

IV 労働力調査における諸定義の発展と調査の変遷

第10章 諸定義の発展と国際基準

労働力調査における諸定義は国際的にも幾多の変遷を経て発展してきており、近年では国際基準も整備されてきている。本章では、国際的にみた労働力調査の起源、諸定義の発展、国際基準の変遷などについて解説する。

1 国際的にみた労働力調査の起源

人口の経済的屬性に関する統計資料は基本的かつ重要なものであるが、労働力調査を実施することによって経常的に国民の就業状態、産業別人口構成等を明らかにするようになったのは1940年代に入ってからのことである。

それまでは、各国とも数年に一度実施される人口センサスによりそれらの情報を得ていた。アメリカでは、1820年の第4回センサスから就業に関する調査事項が設けられており、日本においても、大正9年（1920年）の第1回国勢調査から就業状態に関する問が設けられている。ちなみに、第1回国勢調査における調査票上の表現は、「職業のあるものは、職業の種類と職業上の身分、勤柄を示す様詳細に書き入れること。」というものであった。

当時の就業状態の決定の仕方は、いわゆる「有業者方式 (gainful worker approach)」というものであった。これは「ふだんの状態 (usual status)」によって人口を分類しようとするものであり、社会の構成員である各人は、工場労働者であるとか、主婦であるとか、学生であるといった社会内における一定の「身分」を保有しているという考えに基づいている。したがって、調査時における状況が必ずしもその人の属性に対応するものではなかった。また、この方式においては、失業の測定というのは必ずしも重視されていなかったが、これは当時の古典派経済学において、市場経済の自動調整機能によって失業は一時的にしか存在しないという認識があったことも関係している。

アメリカにおいては、1930年代の人口センサスまでこの方式が採られていたが、19世紀後半からの急速な産業化、労働組合の結成等、社会経済における種々の変化は、新たな経済学発展を促すとともに、統計資料に対しても変革を求めものとなった。特に、1929年に始まった大恐慌による大量失業は、失業の実態を正確かつ迅速に明らかにする統計資料を要求した。こうしたことからアメリカは、雇用促進局 (Work Progress Administration, 後に Work Project Administration と改称) を中心に新しい概念体系の研究を行い、1940年の人口センサスから新しい方式を導入することとし、同時に、1940年1月から標本調査を毎月実施することとした。この標本調査が現在の Current Population Survey (以下「CPS」という。) の原型であるが、このような標本調査が実施さ

れるようになった背景として、統計理論の社会科学への応用、特に社会調査における標本理論の応用が、アメリカを中心として急速に広まったことも忘れてはならない。

さて、このとき採用された方式が現在使われている労働力方式 (labour force approach) であり、調査時における活動状態 (current activity) を調査しようとするものである。すなわち、ある一定の期間に少しでも収入になる仕事をしたか否かという「事実」に基づいて就業者か否かを決定しようとするもので、「何をしたか」という観点から人口を分類することになる。一方、「ふだん仕事をしているかどうか」で判断する方法が有業者方式である。有業者方式と労働力方式を比べると、有業者方式は、調査の時期や調査時の偶発的状况に影響されることが少ないという利点を持つ一方、定義に曖昧さが残り回答者の意識に左右される部分が多いという欠点があり、労働力方式は、逆に調査の時期や偶発的状况に影響されやすいという欠点を持つ一方、厳密に定義ができるという利点をもっている。

表 10-1 労働力方式と有業者方式の比較

	労働力方式	有業者方式
分類の観点	特定の期間の状態 (actual status) で人口を分類	ふだんの状態 (usual status) で人口を分類
定義の明確さ	定義が明確で客観的	定義に曖昧さが残り、回答者の意識に左右されやすい
偶発的要素の影響	調査の時期や偶発的状况に左右されやすい	調査の時期や偶発的状况に影響されることが少ない

労働力方式が登場する2年前の1938年に国際連盟統計委員会では、有業者方式が提唱されていたが、労働力方式は、定義が明確であること、毎月行う調査に向いていること、失業の把握に適していることなどから次第に広まるようになり、1950年の人口センサスに向けての国際連合人口委員会の勧告では、両方の方式のいずれを選択するかは、各国の判断に任せるということになった。

我が国においては、昭和25年(1950年)の第7回国勢調査から労働力方式を採用し、また、これに先立って昭和21年(1946年)9月から、終戦後の混乱した日本経済の実態把握のため、連合国軍総司令部(GHQ)の指導により、労働力方式による労働力調査が始められた。

2 就業状態の定義の変遷及び国際基準

労働力方式における就業者、休業者、失業者等の諸概念は、1940年代に登場したものであるが、その後次第に厳密かつ明確なものへと整備されていった。これらの諸概念を整理し、国際基準を作るべく努力したのが国際労働機関(ILO)である。ILOは、労働者の生活状態や労働条件に関する国際的な資料を得るために、労働統計に関する基準を策定し、統計による国際比較を可能にする必要があった。そこで、労働統計の作成業務を担当する代表者をILO加盟国から招集する国際会議(国際労働統計家会議: International Conference of Labour Statisticians)を開催し、労働統計に関する決議(resolution)や指針(guideline)を採択するようになった。

国際労働統計家会議は2008年までに18回開催されてきたが、このうち第2回(1925年)、第6回(1947年)、第8回(1954年)、第13回(1982年)において就業状態の定義等に関する決議を行っている。この決議は、労働力調査がアメリカで開発されたこともあってアメリカの労働力調査の影響も強かったが、各国に与えた影響は非常に大きいものがあった。以下において、これらの決議を中心として諸概念の発展をみることにし、同時に影響力の強かったアメリカの労働力調査の変遷についても触れることにする。

