

ディスカッションペーパー No.2

両大戦間期における地方官庁の統計編成業務

—業務上の諸問題とデータの精度について—

佐藤正広

統計研修所客員研究員

(一橋大学経済研究所教授)

2014年 3月

総務省統計研修所

論文受理日:平成 26 年 3 月

本ペーパーは、総務省統計研修所の客員研究員が、その責任において行った統計研究の成果を取りまとめたものであり、その内容については、総務省統計局又は統計研修所の見解を表したのではない。

目 次

1. はじめに — 問題の所在	1
2. 戦間期日本に於ける統計情報の流れ	1
2. 1 戦間期調査システムの概観	1
2. 2 道府県による事実上の調整機能	2
2. 3 郡市町村による調査方法の決定	4
2. 4 まとめ	5
3. 道府県当局が認識した問題点	6
3. 1 使用した資料	6
3. 2 国勢院総裁の照会と道府県からの指摘	7
3. 2. 1 国勢院総裁の照会文	7
3. 2. 2 各道府県からの回答	8
3. 2. 2. 1 問1から3の総括表	8
3. 2. 2. 2 内務省関係の事項	13
3. 2. 2. 3 農商務省関係の事項	16
3. 2. 2. 4 その他の官庁関係の事項	20
3. 2. 3 問4に対する回答	20
3. 2. 4 地方官庁からの提案	23
3. 3 まとめ	27
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	28
4. 1 はじめに	28
4. 2 一般の調査項目に関する照会と回答	31
4. 2. 1 照会の分布に関する概観	31
4. 2. 2 照会と回答の事例	33
4. 2. 3 県によるチェック基準	38
4. 3 まとめ — 県によるチェックとその限界	40
5. 終わりに — 見いだされた事実とその含意	40

両大戦間期における地方官庁の統計編成業務

—業務上の諸問題とデータの精度について—

佐藤正広(一橋大学経済研究所)

1 はじめに—問題の所在

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合統計書であろう。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¹。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。

本稿では、川島孝彦元統計局長が残した資料ならびに栃木県行政文書を用いて、これらの点にある程度の見通しをつけることを試みたい。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(非回答の誤差、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

本題に入る前に、両大戦間期の日本において、統計データがどのように収集され、編成されていたかについて概観しておこう。

2. 1 戦間期調査システムの概観

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・資料の流れを矢印にして、おおまかにまとめたものが、図1である。図を上から下に向けて見ていくにつれ、国家の行政組織の中央から末端へとレベルが変化する。最も下の部分には、調査の対象となる住民や工場、会社などがある。図の左側部分は、情報の流れ、したがって文書のやりとりの経路を示す流れ図である。その右には、行政組織のレベルにしたがって、統計編成業務の結果がどのような形で公表されているか、代表的なもののみを例示した。なお、この図では、調査統計と業務統計とを区分していない。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「総合統計書」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のである。ただし、各官庁の統計調査業務が、「帝国統計年鑑」

¹ 戦後の統計書では、多くの場合第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。

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²。逆に、各官庁は、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、この図上で中央省庁から下に向かって、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³。

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以上に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⁴。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」等の形で施行していることが多い⁵。

ただし、道府県限りのこのような様式が、中央省庁の調査から完全に独自であり得ないのは当然である。そこで、中央省庁の調査規程・定義等が変更になるにしたがって、道府県レベルの調査規程・様式も原則的には一往々にして時期的な遅れは見られるものの一改訂されることになる。そのため、道府県レベルの行政資料では、調査結果の中央省庁への進達、郡市等との間での照会と回答などを含む往復文書と共に、調査規程と、その改訂に関する膨大な資料が作成された。

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に対して報告を求める流れであり、図1では「道府県の統計担当部局」の枠から真下に延びる線で表現されている。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り、図1では右下に延びる線で表現されている。このカテゴリに含まれるのは、多くの場合業務データである。これら2系統の業務に伴って、それぞれの組

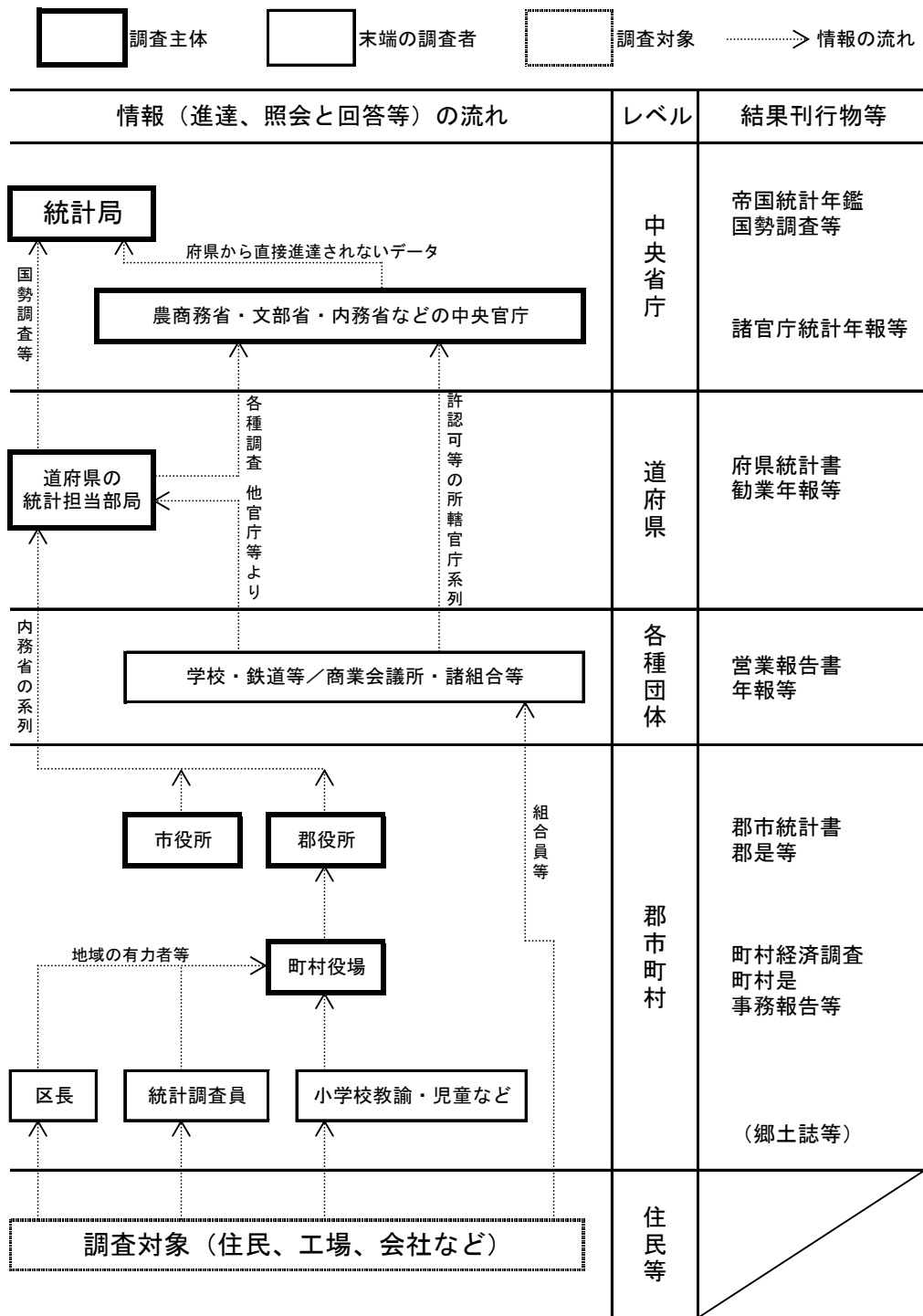
² 大正9年に設置された中央統計委員会は、省庁相互間の調整をその目的のひとつとしていたが、実効はあまりなかったとされている。

³ 同様のことは、図1には示していないが、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」などのようなタイトルで省庁限りの総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、多くの場合、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はないことは、もちろんである。

⁴ この点について具体的には第3節の2.3「問4に対する回答」で触れる。

⁵ 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も考えられよう。「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。

図 1 戦間期における統計書編成業務の流れ



*市役所の下にも、町村役場と同様の組織があるが、本図では省略した。

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。

中央省庁とのやりとりと、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合統計書である「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場合や、「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場合もある。同じ県でも、年つきによって簿冊編成の原則が異なっていることも、しばしばある。これは、その年に発生する資料の量や、統計担当者の交代等によって生じるのであろう。また、国勢調査のような大規模な調査に関しては、「国勢調査に関する書類」等、独立した簿冊が編まれるのが普通である。ごくまれにはあるが、道府県限りの個票調査を実施した場合などに、その個票が保存されていることもある⁶。

以上のほとんどの行政資料は、管理規程上は永年保存となっていないのが普通である。そのため、庁舎の建て替え等に伴って廃棄され、消滅してしまった例が多いと思われる。しかし、中には、本稿第4節で取り上げる栃木県などのように、かなり良好な状態で保存されている場合もある。そうした行政資料の中には、村ごとの詳細な生産額データや、報告内容に関して県から郡市あてに出された照会（たとえば、「石炭の価格が1斤あたり**円となっているが、通常は☆☆円くらいなので、計算ミスではないか」などの詳細にわたるもの）とそれに対する回答、個々の調査項目に関する詳細な規定（たとえば、「楮」といったときに、生のままのものの重量か、皮をはいで乾燥したものか等）そのほか、統計数値を利用する上で欠くことのできない情報が豊富に含まれている。これらの情報は、特に戦前期の場合、結果刊行物からは得られないのが普通であるし、調査を実施した中央省庁の記録や調査規程などを見ても、細かな点であるとして省略され、判明しないことが多いのである⁷。

2. 3 郡市町村による調査方法の決定

さて、市町村レベルの統計調査・編成業務にかかわる行政文書は、道府県レベルについて述べたと同様、上級官庁との往復文書や上級官庁への進達原稿の控えなどを中心としていることが多い⁸。

