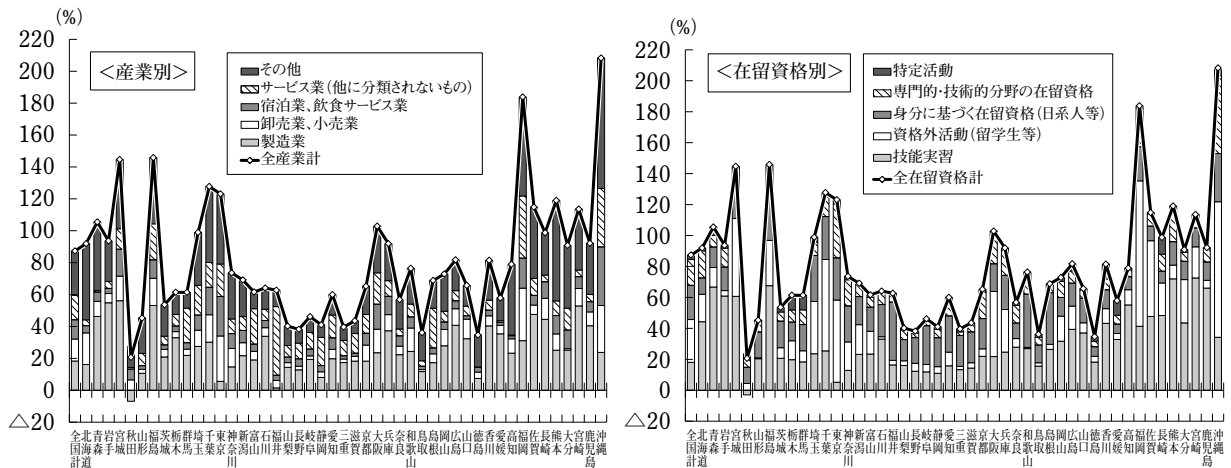
(備考) 1. 外国人労働者数（17年10月末）の対民間事業所の全従業者数（全産業計、16年6月1日）比。産業の「その他」には、「情報通信業」、「教育、学習支援業」等が含まれる。  
 2. 外国人労働者は特別永住者、在留資格「外交」・「公用」や「短期滞在」を含まない。  
 3. 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況』、総務省・経済産業省『経済センサス活動調査』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

め、サービス業の外国人労働者比率が高い地域も見受けられる。例えば、福井県・島根県などは、電子部品メーカーが人材派遣会社を通じて日系ブラジル人の雇用確保に努めるなど、サービス業の増加が著しい（図表10左）。

一方、北海道・東北、新潟県、奈良県、和歌山県、高知県、九州南部などの製造業の集積度合が低い地域では、外国人労働者数が相対的に少ない。ただ、全国の在留外国人は、この5年間で26.0%増加しており、北海道、東北（除く秋田県・山形県）、北関東・南関東、新潟県・富山県・石川県、愛知県、中国（除く鳥取県・山口県）、四国（除く徳島県）、九州・沖縄の各都県は20.0%を超える増加率に達した。特に、ベトナム人は東北や九州などの幅広い地方圏にまで流入してい

る。このような在留外国人の増加を背景に、外国人労働者数は、この5年間に、北海道、青森県・岩手県・宮城県・福島県、埼玉県・千葉県・東京都、大阪府・兵庫県、九州・沖縄各県で2倍前後～3倍に拡大した。大都市圏だけでなく、東北や九州などの地方圏でも急激に増加している。在留資格別にみると、秋田県・山形県を除く東北や九州などの地方圏では、「技能実習」を目的に来日した外国人労働者が増えている（図表10右）。また、景気回復などを背景に、福島県、南関東・東海各県、福井県、近畿各県、島根県、福岡県、沖縄県などでは、ブラジル・ペルー等の日系人を含む「身分に基づく在留資格」の押上げ寄与が大きかった。一方、大都市圏や地方中枢都市では、「資格外活動」に含まれる留学生

図表10 各都道府県の外国人労働者の増減率（産業別・在留資格別寄与度、12年→17年）



(備考) 1. 各年10月末時点。外国人労働者は特別永住者、在留資格「外交」・「公用」や「短期滞在」を含まない。  
 2. 厚生労働省『「外国人雇用状況」の届出状況』より作成

