

I

第1章

第1章

国土交通分野における担い手不足等によるサービスの供給制約の現状と課題

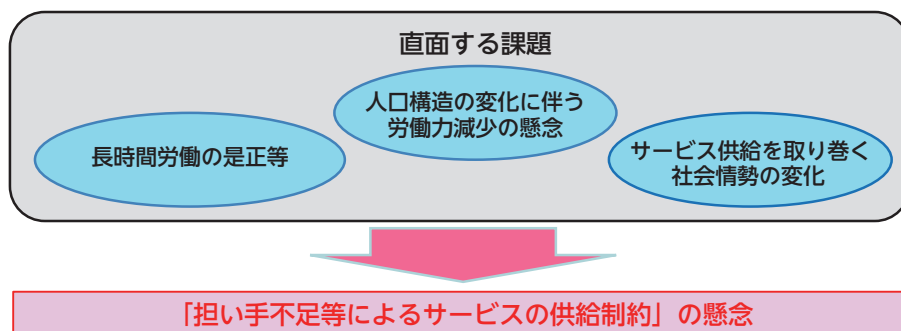
第1章では、担い手不足等によるサービス^{注1}の供給制約の現状と課題、我が国における施策の動向や国土交通分野において期待される取組について取り上げる。また、担い手不足等によるサービスの供給制約に対する国民の認知度等について記述する。

第1節 担い手不足等によるサービスの供給制約

我が国は、少子高齢化・人口減少が深刻化する中、あらゆる産業分野で労働力の減少が懸念されている。建設業や運輸業では、労働時間が他産業に比べて長く、賃金も低い状態の中で、時間外労働の上限規制に関わるいわゆる「2024年問題」に直面している。他産業と比較して高齢化が顕著であり、今後も就業者の高齢化・若年者の入職の減少が見込まれ、中長期的な担い手の確保・育成が喫緊の課題となっている。また、エネルギー・資材の物価高等、サービス供給を取り巻く社会情勢の変化に伴い、サービスの供給主体には、様々な影響が発生している。

国土交通分野では、これら直面する諸課題により、サービス供給自体の維持・存続が危ぶまれる状況（担い手不足等によるサービスの供給制約）が懸念されている。

図表 I-1-1-1 直面する課題



資料) 国土交通省

1 直面する課題

(1) 長時間労働の是正等

①建設業の「2024年問題」

(建設業の労働環境)

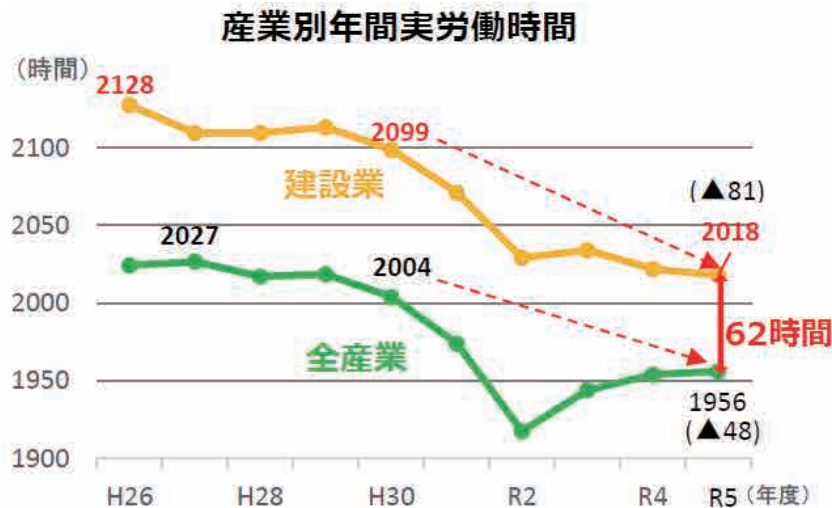
建設業は、地域のインフラの整備やメンテナンス等の担い手であると同時に、地域経済・雇用を支え、災害時には最前線で地域社会の安全・安心の確保を担う「地域の守り手」として、国民生活や社

注1 本白書におけるサービスとは、国民の生活に身近なサービス（地域公共交通、物流、インフラメンテナンス、買い物等）のことをいう。

会経済を支える大きな役割を担っている。

しかし、担い手たる労働者の労働環境を見ると、2023年度（令和5年度）の年間の平均労働時間は、2,018時間となっており、他産業と比較し62時間ほど長く^{注2}、依然として高水準である。

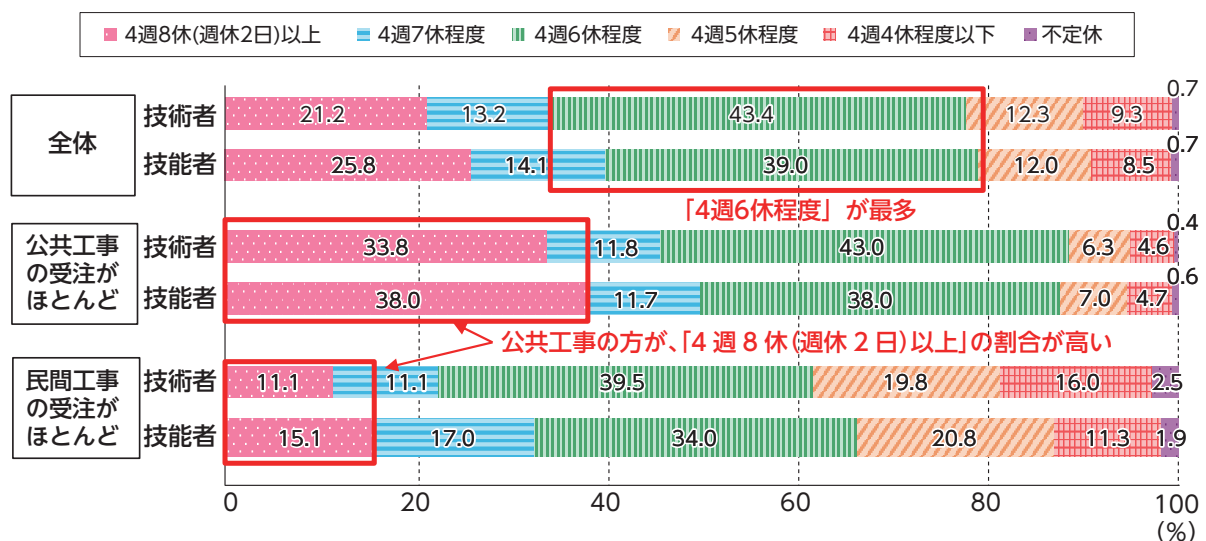
図表 I-1-1-2 建設業の平均労働時間の推移（年間）



資料) 国土交通省

休日の取得状況について、2023年度の調査結果^{注3}では、建設業における平均的な休日の取得状況は、建設工事全体で見ると「4週6休程度」が最多となっており、「4週8休（週休2日）以上」の確保ができていない場合が多くなっている。公共工事では、約3～4割の建設技術者・建設技能労働者で「4週8休（週休2日）以上」の導入が進んでいるが、民間工事では、約1割強にとどまっている。

図表 I-1-1-3 建設業における休日の状況



資料) 国土交通省

注2 厚生労働省「毎月勤労統計調査」を基に国土交通省作成。

注3 国土交通省「適正な工期設定等による働き方改革の推進に関する調査（令和5年度）」より。

また、建設業の賃金水準は、着実な上昇が見られるものの、2023年（令和5年）における建設業生産労働者^{注4}の年間平均賃金は432万円と、全産業労働者の年間平均賃金508万円（非正規除く）より低くなっており^{注5}、今後も必要とされる技能や厳しい労働環境に相応しい、賃金の引上げ（以下、「賃上げ」）に取り組む必要がある。

図表 I-1-1-4 建設業生産労働者の平均賃金の推移（年間）



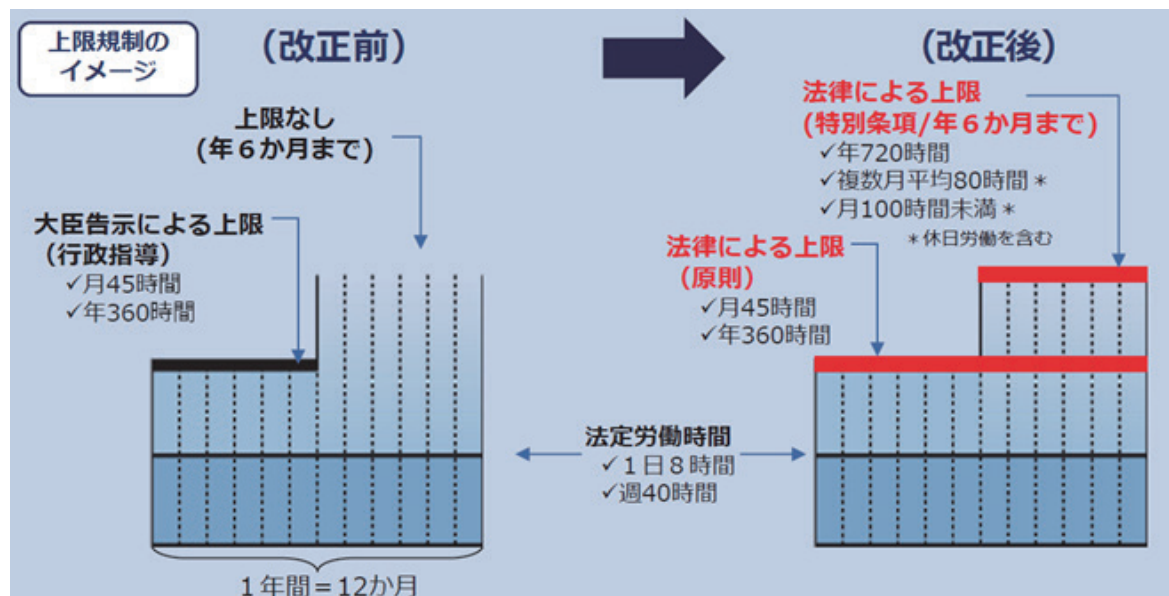
資料) 国土交通省

（建設業における時間外労働規制）

2024年4月から、建設業に対して、時間外労働の上限規制が適用された。36協定^{注6}の限度として、原則、月45時間・年360時間が時間外労働の上限となり、臨時的な特別の事情がなければこれを超えることができなくなった。

時間外労働の上限規制に的確に対応していくため、受注者・発注者が連携して、働き方改革を推進し、長時間労働の是正と生産性の向上に取り組んでいくことが、喫緊の課題となっている。

図表 I-1-1-5 時間外労働の上限規制イメージ



資料) 厚生労働省「時間外労働の上限規制わかりやすい解説」

注4 建設作業現場等で作業に従事する者をいう。

注5 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に国土交通省作成。

注6 労働基準法36条に基づいた「時間外労働・休日労働に関する協定」のこと。

②物流分野の「2024 年問題」

(トラック運送業の労働環境)

物流は国民生活や経済を支える社会インフラである。交通モード別の国内貨物輸送量をトンベースで見ると、自動車が約9割を占めるなど、物流においてトラック運送業は大きな役割を担っている。

2023年（令和5年）における、トラックドライバーの平均労働時間は、大型トラックで2,544時間/年、中小型トラックで2,508時間/年と、全産業の2,136時間/年より約2割長くなっており^{注7}、建設業と同様に、その労働時間は高水準である。

