

Ⅲ-3. ドイツの経済成長を支える労働力

【要約】

- ◆ 足許のドイツの経済成長を支える重要なファクターとして、労働力の持続的拡大が挙げられる。少子化に伴い国内人口が減少する中、その一翼を担ったのは女性、高齢者、外国人材といった新たな労働力の創出である。
- ◆ 新たな労働力創出の背景にはハartz改革を通じた労働市場の柔軟性向上や、女性活用に向けた両立支援策、高齢者向け給付の見直しに加え、EU 加盟国からの人材流入といった個々の様々な要因が存在する。
- ◆ しかしながら、多様な人材活用が可能となる根底には、ドイツにおける産業界と教育現場の近接性とそれを通じた個人の職業能力の「見える化」があるものと推察される。
- ◆ 少子化に伴う人口減少が避けられない日本には、ドイツの多様な人材活用の在り方も参考に、今後労働力不足の解決に取り組んでいくことが求められよう。

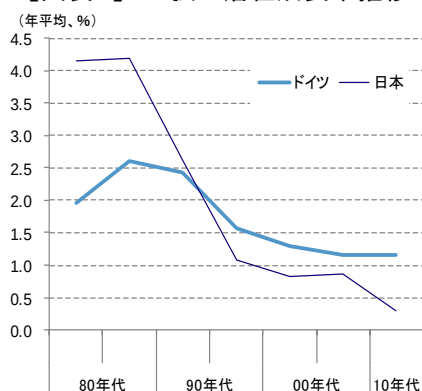
1. ドイツの経済成長を担う労働投入量の拡大

ドイツ経済の成長
の一因は労働投
入量の拡大

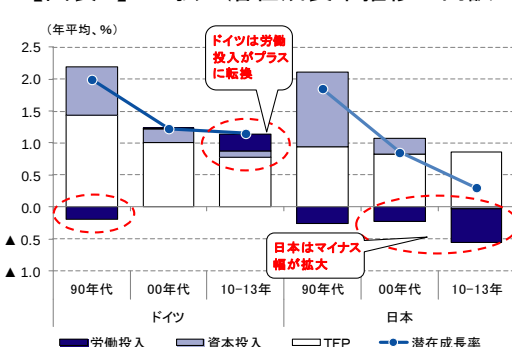
ドイツ経済の競争力を分析するにあたって、「労働力」は重要なテーマの一つである。第Ⅰ部『欧州概観－欧州の「稼ぐ力」を分析するための着眼点』でも触れている通り、ドイツの潜在成長率は日本と同様に趨勢的な低下傾向を辿ってきたが 2000 年代以降は下げ止まり、上向きつつある（【図表 1】）。

潜在成長率を成長会計に基づいて分解すると、日独の差をもたらしているのは労働投入量の違いである（【図表 2】）。即ち、日本では少子高齢化が進む中、潜在労働投入量のマイナス寄与が拡大しているのに対し、ドイツでは 1990 年代までマイナス寄与していた潜在労働投入量が 2000 年代以降プラスに転じ、これが潜在成長率の低下に歯止めをかける要因となっているのである。但し、少子高齢化が進む構造はドイツも同様であり、人口動態を確認すると、日本、ドイツとも生産年齢人口は 1990 年代後半にはピークを迎え、以降減少に転じているという同様の特徴がみられる（【図表 3】）。

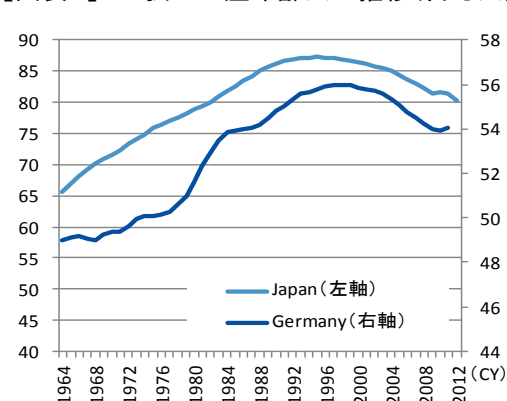
【図表 1】 日独の潜在成長率推移



【図表 2】 日独の潜在成長率推移の内訳



【図表 3】 日独の生産年齢人口推移(百万人)



(出所)【図表 1、2】とも、内閣府、ドイツ連邦統計庁等よりみずほ銀行産業調査部作成

(注)【図表 2】は、コブ・ダグラス型生産関数より推計した潜在成長率、期間平均値をプロット

(出所) OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成

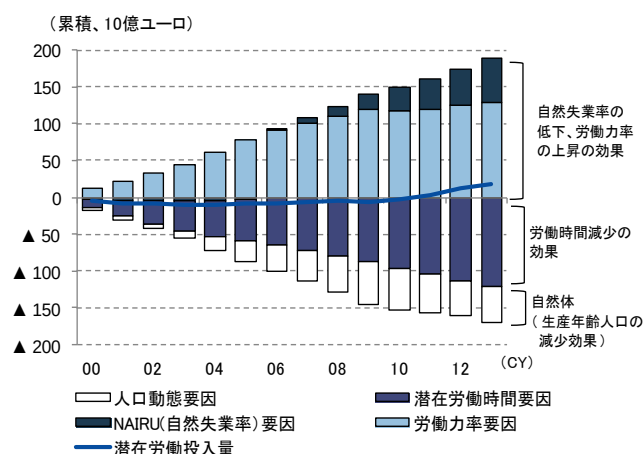
(注) 15～64 歳の合計

失業率の改善と 労働力率の上昇 が要因

では、少子高齢化と生産年齢人口の減少という共通の課題を抱える日本とドイツの潜在労働投入量の伸び率に顕著な差が生じたのは何故であろうか。

その要因を分析すべく、ドイツの潜在労働投入量変化率を人口動態、労働時間、失業率(自然失業率、NAIRU)、労働力率に分解したものが【図表 4】である。人口動態要因は生産年齢人口減少の影響でマイナス幅が拡大しており、労働時間のマイナスも大きい。一方、失業率と労働力率要因は労働投入の押し上げに寄与している。

【図表 4】ドイツの潜在労働投入の寄与度分解



(出所) 内閣府、ドイツ連邦統計庁等よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 潜在労働投入とその内訳はみずほ銀行産業調査部推計値

この背景としては前章で述べたシュレーダー政権における改革の効果があり、労働市場のミスマッチが解消し、失業率低下や労働力率の上昇がもたらされたと考えられる。マイナス要因としてワークシェアリングの普及によって労働時間が減少しているものの、ミスマッチ解消による効果が上回り、労働投入の押し上げに繋がったと評価できよう。

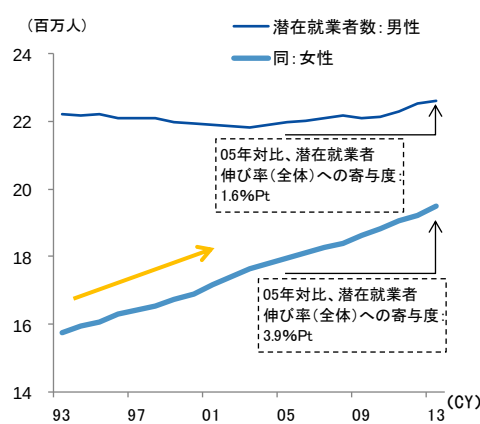
更に就業者数の変化を性別・年齢別に見ると大きく二つの特徴が浮かび上がる。1つは1990年代以降の女性の就業促進(【図表 5】)、もう1つは2000年代中頃以降の高齢世代(55～64歳)の就労の継続(【図表 6】)であり、こうした従来非労働力であった人材が労働市場に参画することで新たな労働力の創出に繋がってきた。

また、ドイツにおける新たな労働力創出の観点から欠かすことのできない要素として、外国人流入の効果が挙げられる。低出生率が続く中でドイツが人口の急減を免れた要因として外国人受入の影響は大きく、【図表 7】に示す通り時代によって傾向は異なるものの、一貫して減少する国内人口を外国人の流入が打ち返す構図となっている。このような外国人の流入もドイツの労働投入を支える一要素である。

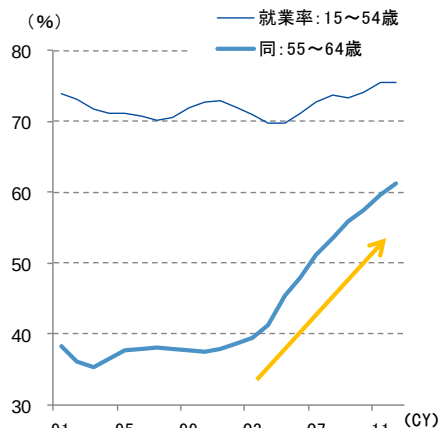
ドイツの事例を参考 に日本の労働力 不足に向けた 示唆を導く

こうした女性、高齢者、外国人等の新たな労働力の創出は、近い将来深刻な労働力不足が見込まれる日本にとって喫緊の課題となっており、安倍政権の成長戦略においても様々な施策が打ち出されている。斯かる状況を踏まえ、本章では日本の労働力強化に繋がる示唆を得るべく、以降ドイツにおける女性、高齢者、外国人による労働投入拡大の経緯と背景を分析したい。

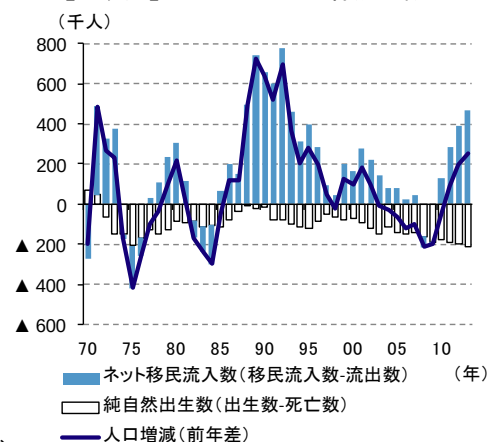
【図表5】ドイツの男女別潜在就業者数



【図表6】ドイツの年齢層別就業率



【図表7】ドイツの人口増減内訳



(出所)【図表5～7】全て、ドイツ統計庁、ドイツ連邦雇用庁よりみずほ銀行産業調査部作成

(注)潜在就業者数はコブ・ダグラス型生産関数より推計

本章の構成は以下の通りである。第二節では、パートタイム労働を中心とした多様な働き方の拡大や仕事と家庭の両立支援策など、女性の労働力率、就業率向上に寄与したと考えられる政策に焦点を当てつつ、現状ドイツが抱える課題についても触れる。

第三節では、ドイツの高齢者雇用政策の中で、大きな役割を果たしたと考えられる職業紹介クーポンと職業訓練制度に着目し、高齢者の就業率上昇の背景について考察している。

第四節ではドイツの外国人材受入れを規定する移民法(2005年制定)の成立背景と意義に触れるとともに、2009年以降に加速しているEU域内自由移動を活用した外国人材流入の経済効果について、地域・産業、高度人材の視点から分析している。

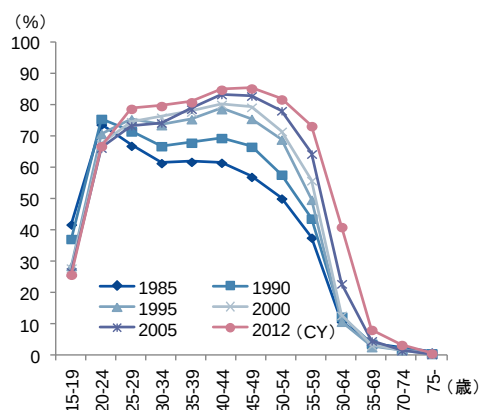
最後の第五節では、上記の各々の制度的・環境的要因を通じてドイツの人材力が強化される過程において基盤となった就業環境について、産業と人材教育の関係性という視点から考察を行った。

2. ドイツにおける女性の就業促進

ドイツの女性労働力率は上昇し、諸外国の中でも高水準

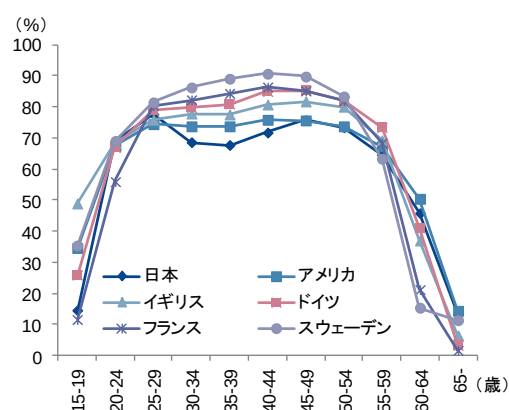
ドイツでは、1980年代後半以降、女性の労働力率は上昇し、諸外国の中でも高い水準にある(【図表 8、9】)。労働力率上昇に伴い、就業率も上昇し、2013年の女性就業率は70.1%である。1990年代頃までは、ドイツの女性労働力率も日本同様、20代後半から30代後半が減少する「M字カーブ」を描いていたが、徐々に改善していき、現在に至っている。この背景について分析し、日本の女性の就業促進への示唆を導きたい。

【図表8】ドイツの女性労働力率の推移



(出所) LABORSTA よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表9】女性労働力率の諸外国比較(2012年)



(出所) OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成

(1) 多様な働き方の拡大

労働時間の柔軟化が推進される中、パートタイム労働など短時間労働の就業形態が定着

ドイツの女性就業者を就業形態別にみると、パートタイム労働が約4割を占める他(【図表 10】)、有期契約労働や派遣労働等も多い(【図表 11】)。女性のパートタイム労働者が増加した背景には、経済のサービス化の進展や失業対策としてのワークシェアリングの推進などの社会経済的背景により、労働需給の面からパートタイム労働者の雇用が促されたことが挙げられる。2001年に「パートタイム労働・有期労働契約法」が制定され、更なる促進が図られた。同法の内容は、①パートタイム労働者に対する不利益取扱いの禁止、②フルタイムからパートタイム、パートタイムからフルタイムへの転換を拒否したことによる解雇の禁止、③使用者は管理職も含め、労働時間の延長、短縮に同意しなければならない、といったものである。ドイツにおけるパートタイム労働者とは、就業促進法の定義では、「その週所定労働時間が事業所内で対比し得るフルタイム労働者の週所定労働時間より短い者」とされており、正社員との位置付けに近い¹。上記の法整備が進んだこともあり、結婚や出産、子育てなどのライフイベント時において、フルタイム労働が一時的に困難となる女性は、同じ業務内容のままフルタイム労働からパートタイム労働へと切り替えることで就業を継続していったと考えられる。この他、ハルツ改革によって創出された「ミニジョブ」や規制が緩和された派遣労働なども広がり、短時間で働ける仕組みが確立された。2001年には育児休業関連法の改正により、育児休業中に週30時間までの短時間労働が可能になるなど、労働時間の柔軟化が推進されていった。

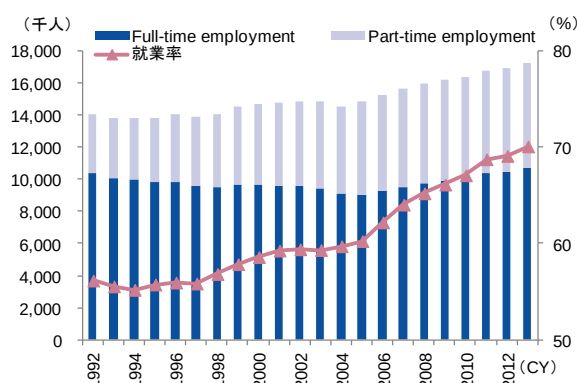
¹ 日本においても法律上では同様の定義だが、「パート」や「アルバイト」など、短時間労働者の呼び方は企業によって異なっており、定義が曖昧な場合が多い

