

第Ⅰ部

請求者登録統計の生成と特性、失業代替指標 — イギリスの事例 —

第1章 失業救済、失業保険と請求者登録統計の形成

はじめに — 問題の所在 —

イギリスでは、二つの失業・雇用統計すなわち業務統計としての失業給付の失業登録統計（請求者登録統計（Claimant Account: CC）¹⁾）と調査統計としての世帯を対象とする労働力調査（Labour Force Survey: LFS）がある。前者の失業統計は、社会保障の取り組みが世界の先駆としておこなわれたイギリスでは、貧困救済、労働組合の失業救済、失業保険等の社会保障の諸施策との関係で形成、発展した。イギリスにおいて、貧困救済、失業救済の施策の結果として請求者登録統計（失業救済関連給付の請求者の登録の記録）の形態で形成された失業統計は、1世紀半を越える長い歴史をもち、国際的にも歴史的にも重鎮をなす統計の一つである。

現在、ILOの雇用・失業統計の国際基準になっている労働力調査は、アメリカの1930年代の世界恐慌とニューディールの失業救済・雇用政策の一環として実施され、WPA（雇用促進局）と各州・市の失業救済調査・失業調査において、世帯を対象とした一定の調査期間における労働力状態（就業、失業状態）、その失業状態の規定としての3条件（無職、求職、就業可能）が定式化され、労働力調査の基本的概念と方法が体系化された。労働力調査は、1940年の合衆国人口センサスで初めて組織的に調査がおこなわれ、戦後は、ILOで雇用・失業統計の国際基準として体系化された（参考文献：岩井（1992）、参照、以下同様）。失業統計の歴史的展開をみると、アメリカで形成された世帯を対象とした労働力状態の調査統計に先行して、統計の作成方法は異なるが、イギリスの失業救済と失業統計（請求者登録統計）の形成、発展、特に失業保険法の成立と失業給付の対象の規定、給付諸条件の規定において、失業の概念規定とその測定方法が検討され、業務統計としての請求者登録統計

(失業登録統計)が形成・発展していた。イギリスの請求者登録統計からアメリカの労働力調査にいたる基本的概念と方法を検討し、失業統計の歴史的経緯およびその国際的諸関係（ILO 国際労働統計家会議等）を解明し、失業統計の歴史的社会的規定性を考察することは、重要な課題である²⁾。

本章の主題は、イギリスにおける失業救済、失業救済関係法の歴史的経緯を考察し、請求者登録統計の原型（原基形態）、その基本的概念と方法の解明にある。1節では、初期の失業救済事業としての労働組合の失業給付の特徴を考察する。2節では、1項で、20世紀初頭の労働能力者としての失業者と救済貧困者の識別、国家の失業救済事業の必要性、失業救済と失業理論の概要をみる。2項と3項で、国家の失業救済事業としての失業労働者法と職業紹介所法の経緯と救済労働者、失業登録者の諸条件と諸規定を吟味する。3節では、1項で失業保険の成立と請求者登録統計の概要にふれ、2項で、失業保険の被保険労働者の法的諸条件の規定を考察し、その特性を検討する。3項で、失業統計の国際的形成と諸関係に言及する。イギリスの失業統計は、失業給付に関する政府業務の記録としての業務統計であるので、政府の社会保障政策の変化、失業関係給付の規定条件等の行政的変更にともない、失業の規定とその範囲は、政策的に変更され、請求者登録統計の対象反映性、連続性が問題にされてきた。

本論に入る前に、問題の所在として、イギリスの失業救済、失業保険と請求者登録統計の形成をめぐる諸事情、諸論点についてふれる。

N. ホワイトサイドは、『不況の時代』（Whiteside, N. (1991)）において、イギリスの失業の歴史的考察をおこない、19世紀末から20世紀初頭にかけての救貧法による公的救済の再検討と新たな都市の失業救済の課題、任意の労働組合の共済事業（失業給付）から強制的な国営の失業保険制度へ転換過程を分析している。失業の概念規定と失業救済について、次のように言及している。19世紀末には、救貧法の対象である公的救済の救民（paupers）は、多様な理由の救民が存在していた。救貧法の対象外にいる救民としては、高齢の救民と失業者がおり、特に19世紀末の周期的不況による都市の大量の失業者の集積は、救済対象の失業者の規定と失業救済策を国家的課題とさせた。

失業者 (the unemployed) を他の形態の無職者 (jobless or out of work) と区分する一定の基準を定めることが試みられた。救貧法下においては、無職者 (jobless) と失業者 (unemployment or the unemployed) の用語は、明確に識別されておらず、貧困救済と関連して、「仕事がない状態」を「無職」または「無職者」(jobless or out of job) とされていた。失業は「一般に経済変数の一つ」と解釈されているが、歴史的には「一つの社会的、政治的構成物であった」(Whiteside, N. (1991), pp. 50-51) とされる。失業者は、単に「仕事を見いだすことができないという主張では」失業者になれなかった。単に個人的な理由(怠惰、無能、劣悪な労働習慣等)による失業では失業者の資格がないとみなされた。「イギリスでは、失業は常に社会的扶助への無職者の権利を決める失業登録の行政手続きによって規定されていた」。

1880年代、チャールズ・ブースは、貧困・失業の社会調査において、貧困が彼ら自身の個人的弱点(怠惰、犯罪、放蕩、酒飲み、肉体的障害)による者と、常用雇用に就くことを希望し、かつ仕事を見いだせない常用(regular)労働者とを区別しようとした。「過酷な救貧法は、失業者達を処理するには妥当ではなくなったことが次第に明らかになった」。救貧法と並行して、労働組合の救済事業が開始され、多くの労働組合は「疾病者または失業者である組合員に失業給付を与える」ようになった。しかし19世紀末の労働組合組織は、代表的な産業部門に限定され、その組織対象も熟練労働者に著しく制限されていた。「1886年から、毎年、労働組合団体により公表されていた最初の失業数字は、これら給付を提供していた労働組合から支払われた『給付』から作成された」ものであった(同上、pp. 51-52)。

都市の失業救済策として、1887年の労働者補償法、1905年の失業労働者法(「労働者を救貧法の外で救済する」)、1909年の職業紹介法(施行は1910年)の労働関係法が整備され、1911年に失業保険法が成立し、労働組合の任意の失業救済(失業給付)事業から強制的な国営の失業保険制度に転換された。失業保険の給付との関係で、失業者の規定が検討されたが、「失業者は基本的に肉体的に仕事に就業できて、仕事を探している者」と規定された(同上、p. 53)。失業保険法の導入により、「個人の管理が届かない景気変動、季節調

整、その他の同様な状況によって、失業者は無職で、かつ短期の、一時的な期間、苦痛をうける常用の雇用者（それを証明するためには保険料の支払いの記録が必要）」規定された（同上、p.63）。

また失業の測定方法と関連資料の綿密な歴史的考察をおこなった W. R. ガーサイドは、著書『失業の測定』（Garside, W. R. (1980)）の冒頭で、失業の概念規定とその測定方法に関連して、J. A. ホブソン所説を引用している（同上、p.9）。J. A. ホブソンは、資本主義経済下の失業の諸規定に焦点をあて、「失業の産業的病弊の性質と規模を明確に理解するために、『失業』（“unemployment”）を、社会的視点から考察される労働力の浪費（waste）と関係づけることを試みる。この方法は、チャールズ・ブースが『剰余（労働）の総数が失業の真の尺度である』という見解と合致する利点」があるとしている（Hobson, J. A. (1895), pp.1-2, (1986), p.415）。また J. A. ホブソン自身も、当時の労働組合救済事業（失業手当の給付）の記録としての失業の測定について、「『失業者』の正確な統計的測定、または一定の時点での「無職」（out of work）者の総数の厳密な推定は現在では不可能である」（Hobson, J. S. (1895), p.11）と述べ、失業の測定、失業統計の諸問題にふれている。

また W. R. ガーサイドは、失業保険法との関係において、「職業紹介所によって提供される情報はもちろん失業の正確な測定をあらすものではない」（Garside, W. R. (1980), p.28）が、その基礎にある「失業者に数えられる者」の公の定義は、「働くことができ、就業可能であり、相応な雇用に就くことができず、本当に求職している者から、保険を掛けるのに相応な雇用（suitable employment）に正常に就業している者の間」にあることを指摘している（同上、p.32）。

1909年に公表された王立救貧法委員会報告（以下、「報告」1909年）と略称する³⁾は、旧来の救貧法の施策の歴史的再検討をおこない、20世紀初頭の都市の失業者（旧来の貧困救済の対象としての救貧者と区別される労働能力者）の失業救済の課題を提起した。都市を中心とする臨時労働と不完全就業の慢性的集積が、都市の失業と貧困の原因とみなされ、救貧法と区別される、新たな失業救済政策の検討と救済策の策定が緊急の課題とされた。失業

救済事業は、19世紀後半から実施されている労働組合の失業救済事業、すなわち労働組合の失業給付が大きな役割を果たしていた。20世紀初頭には、新たに都市の労働能力者の失業の救済が国家の責務として認識され、1905年の失業労働者法、1909年の職業紹介所法が策定された。さらに未組織労働者や臨時労働（casual labour、以下、臨時労働と訳す）の不規則労働者の失業救済を目的に、1911年に国営の強制保険としての失業保険法が成立した。本章では、失業保険法の成立にいたる過程、その成立の前期の時期を対象に、労働組合の失業給付事業、失業救済と失業労働者法（1905年）、職業紹介所法（1909年）および失業保険法（1911年）成立の経緯と、その概要と方法について考察する⁴⁾。考察の主題は、失業給付、失業救済の対象労働者の諸規定、救済、給付機関のその条件、また救済、給付の受給者の条件の諸規定を、その歴史的規定性において検討し、失業登録統計（請求者登録統計）の原型の形成を明らかにすることにある。

1 労働組合の失業給付事業

(1) 失業と困窮の統計

H. サウソールは、「統計は社会的生産物である」という視点から、イギリスの失業と困窮の歴史的統計を研究し、19世紀から20世紀初頭にかけての救貧法、労働組合の失業救済事業、都市の失業者の救済策としての失業労働者法（1905年）と職業紹介所法（1909年）、失業保険法（1911年）などを巡る論議を考察している。特に、失業と困窮に関する理論と統計、その基礎にある救貧法と失業救済関連法を簡潔に批判的に分析している。以下、その概要をみる⁵⁾。

失業率は、「1912年以來、職業紹介所と国民保険（失業保険）システムを通じて収集、作成された」が、「国民保険（失業保険）は1920年までのごく少数の産業しか対象にしておらず、中産階級の職業は1940年代にようやく追加された」。また「1939年以前には16歳以下の青少年、農業労働者および家事使用人を除外していた」（H. Southall（1999）翻訳、p. 445-446）ことが

指摘されている。

「救貧法統計」は1939年まで作成され、1911年以前の全国の失業の時系列は周知のように「政府統計家（商務省）によって作成されたが、労働組合データに基づくものであった」。初期の労働組合の失業救済事業について、次のように簡潔に説明されている。

「一般に知られる初期の労働組合の救済事業は、ロンドンのブリキ労働者によって行われたが（1798年）、初期の組合は規模が小さく、仕事のない労働者に、いわゆる渡り職人システムを通じて、求職しているすべての町で、食事と1パイントのビールおよび一夜の宿を与えて援助した。1840年代後半の全国的な景気後退と新しい鉄道の建設によって労働市場の統合が一層進んだことを反映して、主要な熟練工労働組合は、組合員である失業者に週ごとの支払いを導入し、各支部で「求職簿（Vacant Book）」に署名した者の人数に基づいて、『月単位の給付（Monthly Returns）』を支給した。すなわち合同機械工組合（Amalgamated Engineers）は1851年から、鑄鉄製造工労働組合（Iron Founders）は1854年から、大工・指物師組合（Carpenter and Joiners）は1863年から、等々である。1890年代においても、機械工、造船、建設および印刷の組合では、ほとんどの全労働組合が失業給付を支払っていた」（同上、p. 448）

図1-1は「全労働組合報告」の公式の統計系列を示しており、非常に長期の期間扱うために、労働組合と国民保険失業率を、救貧法統計と組み合わせで表示している。彼は、「困窮の生態学」のタイトルで、困窮と失業の時系列の変動を、救貧法と失業救済（労働組合の救済事業と失業保険事業）政策の歴史的社会的規定との関連で、以下のように述べている。

「1914年以前には、労働組合の統計系列はほぼ規則的に変動し、8～10年ごとにピーク—景気循環—を示しているが、救貧（pauperage）は、1870年代には加速されるが、全体として緩慢な減少傾向を示している。ただし、その中でも循環的ピークがあって、それは失業のピークよりも平均して1年遅れていることを見て取ることができる。1860年代初頭の救貧法の統計系列のピークが最も高い。……救貧法〔統計系列〕は、主として農業労働者の家族

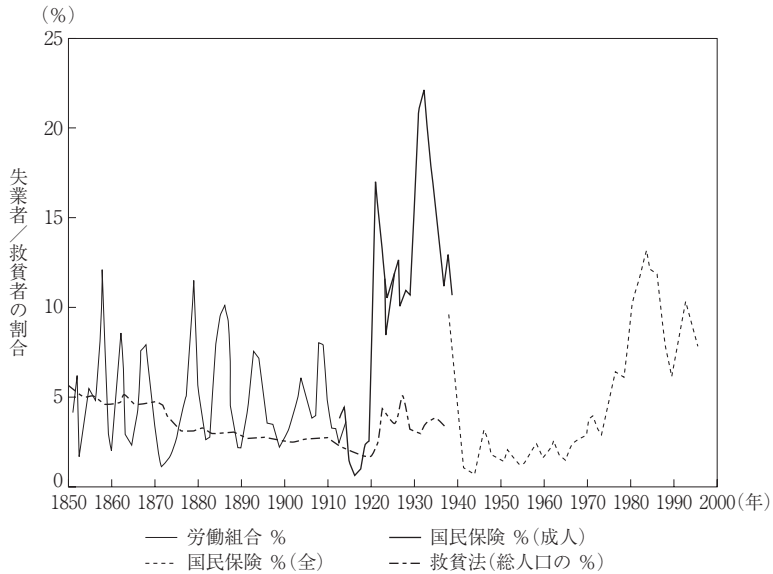


図 1-1 イギリスにおける失業と救貧、1850-1996 年

(注) 1851～80年の労働組合系列は、Mitchell and Deane (1962) から、それ以後は『イギリス労働統計 歴史的概要』(雇用・生産性省、1971年)から引用している。救貧法系列は、Williams (1981、*From Pauperism to Poverty*、表 4.5) から引用している。1913～39年の成人の国民保険系列は『イギリス労働統計』(表 160)から作成。全労働者の国民保険系列は(1939～47年)『イギリス労働統計』(表 161)、(1948～68年)『イギリス労働統計』(表 161)、それ以降は、『社会動向』誌と『エンプロイメント・ガゼット』誌から引用。最後の系列は、イギリスの男女の月次請求者数の年平均である。

(出所) Doring, D. and Simpson, S. (1999), p. 351, D. ドーリング, S. シンプソン (2003b), 図 40.1, p. 446.

を救済することを意図しており、ほとんどの労働者が播種期と収穫期にだけ完全に雇用される地域によく適合していた。……その救貧法システムは地方財産税によって資金がつくられていたので、地主が冬期に集团的に彼らの労働力を支援するメカニズムであったと考えられる。逆に北部の都市では、そのシステムはさんざん嫌がられた末に強制されることになり、絶望しきった者が最後に行きつくところとして役立つにすぎなかった。ある政府統計家は、1890年代に、『貧困は……貯蓄と資金が次第に尽きてきているので、不況の循環の終わりには、ますます深刻になるだろう』とコメントしている。失業

のピークと貧困のピークがずれるのはこのためである」と説明している（同上、p.449）。

H. サウソールは、貧困と失業統計の時系列を、まず救貧法の政策的変化との関係で、次のように説明している。「新救貧法は中央管理をもっと強化すること、特に『院外救済』の悪用、すなわち作業場での救済のかわりに現金を施すことにたいする管理の強化を目的としていた。全国救貧法委員会は、地方の貧民救済委員を監督した。院外救済が農業地域で最大であったにもかかわらず、彼らは都市の貧民救済委員に最も大きな圧力をかけた。冬期に失業した農業労働者への院外救済がなぜか適法であったが、不況で失業している都市労働者への院外救済は適法ではなかった。唯一の例外は、アメリカ市民戦争（南北戦争）がランカシャーの綿花供給を妨げ、途方もない困窮を引き起こした1862～63年の綿飢饉であった。委員会は、『院外救済規制通達』を一時的に休止した。図1（図1-1）……にはその跡がみられる。逆に、1871年に救貧法委員会は、地方政府委員会に取って代われ、地方委員会は院外救済に反対する運動を始め、そのため院外救済は急減した」（同上、p.449）。また初期の失業統計である「労働組合の統計系列」について、次のように説明している。「労働組合の救済事業は労働組合員によって自らの要求を満たすために設立された。熟練工組合への加入は徒弟制度によって制限されていた。また40歳以下の男性のみの加入を認め、病弱な者を除外していたので、組合は、しばしば非常に制限のあるものであった。したがって構造的失業はほとんど完全に存在しなかった」。また労働組合の失業給付は、「未熟練労働者の週給と同じほどであったが、仕事を失ったことへの補償であった」。雇用主は、仕事を用意できなかったために仕事を失った者を補償していた。……実際には、組合は賃金年報を発行し、各都市の「標準率」を決めた。それは、賃金率がそれ以下であれば組合員が仕事を拒否してもよい高さであった。組合基金が給付の支払いで使い尽くされるのを防ぐために、これらの率は、好況の間は押し上げられ、不況の時期は切り下げられた」（同上、p.450）。

H. サウソールは、最後に、ともに相違する二つの異なったシステムの下で作用している「救貧法と組合給付」は、それぞれ異なる「特定の経済状況に

適応」するものであったことを指摘する。すなわちそれは、「不可避免的に季節的失業を生み出す農業、特に穀物農場経営に適応するもの、また『世界の工場』の資本財産業に特有な不況期間にも高い賃金を守ろうとする熟練工に適応するものであった」ことを示している（以下、同上、pp. 450-451）。第一に、「熟練工の技能は、さまざまな多数の使用者のために働くように彼らを適合させ、そして彼らを流動化させた。しかし他の労働者は、特定の職場にのみ妥当する技能を『実地で』習得していた。……このような労働者は流動性をほとんどもたなかったが、使用者は景気よくなった時のための労働力を保全するために、『彼らの』共同体を維持することが必要であった。ここでは、不況の標準的な対応は、少数の企業で失業させるのではなく、企業全体で労働時間の短縮をおこなうことであった。このことはときには地域的に研究されうるが、全国的な統計はなかった。」第二に、「大都市では、多くの労働者は一般に低い技能しかもっていなかったので、労働組合にも使用者にも頼ることができなかった。彼らは、最悪の場合には救貧法に頼ることができたが、多くの場合、状況に応じて転々と職を変えた。ときにはその職は、「雇用（employment）」——すなわち工場での労働、あるいは臨時の波止場作業——を意味したが、しばしば彼らは、薪の収集と販売、使い走り、臨時の売春、……などのような生計で食いのいだ。それは、『失業』という近代的な概念には不釣り合い」なものであった。

このように、統計数字はそれが生産された歴史的社会的規定を受けている。統計は、それが作成された歴史的社会的状況、その作成機関の社会経済政策との関係において、統計の吟味・批判・解釈がなされなければならないことが示されている。

(2) 労働組合の失業救済事業

1913年以前の主要な失業統計は、W. H. ベバリッジによると、労働組合、使用者、商務省労働部の地方通信員から、商務省への回答から得られたものであった。それは、第一に、特定地域の雇用条件が毎月比較できるようにした地域報告の形態での報告、第二に、特定の産業の特別報告の形態でなされ

た労働組合の報告であった。統計情報の要約は、労働市場の状態を毎月閲覧できる資料として、雑誌 Gazette 紙上に公表された。しかしこれらの初期の資料は、「失業の範囲に関する真の統計的尺度」を表すものではなかった。19世紀後半、多数の労働組合（機械工、船舶、金属、印刷、木工、建築、その他の労働組合）が、失業組合員への失業給付の事業を行い、1888年以来、周知の「労働組合失業系列」として、失業給付統計が公表されてきた（Beveridge, W. H. (1909), p. 16）。

1909年の王立救貧法委員会報告（「報告」（1909））⁶⁾では、旧来の救貧法と失業救済策を再検討し、労働組合の失業給付も考察している。また1932年の王立失業保険委員会最終報告（「報告」（1932）と略称する）⁶⁾は、この1909年の「報告」とその後の失業保険法の成立、展開の検討をおこない、失業保険の先駆としての労働組合の失業給付事業についても、その歴史的評価をおこなっている。以下のその概要にふれる。

1) 王立救貧法委員会報告（「報告」（1909））では、労働組合について考察をおこない、労働組合と失業給付について、次のように述べている（Report (1909), p. 310-314）。

労働組合は、「組合員の事故および生命の事故（病気）に対して、通常「友愛会給付」（Friendly Society benefits）と呼ばれているものに、彼らの相当な額の資金を提供することによって、補償している」。規模の大きな労働組合の多くは、失業している組合員に週の手当（いわゆる「失業者給付」）——普通、週10シリング——を支払っている。労働組合はまた「旅行カード」（求職に要する旅費の支給のための給付）を発行している。他の協会は、失業給付なしの、旅行手当（1日1s. 6d. 以下）を出している。Sir Edward Brabrookは、労働組合によって提供される給付の約6分の1は、失業（無職）給付であるという。比較的少数であるが、100の主要な労働組合では退職手当も支払われている。

「報告」は労働組合の失業給付が熟練労働者に限定され、また失業給付を実施している労働組合も比較的少数の組合であることを指摘している。「労働組合の失業給付には、二つの問題点がある。一つは、失業者給付が熟練労働者

に限定されている。未熟練労働者には、このような給付の条項はコストの面からも不可能である。他の一つは、熟練労働組合の失業給付は比較的少数の労働組合のみである」。労働組合の失業事業は、1892年以來の増加率でみると、何らかの失業者給付を支払っている労働組合の事例の数は、1909年で最大になりつつあり、退職救済の受領の数は、1906年末で、1982年の倍近くの数になり、1896年のほぼ倍の数になったとされ、失業給付の数の増大が指摘されている。

2) 王立失業保険委員会報告(「報告」(1932))では、労働組合の失業給付が、次のように概括的に評価されている(Report(1932), pp.6-7)。

失業給付を賦与する労働組合が、熟練労働者かつ賃金の相対的に高い階層から構成されていたことが指摘されている。労働組合失業給付(労働組合失業保険と言われるのは、失業保険法の成立以降である)では、「1911年以前、失業労働者は、救貧法から離れて、彼が所属する労働組合から提供される一定の失業給付と私的慈善事業に依存していた」とされる。失業給付は、疾病給付、死亡給付と並んで、70年以上にわたり労働組合組織の特徴をもっており、熟練の職業、相対的に高い給与の職業からなる少数の労働組合が給付を提供していた。未熟練労働者には、実際に、何らの救済事業もなかった。綿や鉋業のような良く組織された産業でも、失業給付は殆ど発展しなかった。これらの産業は、労働時間短縮をとまなう景気の後退に直面したが、労働組合は、通常、短時間の稼ぎを補填しなかった」。また労働組合の失業給付のレベルと性格について、「一般的に言うと、労働組合の失業給付は、長期の失業期間にわたって、労働者を維持するには十分でなかった。これらは、むしろ一時的な失業の期間と深く結びついており、他の資源とともに、組合員が救貧法の当局または他の救済形態に志願する必要をなくするように、企画されていた」ことが説明されている。また労働組合の失業給付事業は、以下の特徴もっていたとことを指摘している。(1) 組合構成員の資格は自発的であった。(2) 資格は、一般に特定の労働組合の会員に専有的に限定されていた。(3) 給付は最小期間での給付の支払いに条件づけられていた、また限定された失業期間についてのみ支払われた。(4) 総ての給付が、労働者によって共

通の資金になされた支払いによってカバーされていたという意味では、自助的であった。しかも(5)支払いは法的請求の対象ではなかった。そして労働組合の失業救済事業は、1911年以前は、2,500,000人の労働組合員の内、1,500,000人しか含まれていなかった。雇用者の総数のごく小さな割合しか失業事業に含まれていなかった。

3) N. ホワイトサイドは、労働組合と失業給付について、次のように述べている。「最初の公的失業数字は、1886年から、毎年、商務省によって公表された。しかし、このデータは、この期間での総ての無職者の正確なガイドをなすものではなかった。熟練労働者の経験は、他方の未熟練労働者の経験とは全く異なっており、臨時労働者の労働生活とは全くかけ離れたものであった。組合員に組合の支持の資格を与える『失業の性質』は、今日用語でのわれわれの理解とは本質的に異なったものであった」(Whiteside, N. (1989), p.52)。労働組合と救済事業では、失業給付の特殊な関係があり、行政的手続きの詳細を別にすると、「失業の性質と失業者の証明は、特定の産業部門における組合の交渉実務と協定手順に強く依拠していた」。「失業者」は、ほとんど画一的なグループではなかったが、多くの公式統計は画一なように提示した。失業給付を提供する組合事業は、よく公式の仲間と見なされていた。なぜならば、組合事業は熟練の常用労働者を、救貧法に滞留させることから保護したからであった」。そして、労働組合の失業給付の経験は、「1911年に自由党政権によって導入された世界最初の強制的失業保険事業の形成に影響を与えた」とされる(同上、p.53)。

(3) 労働組合の失業給付と失業統計

労働組合の失業給付統計を、最も組織的に考察しているのは、W. H. ベバリッジと W. R. ガーサイドである。以下、その概要をみる。表1-1は、政府の公式統計による1894年から1908年までの労働組合員数および失業率の推移を表示している。

1) W. H. ベバリッジは、19世紀末から20世紀初めにかけての失業統計を考察し、失業統計の三つの源泉にふれている。(1)労働組合の失業給付統計、

表 1-1 失業率 1894-1908 年

(回答する全労働組合) (%)

年	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	年平均
1894	7.0	5.6	6.5	6.1	6.3	6.3	7.5	7.7	7.6	7.4	6.9	7.7	6.9
1895	8.1	7.9	6.5	6.5	6.0	5.5	5.2	5.2	4.9	4.8	4.2	4.8	5.8
1896	4.4	3.7	3.3	3.0	3.1	3.0	3.0	3.3	3.4	3.2	2.8	3.1	3.3
1897	3.1	2.7	2.2	2.2	2.0	2.5	2.5	3.4	4.2	4.5	4.6	5.1	3.3
1898	4.7	4.2	2.9	2.7	2.4	2.4	2.4	2.5	2.3	2.2	2.0	2.6	2.8
1899	2.7	2.1	2.0	1.7	2.0	1.8	1.8	2.1	2.0	1.9	1.8	2.3	2.0
1900	2.3	2.4	2.0	2.0	1.9	2.1	2.2	2.5	3.0	2.8	2.7	3.5	2.5
1901	3.5	3.4	3.1	3.4	3.0	3.0	2.9	3.4	3.2	3.2	3.3	4.2	3.3
1902	4.0	3.9	3.2	3.4	3.5	3.7	3.5	4.0	4.5	4.5	4.4	5.0	4.0
1903	4.9	4.3	3.9	3.6	3.5	3.9	4.4	5.0	5.2	5.6	5.5	6.3	4.7
1904	6.1	5.6	5.5	5.5	5.8	5.5	5.6	5.9	6.3	6.3	6.5	7.1	6.0
1905	6.3	5.7	5.2	5.2	4.7	4.8	4.7	4.9	4.8	4.6	4.3	4.5	5.0
1906	4.3	4.1	3.4	3.2	3.1	3.2	3.1	3.3	3.3	3.9	4.0	4.4	3.6
1907	3.9	3.5	3.2	2.3	3.0	3.1	3.2	3.6	4.1	4.2	4.5	5.6	3.7
1908	5.8	6.0	6.4	7.1	7.4	7.9	7.9	8.5	9.3	9.5	8.7	9.1	7.8

(出所) Beveridge, W. H. (1909), Table III, p. 18.

(2) 貧困委員会の記録、(3) 副次的情報資料の三つの情報である⁷⁾。W. H. ベバリッジの考察によると、労働組合からの失業給付の報告の結果を、商務省は、労働組合また労働組合グループ別報告による失業率と全労働組合の失業給付の報告による一般失業率として、Gazette 誌上に公表した。一般失業率は「全体として雇用状態の指数」とみなされた。『一般失業率』の表示形態は、たとえば次のように類例化されている。「報告」をする 649,789 の組合員をもつ 272 の労働組合では、40,580 人（または 6.2%）が、1908 年の 12 月末に失業者として報告された。それは、11 月末の 6.1%と 1907 年の 1 月末の 4.2%と比較される」。表 1-1 は、過去 15 年間の一般失業率を表示している (Beveridge, W. H. (1909), p. 17)。

W. H. ベバリッジは、「これらの統計の様相と意義は何であろうか?」と問い、「これらは、明らかに失業の完全な記録ではない」。問題は二つあり、一つは、「労働組合の報告が失業の完全な記録であるか」否か、であり、二つめは、「労働組合の報告が、労働市場の一般的状態に関する推測を与えるものとして、どの程度利用できるか」であると提起される。

前者の問題では、「彼らの直接的範囲内での報告の完全性は、もちろん組合

表 1-2 失業者比率で表示された組合

組 合	回答に含まれる組合員数 (1908年1月)	各組合の配分比率 (1908年1月)	各組合の配分比率 (1894年)
建設	61,057	9.4	21
木工・家具	35,200	5.4	
石炭業	126,725	19.5	19
機械工	164,088	25.2	46
造船	58,424	9.0	
他の金属業	31,751	4.9	
印刷・書籍	56,376	8.7	10
繊維	93,990	14.5	3
その他	22,178	3.4	1

(出所) Beveridge, W. H. (1909), Table IV, p. 20.

表 1-3 選択された労働組合、不況期の失業率

年	回答に含まれる全労働組合 の一般失業率 (%)	機械工、造船及び金属産業 の労働組合 (%)	機械工、造船及び金属産業 を除く全労働組合 (%)
1858	11.9	12.2	2.5
1868	7.9	10.0	3.5
1879	11.4	15.3	6.1
1886	10.2	13.5	5.6
1893	7.5	11.4	4.0

(出所) Garside, W. R. (1980), Table 3, p. 19.

が総ての組合員の失業者を補償する完全性に依存している」。後者の問題では、「それは、彼らによってカバーされた者が、産業人口の公平な標本として採用されうる範囲に依存している」と規定される(同上、p. 18)。

表 1-2 は、「報告が決して総ての組合と職業を包括していないことを一目で示している」。労働組合の報告は、「国全体で観察されるよりもより高い失業率を示している」とともに、他方では、労働組合報告が過小推計されている」こともある。「たとえば、労働組合報告には、ほとんどの臨時の職業が除かれている。」従って「労働組合報告は、失業の規模(分量)の尺度としては、無視して利用しないか、利用するとしても特定の労働組合に注意深く限定しなければならぬ」ことが、明確に指摘されている(同上、p. 22)。

2) W. R. ガーサイドは、『失業の測定』において、失業統計関連資料の体系的な綿密な検討、分析をおこなった。かれは、序文で、次のように述べて

いる。「1888年以前、信頼できる公式の失業統計はなかった。労働能力者の非自発的失業（idleness）による失業の最初の定義は、1895年のJ. A. ホブソン（Hobson）によっておこなわれた。19世紀の最後10年末に、特別な分析、経験的調査に関わって、失業は主要な問題として認識された」（Garside, W. R. (1980), pp.1-2）。商務省は、失業、雇用および労働組合の問題に関心を寄せ、1893年のまで労働省内に労働統計の専門機関の設立へ努力した。労働省・労働統計部局が設立され、雑誌Labour Gazette（1893年5月～1905年1月）が発行された（その後名称が変更されつつ、部局の雑誌は継続して発行され、今日に至っている）。「失業の測定は、長い間、統計的慣習の問題であったが、使用された用語の実際の意味は、一般的使用を許さないような技術の問題であったし、また誤った仮定を助長するような主観の問題でもあった。失業は、一定の条件（働いておらず、積極的に求職している）、態度（一定の条件の下で仕事を希望している）と必要性（仕事を必要としている）を述べるのに使用された」（同上、p.3）。

1913年以前での主要な失業統計は、労働組合、使用者および商務省労働部の地方通信員からの商務省への回答から得られたものであった。第一に、特定地域の雇用条件が毎月比較できるようにした地域報告の形態で、第二に、特定産業での特別報告の形態でなされた労働組合の報告。情報の要約は、労働市場の状態に関する月々の便覧として、Gazette誌上に公表された（表1-3、参照）。しかしこれらの初期の資料は、「失業の範囲の真の統計的尺度」を表すものではなかった。多数の労働組合（機械工、船舶、金属、印刷、木工、建築、その他の労働組合）が、失業組合員への給付（失業給付）の事業を行い、周知の「労働組合失業系列」が公表された。表1-4にみられるように、1888年以来、毎月末の失業している労働組合員の割合を示す回答が、労働組合から商務省になされた。1893年から、追加労働組合の挿入によって、回答のベースが拡大し、1860-70年には、労働組合サンプルの産業別カバレッジが、総会員の約3分の1を占めるようになり、1881-90年では約60%、1894年は42.6%に低下、1908年には39.1%に減少、1921年12月に42.6%へ増加した（同上、p.10）。

表 1-4 失業者として報告された労働組合員の平均パーセント

年次	未修正	修正	年次	未修正	修正
1860	1.9	1.8	1882	2.3	2.3
1861	5.2	3.7	1883	2.6	2.6
1862	8.4	6.0	1884	8.1	7.1
1863	6.0	4.7	1885	9.3	8.5
1864	2.7	1.9	1886	10.2	9.5
1865	2.1	1.8	1887	7.6	7.1
1866	3.3	2.6	1888	4.9 ^a	4.1
1867	7.4	6.3	1889	2.1	2.0
1868	7.9	6.7	1890	2.1	2.1
1869	6.7	5.9	1891	3.5	3.4
1870	3.9	3.7	1892	6.3	6.2
1871	1.6	1.6	1893	7.5	7.7
1872	0.9	0.9	1894	6.9	7.7
1873	1.2	1.1	1895	5.8	6.0
1874	1.7	1.6	1896	3.4	3.5
1875	2.4	2.2	1897	3.5	3.6
1876	3.7	3.4	1898	3.0	3.1
1877	4.7	4.4	1899	2.4	2.4
1878	6.8	6.2	1900	2.9	2.8
1879	11.4	10.7	1901	3.8	3.8
1880	5.5	5.2	1902	4.4	4.6
1881	3.5	3.5	1903	5.1	5.3

(注) a. 1888年以降のパーセントは、各月末の失業者数の回答から引用された。

それ以前のデータは、部分的に失業給付の支出から計算された。

(資料) Cd. 2337, pp. 83, 90. 1902~26年の「修正された」パーセントの詳細は、

W. H. Beveridge, *A Problem of Industry*, (1930), pp. 39, 432. 参照。

(出所) Garside. W. R. (1980), Table 4, p. 20.

労働組合の失業給付受給者では、製造業（印刷、製本、紡績、後に衣服と窯業）、鉱業と建築から構成されており、農業、運輸、通信、家内サービス、政府と商業の労働者は排除されていた。1888年以降の商務省系列は、特定労働組合の総組合員数に関する毎月の報告と毎月末の失業組合員数の報告とからなり、疾病、老齢、ストライキ、ロックアウトの者は、その系列から排除されていた（同上、p. 11）。商務省から公表された一般失業率（労働組合失業率）は、「失業の完全な記録ではなかった。その限定された領域における適切性は、他の総ての失業組合員の組合内の登録の程度に依存していた」（同上、p. 17）。たとえば、完全な失業者の算定には、パートタイム労働が無視

されていた。また組合失業率は、総ての労働組合と職業を含むものではなかった。たとえば、店員、事務員、特に農業や鉄道、家内サービスなどの職業が除かれていた。また算入された職業も過剰また過小に表示されていた。W. R. ガーサイドは、「失業統計のより根本的問題は、労働組合データが失業給付を支払っている労働組合だけに関するものであることにある。限られた数の産業に限定され、その産業内でも、労働組合員だけであり、その雇用条件が労働者全体の代表的条件にはほど遠い、専ら熟練労働者にのみ適用されていた」ことにあることを明解に指摘している（同上、p. 18）。

2 失業救済と失業救済関連法

(1) 労働能力者の失業救済と失業理論

1) イギリスは、18世紀から19世紀にかけて、産業革命と資本主義の確立、世界の工場として、産業資本主義の繁栄を謳歌してきたが、19世紀後半には、列強の帝国主義的拡張政策が強まるなか、資本制生産の矛盾は、周期的恐慌として発現し、都市部での失業の周期的変動と貧困が蓄積され、都市の貧困対策、失業対策が大きな社会問題となり、これらの問題の国家の責任、政府の新たな施策が、厳しく問われるようになった。1909年に公表された王立救貧法委員会報告（「報告」1909）において、19世紀末から20世紀初頭にかけての社会経済状況の分析と貧困・失業政策が検討された。特に都市部において顕著な現象になった労働能力者の失業とそれに伴う貧困の蓄積に対する措置、対策が検討された。「報告」では、これまでの救貧法の諸施策が再検討され、救貧法の下で明確に識別されていなかった労働能力者と労働不能者が区別された。後者は自助の救済による旧来の救貧法の対象として処置され、前者は、都市の新たな失業救済事業の対象と規定され、その一連の救済策が検討され、失業労働者法（1905年）と職業紹介所法（1909年）が提案、成立するにいたった。当時の労働市場は組織的に統一されておらず、政府の管理の外におかれていた。労働市場では、相対的に安定した常用労働者（定職の労働者、熟練労働者であり、労働組合の組織対象である）の周囲には、大

量の労働条件の劣悪な不規則な臨時労働者と不完全就業者の堆積があり、これが都市の厳しい貧困と失業の集積の主要な原因とみなされた。労働能力者の貧困と失業の存在とその救済が初めて社会的認識となり、その救済は政府の責任となった。

「報告」は、1985年以来の「社会的産業的發展」を、(1)人口と富、(2)工業、(3)農業、(4)賃金の動向、(5)労働組合主義、(6)産業的結合、(7)共同組合運動、(8)都市の産業、(9)友愛協会、(10)工場立法、(11)教育、(12)婦人と若年層の地位、(13)児童労働、(14)景気循環等の諸問題、諸局面について詳細に考察した。そして、労働市場の新しい問題として、「慢性的な不完全就業」(①臨時労働者、②季節労働者、③雇用不能者)(Report (1909), p. 334)の存在とその諸論点が検討された。生産技術の革新に伴う労働の配置換え、労働移動の増加、未熟練労働の増大が顕著となり、臨時労働者(日雇、浮浪労働者)と不完全就業が深刻な問題になり、その対策が検討された(Report (1909), pp. 303-359)。「報告」は、19世紀末から20世紀初頭の労働市場を分析し、失業と慢性的な不完全就業の「新しい問題」を検討し、三つの要因を指摘している。「(1)大港湾と人口の多い地域における不熟練労働の集積が増大していること、(2)低位の労働の集積は、地域の標準的な需要を超過し、不完全就業を促進し、永続させていること、また(3)不完全就業のこの標準的な条件は、景気の周期的な後退または生産方法の不可避的な改変によって悪化する時、その救済と処置のための特殊な装置と組織を必要とするほど重大である」ことが指摘された(Report (1909), p. 362)。特にドック(港湾)労働者が、臨時労働者の代表的事例として分析され、「貧困者と困窮の生産の最大の原因として、多様な形態での臨時労働者」の存在が解明され、その救済政策が論議された。

W. H. ベバリッジは、「報告」のこれらの失業・不完全就業の考察に関して、「報告」の多数派・少数派の所説に言及しつつ⁸⁾、次のように述べている(Beveridge, W. H. (1909), pp. 254-259)。「報告」(多数派)は、「失業の一定の経済的原因」に関心があり、「労働の総需要の縮小と新しい方法と装置による労働の代置」の政策を提案している。「報告」(少数派)は、これらの間

題について、「失業者の4重の意味の分類によって、一般的な診断を与えている」とされる。(1) 過程の変化、特定の使用者の災難によって、または不況で恒久的な状態から排除される者、(2) 建設で働く者また他の季節職業で働く者によって典型づけられる非連続の雇用に従事している者、(3) ドック、その他での臨時労働者によって典型づけられる不完全就業者、(4) 就業不能の者 (unemployable)。「報告」では、「慢性的不完全就業」の重要な要因である臨時労働者の典型としてドック労働者を分析し、「臨時労働者を、救貧と貧困の生産の一つの最大の原因として、多様な形態において記述している」(同上、p. 255)。「報告」(多数派)は、失業労働者法の廃止を提案し、「報告」(少数派)は、その継続と、それに代替する救済策を主張したが、最終報告は、「報告」(多数派)によって以下のように要約され、提案がなされた。(1) 国営の職業紹介所の設立、(2) 産業生活のために、若年層の教育の改善と訓練の充実、(3) 雇用の定期化(不規則、不規則の労働を可能な限り定期的雇用の転換させる)、(4) 失業保険法、特に未熟練、未組織の失業者への失業保険の適用を目指す(この時点では、まだ国営の強制的失業保険制度の導入は決定されていなかった)(同上、pp. 257-259)。

以上のように、都市の労働能力者の失業と不完全就業の救済策として、後述の1905年の失業労働者法および1909年の職業紹介所法による職業紹介所等を通じての労働移動の向上、労働力の質的改善(学校教育の改善と職業訓練の促進)、雇用の定期化(職業紹介等によって臨時の断続的労働を定期的労働に転換させる政策)がはかられた。さらには未熟練・未組織の失業者を含めた国家の失業救済策として、1911年の強制的失業保険法の制定へと展開された。

2) C. ミルズ (Mills, C.) は、1917年の『失業と失業救済の現代の理論』(Mills, C. (1917))において、W. H. ベバリッジの失業の研究 (Beveridge, W. H. (1909))に依拠しつつ、イギリスの失業と失業救済の理論を考察している。20世紀初頭の失業・不完全就業の理論的規定とその救済策を理解するに必要な範囲で、その所説に言及する⁹⁾。

①「産業の質の過不足」の理論は、「労働の需要と供給間の調整の不足」に

よって失業が説明された。要因の第一として、新しい産業技術の導入、産業構造の変化、産業の立地、配置の変化、労働の移動等による労働の需要の変化に起因するとみなされる (Mills, C. (1917), pp. 42-59)。この理論を巡って多くの論争があったが、産業資本主義の変動との関係において失業理論の検討を最初に体系的におこなったとされる J. A. ホブソンは、「特定の産業での機械の導入によって失業が増加するか減少するかを決定する要因は、その産業での需要の弾力性にある」(Hobson, J. A. (1896), pp. 49-50) と規定していることが指摘されている。要因の第二として、労働年齢の変動がとりあげられ、若年労働力と老齢労働力の問題が指摘されている (同上, p. 45)。要因の第三として、「労働需給の調整不良」があり、産業訓練の不適切性に起因しているとされる。その対策として、「報告」(少数派)は、教育の改善、産業の技術訓練の必要性を説き、「産業の質的調整不良の提案された改善策」として、労働力の流動性と適応性を高める施策を提起する (同上, p. 52)。それは、具体的には、労働の移動性の向上と職業訓練施設の設立、それを促進する職業紹介所の充実をはかることを提案している。

②失業と不完全就業の理論として「労働予備軍」の理論がある。「種々の職業における臨時労働者の慢性的な供給過剰の存在の事実、長い間、認識されてきた」ことが指摘される (同上, p. 84)。C. ミルズは、この問題を資料的にも組織的にも分析した W. H. ベバリッジ ((Beveridge, W. H. (1909), pp. 68-110) が、「貧困委員会への典型的な志願者は、失業可能者ではなく、産業的な臨時労働者であった」ことを解明したと指摘している。「これ以上縮小できない失業の最小量の存在の説明は、近代的産業で蓄積傾向にある産業予備軍にみられる」産業予備軍は、「いかなる一定の時期でも、連続して需要があるのではなく、その時々が必要とされるような者」として形成されるとする (Mills, C. (1917), p. 85) (Beveridge, W. H. (1909), p. 102)。

