

「労働力希少社会における自治体の人材確保・定着戦略 ~働き続けられる組織の設計~」

亜細亜大学経済学部 教授 権丈 英子

「労働力希少社会の到来」

最初に、現在の日本が直面している労働市場の実態について解説します。

日本の生産年齢人口は1995年にピークを迎え、1995年から2025年までの30年間で1,344万人も減少しました。これは今の東京都の人口規模にほぼ匹敵します。通常、これほど生産年齢人口が減少するのであれば、就業者数も激減するのが当然の帰結に思えますが、現実とは異なり、同じ期間に就業者数は371万人増加しています。この一見矛盾した現象の背後には、生産年齢人口の減少を吸収するような、日本特有のメカニズムがありました。

定年年齢とされることの多い60歳を区切りとして、1995年から2025年までの就業者数の変化を見ると、60歳未満の男性就業者数が482万人減少する一方で、60歳以上は686万人増加しています。2010年代後半以降は、60歳未満の女性就業者数も増加しています。高年齢者雇用安定法の改正もあり、団塊の世代という巨大な層が60歳以降も再雇用などで労働市場にとどまっていた。また、仕事と子育ての両立支援策があまり充実していなかった時期には、女性はパートタイムという非正規雇用で働くことを選択する人が多かったといえます。

つまり、企業は賃金をさほど上げなくても、必要な労働者を雇うことができていたのです。そして、相対的に賃金の低い高齢者や女性の構成割合が高かったことが、日本全体の平均賃金が上から

ない要因ともなっていました。

ただ、これからはそうはいきません。団塊の世代が後期高齢者となり、65~74歳の前期高齢者の人数はすでに減少傾向です。女性の就業率も大きく上昇し、これまでのように新たな労働力を確保する余地は小さくなっています。

私は、この新しいフェーズを単なる人手不足ではなく、労働力希少社会の到来と呼んできました。ここで重要なのは、労働という生産要素の価格が資本などの価格に比べて相対的に上昇し始めているという視点です。経済学の父アダム・スミスは、労働力が希少になると、雇い主が競争して賃金を引き上げ、人材を確保しようとするという「市場の力・市場の規律」を説きました。さらには、普通なら賃金を引き上げないように、自然に共同行動をとる雇い主が、自ら団結を乱すようになるとまで論じています。

スミスが発見したこの規律が、長らく日本で機能しにくかったのは、背後に安価で豊富な労働供給のプールが存在し、労働の価格が他の資源に比べて相対的に安かったからだと考えられます。しかし今、そのプールが底をつき、労働は安価な生産要素から、大切に扱われる希少な資源へと価値が変わろうとしています。

経済発展の初期、農村には潜在的な労働力が豊富に存在し、その労働力を工業部門は低い賃金で雇うことができた状況にありました。しかし、経済発展に伴い労働需要が増加するにつれて、農村の供給源が枯渇し、工業部門はそれまでより高い

権丈 英子（けんじょう えいこ）……………

略歴

慶應義塾大学商学部卒業、慶應義塾大学大学院商学研究科博士課程単位取得退学、アムステルダム大学大学院経済学研究科博士課程修了、Ph.D（経済学）、アムステルダム大学研究員、亜細亜大学准教授等を経て、亜細亜大学経済学部教授。専門は労働経済学、社会保障論。
労働政策審議会雇用環境・均等分科会、仕事と生活の調和連携推進・評価部会、地方財政審議会地方公務員共済組合分科会等の委員を歴任。現在は、財政制度等審議会財政制度分科会、中央最低賃金審議会等の委員。著書に「ちょっと気になる『働き方』の話 第2版」「もっと気になる社会保障～歴史を踏まえ未来を創る政策論～」など多数。



賃金でないと労働力を雇うことができなくなります。このターニングポイントを、経済学では「ルイスの転換点」と呼んでいます。労働市場がルイスの転換点を超え、右上がりの供給曲線の世界に入ると、希望する人数の労働者を雇うためには、企業はより高い賃金を支払う必要が出てきます。

ルイスは、「無制限労働供給」の源泉として家計内の女性労働も挙げており、女性の仕事から商業的雇用へ移ることは、経済発展の顕著な特徴であると述べています。そして現在、日本の女性の就業率は高水準に達し、女性による追加的な労働供給の余地も小さくなっています。つまり、すでに日本は、ルイス的な意味での余剰労働力のある経済ではなくなりました。