(1) 第2回国際労働統計家会議

1925年に開催された第2回会議においては、労働力方式が登場する前でもあり、失業統計に関してのみ決議を行っている。具体的な内容を要約すると次のとおりである。

- ア 失業保険制度が普及している国においては、その制度の運用から得られる資料は失業統計の最良の基礎である。
- イ それが利用できない場合は、労働組合から失業者総数、組合員総数等の資料を得ることが望ましい。
- ウ 公共職業紹介所による統計により、求職登録者数等の資料を作成すべきである。
- エ 失業に関する資料が上記の方法で得られない国では、人口センサスや標本調査により失業者数等を得るようにするのが望ましい。

このほか、失業の定義に類する決議も行っているが、それは極めて漠然としたものであり、むしろこの時点では失業の定義をする段階に至っていなかったといえる。

失業統計は、もともと労働組合が、失業している組合員の数を公表したこと

に始まる。アメリカでは、1900年代に入ってから、政府が組合統計や失業給付統計などを集めて公表するようになった。この決議の行われた頃は、アメリカでも業務統計や組合統計が中心であったのである。

その後の1930年代のアメリカにおける労働力方式に関する研究は失業の定義についても先駆的役割を果たした。すなわち、失業者を「職を失った者」ではなく「職を求めている者」としようとする見方が生まれたのである。これは、それまでの職を失って路頭に迷っている者といった固定的な失業者のイメージから脱却し、仕事をする意志と能力を持つ者のうち、実際にその労働力が活用されていない部分として、失業者を認識しようとするものであった。

(2) 第6回国際労働統計家会議

1947年のこの会議において、初めて労働力方式が提唱された。また、失業については、第2回会議の決議とは異なり、人口調査や労働力調査によって包括的データを得るべきであり、それが利用できない場合に労働組合の失業記録や職業紹介所の記録を利用すべきであるとされ、また、失業を決定する要件も明確化された。この決議において、定義が揚げられた諸概念のうち主なものは、次のとおりである。

ア 「文民労働力人口 (civilian labour force)」とは、一定年齢以上の全ての文民のうち就業者と失業者の合計とし、「総労働力人口 (total labour force)」とは、文民労働力人口と軍隊を合わせたものとする。

イ 就業者とは、特定の期間に何らかの仕事に従事する者と仕事を持ちながら一時的に休んでいる者の合計とする。また、就業者には、次のもの全てが含まれる。

- (ア) 公共及び民間の労働者
- (イ) 使用者
- (ウ) 雇い人のいない自営業主
- (エ) 無給の家族従業者

ウ 失業者とは、一定の日において職業を持たず、1週間を超えない一定の最短期間中引き続き職業を持たず、かつ求職中の者で、もし職があれば就業し得るものをいう。

この失業者の定義は、必ずしも厳密なものではないが、失業の3条件、すなわち就業者とはならず、求職活動をしていて、就業可能という条件を明示するなど、ほぼ今日一般的になっている定義の原型を見ることができる。

日本の労働力調査の定義をみると、昭和24年(1949年)5月以降の就業状

態の定義は、この決議の内容に合ったものとなっている。一方、当時のアメリカの労働力調査においては、幾つかの特殊な取扱いがあった。15時間未満しか働かなかった無給の家族従業者を就業者としない点、レイオフ中の者について、30日以内に復職できるという明確な指示がある者は就業者、復職を待っているが待機期間が不明確な者は失業者とする点、一時的病気で求職活動ができなかった者と、仕事がないと考えて求職活動をしていないディスカレッジドワーカー、いわゆる「求職意欲喪失者」を失業者とする点などである。また、失業の定義における「求職中」という概念には、過去の求職活動の結果を待っている者も含まれるとも考えられるため、日本もアメリカも失業者に含めていた（アメリカでは過去60日の求職活動に限定）。

アメリカでは、1940年に労働力調査が開始された以降も、定義に関する研究をかなり行っているが、最初に定義の本質的変更があったのは、1954年3月に設定された「概念再検討委員会」の勧告を受けて、1957年1月に行われた改正の際である。改正の結果、30日以内に復職するレイオフ中の者が就業者から失業者となったことから、レイオフ中の者で復職を待っている「就業待機者」が新たに失業者に含められるようになった。

(3) 第8回国際労働統計家会議

第8回会議は1954年に開かれ、新しい定義が採択された。第6回会議の決議と比較すると、定義の精密化が図られる一方、無給の家族従業者、レイオフ中の者及び就業待機者については、アメリカにおける扱いが新しい定義の中にも採用されることになった。第8回会議の決議は、第13回会議が開かれた1982年までの28年間国際基準として通用し、労働力調査を実施するようになった多くの国において、そのガイドラインとなるものであった。一方、無給の家族従業者、レイオフ中の者、就業待機者の扱いについては、勧告に従わない国も多かった。特にレイオフの取扱いについては、アメリカと雇用慣行の異なる国においては、そのまま適用するのは難しかった。

勧告に示された定義は次のとおりである。

〔労働力〕

ア 文民労働力

以下に定義する就業又は失業としての諸要件を備える全ての文民(civilian)をいう。

イ 総労働力

文民労働力と軍隊(armed forces)の合計をいう。

〔就業〕

- ア 就業者は一定の年齢を超える者で、次の部類に属する者をいう。
- (ア) 従業中の者：1週間又は1日という特定の短期間中、賃金又は利益を目的として、何らかの仕事に従事した者
 - (イ) 仕事を持っているが休業中の者：現在の仕事に既に従事したが、病気、傷害、労働争議、定期休暇、その他の休暇、無断欠勤、悪天候、又は機械的故障等による一時的な作業の混乱により、特定期間中、臨時に仕事を休んだ者
- イ 使用者及び自営業主は就業者に含め、他の就業者と同様に、「就業中」又は「休業中」に分類する。
- ウ 無給の家族従業者で、現に事業所又は農業の経営を補助している者は、一定の期間において、通常の労働時間の3分の1以上従業した場合は、就業者とみなす。
- エ 次の部類に属する者は就業者とみなさない。
- (ア) 一定期間を通じ、期間を定め、又は期限の定めなく一時解雇（レイオフ）され、賃金の支払を受けていない者
 - (イ) 調査期間後のある期日に新規の仕事、事業又は農業を始める準備を既に整えたが、現在仕事を持っていない者
 - (ウ) 一定期間中、家族の事業又は農業に通常の労働時間の3分の1未満しか従事しなかった無給の家族従業者

