

# 両大戦間期における政府統計の信頼性<sup>1)</sup>

——統計編成業務の諸問題とデータの精度について——

佐藤 正 広

本稿の目的は、戦前期統計データがどのような環境で作られており、その信頼性がどのようなかについて述べることにある。大正9年に各道府県からなされた報告によれば、農商務省による生産統計のほとんど、ならびに内務省の港湾統計に関して、「机上の憶測」などという評価がなされている。すなわち末端で調査にあたるべき市町村の担当者が、実際に調査することなく、勘によって適当な数値を報告しているというのである。ではこのような報告を受け、集約して国に報告すべき県の担当者はデータの信憑性を高めるためになにをしていたか。大正5年の栃木県行政文書によれば、彼らは、報告されてきた数値に対し、①表内での整合性の検算、②同年他地域との比較、③同地域前年報告との比較、④常識的と考えられる値との比較という、以上のような方法によってチェックを加えていた。これらの調査は基本的に表式調査で行われており、個票調査のように、調査対象に立ち返って誤りをチェックすることができなかったのである。結果として、これらの統計データは「同時代人であり、その地域について詳しい人が見て、嘘とは思えない」程度の信頼性を持つことになったと言える。

JEL Classification Codes: C49, C83

## 1. はじめに——問題の所在

近年、成長論や分配論などの分野で長期にわたる統計データを利用した研究が盛んになっている。また、経済史の分野では、もとより、長期にわたる統計データは基本資料のひとつである。本稿の目的は、明治以降昭和戦前期、特に両大戦間期の日本において政府によって作成された統計データを取り上げ、それがどのように作成されていたか、またデータを利用する際にどのような点に注意が必要かということについて見通しをつけることである。

私たちが戦前の統計資料を利用するというとき、国勢調査や労働統計実地調査等の調査統計<sup>2)</sup>を別とすれば、まず思い浮かべるのは帝国統計年鑑や府県統計書、中央各官庁が刊行した年報類などの総括統計書であろう。これらの統計書類には多くの数値表が掲載されているが、実はその多くには致命的な欠陥がある。その欠陥とは、これらの数値表に調査の定義がほとんど明記されていないこと、また調査がどのよう

な方法で行われたか、調査現場でどのような問題が発生したかに関する記述を全く欠くことである<sup>3)</sup>。歴史研究や経済分析をするものは、いってみれば「正体不明」のこうしたデータを、鵜呑みにして利用するしかないのが現状なのである。かつて、梅村又次(1964)はつぎのように述べた。「調査結果として広報されている統計数字の内実を調査設計の額面通りに受取ってよいかどうかと言うことになると、そこには別種の問題がある。いわゆる統計の信頼度に関わる一切の問題、別しては実地調査上の錯誤の問題がそれである。(梅村(1964)34頁)梅村は、「錯誤の原因」として、(1)申告者(質問の意味を理解しているか、正確な知識を持っているか、調査内容が利害関係に関わらないか)、(2)調査員(調査設計を理解しているか、士気は充分か)、(3)インタビューの場合(調査者の質問のしかた、調査員の想像による記入)をあげ、説明している。梅村の指摘は、戦後の労働統計に関するものであるが、この指摘は戦前の統計データについてもそのままあてはまる。

本稿では、社会科学統計情報研究センター所蔵の「近代統計発達史文庫」の資料、ならびに栃木県行政文書を用いて、戦前の政府統計に関し、梅村の指摘した「錯誤」に関して評価することを試みたい。あらかじめ注意しておく、それは今日の標本調査における標本誤差のように、その大きさを数学的に確定できるものではない。問題となるのは非標本誤差(故意や誤解に基づく誤回答など)である。したがって本稿の記述は、誤差を数量的に示すのではなく、誤差の大きく出そうな領域を示すことが中心となる。

## 2. 戦間期日本における統計情報の流れ

### 2.1 戦間期調査システムの概観

本題に入る前に、両大戦間期の統計資料編成にかかわる諸組織と、それら相互の情報・資料の流れを、おおまかに説明しよう<sup>4)</sup>。なお、以下では、調査統計と業務統計とを区分しない。戦間期の統計編成業務では、調査統計であると業務統計であるとを問わず、その調査結果を総括する形で「府県統計書」や「帝国統計年鑑」などのいわゆる「総括統計書」が編纂されるのが普通である。ここではその編纂のための業務全体を、統計編成業務と位置づけたわけである。ただし、各官庁の統計調査業務が、「帝国統計年鑑」の編成を目的として、統一的な意思決定のもとに行われていたということではない<sup>5)</sup>。逆に、各中央官庁は、それぞれの管轄する業務に関して、それぞれの必要に応じて独自に調査を行っていた(分散型システム)。統計局はそのデータを利用しながら、独自の調査結果も合わせて、「帝国統計年鑑」等を編纂したのである。以下、中央官庁から下級官庁に向かって、それぞれのレベルでどんな業務が行われていたか、したがって、どんな資料が編成されていたかについて概観しておくことにしよう<sup>6)</sup>。

### 2.2 道府県による事実上の調整機能

中央省庁レベルで、調査系統が一元的でなかったのはいま述べたとおりであるが、道府県レ

ベルの行政組織は、各省庁からの調査に関する指示を受け、これを調整する機能を、一定程度、担っていたといえる。つぎに、この点について調べよう。

中央省庁によって「分散的」に行われる調査のほとんどは、道府県レベルでは、統計担当部局が主として担当することになる。ところで、中央の各省庁(およびその内部の部局)は、それぞれの業務の守備範囲に関する限りで、できるだけ広範囲に、かつ詳細なデータを収集しようとする傾向がある。このため、これらが道府県レベルまで下ろされてきたとき、調査項目に重複が発生するのは当然といえる。道府県レベルでは、これらをつきあわせて調整し、道府県独自の調査規程・様式として再編し、なおかつ道府県限りの調査項目や調査方法に関する規定を必要に応じて付け加えた上で、「〇〇県報告例」等の形で刊行していることが多い<sup>7)8)</sup>。

さて、中央省庁による各種調査をいったん集中して請け負った道府県の統計担当部局では、これに回答するためにデータを収集することになるが、この業務は、大別して次の2つの流れからなった。

第1は、内務省の行政組織の系列に沿って、より下位の郡市役所、さらに郡役所を通じて町村役場に対して報告を求める流れであり、第2は、郡市役所の管轄外の公的機関(鉄道の駅、測候所、師団、学校などの中央省庁の出先機関や、農会、商業会議所、同業組合などの民間団体)への情報提供の依頼である。第2のカテゴリに含まれるのは、多くのばあい業務データである。これら2系統の情報収集業務に伴って、それぞれの組織への報告の依頼、督促、報告されてきた原稿、報告されてきた情報に関する照会、およびこれらに伴う送り状などが作成された。

中央官庁とのやりとりと、より下位の組織とのやりとり双方を含め、道府県レベルでは、発生した資料は「統計」「統計書編纂材料」などのタイトルで簿冊にされていることが多い(後者のタイトルは、これらのデータをまとめる形

で、道府県レベルでの総括統計書である「府県統計書」等が編纂されるためである)。もちろん、「人口統計」「勸業統計」「統計例規」などのように主題別の簿冊になっているばあいや、「郡市より収集分」「他官庁より収集分」のように、業務の流れ別に簿冊が編成されているばあいもある。

### 2.3 まとめ

大正期日本の統計調査の特徴として、①中央省庁レベルで見たときの調査実施の分散性、②道府県レベルの行政組織が果たした、事実上の調査相互の調整機能の存在、③本文では触れなかったが、多くのばあい、調査方法に関する規定の欠如(国勢調査など一部の、近代センサス型調査を除く)、以上の3点をあげておく。この時期の統計資料を利用するばあい、これらの点が実際にどうなっていたかについて、最低限の知識を持たなければ、データを正しく解釈することは望めない。したがって、このような情報が数値データと共に提供される必要がある。