「賃金は上昇する」という変化は、単なるコスト増ではありません。スミスが見出したように、経済と社会の在り方をアップデートするための市場からのシグナルと捉えることができます。

自治体は人材獲得競争の時代へ

次に、日本経済を語る際によく見られる誤解について説明したうえで、労働供給がひっ迫する人材獲得競争の時代に入ったことを説明します。

まず、日本の生産性は低いという言説です。例えば、2015年のBIS（国際決済銀行）の研究によれば、デフレ下の日本でも、生産年齢人口1人当たりの実質GDPは、アメリカや欧州諸国に見劣りしない伸びを示していました。日本の生産性が欧

米と遜色なく伸びていたことは、すでに2010年代から国際的に指摘されていました。

つまり、日本の経済は、世間で言われるほど病んでいたわけではないのです。ただし重要なのは、この生産性の伸びが、働く人の賃金に十分結びついていない分配構造にあることです。

なぜ、日本の平均賃金が長年上がらなかったのかという点については、労働力構成比仮説に注目するとよいと思います。経団連が「賃金構造基本統計調査」を用いて行った分析がありますが、これによると、2005年から2019年にかけて、平均賃金の変化はプラス4.6%ポイントでした。これを要因分解すると、雇用形態や年齢など各属性内の賃金変化は10.8%ポイントの押し上げ要因となった一方、属性間の構成比変化は6.1%ポイントの押し下げ要因になっていました。これは相対的に賃金の低いパートタイム労働や再雇用されたシニア層などの割合が高まったことによる構成効果が大きかったことを意味しています。

厚生労働省の「労働経済白書」でも、特にサービス産業における低賃金のパート比率の増加が、平均賃金の強力な押し下げ要因になったと分析しています。平均値では見えないこうした二重労働市場を直視した仮説が、労働力構成比仮説です。

では、どうしてほかの国では、二重労働市場に基づく構成比仮説で説明されるような賃金の停滞が起らなかったのでしょうか。ここで論じていかなければならないのが、日本の女性労働の問題です。

「雇用者に占める非正規労働者の割合」を年齢階層別に見ますと、女性では、中高年齢層で非正規比率が高くなっています。働き盛りの女性が非正規であることは日本では当たり前とされているようですが、実は日本固有の状況です。日本ではパートタイムであれば非正規という理解が一般的ですが、欧米ではパートタイムというのはフルタイムに対する短時間労働者という意味しかもたず、男女の非正規雇用比率はそれほど変わりません。

また高齢期の雇用についても日本独自の特徴があり、55～64歳の非正規比率が高めになっていて、他の国と比べるとやや特殊です。これは日本が、60代の雇用確保を定年延長や定年制の廃止ではなく、再雇用などの継続雇用制度を中心に進めてきた背景があります。こうした日本の特徴が、構成効果による平均賃金の押し下げ要因にもなっていました。

正規・非正規の二重労働市場は政策的につくり出されてきた面もありますが、こうした存在が、他国と比べて遜色のない生産性の伸びを示す日本で、賃金が上がらない状況をつくっている面があったといえると思います。

ただ、変化の兆しも見られます。2005年、2015年、2025年の推移を見ると、15歳～54歳の各年齢層で女性の非正規比率が低下しています。背景には、人手不足に加え、女性の継続就業が進み、正規雇用で働き続ける女性が増えてきたことがあります。

有効求人倍率は、労働市場の需給バランスを測る代表的な指標です。現在は1倍を超え、労働需給は逼迫していると言えます。直近の2026年5月には、福井県1.74倍、富山県1.66倍、島根県1.64倍など、特に地方部で高い数値が目立ち、その背景には、生産年齢人口減少や若年層の流出などによる深刻な労働供給不足があります。

他方、正社員では1倍を下回り、東京や大阪など都市部では低いことなどから、労働需給はそれほど逼迫していないという見方もあるようです。ただし、有効求人倍率はハローワークに登録された求人・求職に基づく指標であることに注意が必

要です。都市部を中心に、民間サイトやSNS、直接採用など、ハローワークを通さない採用が増えています。

また、日銀短観の雇用人員判断DIでは、企業の人手不足感はバブル期以来の大幅な不足超となっています。有効求人倍率だけでなく、こうした動きも併せて労働市場を見る必要があります。