〔失業〕

- ア 失業者は、一定の年齢を超える者で、一定の日又は週を通じ、次の部類に属した者をいう。
- (ア) 雇用契約が満了又は一時停止され、仕事を持たず、かつ賃金又は利益を目的とする職を求めている就業能力のある労働者
 - (イ) いまだ就業したことの無い者、最近の地位が雇用者以外であった者（以前、使用者であった者等）、又は引退していた者であって、一定期間を通じ就業能力を有し（軽微の疾病を含む。）、かつ賃金又は利益を目的とする職を求めている者
 - (ウ) 一定期間後のある期日に新規の仕事始める準備を既に整えた者で現在仕事を持たず、かつ就業能力を有する者
 - (エ) 期限を定め、又は期限の定めなく一時解雇（レイオフ）され、賃金の支払を受けていない者

イ 次の部類に属する者は失業者とみなさない。

- (ア) 自己の事業又は農業を始める準備をいまだ整えていないが、その意図を持つ者であって、賃金又は利益を目的とする職を求めている者
- (イ) 以前、無給の家族従業者であって仕事に就いておらず、かつ賃金又は利益を目的とする職を求めている者

(4) アメリカ及び国際機関における検討

就業状態の定義については、労働力調査を実施している国においてはそれぞれの国の状態のより良い把握のために、国際機関においてはより一般的かつ厳密な定義を得るために、様々な検討が行われた。ここでは、次の第13回会議へ影響を与えたものとして、アメリカ及び国際機関における検討について説明する。

アメリカにおける検討及び調査の改正

アメリカでは、1961年11月に「雇用・失業統計を検討するための大統領委員会（President's Committee to Appraise Employment and Unemployment Statistics）」（通称ゴールドン委員会）が設置され、1年後に「雇用及び失業の測定」という研究報告書が出された。この報告書は200以上もの勧告を行っており、これを受けて1967年にCPSの改正が行われた。この改正により、幾つか定義が変更になったほか、パートタイム労働力の測定、非労働力人口の実態把握、失業の内容解明、誤った回答の修正などのために質問が追加された。就業状態の定義については、失業に関する部分で次のような変更が行われた。

- ア 調査週間中病気や休暇などのために仕事を休み、その間に仕事を探していた者は、これまで失業者に分類していたが、これを休業者とする事とした。このように休業を優先させるというのは、仕事を持っている者をまず把握するという考えに基づくものであろう。
- イ 求職活動の有無は、それまで求職中か否かという質問に対してYesかNoかによって決定していたが、これを過去4週間という期間の限定を設け、その期間に具体的な求職活動をしたか否かによって判定することにした。この結果、一時的な病気で求職できなかった者や過去の求職活動の結果を待っている者についても、過去4週間に求職活動をしていなければ失業者としないことになった。この変更は、把握を厳密にするためのもので、後に述べるように第13回労働統計家会議の決議にも影響を与えた。なお、新旧両調査を同時に行った結果をみると、

この定義の変更に伴う設問の変更は女性の失業率を高めるという結果をもたらしていたようである。

- ウ 失業とする要件として、調査期間中の就業可能性をはっきりと求めた。それまでは就業可能性に関する質問項目がなかった。就業可能性の条件は、現在でも求めていない国があり、求職活動の有無と並列する独立した条件であるという意識は必ずしも強くなかったのである。
- エ 職がないと考えて求職活動をしていない「求職意欲喪失者」は、それまで失業者としていたが、これを非労働力人口に含めた。しかし、このグループは失業の周辺にある者としては重要なので、非労働力人口の実態把握として調査されることになった。

以上のような変更のうち、ア、ウ、エの結果として、CPSの定義は第8回会議の決議に極めて似たものとなった。また、イについては、新しいアプローチを示したという意味で、決議を一步進めるものであった。

国際機関における検討

1975年にOECDの人的資源及び社会問題委員会は雇用失業統計に関する作業部会を設立し、作業部会は一連の勧告を含む暫定報告書を作成している。また、ILO内部においても第8回会議の決議の妥当性について検討が進められた。これらの過程で出てきた、この第8回会議の決議に対する意見としては、例えば、

- ア 無給の家族従業者を就業者とする際に設けている就業時間の制限は、合理的な理由がない。2時間しか働かなかった学生のアルバイトを就業者として、10時間働いた家族従業者を就業者としないのはおかしい。
- イ レイオフについては、勧告は各国の現状に必ずしも適合しないため、各国とも取扱いはまちまちになっている。国際比較を可能にするためにも定義の再検討が必要である。

などがある。

(5) 第13回国際労働統計家会議

第13回会議は、1982年10月に開かれ、28年ぶりに国際基準を変更するものとなった。第8回会議の決議に対する批判にもかなり応えており、定義の厳密化が図られるとともに、発展途上国の実情も考慮されるようになっている。

決議のうち就業状態に関する部分は次のとおりである。なお、「付録8 ILO 第13回国際労働統計家会議における決議(抄訳)」として決議の一部を載せている。

経済活動人口

この決議では、まず「経済活動人口(economically active population)」という概念を規定している。経済活動人口とは、「特定の期間内に、国連の国民経済計算体系(SNA)の定義による経済的な財及びサービスの生産のために労働の供給を行った者」と定義されている。また、この経済活動人口について、1年のような長い期間を調査期間として測定されるものを「通常活動人口(usually active population)」、1日又は1週間のような短い期間を調査期間とするものを「現在活動人口(currently active population)」としている。現在活動人口は労働力人口と同義であり、就業者と失業者の合計となるのは従来と同じである。

就業者

就業者の決定に関しては、有給就業(paid employment)と自営就業(self employment)に分けて従業者と休業者を定義し、定義の精密化を図ったというのがこの決議の特色である。就業者は、1週間又は1日という特定の短い期間において、次の範囲に属する一定年齢以上の者とされる。