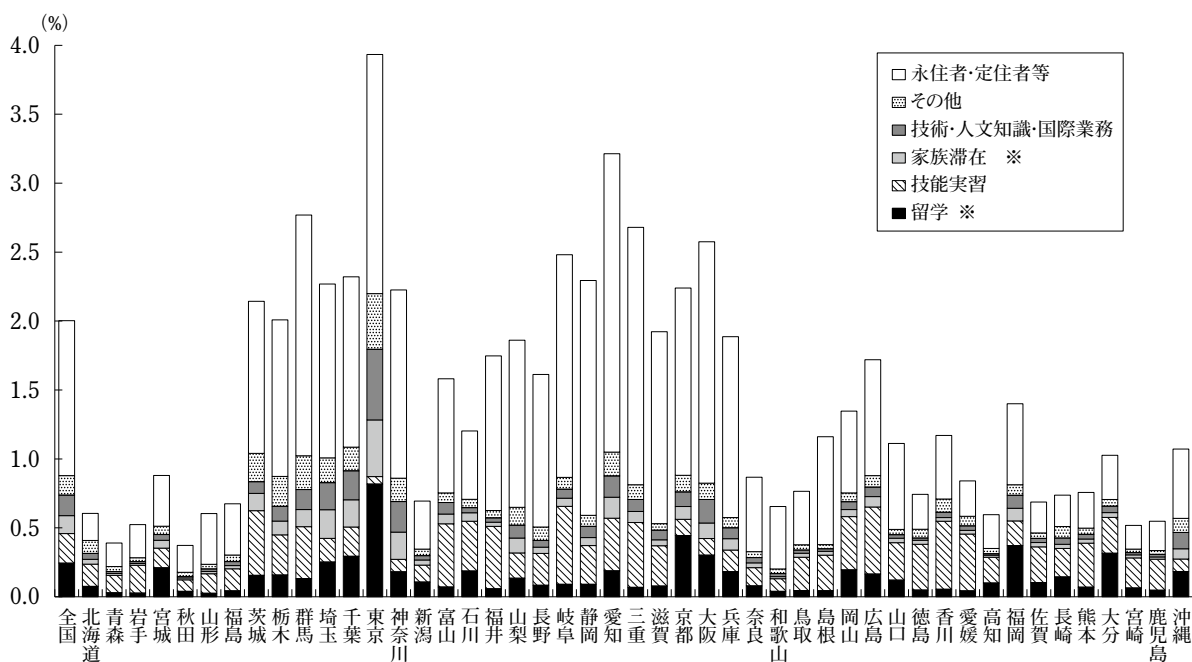
が労働力として活用される傾向が強い。地方圏でも、大分県は、立命館アジア太平洋大学などが立地しており、外国人留学生の人口に対する規模が他地域と比べて大きい<sup>(注6)</sup>ため、労働力としても留学生は地域に貢献している。

政府は、19年4月に人手不足が深刻な農業・建設・造船・介護・宿泊の5業種を念頭に通算上限5年の新たな在留資格を設けることで、25年までに外国人を50万人超増加させる方針であることが報じられた。この他にも、技能実習の優良修了者等に対しては、金属プレス・鋳造等の製造業や外食産業・漁業などでの受入れが検討されており、高度人材に加えて単純労働の外国人の受入れにも事実上門戸を広げるものとみられる。足元、全国の外国人数は総人口に対して約2.0%存在し（図表11）、50万人は0.4%分に相当する。ただ、都道府県別にみると、人口

減少が深刻な秋田県では外国人比率が低く、人口の押し上げ寄与は小幅である。地方でも、北海道夕張市・占冠村といったリゾート地等で外国人が増加している地域が散見されるものの、基盤的な産業の集積度合が低くて人口減少が著しい地域に外国人を呼び寄せることは容易ではない。地域によってはコミュニティにおける外国人との軋轢や治安の悪化などを懸念する向きも強く、地元の受入態勢が十分に図られていないケースも多い。当該地域の自然環境や産業構造と類似した海外地域との文化・技術交流を促進するなど、多様な価値観やアイデアを受け入れられるような地域社会風土を醸成することが求められよう。また、外国人留学生が卒業後に日本で就職しやすいように、就労ビザの取得要件緩和や企業側における多様な採用方式の導入などが求められる。IT等の高度な専門性や技能