次に、春闘の賃上げ率と初任給の変化を見ましょう。日本が最初のルイスの転換点を迎えた1960年代、中小企業の賃金が大幅に上昇し、二重構造の是正が始まったのですが、それが10年ほど続く中で、日本は1億総中流と言われる社会を迎えました。そして今、日本では、労働市場の逼迫を背景に、賃上げが始まっています。春闘の賃上げ率は2025年に続いて2026年も5%台と、バブル期以来の高水準が続いています。

一方で、新たな課題として高い賃上げ率を維持できる企業とそうでない企業があることや、物価上昇を考慮した実質賃金がなかなか上がってこなかったことがあります。

女性・若者に選ばれる地域・組織

地域を特集した令和7年版の「男女共同参画白書」を見ると、1985年から現在まで、地方圏から三大都市圏への転出超過（純流出）が続いています。かつては男性の純流出が多かったのですが、今は女性の純流出が男性を上回っています。

他方で、東京圏への転入・転出を見ると、いずれも男性のほうが多くなっています。すなわち、男性は東京圏に行く人も多い一方、地元に戻る人も多い。これに対して女性は、東京圏に行く人は男性ほどは多くないが、戻る人も少ないという特徴があります。

では、なぜ女性が地方に戻りにくいのでしょうか。人口移動の要因の1つとして、経済的要因が挙げられます。各都道府県の賃金水準と人口の社会増減率の関係を見ると、賃金が高い地域ほど社会増が多く、賃金が低い地域ほど社会減が多いという明確な相関があります。

ただ、人が住む場所を選ぶ理由というのは、目の前の賃金だけではなく、将来にわたってどれだけの収入を得られるかといった期待生涯所得、そして金銭に換えにくい面も含めた全般的な便益を考えていることが傾向としてあります。

具体的には、地域選択について、キャリア形成、働きやすさ、子育て、生活環境などがあります。現代では、女性のキャリア形成の機会が広がるとともに、保育などの環境整備も進み、親元を離れても仕事と育児を両立しやすくなっています。多様な働き方も可能になり、女性が都市部へ移動することが、現実的な選択肢となってきたと考えられます。

先ほどの「男女共同参画白書」では、女性に選ばれる地域に関する考察がされていますが、その中で興味深い点を3つ挙げます。

1つ目は、固定的な性別役割分担意識が残る地域は敬遠されること。男は仕事、女は家庭といった伝統的な価値観が残る場合、若い女性の流出につながりやすい傾向が見られました。

2つ目は、性別に関わらず活躍できる環境や、多様な価値観が尊重される地域が評価されること。男女差のない昇進機会や、多様性を認める土壤があるかといった点が問われています。

そして3つ目は、女性は地域への愛着がありながらも、仕事や収入、子育てと仕事の両立ができる環境がないために地元で暮らすことを諦めているケースもあることです。こうした点は、地域が先回りして準備していくことが大事です。

自治体としては、雇用主としての魅力、地域としての魅力の2つの側面から、若い人たちの希望を踏まえた働く環境の整備と仕組みづくりに取り組むことが大切です。併せて、多様性を尊重する社会構造へアップデートを行うことが、今の労働力希少社会において、地域が持続的な発展を遂げるための重要な鍵になると思われます。

ライフスタイルの変化

次に、若者・女性を中心としたライフスタイル

の変化と動きを捉えていきます。

まず、社会全体において必要とされる総労働量が一定であると仮定し、その同じ労働量をどう分担するのかを考えてみると、大きく2つのタイプがあります。1つは、「分業型社会」です。少数の担い手が長時間労働を引き受け、その背後で家族が家事や育児を担うといったこれまでの日本で見られたモデルになります。もう1つは「参加型社会」です。1人当たりの労働時間を短くし、時間的な制約を抱える人も含め、多くの人がそれぞれの事情に応じて働くことのできる社会です。

生産年齢人口が減少していることに加えて、様々な事情からより短い労働時間を望む人が増えている中、これからの組織は多くの人が働き続けられる仕組みを構築する必要があります。