労働予備軍のシステムが不完全就業を派生させているという認識から、不完全就業の改善策が検討され、「現在の労働予備軍システムによってもたらされる致命的な諸結果の改善」には、「雇用の非-臨時雇用化 (de-casualization) の政策があり、それには三つの手順が提起されている (同上, p. 90)。①国

営の職業紹介所のシステムによって、労働の組織的流動性を保証するような労働市場の組織化をはかる。②「非-臨時雇用化の政策〔臨時労働を常用の定期的労働へ転換する政策〕」は、総ての不規則労働を必要最小限の数に集中させる厳しいシステムを通じて実現される。③非臨時化に含まれる集中政策の実行によって、労働の機会から排除される臨時労働の剰余を吸収することにあるとされる。

第一の手順として、国営職業紹介所システムは、慢性的不完全就業の解消に「最も効率性がある」とみなされた。しかし不完全就業の根底にある需要の不規則性は予防できないこと、またその「労働の沈滞池は排出できない」ことも指摘されている（同上、p.92）。そして W. H. ベバリッジが、「その任意のシステムから国営の強制的システムへの転換」を展望していたことが指摘されている（同上、p.94）。

第二の手順では、国営職業紹介所と職業訓練所によって、労働の移動の不足が「組織された流動性」への転換が期待される。そして「短時間就業は継続して存在するが、労働局（職業紹介所）での強制的雇用によって、より長期の雇用が推奨され、求職する者に公平な雇用を賦与することと結びついている」ことが指摘されている（同上、p.95）。

第三の手順では、「雇用者問題の最も緊急な課題は臨時労働者の慢性的貧困」にあるが、剰余労働の吸収の方法と手段は困難な問題である」とされる（同上、p.97）。「報告」（少数派）では、「剰余労働の吸収のための三つの社会改革の提案」がなされた。それは、①児童労働と少女労働の半減、②鉄道と路面電車の労働時間の削減、③幼い子供をもつ母親の産業賃金報酬の撤回（同上、pp.97-99）であるとされる。

(2) 失業労働者法と救済労働者の諸条件の規定

1) 1903年から1904年にかけての厳しい不況と失業者の増大を前にして、1903年の冬から1904年にかけて、W. ロング（Long）（地方行政庁長官）は、ロンドンの失業者に関する合同委員会を組織し、1905年に失業労働者法を制定した。ロンドンに市の審議会（Borough Council。貧民救済財団の委員、貧

困救済の経験のある人々から構成されていた「合同委員会」を設置するとともに、ロンドン全域にわたる関係機関として、「中央委員会」（貧困委員会の委員、ロンドン州議会の議員、共同組合の委員、地方政府機関の委員からなる委員会）を設置した。「報告」によると、中央委員会の主な役割は、以下の事柄にあった（Report（1909）, p. 385）。①貧困委員会は、失業者からの申の受領を開始する時期の決定。②貧困委員会と可能な限り連携して、管理する。③職業紹介所を設立し、雇用登録と情報の収集を援助する。④貧困委員会は、〔適当な仕事の場合への〕移住（移入と移出）の扶助、常用労働または彼自身の生計を維持する手段を得るために最良と考えられる方式で一時的労働の準備をおこない、またそれを賦与する。

貧困委員会は、29のロンドン審議会と地方センターを開設した。委員会の役割は、失業者の登録者に、適切な相応な雇用の扶助に努めることにあり、彼らの保全をはかることにあった。しかしこの目的にみあった職業紹介所の整備は全国的にはあまり進められなかった。ロンドンだけは、貧困委員会と共同して開設された中央委員会が、1905年にロンドン全体にわたる職業紹介所システムを開始した。この事業は、W. H. ベバリッジを議長とする特別委員会によって進められた（Chegwidde, T. S. and Myrddin-Evans, G. (1934), p. 68）。

「報告」は、失業労働者法の下での失業救済の資格が二重の性質もっていることを指摘している。第一に、失業労働者法によって規定された志願者の条件、第二に救済の実務を担当する地方行政庁によって規定された志願者の条件である（Report（1909）, p. 385）。失業労働者法によって規定された志願者等の資格は以下の事項からなっていた。①志願者は、志願する以前にその地域に12カ月を越えない期間、居住していなければならない〔地域での一定の居住条件の限定〕。②志願者は、仕事をえることを真摯に希望していなければならない〔志願者の態度・姿勢の制約。この制約は、救貧法的扶助の制約である〕。③志願者は、自ら管理できないために一時的に仕事ができない者である〔救済志願者の限定〕。④志願者の事例は、救貧法の下での処理よりもより相応する処置がとることができる場合である。またその実施にあたる

地方行政庁の規定の資格は、①志願者は善良な性格の者である、②志願者は、いかなる源泉からも彼と彼の扶養者の生計を維持するに十分な手段をもっていない、ことが必要とされた〔志願者の態度の制約と他の生計維持の手段をもたないという経済的制約〕。

また貧困委員会は、次の条件に適合する志願者の特別な選考を地方行政庁に指示した。①志願者は、過去に常用の雇用に就業しており、善行があり、節約的である〔常用雇用への限定〕。②志願の時に、彼は、妻、子供、その他の扶養者を養育している。③年齢と肉体的条件では、志願者は貧困委員会が獲得できる仕事に就く資格をもっている〔提供される仕事について、年齢的にも肉体的にも働く能力がある資格の規定〕。また失業労働者法での「失業者への扶助」はおよそ三つの方法からなっていた。①失業者の「移住（移出と移入）」の際の扶助。②扶助される「一時的労働の提供」の準備。③労働局での職業紹介。失業救済としての「一時的労働の提供」については、職業紹介所等で提供される労働・職業に一定の条件が付与されていた（同上、p. 386）。①いかなる労働も、現実的であり、堅実でなければならない。②失業者による常用労働の求職を促すように、継続的な職業を与えなければならない。③一定の時期の総収入は、通常の状態で、同じ時期の継続的な仕事の未熟練労働者よりは下まわらないこととする。また扶助される「一時的労働」は16週を越えるものではないとされる。以上の志願者、一時的扶助の諸条件の規定は失業測定における失業者の規定（仕事がない、求職、就業可能）に深く関係している。

J. L. コーヘンは、これらの失業労働者法における失業救済の条件について、以下のように要約・説明している（Cohen, J. L. (1921), pp. 163-164）。「志願者が真摯に仕事をえることを希望し、彼が管理できない例外的原因によって一時的に仕事をえることができない場合に、また彼の事例が救済法よりは同法による方がより適切に処理できるならば、委員会は、彼のための仕事を獲得し、彼を扶助する努力をしなければならない」。その扶助は、以下の形態のものからなっている。(a) 移入を扶助すること、(b) 移出または他の地域への移動の扶助〔仕事をえるたの移動〕、(c) 「常用の仕事を与えるまたは彼の生

計を維持する他の手段を彼に与えるのに最も相応しいと見なされるような様式で」、一時的な仕事を与える、または備えるのに役立つこと。そのために職業紹介所を設立し、職業登録官を配置して、引継ぎ、扶助する権限が与えられた。失業労働者法は、「救貧法の受給資格なしに失業者の救済を受けることができる法律として」成立した。それは「都市救済事業のシステム化と扶助を受給する方法に結びついた悪弊の改善を意図したものであった。……法律の企画者は、基本的に労働局の職業紹介によって、また労働が必要とする地域への移住を扶助することによって、……失業者を救済すること」に目的があった（引用文の項目記号は原文のものを使用する。以下同様）。

2) W. H. ベバリッジは、失業労働者法について、次のように批判的に評価している（Beveridge, W. H. (1909), pp. 185-187）。「失業労働者法の主要な目的は一時的救済事業という古い方法による失業者の直接的な扶助にあった」ことを指摘する。救貧法に関連した貧困委員会の救済事業という古い形式の救済事業であった側面を批判的にみている。「一時的救済事業に関する同法の政策は誤りではなかった」が、実際には職業紹介所は任意の機関であり、その数も少なく、ロンドン以外はほとんど有効に働かず、同法の目指す目的の多くは実現されなかった。

W. H. ベバリッジは、失業労働者法の「4つの論点」（同法とその規則）について、次のように批判的に検討している。「第1に、救済事業による一時的扶助は、例外的な不況の時期にだけに提供された」。「第2に、この一時的扶助は仕事を真摯に希望する者のみにおこなわれ、また志願者がみずから管理できない特別な原因による者のみ」に限定されて適用された。「第3に、同法の下での一時的扶助への請求権は、『継続的労働の一定の時点での総収入は、……連続的の仕事を与えられる未熟練労働者にとって、通常の状態で稼がれる収入をこえてはならない』という規則によって」、その生計状態は低い水準に抑えられていた。「第4に、一時的扶助は、貧困委員会が『受給者が、常用労働を得る、または彼自身を維持する他の手段を得るのに最良と考えられるような援助であるべきである』」とされた。彼はまた以上の志願者への扶助の制約的諸条件にみられるように、すべての点において、失業労働者法下の救済

事業の項目は、その実効性がないまま崩れてしまい、少なくともその当初の意図からは逸脱していた」と批判している。彼はまた、「失業労働者法は、その創設者の観点からは、失敗だったのではない。その実施において経験された諸困難は、その後の広い適用に役立った」と評価する。しかし、(1)それらが、救貧法の救済事業の全政策を反映している。(2)それらは、救貧法の外での公的救済の形態での現在の条件の実効性に疑問を投げかけた。(3)それらは、救済政策の不十分性を致命的に反映している」と規定し、旧来の救貧法の枠に囚われた救済策であると批判している(同上、pp.186-189)。失業救済の志願者について、「仕事をえることを真摯に希望」していなければならないとか「善行があり、節約的」でなければならないとかの志願者の主観的条件の制約は、まさに救貧法的自助の精神の残存であると言える。

W. H. ベバリッジは、失業労働者法の評価の結論として、「貧困委員会の作業は、多くの点から批判されている。経費の基礎、独立労働者の障害を含むこと、自助と個人または共同の節約を奨励する弱点、彼らの賃金の半分のみ稼ぐことを習慣づけようとして墮落させること、など。主な批判と過去の全歴史によって強く示されていることは、総てについて不十分であり、誤って指導されことであった」と結んでいる(同上、p.191)。

(3) 職業紹介所法と登録失業者の規定

1) 1909年の「報告」は、救貧法の改善と失業救済に関して、二つの主要な勧告をおこなった。第一に、職業紹介所の国営制度の設立、第二に、失業保険、特に未熟練の、未組織の労働者の失業保険の設立である。

第一に、イギリス全土に職業紹介所の国営システムの設立、配置が提案され、商務省の職員は、使用者、労働者、都市または地方当局の代表からなる諮問委員会によって補佐されるべきであるとした(Report (1909), p.402)。そして設立される職業紹介所は、次の事項の達成が期待された(同上、p.404)。「(1) 恒常的な産業変動によって引き起こされる失業者を新しい職業に移動させるのを容易にする。(2) 季節労働者による副次的職業の利用を促進にする。(3) 旧来の救済での見かけだけの検査に替えて、職業紹介所を介しての状況

の有益な検査を実施する」。

第二に、「報告」は、国営の職業紹介所の設立によって、これまで主に熟練労働者を対象に組織された労働組合の任意の失業給付（失業保険）と並行して、未組織の、未熟練の労働者を含めた失業保険の導入を勧告した。常用雇用（regular employment）を促進する施策として、失業保険の必要性が提起された。「1834年以來、少額の貯金を節約する機会、また病気、事故、老齡者、死亡に対する保険をかける機会が非常に増大」しており、失業保険の必要性が高まっている。「報告」は、諸外国の経験等も調査研究した上で、失業保険についての以下の提案をしている（同上、p.632）。

「第1に、失業保険の設立と促進、特に未熟練労働者、非組織的労働者の間の失業保険は、失業から派生する貧困に注意をむける点で非常に重要である。第2に、この目的の達成は、特定の条件の下で、その助成のための公的資金からの給付を保証するほどの国家的重大事である。第3に、保険のこの形態は、現行の労働組合組織の、また他の類似の組織の機関の利用によって最も促進される。第4に、我々の前にある諸外国の事業またはイギリスの事業も、特に事業を一般的適用のための勧告で我々を正当化するための反対から免除されない」。

国営職業紹介所の設置は、失業労働者法下の任意の職業紹介所の経験の反省の結果であるとともに、それは1911年に制定された失業保険法と組み合わせられることにより、さらに実効性ある組織として機能することとなった。前節でみたように、失業労働者法の下で、貧困救済機関と協力して、職業紹介所が設置されたが、その形態は任意の機関であり、地方の職業紹介所はその数も少なく、分散して存在していたにすぎなかった。しかも限定された一時的労働扶助の形態での扶助にすぎなかったこともあり、事実上、その機能は十分な効力を発揮できなかった。その反省から、職業紹介を本当に実効あるものにするためには、国営の職業紹介所を設置し、労働力の質の改善をはかるための改善策として、「初等教育の改善」と「身体的訓練」（職業訓練）の必要性が提案された。

「報告」（多数派）では、断続的な雇用（常用としての定職でない雇用）が

臨時雇用や不完全就業の源泉であり、貧困と失業の源であるという所説から、「雇用の定期化」のために、以下の改善策が提案されている（同上、p. 441）。第一に、断続的な労働者の将来の供給を減少させる尺度として、次の施策が提起された。（1）職業紹介所、（2）事故をひき起こすような職業から児童を保護する。（3）「技術教育と若年者の肉体的訓練の強制的な施設」（職業訓練所）の増大、（4）「失業による貧困」への総合的扶助計画の策定。第二に、労働者や使用者による断続的労働の滞留を減少させるような尺度として、（a）商務省は、地方の調査により、特に断続的な労働によって影響される職業の進歩的改善計画を立てる努力をする。（b）公共機関（職業紹介所）は、1）彼の労働を可能な限り定期化させる。2）労働の一般的需要が少ない時は、できるだけ彼らの不規則な仕事を引き受けるよう努力をする。「報告」の少数派は、貧困と失業の源泉になっている臨時労働と不完全就業（断続的な不規則労働）の改善のためには、国営の職業紹介所の設立の必要性を主張した。「報告」は「商務省の管理・監督の下での職業紹介所の設立を提案」し、次の2つの目的の達成を課題としている（同上、pp. 630-631）。（1）労働の移動の増大。「職業紹介所は、使用者と雇用者に自由に使用でき、その経営はこの両者の階級の合同委員会によってなさることが必要である。（2）情報の収集と配分。「この最も明確な形態は国レベルの労働の需給関係、また公共事業と他の契約に関する情報の伝達である」。

2）「報告」の勧告を受けて、1909年に成立した職業紹介法¹⁰⁾は、本則としては6項目からなる内容のものであった。また同法の運用規定（一般的規定）は、1910年1月に本則を補足する規定として策定され、7項目の規定からなっていた（Chegwiddden, T. S. and Myrddin-Evans, G. (1934), pp. 251-253）。

職業紹介所法の主要な内容は、以下の項目からなっている。職業紹介所法の本則において、「職業紹介所を設立し、情報の収集と整備をおこなう商務省の権限」が明確に規定された。第一に、職業紹介所の目的が規定され、商務省は、使用者が労働者を必要とする、また労働者が求職するための情報の収集と整備のために、職業紹介所を設立する。第二に、職業紹介所を設立する

権限が、貧困委員会より、商務省に移譲される。第三に、使用者と労働者の双方の代表からなる地方の代議制諮問委員会が、地域の職業紹介所の管理運営で、商務省への助言と援助のために、各地域で任命される。

1905年の失業労働者法では、貧困委員会の下で、任意の機関として職業紹介所の業務が定められていたが、本法において、職業紹介所の管轄権限が商務省に移譲され、初めて国営の職業紹介所が設立された。職業紹介所の運営細則は、「一般的規定」(General Regulations, Jan. 28, 1910. 同上, p. 254)として策定された。(1)雇用志願者の登録に関しては、雇用志願者は職業紹介所より3マイル以内の場合に登録また再登録することができる。職業紹介所と居住地の距離が、上記の規定より離れている場合は、郵便によって登録、再登録を受け付ける。登録は、表1-5の「第一調査票」への記載によっておこなわれる。ただし上記の登録は、若年の志願には適用されない〔志願者の一定の居住性〕。(2)雇用志願者の登録期間は7日間有効である〔失業登録カードは1週間有効である〕。(3)スライキとロックアウト中の者は、表1-6の第二の調査票に記載し、保存する。(4)賃金と条件に関しては、「1)使用者とへの雇用と欠員の申請に対応する責務のある職業紹介所の係官は、……希望された、または提供された賃金率に関するかれが所有する情報を使用者と志願者に提供する以外、賃金または他の条件に関して、いかなる責任をもたない。」……「3)拒否の理由が彼の仕事に影響を与える労働争議である場合、または提供された賃金が、雇用を見いだされた地域での仕事の現在の水準よりも低い場合には、いかなる者も、提供された雇用を拒否することにより、無資格になるとか、既得権を失うことはない」〔職業紹介所は、職業紹介における所有する賃金率に関する情報の提供以外、責任をおわない。また提供された職業紹介に対する拒否は、労働争議の場合または提供された賃金の賃金率が、その地域の水準より低い場合には、拒否によって志願の資格を失うことはない〕。(5)職業紹介所を利用して仕事に就くのに必要な旅行費用は、職業紹介所から貸付けられる(ただしイギリス諸島(British Irls)を除く)。

3) 国営の職業紹介所は全国的に展開されていくのであるが、それがその

表 1-5 第一調査票

成人の雇用登録の調査票に含まれる事項
 (注一志願者は、総ての項目の記入を強制されない。)

姓名..... 他の名前..... 年齢.....
 住所.....
 希望する仕事.....
 仕事の等級における最後の使用者とその前の使用者、
 その住所、雇用期間と雇用の日付も記載.....
 希望した仕事への資格.....
 以下の仕事に就業する意思がある.....
 離れた所の仕事に就く意思があるかどうか.....
 仕事を開始時期は自由である.....

(出所) Chengeidden and Myrddin-Evans (1934), p. 253.

表 1-6 第二調査票

規則Ⅲ*での関係説明の調査票

私は、下記に記載(協会の名前の記載)によって正しく承認されており、上記の協会が労働争議(「ストライキ」や「ロックアウト」、その他を記入)中であることを、(会社の名前、会社の種類、協会の名前を添えて)、申請すること依頼します。

日付 日 19

署名

住所

*規則Ⅲは、労働争議関係の規則である。

(出所) 同上、p. 253.

実をあげるのは、1911年の国営の強制的失業保険法が成立し、職業紹介所が失業保険業務の重要な機関して機能することになってからであった。職業紹介所についてN. ホワイトサイドは、次ように述べている(Whiteside, N. (1991), pp. 62-63)。「職業紹介所は、労働供給と利用しうる欠員と共同するように作用するだろう。職業紹介所の公共事務所は、『怠惰な者』と『真の』(genuine)労働者を区別し、怠惰な者が仕事をえることを防止」する役割を果たした。また「再び臨時の仕事に就こうとする者については、職業紹介所は、その願いを叶えないだろう。……職業紹介の結果は、怠惰な者または労働不能な者を扶助することと全く反対の位置」にある。

W. H. ベバリッジは、「不完全就業問題の根元は、臨時労働への使用者による需要から生じている」とみなし、国営の職業紹介所の設置を提唱したが、N. ホワイトサイドは、彼の所説を、次のように評価している。W. H. ベバリッジは「ブースのように個々人の労働習慣には関心がなく、臨時労働者を不規則労働の形態で就労させないようにすることによって、労働市場の実際を改良すること」を目指し、「国家の行為の堅い信者であった」。彼の目的は、「国家の資源としての労働を消費させ、産業の効率性を低下させるような飲酒、劣悪な仕事等による浪費の除去にあった」。そこで「唯一可能性のある失業政策は、雇用過程の合理化に焦点をあて、失業者を雇用不能な者から分離し、前者を国家の扶助に委ねることであった。これらの目的を達成するために提案された手段は、職業紹介所の中央管理のシステムと強制的失業保険の国営システムであった」（同上、p.62）。

3 請求者登録統計と保険労働者の諸条件の規定

—「法制的条件」の規定—

1909年の「報告」における未熟練、未組織労働者の救済のための失業保険法制定の勧告を受けて、1911年に国営の強制的失業保険の形態の失業保険法が成立した。

1932年の「王立失業保険委員会報告」で、失業保険法と失業保険行政についてサーベイがなされている。「報告」によると、大蔵大臣は、1909年「報告」が公表される2カ月前、商務省が、労働組合の任意の失業給付の努力を奨励するとともに、未熟練労働者を含めた労働者のより大きなグループに保険の利益を拡大するような事業の枠組みを作る努力をしていることを公表した。商務省の失業保険プランは、労働組合グループと拠出原則を合体させ、政府の承認と保証を含むものであった。1909年の5月19日に、商務省長官は、大蔵大臣の失業保険についての発言を確認して、「強制の原則」による失業保険制度を採用するという政府の見解を公表した。失業保険制度について論議があったが、「強制の原則」と「拠出の原則」に基づいて、1911年1月

に、制定に向かって進行していた国民保険（第1部は健康保険）の第2部として、失業保険法が制定された¹¹⁾。

「報告」では、失業保険事業の中心にいた W. H. ベバリッジの所説が引用され、「失業保険はシステムを未熟練、未組織の労働者に拡大する手段として、1911年に導入された」当初の強制的失業保険者は、疾病保険者約1300万人の内の約225万人にすぎなかった。成立した失業保険事業は、使用者、労働者、政府の拠出による強制的失業保険であった。政府の拠出の理由は、「一方では、失業による貧困の減少への政府の関心の表明として、他方では、リスクと保険料の均等化の手段として」正当であるとされた（Final Report (1932), pp. 11-12）。失業保険事業は、「選ばれた業種での限定された給付の強制的失業保険と総ての業種での協会による任意失業保険とを統合した」ものであった（Beveridge, W. H. (1930), p. 266）。強制的被保険業種は、組織化が進んでいた建設業、土木事業、機械工学、造船業、車両製造業、製鉄業、製材業の7つの業種であった。失業保険法の条文では、失業保険料、失業給付の法制的条件（失業給付資格の有無とその諸条件）、給付の手順（失業給付の請求、審査、給付の手続き、その実施機関である職業紹介所の業務等）が規定された。

失業保険事業において、保険事業を推進するために、労働組合の特別な役割が認められていた。(1) 強制的被保険業種の労働者の協会は、商務省と調整をおこない、職業紹介所からではなく、組合員が、協会の給付と同様に政府給付を引き出すことができるようにした。(2) 政府は、被保険業種も、それ以外の業種にも、失業給付の6分の1を、承認された労働者の協会に、保険基金からではなく、国庫から償還できるようにした（労働組合給付の増加の奨励）（Beveridge, W. H. (1930), p. 269）。

1911年に成立した失業保険法では、失業保険の対象労働者の規定、保険料の諸条件と諸規定、失業給付の受給資格に関する「法制的条件」、失業給付の手順、職業紹介所と失業保険加入の労働組合等を介しての失業手帳への請求者登録と失業給付の具体的な手順について、条項が規定されている。1912年より、失業給付の請求・受給の記録から請求者登録統計が公表された。

同法では、失業給付を受給するための『法制的条項』に関連する条件が規定された（National Insurance Bill（1911）b, p.3）。これらの規定は、請求者登録統計の基本的概念と方法の基底にある諸規定であった。

（1）失業保険と請求者登録統計

失業保険法の成立により、1912年9月より、請求者登録に基づいて、全国的に、地域別に失業率が公表された。W. R. ガーサイドによると、公表された失業率は、被失業保険者総数に対する失業中の保険者数（月別）の比率で表示された。

請求者登録統計は失業保険行政の業務記録から作成された業務統計であり、失業保険政策とその行政手順、失業給付の請求、審査、給付の手順に基づいている。「失業保険統計が算定される単位は保険料スタンプが捺されたカードである失業手帳だった。被保険者が失業すると、彼は、彼の使用者から失業手帳をもらい、失業の全期間、職業紹介所に「預け」（lodge）しなければならなかった。失業手帳は再雇用されると、新しい使用者に手渡された」（Garside, W. R.（1980）, p.27）。

請求者登録統計では、「職業紹介所事業で提供される情報はもちろん失業の正確な尺度を表示しない。労働者による請求と使用者から通知される欠員は必ずしも労働市場の状態を反映していない。多くの労働者は職業紹介所を無視していた」。景気の後退期には労働者は、仕事をえる希望がないと思い登録しなくなり、使用者も、職業紹介所を通じてではなく、直接に労働者を雇用しようとした。「初期の職業紹介所データは、有業者データ、特に失業している人口と比較して、幾つかの業種では過大推計があった。加えて、ある者は、雇用されて登録できたが、他の仕事を求職していた。またある者は、違う職業紹介所に登録したので重なって算定されていた。一定の失業保険と職業紹介所の国営制度の導入は、労働条件と求職者の性別公正への公的な関心を拡大したが、1914年までは、統計家は、失業と失業による貧困の一般的トレンドさえほとんど表示できなかったという事実を変えることができなかった。全国的な、また地域別の失業の絶対的水準とその産業別職業別の変数は、労

働組合も政府の記録も、正確な定義がなされていなかった」(同上、p. 28)。

請求者登録統計の「基本的問題は、失業者に算定される者を正確に規定することである」。公式の定義は、「働くことができ、就業可能な者」、「相応な雇用をえることができない者」、「本当に求職している者」と「失業保険の雇用で正規に就業している者」の間にあるとされる。それ故に、「失業者の算定は、その時々々の法律と行政手続を考察し、職業紹介所で失業 (out of work) として記録する十分な動機のある個人の算定である」と W. R. ガーサイドは的確に指摘している(同上、p. 32) (失業保険法と請求者登録統計の検討は、Hilton, J. (1923) と Chegeidden, T. S. and Myrddin-Evans, G. (1934) Chapter 4, 参照)。

(2) 被保険労働者の失業給付の諸条件の規定

本項では、請求者登録統計の基礎にある失業保険対象者および失業給付の「法制的条件」の規定を、主に失業保険法 (National Insurance Bill (1911) b) と F. ティリヤードの研究 (Tillyard, F. (1949)) を参照して、考察する。後者の研究では、1911 年から 1948 年にいたる失業保険法の変遷を、その法制的諸規定の改変を軸として考察されている。

1) 失業保険の対象労働者の規定

同法では失業保険の対象者としての「労働者 (Workman)」は、肉体労働者の形態で、完全にまたは主に、使用者とのサービス契約 (契約は、暗黙でも口頭でも、文章でもかまわない) の下で働いている 16 歳以上の者」と規定されている (同法、p. 17)。

失業保険の対象は、雇用契約のある肉体労働者に限定され、年季奉公人は含まれなかった。「男女の区別する定義はなかったが、保険対象の業種 (7 つの業種) は、主に男性の業種であり、約 225 万人の男性被保険者の内、女性はわずか 1 万人にすぎなかった」(Tillyard, F., p. 12)。失業保険の対象は、1916 年、1920 年の失業保険法の改訂で、業種、職業、年齢等において拡大された。

2) 失業保険受給の有資格性

同法では、失業給付を受給する労働者の資格が規定され、「労働者は、失業しており、失業給付を受給するための『法制的条項』に関連する条件が充たされている」ことが必要とされている（同法、pp.3-4）。

a) 失業給付を請求する労働者は、請求に「先立つ5年間で、通算、26週間以上雇用されていたことを証明しなければならない」（同法、p.3）。この規定は、「疾病給付も失業給付も保険事業（共済組合か労働組合が設立する）は、通常、給付が支払われる以前に、最小額の保険料の支払いを主張した」ので、請求労働者は、それ以前に、失業保険加入者として、少なくとも26週間以上、雇用されていたことの証明が必要とされた（Tillyard, F., p.17）。

b) 失業給付の受給には、「労働者は一定の方法で失業給付の請求者となり、請求日以来、連続して失業していることを証明しなければならない」（同法、p.3）と規定された。労働者は、一定の様式で、失業給付を請求し、その請求日以来、継続的に失業していた証明をしなければならなかった。国務省は、行政法として「失業保険規則」（Unemployment Insurance Regulations）を制定（1912年以後に若干の修正）した。同規則の主要論点は、「労働者の最後の雇用、離職日、等の特記事項を含む形式でのファイル化、（2）商務省の職業紹介所か地方事務所での失業手帳への登録、（3）職業紹介所か地方事務所での保存される登録簿に署名」であった（Tillyard, F., pp.17-18）。失業している労働者は、職業紹介所か地方事務所、毎日、再登録を要請され、また保険事務官は、種々、労働者に質問し、また登録された失業手帳を点検することによって、失業労働者の継続失業期間の証明が可能となったとされる。表1-7は、1913年の失業保険の報告書に掲載された「失業登録カード」である（Unemployment insurance (1913), First Report, Appendix C, p.54）。

c) 労働者は、「働くことができ、かつ相応な雇用をみいだすことができない（capable of work but unable to obtain suitable employment）」（同法、p.3）と規定された。失業保険法では、一般に「働くことができる」とは、働く能力のある者と同義であるとみなされた。「病気または仕事上の障害により肉体的労働者が働くことができない時、医療保険（1911年、国民保険の第一

表 1-7 失業登録カード

〔表〕

この登録署名は、署名する労働者が、その日（前夜の0時から算定）は雇用されなかったこと、また労働者の知る限り、彼が署名した日のいずれも、雇われないことを意味する。もし彼が署名した後に、その日の夜の0時まで、署名した日の一部分でも仕事をえるならば、職業紹介所に報告しなければならない。

地方事務所 _____ 手帳番号 _____
 職 業 _____
 名 前 _____ 年 齢 _____
 週末 _____ 週末 _____ 週末 _____ 週末 _____

木曜日										
金曜日										
土曜日										
月曜日										

提出された 手帳の 総労働日数 *(1)	給 付 日 *(2)	待 機 中 (署 名 日) *(3)	要求された 署名の失敗 *(4)	使われた 給 付 *(5)	失業日数と給付なし			3 ~ 8 の 総 数	就 業 中		不明の条件 *(11)
					無 資 格				非保険業種 *(9)	保 険 業 種 *(10)	
					労 働 争 議 *(6)	疾 病 *(7)	他 の 原 因 *(8)				

〔裏〕

地方事務所 _____ 手帳番号 _____
 職 業 _____
 名 前 _____ 年 齢 _____
 週末 _____ 週末 _____ 週末 _____ 週末 _____

木曜日										
金曜日										
土曜日										
月曜日										

(出所) *Unemployment Insurance (1913), First Report*, p. 54.

部) または1906年の労働者補償法の条項が適用された」。ここでの「相応な雇用」は、多様な要因を含む用語であるが、職業紹介所から「相応な雇用」が提供され、請求労働者がそれを拒否すると、彼は、一兩日中に拒否の正当な理由を事務官に明らかにしなければならない状態におかれた。また彼は仲裁法廷または彼の特定の事例で、一定の根拠で雇用の提供が相応であるとした審判人に、その条件を明らかにしなかった。審判人の決定は、次第に非相応性の法的定義を含むものになる。「言い換えると、『相応な雇用』の定義の用語は審判人によって解釈される条文であった」とされる (Tillyard, F., p. 18)。

d) 労働者は失業給付への彼の権利を浪費してはいけないと規定された。この条件を充たさない三つの種類の雇用として、次の事項があげられている (同法, p. 3)。(a) 労働争議のための休職の結果としての欠員状態の雇用を断る権利をもっている。(b) 労働者は、その地域で、慣習的に、彼の雇用で得られるよりも低い賃金率または余り好ましくない条件を理由に、彼が、最後に平常就業していた地域での雇用の提供を断る権利がある。(c) また使用者と労働者の協会の協定によって、その地域で一般に観察される、同じような賃金率また条件によって、労働者は、地域での雇用の提供を断る権利をもっている。ここで労働者が仕事を拒否できる明確な根拠は二つの事項に限定されている。①労働争議にはストライキとロックアウトが含まれており、労働争議の中立性が擁護された。②賃金稼得者として彼の生計状態を維持する労働者の権利が保証されていた。

3) 失業給付受給の無資格性

労働者は、次の事項に相当する場合は、失業給付を受給する資格を喪失するとされた (同法, p. 4)。1) 雇用されていた工場、作業場、その他の場所での労働争議による停職によって、雇用を失った労働者は、停職が続く限り、失業給付受給の資格がない。2) 誤った行為または自発的離職によって職を失った労働者は、彼が仕事を失った日付から6週間、失業給付受給の資格がない。3) 労働者は、犯罪者か労働の家の収容者、または公的資金から全部でも

一部でも援助を得ている他の施設収容者である限り、またイギリス以外に一時的でも長期でも居住している限り、失業給付受給の資格がない。失業給付は、労働争議による失業、自発的失業等の自己理由による失業等では、資格がないとされ、政府と使用者によって拠出されている基金の利用が制限された。

4) 失業給付の請求の決定と職業紹介所

失業保険法では、請求の決定として、失業労働者の申請、審査、決定について行政上の手順の諸規定が定められた（同法、pp.4-7）。労働者が失業給付の資格があるかないかの決定は、最初に、商務省の職員である「保険事務官」（Insurance officer）によってなされた。保険事務官が労働者に資格があると判断した場合には、その決定は最終的なものである。もし保険事務官が、労働者に疑念があると判断した場合には、労働者は使用者、労働者と法的訓練のある公平な議長からなる仲裁法廷（Courts of Referees）に訴えることができる。これらの事項は、一定の条件の下で、さらに評議会によって指定された審判人（Umpire）によって処理される。個々の事例での給付拒否、また何故にそれが拒否されたかの説明の最終的責任は、商務省長官に移行される。彼は、保険職員に、一般的指示を与えることが出来たし、また指示したが、仲裁法廷または審判人には何も指示できない。W. H. ベバリッジの説明によると、失業給付の請求、決定、審査等の日常的な業務手続きは、職業紹介所を通じてなされた。「労働者は、職業紹介所から失業手帳をもらった。彼は、そこで請求し、給付を受領した。彼は、日々の労働時間に、または（彼の居住地が離れているならば）他の必要な間隔で失業登録に署名することによって、彼の失業と働く能力を証明した。相応な雇用をえることができないことはテストで検証され、実質的には、職業紹介所が彼に仕事を提供できるか否かによって検証された」（Beveridge, W. (1930), p.268）。

(3) 失業統計の国際的形成と諸関係

失業統計の歴史的経緯をみると、アメリカで形成された労働力調査の基礎

にある失業概念（失業の3条件等）の規定に先行して、イギリスの失業救済と失業統計（請求者登録統計）の形成、特に失業保険法の成立と失業給付の諸条件の規定がある。W. R. ガーサイドの請求者登録統計の規定にみられるように、請求者登録統計の「基本的問題」は、失業保険行政での「失業者に算定される者を正確に規定すること」にある。

ILOは、1922年に失業統計の国際的基準の策定のための調査報告書（ILO（1922））を公表した。委員会の討論の末に、失業統計の国際基準のための失業の定義は、「失業は、労務提供の契約のもとで、働く能力があり、働く意思があり、仕事がなく、労働市場の状態によって、仕事を得ることができない労働者の状態である（この場合、労働者はその現在または将来の正常な生活方法が労務契約の雇用である者を意味する）」と規定されている（同上、p. 26）。

当時の失業統計は、失業保険統計、職業紹介所統計、労働組合失業給付統計、人口センサス統計等からなっていた（岩井（1992）、第1章、第1節、参照）。失業統計の国際基準をめぐる論議の基礎には、イギリスの失業救済・失業保険と請求者登録統計をめぐる概念と方法の諸規定がある。請求者登録統計の基礎にある失業給付の諸条件の規定は、1920年代のILO等の国際関係機関における失業統計の国際基準、国際比較の基礎的概念と方法として論議された。1930年代の世界恐慌とニューディールの失業救済・雇用政策の関係において形成されたアメリカの労働力調査、労働力統計の歴史的な、先駆的な作業をなしていた。職業紹介所に登録し、求職しており（積極的求職し）、仕事がなく（失業していて）、働くことができ（働く能力があり、就業可能であり）かつ相応な雇用を見いだせないという規定は、請求者登録統計と労働力調査という統計作成方式の相違があるが、労働力調査における労働力、就業、失業概念の規定（仕事がない、積極的求職、就業可能等の規定）の歴史的社会的規定の先駆をなしていたと評価される。

むすび

本章では、失業保険法の成立に至る過程、その成立前の時期を対象に、労働組合の失業給付事業、失業救済と失業労働者法（1905年）および職業紹介所法（1909年）の概要と論点を考察し、失業登録統計の原型の形成をみた。その主題は、失業統計（失業登録統計）の基礎にある失業救済の諸施策における失業給付、失業救済の対象労働者の諸規定、救済、給付機関のその条件、また救済、給付の受給者の条件の諸規定とその歴史的規定性に関わる諸論点を考察にあった。

1909年に公表された王立救貧法委員会報告は、旧来の救貧法の施策の歴史的再検討をおこない、20世紀初頭の都市の失業者（旧来の貧困救済の対象としての救貧者と区別される労働能力者）の失業救済の課題を提起した。都市を中心とする臨時労働と不完全就業の慢性的集積が、都市の失業と貧困の原因とみなされ、救貧法と区別される、新たな失業救済政策の検討と救済の策定が緊急の課題とされた。失業救済事業は、19世紀後半から実施された労働組合の失業救済事業、すなわち労働組合の失業給付が一定の歴史的役割を果たし、その経験が、強制的失業保険の制度の一つの基礎となっていた。20世紀初頭には、周期的恐慌と失業・不完全就業の集積により、新たに都市の労働能力者の失業救済が国家の責務として認識された、旧来からの労働組合の自助的な失業給付事業と並行して、一連の失業救済の関連法案が提起され、1905年の失業労働者法、1909年の職業紹介所法の成立をみた。失業労働者法における救済失業者の規定、一時的労働の扶助の条件、また職業紹介所法における職業紹介の諸条件の既定は、失業の測定での失業の諸条件の規定のベースになるものであり、失業登録統計の基本的概念と方法の形成の基礎になるものであった。しかし失業労働者法にみられるように、救貧法の救済機関と連携して実施された失業救済事業は、任意の職業紹介所を介しての一時的労働の扶助にすぎず、救貧法的自助の精神の残存をしめしたものであり、失業労働者の実効ある救済にはいたらなかった。「報告」は、失業労働者法の反省から、1909年の国立の職業紹介所の設立とともに、未組織労働者や臨時労働

働の不規則労働者の失業救済を目的に、失業保険法の設立を勧告した。1911年に国家の強制保険としての失業保険法（国民保険法の第2部）が成立した。失業保険法の成立によって、請求者登録統計の原型はその基礎の確立をみた。

イギリスにおける失業救済関連法と失業保険法の成立に至る経緯——労働組合の失業給付、失業労働者法（1905年）、職業紹介所法（1909年）および失業保険法（1911年）の経緯を概観し、失業統計、請求者登録統計の基礎的概念と方法の基底にある失業救済、失業保険の対象労働者の救済、給付の諸条件の規定を考察し、以下のことが明らかにされた。

1) 労働組合の失業給付事業による失業統計は、失業保険法成立前の失業状態の一定の水準を表示する統計であったが、労働組合自体が熟練労働者の限定された組織であったので、大きな制約のあるものであった。

2) 20世紀初頭の都市の労働能力者の失業救済を目的に策定された失業救済関連法である失業労働者法と職業紹介所法における失業救済対象者の諸条件の規定は、後の失業保険法における保険対象労働者の諸条件の規定に継承される内容をもっていた。

3) 失業保険法の成立と保険対象労働者の失業給付の諸条件（法制的条件）の規定は、請求者登録統計の基礎的概念と方法をなすものであった。

保険対象労働者における一定年齢の雇用契約のある肉体的労働者の限定、平常、一定期間保険加入者として雇用されている規定、失業登録と失業の継続の証明の規定、働く能力があり、かつ「相応な雇用（suitable work）」につけないという失業給付の資格の規定、労働争議等の資格を喪失する三つの規定等は、失業労働者の請求者登録の「法制的条件」をなすものであり、請求者登録統計における失業条件の規定をなしている。これらの「法制的条件」は、職業紹介所等における失業登録、失業給付の請求の決定（失業手帳による失業登録、保険事務官等による審査、決定）において、審査、確認される。

W. R. ガーサイドが指摘しているように、請求者登録統計の「基本的問題」は、失業保険行政での「失業者に算定される者を正確に規定すること」にある。請求者登録統計の失業給付の諸条件の規定は、1920年代のILO等の国際関係機関における失業統計の国際基準、国際比較の基礎的概念と方法につい

て論議を経て、1930年代のアメリカにおける労働力調査、労働力統計の形成の歴史的先駆をなしていた。失業統計の歴史的経緯とその国際的諸関係（ILO 国際労働統計家会議等）の考察は、今後の課題の一つである。

〔註〕

- 1) Claimant Account (CC) は、求職登録統計とか失業登録統計と訳される場合が多い。失業保険の加入者か否か（失業給付の資格の有無）によって、職業紹介所での失業給の申請か職業紹介の登録によって、CC は作成される。CC には、求職していない CC も含まれているので、本書では、求職登録統計ではなく、請求者登録統計の用語を使用する。
- 2) ILO は、第一次大戦後の発足当初から失業問題の調査研究に積極的に取り組み、1922年に『失業統計の作成方法—各国政府の回答』（ILO (1922)）を公表している。この調査報告書は、相異なる統計の作成方法の問題、すなわち業務統計（失業保険統計、職業紹介所統計、労働組合統計）と調査統計（当時は有業者方式の失業調査、センサス）上の問題とともに、その基礎にある測定可能な「失業概念」を検討している。当時の統計上の失業の一般的規定は、「失業は、働く能力と働く意志があるが、その技能と期待に相応した雇用をみいだすことができない労働者の状態」（失業に関する国際会議、パリ—）と定義されており、1925年のILO 国際統計家会議の報告と決議において、この定義をベースにして、失業統計の基本的概念と方法が論議されている（この点の詳細は、(岩井 (1992)、第1章、第1節、参照)。
- 3) 王立救貧法委員会は、1909年に、19世紀から20世紀初頭にかけてのイギリスの社会経済状況の分析を踏まえて、旧来の救貧法とその施策を批判的に検討し、20世紀初頭に顕著になる都市の労働能力者の失業および不完全就業の対策を検討し、その施策を勧告した政府の詳細な調査報告書（「報告」1909）を公表した。この「報告」の概要、評価については、榎原 朗（1975）、第12章、参照。
- 4) 失業救済から失業保険法の成立にいたる歴史的概要—労働組合失業給付から失業労働者法、職業紹介所法、失業保険法へ—については、次の研究を参照。Beveridge, W. H. (1909) (1930), Jackson, C. (1910), Chap. II, III, Gibbon, I. G. (1911), Chap. I, Chap. I, XII, Morley, F. (1924), Chap. I, Mills., C. (1917), Chap. I, Davison, R. (1929), Chap. I. II. III., Chegeidden, T. S. and Myrddin-Evans, G. (1934), Chap. V. Whiteside, N. (1991), Chap. II, III.
- 5) H. サウソール (Southall, H.) は、イギリスの労働統計（貧困と失業）の歴史研究において著名であり、ここで言及する論文は、イギリスのラディカル統計学グループ (RSG) の創立25周年記念の共同書、Doring, D. and Simpson, S. (eds) (1999) *Statistics in Society The Arithmetik of Politics*, Arnold., D. ドーリング、S. シンプソン編著、岩井 浩、金子治平、近 昭夫、杉森混一監訳（2003）『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』北海道大学図書刊行会の40章、「歴史統計

