

森 博 美

## 『統計法規と統計体系』

法政大学出版局 1991.3 xii+328 ページ

## I

日本近代史を考える上で、歴史以外の領域の研究が、その専門分野に絞って行った仕事は、精彩を放つことがある。建築学や土木工学の分野の諸業績にそうした例がおおいが、本書もまた、日本の統計制度を追究することを通じて、日本近代史の一断面を鮮明に描き出している。

まず、本書の構成を概観しておこう。

## 第1部 統計法規の成立

- 第1章 わが国戦前期の統計基本法規
- 第2章 川島孝彦と中央統計庁構想
- 第3章 「統計法」の法体系とその特質
- 第4章 現行「統計法」の特質とその課題
- 第5章 アメリカにおける戦時下の報告徴収と統計調整
- 第6章 「連邦報告法」の法体系と統計調整
- 第7章 リポート・コントロールと「報調法」の成立
- 第8章 「報調法」の法体系と統計調整

## 第2部 統計法規と統計体系

- 第9章 統計体系論の視角
- 第10章 指定統計調査
- 第11章 承認統計調査
- 第12章 届出統計調査
- 第13章 政府統計体系の構造

著者の主な問題関心は、第2部の、①わが国現行の統計法規の体系、②これに基づく統計調査の結果の精度を実態的に保証する要因、以上2点の解明にあると思われる。その歴史的前提として、過去の統計法規の体系と、その変化についても第1部で考察している。

## II

第1部ではまず、戦前期の「統計3法」に触れている。戦前日本には統計に関する一元的な根拠法規はなく、戦後の「統計法」とも共通する条項をもつ「統計資料実地調査=関スル法律」とともに、政府に一方的な調査権限を賦与する「資源調査法」もあり、異なる性格の法律が並存していた。統計調査におけ

る分散的性格の弊害は早くから指摘されてきたが、第2次大戦期には調査の増加により調査対象の負担が過重となり、情報統制の要求とも相まって、統計法制定と中央統計官庁の設置が主張されたが、これは実現しなかった。同時期、アメリカでは連邦政府による報告徴収を合理化するため、「連邦報告法」が制定された。これに基づく報告調整システムの中核にいたのが、戦後日本の統計制度改革の推進役となったライスである。

アメリカ的な理念と、上述した統計行政一元化への動きが合流して、統計における戦後改革は出発した。だが実際には、その過程は、統計委員会と統計作成官庁との攻防であり、結果的に「統計法」がうたう理念と同法の中の制度条項、さらに「統計報告調整法」の実際の規程との間に空隙を生んだ。法律のその後の改正内容からもこれは知られる。

以上の第1部を受け、第2部ではまず「統計法」と「統計報告調整法」との関係について調べられている。両者のいずれかを根拠法とする政府統計には、①指定統計(根拠法は統計法)、承認統計(統計報告調整法)、③届出統計(統計法)の3種がある。著者は、政府統計のこれら3カテゴリーについて、①所轄官庁、②調査の周期性、③調査方法(自計・他計の別、調査員・郵送の別等)、④開始の年代、⑤調査対象(世帯・事業所の別など)等の観点から検討し、次のような指摘をする。指定統計では「調査対象に対して他に有効な協力要請の手段を持ち合わせていないことが、その究極のよりどころを『統計法』による統計法規的強制に求め(256頁)」させている、いいかえれば、指定統計とは調査のもっとも困難な種類の統計である。これに対して、残る2カテゴリーは、調査実施者と調査対象との間に、監督官庁と企業、同一官庁内の上下関係にある組織などのように「調査の実施そのものとは別の特別な社会的関係(268頁)」いいかえれば「調査対象の『被拘束性』(269頁)」が成立しているケースが多いという。分類の次元をことにするものの、業務統計の多くについてもこの点は該当する。これらの統計の精度を保証する基礎となっているのは、著者によれば、この「被拘束性」である。