市町村の統計業務が、道府県以上のレベルと異なるところとして、調査対象とじかに接する窓口であるという点がある。上級官庁の調査規程や様式に定めがない場合でも、このレベルでは、よりきめ細かに住民の状況等に配慮し、実状にあった方法を定めて調査を実施せざるを得ない。たとえば、大正8年、農商務省の調査様式では表式調査である「麦表」を、栃木県那須郡武茂村で、独自に定めた個票（麦作付段別調査小票）を用い、センサス型の調査として、しかも江戸時代以来の人的結合関係を基礎とした「伍組」の伍長が調査員となって実施しているのは、この例である。このほかにも、子どもが学校の先生から言いつかってきたことには、大人も従うことが多いからという理由で、小学校児童に家禽の調査（個票によるセンサス型調査）をさせ、教員がこれを取りまとめて報告した例もある。このように、各省庁が行う「表式」調査にあっては、調査の対象をどう捉えるかという概念上の定義は一応なされていることが多いものの、調査方法に関しては事実上無規定であるか、いくつかの方法を併記してそこから選択させる方式を取っているかの、どちらかである場合が多い。このため、郡あるいは市町村レベルで、それぞれの土地の実態に即して、さまざまなやり方で調査が行われている。極端な話、隣村同士であっ

⁶ 個票資料は、歴史研究者の立場からいうならば、現状での公開非公開は別として、ぜひ保存維持されることが望まれる。さいわい、戦前の個票の扱いは、戦後成立した統計法の対象外である。いいかえるなら、公開や再集計など、その扱いについては、統計法にもとづく目的外使用の申請や、保管場所変更の届出などの面倒な手続は不要で、地方自治体の権限で利用規程を設けることができるはずである。

⁷ 佐藤正広【1987】は、富山県をとりあげて、この問題を扱っている。

⁸ 郡市町村レベルの資料のうち、郡役所の資料は残念ながら散逸してしまった例がほとんどなので、本節では省略する。

ても、一方は個票調査、他方では達観調査(俗に言う「筆舐め」といったぐあい)に、調査の方法は区々であることもめずらしくはない。実は、この点に関する実態が明らかにならなければ、調査の結果得られた数値が、どの程度信頼できるものであるかも、明らかにはならないのである。以上のようなことに関する情報は、市町村の行政資料の中に、調査委員の任免、役場とこれらの人々との往復文書、打ち合わせ会議録、調査の直接の結果(個票等)などとして含まれている。ただし、府県レベルの指導がある程度徹底しているところと、そうでないところとでは、市町村による調査方法の独自性の度合いも当然異なってくる⁹。

市町村レベルでは、保存されている資料の物理的形態も、その市町村の実情に応じて大きく異なる。筆者がこれまで見た限りでは、市に関しては、統計の担当部局がはっきりしており、簿冊の編成の点でも統計関係のものが他と区別されていることが多い。しかし、町村レベルになると、統計専従の吏員がいるわけではなく、1人の書記等が、他の業務と共に統計業務も兼務しているのが普通である。そのため、もちろん統計関係の資料に関して独立の簿冊が編成されることもあるが、庶務、勸業、学事など、他の業務に関する簿冊の中に、統計業務関係の行政資料が混在する形で編成されていることも多い。この結果、特に件名索引が巻頭に与えられていない場合には、統計関係の情報を得ようとする、簿冊を片端からめくっていかなくてはならない。これは、膨大な労力を費やすことになるだけでなく、簿冊を破損するリスクもそれだけ増すことになる。統計関係に限らず、歴史的行政資料の件名目録の整備が望まれるゆえんである。

市町村レベルでも、道府県レベル同様、統計関係の行政資料は、通常は永年保存資料ではない。そのため、筆者が訪問した自治体の少なからぬところで、庁舎の建て替え等の際にこれら資料が消滅してしまっていた。また、町村合併が行われると、母胎となった自治体の行政資料は比較的よく保存されるが、「吸収」された側の自治体の資料は、永年保存であると否とに関わりなく、悪条件の下に放置されたり、破棄されたりすることが多い¹⁰。日本の近代史上、明治前期に次ぐ規模で町村合併が広範に行われ、かつ庁舎の新築がさかに行われた高度経済成長期は、この点で、このような行政資料の保存という観点からは、危機の時代であった。

2. 4 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、さらに、多くの場合、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)、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郡ないし市町村レベルでの、各地の実情に応じたさまざまな調査方法の採用と、逆にそれ故の調査方法の不一致の可能性、以上の3点をあげてきた。この時期の統計資料を利用する場合、これらの点が実際にどうなっていたかについて、最低限の見通しを持たなければ、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情報と共に提供される必要がある。しかし、その基になるべき行政資料は、その重要性を認識されることが少なく、日々消滅の危機にさらされているのである。

⁹ このことに関して、郡役所がいったいどのような役割を果たしたかについては、今のところ確定的なことを述べられない。おそらく、町村に対してかなり細かな規制を加えたのが一般的であったろうと推測している。

¹⁰ 北陸のある都市は、元城下町とその外港として発達した港湾都市とが、たてまえ上は対等合併したということになっている。ところが、資料の保存状態という点からいうと、一方の都市の行政資料は近代的な市庁舎の中に保存されているのに対し、もう一方の都市の資料は、古くからの民家が立ち並ぶ中にある土蔵に詰め込まれており、雨漏りのため資料の破壊が急速に進んでいた。このような例を、筆者は調査のために訪れた各地で見かけることが多い。

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、前節で統計編製業務の流れの上で一つの結節点をなすと述べた道府県庁が、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、川島孝彦元統計局長が残した資料群(以下、仮に「川島資料」と略す)のうち、「大正十年 統計主任会議関係綴 庶務門 第一種 ホ」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)である。統計主任会議とは、統計局(時期により国勢院第一部)が道府県や、必要に応じて関係官庁の統計担当者を招集して開催した会議であり、川島資料による限り、時期によって名称を変えながら、大正中期から昭和 20 年代まで継続している。その主な内容は、国勢調査、労働統計実地調査、家計調査等、統計局が実施する調査に関する指示や注意事項の伝達にあったが、それと同時に、各道府県からの提出事項として、統計調査に関するさまざまな問題点とそれに対する改善案などが記録されている。これらを丹念に見ていくことで、当時道府県が認識していた統計編製上の問題点について知ることができる。

本稿では、そうした中で、大正 10 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。

なぜこのような照会が行われたか。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 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質問をしたのに対し、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。柳沢保恵の質問は長文なので、要点のみ以下に紹介しよう。

「統計調査の統一に付いて伺ひたい、是は非常に地方の者も困る所でございますから大体の御考を承りたいのでございます、曾て内務省に於て民力調査と称へまして極めて私共から見て、到底実行の出来ないやうな箇条を御作りになって之を府県に御配付になって民力調査の材料を御蒐集になったのでございます、其項目は極めて多うございまして、殆ど一種の国勢調査とも申すべきもので、私共より見ると到底材料の正確は望まれぬと考へて居ります…(中略)…斯の如く中央機関より種々な材料を御請求になるのでありますけれども、中には極めて重複なものもありまして、同じやうなものもあります、それ故に地方に於ては煩雑に堪へかねて到底十分なることを致すには費用が無い為にいつもどの府県に於ても是は下級の者にやらせる、見れば分るが殆ど同じやうな材料を有って居る、或県の如きは余り頻々来るのに困って或は或省、或は或省と云ふものが、同じやうな類似なことを質問されるに堪へ兼ねて甲には若干のことを増し乙には若干のことを減ずと云ふ様なことをしてそうしてそれが中央の統計年鑑の材料となり農商務の統計材料となり、其他の官府等の材料となって居るのであります、斯様な風でありまして統一すべき所の内閣統計局に於て其権限があるやうに考へて居りますけれども、実際に於て其統計上の統一に付ての実力がなきや否や存じませぬが、斯様な為に統一が出来ずして皆官庁が区々に似寄った種々の材料を得られて居る為に不統一のものが出来居る、是は私は改善すべきものと思ふ、…(中略)…つまり各省官衙の雑駁なる所の統計を止めて一つの組織的のものに依って材料を取られるやうな御考えがありますか、私は此点に付て何等御

意見があれば承りたいのであります」¹¹

ここで述べられているのは重複調査の煩雑であること、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チックに再編する気はあるのかということである。上述の通り、原敬はこれに全面的に賛成している。

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「統計整理統一に関する参考資料」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。

この資料は第一から第三までの3部分からなり、第一では、上に紹介した帝国議会での議論や六大市長による建議など、この問題が取り上げられるに至った経過を示す資料が収録されている。第二は、「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」をはじめとし、これに続いて各道府県のこれに対する回答を収録している。第三には、東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の6大都市の首長に宛てた国勢院総裁の照会文(道府県宛のものと同内容)に続き、6大都市からの回答、長野県からの回答¹²、さらにこの照会を念頭に置いた3人の統計官による巡視復命書が収められている。本稿では主として第二の部分を用い、必要に応じて第一および第三に収録された文書の記述も用いることにする。

3. 2 国勢院総裁の照会と道府県からの指摘

3. 2. 1 国勢院総裁の照会文

まずはじめに、国勢院総裁から道府県に宛てた照会文を引用しておこう。

「一、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
国勢院発第三〇号 大正九年十月一日

国勢院総裁 小川平吉

各道長官府県知事宛

従来地方に対し各省より報告を求むる各種の調査は頗る煩雑多岐に亘るの結果地方に於ては不得止机上の製作に懸る不精確なる計数を粉飾報告せざるを得ざるの実情なるやに聞及候果して此の如くんば誠に調査の実なく統計の機能を害し発達を妨げ各方面に悪影響を及ぼすものにして又実に地方事務を徒に煩雑冗漫ならしむるものなれば此の際調査の真実正確を期し報告の統一整頓を図りて而かも地方事務の簡捷省略を計る為相当施設を為すは緊要の儀と存候に付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尚併せて右に関する腹藏なき貴見回示を得度候

- 一、過去の事実¹¹に属し後より調査することの非常に困難なるか又は絶対に不可能なる事項に付調査報告を要求したるものなきや
- 二、適当の方法を尽し多額の費用と相当の歳月とを以てするに非ざれば調査し得ざる事項に付方法を明示せず費用歳月等を考慮することなくして調査報告を要求したるものなきや
- 三、事物の真相を表示せざること明にして殆んど憶測に等しきものを強て要求したることなきや

¹¹ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第一」。1-4頁。下線引用者。なお、引用に当たり、正字体カタカナ書きを通用字体ひらがな書きに改めた。以下、資料の引用に当たっては同様の処置を施した。

¹² 長野県からの回答が「第二」を編集する期限に間に合わなかったのであろう。

四、殆んど同一又は類似の事項に関する調査報告を省を異にし又は同省内の局を異にして重複要求したるものなきや

五、事物の性質又は統計学の上より三年五年又は十年等一定の間隔を距て定期に調査すれば事足るに拘らず殆んど無意味に毎年調査報告を要求したるものなきや」¹³

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ヶ条について回答を求めている。これに対し、道府県側ではこれらの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4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

「統計整理統一に関する参考資料 第二」では、国勢院総裁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、統計表としては意味はない。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だろう。