労働時間貯蓄口座制度の活用により、労働時間の弾力化が図られた

また、1990年代後半以降、労働時間貯蓄口座制度を活用し、業務の繁閑に応じた労働時間の弾力化が進められてきた。当制度は、労働者が残業した時間を貯蓄する労働時間口座を設け、その口座残高を休暇等の目的で好きな時に使える仕組みである。企業にとって、当制度の導入には、投下労働力量を労働需給に合わせて残業や残業手当の発生を回避できることや、季節要因や景気動向に伴う労働需要の変動に対して、労働力を保蔵したまま対応できるなどの利点がある。一方、労働者にとっては、自らの時間主権を向上させ、ワーク・ライフ・バランスを実現できることや、長期休暇の取得や、高齢労働者の早期引退が可能などの利点がある。現在、ドイツ企業の約3分の2が労働時間貯蓄口座制度を導入しており、中でも清算期間1年の短期口座を導入している企業が多いと言われている。

こうした就業形態の多様化によりパートタイム労働という就業形態が定着し、これを女性が活用するようになったこと²、パートタイム以外にも有期契約労働や派遣労働など短時間で働く仕組みが確立されたことが、女性の労働力率、就業率を上昇させた要因の1つであると考えられる。

【図表10】 女性就業者(15～64歳)の推移



(出所) EUROSTAT よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表11】 就業形態別女性就業者の割合

(千人)

(年)	自営業者	正社員	非典型雇用			
				有期契約	パートタイム	派遣労働等
2000	952	9,063	4,439	1,060	3,554	1,495
2005	1,156	8,536	5,007	1,176	4,082	1,973
2010	1,248	9,319	5,525	1,439	4,261	2,180
2012	1,278	9,886	5,486	1,362	4,291	2,207

(出所) Statistisches Bundesamt (2013) よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 有期契約: 雇用契約が特定の期間に限定されている場合

派遣労働: 派遣期間に定めのない場合

ドイツの非典型雇用に関するデータは複数のデータソースによるものであり、重複する場合もあるため、合計値は一致しない

(2) 仕事と家庭の両立支援策

両立支援策は、男片働きモデルから共働きモデルへと転換

次に、子育て期における仕事と家庭の両立支援策について述べる。旧西ドイツでは、ナチス政権下での人口政策の教訓から、国家による個人・家族への介入は抑制され、両立支援策としては、有子家庭への児童手当や育児休暇、育児手当などの経済的な負担調整に重点が置かれた。しかし、こうした支援策は男性片働きモデルが前提であること、各種手当が育児休暇中の収入減分の補填としては不十分であることなど、女性の社会進出が進む中で十分な機能を果たすことができなくなった。加えて、人口減少の経済・社会全体への負の影響が認識され始め、少子化問題にも焦点が当たりはじめたことから、2000年代に入り、「新しい家族政策」へと政策転換がなされた。この「新しい家族政策」は、①金銭政策(有子家庭の経済的負担への支援)、②時間政策(家族で過ごす時間の確保)、③インフラ政策(保育施設など家族のための社会基盤整備)の3つの政策が軸となっている。

² 現在、パートタイム労働者の約8割を女性が占める

「育児手当」から
「親手当」へ変
更、父親の育児
休暇取得を促進

1 つ目の金銭政策の特徴は、2007 年に「親手当法」を施行し、従来の「育児手当」を「親手当」(【図表 12】)へ変更したことである。従来の「育児手当」は、子どもが満 2 歳になるまで就業の有無に関わらず子を養育するすべての親に月額 300 ユーロ支給するものであったが、片方の親が育児に専念した際の収入減分の補填としては不十分であることから、子どもを養育する親の税抜き所得総額の 67%を補償する「親手当」へと変更された。「親手当」は 14 カ月間、両親が分けて受給できるが、片方の親が受給できるのは最長 12 カ月であり、2 カ月間はもう片方の親が休業しなければ支給されない。これは、父親の育児休暇取得を促進するために導入されたもので、「パパ・クォータ」³の規定である。

家族で過ごす時
間を確保しやす
い環境を整備

2 つ目の時間政策については、家族で過ごす時間を確保しやすくしたことである。「パパ・クォータ」規定の導入により、育児休暇制度である「親時間」(【図表 12】)を父親も取得しやすくし、両親共に子供と過ごす時間を確保できるようにした。加えて、地方行政、企業、商工会議所、労働組合、ボランティア、福祉組織、教会などが「家族のための地域同盟」を組み、官民が連携して地域独自の行動計画に基づく家族支援、仕事と家庭の両立支援に取り組むなどして、家族で過ごす時間を確保しやすい環境を整えた。

【図表 12】ドイツの育児休業制度

親手当	親時間
● 目的 : 取得の減少防止、父親の休暇取得促進、親の経済的独立の支援 ● 支給金額 : 従前の純取得の67%(最高1,800ユーロ)を補償 従前の所得の有無に関わらず、最低額として300ユーロの支給を保障 ● 部分就業 : 受給期間中に週30時間以内の就業可能 (支給額は、所得の67%) ● 支給期間 : 1年2ヶ月 片方の親の受給期間は1年であり、2ヶ月間はもう片方の親が休業しなければ支給されない(「パパ・クォータ」の規定)	● 子どもが満3歳になるまで、最長36ヶ月間取得可能 ● このうち、12ヶ月までは事業主と合意の上、子どもが満8歳になるまでの期間に繰り延べ可能 ● 休暇期間中は週30時間以内の短時間労働が可能

(出所) 魚住明代「ドイツの新しい家族政策」『海外社会保障研究 Autumn 2007 No.160』、齋藤純子「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス 2010.9』等よりみずほ銀行産業調査部作成

保育所の整備を
促進

3 つ目のインフラ政策は、主に保育所の整備や学校の全日制化の促進の 2 つである。まず保育所整備については、2005 年の保育整備法や、2007 年の保育整備に関する連邦及び州の合意などにより、2013 年までに 3 歳未満児の 35%分の保育サービスを整備することが計画された。これを受け、2008 年に制定された「児童助成法」に基づき、段階的に保育サービスの整備が進められてきている。1999 年以降、3 歳以上就学までの児童に保育施設入所請求権が認められていたが、同法により、3 歳未満児のうち 1 歳以上児についても入所請求権が認められることになった。なお、連邦国家であるドイツでは、保育については連邦法で大枠を定めるものの、多くの事項を各州法の規定に委ねており、州毎に異なる規定が存在する。

学校の全日制化
を促進

もう 1 つのインフラ政策は、学校の全日制化である。ドイツの学校は旧西ドイツ地域を中心に半日制が一般的であり、昼食時に帰宅する児童が多い。これが母親のフルタイム労働の妨げの一因になっていたことや、OECD による PISA 調査⁴でドイツの順位が低かったことなどから深刻な教育問題と捉えられたこともあり、学校の全日制化が進められている。

³ 育児休暇の一定期間を父親に割り当てるもの

⁴ OECD による「生徒の学習達成度調査」(2012 年)

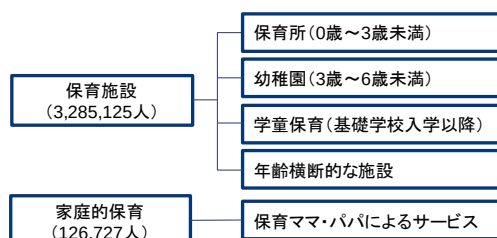
以上のように、母親が仕事と家庭を両立しやすい環境の整備が進められてきたが、その進捗は十分とはいえない。保育施設や学校の全日制化が遅れているからである。

少子化問題が残存

ドイツの保育サービスは、保育施設と家庭的保育に分けられ、保育施設は児童の年齢によって分類されている(【図表 13】)。2014 年 3 月 1 日時点の保育整備率は、3 歳未満 32.3%(0～1 歳未満 2.8%、1～2 歳未満 34.7%、2～3 歳未満 59.8%)、3 歳以上就学前 93.6%であり⁵、上記計画の達成には至っていない。また、ドイツの保育施設は、東西で整備状況に差がある。旧西ドイツでは、3 歳までは母親が家庭で育児をすべきであるとの「3 歳児神話」が浸透していたこともあり、保育所の整備率は低い。一方、旧東ドイツでは、社会主義体制のもとで、女性のフルタイム就労が奨励されており、保育施設の整備率も高かった。東西統一後もこのような差異が残っており、2014 年 3 月 1 日時点の地域別保育整備率は【図表 14】の通りである。

施策の不徹底により、出産を躊躇する女性が多いままであり、出生率が上昇しない要因の一つとなっている。このため、ドイツは日本同様、少子化問題を抱えている(【図表 15】)。少子化への取組みとしては、「保育手当」制度が 2013 年に導入された。これは、保育施設や家庭的保育など公的保育サービスを利用していない 1 歳 3 ヶ月から満 3 歳までの子どもを持つ親を対象に、現金を支給する制度である。この制度の導入は、在宅での育児を継続させ女性の早期就労復帰を困難にさせる可能性もあり、上記の両立支援策と矛盾しているとの指摘もある。

【図表 13】ドイツの保育制度



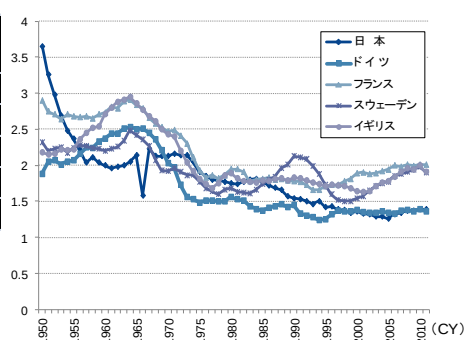
(出所) 齋藤純子「ドイツの保育制度」『レファレンス 2011.2』よりみずほ銀行産業調査部作成
(注) 児童数は 2014 年 3 月 1 日時点

【図表 14】地域別保育施設の整備率

	ドイツ全体	旧西ドイツ 地域	旧東ドイツ 地域
0～3歳未満	32.3%	-	-
0～1歳未満	2.8%	2.4%	4.3%
1～2歳未満	34.7%	27.1%	65.2%
2～3歳未満	59.8%	53.1%	86.6%
3～6歳未満	93.6%	-	-

(出所) 木下秀雄「ドイツの「保育」事情概観」『月刊保育情報 2015.4 No.461』よりみずほ銀行産業調査部作成
(注) 2014 年 3 月 1 日時点

【図表 15】諸外国の合計特殊出生率



(出所) Eurostat、厚生労働省「人口動態統計」よりみずほ銀行産業調査部作成

(3) 日本の女性就業促進に向けて

日本の女性労働力率は「M 字カーブ」を描くものの両立支援策拡充により改善傾向

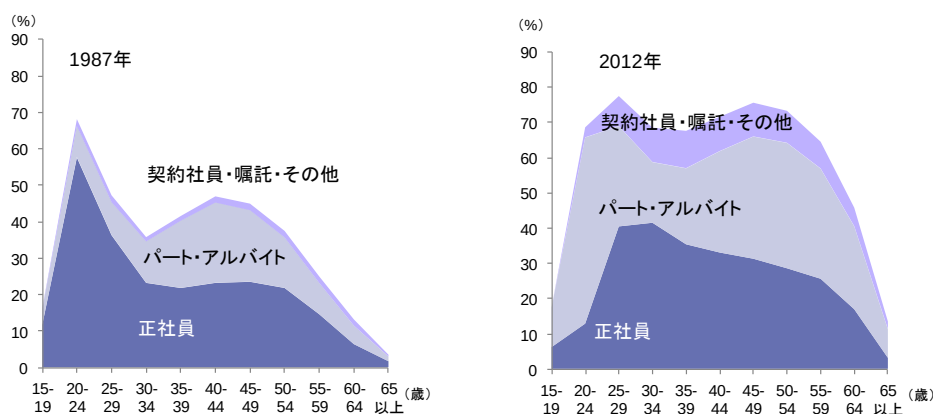
日本の女性労働力率は、2012 年時点においても「M 字カーブ」を描いている。時系列に見ると、「M 字カーブ」の底の位置は上昇しているものの、依然として改善には至っていない(【図表 16】)。「M 字カーブ」の底の位置が上昇した要因の 1 つに両立支援策の拡充が挙げられる。主な制度は、育児休業制度と育児休業給付金である(【図表 17】)。近年、休暇中の所得補償割合の引き上げや父親の育児休業取得率向上を目的として制度が変更されており、女性の労働力率、就業率向上に寄与している。

⁵ 木下秀雄「ドイツの「保育」事情概観」『月刊保育情報 2015.4 No.461』より

労働時間の柔軟化、能力評価制度の構築が重要

しかしながら、仕事と家庭の両立が困難、保育所が見つからないことを理由に、第一子出産を機に離職する女性は約 6 割を占める。離職後、再就職する女性の多くは、勤務時間の制約から就業形態として非正規雇用を選択しており、出産前までのキャリアを活かして正社員として再び就業することは難しい。女性が結婚・出産・子育てといったライフイベント時において、離職せずに継続就労することが望ましいが、一度離職した場合でも、キャリア・能力を活かして働くことができる環境を整えることも重要である。そのためにも、ドイツのように短時間労働者とフルタイム労働者を同待遇にすること、業務内容に関わらずパートタイム労働という就労形態を選択可能にし、定着させていくことが望まれる。また、限定正社員⁶など、多様な働き方を拡大し、両立しやすい労働環境を整えることが求められている。労働時間貯蓄口座制度など、労働者の状況に合わせて労働時間を柔軟に変えられる仕組みを導入することが必要である。しかしながら日本における労働者の評価は、労働可能時間によって左右されることが根強いように思われる。上記のように、労働時間の柔軟化を図り、女性が働きやすい環境を整備する上では、労働時間に関係なく能力に応じた評価制度を構築することが重要である。

【図表16】 日本の女性の雇用形態別・年齢別労働力率の推移



(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」、総務省「就業構造基本調査」「労働力調査」よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表17】 日本の育児休業制度

育児休業制度	育児休業給付金
● 子どもが1歳になるまで(父母がともに取得するなどの要件を満たす場合は1年2ヶ月) ● 子どもが満3歳になるまでは、①短時間勤務、②所定外労働時間免除等を事業主の措置義務とする ● 3歳以上小学校就学前は、事業主の努力義務	● 目的 : 男女ともに子育て等をしながら働き続けるための経済的支援 ● 支給金額 : 育児休業取得後180日間は、休業開始前の賃金の67%、181日目以降は賃金の50% ● 部分就業 : 受給期間中の1ヶ月のうち10日を超える就業をした場合、80時間以下 ● 支給期間 : 1年2ヶ月 「パパ・ママ育休プラス制度」を利用した場合であり、片方の親のみ休業する場合は1年

(出所) 厚生労働省資料よりみずほ銀行産業調査部作成

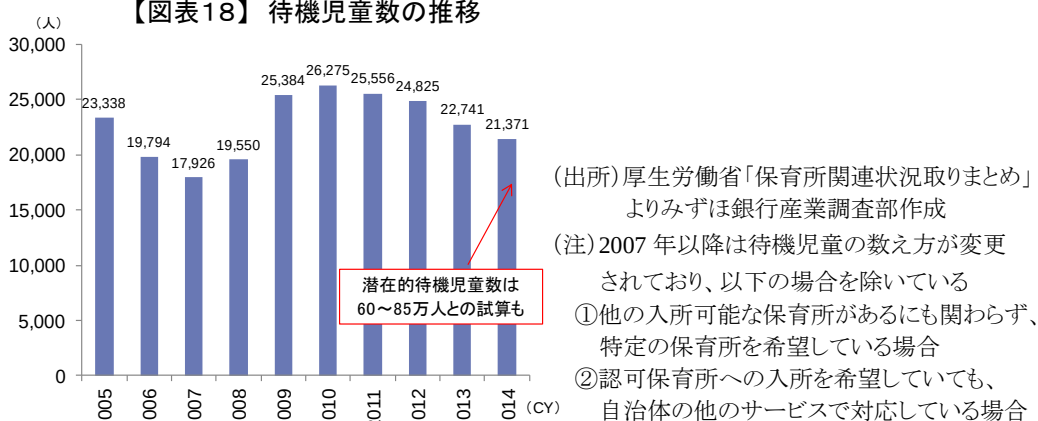
一方で、労働力不足の根源的要因は、少子化に伴う人口減である。中長期的に人材の確保を図るためには、少子化を食い止めることが重要である。