## III

次に、本書に関する若干の感想とコメントを述べておきたい。

本書は日本の近代史を考えるにあたって興味深い材料を提供している。端的に述べるなら、それは欧

米諸国からの「近代的」技術・制度の導入と、日本社会におけるその受容と変容の問題である。問題は2つの局面からなる。

第1は、明治期に統計制度が導入されたときに、なぜ分散型の調査制度が受け入れられたのかという点である。明治初年の「封建・郡県論争」の結果、国家制度としては「郡県制度」、すなわち中央集権制度を採用し、法典の整備にあたっては慣習法の編纂ではなくローマ法的な成文法典の制定の道を選んだ日本が、統計調査という国民把握の技術に関しては分散型をとったのはなぜだろうか。この点、日本にやや先んじて「国民国家」として出発し、国民の創出と組織化を進めていたバイエルン王国で、統計調査が国民統合の手段として明確に意識されていた事情などと比較ができると興味深い結果が出てくるかも知れない。第2は、戦後改革で、アメリカの制度が導入されたにも関わらず、その理念が必ずしも根付かず、かろうじて受け入れられた制度もその後の度重なる改正で「骨抜き」にされていったのはなぜかという問題である。統計制度に限らず、教育委員会、警察など、アメリカによって導入されたさまざまな制度が、同様の過程をたどっている。

統計調査に即してこうした問題について考える際にひとつの手がかりとなるのが、本書の主張する「被拘束性」のあり方であろう。ただ、この「被拘束性」は、仮にそれが「存在する」ということを指摘するにとどまるなら、自明であり、あまり意味がないように思われる。問題は、本書の第2部でも示唆されているように、国家が国民や各種の経済主体等、調査対象となり得る存在をどう具体的に把握していたかということである。また、同じことの裏返しであるが、調査対象が国家に対してどういう形で自己を位置づけているかが問われなければなるまい。国民が、自己の直接的な利害にかかる面でのみ国家とのつながりを感じ、それ以外—たとえば理念的な面での—のつながりを感じていないばあいと、個別の利害の枠をこえて国家との間に何らかの形で一体感があるばあいとでは、人々を有効に組織し得る法律の文言も、具体的な組織形態も当然異なってくるであろう。この問題の帰着するところは、従って、ひとり統計調査の問題ではなく、農協による農民組織の成立する社会的基盤や、最近しばしば取りざたされるような、企業に対する「行政指導」が日本で特に盛んである理由など、幅広く日本社会の特性の問題にもなる。

現行統計調査の体系をとりあげ、このような観点の成立し得ることを示した点で、著者の発想は卓抜である。ただ、残念なことにこの観点は、本書の第1部では示唆されるにとどまり、充分には展開されていないようである。第2部と同様の視角と実証密度をもって第1部、特に戦前期の統計調査についての検討が行われたなら、さらに興味深い事実が発見されたのではないだろうか。

このような観点から本書の提起した問題を今後さらに追究するとすれば、戦前・戦後を問わず、実査段階で調査がどのように行われているかという点に関する検討が不可欠となろう。評者はいま、各地の市町村の行政文書から、戦前期の諸調査の実態を調べているので、一例をあげておこう。農商務統計における調査員制度の導入は、公式には大正10年で、これは国勢調査の経験が生かされたものと考えるのが一般的であろう。しかし、個々の町村レベルでは実態は異なるばあいがある。この制度の実施以前から、江戸時代以来の共同体的人間関係に由来する「伍組」の長(伍長)が、町村から「区長」(大字、すなわち旧村の長)を通じて調査様式を受け取り、調査結果を表に記入して報告しているのである。このようなばあい、共同体的な関係に依存しなくては経営の再生産が困難だった当時の農村住民にとっては、特別な法的強制などなくとも、調査にあたって回答をすべく作用する「被拘束性」は、かなり強かつたであろう。その限り、今日の届出統計について著者の述べたのと同様、特に法的な規定が存在しなくても、一定水準の回答は得られたと考えられる。仮に農村以外でも、このような状態が一般的であったとすれば、わざわざ今日の「統計法」に相当する基本法規を制定する必然性は薄かつたのかも知れない(これは憶測であって、別途実証的に検討されるべき課題である)。むしろ、問題は、戦後「統計法」のような、回答を強制する力を持った法律が、なぜ必要になったかという点にあるかもしれない。

以上勝手なことを述べてきたが、本書は、統計の精度を保証する社会的要因という、限定された主題について鋭く切り込んだ結果、逆に日本の近代史像をくっきりと浮かび上がらせており、この点で刺激的な好著であることを繰り返し強調して、筆を擱くことにしたい。

[佐藤正広]