## 3. 道府県当局が認識した問題点

### 3.1 使用した資料

本節では、統計編製業務の流れの上で一つの結節点をなす道府県庁が、統計編成業務についてどのような認識を持っていたかについて調べる。ここで利用する資料は、「近代統計発達史文庫」のうち、「6-1 地方② 大正十年 統計主任会議関係綴 庶務門 第一種 ホ」<sup>9)</sup>に含まれる「統計整理統一に関する参考資料」(第一、第二、第三。以下、「参考資料」と略す)である。

本稿では、この「参考資料」の中で、大正10(1921)年に国勢院総裁名で出された「地方統計事務に関する国勢院総裁の道長官各府県知事宛照会」と、それに対する各道府県の回答を用いることにする。この資料に関して、もう少し紹介しておこう。

まず、なぜこの照会が行われたか。その背景には、当時の原敬内閣の統計政策があったと思われる。大正8(1919)年2月18日、貴族院予

算委員会で、柳沢保恵伯爵が次のような趣旨の質問をした。すなわち、当時、重複調査が多く、統計事務が煩雑であったこと、現状では統計局は各種調査の調整機能を果たし得ていないこと、中央統計局を設置して統計編成業務全体をシステムティックに再編する気はあるのかということである。これに対し、原敬首相は「唯今柳沢伯の御質問は徹頭徹尾御同感であります、この弊害は何とかなして除かなければ本当の統計は得られまいと思ひます」と答弁している<sup>10)</sup>。

こうした問題提起を受け、大正9年10月27日には内閣総理大臣の下に中央統計委員会が設置された。この委員会に対する諮問第2号に「統計整理統一の件」(大正10年)があり、本稿で用いる「参考資料」は、中央統計委員会におけるこの諮問に関する審議のための資料として作成されたのである。

## 3.2 国勢院総裁の照会と道府県からの指摘

### 3.2.1 国勢院総裁からの照会

はじめに、大正9年10月1日付で国勢院総裁から道府県に宛てた照会の内容について紹介しておこう<sup>11)</sup>。まず、統計調査の現状が複雑多岐に亘り、地方事務を繁雑にする結果、憶測による報告などの弊害が出ていることを指摘し、その上で問1：過去の事実で調査困難な例、問2：調査方法、時間、費用などを考慮しない調査要求、問3：憶測でしか答えられないような事項に関する調査要求、問4：重複調査、問5：定期調査でたりるものを毎年要求する例、以上の5ヶ条について、事例付きの回答を求めている。これに対し、道府県側からは設問に対する回答の他、統計調査環境の改善に向けた独自の提案をしているケースが多い。本稿では以下、問1から3までと、各道府県から寄せられた提案について取り上げることにしたい。

### 3.2.2 各道府県からの回答

#### 3.2.2.1 問1から3の総括表

「参考資料 第二」では、国勢院総裁によるこの照会に対して、各道府県からの回答が約

190頁にわたって続いている。県により回答に精粗があり、またそもそも照会の趣旨が、これらの事項を網羅的に挙げよというのではなくて「左記の諸点に付、事例あらば一二を挙げて実情至急報告相成度」というのだから、それぞれの事項の出現頻度を数値表としても、統計表としてはあまり意味がない。しかし、少なくともこれらの回答は、道府県当局者がそれぞれの設問に関して最も典型的と考えた事項ではある。そういう意味でこの資料を見るならば、少なくとも道府県担当者の眼にどのような調査が問題を含んでいると見えていたかに関して、あるイメージを得るよすがにはなる。

表1には、調査主体となった中央省庁別に照会文の問1から問3までの問題に関する回答をまとめてある。この3つの設問をまとめたのは、道府県からの回答文を見る限り、これらの設問に対する回答が複数の設問に対応するものと位置づけられているケースが多く、これらを区別して表章することが難しいと判断したためである<sup>12)</sup>。そして、最低でも3県以上から事例のあげられた項目を取り上げている。この操作の結果、表1には内務省、農商務省のみがリストアップされることになったが、実際にはこの他に、87項目が、この2つの省の他に文部、大蔵、海軍、内閣の各官庁にわたって指摘されている。

表1では、まず「種類」とした欄に注目したい。この欄の記入内容は主として「訓令」と「照会」<sup>13)</sup>とに大別される。訓令とは各省庁が「〇〇省報告例」のようにして様式を定め、定期的に報告を要求するものを中心とする。ただしこれはあくまでも省庁限りの命令であり、法律としての強制力はない。これに対して照会は、そうした例規に拠るものではなく、必要に応じて随時なされる問い合せである。表1を見ると、問1から問3に該当するケースとして、照会を挙げた例が多い。地方官庁の立場から見ると、訓令によってあらかじめ調査事項が定められている調査に比べ、照会によって突然求められる調査は、いわば予期せぬできごとであり、それだけ負担が大きくなる。この表から第1にうか

がわれるのは、このように中央省庁が単発的に照会を発し、それが地方官庁の負担となっている姿である。

### 3.2.2.2 内務省関係の事項

さて、表1に戻り、それではどのような調査項目に問題が多発する傾向があったかについて見よう。中央省庁別に見ていくと、内務省と農商務省に関係する事項が圧倒的に多い。

まず、内務省では「輸出入貨物表」「港湾出入船舶表」「最近5ヶ年出入船舶輸出入貨物噸数価額」「民力調査」「土木局統計材料調査」などに複数道府県の回答が集中している。「輸出入貨物表」「港湾出入船舶表」と「最近5ヶ年出入船舶輸出入貨物噸数価額」とは重複するようであるが、前者は内務報告例による定期(毎年)調査、後者は照会による単発的な調査であり別物である。

つぎに、これらの調査に関して道府県がどのような意思表示をしたのか、例示することとしたい。まず、22件と最も多くの県が問題とした「輸出入貨物表」については、以下のようなことが述べられている。この項目は照会ではなく、内務報告例(訓令)にある毎年調査であるから、今日われわれが利用するデータにかかわってくるものである。ここでは鳥取県と大阪府の指摘を紹介する。

鳥取県の言い分は、貨物の積み卸しにあたって、それを検査する公的機関が存在しないので、調査を求められても県にはそれに答えうる行政文書が存在しない。したがって関係する会社等を相手に調査するしかないが、こうした業者を通さずに直接取引するばあいも多いので、調査専門の機関でも設けない限り、とても正確な調査はできかねるというものである<sup>14)</sup>。また、大阪府の主張を見ると、調査にあたって用いられた分類表が細かすぎ、回漕問屋などにおいて実際の取引に用いられる類別では答えられない、また分類表自体がきちんと系統立ったものになっていないため、それにしたがって調査しても統計的価値を減じるという<sup>15)</sup>。

表 1. 道府県の回答(問 1 から問 3)