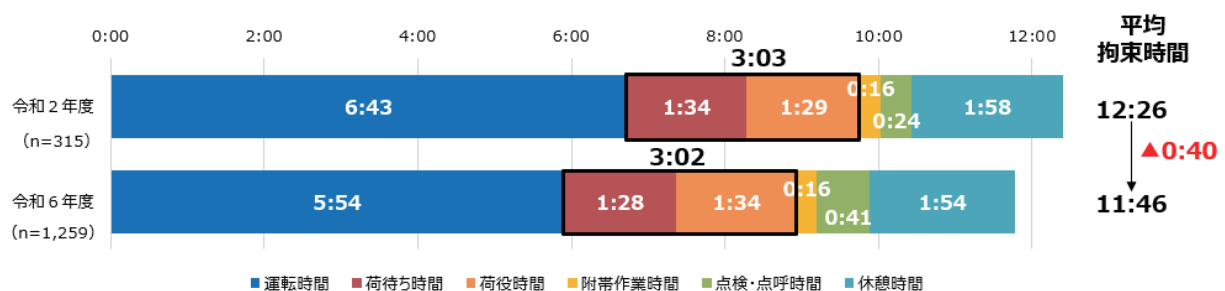
図表 I-1-1-6 トラックドライバーの平均労働時間の推移（年間）



資料) 国土交通省

トラックドライバーの長時間労働の要因の一つは、発着荷主の積卸し場所での長時間の荷待ち・荷役時間である。2024年度（令和6年度）の調査結果^{注8}では、トラックドライバーの1運行当たりの平均拘束時間は11時間46分であり、2020年度（令和2年度）に行われた前回調査と比較して約40分減少しているが、荷待ち時間と荷役時間の合計については、ほぼ横ばいとなっており、長時間の荷待ち・荷役時間については依然として解消されていない。

図表 I-1-1-7 トラックドライバーの1運行当たりの平均拘束時間とその内訳



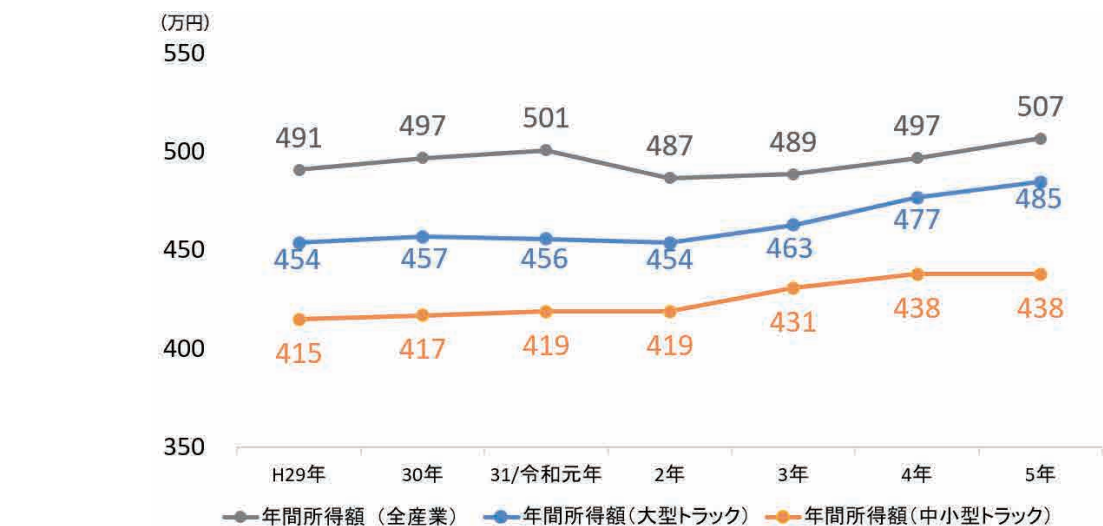
資料) 国土交通省

注7 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に国土交通省作成。

注8 国土交通省「トラック輸送状況の実態調査（令和6年度）」より。

また、2023年（令和5年）におけるトラックドライバーの年間平均賃金は、大型トラックで485万円、中小型トラックで438万円と、全産業平均の507万円に対して約5～15%低くなっており^{注9}、建設業と同様に、長時間労働に加え、低賃金であるといえる。

図表 I-1-1-8 トラックドライバーの平均賃金の推移（年間）



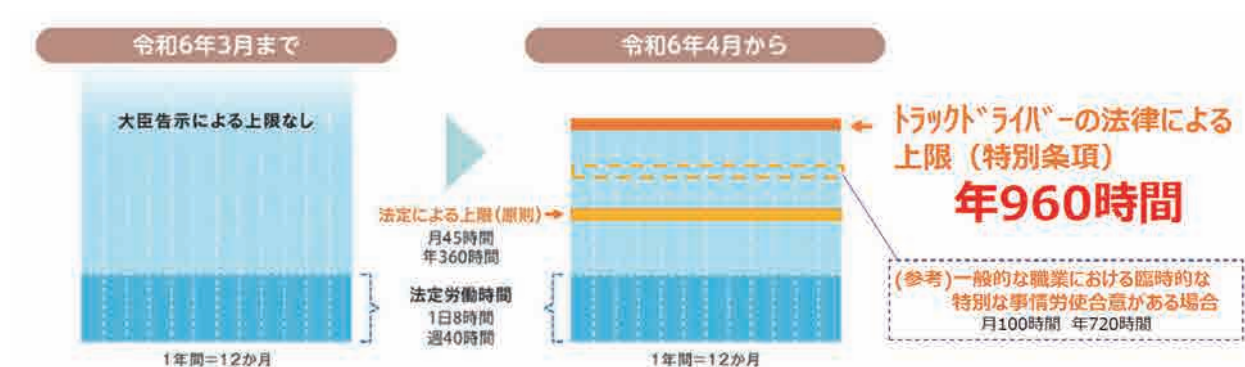
資料) 国土交通省

（物流分野における時間外労働規制）

自動車運転業務についても、2024年4月から、36協定の締結を条件とし、臨時的な特別の事情がある場合に、上限を最大年960時間（休日労働含まず）とする上限規制が適用された。あわせて、トラックドライバーの拘束時間を定めた「改善基準告示」（貨物自動車運送事業法に基づく行政処分の対象）が適用され、拘束時間等の規制が強化された。

物流の混乱を回避するために、荷主企業、物流事業者、消費者が一体となって、トラック運送事業における長時間労働の是正と生産性の向上に取り組んでいくことが、喫緊の課題となっている。

図表 I-1-1-9 トラックドライバーの時間外労働規制



資料) 国土交通省

注9 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」を基に国土交通省作成。

Interview インタビュー^{注10}物流現場の働き方改革と荷主・消費者に求められる行動変容
～立教大学経済学部教授 首藤 若菜氏～

労使関係、女性労働がご専門で、国土交通省の「持続可能な物流の実現に向けた検討会」等の委員であり、労働実態の視点から物流課題の解決に取り組み、活躍を続けておられる首藤氏に、物流分野が抱える課題、持続可能な物流の実現に向けた取組、荷主や消費者が持つべき視点などについて、お話を伺った。

1. 物流「2024年問題」の現在地

①トラック運転手の長時間労働の背景にあるもの

トラック運転手の長時間労働が蔓延していた背景には、労働時間を管理しにくい産業上・職業上の特性とともに、労働基準法の労働時間規制とは別の、「改善基準告示」上の拘束時間規制が、結果的に、長時間労働が当たり前の賃金体系を招き、荷主・消費者側の生産効率や物流の利便性・柔軟性と、それを支えるトラック運転手の長時間労働という構図が生まれ、それを、法の建付けが補完してきたということもある。

②長距離輸送を手掛ける事業者、中小事業者の間では、働き方の変化が進んでいない

改善基準告示の改正により影響を受けるのは、トラック運転手の2、3割、その多くが長距離輸送、特に地方からの長距離輸送運転手である。いわば、「2024年問題」は長距離輸送をどうするかが問題で、圧倒的に、地方の問題である。

一般的には、「2024年問題」による物流の停滞や混乱は、当初予想に反して、生じていない。この背景には、荷物量の減少、生産性の向上、法律違反の3つがある。労働基準法が改正された2019年と比較すると、貨物量は約1割減少しており、貨物量に対する運転手不足が、当初見込みより緩和したと考えられる。また大手は、過労死に対する社会的な問題意識の高まりを受け、2019年頃から中継輸送や共同配送、リードタイムの延長などの導入により労働時間を短縮してきた。それと同時に、自社のキャパシティを超える荷物の運搬は下請けの中小企業に委託してきたのも事実であり、中小企業における統計上の労働時間は、2024年の改正による顕著な減少は認められない。一方で、納品の遅れが商品価値に影響する水産物や農産物など、リードタイムを伸ばせない品

目を扱う事業者では、法律を守れずに従来通りの体制を継続している事業者も多い。特に水産業の現場では、摘発が困難な白トラの横行が課題になっている。生産性の向上には、荷待ち・荷役に係る時間の削減が現実的であるが、パレットの導入や荷主側の人員配置など、コストの増加は避けて通れない。特に商品価格が安い品目ではコスト増加分の価格転嫁のハードルが高く、労働時間短縮への解決策を実行に移せていないのが現状である。

③今後は時間外労働の規制上限についても検討が必要

トラック運転手の時間外労働の上限は、依然として他職種より長く、960時間は過労死ラインである。他職種と差を設ける合理的な理由がないのであれば、他職種と同じく上限を720時間に揃えるのが妥当ではないかと考える。残業時間の上限短縮に対しては、賃金の減額に対する懸念から労働者の強い反対が生じると予想するが、他職種との平等性を実現するためにも、トラック運転手を「普通に働いて普通に稼げる」職種にするべきである。

2. 賃金・価格転嫁、物流効率化について

①物流業界では過当競争により価格転嫁が停滞

価格転嫁を推進するためには、市場環境を変えるか、運賃のあり方を変える必要がある。2024年以降、価格転嫁の交渉をする事業者が増え、運賃の引上げに成功した事例も多くあるが、結果として、より運賃が安い事業者に仕事の依頼が集中している。仕事の減少を恐れて価格転嫁に踏み切れないと話す事業者も多い。

現状の市場は、荷物に対して事業者が多すぎる過当競争状態である可能性がある。事業者の多さ故に有効求人倍率が高くなっているが、運賃も賃金も上がらない現状にかんがみれば、運転手不足であると一概には言えない。市場の競争環境の慎重な分析が必要である。また、トラックの運賃の下限設定は市場競争を歪めるリスクがあるが、賃金の下限設定は現行法上も可能である。人手の確保・定着のために、運転手の賃金を下支えする仕組みを検討すべきだ。

②物流関連2法による荷主の意識向上に期待

物流関連2法の公布は、荷主も規制措置の対象に

注10 本白書掲載のインタビューは、2025年2月～3月に国土交通省が実施した取材によるものであり、記載内容は取材当時のインタビューに基づくものである。

なった点が、物流業界において非常に大きな変化である。現時点では努力義務であるが、自社のブランドイメージを背負う大手では、荷待ち・荷役に係る時間削減への意識が向上し、運転手に代わって集荷前に荷物を集約するなど、対応状況が変わってきている。また、こうした取組を実施しない荷主の荷物が運ばれない流れになれば、業界全体に動きが広がると考える。一方で、荷主対策においては、大企業と中小企業の二極化が進んでいる。中小企業にとっては、問題なく荷物を運んでいる状況において、コストをかけてまで荷主対策をする動機付けがない。中小企業も含めた荷主対策を進めるためには、増加分のコストを価格転嫁し、物流の効率化に係るコストを社会全体で負担する必要がある。

3. 物流「2024年問題」や担い手不足を乗り越えるために

①短時間正社員制度等を活用し、外国人や女性・高齢者を労働力として活用する

外国人や女性、高齢者の労働力を活用するためには、労働時間に比例した処遇を受けられる新たな雇用形態が必要である。日本では労働時間が減ると、非正規雇用になり、処遇やキャリア面で正社員と大きな壁ができる。例えば短時間正社員制度などを活用し、短時間で働きつつも、労働時間に応じたボーナスや昇給を見込める制度などを採用すれば、女性や外国人、高齢者を労働力として確保できると予想する。例えば航空産業では、産休・育休復帰後に50%勤務、80%勤務が客室乗務員で既に導入されている。こうした勤務形態を人手不足が深刻な地上業務に適用することが有効であると考えられる。

②物流業界におけるM&Aはメリットが少ない

過当競争を是正していくために、M&Aは有効な手段と考えられるが、中小企業にとってはM&Aをすると判断するに至るだけのメリットがないのが現状である。トラック業界では多重下請け構造が定着し、他社との協業体制により、仕事の繁閑差やコスト削減にも効率よく対応できる関係が、既に構築されている。中小の零細事業者がおり、小規模事業者の参入も続く業界では、規模の経済が動きにくく、むしろM&Aで規模拡大することには、固定費の増加や柔軟性の欠如といった点に懸念の声が聞かれる。政府としては、不適正な取引を行う事業者