⁶ 契約によって勤務地・職務内容・労働時間などを限定した正社員

保育サービスの不足が出生率の押し下げ要因

日本とドイツに共通する特徴として保育所を中心とする保育サービスが不足している点が挙げられる。日本では待機児童、即ち保育所の入所要件を満たし、入所申込を提出したにも関わらず入所できていない者が2014年4月時点で21,371人存在するとされ、社会問題として注目されている。但し、待機児童の条件を満たしている者のうち特定の保育所を希望する場合や、給付対象施設に入所している場合、親が求職中、育児休業中の場合等は、定義上の待機児童からは除外されてしまうため、潜在的な待機児童を含めると60～85万人が必要とする保育サービスを享受できていないとされている(【図表18】)。こうした保育サービスの不足は日独の出生率の下押し圧力になっているものと推察される。

【図表18】待機児童数の推移



フランスでは多様な保育サービスの提供により出生率が改善

ここで、女性の就業と出産の両立を実現している国の事例として、欧州の中でも近年出生率の改善に成功したフランスに着目したい。フランスの合計特殊出生率は1993年に1.66まで低下した後上昇に転じ、足許では2%程度まで持ち直している(前掲【図表15】)が、その過程で保育サービスの急速な拡大が図られてきたという背景がある。

フランスの両立支援策の特徴は、親、中でも女性の就職や育児に自由な選択肢を与えていることである。親のライフスタイルに応じて必要となる支援が提供されており、家族給付制度が充実していることに加え、【図表19】のような多様な保育サービスが整備されている。特に3歳以上の児童に対する制度は手厚く、ほとんどの児童が無償の就学前教育である「保育学校⁷」に通っている。また0～2歳の児童についても、保育所をはじめとする施設型保育サービスが利用可能であるが、約半数が活用している制度として「認定保育ママ」と呼ばれる在宅型のサービスがある。「認定保育ママ」は、保育所等の施設型の公的サービスと比較して単価が高く、従来は利用しづらいサービスであったが、1990年に「保育方法自由選択補足手当」が施行され、「認定保育ママ」やベビーシッターといった在宅型サービスの利用に一定の給付が支給されるようになったことが急速な拡大を促した。

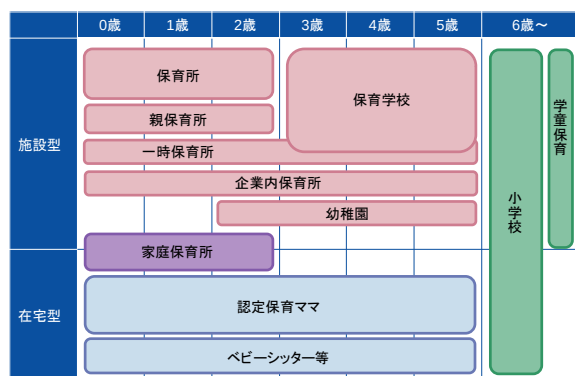
また、保育所整備を加速するための施策として株式会社等の民間事業者による参入の促進にも取り組んでいる。2004年から、民間事業者の保育所にも公立保育所と同様の補助を与えることで民間参入を促進し、2017年までに約4割を民間事業者による運営にするとの計画もある。

⁷ 小学校就学前の準備段階として教育体系上に位置付けられている教育機関。希望者は2歳から入園可能

このように、多様な保育サービスの担い手に対し公的費用を柔軟に提供しつつ保育サービスの拡充を目指した取組みが奏功し、現在、フランスの0～2歳児の保育サービス利用率は4割超と、日本(3割弱)、ドイツ(3割)と比較して高い水準にあり、高い出生率を支えていると言えよう。

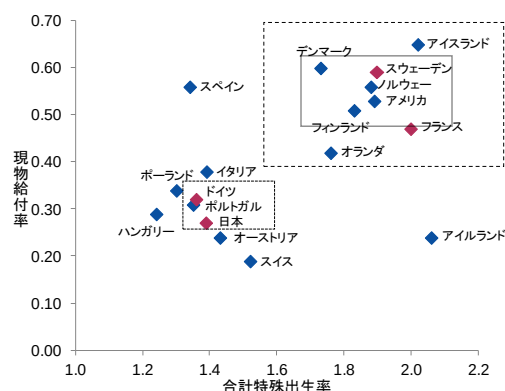
実際フランスに限らず、政府の家族関係支出のうち保育所の設置を中心とする現物給付の割合(現物給付率)が高い国ほど、合計特殊出生率が高くなるという相関関係もみられ、保育サービスのインフラが整備されている国ほど出生率が高くなることが裏付けられる(【図表20】)。

【図表19】 フランスの保育サービス



(出所)財団法人自治体国際化協会「フランスの子育て支援—家族政策を中心に—」よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表20】 合計特殊出生率と現物給付率



(出所)OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成
(注)2012年時点

フランスの事例から得られる示唆は以下の通りである。即ち、①出生率改善の鍵は保育サービスの拡充であること、②保育サービスの拡充には一定の公的な支援が欠かせないということ、③民間を含めた多様な保育サービスを普及することで保育サービスの量的な拡大が実現する可能性があるということである。

日本でもフランス同様多様な保育サービスの拡充を目指す

翻って日本ではこれまでも保育所の整備を促進してきたものの、女性の社会進出や共働き世帯の増加、世帯構造の変化、保育所の運営法人に関する実質的な規制が存在していたことや財源の問題等により、待機児童数は高水準のまま推移し、解消には至っていない。

そのような中、政府は2017年度末までに約40万人分の保育の受け皿を確保する「待機児童解消加速化プラン」を発表したほか、2015年4月からは子ども・子育て支援新制度が開始され、株式会社等、多様な法人形態の活用を促進するなど、現在急ピッチで保育所の整備が進められている。同プランは公費を活用しつつ多様な保育サービスの拡充を狙うものであり、フランスの事例に鑑みればこうしたプランの遂行により、今後日本でも待機児童の解消とそれに伴う出生率の改善が期待できよう。

但し、日本では高齢者関係支出の増大が財政を圧迫する中、子育て支出に振り向けうる資金には限りがある。上記プランについてもその財源は必ずしも確保されているわけではなく、従って実効性を高めるには財政負担を軽減しつつ保育サービスの拡充を図っていくための工夫が不可欠であると考ええる。

新たな保育所モデルの創出により、公費負担を抑えつつ保育所の量的拡大を図ることが可能に

財政負担を抑制しつつ保育サービスを拡充するための仕組みとして、具体的には一律に規定されている公費支給に係る要件を緩和することが考えられるのではないかと。現在日本の保育所には人員配置、施設設備等の要件を充足した上で、児童の年齢に応じて⁸公費が投入される仕組みとなっており、上記要件を充足するために多額のコストが発生している。しかしながら、地域の実情に応じて求められる基準は異なると考えられることから、規制を緩和しコスト負担を軽減することで、少ない公費で運営できる新たな保育サービスモデルの普及を図れるのではないだろうか。以下、①設備、②人員配置、③サービス範囲の基準を緩和することで創出される新たな保育サービスモデルについて考察したい。

1 つ目は、施設基準を緩和し、学習塾やフィットネスクラブ⁹などの周辺業種の既存施設を活用して保育サービスを提供するモデルである。施設整備に係るコストを抑えることで、公費負担を抑制することが可能であることに加え、本業の強みを生かした多様なサービス展開が期待できる。

2 つ目は、人員配置基準を緩和し、保育士のワークシェアリング導入や高齢者を補助職員として活用するモデルである。人件費に係る公費の抑制に加え、潜在保育士の活用や、地域の高齢者と児童の世代間交流、高齢者の生きがい作り等の効果も期待できる。

3 つ目は、サービス提供範囲の拡大を認め、付加価値の高いサービスを提供するモデルである。世帯収入が高い家族向けの知育教育（英会話教育や小学校受験準備の対応）や、夜間・宿泊による柔軟な時間外保育など、公費に頼らない様々なサービス提供が可能となると考えられる。このように新しい保育所の創設により、一保育所当たりの公費負担を抑制するとともに、そこで捻出された財源を新たな保育所整備に充当することで、保育所の量的拡大を図ることができると考えられる。

以上のように、柔軟な労働時間の導入と、労働時間に関係なく能力で評価されるような仕組みを導入しつつ、公的資金に依存しすぎない保育所モデルの創出により保育所の整備を促進することで、出生率の改善を図ることも一案ではないだろうか。

⁸ 運営費の公費と利用者負担の割合は、0 歳児 8:1、1・2 歳児 7:3、3 歳児 4:6、4 歳児以上 4:6 である

⁹ 学習塾やフィットネスクラブは、対象顧客をより早い段階から取り込む戦略をとっており、近年、学童保育や幼児教育分野への進出が散見される

3. ドイツにおける高齢者の就業促進

(1) 早期退職から雇用促進策への政策転換

1990 年代までは
早期退職が定着

欧州諸国では 1990 年代まで、経済不況及び若年労働者の過剰供給を背景に、若年者に雇用の機会を提供するため、政労使が一体となって高齢者の早期退職を促進していた。ドイツにおいても、早期退職を可能とする制度として、①年金早期受給システム、②手厚い失業給付制度、③高齢者短時間労働法等が存在していた。

1 つ目の年金早期受給システムについては、過去 10 年間に 8 年以上公的年金保険料を納めているなどの条件を満たしていれば、失業者は年金支給開始年齢である 65 歳(当時)をまたず、60 歳から年金受給が可能となる制度である。また、過去 1 年間に職を得ている場合は対象外であるものの、63 歳以上で 35 年間の保険料支払期間があれば受給開始となるなど、早期に退職して年金を受け取れる仕組みがあった。

2 つ目の失業給付制度については、当時は、雇用保険を財源として最長 32 ヶ月間受給可能であり、受給資格期間修了後も、租税を財源として半永久的に失業扶助¹⁰を受給できるなど、失業者に手厚い給付制度であった。失業給付制度は、高齢層に限定された制度ではないが、高齢者層は、当制度を利用することで再就職せずに給付を受け続け、年金制度に移行することができた。

最後に、高齢者短時間労働法について、同法は、①55 歳以上の高齢フルタイム労働者に対して、退職前 5 年間は労働時間を半分にすること、②55 歳以上の労働者の労働時間を減少させた雇用主は、政府から補助金を支給されることを規定していた。企業側のメリットとしては、当初想定では、高齢労働者に対する給与負担の軽減と、高齢労働者のノウハウの若年労働者への継承が可能になると考えられていた。一方、労働者側のメリットとしては、職業生活から年金生活への段階的な移行が可能になることが挙げられた。しかし、運用実態としては、期間の前半をフルタイム労働し、後半を有給休暇扱いとして引退するという「ブロックモデル」を採用する企業が多く、段階的引退の適切な手段とはなっていなかったと分析されている。

1990 年代以降、
EU 全体で高齢化
が問題視され、
高齢者雇用促進
策へと政策転換

1990 年代に入ると、欧州諸国の急速な高齢化が問題視され始め、高齢者雇用を促進する方向へと政策が転換された。税及び年金等社会保障負担の増大が危惧されたことや、高齢労働者の早期退職促進政策は若年失業の改善策として効果的でないことが研究で明らかとなったためである。若年層の雇用機会提供の政策とは切り離れた形で高齢層の就業促進策が進められることとなり、EU は、雇用戦略として「活力ある高齢化(アクティブ・エイジング)」を大きな目標として掲げた。これを受け、ドイツでも早期引退のインセンティブを低下させることを目的に、年金支給開始年齢の引き上げや、年金早期受給対象者の要件厳格化、失業給付受給期間の短縮化などを実施し、高齢者雇用促進政策が打ち出された(【図表 21】)。

2006 年には、中高年労働者の雇用拡大、職業能力の向上を柱とした中高年雇用対策として「イニシアチブ 50 プラス」が制定された(【図表 22】)。中高年労働者がより長く仕事を続けられるよう支援し、高齢失業者に再就職の機会を提

¹⁰ 失業保険と生活保護の間に位置する制度

供することが目的とされている。以上のように、早期退職から雇用促進策への政策転換、「イニシアチブ 50 プラス」制定による更なる後押しなどによって、高齢層では、パートタイム労働の増加を主な要因として就業率は大幅に改善している(【図表 23】)。

ドイツの高齢者の雇用を促進する上で大きな役割を果たしたと考えられるものとして、職業紹介クーポンと職業訓練制度について取り上げたい。

【図表21】ドイツの高齢者雇用促進政策の概要

ドイツの高齢者雇用政策「早期退職政策⇒高齢者雇用促進策へ」

施策

- ◆ 高齢者の就労継続を促進し、生涯労働時間を延長
- ◆ 継続就労を促進するための適切な財政的インセンティブ導入
- ◆ 特に女性労働者や職業能力の低い労働者の対策強化
- ◆ 職業訓練や生涯教育の提供
- ◆ パートタイムなどの多様な雇用形態を促進するための法整備

(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構ホームページより
みずほ銀行産業調査部作成

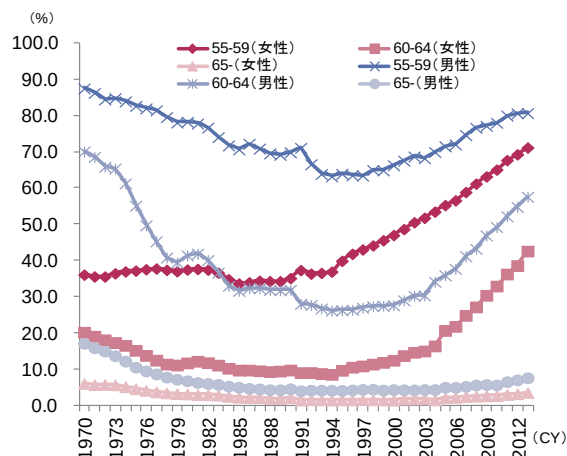
【図表22】イニシアチブ 50 プラスの概要

イニシアチブ50プラス

- 目的： 中高年労働者の雇用拡大と職業能力の向上
目標： ①2010年までに50歳以上の就業率を55%へ
②55歳以上の早期退職率の引下げ
③高齢失業者の再就職率の改善
④職業再訓練への参加率の向上

(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構ホームページより
みずほ銀行産業調査部作成

【図表23】ドイツの中高年齢層の男女別就業率の推移



(出所) OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成

(2) 職業紹介クーポン

民間事業者の紹介機能を活用し、マッチングを強化

職業紹介クーポンとは、失業後一定期間経過しても就職できない失業者が希望する場合、ドイツ連邦雇用エージェンシーが民間事業者の職業紹介サービスを利用できるクーポンを発行する制度であり、2002年に導入された。2004年までは、失業手当および失業扶助の受給権者は、失業してから3ヶ月が経過した時点でクーポンの交付を請求することができた。民間事業者は、クーポンを持つ失業者を、週労働時間が15時間以上の正規雇用で就職させた場合に、雇用エージェンシーから報酬を受け取ることができる。就職後6ヶ月雇用が継続した場合にはさらに報酬を受け取れる制度である。2005年に、クーポン交付請求期間は、失業後3ヶ月から6週間に短縮された。

その後、職業紹介クーポンは、クーポンの交付請求権のない求職者に対しても、雇用エージェンシーの裁量により支給できる「積極化推進および再就職のための施策」助成制度の一要素として盛り込まれることとなり、積極化推進紹介クーポンと改称された。「積極化推進および再就職のための施策」は、上記の職業紹介の民間事業者への委託の他、人材派遣サービスや職業訓練施策など、個別の助成項目として独立して規定されていた内容を統合したものである。「積極化推進および再就職のための施策」助成制度の対象は、職業訓練市場・労働市場への参加準備、就職障壁の特定・緩和・解消、正規雇用の職業紹介、個人事業主になる準備、就職後の雇用安定対策の5項目である。この5項目は、雇用エージェンシーが民間事業者等の運営機関に委託するか、雇用エージェンシーが求職者に対し、実施すべき内容と目標を定めたクーポンを交付する形で実施される。以上のように、ドイツでは民間事業者を活用しながら求職者を労働市場に送り出しており、高齢者についても、この制度が活用されていた。