管轄 省庁	調査タイトル	種類	問 1-3 のいずれかに問題ありと した道府県	道 府 県 数	関係する 問い
内 務 省	輸出入貨物表(第 105 何郡何港輸出入 貨物表)	訓令	北海道、大阪、兵庫、長崎、新潟、 愛知、三重、宮城、富山、鳥取、 岡山、広島、山口、和歌山、香川、 愛媛、高知、大分、佐賀、熊本、 宮崎、徳島	22	1, 2, 3
	港湾出入船舶表(第 103 何郡何港出入 船舶表)	訓令	兵庫、愛知、宮城、山口、和歌山、 香川、愛媛、高知、佐賀、熊本	10	2, 3
	港津に関する事項調査(最近 5 年間出 入船舶輸出入貨物噸数価額)	照会	北海道、秋田、島根、山口、和歌 山、高知、熊本、宮崎	8	1, 2, 3
	民力調査	照会	北海道、東京、京都、茨城、岐阜、 鳥取	6	1, 2, 3
	土木局統計材料調査	照会	北海道、宮城、和歌山、大阪	4	1, 2
農 商 務 省	農商務統計の大部分(「産業統計報告の 件」「各種生産物調査」など)	訓令	北海道、東京、京都、神奈川、兵 庫、長崎、新潟、三重、秋田、石 川、島根、岡山、山口、愛媛、大 分、佐賀、熊本	17	1, 2, 3
	加工的副業生産品調査	照会	東京、大阪、愛知、福島、石川、 愛媛、宮崎	7	1, 2, 3
	出稼状況調(副業的季節移動労力に関 する調査、労働者異動に関する報告の 件、製糸水産寒天製造、酒造、養蚕等 移動労力に関する件)	照会	新潟、宮城、石川、島根、大分、 兵庫、福井	7	1, 2
	農業労働者に関する調査(農業労働者 状況調、農業労働者に関する件)	照会	大阪、兵庫、新潟、大分、宮崎	5	2, 3
	民有林野天然造林	訓令	栃木、奈良、福井、徳島、香川	5	1, 2, 3
	竹製品に関する調査、竹製品業態調査	照会	大阪、群馬、愛知、福井	4	1, 2
	商業に従事する女子調査	照会	東京、大阪、兵庫	3	2
	林産商況報告(木材市場状況調査、林 産物商況調査)	照会	群馬、愛媛、高知	3	2, 3

注) 栃木県は一部の回答に分類をしていない事項があり、それについては筆者が事後的に分類した。山梨県、  
広島県、熊本県、宮崎県は全く分類をしていないので事後的に分類した。

出典) 「参考資料」により筆者作成。

「港湾出入船舶表」も、10 県から意見が上がっている。これもまた内務報告例にある定期調査である。この項目については、各県とも上述の「輸出入貨物表」と一緒にして述べている。兵庫県がその典型である。問題の中心は、経常

的な行政事務として各港湾に出入する船舶を把握できる体制になっていないため、この報告のためにはわざわざ調査をしなくてはならない。調査対象は関係業者であるが、この調査の根拠となるのが省の訓令であり、法的拘束力がない

ため、調査対象からの正確な回答は期待できないというのである<sup>16)</sup>。

上記2例が省の訓令にもとづき、毎年定期的に調査されることになっているため、道府県でもある程度の準備が可能であったのに対し、「最近5ヶ年出入船舶輸出入貨物噸数価額」は、突然の照会であり、かつ過去5ヶ年に遡る調査であったため、各道府県とも対処に苦労した模様である。この項目について、北海道は、調査期間が短すぎて全港湾に関する調査はできないので、小樽港などを参考に机上で推計したという趣旨の<sup>17)</sup>、また宮崎県は、地域的慣習により品目数量を計る単位が異なるので、これを統一するのに非常に手間取ったこと、回漕問屋などの資料に拠らざるを得ないので、これに記録されている以上に詳細な調査はできなかったという趣旨の回答をしている<sup>18)</sup>。

以上のように、内務省関係の諸調査の中でも港湾関係の調査には大きな問題があることがわかる。『大日本帝国港湾統計』は、内務省によって発刊された統計書であり、今日流通史や交通史の基礎的資料のひとつとされているが、その利用にあたっては情報の慎重な吟味が必要になりそうである。

「民力調査」は、その結果が刊行されることなく終わった調査なので詳しくは述べないが、その内容を各県の主張から推察するに、非常に広範にわたり、国勢調査のような予算措置と、専従の機関を設けなくては到底調査がおぼつかない性格のものであったらしい。東京府<sup>19)</sup>、京都府<sup>20)</sup>などから、この調査が大規模かつ複雑であるにもかかわらず調査方法や費用の点で手当がなく、単に一片の照会で行われたことに対して強い不満が表明されている。

このことは民力調査のみならず、一般に、照会による統計調査に関して共通する問題として認識されていたらしい。石川県も下記のように苦言を呈している。

「今後は如何なる調査にても照会するに於ては地方は如何にかして作り上げ存外報告

し来るものなりとの謬見を止め右等の如き大調査には必ず其の方法を明示するは勿論相当の費用と歳月とを与へ可能の状態に於て調査を求められんことを望む(石川県)」<sup>21)</sup>

それでは、なぜこの時代になって、それまでは表面化してこなかったこのような苦情が地方官庁によって表明されることになったのだろうか。ひとつには、もともとこの「参考資料」が国勢院の側から統計調査一般に関する問題点がある程度指摘し、それに当てはまるものはないかという形で、道府県の回答を誘導したものであることが挙げられる。しかし、筆者はこの要因とならんで、あるいはそれ以上に、大正9年10月1日に実施された第1回国勢調査の経験が大きな要因になっているものと推測する。国勢調査においては、中央に臨時国勢調査局が、また道府県レベルには臨時国勢調査部が設置されて、この調査の事務を専ら掌った。もちろん、これに伴い国庫からの予算措置もなされた。このような体制を統計調査について取るということは、日本の統計調査史上ほとんど初めてのことであった。地方官庁の担当者たちは、この経験から、統計調査というものはそれなりの予算措置を講じて人員を確保し、事務の流れや調査上の定義などもきちんと定めた上で初めて成功するという事実を学んだものと思われる。この観点からするならば、つぎに述べる農商務統計などはお話にならない。予算措置も調査方法も、はなはだしいばあいには調査対象の定義すら不明瞭なままに「調査」を要求されるのであるから。

### 3.2.2.3 農商務省関係の事項

再び表1に戻り、農商務省関係の事項を見よう。ここには近代日本経済史を研究する者にとって愕然とするような結果が現れている。すなわち、農商務省訓令「農商務統計報告規則」に基づく報告のほとんどが、調査が困難、または不可能であるという回答をした道府県が17に

も上るのである。これらはみな照会による臨時調査でなく、農商務統計報告規則によるものである点に注意されたい。これらの定期調査は道府県レベルで集約されて『道府県統計書』に、また道府県から農商務省を経て『農商務統計表』『帝国統計年鑑』にまで集約される性質のものであり、日本経済史の研究にとっては基本的な資料として用いられている。これに続くのが「加工的副業生産品調査」「出稼状況調」「農業労働者に関する調査」などの照会にもとづく調査である。

「農商務統計報告規則」に関する問題点につき、熊本県は以下のように述べる。

「一、農商務統計報告例

従来農商務統計の多くは調査至難にして其事物の真相を得たるものにあらず一定の様式に拘泥して町村吏員の机上憶測なるが如し故に時勢の進運に伴ひ国力の発展に資する正確なる統計を得んとせば調査の機関設置と相待て相当の経費を国費より支出する途を啓くにあらざれば得難し(熊本県)」<sup>22)</sup>

以上のように、熊本県は、農商務統計報告規則にもとづく統計報告の多くについて、端的に「机上憶測」であると述べている。このほか、神奈川県は、農商務統計報告規則にもとづく統計報告の多くは調査統計であるにもかかわらず、実査機関の設置も、また調査方法の明示もないので調査がうまくいかず、ややもすれば統計調査自体を軽視する雰囲気や「机上の憶測」によることが多いことを述べ、特に米麦、果実、漁獲物などにおいてその不正確さが著しいと指摘している<sup>23)</sup>。また佐賀県では、統計調査の結果が課税のための資料として使われたことがあるとし、そのために正確な回答を得られない状況になっていると述べる<sup>24)</sup>。これは近代的な統計調査の原則を踏み外した行為であるが、当時、国勢調査等のように個票の目的外使用を明確に禁じた調査はむしろ例外であり、一般の地方官僚のレベルでは、こうしたことも普通に行われ