の退出を促し、M&Aが有効だと思える競争環境を整備する必要があると考える。

③社会全体で生産性を高めるために、荷主や消費者もマクロ的な視点を

物流だけでなく、サービス産業全般にいえるが、我が国は、海外比較をみても、サービス産業の生産性が低い。サービス産業の生産性は、サービス品質の問題もあり、測るのが難しい。我が国の物流も、高い品質のサービスを提供し続けているが、それが生産性の向上によってではなく、より安い運賃やより短いリードタイムで提供され続けてきた。その結果として今、労働者の労働条件が悪くなり、行き詰っている状況である。生産性とサービス品質は極めて強く連関する。労働者の処遇改善を図っていくためには、例えば速い輸送は、より高い付加価値を求められるべきであって、需要者側（荷主・消費者）は高い運賃を受容する必要がある。それが難しいのであれば、リードタイムの延長を受容するといった行動変容が重要となる。

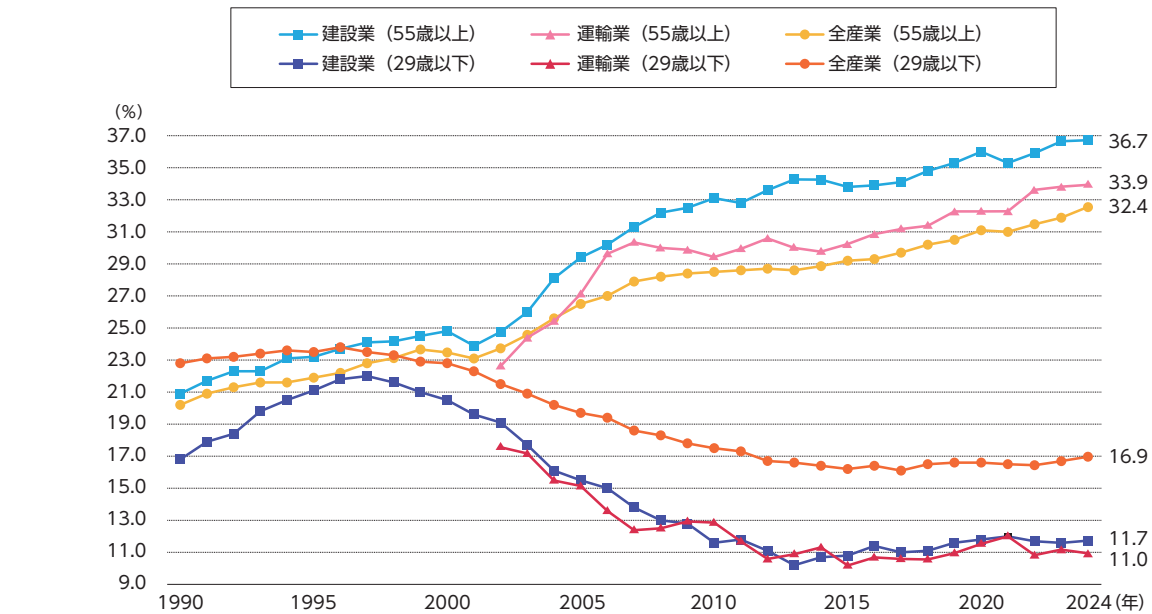
物流の「2024年問題」の要因でもあるが、これまで物流業界では、「合成の誤謬」（注：ミクロでは合理性があるがマクロでは合理性を欠く事態）が生じてきた。個々の荷主が、その経済合理性から、物流コストを安くあげたいと買いたたくといった過当競争の中、運送会社が運賃を上げられずにいると、そうした荷主が集まった社会全体で見ると、運転手の低賃金や過酷な労働環境、ひいては深刻な運転手不足などが生じて物流が停滞し、荷主にとっても不合理な結果を生む。こうした合成の誤謬を是正するためには、マクロの視点からの施策が必要であり、物流関連2法は、まさにマクロの視点を併せ持っている。各荷主や消費者も、自分にとって短期的には安い方が合理的ではあるものの、これで社会が保てるのかなという視点を常に持ちながら、経済活動に参加していくことが重要である。

生産性の向上についても、個社で頑張れば良いというだけでは足りない。荷主会社の効率化のために、運送会社が非効率を請け負ってきた経緯や、下請けに生産性が低い業務を委託してきたようなこれまでの体制を見直し、産業全体としてどのように生産性を上げることができるのか、考えなければならない。

③国土交通分野における担い手不足

建設業及び運輸業について、産業別就業者の年齢構成の推移を見ると、2024年における55歳以上の割合は、全産業の32.4%と比較して、建設業36.7%、運輸業33.9%と高く、29歳以下の割合は、全産業の16.9%と比較して、建設業11.7%、運輸業11.0%と低く推移しており、高齢化がより深刻化している。今後、高齢就業者の大量退職や、少子化による若年者の入職の減少が見込まれることから、建設業及び運輸業については、中長期的な担い手の確保・育成が喫緊の課題である。

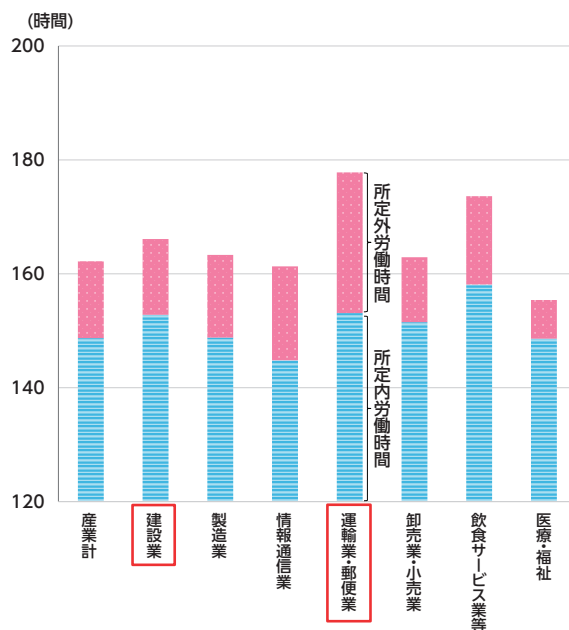
図表 I-1-1-10 産業別就業者の年齢構成の推移



資料) 総務省「労働力調査 (基本集計)」より国土交通省において作成

建設業や運輸業について、若年層の就業者の割合が低い要因の一つとして、先述のとおり、長時間労働であることが挙げられる。一般労働者における産業別の月間総労働時間を見ても、建設業及び運輸業等は、他産業と比較して労働時間が高水準となっている。

図表 I-1-1-11 産業別の月間総労働時間 (2024年平均)



資料) 厚生労働省「毎月勤労統計調査」より国土交通省において作成

I

第1章

(路線バス・タクシー運転手)

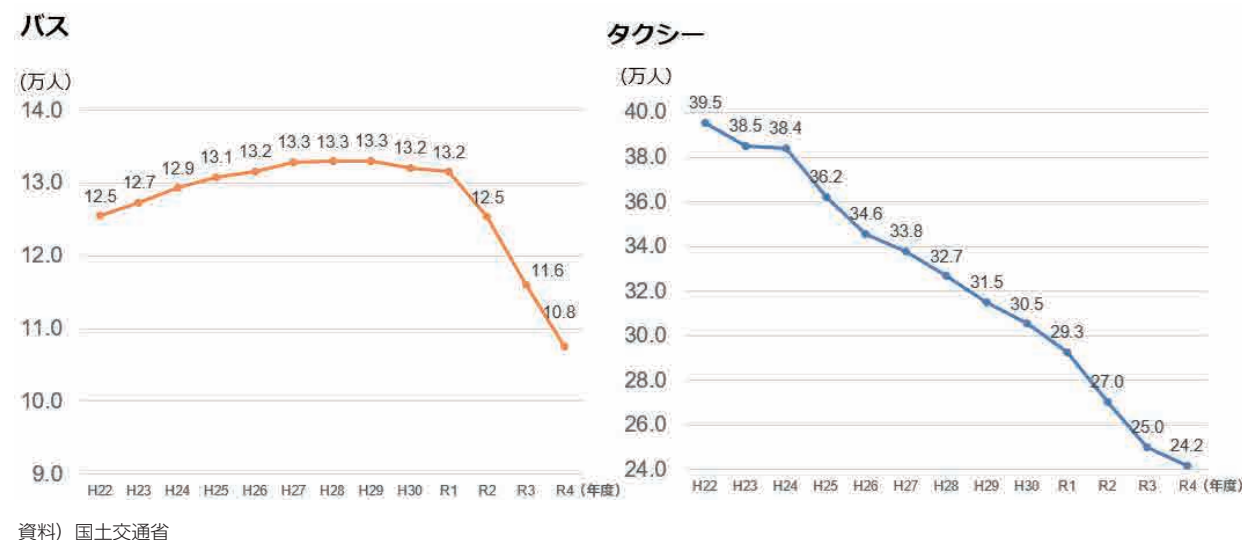
路線バスやタクシーといった地域公共交通は、豊かな暮らしの実現や地域の社会経済活動に不可欠な基盤である。

路線バスは、少子高齢化・人口減少の進展や、マイカーの普及やライフスタイルの変化等により、これまでも輸送需要そのものが減少していたが、運転手不足を理由として、全国各地で減便や廃止が相次いでおり、地域住民や観光客の移動手段の確保の観点から大変深刻な状況である。

また、タクシー運転手数は、2022年度（令和4年度）まで減少傾向にあり、平均年齢は60.5歳（2024年）と高くなっており、依然として担い手確保は喫緊の課題である。

今後、高齢者の運転免許証の返納が進み、マイカーを保有しない若年層等も増加する中で、地域公共交通としての維持・存続を図ることが重要となっている。

図表 I-1-1-12 バスとタクシーの運転手数の推移

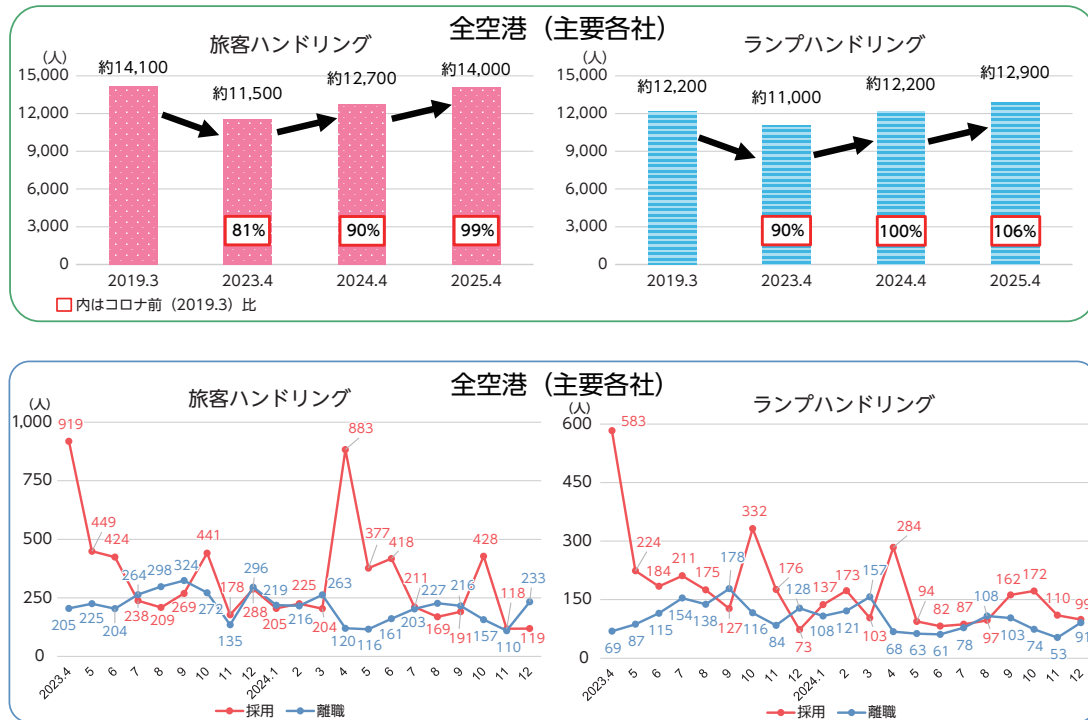


(空港業務職員)