まず、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項目にわた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¹⁴。

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」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。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ものである。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アドホックに照会を発し、それが地方官庁の負担となっている姿である。参考までに、京都府社会課が大正9年12月の1ヶ月間に受けた照会を挙げるなら、以下のようになる。ここで注目されるのは、照会を受信してから回答までの期間が長くても1ヶ月あまり、短い

¹³ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。1-2頁。下線引用者。

¹⁴ 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て回答している場合もある。この場合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。

表1 道府県の回答(問1から問3)

	タイトル	種類	報告した道府県	道府県数	関係項目
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
	会社工場事務員異動状況調	照会	大阪、愛知	2	1、2、3
	混食代用食を為す戸数調	照会	東京、兵庫	2	1、3
	市町村公民数等の調査(居住用家屋件数・市町村公民数等の調査(納税要件撤廃または住居要件短縮による増加公民数)	照会	東京、新潟	2	2
	市町村制施行以来の市町村会議員当選者の所属級別調	照会	大阪、徳島	2	1
	職業紹介営業者成績調査	照会	大阪、兵庫	2	1、3
	新聞雑誌の発行及頒布部数調査	照会	神奈川、愛媛	2	2、3
	出稼労働者帰郷の実況調(出稼労働者帰郷実	照会	大阪、島根	2	1、2、3
	流行性感冒状況調査	照会	福島、長野	2	1、3
	飲料水の調査	照会	宮城	1	2
	海外より内地諸港に直接入港する船舶に関	照会	神奈川	1	1
	会社工場事務員解雇状況調	不明	京都	1	2
	河川道路に関する統計材料表	不明	岐阜	1	1、3
	管下著名の港湾に於ける内外国船舶別発着	照会	愛媛	1	2
	郡吏員退隠料及遺族扶助料其の他の件	照会	徳島	1	3
	芸妓娼妓揚代金	照会	愛媛	1	1、2
警察取締営業者数	照会	愛媛	1	2	

	鉱泉浴客数	照会	愛媛	1	1、2
	港湾状況報告(第104)	訓令	山口	1	2
	細民部落施設事項	照会	京都	1	2
	市街地建築物法適用建築物の件	電報	兵庫	1	3
	児童保護に関する調査(第10表労働児童)	照会	北海道	1	1、2
	社会事業の事項に関する調査	不明	京都	1	2
	衆議院議員選挙資格に関する件(管内居住者)	照会	東京	1	2
	水道、下水道調査	照会	宮城	1	1
	精神病表中の監置を要せざる者の年末現在	訓令	愛媛	1	3
	独立の生計者其他調	不明	徳島	1	2
	北海道移住者月別表(21号表)	訓令	北海道	1	2
	北海道移住者府県別表(22号表)	訓令	北海道	1	3
	北海道旧土人戸数人口学齢人員国別表(23号)	訓令	北海道	1	3
	民力涵養に関する調査(貯金調)	照会	東京	1	2
	友愛会並信友会員調査	照会	兵庫	1	1
	農商務統計の大部分(「産業統計報告の件」)	訓令	北海道、東京、京都、神奈川、兵	17	1、2、3
農 商 務 省	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)	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	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)	照会	群馬、愛媛、高知	3	2、3
	解雇労働者帰趨状況調	照会	京都、兵庫	2	1、2
	漁家副業調査(漁業副業の種類産額等に関する)	照会	兵庫、福井	2	1、2
	私設の鉄道、電灯電力会社、其の他に於いて使用する鉄道枕木及電柱材腕木の樹種寸法	照会	宮城、徳島	2	1

雀類に関する調査(雀の蕃殖に関する調査)	照会	愛知、大分	2	2、3
造林用苗木	訓令	栃木、徳島	2	1、2
民有林野人工造林	訓令	栃木、徳島	2	1、2
民有林野伐採	訓令	栃木、香川	2	2
民有林野面積定期調査	訓令	栃木、奈良	2	2、3
緑肥の数量価額(緑肥用作物表)	訓令	愛媛、高知	2	3
(農商務省水産局長照会)	照会	愛媛	1	1
10万石以上在米高	省令	秋田	1	3
アンチモニー製品ニッケル鍍金製品調査	照会	大阪	1	1
移輸出入馬匹頭数	照会	広島	1	3
桶製造箱製造等木材の使用別数量	照会	福井	1	3
火災調	照会	静岡	1	1
旧各藩又は天領に於て実施せし社倉の件	照会	静岡	1	1
牛馬商に関する取調の件	照会	広島	1	2
共済組合に関する資料調査の件	照会	兵庫	1	2
鶏卵統計表	不明	徳島	1	3
現在に於ける米の滞貨状況其他の件	照会	静岡	1	3
工場労働者調査	照会	兵庫	1	2
耕地段別	訓令	奈良	1	2
神戸市米集散状況調	照会	兵庫	1	3
胡麻、荳の栽培の件、植物油生産	照会	静岡	1	1
在米見込高調	通牒	東京	1	3
地主又は農家の販売する最近三ヶ年平均の	照会	静岡	1	3
商業使用人に対する休日制度調	照会	兵庫	1	3
食料品需給関係調査	照会	静岡	1	3
精錬業者に就き精錬賃調査	照会	大阪	1	1
農家戸数	訓令	奈良	1	2
農事に関する事項	省令	愛知	1	2
農商務統計の内米麦表	訓令	富山	1	2
端境期に於ける古麦残存高調	不明	徳島	1	2
府県の開墾其の他に依る耕地の拡張及災害	通牒	栃木	1	2
米穀管外移出の数量調	照会	静岡	1	3
米穀需要供給状況報告	不明	徳島	1	3
米麦収穫高	訓令	岐阜	1	2
米麦養蚕統計調査	訓令	栃木	1	2

	包装箱罪に関する生産及使用数に関する件	照会	大阪	1	3
	本年産米の見込数量調査	照会	静岡	1	3
	民有林野被害	訓令	栃木	1	2
	林野産物	不明	香川	1	2
	公学資産表中建物、図書、器具、器械標本類	訓令	新潟、和歌山	2	3
文部省	公立学校職員等に関する調査、公立学校退職職員に関する調査	照会	愛知、山梨	2	1、3
	工場従業者学歴別階級人員調	照会	宮崎	1	2
	金銀細工業者及歯科医の金銀原料其他に関	照会	京都、岡山	2	3
大蔵省	非営業無尽取調	依頼	兵庫、愛媛	2	1、2
	徴発物件調査	不明	兵庫	1	1
海軍省	糧食品製産力に関する件	照会	大阪	1	3
	繫船壁棧橋荷揚場積卸貨物等調査	照会	兵庫	1	1
内閣	軍需工業動員に関する調査	不明	香川	1	1
	市町村出入人口及現住戸数調	訓令	広島	1	3
	配偶数の調査	照会	香川	1	1

表注：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。

ものでは 1 週間にも満たないことである。地方官庁が日常業務としており、したがって業務統計として編成できるものであれば何とか対応可能かもしれないが、そうでないものは純然たる調査統計になってしまい、到底このような期間では調査不能であったろう。そのようなものが予告なしに次々と送られてきたのでは、地方官庁の統計担当者の負担が過重になり、ややもすればいい加減な数値を回答して済ませてしまうことにもつながりかねない。

「京都府社会課に於て最近(大正九年十二月)一ヶ月間に上級官庁其の他より提出を求められたる統計報告の種類は左記の如く以て其の数量の如何に多きを知るに足る

最近調査方照会通牒事項

京都府社会課

件名	期限	備考
会社工場事務員解雇状況調査	毎月十日	将来は年四回 十一月十七日受信
社会事業状況調査	十二月十日	十二月八日受信
共済組合施設調査	十二月十日	十二月四日照会受信
細民部落に関する件	同上	十二月十二日受信
施設事項調査		
社会事業費調査	一月十五日	十二月十一日受信
感化院設備に関する件	十二月中	十一月七日受信
救療機関調査	一月二十日	十一月十七日受信
社会的施設の状況調査	十二月十日	

以上の外「解雇労働者帰趨状況調」「公営住宅工程報告」は何れも例月十日限報告を要す¹⁵

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項目に問題が集中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關係する事項が圧倒的に多いことが分かる。

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毎年調査、後者は照会によるアドホック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。

事例 1「内務報告例に依る港湾輸出入貨物表を正確に調査せんとするには港湾より貨物を船舶に積入をなし又は荷揚をなさんとするとき税関の如き機関の手を経て出入する方法を設くるに於ては正確なる調査を期し得るも今日の調査方法は町村役場に於て調査時期前に当り港湾所在地の回漕店或は汽船会社等に付調査するも個人或は商店に直接売買するもの多し是等は到底正確に調査するの途なく止むなく推計調査をなすを以て自然この物の真相を得る能はざるは常に遺憾とする処なり以上の如く調査頗る困難なるを以て宜しく省令を發布し輸出入の都度個人より申告せしむると同時に港湾所在地に専務の統計調査員を特設するの必要あるを認む(鳥取県)」¹⁶

事例 2「イ、出入船舶の頻繁なる大阪港の如き港に於て海運貨物を現物に就て調査するが如きは夥多の従業員と巨大なる費用を要するのみならず出入船舶をして停船又は滞船せしむるの止むなきに至り絶対不可能に属す故に本表の調査順序は各社運送店に於ける積卸目録運送依頼書等を資料として

¹⁵ 川島資料 6-1 地方②「大正十年 統計主任会議關係綴 庶務門 第一種 ホ」中「統計整理統一に関する参考資料 第三」。86-88 頁。

¹⁶ 川島資料 6-1 地方②「大正十年 統計主任会議關係綴 庶務門 第一種 ホ」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。131-132 頁。

調査す而して現在の実況に徴するに是等の資料書類は様式にあるが如き種別に適合しあるは千百中一二を算するに過ぎず是を例せば様式による品別は海産肥料の目を十一種に紙又は紙製品の目を十五種に細分したり然るに資料書類は魚肥或は和洋紙と総括的に区分し現報告例に依る品種別に適合すべき調査は到底不可能なり然らば受送荷主に就て調査せんか其概算口数は一ヶ年に約五百万に達する口数なるを以て悉く是を調査せんとするも是亦巨大なる費用と長日月を以てするに非ざれば不可能なり

ロ、類別列記方法に就ても一個の製品となりたるものと工業原料品又は原料用加工品とを一系列の下に置きたるもの不尠如此は産業経済の参考資料に於て其の効果乏しきは勿論調査すべき方法に於ても概括名称の下に入るか然らざれば机上に於て製作するの外止むなきことに至り其真相を表示せざる架空のものとなる虞あり(大阪府)」¹⁷