ていたのかもしれない。このような状況で作成された統計データが、一体どの程度の信頼度をもつかについては、本稿第4節で見ることとする。いずれにせよ、農商務省訓令にもとづく生産調査の多くは、これを鵜呑みにはできない性質のものであったと見てよい。

「加工的副業生産品調査」「出稼状況調」は、照会にもとづくものであり今日われわれが利用できるデータではないので、詳しくは述べない。

農商務省関係の項目に関する道府県からの指摘はこの他にも数多く、それを見渡してみると、農商務統計報告規則に基づく生産調査の大部分、特に米麦、養蚕、林業、漁業関係、また耕地段別などの調査に問題がありそうである。

ここで、調査の末端にあった町村役場の実態について触れておきたい。兵庫県知事の報告によれば、当時、調査の末端に位置した町村役場の実態は「町村に於ても普通町村長助役収入役の外は書記の数二名又は三名以内に過ぎざるを以て如何なる敏腕の者と雖到底实地に臨み正確なる材料を蒐集し之を製表報告せしむるが如きは殆んど不可能なり」<sup>25)</sup>という状態であった。今日の市町村役場が比較的大規模な事業所であるのに対し、当時は、このように貧弱な人員配置で通常の行政事務を遂行していたのである。その上に、照会や訓令による大量の調査事務が発生したのでは、いくら敏腕な者でも正確な資料を収集報告することは不可能だと兵庫県知事は発言しているが、当時の実態を現すものとして、今日データを利用するものも念頭に置くべきであろう。

### 3.2.3 地方官庁からの提案

以上のような状況を受けて、いくつかの道府県では質問への回答の他に、独自に提案もしくは要求事項を述べている。表2は、その内容のうち、2県以上から提案のあったものをまとめたものである。

表2を見る限り、道府県の関心が多く集まった点は国庫による統計調査費用の支弁であった。ここにも国勢調査の影響を見て取ることができ

表 2. 地方官庁からの提案および要求

内容	提出道府県	道府県数
国庫からの調査経費支出(道府県、郡市町村)	北海道、兵庫、新潟、千葉、茨城、愛知、福島、石川、富山、岡山、広島、香川、大分	13
市町村に統計調査員の設置	兵庫、新潟、石川、岡山、広島、大分	6
統計担当者の優遇、吏員の待遇	京都、大阪、群馬、石川、岡山、佐賀	6
府県統計主任(奏任官)の配置(適材者の配置)	北海道、京都、大阪、群馬、石川	5
府県郡市町村を一貫した統計調査機関の設置(系統的機関の設置)	兵庫、群馬、福島、佐賀	4
郡市町村統計調査事務の監督指導(郡市町村統計事務監督規程の準則を示し、全国一様に実施すること)	岡山、広島	2
市町村に統計事務担任者を設置	石川、広島	2
地方官官制中事務分掌に統計に関する項目を加えること	福井、広島	2
地方統計機関の整備	千葉、茨城	2
統計(調査)専門機関の設置	北海道、新潟	2

出典) 「参考資料」により筆者作成。

るのではないかと、筆者は考えている。なぜなら、繰り返しになるが、国勢調査は、統計調査に国家規模での予算が付いたほぼ初めての例であり、各道府県はその経験に学んでいると考えられるからである。たとえば、石川県からは、市町村に統計専任の職員を置きその経費を国庫から出すべきだと指摘している<sup>26)</sup>。また、このことは当然のことながら地方制度の改正、官制の改正に結びつく。さらに、各種の統計の重複、濫発される照会などを整理するためには中央統計委員会もしくは統計局などに調整機能を持たせ、統計調査を一元化すべきだとの要求も出されている。群馬県<sup>27)</sup>などから、そうした提案がなされている。

濫発される照会は論外としても、内務報告例や農商務統計報告規則などの定期的な調査に関しても制度的な問題があった。上述のように、これらの調査は省の訓令レベルで定められており、法律によるものではなかったため、調査にあたって強制力を伴わなかったのである。この点について、兵庫県では市町村制を改正して統

計調査を市町村役場が法的な根拠をもって遂行できるようにすべきだとし<sup>28)</sup>、また山梨県では末端で業務に当たる調査員が制裁をとまなう法的強制力をもって調査にあたることのできるようにすべきだと述べている<sup>29)</sup>。

これらのことは、逆に、当時までの主要な統計調査が、実のところ、省の訓令や照会といったレベル以上の法的根拠をとまなわずに行われてきたことを物語るものである。「お上」が実施することには協力するのが当然という空気が濃厚な社会、あるいは、人々の間に共同体的慣行が強く存在し、その中心人物を通じれば、人々が容易に調査に応じるような社会では、それでも統計業務を遂行することは何とか可能であったかもしれない(森博美(1979)81-122頁)。しかし、大正デモクラシーで国民の権利意識も徐々に高まり、その上国勢調査で行き届いた調査組織による調査が実施された経験を持つに至ったこの時点では、そうした方法による調査は次第に困難になっていったと思われる。調査事項が個別の経営に立ち入ったものであったり、非



常に煩瑣なものであったりするばあいはなおさらである。第二次大戦後の統計法のような形で統計調査の統一的な根拠法を定めることができないまでも、兵庫県のように、地方制度の改正などによりなんらかの形で調査業務に法的根拠をもたせようという発想が出てくるのは当然である。

### 3.3 まとめ

本節で明らかとなったことをまとめておこう。

まず、省の訓令などにより定期的に調査が義務づけられている調査に対し、照会の形を取って単発的に行われる調査がかなりの数に上る。定期的な調査であれば、調査の現場である市町村でも事前に準備することができるが、単発的な調査は突然調査を命じられ、概して回答期限が短かったことから、末端の行政にとっては大きな負担となった。同様に、紙幅の関係で割愛したが、特に内務省と農商務省との間で多く見られた重複調査も、調査対象や末端の行政にとり負担であったことはいうまでもない。こうして調査業務が繁劇になったことは、われわれが今日利用できる定期調査の結果にも影響を与えずにいないであろう。

定期調査であれ、単発的な調査であれ、求められるデータが、通常の行政事務の中で蓄積され、それをとりまとめた業務統計として報告できるものは、末端行政にとっても相対的に負担は小さかった。これに対して、通常の行政事務に含まれず、したがって行政ができあいの形で資料をもっていない事項に関する調査は、純然たる調査統計となり、末端行政への負担も大きかった。例えば、自家消費部分まで含む生産調査等はその代表例である。本来であれば、こうした調査を実施するためにはそれなりの組織と予算が必要である。しかし実際には、そのような措置が講ぜられることなく、市町村など末端の行政は、一片の訓令あるいは照会により調査を命じられるのが実態であった。その代表的な例として複数の道府県が挙げていた単発的調査に、内務省の「民力調査」がある。また、内務

報告例、農商務統計報告規則などの訓令にもとづく定期調査にもこのことは当てはまった。内務報告例でいえば港湾関係の調査などが、農商務統計報告規則では生産統計のほとんど全部が、これに該当する。いくつもの県で「机上の推測」「揣摩憶測(あて推量：引用者)」に流れていると特記しているほどである。

生産統計においては、課税のための調査ではないかとの懸念から、調査対象が過少申告をするケースが日常的であったと思われる。調査対象によるこの懸念は杞憂ではなかった。佐賀県では実際に課税の材料に使ったという報告もあり、調査を実施する側の担当者たちの間に、統計調査の基本に関する理解が行き届いていなかった様子がかがわれる。本文中に事例を挙げなかったが、漁業に関する調査は、実際の漁獲高の数分の一程度しか申告されなかったと述べている県もある。