若い世代の意識は、共働き、共育てにシフトしています。そうすると、長時間労働や男性稼ぎ主モデルを維持する従来型の雇用慣行の組織は、人材獲得競争において不利になります。その一方、働きながら結婚し、子どもを持つことのできる環境を整えることは、組織の魅力を高め、人材の確保・定着にもつながると考えられます。

さて、少子化の問題です。その背景の1つとして、社会保障の充実も考えられます。子どもを持つことの経済的動機として、老後の生活を子どもに依存するということがありますが、社会保障が充実してくると、そうした動機が相対的に弱まります。もちろん少子化は、価値観や就業環境など複数の要因が重なって生じている現象ですが、高齢期の生活保障を社会全体で支える仕組みが整ってきた中では、子育ても家族だけに委ねず社会全体で支える必要が出てきます。子ども・子育て支援金制度についてはそうした理解も大切です。

次に、女性労働に関する法律と世代による変化についてです。女性の働き方は、生まれた年によって、就職時などに直面した制度環境が大きく異なります。そこで、1986年施行の男女雇用機会均等法、女性差別を実質的に禁止した1999年施行の改正均等法、そして女性活躍推進法という3つの制度的な転換点に着目して、女性を3つの世代（コ

ホート)に分けて見えています。

この間、大学進学率が上昇し、保育環境や男性の育児参加など、女性が働き続けるための条件も世代によって大きく変化し、女性の就業率は大きく上昇しました。かつては結婚や出産を機に仕事を辞める女性が多く、年齢別の就業率は「M字型」を描いていましたが、若い世代では継続就業が一般的になってきています。

さらに、共働き世帯の増加に伴い、第3号被保険者も大きく減少しています。こうした女性の働き方や家族のあり方の変化を踏まえて、制度も対応していく必要があります。

生産性向上と働き方改革

労働力希少社会を生き抜くための具体的な経営戦略として、賃金はどのように決まるのかを考えます。経済学には主に2つの考え方があります。主流となっているG・ベッカーの「人的資本論」では、人々の賃金の差は、教育や訓練などによって蓄積された人的資本の違いによって説明できるとします。この考え方では、賃金が低いのは個人のスキルが足りないからだという、働く人の自己責任論になりがちな面があります。

もう1つは、『ゼロサム社会』を書いたレスター・C・サローが唱えた「仕事待ち行列」の考え方です。ここでは、個人の能力だけでなく、どのような仕事に就くかが賃金を左右すると考えます。優秀な人でも単純作業では高い付加価値を生み出すことは難しく、現場の労働者がどれだけ効率的に働いても、用意された仕事が低い付加価値しか生まれないのであれば、賃金は上がりにくい。人的資本論とは異なり、仕事をどう設計するかという経営側の責任が問われることになります。

そして、実際にはこれらの考え方が複合した形で賃金に差が生まれていることになりますが、現実の動きを理解するうえで、仕事待ち行列は役立つ考え方だと思います。つまり、高い付加価値をつくり出すための知恵と工夫が、組織の長や経営者に求められているのです。

次に、生産性です。これも間違いやすいのですが、アダム・スミスが『国富論』で説いたのは、分業と協業によっていかに効率よく物の数を増やすかという物的生産性です。ピン工場の例を挙げ、労働者1人では1日に1本も作れないが、10人で分業と協業を行えば、1人当たり1日4,800本もピンを作ることができる」と論じています。このスミスの議論は、製造業を中心とした近代経済の基礎となるわけです。そこでの関心は、労働投入量を一定とした時、アウトプットの数量をいかに最大化するか、あるいはコストをいかに削るかという点にありました。そして、財の生産のみが富を生む生産活動であり、医師や教師、軍人、歌手など、今でいうサービス産業の人たちは、財を消費するだけの非生産的労働者として、国の富の増加に何ら貢献しない人たちと見なしていました。

20世紀半ばを境に、生産性の概念は物的生産性から市場で評価される金額ベースの付加価値生産性へと転換を遂げました。今は、スミスが非生産的労働と呼んでいたサービス業が、GDP規模でも労働力でも7割を占めるに至っています。現代の労働力希少社会において、経営者が陥ってはならない罠というのは、スミス時代の物的生産性の発想のまま現場をより忙しく働かせることや、人手を削ることで生産性を上げようとすることです。