(注)6. 立命館アジア太平洋大学は、17年度の外国人留学生受入数が2,804人であり、全国の大学の中で、①早稲田大学、②東京福祉大学、③東京大学、④日本経済大学に次いで5番目に多い（日本学生支援機構『外国人留学生在籍状況調査結果』）。また、大分県の外国人留学生数（在留資格「留学」）の対人口比は、①東京都、②京都府、③福岡県に次いで4番目に高い。

図表11 各都道府県の在留資格別外国人数（対人口比、17年末）



(備考) 1. 在留資格別外国人数は17年末の数値。人口は住民基本台帳に基づく人口の18年1月1日時点における総計  
 2. 図表の在留資格別外国人数は、「短期滞在」や「外交」・「公用」および就労できない「文化活動」、「研修」を除いている。※印を付けた「家族滞在」、「留学」は、地方入国管理局で資格外活動の許可を受ければ、就労時間等の制限があるが就労は可能である。  
 3. 法務省『在留外国人統計』、総務省『住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

を有した外国人を招き入れられるよう、外国人が暮らしやすい生活環境の整備を進める必要もある。

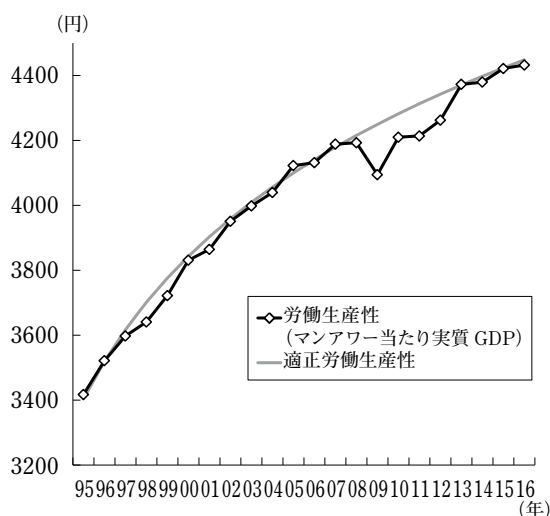
### (3) 全国の企業内に潜んでいる余剰労働力（雇用保蔵者数）の状況

企業内には、景気後退期などに「雇用保蔵者」と呼ばれる就業者の労働力が十分に活用されていない、生産活動を行うのに最適な従業員数を超過する過剰雇用が生じることがある。雇用保蔵者数は、実際の就業者数から、適正な労働生産性と平均的な労働時間に基づ

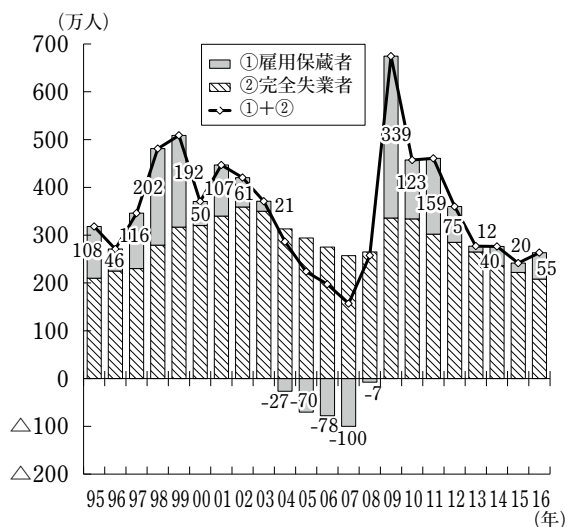
いて当該年の付加価値量（国内総生産）を産出するのに必要とされる就業者数を差し引くことで求められる。景気後退期でも容易に正社員を解雇できない日本では、売上が不振な時に、その需要に見合う量の産出を行うために必要な雇用者数を上回る規模の従業員を抱え込みやすい。例えば、リーマン・ショックで景気が後退した09年は、マンアワー（就業者数×労働時間数）当たりの実質GDP（国内総生産）である労働生産性が急激に落ち込み（図表12）、企業内で339万人分の雇用が過剰になったものと試算される<sup>(注7)</sup>（図表13）。

(注)7. 労働政策研究・研修機構『ユースフル労働統計2017』の「生産性方式による過剰雇用の推計」では、最近の労働生産性の増加が緩やかになっていることから、労働生産性の推計式で2次式（上に凸の放物線）のタイムトレンドを用いている。しかし、本稿では、労働生産性のトレンドが近い将来低下に転じることを想定していないため、対数変換したタイムトレンドを用いることで増加率の鈍化傾向を反映させた。