中央省庁の側には、地方官庁というものは、照会を発すれば何とかして回答してくるものだという安易な認識があり、それが予算措置や調査組織を欠いた、しかも短期間に回答を求める照会の濫発につながっていたようである。

以上のような状況に対して、道府県から出された改善案は、統計調査に対して国庫からの予算措置をすること、中央・地方を通じて統計編成業務の一元化を図ること、統計専門の官吏を道府県や市町村に設置すること、そうした官吏に対して身分上あるいは給与上の優遇措置を採ること、さらに地方制度の改正などにより、調査統計に法的根拠を与え、調査対象に回答を義務づけることができ、虚偽の回答や、回答の拒否をしたばあいには罰則を科すことができるようにすることなどであった。こうした要求が各道府県から出された背景には、大正9年10月に実施されたわが国初の国勢調査の経験があったものと思われる。

以上のように、日本経済史研究や、経済学者による長期経済統計の基礎とされてきた統計資料には、実は大きな非標本誤差が含まれていた可能性が高いのである。

#### 4. 地方官庁はどのように統計を作成していたか——大正5年栃木県の例

##### 4.1 はじめに

第3節では、道府県レベルから出された、統計編製をめぐるさまざまな問題点について見てきた。そこで判明したことは、農商務省の統計、内務省の統計、あるいはそれらを道府県レベルでとりまとめた道府県統計書など、当時の統計データには、その情報収集、編成の過程に大きな問題があり、そのデータを鵜呑みにすることはできないという事実であった。それでは、これらの統計データは、実際にはどの程度の信頼度をもっていたのであろうか。前述のように、この問題のもっぱら非標本誤差にかかるものであり、数量的に明らかにすることはできない。しかし、郡市から報告されてきた調査結果をとりまとめる立場にあった道府県レベルの統計担当者が、どのようにして上級官庁へ報告すべきデータを作成していたかを知ることができれば、この点についてもある程度の見通しは得られるであろう。

本節の目的は、この観点から、大正5年の栃木県における生産統計(農務統計報告規則に関するもの)を対象を絞って、地方官庁がどのように統計を作成していたかを確認することにある。具体的には、栃木県の統計関係行政資料のなかから、郡市から県という、内務行政の系列で情報が収集されたものを取り上げ、収集された個々の情報に対して県の担当者が行った照会<sup>30)</sup>と、これに対する郡市の回答についてみていく。このことを通じて、主として以下の3点について明らかにすることが、本節のねらいである。

- ①県の官吏がどの項目を重視したか
- ②県の官吏が求めた情報の「正確さ」とは何だったのか
- ③郡市町村からの回答を県の官吏が吟味したとき、どのような調査項目に関して「誤回答」が多く見られたか<sup>31)</sup>

以上である。

これらの点を調べるために、本章で利用した資料は、栃木県行政文書のうち、主として次の2点である<sup>32)</sup>。

地方門統計 産業(二)	大正五年	2447
地方門統計 産業(二)の二	大正五年	868

これらは、いずれも大正5年の県統計書を編纂する材料として調製された簿冊であると考えられ、内容は、郡市から県への報告、県から郡市への照会と郡市の回答、郡市からの報告受領期日一覧表(郡市ごとの成績表)、郡市への督促、そして県から各省庁(ほとんどは農商務省)への進達控などからなっている。簿冊表題および簿冊のなかに含まれる個々の文書の日付等から見て、この2冊は、内容的に継続するものと推定される<sup>33)</sup>。また、ここに含まれるのは農商務系の調査であって、人口や学事、兵事などに関するものは、これらの簿冊には含まれない。これらの簿冊に記録された統計編成業務の、県レベルでの結果刊行物である『大正五年度 栃木県統計書』は、第一編「人口及雑」、第二編「学事」、第三編「産業」、第四編「警察及衛生」の4分冊からなっている。今回利用できた2冊の行政文書は、このうち第三編「産業」の調査項目をほぼカバーしている。「産業」以外の3分冊分について、どのような形で行政文書が調製されたかは、今のところ明らかでないが、おそらく主題にしたがって別の簿冊が調製されたものと思われる。

以上のように内容的には偏りがあるが、あえてこの年次を選んだ理由は以下の通りである。第1に、この年次の資料が、他の年次に比較したとき、農商務系の調査に関して最もよく保存されていること。第2に、大正2年から4年にかけて、栃木県が県報告例<sup>34)</sup>の大改訂を行っているが、大正5年は、この改訂版報告例による初

めでの調査結果がまとめられた年にあたる。おそらくこのため、例年になく県から郡市に対する問合せ(「照会」)の形式を取る。すなわち県担当者による吟味。以下、本節では単純に「照会」と呼ぶ)が多い。いいかえると、回答者がどのような項目に関して比較的正確に回答し、どの項目に関して不正確な回答を寄せたかが、他の年次に比較してより明瞭にあらわれると考えられる。本節では、以下、これらの簿冊に現れた調査項目を、農商務統計様式中の「工場票・会社票」と、それ以外(以下「農商務系の調査一般」と呼ぶ)との2種に大別し<sup>35)</sup>、農商務系の調査一般に関してのみ、県による照会と、郡市による回答のあり方を調べる。工場票・会社票については別稿に譲ることとする<sup>36)</sup>。

## 4.2 一般の調査項目に関する照会と回答

### 4.2.1 照会の分布に関する概観

道府県の統計担当部局は、収集した情報に関して、実際にはどのような吟味を加えていたであろうか。本節では、調査項目別にみた照会の分布、ならびに照会の内容について調べることにする。利用した2点の資料にあらわれる62調査項目のうち、県による照会が行われている調査項目は28(工場、会社を含む)であり、半数に満たない。これらのうち、米(および麦)については、県が訓令をもって、郡とその管轄下の町村との間でやりとりされた照会と回答まで直接に把握し、簿冊に綴じ込んでいる。他の諸項目については郡市レベルの報告までしか県ではとりまとめていないの対比すると、これらの項目に対する県の注目度の高さが窺われる。いま、工場および会社を除く26項目について、照会の内容ならびに調査項目別の分布状況を表示すると、表3のようになる。

本稿で利用した資料2冊には工場票、会社票を別として、全部で224件の照会事項が含まれていた<sup>37)</sup>。調査項目別にみた照会件数の分布をみると、「各種工産物」「民有林野伐採」「蚕糸類及真綿」「食用及特用農産物」「重要品県外輸出入」「果実」(リンゴや乾柿など)などが比較的

多い。いずれも、県域内外で販売して、県民経済を支える役割を果たした品目であり、県の官吏が特にこれらの品目に注目したのも、もっともであろう。工場・会社に関しては稿を改めて論じるため本表には含めなかったが、県はこの2項目だけで200件を上回る照会を発しており、近代産業を主として担う部門であるこれらへの注目度は高い。また、米はこの表のなかでは照会があまり集中していない部類に属し、麦には照会がないことになっているが、すでに述べたように、これらに関しては、明治37年以来、県が訓令に基づき、郡と町村との間の往復文書のレベルまで下がって直接に把握している。また結果刊行物である「県統計書」では、大正期から米麦について町村別の数値を記載している。農業の基幹作物として高い関心が寄せられていたことは明らかである<sup>38)</sup>。

照会の内容<sup>39)</sup>についてみると、生産量および単価に関するものがとびぬけて多く、この2種だけで、すべての事例数の6割以上を占める。以下、件数は遥かに下がるが、単位当生産量、投入産出割合、生産規模などに関するものが続く。このような分布は、実は、県の官吏によって報告内容が審査される際の方法と関係する。いいかえると、報告内容の審査は、前年との対比、表内各項目を用いた演算、類似する他調査との比較などによって、前年との整合性や表内の整合性を重視する方向で行われざるをえない。このため、こうした計算や対比が容易な生産量や単価に照会が集中するのである。調査項目別にみたときに特に目立つものをあげると、生産量で「各種工産物」と「重要品県外輸出入」、また単価で「食用及特用農産物」「民有林野伐採」「重要品県外輸出入」「屠殺」などである。