によって貧困と困窮の統計を研究する」に収録されている。イギリスのRSGの思想と活動については、岩井 浩（2002）および3章補論2、参照。

- 6) 1911年の失業保険法の成立以降、第一次大戦や周期的恐慌によって、大量の失業者を排出し、強制的失業保険の運営は危機にさらされ、幾多の検討、改訂がなされた。失業保険事業を検討する王立失業保険委員会が組織され、1931年に「最初の報告書」（「報告」1931）、1932年に「最終報告書」（「報告」1932）が公表された。国営形態の失業保険法は、当初から労働組合の失業給付（失業保険）が基幹に据えられており、その経験が失業保険の運営に生かされた。「報告」（1932）では、労働組合の失業保険事業が、歴史的に総括・評価されている。
- 7) W. H. ベバリッジは、失業統計情報の源泉として、三つの源泉を考察している（Beveridge, W. H. (1909), pp.16-29）。①労働組合の失業給付統計、②貧困委員会の記録（同上、p.23）、③副次的情報資料（同上、p.25）の三つの情報である。労働組合の失業給付の記録以外に、限定された資料として、他の二つの資料がある。貧困委員会の記録は、失業労働者法の下での職業紹介所等を通じての失業救助の記録であるが、それは限定された記録であった。また副次的情報資料には、①商業、製造業の活動記録、②商務省によって収集されたLabour Gazette誌に掲載された雇用・失業の関係統計がある。③労働組合の報告資料、④救貧の記録等がある。
- 8) 王立救貧法委員会報告は、14名からなる多数派「報告」と4名からなる少数派「報告」からなっていた。多数派は、改革の保守的グループで、救貧法部局や慈善組織協会の立場が強く主張され、失業・貧困の改善策も現行方式を維持しながら改善を加える方策を提唱した。ウエップに率いられた少数派は、救貧法の廃止を唱えるフェビアン協会と路線を共にしながら、労働者側の立場からの改善案を提出した。ここでは両派の見解には立ち入らないが、救貧法委員会報告の概要、評価については、樫原 朗（1973）、第12章、参照。
- 9) W. H. ベバリッジは、当時の失業救済の理論的基礎となる失業理論として、四つの失業理論を規定している。それは、①産業的質の過不足（Beveridge, W. H. (1909), pp.111-131）、②産業循環（季節変動と景気循環、同上、pp.38-67）③労働予備軍（同上、pp.69-110）④個人的要因（同上、pp.133-149）の理論である。失業救済策との関係で、産業的質の過不足と産業予備軍の理論にふれる。資本主義経済の生産と消費の基本的矛盾に起因する産業循環の理論と多様な諸形態について、W. H. ベバリッジは詳細な研究をおこなっている。C. マイルズは、この研究の最初の理論的研究者として、J. A. ホブソンが、「これらの周期的不況を、失業問題についての彼の分析の中心に位置づけ」、失業は「産業的不況と『過小消費』の観点からすると、産業的不良の直接的な経済的原因である」と規定していることを指摘している（Mills, C. (1917), pp.62-63）。
- 10) Chegwiddden, T. S. and Myrddin-Evans, G. (1934), pp.251-253, Appendix II Labour Exchanges Act, 1909. Appendix IIには、General Regulations Dated January 28, 1910, made by Board of Trade in pursurance of Section of the Labour Exchanges Act, 1909, (S.R.O. No.800 of 1910) が収録されている。

- 11) 1911年成立の失業保険法の法関係資料は *National Insurance* (1911a, b, c)、同法成立直後の実施状況の報告には、*Unemployment Insurance* (1913)、*First Report* (W. H. ベバリッジの報告)がある。失業保険法の成立以降、第1次対戦や周期的恐慌による大量の失業者の輩出は、強制的失業保険の運営危機を招き、数次の改訂がなされ、1932年に失業保険事業を再検討した「王立失業保険委員会報告」(*First Report* (1931)、*Final Report* (1932))が公表された。失業保険行政とその業務の詳細は、Chegwiddden, T. S. and Myrddin-Evans, G. (1934)とMatscheck, M. (1936)、参照。失業保険に関するW. H. ベバリッジの研究はBeveridge, W. H. (1930)、他の失業保険の研究には、Jackson, C. (1910)、Gibbon, I. G. (1911)、Cohen, S. L. (1921)、Morley, F. (1924)、Davison, R. (1929)等、参照。また失業保険法の成立の事情と政府、議会、労働組合等の各界の論議については、榎原 朗 (1973) 14章、参照。

【参考文献】

- 岩井 浩 (1992) 『労働力・雇用・失業統計の国際的展開』 梓出版社
 岩井 浩 (2002) 海外統計事情「イギリスの社会統計—ラディカル統計学グループについて」経済統計学会編『統計学』第83号 産業統計研究社
 岩井 浩 (2003) 岩井 浩、金子治平、近 昭夫、杉森滉一監訳『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』36章、37章、38章、40章、北海道大学図書刊行会
 岩井 浩 (2004a) 「イギリスの失業救済と失業統計—請求者登録統計の原型の形成—」関西大学『経済論集』第54巻1号、関西大学経済学会、6月
 岩井 浩 (2004b) 「失業救済・失業保険と請求者登録統計—基本的概念と方法の形成—」経済統計学会編『統計学』第87号、産業統計研究社、9月
 榎原 朗 (1973) 『イギリス社会保障の史的研究Ⅰ』法律文化社
 榎原 朗 (1980) 『イギリス社会保障の史的研究Ⅱ』法律文化社
 社会保障研究所編 (1987) 『イギリスの社会保障』東京大学出版部
 社会保障研究所編 (1995) 『社会保障論の新潮流』有斐閣
 Hammill, F. (1894) *Out of work The problem of unemployed*, Newcastle-on-upon: Dowling and Sons.
 Moor, H. E. (1894) *The Land and The Unemployed*. London: James Nisbet & CO.
 Hobson, J. A. (1895) The meaning and measure of “unemployment”, *The contemporary Review*, 67 March.
 Hobson, J. A. (1896) *The Problem of the Unemployed*, A reprint of the 1896 Edition, Routledge / Thoemmes Press, 1992.
 Report (1909) *Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress*, His MAJESTY’s Stationary Office.
 Beveridge, W. H. (1909)(1930) *Unemployment Sugested Remedy*, E. A. Radford, F. C. A., M. P. Reprinted from the edition of 1930, New York, First AMS EDITION

- published 1969. Part 1 1909, Part 2 1930, AMS PRESS, INC.
- Jackson C. (1910) *Unemployment and Trade Unions*, Longman, Green, And CO.
- Gibbon, I. G. (1911) *Unemployment Insurance A study of schemes of assisted insurance*, P. S. King & Son LTED.
- National Insurance Bill* (1911a) *Return to an Order of the Honourble The House of Commons, dated 8 May 1911*. His MAJESTY'S Stationary Office.
- National Insurance Bill* (1911b) Copy of Part II. of National Insurance Bill, Ordered, by The House of Commons, To be Printed, 16 November 1911. His MAJESTY'S Stationary Office.
- National Insurance Bill* (1911c) *Copy of Memorandum Explanatory of The Bill*, 8 May 1911, His MAJESTY'S Stationary Office.
- Unemployment insurance (1913) First Report on the Proceeding of the Board of Trade Under Part II. of The National Insurance Act 1911*, His MAJESTY'S Stationary Office
- Mills, F. C. (1917) *Contemporary theory of unemployment and of unemployment relief*, Columbia University.
- Cohen, J. L. (1921) *Insurance against Unemployment With special reference to British and American conditions*, London: P. S. King & Son LTD.
- Hall, T. (1922) *Unemployment in East London The report of a survey*, London: P. S. King & Son LED.
- Hilton, J. (1923) Statistics of Unemployment Derived from Working of the Unemployment insurance Acts, *JRS.*, LXXXVI.
- Morley, F. (1924) *Unemployment Relief in Great Britain A study in State Socialism*, London: George Routledge & Sons, LTD.
- ILO (1925) *Methods of Statistics of Unemployment*. Studies and Reports N (Statistics) No.7.
- Davison, R. (1929) *The unemployed Old polices and New*, Longmans, Green and Co.
- Davison, R. C. (1930) *What's wrong with unemployment insurance*, Longmans, Green and Co.
- First Report of the Royal Commission on Unemployment Insurance* (1931), June, His MAJESTY'S Stationary Office.
- Royal Commission on Unemployment Insurance* (1932), *Final Report*, His MAJESTY'S Stationary Office.
- Royal Commission on Unemployment Insurance December 1930–November 1932 An abridgement of The Minority Report* signed by the Labour members of the Commission Councilor W. Asbury and Councilor Mrs. C. D. Rackham, London: The Fabian Society.
- Garrard, C. H. (1933) *A Shot way with unemployment*, Birmingham: Cornish Brothers.

- Chegeidden, T. S. and Myrddin-Evans, G. (1934) *The Employment Exchange Service of Great Britain*, Industrial Relations Counselors.
- Stevenson, E. F. (1934) *Unemployment Relief The basic problem*, Unwin brothers LTD.
- Beveridge, W. (1934) *The unemployment insurance Stationary Committee*, London School of Economics and Political Science.
- Matscheck, M., others (1936) *Administration of Unemployment Insurance and the Public Employment Service in Great Britain*, Research Committee on Public Administration Social Science Research Council (Unofficial document).
- Davison, R. C. (1938) *British unemployment policy The modern PHASE since 1930*, Longmans, Green and CO.
- Tillyard, F. (1949) *Unemployment insurance in Great Britain*, The London: Thames Bank Publishing Company Limited.
- British Labour Statistics Historical Abstract 1886-1968* (1971), Department of Employment and Productivity, Her Majesty's Stationary Office.
- Garraty, J. A. (1978) *Unemployment in history Economic Thought and public policy*, Harper & Row, Publishers.
- Garside, W. R. (1980) *The Measurement of Unemployment: Methods and Sources in Great Britain 1850-1979*. Oxford: Blackwell
- Garside, W. R. (1990) *British unemployment 1919-1939 A study in public policy*, Cambridge University Press.
- Whiteside, N. (1991) *BAD TIMES Unemployment in British Social and Political History*, Faber and Faber.
- Miller R. (1988) *The end of unemployment*, Atlas Economic Research Foundation.
- Burnett, J. (1994) *Idle hands: The experience of Unemployment 1790-1990*, Routledge.
- King, D. (1995) *Actively Seeking Work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*, The University of Chicago Press.
- Ebgander, D. and O'Day, R. (eds.) (1995) *Retrieved Riches Social Investigation in Britain 1840-1914*, Scholar Press.
- Glennister, H. (1995) *British Social Policy since 1945*. Second Edition, Blackwell Publishers.
- Southall, H. (1991) Poor Law statistics and the geography of economics distress. In J. Foreman-Peck (ed.) *New perspectives on the Late Victorian Economy*. Cambridge university Press.
- Southall, H. (1999) Working with historical statistics on poverty and economic distress, *Statistics in Society*, chap. 40. サウソール, H. (1999) 翻訳 (2003) 「歴史統計によって貧困と経済的困窮を研究する」『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』第40章、北海道大学図書刊行会

Doring, D. and Simpson, S. (Eds) (1999) *Statistics in Society The Arithmetik of Politics*, Arnold. D. ドーリング、S. シンプソン編著、岩井 浩、金子治平、近 昭夫、杉森滉一監訳 (2003) 『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』北海道大学図書刊行会

第2章 失業給付と請求者登録統計

— Jobseeker's Allowance —

はじめに

前章でみたように、イギリスの請求者登録統計（失業登録統計）には、19世紀後半の労働組合の失業給付を先駆とし、20世紀初頭の大量の失業者と臨時労働者（不安定労働者）の増大とその救済策としての失業労働者法、職業紹介所法の成立を受けて、1911年の国営の強制的失業保険（国民保険の一貫として実施）制度の実施の経緯がある。請求者登録統計の行政的基礎には、失業保険法と失業給付システムがあり、その組織的構造は、戦前から戦後にかけて、基本的には大きな変更はなかったと評価されている。

本章では、イギリスの失業給付制度（Jobseeker's Allowance：求職者手当制）と請求者登録統計の基本的内容と方法を考察し、請求者登録統計の特性を明らかにすることを課題としている。現行の失業保険（国民保険）と給付は、（1）国民保険の一環である国営の失業保険給付による拠出制給付（拠出制JSA、資産テストなし）と（2）失業保険の無拠出制給付（一般財源からの失業者への社会的扶助・所得扶助、資産テストあり）からなっている。他の欧州諸国と同様に、失業保険の拠出制給付の外に、失業の安全ネットとして、失業者への所得扶助（無拠出制給付）があり、給付の大きな割合を占めている。

はじめには、雇用・失業統計指標（請求者登録統計と労働力調査統計）をめぐる勤労福祉政策と地域の雇用・失業指標の主な論点にふれる。1節では、現行の請求者登録統計の概要と特質をみる。社会保障局労働・年金部（DWP）のJSA四半期別統計調査とその関連文書によって、JSA調査と調査結果（請求者登録統計）の概要とその基礎にある旧失業給付（Unemployment Benefits: UB）制から現行の求職者手当（Jobseeker's Allowance: JSA）制

への改訂の主要な論点を考察する。2節では、請求者登録統計の行政的基礎であるJSAの基本的規定と特徴を考察する。1項では、議会文書によって、改正時期におけるUBからJSAへの移行とその主な改正点、またJSAをめぐる政党、団体の意見の概要をみる。2項では、現行のJSA給付の法的条項、特にその給付の適正基準とその法的規定とをめぐる論点について考察を加える。3項では、社会保障局のJSAの実施状況に関するアンケート調査の概要にふれる。またはじめにふれる地域の雇用・失業指標については、補論1において、その概要をみる。

はじめに、勤労福祉政策、地域政策と雇用・失業指標について、その主な論点にふれる。

(1) 勤労福祉政策と雇用・失業指標

労働党政権は、1998年のGreen paper「我が国の新しい野心：福祉のための新しい契約」で、イギリス社会保障制度の問題点として、①社会保障支出の増大にもかかわらず、不平等と社会的排除が広がっていること、②人々が有償の仕事に就くことを阻害する要因が多く存在しており、働くことを損をするとして働かない人々がいること、③不正受給による多額の損害があることを指摘し、就労年齢にある人々が働くことが可能であれば、就労を支援し、働くことを推奨する制度改革をすすめ、Welfare to Workを目標とする改革に取り組むことを提唱した。

労働党政権は、従来の失業給付や公的扶助の枠組みに変えて、教育・訓練サービス、「能力の再分配」政策を提唱し、労働市場への再参入を促進するための積極的就労支援政策、Welfare（福祉依存）からworkfare（自立支援）の勤労福祉政策を提起した。それは、ニューディール（若年失業者ND、長期失業者ND、高齢者ND、ひとり親世帯ND、障害者ND、失業者の配偶者ND）の勤労福祉（welfare to work）政策、個人の雇用確保能力（employability）を高める政策として展開されている¹⁾。

保守党政権の下で、失業水準が高率のレベルとなり、1996年に、失業保険制度が、失業給付制(unemployment benefits: UB)から求職者手当(Jobseeker's

Allowance: JSA) 制に改訂された。1997年に成立した労働党政権は、JSAの導入時にはJSAに批判的であったが、ニューディールの勤労福祉政・自立支援政策を推進するために、JSAを再評価し、旧来の失業給付と職業紹介所(Jobcentre)の役割を見直し、従来、別々におこなわれていた失業給付の機能と職業紹介・就労支援の機能を一元化してJobcentre Plus(当初は“One”)を創立した。また労働党政権は、求職者手当(Jobseeker's Allowance)の法的規定に、カップルのパートナーもJSAの共同請求者になることができる条項等を導入した。

社会保障局労働・年金部(DWP)は、一方では、全失業請求者給付、JSA受給者に関するJobseeker's Allowance(JAS) Quarterly Statistical Enquiry(QSE)(JSA四半期別統計調査、季節調整なし)を毎年実施、その調査研究を公表するとともに、JSAの導入以前と導入以後のJSAの求職者、受給者の実態とその施策の効果について、系統的な独自のアンケート調査を実施し、政策効果の判定ためのJSAの評価をおこない、一連の調査報告書を公表している。JAS QSEは、全失業請求者に関する業務記録からの電子的抽出によって作成された業務統計の一形態である。

イギリスの勤労福祉政策の基礎には、貧困者、失業者、障害者などの人々を社会的に排除された人々として把握して、教育、訓練などの就労支援と自立によって、それらからの解放と社会的統合を目指す社会的排除(social exclusion)政策が採用されている。雇用、貧困、生活関連の社会的排除指標(social exclusion indicators)として、イギリスおよびEU諸国で、雇用、貧困、生活関連して研究開発されている社会的排除指標(social exclusion indicators)とその地域指標が策定されている(Levitas, R. (1999) (2000))。イギリスでは、政府組織としてThe Social Exclusion Unit(社会的排除局)が設置され、社会的排除から統合の施策が推進されている(Office of the Deputy Prime Minister (1999) (2004))。社会的排除から社会的統合の政策は、EUの労働政策、社会政策に導入され、ILOの政策としても検討されている。

イギリスの勤労福祉政策は、ニューディール政策の柱に置かれ、若年失業

者、長期失業者、未婚の母親、障害者等の就労と自立の支援諸施策が実施され、社会的扶助対象者の内の失業者、就労貧困者の増大とその実態の把握が、政策的課題とされた。国際的規模でのグローバル化の進行は、企業間の激しい競争を引き起こし、規制緩和と資本・労働力の厳しい節約による失業、不安定就業の増大をもたらしている。特に失業、不安定就業（非正規雇用）の増大に伴い、低賃金、低所得階層の増大と最低生活水準に満たない就労貧困者（ワーキング・プア）の存在とその急増が、国際的な問題になっている。

アメリカの社会保障は、社会保険（自助主義）と公的扶助（福祉）からなり、公的扶助は、副次的なもののみなされた。1960年代 都市スラムの貧困（人種問題に関係）からの脱却をはかる「偉大な社会」計画（ジョンソン政権）が立案された。「貧困に対する闘い」において、社会的扶助の対象である貧民（窮民）の自助・自立を促すために、教育や職業訓練によって、貧民に就労と自活の機会を提供し、貧困の撲滅を図るという政策がとられた。60年代から70年代に展開された半就業指標研究では、失業（公的失業と求職意欲喪失者）、不安定就業（非自発パートタイム）、低所得（貧困）との総合指標が、個人と世帯について調査研究された。労働市場への参入・退出を繰り返す失業・不安定就業の低所得者層、特に連邦貧困基準以下の低所得で働くワーキングプア（Working Poor）の把握が、勤労福祉政策の大きな課題とされた。アメリカ労働統計局（Bureau of Labor Statistics: BLS）によって、1989年来公表されている Working Poor の規定と測定は、これらの政策的課題に答えようとしたものがあった（Klein, B. W. and Roens (1989), BLS A profile of Working Poor、各年版、参照）。

アメリカで展開された勤労福祉（welfare to work）政策は、社会的扶助の削減と強制的就労の性格をもっていた。1997年成立のイギリスの労働党政権では、雇用・福祉政策と積極的就労支援策が採用された。勤労福祉政の柱にニューディール政策が置かれ、社会的排除の状態にある若年失業者、長期失業者、未婚の母親、障害者等の就労と自立の支援諸施策が実施され、社会的扶助対象者としての失業者、就労貧困者の増大とその実態の把握、その社

会的統合が政策的課題とされた。失業者救済では、失業保険の失業給付制が、求職者手当（Jobseeker's Allowance）制に改変され、請求者給付と職業紹介・就労支援の機能が一元化され、Jobcentre ONEとして、勤労福祉、就労支援政策の新機能を果たす役割を与えられた。EUのWorking Poorの規定と測定にみられるように（Pena-Casas, R. and Latta, M. (2004)）、各国のworking poorの測定の政策的背景には、積極的労働市場政策、勤労福祉政策が背景にある。EUの調査研究では、失業者、低所得者層、working poorの救済と自立の方策として、社会的保護給付と所得移転システム（失業給付、所得扶助、最低保障所得）、就労支援・自立の雇用政策、最低賃金条項、雇用保護の税制等の「働いたほうが得になる政策」（‘make work pay’ policies）」が論及されている。

(2) 地域の雇用・失業指標

地域雇用策のためには、地域、特に小地域別の雇用・失業指標の整備が必要である。イギリスの地域雇用・失業指標の基礎データは、請求者登録統計と労働力調査である。労働力調査は標本調査なので、サンプル数の代表性から、一定の地域・地区（region and country, county level indicator）の指標しか公表できず、都市別等の小地域指標は表示できない。地域の職業紹介所（jobcentre）を介しての請求者登録の行政記録、失業給付の申請・受給の行政記録から作成される請求者登録統計（CC）は、小地域の雇用・失業指標として地域の雇用政策の重要な役割を果たしている。

政府統計局（ONS）は、地域の社会的排除政策の指標として、労働力調査の標本数の増加と小地域別の請求者登録統計（Claimant Count）と組み合わせ、失業モデルベース推計を実施して、小地域の推計失業指標（地域別、都市別失業率等）を公表している。

政府統計局ONSは、地域（小地域レベル）の失業指標として、二つの失業指標、すなわち居住地ベースの失業率（Residence-based unemployment rates）と従業地ベースの失業率（Workplace-based rates）の推計結果を公表している（Williams, T. and Morgan, (1999)、参照）。

居住地の失業率は、労働力調査による ILO 基準の失業率であるが、労働力調査の標本数の制約から、表示可能な地域は限られており、Unitary Authorities and local authority districts、etc の地域別指標が表示されているが、上述の標本数増加等による失業モデル推計によって、小地域別（都市別、行政区別）失業指標が表示されている。

従業地ベースの失業率は、失業手当の請求者数（請求者登録統計）に基づいて算定されている。その請求者数は、失業給付の請求者数、国民保険の手当を必要とする人数、自営業者数、政府職業訓練受給者数、政府の軍隊員数が含まれる。請求者登録数は、広範囲の小地域別区分で公表されている。

小地域の居住ベースの失業率は、社会的排除のような社会分析に役立つとされ、両者の失業率は、地域経済の幅広い理解に利用される。例えば、失業給付の請求者の割合は、都市内部の通勤移動によって影響を受ける。ONS は、通勤地域（Travel-To-Work Area: TTWA）の地図を作成し、地域経済分析に利用しようとしている。これらの地域の雇用・失業指標は、勤労福祉政策の推進のために、地域の職業訓練、就労支援のための基礎資料として策定、利用されている（地域の雇用・失業指標は、補論 1 で言及される）。

1 請求者登録統計の概要と特質

イギリスにおいて、19 世紀中葉から 20 世紀の初頭の失業救済関連法と失業保険法の成立によって形成された請求者登録統計（Claimant Count）は、欧州の請求者登録統計の先駆をなし、1 世紀半におよぶ歴史的重みをもって今日にいたっている。雇用・失業統計の国際基準は ILO の定義と方法を基準とする労働力調査方式である。他の欧州諸国と同様に、イギリスの労働力調査は、1979 年より EC の統一的な労働力調査の一環として実施され、1984 年より毎年、1992 年より毎年四半期に実施されてきた。特に 1992 年より毎四半期別実施されるようになった労働力調査は、政府統計局により、失業・雇用統計の主要統計として公表されている。

イギリスの失業保険、失業給付制度は 1911 年の国営の失業保険法の設立以

来、大戦前、大戦後、幾多の行政的改変がなされたが、基本的には、成立時の基本的構成と形態を維持しているとされている。失業給付制度を体系的に研究したK. ジョーンズ (Jones, K.) は、「失業保険制度の広義の構造は、1946年法が成立以降の50年間に若干の意義ある修正がなされたが、変わらないままであった」と評価している (Jones, K. (2003), p. 16)。

請求者登録統計は、失業保険の行政記録から作成され、公表されている業務統計なので、速報性、経済性、地域性に優れているのが特徴とされている。標本調査法による労働力調査は、標本数の代表性から、小地域の統計の作成が難しいのに対し、請求者登録では、小地域統計の作成が容易であり、広く利用されている。しかし政府の日常業務の記録としての請求者登録は、政府の時々政策によって制約されており、失業保険行政の改革、保険業務の変更によって、請求者登録における失業者の規定とそのカバレッチは変更されるので、統計の代表性、継続性が常に問題にされてきた (請求者登録統計の歴史的経緯とその主要な論点については、第3章でふれる)。

本節では、社会保障局労働・年金部 (Department for Work and Pension: DWP) のJSA 四半期別統計調査とその関連資料に基づいて、現行の請求者登録統計の概要と特徴をみる。旧失業給付制 (Unemployment Benefits: UB) から現行の求職者手当制 (Jobseeker's Allowance: JSA) にいたる改訂の主要な論点をみる。

(1) 請求者登録統計の内容と構成の特徴

本項では、DWPの請求者登録統計 (JSA 四半期別統計調査) の構成とその特徴を概説する。

イギリスの請求者登録統計には、DWPの請求者登録統計と政府統計局 (Office for National Statistics: ONS) の請求者登録統計 (Claimant Count: CC) の二つの統計系列がある。以下、DWPのJobseeker's Allowance Quarterly Statistical EnquiryとそのBackground paperに基づいて、DWPの請求者登録統計 (JSA QSE) の構成と特徴をみる (ONS & DWP (2002) (2005), etc)。

DWPの請求者登録統計は、DWPのJobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry (JSA 四半期別統計調査、季節調整はなし。以下、JSA QSEと略称)の結果として公表されている。それは、①失業保険の支払いによる拠出ベースのJSA(求職者手当)請求者および失業保険の拠出がない失業の所得保障(社会的扶助)である所得ベースのJSA(求職者手当)請求者を含む全請求者(失業者)を対象としている。請求者登録統計データは、JSAを運用しているコンピュータシステムから電子的に抽出され、全JSA人口の約5%抽出の標本から作成されている。JSA QSEの主な目的は、JSAの給付資格とそれに作用する諸要因の詳細情報を提供することにあるとされている。

ONSの請求者登録統計(CC)は、DWPと同じ行政資料から作成されるが、その目的は、毎月の請求失業者の主要な特徴を明らかにするために、失業請求者数の算定とその季節変動の推定によって労働市場での請求者登録の趨勢をモニターすることにあるとされている。請求者登録統計には、政府訓練計画の請求者と就業可能とみなされない少数の請求者(一時的離職者や成人学生)は含まれていない。ONSはまた請求者と政府訓練計画の参加者とを識別した請求者登録統計を表示している(ONS(2006), Machin, A. (2004)、参照)。

DWPのJSA QSEは、統計調査の名称になっているが、Jobcentre Plusにおける失業請求・給付の業務記録から電子的に抽出されたデータであり、直接的調査過程のない業務統計の一形態である。この意味では、ONSの請求者登録統計も、同様に業務統計の一形態である。

(2) JSA 四半期別統計調査の内容と特質

JSA QSEは、1996年11月より実施され、イギリス(GB)のJSA請求者に関する給付関係の統計を提供している。それは、2月、5月、8月、11月の第2木曜日に実施され、全JSA求職者の5%抽出の標本調査である。調査の主たる目的は、JSA人口の主要な特徴の表示、JSA導入以前と以後との時期の比較、JSA人口の特徴とそれが受給者の数と支払い給付の総額にいかに関与するかにあるとされている。

表 2-1 JSA QSE の統計表の表示項目

Section 1	Caseload by benefit entitlement
JSA 1.1	JSA claimants by benefit entitlement
JSA 1.2	JSA claimants by benefit entitlement
Section 2	Duration of claims and exits from benefit
JSA 2.1	JSA claimants by duration of current claim
JSA 2.2	JSA claimants by benefit entitlement and duration of current claim
JSA 2.3	JSA claimants by gender, age and duration of current claim
JSA 2.4	Terminated claims ?(1)? by duration
JSA 2.5	Terminated claims ?(1)? by gender, age and benefit entitlement
Section 3	Claimants without contribution-and/or income-based JSA
JSA 3.1	JSA claimants: eligibility to receive contribution-based JSA by gender
JSA 3.2	JSA claimants: not eligible to receive contribution-based JSA by gender and benefit
JSA 3.3	JSA claimants: receipt / non-receipt of JSA by gender
JSA 3.4	Claimants not in receipt of JSA by gender and benefit reason
JSA 3.5	JSA claimants subject to disallowances or sanctions by type
JSA 3.6	Recipients of JSA hardship payments by age and marital status
Section 4	Regional analysis - Government Office Regions (GOR)
JSA 4.1	JSA claimants by GOR and benefit entitlement
JSA 4.2	JSA claimants by GOR
JSA 4.3	Beneficiaries of income-based JSA by type and GOR
JSA 4.4	Percentage of beneficiaries of income-based JSA by type and GOR
Section 5	Gender, age and marital status
JSA 5.1	JSA claimants by gender, marital status and benefit entitlement
JSA 5.2	JSA claimants by age and benefit entitlement
JSA 5.3	JSA claimants by gender and age (time series)
JSA 5.4	JSA claimants by gender and age
Section 6	Amount of JSA
JSA 6.1	Claimants with contribution-based JSA by average weekly amount
JSA 6.2	Claimants with income-based JSA by average weekly amount
JSA 6.3	Claimants of income-based JSA by age and amount of weekly award
Section 7	Income-based JSA
JSA 7.1	Beneficiaries of income-based JSA by type
JSA 7.2	Recipients of income-based JSA by main type of premium payment
JSA 7.3	Recipients of income-based JSA by main type of premium payment
JSA 7.4	Recipients of income-based JSA by age and number of dependants
JSA 7.5	Partners of income-based JSA recipients by age of claimant and partner.
JSA 7.6	Partners of income-based JSA recipients not claiming for children by age of claimant and
Section 8	Housing costs
JSA 8.1	Recipients of income-based JSA with housing requirements
JSA 8.2	Recipients of income-based JSA with housing costs by type and amount
Section 9	Income and other benefits
JSA 9.1	Recipients and partners with income ?(1)? taken into account against income-based JSA
JSA 9.2	Recipients and partners with income taken into account of disregarded against income-
Section 10	Deductions from JSA
JSA 10.1	Deductions from income-based JSA for claimants (time series)
JSA 10.2	Deductions from income-based JSA for claimants

(注) 表示項目の説明は本文、参照。

(出所) Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry (JSA QSE).

JSA QSE の抽出調査の統計表は、DWP Resource Centre, Statistics and Research に掲載されている²⁾。以下、その特徴をみる。

JSA QSE の2005年2月の調査結果の表示項目（分類標識）は、表2-1の通りである。

表2-1の表示項目は次のように表示・説明されている。

現行JSAでは、国民保険（失業保険）の保険料を支払って、失業給付を受けとる拠出ベースJSAと保険料が無拠出で、資産テストを受けて失業所得保障を受とる所得ベースJSAの二つの方式からなっている。

セクション1— 給付資格別件数

JSA1.1—給付資格別JSA—総請求者、給付付き請求者、JSAの類型（拠出ベース、拠出・所得ベース、所得ベース）、JSAの支払い無し

JSA1.2—給付資格別JSA（総請求者を100とした上記の表の比率表示）

セクション2— 現在の請求期間と給付からの拠出

JSA2.1—現在の請求期間別JSA請求者（3カ月以下、3～6カ月、6～12カ月、1～2年下、2年以上）

JSA2.2—給付資格別JSA請求者と現在の請求期間

JSA2.3—ジェンダー別、年齢別、現在の請求期間別JSA請求者

JSA2.4—終了した請求の期間（総計、JSAの支給、JSAの支給無し）

JSA2.5—ジェンダー別、年齢別、給付資格別JSA

セクション3— 拠出ベース、拠出・所得ベース、所得ベースJSA無しの請求者

JSA3.1—ジェンダー別拠出制ベースJSAの受給資格のあるJSA請求者

JSA3.2—ジェンダー別、給付理由別拠出制ベースJSAの受給資格の無いJSA請求者（非資格の理由—待機日、資格喪失、いまだ未決定の資格、保険料の不足、請求の不承認・承認、決定を待っている請求）

JSA3.3—JSA請求者：ジェンダー別JSAの受給／非受給

JSA3.4—ジェンダー、給付理由別のJSA非受給の請求者

（非資格の理由—待機日、資格喪失、いまだ未決定の資格、保険料の不

足、請求の不承認・承認、決定を待っている請求)

JSA3.5—タイプ別承認・非承認の JSA 請求者

(未承認—補償、週給、就業可能ほか。承認—自発的支払い、誤った行為、他)

JSA3.6—年齢別、婚姻状態別 JSA 貧困支給の受領

セクション4—地域分析—政府の地域事務所 (GOR) (詳細には、GOR、郡、都市別、都市内部別の表示がある)

JSA4.1—地域別、給付資格別 JSA 請求者:2003年11月

JSA4.2—地域別 JSA 請求者:2002年11月と2003年11月

JSA4.3—タイプと地域別所得-ベース JSA の受給者:2003年11月

England, North East, North West, Yorks, Humberside, South East, South West, East Midlands, East, London

セクション5—ジェンダー、年齢、婚姻状態別 JSA 請求者

JSA5.1—性別、婚姻状態別、求職者給付資格別 JSA 請求者

(婚姻状態—単身、パートナー有)

JSA5.2—年齢別、給付資格別 JSA 請求者

JSA5.3—性別、年齢別 JSA 請求者:1997-2003年

JSA5.4—性別、年齢別 JSA 請求者:2002年6月と2003年6月

セクション6—JSA 給付の総額 (週平均給付額別拠出ベース、所得ベース等の請求者等)

セクション7では所得ベースの JSA、セクション8では住宅コスト、セクション9では所得と他の給付、セクション10では JSA からの控除、セクション11では地域 (GOR) と local authority 別 JSA が表示されている。

JSA QES (JSA の業務記録から作成) では、JSA の行政的システムとの関係において、JSA の類型別特性 (JSA 総数、拠出ベース、所得ベース別 JSA、給付無し)、受給者の類型別特性 (請求者、パートナー、扶養者)、給付資格、給付・非給付理由別 (待機日、資格喪失、まだ未決定の資格、保険料の不足、請求の不承認・承認、決定を待っている請求)、給付額別、性、年齢別、地域

表 2-2 給付資格別 JSA 1997-2003 (実数)

(単位：1000人)

		総請求者	給付受給者 総数	JSA のタイプ			JSA の 支払い無し
				拠出ベース だけ	拠出ベースと 所得ベース(1)	所得ベース だけ (1)	
1997	2月	1,763.4	1,608.1	250.4	40.2	1,317.4	155.3
	5月	1,562.4	1,406.3	181.1	28.3	1,196.8	156.2
	9月	1,515.1	1,365.4	177.2	25.5	1,162.7	149.7
	11月	1,330.6	1,202.6	156.1	24.9	1,021.6	128.0
1998	2月	1,394.8	1,270.5	181.5	28.5	1,060.5	124.3
	5月	1,295.8	1,181.2	154.2	23.5	1,003.6	114.5
	9月	1,323.6	1,205.4	168.9	22.7	1,013.9	118.2
	11月	1,230.8	1,112.6	156.6	24.6	931.5	118.2
1999	2月	1,325.7	1,200.6	186.6	30.4	983.7	125.1
	5月	1,224.5	1,105.8	158.2	27.1	920.4	118.7
	9月	1,210.6	1,097.3	161.0	21.9	914.5	113.3
	11月	1,103.4	995.6	139.5	20.6	835.4	107.9
2000	2月	1,183.0	1,073.1	171.6	21.7	879.7	109.9
	5月	1,067.3	972.7	148.2	19.0	805.5	94.6
	9月	1,044.9	950.6	147.4	18.6	784.8	94.0
	11月	960.6	868.2	135.0	18.7	714.4	92.4
2001	2月	1,031.9	939.6	165.7	22.1	751.9	92.3
	5月	942.0	848.3	147.0	18.3	683.1	93.7
	9月	930.9	839.2	148.4	17.5	673.3	91.7
	11月	889.2	799.5	150.6	18.0	630.9	89.7
2002	2月	985.6	892.0	187.7	21.4	682.8	93.7
	5月	918.5	827.5	162.6	19.4	645.5	91.1
	9月	924.3	833.4	165.7	17.3	650.5	90.9
	11月	872.0	766.4	156.1	17.7	612.7	85.6
2003	2月	977.7	882.1	188.1	19.3	674.7	95.6
	5月	924.0	832.3	167.3	18.9	646.1	91.7

- (注) 1. 2001年5月より、共同請求(男女)が含まれている。
 2. 数字は季節調整されていない。
 3. 表の数字は2003年4月より新 Tax Credits の導入による影響を受けている。
 (出所) JSA QSE, Table 1.1.

別特性等の JSA の諸特性が表示されている。JSA QES では、業務統計の制約から、JSA の失業給付のシステム・行政的特性の表示が主題であり、失業給付請求者の求職理由、求職タイプ、雇用形態(常用、パートタイム等)その生活実態等については、調査、表示されていない。失業給付の請求・受給者の統計調査は、(3)項でふれる DWP の JSA のアンケート調査として実施

表 2-3 給付資格別 JSA 1997-2003 (構成比) (単位: 1000 人)

		全請求者 (100%)	給付受給者 総数%	JSA のタイプ			JSA の 支払い無し
				拠出ベース だけ %	拠出ベースと 所得ベース%	所得ベース だけ %	
1997	2月	1,763.4	91.2	14.2	2.3	74.7	8.8
	5月	1,562.4	90.0	11.6	1.8	76.6	10.0
	9月	1,515.1	90.1	11.7	1.7	76.7	9.9
	11月	1,330.6	90.4	11.7	1.9	76.8	9.6
1998	2月	1,394.8	91.1	13.0	2.0	76.0	8.9
	5月	1,295.8	91.2	11.9	1.8	77.5	8.8
	9月	1,323.6	91.1	12.8	1.7	76.6	8.9
	11月	1,230.8	90.4	12.7	2.0	75.7	9.6
1999	2月	1,325.7	90.6	14.1	2.3	74.2	9.4
	5月	1,224.5	90.3	12.9	2.2	75.2	9.7
	9月	1,210.6	90.6	13.3	1.8	75.5	9.4
	11月	1,103.4	90.2	12.6	1.9	75.7	9.8
2000	2月	1,183.0	90.7	14.5	1.8	74.4	9.3
	5月	1,067.3	91.1	13.9	1.8	75.5	8.9
	9月	1,044.9	91.0	14.1	1.8	75.1	9.0
	11月	960.6	90.4	14.1	1.9	74.4	9.6
2001	2月	1,031.9	91.1	16.1	2.1	72.9	8.9
	5月	942.0	90.1	15.6	1.9	72.5	9.9
	9月	930.9	90.2	15.9	1.9	72.3	9.8
	11月	889.2	89.9	16.9	2.0	71.0	10.1
2002	2月	985.6	90.5	19.0	2.2	69.3	9.5
	5月	918.5	90.1	17.7	2.1	70.3	9.9
	9月	924.3	90.2	17.9	1.9	70.4	9.8
	11月	872.0	90.2	17.9	2.0	70.3	9.8
2003	2月	977.7	90.2	19.2	2.0	69.0	9.8
	5月	924.0	90.1	18.1	2.0	69.9	9.9

(注) 500 以下の数字は高い程度のサンプリング・エラーが含まれているので、使用できない。

(出所) JSA QSE, Table 1.2.

されている。社会保障局は、JSA の調査報告書シリーズにおいて、JSA の導入前と後の実施状況のアンケート調査を継続して実施し、JSA の特徴について、調査結果に基づいて、系統的に調査報告書を公表し、JSA の評価をおこなっている。

ここでは、例示として、表 2-2 給付資格別 JSA (1997-2003、実数) と表 2-3 給付資格別 JSA (1997-2003、構成比) の表を掲載しておく。表が

ら、JSA 受給者の多数は、失業保険の資格のある拠出制 JSA 給付ではなく、所得制の JSA の受給者であり、失業者への所得扶助（資産テストあり）の受給者であることが示されている。失業保険の支払いによる拠出制 JSA の受給者は、多少増えているが、2003 年 5 月で 18.1%、無拠出制 JSA の受給者は 69.9%であり、圧倒的多数は失業者への所得扶助からなっている。このことは、イギリスにおける拠出制失業保険の限界と失業者への安全ネットとしての無拠出制の失業扶助が大きな役割を果たしていることを示している。

(3) JSA（求職者手当）の基本的特徴

JSA 四半期別統計調査に関連する資料によって、請求者登録統計の行政的基礎にある JSA（求職者手当）システムの主要な論点の概要をみる。1996 年に、旧失業給付（UB）システムに代わって、求職者手当（JSA）システムが導入された。表 2-4 は、失業給付規則の主要な改訂点を表示した一覧表である。（JSA Background paper, Annex 4: Main changes to Benefit Rules Table in DWP Information Centre: Jobseeker's Allowance (JAS) Quarterly Statistical Enquiry (QSE)、参照）

JSA QES の関連文書では、JSA の主要な特徴が概説されている（JSA Background paper, Appendix 3）。この概説は、表 2-1 の JSA QSE の統計表の表示項目と表 2-4 の給付規則の主要な改訂点の内容の説明にもなっているので、その要点をみる（同上、pp.9-15）。

(1) 1996 年 10 月 7 日に、UB に代わって JSA が導入された。JSA は新しく設立された Jobcentre Plus（以前の雇用サービス機能と給付局機能との統合）にその機能が受け継がれた。

(2) JSA の受給資格（表 2-3 のセクション 1～3 に関連）。

2a. 給付諸条件の判定。JSA の給付資格が検査される。

- ① 少なくとも週 40 時間、就業可能でなければならない。
- ② 積極的に求職していなければならない。Jobcentre Plus で求職者協定の手続きが必要である。求職者の同意された就業可能性、求職者が求職しようとする手順、就労支援の範囲が定められる。

表 2-4 給付規則の主要な改訂点の一覧表

	失業給付	所得扶助	JAS (保険料)	JAS (所得ベース)
就業可能	請求された総ての日、就業可能	週少なくとも 24 時間、就業可能	少なくとも週 40 時間就業可能。ある階層、例えば 肉体的精神的条件の在宅介護者等の者は、彼らの就業可能を、個人的環境によって、40 時間以下に制限することができる。	
積極的求職	総ての週、積極的求職	総ての週、積極的求職		仕事への適用または雇用見通しの改善によって、総ての週に積極的求職。行動が仕事をえることを停止した時には、資格を失う。
求職者協定	求職者の就労計画への自発的に後退			給付条件として求職者協定に加入するか署名する。
給付へのルート	保険料 - ベース (拠出)	所得 - ベース	保険料 - ベース	所得 - ベース
構成要素	個人的協定、超過分は、成人扶養者または請求者が年金年齢以上ならば、扶養児童に支給。	請求に含まれる 1 家族階層の全扶養者には次の者を含む。請求者、配偶者、いずれの児童への求職者同意；児童、障害者、年金受給者、扶養者がいる家族の保険料；抵当利子払いのような住宅費用の追加扶助。	個人的協定のみ	請求に含まれる 1 家族階層の全扶養者には次の者が含まれる。請求者、配偶者、児童の個人的同意；児童、障害者等の者がいる家族の保険料；抵当利子払いのような住宅費用の追加扶助。
裁 定	新請求の開始時の 3 待機日、2 週間裁定される。	不定期間の最初の請求日から支払われる。		新請求の開始時の 3 待機日、open-end の裁定、未払い金の 4 夜の支払い。
期 間	雇用中断の期間に 312 日までの週 6 日	週 7 日 不定の裁定	同じ 2 税率に基づく、最大 6 カ月 (182 日) までの週 7 日	環境が変わらない間支払われた週給付
年齢制限	失業給付は 60/64 歳まで支給、または年金受給率では 65/70 歳まで。	失業 IS 請求者は、60 歳になると、署名なしに、失業者に選択される。	年齢制限：60/65 60-65 歳の男性は、IS と JSA の間に選択される。	
収入の規制	週の下限収入 (1996 年 61 英鎊.) (1997 年 62 英鎊.) 以上、または日 2 英鎊以上、指定なし	以下の週あたりを無視：単身者 5 英鎊、夫婦 10 英鎊、特定グループ 20 英鎊。	以下の週あたりを無視：単身者 5 英鎊、特定グループ 20 英鎊。	以下の週あたりを無視：単身者 5 英鎊、夫婦 10 英鎊、特定階層 - 1 人親、救助艇乗組員等、20 英鎊。
	収入は、仕事が行われた日を算入。	給付は、収入の 1p につき、1p 引かれる。	給付は、収入の 1p につき、1p 引かれる。	給付は、収入の 1p につき、1p 引かれる。
配偶者の収入	UB 扶養者追加以下の配偶者の収入は無視される。収入が追加の水準以上ならば、追加分は支払われない。	配偶者の収入 (24 時間までの仕事では) 給付に影響はない。	配偶者の収入は何ら影響がない。	配偶者の収入 (24 時間までの仕事) は、英鎊 10 を無視する。給付は、収入の 1p につき 1p が差し引かれる。
労働時間	日の規則 - 有給雇用 (日/週限度以上の収入) に就いてはならない。	週 16 時間まで		収入のある仕事 (平均週 16 時間以上) に就いてはならない。

第 I 部 請求者登録統計の生成と特性、失業代替指標

貯 金	影響なし。	個人と配偶者の総資産の制限によって影響： 下限 - £. 3000 上限 - £. 8000	影響なし。	個人と配偶者の総資産の制限によって影響： 下限 - £. 3000 上限 - £. 8000
		居住介護でない者と 60 歳以上で、新資産の制限が以下の者： 下限 - £. 10000 上限 - £. 16000		居住介護でない者と 60 歳以上で、新資産の制限が以下の者： 下限 - £. 10000 上限 - £. 16000
		居住介護／ナーシングホームの者の制限： 下限 - £. 10000 上限 - £. 16000		居住介護／ナーシングホームの者の制限： 下限 - £. 10000 上限 - £. 16000
職業年金と個人年金	55 歳以上の者について、週 35£ 以上の年金ラインに減額される。給付は、年金の 10p につき 10p 減額される。	受領した年金ラインに減額。給付は、年金 1p につき 1p、減額。	週 50£ 以上受領した年金ラインに減額。給付は、年金 1p につき 1p 減額。	受領した年金ラインに減額。給付は、年金 1p につき 1p、減額。
労働市場不許可	就業可能でなく、積極的求職できなければ、許可されない。	就業不能、未決定の裁定と裁定が反対ならば、貧窮は支払われる。積極的求職でなければ、貧窮は支払われない。	就業可能／積極的求職でなく、かつ満足な求職者同意でなければ、不許可。	裁定が未決定で反対の裁定に従う特定の脆弱階層の困窮の事例では、減額された率が適用。特定の階層にない者は、JSA の資格に疑いがある場合のみ、第 3 週から適用される：しかし反対の裁定がなされた場合、適用されない。
裁 可	自発的離職、誤った行為、雇用の拒否、訓練の拒否では、26 週間まで無資格である。最初の二つの範疇での未決定の裁定では、UB は支給されない。	自発的離職、誤った行為、雇用の拒否についての未決定の裁定と反対の裁定では、IS は、自動的に、個人の同意の 40% まで減額される。	自発的離職、誤った行為、雇用の拒否では、26 週間まで、無資格。訓練事業、雇用計画の拒否、JSA 監督の実行を拒否では、2 週間（回復では、4）の給付の損失。	貧困の事例のみ、減額された率への適用：特定の脆弱階層の者以外では、標準裁定または New Deal 裁定の最初の 2 週間、適用されない。
NI 信用	週 8 時間以下しか雇用されず、雇用が平常の職業ではないならば、請求者は NI 信用を授与された：雇用が週に 1 日だけであり、収入が低位の収入制限以下であった場合。		週 16 時間以下の就業であり、求職者同意を完遂することを要求されない以外では JSA の資格条件を充たすならば、総ての請求者は、NI 信用を受給する。	
試験中の雇用	少なくとも週 26 週間で、6 週間以上仕事に就こうとし、12 時間以下の失業者は、自発的離職の給付の無資格なしに自発的に離職できる。		試験中の雇用規則は、失業者を 13 週に拡大し、少なくとも 4 週以下、かつ 12 週間以下、仕事に就こうとしなければならない。	
労働ボーナスへの復帰	就業不能 - 1996 年 10 月 7 日から、ボーナスがつく。	就業不能 - 1996 年 10 月 7 日から、ボーナスがつく。		パートタイムで働く請求者と配偶者（どちらが請求するならば）、パートタイム労働（無視の後）の収入の半分に相当する額まで増やすことができる。請求者が給付から仕事に移り、結果として JSA から IS が支払いを止める時、ボーナスは支払われる。（£. 1000 迄）

(出所) Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry (JSA QSE). Background paper. Annex 4.