経済学者ヨーゼフ・シュンペーターが示した、イノベーションの定義を紹介しておきます。日本では、技術革新と訳されたために誤解を生みがちですが、本来の意味は、技術に限らず、新しい財や新しい生産方式の導入、新しい市場の開拓といった、既存の要素を新しく結びつける「新結合」によって、新たな価値を創造することを意味します。

これまで日本企業は、豊富な労働力に支えられ、労働者を安く雇う経営モデルが可能でした。しかし今後は、マンパワーという希少な資源を、いかに高い付加価値を生む仕事に振り分け、その価値に見合った価格や評価を得られる構造をつくるかが、組織にとっての生存戦略となります。

この企業の話を実際の行政組織に置き換えてみるといかがでしょうか。業務を効率化して処理ス

ピードを上げるのも1つですが、それだけでなく、新しい価値やサービスを生み出すことも重要です。書類の処理や、手続きの迅速化などを超えて、住民の多様なニーズに真に向き合ったサービスをどう生み出すか。民間企業やNPOなど多様な主体と協力し合いながら、地域経済や社会の活性化をどう仕掛けていくかを考える必要があります。

人に選ばれる自治体をつくる戦略

時代が変化する中で、人材を確保・定着させるためには、働く場として選ばれる雇用環境を整えることが重要です。

そうした中、私も委員として参加した総務省の研究会での検討を経て、「人材育成・確保基本方針策定指針」が出されました。従来の「人材の育成基本方針」に、時代の流れを受けて、「確保」という言葉が加わりました。「確保」というと、採用試験の方法を見直して人を集めやすくするといった、採用のテクニックの話として受け取られるかもしれませんが、選ばれる自治体となるためには、採用だけではなく、働き方や組織のあり方そのものを見直していくことが重要です。指針では、「人材の確保」「人材の育成」「職場環境の整備」「デジタル人材の育成・確保」の4つが柱として示されています。

総務省では、こうした取組の事例集もまとめているので、それぞれの自治体で取組を考える際の参考になると思います。ここでは、その中から3つの事例を紹介します。熊本県の「県庁トークカフェ」は、現役若手職員と就職希望の学生が、フランクに本音で話し合える場で、カフェに来た学生たちからの応募が増えているということです。

長崎市では、職員の働きがいや意欲などをエンゲージメント調査で「見える化」し、職場ごとの課題を把握して改善策を実践することで、エンゲージメントの向上を図っています。

三重県では、「人財マネジメント戦略」を策定し、職員の意見を取り入れながら、トップマネジメント層が参画する全庁的な推進体制を構築していま

す。

もう1つ、「令和7年版男女共同参画白書」で取り上げられている兵庫県豊岡市の取組も紹介します。豊岡市では、若い女性が地元に戻ってくる割合が男性に比べて低いことへの危機感から、ジェンダーギャップの解消に取り組んでいます。市役所だけでなく、地元企業も巻き込み、女性も男性も働きやすく、働きがいのある職場づくりを進めています。

自治体は民間企業と違い、給与を自由に引き上げることが難しいなどの制度的制約を持っています。そこで大切なのが、働きやすさと働きがいという非金銭的な魅力の底上げです。先ほどの調査でも、都市部に転出した女性の中には、地元に戻りたいという意向を持つ人がいます。では、なぜ戻ってこないのか。そこに目を向け、ライフステージが変わっても働き続けられる環境を整えるとともに、地域全体の雇用環境を改善していくことが求められます。

最後に、労働力希少社会における自治体経営について3つの視点からまとめておきます。

1つ目は、雇用主としての魅力を高めることです。働きやすさと働きがいを高め、職員が自らの力を発揮し、貢献できる環境を整えていくことです。

2つ目は、地域としての魅力を高めることです。暮らしやすく、多様な価値観や働き方が尊重され、将来のキャリアを展望できる地域をつくっていくことです。

3つ目は、生産性を高めることです。限られた人員で行政サービスを維持・向上させるために、DXやAIを活用して定型業務を効率化し、不要な仕事をなくす。そして、生み出した時間やリソースを、住民対話や地域課題の解決に振り分けていくことです。

労働力希少社会を単なる制約と捉えるのではなく、仕事や組織のあり方を見直し、職員にも住民にも選ばれる自治体をつくる契機としていくことが重要ではないでしょうか。