航空機の運航に不可欠なグランドハンドリングや保安検査等の空港業務は、新型コロナウイルス感染症の影響等により、一時は人員が感染拡大前の8割程度まで減少していたものの、足下では感染拡大前の水準まで回復しつつある。

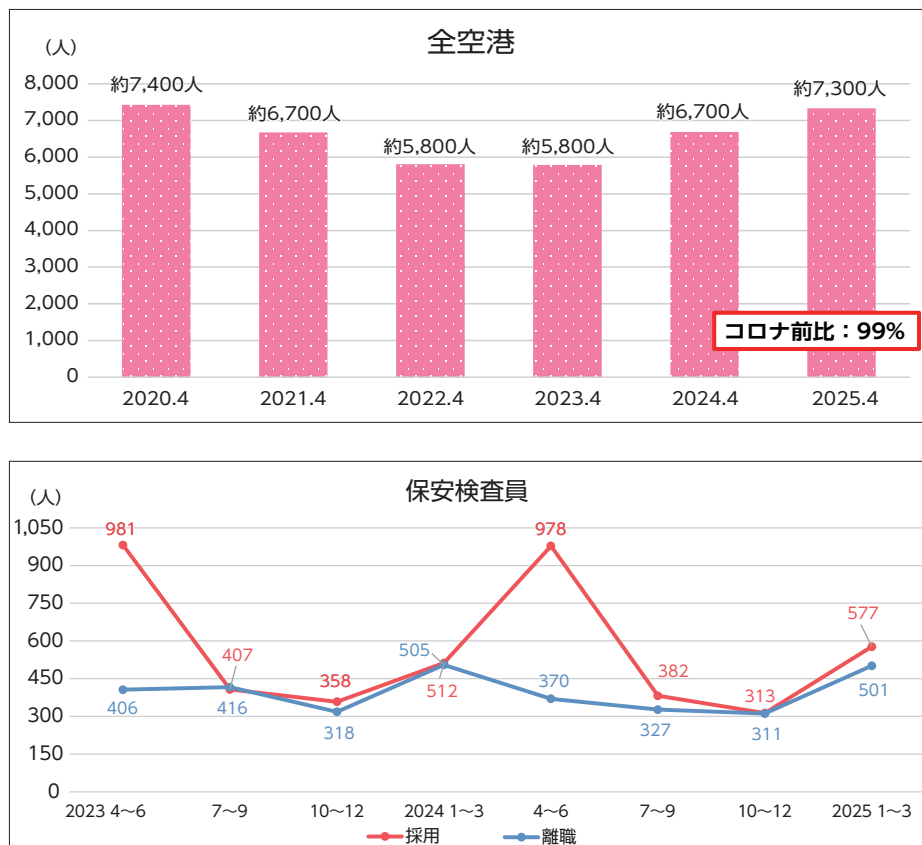
一方、現在も、業務過多や職場環境への不満等を理由として、一定数の退職者が生じており、雇用の定着が課題となっている。政府目標である2030年訪日外国人旅行者数6,000万人受入れのボトルネックとならないよう、空港業務の体制を引き続き強化していくことが重要である。

図表 I-1-1-13 グランドハンドリングの体制（主要各社の従業員数（上）と採用・離職の状況（下））



資料) 国土交通省

図表 I-1-1-14 保安検査の体制（全国の保安検査員数（上）と採用・離職の状況（下））



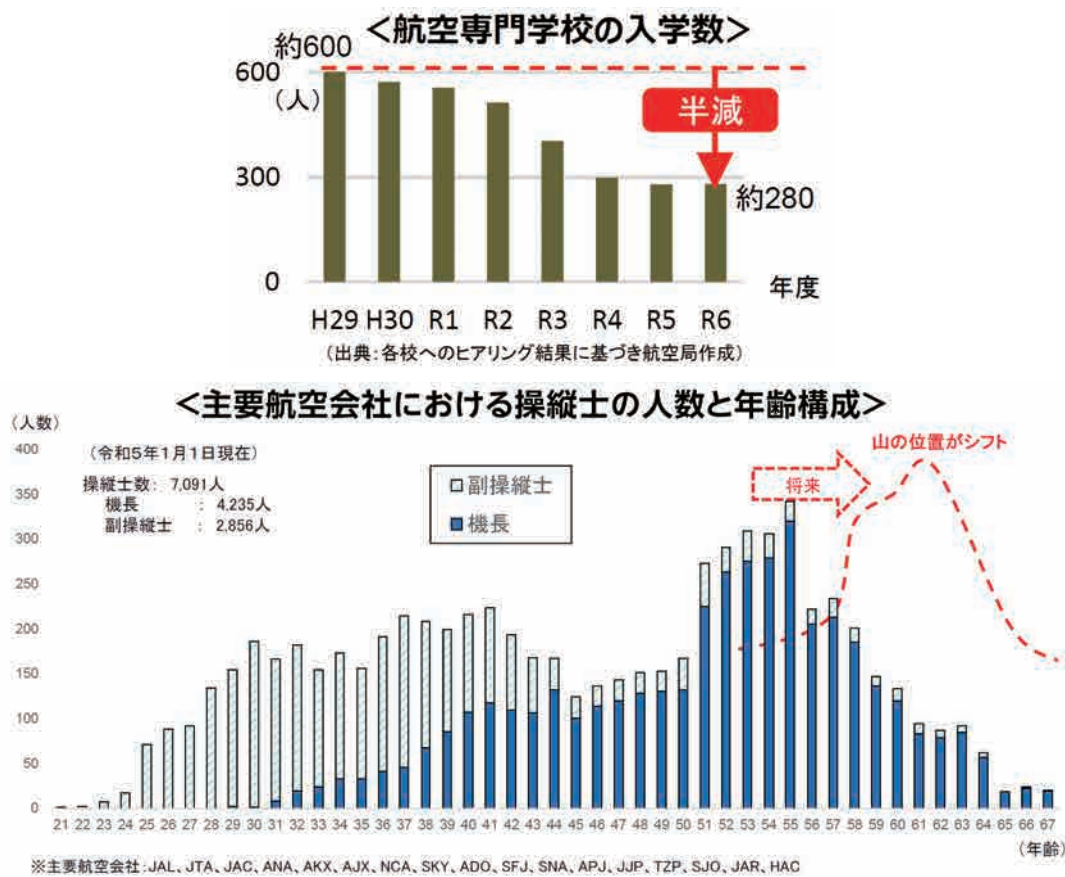
資料) 国土交通省

(航空整備士・操縦士)

航空機の整備業務は、安全な運航を支える重要な業務である。航空整備士は、資格取得者の全体の約6割が航空専門学校卒となっており、専門学校への入学が資格取得の主な手段となっている。ただ、航空専門学校の入学者数は、新型コロナウイルス感染症の影響で急激に減少し、2024年度（令和6年度）の入学者数は、2017年度（平成29年度）と比較して半減するなど、担い手不足が懸念される。

また、同じく安全運航を支える要である操縦士については、高齢化の進展によって、年齢構成が50歳以降に偏っており、2030年頃から大量退職時代の到来が予想されるなど、人材確保に課題がある。

図表 I-1-1-15 航空専門学校の入学数と操縦士の人数・年齢構成



資料) 国土交通省

(自動車整備士)

我が国における自動車保有台数が約8,000万台^{注11}を超える中、自動車の点検・整備を適切に行い、安全と安心を守る自動車整備士についても、少子化や若者の車離れ等を背景とした担い手不足が懸念される。

整備士資格を取得するための自動車整備技能登録試験の受験申請者数は、2015年度（平成27年度）をピークに、減少傾向にあり、2024年度（令和6年度）は過去最低であった。今後もこの傾向が継続する場合、必要な自動車整備人材が確保できなくなるといった課題がある。

注11 2024年度末は、82,568,673台。

図表 I-1-1-16 自動車整備技能登録試験の受験申請者数の推移

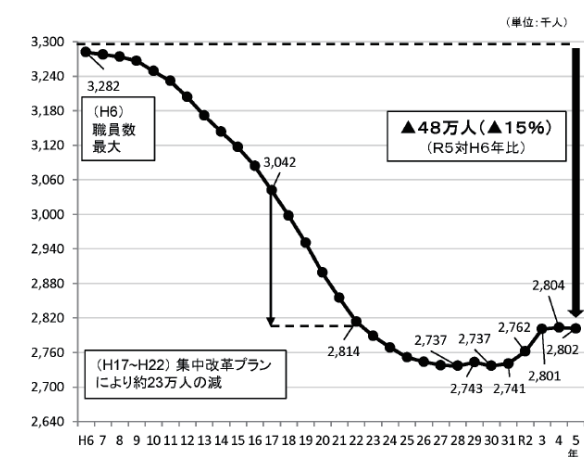


(地方公共団体の職員不足)

民間事業者だけでなく地方公共団体においても、業務を担う職員の減少が生じている。都道府県を含めた地方公共団体における常勤の職員数は、1994年（平成6年）の約328万人をピークとして、2016年（平成28年）まで一貫して減少している。その後は微増し、2023年（令和5年）は約280万人となっているが、ピーク時に比べ、約48万人（15%）減少している。

また、市区町村の技術系職員（土木技師及び建築技師）数では、5人以下が全体（1,741団体）の約半数を占め、1人もいない市区町村も25%を占める状況となっている^{注12}。なお、市区町村全体の職員数は微増傾向に変化したのに対し、土木部門の職員数は横ばいとなっている。

図表 I-1-1-17 地方公共団体における常勤の職員数の推移



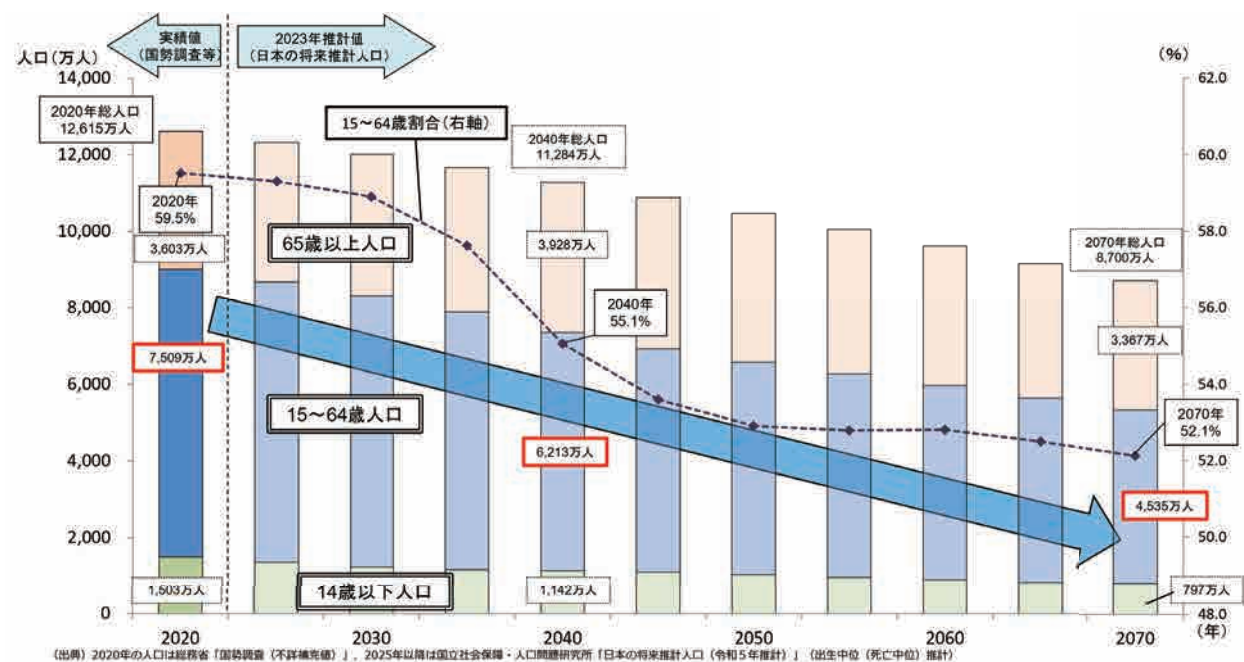
(2) 人口構造の変化に伴う労働力減少の懸念

①構造的な要因からの労働力減少の懸念

(生産年齢人口の減少)