ア 有給就業者

従業者：調査期間中に現金又は現物による賃金又は給料を得るために何らかの仕事をした者。

休業者：調査期間中一時的に仕事をしなかったが、仕事との「正式な結び付き」を持っている者。正式な結び付きとは、

- (ア) 賃金又は給料の継続的受領
- (イ) 仕事への復帰の保証又は復帰日の確約
- (ウ) 休み始めてからの期間

のうちの一つ又は二つを用いて国情に照らして決定する。

イ 自営就業者

従業者：調査期間中に、現金又は現物による利益又は家族の利益のために何らかの仕事をした者。

休業者：商業、農業又はサービス業のような企業を持っているが、調査期間中は何らかの特別の理由により一時的に仕事をしなかった者。

無給の家族従業者及び軍隊

無給の家族従業者については、第8回会議の決議で示された「通常の労働時間の3分の1以上働けば就業とみなす」という制限が廃止され、「調査期間中の就業時間数に関係なく自営就業とみなされなければならない。」とされた。また、第6回会議及び第8回会議の決議においては文民労働力と軍隊を区別していたが、今回の決議においては「軍隊の構成員は有給の就業者に含めなければならない。」とされ、文民労働力という用語は消えている。これらは、財又はサービスを生産するために労働を提供する以上、特別扱いはしないという考えに基づく。

失業

失業者は、調査期間において次の条件を満たす者として定義された。

- ア 「仕事を持っていない」、すなわち、有給雇用でも自営でもない。
- イ 「現に就業が可能」、すなわち、有給雇用又は自営の仕事に就くことが可能である。
- ウ 「仕事を探していた」、すなわち、最近の特定期間に、有給雇用又は自営の仕事を探す特別な手だてをした。

これに加え、この定義にかかわらず、「調査期間後のある時点から有給雇用又は自営業を始める手はずを整えた者で、仕事がなく、現在就業可能である者は失業者とみなされなければならない。」とされ、就業待機者はこの決議においても失業者とされた。

失業の定義に関しては、次の3点を特徴として挙げることができる。

① 失業の3条件の明確化

失業を決定するための3条件は従来の定義にもあったものだが、第13回会議の定義では項を立てて各条件を厳密に規定している。特に今回の定義において、従来の定義と異なっているのは、求職活動の有無の判定方法である。第8回会議の決議においては、「調査期間中に、雇用又は自営の職を求めている」ことを求職活動としていたが、今回は「最近の特定期間に、有給雇用又は自営業を探すために特別な手段を講じた」ことをもって求職活動とした。これは、アメリカの過去4週間における具体的な求職活動の有無によって判定するという方式を念頭においていると思われる。

調査期間において「求職中である」というのは、一種の「ふだんの状態」

ともいえるもので、それゆえに過去の結果を待っている者も含めた。今回の定義は、一定の期間を定め（調査期間と同一期間とは限らない。）、その間に「求職活動」とされる活動の「事実」があったか否かによって判定しようとするもので、労働力方式を導入した際と同様な発想をみることができるといえる。

② レイオフの特別扱いの廃止

第8回会議の決議においては、レイオフ中の者は求職活動をしていなくても失業者としていたが、今回はレイオフ中の者についても上の三つの条件を適用して失業者か否かを判定することとした。つまり、レイオフ中の者についても求職活動をしていなければ失業者とならない。特別扱いがなくなったのであるから、まず就業者（休業者）の条件に照らし、次に失業者の条件に照らし、いずれにも当てはまらなければ非労働力人口ということになる。

従来のレイオフ中の者は失業者とするという定義は、アメリカのような先任権制度に基づくレイオフ制度が雇用慣行として確立している国を想定したものであり、使用者の都合で一時的に仕事を休ませるという制度はあっても、アメリカのレイオフとは全く内容の異なっている当時の西ドイツやフランスなどの西ヨーロッパ諸国や日本においては、もともと適用し得ないものであった。アメリカのレイオフは解雇であって、無給が普通で、社会保険も切れることが多く、必ずしも復帰の保証はないが、日本やヨーロッパ諸国においては、解雇は法的に厳しく制限されており、一時的に休んでいても雇用関係は継続しており、有給で、社会保険もそのままであり、復帰もほぼ確実であるというように、内容は全く異なっているのである。実際、カナダやオーストラリアのようにレイオフ制度のある国においては、レイオフ中の者を失業者としていたが、日本やヨーロッパ諸国においては、使用者の都合で仕事を休ませられている者は休業者となるのが普通であった。

この定義でレイオフを特別扱いしなくなったことにより、それぞれの国における扱いが自然なものとなった。日本などの場合は、休業の定義に照らせばおのずから休業者となり、アメリカの場合も、レイオフ中の者の約80%は求職活動をしている（期間は限定せず。）という1976年の調査もあり、大多数は失業の定義に照らしておのずから失業者となるようになったのである。

③ 途上国への配慮

従来の定義が、発展途上国にはそのまま適用しにくいということがあったため、「通常の求職方法が十分に利用できない場合であったり、労働市場が大部分未組織であるか又は範囲が限られていたり、労働吸収力がその時点では不十分であったり、労働力の多くが自営業的であったりする状況においては」求職活動の要件を緩めてもよいとされた。

【参考】EU 加盟国における労働統計に関する規則

西ヨーロッパ諸国では、従来、労働力調査を年に 1 回程度実施していたものの、失業者の経常的な把握に関しては、第 13 回国際労働統計家会議の後も、行政記録に基づく業務統計（失業給付事務所や雇用事務所等への登録者数など）が中心となっていた。しかし、EU 域内各国間の経済的な関係が強まっていくにつれて、共通基準に基づく経常的な労働統計を整備する必要性が高まっていった。1998 年に EU 理事会規則（council regulation No. 577）、2000 年に EU 委員会規則（commission regulation No. 1897）がそれぞれ制定された。これらの規則では、EU 加盟国に対し労働力調査の毎年実施を義務づけ、原則として年を通じた連続的な調査を実施するよう求めるとともに、適用すべき失業者の定義等も定められた。これに基づき、加盟国は順次 EU 規則に基づく経常的な労働統計の作成を開始し、EU 統計局（Eurostat）も加盟各国及び EU 加盟国全体の失業率等を毎月公表するようになった。