(3) 職業訓練制度

職業訓練は、初期職業訓練と継続職業訓練に大別

ドイツの教育制度は、小学校卒業後に進路が分かれる複線型教育制度

ドイツの職業訓練の特徴は、デュアルシステム

継続職業訓練は、商工会議所等の民間企業が中心に実施

ドイツの職業訓練制度は、初期職業訓練と継続職業訓練に分けられる（【図表 24】）。高齢者雇用で活用されたのは、後者の継続職業訓練である。ドイツの職業訓練制度については、職業訓練教育ならびに一般教育制度を念頭におく必要がある。

【図表 25】にドイツの教育制度を示している。6 歳から義務教育が始まり、4 年制の小学校を卒業した後に進路が分かれる複線型教育制度である。主に、5 年制の本科学校、6 年制の実科学校、8～9 年制のギムナジウム¹¹に分かれる。その他、これらを統合した総合制学校も一部存在する。義務教育期間は 6 歳から 14 歳までだが、義務教育修了後に就職する場合も、3 年間は定時制の職業学校に通うことが求められている。16 歳以降、本科学校と実科学校の場合は、職業資格を取得するため、主に職業教育訓練に進む。この職業教育訓練が初期職業訓練であり、職業学校と企業での訓練を組み合わせたデュアルシステムを特徴とする。

デュアルシステムは、約 350 の公認訓練職種についての資格を取得することができる職業訓練であり、ドイツで最も人気が高い。学生は、2 年～3 年半程度、企業での実技訓練と職業学校での学習を行い、訓練修了後、最終試験に合格することで資格を取得することができる。この資格は、労働市場に参入するためには重要であり、継続職業訓練や、さらに上の専門学校等に進むための重要な前提資格ともなっている。企業に訓練生の採用義務はなく、採用後に正式採用する義務もない。一方、訓練生も訓練先へ就職しなければならないという義務はない。職業学校の学費は基本的には無料で、企業での訓練費用は企業が全額負担する上、訓練中は訓練生に手当を支給する必要がある。それでも職業訓練を行うメリットは、企業、訓練生双方にある。企業としては、安価な労働力を確保できることや、優秀な学生と早い段階から接点を持つことができる。また、訓練生にとっては、実際の企業の生産現場で最新の設備機器を使える等、実務を身に付けられるといったメリットがある。このようにドイツでは、普通教育修了後に職業訓練を受けることが一般的であり、就職するためにはその職種の資格が必要となる資格社会である。

次に、継続職業訓練とは、社会人として仕事を始めた人が、更なる能力開発を図るための制度である。継続職業訓練は、向上職業訓練と再教育訓練に大別され、前者は、マイスター制度¹²に代表されるように、能力・知識・技能の向上、あるいは企業内でのステップアップのための訓練である。後者は、現在の技能では職種の転換が難しいため、必要な職業能力を身につける訓練である。長期失業者や低資格労働者を労働市場に結びつけるための職業訓練とされている。民間企業による訓練が中心であり、政府の関与はほとんどなく、商工会議所が重要な役割を果たしている。継続教育講座を約 18,000 コース開講したり試験を実施したりしている他、商工会議所による認定の資格も存在する。

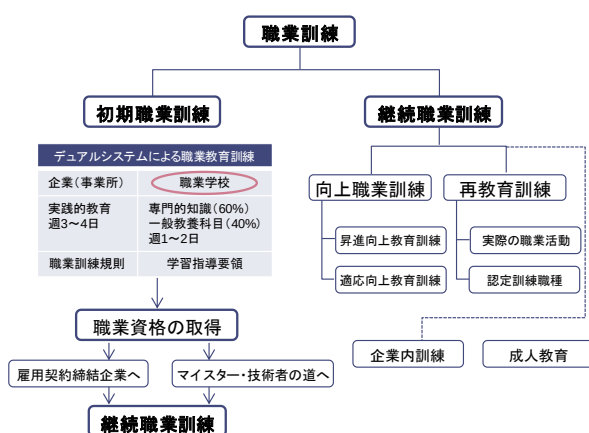
¹¹ 主に大学への進学を希望する者が進学する 8～9 年制の学校

¹² 手工業法により規定されている資格。手工業者が職業訓練生、職人の過程を経てマイスター試験に合格することで取得でき、職業訓練生を教育する権利を得る

高齢者向けの訓練を充実させ、労働市場への参加を促進

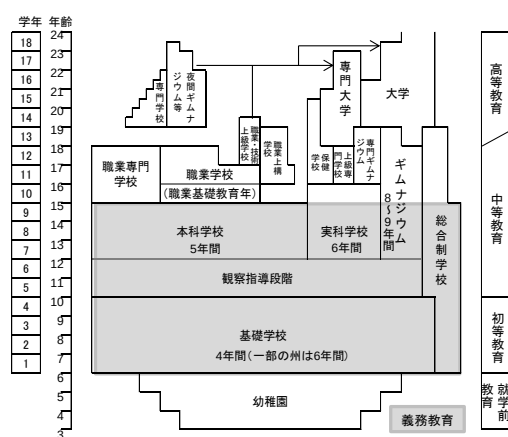
政府は、高齢者を労働市場へ送り出すために上記の継続職業訓練への参加率を高めることで、再就職する際に必要となる能力や資格を身につける機会を与える施策を展開した。「中小企業における低資格労働者・中高年齢労働者のための職業訓練支援」は、職業訓練を受講し資格を取得しようとする中小企業の低資格労働者や中高年齢労働者の受講料を企業に助成するプログラムである。「イニシアチブ 50 プラス」制定により、同支援対象者は、従業員 100 人以下の企業における 50 歳以上労働者から、従業員 250 人以下の企業における 45 歳以上の労働者に広げられ、中高年齢労働者は、資格取得のための質の高い職業再訓練を自由に選択できるようになった。このようにドイツでは、年齢に関係なく学び直しができる環境が整っているのである。

【図表24】ドイツの職業訓練制度



（出所）独立行政法人労働政策研究・研修機構「諸外国における能力評価制度」よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表25】ドイツの教育制度



（出所）文部科学省「諸外国の教育動向 2013 年度版」よりみずほ銀行産業調査部作成

（4）日本の高齢者就業促進に向けて

以上述べてきたように、ドイツでは、民間事業者を活用した職業紹介制度や、職業訓練制度による学び直しの機会創出によって、高齢者の就業率はパートタイム労働を中心に大幅に上昇している。

高齢者の就業率、就業意欲は高いが、企業と高齢者のニーズが合致せず、活用しきれていない

翻って日本の状況を見ると、高齢者の就業状況は、諸外国の中では比較的高水準である（【図表 26】）。また、約 7 割が 70 歳まで働きたいと考えており就業意欲も高い（【図表 27】）。就業形態としては、パートタイムやアルバイトなど、短時間労働を希望する者が多い¹³。しかしながら、【図表 28】のように、働く意欲があっても実際には就業できていない高齢者が存在しており、雇用のミスマッチが発生している。就業意欲があるにもかかわらず、就業できていない主要因として、高齢者を積極的に採用しようとする企業は少なく、募集・採用時に年齢制限を設けていることが挙げられる。高齢者を積極的に採用しようとしていない企業は、「高齢者に適した仕事がない」、「高齢者は無理が利かない」、「若年・中年層の雇用が優先される」といった理由を挙げている（【図表 29】）。現在、高齢者の雇用の受け皿は、「高齢者の経験・能力を活用したい」とする中小企業を中心である。このように、企業と高齢者のニーズが合致しておらず、高齢者を労働力として活用しきれていない状況が窺える。

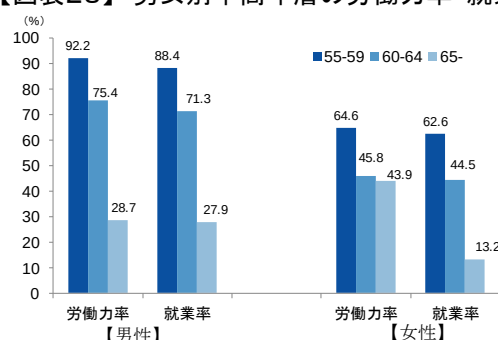
¹³ 内閣府「平成 18 年版国民生活白書」

【図表26】 中高年層の男女別就業率の諸外国比較 (%)

			日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア	スウェーデン
就業率 (2012)	男女計	55～59歳	75.4	68.1	70.8	74.9	67.1	57.7	82.0
		60～64歳	57.7	52.0	45.3	46.5	21.7	22.8	64.4
		65歳以上	19.5	17.3	9.1	4.9	2.2	3.4	14.9
	男	55～59歳	88.4	73.0	75.4	80.7	71.0	69.7	84.3
		60～64歳	71.3	56.8	55.3	54.8	23.7	30.7	68.6
		65歳以上	27.9	22.1	12.3	7.1	3.1	6.1	18.9
	女	55～59歳	62.6	63.6	66.3	69.3	63.5	46.3	79.7
		60～64歳	44.5	47.6	35.8	38.7	19.9	15.4	60.2
		65歳以上	13.2	13.5	6.4	3.3	1.6	1.4	11.0

(出所) 総務省統計局「労働力調査」、OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表28】 男女別中高年層の労働力率・就業率 (%)



(出所) 総務省統計局「労働力調査」よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 2012 年時点

高齢者の再就職に向けた準備不足も指摘されている

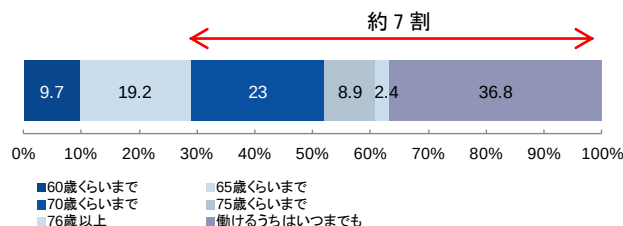
一方で、高齢者が企業が必要としている能力を身につけておらず、準備不足のまま再就職に臨んでいるとの指摘もある。定年や退職に備えてやっておけばよかったこととしては、「公的な資格の取得」や「定年後も生かせる専門的技術の習得」を挙げる割合が高く、企業が高齢者に期待する業務としては、「専門的・技術的な業務」が最も多い。しかしながら、定年や退職に備えて企業が高齢者にやってくれたこととしては、「定年前の早期退職や転籍などをせず定年まで勤務」や「定年後の継続雇用」が多く、知識・技術の習得支援は手薄であることが窺える(【図表 30】)。

【図表30】 退職後アンケート(やっておけばよかったこと、会社がやってくれたこと)

やっておけばよかったこと		会社がやってくれたこと	
	(%)		(%)
公的な資格の取得	33.4	定年前の早期退職や転籍などをせず定年まで勤務	53.3
定年後も生かせる専門的な技術の習得	30.1	定年後の継続雇用	25.9
定年後の生活のための預貯金など	29.4	退職後グループ内外の企業での再就職先の斡旋	22.0
定年後の生活設計のために講習や研修	25.7	定年延長制度を実施	20.8
再就職のため人材銀行・人材派遣会社等に登録	17.8	退職後の生活設計のため講習や研修の機会・相談室の設置	13.3
健康の維持・増進の心がけ	17.1	早期退職後優遇制度の導入や内容の充実	13.1
公的年金の受給額の確認や生活設計の立案	15.4	定年後の様々な働き方の実施	8.1
再就職について友人・知人に相談・依頼	13.4	退職後、他社に移っても役に立つような知識・技術の習得支援	5.9
会社に再就職を斡旋してくれるように依頼	11.8	独立開業のための何らかの援助	2.6
その他	2.1		

(出所) 内閣府「平成 18 年版国民生活白書」よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表27】 高齢者の就業意欲



(出所) 内閣府「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」(2008 年)よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表29】 高齢者雇用に対する企業のスタンス

高 齢 者 の 雇 用 を 増 や さ ない 理 由		高 齢 者 の 雇 用 を 増 や す 理 由	
(%)		(%)	
高 齢 者 に 適 し た 仕 事 が ない	43.4	高 齢 者 の 経 験 ・ 能 力 を 活 用 し た い	70.7
高 齢 者 に 限 ら ず 採 用 の 予 定 は ない	40.6	高 齢 者 に 適 し た 仕 事 ま た は 年 齢 に 関 係 し ない 仕 事 が ある	35.3
高 齢 者 は 体 力 、 健 康 の 面 で 無 理 が き かない	29.7	高 齢 者 を 雇 用 す る こ と は 時 代 の 社 会 的 要 請 で あ る	24.3
若 年 ・ 中 年 層 の 雇 用 が 優 先 さ れ る	26.3	人 件 費 を 低 く 抑 え ら れ る	16.4
人 件 費 が 割 高 で あ る	4.7	自 社 内 で 高 齢 化 が 進 ん で い る	13.1
高 齢 者 は 過 去 の 経 歴 に こ だ わ る	1.5	若 年 ・ 中 年 層 の 採 用 が 難 し い	8.5
高 齢 者 は 定 着 率 が 悪 い	0.6	高 齢 者 は 定 着 率 が 良 い	6.9
そ の 他	2.0	国 や 自 治 体 の 援 助 制 度 が 活 用 で き る	5.0
		そ の 他	0.1

(出所) 厚生労働省「高齢者就業実態調査(事業所調査)」よりみずほ銀行産業調査部作成

**企業と高齢者の
間のミスマッチ解
消を**

以上のことから、日本の高齢者雇用における問題点として、企業と高齢者の間でミスマッチが生じていることが挙げられる。ミスマッチを解消させるために、企業は、高齢者に求める能力を明確にする、高齢者に適した仕事を掘り起こす、中高年層に対する能力開発機会や研修制度などを充実させていく必要があると考えられる。また、高齢者も、長く働くことを意識しながら中年期から、付加価値の高い知識や技術を身につけていくことが求められる。加えて、企業のニーズと高齢者の多様な就業ニーズを把握し、両者をマッチングさせる機能の強化も必要と考えられる。

**シルバー人材セ
ンターの強化が
求められる**

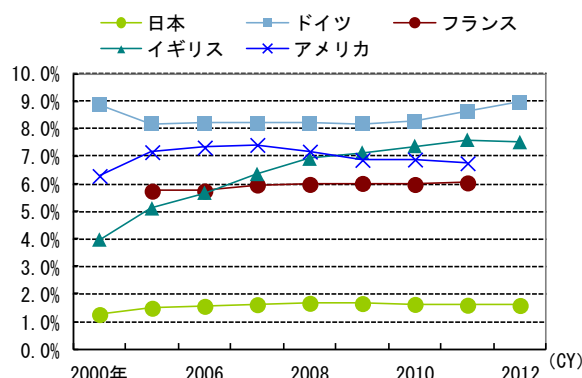
前述の通り、ドイツでは、職業紹介クーポンにより民間事業者を活用しながら高齢者の就業促進を図っていった。日本の高齢者雇用において、マッチング機能を果たすことを期待されているのはシルバー人材センターであると考えられる。シルバー人材センターとは、全国に約 1,300 ある高齢者雇用安定法が定める公益法人で、定年退職後の高齢者に対し就業を提供する組織である。会員登録した高齢者は、短期間の簡単な仕事を請負い、配分金をもらう仕組みである。同センターは、急速な高齢化の進展の中で高齢期を健康で有意義に過ごすために、定年後も何らかの形で就業し続けたいと希望する高齢者が増えたことを背景に、1970 年代に創設された。創設時と現在では、社会環境や高齢者雇用の位置付けが異なっていることや、高齢者が求める就業ニーズも多様化していることから、十分に機能を果たせていない可能性がある。同センターが提供できる仕事は短期的で簡単な内容が多く、現在の高齢者のニーズに合致した仕事を取扱う等の改革が求められる。同センターは、企業と高齢者をマッチングさせるコーディネーター役の確保や、再委託も含めた民間事業者の活用等により、機能を強化することを検討していく必要があるのではないだろうか。