図表12 労働生産性と適正労働生産性の推計値



図表13 完全失業者数と雇用保蔵者数の推計値



- (備考) 1. 労働生産性は11暦年連鎖価格の実質値。労働生産性＝実質GDP÷(就業者数×労働時間数)。労働時間数は雇用者の数値を用いた。  
 2. 適正労働生産性と雇用保蔵者数の算出方法は内閣府『日本経済2011-2012』(付注1-3)を参考にした。  
 3. 労働生産性の推計式におけるタイムトレンドは、近年の労働生産性の増加率の鈍化傾向を反映させるために対数変換した数値を用いた。  
 4. 適正労働生産性は、稼働率が直近のピークとなる07年の水準を潜在稼働率として算出した。  
 5. 全産業の稼働率指数は、製造業生産指数÷製造業固定資産を説明変数、製造業稼働率指数を被説明変数として求めた回帰式に、全産業活動指数÷全産業(民間)固定資産の数値を代入することで算出した。  
 6. 内閣府『国民経済計算年次推計』、経済産業省『鉱工業指数』、『全産業活動指数』、総務省統計局『労働力調査』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

雇用調整助成金・中小企業緊急雇用安定助成金などの支援措置があったこともあり、完全失業者数の336万人に匹敵する規模に達した。その後は、景気の持直しと共に雇用保蔵者数は減少しており、日銀『短観』の雇用人員判断DI(「過剰」-「不足」)がマイナスに転じた13年には12万人にまで縮小し、企業内失業はほぼ解消された。13年以降、雇用人員判断DIはマイナス幅が拡大しているものの、国内外の景気回復に伴って就業者数は増加しており、残業時間の削減・長時間労働の是正や営業時間の縮小などの働き方の見直しも徐々に進んだことから、雇用保蔵者数はバランスがとれた水準で推移している。16年は、雇用保蔵者が55万人いるものの、就業者数の

0.9%程度の規模にとどまっている。人材不足感が強まった02年以降の景気拡大局面では、04～08年に雇用保蔵者数がマイナスになっており、労働時間が平均的な水準を上回る状態になるなど、勤務実態が悪化した可能性がある。一方、現在の景気拡大局面は、雇用保蔵者数がプラスであり、人材不足が深刻化する中でも過度な労働を強いられるケースは逡減しているものと推測される。ただ、個々の企業や産業・職業をみると、雇用保蔵者を抱え込んでいる分野がある一方、運輸業や介護サービス等の人材不足がボトルネックとなって供給制約を受けている分野もあり、そのような分野への人材の円滑なシフトを促す労働市場の流動化を進める必要がある。