- ③ 労働可能でなければならない。義務教育年齢の者は対象に含まれない。年金年齢以下の者が対象とされる。仕事がないか、平均して週16時間以下の就業が対象とされる。所得ベースのJSAでは、パートナーは週平均24時間以下の就労でなければならない。

2b. 給付を受けるルート。

- ① 国民保険料を十分に納入している者は6カ月までの個人率で拠出ベースJSAが支給される。②資格がない者、拠出ベースJSAの十分な納入のない者は所得ベースJSAの支給を受けることができる。

2c. 他の要因。請求者の給付資格に影響する他の主なルールがある。

待機日：求職期間の最初の3日は待機日と呼ばれ、これらの日にはJSAは支払われない。

以下の人々は、待機日までサービスを受けられない。前のJSAの資格の内12週以内にJSA、所得扶助、障害給付、Career's Allowanceに申請をした者。16歳～17歳の者と厳しい貧困規則の下でJSAを得ている者。

- 2d. 特殊なグループとして学生の措置がある。フルタイム学生（全日制学生）にはJSAは支払われない。ただし、カップルの構成員がパートタイム学生であり、1人は扶養児童である場合に、夏季休暇中はJSAを受領できる。パートタイム学生は、就業可能で、積極的求職しているならばJSAを受けることができる。それは、彼らの状況と学習している時間に依存している。また16歳～17歳の者について、特殊な事例では、JSAが適用される一扶養児童のあるカップルの構成員、また厳しい貧困状態にある者等である。
- 共同請求 (Joint claims)：JSAの請求は、JSAの新しい要件として、次の基準を満たすならば共同請求できる：カップルの1人または双方が1976年3月19日以降に誕生した18歳以上で、査定では子供が無く、JSA (IB) 要因である。2002年10月28日からは、JSA (IB) の共同請求ができる、扶養児童のいないカップルの要件は、いずれかが1957年10月28日以降に生まれたカップルに拡大された。

(3) 給付の無資格とJSAの支払いの減額（セクション3）

- 3a. 裁定。不合理的に自らの失業を引きおこすか、持続させる者は給付裁定

に従う。

① 正当な理由のない自発的離職、正当な理由のない仕事の拒否、誤った行為による失職には、1週から3週の間で裁定が下される。各事例の実際の期間は、それを決定する Adjudication Officer's decision の判断による。

② 2週間（12カ月内で繰り返されるならば4週）の固定期間は、雇用計画に出席するか、Jobseeker's Direction を実行するために、正当な理由のない拒否に適用される。給付の支払いは、裁定の質問に関する Adjudication Officer's decision が未決定の場合には継続する。

3b. 貧困払い：請求者が、労働市場の資格条件を満たせないならば、貧困払いを請求できる。求職者は、貧困で苦しんでいることを証明できるならば、所得ベース JSA の減額された率での貧困払いが適用される。

(4) JSA の認可（セクション6と7）

4a. 拠出ベース JSA：拠出ベースの JSA の個人的資格は2年の課税年での国民保険料に基づいている。テストの要件を満たすならば、貯金、資産、パートナーの収入にかかわらず、182日（6カ月）まで、個人の年齢関係率の給付を受けられる。パートナーか扶養者の追加給付は、拠出ベースの JSA では支払われない。

4b. 無拠出の所得ベース JSA：所得ベースの JSA は、個人の状況にそって、三つの要因からなっている。①求職者と彼らのパートナー（一人ならば）の個人手当、養育している子供の個人手当、②子供のいる家族のような特別ニードの人々のグループのプレミアム（割増金）、障害者、年金生活者の人々のプレミアム、Care's Allowance をうけている人々のプレミアム。③ 抵当利子払いの扶助を含む住宅費用。

4c. 信用（Credits）：国民保険料信用は通常 JSA が支払われる各週に自動的に認可される。

4d. 過渡的措置：ある請求者への支払いの給付総額は、新しい JSA の措置が定められる前に、彼らの失業期間を開始する財政的位置を維持するために企画された経過的措置によって左右される。

4e. 税金：JSA は課税される。しかし税金は JSA が支払われる以前は手当

(給付) から差し引かれない。

(5) 住宅費用 (セクション 8)

所得ベースの JSA の取得は抵当利子払い (資本払いではない) や地代のよ
うな住宅費用を扶助するための資格になる。

(6) 所得と他の給付 (セクション 9)

所得と給付のほとんどは所得ベースの JSA に算入される。

6a. 収入ルール: JSA では、所得ルールは所得扶助に適用されるものと同じ
である。請求者が就業しているならば週の純収入の一定量は度外視される。
残りは資産に算定される。パートナーの収入も同様に適用される。

6b. 職業年金と個人年金: 請求者は、拠出ベースの JSA が作用される前には、
週 50 ポンドまで職業年金と個人年金を受領できる。

6c. 他の給付: 所得ベースの JSA では、児童給付、主要な国民保険給付と年
金は、完全に所得として算定される。

(7) 減額 (セクション 10): 減額は、JSA から差し引かれ、請求者の負債が
あるが、水、燃料などの生活必需の費用を維持することが困難な第三者に
支払われる。それは、その生活に必要な供給を維持していくセイフティガ
ードになる。

(8) 復職ボーナス: 復職ボーナスは、1996 年 10 月 7 日に導入された。

(9) New Tax Credits の影響: 2003 年 4 月から Child TAX CREDIT (CTC)
の導入によって、この表の数字と DWP の刊行物は影響を受けている。

2 請求者登録統計の行政的基礎——JSA の基本的規定と特徴——

2 節では、請求者登録統計の行政的基礎である JSA の基本的規定と特徴を
考察する。1 項では、議会文書によって、改正時期における UB から JSA へ
の移行とその主な改正点、また JSA をめぐる政党、団体の意見の概要をみる。
2 項では、現行の JSA 給付の法的条項、特にその給付の適正基準とその法的
規定とをめぐる論点について考察する。3 項では、社会保障局の JSA の実施
状況に関するアンケート調査の概要にふれる。

(1) JSA の改正目的と主要な関係事項

請求者登録統計は求職者手当（Jobseeker's Allowance: JSA）の行政記録から作成されている。本項では、JSA 成立時の議会文書等により、請求者登録統計の基礎にある求職者手当（JSA）制の基本的諸規定とその特徴をみる。

失業給付制は、旧失業給付（Unemployment Benefits: UB）制では失業給付と所得扶助の二つのシステムであったのが、求職者手当（Jobseeker's Allowance: JSA）制では、抛出ベースのJSAと所得ベースのJSAとに統一されたシステムに変更された。失業給付の条件をより厳しくし、給付を抑制するために、失業給付の適性基準に、就業可能、積極的求職の条件に加えて、求職者協定の条件が付加された。

JSA は、保守党政権下において、失業の高水準と失業給付の増大に対して、失業給付を抑制する施策として提案され、失業給付制に代わって、請求者手当（JSA）制の導入がはかれた。1994年に求職者法案（Jobseeker's Bill）、1996年に求職者手当法規（Jobseeker's Allowance Regulations）が定められ、1996年10月からJSAは実施に移された³⁾。

失業給付制からJSA制へと改編されたJSAの主な改正点は、①保険料給付の支払い期間の1年から6カ月に変更、②求職機関と給付機関を一つの機関 Jobcentre Plus に変更、③給付の条件として、求職者協定（Jobseeker's Allowance Agreement: JSAg）の導入、④求職者がフルタイムに復帰するために求職している間、パートタイムに就業することを奨励するための復職ボーナス（Back to Work Bonus）の導入、にあるとされる。

1997年に成立した労働党政権は、後述のように、JSAの導入時期にはJSAに批判的であったが、ニューディールの雇用政策を推進するために、JSAを再評価し、勤労福祉政策と職業紹介所（Jobcentre）の役割を見直し、失業給付の機能と求職支援（就労支援）の機能の統合として、Jobcentre Plus（当初は、“One”）を創立するにいたった。1998年のGreen paper「我が国の新しい野心：福祉のための新しい契約」では、イギリス社会保障制度の問題点として、①社会保障支出の増大にかかわらず、不平等と社会的排除が広がっている、②人々が有償の仕事に就くことを阻害する要因が多く存在して

おり、働くとは損をするとして働かない人々がいる、③不正受給による多額の損害があることを指摘し、就労年齢にある人々が働くことが可能であれば、就労を支援し、働くことを推奨する制度改革をすすめる、Welfare to Work を目標とする改革に取り組むことを提唱した (Smith, A. etc. (2000), p.9)

保守党政権の下で、1994年に求職者法案 (Jobseeker's Bill) (*White Paper*, cm 2687)、1996年に求職者手当法規 (Jobseeker's Allowance Regulations) が提案され、1996年10月に、実施に移された。この間の事情は、JSA 法案、法規に関する議会の調査文書 (Research Paper) にみられる。本節では、1994年の議会調査文書 (The Jobseeker's Allowance Bill (1994), Research Paper 94/129、以下、議会文書①と呼称する) と1996年の議会下院の調査文書 (The Jobseeker's Allowance (1996), Research Paper 96/5、以下、議会文書②と呼称する) によって、JSA の導入とその基本的事項の概要をみる。

1) JSA の主な改正点

議会文章②によると、Jobseeker's Allowance 改訂の主な内容は以下のよう
に説明されている。

- イ) JSA は、1996年10月から失業給付 (UB) に代わって実施される (当初は1996年4月実施予定であったが、実施はそれよりも遅れた)。
- ロ) 抛出制 JSA では、求職者給付が継続されるのは6カ月だけである (失業給付 UB は1カ年であった)。支払い期間の6カ月カットは、実施が半年遅れたのにも係わらず、1996年4月より実施される。
- ハ) 求職者協定が、新しく適性基準として導入された。給付が支給される前に、求職者協定に署名しなければならない。
- ニ) 請求者が仕事を見いだすステップを踏む時に、彼の「行動または容貌」が彼の仕事をえようとする期待に答えられないならば (これは彼の管理外にあるのだが)、この手順は無視される。このことは、求職者手当の抑制をもたらすことになる。
- ホ) 求職者手当の給付許可はより難しくなる。給付資格がない者は、彼らが困窮を示すことができれば、資産テストによって、扶助の減額された率が

付与される。困窮な階層に属さなければ、最初の2週間は、求職者手当は支給されない。

へ) 抛出制 JSA (JB) は扶養者への給付を含まない。旧失業給付制 (UB) では、成人の扶養者への付加給付をおこなわれていた (また年金年齢の請求者の子供への付加もなされていた)。

①所得ルールは統合され、所得支援ルールに統合された。②給付率は、18～24歳の低率と統合されている。③新しい復職ボーナス (back to work bonus) は、パートタイムからフルタイムへの就労を促進するために導入されている。④6カ月の失業期間後、割増4週間の現行のフル率で住宅給付を受けることができる (議会文書②、pp.5-6) (パートナーへの求職者手当の支給は、後に「共同請求」制が導入され、実施されることになった)。

2) JSA 改訂をめぐる政党、団体の意見

議会文書①には、JSA 導入時の対立政党、調査機関と団体、労働組合等の諸団体の JSA への批判的意見が掲載されている。以下、その概要をみる。

労働党は、JSA 草案に対して、当初は反対であったが、1997年に政権に就くと、JSA をニューディールの勤労福祉政策 (welfare to work) のための手段・機能として再評価し、請求者給付と職業紹介の機能を一つの統一的組織 (Jobcentre One) に統合し、就労支援の施策を推進させた。JSA 草案について、対立する政党および諸団体は、下記のような批判的意見を表明していた (議会文書①、pp.22-26)。

① 労働党

労働党の陰の社会保障大臣 Dewar D. は、次のように批判的意見を表明した。「JSA 法案の実施は、福祉国家についての政府計画下で、国民はより多くの支払いをし、より少なく給付を受けることになる。同法規は、JSA の導入から、1年間に2億7千万ポンドの貯蓄になるという政府の推計を増加させる。JSA の導入は、非資産テストの給付の長さを、12カ月から6カ月に減少させる。このことは、給付資格を喪失する約9万人の人々と同様に、多数の失業者の配偶者が、彼らの世帯が給付扶助の資格を与える仕事を断念させ

るであろうことを意味している。同法案は、仕事への復帰への動機付けについての限定された提案を含んでいるが、その主要な目的は賦課の原則への攻撃でもある」。

② 自由党

自由党のスポークスマンは、「JSA は飴と鞭である。…… JSA 法案は、現在システムで持っているペナルティをより厳しくすることと、失業給付資格を6カ月に短縮すること以外に何もしないであろう」と批判している。自由党は、特に賦課記録をもっている18～24歳の年齢層が、JSAの下での年齢関連給付率のために、約9.55ポンドを失うことに関心を寄せている。

3) 調査機関と団体、労働組合

① 調査機関「失業ユニット」(Unemployment Unit)

「失業ユニット」は、「人々が使用者に会う前にも『散髪にいけ』と言われているのを見るようなものである」と述べている。失業ユニットは、「提案されたJSAの下では、資格を獲得している人々はより少なく支払われ、資格をもつ人々の多くはより少なく支払われるであろう。失業者の請求は、積極的求職テストに直面し、多数の者が資格喪失と給付ペナルティに従うことになり、給付システムの不器用な整備は、大量の失業問題を解決しないであろう。政治的関心が『完全雇用』に向けられると、政府は、失業者自身の心を折り曲げることになる」と批判している。

「ユニット」の情報監督者は、「イギリスは、既に最も強靱な、有意義な給付システムをもっている。しかしJSAは、2百万5千人の失業者をより困窮にし、少なくとも現在の9万人の人々の給付を拒否するであろう。人々の主要グループの給付水準を切り下げ、多数の請求者が仕事に向かう誘因を喪失する資産テストを拡大するだろう」と批判している。

② 「低賃金ユニット」(Low Pay Unit: LPU)

LPUは、積極的求職の改訂は、1989年の社会保障法で実施されたが、以前の尺度は、人々の復職の支援に成功したか否かで判断されるが、実際は、失業者や使用者に、何ら給付(利益)をもたらさなかったとする。尺度は、「請

求者が、欠員を埋めるよりも給付の状態でいたいという大きな誤った信念に基づいている」と述べている。仕事を見いだす対象は、少数の欠員、より良い資格の候補からの競争、使用者の態度、保障を失う危険、臨時か不規則かの労働を受け入れることによって引き起こされる所得に見いだされる。「ユニット」は、現行の給付ルールの複合性と官僚制が縮小されること、より良い訓練と再訓練の測定に加えて、求職の特別な支援が利用可能であることを勧告している。

LPU は、次のような結論を述べている。「これらの尺度は、仕事を見いだすことができない人々を圧迫する政府の熱意のさらなるステップである。失業者にも使用者にも歓迎されない。未補充の欠員は、二つの広義のカテゴリーに分けられる——それらが不足の技術の要求であるか、それらの臨時の、パートタイムの、低所得かあるか。これらの尺度は、技術不足を支援しないし、低所得と不安定就業に就くことの圧力を増大させるように思われる。より多くの人々が低賃金雇用で就いているように、これは、彼らを、既に就労している人々との競争に駆り立て、その結果、彼らの賃金を低下させる」。

以上の他に、障害者同盟 (The Disability Alliance)、雇用政策研究所 (The Employment Policy Institute)、市民・公共サービス雇用者の全国組合 (The National Union of Civil and Public Service Employees)、市民・公共サービス協会の意見が収録されている。

上記のように、対立政党および各調査機関は、JSA の導入に批判的な見解を表明していた。しかし、労働党が政権につくと、勤労福祉政策の導入と失業給付と職業斡旋・紹介の統合組織である Jobcentre ONE (後に Plus) の設立とともに、Jobseeker's Allowance は、失業保障と就労支援の新たな役割を課せられるようになった。

(2) JSA の法的条項の基本的規定——JSA 給付の適正基準と要件

JSA の法的条項の基本的規定である請求者手当の適性基準 (資格基準) について、議会文書①では、次のように述べられている。

1) JSA の法的条項の規定

- ① 請求者は JSA の受給の適正基準として以下の要件をみたさなければならない。労働可能、就業可能、積極的求職の条項によって労働市場の給付条件を充たし、かつ求職者協定の手続きをしなければならない。
- ② JSA の給付条件として、失業しているか、または週 16 時間以下しか就業していないことが要件とされる。
- ③ 適正な国民保険拠出記録（拠出制 JSA）を保持していなければならない。
- ④ 所得ベースの JSA では、資産テストされるので、一定水準以下の所得と資産しか所有していないことが要件とされる。
- ⑤ JSA の適用年齢は、18 歳以上の者（特別な状況を除き）と政府年金年齢以下の者である。
以下、多少詳しく条件が規定されている。

- ① 拠出条件：拠出ルートによる JSA の受給条件は、失業給付に適用されている条件と同じである。
- ② 所得条件：資産テストされる JSA の所得条件は、所得支援制から直接に導き出される。
- ③ 「就業可能」と「積極的求職」の要件。

積極的求職の条件は 1989 年の社会保障法で付加されたものであり、JSA では、この定義がより拡大され、「求職者が合理的に期待される、いかなる仕事にも就業可能である」と拡大定義された（就業可能な要件は、後述のように、1989 年の社会保障法で、それまでの「相応な雇用」の条項が削除され、請求者は、斡旋されるいかなる仕事にも就かなければならないと改変された。JSA では、その規定がより拡大定義された）。

- ④ 求職者協定：JSA では新たに求職者協定が導入された。これは、1990 年に導入された現行の自発的復職計画に強制的基礎を与えるものであった。
- ⑤ 就労支援ボーナス：JSA の条項 22 には、1994 年 10 月に宣言された復職ボーナスを再定義している。ボーナスの目的は、失業者がパートタイム労働に就労し、さらにフルタイム労働に就労することを支援することにある（議会文書①、pp. 9-21）。

2) 求職者手当の適正基準

これまで、JSA の主要条項、JSA の適性について、DWP 文書および議会文書によって、その概要をみてきた。以下、イギリスの現行の失業保険制度について体系的研究をおこなった K. Jones の所説を参照して、JSA の適性基準（失業給付の適性）の主要論点に論及する⁴⁾ (Jones, K. (2003), pp. 43-47)。

イ) JSA の適性基準の主要論点

JSA の失業給付には、拋出制 JSA と所得制 JSA がある。所得制 JSA は、失業者の所得扶助として、所得が最低生活水準以下に低下するのを防ぐセーフティネットの役割を果たしている。

JSA の両タイプの適性は、「労働市場ルール」に基づいている。請求者は、労働可能、就業可能、積極的求職の三つの適性基準を満たしていなければならない。①病気、障害等の理由で働けない非雇用者（non-employees）は、資産テストを受け、障害給付（拋出制）または所得扶助を受けることができる。②労働可能で、就業できない者（介護責任など）は、所得扶助を請求できる。③労働不能、就業不能で、積極的求職に失敗した者は、社会的安全給付である JSA の受給資格がない。また以下の者には、JSA は支払われない。16 歳以下か義務教育を受けている者、週 16 時間以上の有給労働の就業者、年金年齢以上の者（女性 60 歳以上、男性 65 歳以上）。

① 拋出制 JSA

拋出制 JSA は、被保険者が国民保険料を支払い（またはクレジット払い）による失業者に支給される保険タイプの給付である。

1) 拋出制 JSA には、三つの保険料があり、25 歳以上、18-24 歳以上、16-17 歳以下に分けられる。2) 拋出制 JSA は、請求期間として最大 6 カ月間支払われる。6 カ月後には再度請求できる。3) 就業可能の一定の条件を満たさなければならない。すなわち JSA の「労働市場ルール」では、週 16 時間以下の労働を繰り返すなら、拋出制 JSA の資格がない。4) 拋出制 JSA は、資産テストはないので、資産は資格基準としては無視される。しかし一定水準を超えるパートタイム収入は JSA 給付から差し引かれる。私的年金または職

業年金からの所得（週50ポンド以上）は差し引かれる。5）拠出制JSAは個人を基礎にしている。パートナーや子供は例外を除き無視される。

共同請求。新たに導入された共同請求のJSAでは、カップル（婚姻か同居か）の内の1人がJSA（IB）を請求しようとするならば、彼らのパートナーと一緒に共同して請求しなければならない。このことは、JSA（IB）が支払われるには、パートナー双方がJSAの労働市場ルールを満たさなければならないことを意味する。関係するカップルは次の者である。①子供がいない。②少なくともパートナーの1人は1957年10月28日以降に生まれている（現在のルールでは2003年8月）すなわち1人のパートナーが45歳以上の事例に適用される

② 働く能力（capacity for work）

JSAの適性基準として、働くことができる（働く能力がある）ことが要件とされる。JSAの労働可能テストは、①最近就労していた者では、「自己職業診断」は就労不能の最初の28週間に適用される。テストは、平常の仕事をおこなう請求者の能力に焦点をあて、主に請求者担当医師によって診察される医学的証拠によっている。②最近就労していない者には、就労不能給付の28週後に「個人労働能力査定」が適用される。またJSA受給者の誰でも、12カ月の内の14日まで、病気であることが認められている。

③ 積極的求職（actively seeking work）

JSAに適性であるには、失業者は積極的に求職していなければならない。請求者はまた求職者協定に署名するには積極的に求職していることを宣言しなければならない。請求者は、少なくとも毎週、積極的求職していることを示さなければならない。請求者が暴力的または誤った態度で行動して、または彼らの行為が個人的容貌によって特定の仕事をみいだす機会を失ったならば、請求者が仕事を見いだすどのステップも適用されない。

④ 就業可能性（availability for work）

JSAの資格として、請求者はいかなる仕事にも就業可能でなければならない。個人の就業可能性は、雇用事務官によって検査される。就業可能とみなされるには、請求者は少なくとも週40時間、働く意志があり、労働可能でな

なければならない。週24時間以下の仕事の拒否は認められている。請求者は一般には、提供された仕事に直ちに就かなければならない。後述のように、JSAでは「相応な雇用」の条項が削除されており、請求者は、Jobcentre から斡旋される仕事に就かなければならない。

⑤ 求職者協定（Jobseeker's Agreement）

請求者は、地域のJobcentreで、求職者協定に署名する必要がある。雇用事務官によって請求者への面接がおこなわれる。協定の項目は、①請求が就業可能である週時間数、②請求者が求職する仕事のタイプ、③請求者が仕事をみだし、仕事をえることによって彼らの状態が改善される手順、④請求者が彼らの就業可能性に課することを願う何らかの制限からなっている。

ロ) JSAの給付資格の適性基準についての吟味

第1章で考察したように、失業救済関連法と失業保険法の成立において、失業救済、失業保険の対象労働者の救済、給付の諸条件の規定が、以下のように定められていた（前章、参照）。

- ① 1911年の失業保険法において、「労働者は一定の方法で失業給付の請求者となり、請求日以来連続して失業していることを証明しなければならない」と規定された。労働者は、一定の様式で失業給付を請求し、その請求日以来、継続的に失業していた証明をしなければならなかった。
- ② 労働者は、「働くことができ、かつ相応な雇用をみだすことができない（capable of work but unable to obtain suitable employment）」と規定された。ここでの「相応な雇用」は多様な要因を含む用語であるが、職業紹介所から提供される「相応な雇用」である。
- ③ 労働者は失業給付への一定の権利をもっている。(a)労働争議のための休職の結果としての欠員状態の雇用を断る権利をもっている。(b)労働者は、その地域で慣習的に彼の雇用で得られるよりも低い賃金率または余り好ましくない条件を理由に、彼が最後に平常就業していた地域での雇用の提供を断る権利がある。(c)また使用者と労働者の協会の協定によって、その地域で一般に観察される、同じような賃金率また条件によって、労働

者は地域での雇用の提供を断る権利をもっている。ここで労働者が仕事を拒否できる明確な根拠は二つの事項に限定されている。①労働争議にはストライキとロックアウトが含まれており、労働争議の中立性が擁護された。②賃金稼得者として彼の生計状態を維持する労働者の権利が保証されていた。

このように、失業保険法の成立において、失業給付の受給資格すなわち失業給付の適性として、失業給付の諸条件の法的規定がなされ、失業して（失業の証明）、労働可能で、職業安定所等で積極的に求職して、かつ相応な雇用に就業可能であるという失業給付の資格の適性が定められていた。そこでは、「相応な雇用」の規定があり、職業紹介所から斡旋・提供された雇用は、請求失業者の技能、経験等に相応する雇用でなければならない。それはまた標準的賃金、生活基準以下の低賃金で劣悪な条件の雇用であれば、請求者はそれを拒否できる条項を含んでいた。1911年の失業保険法は、国営の職業紹介所の設立と相まって、20世紀初頭に排出した大量の失業者と臨時労働者（casual workers）に対して、一定期間の失業給付をおこなうとともに、安定した常用雇用に斡旋することを設立の課題としていた。「相応な雇用」の規定、条項は失業保険法の重要な条項であった（Byrryson, A. and Jacob, J. (1992), p. 17)）。

就業可能条件の「相応な雇用」の規定は、戦前、戦後の失業給付制で継承され、1975年と1986年の社会保障で明確に規定されたとされている。しかし失業給付の受給資格にかかわる「相応な雇用」の規定は、1989年の社会保障法の改訂で大きな変更が加えられた。1989年法以前では、請求者は「相応な」雇用にみいだすことが保障されていた。職業安定所が斡旋する雇用（仕事）は、請求者が、その年齢、経験、健康、教育等の条件を考慮にいれて、「合理的に就業することが期待されるもの」の一つでなければならなかった。また請求者は、個人の精神的条件の観点から合理的である制限が認められていた。また「雇用拒否の正当な理由」が認められていた。請求者は、斡旋された仕事が相応ではない、また拒否する正当な理由があるという根拠で、その仕事に就くことを拒否することができた。これらの条項には、請求者がま

た就業するには、その地域で支払われると期待されるより低い賃金の仕事、職業に相応ではない仕事を拒否することも認める条項も含んでいた。しかし1989年の社会保障法は、雇用の「相応性」と斡旋された仕事の拒否の正当な理由の関係事項を削除した（同上、pp. 17-18）⁵⁾。

1989年の同法では、失業給付受給者の積極的求職活動を義務づけ、この義務の履行を、失業者自身が証明しなければならないと規定されるとともに、この「相応な雇用」条項が削除された。これにより、失業給付の請求者は、低賃金であろうと劣悪な条件の雇用であっても、職業紹介所からの職業斡旋を拒否すれば、失業給付の受給資格を失うことになった。前述のJSAの就業可能の規定にみられる「JSAの資格として、請求者は、一般的に適性とみなされるいかなる仕事にも就業可能でなければならない」という条項は、1989年の社会保障法の「相応な雇用」の削除の規定によって成立したものであった。

(3) JSAの調査と評価

社会保障局は、JSAに関する調査報告書シリーズにおいて、Jobcentreを利用してJSA（求職者手当）の請求者、受給者を対象に、JSAの導入前と導入後の実施状況のアンケート調査を継続して実施し、JSAの諸特徴、JSAの請求者、受給者の特性について、系統的に調査報告書を公表し、JSAの実施経緯の一定の評価を行っている。本節では、その主要な調査報告書によって、JSA調査とその諸結果についての概要にふれる⁶⁾。

調査報告書（Smith, A. etc. (2000)）によると、1996年10月に導入されたJSAの導入の目的は、①請求者が求職者給付の受給の諸条件を理解し、それを満たすようにさせ、彼らの求職を支援することによって、労働市場の機能の改善すること、②資金支援を必要とする者によりターゲットを絞った効率的な行政によって納税者の貨幣価値のよりよい確保をおこなうこと、③より明確な給付構造とより良いサービスの配信によって、失業者へのサービスを改善すること、にあるとされた（Smith, A. etc. (2000), p.2）。

前述のように、保守党政権下の1996年のJSAの導入時には、労働党はJSA

表 2-5 調査の企画

現地調査データ	JSA 前標本または「コホート1」	JSA 後標本または「コホート2」
1995年9月	wave 1	
1996年4月	wave 2	
1997年7月	wave 3	
1995年9月		wave 1
1995年9月		wave 2

(注) 点線は JSA 導入を表示

(出所) Mckay, S. W. R. and Young, R. (1997), Table 1.1, p. 11.

に批判的であったが、1997年に労働党政権が成立すると、雇用政策、福祉政策への政策的変更がなされ、「有給労働が労働党政府の福祉改革の中心的役割を占めている」と規定された(同上、p. 11)。1998年の社会保障の Green Paper で、「新しい福祉国家は、働く人々が、労働することが可能などころでは、労働年齢の働く人々が就業することを援助、支援しなければならない」とされた。勤労福祉政策は、政府の貧困防止ための政府の戦略の要であるとされ、教育、訓練、支援を受ける権利の保障によって、そして個人へのしっかりした支援によって福祉依存から脱却する出口を広げることによって、貧困を克服することが企画された(同上、p. 12)。

- (1) JSA 調査の企画は、調査報告書 (Mckay, S., Walker, R. and Young, R. (1977)) によると、次のように設計された。

約 5000 人の一次調査 (9 月) と約 3000 人の二次調査 (3 月) 求職者のアンケート調査がおこなわれ、調査結果の Pre-JSA と Post-JSA の比較がなされた。5000 人の失業請求者は、1995 年に標本抽出され、1995 年夏に面接調査され、1996 年春に 2 回目の面接調査がなされた。調査計画は、表 2-5 のように設計された (同上、p. 11、Jones, K. (2003))。

- (2) 主な調査結果は、調査報告書 (Smith, A. etc. (2000)) によると、次の項目表示からなっている。

- 標本サイズと回答率および求職失業者数の推移
- 回答者の経済的地位 (フルタイム、パートタイム (労働時間数)、政府

/TFC/、LEC プログラム、失業者と求職、家事の世話、健康障害)

- 全標本の経済的地位 (同前)、
- 求職者給付状態 (給付中、NI クレジット中、非給付)
- 世帯構成 (単身者、子供無しパートナー、5歳以下の子供ありのパートナー、5-15歳の子供ありのパートナー、16-18歳の子供ありのパートナー、1人親、両親と同居、他の親戚と同居、親戚でない者との同居)

これらの項目は、性別、年齢別、Pre-JSA/Post-JSA 別とそのクロス表からなっている。

主な統計表を例示すると、表2-6 標本数と回答、図2-1 イギリスの請求者登録の失業、表2-7 回答者の経済的地位、表2-8 失業給付の状態、表2-9 世帯構成である。

表2-6は、JSA 前と JSA 後の標本数と回答数の推移を示している。図2-1の請求者失業(請求登録者)は、季節調整の有無で多少の差異があるが1993年をピークに、かなりの減少傾向が続いている。表2-7の回答者の経済状態では、95年～98年にかけて、就業者では、フルタイム労働とともに、パートタイム労働(週16-29時間)が大きな比重を占め、実数の増加が見られる。失業していて求職している者の割合は、49%から65%の間を上下しており、高い水準にあることが表示されている。表2-8の失業給付状況では、景気の回復もあり、1996年のWave2と1998年のWave2では、給付中の者が減り、給付無しの者が増えていることが示されている。表2-9の世帯構成では、単身者と子供なしのパートナー、5歳以下の子供がいるパートナーの比重が高

表2-6 標本数と回答

	Pre-JSA		Post-JSA	
	Wave 1 (1995年9月)	Wave 2 (1996年3月)	Wave 1 (1997年9月)	Wave 2 (1998年3月)
新請求	2,387	1,512	2,384	1,605
現請求	2,440	1,958	2,391	1,660
回答%	75	72	73	68
累積回答率%	75	53	73	50

(出所) Smith, A., Young, B. etc (2000), Table 1.1, p.11.

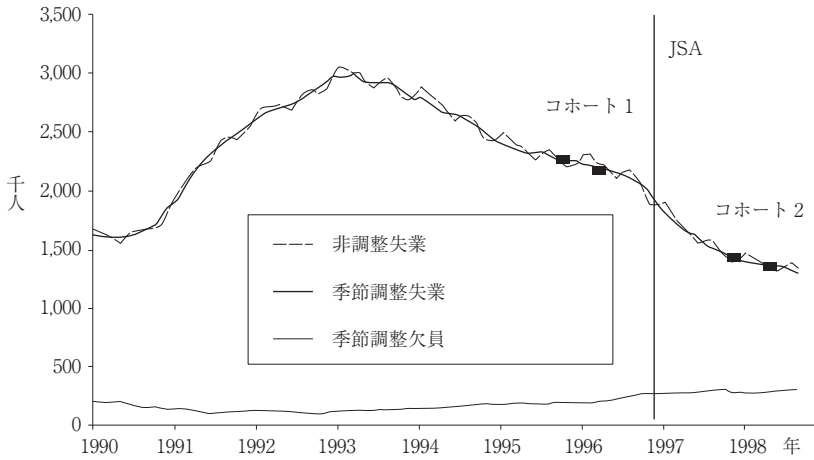


図 2-1 請求者登録の失業
(出所) 同前、Figure 1.1, p.13.

表 2-7 回答者の経済状態

経済状態	全 標 本				Wave 1 での最近の失業			
	Wave 1		Wave 2		Wave 1		Wave 2	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
フルタイム	440	14	846	26	653	26	1,100	43
パートタイム (16-29時間)	111	3	181	6	132	5	216	8
パートタイム (16時間以下)	148	5	159	5	86	3	93	4
フルタイム教育とパートタイム労働	21	1	11	*	24	1	20	1
フルタイム教育	38	1	53	2	48	2	61	2
政府/TEC/LEC 計画	271	8	126	4	43	2	54	2
失業者と求職者	2,115	65	1,578	49	1,505	59	823	32
家事/子供の世話	20	1	77	2	21	1	73	3
健康問題	75	2	177	6	45	2	104	4
その他	10	*	8	*	5	*	10	*
総 数	3,249	100	3,215	100	2,562	100	2,555	100

* 0.5 以下

(注) ベース：第2次インタビューの全回答者・POST-JSA コホート

(出所) 同前、Table 2.1, p.18.

表 2-8 失業給付の状態

		Wave 1				%
		給付中	NI 信用だけ	給付なし	全	
全標本 Wave 2	給付中	64	10	21	49	1609
	NI 信用だけ	2	44	1	3	112
	給付なし	34	46	79	47	1544
	総計	2180	143	942		3265
最近 失業 Wave 1 Wave 2	給付中	45	13	10	29	761
	NI 信用だけ	3	29	1	4	96
	給付なし	52	58	89	67	1728
	総計	1409	161	1015		2585

(注) ベース：第2次インタビューでの POST-JSA の全回答
(出所) 同前、Table 2.3, p.22.

表 2-9 世帯類型

世帯類型	全標本		最近の失業 (Wave 1)	
	人数	%	人数	%
単身者	749	23	401	16
パートタイマーと子供なし	397	12	442	17
パートタイマーと5才以下の子供	377	12	262	10
パートタイマーと5-15才の子供	285	9	215	8
パートタイマーと16-18才の子供	49	2	49	2
1人親	46	1	45	2
親と同居	1105	34	936	36
他の親戚と同居	149	5	91	4
親戚でない者と同居	107	3	143	6
総数	3265	100	2584	100

(注) ベース：Wave 2 の回答者 (POST-JSA コホート)
(出所) 同前、Table 2.8, p.27.