4. ドイツにおける外国人材の活用について

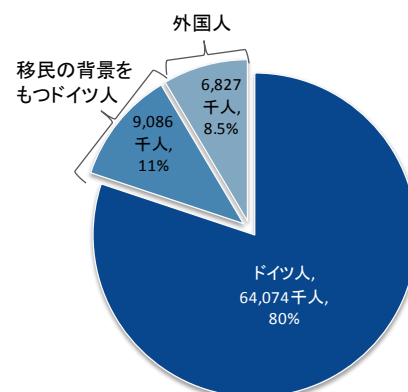
外国人材の多さは注目すべきドイツの特徴

外国人材の多さはドイツの特徴の一つであり、全人口に占める外国人材の割合は約 9%(国籍ベース)と他の主要国と比べても際立っている(【図表 31】)。また、受入れの歴史が古いことからドイツ国籍を持つ 2 世、3 世も多く、他国にルーツを持つドイツ人を合わせると総人口の約 2 割となる(【図表 32】)。こうした外国人材の流出入は時期によって増減がみられるも、総じて流入超の傾向が強く、ドイツの国内人口が減少し始めた 1970 年代以降は外国人材の流入が総人口の縮小に歯止めをかけてきたことは前述の通りである。このように外国人材の受入れはドイツの分析において注目すべき要素であり、中でも国内人口減少下におけるドイツの労働力の維持・拡大を分析する上では欠かすことのできない視点であると言える。

【図表31】 主要国の在留外国人割合推移(国籍ベース) 【図表32】 ドイツの全人口に占める外国人の割合(2013 年)



(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構 HP より
みずほ銀行産業調査部作成



(出所) ドイツ連邦統計局 HP よりみずほ銀行産業調査部作成

(1) 戦後の外国人材受入れの失敗と移民法制定

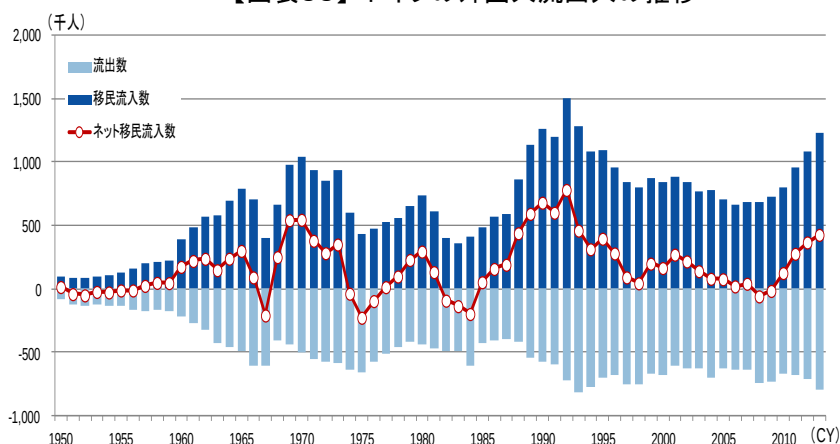
戦後復興の為に外国人材の受入れを開始

ドイツの外国人材受入れの歴史は戦後復興期の 1950 年代まで遡る。この時期ドイツでは戦争による働き手の急減と戦後復興に伴う経済の拡大から深刻な労働力不足に陥り、その対応策として近隣諸国との二国間協定に基づく外国人材の受入れを開始、1955 年のイタリアから始まり、旧西ドイツでは 8 カ国、旧東ドイツでは 6 カ国と協定を締結するに至った。中でも急拡大したのは西ドイツにおけるトルコからの受入れ(1961 年)であり、現在でもドイツの外国人材の約 2 割をトルコ人が占めている。旧西ドイツが人材の大量流入が見込まれるトルコへの門戸開放に踏み切ったのは、この時期東西分断によりそれまで旧東ドイツから流入していた労働力を確保できなくなったことも一因であった。この時期に受入れられた外国人材は「ガストアルバイター(客人労働者)」と称され、一定期間の労働を終えた後は母国に帰還することを前提としていた。

景気低迷から受入れを停止するも、実態的に流入が拡大

1970 年代に入ると石油ショックを契機にドイツ経済は停滞局面を迎え、労働力が供給過剰に転じた。斯かる状況を踏まえ 1973 年に新規の外国人材受入れを停止、金銭的な支援策も講じつつ帰国を促すも、母国に働き口が無い外国人材の多くは引き続きドイツに留まった上、家族を呼び寄せるケースも多く、その後も外国人材は増加し続けた。また 1990 年代前後には難民やドイツにルーツを持つ外国人(帰還移住者)の受入れもあり、流入が一層加速している(【図表 33、34】)。

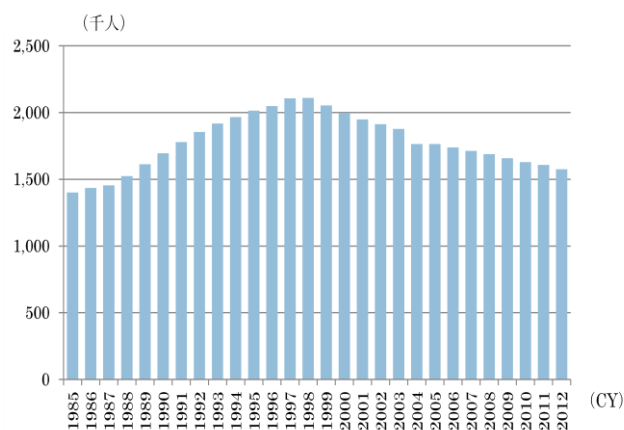
【図表33】ドイツの外国人流入の推移



(出所)ドイツ連邦統計局 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 1990 年以前は旧西ドイツのみ

【図表34】ドイツにおけるトルコ国籍者の推移



(出所)OECDstat 等よりみずほ銀行産業調査部作成

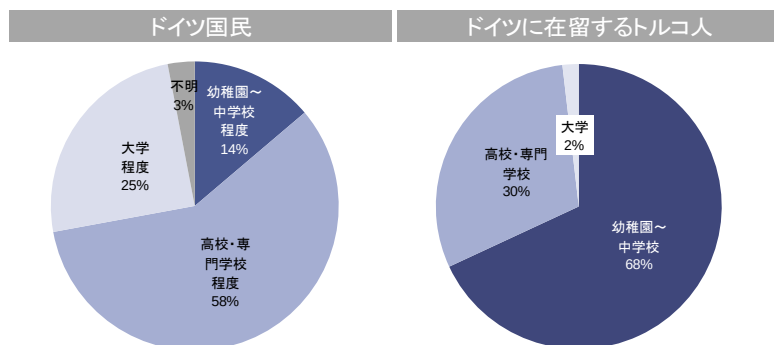
外国人材への不満の高まり

このようにドイツでは一時的な労働力として受入れた外国人材が意に反して定住化した結果、国内労働需要を上回る状態が続いた。また、単純労働を目的に入国した外国人材の多くはドイツ人と比べて教育水準が低く、ドイツ語を話せないために就学・就労できない人材も多かった(【図表 35】)。こうした教育格差は次世代にも引き継がれ、次第に外国人街を形成する等して社会から孤立していく結果となった。このように労働需要を上回る外国人材が存在していたこと、更にその中の一部はドイツ語を話せない為に職に就けなかったことから、外国人材の失業率は高い水準で推移した(【図表 36】)。結果として社会保障等による財政負担や社会不安が増大し、ドイツ社会では外国人材受入れに対するネガティブな感情が高まることとなった。

制度無き外国人材の受入れが後の財政負担、社会不安を引き起こした

戦後復興期以降、ドイツの外国人材受入れの失敗は、実際には定住化を避けられなかった外国人材を一時的な受入れとみなし、その建前と実態との乖離を長く放置し続けてきたことに起因している。その為、本来なされるべきであった制度整備、中でも受入れるべき人材の規定や次世代も含めて長くドイツで生活、就労するためにドイツ社会への統合を促す仕組みが導入されなかったことが、後の財政負担、社会不安に繋がったと考えられる。

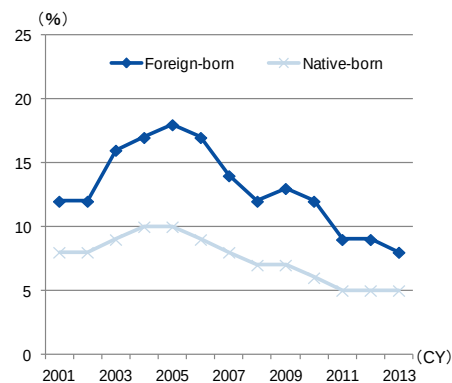
【図表35】ドイツ人における外国人材の教育水準



(出所)OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成

(注) 2000 年センサス

【図表36】国内外人材の失業率の推移

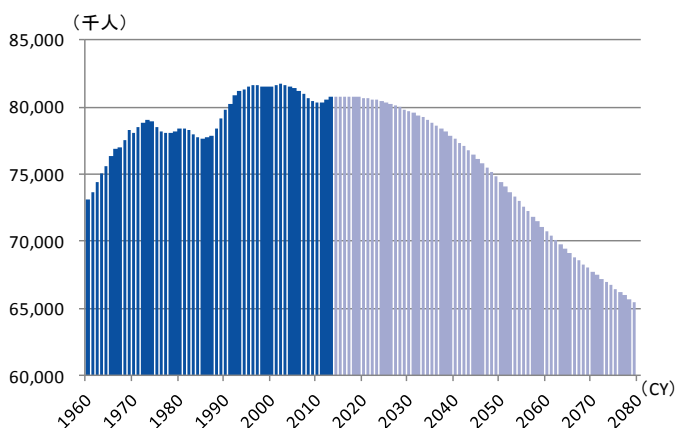


(出所)OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成

移民法の制定の
背景

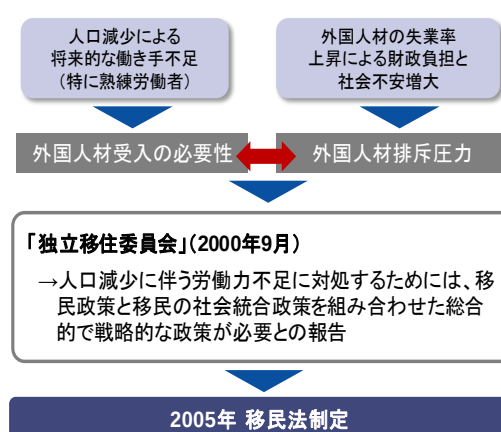
このように戦後復興期以降の外国人材受入れはドイツ社会にマイナス影響を及ぼしたが、一方で長きに渡る低出生率から人口は 2000 年代前半にはピークアウトする中、この頃のドイツでは将来的な労働力の確保が喫緊の課題として意識されるようになった。特に問題視されたのは技能工等の熟練労働者の不足であり、この穴埋めとして外国人材を活用していくことが避けられないとの認識が強まっていった(【図表 37】)。外国人材受入れに対するネガティブな感情と将来の人材不足を見据えた外国人材活用の必要性といった相反する意見が存在する中、今後いかに外国人材の受入れを行っていくべきかを議論する場として、2000 年に「独立移住委員会(ジュスムート委員会)」が設置されることとなった。同委員会にて包括的な外国人材受入れの在り方が検討され、人口減少に伴う労働力不足に対処するためには、移民政策と移民の社会統合を組み合わせた総合的で戦略的な政策が必要との報告が提出された(【図表 38】)。

【図表37】ドイツの長期人口推計



(出所)ドイツ連邦統計庁、欧州委員会よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表38】ドイツの外国人材を巡る議論



(出所)みずほ銀行産業調査部作成

移民法の概要

この委員会報告を踏まえて 2005 年に制定されたのが今日のドイツの外国人材受入れを規定する「移民法」である。移民法はドイツに滞在できる人材、就労できる人材を規定するとともに、その手続きについて定めた法律であるが、着目すべき点は①外国人材の選択的な受入にかかる制度が整備されたこと②長期滞在する外国人材への社会統合政策に関する内容が盛り込まれたことである(【図表 39】)。

着眼点①一定以上の職業資格・能力を条件とする受入れ

1 点目について、ドイツでは外国人材受入れの基本方針として一定の職業資格・能力を有する熟練労働者に限った受入れを行うこととしており、一部の季節労働者やオペア¹⁴を除き低熟練労働者の受入れを原則禁止している。一方、ドイツの産業、経済への貢献が高いと考えられる高度人材として、特別な専門知識を有する人材や卓越した地位にある教育者、科学者には入国時点から定住資格を付与することで積極的な誘致を図っている。

また、熟練分野(外国語教育、IT分野、料理人、管理職、専門職等)での就労が見込まれる人材として大学卒業資格保有者、専門技術保有者の受入れも行っているが、こうした人材を受入れる際は国内就労者の就労機会を奪うことのないよう労働市場テストの実施が義務付けられている。

¹⁴ 海外にホームステイし、家庭内保育を行うことでホストファミリーから報酬を得つつ、現地学校等に通う海外留学プログラム

労働市場テストは企業が外国人材を雇用する際に同じ業務内容、労働条件での就労を希望する国内人材がいないことを証明するよう義務付けるものであり、具体的には国内人材向けに一定期間就労募集を行った上で該当者がいなかったことを連邦雇用エージェンシーに届け出る必要がある。連邦雇用エージェンシーでは労働市場テストが実施されたことを確認した上で、当該外国人材の就労を目的とする入国を許可することとなる。尚、国内人材の就労機会を奪う恐れが無い学術・研究開発、外国企業派遣者、プロスポーツ選手、モデル等特別な職業については労働市場テストの実施は不要となっている。

このようにドイツでは受入れる人材を一定以上の知識・技能を持つ外国人材に限ることで、景気低迷時に多数の外国人材が失業し、大きな財政負担や社会不安を引き起こすリスクをミニマイズするとともに、労働市場テストを導入して国内人材で賄いきれない業務に限って受入れることで、国内人材の就労機会を奪うことなく労働需要に応じて必要な人材を受入れることができる制度がとられている。

着眼点②社会統合策の導入による定住者のサポート

2 点目について移民法では長期に滞在する外国人材に対する社会統合策が規定されている。これは戦後復興期以降受入れてきた外国人材の多くがドイツ社会に馴染めず失業し、深刻な社会問題を引き起こした教訓を踏まえ、長期に滞在する外国人材がドイツ社会で生活する能力を身につけることを国として支援するものである。具体的にはドイツ語が話せない外国人材を対象にドイツ語やドイツ文化・法律の教育を行うプログラム(統合コース)を用意し、その受講が義務付けられることとなった(【図表 40】)。

この社会統合策の導入はドイツの外国人材受入れにとって大きな転換点である。前述の通り、戦後復興期から移民法の制定に至るまでドイツでは外国人材を一時的な労働力とみなし、いずれは帰国する人材として位置づけてきたために、従来の制度には外国人材が定住することを前提とした制度が盛り込まれてこなかったという経緯がある。従って、移民法において社会統合策が導入されたことは、ドイツが定住化を含めた今後の外国人材の受入れに対しようやく正面から向き合ったということを意味している。このように過去の失敗を踏まえてリスクを極小化しつつ必要な人材を受け入れていく体制を整えたことは、ドイツ移民法制定の評価すべきポイントであると言える。