## 4. 人材の有効活用のために労働力の円滑な移動が必要

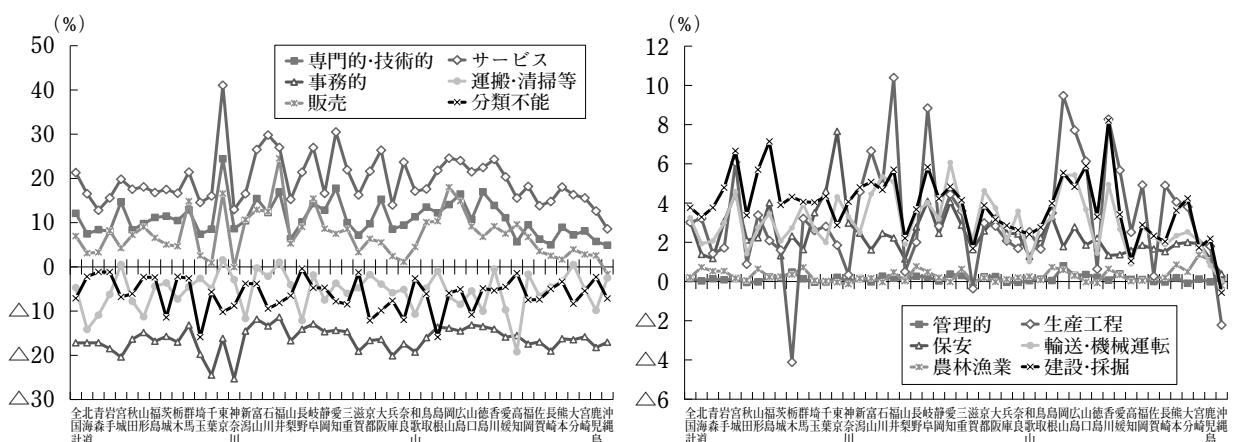
### (1) 職業紹介状況からみた過剰雇用の職業と雇用不足の職業

前章では、適正な労働生産性の水準から算出した企業に潜む過剰雇用人員（雇用保蔵者）数を試算した。働き手不足に際して、人材の有効活用の観点から、過剰雇用の職業から雇用不足の職業へ、人材のシフトを図る必要があるだろう。国内外の景気回復で雇用環境は全国的に改善しており、特に、超高齢社会、インバウンド（訪日外国人）の拡大、ネット通販の普及などを反映して、介護ヘルパー、商品販売員、飲食サービス等の接客、トラック運転手などの人材不足が深刻化している。人材不足に伴う店舗集約・営業時間の短縮化や物流量の制限などで経済活動が停滞する供給制約が問題となっている。

図表14は、各都道府県における職業別の有効求人数から有効求職者数を差し引いた、職業別求人超過数の対有効求職者数（全職業計）の比率を示している（16年度平均）。例えば、東京都は、介護サービスや接客・給仕等を含む「サービスの職業」が41%であった。東京都の「サービスの職業」の求職者不足（求人数－求職者数）の規模が、全職業の求職者数の約4割に達していることを示す。一方、東京都の「事務的職業」は△16%であり（求職者過剰）、その求人が全て充足されたとしても、「事務的職業」に就職できない求職者が、全求職者数の16%に相当する規模で存在している。

全国的に「介護サービス」「商品販売」「飲食物調理」「接客・給仕」「保健師・助産師等」「自動車運転」などの職業で求人超過数が多い。また、東京都などの都市部は、スマホやAI（人工知能）・ビッグデータ等のIT活用の拡

図表14 各都道府県における職業別求人超過数の求職者数（全職業計）に対する比率（16年度平均）



- (備考) 1. 常用（含むパート）のみ。職業別求人超過数は、該当職業の有効求人数－該当職業の有効求職者数とした。  
 2. 職業「分類不能」は、一分類不能の有効求職者数÷有効求職者数（全職業計）×100とした。有効求職者数の全職業計は「分類不能」を含む。  
 3. 厚生労働省『一般職業紹介状況』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成



大などで「情報処理・通信技術者」の求人超過が顕著である。福井県・山梨県・岐阜県などの製造業が集積している中部地方では、「製品製造・加工処理」の求人超過が他県に比べて多い。

一方、全国的に「一般事務員」、工場・店舗・建設現場等での軽作業員などを含む「その他の運搬等の職業」、「機械組立の職業」などで求職者が過剰な傾向がある。特段の職務経験や知識・技能・資格等を要さない職業の求職者は全国的に過剰感が強い。人材が過剰な職業を希望する求職者に対して、スキルアップ・資格取得促進等による建設技術・運転技術等の技能・専門性の向上を図るなど、実践的な職業訓練制度を拡充するなどして人材が不足している分野への円滑な労働力のシフトを早急に支援する必要がある。現時点で求人が超過している介護サービス等では、従業者の待遇改善や介護ロボットの導入等による負担軽減などで、雇用のミスマッチの解消を推進することも重要である。また、「商品販売」「飲食物調理」「接客・給仕」といった職業は、将来的に、ネット通販・セルフレジ・衣服コーディネート自動生成・自動採寸等のIT・AIを活用した商品販売・接客や冷凍技術・食品加工技術等の進展に伴う調理の簡易化などが普及し、技術革新が人材不足の緩和を促す余地は大きいと推測される。

## (2) 日本で労働生産性が向上している産業

働き手の不足を穴埋めする形で、女性や高齢者の労働力の活用が進んだとしても、日本人の人口規模が縮小しており、外国人労働者も就労条件が厳しいなどの障壁が依然として高いことから、早晚、人材難は一段と深刻化するおそれがある。そのため、国内企業の省力化投資や業務効率化などで労働生産性を高め、人材を付加価値が増大している成長産業や地域住民の生活を支える産業へ安定的に供給することで、日本全体の経済活動を活性化し、地域住民の生活の持続可能性を確保する必要がある。