いことと、親と同居の者の比重が高いことが表示されている。

社会保障局の JSA の請求者登録統計のアンケート調査では、請求者給付の資格、失業給付の状況の調査とともに、回答者（失業給付の請求者）の失業状況、就業形態（フルタイムとパートタイムの諸形態）、家事／子供の世話、健康状況の指標が広く調査されていることが特徴である。

(3) JSA 調査は、社会保障局の一連の調査報告書で、詳細な分析、評価がな

されている。ここでは、総括的調査報告書により、JSA の評価の概要にふれるにとどめる。

1) JSA 調査の報告書 (Smith, A. etc. (2000)) では、JSA の導入の前後の成果が、次のように評価されている (同上, pp. 1-7) (Jones, K. (2003), 86-87)。

- JSA は、請求者登録を減少させる運動で大きな成果をもたらした。
- JSA は、JSA 導入後、失業給付に戻る者が少なくなった。仕事をえて給付から離れた者が増え、仕事を失った時に失業関連給付に戻る者が少なくなった。
- JSA の導入以来、求職行為が積極的になり、直接に使用者に接触する求職者の数が著しく増大した。
- 求職者は、給付の裁可に関連する事項を含めて、JSA の規則をよりよく理解して請求していた。

2) JSA の最終報告書 (Rayner, E. etc. (2000)) では、JSA の実施状況とその成果が、次のように評価されている (同上, pp. 1-7) (Jones, K. (2003), p. 88)。

- JSA は、最初の時期には請求者登録を減少させた。その後、低失業の分野でも長期請求者についても、請求者登録を減少させた。
- JSA 導入前後の双方において、給付を離れた人々の3分の2は仕事に向かった。復職の仕事の大多数は安定的であり、特に短期の失業を経験している者にとっては安定していた。JSA の導入後、請求者は給付に戻るものは少なくなった。仕事をえて失業給付から離れた者は、仕事を失った時に、失業関連給付に戻るものが少なくなった。
- JSA の導入以来、非活動的請求者は少なくなった。一般に失業者の求職戦略は、JSA の導入とほとんど変化がなかった。しかしながら、求職行為が積極的になったことが示されており、使用者に直接、接触する請求者登録者が著しく増大した。
- 請求者は、JSA の下で、アドバイスを与えられ、仕事の欠員について説明された。ジョブセンターのスタッフは、請求者のために、直接

に使用者と接触するようになった。

- 求職者は、JSA の下での規則をより良く理解して請求し、積極的求職をおこなうようになり、給付裁定の意識は、著しく増加した。不裁可か裁可かの経験をした多数の求職者は、罰則の結果、求職を増加させた。しかし経験しなかった他の求職者は、抑止効果は限られているとみなし、彼らの個人環境は罰則を避けられないと思っていた。
- JSA の請求中、約 10 人に 1 人は、パートタイム労働、自発的労働、等に参加していた。給付から離れるための機会を請求する個人の活動への参加は、大きく変化した。
- 個人の経済活動は、JSA の導入後、彼らのパートナーの活動に影響を与え続けた。パートナーの経済活動に影響を与える他の要因は、世帯類型と地域の失業を含んでいる。

以上のように、社会保障局は、JSA の調査報告書シリーズにおいて、JSA の導入前と後の実施状況のアンケート調査を継続して実施し、JSA の諸特徴について、系統的に調査報告書を公表し、JSA の評価をおこなっている。本節では、その特性について触れるにとどめたが、JSA の調査は、JSA の導入前後の行政的組織的側面について多面的に調査をおこなっている。JSA 調査が、被調査者（失業給付請求者）の JSA の行政的諸活動（JSA 法規、求職、求職等への意識、失業登録、求職活動、復職等の活動等）の調査をおこない、JSA の行政的側面の一定の評価（景気回復も伴って、失業給付登録者の減少等の一定の成果を評価）をおこなった。また特に JSA 調査が、失業給付請求者、失業給付受給者を対象に、その社会経済的諸属性——回答者（失業給付の請求者）の失業状況、就業形態（フルタイムとパートタイムの諸形態）、世帯構成、家事／子供の世話、健康状況——の調査を実施していることが特徴的である。

むすびに代えて

1) 請求者登録統計は、19世紀後半の労働組合の失業給付を継承し、20世紀初頭の大量の失業者と臨時労働者（不安定労働者）の増大とその改善の方策としての失業労働者法、職業紹介所法を受けて、1911年の国営の強制的失業保険（医療保険と合わせて国民保険として実施）制度の実施以来、1世紀半の歴史的展開がある。請求者登録統計の行政的基礎は、失業保険法と失業給付のシステムであるが、戦前から戦後、幾多の改編を経ながらも、失業給付制度の基本的組織的構造には大きな変更はなかった。保守党政権の下で、長期の高い失業水準が続くなか、1966年に、失業保険制度が、失業給付制（Unemployment Benefits: UB）から請求者手当（Jobseeker's Allowance: JSA）制に改編された。1997年に成立した労働党政権は、JSAの導入時には批判的であったが、ニューデールの雇用政策を推進するために、JSAを再評価し、勤労福祉政策と職業紹介所（Jobcentre）の役割を見直し、失業給付の機能と求職支援（就労支援）の機能の統合として、Jobcentre Plus Oneを創立するにいたった。JSAは、ニューデールの勤労福祉政策の手段としての役割を与えられ、社会的に排除された失業（若年層の失業、長期失業等）の確定と就労支援の役割を与えられた。不定就業、低賃金層、Working Poorの確定と生活支援が社会的排除と統合のプログラムに組み入れられた。

現行JSAでは、国民保険（失業保険）の保険料を支払って、失業給付を受けとる拠出ベースJSAと保険料が無拠出で、資産テストを受けて失業所得保障を受けとる所得ベースJSAの二つの方式からなっている。失業保険（国民保険）と給付は、(1)国民保険の一環である国営の失業保険給付による拠出制給付（拠出制JSA、資産テストなし）と(2)失業保険の無拠出制給付（一般財源からの失業者への社会的扶助・所得扶助、資産テストあり）からなっている。他の欧州諸国と同様に、失業保険の拠出制給付の外に、失業の安全ネットとして、失業者への所得扶助（無拠出制給付）が設定されている。JSA四半別統計調査における給付資格別表にみられたように、JSA受給者の多数は、失業保険資格のある拠出制JSA給付ではなく、所得制のJSAの受給者

(失業者への所得扶助)である。このことは、イギリスにおける拠出制失業保険の役割の限界を示すとともに、失業者への無拠出制の失業扶助（政府財源からの支出）が失業の安全ネットとしての機能を果たしていることを示している。

イギリスの請求者登録統計は、失業保険が医療保険とともに、国民保険の一環として編成されていることもあり、失業保険の加入率は高率であり、労働力統計と請求者登録統計は比較可能な統計系列となっている。現代イギリスの請求者登録統計は、DWP, Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry (JSA QSE) によって詳細に表示されている。統計調査の呼称がついているが、Jobcentre の求職者手当の請求記録からなる業務統計の一形態の請求者登録統計である。JSA QSE は、失業給付の請求者の JSA の行政的制度的システムとの関係において、JSA の特性 — JSA の類型別特性（JSA 総数、拠出ベース、所得ベース別 JSA、給付無し）、受給者の類型別特性（請求者、パートナー、扶養者）、給付資格、給付・非給付理由別、給付額別、性、年齢別、地域別特性の詳細な解明、表示になっている。業務統計の制約から、失業給付請求者の求職理由、求職タイプ、その生活実態等については、調査、表示されていない。

社会保障局の JSA の調査と評価でみたように、社会保障局は、JSA の調査報告書シリーズにおいて、JSA の導入前と後の実施状況のアンケート調査を継続して実施し、JSA の成果について、系統的に調査報告書を公表し、JSA の評価をおこなっている。そこでは、失業給付請求者、失業給付受給者を対象に、その社会経済的屬性 — 回答者（失業給付の請求者）の失業状況、就業形態（フルタイムとパートタイムの諸形態）、世帯構成、家事／子供の世話、健康状況 — の調査が実施されている。JSA アンケート調査は、JSA の請求者登録統計（DWP の JSA QSE および ONS の Claimant Count）が、業務統計として、JSA の失業給付の行政的側面の表示が中心なのに対して、社会保障局の JSA 調査では、被調査者である失業給付の請求者の社会的諸属性の調査・表示をしているのが特徴である。

請求者登録統計の行政的基礎にある JSA の主な改正点は、①保険料給付の

支払い期間が1年から6カ月に変更、②求職、給付機関を一つの機関 Jobcentre に変更、③給付の条件として、請求者協定 (Jobseeker's Allowance Agreement, JSAg) の導入、④ 求職者がフルタイムに復帰するために求職している間、パートタイムに就業することを奨励するための Back to Work Bonus の導入にあるとされる。労働党政権は、JSA の導入時には JSA には批判的であったが、ニューディールの雇用政策を推進するために、JSA を再評価し、失業給付の機能と求職支援 (就労支援) の機能の統合として、Jobcentre Plus One を創立させた。JSA は、成立当初の対立政党 (労働党、自由党) と調査機関等の批判にみられるように、UB の諸規定と比較しても、より厳しい積極的求職の条件、就業可能 (1998 年の社会保障法の「相応な雇用」の規定の削除の徹底)、請求者協定の新たな導入がなされ、抛出制 JSA の給付規定、給付の適性基準はより厳しいものになっている。労働党政権の成立以降、イギリスの経済の回復と好景気の持続によって、失業状況は改善され、失業率 (労働力調査、請求者登録統計) の著しい低下が持続している。また JSA が、労働党政権の勤労福祉のニューディールの諸施策に組み入れられ、ニューディールの雇用政策が、雇用状況の改善に有用であったと評価されている。ニューディールの一環に組み入れられた JSA の組織と機能の評価は、ニューディールの評価と同様に、それが景気回復によるのか、政策的有効性によるのか、さらなる吟味・検討が必要とされている。

失業給付の受給資格の適正基準にかかわる「相応な雇用」の規定は、失業保険法の成立以来、継続されてきた失業給付の主要な要件であったが、1989 年の社会保障法の改訂で大きな変更が加えられた。1989 年法以前では、請求者は「相応な」雇用をみいだすことが保障されていた。職業安定所が斡旋する雇用 (仕事) は、請求者が、その年齢、経験、健康、教育等の条件を考慮にいて、「合理的に就業することが期待されるもの」の一つでなければならなかった。また請求者は、個人の精神的条件の観点から合理的である制限が認められていた。1989 年の社会保障法は、雇用の「相応性」と斡旋された仕事の拒否の正当な理由の関係事項を削除したので、これ以来、失業給付の請求者は、低賃金であろうと劣悪な条件の雇用であっても、職業紹介所からの

職業斡旋を拒否すれば、失業給付の受給資格を失うことになった。JSAの就業可能の規定にみられる「JSAの資格として、請求者は、一般的に適性とみなされるいかなる仕事にも就業可能でなければならない」という条項は、1989年の社会保障法の「相応な雇用」の削除の規定によって成立したものであった。

イギリスの雇用・失業統計が、比較可能な二つの統計—労働力統計と請求者登録統計からなっており、全国レベルでも地域レベルでも、労働力統計と請求者登録統計の比較・利用がなされている。勤労福祉政策との関係において、地域の社会的排除の諸指標（失業、就業形態、低所得、就労貧困、貧困等の諸指標）の計測と政策的利用が計られている。政府統計局は、補論1にみられるように、地域政策の手段として、小地域（地域別、都市別）の失業率、居住地別失業率（労働力調査）と従業地別失業率（請求者登録統計）、通勤移動地域（Travel-To-Work Area, TTWA）別雇用・失業指標の策定をおこなっている（補論1 地域の雇用・失業指標、参照）。日本の雇用・失業関連指標としては、労働力調査（総務庁統計局の調査統計）と職業安定所統計（厚生労働省職業安定局の業務統計）がある。日本の公表失業率を表示している労働力調査は、標本数の関係から、地域表示されているのは、都道府県レベルまでで、都市別等の小地域別指標は表示されていない。

2) 日本の失業保険は、「労働者が失業し」、「雇用の継続が困難な」場合と「労働者が自ら職業に関する職業訓練を受けた場合」に必要な給付をおこなう場合の失業給付と、「失業の予防、雇用状態の是正および雇用機会の拡大、労働者の能力開発および向上」等に給付される雇用保険二事業（雇用安定事業と能力開発事業）から構成されており、後者の事業が含まれているので、雇用保険法と呼称されている（「雇用保険法」、参照）。雇用保険法は、原則として、すべての事業所に適用される強制的保険制度であるが、実際は、中小事業所や非正規雇用などへの適用が不十分なために、適用率はかなり低く、イギリスのような国民保険の一環として皆保険の状態になっていない点が問題とされている。

雇用保険統計（職業安定業務統計、雇用保険業務統計）では、職業安定所

での一般求職者や雇用保険受給者等のデータが利用できるが、雇用保険申請者・受給者統計は、その加入率の低さ（零細事業所、パートタイム、日雇等の保険加入・受給率の低さ等によって、その補足率が低い）によって、労働力調査の完全失業者・失業率に対応するレベルで比較利用できるデータとみなされていない。地域指標としては、職業安定業務統計、雇用保険業務統計は都道府県レベルで表示されている。厚生省地方出先機関である都道府県府県の各労働局では、都道府県別、ハローワーク別指標が表示されているので、一定の制約があるが、地域の雇用・失業指標として利用することができる。職業安定統計は、雇用形態別職業紹介統計（常用職業紹介所状況）があり、「一般と常雇・臨時、パートタイムと正社員」の分類標識があり、また産業別規模別一般職業紹介所状況が表示されており、職業安定所統計の時系列分析によって、一定の範囲で、職業安定所での求職者、失業保険給付者の失業・雇用構造を明らかにできる。

被保険者の雇用保険の申請・受給状態に関する統計としては、厚生省職業紹介局雇用保険課『雇用保険事業年報』（各年版）が最も詳細な統計である。この統計は保険事業の業務記録から作成された統計なので、被保険者数、一般求職者給付（この給付のみ、年齢別被保険者期間、就職困難1年未満・1年以上の区分）、高齢者給付、特例一時金、日雇、別求職者給付の人員、給付額の表示があり、また適用事業所（産業別）、就職促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付などの雇用保険事業の組織としての事業実態（給付と職業紹介）が表示されている。雇用保険の行政的記録が主たる対象であり、被保険者、求職給付者の実態（離職理由、求職状況、雇用形態、生活実態）については、表示されていない。

『年報』の地域区分は都道府県別までしか表示されていないが、都道府県労働局（厚生省出先機関）の職業安定統計、雇用保険事業報告では、地域のハローワーク別の表示までである。ただしその業務統計の表示内容、表示形式は都道府県労働局レベルで統一されておらず、その表示内容、形式も不揃いである。この点、地域の雇用・失業指標の整備の視点から、検討が必要と思われる。

バブルの崩壊と長期不況の進行は、日本の雇用・失業問題の深刻化、失業の急増と失業構造の欧米化（若年失業率が平均失業率の倍の水準）を推し進めるとともに、地域の雇用・失業問題の深刻さとその格差の拡大を進行させている。地域別雇用・失業指標をみると、労働力調査は標本統計調査のサンプル数の限界から、都道府県別、ブロック別失業率が公表されるに止まっている。市町村別失業率は、5年毎に実施されている国勢調査（人口センサス）の結果でしか把握されない状態である。イギリスの先進事例にならって、小地域別の雇用・失業指標の整備が必要である。

日本の失業保険（雇用保険）の特徴は、皆保険制にかかわらず、失業給付期間は6カ月に限定されており、しかも相対的に低い保険加入率・給付支給率にとどまっている。失業者に対する無拠出制の失業扶助は整備されておらず、職業訓練制度、生活保障制度も未整備な状態にある（第5章4節3項、参照）。欧州諸国では、拠出制給付以外に、失業者への所得保障制（イギリスでは、無拠出制給付＝失業扶助）が制度化されている（厚生労働省『世界の労働政策』各年版、参照）。フランスの「失業者の社会保障（失業の制度化・雇用・所得保障）」にみられるように、失業保険と職業教育・訓練制度と失業扶助と無拠出最低限所得保障等の生活保障の整備が必要である（ディテセイエ・ドマジエール、都留民子訳（2002）およびディテセイエ・ドマジエール、マリアテレーザ・ビニヨン、都留民子訳（2003）、参照）。

長期不況の進行にともない、失業問題が深刻になるにつれ、労働力調査は、より詳細な調査体系と調査項目の整備を目的として、月例の労働力調査と毎年2月に実施されてきた労働力調査特別調査を統合して、2002年より、労働力調査詳細調査として実施されてきた。また2001年12月より、総務省統計局の労働力調査結果の完全失業者に関して、その雇用保険受給関係の調査が、年2回、「就業希望状況調査」として実施されはじめた（総務省統計局「就業希望状況調査」（2004）（2005）⁷⁾）。また雇用保険業務を担っている厚生労働省が、2002年12月より、年2回（1月と6月）、雇用保険受給者関係の「求職者総合実態調査」の実施を始めた（総務省統計局（2005）「就業希望状況調査報告」⁸⁾（表2-10参照）。後者の調査は、雇用保険行政との関係におけ

る雇用保険受給者の調査が中心であるが、前者の統計局の調査は、労働力調査の結果である完全失業者に関する雇用保険受給状況の調査が対象である。「就業希望状況調査」は、まだ一時の調査に止まっているが、継続しておこなわれれば、雇用保険受給者の社会経済的属性の調査として、大きな意義をもつ統計調査になるであろう。

〔註〕

- 1) イギリスの勤労福祉政策については、新井光吉（2005）『勤労福祉政策の国際的展開—アメリカからイギリス、カナダへ—』九州大学出版会、参照。また Jobseeker's Allowance、請求者登録統計と勤労福祉政策の関係については、Jones, K. (2003) *Unemployment Benefits in the United Kingdom*, Report for the Korea Labor Institute、参照。
- 2) DWP, Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry, 各年版およびその解説としては、ONS & DWP (2002) と JSA QSE の解説文書である JSA Background Paper、参照。
- 3) 参考文献2の Jobseeker's Allowance 関係の法案、法規（1994）～（1997）、参照。
- 4) イギリスの現行の失業給付システムの体系的検討は、Jones, K. (2003) *Unemployment Benefits in the United Kingdom*, Report for the Korea Labor Institute、参照。また Jackie, WU (2000) *Unemployment-Related Benefits System in the United Kingdom*, Research and Library Services, Division, Legislative Council Secretariat、参照。
- 5) 1989年の社会保障法の失業給付の改訂と失業給付の制限の詳細については、Bryson, A. & Jacobs, J. *Policing the Workshy* で説明されている（Bryson, A. and Jacobs, J. (1992), Chap. 3, pp. 16-22）。
- 6) Mckay, S., Walker, R. and Young, R. (1977) *Unemployment and Jobseeking before Jobseeker's Allowance* (Research Report 73), Smith, A. etc. (2000) *Understanding the Impact of Jobseeker's Allowance* (Research Report, No. 111), Rayner, E. etc. (2000) *Evaluating Jobseeker's Allowance: Summary of the Research Findings* (Research Report, No. 116)。
- 7) 「就業希望調査」と「求職者総合実態調査」の概要は、表2-10、参照。

表 2-10 「就業希望状況調査」と「求職者総合実態調査」の概要

	就業希望状況調査	求職者総合実態調査
調査機関	総務省統計局	厚生労働省
調査時期	平成14年に2回実施 1回目4月及び5月 2回目10月及び11月	第1回平成14年6月 第2回平成15年1月
目的	厳しい雇用情勢に的確に対応し就業・不就業の実態を把握することが目的	今後の雇用対策及び雇用保険事業の合理的運営に役立てることが目的
調査対象	労働力調査世帯が対象 (労働力調査終了世帯に調査票が配られる)	公共職業安定所において、調査対象期間に新規に求職申し込みを行った者から抽出した求職者が対象
調査規模	各回約2万世帯を対象	調査対象者は約2万人
調査方法	労働力調査終了世帯に調査票を配布し、世帯からの郵送により回収	郵送による通信調査
主な調査項目	①雇用保険の受給状況(給付日数等) ②職業能力向上のための活動状況 ③求職活動の状況(求職の頻度等) ④収入の種類 など	①求人応募の状況 ②教育訓練の受講状況 ③現在の就業状況 ④免許・資格 など
調査より期待される効果	①雇用保険を受給していない失業者の実態、②失業者のいる世帯における生活費の状況、③職業能力向上のための活動の有無や理由などの的確な把握により、これらの実態を踏まえた雇用対策などの効果的な行政施策の立案・推進が期待できるとしている	公共職業安定所に求職を申し込みに来る求職者のリアルな実態の把握が、今後の雇用対策や合理的な雇用保険事業・財政の運営のあり方などを考えるための材料となることを期待している

8)「就業希望状況調査」における完全失業者の雇用保険受給状況の調査項は、以下の通りである。

<完全失業者>

1. 1カ月の収入の種類・仕事からの年間収入
 - 1.1 年齢階級
 - 1.2 世帯主との続き柄
 - 1.3 求職活動の理由
 - 1.4 失業期間
 - 1.5 前職の産業(過去3年間に離職)
2. 過去1年間の職業能力向上の活動状況
 - 2.1 年齢階級
 - 2.2 世帯主との続き柄
 - 2.3 求職の頻度
 - 2.4 仕事につけない理由
 - 2.5 前職の有無
 - 2.5.1 前職がある人に対して前職の離職理由
 - 2.6 前職の職業(過去3年間に離職)

3. 失業期間・前職の有無・求職の頻度
 - 3.1 年齢階級
 - 3.2 世帯主との続き柄
4. 前職の有無・雇用保険受給の状況・受給期間
 - 4.1 年齢階級
 - 4.2 世帯主との続き柄
 - 4.3 求職の頻度
 - 4.4 失業期間
 - 4.5 配偶関係
 - 4.6 仕事からの年間収入
 - 4.7 1カ月の収入の種類
 - 4.8 雇用保険受給の状況・受給期間（前職のある完全失業者に対して）
 - 4.8.1 前職の離職時期
 - 4.8.2 前職の離職理由
 - 4.8.3 前職の従業上の地位（過去3年間に離職）
 - 4.8.4 前職の産業（過去3年間に離職）

〔参考文献〕

1 勤労福祉政策と雇用・失業指標

Department of Social Security (1998) *New Ambitions for our Contry: A New contract for welfare*, Green Paper Cm 3805, TSO.

Department of Social Security (1998) *A New Contract for Welfare: The Gateway to Work*, TSO.

Department of Social Security: *New Deal for Young People (NDYP), New Deal 25+ New Deal for Lone Parents, New Deal for the Disabled, New Deal 50+*. (Department of Social Security, Jobcentre Plus のHP から検索できる)

Koning, J. and Mosley, H. (2001) *Labour Market Policy And Unemployment*, Edward Elgar.

Robinson, P. (1991) *Unemployment and Local Labour Markets*, Aveury.

Haughton, G., etc. (1993) *Local Geographies of Unemployment*, Ashgate.

Macfarene, R. (2000) *Local jobs from local development*, The Joseph Rowntree Foundation.

Funk, B. and Pizzati, L. (2000) *Labour, Employment, and Social policy UN the EU Enlargement Process*, The World Bank.

新井光吉 (2002) 『アメリカの福祉国家政策—福祉切り捨て政策と高齢社会日本への教訓—』九州大学出版会

新井光吉 (2005) 『勤労福祉政策の国際的展開—アメリカからイギリス、カナダへ—』九州大学出版会

岡 伸一 (2004) 『失業保険制度の国際比較』学窓社

- 厚生労働省『世界の厚生労働—海外情勢白書』各年版
厚生労働省『世界の労働政策』各年版 労働調査会
- Levitas, R. (1999) Definition and measuring social exclusion: a critical overview of current proposals. *Radical Statistics* 71, Summer.
- Levitas, R. (2000) What is social exclusion ? Gordon, D. and Townsend, P., *Bredline Europe The measurement of poverty*, Chap. 15, The Policy Press.
- Burchardt, T. (2000) Social exclusion: concepts and evidence, *ibid*, Chap. 16.
- Lind, J. and Moller, I. H. (1999) *Inclusion and Exclusion: Unemployment and non-standard employment in Europe*, Shgate.
- Atkinson, A. B., Cantrillion, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002) *Social indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002.
- Shaw, M., Dorling, D., Gordon, D. and Smith, G. D. (1999) *The widening gap: Health Inequalities and policy in Britain*, The Policy Press.
- Silver, H. and Wilkinson, F. (1995) *Politics to combat Social Exclusion: A French-British comparison*, International Insitiute for Labour Studies, ILO.
- Office of the Deputy Prime Minister (1999) The Social Exclusion Unit (Home page) *A Review of the Social Exclusion Unit*, Dec.
- Office of the Deputy Prime Minister (2004) *Tackling Social Exclusion: Taking stock and looking to the future Emerging Findings*, March.
- アジット・S. 他編著福原宏幸・中村健吾訳 (2005) 『グローバル化と社会的排除—貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂
- 岩田正美・西沢晃彦編著 (2005) 『貧困と社会的排除—福祉社会を触むもの—』ミネルヴァ書房
- 埋橋孝文編著 (2007) 『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社
- Kiein, B. W. and Ronen P. A. (1989) Profile of Working Poor, *Monthly Labor Review*. BLS A Profile of Working Poor, *Monthly Labor Review* (各年版).
- Pena-Casas, R. and Latta, M. (2004), *Working poor in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, EU.
- 岩井 浩・村上雅俊 (2007a) 『日本の Working Poor の計測—就業構造基本調査リサンプリング・データの利用—』、関西大学経済政治研究所、サステナブル社会と公共政策研究班、『調査と資料』第103号
- 後藤道夫・伍賀一道・布川日佐史・唐鎌直義・木下武男・名取 学・岡田弘弘・渡辺雅男・居城舜子・伊藤周平 (2005) 『ポリテイク』第10号 特集 現代日本のワーキング・プア、旬報社
- 後藤道夫 (2006) 「過労をまねがれても待っている『貧困』」『エコノミスト』7月25日 (小地域の雇用・失業指標関係は補論1の註、参照)

2 Claimant Count and Jobseeker's Allowance 関係

DWP *Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry*、各年版

- ONS & DWP (2002), *Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry*, Department for Work and Pensions, Information Centre, Information and Analytical Directorate. DWP Information Centre, Information and Analytical Directorate. *Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry*. JSA Background. DWP HP: <http://www.dwp.gov.uk/asd/asdl/jsa/JobSeekersAllowance.pdf>.
- ONS (2001) *Jobseeker's Allowance Statistics Quality Review 2001. National Statistics Social and Welfare Theme*.
- ONS & DWP (2005) *Guidance for Users Using DWP National Statistics*, Department for Work and Pensions, Information Directorate.
- ONS (2001) *Statistical summary* (Coverage: Great Britain. Theme: Social and Welfare).
- ONS (2006) *How exactly is unemployment measured?* Last update: August 2006.
- Jobseeker's Allowance (1994) *White Paper* (cm 2687) HMSO, 1994.
- The Jobseeker's Allowance Bill (1994)*, [Bill 5 of 1994/94], Research Paper 94/129, 15 December 1994, House of Commons Library.
- The Jobseeker's Allowance (1996)* Research Paper 96/5, 16 January, House of Commons Library.
- The Jobseeker's Allowance Regulations 1996*, (1996) No.207 Social Security, Stationary Instruments, London: HMSO.
- The Income-related Benefits and Jobseeker's Allowance (Personal Allowances for Children and Young Persons) (Amendment) Regulations 1996*, (1996) No.2545 Social Security, Stationary Instruments, London: HMSO.
- Terms and Conditions of Employment Industrial Tribunals, The Employment Protection (Recoupment of Jobseeker's Allowance and Income Support) Regulation 1996*, (1996) No.2349, Stationary Instruments, London: HMSO.
- The Jobseeker's Allowance Amended (New Deal) Regulations 1998*, (1998) No.2874, Stationary Instruments, London: HMSO.
- The Law Relating to Social Security (1997) Supplement No. 40 Volume II* (Volume 1/2 and Volume 2/2) Department of Social Security London: The Stationery Office.
- Convery, P. (1996) How many people are unemployed? *Working Brief*, No.78.
- Donnelly, C. (1997) *How the benefit system creates barriers to lifetime learning for the unemployed*, Unemployment Unit.
- Green, A. E. (1997) Exclusion, unemployment and non-employment, *Regional Study*, 31.
- Sweeney, T. (1997) The effect of Jobseeker's Allowance on the claimant count, *Labour Market Trend*, April.
- Mckay, S., etc. (1999) Unemployment and jobseeking after the introduction of Jobseeker's Allowance, *Labour Market Trend*, November.
- Jackie, W. U. (2000) *Unemployment-Related Benefits System in the United Kingdom*,

- Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat.
- Jones, K. (2003) *Unemployment Benefits in the United Kingdom*, Report for the Korea Labor Institute.
- Snderson, L., Walton, F. and Cambell, M. (1999) *Back to work Local action on unemployment*, Joseph Rowntree Foundation.
- Rayner, D. (1981) *Report on the Payment of Benefits to Unemployed People*, HMSO.
- Bryson, A. and Jacobs, J. (1992) *Policing the Workshy: Benefit Control, the labour Market and the Unemployed*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Garside, W. R. (1980) *The Measurement of Unemployment: Methods and Sources in Great Britain 1850-1979*, Oxford: Blackwell.
- Levitas, R. and Guy, W. (1996) Fiddling while Britain burns? The 'Measurement' of Unemployment, *Interpreting Official Statistics*, Chap. 3, Routledge.
(JSAの調査報告と評価)
- Kellard, K. and Strafford, B. (1997) *Delivering benefits to unemployed people*, Research report 69, Department of Social Security.
- Mckay, S., Walker, R. and Young, R. (1977) *Unemployment and Jobseeking before Jobseeker's Allowance*, Research Report 73, Department of Social Security.
- Smith, A., Young, R., Ashworth, K., Mckay, S., Walker, R., Elias, P. and Mcknight, A. (2000) *Understanding the Impact of Jobseeker's Allowance*, Report No. 111, Depart of Social Security.
- Rayner, E., Shah, S., White, R., Dawes, L. and Tinsley, K. (2000) *Evaluating Jobseeker's Allowance: A Summary of the Research Findings*, Research Report No.116, Depart of Social Security.
- 厚生労働省職業安定局『職業安定業務統計』(各年版)
- 厚生労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』(各年版)
- 総務省統計局「就業希望状況調査報告」(2004)第1回 平成13年12月、同(2005a)第2回 平成14年4月および5月、同(2005b)第3回 平成14年10月および11月
- 総務省統計局(2005)「就業希望状況調査報告」(平成14年4月・5月期平均結果および10月・11月期平均結果)
- 厚生労働省『求職者総合実態調査』(2005)第1回 平成14年6月調査、同(2006)第2回 平成15年1月調査
- 法政大学日本統計研究所(2002)『職安求職者にみる失業の実態—国際比較および失業指標の動向を含めて—』研究所報 No. 29
- ディテセイエ・ドマジエール(2002)、都留民子訳『失業の社会学—フランスにおける失業との闘い—』法律文化社
- ディテセイエ・ドマジエール、マリアテレーザ・ピニオン著、都留民子訳(2003)『行動する失業者—ある社会集団の社会学—』法律文化社
- 岩井 浩(2007b)「雇用・失業指標と請求者登録統計—Jobseeker's Allowance—」関西大学経済政治研究所『研究双書』第143号

はじめに

地域雇用政策の遂行のためには、地域別、特に小地域別雇用・失業指標の整備が必要である。イギリスでは、勤労福祉政策、社会的排除と統合政策の遂行のために、請求者登録統計と労働力調査統計を基礎データとして、小地域の雇用・失業指標の整備・拡充がおこなわれている。補論1では、イギリスの地域別雇用・失業指標の主要な内容と形態をみる。

労働力調査は標本調査なので、サンプル数の代表性から、一定の地域・地区（region and country、county level indicator）の指標しか表示できず、都市別等の小地域指標は表示できなかった。地域の職業紹介所（Jobcentre Plus）での請求者登録の行政記録、失業給付の申請・受給の記録から作成される請求者登録統計（claimant count: CC）は、小地域別集計が可能であり、小地域の失業指標として利用されている。日本では、センサス（全数調査）以外の政府統計の多数が標本調査であるので、地域の標本数の代表性から、地域指標は都道府県レベルの表示に止まっており、地域統計、小地域指標の貧困（不足）が問題になっている。イギリスの地域雇用・失業の開発、表示を先行施策として参照する。

政府統計局（ONS）は、居住地ベースの失業率（Residence-based unemployment rates）と従業地ベースの失業率（Workplace-based rates）の推計結果を公表している。居住地ベースの失業率の整備のために、地域の労働力調査の標本数を増加し、小地域別の労働力調査の結果と請求者登録統計との組み合わせによる推計結果として、小地域の推計失業指標（地域別、小都市別失業率等）を公表している。従業地ベースの失業率は、失業手当の請求者数（請求者登録数計）に基づいて算定されている。その請求者数は、失業給付の請求者数、自営業者数、政府職業訓練受給者数、政府の軍隊員数からなっ

いる。請求者登録数は、広範囲の小地域別区分で広く公表されている。小地域の居住ベースの失業率は、社会的排除のような社会分析の指標として役立っている。居住他、従業地の失業率は、地域経済の幅広い分析に利用されている。例えば、地域の失業給付の請求者の割合は、都市内部の通勤移動によって影響を受ける。ONSは、通勤移動地域（Travel-To-Work Area: TTWA）の地図を作成し、地域経済分析に利用している。また、従業地の仕事密度指数（従業地で雇用・就業している者を労働力推計で割った比率）を作成し、地域の労働の需要、供給関係、労働力の地域移動などの分析指標として利用されている。これらの地域の雇用・失業指標は、勤労福祉政策の推進のために、地域の職業訓練、就労支援のための基礎資料として策定、利用されている。

政府統計局（ONS）は、地域政策の遂行のために、地域労働市場の構造指標として、労働供給、労働需要、労働コストの3局面の構造指標を提示している（ONS（2006b）、参照）。

- ① 労働供給指標として、第一に、経済活動・非経済活動の居住人口指標（労働年齢人口、労働年齢率、経済活動率、非経済活動率および失業率）、第二に、居住人口の給付状態（人口比率としての請求者登録統計、就労不能給付率、他の給付率、総労働年齢率）を提示している。
- ② 労働需要指標として、地域における従業地での職（充足した仕事）と欠員に関する指標を提示している。職密度（人口に対する職の比率、特定産業での職の比率、公共・サービス部門の職の比率）、欠員率（職の比率としてのJobcentre Plusの欠員率）を示している。
- ③ 労働コスト指標として、雇用からの所得（地域就業人口の平均所得、地域居住人口の平均所得）を提示している。

イギリスの地域区分は、歴史的経緯において複雑して変遷している。地域指標は、概略、UK全国、州（county）、単一自治体と地方自治体区域（UAs/LADs）、政府事務所区域（GORs）、統計基準区域（SSRs）、通勤移動区域（TTWs）、議会選挙区（Parliamentary Constituencies）等の区分があるが、ここでは、政府統計局（ONS）の統計表示の地域区分に従っている。

表補 1-1 統計調査・統計資料の地域別標章

地域区分	経済活動	雇 用	失 業	経済的非活動	収入所得	人口
County (66)		ABI	CC			CoP
Pre 1996 boundaries						
Local Authority (469)		ABI	CC			CoP
Pre 1996 boundaries			LFS			
Unitary/upper tier authorities (229)	LADB/ALA	ABI	CC	LADB/ALA	ASHE	PE
	LFS	LADB/ALA LFS	LADB/ALA LFS	LFS		PP
Unitary/lower tier authorities (434)	LADB/ALA	ABI	CC	LADB/ALA LFS	ASHE	PE
		LADB/ALA LFS	LADB/ALA LFS			PP
LPs (101)	LADB/ALA	ABI	CC	LADB/ALA	ASHE	
	LFS	LADB/ALA LFS	LADB/ALA LFS	LFS		
LSCs (47)	LADB/ALA	ABI	CC	LADB/ALA	ASHE	
	LFS	LADB/ALA LFS	LADB/ALA LFS	LFS		
TEC/LECs (98)	LFS	ABI	CC	LFS	ASHE	
		LFS	LFS			
1984 Travel-to-Work areas (334)		ABI	CC			
1998 Travel-to-Work areas (308)	LADB/ALA	ABI/ALA LFS	CC	LADB/ALA LFS	ASHE	CoP
			LADB/ALA LFS			
NUTS 3 (133)		ABI	CC			
NUTS 4 (443)			CC			
1995 Parliamentary Constituencies (659)	LADB/ALA LFS	LADB/ALA LFS	CC	LADB/ALA LFS	ASHE	
			LADB/ALA LFS			
1991 Wards		ABI	CC			CoP
Current Wards		ABI				
Census Area Statistics wards			CC			

(注) データはすべての地域で利用できない。例えば、LADB からの 118 地域のみが失業推計されている。ASHE データは、他の地域区分で利用される。

[略字] ABI Annual Business Inquiry
 ALA Annual Local Area (Labour Force Survey)
 ASHE Annual Survey of Hours and Earnings
 CC Claimant Count
 CoP Census of Population
 LADB Local Annual Database (Labour Force Survey)
 LFS Labour Force Survey
 PE Population Estimates
 PP Population Projections

表補 1-1 は、統計資料の地域別表章の一覧であり、統計資料の経済指標別の地域表章を示している。統計調査、統計資料の各経済指標（経済活動、雇用、失業、経済的非活動、報酬／所得、人口）と地域別区分とのクロス表一覧を表示している。

1 小地域の雇用・失業指標の開発——都市別行政区別失業率——

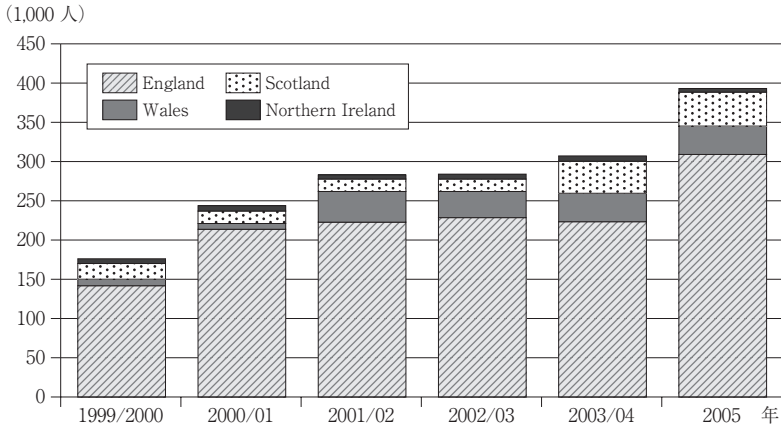
政府統計局は、小地域の労働力調査の標本数を拡大して、小地域の雇用・失業指標を算定している。小地域（都市、行政区等）の標本調査の標本数を増加するとともに、請求者登録統計等の資料を組み合わせ、小地域の「失業モデルベース推計」をおこない、小地域の雇用・失業指標を表示している。それは地域の就労支援、社会的排除・統合の政策指標として利用されている。

労働力調査は、全国レベルでは、四半期別実施されており、標本数は約6万世帯を対象としている。それは、相対的に大きな地域（region and country）レベルの指標は表示できるが「小地域、小人口グループでは、労働力調査は信頼できる結果を与える十分な標本を提供できていない」状況であった。

政府統計局は、「地方エリアの信頼できる情報を提供するために、労働力調査の地域標本数を拡大し、9万6千世帯に基づく、年次地域データベース（Annual local area database: LADB）を作成した」。2000/2001年にかけて、小地域の情報をえるために、サンプル数を増加し、地域労働力調査（Annual Local Area Labour Force Survey: ALALES）を実施して、小地域（都市、行政区）の雇用・失業指標を表示できるように改善した（Hastings, D and Maine, N（2003）、（Hastings, D and Traynor, J（2004））。

さらに2001/2002年にかけて、イングランドの各地方自治区において、成人経済活動の最小標本数を確定する目的で、より多数の標本増加が設計され、ALALESの全地域標本を含む増加された標本によって年次人口調査（Annual Population Survey: APS）が実施された。2005年の1月から12月までのAPSデータは、49万5千人（内39万3千人が16歳以上）の標本に基づいていた。この標本は、図補1-1にみられるように、1999/2000年のALALES標本の2倍以上の数を示しているとされる（Harsting, D（2006）、p.318、ONS（2007）、参照）。

政府統計局は、さらに小地域の失業指標の開発のために、「失業モデルベース推計」を設計した。「2006年8月より、政府統計局は、単一自治体（unitary



図補 1-1 ALALES と APS の標本での 16 歳以上の人数（1999/2000 年～ 2005 年）

（出所）Hastings, D. (2006). Figure 5, p. 318.

（資料）Annual local area Labour Force Survey; Annual Population Survey

（注）1999/2000 年～ 2003/04 年のデータは、ALALFS に関するもので、2005 年のデータは APS に関するものである。

authority) と地方自治体 (local authority) の失業モデルベース推計を公表した。これらの推計はこれらの地域の総失業に利用できる最良の推計である」と評価されている (Harsting, D (2006) p. 318)。この統計的モデルは、全ての local authority の信頼できる失業の推計を提供するために発展されたものとされている。モデルは、ALALES と APS データ (年齢別、性別) を利用する多平面モデルであるが、また推定の算定のために Jobseeker's Allowance の請求者 (請求者登録、claimant count) の数を利用している。請求者登録は行政的記録なので、全ての地域で正確に利用できる利点がある。推計モデルは、労働力調査に請求者登録から強さが付与されているとされる。(Harsting, D (2006)、p. 319) APS データは四半期別 (各公表では年次データ) に公表されおり、モデルベース推計は、同じ時期の APS データと請求者登録データを利用するので、四半期別に作成されている。地域の APS データと請求者登録統計データに基づいて、小地域失業率を推計するモデル (失業のモデルベース推計) を策定し、小地域の推計失業指標 (地域別、都市別失業率) を

公表している (Ambler, R. (2003)、ONS (2006a)、ONS (2006b)、参照)。

地域の失業のモデルベース推計の概略は、次のように説明されている (ONS (2006a)、p.5)。「モデルベース・アプローチはILO失業(労働力調査から測定される)と補助的、共変的情報(通常、センサスカCCの行政資料からの情報)との強い関係に基づいている。この関係は、LAD/UAsのILO失業のより信頼できる推定を提供するために使用される。この追加情報の主な資料はJobseeker's Allowance受給者の登録(請求者登録、CC)である。この新しい方法はランダム効果モデルとして知られており、以前の固定効果(fixed effect)方法。この方法は経験的統計として公表されている)とは相違している。固定効果方法には、補助的データから説明されない地域差があることが知られており、異なったLAD/UAsに差がある関係が認められている。新しい方法を使う主要な利点は、以下の点にあるとされる。

(1) それは、固定効果モデルから以前の推定よりもより正確であるモデルベース推計を作成する。それらは、常に労働力調査の下でなされる直接推計よりもより正確である。以前の固定効果モデルベース推計の下では、モデルベース推計が対応する直接推計よりも正確性が低いものが多少(標準的には4-6)LAD/UAsがあった。

(2) それは、結果的に直接労働力調査推計と固定効果推計との加重結合である推計をうみだしている。加重は、調査標本サイズとしての直接推計により接近する推定をもつ標本調査サイズへの変数と従属であり、それゆえ直接推計の信頼性は増大する。逆に、調査標本が小さいLAD/UAsでは、新モデルベース推計は以前の固定効果推計にごく接近するであろう。

モデルベース推計が、高い地理的レベルでの公表された労働力調査推計と一致していることを確認するために、モデルベース推計は、イングランドのGovernment Office Regions (GORs)の直接労働力調査の失業推計とウエズルとスコットランドのcountriesの推計に用いられている。」このモデルベース推計が、「労働力調査からの標準推計とは異なった性格をもっている推計を与えることを認識することが重要である。これは、モデルベース推計が失業と共変情報との関係を正確に特定することに依存しているからである。」

表補 1-2 都市別失業率（ONS, 2006）モデルベースの失業率（%）

地域と地方		UA/LAD			
		最 大		最 小	
North East	5.7	Middlesbrough	7.9	Teesdale	3.1
North West	5.1	Liverpool	9.2	Eden	2.0
Yorkshire and the Humber	4.7	Kingston upon Hull	7.3	Craven	2.1
East Midlands	4.6	Leicester	8.8	South Northamptonshire	2.4
West Midlands	5.0	Birmingham	8.6	Staffordshire Moorlands	2.5
East	4.0	Luton	7.2	St. Albans	2.6
		Great Yarmouth		South Cambridgeshire	
London	7.1	Tower Hamlets	11.3	Richmond-upon-Thames	4.1
South East	3.7	Brighton and Hove	6.4	West Oxfordshire	2.1
South West	3.4	Plymouth	5.4	Purbeck	2.1
Wales	5.1	Blaenau Gwent	7.8	Powys	3.4
Scotland	5.3	Glasgow City	8.0	Orkney Islands	3.1
Northern Ireland	4.5		利用不可		

（出所）Hastings, D. (2003). Table 2, p. 10.