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に対して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場合も多いので、調査専門の機関でも設けない限り、とても正確な調はできかねるといっているのである。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のである。

「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毎年調査である。

事例 3 「大正二年七月内務省訓令第一六号内務報告例

本表は各港毎に毎年三月末日限り調査報告を要するものなるも出入船舶全部を調査すべき何等機関の設なきを以て勢ひ当業者に材料を提供せしむるの外なきも当業者は報告義務なきを理由として容易に之に応ぜず且千種万様の貨物を分類集計するものなるを以て自然報告の期を愆り又は実際の事実を報告する能はざるものとす将来相当改善の方法を講究されんことを希望す(兵庫県)¹⁸

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おり、兵庫県はその典型である。問題の中心は、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。

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。

¹⁷ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。34-35 頁。

¹⁸ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。51 頁。

事例 4「大正八年四月二十一日付発第一〇四号を以て内務省土木局長より港津に関する事項調査の件照会あり右は最近五ヶ年間出入船舶及輸出入品噸数価額を六月末日迄に調査回答すべき旨なるも総て既往の事に属し調査不可能なるも係員をして土木局の意向を聴取せしめたる上噸数の如きは小樽、函館等の例に依り机上に於て算定せり(北海道)」¹⁹

事例 5「一、大正八年四月二十一日附発第一〇四号土木局長照会港津に関する事項調査の件右は各港津別の(一) 出入船舶調(二) 輸出入品及価格調の二項目にして既往五ヶ年間に於ける事実の調査とす

斯の如きは調査上最も困難のことにして調査材料不十分の為殆ど憶測或は見込に依るの外なし殊に出入貨物の如きは同一種類のものとし雖單位区々に亘り亦單位同一にして「何個」及「何箱」とするも其の容積に相違あり量目に相違ありて其の真相を知るを得ず之等單位を「何個(何斤入)」或は「何箱(何噸入)」等の如く一定すと雖貨物問屋等に於ては自己の職業上必要なるもののみを調査し居るに過ぎざる結果統計の資料とするに足らざるの憾あり故に右は省令を以て運送業者に対し台帳を作成せしむる等適當の方法を講ずるに非ざれば到底完全なる調査を期し難しと存候(宮崎県)」²⁰

北海道の主張は、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もの、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つたというものである。

以上のように見てくると、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のようであるが、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。

事例 6「大正五年九月内務省地方局長照会に係る民力調査は大正三年及四年の事実¹⁹に就き頗る多岐に亘る事項の調査を要したるものにして甚だ困難を感じたり就中農家収支經濟事項の如きは実地調査の局に当たる町村吏員に之が了解を得せしむるには相当の日子を要するのみならず農家通有の状態として平素自家の収支を記載し農家經濟の一斑を知るの資料とするに足るもの皆無の有様なるに数年を経過せる後に於て遽に之を調査せむとするは殆ど不可能に属し其効果又不完全を免れざりき、而も此種の調査は重要事項に属し若し軽々に調査する時は却て施政方針を誤らしむるの虞あるを以て充分なる効果を取むる為には予め相当の準備を為し調査方法費用の關係等を考慮の上之を遂行せらるべきものと認めたり(東京府)」²¹

¹⁹ 川島資料 6-1 地方②「大正十年 統計主任會議關係綴 庶務門 第一種 ホ」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。5頁。

²⁰ 川島資料 6-1 地方②「大正十年 統計主任會議關係綴 庶務門 第一種 ホ」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。183-184頁。

²¹ 川島資料 6-1 地方②「大正十年 統計主任會議關係綴 庶務門 第一種 ホ」中「統計整理統一に関する参考資料 第

事例7「数年前内務省の照会に依りて調査したる民力調査は未曾有の大調査なりしに拘らず予め相当準備の違なく既に過去の事実を後より調査せざるべからざりしのみならず調査不可能と云ふべき事項あり而も何等費用なき為之が調査には非常の困難を感じ多大の労力と時日を費やしたるも其効果は不完全を免れざりしなり、今後若し斯る調査を計画せらるる場合は其準備、調査方法、費用、並に効果の如何を充分顧慮せられんことを望む(京都府)」²²

東京府、京都府ともに、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を抱いていることが明らかである。このことは民力調査のみならず一般に統計調査にかかわる照会に関して意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。

事例8「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)」²³

なぜこの時期になって、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、もともとこの資料「統計整理統一に関する参考資料」が国勢院の側から統計調査一般に関する問題点のある程度指摘し、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、はなはだしい場合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、調査が困難であるか、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」「民有林野天然造林」

二」。13頁。

²² 川島資料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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。19頁

²³ 川島資料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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。121頁

などの照会にもとづく調査である。

「農商務統計報告規則」に関する問題点の指摘は、日本経済史や経済学的分析を行う基礎資料に関するものでもあり、重要なので、長文をいとわずにいくつか紹介しておこう。

事例 9「農商務統計の調査は米、麦、山林、土石、漁獲物等の天然物より人造加工の製品に至る迄産業諸般の事項に亘りその範囲極めて広く且つ至難の事項に属し殊に之ら調査は所謂一次統計なるを以て其の調査は実査に拠り初めて正確なる資料を蒐集し得べきものたるに之れが実査の機関を完備せしめず又調査方法の明示を欠くものあるは一次統計調査の一大欠陥なりと認む農商務統計報告規程に於て「可成若干の統計調査委員を設け其の事務を補助せしむべし」とあれども現下に於ける状態は絶対的強制と費用を具有せざるの規定事項は望みて実現し難き事例多く殊に従来兎角一般に軽視せらるる傾きありたる統計に於て然りとす而して旧来多く机上の推測を以て調製せられし統計事項に対しては先づ統計調査の機関を設置し又調査に要する経費を配給し督励其の宜しきを得せしめ是等旧来の陋習を破り正確なる適法の調査を為さざるべからざるものなりとの観念を涵養せざる限りは到底正確なる統計を得難きものと認む近く農商務統計様式改正せらるるやの趣なるも仮令様式を幾百改正すと雖調査機関の不備調査経費の不足は実査の内容に一大欠陥を生ぜしめ所期の目的に添はざるものあるべきを信ず今如上事実の徴証として二三の事例を摘記すれば左の如し

- 一、米麦表に対する注意事項一に依れば作附反別は土地台帳上の地目の如何に不拘實際作附したる反別を調査すべしとあれども如此実査には相当の日数調査の機関及相当の経費を要するにも不拘之れを具備せざる為多くは前例と机上の推測に成もの多し
- 二、蜜柑等果実の収穫高は前年の報告表記載の数に世評又は想像に依り二割、三割等の加減を為し記載せるもの又は一、二の間屋に就き全般を承合して記入するもの多し
- 三、漁獲物の調査は机上の想像によるもの多し(神奈川県)²⁴

事例 10「農商務省訓令に基き調査報告する農商務統計の正確を期せしむべく常に郡市町村の指導監督をなしつつありと雖一般当事者は税務官吏に於て同統計をして直に課税の資料に供したる一二実例あるを以て事実の申告を隠蔽するの傾向増加するの嫌あり為に調査上に種々なる支障を来し終には憶測に依るの外なきに至るべし尚同統計中林業及水産漁獲に関する事項は現在の方法に依り非常の困難を感ずるのみならず調査の正確を期することは到底不可能とする嫌あり遺憾とする所なるを以て中央政府に於て相当経費を支出し以て単位調査方法の改善を期せられむことを望む(佐賀県)」²⁵

事例 11 「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)」²⁶

²⁴ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。37-39 頁。

²⁵ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。179-180 頁。

²⁶ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第

神奈川県では、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であることが述べられ、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。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いう。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。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」と述べている。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「確からしさ」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。

ついで「加工的副業生産品調査」に関して、7県が言及している。

事例 12 「一、大正八年九月十七日付八農局第八三三号農務局長より地方長官宛加工的副業

生産品に関する照会は産額の多少に拘らず凡て之を網羅し調査することを要求せられたるを以て調査範囲頗る広汎なるのみならず調査の事項亦複雑多岐に亘り居るが為め若し之を完全に調査せんとせば市町村に於ては小票式戸別調査の方法を用ゐざれば調査し得ざるも斯の如くするときは尠からざる費用労力及日時を要し到底市町村の負担に堪へざる所なるを以て止むを得ず市町村に於ては殆ど憶測に等しきものを作成し報告し來たるが如き事情にて県は此等の材料を取纏めたるも其の結果は殆んど統計上の価値を認め得ざりき仍て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來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)」²⁷

事例 13 「大正八年九月十七日附八農局第八三三号を以て農商務省農務局長より照会に係る副業生産品に関する調査は十項に分れ副業の種類、用途、産額及収支計算等に関し詳細なる調査を為したるものにして其の範囲頗る広く且調査困難なる事項なるを以て適當の方法を尽し相当の費用と歳月とを以てするにあらざれば調査至難なり為に回答期日は同年十二月末日なりしも到底期日内には調査の完了を見る能はず漸く翌年十月に至り完了報告することを得たり(福島県)」²⁸

調査現場の実態を無視した詳細な調査を求められて、これに応ずることができずに「憶測に等しきもの」「統計上の価値を認め得ないもの」を作製し、報告していたということである。福島県の例では、大正8年9月に照会があり、報告期限は同年12月であったが、調査の困難から、実際に報告したのは翌年の10月になった。これは現場の能力を超えた要求の結果としての遅延である。実際、兵庫県知事の報告に

二」。184頁。

²⁷ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。120-121頁。

²⁸ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。106-107頁。

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數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実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」²⁹という状態であった。このような人員配置で通常の行政事務を遂行している上に、照会や訓令による大量の調査事務が発生したのである。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いう兵庫県知事の発言は、当時の実態を現すものである。

「出稼状況調」にも、同様に7県が言及している。

事例 14 「大正九年一月十三日付農局第二十一号農務局長より地方長官宛副業的季節移動労力調査に関する照会は大正六年同七年同八年の三箇年に渉る事実の調査なるも市町村役場に在りては之が調査上何等の基礎となるべきものなく且つ何れも過去の事実なるが故に多くは憶測揣摩に流れ市町村よりの報告を郡県に於て取り纏め之を整理するに非常の困難を感じたるも尚其の結果は到底事実の真相を捕捉するに足るものあらざりき仍て今後は統計上価値なきものを調査せしめ徒に地方事務を繁雑冗漫ならしむるに過ぎざるが如き調査を要求せられざる様御配慮あらんことを望む(石川県)」³⁰

