

「統計制度」の成立について

香川雄一

一 はじめに

明治維新以来の日本における近代的諸制度の確立は、幾多の変遷を経ながら現在の制度に対しても大きな影響を及ぼしている。特に法制度においては第二次大戦後に転換期を迎えながら、内容においては継続している面も見られる。地方制度に目を向けてみると、地方自治へという新しい動きがあったなかで市町村吏員の事務については戦前期からの踏襲があることは否めない。したがって明治維新以降の近代日本における制度の成立過程を概観することで、いかにして自治体としての市町村が機能するようになり、その根拠は何だったのかを明らかにしなければならぬ。本稿はこの目的の下に、具体的町村事務のひとつとして統計を扱う。統計事務は戸籍、徴税など数ある役場の事務のなかでもそれほど目立たない。しかし現在の国勢調査に至るまで、国レベルでの統計調査が市町村へ委託されてきた。そこで統計制度がいかに成立したか、近代日本における確立過程について見ていきたい。

二 統計に関する法令

まず制度の根拠となる法令について触れておく。当時の法令をまとめた『現代法令全集』(一)から関連法令を抜粋する。

○統計ノ進歩改善ニ關スル件(大正五年五月一〇日 内閣訓令第
一號)各官廳

統計ハ國家社會各般ノ現象ヲ觀察シ其ノ發達消長ノ跡ヲ表顯スルノモニシテ將來施設ノ指針トスヘキモノナルノミナラス又學術研究ノ基礎タルヘキモノトス單ニ計數ヲ列ネ體裁ヲ整フルヲ以テ能事ト爲スヘキニアラス其ノ調査ハ迅速精確ニシテ實用ニ適スルモノタルヲ要ス官廳各種ノ統計報告年報等ヲ調製スルニ當リテハ特ニ此ノ點ニ留意スヘシ歐米諸強國ノ状態ヲ視ルニ皆能ク各般ノ統計ヲ整備シ恆ニ畫策ノ周到ヲ期セサルナシ願フニ歐洲今次ノ戰亂終熄ノ期ニ至ラハ必スヤ各國相競フテ戰後ノ經營ヲ策シ自他ノ狀勢ヲ探討シテ民力ノ恢復ト國運ノ發展トヲ圖ルヘシ我邦亦各般ノ統計調査ヲ的確ニシ以テ列國駢進ノ大勢ニ適應スルノ方途ヲ講スルニ於テ遺算ナカラムコトヲ要ス
局ニ當ル者益々力ヲ統計ノ事ニ致シ堪能ノ吏員ヲシテ之ヲ掌ラシメ調査ノ杜撰ヲ革メ報告ノ精確ヲ期シ務メテ統計ノ進歩改善ヲ圖リ以テ國務ノ實用ニ資セムコトヲ望ム

ここには統計が将来的な展望のために必要であることと、学問にも使われうるために、実用的な統計が作成されねばならないことが述べられている。また時代背景として第一次大戦後のヨーロッパ諸国の戦後経営にも統計整備が役立つと紹介されている。最後には統計調査のためには吏員が当たり報告の精確さが求められている。調査に関しては、

○統計資料實地調査ニ關スル法律(大正一一年四月一九日法律第
五一二號)

(改正) 昭和四年第一號

においても、第一條で統計資料蒐集のため実地調査を行い、その期日・範囲・方法などについては勅令で定められることが記されている。

統計関係の法令には、他にも、○農林省統計報告規則（大正一四年一〇月二八日農林省令第二五號）、○商工省統計報告規則（大正一四年一〇月二八日商工省令第一一號）、○會社統計規則（大正一四年一〇月二八日商工省令第一二號）などの各調査事例に分かれた規則がある。しかしながら法令の条文を見ただけではいかにして制度が成立したかということとは分からない。法律ができる以前の段階にも統計に関する事務はあつたはずである。歴史的に統計という言葉が定着していった過程と、その後の統計制度が整備されていった段階を明治初期にまで遡って調べてみる。

三 統計とは何か

そもそも統計という言葉はどのように日本語として定着していったのだろうか。辞典類によれば、英語の statistics の訳語とされ、明治一三年までは「政表」と「統計」の二語が当てられていたといふ⁽²⁾。しかしその裏には言葉の使用をめぐる論争もあつた。統計という概念が最初にもたらされた時にはドイツ国状学派的な影響が強く、「政表」などの訳語が選ばれていたようである⁽³⁾。訳書のタイトルに「統計学」という名称を最初に当てたのは箕作麟祥であつた。明治七年に『統計学十卷』が出版されている。しかしこれより先に、明治四年七月の段階で大蔵省に「統計司」という機関が設けられている。ここでの「統計」という言葉は、行政機関のおこなう特定の事務内容である類別合算や表出といった行政活動をあらわしている⁽⁴⁾。なお、統計司設置にさき立つ、明治四年六月の伊藤博文による大蔵省機構改革案の上呈が、statistics の訳語として「統計」を当てた最も古い記録となつている。

その後の統計という言葉は、統計資料の収集方式としての調査論、

統計学の学問的性格をめぐる考え方、の二側面で捉えられる。調査については次章で触れることにする。一方後者は明治二〇年代にスタチスチックスの訳語論争が起こつた。明治二二年に出版された書物のなかで「統計」という言葉を使った森鷗外に対して、「スタチスチック」という訳語を主張する人から反論が寄せられたのである。しかしすでに日本の社会において「統計」という言葉は流布しており、訳語の適否は覆らなかつた。ただこの論争には統計学の学問的性格についての対立を含んでおり、前述のドイツ国状学派的な考え方から新たな社会統計学的な考え方へと日本における統計思想は移つていった⁽⁵⁾。