EU 規則に基づく就業者・失業者の定義は、第 13 回会議で採択された ILO 基準に準拠したものではあるが、ILO 基準では特に定めていない詳細な事項についても、EU 規則には定めがある。以下、その主な点を列挙する。

[就業者]

- ・ 年齢要件について、EU 規則では「15 歳以上」と定義（ILO 基準では「一定年齢以上」とし、具体的な年齢は明示していない。）

[失業者]

- ・ 年齢要件について、EU 規則では「15 歳以上 74 歳以下」と定義（ILO 基準では「一定年齢以上」とし、具体的な年齢は明示していない。）
- ・ 「現に就業が可能で」という要件について、EU 規則では「2 週間以内に就業が可能」と定義（ILO 基準では「調査期間中に就業が可能」と定義）
- ・ 「仕事を探していた」という要件について、EU 規則では「過去 4 週間

以内に求職活動を行ったか、就業内定者でその仕事に 3 か月以内に就く者」と定義（ILO 基準では「最近の特定期間に求職活動を行った者」と定義）

(6) 労働力有効利用度に関する指標の検討

第 13 回国際労働統計家会議で採択された、就業と失業の測定に関する現在の国際基準は世界的に認知されており、国際比較に寄与している。また、この定義に基づく時系列データの蓄積が各国で進んでいる。しかしながら、失業の定義は、人々の幸福度（well-being）や就業希望の達成度（extent to which their aspirations for employment）を完全に反映したものではない。例えば、発展途上国の失業率は一般に低い傾向にあるが、これは雇用保険などの社会保障制度が十分に整備されていないため、失業することができず、不十分な待遇の仕事に就かざるを得ない状況にあることにも一因があるからである。また、パートタイム就業の増加に見られるように就業の形態は多様化し、失業の内容も一様でなくなるなど、就業・不就業をめぐる諸状況は大きく変化している。

このため、単に就業者、失業者、非労働力人口に分けるだけでなく、それらの境界領域にある者について、多面的な情報を得ることを目的として、労働力の有効利用度（labour underutilization）指標を策定すべく検討が続けられている。ただし、労働力の有効利用度を失業率の代替指標として策定しようということではなく、失業率だけでは捉えきれない様々な社会問題の統計的把握や分析をするための、失業率の補助となる指標を策定するという位置付けで検討されている。

労働力の有効利用度指標の中でも、不完全就業（underemployment）の定義と測定法の問題については、過去 7 回にわたる国際労働統計家会議で検討されてきた。1925 年の第 2 回会議では、失業統計と併行してこの問題が初めて取り上げられた。1947 年の第 6 回会議では、不完全就業の測定の必要性に対して明確に言及されたほか、1954 年の第 8 回会議では不完全就業の定義に関する提案が初めて提起された。しかし、不完全就業に関する最初の国際統計の定義が採択されたのは 1957 年の第 9 回会議であり、そこで初めて国際指針の基礎が確立された。同指針には不完全就業の測定と分析及び人的資源の未活用に関する二つの決議が盛り込まれ、それらの決議は 1966 年の第 11 回会議で採択された。その後 1982 年の第 13 回会議では、この内容が改正され、また、1996 年の第 16 回会議において新たな定義が採択されている。

第 16 回会議において採択された不完全就業に関する定義は、次のとおりである。

時間関連不完全就業 (Time-related Underemployment)

時間関連不完全就業は次の条件を満たす者として定義された。

- ア 追加的な仕事を望んでいる
- イ 追加的な仕事を行うことが可能
- ウ 就業時間が国情に応じて定められた基準 (threshold) より短い

不十分な就業状態 (Inadequate Employment Status)

不十分な就業状態とは、当該個人が従事したいと望み、また従事することが可能なほかに取り得る雇用状態に比べ、能力活用や幸福度が低い状態。統計的な定義・計測方法については、更に検討が必要である。

2008 年の第 18 回会議では、労働力の有効利用度指標についての検討が行われた。時間関連不完全就業者に加え、就業者のうち単位時間当たり収入が低かったりスキルが十分に活用されていない者、非労働力人口のうち就業意欲喪失者などを労働力の有効利用度指標の範囲に含めるかなどについて議論が行われ、2011 年に予定されている第 19 回会議で、国際基準として採用するための検討を行うこととなった。

【参考】アメリカにおける失業・労働力有効利用度指標

失業率だけでは捉えきれない失業に関する多面的な情報を得ることを目的として、アメリカでは 1970 年代から U 指標と呼ばれる失業・労働力有効利用度指標を算出している。これは、失業の概念を拡張又は絞り込んだ複数の失業・労働力有効利用度指標を算出することで、失業の深刻度や、失業に近い状態の人々の動向を捉えようとするものである。

1994 年の CPS 改正に伴い、U 指標の内容も改定され、現在は深刻度の高い順に U-1 から U-6 までの六つの指標が作成されている。

U-1 : (長期失業率) 文民労働力人口 (軍人を除く労働力人口) に占める、失業期間 15 週間以上の失業者の割合

U-2 : (失職率) 文民労働力人口に占める、非自発的な理由による離職失業者 (失職失業者及び一時的な雇用の雇用契約が満了したことにより離職した失業者) の割合

U-3 : (アメリカの公式失業率) 文民労働力人口に占める失業者の割合

U-4 : (求職意欲喪失者を含む指標) 文民労働力人口及び求職意欲喪失者に占める、失業者及び求職意欲喪失者の割合

ここで、求職意欲喪失者 (discouraged workers) とは、

就業希望の非労働力人口のうち、適当な仕事がありそうにないため現在仕事を探しておらず、仕事があればすぐ就くことができ、過去1年間に求職活動を行ったことがあるが、過去4週間以内に仕事を探さなかったため失業者とならない者