過去の事実であり、かつ市町村役場に記録のないことを照会された場合、答えようがなく「憶測揣摩」に流れるというのである。この事情はこの調査事項に限らない。岡山県は回答でこう述べている。「統計調査事項中其公簿書類に依り材料を得べきものは各別実地に就くにあらざれば其正数を得ざる種類の統計調査に就ては当事者に於て各戸に就き資料を蒐集するを可とするも其調査の事実を明にするに足るべき用意あるもの少く勢ひ漠然たる記憶又は推計法により調査せざる可からざるに至る」³¹つまり、経常業務として取り扱い、そのための資料が日常的に作成されている事項については業務統計として報告することも比較的容易であるが、そうでない事項については、情報を得るための調査を実施せざるを得ないので、手間がかかる。そのために記憶や憶測によって回答する傾向が見られるというのである。

「農業労働者に関する調査」、「民有林野天然造林」は、前者は「農業労働者」の定義が不明瞭な上に報告期間が短すぎて対応できないというもの、後者は対象となる土地が山奥のため調査が困難であったり、

自然に発芽したものを調査することが困難であったりするため対応が難しいというものであった。いずれも調査の定義が不明瞭な例である。

農商務省による照会で、件数こそ少ないが、今日の目から見ても明らかに首を傾げたくなる例があるので、ここに例示しておこう。

事例 15 「大正八年十二月二十六日八農局第一二六一号農務局長照会に係る雀類に関する調査事項中には殆んど憶測によらざるべからざるものありたり(愛知県)」³²

²⁹ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。50頁。

³⁰ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。120頁。

³¹ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。140頁。

³² 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第

この調査は農商務省農務局の照会にかかるもので、雀の種類ごとにその繁殖状況を報告せよという内容であったらしい。稲作に対する影響を考えてのことでもあろうが、どう考えてもこれは無理な要求であろう。これに関しては、「統計整理統一に関する参考資料 第三」に掲載された統計官による巡視復命書の中でも「兵庫県知事は開口第一に一二年前農商務省より既往五箇年に涉り雀の種類及繁殖の数の調査を照会せられたることありとて最も非常識の調査命令の例として挙げたり」³³と述べられており、表 1 に数多くは現れないものの、各地で非常識な調査と認識されていたことが推測される。

農商務省関係の項目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。これらは皆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「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。

3. 2. 2. 4 その他の官庁関係の事項

内務省及農商務省に比較すると、そのほかの官庁に關係する事項は少ない。

文部省の「公学資産中建物、図書、器具、器械標本類の価格調」「公立学校職員等に関する調査、公立学校退職職員に関する調査」は、前者が調査対象となる物品があまりに細かなものまで含みすぎて調査できないというもの、また後者は、やはり調査項目が細かすぎる、もしくは退職者に関しては退職後の動向は追跡不可能というものである。

大蔵省の「金銀細工業者及歯科医の金銀原料其他に関する調査」「非営業無尽取調」は、いずれも地方官庁が経常的に把握しておらず、また当業者も一々帳簿等をつけることもないので、調査するにもしようがなく、とどのつまりは憶測によらざるを得ないという内容である。

3. 2. 3 問 4 に対する回答

続いて問 4、すなわち「殆んど同一又は類似の事項に関する調査報告を省を異にし又は同省内の局を異にして重複要求したるものなきや」についても概観しておこう。表 2 が、その総括表である。

この表 2 を見ると、24 道府県という多数が「工場票」を挙げている。これはもともと農商務省令「工場統計報告規則」による工場調査が行われていたところに 1918 年制定の「軍需工業動員法」による工場調査がほとんど同じ内容で行われ、さらに臨時の照会も加わって、同一工場が何重にも調査されることになったためである。このことの弊害については、つぎのような記述が見られる。

事例 16「明治四十二年十一月農商務省令第五十九号工場統計報告規則に依る毎年末現在工場票調査及大正八年勅令第四百五十九号軍需調査令に依る毎年末現在工場表調査は孰も其の調査事項同一若くは類似のもの大部分を占め居るが為一般工場主は即ち二重調査を命ぜられ其の手續の煩雜に苦み当局の真意那邊に在るやも疑ひ動もすれば正実なる申告を欠くが如き事情あり而して又県郡等地方庁に於ても之が為徒に事務の繁雜冗漫を来し彼此統一を欠き遺憾の点尠からず仍て今後は二者を合

二」。92 頁。

³³ 川島資料 6-1 地方②「大正十年 統計主任会議關係綴 庶務門 第一種 ホ」中「統計整理統一に関する参考資料 第三」。88 頁。

一し孰か一方を廃し一回の調査にて事足る様御配慮あらんことを望む(福井県)」³⁴

表 2 道府県の回答(問 4)

調査内容	重複する省庁(同一省庁内での 重複もあり)	報告した道府県	道府県 数
工場票	国勢院第二部、農商務省	北海道、東京、京都、大阪、神奈川、兵庫、長崎、新潟、栃木、三重、愛知、滋賀、岐阜、宮城、秋田、福井、石川、富山、鳥取、島根、岡山、広島、福岡、佐賀	24
屠殺、屠場及屠畜	内務省、農商務省	北海道、大阪、長崎、新潟、群馬、岩手、青森、石川、島根、福岡、大分	11
牛乳	内務省、農商務省	北海道、大阪、長崎、新潟、群馬、岩手、青森、石川、島根、大分	10
職工異動状況調査(職工移動状況調表)	内務省、農商務省	京都、三重、静岡、山梨、岩手、鳥取、島根、高知	8
軌道表	内務省、鉄道院	愛知、宮城、高知、福岡、大分	5
工場職工疾病負傷調	内務省、農商務省	三重、福井、島根、愛媛、長野	5
労働異動表、労働者の移動調	内務省、農商務省	神奈川、千葉、三重、愛知、青森	5
乳肉製品	内務省、農商務省	北海道、長崎、島根、香川	4
委任許可債現況報告、不要委任許可地方債現況報告	内務省、大蔵省	大阪、長崎、静岡	3
内務省令警察犯処罰令神奈川県令警察犯処罰令諸規則違反即決事件表、内務省令警察犯処罰令違反者調、拘留科料即決調、犯罪調表	司法省、内務省	神奈川、岡山、宮崎	3
民衆娯楽に関する調査(営利を目的とせざる公衆娯楽調査事項)	文部省、内務省	兵庫、奈良、島根	3
水害表	内務省	北海道、東京	2
春蚕生育の景況及予想収繭高	農商務省	栃木、石川	2
藺草並花筵製産額	花筵検査所、農商務省	福井	1
飲食物其の他試験成績表	内務省	富山	1
解雇者帰趨調	内務省、農商務省	高知	1

³⁴ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。123 頁。

解雇労働者帰郷実況調	内務省	愛知	1
火災表	内務省	愛知	1
家畜	農商務省、陸軍省	大分	1
学校林	農商務省、文部省	大分	1
火薬庫棟数所在地	内務省	宮崎	1
管内労働団体調査	内務省、農商務省	兵庫	1
業務を廃止又は休止し全職工を解雇したる工場	内務省、農商務省	高知	1
軍事救護に関する調査、社会的施設に関する調査、社会教化施設に関する調査	内務省、陸軍省、文部省	東京	1
系統別収繭額(秋蚕)	農商務省	千葉	1
系統別収繭額(夏蚕)	農商務省	千葉	1
系統別収繭額(春蚕)	農商務省	千葉	1
原蚕種製造所費決算	農商務省他	群馬	1
原蚕種製造配布に関する成績報告	記載なし(農商務省?)	群馬	1
公学校費表	文部省、内務省	山口	1
公設市場売上高報告	内務省、農商務省	愛知	1
耕地現在面積表	農商務省、県	富山	1
砂防工事経費報告書	内務省、会計検査院	大阪	1
蚕病予防費に関する決算	農商務省他	群馬	1
市町村別繭生産額調	農商務省	三重	1
疾病負傷調、傷病類別、治癒休業日数調	内務省、農商務省	山梨	1
自動車自転車其の他に因る死傷者数並に此等の違反者調	内務省	宮崎	1
獣疫検疫に関する調査報告(毎月)	内務省、農商務省	長崎	1
銃砲及火薬修繕販売業者	内務省	宮崎	1
銃砲及火薬製造業者	内務省	宮崎	1
巡査退隠料遺族扶助料及諸給与表、巡査退隠料調	内務省	神奈川	1
職工の教育程度表	農商務省、文部省	宮崎	1
新設又は業務を復旧し新に職工を雇入れたる工場	内務省、農商務省	高知	1
森林関係統計	農商務省	長野	1
船舶に関する各表	国勢院、農商務省、内務省、逓信省	大分	1
第5表日用品購買組合調(社会的施設の状況報告)	内務省、産業組合法	島根	1
貯金調	内務省その他	長崎	1
電気軌道	内務省、逓信省	東京	1

度量衡検査手数料収入額等調	農商務省、大蔵省	大分	1
荷車輻幅及重量の荷車種類別調査	内務省、京都府	京都	1
農業争議に関する取締方の件	内務省警保局	兵庫	1
農業労働者調査	内務省、農商務省	兵庫	1
農耕地面積	農商務省、農会	北海道	1
農産物予想実収	農商務省	北海道	1
農事統計	農商務省	青森	1
発動機及蒸気機関付漁船調	農商務省水産局、東京通信局	千葉	1
馬匹頭数調	島根種馬所、農商務省	広島	1
春蚕掃立状況	農商務省	千葉	1
万国農事協会報告材料(養蚕関係)	農商務省	群馬	1
民有林野面積	農商務省	福岡	1

表注：栃木県は一部の回答で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。また山梨県、広島県、熊本県、宮崎県は全く分類をしていないので筆者が事後的に分類した。

重複調査の弊害として、①調査対象の手数の繁雑、②調査対象が、おそらくは徴税などの材料ではないかという疑いから、正確な報告をしないこと、③地方事務の繁雑の3点が挙げられている。この事情は工場票に限ったものではなく、重複調査一般に当てはまることであろう。

「工場票」に続いて件数が多いものとして「屠殺、屠場及屠畜」「牛乳」「軌道表」「工場職工疾病負傷調」「乳肉製品」が農商務省訓令あるいは内務省訓令にもとづく定期調査と照会事項との重複として、また「職工異動状況調査」「労働異動表」が各種の照会の重複するものとして報告されている。ただし、この資料はそもそも各道府県が、質問に対して該当するものすべてを回答しているわけではなく、それぞれに典型と考えるものを掲げるといふ性質のものである。中央省庁の訓令にもとづく定期調査や、照会は、ある特定の道府県にのみ発せられるわけではないので、表2は回答件数の多い項目にのみ着目するのではなく、むしろ当時これだけ多くの項目で重複調査が地方官庁に命ぜられていたことを示す一覧表としてみるべきである。