図表15は、日本の過去5年間（11→16年）における、経済活動別の労働生産性（マンアワー当たり付加価値額）の増減率を、付加価値額（国内総生産）の増減率とマンアワー（就業者数×労働時間数）の増減率に分解した散布図である。労働生産性の上昇率が高い産業は、輸送用機械、金属製品、はん用・生産用・業務用機械などの製造業や農林水産業、建設業、電気・ガス・水道等<sup>(注8)</sup>などであった。輸送用機械は、海外経済の回復に伴う増産でマンアワーが増加すると共に、付加価値額も大幅に増加した。また、企業収益の改善や都市再開発の活発化などを背景に、設備機械や建設資材などの製造業は、生産効率の改善と付加価値額の増加が進展し、労働生産性が高まっている。情報・通信機器や電子部品・デバイスといった製造業は、韓国・中

(注)8. 電気・ガス・水道等は、増減率の基点とした11年の原発事故やその後の再生可能エネルギー固定価格買取制度の導入および16年の燃料価格低下などが影響した可能性がある。



需要を創出する役割が期待されている。

### (3) 地域経済を牽引する付加価値シェアが全国より高い産業

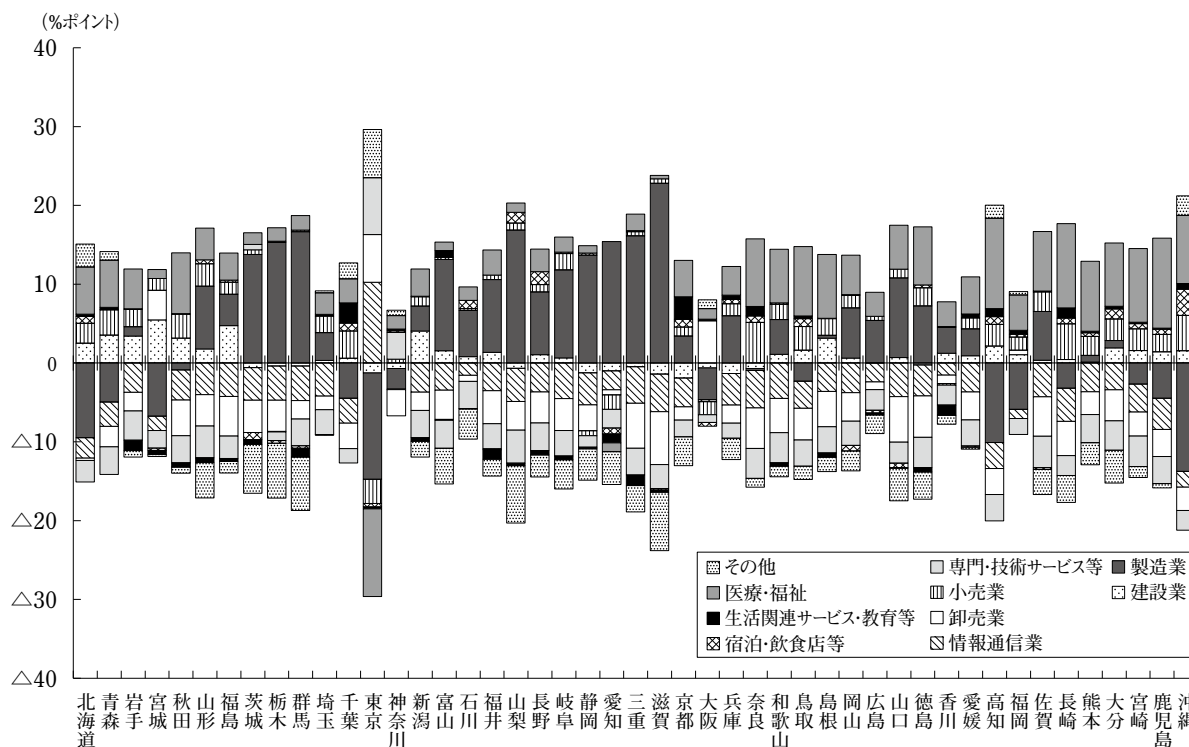
前節では、経済活動別の付加価値額とマンパワーの増減率から成長産業や労働生産性の動向について概観したが、本節では、各都道府県において、どの産業が生み出す付加価値のシェアが高く、その地域経済を牽引しているのかを明らかにする。