U-5 : (縁辺労働者を含む指標) 文民労働力人口及び縁辺労働者に占める、失業者及び縁辺労働者の割合

ここで、縁辺労働者 (marginally attached workers) とは、

就業希望の非労働力人口のうち、仕事があればすぐ就くことができ、過去1年間に求職活動を行ったことがあるが、過去4週間以内に仕事を探さなかったため失業者とならない者 (現在仕事を探していない理由を問わない点が「求職意欲喪失者」と異なる。)

U-6 : (縁辺労働者・経済的な理由による短時間就業者を含む指標) 文民労働力人口及び縁辺労働者に占める、失業者、縁辺労働者及び経済的な理由による短時間就業者の割合

ここで、経済的な理由による短時間就業者

(employed part time for economic reasons) とは、

週35時間以上の労働時間を希望しているが、実際の労働時間が週35時間未満であり、その理由が事業不振などによる労働時間の縮減や、週35時間以上の仕事を探せなかったなどの経済的な理由である者

3 諸定義の国際基準

就業者については、労働時間、産業など様々な項目について分類されている。ここでは、これらの項目の定義について説明する。

(1) 労働時間

1962年の第10回労働統計家会議では、就業時間の国際基準に関する決議が初めて採択された。この決議では、対象を賃金労働者 (wage earner) 及び俸給職員 (salaried employee) に限定して、労働時間を定義した。このうち、実労働時間 (hours actually worked) に関しては、以下のように定義された。

ア 実労働時間には以下を含むべきである。

(ア) 通常の労働時間中に実際に労働した時間

(イ) 通常の労働時間以外に労働した時間であって、通常の賃金率より高い率 (時間外賃金率) で支払われる時間

(ウ) 作業場の準備、修理及び保全、工具の準備及び清掃、受領書・就業時間の記録カード及び報告書の作成など、仕事のため作業場で費やした

時間

- (エ) 仕事量の不足，機械の故障，事故等の理由により作業場で手待ち又は待機に費やした時間であって，雇用保障契約により賃金が支払われた時間
 - (オ) 作業場における短い休憩時間（short rest periods）に相当する時間であり，茶又はコーヒーを飲む時間
- イ 実労働時間からは以下の時間を除外すべきである。
- (ア) 年次有給休暇，有給祝祭日，有給疾病休暇など，賃金は支払われるが就労しない時間
 - (イ) 食事の休憩時間
 - (ウ) 出勤及び帰宅に要した時間

第10回会議の定義では，労働時間統計の対象を賃金労働者及び俸給職員に限定しているほか，定義内容も典型的な製造業の賃金労働者を念頭に置いた記述になっていた。その後，労働時間統計の総合的な体系化の実現，具体的には，労働時間統計の対象者に自営業主なども含め，対象となる労働も全ての生産活動に関わる労働に拡大する方向で，国際的な議論が進められてきた。これは，全ての人々のディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の達成に向けて，労働時間統計の対象を全ての分野に拡大し，より多くの指標を定めることが必要であるとの認識（第18回国際労働統計家会議で採択された「労働時間の測定に関する決議」前文から引用）に基づくものである。

2008年の第18回会議では，「労働時間の測定に関する決議」が採択された。この決議では，まず「労働時間」が，「特定の参照期間における，生産活動と関連した時間，及び，その時間の取り決めから構成される。」とした上で，「国民経済計算（SNA）において定義された一般的な生産境界内外の生産活動に関連して」労働時間が決定され，「有給か無給かにかかわらず，全ての財・サービスの生産に向けて費やされた時間を含み」，「その活動の合法性，それを対象とする契約上の合意の種類，又は，それを行う人々の年齢を考慮しない。」と規定している。

労働時間のうち「実労働時間」については，以下のとおり定義している。

- ① 「実労働時間」は，特定の短い又は長い参照期間中に，財・サービスの生産に寄与する活動遂行のため，仕事に費やされる時間である。実労働時間は，（「SNA 生産境界内外」の）全ての種類の仕事に適用されるが，行政的又は法律的概念とは結び付いていない。

- ② 「SNA 生産境界内」で計測される実労働時間は、生産活動に直接費やされる時間、生産活動に関連して費やされる時間、休止時間、休息時間を「含む」。
- ③ 「直接時間 (direct hours)」は、仕事の作業と職務の遂行に費やされる時間である。直接時間は、あらゆる場所（経済的領域、事業所、路上、自宅）で費やされる可能性があり、また所定時間外や、仕事に専念していないその他の時間（昼食時間や通勤中など）において遂行されることもある。
- ④ 「関連時間 (related hours)」は、生産活動を維持、促進又は向上させるために費やされる時間であり、以下のような活動から構成されるべきである。
- (a) 道具、機器、工程、手順又は仕事場所についての清掃、修理、準備、設計、管理又は維持のための時間；(作業着を着るための) 着替え時間；消毒又は洗浄時間
 - (b) 販売先又は生産元との間の財又は素材の購入又は運搬に要する時間
 - (c) 労働時間の一部として取り決められているか、その時間に対し賃金を支払うことが明示されている、営業、顧客、又は患者対応のための待機時間
 - (d) 有給又は無給と明示されているかを問わず、(健康及びその他必要不可欠なサービスのような) 仕事場所で、又は、そこから離れた場所で（例えば自宅から）、発生することがあり得るオンコール職務時間。後者の場合、人の活動や移動が制限される程度に応じて、そのオンコール職務時間を実労働時間に含めるかが決まる。なお、職務に呼び戻す指示があった瞬間から、費やした時間は「直接時間」とみなされる。
 - (e) 職場間、プロジェクト現場、漁場、任務、会議会場への移動時間、あるいは、(戸別訪問販売及び巡回活動のような) 顧客に会うための移動時間
 - (f) 職場又は職場とは別の場所で行われる、その仕事、又は同一経済主体内の別の仕事で必要とされる訓練及び技能向上のための時間。有給雇用の場合、これは雇用主又は他の経済主体によって提供されることがある。
- ⑤ 「休止時間 (down time)」は、仕事に就いている人が、機械又は工程の停止、事故、物資の不足、停電、インターネット接続の切断等により働くことができないが、労働提供は可能な状態が継続している時間であり、「直接時間」や「関連時間」とは区別される。休止時間は、仕事にとつ