照会と回答がどのようにして行われたか、事例をひとつだけあげておく。郡の報告を、他の調査対象からの報告と対照した例である。

「織物表全部の総価額は千二百七十三万七千五百七十九円なるも織物同業組合の調査に依るときは千七百四十三万円以上にして

表 3. 照会件数(調査項目別・照会内容別)

No.	照会内容 調査項目	照会内容										計			
		職工数	生産の有無	生産規模	生産戸数	生産量	単当生産量	単価	投入産出割合	記入漏れ	照会なし・不明		その他		
5	屠殺					1	1	15							17
13	漆液		1			1									2
15	麻糸紡績												1		1
16	製革					1									1
17	機械製麦粉							2							2
19	漁業戸数及漁業者	1			1										
20	各種工産物	1				26		2							29
23	造林用苗木		1	1		4	2			2					10
25	織物	1			3	5				1					10
26	工業用薬品		1										1		2
27	和紙		1												1
28	林野産物					2		3		1					6
29	油類	1				3			3						7
30	重要品県外輸出入		2			8		7							17
31	民有林野天然造林					2									2
32	民有林野人工造林						7						1		8
33	民有林野伐採			6		1	8	10					1		26
36	家禽					2		1			1				4
37	春蚕						1								1
38	桑苗			1				1							2
44	緑肥用作物			1			1								2
51	米						2	6			2	1			11
52	蚕糸類及真綿		1	1		4		7	2	5	1				21
56	食用及特用農産物			1			4	14		1					20
58	果実					2	7	3	4		1				17
62	乳牛					3					1				4
計		3	7	11	4	65	33	71	9	10	6	5			224

出典) 栃木県行政文書 2447 および 868 より筆者作成.

四百六十四万円の大差あり殊に織物表には自家用生産も算入すべきもの故組合調より少なき筈なし」(県)

「本表の調査は調査心得に依り織元所属本位に依り調査したるものなれども足利織物同業組合の調査は織元所属及県の内外産出を問はず凡て市場に於て取引せられたるものを調査したるものなれば差異あるは当然

に有之候尚又自家用生産も勿論記入しあるも此業は極めて少量に候」(足利郡・織物)<sup>40)</sup>

同業組合の報告に比べて郡の報告は460万円も過小であるが、郡の報告には自家消費分も含むはずであるから、同業組合よりも少ないはずはないというのが、県の疑問である。これに対し

表 4. 照会内容別回答

		回答の内容					合計
		回答なし	正当 (理由明示)	正当 (理由なし)	訂正・追加	不明・その他	
照会の内容	職工数		1		2		3
	生産の有無		4		3		7
	生産の規模		1	1	8	1	11
	生産戸数			1	3		4
	生産量		45	3	17		65
	単位当生産量		12	4	17		33
	単価	1	15	9	46		71
	投入産出割合			1	8		9
	記入洩れ		1		9		10
	照会なし・不明				6		6
	その他		1		4		5
合計		1	80	19	123	1	224

出典) 栃木県行政文書 2447 および 868 より筆者作成。

て、郡の回答は、郡の調査は属地主義で郡役所の管轄下の生産者(織元)のみを調べているのに対し、同業組合の調査は足利郡において市場取引の対象となった織物全般について調べているので、自ずから生産地域が違うというものであった。調査対象ないし定義に関するこの問題は、県と郡の間では一応決着が付いた。県担当者の認識不足である。しかし、今日、こうした行政資料に遡ることが困難な私たちが県統計書を利用するばあいには、当時の県の担当者と全く同じ問題を突きつけられることになる。すなわち一見同じような調査事項に関する、結果表相互間のデータの齟齬の問題である。私たちは、その数値について、当時の郡市担当者に直接問い合わせることができない。このような問題を含むデータを利用する際には、与えられた数値から逆に、その定義を推測するほかないのであ

る。「生産量」に関する照会と回答の中には、これと同様のものが他にもいくつか見受けられる。十分に注意が必要な点のひとつである。

#### 4.2.2 県によるチェック基準

以上に見てきたことをまとめる意味で、県の担当者がどのような基準で郡市の報告をチェックしているか、また、これに対して郡市の側がどのような回答をしたかについて、簡単な一覧表を作成しておこう。表4は県の照会の内容と、郡市による回答の関係を見たものである。まず、照会の内容を無視して回答の内容のみに着目すると、224件の照会から回答がないか、もしくは回答不明のもの2件を除いた222件のうち、県の指摘を入れて訂正もしくは追加を行っているケースが過半数の123件である。残る99件は、自分たちの報告が正当であることを主張し

ているのであるが、このうち80件は、その主張に際して、何らかの明確な理由を述べており、自分たちの数値が正当であると述べるにとどまるケースは19件のみである。つづいて、照会の内容との関係を見ると、「生産量」に関しては郡が理由を述べて自己の報告値の正当性を主張するケースが多いのに対し、「単価」では逆に、郡は多くのケースで報告の訂正をしている。また「単位当生産量」では、郡の回答は上記の両者がほぼ同数になっている。これ以外の照会内容は、件数が少ないのではっきりしたことがいえないが、どちらかという訂正・追加のケースが多いようである。

単価はつぎの3つの理由から、県の統計担当者にとって異常値を発見する作業が比較的たやすい事項だったと考えられる。すなわち、①報告された数値(生産高および生産価額)を検算して計算ミスが発見するという、単純な手続でミスが発見される確率が高い、②ある生産物について郡市を越える規模の流通圏が成立しているばあい、近隣地域との比較によって異常値を発見しやすい、③一部の品目については物価調査が(さまざまな問題点を抱えながらも)明治期以来長期にわたって行われてきており、県の統計担当者にとって、これは最もなじみ深い調査のひとつであった。したがって、これをふまえて異常値を発見する作業は、比較的精度が高かったものと考えられる、以上の3点である。こうしたことの結果、郡としては県の指摘を受け入れ、訂正ないし追加報告をせざるを得ないばあいが多かったのである<sup>41)</sup>。

これに対して「生産量」は、各地域の特殊事情によって左右されやすく、かつ、年々条件が変化する性質のものであるから、県の担当者が「単価」と同様に近隣との比較や前年の値との比較を行ってみても、必ずしも効率よく異常値を発見できるとは限らない。逆の言い方をすると、県の官吏がその常識で判断して「異常値」と目星をつけても、郡市あるいは町村レベルの担当者にして見れば、それは事情を知らないものの言いがかりであって、自分たちは正当な報

告をしているということになるばあいが、比較的多かったのであろう。しかし県と郡市との力関係の中で、郡が、町村に正当な理由があるばあいでも、県の意向に添う形で情報の改訂をする可能性はあった。

#### 4.3 まとめ一県によるチェックとその限界

本節で見いだした事実をまとめていうなら、県による郡市報告のチェックは、報告された数値の検算、他調査との照合、常識的な水準との照合、前年報告との照合という、4つの方法を中心に行われていた。これは、明治期から統計調査の正確さを追求してきた地方官吏が、自己に与えられた情報の範囲内で、いかにデータをチェックするかという試行錯誤の結果を示すものであろう。本項では具体例を示さなかったが、これらのチェックは詳細にわたって行われている。また、そのチェックの対象として特に力が注がれたのは、「各種工産物」「食用及特用農産物(特に米麦)」「民有林野伐採」「養蚕及真綿」「果実」、さらに本稿では取り上げなかった「米」「麦」「工場」「会社」など、県外との取引に関係する生産品目や、それにかかわる項目であり、県内自給的な品目についてはあまり念入りなチェックがなされなかったと見られることにも、改めて注意を促しておきたい<sup>42)</sup>。地方官吏の自己の管轄地域に対する意識を物語ると同時に、地方レベルの総括統計書のデータのなかで、相対的に念入りなチェックが行われた項目と、そうでない項目とが混在することを示すからである。県の担当者によるチェックには、調査の大半が表式調査であるため、個票に遡ってチェックすることができないという問題があるが、それにしても、彼らが入手可能な情報の範囲で正確を期した項目と、必ずしもそうでない項目との区分を、おおよそでも弁えておくことは、データの利用者としての私たちにとって不可欠である。