（資料）ONS

（註）the City of London と the Isles of Scilly (South West) では、モデル推計は利用できない。

（ONS（2006a），p. 6）（失業のモデルベース推計の詳細は、同文献、参照）。

表補 1-2 の都市別失業率（2003 年）はモデルベースの失業率を表示している。地域・地方の失業率では、大ロンドンの 7.1%が最高であり、LA/LAD 別の都市別・行政区別では、ロンドンの事業所集積地域である Tower Hamlets（行政区）が 11.3%で最高であり、最低は Eden 市の 2.0%である。

表補 1-3 の UA、LA 別、都市別、行政区別失業率（例示、抜粋）は、2007 年 7 月～2008 年 6 月での、都市別の人口と標本数、失業率と請求者登録率の例示を示している。例えば、北西部（North West）の小都市 Teesdat では、人口 1 万 5 千人、16 歳以上人口 500 人で、標本数 200 であり失業率は 4.0%、請求者登録者数 191 人で請求者登録率は 1.3%を表示している。地域の小都市別の人口と標本数、失業率と請求者登録率の関係が表示されている。大ロンドン行政区では、表補 1-2 でふれた Tower Hamlets（行政区）では、人口 15 万 2 千人、16 歳以上人口、1 万 1700 人、標本数 2400 であり、失業率は行政区最高の 11.2%を示している。また請求者登録数は 7 千 778 人、請求者登

表補 1-3 UA、LA 別、都市別、行政区別失業率（例示、抜粋）

	2007 年中期		2007 年 7 月～2008 年 6 月				
	人口	労働供給				労働年齢給付	
	年齢 16-59/64 (1000人)	失 業				請求者登録	
		総数16才以上	標本数	率	標本数(%)	レベル	比率(%)
	1	4	5	6	7	10	11
UNITED KINGDOM	37,904	1,594,300		5.2		828,410	2.2
NORTH EAST	1,591	81,700		6.6		48,638	3.1
Darlington UA	61	2,800	500	5.8	1.1	1,770	2.9
Hartlepool UA	56	4,000	700	9.3	1.6	2,371	4.3
Middlesbrough UA	87	5,600	1,000	8.9	1.5	4,106	4.7
Redcar and Cleveland UA	83	4,400	800	6.9	1.3	3,091	3.7
Stockton-on-Tees UA	119	6,000	1,200	6.5	1.3	3,620	3.0
Durham	313					6,738	2.2
Chester-le-Street	33	1,400	400	5.1	1.6	616	1.9
Derwentside	53	2,300	600	5.0	1.4	1,239	2.3
Durham	64	2,200	600	4.5	1.3	867	1.3
Easington	57	2,700	700	6.9	2.0	1,416	2.5
Sedgefield	53	2,600	700	6.5	1.8	1,326	2.5
Teesdale	15	500	200	4.0	1.9	191	1.3
Wear Valley	38	2,000	500	6.5	2.1	1,084	2.9
Northumberland	187					4,614	2.5
Alnwick	19	700	200	4.2	1.5	346	1.8
Berwick-upon-Tweed	15	500	200	4.3	1.7	216	1.5
Blyth Valley	51	2,400	600	5.9	1.5	1,501	3.0
Castle Morpeth	30	1,000	300	4.3	1.4	563	1.9
Tynedale	35	1,200	300	4.2	1.3	476	1.3
Wansbeck	38	2,200	600	6.9	1.9	1,511	4.0
LONDON	5,059	251,300		6.3		134,737	2.7
Inner London							
Camden	171	8,300	1,800	6.5	1.4	3,932	2.3
City of London	6	—	—	—	—	70	1.2
Hackney	142	10,100	2,000	10.1	2.0	6,714	4.7
Hammersmith and Fulham	124	6,900	1,600	7.2	1.7	3,294	2.7
Haringey	156	10,100	2,100	8.7	1.8	6,648	4.3
Islington	137	7,600	1,600	7.3	1.6	4,946	3.6
Kensington and Chelsea	124	4,800	1,200	5.0	1.3	2,106	1.7
Lambeth	197	12,900	2,600	8.4	1.7	7,455	3.8
Lewisham	178	11,000	2,300	7.9	1.7	5,815	3.3
Newham	167	11,400	2,300	10.6	2.2	7,054	4.2
Southwark	196	12,100	2,500	8.1	1.7	6,636	3.4
Tower Hamlets	152	11,700	2,400	11.2	2.2	7,778	5.1
Wandsworth	206	9,000	2,200	5.2	1.3	3,891	1.9
Westminster	173	8,200	1,800	6.7	1.5	3,261	1.9

(出所) Annual Population Survey, Jobcentre Plus administration system. (Labour Market Statistics)

録率は5.1%の高率を示している。

2 居住地、従業地の地域別雇用・失業指標

政府統計局は、小地域の失業指標として、二つの失業指標、すなわち居住地ベースの失業率（Residence-based unemployment rates）と従業地ベースの失業率（Workplace-based rate）の推計結果を公表している（Williams, T. and Morgan（2000）、参照）。

居住地ベースの失業率は、毎年四半期に実施されている労働力調査を基礎資料に、居住地の失業者数（ILO 定義の失業者）を居住地の経済活動人口（就業者と失業者）で割った比率で示されている。この指標は、全国レベルまたは地域レベルで利用できるが、単一自治体（Unitary Authorities: UAs）、地方自治体（Local Authorities: LAs）レベルの都市別で公表されている。さらに、前述のように、労働力調査の標本数の拡大や失業モデル推計などの小地域の失業指標の開発により、小地域の都市別、行政区別（ロンドン行政区など）等の地域指標が公表されている。この指標は、社会的排除等の小地域の社会分析指標として利用されている。

また現在では、小地域別レベルの居住地の請求者登録比率が公表されている。この指標では、分子には居住地の請求者登録数、分母には労働力調査による居住地の労働年齢人口（男性16歳～64歳、女性16歳～59歳）または経済活動人口が使用されている。この指標は請求者登録比率であるが、居住地表示なので、ILO 失業率（労働力調査）により近似した指標とみなされている。

表補1-4は、請求者登録者比率（請求者登録数／居住労働年齢人口）を表示している。地域別では、大ロンドンの3.3%、北東部の3.0%が高く、UA/LAD 別では、Liverpool の5.2%が最高で、最小は、Rutland と Isles of Scilly の0.5%を示している。

従業地ベースの失業率は、従業地の請求者登録統計と国民保険信用（National Insurance Credits）に基づいて作成され、請求者登録率（Claimant

表補 1-4 労働年令人口の割合としての JSA の請求者(2005年1月～2005年12月)(%)

地域と地方		UA/LAD			
		最 大		最 小	
North East	3.0	Middlesbrough, South Tyneside	4.5	Teesdale	1.2
North West	2.4	Liverpool	5.2	Eden	0.6
Yorkshire and the Humber	2.5	Kingston upon Hull	5.2	Craven	0.8
East Midlands	2.1	Leicester	4.7	Rutland	0.5
West Midlands	2.9	Birmingham	5.4	Bridgnorth, Stratford-on-Avon	1.0
East	1.8	Great Yarmouth	4.7	South Cambridgeshire, Uttlesford	0.8
London	3.3	Hackney	5.6	City of London	1.3
South East	1.5	Thanet	3.5	Mole Valley, West Oxfordshire	0.6
South West	1.4	Plymouth, Torbay	2.3	Isles of Scilly	0.5
Wales	2.3	Blaenau Gwent	4.1	Ceredigion	1.3
Scotland	2.8	Inverclyde	4.6	Aberdeenshire	1.2
Northern Ireland	2.7	Derry	5.1	Banbridge, Castlereagh, Magherafelt,	1.4

(出所) Hastings, D. (2003). Table 7, p. 17.

(資料) Jobcenter Plus. 行政システム

Count rate)として表示されている。請求者登録率の分子は、従業地の請求者登録者数と国民保険信用受給者である。分母は、従業地の請求者登録数と従業地で従業している被雇用者職(事業所で従業している被雇用者)、自営業職(従業している自営業者)、政府援助訓練員、軍隊員の総計からなり、「労働力推計」と呼称されている。この指標の分子は毎月算定できるが、分母の「労働力推計」は年次別でしか算定されないこと、分母の地域別の構成要素の個々の推計の困難さがともなっている。従業地の失業比率である請求者登録率は、分母の労働力推計の問題もあり、都市別では表示できない。

表補 1-5 は、請求者登録数/労働力職(労働力推計)で示された請求者登録率(抜粋地域)を表示している。

居住地指標と従業地指標は、小地域、たとえば通勤移動区(Travel-To-Work Area: TTWA)別で整備されている。TTWAは、少なくとも75%の自立した地域(すなわちその地域で生活・労働する人々の数が、その地域で労働する総数とその地域で生活する労働者の総数の75%である地域)とされている(Williams, T. and Morgan, J. (1999)、参照)。現在、居住地指標として、上記の労働力調査による失業率とともに、請求者登録者数を経済活動人口で割った請求者登録の失業率が公表されており、この指標はILO基準失

表補 1-5 請求登録率 (Claimant count rate[※]) (抜粋地域)
(2002年3月) (%)

	請求登録率
North East	5.5
Darlington UA	4.4
Hartlepool UA	7.6
Middlesbrough UA	6.9
Redcar and Cleveland UA	7.7
Stockton-on-Tees UA	5.8
Durham	4.8
Northumberland	4.4
Tyne and Wear (Met County)	5.5
North West	3.8
Blackburn with Darwen UA	4.1
Blackpool UA	5.0
Halton UA	4.9
Warrington UA	2.1
London	3.6

(注) ※請求登録者/労働力推計 (ONS 資料から作成)
(出所) Office for National Statistics (ONS)

業率に近似した性格をもっているとされる。請求者登録数は、広範囲の小地域別区分で表示されている。

小地域の居住ベースの失業率は、地域の社会的排除指標として、社会分析に利用されている。また失業給付の請求者の割合は、都市内部の通勤移動によって影響を受けており、居住地の失業率と請求者登録比率は、地域の社会経済の構造の把握に役立つとされている。

3 職密度の指標

従業地ベースの指標として、従業地の職密度 (Job density) 指標が算定されている (Harsings, D. (2003)(2004)、参照)。職密度は、年次事業調査 (Annual Business Inquiry: ABI) 等に基づいて、地域で充足された職の数の密度を測定する指標であるとされる。地域の職の数は、地域に居住して従業する者の職とその地域に通う労働者がおこなった職からなっている。従業地の職密度の総数 (分子) は、地域の事業所で従業する被雇用者、自営業者お

および政府援助訓練員、軍隊員から構成されている。密度指標の分母は居住労働年齢人口であり、1) 地域で従業する労働年齢者（①地域で働く労働年齢の居住者、②働くために他の地域から当該地域に通う労働年齢の労働者）、2) 労働年齢の失業者か経済的非活動者からなっている。密度指数は、従業地で働く従業者（被雇用者、自営業者、政府援助訓練員、軍隊員）を従業地で働く16歳以上の労働年齢者（その地域で居住する労働者とその地域への通勤する労働者）と失業しているか非経済活動であるかの労働年齢者で割った比率を表示している。すなわち職密度指標は、従業地の事業所レベルで把握された従業者と従業地の労働年齢人口（居住従業者と通勤従業者および失業者と非経済活動者）の比率を示している。

地域エリアにおける労働供給と労働需要について、D. ハステングスは、次のように説明している（Hastings, D. (2003), p. 7）。「労働市場の需要サイドには、地域の職（充足された仕事）と欠員の数がある。職密度は労働需要の指標であるのに対して、雇用率、失業率は現実の労働供給の尺度である。経済的非活動者は、労働市場フレームワークの労働供給の潜在的資源であるとみなされている。給付（例えば請求者登録比率）は、労働市場との関係において労働市場フレームワークに含まれている（同様に地域の給付依存性に関する重要な情報を提供している）。高い職密度の地域では、需要は供給を上回り、そのアンバランスは地域の外で生活する労働者によって充足される（内部通勤）。低い職密度の地域では、供給が需要を上回り、居住者はしばしば、他の地域に働きに行くか、また失業するか経済的非活動にならなければならない（外部通勤）。もちろん一定の地域エリアで提供される職とそのエリアの居住労働人口がもっている技能との間には、マッチしないことが認識されている。そのようなケースでは、内部通勤と外部通勤が同時に発生している」。

表補1-6は、UAs/ LAs レベルの職密度（2004年）である。地域別では、大ロンドン0.93%、南西部0.87%であり、City of London が49.21%と非常に高く、Chester-le-Street が0.31%と最低を示している。

職密度と他の地域指標との関係では、「職密度は地域エリアの一組の労働市

表補 1-6 職密度 (job density) の推定 (2004) (%)

地域と地方		UA/LAD			
		最 大		最 小	
North East	0.71	Newcastle upon Tyne	1.04	Chester-le-Street	0.38
North West	0.81	Preston	1.19	Wigan Wirral	0.61
Yorkshire and the Humber	0.82	Leeds	1.01	Barnsley	0.64
East Midlands	0.78	Northampton	1.11	Gedling	0.47
West Midlands	0.82	East Staffordshire Worcester	1.01	South Staffordshire	0.57
East	0.81	Welwyn Hatfield	1.18	Castle Point	0.47
London	0.93	City of London	49.21	Lewisham Waltham Forest	0.47
South East	0.86	Crawley	1.40	Gosport	0.53
South West	0.87	Exeter	1.23	Weymouth and Portland	0.56
Wales	0.76	Cardiff	1.02	Caerphilly	0.52
Scotland	0.83	Aberdeen City	1.33	East Renfrewshire	0.41
Northern Ireland	0.79	Belfast	1.38	Carrickfergus	0.40

(出所) ONS (2006) July, Table 8, p.19.

(資料) 人口推計: Office for National Statistics; General Register Office for Scotland

雇用者職: Annual Business Inquiry; Department for the Environment, Farming and Rural Affairs; Scottish Executive; National Assembly for Wales

自営業者: Annual local area Labour Force Survey

政府訓練員: Department for Education and Skills; Department for Work and Pensions; Scottish Executive; National Assembly for Wales

HM 軍隊: Ministry of Defence

北アイルランドデータ: Department for Enterprise, Trade and Investment; Northern Ireland Statistics and Research Agency

場指標であり、地域エリアの労働市場を説明するために、他の指標との関連で使用されている」(Hastings, D. (2003), p. 4)。

表補 1-7(1) は、2001 年の抽出されたロンドン特別区の労働市場指標の比較表である。労働年齢就業率、16 歳以上人口の失業率、請求者登録率と職密度が比較されている。就業率は、労働年齢人口 (男性、16 歳～64 歳、女性、16 歳～59 歳) に関する就業率である。失業率は、前述の「モデルベース推計」によるもので、分母は労働年齢人口である。請求者登録率は、Jobseeker's Allowance の請求者登録数を居住労働年齢人口で割った比率である。

図補 1-2 は、ロンドン特別区の職密度 (2001 年) を表示した地図である。図補 1-2 によると、Tower Hamlets は、ドックランド (テムズ川北岸の旧ドッグ地帯・再開発地域) 事業地域のために、高い職密度を示しているが、その地域では非常に低い就業率、非常に高い失業率と最も高い請求者登録率を示している。従って、同行行政区内の高い労働需要は、その地域の居住者によ

表補 1-7(1) 労働市場指標の比較：ロンドン行政区（2001年）

	労働年令雇用率 (%) ^a	16才以上失業率 (%) ^a	請求登録比率 (%) ^b	職密度 ^c
Bromley	77.8	3.9	1.8	0.64
Lewisham	66.1	10.3	4.8	0.46
Southwark	69.9	10.7	5.4	1.14
Tower Hamlets	54.3	12.3	6.2	1.25

(出所) Hastings, D. (2003), Table 2, p. 6.

(資料) 労働力調査、Jobcentre Plus 行政システム、ONS

(注) a. 労働力データ：2001年3月～2002年2月

b. 労働年令人口の比率：2001年1月～2001年12月の平均

c. サンプル・サイズが信頼できる推計には過少である。

表補 1-7(2) 労働市場指標の比較：ノルウィックと隣接地域（2001年）

	労働年令雇用率 (%) ^a	16才以上失業率 (%) ^a	請求登録比率 (%) ^b	職密度 ^c
Norwich	72.5	*	3.5	1.32
Broadland	84.4	*	1.2	0.66
South Norfolk	81.4	*	1.2	0.60

(出所) Hastings, D. (2003), Table 3, p.6.

(資料) 労働力調査

(注) a. 労働力調査データ：2001年3月～2002年1月

b. 労働年令人口の比率：2001年1月～2001年12月の平均

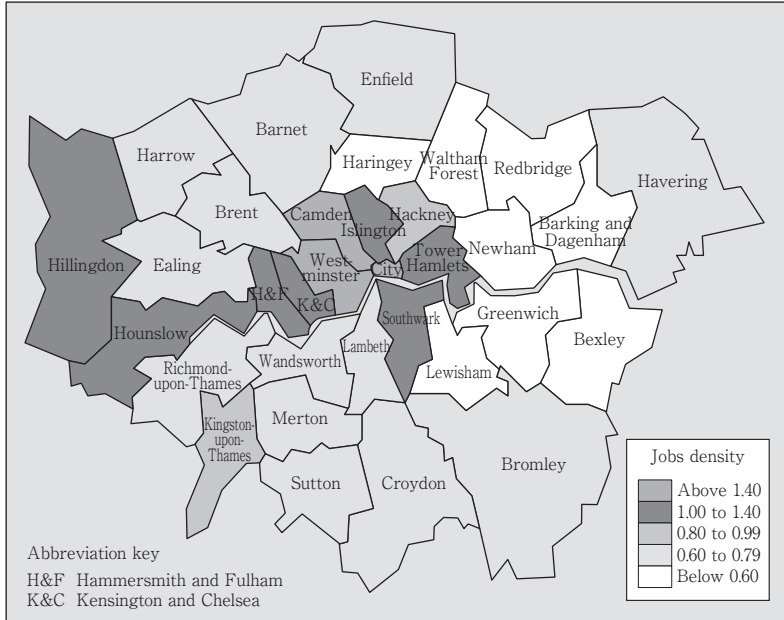
c. データは2001年

* データ表示なし

っては充足されていない。このことは、提供されている仕事に必要な技能が居住者によって十分に所有されていないことから生じているとみなされている。労働と需要のアンバランスは、高いレベルの内部通勤をとまうことが示される。これと対照的に、Bromleyの区域では、これと反対の事象が生じており、相対的に高いレベルの外部通勤がともなっている。「このように職密度は、地域エリアの労働市場についての追加的情報を提供できる」とされている (Hastings, D. (2003), p.4) (表補 1-7(2) は、イルウィックと隣接地域の指標である)。

居住地ベースの失業率は、労働供給に関する指標であり、従業地ベースの職密度指標は労働需要に関する指標とみなされる。

これらの地域指標を地域間の人口・労働力の移動とその格差の関係において分析すると、社会的排除の地域分析に役立つとされる (ONS (2006a)、参



図補 1-2 ロンドン行政区の職密度 (job density), 2001 年
 (出所) Hastings, D. (2003), Figure 2, p. 4.

照)。例えばロンドンの行政区間の間をみると、ロンドンの中心区の Tower Hamlet (事業所の集積地) では、職密度は著しく高いけれども雇用率 (就業率) は低く、失業率が高く請求者登録者数は大きいことがみられる。これと比較して、ロンドン郊外の住宅区 Lewisham では、対照的な事象がみられる。

通勤移動区 (TTWT) も含めて、小地域間の人口・労働力の流入、流出、事業所の集積と拡散、居住地と勤務地の雇用・失業指標の比較分析をおこなうことは、ニューディール勤労福祉施策たとえば若年失業者の地域での実態とその就労支援、地域の社会的に排除された雇用、失業、貧困の実態とその対策に利用されている。

むすび

イギリスの雇用・失業統計が、比較可能な二つの統計—労働力統計と請求者登録統計からなっており、請求者登録統計は、1世紀半の歴史経緯をもっており、全国レベルでも地域レベルでも、労働力統計と請求者登録統計が比較利用されている。勤労福祉政策との関係において、地域の社会的排除の諸指標（失業、就業形態、低所得、就労貧困、貧困等の諸指標）の計測と政策的利用が計られている。政府統計局（NS）は、地域政策の手段として、小地域（地域別、都市別）の失業率、居住地別失業率（労働力調査）と従業地別失業率（請求者登録比率）、従業地の職密度指標、また通勤移動地域（TTWA）別雇用・失業指標の策定を試みている。勤労福祉政策の手法として、地域雇用・失業指標の作成に、多大の行財政的支出をしている。

日本の雇用・失業関連指標としては、公けには労働力調査（総務庁統計局の調査統計）の完全失業者と失業率および職業安定所統計（厚生労働省職業安定局の業務統計）の有効求人倍率が利用されている。労働力調査は、標本数の関係から、地域表示されているのは、都道府県レベルまでで、都市別等の小地域別指標はない。地域指標として、雇用保険統計（職業安定業務統計、雇用保険業務統計）の利用が可能であるが、イギリスと相違して、日本の雇用保険申請者・受給者統計は、皆保険制度ではあるが、実態は、中小零細事業所の保険加入率が低く、パート、日雇等の保険加入・受給率が低い等によって、労働力調査の完全失業者・失業率と同等のレベルで比較利用できる状態にはない。しかし、厚生労働省職業安定局の職業安定業務統計、雇用保険業務統計は都道府県レベルで、厚生省地方出先機関である労働局では、都道府県別、ハローワーク別指標が表示されているので、一定の制約があるが、地域の雇用・失業指標として利用することができる。

職業安定所（ハローワーク）の調査資料を利用した先行研究に、玉井金五・松本 淳編著（2003）『都市失業問題への挑戦—自治体・行政の先進的取り組み—』があり、同「第1部」の「大阪の雇用・失業問題の実相—府下ハローワーク調査報告」において、ハローワークの調査資料に基づいて、大阪の

雇用・失業問題が分析されている。また小地域の失業指標については、既存統計資料とマクロデータを利用した試算が、労働政策研究・研修機構の調査研究（同上（2002）（2005a）（2005b）、参照）で試みられている。

【参考文献】

- ONS (2003) *Guide to Regional and Local Labour Market Statistics*.
 ONS, *Annual Labour Area Labour Force Survey*.
 ONS, *Methodology for 2002/03 annual local area Labour Force Survey data*.
 ONS (2006a) *Model-Based Estimates of ILO Unemployment for LAD/UAs in Great Britain Guide for Users*, July.
 ONS (1999) *Local Area Data Labour Force Survey User Guide*, Vol.6 Local Area Data.
 ONS (2006b) *Local area labour market: Statistical indicators*, July.
 ONS (2006c) *Labour Market Review*, Palgrave Macmillan.
 ONS (2007) *Labour Force Survey User Guide-Volume 6: Local Area Data*, July.
 Williams, T. and Morgan, (2000) Review of unemployment rate measures, *Labour Market Trend*, Sept.
 Hastings, D., Maine, N. J., Brown, G. and Cruddas, M. (2003) Developing improved estimation methods for local area unemployment levels and rates, *Labour Market trend*, January.
 Williams, T. and Morgan, (1999) Review of Travel-to-Work Area and Small area unemployment rate, *Labour Market Trend*, Jan.
 Ambler, R. (2003) Development of improved estimation methods for local area unemployment levels and rates. *Labour Market Trend*, Jan.
 Hastings, D. (2003) Jobs densities for areas: a new indicator, *Labour Market Trend*, Aug.
 Hastings, D. (2004) Local area Job densities: 2002, *Labour Market Trend*, Aug.
 Harstings, D. (2004) Methodorogy for 2002/03 annual local area Labour Force Survey data, *Labour Market Trend*, June.
 Harstings, D. (2006) Loal area lsbour market statistical indicators incorp-rating the Annual Population Survey, *Labour Market Trend*, September.
 Koning, J. and Mosley, H. (2001) *Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Edgar.
 Robinson, P. (1991) *Unemployment and Local Labor Markets*, Aveury.
 Houghton, G., etc. (1993) *Local Geographies of Unemployment*, Ashgate.
 Macfarene, R. (2000) *Local jobs from local development*, The Joseph Rowntree Foundation.

Funk, B. and Pizzati, L. (2000) *Labour, Employment, and Social policy UN the EU Enlargement Process*, The World Bank.

Gareth Jones (2000) *The Development of the Annual Business Inquiry*, ONS.

厚生労働省『労働経済白書』各年版

労働政策研究・研修機構(2002)『業務統計を活用した新規指標』

労働政策研究・研修機構(2005a)『都市雇用圏からみた失業率の地域的構造—地図情報と統計情報を利用して』JILPT Discussion Paper 15-002、1月

労働政策研究・研修機構(2005b)『失業・就業の地域構造分析に関するマクロデータによる研究』労働政策研究 報告 No. 31、5月

玉井金五・松本 淳編著(2003)『都市失業問題への挑戦—自治体・行政の先進的取り組み—』法律文化社

厚生労働省職業安定局『職業安定業務統計』(各年版)

厚生労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』(各年版)

第3章 雇用・失業統計の批判と失業代替指標

はじめに

雇用・失業統計は、各国において、その源泉と作成方法に相違がある。それは、主に世帯を調査対象にする労働力調査（Labour force survey）と失業給付の行政記録による請求者登録統計（Claimant count）があり、直接には相互に比較することができない。失業率の国際比較の試みは各国でなされているが（例えば米国概念に調整された失業率の比較）、国際的に代表するものには、労働力調査と請求者登録統計との調整・比較の試算をしている OECD の標準化失業率（Standardised unemployment rates）がある。

労働力統計（雇用・失業）の枠組みの限界、公表失業率を補足・代替するものとして、不完全就業（underemployment）と半就業（subemployment）の概念と指標の必要性が、論議されてきた。また先進国と後進国の労働市場の特殊性、構造的差異等により、失業指標の意義に相違がある。雇用・失業統計の国際基準（ILO 基準）とそれに準拠している労働力調査方式の意義と限界が論議の対象とされ、失業の単一指標である公表失業率を補足・代替する指標として、不完全就業（underemployment）指標と失業の代替指標（alternative indicator of unemployment）の概念規定と測定が国際的に論議されてきた。

本章では、イギリスにおける雇用・失業統計批判と失業代替指標の試算と諸論点の考察を主たる課題とする。1 節では、失業代替指標の国際的論点にふれる（失業代替指標論の詳細は、第4章および補論3、参照）。2 節では、イギリスにおける雇用・失業統計——請求者登録（業務統計）と労働力調査（調査統計）——の吟味・批判、二つの統計の比較とリンクージ、労働力調査の吟味・批判とその失業の代替指標の試算についての諸論点を検討する。3

節では、本当の失業水準の推計（隠された失業の推計）とU指標のイギリスへの適用による失業の代替指標の試算について考察する。国民皆保険の一環として実施されているJSA（求職者手当）に基づく請求者登録統計は、保険資格者のカバー率が高く、請求者登録統計と労働力調査の諸結果を相互に詳細に比較可能であることが大きな特徴になっている。二つの統計の批判的利用は、国際的に課題の一つとされる調査統計と業務統計の統合の事例研究としての意義も持っている。

また本章の対象であるイギリスの雇用・失業統計批判と失業代替指標論は、イギリスの批判統計学の流れをなすラディカル統計学グループ（Radical Statistics Group: RSG）の所説をベースにしている。RSGは、統計を「社会的生産物」とみなし、「社会を変えるために統計を使う」という基本視点にたって、1975年に創立された。RSGは、民主的科学者運動の一環として30数年にわたり、批判的視点から統計研究、統計運動を発展させてきた。RSGは、1999年に創立25周年記念として、その共同研究の成果としてD. Dorling and S. Simpson (eds) *Statistics in Society The Arithmetic of Politics*, Arnold publisher, 1999を刊行した。本章で検討される幾つかの諸説は、この共著（翻訳『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』）に依拠している（RSGの理論と方法、および共著の内容は、補論2、参照）。

またイギリスの社会統計の批判的研究書として、Ruth Levitas and Will Guy (eds.) *Interpreting Official Statistics*, 1996がある。この共著は、RSGのメンバーも参加した執筆陣によって、イギリスの社会経済統計の基本問題——統計改革の経緯と批判・評価、貧困、失業、社会階級、健康、労働災害、働く婦人、民族性、障害者、犯罪等に関する理論と測定の諸問題をサーベイした論文集であり、批判統計学の視点からみたイギリスの社会統計のサーベイ研究の基準文献となっている¹⁾。

1 失業の代替指標の国際的概要

本章では、イギリスの失業の代替指標論を理解するのに必要な範囲で、そ

の国際的概要にふれる。失業の代替指標論の基礎には、アメリカを中心とする労働力統計「批判」と不完全就業、半就業の概念と指標をめぐる論議がある。労働力統計「批判」、半就業指数をめぐる論議、失業の代替指標、不完全就業論の詳細は、第4章の1節および補論3、4で論及される。

アメリカでは、1960年代の繁栄期（全国的には低失業率）に「豊富な中の貧困」の問題すなわち大都市部の地域（都市ゲットーにおける失業、部分失業と貧困の問題（人種と低所得層）が社会化し、失業と経済的困窮（economic hardship）の関係の測定として、半就業（subemployment）の概念と指標が論議された。半就業指標の基本的な構成要素は、失業者、求職意欲喪失者、非自発的パートタイム、低賃金・低所得者（貧困）からなっていた。半就業指標は、1960年後半から70年代にかけ幾つか総合指標が試算され、失業率の代替指標の先駆的研究をなすとともに、不完全就業指標の測定の一環をなしていた。アメリカ労働統計局（略称BLS）は、当初は半就業指標の策定に積極的に関与していたが、失業と貧困、雇用と所得との関係を一つの単一の総合指標で表示することの困難さや一定の政策的判断から、1976年に半就業指標に代替する指標として、「シスキン（当時の労働統計局長名）の七つの失業指標」（U指標）を公表した。1976年以降BLSは、U指標の試算結果を毎年公表するとともに、1980年代には雇用と所得との多様な関係指標の調査研究を継続し、1989年に雇用状態と低所得との関係の新しい概念と指標として、貧困線（最低生活水準）以下の低所得の労働者の労働力状態（就業・失業状態）を対象とするWorking Poorの概念と指標を提起している。BLSのWorking Poorの指標は、今日のWorking Poorをめぐる国際的論議の中心を担っている。1994年にCPS調査のコンピュータ調査への移行とCPSの改訂をおこない、失業者条件の確定のために就業可能（仕事があればすぐに就く）の調査項目が挿入され、求職意欲喪失者の規定にも12カ月前からの求職と前週の就業可能の条件が加えられた。また失業の代替指標（U指標）も1994年から新U指標が策定され、公表されている²⁾。

ILOを中心に論議されている不完全就業の概念と指標では、近代的労働力を対象とした先進国モデルに関する労働力調査と失業率指標の体系（完全雇

表 3-1 U 指標の国際比較 (U5 基準、総数)

国	年	U-1	U-2	U-3	U-4	U-5	U-6	U-7
アメリカ	1983-93 年	32	51	79	96	100	135	149
カナダ	1983-93 年	47	56	87	99	100	126	133
オーストラリア	1983-93 年	62	36	74	99	100	130	144
日本	1984-93 年	50	25	79	79	100	138	304
スウェーデン	1987-93 年	47	61	75	108	100	188	208
EU 諸国								
フランス	1983-93 年	81	46	78	104	100	123	127
ドイツ	1985-93 年	81	39	98	95	100	106	(')
西ドイツ	1985-91 年	80	32	97	93	100	105	(')
東ドイツ	1992-93 年	79	56	100	101	100	113	(')
イタリア	1986-93 年	91	11	56	101	100	128	199
オランダ	1983,1985,87-91 年	81	10	84	84	100	124	132
イギリス	1983-93 年	76	27	83	111	100	118	124

(出所) Sorrentino, Unemployment indicator, Table 3 (抜粋), *Monthly Labor Review*, August 1995, p.39.

用の目標指標)、第一次産業(農業等)の潜在的過剰人口を対象とした後進国モデルに関する不完全就業指標の体系が、並立して論議されていた。先進国における産業構造、雇用構造の変化と失業、不安定就業の増大とその形態の多様化は、労働力調査と不完全就業指標を別々の体系として扱うのではなく、同一の枠組みで論議するようになり(ILO 第13回国際労働統計家会議、略称 ICLS、1982年)、1998年の第16回 ICLS では、労働力調査の同一の枠組み(調査項目と統計)での失業率と不完全就業指標の統一的把握の提案がなされるにいたっている。主に短時間就業者(パートタイム)と転職・追加就業希望者を指標とする顕在的不完全就業指標の測定が論議され、現代の不安定就業の一つの形態を測定する試みとなっている。それは、失業の代替指標論のベースになる論議である(ILO (1997)(1998))。

失業の代替指標の国際比較は、U指標の開発者であるアメリカのBLSを中心に進められてきた。特にBLSのソレンチノ(Sorrentino)は、一連の研究で、U指標を国際的に適用可能なように調整して、表3-1のようなU指標の国際比較を算出している。この表では、U1は失業期間13週間以上、U3は成人失業率(25歳以上の失業率)としている。表は、U5(失業率)基準の各

表 3-2 補足（代替）尺度（OECD 主要 7 カ国）

失 業 率 (1)	補足（代替）尺度							
			求職意欲喪失者 (2) (労働力の比率)		非自発的パートタイム 就業者(3) (労働力の比率)		BLS U7 型 尺度 (1)+(2)+(3)	
	1983 年	1993 年	1983 年	1993 年	1983 年	1993 年	1983 年	1993 年
フランス	8.0	11.4	:	0.2	:	4.8	:	14.0
男	6.1	9.7	:	0.1	:	2.3	:	10.9
女	10.5	13.5	:	0.3	:	7.8	:	17.7
ド イ ツ	6.9	7.7	:	:	0.9	1.5	7.4	8.5
男	5.9	6.5	:	:	0.3	1.0	6.0	7.0
女	8.5	9.4	:	:	1.9	2.3	9.5	10.5
イタリヤ	8.4	10.2	1.1	2.6	2.0	2.3	10.4	13.6
男	5.5	6.8	0.1	0.9	1.3	1.6	6.3	8.5
女	14.0	15.8	3.0	5.4	3.3	3.3	18.2	21.9
日 本	2.7	2.6	3.2	2.2	2.1	1.9	6.8	5.7
男	2.6	2.5	1.1	0.9	1.2	1.1	4.3	3.9
女	2.8	2.8	6.2	4.0	3.4	3.0	10.4	8.1
スペイン	20.8	22.4	0.8	0.2	2.0	1.0	22.4	23.1
男	17.2	18.7	0.2	0.1	1.1	0.6	17.9	19.1
女	28.3	28.8	2.0	0.4	3.7	1.8	31.5	30.0
イギリス	11.2	10.3	1.3	0.6	1.9	3.2	13.3	12.5
男	12.1	12.5	1.3	0.5	1.0	2.2	13.8	14.0
女	9.9	7.6	1.2	0.7	3.3	4.5	12.5	10.5
アメリカ	9.8	6.9	1.5	0.9	5.7	5.0	13.9	10.2
男	10.1	7.2	1.1	0.8	4.8	4.4	13.4	10.1
女	9.3	6.6	2.0	1.0	6.9	5.7	14.6	10.4

(出所) OECD, *Employment Outlook*, Table 2. 18 (抜粋) July 1995, pp. 76-77.

国の U 指標の格差を表示しているが、日本の U7 の格差が大きい（U7 の多数は女性で占められている）(Sorrentino. C. (1993)(1996、参照))。

OECD 統計局は、パートタイム就業、非自発的パートタイム就業の国際比較の調査研究を継続してきたが、BLS の研究を基礎に新たな失業の代替指標として、表 3-2 に見られる「U 指標型尺度」を算定、公表している。それは、失業関連指標として、①失業者、②求職意欲喪失者、③非自発的パートタイム就業者の規定と推計をおこない、その総計を失業の「補足尺度」（U 指標型尺度）とするものである。失業率の高いスペイン、イタリアでは、総計指標は、1993 年の総数で 23.1%、13.6%と、女性では 30.1%、21.9%に達し

ている。各国とも求職意欲喪失者率と非自発的パートタイム就業者率は、男女に著しい格差がある。日本の総計指標は、失業率が低いので大きくはないが、特に女性の求職意欲喪失者率が6.0%と4.0%と著しく高いことが表示されている（OECD, 1995）。

失業代替指標（補足尺度）の主な指標は、非自発的パートタイム指標と求職意欲喪失者指標である。両指標とも、女性の就業と失業に深く係わるカテゴリーであり、日本の指標は、非労働力・就業希望・非求職層（大多数が女性）の高い割合を示している。

パートタイム就業は、「パートタイム失業」、「部分的失業」ともいわれ、特に非自発的パートタイムは、失業の潜在化する一つの要因として、パートタイム就業の規定とその非自発的理由の規定が問題にされている。パートタイム就業には、二つの規定がある。EU労働力調査等にみられる勤務先の雇用形態の呼称（被調査者回答）による区分と日米の労働力調査での調査週35時間未満の規定のように、一定の労働時間数の基準による区分がある。この区分は、各国のパートタイムの規定と範囲、その基準の設定によって差異がある。

求職意欲喪失者は、非労働力人口に潜在している隠された失業、潜在的失業の大きな要因である。求職意欲喪失者は、一般に労働力調査における非労働力・就業希望者、かつ一定の非求職理由による非求職者と規定されている。求職意欲喪失者における非求職理由の規定とその範囲は国によってかなりの差異がある。OECD統計局は、労働力調査におけるこの設問に対する被調査者の回答には、回答者の主観的判断や曖昧な判断が含まれているので、厳密な意味では、その国際比較は難しいと批評している³⁾。

2 イギリスの雇用・失業統計の吟味と失業代替指標

イギリスでは、二つの雇用・失業統計すなわち失業給付の業務記録である請求者登録統計（Claimant count: CC）と世帯を調査対象とする労働力調査（Labour Force Survey: LFS）がある。社会保障の取り組みが世界の先駆と

しておこなわれたイギリスでは、第1章で概観したように、失業統計（請求者登録統計）は、貧困救済、失業保険等の社会保障の諸施策との関係で形成、発展した。貧困救済と無職者（jobless）、労働組合の救済事業としての失業救済と失業統計、失業保険制度と請求者登録統計の発展、戦後の失業保険制度と失業統計の変遷、発展である。イギリスにおいて、失業救済の手段として形成された失業統計、特に請求者登録統計（失業関連給付の請求者の登録の記録＝行政記録の産物）は、欧州諸国の中でも、歴史的に重みある統計の一つである。

労働力調査は、アメリカにおける世界恐慌とニューディールの失業救済政策において、失業救済調査の経緯で形成され、一定の調査期間における雇用・失業状態（労働力状態）の調査方式として策定された。労働力調査は、失業救済調査において、失業の3条件（無職、求職、就業可能）が明確にされ、労働力調査の基本的概念と方法が定式化され、戦後は、ILOの国際基準としての労働力調査が定められた（岩井（1992）、参照）。第1章で考察したように、労働力調査の基礎にある失業概念（失業の3条件等）は、統計作成方式の相違があるが、歴史的には、イギリスの失業救済と失業統計（請求者登録）の形成、発展（特に失業保険法の成立と給付対象の規定）において形成されていた。

請求者登録統計は、失業給付に関する政府業務の記録とし広範囲に利用されてきたが、政府の社会保障政策の変化、失業関係給付の規定の行政的変更にともない、失業求給付の規定と条件（失業給付の適正条件）が、政策的に変更され、請求者登録統計の対象反映性、連続性（信頼性、正確性）が問題にされてきた。また政府統計局（ONS）によって、ILOの国際基準である労働力調査がEUの労働力調査の一環として実施され、その規模、継続性、その方法においても発展させられ、特に1992年以来、毎年四半期別実施されて、労働力調査の諸結果は労働市場の基本数字に据えられている。

(1) 二つの失業指標の比較

本論の労働力調査と請求者登録統計の評価の考察に入る前に、二つの統計

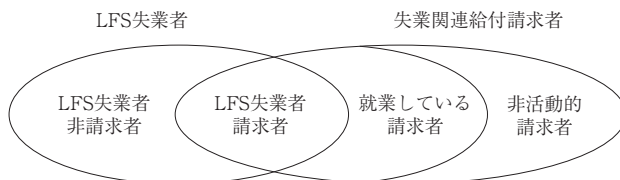


図 3-1 二つの失業統計の関係図

(出所) ONS (2006), p. 12.

系列、二つの失業指標の比較とその格差の諸要因の概要をみる (Machine, A. (2004))。

図 3-1 は、労働力調査と請求者登録統計の関係図を示している (ONS (2006)、参照)。

労働力調査の ILO 基準の失業者数と求職者手当 (JSA) の請求者である請求者登録数との比較は、図 3-2 の総数、図 3-3 の実数の格差の推移に表示されている。その格差は、総数では、請求者登録数が ILO 失業者数より多少少ない傾向を示しているが、失業数が低下している時にその格差が拡大し、失業数が上昇している時にその格差が縮小する傾向を示している。男女別では、実数の格差は女性が大きいが、変化率では、男女とも比例的傾向を示している。労働力調査と請求者登録統計は、その作成方法の相違により、正確な比較は難しいとされているが、二つの統計の格差の諸要因は、以下の諸点にあるとされている。

二つの失業率の主要な要因は、経済が改善し、失業が下落すると、労働市場で非活動的であった者の多くが、積極的に求職活動を開始し、JSA に請求しなくなったことにあるとされる (逆も同様である)。また他の要因は、例えば、パートナーの所得のために、JSA の資格を失って失業者になる人々の数の変動にある。逆に、失業して求職している失業者が失業給付の請求しない人々の数の変動があるとされる。1996 年の JSA の導入に伴い、より求職活動を奨励することにより、1996 年末～1997 年初期の失業と請求者登録の乖離がもたらされた。

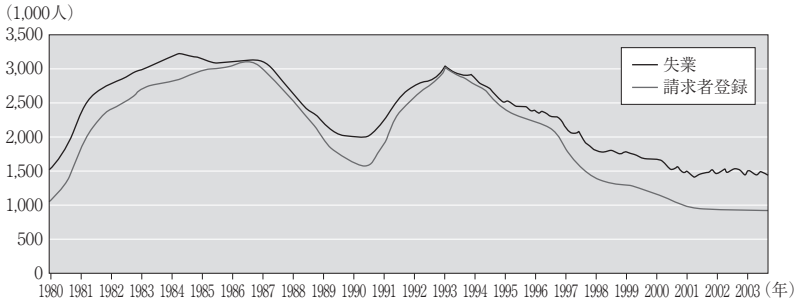


図 3-2 二つの失業指標—労働力調査の失業者数と JSA の請求者登録統計との比較

(注) 労働力調査、Jobcentre Plus administrative system

(出所) Machin, A. (2004), Table 1, p. 60.

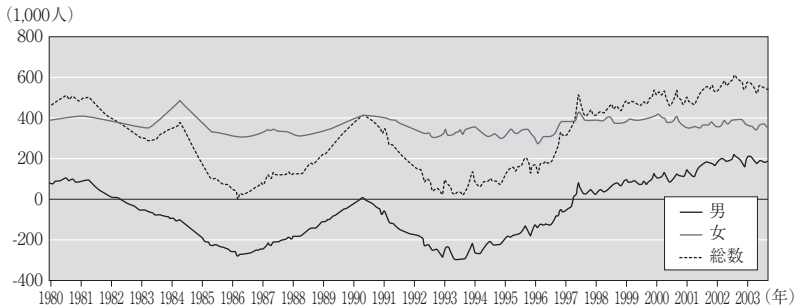


図 3-3 二つの失業指標—労働力調査の失業者数と JSA の請求者登録統計の格差（男女）

(出所) Machin, A. (2004), Table 2, p. 61.