ては不可避的又は特有のものであり、また、技術的、物質的又は経済的な理由による一時的な中断を含む。

- ⑥ 「休息時間 (resting time)」は、短時間の休憩、休息又は軽食に費やされる時間であり、一般的に、確立した規範や国民的な事情に従って、慣習又は契約により行われる、ティーブレイク、コーヒーブレイク又は礼拝時間を含む。
- ⑦ 「SNA 生産境界内」で計測される実労働時間は、以下の活動を行っている時間である働いていない時間を「除く」。
- (a) 年次休暇、公休日、病気休暇、育児休暇や出産休暇／出産時の父親休暇、その他の個人的・家族の理由による、又は市民の義務のための休暇。
 - (b) 職場と自宅の間の通勤時間のうち仕事に関する何らの生産活動も行われていない時間。なお、有給雇用の場合で、雇用主によって賃金が支払われた通勤時間であっても、生産活動が行われていなければ実労働時間には含めない。
 - (c) 教育活動のうち④(f)で対象とする活動には含まれないもの。なお、有給雇用の場合で、それが雇用主によって承認され、賃金が支払われ、あるいは、提供された教育活動時間であっても、④(f)で対象とする活動に含まれなければ実労働時間には含めない。
 - (d) 生産活動が全く行われない長い休憩時間で、短い休息時間とは区別されるもの。例えば、食事時間又は長距離移動中の睡眠など。有給雇用の場合で、雇用主によって賃金が支払われた休憩時間であっても、生産活動が行われていなければ実労働時間には含めない。

なお、無給の家庭内家事労働やボランティア活動など「SNA 生産境界を超えた」活動についても、実労働時間を同様に定義している。

また、「総実労働時間 (total hours actually worked)」についても、「特定の参照期間における、(経済部門又は地理的地域、及び「SNA 生産境界内外」のような、) 特定の分類項目についての、全ての仕事の、全ての人による実労働時間数の総計である。」と定義している。また、世帯調査から「総実労働時間」を推計する場合で、その世帯調査が非連続的な調査(参照期間内の全ての週についての調査が行われていない)である場合については、「起こり得る暦の影響、労働時間規則及び他の情報源からの労働時間の情報を考慮して、調整を行うべきである。」としている。

さらに、各国に対し、労働時間統計の国際的報告において、少なくとも(「SNA

生産境界内」の)以下の報告について努力義務を課している。

- (a) 年ベースの総実労働時間、及び、
- (b) (全ての仕事に関する) 就業者1人当たり平均年間実労働時間、又は、
- (c) 上記の(a), (b)が不可能な場合、週当たり平均実労働時間。

(2) 産業

産業分類についての国際基準として、国連統計委員会は1948年に国際標準産業分類 (ISIC: International Standard Industrial Classification) を設定した。このとき、国連経済社会理事会は、「経済社会理事会は、経済統計の国際比較性の必要に関する統計委員会の勧告に注目し、また、統計委員会が、加盟国政府の助言と助力を得て開発した全経済活動に関する国際標準産業分類に注目し、全ての加盟国政府が、(a) この分類体系を自国の標準として採用することにより、または、(b) 国際比較可能性のために、各国の統計データを本分類に合わせて再構成することにより、全経済活動に関する国際標準産業分類を使用するよう」勧告した。その後、経済構造の変化などを反映しながら、旧版との継続性にも配慮しつつ、数次にわたり改定が行われた。国連統計委員会による改定は、1958年 (ISIC-Rev.1)、1968年 (ISIC-Rev.2)、1990年 (ISIC-Rev.3)、2004年 (ISIC-Rev.3.1)、2008年 (ISIC-Rev.4) に行われ、現在に至っている。

多くの国では、国際標準産業分類を基礎として、自国の産業分類の設定を行っている。日本でも1949年に日本標準産業分類を設定し、その後数次にわたる改定で、経済構造の変化への対応や国際分類との整合性を高め、現在は2007年の第12回改定分類が用いられている。このほか、各国では、国際標準産業分類に準拠して策定された欧州共同体標準産業分類 (NACE) や北米産業分類システム (NAICS) なども用いられている。

(3) 職業

職業分類については、ILO が1958年に国際標準職業分類 (ISCO: International Standard Classification of Occupation) を設定した。その後、1968年 (ISCO-68)、1988年 (ISCO-88)、2008年 (ISCO-08) に改定が行われ、現在に至っている。

日本でも国際標準職業分類の設定を考慮した検討を踏まえ、1960年に日本標準職業分類を設定した。その後数次にわたる改定で、経済構造の変化に対する対応や国際分類との整合性を高め、現在は2009年の第5回改定分類が用いられている。

(4) 従業上の地位

従業上の地位については、国連統計委員会が1958年に従業上の地位別国際分類（ICSE: International Classification of Status in Employment）を設定した。その後、1993年の第15回労働統計家会議で改定（ICSE-93）が行われ、現在に至っている。

ICSE-93は、以下のような分類項目で構成されている。

- ① 雇用者 (employees)
- ② 使用者 (employers)
- ③ 自営業者 (own-account workers)
- ④ 生産者共同組合員 (members of producers' cooperatives)
- ⑤ 補助的家族従業者 (contributing family workers)
- ⑥ 地位別分類不能の労働者 (workers not classifiable by status)