また、重複のパターンに着目すると、農商務省と内務省の間で、表には示さなかったが、実は訓令による定期調査に重複が多い。これは内務報告例と農商務統計報告規則との間に似通った調査項目が多く含まれており、その調整がなされていなかったためである。この他のパターンで目立つのも、当事者の一方は、やはり農商務省、内務省であり、これらと他の官庁との重複、また同じ省内で局を異にする重複も多い。

3. 2. 4 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3は、その内容をまとめたものである。

表3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

表 3 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
各種統計年報の統一	新潟	1
各府県統計事務の統一	北海道	1
郡に統計事務専任の郡書記を置くこと	広島	1
国勢院による調査報告の統一整頓	北海道	1
国勢調査を5年ごとに施行すること	石川	1
市町村制の条項を改訂して統計調査の根拠法とすること	兵庫	1
市町村に統計調査区を設定すること	広島	1
地方庁で開催の統計講習会への国庫による講師派遣	石川	1
中央統計委員会による各種調査の審議	新潟	1
調査員に調査材料の提供を法令上求める権限を与えること	山梨	1
調査拒否者に対する法令上の制裁の設定	山梨	1
調査事項に関する守秘義務の設定	山梨	1
調査事項の精選	愛知	1
調査方法の明示	愛知	1
統計思想の涵養	群馬	1
統計職員養成所の開所	石川	1

験に学んでいると考えられるからである。この点がうかがわれる例を挙げておこう。

事例 17 「産業統計調査費国庫支出の件

凡て完全なる統計を得るには其の調査に必要な費用を投ぜざるべからず然るに農商務省所管に属する生産統計の殆ど全部が然も所謂第一義統計たるに拘らず其の調査機関たる地方に対して従来嘗て厶耗の統計調査費を支給したることなし仍て今後速に統計の単位調査の機関たる市町村に向て機関の完備を計る為市町村統計事務担任の専任吏員並調査員設置に要する相当の経費を国庫より支出

事例 17 は、国勢調査が、国家予算の支出のもと、調査組織も調査に必要な文書類も整った形で遂行された直後(4ヶ月後)の回答である。統計調査とは本来そのようにして行わなければうまくいかないものだという点について、国勢調査は道府県レベルの官僚に対する啓蒙活動にもなったのである。

これに続いて多いのが県、郡市町村に統計専門の官吏(県では奏任官、郡市町村では吏員)や統計調査員を置き、これに対して給与などの面で優遇することに関する要望である。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。つぎに挙げる群馬県、北海道の例は、そうした要求の典型である。

事例 18 「一、系統的機関の設置 従来の統計事務は往々其の性質不可能のもの或は多くの事実と費用を要するにあらざれば不可能に属するものを短期間に調査を強ゆる等の事例ありて其結果憶測に等しきものあり其の他類似の事項に付ては省又は局を異にし調査せらるる事例尠しとせず下級庁の煩累は容易の業にあらざれば之等は畢竟中央、地方共に系統的機関の設置なきに起因するものと思料せらるる故に系統的機関を設け調査の当初に於て充分の研究と当局の連絡統一を期すれば従来の弊害を避け事務簡捷と相俟って世の進歩に順応すべき改善を図り得んと思料す…(中略)…

一、適材者の配置 従来統計事務は算盤を弾き数字を羅列記入し得べき程度位の者にて足れりとし社会一般の統計事務を看ること殆んど閑人の事業の如く軽視するの傾きなきにあらざれば官公署にして尚其の憾^{原文}みなしせず従て人材を求むるに充分の注意を尽くさざる向あり即ち現下の時勢を通観するに統計事務に従事する者の多くは新任者若は雇員にして法規に通曉せざる者否らざれば頭脳明敏ならざる者或は柔弱に非ざれば老人に等しき活動に堪へざる者をして当たらしめつつあるものあり此俟にして推移せば到底社会の進歩に適応すべき改善を期すること至難なり之が改善を期せんとせば一般行政事務と同様頭脳明敏にして殊に社会の実況に適し観察力に富み文筆も亦数字を解説し得べき相当素養ある者を配置し以て改善を期するの急務たるを望む

一、吏員の待遇 統計事務の現状は未だ社会一般より忘却せらるるの憾みあり従て之が事務に従事する吏員を待遇するに其の多くは精神的及物質的共に下級の位置を以てし而も将来殆んど発展の途なき状況にあり又事務の労苦を顧みるも一般行政事務に比し実質上遜色なきも待遇に至りては未だ尽さざるものあり故に有為の吏員は永く其の職に安んぜず自ら求めて他に転ずるの嫌ひあり統計事務の振はざる敢て理なきに非ざるなり要之統計事務の改善整理を企図せむには自然吏員の待遇をも相当向上せしめ適任者をして永く適所に止めしめ以て真に時代の趨勢に適応すべき改善を要望するものなり

以上の事項は現下の情勢に鑑み最も統計事業の改善上急務なりと認め之が実現を期待す(群馬県)」³⁶

³⁵ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。125 頁。

³⁶ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。72-74 頁。

事例 19「府県統計事務統一の方法を採り優良なる吏員をして之に従事せしむるの方法として各府県に官制を以て奏任の統計主任者を配属し一般的の統計事務を総覧するの制度を設けられんことを望む（北海道）」

ここでは、統計調査組織の中央、地方を通じた一元化、統計業務への適材者の配置と給与面での優遇について述べられている。

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。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。

事例 20「市町村をして単位観察をなさしむるを要する定期報告の類に付ては相当の費用を補給せらるると共に市制及町村制第二條並「市制第八十七條第六項町村制第七十二條第六項」「市制第九十三條町村制第七十七條」の條項に照らし支障を生ぜざらしむる為従来の訓令に代うるに法令の規定を以てせられたきこと(兵庫県)」³⁷

事例 21「統計調査の眞実正確を期する為には固より各種機関の整備に俟つと共に事物の真相を徹底的に調査し得る様左記の方法を設けられたし

- 一、調査員は調査上必要と認むる場合相手方に調査材料の提供を法令上求むることを得ること、故なく之を拒みたるものは相当の制裁あらしむること
- 一、調査員の行ふ調査を故なく拒み又は虚偽に渉る陳述申告をなしたるものは法令上相当の制裁あらしむること
- 一、提供材料中個人の利害に関係あるものは秘密を保たしむる措置をなすこと(山梨県)」³⁸

兵庫県の例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、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ができるようにすべきだと述べている。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。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たと思われる。調査事項が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場合はなおさらである。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、事例 20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

³⁷ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。57 頁。

³⁸ 川島資料 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」中「統計整理統一に関する参考資料 第二」。96-97 頁。

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、照会の形を取ってアドホック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、アドホック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、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。

また、定期調査であれ、アドホックな調査であれ、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アドホック調査に、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」「机上憶測」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うかがわれる。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。

そもそも把握できない事項が調査の対象となることもままあった。代表例は本文でも挙げた「雀の蕃殖に関する調査」であるが、このほかに「緑肥に関する調査」(耕地に生えた草をそのまますき込んでしまうため、数量が把握できない)や、林業関係の諸調査も多分にそのような性質を持っていたようである。

さらに、中央省庁の側にも、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、回答の拒否をした場合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、日本経済史研究者の研究や、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極めて高いのである。

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確からしさをもっていたのであろうか。前述のように、この問題は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(農商務統計報告規則に関するもの)に対象を絞って、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、郡市町村から県の、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³⁹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4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彼らが求めた情報の「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⁴⁰
- ④またその「誤り」の内容には何らかの傾向的な偏りが見られるか

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、栃木県行政資料のうち、主として次の2点であり⁴¹、これを結果刊行物としての『大正五年度栃木県統計書』などで適宜補った。

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整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、内容的に連続す

³⁹ 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場合でも、県による照会と見なした。

⁴⁰ 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。

⁴¹ 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。

表4 調査項目一覧 (県行政文書で参照できた分)

項目通番	調査項目	県集計	都市別集計	照会の有無	簿冊の番号
1	木蠟及缶詰				2447
2	蠟燭				2447
3	薄荷				2447
4	水産養殖	○	○		2447
5	屠殺	○	○	○	2447
6	民有林野被害	○	○		2447
7	漆器	○	○		2447
8	帽子	○			2447
9	莫大小	○			2447
10	麦稗経木及麻真田	○	○		2447
11	畳表莫葦及花筵	○	○		2447
12	刷毛及刷子	○	○		2447
13	漆液	○	○	○	2447
14	絹糸紡績、寒天				2447
15	麻糸紡績	○		○	2447
16	製革	○	○	○	2447
17	機械製麦粉	○	○	○	2447
18	陶磁器	○	○		2447
19	漁業戸数及漁業者	○	○	○	2447
20	各種工産物	○	○	○	2447
21	会社	○		○	2447
22	煉瓦、瓦及土管	○	○		2447
23	造林用苗木	○	○	○	2447
24	工場			○	2447
25	織物	○	○	○	2447
26	工業用薬品	○	○	○	2447
27	和紙	○	○	○	2447
28	林野産物	○	○	○	2447
29	油類	○	○	○	2447
30	重要品県外輸出入	○	○	○	2447
31	民有林野天然造林	○	○	○	2447
32	民有林野人工造林	○	○	○	2447
33	民有林野伐採	○	○	○	2447
34	春蚕景況及收繭高予想	○	○		868
35	麦作予想	○	○		868
36	家禽	○	○	○	868
37	春蚕	○	○	○	868
38	桑苗	○	○	○	868
39	澱粉	○			868
40	桑畑及茶畑	○	○		868
41	麦	○	○		868
42	第二回米作予想高	○	○		868
43	米作第一回予想報告	○	○		868
44	緑肥用作物	○	○	○	868
45	製藍	○	○		868
46	製茶	○	○		868
47	夏蚕	○	○		868
48	秋蚕	○	○		868
49	養蚕戸数	○	○		868
50	天蚕、柞蚕	○	○		868

5 1	米	○	○	○	8 6 8
5 2	蚕糸類及真綿	○	○	○	8 6 8
5 3	難破漁船	○			8 6 8
5 4	石炭消費高	○			8 6 8
5 5	乳肉製品	○	○		8 6 8
5 6	食用及特用農産物	○	○	○	8 6 8
5 7	水産製造物	○	○		8 6 8
5 8	果実	○	○	○	8 6 8
5 9	漁船	○	○		8 6 8
6 0	家畜	○	○		8 6 8
6 1	漁獲物	○	○		8 6 8
6 2	乳牛	○	○	○	8 6 8