我が国における少子高齢化・人口減少は深刻化しており、2070年には、総人口は9,000万人を割り込むと推計されている^{注13}。特に、生産年齢人口^{注14}の減少ペースが顕著となっており、2020年の7,509万人から、2040年には6,213万人、2070年には4,535万人と、毎年約60万人のペースで減少すると推計されている。このように、構造的な要因からの労働力減少が強く懸念され、今後、若年層の人材確保が一層困難化することが予想される。

図表 I-1-1-19 生産年齢人口の推移



資料) 厚生労働省「人口減少社会への対応と人手不足の下での企業の人材確保に向けて」より国土交通省において作成

(人口構造の変化)

高齢化も進展しており、図表 I-1-1-20「人口ピラミッドの変化」によれば、足下では、団塊の世代がすべて75歳以上となる2025年には、75歳以上の人口は2,155万人(17%)になると推計されている^{注15}。65歳以上の人口で見ると、2020年の3,603万人^{注16}(29%)から、2040年には3,928万人(35%)になるとされている。

その一方で、19歳以下の人口は、2020年の2,074万人(16%)から、2040年には1,547万人(14%)、2070年には1,099万人(13%)まで減少すると推計されている。

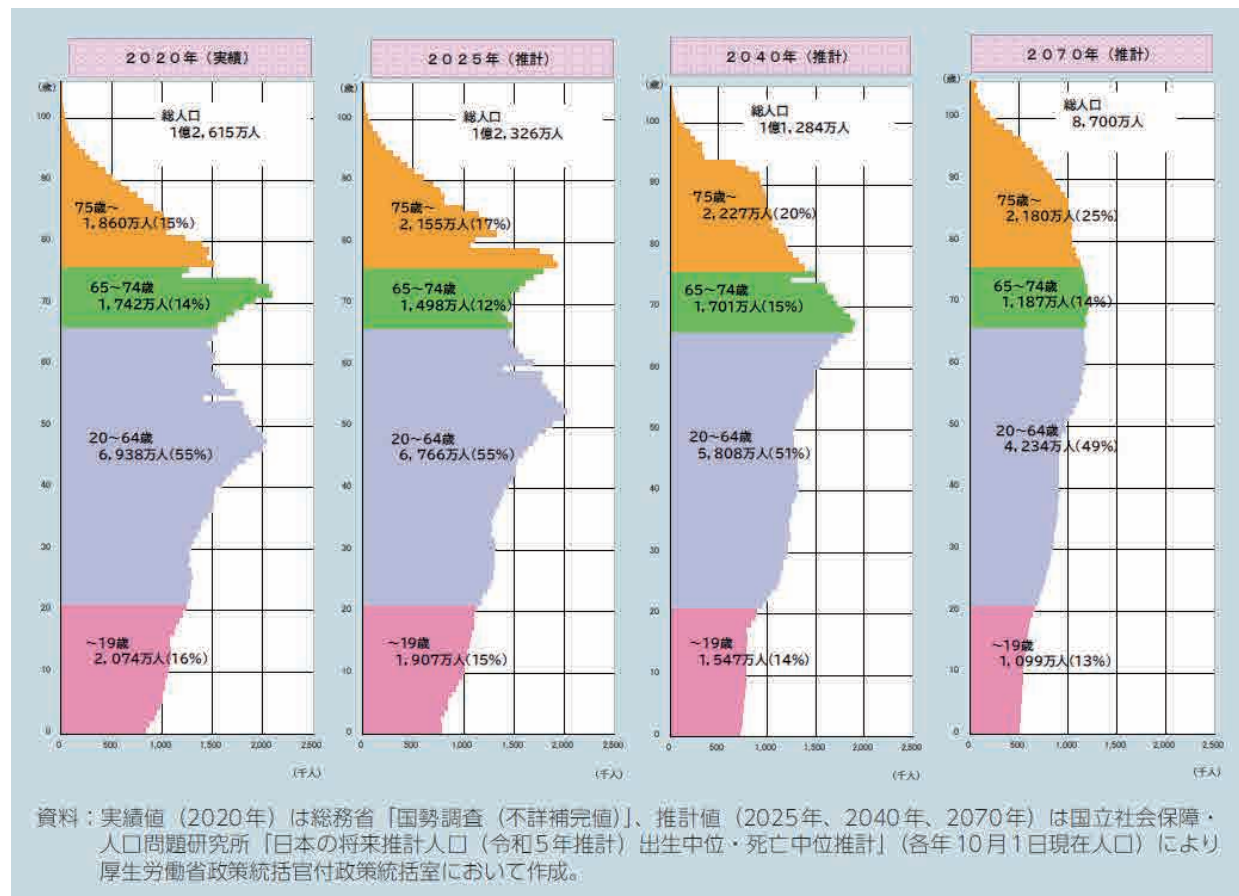
注13 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(令和5年推計)」(出生中位(死亡中位)推計)より。

注14 経済協力開発機構(OECD)では、15歳から64歳までの人々を生産年齢人口としている。

注15 厚生労働省「令和5年版厚生労働白書」より。

注16 令和2(2020)年国勢調査(不詳補完値)における65歳以上人口36,026,632人を四捨五入している。

図表 I-1-1-20 人口ピラミッドの変化（2020年～2070年）



資料）厚生労働省「令和5年版厚生労働白書」

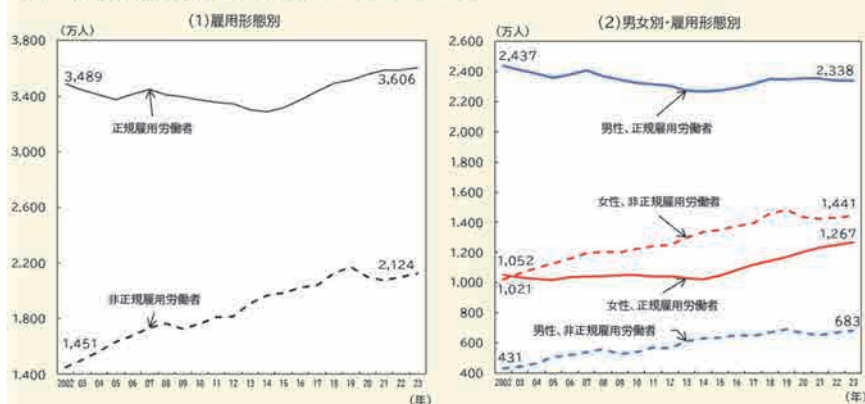
(雇用形態別に見た雇用者数の推移)

生産年齢人口が減少傾向にある中で、雇用形態別に、近年の雇用者数の推移を見てみると、女性や高齢者を中心に、非正規雇用労働者の労働参加が進んでいる。また、正規雇用労働者数についても、女性を中心に2015年以降は増加傾向で推移している。

女性や高齢者の労働参加等により、労働投入量を維持・増加させていくためには、就業者数だけでなく、労働時間との関係も重要である。

図表 I-1-1-21 雇用形態別にみた雇用者数の推移

- 非正規雇用労働者は、2009年にはリーマンショック、2020年には感染症の拡大による景気後退の影響から一時減少がみられたものの、長期的には男女ともに増加傾向。
- 正規雇用労働者は、女性を中心に、9年連続で増加。



資料出所 総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」をもとに厚生労働省政策統括官付政策統括室にて作成
 (注) 1) 「非正規雇用労働者」は、労働力調査において「非正規の職員・従業員」と表記されているものであり、2008年以前の数値は「パート・アルバイト」「労働者派遣事業所の派遣社員」「契約社員・嘱託」「その他」の合計、2009年以降は、新たにこの項目を設けて集計した値である点に留意が必要。
 2) 正規雇用労働者、非正規雇用労働者の2011年の値は、東日本大震災の影響により全国集計結果が存在しないため、補完推計値（2015年国勢調査基準）を使用。
 3) 雇用労働者数には、役員数は含まれていない。

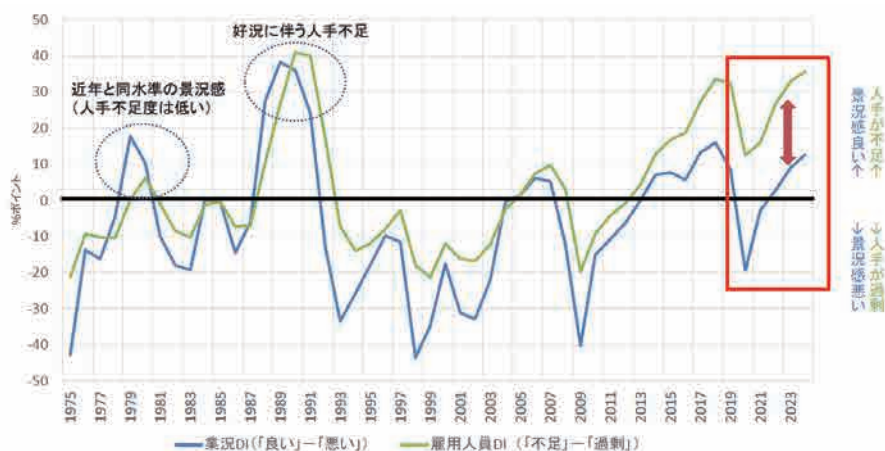
資料) 厚生労働省「令和6年版労働経済の分析」

(これまでの人手不足局面)

過去半世紀を遡ると、これまでも人手不足は生じている。ただ、景況感と人手不足の関係について、図表 I-1-1-22「業況判断D.I.^{注17}及び雇用人員判断D.I.」を見ると、1980年代後半の人手不足は好況に伴うものであったが、2020年頃からは景況感が悪い中でも人手不足が深刻な状況が続いており、景況感と人手不足感の乖離が大きい状況が生じている。

好景気に乗り遅れまいとするこれまでの人手不足と異なり、昨今、業績に関わらず人手不足に悩む企業が増えていることから、適切に人材を確保できず、サービス供給の維持・存続が危ぶまれる状況が懸念される。

図表 I-1-1-22 業況判断D.I.及び雇用人員判断D.I.の推移



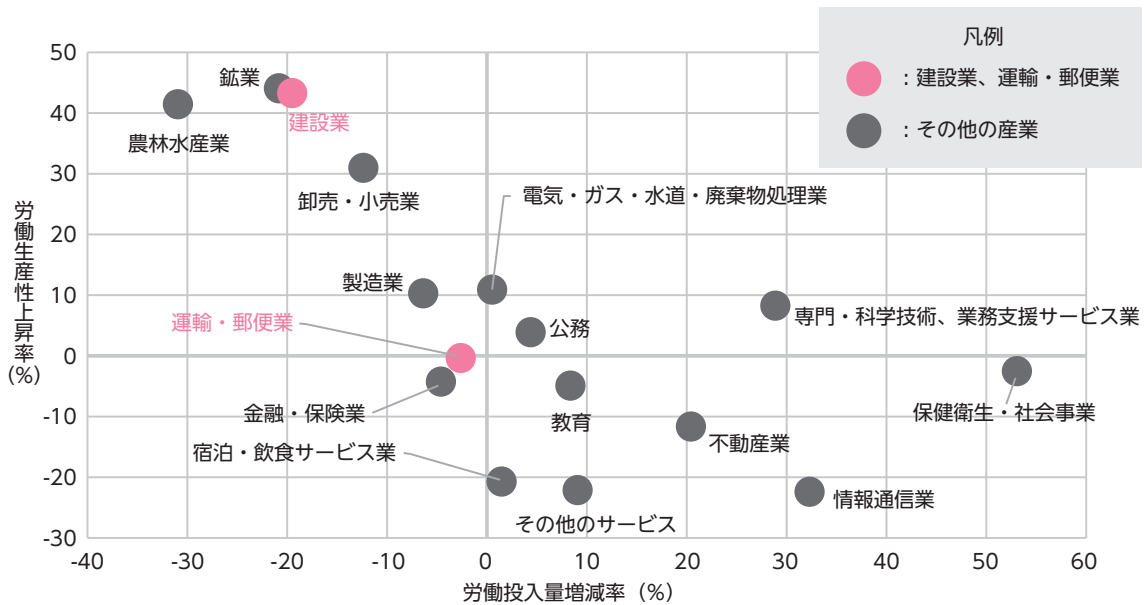
資料) 総務省「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会（第1回）」