なお、日本の労働力調査に適用している従業上の地位の分類基準は、ICSE-93におおむね準拠している。

4 主要各国の労働力調査

主要各国の労働力調査の概要は、表10-1に示すとおりである。また、調査事項については付録9-1に示す。

主要各国の労働力調査はILOの基準に従って実施されているが、各国の実情により、異なる部分がある。

このうち、EU加盟国のイギリス、ドイツ、フランス、イタリアは、欧州統計局（Eurostat）が示している概念や規定に基づき、公表頻度、調査項目、選択肢などが統一されている。標本抽出の方法、実施時期などの具体的実施方法については、やはり各国でやや違いがみられる。

また、各国の失業者の定義については、付録9-2に示す。失業者についても、ILOが国際基準を設定しており、各国と同様、日本もその基準に準拠し定義している。しかし、ILOの基準には、定義に幅がある箇所や、国情に応じた特例を認めている箇所などもあり、各国の定義には次の①、②のような細かな点で若干の相違がみられる。

① 求職活動期間の取扱いについて

ILOでは、失業者の要件のうち、求職活動の期間については特に定めていない。日本では、調査週間の1週間に求職活動を行った者を失業者とし、これに加え、以前に求職活動を行い、その結果を待っている者も失業者としている。

アメリカ、カナダなどの国では、過去1か月（4週間）以内に求職活動を行った者を失業者としているが、日本の定義でも、過去1か月以内に求職活動を行った者も、その結果を待っている限り、失業者に含まれることとなる。

② 就業内定者の取扱いについて

ILO基準では、就業内定者は、求職活動をしている場合だけでなく、求職活動をしていない場合であっても失業者としている。日本では就業内定者は求職活動をしている場合のみを失業者としており、求職活動をしていない場合には非労働力人口に含まれる。アメリカにおいては、1993年以前はILO基準に従った取扱いをしていたが、1994年以降は日本と同様に、求職活動をしていない就業内定者は失業者に含めていない。

求職活動を行っていない就業内定者を失業者に含める国においては、カナダなどの多くの場合、就業内定者のうち、就業予定時期が1か月（4週間）以内の者に限って失業者としている。

表 10-1 主要各国の労働力調査の概要

項目	日 本	韓 国	アメリカ
調 査 名	労働力調査	経済活動人口調査 (Economically Active Population Survey)	経常人口調査 (Current Population Survey)
実施機関	総務省統計局	統計庁	商務省センサス局 (実施) 労働省労働統計局 (定義・概念の決定, 結果公表)
調査対象 年 齢	15 歳以上	15 歳以上	15 歳以上 就業状態は 16 歳以上
調査周期, 同一世帯に おける 調査回数	毎月 (同一世帯を 2 か月, 翌年同月に 2 か月, 計 4 回調査)	毎月 (同一世帯を 3 年, 計 36 回調査)	毎月 (同一世帯を 4 か月, 翌年同月に 4 か月, 計 8 回調査)
調査期間	月末 1 週間	15 日を含む 1 週間 (日～土曜日)	12 日を含む 1 週間 (日～土曜日)
標 本 数	約 40,000 世帯 約 100,000 人 (抽出率 約 1/1100)	約 32,000 世帯 (抽出率 約 1/437 分)	約 60,000 世帯 約 110,000 人 (抽出率 約 1/ 200～ 1/2500。 州により異なる。)
調査の方法	訪問により調査票を 配布, 収集	CATI ^{注1)}	1 回目及び 5 回目は 訪問による CAPI ^{注2)} 。 その後は調査員宅に おける CATI。 一部, 中央電話セン ターにおける CATI

注 1) CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing): 調査員が調査対象者に電話を掛けながら、聞き取った回答をその場でコンピュータに入力するシステムをいう。

注 2) CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing): 面接, 訪問調査において、調査対象者又は調査員が、回答をコンピュータに直接入力するシステムをいう。

項目	カナダ	イギリス	ドイツ
調査名	労働力調査	労働力調査	労働力調査
実施機関	統計局	統計局	統計局
調査対象 年齢	15歳以上	16歳以上	15歳以上
調査周期, 同一世帯に おける 調査回数	毎月 (同一世帯を6か月, 計6回調査)	3か月を1単位とし, 13分割した調査区を 毎週 (同一世帯を13週 ごとに計5回調査)	3か月を1単位とし, 13分割した調査区を 毎週
調査期間	15日を含む1週間 (日～土曜日)	各1週間 (月～日曜日)	面接調査前の各1週間
標本数	約54,000世帯 約100,000人	約53,000世帯 約120,000人 (抽出率 約0.33%)	約82,500世帯 約172,500人 (抽出率 約0.25%)
調査の方法	1回目は訪問及び 一部, CATI 中央機関 におけるCATIも併用。 その後はCATI	1回目は面接による CAPI。 その後はCATI	主に面接による CAPI。 郵送回答及び ホットラインによる 電話回答も併用

項目	フランス	イタリア	オーストラリア
調査名	労働力調査	労働力調査	労働力調査
実施機関	国立経済統計研究所	国立統計研究所	統計局
調査対象 年齢	15歳以上	15歳以上	15歳以上
調査周期, 同一世帯に おける 調査回数	3か月を1単位とし, 13分割した調査区を 毎週 (同一世帯を6四半 期, 計6回調査)	3か月を1単位とし, 13分割した調査区を 毎週 (同一世帯を2四半 期, 翌年同時期に2四 半期, 計4回調査)	毎月 (同一世帯を8か月, 8回調査)
調査期間	各1週間	各1週間	5～11日の 日曜日で始まる 2週間
標本数	約56,000世帯 約72,000人 (抽出率 約0.17%)	約77,770世帯 (抽出率 約0.30%)	約29,000世帯 (抽出率 約0.33%)
調査の方法	1回目と6回目 (最初と最後)は面接 によるCAPI。 それ以外は調査員宅 におけるCATI	1回目と電話のない 世帯はCAPI。 それ以外はCATI	CAI ^{注)} 。 1回目は面接, その後は電話による

注) CAI (Computer Assisted Interviewing) : 調査員が調査対象者から回答を聞き取りながら,
調査対象者の回答をその場でコンピュータに入力するシステムの総称をいう。