【図表39】 移民法の特徴

技能レベルに応じた外国人就業者の受入れ		定住希望者の社会統合
高技能労働者	高度人材の積極誘致 入国時点で無期限の定住資格を付与	戦後復興のため受入れた外国人材の多くがドイツ語を話せない為に社会から疎外され、失業者増加に繋がった教訓から言語教育を義務付け 【対象者】 ①殆ど又は全くドイツ語を話せない場合 ②失業給付の受給者のうち、統合コースへの参加が義務付けられている場合 ⇒EU域内から移住している外国人材は希望者のみ受講 定住する外国人材の社会統合
熟練労働者	労働需給を踏まえた受入れ 国内で就業できる人材がいないこと(労働市場テスト実施)を条件として受入れ 期限を定めて厳格に管理した上で一部職業のみ例外的に認める	
非熟練労働者	原則受入れ停止 留学生は卒業後1年間求職期間として滞在を許可	
		EU域内の自由移動 EU市民にはドイツ人と同様に自由な滞在・就労が認められる

(出所) みずほ銀行産業調査部作成

【図表40】 社会統合政策の概要

実施機関	連邦難民・移民庁
政策内容	以下プログラムの実施 ①ドイツ語コース(600時間) ②オリエンテーション・コース(60時間) 法秩序・歴史・文化を学ぶ →修了時にテストを実施 ①ドイツ語検定試験(ZD) ②独自の修了テスト
対象者	・ドイツ語を話せない新規入国者 ・過去の入国者も受講の権利あり ・EU域内移民は受講義務なし
財政負担	2005以降 10億ユーロ以上を捻出 2012年 2億2,400万ユーロ(予算計上額) 1人当たり財政負担:約1,300ユーロ
実績	受講者数78万人超(2005年以降累計)

(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構
HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

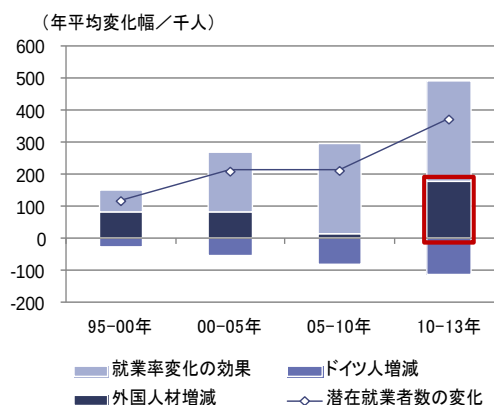
(2) EU 域内自由移動を通じた外国人材受入れの経済効果

ここまでドイツの外国人材受入れの経緯と制度を見てきたが、ここからはドイツにおける外国人材受入れの経済効果について触れたい。

足許の労働力の
拡大は外国人材
が支えている

本章冒頭にて触れた通りシュレーダー政権(1998～2005年)以降、ドイツの労働市場は大きく改善した。【図表 41】はドイツの潜在就業者数の推移を就業率引き上げ効果、外国人就業者の増減、自然人口増減の3要素に分解して試算し、内訳を示したものであるが、1990年代後半より上記改革による雇用のミスマッチの解消とそれに伴う失業率低下から潜在就業者数が引き上げられていることが見て取れる。一方、足許2010年以降の推移に目を向けると、外国人就業者が急速に拡大しつつある。ドイツ経済が回復する過程において、労働需給が逼迫した結果、次第に外国人材への依存が強まっていると言えよう。従って近年のドイツの経済成長における外国人就業者の増加の背景と効果を検証する上では2000年代後半に着目する必要がある。

【図表 41】ドイツにおける潜在就業者数推移の内訳



(出所)ドイツ連邦統計局 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

(注)潜在就業者数とその内訳はみずほ銀行産業調査部推計値

近年増加している
のはEU中東欧
諸国からの受入
れ

2009年～2012年の国籍別の外国人材増減をみると、この間増加した約52万人のうちポーランド、ルーマニア、ブルガリア、ハンガリーといったEU中東欧の4カ国で約34万人、66%を占めており、足許の外国人材の急拡大はEU域内からの流入によるものであると言える(【図表 42】)。尚、移民法に規定されるドイツの外国人材受入れ制度について前述したが、EU市民に対しては移民法が適用されず、ドイツ人と同様にドイツ国内に滞在、就労する権利が認められている¹⁵。また、景気が低迷しているギリシャ、スペイン、イタリアといった南欧諸国からの受入れも拡大する傾向にある。

このように足許ドイツで増加している外国人材の多くはEU域内の自由移動を利用して入国しており、移民法にて定めた受入要件や社会統合策が適用されない人材である。

¹⁵ 中東欧諸国は2004年に8カ国、2007年に2カ国がEUに加盟。ドイツは中東欧からの急激な人材流入による労働市場への深刻な影響を防ぐべく、7年間の受入経過措置を実施し、2004年加盟国の経過措置は2011年に終了している(【図表 43】)。

【図表42】 国籍別外国人材在留者数(単位:千人)

	2009	2012	増減
Poland	399	532	133
Romania	105	205	100
Bulgaria	62	119	57
Hungary	61	107	46
Greece	278	298	20
Spain	104	120	16
Russian Federation	189	202	13
Italy	517	529	12
Portugal	113	121	8
United States	98	105	7
France	107	114	7
Iran	52	57	5
Netherlands	135	139	4
United Kingdom	96	100	4
Austria	175	176	1
Ukraine	126	123	-3
Former Yugoslavia	831	771	-60
Turkey	1,658	1,576	-82
Other	1,588	1,817	229
Total	6,695	7,214	519

(出所) OECDstat よりみずほ銀行産業調査部作成

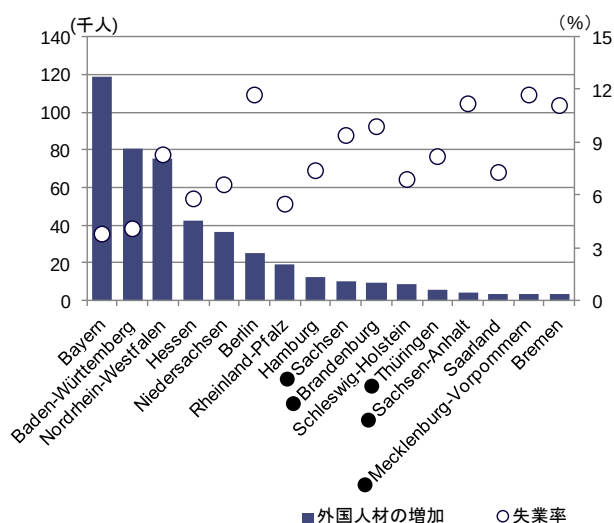
【図表43】 中東欧諸国の EU 加盟

対象国	EU加盟	経過措置
チェコ、エストニア、 ラトビア、リトアニア、 ハンガリー、ポーランド、 スロヴェニア、スロヴァキア	2004年	～2011年
ブルガリア、ルーマニア	2007年	～2014年
クロアチア	2013年	(最長) ～2020年

(出所) European Commission HP よりみずほ銀行産業調査部作成

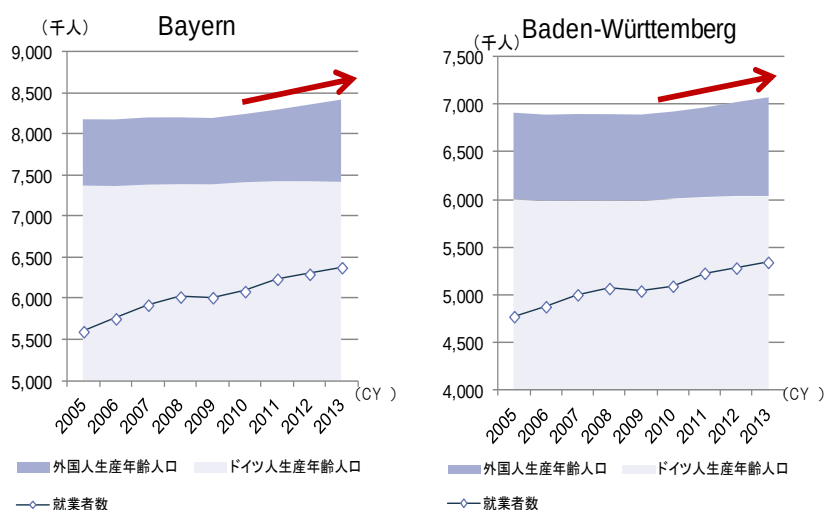
州別にみると失
業率と外国人材
受入れに相関関
係あり

州別にみると、傾向として失業率の低い州ほど外国人材の流入が進んでいる(【図表44】)。ドイツの GDP に占める州別の割合(2013年)はノルトライン＝ヴェストファーレン州が22%、バイエルン州18%、バーデン＝ヴュルテンベルク州15%と上位3州で55%を占めており、こうした経済活動の中心となる地域で多数の外国人材が受入れられている。中でも多数流入しているバイエルン州、バーデン＝ヴュルテンベルク州では生産年齢人口が横ばいで推移する中、失業率は4%程度まで改善しており、既に相応に労働需給は逼迫しつつあるとみられる。こうした労働力の限界を引き上げているのが外国人材の流入であり、今日のドイツの経済成長を維持する上で重要な存在となっていることが窺える(【図表45】)。

【図表44】 外国人就業者数の伸び
(2010-2013年)と失業率

(出所) ドイツ連邦統計局 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成
(注) ●は旧東ドイツの州

【図表45】 生産年齢人口・就業者数の推移



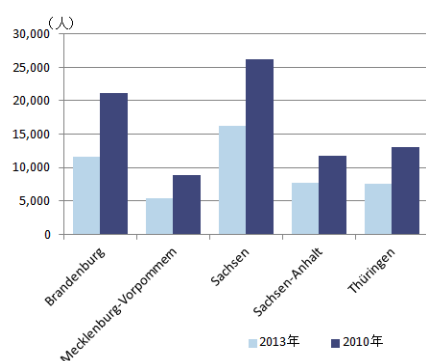
(出所) OECDstat 等よりみずほ銀行産業調査部作成

失業率の高い旧東ドイツ地域にも一定程度流入

一方、失業率の高い旧東ドイツの5州においても外国人材流入が加速する傾向がみられる。これらの州はもともと外国人材の流入が限定的であり、各州の人口に占める割合は1～2%程度と相対的に低い水準であるが、2010年～2013年の3年間で多い州では外国人就業者が2倍近くまで拡大している（【図表46】）。旧東ドイツの州は過去との比較でみれば足許の失業率は改善しているものの、依然10%前後の高い水準となっており、国内人材による労働力拡大余地が残されている（【図表47】）。但し前述した通り、近年EU域内の自由移動を活用した流入が加速する中、移民法の規定が適用されない人材が増加しており、移民法で義務付けられている労働市場テストを通じた労働需要の確認がなされないことが国内人材の就業機会を阻害している可能性がある。

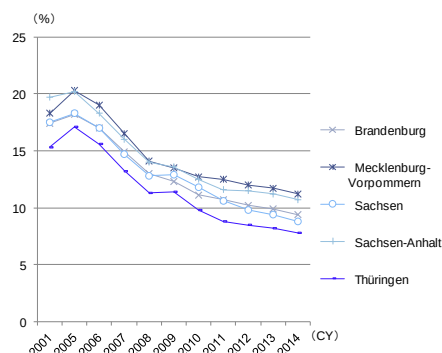
また、足許EU域内の自由移動の拡大に伴って最も問題視されているのは、職が得られない外国人材の流入による社会保障負担の増大である。外国人材による失業手当の受給は「社会保障ツーリズム」と呼ばれ国内で強く非難されており、英国でも同様の課題に直面している。

【図表46】旧東ドイツ地域における外国人就業者数の伸び



(出所)ドイツ連邦統計局 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表47】旧東ドイツ地域における失業率の推移



(出所)ドイツ連邦統計局 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

労働集約型産業を中心に外国人材の活用が進む

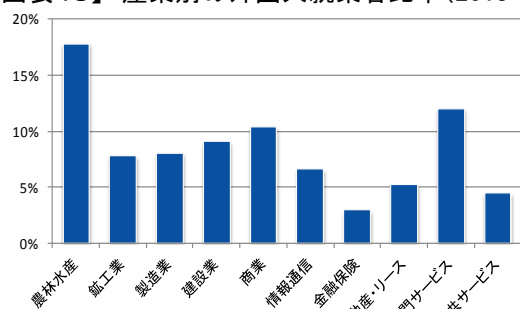
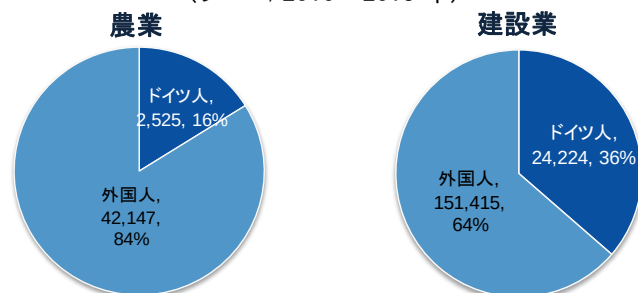
次に、外国人材の産業別の就業状況についてみてみたい。産業別にみるとストックベースでは農林漁業、商業、専門サービス業での外国人材の就業が目立つ（【図表48】）。一方、足許の動きに注目すると、特に農業、建設業といった労働集約型産業での外国人材活用が急拡大している。2010年～2013年の就業者数の増加に占める外国人材の割合は農業で約80%、建設業で約60%と従来の当該産業の外国人材比率に比べても極めて高い水準であり（【図表49】）、これらの産業においては外国人材が労働投入を下支えしていることが分かる。

農業、建設業の下支えとして機能しており、ドイツの経済成長に不可欠な存在

これらの労働集約型産業はドイツ経済を支える重要な産業である。例えば農業はドイツにとって輸出産業であるが、豚肉や乳製品を中心に年間800億USD超、アメリカ、オランダに次ぐ世界第三位の輸出額を誇っており、輸出額は年々増加している（【図表50、51】）。一方建設業では、建設投資がリーマンショックを底に回復する中、急速に人手不足感が強まっており、この人手不足解消に外国人材が貢献していると見られる（【図表52】）。建設業があらゆる社会や産業の基盤を下支えするものであることに鑑みれば、こうした外国人材受入れの恩恵は全産業に波及していると考えられよう。

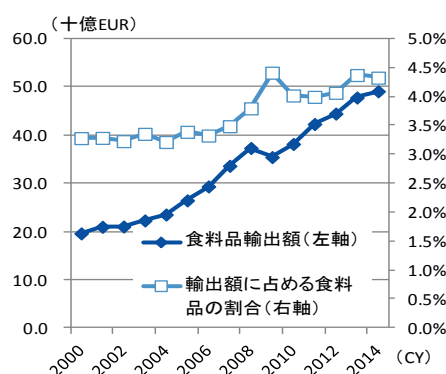
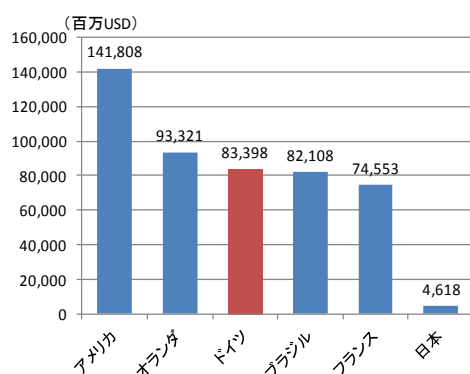
このように、ドイツでは労働集約型産業の人手不足を外国人材で補うことによって、重要な産業、並びに産業基盤を維持しており、外国人材に強く依存していると言える。近年急速に依存が強まった要因としてはドイツ経済の好調さによって労働需給が逼迫しつつあるためと考えられよう。ドイツ国内人口は引き続き減少していく見通しであることに鑑みれば、今後も構造的に労働需要は逼迫しやすく、労働集約型産業はますます外国人材への依存を強めていく方向性であると言える。

【図表48】 産業別の外国人就業者比率(2013 年)

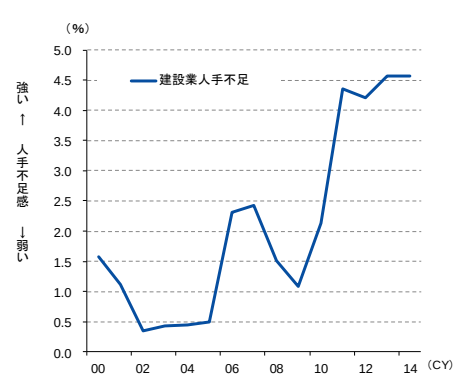
【図表49】 農業・建設業における就業者増加要因の内訳
(フロー/2010~2013 年)