注17 D.I. は Diffusion Index の略で、景気動向指数の一つ。

②産業別に見た労働生産性

労働生産性は、労働投入量1単位当たりの産出量（一般的には付加価値額が用いられる）を示す指標である。生産年齢人口の減少により、経済成長の源泉である労働投入量の減少が懸念される。図表 I -1-1-23「労働生産性上昇率と労働投入量増減率」では、産業別の労働生産性と労働投入量の変化（2007年比）を示しており、運輸・郵便業は、この間、労働生産性は横ばいの状況にある。建設業については、労働投入量が約20%減少している中、労働生産性は約40%と大幅に上昇しており、労働生産性が向上していることがうかがえる。

図表 I -1-1-23 労働生産性上昇率と労働投入量増減率（2007年から2023年の変動率）

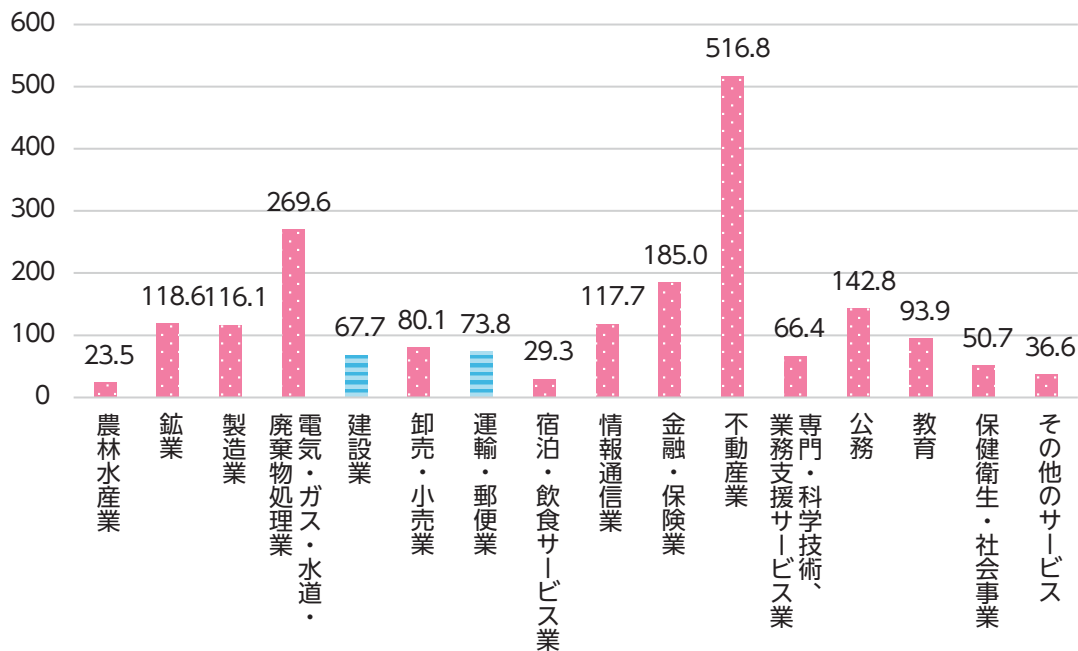


※労働生産性上昇率は、経済活動別国内総生産（名目、単位：10億円）÷経済活動別就業者数（単位：万人）を暦年で算出し、比較したときの上昇率。
労働投入量は、経済活動別就業者数より増減率を算出。
資料）内閣府「2023年度国民経済計算」より国土交通省において作成

一方で、図表 I -1-1-24「産業別の労働生産性」を見ると、労働集約型産業である建設業、運輸業等の労働生産性は、他産業と比較してまだ低い水準にある。

労働投入量の減少が見込まれる中で、サービスの供給を維持・存続していくためには、効率よく従来以上の成果をあげていくことが求められる。

図表 I -1-1-24 産業別の労働生産性（2023年）



※労働生産性＝経済活動別国内総生産（名目、単位：10 億円）÷経済活動別就業者数（単位：万人）

資料）内閣府「2023 年度国民経済計算」より国土交通省において作成

（建設業における労働生産性）

建設業の労働生産性が低い要因としては、天候の影響を受けやすいことに加え、土工や現場打ちコンクリートの施工現場において、多くの人手を要していることなどが挙げられる。

また、特に建築工事においては、職種が多いことによって、作業の引継ぎの際に手待ち時間が発生することで、全体として非効率となっている。

図表 I -1-1-25 コンクリート工において人手を要する作業例



資料）国土交通省

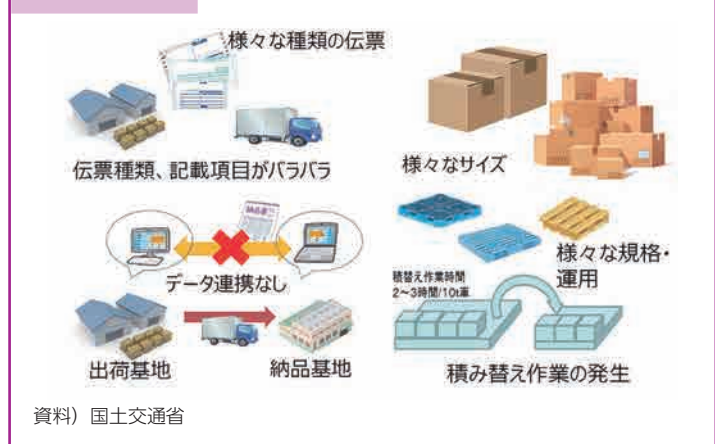
(物流分野における労働生産性)

物流分野の労働生産性が低い要因の一つとして荷役作業等において、未だに多くの人手を要していることが挙げられる。

また、物流事業者と荷主等のデータ連携が不十分であり、伝票の種類や、パレットのサイズが様々あって標準化がされていないことから、共同輸配送や機械化が進まず、荷役作業・トラックへの積載において非効率となっている。

さらに、今まで手元への迅速かつ確実な宅配サービス等、高い品質のサービスが安価で提供されてきたことが、労働生産性の低下要因となっていた可能性も指摘されている。

図表 I-1-1-26 物流分野において標準化が進んでいない事例



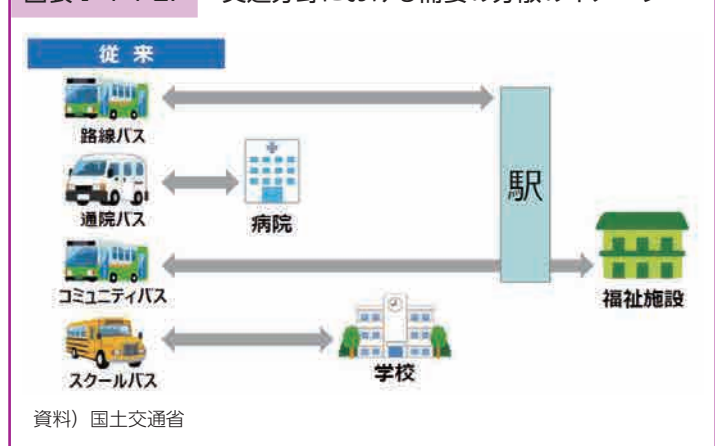
(交通分野における労働生産性)

交通分野については、主に地方中心都市等において、路線バスやスクールバス等、送迎サービスが個々に提供されており、地域全体で見ると、地域公共交通と各施設の送迎によって需要が分散し、重複運行が発生することで乗車密度が低下している。

また、大都市等においては、高度かつ安定的な公共交通サービスが提供されている一方で、公共交通ネットワークが稠密で複雑であるため、観光客など来訪者には使いづらい一面も見受けられる。

さらに、一部の地域や時間帯では多くの観光客を含む利用者が集中することで、移動サービスの水準が低下している場面も見受けられる。

図表 I-1-1-27 交通分野における需要の分散のイメージ



労働集約型産業である建設、物流、交通分野では、これらの要因で、労働生産性が低くなっていることが課題となっており、労働力の減少が懸念される中で、サービスの供給を維持・存続していくためには、労働生産性を向上させる取組が必要不可欠となっている。

(3) サービス供給を取り巻く社会情勢の変化

是正が求められる長時間労働や、構造的な要因からの労働力減少の懸念に加えて、エネルギー・資材の物価高等、サービス供給を取り巻く社会情勢の変化から、サービスの供給主体には様々な影響が発生している。

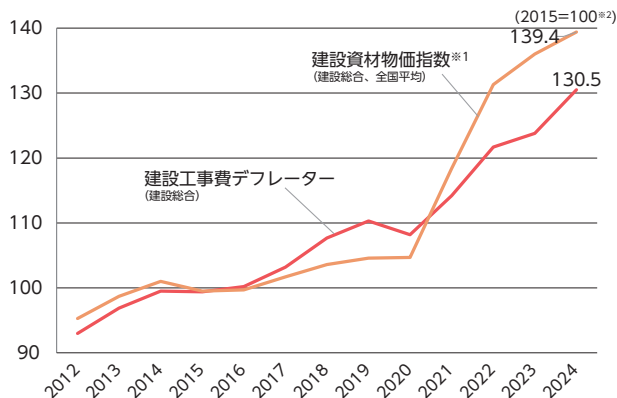
①建設資材価格高騰に伴う労務費への影響

2021年後半から、原材料費等の高騰に伴い、建設資材価格が高騰しており、建設業は大きな影響を受けている。

建設工事費デフレーター（総合）と建設資材物価指数を比較してみると、2021年以降、建設工事費デフレーター（総合）は、建設資材物価指数の上昇に追いついておらず、近年の物価高は、適正な水準の労務費の確保に影響を及ぼしていることがうかがえる。

図表 I-1-1-28

建設工事費デフレーター（総合）と建設資材物価指数の推移



※1：一般財団法人建設物価調査会「建設物価 建設資材物価指数」より、国土交通省作成
 ※2：建設工事費デフレーターは2015年度基準、建設資材物価指数は2015年基準であり、指数は毎年12月の公表値としている

資料) 国土交通省

(建設業における価格転嫁の対応状況)

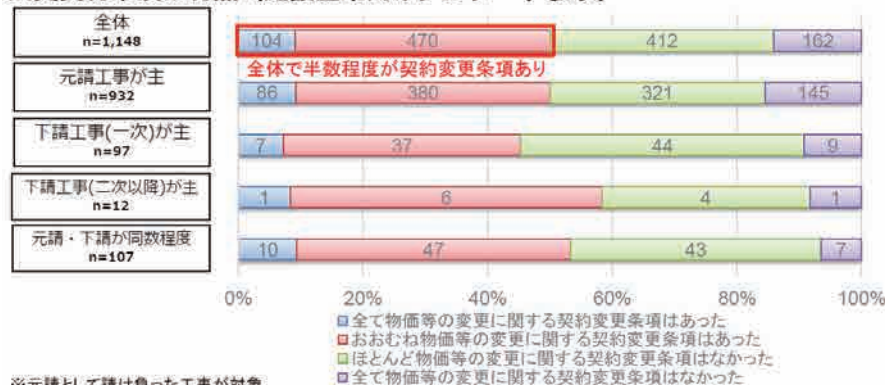
建設業においては労務費へのしわ寄せ防止に向けて、資材価格高騰分の適切な価格転嫁が行われる必要がある。しかしながら、2023年度の調査結果^{注18}では、価格転嫁の対応として、物価等の変動に関する契約変更条項がある請負契約は半数程度にとどまっている。