特に女性の格差の拡大の要因は、女性の多くが、LFS 基準では失業者に数えられ、JSA の資格をもっていないか、JSA を請求していないことにあるとされる。例えば女性の多くが、収入のあるパートナーのために、所得ベースの JSA の資格がないことになり、JSA の請求者になれないからである（同上、p. 60）。

失業と請求者登録とのギャップに作用する主要な要因の概要が、次の表 3-3 で表示されている。

表 3-3 労働力調査と請求者登録との関係の諸要因

ギャップを拡大する要因（例えば、請求者登録よりも早く失業が増大） 上段
ギャップを縮小する要因（例えば、請求者登録よりも早く失業が減少） 下段

Jobseeker's Allowance を請求しない（請求者登録にならない）非活動的な者、
たぶん仕事の市場が改善をみるとき（わずかの仕事があると信じて、悩まない）、LFSによると、
求職を始め、失業者になる
給付を請求しない失業者が、教育、退職などを開始するか、また求職を止める（ほとんど仕事がないと感ずる時に適用される）

失業者になり、かつ Jobseeker's Allowance の資格がないか、非請求を選択した者（かくして請求者登録統計には入らない）。例えば、十分な貨幣がある者、仕事の配偶者、自発的に離職した者。

給付資格のない失業者が仕事をみいだそうとする。

失業者（また他の者）が Jobseeker's Allowance を請求する傾向の減少

失業者（また他の者）が Jobseeker's Allowance を請求する傾向の増大

現行の Jobseeker's Allowance 請求者が求職を開始する（Jobseeker's Allowance 請求者が積極的に求職すると、ある者はそのように行動しないと、LFS では失業者に算定されない）

現行の Jobseeker's Allowance 請求者は、LFS での求職を止める

一週に少数時間に就業する請求者（給付を失うほど十分でない）は、失業者になる。

失業している Jobseeker's Allowance 請求者が、週に少数時間仕事につくと（週 16 時間より少ない、かつ有給ではない、全ての給付を失うのに十分）、LFS 基準によれば、就業者になる

就業請求者（例えば、週あたりわずかの時間に働いており、給付条件を失っていない）が、より実質的な仕事をみいだそうとして、請求を休止する。

（注）「就業している非-請求者」状態から「就業している請求者」状態へのフローは希である。

二つの統計の時系列上の格差分析では、次の特徴が指摘されている。

請求者登録から排除されるか、また逆であるか、失業者の格差の正確な数を確定することは現在できない。何故ならば、世帯のいずれかが、現在 Jobseeker's Allowance を請求していか否か、労働力調査の回答者からの信頼できる回答をえることは、長期的視点からも困難であるからである。二つの統計系列の格差は、不況と時と好景気の時に異なった行動を示している。低失業の時は、失業への非活動からのフローがある。労働市場の改善の時は、仕事が生まれるので、求職活動が積極的になり、仕事に就けなければ、失業

者に分類される。しかしながら、Jobseeker's Allowance を請求しなければ、彼らは、請求者登録にはあられない。このように、二つの失業率は、景気循環において、異なる動きを示している（同上、p. 61）。

(2) 請求者登録統計の吟味

請求者登録統計（Claimant count）は、失業保険の行政記録から作成されている業務統計なので、調査統計としての労働力調査と比較して、速報性、経済性（コストが安い）、地域性に優れているのが特徴である。特に、標本調査法による労働力調査は、標本数の代表性から小地域の統計の作成が難しいのに対し、請求者登録統計では、小地域統計の作成が容易なことが評価されている。しかし政府の日常業務の記録としての請求者登録は、政府の時局の政策によって制約されており、社会保障の諸施策、失業保険法と行政の改革、保険業務の変更によって、請求者登録における失業給付の規定とそのカバレッジは変更されるので、統計の代表性、継続性が常に問題にされている。

イギリスにおける失業統計、主に請求者登録統計に対する批判は、1979年から1980年代表の保守党政権の下で増大した。1979年にサッチャーが政権を把握した時の公式失業レベルは129万9,300人、それが1982年1月には、300万人に達した。サッチャーは、失業の水準は「労働組合の力の程度」に関係している、また「過去の人員過剰と非効率性を反映している」という新保守主義の理論にたち、民営化、合理化を推進したので、経済政策、社会政策の手段として、失業統計、失業率の事実反映性が問題となり、政府の失業統計、失業率への批判が著しく高まった。1970年代以降のイギリスの失業統計、失業率の批判に関する論文の多くは、失業保険給付にかかわる請求者登録統計の吟味・検討に関するものである（イギリスの失業統計論争については、註4）、参照）。

1) 雇用・失業統計のサーベイをおこなったR. レビタスによると、失業給付登録により給付資格を得る請求者登録は、行政的尺度（記録）なので、速報性、経済性、地域性（労働力調査のように標本数の制約はないので、小地域別の統計表章が作成できる）に優れているが、国の行政記録なので国際比

較はできない。

請求者登録統計は、「失業給付の請求、失業の所得扶助の請求および国民保険信用の請求の電子化された記録に基づいている」請求者登録統計の最大の弱点は、「カバレッチが行政規則に依存しており、行政システムが変わるたびに変更するので、統計の連続性がない」ことにあると評価されている（Levitas, R. (1996b), pp. 46-47）。

請求者登録の「非連続性」は、失業給付の資格可能性に対する行政による制限から生じている。「これらの『非連続性』という中立的用語は、最近何がおきているかを必ずしも明確にしていない。失業率の急増の時期に、公共支出を管理するために失業給付の資格を制限しようとするのは、これらの非連続性が請求者登録の総数の減少を帰結することを意味している」。「この非連続性は、失業者の全ての階層に等しく作用するのではなく、特に女性と若年層に」問題を与えている。「貯金の目的と失業の減少の目標は、しばしば相対立するにいたる」。そこに、失業保険行政をめぐって大蔵省と社会保障局の利害の対立がみられたことが指摘されている（同上、p. 47）（この「対立」については、次節で言及される）。

「請求者登録のカバレッチとは何であり、この変更はいかになされているのだろうか?」。「登録された給付の検査のために、請求者は、登録がなされる日に、失業していて、労働可能であり、かつ就業可能であることを宣誓すること」（同上、pp. 47-48）を要求された。給付を請求しないか、また何らかの理由で給付の資格を失った失業者の多くは失業数字には現れてこない。

「1982年以前は、失業の算定は請求の算定であった。その請求の算定は、求職のための（給付の資格があるか、また給付を請求しているかないかにかかわらず）職業安定所かキャリア事務所への登録者の事務的算定（電子化されていない）であった。」大きな変更は、1981年のレイナー報告（D. Rayner Report）を受けて、1982年に請求者のコンピュータ処理にともなって、請求の算定は失業給付の請求者に変更された⁵⁾。この変更により、推定20万人が算定から除外されただけでなく、これ以降、失業給付の資格の変更のすべては、算定そのものに不可避的な影響を与えることになった。1979年～89年

にかけての行政的手順の変更による失業登録の算定方法の変更は、30 を越える回数があった。(Gregg, P. (1993)、表 2、p. 259) これらの変更は連続して給付資格を制限していった。

R. レビタスは、「かくして請求者登録統計には3つの変化がもたらされた。第一に、失業受給を減少させるために、より厳しい基準を使用して、給付システムの失業者に影響を与えている。第二に、請求者登録統計は、そのカバレッチが時間的に頻繁におこなわれているので、連続的な系列として扱えなくなっている。第三に、それは失業の尺度とみなすことができなくなっている」と評価している (Levitas, R. (1996), p. 48)。

1986年に導入された再出発計画は、12カ月(後には6カ月)を超える失業者に関しては、就業可能性がないことを理由に給付の取り消しがおこなわれた。失業者の多くが、年金資格者や既婚女性などのように、失業保険給付の資格がなかったことが指摘されている。1989年の社会保障法の改正では、求職者登録は、就業可能であるばかりでなく、積極的に求職していることの証明が追加された。また、1990年4月に、「雇用サービス」部局によって、13週を越えた失業者に対して、積極的求職チェックのための新相談面接が導入された。また疑わしい登録者への検証がおこなわれ、給付資格の吟味と制限がおこなわれた。1996年に求職者手当(Jobseeker's Allowance)と求職者協定(Jobseeker's Agreement)が導入された(Jobseeker's Allowance (1994))。給付基準がより厳しく制約されるとともに、6カ月をこえるすべての者は、失業者への失業扶助のための資産調査がおこなわれるようになった。

2) 請求者登録における行政的変更、連続性の問題、請求者登録による失業率の意義と限界の問題は、多数の論者によって吟味、検討されているが、R. トーマスは、この問題の「政治的統計的背景」について、次のように述べている (Thomas. R. (1998)(1999)、参照)。

「1980年代と1990年代の請求者登録から他の形態の社会保障給付への密かな動きが続いている。この動きは、シェフィールド・ハーラム大学でおこなわれた研究で裏付けられている (Beatty *et al.*, (1997))。1980年代と1990年代初頭には、職業安定所は請求者登録を減らすために、請求者を就労不能

給付に変えることが奨励されていた (Beatty *et al.*, p. 13)。1981年から95年の時期に、長期疾病給付を受けたと記録された人数は、60万人から180万人に増加した (同上, p. 11)。マーサーティドフィル、リバプールとタインサイドのような地域では、労働年齢人口の男性の20%以上が就労不能者に分類されている (同上, p. 14)。シェフィールドの研究チームは、地方の豊かな地域の労働年齢人口のうち、長期疾病に分類される人の割合と比較して、1997年1月には長期疾病の全国の「超過」〔本来の長期疾病者にあたらない者〕は130万人であったと推計した (同上, p. 23)。このベアッティ等 (Beatty *et al.*) の研究は、次節で、さらに考察する。トーマスは、また「この『密かな動き』という用語は正しいようにみえる。というのは、教育雇用省でさえ、何が起きているか気づいていないようにみえるからである。教育雇用省は王立統計協会と緊密に協力して、1995年に失業統計報告 (Working Party (1995) p. 405) を提出した。しかし王立統計協会のこの報告は、この動きに気づいているという証拠を示していない。また翌年に提出された議会の特別委員会の報告も同じである」と述べ、請求者登録の政治的動きをめぐって意見の相違がある」ことを指摘している (Thomas, R. (1999), p. 325)。

R. トーマスは、さらに請求者登録をめぐる「政治的統計的背景」には、サッチャー政権下の統計行政の改革があり、「レイナー報告」(サッチャーがレイナー卿に、統計行政の合理化のための調査を命じ、その調査結果が『レイナー報告』(Rayner Review)として公表された)による統計行政の合理化が進められ、それが政府の行政と政府統計家をいかに歪めいたか、描いている⁶⁾。

(3) 二つの統計系列のリンケージ

ILO基準(国際基準)である労働力調査は、イギリスでも1992年より毎年四半期毎に詳細調査がなされており、国際比較の上でも、労働力調査が雇用・失業統計の基本統計に設定されている。請求者登録によるイギリスの失業統計は、前述のように、政府の社会保障政策の変化、失業関係給付の規定の行政的変更にともない、失業の規定とその範囲は、政治的に政策的に変更され、請求者登録統計の対象反映性、連続性が問題にされてきた。政府統計局は労

働力調査の規模、継続性、その方法を発展させ、より詳細な調査結果を公表している。他の欧州諸国と同様にイギリスでも、労働力調査は、1979年より、ECの統一的な労働力調査の一環として実施され、1984年より毎年、1992年より毎四半期別に継続して実施されてきた。その詳細は、政府統計局『労働力調査ユーザーガイド』（全10巻）（ONS（2000））および『労働力調査—歴史的補遺 1984-1998（春の四半期）』1999年版（ONS（1999b））でみることができる（現在では、政府統計局のweb上でも参照できる）。労働力調査は、特に1992年より、四半期別実施されるようになり、政府統計局により、国際比較上からも失業・雇用統計の主要統計として公表されている。

王立統計協会雑誌の失業統計の検討論文で、クレッグ（R. Clegg）は、請求者登録統計と労働力統計と比較検討して、労働力調査に一定の評価を与え、失業統計の基本に労働力調査をすえることを提案した（Gregg, P.（1993））。1995年4月に公表された王立統計協会（RSS）の「失業の測定に関する報告」においても、請求者登録統計と労働力調査統計の問題点（長所、短所）を検討し、「失業の主要な算定はLFS（労働力調査）と国際的に承認されているILO規定に基づくべきである」と結論づけている（RSS（1995）、p.389）。しかし、この時期、雇用省は「労働力ベースの尺度は余りにも費用がかかる」と発言し、その拡充に難色を示していた（1995年6月、Guardian 12 June 1995）。

このような動向の最中に、政府の統計制度改革が実行に移され、1995年7月に、雇用省は廃止され、その機能は、貿易・産業省と教育・雇用省に分割され、雇用省の統計家は政府統計局（ONS）に移籍させられた。その後、政府統計局は、ILO基準の労働力調査を四半期別に公表し、労働力調査統計と請求者登録統計の調整・統合を進めるにいたった。前章で考察したように、労働力調査を全国規模だけでなく、地域の標本数を拡大することにより、地域指標としての労働力調査の発展、充実をはかっている（一連の調査、論文は『労働市場動向』誌に掲載されている（政府統計局（ONS）関係の刊行物、論文等については、参考文献2-3、参照）（2章、参照）。

表 3-4 改定登録データと既発表数字の比較、イギリス（季節調整済）

(単位：1,000人)

		修正数字（季節調整済）						既発表数字（季節調整済）						差				
		申請 総数	ILO 基準 の失業者		就業者		経済的 非活動人口		申請 総数	ILO 基準 の失業者		就業者		経済的 非活動人口		ILO 基準 の失業者	就業者	非 活動 人口
			人数	%	人数	%	人数	%		人数	%	人数	%	人数	%			
1992年	春	2,588	1,963	76	271	10	354	14	2,588	1,798	69	294	11	496	19	165	-23	-142
	夏	2,659	1,973	74	248	9	439	17	2,659	1,828	69	264	10	568	21	145	-16	-129
	秋	2,763	2,059	75	299	11	405	15	2,763	1,883	68	337	12	543	20	176	-38	-138
1992/3年	冬	2,861	2,140	75	303	11	418	15	2,861	1,938	68	339	12	584	20	202	-36	-166
	春	2,837	2,147	76	307	11	383	13	2,837	1,909	67	354	12	574	20	238	-47	-191
	夏	2,807	2,057	73	282	10	468	17	2,807	1,862	66	312	11	633	23	195	-30	-165
	秋	2,747	2,021	74	293	11	433	16	2,747	1,820	66	343	12	584	21	201	-50	-151
1993/4年	冬	2,675	1,976	74	287	11	412	15	2,675	1,762	66	330	12	583	22	214	-43	-171
	春	2,597	1,922	74	294	11	380	15	2,597	1,698	65	340	13	559	22	224	-46	-179
	夏	2,518	1,841	73	272	11	405	16	2,518	1,657	66	317	13	544	22	184	-45	-139
	秋	2,417	1,740	72	285	12	392	16	2,417	1,551	64	330	14	536	22	189	-45	-144
1994/5年	冬	2,307	1,667	72	251	11	388	17	2,307	1,480	64	284	12	544	24	187	-33	-156
	春	2,246	1,650	73	265	12	330	15	2,246	1,443	64	303	13	500	22	207	-38	-170
	夏	2,217	1,581	71	262	12	374	17	2,217	1,399	63	299	13	519	23	182	-37	-145
	秋	2,171	1,564	72	235	11	373	17	2,171	1,412	65	265	12	494	23	152	-30	-121
1995/6年	冬	2,132	1,550	73	244	11	338	16	2,132	1,379	65	279	13	474	22	171	-35	-136
	春	2,093	1,540	74	271	13	282	13	2,093	1,327	63	297	14	468	22	213	-26	-186
	夏	2,041	1,466	72	279	14	297	15	2,041	1,255	61	305	15	481	24	211	-26	-184

(出所) Pease, P. (1997a), Table 1, p. 459.

労働力調査と請求者登録との比較研究は、1995年の政府統計局への統合以前は、労働省統計サービス部、統合以後は、政府統計局労働市場部が担当しているが、二つの統計の比較研究（1992年までは「雇用広報」誌（Employment Gazette）に掲載されていたが（論文「失業の測定—請求者登録と労働力調査—」（Lawlor, J. and Knedy, C（1992））、統合後は、二つの統計のリンケージとして、さらに詳細な接合の研究がなされ、1997年にP. ピースの論文「失業関連給付の請求者のLFS推計：ONSの記録リケージ研究の諸結果」（Pease, P.（1997a））が「労働市場動向」誌（1995年より、Employment Gazette誌はlabour Market Trend誌に改編された）に掲載されている。

前者については、（岩井（1993））でふれたので、後者について、リケージ研究以前と以後の比較表（表3-4の比較表）を掲載しておく。

(4) 労働力調査の吟味と失業系列の代替尺度

R. レビタスのサーベイでは、労働力調査について、次の論点が指摘されている（Levitas, R., (1996), pp. 52-56）。労働力調査は、個人の世帯を調査対象とする標本調査なので、次の諸特性をもっている。①個人世帯の外での生活者、ホテル住いの者、住所不定の者などは調査対象から除外される。②調査結果は常に標本誤差を伴っている。③労働力調査で使用される定義と質問の構成では、合理的には失業者とみなされる者も除外される（例えば自営業者の多くは何らかの仕事〈無給家族従業者と同様であっても〉従事しているので、失業者には算定されない）。④個人についての設問で得られた情報は完全には正確ではない。問題は、被調査者が彼ら自身の状況を故意か他の方法で間違えて表現することである。データの約30%は被調査者の代理の回答者によって提供されていることが知られている。しかし「これらの制約にもかかわらず、相異なるグループ別労働市場活動を研究している者にとって、労働力統計は計り知れない」価値があることも評価されている。

失業の尺度としての労働力調査の主要な問題点は使用されている定義から派生しているとみなされる。「(a) 調査週に有給労働をしない（1時間でも）、(b) 就業を希望する、(c) 2週間以内に就業可能である、(d) 過去4週間に求職の努力をし、かつまた既に得られた仕事の開始を待っている」。これらは国際基準であるILO基準の定義から派生している。特に就業者の規定の1時間基準（1時間カット。いかなる不規則な労働でも1時間以上有給の就業をすると就業者に算定される）の問題点が指摘されている。そして、ILOの定義による失業者の数字と請求者登録の数字には大きな乖離はないが、それは請求者登録が近似的に正確であることを意味しているわけではないと評価されている。

二つの統計系列には、二つの区分されたカテゴリーがある。①ILO基準の失業者でない者（請求登録者の約3分の1）と②非活動の人口（「過去4週間に積極的に求職していない者は、就業可能でない者と同様に、失業者よりは経済的非活動であるとみなされる」）がある。労働力と非労働力の境界にある経済的非活動等の区分の曖昧さの問題点が指摘されている。R. レビタスは、

経済的非活動と規定される者の多くは失業者とみなされることを指摘する。労働力調査において就業可能でなく非求職の理由に関する設問の結果はすこぶる「ジェンダー的」であり、その多数が女性の就業・不就業に係わっている。労働力調査では、「非労働力人口の就業希望・非求職者」は失業者とみなされずに、「経済的非活動」すなわち求職意欲喪失者（適当な仕事がないと思いきんで非求職の者）に分類されている。

1992年の労働力調査の改訂により労働力調査の設問も変更された。1992年に非求職についての予備調査で補足調査が追加され、先週の非求職の主な理由として、学生、一時的な病気・傷害、長期の病気・障害、家族／家庭の仕事、働ける仕事がないと思いきんで求職していない、また非求職、その他の理由が挿入された⁷⁾。調査時に「回答者は、過去4週間に求職していないにもかかわらず、常用の有給雇用を求めているか、フルタイムかパートタイムを求職しているかが質問される。回答により、過去4週間になぜに仕事を希望しなかったか、なぜに求職しなかったかが質問される」（設問159-161）。

これにより以前の調査よりは就業希望・非求職の意味はより明確になったが、1992年以前データとの継続性には問題があることも指摘されている。非求職理由についての労働力調査のこの設問によって、イギリスの求職意欲喪失者の相対的低さと家族／家庭の仕事の比重の高さ、特に女性の比重の高さが表示されている）さらにより基本的には労働力調査は、世帯を対象とする意識調査なので、このように詳細な設問をすること自体の科学性に疑問が投げかけられている（この点、標本世帯の回答者による経済状態、労働力状態に関する主観的判断の恣意性の問題は、労働力調査の成立時期から指摘されている。第4章1節、参照）。

R. トーマスは、政府統計局による労働力調査の拡充を、追加情報としては一定の評価を与えている。しかし彼は、請求者登録統計が職業安定所（Jobcentre）での実際の失業給付の登録による失業統計であることを指摘し、労働力調査よりは請求者登録統計の方が、より現実の雇用・失業状態を捉えている評価している。そして政府統計局による労働力調査と請求者登録統計とのリンケージの研究を批判的に利用して、現実の雇用動向を示す雇用統計

(源泉課税統計と国民保険料統計)と請求者登録統計を標本設計の一部に組み入れて、労働力調査の枠組みと調査内容を改革(請求者登録統計に連動できるように調査項目も再検討)することを提案している(Thomas, R. (1999), pp. 328-334)。

R. トーマスは、ILO 基準の労働力調査の基本的概念と方法に一定の批判を加えるとともに、労働力調査と請求者登録のリンケージ研究を批判的に利用して、二つの統計系列の諸結果とその基本的な諸カテゴリーの比較分析によって、労働力調査における「失業者の中の失業給付を請求していない者」(LFS 非請求者)のグループの安定性(対数目盛)を抽出し(図3-5、参照)、それが労働力調査の現実の非感性を示していると指摘する。

労働力調査がILO 基準の国際比較を目的とした調査であり、労働力調査の基本的概念と方法の問題(一定年齢以上の人口の就業者、失業者、非活動人口の基本的なカテゴリー区分、就業者の1時間カットの問題、求職意欲喪失者などの非労働力の問題、標本調査法の限界、等)とともに、特に労働力調査の調査対象である世帯(回答者)の態度、意識の問題を指摘する(R. レビタスの意識調査としての労働力調査の問題点)。「人々は仕事を得ることに楽観的な時は求職に積極的に行動し、その結果ILO 基準の失業者になる。人々が仕事を得ることに悲観的な時は、求職意欲を失い、ILO 基準では失業者に数えられない。ILO 基準は、基本的には、態度を測定しているものであり、このようにして得られる統計の信頼性には問題がある」(同上、p. 331)ことを指摘している。

R. トーマスは、図3-4で、「就業中の労働力」(the Workforce in Employment: WiE、源泉課税を支払っている人数)系列と比較して、労働力調査における雇用(就業者)が雇用実態を十分に捉えていないことを指摘している。「1992年以來、労働力調査は雇用統計の主要な基本資料になっており、就業中の労働力(the Workforce in Employment: WiE)系列よりも重要視されている。というのは、労働力調査系列は仕事の数よりもむしろ人の数を数えているからである。労働力調査の大きな特徴は、国民保険や請求者登録システムとかかわりなく、国際的な目的のために企画されていることにある」と

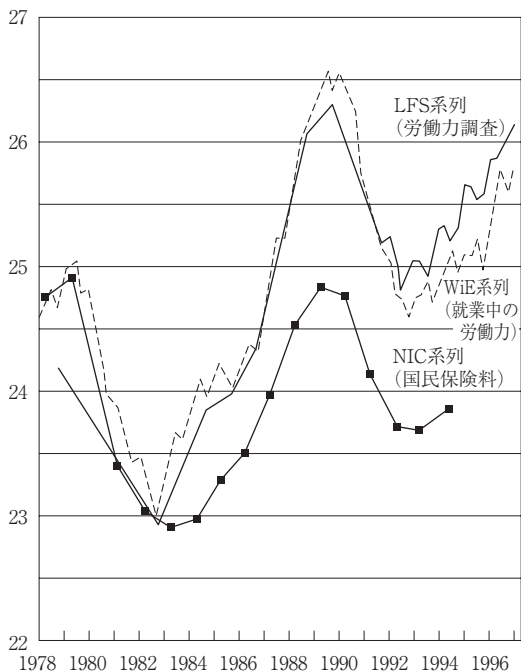


図3-4 イギリスの雇用（1978～97年）労働力調査、就業中の労働力系列、国民保険拠出者の数による（100万人）

(注) 労働力調査（LFS）の雇用系列は、13週間にわたり実施された世帯調査に基づいている。LFS系列は、四半期にわたる就業者の平均数を測定している。1980年と1982年には労働力調査は実施されていない。1984年から1992年には、春の四半期（3月、4月、5月）にのみ実施され、1992年以降は毎四半期に実施されている。

国民保険料（National Insurance Contributions: NIC）系列は年間（4月に終了する会計年度）のどの時点かで保険料を支払った雇用者と自営業者を対象としている。したがってNIC系列によって記録される人数は、どの時点でも納付者の人数を超過するであろうことは予測される。NIC系列は会計年度の終了後、約18カ月で公表される。他の系列と比較しやすいように、図37.2（図3-4）のNICの数字は、前年の9月に中心が置かれている。政府統計サービスは、「不連続」が1983年に労働力調査の雇用系列に導入されたと述べている（このことは、1981～84年にかけてのWiE系列とLFS系列の比較からは明確ではないけれども）。また政府統計局は、LFS系列とNIC系列の不一致は、図37.1（本章では図は非表示）によって示されたよりも「かなり小さい」ものであると述べている（Pease（1998）, pp.62-63）。

LFS系列は週1時間以上就業したすべての人々を対象としているが、1997年には90万人以上の人々が2つ以上の仕事をもっている。WiE系列は、人数よりも仕事を数えるが、1977年には、源泉課税の標準フレームによってカバーされていない100万人ほどの仕事が見逃されている。LFS系列とNIC系列の間の食い違いは完全にはなくなるだろう（Thomas, 1997を参照）。しかしこの問題は、現在、政府統計局によって進められている調

調査研究で継続されている(Perry, 1996; Pease, 1997c, 1998; Office for National Statistics, 1998b)を参照。

労働力調査の数字は『労働市場動向』誌からのものである。NIC系列は毎年の社会保障統計から引用されている。NIC系列は前にさかのぼる改訂に従っている。この表は各年の最新の公表された数字を示している。

(出所) D. Dorings and S. Simpson (1999), p. 330. 訳 420 ページ。

批判的に評価している。「労働力調査の一つの手抜きは、雇用において回答者が国民保険料を支払っているか否かが質問されないことである。労働力調査で作成された雇用統計では、それゆえに『ほんとうの』仕事と他の仕事とみなされるものとの間の明確な区分がない」ことにあるとされる(同上、p. 328)。

R. トーマスは、さらに請求者登録との比較において、労働力調査の失業給付の資格についての設問結果(失業者の失業給付の資格、その受給状況の質問項目が設定されている)⁸⁾から、失業系列の代替的尺度(トーマス自身の用語表現)を考察している。

「国際労働機関／労働力調査(以下、ILO/LFSと略す)の失業系列で用いられている基準は請求者登録で用いられている基準と3つの側面で異なっていることを指摘する。「第一に、ILO/LFS基準では、週1時間以上働いていると回答したすべての者は就業している者に分類される。しかし請求者は、給付請求の資格を失わずに、低賃金で短時間働くことが認められている。ILO/LFS基準では就業していると数えられる請求者は就業中の請求者とみなされる。これは失業統計系列の代替的な測定尺度——Alternative Measure of Unemployment (AMU) 統計——と呼ばれるものの一つである。第二に、ILO/LFS基準で失業者に数えられるには、過去4週間に求職の積極的な行動をおこなわなければならない。このことは、労働力調査系列では、例えば「求職意欲喪失者」と呼ばれる者が含まれないことを意味する。……このような求職意欲喪失者は、AMU統計で非活動的請求者と呼ばれるものの一例である。第三に、ILO/LESの統計系列は労働年齢の全人口を対象にしているので、失業給付を請求している無職者——AMU統計ではLFS請求者と呼ばれる——と失業給付を請求しない無職者——AMU統計ではLFS非請求者と呼

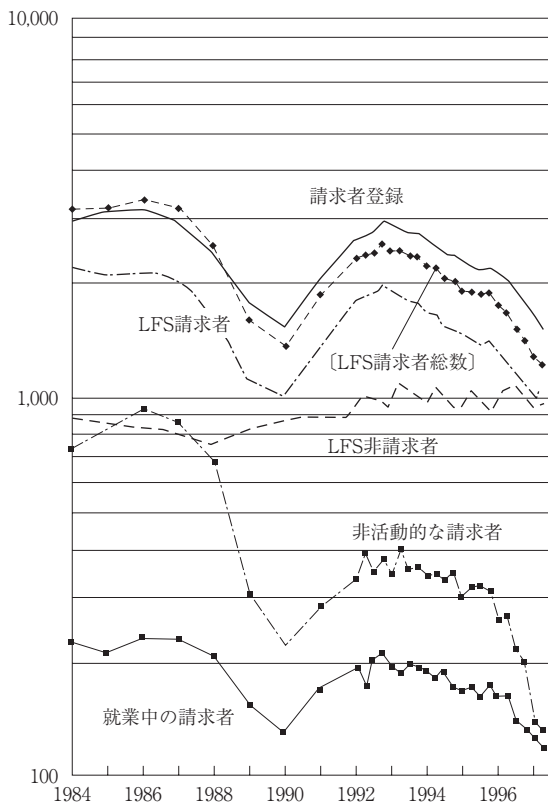


図 3-5 失業の代替的尺度 (1984-97年) (1000人、対数目盛)

(注) 図の最上にある実線は請求者登録を示している。1984～87年の時期には実線の上には、1988年以降は実線の下にみえる破線は、自らを請求者であると答えた労働力調査の回答者の総数〔LFS 請求者総数〕を示している。その不足は1992年には10%であり、1997年には20%に増大した。

教育雇用省は、1989～97年の時期では、不足は就業中の請求者と経済的に非活動的な請求者のグループに限定されると想定した。しかし、1997年に公表された新しい記録のリンケージ〔記録の突き合わせ〕の研究 (Pease, 1997b) では、この想定があまりにも単純化されていたことがわかった。リンケージの研究によると、回答者のかなりの人数が誤って請求者であると述べていたので、不足は過小推計されていたことがわかった。また不足が、すべての3つの請求者グループ——LFS 請求者を含む——にわたるであろうことを、この研究は明らかにした。個々の失業者グループで示された統計は、労働力調査による回答の数にかんするものであることが、請求者であると答えた人数の不足を考慮に入れて調整されていない。

3つの請求者それぞれにかんする人数は1989年以降、過小であろう。LFS 請求者の人数が過小であるので、LFS 非請求者の数字——LFS 失業者総数からLFS 請求者を差し引く

ノことから得られる——は過大になるであろう。1996年の夏に、LFS 請求者の数は20万人過小である可能性があり、またLFS 非請求者の数は20万人過大になる可能性がある。しかし1996年以前あるいは以後について年次調整する確かな基準がない。

労働力調査の請求者の人数にかんする数字の不足の源は多様な要因による。請求者に関連してよく知られていることだが、労働力調査には一定の無回答がある。このことは労働力調査の集計手順で考慮されているが、これは過小に推計されるだろう。LFS 請求者グループの不足は、国民保険免除のみを得ている請求者が、自分が請求者であると思わないことによる。非活動的な請求者と就業中の請求者グループの不足は、彼らが求職しないがために請求者であることを認めようとししない回答者、また働いているために請求者であることを認めようとししない回答者によるものであろう。

1984～92年の時期の数字は、春の四半期（3月から5月）にかんするものである。1992年春から1997年夏の時期については、数字はすべての四半期を含んでいるが、季節調整はしていない。これらすべてのデータの出所は Pease (1997a, b) によるものである。
(出所) D. Dorings and S. Simpson (1999), p. 332, 訳 422 ページ。

ばれる——とを区別している。」(同上, p. 329)。

図3-5の失業系列の代替の尺度（1984-97年、対数目盛）にみられるように、労働力調査における失業給付の資格に関する設問結果からの3つのカテゴリ（就業中の請求者、非活動的請求者、LFS 請求者）の動向のなかで、LFS 非請求者グループ（労働力調査の失業者総数からLFS 請求者を差し引いた人数）は、「労働予備軍のなかで最も上層にいる人々」を表示しているが、その数が相対的に安定的（あまり変化しない）であることに、労働力調査の失業実態を捉える限界を指摘している。「LFS 非請求者グループの行動は、雇用水準の変化にたいする労働力調査の統計系列の感度を、請求者登録それよりは鋭敏でないものにしてしているので、これらの疑問は重要である。労働市場の状況にたいする不確実さと相対的な鈍感さは、労働力調査の統計系列が、失業の動向の指標としてどれだけ価値があるかという疑問を投げかけている」(同上, p. 331)。

R. トーマスは、さらに「労働力調査の改革」として、「請求者についての情報を得る補完的方法は、請求者の記録を労働力調査の一部分に対する標本抽出のフレームとして使用することである」ことを提案し、「そのような標本のフレームに基礎をおくインタビューは、回答者と、回答者の請求状態についてインタビューをする人の双方によって受け入れられることを考慮して実施されるだろう」としている。そして「労働力調査は、この章で確認された

省略と曖昧さを処理するために修正できる。就業している者については、国民保険料を支払っているかどうかを質問する必要がある。それは、社会保障省で作成されている統計系列との食い違いを調整するために、また雇用の——国民保険料を支払うべき仕事か、支払わなくてよい仕事の両方についての——動向を観測するのに必要である。パートタイム就業者については、不完全就業にある人口の大きさを適切に推定するために、フルタイムの仕事で働く意思があるかどうかを質問する必要がある。就業していない者については、仕事をする意思があるかどうかを確認し、求職と就業の障害になるものの性質について、一連の質問をする必要がある。これらの質問は、就業の可能性についての非常に曖昧な質問を改訂することによりうまく繋げられるかもしれない」と述べている（同上、p.331）（提案の詳細は不明なので、結論部分にのみ触れるにとどめる）。

ILO等でも、国際的にも、調査統計と業務統計のリンクが課題とされており、労働力調査と請求者登録統計との接合とその比較分析に関するイギリスの一連の調査研究は、重要な材料を提供している。

3 イギリスの本当の失業推計と失業の代替指標論

(1) 本当の失業水準の推計——隠された失業の推計

シェフィールド・ハールム大学（Sheffield Hallam University）の研究グループによっておこなわれた「失業の本当の水準」の研究（Beatty, C., *et al.*, (1997)）は、失業統計の吟味・批判、失業の本当の水準の推計と失業代替指標の論議において高い評価を受けている。ベアッティ等は、論文の冒頭で、従来の失業統計の吟味・批判を、次のように整理している。

「失業の基本的な公式尺度である月例の請求者登録はもはや余り信頼に値しないといわれることは不幸なことである」。失業統計の批判の論議は、「アカデミックな分野」（Wells, J. (1995)）や「失業ユニット（Unemployment Unit）」（民間の調査研究機関）（Convery, P. (1996)）のような独立の調査機関から、王立統計協会（RSS. (1995)）のような専門研究機関にまでにお

よんでいる」(Beatty, C., *et al.*, (1997), p. 5)。「請求者登録は、仕事がなく、失業関連給付を請求している者の数を正確に測定していない。…最もよく引用される理由は、失業関連給付を受給する資格の適性が制限されていることにある」。1980年代初頭以来、30以上の重要な変更があり(Cregg, P. (1993), 同前)、1996年には、資産調査のない失業給付の期間は12カ月から6カ月に縮小され、同10月には、Jobseeker's Allowanceの導入により、給付条件の厳しい制限がなされた。失業しているが失業給付を請求していない者は公表失業者数から排除されている。

公式データの他の資料として労働力調査があり、その調査結果の失業者は請求者登録の失業者よりも多少多い数字になっている。ILO基準の労働力調査の方が請求者登録よりは批判が少ないが、最近「労働力調査で使用されている定義が、失業数字の誤った判断を生み出していることが」次第に知られてきた。「多数の個人が失業関連給付から切り離され、救済の他の形態、特に疾病関連給付に転換されるという社会保障制度における自動装置が作動している。従ってこれらの人々は、請求者登録からは脱落しており、労働力調査には含まれているが、『病気』、『早期退職』、『家事の世話』、または『求職意欲喪失者』として記録されている。」これらのグループは失業が隠されている諸形態をなしている(Beatty *et al.*, (1997), pp. 6-7)。

ベアッテイ等は、1991年人口センサスの結果をベースに、失業が隠される要因として、①失業給付を請求しない失業者、②政府計画従事者、③早期退職者、④長期疾病者を挙げている。①失業給付の資格があっても、さまざま理由によって失業給付を請求していない失業者が存在している。例えば離職から6カ月後に適用される資産調査のある給付の資格は個人の状況よりも世帯の状況に依存している。フルタイムで働いているカップルの男性と女性は資産調査のある失業給付の資格がない。給付の不適性は女性の間で広がっている。②政府計画従事者は従来、就業者に参入されていたが、これらの者は失業救済事業の一環として失業者と考えるべきである。③早期の退職は個人にとっては歓迎すべき面があるが、適当な仕事がないので早期に退職しなければならない者は隠された失業の一つの形態とみなされる。④二つの失業給

付システムがあり、一つは失業給付（Jobseekers Allowance、所得制 JSA）であり資産調査があるが、他方は、疾病に関連する給付（現在は不就労給付 Incapacity Benefit の形態）では資産調査がない。失業者が疾病給付の受給を選択する傾向は良く知られた事実である。長期疾病者では、この傾向はより強いであろう。

「隠された失業」に言及した A. E. グリーン（後述のようにイギリスの失業の代替指標にふれている）の説明によれば、次のように要約されている。「労働市場の動向が複雑であるので、従来使用されているものより広範囲の統計が新しい「現実」を把握するのに必要になった。これまでは、ほとんどの論争が失業と無職の測定に焦点を当ててきた。あるグループの調査研究者は、地域レベルでの失業給付の請求者登録の測定を前提にして、本当の失業を数えあげようとした〔Beatty *et al.*, (1997)〕。そのグループの研究方法は、4つのグループの隠された失業を加算することであった」（Green, A. E (1999), p. 318）。

表3-5、表3-6にみられるように、ベンチマークとして1991年人口センサスをベースに、隠された失業、「本当の失業」の推計は、以下の4つの「隠された失業」を加算する方法で算定されている。①失業しているが失業給付を請求していない者。人口センサス（または労働力調査）では、労働力調査の失業者から失業給付の請求登録者を引いた差として、その超過数が測定される。②政府計画従事者は、従来のカテゴリーでは、雇用者に分類されるが、前述のように失業の一つの形態とみなされる。③早期退職者の超過数。イギリス南東部の早期退職者数について測定される（不況の谷にあった1991年に最も低い失業の地域の一つであった）。④長期疾病者の超過数。ベンチマークとして南東部の1991年人口センサスで記録された長期疾病者の数が使用される（Beatty *et al.*, (1997), pp. 19-23）。

老齢等による退職者は、労働市場の状況によって、早期に退職させられる傾向がある。また長期疾病者は失業給付（多数の者が失業給付を受けている所得制給付の場合は資産調査あり）よりは傷害給付（資産調査なし）を選択するケースが多いので、失業者としてあらわれない事例がある。早期退職者

表 3-5 失業の代替指標 (Great Britain)、1991年4月 (人)

	男性	女性	総数
請求者登録	1,592,000	507,000	2,100,000
隠された失業			
超過センサス失業者	114,000	258,000	371,000
政府計画従事者	216,000	124,000	340,000
超過「早期退職者」	75,000	29,000	104,000
超過「長期疾病者」	360,000	193,000	553,000
本当の失業	2,357,000	1,111,000	3,468,000
失業率：			
請求者登録 (経済活動に占める%)	10.6	4.6	8.1
本当の失業 (経済活動+隠された失業に占める%)	15.2	9.9	13.0

(資料) NOMIS、人口センサス、著者の推計

(出所) Beatty, C. *et al.*, (1997), Table 1, p. 20.

表 3-6 失業の代替指標 (Great Britain)、1997年1月 (人)

	男性	女性	総数
請求者登録	1,407,000	429,000	1,837,000
隠された失業			
超過センサス失業者	60,000	270,000	340,000
政府計画従事者	260,000	150,000	400,000
超過「早期退職者」	80,000	30,000	100,000
超過「長期疾病者」	820,000	450,000	1,260,000
本当の失業	2,620,000	1,330,000	3,950,000
失業率：			
請求者登録 (経済活動に占める%)	9.4	3.9	7.1
本当の失業 (経済活動+隠された失業に占める%)	16.4	10.9	14.2

(資料) NOMIS、人口センサス、著者の推計

(出所) Beatty, C. *et al.*, (1997), Table 2, p. 23.

と長期疾病者には失業が隠されている（潜在化している）事例がある。隠された失業指標の算定では、失業の低いイギリス南東部では早期退職者や長期疾病者は相対的に低い水準にあるので、この水準を超過する人数は隠された失業とみなされて加算されている。

表 3-6 は、表 3-5 の 1991 年データを、他のデータによって、1997 年表にアップデートした表である。1997 年 1 月には、失業の「本当の」水準（推計値）は、請求者登録者が 184 万人（7.1%）であるのに対して、395 万人（14.2%）であった。「これらの数字は、現代の失業を理解する中心をなすものであ

表 3-7 失業の代替的尺度（地域別 1997年1月）

	請求者登録 (%)			本当の失業 (%)		
	男	女	総数	男	女	総数
South East	8.7	3.9	6.7	12.4	8.8	10.9
East Anglia	7.3	3.5	5.8	11.3	9.3	10.5
South West	8.1	3.8	6.3	13.0	8.4	11.1
West Midlands	8.8	3.9	6.8	15.3	11.1	13.5
East Midlands	8.2	3.5	6.2	14.4	9.9	12.5
Yorkshire and Humberside	10.5	4.1	7.8	18.5	11.7	15.6
North West	10.2	3.8	7.5	21.2	14.4	18.3
Northern	12.4	4.3	9.0	23.9	15.6	20.4
Wales	10.6	4.2	7.9	24.0	17.5	21.3
Scotland	10.8	4.1	7.9	20.6	14.9	18.1
イギリス全体	9.4	3.9	7.1	16.4	10.9	14.2

(出所) Beatty, *et al.*, (1997), p. 39.

表 3-8 最高、最低の本当の失業をもつ地域（1997年1月）

最 高	(%)	最 低	(%)
Merthyr Tydfil	33.4	Hart	3.1
Liverpool	32.0	Wokingham	4.0
Knowsley	31.8	Surrey Heath	4.1
Rhondda	31.6	Woking	4.1
Easington	31.2	Test Valley	4.3
Blaenau Gwent	31.1	Basingstoke and Deane	4.5
Glasgow	30.6	Harborough	4.5
Port Talbot	30.5	Uttlesford	4.5
Cumnock and Doon Valley	28.7	Waverley	4.5
Hackney	28.7	Horsham	4.6

(出所) Beatty, *et al.*, (1997), p. 25.

と思われる」とベアッティ等は指摘している（同上、p. 23）。

また表 3-7 の 失業の代替的尺度（地域別——失業率と本当の失業率の比較、1997年）と表 3-8 の失業の代替的尺度（地域別——本当の失業率、最高と最低の地域、1997年）は、失業の代替的尺度（地域別）の 1997年表（地域推計表）である。請求者登録の失業率と「本当の失業率」を比較・対照すると、その地域的格差がより明瞭に表示されている。

「隠された失業」の諸グループの正確な定義と測定については、さらに議論

する論点が残されている。ベアッティ等は、「隠された失業のわれわれの定義は、完全に雇用された経済において就業していることが合理的に期待される人々を数えている。これらの人々は、たまたま積極的に求職しているか、または失業関連給付の請求者であるかどうかで算定されている。反対に、請求者登録は請求者だけを含めようとするし、労働力調査で使われている失業の定義は積極的求職者だけを対象にしている」と説明している（同上、p.26）。彼らは、この調査研究をめぐる批判に対して、3つの定義の問題があることを挙げている。第一は、政府計画に従事している者を失業者に参入すること。第二の定義の論点は、子供の養育または専業の家事にたずさわっている女性に関することである。第三は、ベンチマークとして、1991年4月のイギリス南東部を使用したことである。ベンチマーク問題について、「南東部は、イギリスで最も繁栄した地域として広く知られている。この地域で、長期の経済的ブームの終わりに一般的にみられる「長期疾病」と「早期退職」の低水準は、完全雇用経済で達成されうるものへの良好なガイドをなしている」からである（同上、pp.28-29）。調査研究の結論として、「本当の失業の水準についてわれわれの推定がおこなったことは、二つの位置の間の架け橋を架けることである。公式失業の数字は、請求者の数または積極的求職者の数を測定している限り正確である。しかしこのことが失業問題のすべてではない。公式に算定される者以外に、失業と給付システムによって労働市場の厳しい境界（margins）に追いやられている人々のより広い部隊が存在する。彼らは失業者であるが、もはや公に算定されていないので、隠された失業者である」ことを指摘している（同上、p.33）。A. E. グリーンによると、推計には論議されるべき論点があるが、「鍵となる論点は、『本当の』失業の水準が請求者登録によって測定された失業水準よりも著しく高く推定されることである」と評価している。

ベアッティ等の「隠された失業」の解明と「本当の失業」の試算は、個々のカテゴリーの区分と推計の方法、またベンチマークとしての「イギリスの南東部」の諸指標の基準の代表性等について、一定の批判はあるものの、公式の失業率に表示されない隠された失業の諸要因を明らかにし、公表失業率

に代替する「本当の失業率」を推計している点において、大きな評価を受けている。

(2) 失業の代替指標の試算

A. E. G. グリーンは、公表失業率を補足する尺度として、労働力の労働市場への参加の度合いを測る「より幅広い」失業の測定尺度の必要性を提起している。労働市場の構造的変化は、従来の労働力状態の区分を曖昧にし、労働力の参加の程度を多様化し、新たな失業の代替指標の策定、開発を促している（Green, A. E (1999)）。

グリーンは、失業の代替指標の検討に入る前に、現代の雇用構造と労働市場の構造的変化によって、図3-6にみられる労働力調査における雇用、失業、非活動の伝統的なカテゴリー区分（主要区分と副区分）の境界が、ますます曖昧になっていることを指摘する。労働力の労働市場へ参加、接触の度合いが、これらのカテゴリーにおいて、異なり、かつ錯綜している。「これらの動向の結果として、労働と非労働の形態が非常に多様化し、ますます多くの人々が、不規則な仕事に就き、不連続な雇用形態で働いている。労働市場の状態が大きく変化したために、雇用、失業および非活動の間の『境界の曖昧さ』が頂点に達している（Green, (1999)）。この新しい現実は、「ファジー」であり、「複雑」で「流動的」であり、多様である。従来の規定による「雇用」、「失業」および「非活動」の周辺には多数の「灰色の領域」があると特徴づけられる。さらに、主要な3つの労働市場のカテゴリーにもこれと同様な曖昧さがあることを指摘する（同上、p.317）。

グリーンはさらに、「労働市場の動向の変化に直面して、統計が妥当であるかどうか、また失業の測定に従来のアプローチが適用できるかどうかについて大きな関心を寄せている。1990年代半ばには、このような関心の下で、王立統計協会による失業の測定にかんする再検討（Royal Statistical Society, (1995)）と下院の雇用委員会（House of Employment Committee, (1996)）による雇用・失業統計の調査研究がおこなわれた。これらの失業・雇用統計の測定に関する再検討では、以下のことに焦点をあてた3つの主要な論点が

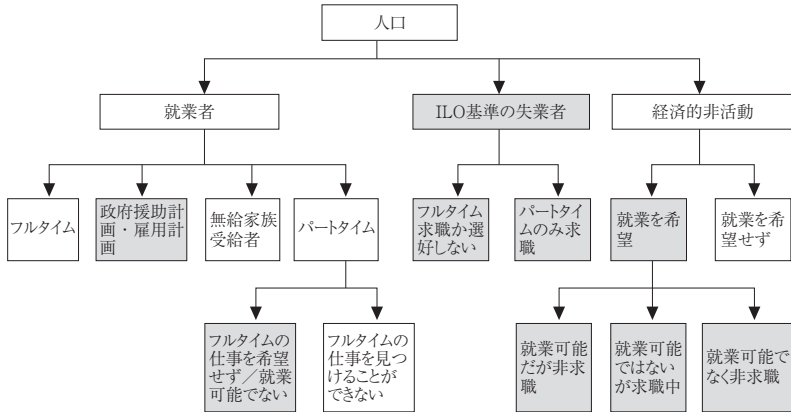


図 3-6 雇用、失業、非活動の従来のカテゴリー区分

(出所) Green, A. E., (1999), Figure 36. 2, p. 316.