図表16は、各都道府県における付加価値額の業種別構成比から、全国の当該業種の構成比を差し引くことで、当該業種の全国シェアと比べた付加価値額の大きさを示している。

東京都は、情報通信業、卸売業、専門・

技術サービス業などの対事業所サービス産業の集積が顕著である。一方、製造業は、輸送用機械・電機・一般機械などの集積地である北関東・北陸・東海・近畿や瀬戸内周辺の各県で特化度合が高い。また、大都市周辺のベッドタウンである千葉県や奈良県などは小売業のシェアが大きく、埼玉県や佐賀県は政令指定都市等の大消費地に近いことから食品製造業の集積度が高い。建設業は北海道・東北や新潟県・島根県などでシェアが大きく、公共事業への依存度の高さがうかがえる。インバウンドの拡大で注目されている宿泊・飲食店等は、リゾート地である沖縄県の特化度合が強い。おおむね北海道・東北・山陰・四国・九州など

図表16 各都道府県の付加価値の業種別構成比（全国との乖離幅）



(備考) 1. 各都道府県にある事業所の付加価値額の業種別構成比から全国の当該業種の構成比を引いた数値。15年の付加価値額

2. 総務省・経済産業省『経済センサス活動調査』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

の地方圏は、県全体を牽引するような主力産業の集積度合が低く、医療・福祉<sup>(注9)</sup>、小売業、生活関連サービスなどの地域住民の生活に必要不可欠な産業のシェアが相対的に高くなる。このような地域は、前節でみたように、製造業等の労働生産性の向上に伴って余剰となる人材のシフトが期待しにくく、地域住民の生活に必要な産業を担う労働力の不足が一段と深刻化する公算が大きい。失業者等の未活用労働を取り込むことに加え、域外から所得を得る基盤産業の脆弱性が懸念されるため、地元にある地域資源の価値を再評価して活用することで、高い付加価値を生み出す基盤的な産業を構築し、人材を招き入れることが求められる。また、医療・福祉、小売業、生活関連サービスなどは、受発注の自動化やオンライン予約システム等のIT導入、既存業務の見直しや他業種・他企業との連携強化等を図ることで効率化を進めるなど、従業員一人ひとりが生み出す付加価値を引き上げ、生産性を向上させる必要がある。地域

住民の生活を維持するためには、本格的なコンパクトシティの取組み<sup>(注10)</sup>等による生活機能の集約化や移動手段・買い物環境の整備による省力化を本格的に進めなければならない時代が到来している。

## 5. おわりに

官民の“働き方の改善”で女性や高齢者の労働力としての活用が進んでいるが、中長期的にみると、年齢階級別労働力率の引上げには早晚限界が訪れ、その引上げ効果は地方圏の方が小さい。人口減少下で地域経済の持続性を確保するには、企業等のAI・省力化投資による機械化・自動化等を駆使した労働生産性の向上、未活用労働の取込みや人材シフトを促す労働市場の多様性・柔軟性の改善、企業等の参入障壁を下げる規制緩和、IT等の技術者の人材育成、地域資源の再評価等による基盤産業の構築、まちの生活機能の集約等も含めた生活サービスの効率化などが本格的に進展する必要がある。

### 〈参考文献〉

- ・厚生労働省雇用政策研究会（2015）『平成27年度雇用政策研究会報告書』
- ・国立社会保障・人口問題研究所（2018）『日本の地域別将来推計人口（2018年推計）』
- ・内閣府（2018）『中長期の経済財政に関する試算』
- ・内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）（2011）『日本経済2011－2012』
- ・独立行政法人日本学生支援機構（2018）『平成29年度外国人留学生在籍状況調査結果』
- ・独立行政法人労働政策研究・研修機構（2017）『ユースフル労働統計2017』

(注)9. 東京都の社会保険・社会福祉・介護事業の付加価値額は、運用損失等の影響で4.2兆円のマイナスであり、東京都が全国の医療・福祉のシェアを大幅に引き下げた。15年は東京都以外の医療・福祉のシェアが全国に比べて相対的に高まった点に留意を要する。

10. 立地適正化計画の作成について具体的な取組を行っている都市は18年3月31日時点で407都市、計画を作成・公表している都市は18年5月1日時点で161都市