サプライチェーン全体で、建設資材に関する適切な価格転嫁が図られるよう、受注者・発注者間を含めた建設工事に関する環境整備を進めることが求められる。

図表 I-1-1-29

建設業における価格転嫁への対応状況（契約変更条項の有無）

変更契約条項の有無（建設企業向けアンケートより）



資料) 国土交通省

注18 国土交通省「適正な工期設定等による働き方改革の推進に関する調査（令和5年度）」より。

②燃料価格上昇に伴う輸送費用の増大

トラック運送事業の営業費用の約2割は、燃料費及び車両に関わる経費となっており、燃料価格の上昇は、トラック事業者の輸送費用に大きな影響を与える。

(トラック運送事業における価格転嫁の対応状況)

燃料価格上昇分の収受額への反映が進んでいない事業者も多く、物価高による倒産件数^{注19}を業種別に見ると、運輸業関係は厳しい状況である。2025年4月に公表された調査結果では、運輸・通信業の倒産件数は、建設業、製造業、小売業に次ぐものの、未だに多い状況となっている^{注20}。

トラックドライバーの労働条件（賃金）改善のためにも、トラック事業者が適正な利潤を確保することができるよう、燃料価格上昇分の運賃への適切な転嫁が求められる。

図表 I-1-1-30 物価高倒産 件数推移及び業種別内訳



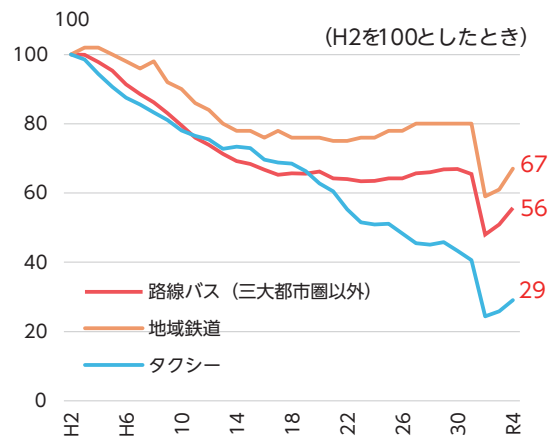
資料) 帝国データバンク「倒産集計 2024 年度報「物価高倒産」」

③公共交通の需要減少

我が国の人口は、2050年には全国の居住地域の約半数で50%以上減少（2015年比）することが予測されており、地域公共交通の利用者は長期的に減少している上、新型コロナウイルス感染症の影響もあり、路線バスや地域鉄道は、多くの事業者が赤字となっている。人件費の抑制といったコスト縮減も限界にきており、減便・廃止を余儀なくされている状況にある。

地域公共交通は欠くことができない移動手段であることから、高齢者を含む交通弱者に対する移動手段の確保が求められる。

図表 I-1-1-31 路線バス、地域鉄道、タクシーの利用者数の推移



資料) 国土交通省

注19 原油や燃料等の「仕入れ価格上昇」や、取引先からの値下げ圧力等で価格転嫁できなかったことなどによる倒産件数。

注20 帝国データバンク「倒産集計 2024 年度報「物価高倒産」」（2025年4月8日）より（集計期間：2024年4月1日～2025年3月31日）。

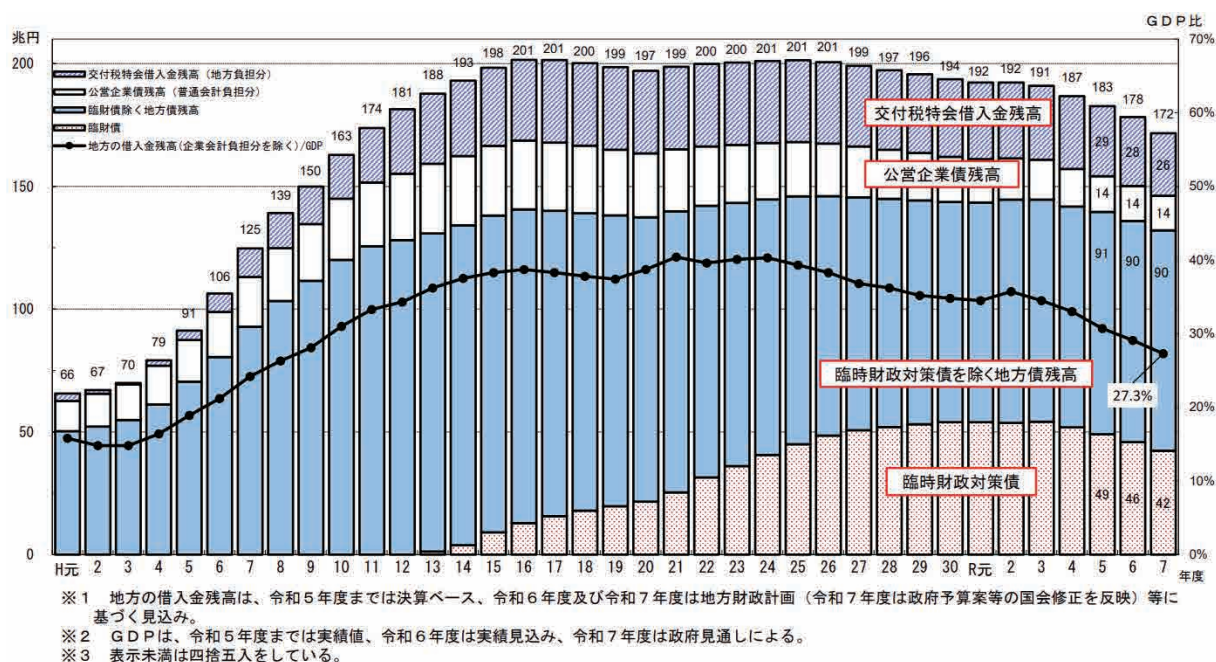
④人口減少に伴う地方公共団体の財政への影響

(地方公共団体の財政状況)

地方公共団体においては、人口減少の進展等によって、借入金残高は20年以上高い水準で推移している^{注21}。

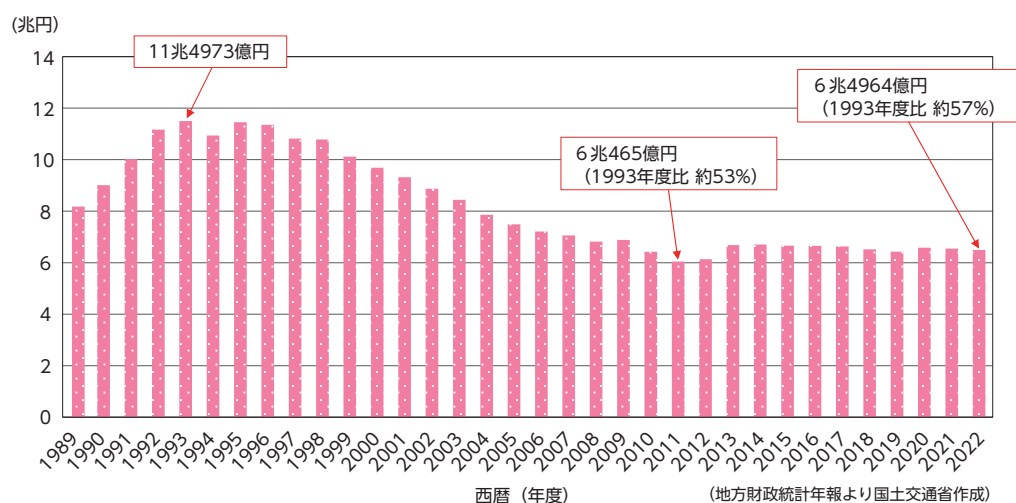
市区町村における土木費の推移を見ると、ピーク時の1993年度の約11.5兆円から、2011年度までの間で約半分（約6兆円）に減少している。近年は、ピーク時と比べると6割程度で推移しており、より一層効率的な予算執行が求められる。

図表 I-1-1-32 地方財政の借入金残高の状況



資料) 総務省「地方財政の借入金残高の状況」

図表 I-1-1-33 市区町村における土木費の推移



資料) 国土交通省

注21 総務省「地方財政の借入金残高の状況」より。

2 担い手側の供給量に関する将来推計と需給ギャップ

ここでは、国土交通分野における担い手側の供給量に関する将来推計や需給ギャップ^{注22}の分析等について記述する。

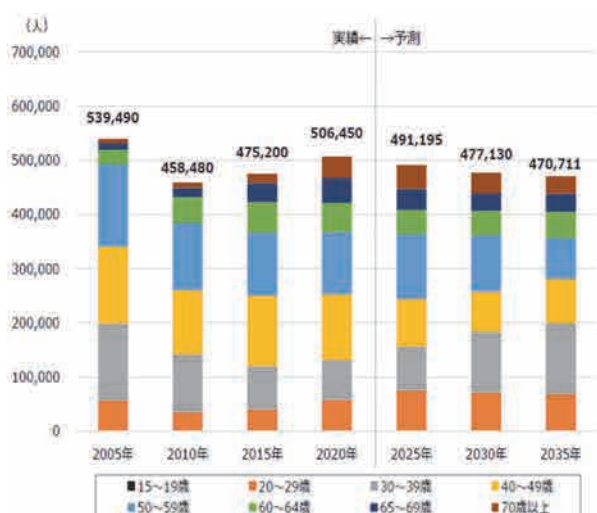
①建設業における将来推計と需給ギャップ

(建設技術者数・建設技能労働者数の将来推計)

国勢調査を基にしたコーホート変化率法^{注23}を用いて、将来の建設技術者数・建設技能労働者数が推計されている^{注24}。この将来推計に基づくと、建設技術者数は、2020年以降、5年ごとに約1.5～3.0%ずつ減少する見込みとされている^{注25}。

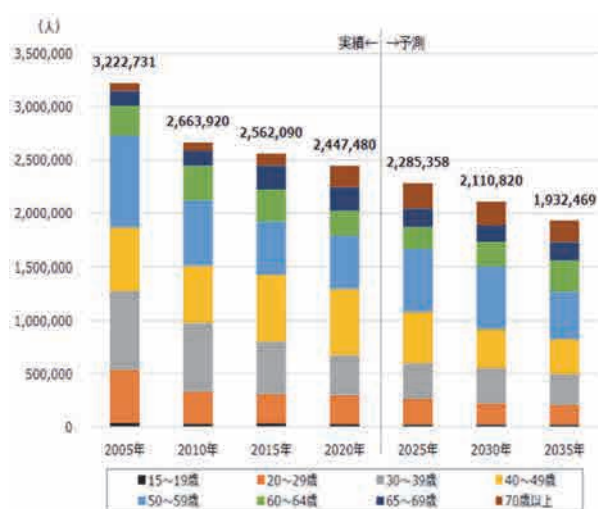
建設技能労働者数は、2020年以降、およそ5年ごとに約7～8%ずつ減少し、その減少率は徐々に大きくなる見込みとされている^{注26}。年齢階層別に見ると、足下の2025年には約半数を50歳以上が占め、その後もその割合は変わらないことから、高齢化が深刻化する見込みとされている。

図表 I-1-1-34 建設技術者数（全産業）の将来推計（年齢階層別）



資料) 一般財団法人建設経済研究所

図表 I-1-1-35 建設技能労働者数（全産業）の将来推計（年齢階層別）



資料) 一般財団法人建設経済研究所

注22 担い手側に関する将来の需要量及び供給量の過不足をいう。

注23 各年齢層における就業者数の変化率が将来にわたって維持されるものと仮定して、将来の各年齢層の就業者数を推定する手法。

注24 一般財団法人建設経済研究所「建設経済レポート No.76（2024年3月）P207～P250」より。

注25 ここでは建設技術者が大幅に減少した時代を含んだ変化率（2005→2010年、2010→2015年及び2015→2020年の変化率の平均値）を用いたケースを示す。