取り上げられた」ことを指摘する（同上、pp.317-318）。

第一は、「データの出所」であり、請求者登録と労働力調査の比較対照である。ここでは主要な論争は、調査資料（労働力調査）と行政資料（失業給付の請求者登録）の有効性に関わるものである。失業給付の請求者登録の「不正」な操作（政治的行政的目的のために操作された）にたいする非難は、1990年代を通じてなされたが……、同時にその非難は否定もされた（RSS（1995））ことが指摘されている。第二には、「定義の諸問題」であり、特にカテゴリーの境界線に関する事例の分類が問題とされる。「採用される失業の定義の範囲は、その出所によって一様ではない。例えば労働力調査で失業者として記録される者と請求者登録で失業者として記録される者とは、異なるものとして区分されるし、また重なり合う人口グループでもある。そのため、失業者の数の推定とその構成は、用いられる定義の範囲によって変わってくる。論争はまた、誰が失業者として数えられるかから、誰が失業者として数えられるべきかへと広がりを見せている」ことが指摘されている。第三は、失業の「解釈」にかんする諸問題であり、労働市場全般の情勢についての指標の意義が問題とされる。

表3-9 イギリスの労働予備軍の代替指標 1995年春

指標	定義	総数 ^a (人)
U1	ILO 基準の失業者	2,436,000
U2	U1 + 政府支持教育と訓練プログラム中の者	2,727,000
U3	U2 + 仕事がないと信じて、就業希望で非求職である非活動の者 ^b	2,820,000
U4	U3 + 就業希望で非求職 ^c 、かつ就業可能である非活動の者	3,615,000
U5	U4 + 就業希望で求職かつ就業不能である非活動の者	3,897,000
U6	U5 + 就業希望である総ての非活動の者	5,027,000
U7	U6 + フルタイムの仕事を見い出せないパートタイムの者	5,821,000

(資料) データは労働力調査から作成。

(注) a 16-64歳の男性と16-59歳の女性

b 求職意欲喪失者(非活動で就職希望である者のセット)

c どんな理由でも一求職意欲喪失である者ではない。

(出所) Green, A. E., (1999), Table 36. 1, p. 319.

グリーンは、さらに「概念的にも実用的にも、失業の『真実の』測定尺度がひとつだけでは不備であるので、失業の代替的な測定尺度を使うほうがよりよいと思われる。労働市場を分析するさまざまな目的に役立つように、累積的また重複的な一連の測定尺度を作りだし、利用可能なデータ・ソースを処理することで、より弾力的な(おそらくより現実的な)アプローチが可能になる」ことを提起している。その事例研究として、失業の代替指標の国際的な基準研究の一つであるアメリカのU指標(新U指標——6つの指標)を挙げるとともに、イギリスの事例研究として、グリーンとハスルック(Green & Hasluck, (1998))が、労働力調査による地域別の労働予備軍の代替指標の試算(表3-9と図3-7)を紹介している(Green, A. E (1999), pp. 319-322)。

労働予備軍の代替指標は、表3-9にみられるように、以下のカテゴリー区分からなっている。U1は「ILO失業者」、U2は「U1 + 政府支持教育と訓練プログラム中の者」、U3は「U2 + 仕事がないと信じて、就業希望で非求職である非活動の者」、U4は「U3 + 就業希望で非求職、かつ就業可能である非活動の者」、U5は「U4 + 就業希望で非求職かつ就業不能である非活動の者」、U6は「U5 + 就業希望である総ての非活動の者」、U7は「U6 + フルタイムの仕事を見い出せないパートタイムの者」。

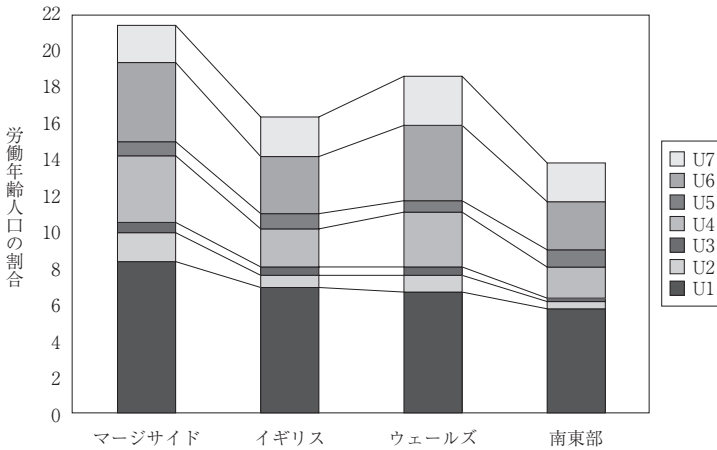


図 3-7 選択された地域での労働予備軍の選択指標

(注) 労働力調査、1995年春 (Green and Hasluck (1998) より転載)

(出所) Green, A. E., (1999), Figure 36. 4, p. 320.

表 3-9 で規定されている労働予備軍の指標は、図 3-7 では、イギリスの 3 つの対照的な地域での労働予備軍にかんする代替的な測定尺度で示されている。「3 つの地域とは、マージサイド (イギリスの全国平均以上の高失業が続いていることに特徴があり、長期にわたって衰退している地域経済)、ウェールズ (イギリスの伝統的な不況地域の一つであるが、近年は失業率が下がり、全国平均に近づいている)、ロンドンを除く南東部 (伝統的に最も繁栄している地域) である。イギリス全体としては、これらの地域では、U1 (ILO 基準の失業率) でみると、今述べた順に下がっている。きわめて明確なことは、ILO 基準の失業者 (U1) の割合では、ウェールズの労働年齢人口は、イギリス全体のそれよりもやや低いが、より幅の広い指標全体 (U2-U7) でみると、ウェールズの労働予備軍の割合は、すべてにおいてイギリス全体よりも高くなる。その差は、ウェールズで非活動者の割合がとくに高いことを反映して、U4 と U6 で非常に大きい。……すべての指標において、マージサイドの労働予備軍はイギリス全体よりは大きい、一方ロンドンを除く南東部の

労働予備軍は、すべての指標において、全国よりも小さい（同上、pp. 321-323）。このように失業の代替指標（U指標）によって、公表失業率では隠蔽されている失業実態、その地域的格差の特性が明らかにされている。

むすび

本章では、イギリスの事例を取り上げたのは、失業統計が形成される歴史的舞台が、社会保障の先駆であったイギリスであり、二つの失業統計系列——請求者登録と労働力調査——をめぐる吟味・批判、その比較、接合、その批判的利用についての歴史的な論議が展開されてきたからである。また二つの統計系列の統合とその批判的利用の検討は、国際的な課題になっている調査統計と業務統計の統合の課題にも関連して、日本における労働力調査と職業安定所統計を検討する素材を提供する意義をもっている。

イギリスでは、二つの失業・雇用統計すなわち失業給付の請求者登録統計と世帯を対象とする労働力調査があり、政府統計局の『労働市場動向』誌に公表されている。失業救済の手段として形成されたイギリスの失業統計、特に請求者登録統計（失業救済関連給付の請求者の登録記録＝行政記録の産物）は、欧州諸国の中でも、歴史的に重みある統計である。失業給付に関する政府業務の記録としての業務統計での請求者登録は、政府の社会保障政策の変化、失業関係給付の行政の変更にともない、その対象反映性、連続性が問題にされてきた。政府統計局（ONS）は、他方では、労働力調査を、その規模、継続性、その方法において発展させ、労働力調査を失業統計の基本数字に据えている。

イギリスにおける失業統計、特に請求者登録統計に対する批判は、1979年にサッチャーが政権を握った時の公式失業レベルは129万9,300人、それが1982年1月には、300万人に達した。1970年代以降のイギリスの失業統計、失業率の批判にかんする論文の多くは、失業保険給付に関する請求者登録統計の吟味・検討に関するものである。サッチャー首相の命令で、レイナー卿（Sir Rayner）を長として、政府行政組織の合理化が検討され、その報告書

(「レイナー報告」)をうけて、1980年に請求者登録の大きな変化がおこなわれた。それまで職業紹介所での求職者の数が請求者登録の数として算定されていた請求者登録は、1982年11月より、登録のコンピューター化にともなって、職業紹介所への失業給付の登録が必須要件とされ、請求者登録の数は大きく制限された。失業統計が、失業給付に関する政府業務の記録としての業務統計であるので、政府の社会保障政策の変化、失業関係給付の規定の行政的変更にもない、失業の規定とその範囲は、政策的に変更され、請求者登録統計の対象反映性、連続性が問題となり、その後も失業統計批判の論議が積み重ねられてきた。

本章では、これらの失業統計批判論争を背景に、I節において、失業統計批判と失業の代替指標をめぐる国際的動向にふれ、2、3節においては、イギリスの失業統計批判と失業の代替指標の諸論点を紹介、検討した。イギリスにおける批判的視点にたつ統計研究、またその流れで大きな役割を果たしているラディカル統計学グループ(Radical Statistical Group: RSG)の研究を中心に、失業統計批判と失業の代替指標に関する諸見解を紹介、考察した。

2節では、イギリスの二つの失業統計系列の吟味批判、そのリンクージ、比較・リンクエージの研究の批判的利用におけるRSGの批判的視点は、請求者登録をめぐる「密かな動き」、その「政治的統計的背景」の分析にみられるように、統計が社会的現実のいかなる反映なのかが、その反映の道筋を、統計の作成と利用を規定している歴史的社会的諸規定(統計の生産過程を規定している政府の政策目的と社会的諸関係等の規定)の視点から具体的に吟味・検討する必要性が明らかにされた。また労働力統計と請求者登録統計の比較・リンク研究の批判的分析によって、「LFS非請求者グループ」の安定性が導出され、それが労働力調査の相対的鈍感性を示していると指摘されている。それは、労働力調査が、調査世帯の就業・不就業への態度、意識の調査(積極的に求職か、就業可能か、求職意欲喪しているか等)であることにより、統計の信頼性に問題があるとしている。意識調査としての労働力調査の問題点の指摘は、労働力調査の成立期のロングの批判(Long, C. D. (1944))と同一線上にある指摘である。労働市場に参加し、求職するか否かが、失業者

の判定の基礎におかれているが、その求職の意識そのものが労働市場の状況に規定されているからである（岩井 浩（1992）、pp.223-224、参照）。

3節では、シェフィールドハーラム大学（Sheffield Hallam University）の研究グループによっておこなわれた「失業の本当の水準」の研究（Beatty, C., *et al.*, (1997)）にみられるように、失業統計の吟味・批判と公表失業率（請求者登録）に代替する指標、失業の本当の水準の推計指標が提起された。公表失業統計（労働力調査）に内在し、隠蔽されている失業の諸要因——失業していて失業給付を請求していない者、政府計画従事者、早期退職者と長期疾病者（後者は、モデルとしてイギリス南東部の長期に繁栄している地域を基準として、その超過数）——を抽出し、その加算によって、「本当の失業の水準」を測定している。推計の手順には、詳細には論争点もあるが、公表失業率（請求者登録）と「本当の失業率」との乖離、その地域的格差の実態が解明されている。またU指標のイギリスのデータへの適用によるA. E. G. グリーン等による失業の代替指標の研究では、同様の諸結果を生みだしている。

これらの失業統計批判と失業の代替指標の諸研究と関連して、特にサッチャー政権の合理化政策の手段として公表された「レイナー報告」とその諸結果、失業統計批判論争と統計制度の改革の、より立ちいった分析が検討課題として残されている。

〔註〕

- 1) Levitas, R. and Guy, W. (eds.) (1996) *Interpreting Official Statistics*, Routledge. 特に、同書の第3章、R. Levitus. Fiddling while Britain burn? 'Measurement of unemployment' の失業測定をめぐるサーベイ論文は、本章で取り上げる基準文献の一つである。
- 2) 新U指標とCPSの改訂については、Bregger, J. E. and Hauggen, S. E. S. (1995) Introduces new range of alternative unemployment measures. *Monthly Labor Review*, Oct. Cohany, S. R., Polivka, and Rotgeb, J. M. (1994) Revisions in the Current Population Survey Effective January 1994, *Employment and Earnings*, Jan.
- 3) 求職意欲喪失者は、アメリカでdiscouraged workersの問題として長く論議されていた区分である。1967年以前には求職意欲喪失者は失業者に分類されていたが、67年以降は、非労働力人口における就業希望・非求職の一つの形態に分類された。労

働力調査のコンピュータ調査への移行にともない、1994年にCPSの一定の改訂がおこなわれた。労働市場への限界接触層（marginally attached group）を確証するために、就業可能性を直接に確認する調査項目が失業者の条件に含められ、求職意欲喪失者の規定に12カ月前からの求職と調査の前週の就業可能の条件が加えられた。カスティロ（Castillo, M. D. (1998)）の研究によると、この改訂により1994年の新求職意欲喪失者は、旧規定の者の約半分に減少した。求職意欲喪失者の規定の制限は国際的に論議されている。

- 4) イギリスの失業統計は、失業給付に関する政府業務の記録としての業務統計であるので、政府の社会保障政策の変化、失業関係給付の規定の行政的変更にともない、失業の規定とその範囲は、政策的に変更され、請求者登録統計の対象反映性、連続性が問題にされてきた。政府の社会保障、失業保険政策の変更、その失業給付等の行政手続と請求者登録統計を巡って、失業統計批判論争が展開されてきた（岩井（2003）、参照）。特に最近の政府関係の事例では、サッチャー政権化の統計の合理化、レイナー委員会による失業給付条件の改訂（職業紹介所での求職の登録者から失業給付の登録者への変更）による請求者登録統計の変更（Rayner Scrutiny (1980)、Rayner, D. (1981)）、1989年の社会保障法の改正にともなう失業給付条件の変更の検討（Bayson, A. and Jacobs, J. (1990)、および1994年のJobseeker's Allowanceの改訂（Jobseeker's Allowance (1994)、他）、がある（第2章、参照）。

1970年代から80年代にかけての初期の失業統計論争では、部局間研究会報告（Report of an Inter-Departmental Working Party (1972)、J. ウッド（Wood, J. B. (1972) (1975)）、W. R. ガーサイド（Garside, W. R. (1980)）、J. ヒュージ（Hughes, J. J. (1975)）、等の研究において、請求者登録の数は、雇用を求める者が職業紹介所で登録する範囲に依存していたので、そのカバレッチに含まれるか否かの諸論点が含まれていた。①一時的休業者と短期休業者、②離学者と臨時雇い用の求職の学生（休暇中）、③失業可能者（the unemployables）——高齢者、精神的障害者、障害者（the disabled）、④失業給付または補助手当（supplementary benefits）の不正受給者、⑤自発的失業者と「まったく」求職していない者、等の取り扱いが問題にされた。特に職業紹介所に登録していない非登録失業者（unregistered unemployment. 失業統計には表れない失業者）の問題があり、例えば、既婚婦人、b. 年金生活者、c. 退職者、d. 失業給付の非請求者、e. 寡婦、若年新規参入者、自営業者、f. 現在就業しているが、パートタイム求職者、または臨時に就業している者、g. いわゆる「隠された婦人の労働予備軍」等の区分と取り扱いが論議された（Garside, W. R. (1980), pp.72-80）（岩井 浩（1992）、p.318）。

- 5) レイナー報告『失業している国民への給付の支払い』（Rayner Scrutiny (1980)）では、失業者への失業給付（Unemployment benefit）と補助給付（Supplementary allowance）の支払いに関して、合理化と経費削減の視点から、その現在の機能の規模（250万人の登録している失業者）、システムの複合性（失業給付局、社会保障局及び求職センターと、二つの給付——失業給付と補助手当）、行政費用、給付構造の変動について調査報告をおこない、81の変更の勧告をしている。その主要な論点は、

失業給付の行政サービス、失業給付の手順にあり、(1) 失業者の3つの政府事務局との関係(必要か)(2) これら事務局のペーパーワークと情報の流れ、(3) 失業者が就業であるか否かを定める方法、また欺瞞的な、偽りの作業を防ぐ方法、の検討にあった(同上、pp.1-2)。特に「登録、就業可能性とそのレビュー」が検討され、申請者の就業可能性についての初期テストの導入、3カ月を越える失業者のレビュー体制の変更等が勧告されている。特に働く意志の確認について、種々のレベルの、任意の確認の必要性が指摘されている(同上、p.26)。これらの勧告を受けて、政府は、求職の登録だけではなく、失業給付の登録(失業給付を受領する資格があるか否かが問題となる)を義務づけた。

- 6) R. トーマスは、サッチャーの合理化政策とレイナー報告が、いかに統計行政を歪めたかを、次のように描いて、批判している(Thomas, R. (1999), pp. 327-328)。

「失業・雇用統計にかんするこれらの諸問題は、部分的には、1979年から1997年の保守党政権の時期における、政治的にも統計的にも異常な諸状況のよるものである。政府は失業統計にほとんど関心を示さなかった。1980年代初頭の雇用水準の低下は、M. サッチャー(M. Thatcher)の公共支出削減を続ける政策によるものであった。しかしサッチャー自身は、『新しい技術は仕事を生み出す』、失業の水準は『労働組合の力の程度と関連している』、そして『過去の人員過剰と非効率性を反映している』と信じていた。……政府の関心は、政府にとっての失業の費用指標としての請求者登録統計にのみ限定されていたのである。1980年代の政府統計サービス(Government Statistical Service: GSS)は、労働市場の状況やそのような政府によって提起された挑戦に立ち向かうには十分な準備をしていなかった。統計家は、サッチャーが権力を握る以前は、行政サービス(Civil Service: CC)内で比較的特権的地位を保っていた。しかし、サッチャーが首相として最初に行った仕事の一つは、D. レイナー卿(Sir D. Rayner)に「政府の浪費と非効率性に取り組む」ことを命じたことだった。GSSはその最初の攻撃目標の一つだった。

1970年代後半にペンネームで書かれた文書『政府統計はどのように作成されるか：内側からの意見』は、政府統計部の役割を基本的に政府自体の機構に役立つものとして描いている。そこには、政府統計家たちが、いかなる点からみても、公共の利益のために行動し、全体として社会に奉仕するという認識はほとんどみられない。CCの『レイナー報告』(Rayner Review)はこの観点をさらに強め、政府統計家を政治的思考に弱く、彼らをサポートできるかもしれない社会学者のような政府の外のグループから切り離された技術者として描いている。GSSの当時の長官は、統計へ社会的ニーズが依然として『何らかの重み』があると主張しつつも、20%の予算削減のおこなわれたことを報告し、政府統計サービスは、以前にもまして一層政府に仕えることに専念せざるをえない、と告白している。GSSの『レイナー報告』の主たる効果は、政府統計家たちの士気を喪失させたことにあったように思われる。『レイナー報告』は、政府統計家たちが、自分達のおこなった仕事を正当化しようとするが、彼らが言われた通りのことだけをするにより満たされうる。そのことはより広い観点に立とうとせず、彼らの当面の責任にのみ狭く焦点を当てること

を意味していた。GSSは、そのサービスの大部分を政府の部局内で利用してもらえば、また、CC外の『顧客』へ提供していれば、正当化することができる。この雰囲気は、労働力調査という形態で、1980年代に労働市場統計の主要な展開に大きな影響を与えた。

1970年代～80年代の保守党政権下における行政の合理化（「政府の浪費と非効率性」の取り組み）によって行政組織と統計組織の削減政策がすすめられ、統計組織の政府機関への従属化と公共性、中立性が危機にさらされ、『政府のための統計』の政策が押し進められた。それは、前述の1980年初めの一連の『レイナー報告』（Rayner Scrutiny (1980)、(Rayner, D. (1980)) (Rayner, D. (1980a)) (Rayner, D. (1980b)) (Rayner, D. (1982)) 等）として公表されており、「レイナー報告」の批判的検討（Revitas, R. (1996a)）でのレイナー報告の評価をめぐる論争のサーベイ、参照）と統計制度の再検討がおこなわれている。

- 7) ONS (2000) Labour Force Survey User Guide Volume 2 2000 Questionnaire, p.60. 非労働力の非求職の理由（過去4週間）として、「1 過去の求職結果の待機／訓練機関にアクセス中、2 学生、3 家族／家事の世話、4 一時的病気・傷害、5 長期の病気・障害、6 働ける仕事がないと思い求職していない、7 いまだ非求職、8 その他の理由」が設問されている。
- 8) ONS (2000) Labour Force Survey User Guide Volume 2 2000 Questionnaire, p.67. 失業給付資格について、次のように設問されている。「日曜日の週末までの週で、政府のいずれかの給付（年金、求職者手当（Jobseeker's Allowance: JSA）か国民保険信用（National Insurance Credits）を含む）を請求者していましたか?」。失業保険関係については、「1 求職者手当、2 国民保険信用」のいずれを請求?」、さらに求職者手当について、「1 拠出制 JSA、2 所得制 JSA、3 両方か、4 わからない」を回答するように設問されている。

【参考文献】

1 国際的動向関係

- 岩井 浩（1992a）『労働力・雇用・失業統計の国際的展開』梓出版社
- 岩井 浩（1992b）「失業統計の国際比較の動向と試算について」関西大学『商学論集』37巻3,4号
- 岩井 浩（1995）「労働力統計と不完全就業論（1）」関西大学『経済論集』45巻3号
- 岩井 浩（2002）「失業統計の吟味・批判と失業の代替指標—国際的論議—」『職安求職者にみる失業の実態』、研究所報 No. 29、法政大学日本統計研究所
- 岩井 浩（2003）「イギリスの失業統計と失業の代替指標」関西大学『経済論集』第52巻4号
- ILO (1997) Sixteenth ICLS, *Report Meeting of experts on labour statistics income from employment and underemployment*, 14-23 Oct.
- ILO (1998a) Report 1. *The measurement of underemployment* Oct.

- ILO (1998b) General report IV, Sixteenth ICLS. 6-15 Oct.
- ILO (1998c) *Final report*. Sixteenth ICLS, 6-15 Oct.
- Shiskin, J. (1985) Problems in measuring unemployment, *Monthly Labor Review (MLR)*, 2.
- Shiskin, J. (1986) Employment and unemployment: the doughnut or the hole? *MLR*, 2.
- Sorrentino, C. (1993) International comparisons of unemployment indicators. *MLR*. Mar.
- Sorrentino, C. (1996) International unemployment indicators, 1983-93. *MRL* Aug.
- OECD (1990) Part-time worker as a component of underemployment. *Employment Outlook*. July.
- OECD (1995) Supplementary measures of market Slack: an analysis of discouraged and involuntary part-time workers. *Employment Outlook*. July.
- Castillo, M. D. (1998) Persons outside the labor force who want a job. *MLR*, July.

2 イギリスの失業統計批判と失業の代替指標関係

- Garside, W. R. (1980) *The Measurement of Unemployment: Methods and Sources in Great Britain 1850-1979*. Oxford: Blackwell.
- Garside, W. R. (1990) *Unemployment 1919-1939 A study in Public Policy*. Cambridge University Press.
- Whiteside, N. (1991) *BAD TIMES Unemployment in British Social and Political History*, Faber and Faber.
- Miller, R. (1988) *The end of unemployment*, Atlas Economic Research Foundation.
- Burnett, J. (1994) *Idle hands: The experience of Unemployment 1790-1990*, Routledge.
- King, D. (1995) *Actively Seeking Work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*, The University of Chicago Press.
- Southall, H. (1999) *Working with historical statistics on poverty and economic distress*, Statistics in Society, chap. 40.
- Rayner Scrutiny (1980) *Payment of Benefits to Unemployed People, Report of the Joint DE/DHSS*, Department of Employment / Department of Health and Social Security.
- Rayner, D. (1981) *Report on the Payment of Benefits to Unemployed People*, HMSO.
- Rayner, D. (1980a) *Review of Government Statistical Services Report on the Central Statistical Office*.
- Rayner, D. (1980b) *Review of Government Statistical Services Report of the DHSS study team*.
- Rayner, D. (1982) *The General Employment Service in Great Britain Report of the ESD Rayner Scrutiny*.

- Wood, J. B. (1972) *How much unemployment, London*, Institute of Economic Affairs.
- Wood, J. B. (1975) *How little unemployment, London*, Institute of Economic Affairs.
- Report of an Inter-Departmental Working Party (1972) *Unemployment Statistics*, Her Majesty's Stationery Office.
- Hughes, J. J. (1975) How should we measure unemployment? *British Journal of Industrial Relations*. Vol. XIII No. 3.
- Unemployment Unit (1987) *Hidden Unemployment: The True Measure Of Unemployment in London*.
- Bryson, A. and Jacobs, J. (1992) *Policing the Workshy: Benefit Control, the labour Market and the Unemployed*, Aldershot: Avebury.
- Dorling, D. and Shimpson, S. (1993) Those missing millions: implication for social statistics of undercount in the 1991 Census, *Radical Statistics* 55.
- Gregg, P. (1993) Out for the count: Asocial scientist's analysis of unemployment Statistics in UK, *Journal Royal Statistical Society Series A*, 157.
- RSS. (1995) *Report of the Working Party on the Measurement of Unemployment in the UK*, Royal Statistical Society.
- Levitas, R. (1996a) The Legacy of Rayner, Levitas, R. and Guy, W. (eds.) *Interpreting Official Statistics*, Chapt. 1 Routledge.
- Levitas, R. (1996b) 'Fiddling While Britain Burns? The measurement of unemployment'. Ruth Levitas, R. and Guy, W. (eds.) *Interpreting Official Statistics*, Chapt. 3 Routledge.
- Beatty, C., Frthergill, S., Gore, T., Herrington, A. (1997) *The real level of unemployment*, Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University.
- Dorling, D. and Simpson, S. (1999) *Statistics in Society The Arithmetic of Politics*, Chap. 36.
- Green, A. E. (1997) Exclusion, unemployment and non-employment, *Regional Study*, 31.
- Green, A. E. (1998) (Non-) Participation in the Labour market: Alternative indicators and estimates of labour reserve in UK regions. *Environment and Planning*, 30.
- Green, A. E. (1999) Problems of measuring participation in the labour market, Dorling, D. and Simpson, S. (1999) *Statistics in Society The Arithmetic of Politics*, Chap. 36.
- Thomas, R. (1996) The Labour Force Survey in the Dock, *Radical Statistics*, 64/65 Spring/Summer.
- Thomas, R. (1997) An integrated unemployment series-and beyond, *Radical Statistics*, 66 Autumn.
- Thomas, R. (1998) How enlarged travel to work area conceal inner city unemployment, *Radical Statistics*, 67 Spring.

- Thomas, R. (1998) ILO Unemployment and Registered Unemployment: A case study, *Bulletin de Methodologie Sociologique* No. 59.
- Thomas, R. (1999) The politics and reform of unemployment and employment statistics, *Statistics in Society*, Chap. 37.
- Webster. (2002) *Unemployment: How official statistics distort analysis and policy, and why*, Radical Statistical Annual Conference, University of North Umbria at Newcastle, 16 February.
- Thomas, R. (1998) Integrity for statistics or statisticians? A critique of Statistics: A matter of Trust, *RSG Responses to and comments on Government Papers*, (Radical Statistics, Home page).
- Thomas, R. (2000) Trust versus: A critique of White Paper Building Trust in Statistics, *Radical Statistics*, 74 Summer, as, R. (1998) ILO Unemployment and Registered Unemployment: A case study, *Bulletin de Methodologie Sociologique* No. 59.
- RSG (1998) *Responses to and comments on Government Papers*, This response to the Government's Green Paper, Statistics: A matter of Trust (Cm 3882), February 1998) was sent to the Office of National Statistics in May 1998. (Radical Statistics, Home page).
- Jobseeker's Allowance (1994) White Paper (cm 2687) HMSO, 1994.
- ONS (1998a) *Social Focus on the Unemployed* The Stationary Office.
- ONS (1998b) *How Exactly Is Employment Measured ?*
- ONS (1999) *Guide to Regional and Local Labour Market Statistics*.
- ONS (2000a) *Guide to Labour Market Statistics Release*.
- ONS (1999b) *Labour Force Survey Historical Supplement 1984-1998* (spring quarters).
- ONS (2000) *Labour Force Survey User Guide Vol.1-Vol.10.*, Office for National Statistics.
- ONS (2001) *How exactly is unemployment measured ?* Firth edition.
- Lawlor, J. and Kenedy, C (1992) Measures of unemployment: the claimant count and the labour Force Survey, *Employment Gazette*, July.
- Perry, K. (1996) Measuring employment: comparison of official sources, *Labour Market Trends*, Jan.
- Denman, J. and Mcdonald, P. (1996) Unemployment Statistics from 1881 to the present day, *Labour Market Trends*, Jan.
- Pease, P. (1997a) LFS estimates of claimants of unemployment-related benefits: results of ONS record linkage study, *Labour Market Trends*, Nov.
- Pease P. (1997b) *Methodological paper on the records*. Available from Labour Market Division, ONS.
- Pease P. (1997c) Comparisone of sources of employment data. *Labour Market*

Trends, 105.

Curran, L. (2001) Seasonal adjustment review of Labour Force Survey, *Labour Market Trends*, May.

King, J. (2001) Seasonal adjustment review of the claimant count and Jobcentre Vacancies series, *Labour Market Trends*, May.

Machin, A. (2004) Comparisons between unemployment and the claimant count, *Labour Market Trends*, February.

○ラディカル統計学グループ（RSG）の主な著書および関係論文は、Statistics in Society の巻末の文献目録、参照。RSG の関係著作については、補論2の参考文献、参照。

イギリスのラディカル統計学グループ（Radical Statistics Group: RSG）は、統計を「社会的生産物」とみなし、「社会を変えるために統計を使う」という基本視点にたって、1975年に創立された。RSGは、民主的科学者運動の一環として、運動の発展と挫折を経験しながら、30数年にわたり、批判的視点から統計研究、統計運動を発展させてきた。筆者は、2000年前期、大学の在外調査研究員としてロンドンに滞在した折り、RSGのメンバーとの若干の交流の機会をえたので、その見聞も含めて、RSGの若干の紹介をおこなう（岩井 浩（2002）（2003）、参照）。

1 RSGの歴史的経緯

RSGの理念や方法、活動については、RSGの創立期に出版されたIrvine, J., Miles, I. and Evans, J. *Demystifying Social Statistics*, 1979が、伊藤陽一、田中章義、長屋政勝訳『虚構の統計—ラディカル統計学からの批判』（梓出版、1983年）として翻訳・出版された。1999年にRSGの創立25周年記念として、その共同研究の成果がD. Dorling and S. Simpson (eds) *Statistics In Society The Arithmetic of Politics*, Arnold publisher, 1999として刊行された。同書の翻訳は、岩井 浩、金子治平、近 昭夫、杉森滉一監訳『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』（北海道大学図書刊行会、2003年）として刊行された。

RSGの歴史的経緯、その活動のあり方については、*Statistics in Society*の序文と結論で、その概要を知ることができる。RSGの活動は、イギリスの民主的科学運動の中核であつた「科学における社会的責任を考えるイギリス協会」（SSRS）の1部会として発展したが、1990年代のソ連の崩壊等の歴史的激動は、イギリスの科学者運動に大きな打撃を与え（上記の協会の消滅）、現

在 RSG は、どの組織にも属さない独立した活動をおこなっている。筆者は、RSG の指導部の一人であった R. Thomas (RSG における雇用・失業統計研究のリーダー) と話す機会があったが、RSG の歴史的経緯、総括についての文献資料があるかと尋ねたが、文書はないとの返事であった。彼は、上記のイギリスの科学者運動と RSG をとりまく厳しい経緯について語るのみであった。

Statistics in Society の序文によると、「ラディカル統計学は 1975 年 1 月に始められたが、この運動は第 2 次世界大戦の前まで遡る。その最も有力な表現は、バナールの著書『科学の社会的機能』(J. D. Bernal, *The Social Function of Science*, (1939) (坂田昌一・星野芳郎・龍岡 誠共訳、勁草書房、1981 年)) であったとされる。その中核となったのは、「1969 年に、ベトナム反戦運動に参加した若い革新的科学者たちの新しい世代の人々が、科学における社会的責任を考えるイギリス協会 (SSRS)」を創設したことであった。……「これらの運動は、1970 年代を通じて統合されて大きくなっていった。その最盛期には、SSRS は 1200 名以上の会員と、多数の部会をもっていた。それらの部会には、ラディカル統計学グループ (Radical Statistics Group)、ラディカル保健統計グループ (Radical Statistics Health Group) も……含まれていた。残念なことに、1979 年から 1997 年までの保守党支配下の 18 年間になんとか活発に活動する会員を維持し、度重なる政治的敗北を切り抜けて生き残ったのは、RSG だけであった。SSRS は 1990 年代に最終的に姿を消し、その慈善を担当する部会である『科学と社会協会』(the Science and Society Trust) のみを残すことになった。SSRS がなくなって以来、RSG はほかのどの組織の部会にもなっていない」とされている。

2 RSG の活動

RSG の研究活動として、年 3 回発行の Journal: Radical Statistics と年 1 回の総会 (毎年 1 月) が開催されている。Journal は、1975 年 1 月に 1 号が発刊され、最新号は、2008 年の 98 号が発刊されている。RSG の研究活動状況は、インターネット上の RSG のホームページ (<<http://www.radstats.org.uk>>)

から知ることができる（Journalの論文、RSGのメーリングリストの既存文書、またその出版物、総会記事等の検索ができ、一部の文書はダウンロードできる）。またRSGメンバーのemail-listは公開されており、そのリスト〈<http://www.jiscmail.ac.uk/lists/radstats.html>〉にアクセスすると、過去に遡って、彼らのメール上でのdiscussionの内容および関連文書を読むことができる（メール上、リストへの登録の手続きをすると、討論に参加することもできる）。

年1回の総会は、各研究機関の会場でもちまわりで開催されており、2008年度は、‘A decade of Revolution: Does it measure up?’の共通論題で、Edinburgh, Scotlandで開催された。RSGは、The Toroikaという3人指導体制をしいており、総会によって定期的に交代、選出されている。RSGは、最盛期には複数の部会をもっていたが、現在では保健統計グループが活動しており、近年の著書として、S. Kerrison & A. Macfarlane (eds) Official Health Statistics An unofficial Guide, Arnold publisher 2000, を発刊している。RSGの個々のメンバーの学術的研究成果は、Statistics in Societyの巻末の参考文献目録で参照できるが、同グループとしての活動は、アカデミックな分野よりは、社会変革を目指す統計批判、統計実践に主な舞台を置いているとされる。

RSGへの入会案内パンフレットで、その活動は、次のような事柄を説明することにあるとされる。①社会的な問題を技術的な問題にすぎないものであるかのように見せかけるために、専門的な用語を使ってことさらに神秘的なものにしてしまうこと。②統計調査の目的、統計調査の仕方、そして統計調査によって得られた情報の使い方について、社会がコントロールできていないこと。③統計の仕事に携わる人々を雇用し、管理しそして仕事をさせている権力的な構造。④社会問題をばらばらな専門分野の諸問題に切り裂いて断片的なものにしてしまい、共通している問題をぼかしてしまうこと。

彼らの活動が単なる在野での統計批判でないことは、例えば、イギリスにおけるマイクロデータ（センサス）の提供拠点になっているマンチェスター大学のAngela Dale教授の活動、またRSGのトロイカ体制（3人のリーダー）

の一人であったRay Thomasが王立統計協会（RSS）の政府統計部門のSecretaryに就任し、活動していたこと等をみればわかる。特に1975年のRSGの成立が保守派の拠点であった王立統計協会との戦いを契機としていたことから、その歴史的転換は明確であるといえよう。RSGは、現在では公的「学会」の一つとして、政府統計機関、他の研究機関、調査組織と密接な諸関係をもって活動している。

3 RSGの基本的理念・方法と共同著作

— Statistics in Society について —

RSGの基本的な理念と方法、統計の吟味・批判、その批判的利用の視点は、その創立期に出版された前著Irvine, I. Miles and J. Evans (ed.) *Demystifying Social Statistics*, 1979（『虚構の統計—ラディカル統計学からの批判』）および後著 *Statistics In Society The Arithmetic of Politics*, 1999（『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』）によって、その概要を知ることができる。前著では、RSGの基本的理念と方法について詳しく説明されており、I部 社会統計の歴史的把握、II部 知識と数、III部 統計と国家、IV部 統計の活用、V部 結論から構成されており、統計の歴史的考察、その理論と方法の検討、社会的生産物としての政府統計の吟味・批判、統計利用の方法論的批判が体系的に述べられている。後著（D. Dorling and S. Simpson (eds.) (1999)）においても、これらの「統計実践及び一般的には科学的実践への4つの批判的見解」が引用され、前著の理論と方法を本書が継承していることが説明されている。

前著によると、第一に、反統計、統計の否定を招く「反科学的アプローチ」、第二に、科学技術の発展に代案を提起する「代替技術アプローチ」、第三に、科学・技術者の社会的責任（原爆開発と科学者の社会的責任等）問題とする科学における「社会的責任アプローチ」（統計は中立であり、非社会的知識と技術の集合体であるとみなされ、単に統計の使用と誤用のみが問題とされている。その代表として、W. J. ライヒマンの『統計の利用と誤用』、D. ハフ

の『統計でウソをつく方法』等が引用されている)があるが、これらのアプローチはいずれも一定の範囲で有効性があるが、ある面では反科学的であり、また科学的に不十分であると批判されている。そこで第四の急進的科学アプローチ(RSGの基本視点)が提起され、統計は中立ではなく、社会的生産物であり、統計は歴史的に社会的に規定されているとみなされる。資本主義社会では、科学の中立性は保たれず、科学の産物は資本主義社会の階級制と結びついているとされる(伊藤、田中、長屋訳(1983)第IV部、pp.324-380、参照)。新たに出版された共著でも、これらの「統計実践及び一般的には科学的実践」への4つの見解に継承され、第一から第三の「3つの見解が、特定の環境においては政策や実践に変化をもたらす点では成功であることを認めつつも、さらに進んで、もし統計が社会の産物であるならば、それは中立ではあり得ない」ことが指摘される(D. Dorling and S. Simpson (eds.)(1999), p.414)。社会的生産物としての統計の生産(作成)と利用にかかわる統計の歴史的・社会的規定性の諸問題(政府統計の場合には、政府統計の生産・利用を規定する政府の政策目的、行政手順と行政組織、その歴史的変遷等)が統計研究の対象とされる(Statistics in Societyの巻末の参考文献には、RSGの著作リスト、RSG会員の研究業績リストが収録されている)。

新たに出版された後著は、全8編、47章、484ページにおよぶ大著であり、対象とする領域が統計の収集、モデルと理論、人々の分類(ジェンダー、民族、宗教等)、貧困、健康、教育、雇用、政治と経済におよぶ「社会と統計」の多様な分野にわたっている。後著では、社会的生産物としての統計が、①いかなる目的に対応して、②いかに作成され、③いかに分析・解釈され、④いかに報告しているかの視点から、統計の吟味・批判、統計の批判的利用が考察されている。すなわち①目的:要望、依頼、要請、必要、需要。統計がいかなる目的で、いかなる要求により生産されているか。それは誰によってなされているか。政府統計と国の政策、権力と住民、その諸関係。②統計の収集。統計がいかに生産されているか。政府統計、行政機構等との関係、③解釈・分析・推論・理解。統計がいかに解釈され、分析されているか(カテゴリー化、データ分析の仮定等)。④普及・報告・提示・情報・伝達・統計が

いかに記述され、報告され、普及・伝達されているか。47章の「結論」では、各章の諸論点が、いかに、これらの視点、プロセスに沿って展開されているかが説明されており、読者は、あらかじめ読んでおくと、本書の基本視点と全体の構成を理解しやすいだろう。

後著では、副題が「政治算術」(The political arithmetic)の用語を振って、「政治の算術」(The arithmetic of politics)とされているように、社会的生産物としての統計が、社会のなかで、①いかなる目的に対応して、②いかに作成され、③いかに解釈・分析され、④いかに報告しているかの視点から、統計の収集、モデルと理論、人々の分類(ジェンダー、民族、宗教等)貧困、健康、教育、雇用、政治と経済の全8編にわたって、社会諸分野における統計、その概念規定と測定、統計利用の諸問題が、全47章、484ページにわたって取りあげられている。特に階級、社会的地位、不平等と格差に係わる統計批判と批判的利用の視点から、イギリスにおける社会と統計の諸関係が平易に説明されている。また本書の背後には関連する専門研究があり、各章の説明において、関連する専門研究、論文の文献の引用が付けられており、読者がより専門的に学び、研究できるように編成されている(巻末に40ページにわたる著作・論文リストと参考文献が掲載されている)。本書は、統計批判の視点からのイギリスの社会統計への入門書であるとともに、よりadvanceな研究へのガイドブック、また編・章によっては専門の研究書としての性格も持っている。

またRSGのStatistics in Societyと関連して、イギリスの社会統計の専門的研究書、Ruth Levitas and Will Guy (eds) *Interpreting Official Statistics*, Routledge, 1996がある。本書は、RSGのメンバーも参加した著名な執筆陣によるイギリスの社会経済統計の基本問題—統計改革の経緯と批判・評価、貧困、失業、社会階級、健康、労働災害、働く婦人、民族性、障害者、犯罪に関する理論と測定の諸問題のサーベイ論文集であるが、統計批判の視点からのイギリスの社会統計研究の基準文献となっている。

以上、RSGの活動の概要を紹介したが、その思想的、理論、方法論的基礎と背景、その具体的研究対象は多様な枝葉からなっている。RSGの研究活動

の検討と評価、その成果の紹介と吸収は、日本の研究者に課せられた一つの責務であると思われる。

〔参考文献〕

- 岩井 浩（2002）海外統計事情「イギリスの社会統計—ラディカル統計学グループについて」経済統計学会編『統計学』第83号、産業統計研究社
- 岩井 浩他監訳（2003）『現代イギリスの政治算術』、あとがき、北海道大学図書刊行会（RSG関係の出版物）
- Irvine, J., Miles, I. and Evans, J. *Demystifying Social Statistics*, Pluto Press, 1979.（伊藤陽一、田中章義、長屋政勝訳『虚構の統計—ラディカル統計学からの批判』梓出版、1983年）
- Dorling, D. and Simpson, S. (eds) *Statistics in Society The Arithmetic of Politics*, Arnold publisher, 1999.（岩井 浩、金子治平、近 昭夫、杉森滉一監訳『現代イギリスの政治算術—統計は社会を変えるか—』（北海道大学図書刊行会、2003年）
- Gordon, D., Dorling, D. and Smith, G. D. (eds) *Inequality in health: The evidence presented to The Independent Inquiry into Inequalities in Health*, Chaired by Sir Donald Acheson, The Policy Press, Bristol, 1999.
- Shaw, M., Doling, D., Gordon, D. and Smith, G. D. *The widening gap. Inequalities and policy in Britain*, Policy Press, Bristol, 1999.
- Pantazis, C. and Gordon, D. *Tacking inequalities: Where are we now and what can be done? School for Policy Studies*, University of Bristol; Townsend Centre for International Poverty Research, 2000.
- Kerrison, S. & Macfarlane, A. (eds) *Official Health Statistics An unofficial Guide*, Arnold publisher, 2000.
- Levitas, R. and Guy, W. (eds) *Interpreting Official Statistics*, Routledge, 1996.