るものと推定される⁴²。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整されたかは、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、他の年つぎに比較したとき、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⁴³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ての調査結果がまとめられた年にあたる。おそらくはこのため、例年になく県から郡市に対する照会が多い。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、他の年つぎに比較してより明瞭にあらわれると考えられる。

表4は、上記2冊の行政文書に含まれる調査項目の一覧である。表中「県集計」「郡市別集計」は、簿冊のなかにそれぞれの情報が与えられているかどうかを示す。「項目通番」は、筆者が便宜的に付与したものである。いずれにも○印がないのは、項目のみあって記事がない場合である。

本節では、以下、これらの調査項目を、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⁴⁴、農商務系の調査一般に関して、県による照会と、郡市による回答のあり方を調べることにする。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⁴⁵。

⁴² 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。

⁴³ 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發し、それぞれの道府県で独自の項目を追加しているか否か、また追加がある場合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場合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なものであった。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。

⁴⁴ 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。

⁴⁵ 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。

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、対象を農商務系の調査項目のうち、上記の理由から「工場」「会社」を除く部分に限定して、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。

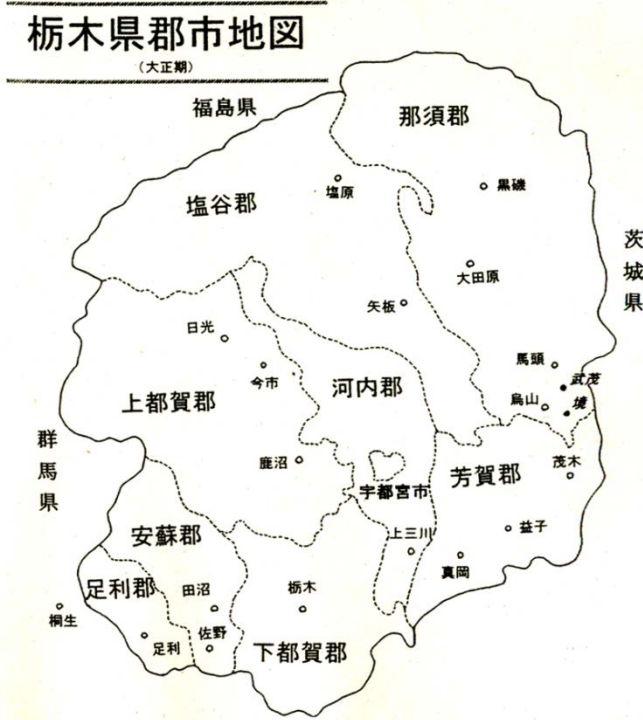
表5 照会件数（調査項目別・照会内容別）

No.	照会内容 調査項目	職工数	生産の有無	生産規模	生産戸数	生産量	単位当生産量	単価	投入産出割合	記入漏れ	照会なし・不明	その他	計
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

表4にあらわれる62項目のうち、県による照会が行われている項目は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と対比すると、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5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⁴⁶。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極めて高い。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非常に高い関心が寄せられていたことは明らかである⁴⁷。

照会の内容⁴⁸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（後述）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などによって、前年や表内の整合性を重視する方向で行われざるをえないため、こうした計算や対比が容易な生産量や単価に、当然のことながら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

⁴⁶ 照会事項のカウントの仕方には、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場合には、全体として1件とカウントした場合もある。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。

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 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）も、貨幣で計ったもの（生産価額）も、共に含めてある。

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。

つぎに、表6に郡市別の分布をみると、足利郡が最も多く46件、以下、下都賀郡、安蘇郡、芳賀郡などが30件前後で続いている。ただし、調査項目ごとの分布では、各郡とも注目にあたいするほどの偏りはなく、しいていえば宇都宮市で「重要品県外輸出入」が、また芳賀郡で「食用及特用農産物」が、それぞれ7件みられる程度である。

表6 照会件数（調査項目別・郡市別）

No.	調査項目	宇都宮	安蘇	塩谷	下都賀	上都賀	河内	足利	那須	芳賀	計
5	屠殺	1	2	4	4	1	2	1	1	1	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		1	1							2
19	漁業戸数及漁業者			1							1
20	各種工産物	4	6	2	3	5		4	3	2	29
23	造林用苗木			2			2	5	1		10
25	織物		3		1		1	5			10
26	工業用薬品			1	1						2
27	和紙				1						1
28	林野産物		1	3	1			1			6
29	油類		2		2		2	1			7
30	重要品県外輸出入	7			1		3	4	1	1	17
31	民有林野天然造林			1				1			2
32	民有林野人工造林	1	1	1	2	1				2	8
33	民有林野伐採	1	3	1	4	2	2	5	4	4	26
36	家禽		1	1						2	4
37	春蚕							1			1
38	桑苗		1				1				2
44	緑肥用作物							2			2
51	米	2	1		2		2	4			11
52	蚕糸類及真綿		1	3	2	1	1	6	2	5	21
56	食用及特用農産物		3	1	1	3	2	2	1	7	20
58	果実		3	4	1		2	3		4	17
62	乳牛				1		1	1	1		4
計		16	29	26	30	13	21	46	14	29	224

4. 2. 2 照会と回答の事例

つぎに、それぞれの照会内容別に、かつ県によるチェック方法と郡市の対応のしかたに注意しながら、代表的な事例を見ていくことにしよう。

まず、表5において照会内容に関し「投入産出割合」と分類したものは、調査項目別というと油類、蚕

糸類及真綿、果実の3項目を含む。ここに含まれるものは、原料の投入に対する産出高を問題にするもので（一部に、生糸と屑糸のような、主生産物と副産物の割合を問うものも含めてある）、次の例のようなやりとりが交わされている。

事例22「一、菜種油の採量は概ね菜種一石より油二斗位を得るに本表は倍額の四斗余に当る」（県）
「御申越の件再調致候処左記の通りに候間可然御訂正相成度候以上
一、菜種油数量八五石を二二石に訂正し価格を八八〇円に訂正従って数量の計を三三石に同価格の計を一三五〇円に何れも訂正原料需要高二〇五石を一〇五石に訂正（安蘇郡・油類）」

事例23「生柿百貫より穫らるゝ乾柿の収量の記載方脱落あり」（県）
「一、生柿百貫より穫らるゝ乾柿の収量は参拾五貫に付記入相成度」（河内郡・果実）⁴⁹

前者は原料と製品との割合を、一般的な通念にしたがって判断したときに、郡の報告には疑義があるとしている。後者はもっと単純に、記入洩れ事項の追加報告を求めたものである。いずれの例でも、郡は県の指摘を認め、報告の訂正ないし追加報告をしている。

つぎに、照会内容のなかでも最も多い「単価」は、12の調査項目にまたがっている。照会が相対的に多い項目としては「屠殺」「民有林野伐採」「食用及特用農産物」などである。以下の事例に見るとおり、前年の報告や一般的な相場と比較するか、あるいは表を検算して計算違いを指摘するのは、各種の照会内容に共通した県担当者手法である。

事例24「糸瓜」の一個当たり安価に失する嫌いあり普通一箇一錢五六厘なり」（県）
「三、糸瓜の価額廉と思考し再調したるものなるも製品粗悪なるの故を以て訂正申出ざる結果既報の如くに記載せるものなり。然れども一般の振合を聞き且つ鹿沼市場の商店に捌かるものに徴するも実際低廉と被認候に付既報の五円を一七円と御訂正相成度
総計八七二、八八四円と御訂正相成度」（上都賀郡・食用及特用農産物）」

事例25「蕃椒単価高きに過ぐ（前年度に同じ）普通四十錢内外なり
前年単価高価による照会せし所産地は梁田村一村にて同地方に於て相当相場なりと」（県）
「二、当地方にては生産少なく僅かに梁田村一ヵ村のみなり従て比較的高価なり」（足利郡・同上）⁵⁰

事例24では、一般的な相場との比較で糸瓜の単価が低すぎると県が指摘し、郡は一応の理由を述べたものの、これに沿う形で報告を訂正した。このいきさつについてももう少し詳しく見ると、ここで郡は、町村からの報告に対して、県の照会を受ける前の時点ですでに疑念を抱き、一度は「再調」を要請したが、町村側が報告の正当なことを主張したため、そのまま県に進達したと述べている。しかし、郡は、県の

⁴⁹ 事例 22、23 ともに、栃木県行政資料（栃木県立文書館所蔵）2447。ただし、原文はほぼ正字体カタカナ書きであるが、便宜上、常用漢字体ひらがな書きに改めた。以下、栃木県行政資料の本稿での引用は、総て同様である。

⁵⁰ 事例 24、25 ともに、栃木県行政資料（栃木県立文書館所蔵）868

照会に接した結果、とどのつまりは町村の主張を無視した形で「一般の振合」に沿う形で報告内容を訂正している。ここには、官僚組織内の上下の力関係のなかで、データそのものが歪められる可能性もあることが示唆されている。事例24と対照的に、事例25では、一般的な相場に、前年の値をも引き合いに出した県の照会に、郡は、それは地域の特殊事情によるもので、報告の通りであると突っぱねる形になった。

つぎの例は、もう少し別の問題を含んでいる。

事例26 「真綿単価二一円四三となり末位符合せず」(県)

「一、真綿単価二一円四二銭は正当と認む厘位迄算出するときは二一円四二八厘となるも厘位は切捨銭位迄の如く解せらる」

(芳賀郡・蚕糸類及真綿) ⁵¹

県は1銭単位の計算違いを指摘したわけで、非常に些末な点をほじくり出しているようにも見える。これに対して郡は、厘の単位を切り捨てたので、この報告で正当だとした。県の報告例では、末位は四捨五入せよとの規定があったので、郡の回答は、この規定を踏み外したことを自ら認めたことになる。このような事例は、事例を挙げることはしないが、実は郡と町村とのやりとりではさらに多く見られる。

表5で「単位当生産量」に関する照会は、9調査項目にわたるが、中心は、「民有林野伐採」「民有林野人工造林」などの林業関係と、「果実」である。

事例27 「新植に係る松の本数の面積に対比して甚敷多きも実際なりや」(県)

「松は杉、偏柏の如く一般に渉り植栽せず脊地に其植樹を見る地味の状況により密粗あり樹の生育良否により其植樹数量一定し居らず松苗は樹質至て虚弱なり反当八八七本平均は面積に対比し失当の観あるも這は冬期枯死するを気遣ひ如此密植せられたるものにして別段違算無之候植栽町村菊沢、南押原、西方、日光なり」

(上都賀郡・民有林野人工造林) ⁵²

事例28 「蜜柑の一本当り収量前年に比し三分の一の収量なれども果して実際なりや実際なれば其の事由承知したし」(県)