#### 5. おわりに——見いだされた事実とその含意

本稿の終わりに、第3節および第4節で見い

だされた事実から、当時の統計データがどの程度の信頼度を有したか、また、当時のデータを、今日のわれわれが数量的分析の基礎データとして用いる際、どのような点に注意が必要かについて、簡単に述べておきたい。

まず、照会による調査は言うにおよばず、当時行われていた内務報告例、農商務統計報告規則等の定期報告であっても、その調査方法や組織が不明確なまま、かつ予算措置なしで調査が求められていた。このため、市町村の本来業務によって資料が蓄積され、したがって業務統計として回答できる項目以外の項目、例えば農商務系の生産統計のほとんどや、内務系の港湾統計、社会調査等は、市町村役場にとって過重な負担となっていた。当時、町村役場の多くが、町村長、助役、収入役の外は書記2名か3名程度の規模しかなく、専門の統計調査担当者を置く余裕がなかったこと、さらには多くの重複調査があったことも、この事情に拍車をかけることとなった。われわれが今日利用できる定期調査の他に、各官庁が単発的に発する照会(その結果はたいていのばあい公表されず、したがってわれわれは利用できない)が非常に多く、これらの存在が、本来定期調査に割くべき労力を奪い、結果的に定期調査までもが杜撰なものになっていたであろうことも推測される。中央省庁は自己の管轄事項に関し、既存の統計データで用が足りるかどうかなどはろくに調べもせず、必要となったらすぐに照会を発したのであろう。これら統計が「揣摩憶測」「机上の製作」にかかるとしばしば指摘されたことの背景には、市町村役場の、このような事情があった。

本項冒頭で紹介した梅村(1964)の指摘にそって、当時の統計編成の環境について述べるなら、以下のようなことになる。 (1) 申告者については、そもそも統計調査に対して課税の材料にされる等の不信感があり、正確な回答をしないインセンティブが働いていた。 (2) 調査員については、まず、はじめから調査設計という概念(調査項目の定義や調査方法の規定、調査組織や予算など)が欠如しているケースが多かった

こと、調査担当者の士気(モラル)も、専任の調査員の不在(通常の行政事務との兼務)、中央官庁による安易な照会の多発などにより、決して高くなかったといえそうである。 (3) インタビューの場についても、調査担当者の士気の低さと多忙さから、実査を行わずに調査表式に記入する「揣摩憶測」(いわゆる「筆舐め」「達観調査」ともいう)が多発していたと見るべきである。ただし、その憶測は、まったくの当て推量というわけではないだろう。同じ町村に勤務あるいは生活する者として、末端の統計担当者(町村役場の書記等)は、その地域出身者が多く、担当地域の状況に詳しく見られるからである。

またこうした状況の市町村から報告を受け、これをとりまとめる道府県レベルでは、調査の多くが表式調査であり個票にさかのぼれないこともあり、記入洩れ、記入方法、前年値、他調査、通常値、表内不整合(検算の結果)などによって、「異常値」を発見して照会するしか、統計の確からしさを高める手段がなかった。その中でも、米麦、各種工産物などのように、道府県経済にとって「対外収支」に直接かかわる項目については比較的嚴重にチェックがかかったが、県内自給的な品目については、比較的チェックが甘かったと思われる。

それでは、このようにして編成された統計データ、なかんずく生産統計データは、今日の目から見てどの程度の信頼度をもっていいのか。この問題に、一言で答えることは難しい。おそらくは「同時代で同じ道府県にいる人から見て、不自然とは思われない程度の信頼度」とでも表現するしかないことになる。別な言い方をすれば、当時の統計を用いて実証分析をしようというとき、毎年の細かな変動を真に受けていたのでは、おそらく意味のある結論は出てこまい。しかし、長期にわたって時系列を作製してそのトレンドを見る、あるいは同時代の誰の目にも明らかな大きな変動(ある品目の製産額が突然何倍にもなるような)を見ることなどには意味があろう。また、ある年をベンチマーク

年としてある地域経済構造をクロスセクションで見ようというばあいにも、それは必ずしも経済の実態を無媒介に表すのではないことには注意が必要である。それはむしろ、地域経済に対する同時代人の認識の構造を示しているとみるべきである。社会経済の実態はそこに間接的に反映されているわけである<sup>43)</sup>。

ここで、あり得べき誤解を避けるために述べておきたい。筆者は、以上の検討の結果として、当時の統計データが「使えない」と主張しているのではない。これまでに述べてきたような非標本誤差について十分に注意しながら使うべきだと主張しているのである。なぜなら、市町村の現場にいる担当者は、その関係する地域の事情について通暁しているのが普通であったと考えられるからである。「揣摩憶測」であったとしても、たいていの項目については、大きく外れた値を報告するとは思えない。繰り返しになるが、本稿のポイントは、その中でもどのような項目に相対的に大きな問題がありそうかということを指摘し、注意を促すことにあるのである。

最後に、このような状態がいつまでつづいたのかについて一言述べておきたい。正確には今後の実証研究を待たなくてはならないが、このような状態は、一連の戦後改革の中で、ある程度解消されていったと思われる。すなわち、市町村役場の人員規模が大きくなって、統計専任の職員を置くようになったこと、農林省では統計調査を市町村に頼らぬ形で「農林統計事務所」を設置したこと。また、統計局や、その指導の下で都道府県の統計担当部局が、盛んに統計講習会を実施して人材の育成に努めたことなどによる。それでもなお、冒頭に引用した梅村又次のような問題点が指摘されたわけであるが、恐らくその問題の深刻さは、戦前と較べれば比較にならない程度であったと考えるのが妥当であろう。

(一橋大学経済研究所)

## 注

1) 本稿は科学研究費補助金基盤研究B「近代日本における統計制度の発展に関する研究」による研究成果の一部である。

2) 調査統計とは、統計データを得る目的で調査が実施される統計を指す。これに対し、各種機関が経常業務の中で蓄積したデータを統計化するものを業務統計と呼ぶ。

3) 戦後の統計書では、多くのばあい第1巻に調査の定義や標本設計の枠組みに関する記述があり、さらに調査の根拠となった法律や政令などを調べれば、調査が具体的にどのような流れで実施されたかを知ることができる。

4) この点について、詳しくは佐藤正広(1998)6-16頁を参照。

5) 大正9年に設置された中央統計委員会は、省庁相互間の調整をその目的のひとつとしていたが、実効はあまりなかったとされている。

6) 同様のことは、実は各省庁内部についても当てはまる。各省庁は、「〇〇省年報」のようなタイトルで省庁限りの総括統計書を出しているのが普通であるが、その編纂過程を見ると、各部局が自己の担当する事柄について独自に調査(調査統計も、業務資料の収集も含む)を行っており、省庁内の統計担当部局は、多くのばあい、その結果得られたデータを収集してとりまとめるに止まっている。なお、こうした部局単位でも、独自の統計書を刊行することがある。「大蔵省銀行局年報」などは、その代表的なものである。ただし、すべての部局で統計編成業務をここまで行っているわけでないことは、もちろんである。

7) 内務省が「現勢調査簿」に関する規程を定めているのは、このような動きを反映したものと考えられよう。「現勢調査簿」には、各市町村の統計担当者が調査すべき事項を、報告期限順に網羅し、単純にそれに記入していけばすべての調査に自動的に回答できるように設計されている(記入すべき調査事項は、内務省の所轄事項に限られない)。この規程は1回限りのものようであるが、広島県のようにその後も改訂を繰り返して、戦後の昭和30年代まで使用した例もある。

8) このようにして編集された「報告例」は、当時内務省の出先機関であった各道府県で回覧され、ほぼ同様な内容と体裁を有するようになっていった。台湾や朝鮮にも、このような報告例が移植されたが、いずれも社会の実態を日本とは大きく異にする異民族の地であったから、年を追って大幅な改訂が行われざるを得なかった。この改訂にあたり、朝鮮では、李氏朝鮮時代の法令との整合性も考慮された。

9) 近代統計発達史文庫, 96.