(出所)【図表 48、49】とも、ドイツ連邦統計局 HP 等よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表50】 農産物輸出国ランキング(2013 年) 【図表51】 食料品・動物輸輸出額推移



【図表52】 建設業の人手不足感



(出所) FAOHP よりみずほ銀行産業調査部作成

(出所) ドイツ連邦統計局 HP よりみずほ銀行産業調査部作成

(出所) ドイツ連邦統計局 HP よりみずほ銀行産業調査部作成

低賃金労働として定着、産業の高度化が阻害される可能性も

外国人材はドイツの労働集約型産業の人材確保を補う上で欠かすことのできない存在ではあるが、過度の依存はリスクを伴う。そもそも労働集約型産業の人材不足は賃金が求職者の求める水準に達していないことが原因であり、本来は生産性改善を通じた賃金の上昇や産業の新陳代謝が起こることが望ましい。しかしながら低賃金で業務を請け負う外国人材が流入することで、生産性改善のインセンティブが損なわれるとすれば、経済全体としても生産性や潜在成長率にネガティブな影響を与え得る。

EU 域内の自由移動を活用して高度人材も流入

ここまで外国人材の人数に着目して分析してきたが、人材の質に着目すると、EU 域内の自由移動が広がる中で、一定以上の教育水準、知識、技術を有する高度人材が多数流入しているとみられる(【図表 53】)。

移民法制定の背景でも触れた通り、ドイツでは 2000 年代前半には将来的な人材不足、中でも熟練工の不足によるドイツ経済の影響が取りざたされており、早くから日本以上に強い関心が寄せられてきた。ドイツ商工会議所の試算によると、足許、並びに将来の熟練労働者の不足が経済に与える影響として、

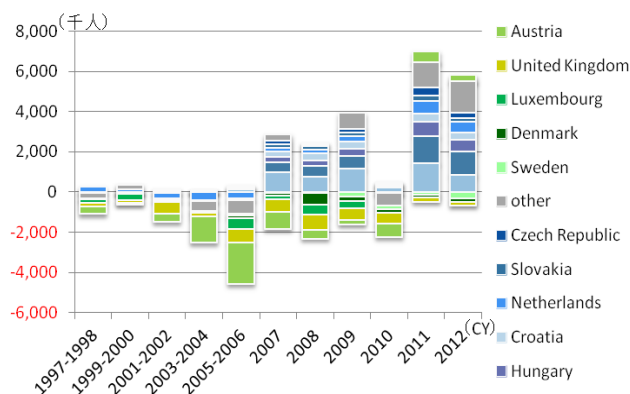
2011年時点では約40万人の人材不足によりドイツのGDPが約1%押し下げられており、2025年には約500万人もの熟練労働者の不足が生じるといふ。こうした問題意識から、外国人材の受入れを通じた熟練労働者の獲得とそれに伴う経済基盤の維持に期待がかけられてきた。

高度人材の受入れに積極姿勢

かかる中、移民法が適用されるEU域外の外国人材に対しては、受入可能年収要件の緩和や、ドイツ国内で求職活動をする留学生の滞在可能期間の延長等、高度人材の誘致策が積極的に実施されている。また、外国人材が専門知識、技能を活かせるよう、国外職業資格認定改正法を施行し、外国で取得した資格とドイツ国内資格との同等性を3ヶ月以内で認定することで、当該資格取得が必要とされる分野で早期に就業できるよう法整備を行っている。

こうした取組みに加えて、ドイツ経済の持ち直しや中東欧諸国のEU加盟の影響が相まって、高度人材の流入が進んでおり、EU域内からの有資格人材のドイツへの流入も2000年代後半以降急進している。独ケルン経済研究所は2009年以降の新規受入れ外国人材について、平均すると約3割が大学卒業以上の教育水準を有する人材であるとしている(【図表54】)。同研究所では高度人材受入れに伴う経済効果として、1999年～2009年の10年間で受入れた数理工学系人材約88,000人、医学分野の大学修了者約22,000人について、同分野における一人当たり平均付加価値額を基に試算している。その経済効果は年間130億ユーロにも上るとされ、他分野における活用も踏まえば更に大きい経済効果がもたらされていると報告している。

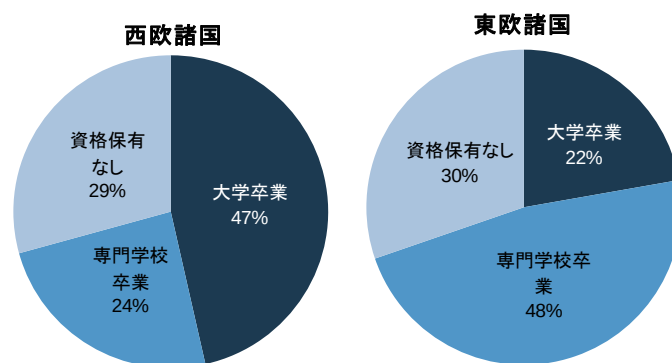
【図表53】 EU域内からの有資格人材の流出入数



(出所) European Commission HP よりみずほ銀行産業調査部作成

一方で域内移動が活性化
中、流出リスクも

【図表54】 新規在留者の教育水準(2009年/25～65歳)



(出所) ケルン経済研究所よりみずほ銀行産業調査部作成

高度人材の受入れは自国経済にもたらす利益が大きく、社会的、財政的不利益が小さいため、ドイツのみならず各国とも積極的に誘致を行っており、獲得競争は激化している。こうした中、ドイツではEU域内の自由移動を中心に相応の高度人材を獲得し、大きな経済効果を得ていると言えよう。

但しドイツ経済が低迷していた1990年代後半から2000年代前半にかけて、ドイツの高度人材は流出超で推移していたことから分かるように、EU域内では滞在・就労の制限が無いいため人材の流動性が高く、絶えず競合他国との熾烈な人材獲得競争に晒されることとなる。

ドイツにおける外国人材活用のまとめ

以上述べてきた外国人材受入れを通じた足許のドイツの経済成長について総括すると、ドイツでは国内人口が伸び悩む中で外国人材の流入が労働力不足を補完しており、特にバイエルン州やバーデン＝ヴュルテンベルク州とい

ったドイツ経済を牽引する地域では、既に追加的な労働力を外国人材に依存している構図がみられる。産業別には労働集約型産業での活用が急速に進んでおり、世界 3 位の輸出産業である農業、産業基盤を支える建設業では外国人就業者の伸びが国内就業者の伸びを上回る等、欠かすことのできない産業の下支えとなっている。また、近年新規に受入れた外国人材の約 3 割は大学卒業以上の教育水準であると見られており、人口減少に伴って不足している理系技術者や医師を中心とする高度人材の受入れにより高い経済効果をもたらしていることは疑いない。

一方、EU 域内移動の拡大のリスクとして、EU 市民は自由に移動・就労ができるため国内人材を優先的に就労させることができず、国内人材の職を奪う可能性が考えられる。また、労働集約型産業において低賃金の外国人材への依存が高まると、生産性向上のインセンティブが低下し、産業の高度化が阻害されるリスクもある。

このように EU 域内の自由移動は中東欧諸国との賃金差等の要因からドイツへの外国人材流入を加速させ、大きな経済効果を享受させているが、一方で移民法に規定された労働市場テストを含む各種の受入れ要件の規定が適用されないために、潜在的なリスクを孕んでいる状況にあると言える。

(3)ドイツにおける外国人材活用の効果と日本へのインプリケーション

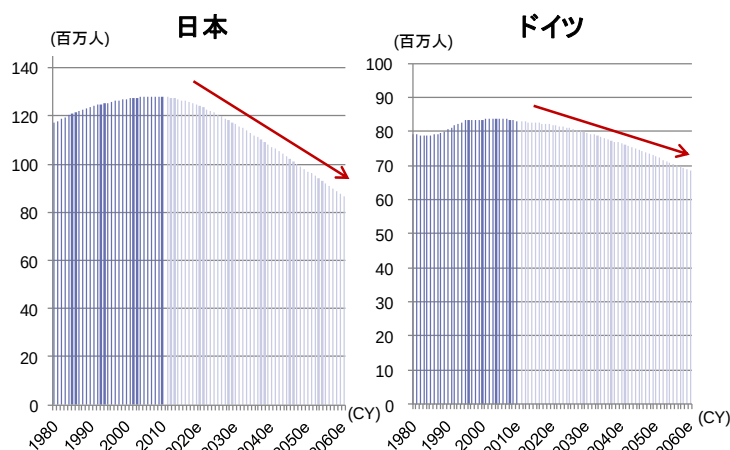
日本において外国人材による労働力補完は避けられない課題

ここまでドイツが人口減少への危機感の高まりを契機として移民法を制定し、外国人材受入れの素地を築いた経緯と、2009 年以降実態的には移民法が適用されない EU 域内移動が拡大したことに触れ、その経済効果とリスクについて論じてきた。一方、今後ドイツ以上のペースで人口減少が進む日本においても(【図表 55】)、労働力不足は深刻な問題となっており、安倍政権の成長戦略の中でも人材力強化に向けた様々な取組みが掲げられている。

では日本経済の維持、拡大にはどの程度の労働力を確保する必要があるか。前提として日本の就業者数は今後人口減少に伴って自然体で毎年 47 万人ずつ減っていく見通しである。成長会計の考え方に基づいて、GDP 成長率を労働投入量、資本投入量、全要素生産性に分解して考えた場合、各要素とも足許並みで推移したと仮定すると、2020 年までの実質 GDP 成長率は平均 0.19%/年と略横ばいに留まる(【図表 56】)。これに対し、現在安倍政権が掲げる経済目標、「10 年間の実質 GDP 成長率平均 2%」を達成しようとする場合、労働投入量(就業人口)の拡大のみで賄うケースでは 165 万人/年、全要素生産性の上昇が 1.00%/年まで拡大したと仮定するケース¹⁶でも 145 万人/年の追加的な労働力を確保していく必要がある。無論、人材に関わる問題は経済的側面のみから語りうるものではないが、経済の持続的拡大にとっては、年間 100 万人以上不足する労働力を確保していかなければならず、前節までで記載した通り女性、高齢者の活躍を広める取組みは欠かせず、加えて外国人材をいかに受入れ活用していくかは避けることのできない課題である。

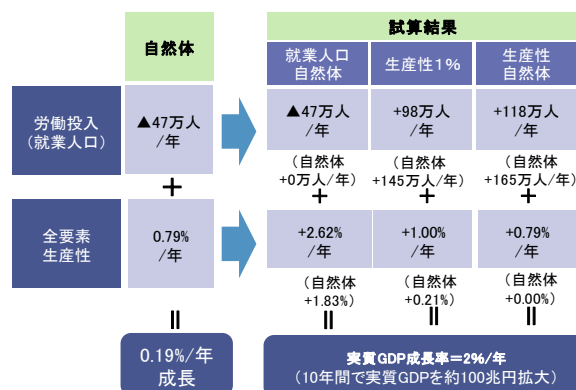
¹⁶ 1990 年以降の日本の全要素生産性(5 年平均)はピーク時(2000 年～2005 年)でも約 1%に留まる

【図表55】 日独長期人口推移見通し



(出所) 国立人口問題研究所 HP、国連 HP よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表56】 実質 GDP 成長率 2%を達成する水準(弊行試算)



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

日本では高度人材に限り就労目的の滞在を許可

足許日本の外国人材受入れに変化が生じつつある

日本の外国人材受入れは「高度人材積極誘致、非高度人材は原則受入れず」を基本方針としており、制度上就労を目的とする滞在は専門的・技術的分野¹⁷に限って認められてきた。

一方、足許こうした受入れの在り方が変容しつつある。その象徴として技能実習制度の拡大や在留資格における「介護」の追加が挙げられよう。

技能実習制度は新興国からの人材を受け入れ、職業教育を提供することを目的とするものであるが、実態的には安価な労働力確保に転用されているとの指摘がなされており、非高度人材の受入れ窓口として機能している側面がある。この技能実習制度について、足許拡大に向けた動きが加速しており、具体的には東京五輪を控え人材不足が見込まれる建設分野等の実習生の受入期間が拡大され、他分野についても「介護」の対象職種追加を含む制度拡大が決定、又は検討されている状況である。このように技能実習を通じて実態的には労働集約型産業を中心とした人手不足の解消を図る動きがみられる。また、在留資格として「介護」を専門的・技術的分野の一つとして新たに追加することが閣議決定しており、導入後は日本の介護福祉士資格を有する外国人材の滞在・就労が認められることとなる。専門的・技術的分野の在留資格はこれまで国内人材が担うことのできない高度、又は専門的な分野を対象としてきたが、「介護」はこうした従来の整理とは異なり、国内の人材不足を補うために創設されたものである。

上記のように介護分野において外国人材活用の動きは加速しているが、受入拡大にあたっては①「介護」のイメージの低下、②サービスの質の低下をいかに防ぐかに焦点をあてて議論が重ねられてきた。その為、国内人材同様の賃金水準を維持することに加え、業務に必要となる能力、中でも一定程度日本語を話せる人材に限定して受入れられるようにするといった制度上の配慮がなされる見通しである。こうした点は、今後他の業種において外国人材受入れを拡大していく上でも重要であろう。

このように、安倍政権の成長戦略に盛り込まれた人材力強化の一環として、足許外国人材への門戸は少しずつ開かれつつある。これらの取組みは前述の

¹⁷ 高度な専門的な職業(教授、弁護士、会計士、医師、研究者等)、大卒ホワイトカラー・技術者(エンジニア、企業内転勤等)、外国人特有又は特殊な能力等を活かした職業(語学教師、通訳・翻訳、外国料理人等)等

通り深刻な労働力不足を目前に控えた日本にとって不可欠なものであり、各種施策が着実に進められていることは評価できるだろう。但し、これらの動きが進む中でも外国人材受入れにかかる基本方針「高度人材は積極誘致、非高度人材は原則受入れず」は維持されたままであり、結果として既存の制度を抜本的に変えることなく、必要最低限の制度だけを修正して対応している状況は続いている。

名目と実態の乖離があるべき制度を遠ざける

このような外国人材受入れにかかる基本方針と実態の乖離は移民法制定前にドイツでみられた状況に似ている。ドイツでは、外国人材は原則一時的な労働者として受け入れているとの名目が堅持されたために本来あるべき制度設計がなされず、財政負担や社会不安を引き起こす結果を招いた。日本においても実態と乖離した基本方針を掲げたまま局所的に受入れを拡大していくことは後の社会問題に繋がる可能性があるのではないだろうか。

外国人材受入れを拡大していく上であるべき制度についてドイツの事例を基に考察すると、3つのポイントが挙げられる。

労働需給の反映、産業の持続的発展を可能とする受入制度を

第一に労働需給を踏まえた受入れとする必要がある。先に述べた通りドイツではEU域内の規制なき移動、就労が国内人材の就労機会を奪っている可能性がある。一方、日本ではこれまで就労を目的とする外国人材は国内人材では代替できない高度・専門的な知識、技能を有する人材に限って受入れており、こうした懸念が生じる可能性は低かったが、「介護」の在留資格への追加に象徴されるように今後国内人材の不足を補うための受入れを拡大していく上では、労働需給に応じて受入れられる仕組みを取り入れることが不可欠である。ドイツの移民法にも盛り込まれている労働市場テストや米国等で導入される割当制度(職業、業務に応じ年間の在留資格発行上限を国が規定する制度)等の活用を検討すべきであろう。