「本郡の蜜柑は極めて少量にして是亦隔年結実の結果なり」

(足利郡・果実) ⁵³

両方とも、常識的な値や前年報告の値と比較しているが、郡ではそれぞれの特事情をあげて、報告の正当なことを主張している。

「生産量」に関する照会は、「単価」に関するものに次いで件数が多いが、その半数近くは「各種工産物」「重要品県外輸出入」「織物」など、県の経済の収支バランスに直接関係する調査項目であり、これら品目が単価いくらで、どれだけ売れているかということに関する県の官吏の注目度の高さを物語る結

⁵¹ 栃木県行政資料(栃木県立文書館所蔵) 868

⁵² 栃木県行政資料(栃木県立文書館所蔵) 2447

⁵³ 栃木県行政資料(栃木県立文書館所蔵) 868

果となっている。前年度報告との対照によるチェックがほとんどであるが、このチェック方法に関しては、すでに例示したのと同様であるから省略する。つぎに掲げる事例29は、郡の報告を、他の調査対象の報告と対照した例である。

事例29「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）⁵⁴

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場合には、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ので、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しかないわけである。「生産量」に関する照会と回答のなかには、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。

県による照会の内容として主なものは以上のようなものであるが、その他の照会内容のなかにも、いくつか注目すべき照会と回答が含まれている。つぎに、これらのうち、4点について触れておこう。

第1は、郡の側が、県の規程と異なる定義で情報を取捨選択した例である。

事例30「右は従来該当事項無之旨の報告なるが現に塩原錯酸工場には木精一二五、〇〇〇封度価額二一、三五〇円あるにあらずや（工場票）至急報告を望む（県）

「御照会の趣了承右は塩原錯酸工場の製品は粗木精にして精良なるものに無之従て工業用薬品表に該当するものに無之候義と存じ候条御了知相成度候成也」（塩谷郡・工業用薬品）

このような現象が生じた理由は、郡の担当者が「工業用薬品」という調査項目のネーミングに判断を左右された結果であろうか。この「粗木精（純度の低いメチルアルコール）」の具体的利用方法が不明である以上、この点については正確な判断はできないが、同時代人が見て「工業用」とはどうしても考えられない用途があったのかもしれない。あるいは、「木精」が、この工場にとって、本業の錯酸⁵⁵工場に対

⁵⁴ 栃木県行政資料（栃木県立文書館所蔵）2447

⁵⁵ おそらくは食酢ではなく、木酢液であろう。

し、下級の副産物と認識されており、結果的に、「工業用薬品」表には生産物として申告されなかったのかもしれない。とまれ、このケースはたまたま生産工場が郡に1件であり、かつこの工場による粗木精の生産が工場票では捕捉されているのに、生産物調査の方に計上されていないのはおかしいという形で県の担当者のチェックにかかったからよいが、こうした脱落のすべてがこの例のようにチェックされるとは限らない。県ないし農商務省の調査上の定義が、当時の人々の実感から離れる可能性のある調査項目では、こうした問題は常に発生し、かつそれがチェックされずに残る可能性が存在する。

つぎの例は、特殊な生産方法を採用した例である。

事例31 「伐採面積記入なき左の個所記入洩なるや 用材針葉樹公有欄の計 用材闊葉樹公有欄の計 薪炭材闊葉樹社寺有欄計 竹材社寺有私有の計」(県)

「一、伐採面積記入なき個所は点状拓伐によるものとす」

(那須郡・民有林野伐採)

一般的にあって、林業関係の調査項目は県の官吏の注目度が高いのだが、この産業には、他の産業と比較して簡単に割り切れない例外的な事情が多いらしく、このような事情説明のなされている例が多い。

つぎは、生産技術の革新の結果が反映された例である。

事例32 「一、製造戸数は前年と同一にして職工は一人を減じたるに生産数量は約倍額なり右は如何なる事由に依り欺く増加したるや」(県)

「御照会に依り調査候処職工は減じたるも動力使用の結果にして事実に候条可然御了知相成度候右及御回報候也」(足利郡・油類)

より労働節約的な技術が導入され、労働生産性が向上したわけである。県は、このような不連続な変化の生じた際には、備考欄にその事情を説明するよう、「県報告例」総則に定めているが、実際の照会内容を追っていくと、「県報告例総則第六条により備考欄に記入すべし云々」の文言が非常にしばしば見られるので、この規定は、郡の担当者たちによってあまり守られなかったようである。しかし、このようなケースは、投入産出割合などの面で、前年の数値との間で明らかな不連続の認められることが多いので、県の担当者によるチェックによって、比較的良好に拾い上げられたものと考えられる。

つぎは、その生産物の需要・供給関係から見るなら外部要因に属する原因によって、数値が変化した事例である。

事例33 「一、石油輸出前年は三、九二〇箱ありて本年になきは実際なりや」(県)

「一、石油輸出前年に比し減じたるは貨車不足の為め運賃の関係上奥羽地方に輸出の減少したるに依る」(宇都宮市・重要品県外輸出入)⁵⁶

このたぐいのものも、技術進歩の結果と同様、県の担当者によって比較的良好に捕捉され得たと思われる。

4. 2. 3 県によるチェック基準

⁵⁶ 事例30から事例33まではすべて、栃木県行政資料(栃木県立文書館所蔵)2447。

ここで、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、簡単な統計表を作成しておこう。表7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ませんが、どちらかというところ訂正・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地域的な流通圏が成立している場合、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（さまざまの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場合が多かったのである⁵⁷。

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場合が、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場合でも、県の意向に添う形で情報の改訂をする可能性はあった。この点については事例24で触れた。

同様の傾向は、県によるチェック基準と郡市の回答との関係にも、見いだすことができる（表8）。すなわち、県が前年の値との対比で問題点を指摘した場合には、郡市の回答は、自己の報告の正当であることを理由を挙げて表明するものが多く、逆に、一般に常識から見て不自然であるという趣旨の指摘を受けた場合には、郡市が県の指摘を受け入れて報告を訂正ないし追加しているケースが相対的に多くなる。記入洩れの指摘や、他調査との照合結果に基づく指摘でも、郡市による訂正が比較的多いという傾向が見られる。

表7 照会内容別回答

⁵⁷ 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。

		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

表8 チェック基準別回答の内容

		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	
チェックの基準	記入漏れ		2		16		18
	記入方法				2		2
	前年値		48	1	13		62
	他調査		4	2	14	1	21
	通常値	1	25	15	64		105
	表内不整合		1		7		8
	不明			1	7		8
合計		1	80	19	123	1	224

表注：この表の「記入洩れ」と、表7の「記入洩れ」とでは合計数が異なっているが、それはこれらの表の分類の基準が異なるためである。表7にあらわれる「職工数」「生産の有無」を初めとする「記入洩れ」以外の照会内容について、県の担当者が記入漏れを理由に指摘した場合、表7ではそれを「記入洩れ」ではなく、それぞれの照会内容に分類させている。これに対し、表8ではチェックの基準として「記入洩れ」が用いられた例を、照会内容の如何を問わず計上してある。このため、字面では同じ「記入洩れ」であるが、表8の方が出現頻度が高いように見えるのである。

4. 3 まとめ—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及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。事例にも見えるように、チェックは、かなり詳細にわたって行われている。その詳細なること、時に重箱の隅をつつくの感なきにしもあらずである。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)」「民林や伐採」「養蚕及真綿」「果実」、さらに本稿では取り上げなかったが「工場」「会社」など、県内外との取引に係る生産品目や、それにかかわる項目であったことにも、改めて注意を促しておきたい⁵⁸。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、地方レベルの総合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、後述のような問題があるが、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。

さて、県の担当者が採ったチェック方法が上述のようなものであったことは、実は、以下に述べるような問題を生み出す可能性をもっている。結論を先に述べてしまえば、ここで行われているチェックは、収集されてきた情報が形作る世界のなかでの整合性を高めるものではあっても、それらの情報が、果たしてどの程度正確に、県の規程によって調査を求められた実態を映し出しているかという点については、充分でない面がある。

先にかかげた事例30を思い起こそう。ここでは、町村ないし郡の担当者は、彼らなりの判断で、塩原錯酸工場の生産物を「工業用薬品」に該当しないとして報告から除外した。この事実が県のチェックに引っかかったのは、ひとえに、この郡で「木精」を生産する工場がここだけであり、工場票によって報告のある工場の生産物が、生産調査に載っていないことが、誰の目にも明らかだったからである。もし仮に、このケースで同じ町村内に「木精」生産工場が複数あって、それぞれの工場ないし町村の担当者が異なる判断のもとに報告しており、かつそれが毎年続けられていたとしたらどうであろうか。県としては、ここに報告規程の定義とは異なる定義による報告が混在していることをチェックすることは非常に困難ないし不可能だったと考えられる。

以上のように、郡市の報告に対する県の審査は、彼らが手にしていた情報の範囲内で詳細かつ厳重であった。その結果、統計データは全体としては整合的なものに見えてくるであろう。しかし統計情報が反映し描き出すべき実態との関係でいうと、そこには私たちの目から見て大きな落とし穴が存在したと言わざるを得ないのである。

5 終わりに一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「確からしさ」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

⁵⁸ 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。

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、各官庁がアドホックに発する照会(その結果はたいいていの場合公表されず、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のであることも推測される。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る。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。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、自給的であったり、道府県の領域内で生産され消費されてしまうような品目については、比較的チェックが甘かったと思われる。

このようにして編成された統計データが、今日の目から見てどの程度の確からしさをもっていたかという問題に、一言で答えることは難しい。おそらくは「同時代で同じ地域にいる人から見て、不自然とは思われない程度の確からしさ」とでも表現するしかないことになろう。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ない。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る。また、ある年をベンチマーク年としてある地域経済の構造を見ようという場合にも、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。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。

最後に、このような状況は、同時代人によっても認識されていた。昭和 14 年 11 月に書かれた川島孝彦統計局長のメモは、彼が統計局長就任後のごく早い段階から中央統計局を構想し、統計調査システムを全体として整合性の高いものにしようともくろんでいたことをうかがわせる。また、これを 20 年ほど遡る大正 11 年には、中央統計委員会が原敬首相の諮問に対する答申として、中央統計局の設置と統計行政一元化を提言している。ただ残念ながらこの答申が出されたときには、原は既に暗殺されてこの世の人ではなくなっていた。時の総理大臣加藤友三郎が、原敬のように統計改革には関心を示さなかったことに加え、中央各官庁の縄張り争いから、この答申はうやむやになり、実現しなかった。