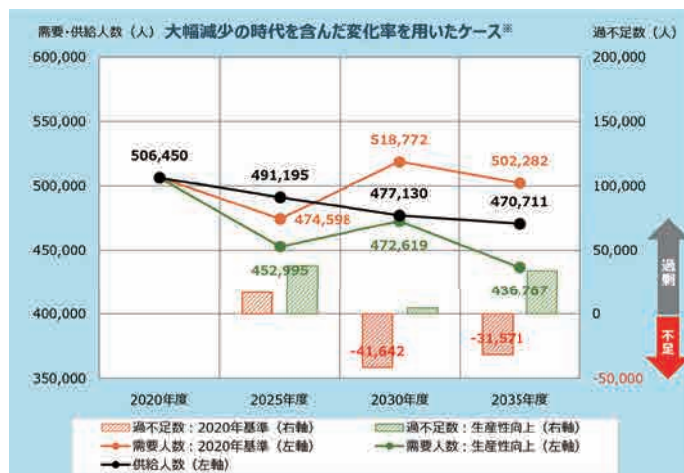
注26 ここでは直近の2015→2020年の変化率を用いたケースを示す。

(建設技術者数・建設技能労働者数の需給ギャップ)

将来推計の結果に基づく建設技術者数の需給ギャップについて、図表 I-1-1-36 では、経済成長率が実質 2 % 程度^{注27} の場合に、「2020 年基準」パターン^{注28}においては、2030 年度、2035 年度で供給不足が生じると示されている。ただ、「生産性向上」パターン^{注29}においては、労働需要が減り、すべての年度で需給ギャップは解消すると示されている。

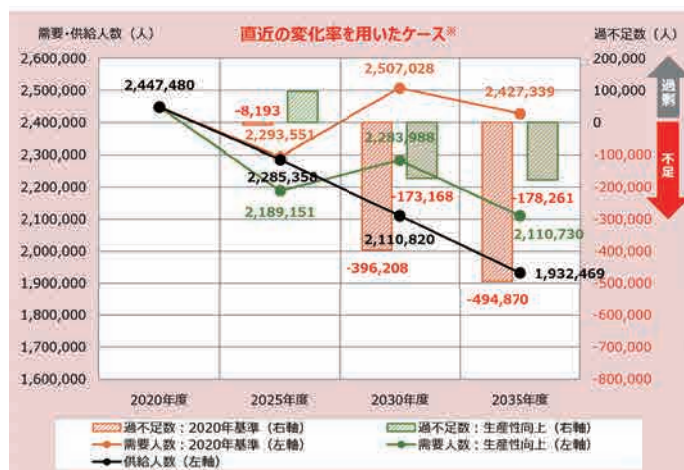
しかし、建設技能労働者数の需給ギャップについて、図表 I-1-1-37 では、「2020 年基準」パターンと「生産性向上」パターンの双方で、2030 年度、2035 年度にも不足が解消されないと示されており、更なる生産性の向上、担い手の確保が求められる。

図表 I-1-1-36 建設技術者数（全産業）の需給ギャップ



※供給人数の将来推計に関して、建設技術者が大幅に減少した時代を含んだ変化率（2005 → 2010 年、2010 → 2015 年及び 2015 → 2020 年の変化率の平均値）を用いたケース
資料）一般財団法人建設経済研究所

図表 I-1-1-37 建設技能労働者数（全産業）の需給ギャップ



※供給人数の将来推計に関して、直近の 2015 → 2020 年の変化率を用いたケース
資料）一般財団法人建設経済研究所

注 27 需要人数算出の基となる中長期的な経済成長率は、実質 2 % 程度を考慮している。

注 28 単位建設投資額に必要となる建設技術者数を、建設投資額による建設技術者数（需要）と、建設技術者の実数（供給）が 2020 年度において合致していると仮定して算出するパターン。

注 29 2035 年度までに 15 % 生産性が向上（2020 年度比）すると仮定して算出するパターン。

②物流分野における将来推計と需給ギャップ

(物流輸送の将来推計)

物流分野については、「物流革新に向けた政策パッケージ」（2023年6月2日我が国の物流の革新に関する関係閣僚会議）等において、何も対策を講じなければ、輸送力が2024年度には約14%、2030年度には約34%不足する可能性が示されている。

図表 I-1-1-38 物流輸送の将来推計（対策を講じない場合）



資料) 国土交通省

(需給ギャップの解消に向けた取組方針)

物流の「2024年問題」については、2023年6月の「物流革新に向けた政策パッケージ」に基づく官民での取組の成果等により、2024年度の試算における約14%の輸送力不足を概ね解消できたため、2025年度に入ってからでも物流の機能を維持できている。

他方、2030年度には34%の輸送力不足が見込まれていることから、その解消に向けた更なる施策を具体化するため、2025年5月に「2030年度に向けた総合物流施策大綱に関する検討会」を設置し、2026～2030年度の次期「総合物流施策大綱」の策定に向けた検討を開始したところである。

図表 I-1-1-39 中長期計画^{注30}を踏まえた施策による輸送力への効果

	2024年度			2030年度
	試算	現時点の実績	施策による効果等の考え方	試算
必要輸送力	100	100		100
施策なしケース	▲14	▲14		▲34
施策による効果等	+14.5	+13.6		+34.6
うち荷待ち・荷役の削減	+4.5	+0.0	2020年から2024年にかけて、トラックドライバーの荷待ち・荷役時間は約3時間のまま横ばい。	+7.5
積載効率向上	+6.3	+8.6	2024年4月から11月までの輸送トン／能力トンとを合計した積載効率（輸送トン／能力トン）41.3%を反映。	+15.7
モーダルシフト	+0.7	+1.3	2022年度の鉄道の輸送量（165億トン）と内航海運の貨物輸送量（388億トン）の合計値（553億トン）を反映。	+6.4
再配達削減	+3.0	+0.9	2024年10月時点の再配達率10.2%を反映。	+3.0
その他の取組 （トラック輸送力拡大等）		+1.4	2024年度の試算に織り込んでいなかった高速道路のトラック速度規制の引上げによる効果を反映。	+2.0
貨物輸送量の変化等		+1.4	2019年から2023年にかけての営業用トラックの貨物輸送量の変化（2019年：28.4億トン、2023年：25.1億トン）等を反映。	

資料) 国土交通省

注30 内閣官房「我が国の物流の革新に関する関係閣僚会議」（2024年2月）にて決定した「2030年度に向けた政府の中長期計画」。

Column コラム^{注31}

拡大する EC 市場と再配達状況

トラックドライバーの担い手不足が深刻化する一方で、近年、多様化するライフスタイルとともに電子商取引（以下、「EC」）が急速に拡大している。2023年度には、EC市場が全体で24.8兆円規模、物販系分野で14.6兆円規模となっている。また、ECの拡大に伴い、宅配便の取扱個数は約50億個であった。

このため、宅配事業者の負担が増えており、2023年6月に関係閣僚会議で取りまとめられた「物流革新に向けた政策パッケージ」では、2024年度に再配達率6%を目指すことが盛り込まれた。

国土交通省は、再配達の削減を図るため、多様な方

法による受取りを推進しており、これらの成果を継続的に把握すること等を目的として、宅配便の再配達率のサンプル調査を年2回（4月・10月）実施している。

2024年10月の宅配便再配達率は約10.2%で前年同月（約11.1%）と比べて約0.9%減、2024年4月（約10.4%）と比べて約0.2%減となった。

宅配便の再配達率削減はドライバーの負担軽減につながり、物流の「2024年問題」へ対応するため必要不可欠である。国土交通省は、引き続き、宅配便の再配達率削減に取り組んでいく。

実態調査に基づく再配達率の推移（総計）



資料）国土交通省

③地域公共交通（バス）における将来推計と需給ギャップ （バス運転手の将来推計と需給ギャップ）

地域公共交通において、特に担い手不足が大きな問題となっているバスの運転手数については、2021年には11万6千人のところ、2030年には9万3千人にまで減少するとされている^{注32}。この将来推計に基づく、2022年の輸送規模を維持したと仮定した上で、時間外労働の上限規制の影響を考慮した場合、2030年には、必要人員が3万6千人（必要人員全体の28%）不足する見込みであると示されている。

注31 本白書掲載のコラムは、2024年度に国土交通省が実施した調査・取材によるものである。

注32 公益社団法人日本バス協会「国土幹線道路部会ヒアリング資料（令和5年10月5日）」より。

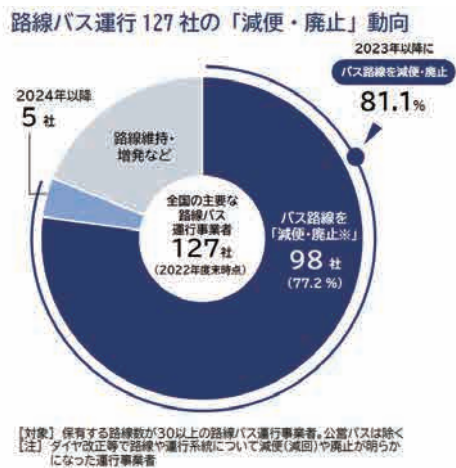
図表 I -1-1-40 バス運転手数の将来推計と不足見込み



資料) 公益社団法人日本バス協会「国土幹線道路部会ヒアリング資料」

既に、路線バス会社においては、担い手不足等が影響し、約8割の会社が2023年中に減便・廃止を行っている状況である。また、2008年度（平成20年度）から2023年度（令和5年度）にかけて、路線の廃止延長は、バスが約23,193km、鉄軌道が約625kmとなっている。

図表 I -1-1-41 路線バス運行127社の「減便・廃止」動向、路線の廃止状況



資料) 帝国データバンク、国土交通省

路線の廃止

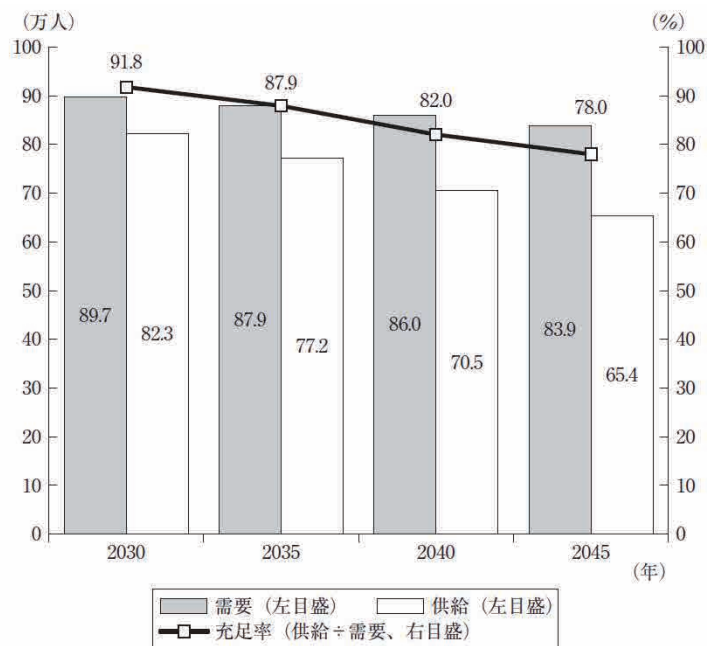


④地方公務員数における将来推計と需給ギャップ

(地方公務員数における需給ギャップ)

地方公務員数については、2024年2月のデジタル行財政改革会議において、需要の減少以上のペースで供給が減少する見込みであることが示されている。この推計に基づく、地方公務員の必要数（需要）に対する地方公務員のなり手（供給）を示す充足率（供給÷需要）は、2045年には全国平均で8割程度に低下する見込みとされている。

図表 I-1-1-42 地方公務員不足の将来推計



(資料) 総務省「地方公共団体定員管理調査結果」、「人口推計」等より作成

(出典) ㈱日本総合研究所「地方公務員は足りているか—地方自治体の人手不足の現状把握と課題—(2021年)」

資料) 内閣官房「デジタル行財政改革会議 (第4回) 資料」