10) 「参考資料 第一」, 1-4頁.

11) 「参考資料 第二」, 1-2頁.

12) ただし、一つの道府県内でこれら項目に同じ事項の例を繰り返し回答しているばあいもある。このばあいはその回数を取るのではなく、全体で1件として処理した。

13) 「訓令」は、上級官庁から下級官庁に対して発せられる命令であり、「照会」は命令ではなく問合せ



である。

- 14) 「参考資料 第二」131-132頁.
- 15) 「参考資料 第二」34-35頁.
- 16) 「参考資料 第二」51頁.
- 17) 「参考資料 第二」5頁.
- 18) 「参考資料 第二」183-184頁.
- 19) 「参考資料 第二」13頁.
- 20) 「参考資料 第二」19頁.
- 21) 「参考資料 第二」121頁.
- 22) 「参考資料 第二」184頁. 下線引用者. 以下

同じ.

- 23) 「参考資料 第二」37-39頁.
- 24) 「参考資料 第二」179-180頁.
- 25) 「参考資料 第二」. 50頁.
- 26) 「参考資料 第二」125頁.
- 27) 「参考資料 第二」72-74頁.
- 28) 「参考資料 第二」57頁.
- 29) 「参考資料 第二」96-97頁.

30) 県による照会は、郡市からの進達原稿の欄外に直接書き込む、付箋を貼ってそこに書き込む、専用の照会表を添付するなどの方法でなされている。本節の作業では、これらいずれの方法を採っているばあいでも、県による照会と見なした。

31) 利用できるのがもっぱら県の行政文書であるという事柄の性格上、これはあくまで、県の官吏の基準というフィルターを通して見た姿である。

32) いずれも栃木県立文書館所蔵の資料であり、末尾の数字は文書館の請求記号である。

33) 文書館によってこれらの資料に与えられた請求記号は、簿冊の内容から見た順序とは一致しない。文書館学的な整理は、出所原則とならんで、原秩序保存の原則を重視して行われることが多いため、このような現象は、この例に限らずしばしば発生する。

34) 県報告例の位置づけに関しては、本稿第2節を参照のこと。このときの改訂にあたって、栃木県は全国の各道府県に照会を発し、それぞれの道府県で独自の項目を追加しているか否か、また追加があるばあいにはどのような項目かなどについて調査をし、同時に県の報告例などがあるばあいにはそれを寄贈するよう求めている。これに対しては、45道府県からの回答があり、照会分と共に1冊にまとめられている。栃木県による改訂はこうした資料を基に行われたが、その内容は農商務省による報告規定の改定を先取りするようのものであった。以上の点については、稿を改めて詳しく論じる予定である。

35) この区分は、いうまでもなく筆者による便宜的なものであり、県によって与えられたものではない。

36) 理由は、工場票・会社票に関する照会が他の項目全部を合わせたのと同じくらい多量なため紙幅がたりないこと、第3節までに、経済史研究等で多用される農商務系の生産統計で、特にさまざまな問題が生じていることが明らかになったためである。工場票および会社票は、それ自体興味深い対象であり、稿を改めて論ずることにしたい。

37) 照会事項のカウンターの仕方には、若干のばらつきがある。基本的には、同一の文書で照会がなされていても、照会の対象が異なるときには、それぞれを

1件とカウントした。このような例は、たとえば「各種工産物」などにしばしばみられる。しかし、同一項目のなかに含まれる類似の品目について一括して照会しているばあいには、全体として1件とカウントしたばあいもある。これらの扱いを厳密に区別する基準はないので、資料操作の仕方によっては、照会の件数や、以下に述べるその属性事項別の分布も、本稿で前提としているものとは変わる可能性がある。本稿の議論は、その程度の精度でおこなわれている点には、ここで注意を促しておきたい。

38) 米麦表に関して、県が町村別の報告を規定したのは、明治37年栃木県訓令第42号による。このような扱いを見ると、米麦に観する調査は、各種の生産調査の中でも最も信頼度の高い項目であったと言える。1920年代に米穀検査制度が順調に制度化されていった背景のひとつに、こうした事情があったものと思われる。

39) ここにいう照会内容とは、筆者が事後的に整理分類したものである。原資料では、照会はそのそれぞれの項目について自然語でなされており、資料作成の目的からいっても、照会事項を分類するような意図は全く働いていない。例をあげておくと、宇都宮市に対する照会のなかに「本表各項を前年に比し鉄製鍋類は四倍余刃物は二倍余、売葉は五倍余皮革製品は新たに四万二千円の増産ありしも各其事由県報告例総則第六条に依り備考附記報告せられたし云々」という記述がある。これは「各種工産物表」に関する宇都宮市からの進達に対して、県の担当者が行ったものであるが、当然のことながら、質問は、ここにみるような記述体でなされているのみで、何に関する質問かという分類はない。本稿では、これを鉄製鍋類、刃物、売葉、皮革製品の各々に関する「生産量」の照会として分類し、4件としてカウントした。なお、「生産量」には、物の量で計ったもの(生産高)、貨幣で計ったもの(生産価額)も、共に含めてある。

40) 栃木県行政文書(栃木県立文書館所蔵)2447.

41) ただし、彼らが把握していた物価が、どの価格段階のものであるかは、明らかでないのが普通である。

42) これらの多くは、いずれも第2節で問題ありとされた項目である。

43) 各種の統計の中でも、人口と土地に関するものは、おおむね地租改正前後までの段階で、行政事務の必要から、それに耐えるだけの正確さを有していたとみられることに、ここで注意を促しておきたい。すなわち、全社は徴税、徴兵、教育などの行政事務の、また、後者は当時の国庫収入の大半を占めた地租徴収事務の、それぞれ基礎となったからである。

## 引用・参考文献

(刊行物)

森博美(1979)「調査非協力の意識構造」、『研究所報 No.4 特集「統計環境実態調査」報告I』法政大学日本統計研究所。

佐藤正広(1998)「大正期の官庁統計編成業務と行政資料」『栃木県武茂村・境村行政資料目録(統計資料シリーズ No.49)』一橋大学経済研究所附属日本経済

統計情報センター。  
梅村又次(1964)『戦後日本の労働力—測定と変動—』  
(一橋大学経済研究叢書 13)岩波書店。

(非刊行物)  
「統計整理統一に関する参考資料」、『大正十年 統計  
主任会議関係綴 庶務門 第一種ホ』所収, 近代統

計発達史文庫(一橋大学経済研究所附属社会科学統  
計情報研究センター所蔵), 96.  
『地方門統計 産業(二) 大正五年』栃木県立文書館  
所蔵, 栃木県行政文書, 2447.  
『地方門統計 産業(二)の二 大正五年』栃木県立文  
書館所蔵, 栃木県行政文書, 868.