第二に、低賃金労働の固定化を防ぐ必要がある。ドイツの事例からもみられるように、外国人材への門戸を拡大した場合、最も大きな影響を受けるのは労働集約型産業である。日本においても既に農業、建設業、飲食業等の人材不足が顕在化しており、こうした産業分野での外国人材活用ニーズは強いものと推察される。外国人材の流入が低賃金労働を前提とした生産性の低い産業を温存させることのないよう、前述の割当制等を通じた受入総数の管理や賃金水準の把握、規定が必要となろう。現状、日本では技能実習制度を転用した外国人材の受入れが拡大しているが、同制度では受入機関毎に従業員数に応じた実習生の受入上限はあるものの、総数管理する仕組みはない。また、改善に向けた動きはあるものの、賃金不払い等を含む劣悪な労働環境が問題視されるほか、実習生の一部が失踪し不法就労するなど、管理できない低賃金労働者を生み出すケースも見受けられる。こうした状況を踏まえれば、労働力不足の解消に向けた外国人材の活用を拡大する上では、既存の制度ではなく目的に照らした新たな制度を導入することが望ましいと言えよう。

外国人材の定着にいかに向き合うか

第三に中長期的には一部の外国人材の定住化を視野に入れておくことが重要である。前述の通りドイツでは一時的労働者として受入れた外国人材が結果的に定住化し、こうした外国人材のドイツ社会への統合が十分にされなかったことが大きな社会問題を産んだ。日本においても今後外国人材の受入れを拡大していく場合には日本に定住し、次世代も含めて生活していく外国人材が増加することを視野に入れた制度設計が必要となる。特に、ドイツと同

様にマイナー言語が公用語である日本においては、日本語は欠かすことのできない能力である。ドイツに倣って一定程度の国の財政負担を許容しつつ社会統合策を実施していくことも検討すべきであるし、一方で受入れの条件として日本語能力を基準とすることも検討しうる。まずは、既に海外に 400 万人¹⁸ 存在するとされる日本語人材に焦点を当てて受入れていくことも一案であろう。

以上述べてきたように、日本では今後の労働力不足に対応すべく、外国人材の受入れに真剣に向き合うべき局面を迎えており、現政権下でも前向きに議論、制度変更が行われつつある。しかしながら、受入の基本方針を保ちつつ局所的に開放を進めており、方針と実態の乖離が広がりつつある状況であるともいえる。ドイツの事例から分かるように、こうした乖離を放置することは後の社会問題を引き起こすリスクを秘めており、日本においても早急に基本方針を含めた包括的な外国人材受入れの在り方とそれを実現するための制度の見直しが行われる必要があるだろう。

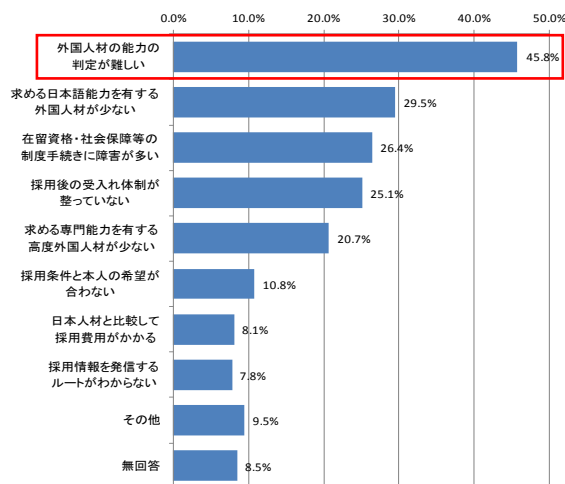
残された課題は世界的に競争が激化している外国人材の獲得

ここまでドイツを事例に日本の外国人材受入れ制度の在り方について述べてきたが、もう一つ重要な観点として日本が外国人材に選ばれる国である必要がある。ドイツにおいても景気低迷が続いていた 2000 年代前半までは有資格人材は流出超で推移しており、周辺に英国をはじめ競合国もある中、必ずしも求める人材を獲得し続けられるとは限らない状況にある。とりわけ高度人材は各国ともに積極的に誘致している中、競争環境はますます激化していくだろう。

こうした背景を踏まえ日本における外国人材の活用状況に目を向けると、能力、専門性の評価を巡って企業と高度人材双方が外国人材活用の難しさを実感している状況にある。【図表 57】は外国人材を採用する際の課題について企業にアンケートをとった結果であるが、半数近い企業が外国人材の能力を判定することの難しさを上げており、最大のボトルネックとなっている。一方、日本企業に就職する際の課題について高度外国人材に対して行ったアンケートによると、そもそもの求人の少なさや年齢制限に関わる項目に次いで「専門性を評価しない」との回答が上位に位置しており（【図表 58】）、こうした外国人材の能力、専門性評価が日本で外国人材を活用していく上での大きな課題の一つであることが分かる。

¹⁸ 国際交流基金「2012 年度日本語教育機関調査」より

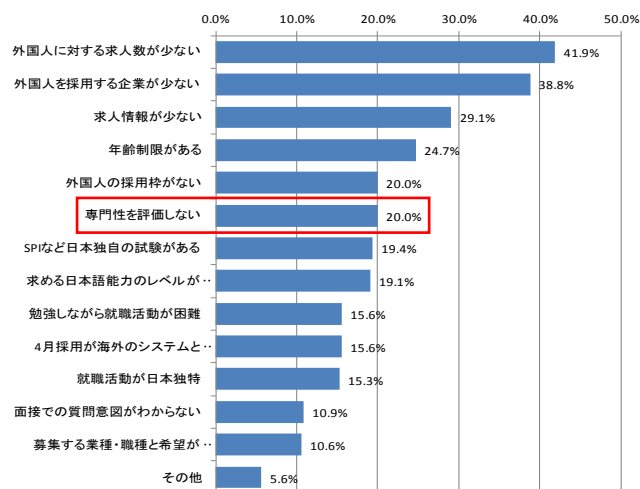
【図表57】 採用活動の課題



(出所)厚生労働省「企業における高度外国人材活用促進事業報告書」よりみずほ銀行産業調査部作成

(注)株式会社富士通総研による委託調査
日本企業(295社)による多重回答

【図表58】 日本の企業に就職する際の障害



(出所)独立行政法人労働政策研究・研修機構「企業における高度外国人材の受入れと活用に関する調査」よりみずほ銀行産業調査部作成

(注)高度外国人材(322名)による多重回答

この点に関し、前述の通りドイツでは EU 域内外で資格の相互認証に取り組む動きが広がっている。自国と他国の職業資格の結びつきが明確化されることにより、外国人材がドイツ国内で活躍できる可能性が高まり、外国人材誘致に繋がることを期待されている。また、同時に従来有資格者として働くことができなかった外国人材が資格を活用した職業に従事できるようになり、高度人材の幅が広がる効果もある。ドイツの国外職業資格認定制度は現行制度開始後の2012年、2013年合計で申請数26,500件、認定数20,710件に留まるも、国内の外国資格保持者約30万人が恩恵を受けるとの試算も出されており、今後の広がりが期待できるだろう。日本においてもこうしたドイツ資格認証制度等を参考にしつつ、外国人材が活躍できる環境整備を進めることで、求める人材を着実に獲得し持続的な経済成長を実現していくことを期待したい。

5. ドイツの労働力を支える人材評価制度の標準化

ドイツでは職業資格を通じた能力の「見える化」が多様な人材の活用に活かされている

これまで述べてきたように、ドイツではシュレーダー改革前後から現在にかけて行われた制度改正や環境変化等を背景に女性、高齢者、外国人材といった多様な人材の労働市場参加が促されてきた。しかしながら、こうした多様な人材の活躍には、近年の変化だけでなく、そもそものドイツの人材活用の在り方が影響している側面もあると考えられる。

第3節で触れたデュアルシステムに代表されるように、ドイツは350種を超える職業能力を資格として認定する資格社会であり、多くの人材が高等教育段階で基礎的な職業能力を身につけ、その職業資格を保有した上で就職している。このような仕組みを通じて人材の能力が一定程度「見える化」されるため、企業は業務内容に応じて必要な職業資格を有する人材を雇用することが可能となっている。

こうした教育と職業のシームレスな繋がりはドイツの特徴の一つであり、教育資格、職業資格、公務・民間における職業ポストのレベルがそれぞれ相関性を持っているなど、教育と職業が一体となって人材を育成する傾向が強い（【図表59】）。このようにドイツでは教育と職業の近接性を通じて、資格を用いた能力評価制度が社会全体で共有されており、年齢、性別、国籍、労働時間を問わず多様な人材を活用できるのはそうした仕組みが根底に存在しているからであると推察される。

【図表59】ドイツの教育・職業訓練対応表

	入学資格	訓練進路	修了試験・取得資格の程度	民間企業と公務分野に対応する職業ポスト	
高等教育	大学入学資格(アビトゥーア) ギムナジウム修了証	大学 専門大学 大学外での訓練 上級公務員準備勤務 デュアルシステム	専攻分野修了試験、上級公務員試験、国家試験 学位授与試験 企業内訓練修了証 上級公務員職試験 専門労働者・職人・補助員試験	高級公務員(準備勤務) 専門技術者(エンジニア等)、上級公務員 専門労働者、中間管理職等 上級公務員、専門労働者等 上級公務員、職人・専門労働者・補助員等	継続職業訓練
	専門大学・専門指定大学入学資格	上級公務員準備勤務 デュアルシステム 専門大学・総合制大学	上級公務員試験 補助員・助手職試験 学位授与試験	上級公務員 補助員・助手職 専門技術者(エンジニア)、上級公務員等	
	専門大学入学資格	専門学校等	テヒニカー試験、中級公務員試験	テヒニカー、中級公務員	
初中等教育	専門労働者資格	中級公務員準備勤務 専門学校	中級公務員試験 テヒニカー試験	中級公務員 テヒニカー	初期職業訓練
	中級資格(実科学校修了証)	特殊職業専門学校 専門上級学校 職業専門学校 公務職業教育 デュアルシステム	助手職等専門試験 専門大学入学資格 一部は 専門指定大学入学資格 中級公務員試験 専門労働者・職員・補助員試験	助手職等 労働者・一般職員・中級公務員 労働者・一般職員・中級公務員 中級公務員 専門労働者・職人・補助員・一般職員	
	基幹学校修了証	職業専門学校 公務職業教育 デュアルシステム 職業学校(夜間)	中級資格(実科学校修了証) 下級公務員職試験 専門労働者・職人・補助員試験 なし	一般職員、場合により中級公務員 下級公務員 専門労働者・職人・補助員・一般職員 無訓練契約少年労働者(未熟練)	
	全日制学校 就学義務終了 (修了証無し)	公務職業教育 デュアルシステム 職業学校(夜間)	下級公務員職試験 専門労働者・職人・補助員試験 なし	下級公務員 専門労働者・職人・補助員・一般職員 無訓練契約少年労働者(未熟練)	

(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「諸外国における能力評価制度」よりみずほ銀行産業調査部作成

能力評価を共有化する取組みは国外にも広がっている

職業能力を「見える化」して統一していく動きは、ドイツ国内に留まらず国外にも拡大しており、ドイツを参考に欧州共通の能力評価制度、EQF (European Qualification Framework) が策定されている。また第4節で触れた国外職業資格認定制度を通じて EU 域外にも広がりがつつあり、多様な背景を持つ外国人材を客観的に評価できる仕組みがあることによって、資格社会であるドイツにおいて外国人材が活躍しやすい環境が形成されているとみられる。

職業と教育の近接性は将来的なドイツの人材力強化に資する可能性を秘める

更に、ドイツにおける職業と教育の近接性は、将来的な労働力強化にも繋がる可能性がある。近年ドイツでは産業界で不足する人材をより早期から育成しようとする試みが始まっており、若い世代に対し不足する業種への就職を啓蒙する「ボーイズデイ」(2011 年～)、「ガールズデイ」(2001 年～)といった取組みが行われている。政労使が連携して職業・研究紹介イベントを開催し、小中高校生を中心に招待しており、女性では IT 人材を中心に技術系職種や理工学研究分野、男性は介護や教育分野の人材確保が期待されている。ドイツでは足許 *industrie4.0* と呼ばれる産業高度化に向けた取組みが進められており、産業界で必要とされる人材が変化していくことが予測されている。人口減少により一人一人の人材の重要性が増す中、将来的な産業の変化を見据えて必要となる人材を育てていこうとするドイツの試みは、長い目で見ればドイツの競争力を人材面から支えることとなるだろう。

日本においても多様な人材の活用に向けて能力評価制度の再構築、職業訓練の在り方の再検討が必要

翻って日本では、企業内での人材育成、職業訓練が中心であることから、個人の能力は個別の企業内の評価制度に則って形成されている。また、業務領域が曖昧であるために実態的には業務内容と評価がリンクせず、企業内でも統一された明確な評価基準が設けられていないケースも多い。結果として当然ながら評価制度を他社と共有することは難しく、個人の業務能力は閉ざされた個々の企業内でのみ理解されている状況にある。このような能力評価基準、業務範囲の曖昧さによって、日本企業では外部の人材や多様な働き方をする人材を評価することが難しく、女性、高齢者、外国人材といった多様な人材が活躍できる余地が失われていると考えられる。

こうした問題意識から、日本においても職業能力評価制度の整備に向けた取組みが進められようとしている。具体的には、対人サービス業分野等での資格の創設や業界団体等を巻き込んだ実践的な資格・検定制度を実現し、更に国の弾力性ある関与の下で質を保証する枠組みが目指されており、こうした取組みはドイツをはじめとする先進諸外国の動きに学ぶものである。無論、前提となる社会基盤、歴史的背景も異なる中、企業を跨ぐ有効な能力評価制度を整備することは容易ではなく、また欧州のように外国資格まで視野に入れる場合には相応の時間を要するであろうが、進展すれば多様な人材の活躍を強く後押しすることが期待できよう。

有効に機能させるためには企業側の歩み寄り、変革も不可欠

他方、真に有効な職業訓練、資格制度を整備し、職業能力評価制度の標準化を実現、維持していくには多数の課題も残されている。例えば、労働需給を反映して職業訓練を提供できなければ、職業能力を保有していても就業には結びつかないし、こうしたその時々々の労働需給の反映を通じて職業訓練・資格制度の新陳代謝が図られなければ、不要な財政負担を生み出す可能性もある。また、多様な人材の活躍が阻害される要因として、他の社員との処遇のバランスとそれに対する社員の不満を挙げている企業も多く¹⁹、職業訓練や資格制度の整備のみで多様な人材の活躍が実現できるとは考えづらい。

こうした課題を解決していく上では企業側の歩み寄り、変革も必要ではないだろうか。ドイツでは教育課程の中に職業訓練を組み込んだデュアルシステムのように、企業が職業訓練の受け皿を担う制度があり、産業界自身が必要とする人材の育成に積極的に貢献している。また、業務が「見える化」されていることで、異なる働き方をする人材に対し公正な評価を行うことができ、このよう

¹⁹ 厚生労働省『『多様な正社員』の普及・拡大のための有識者懇談会』資料より

に職業能力を軸とした評価制度が企業内でも一定程度共有されていることも多様な人材が活躍する土台となっていると考えられる。こうしたドイツの職業能力評価制度とそれを基盤とする人材活用の在り方を踏まえれば、日本においても制度整備のみならず企業側がその有用性を理解し、連携していく取組みが求められよう。

産業、教育一体での人材育成に向けた取組みが、多様な人材の活躍を促し、来るべき深刻な人材不足下における日本経済の永続的な成長の原動力となることに期待したい。

(ライフケアチーム 老月 恵里)

eri.oitsuki@mizuho-bk.co.jp

(総括・海外チーム 宮下 裕美)

hiromi.a.miyashita@mizuho-bk.co.jp

© 2015 株式会社みずほ銀行

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊行が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊行はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、貴社ご自身の判断にてなされますよう、また必要な場合は、弁護士、会計士、税理士等にご相談のうえお取り扱い下さいますようお願い申し上げます。

本資料の一部または全部を、①複写、写真複写、あるいはその他如何なる手段において複製すること、②弊行の書面による許可なくして再配布することを禁じます。