このようにして定められた「統計」という言葉は、制度として展開していくことになる。明治初期に外国の統計書が紹介され、統計表形式で物事を記述しようとする試みが行われ始めた。実際に明治五年には、太政官史局編纂による『辛未政表』が公刊されている。ただしこの時期の特徴としては、草創期の統計調査であり、財政基礎を確立するための人口・土地・物産・物価調査にみられるように、純粹に官庁的なもので、調査活動は行政事務と密着しており統計調査としての独立的な意識はなかつた⁽⁶⁾。

統計の近代化への第一歩が踏み出されたのは明治後期であり、統計に関する諸改革を踏まえながら、次に統計調査の内容について述べていくことにする。

四 統計調査の内容

前章では統計制度の初期の歴史を簡単に記した。本章ではその制度の成立について統計調査を中心により詳しく見ていく⁽⁷⁾。戦前における統計調査の発達過程を見てみると、経済諸統計、教育・衛生・文化・犯罪統計、人口統計といった三つの系統がある。さらにそれぞれの統計は、本来の統計調査と二次（業務）統計とに分けられている。戦後になると統計のあり方が非常に大きく変貌し、標本

理論が導入されることによつて国民経済的な視角から相互に関係づけられるようになった。これらの統計調査が行われた根拠を本章で明らかにする。

統計制度に着手され始めた明治前期においては、太政官職制の改正によつて、前述した統計司が設置された後、大蔵省の職制改正で明治四年八月に統計寮となつた。さらに同年一月には太政官正院政表課が設置され、後に太政官會計部統計課となる（明治一三年三月）。前章とも関わるが、統計という用語は、これ以後政府内で用法が統一され、太政官統計院の設置（明治一四年）、第一回『日本帝國統計年鑑』の刊行（明治一五年三月）によつて一般化した。

明治政府の統計に関する調査活動のなかでは、明治三年九月から実施された「府県物産表」調査（生産物調査）、明治四年四月に公布された戸籍法を受けて、明治五年全国一斉に行われた「戸口調査」（本籍人口調査）、明治六年七月公布の地租改正条例に基づく「全国土地調査」が重要である。これらは政府の財政的基礎を確立するために実施された。

経済調査は物産調査だけではなく、米相場または重要商品相場の調査も行われた。当時の財政が米価の高低に強く左右されていたことによる。しかしこの段階では報告内容が商品相場の羅列にとどまっていた。

「戸口調査」は徹底的な一戸ごとの点検主義によつて実施され、以後の人口変動が捉えられるようになった。後の大正九年第一回国勢調査までは、この時の調査を基礎に本籍人口が算定された。だが本格的な人口調査は、国際統計協会から日本政府に世界人口センサスへの参加を勧誘される（明治二八年）まで、一部の先駆者を除いて、必要性が認識されていなかった。

明治一五年頃からは新しい整備と体系化の過程が始まつた。明治一四年六月には「土地調査」が完了し、一六年一月には「戸籍表式」が改正された。明治一七年九月になると「府県統計書様式」の統一がなされ、一六年一二月には日本における生産統計の体系化の第一

歩とされる「農商務通信規則」も制定されている。これは産業資本の確立過程に続く段階に対応するために明治二七年に改正され、同様の理由から「工場統計報告規則」も制定されることになった（明治四二年一月）。工場統計に関して、次第に労働者階級の生活問題が社会の注目を引きつあつた。明治後期には社会・経済の諸制度や行政事務も年々整備されていったので、二次統計の体系もほぼ出来上がっていくことになる。

同時にこの時期は国勢調査実現への動きが見られつつある。国勢調査に関しては次章で詳述するが、地方レベルでの国勢調査へ向けた動きがあり、明治四一年に東京市、四二年には神戸市で「市勢調査」が行われ、同四四年には札幌市で「区勢調査」が実施された。

大正期に入ると明治後期の流れを受けて、都市の下級労働者・スラム生活者の生活実態を明らかにしようとする調査活動の機運が醸成された。明治末期の内務省地方局第一回「細民調査」に続き、大正五年には内務省委嘱の高野博士による東京市内「職工二十世帯家計調査」が試みられている。生活調査に目を向けると内閣統計局が全国規模で第一次「家計調査」を大正一五年に実施した。当時家計調査は流行現象のごとくさまざまな機関によつて実施されたが、この調査によつて収束することになる。また労働統計の整備も大正一二年五月の「労働統計実地調査令」（勅令第二六六号）などによつて進められた。このように、明治期は商品生産の量と生産諸条件の発展から各種の制度上の拡充進歩に伴う二次統計の整備過程であつたのに比べ、大正期の統計は経済発展のひとつの帰結としての社会問題の発生に取り組んだことに特徴がある。

戦前の最後の段階となる昭和初期には、政治的には軍事化の方向、経済的には不況の深化と慢性化を基調としていた。統計調査における軍事化の方向を打ち出したのは資源調査法（昭和四年）であつた。経済面では慢性的不況を背景とする一連の調査として中小工業の企業実態が調査目標になつた。このような時代背景は、第三回国勢調査で職業についての調査事項に「失業」の項が採り入れられたこ

とからもうかがえる。また内閣統計局第二次「家計調査」は家計米
価算定の目的で開始され、不況の影響が見られる。

昭和一二年の日華事変以降は戦時統制の道を歩み始め、昭和一三
年から終戦までは各種の調査も戦争目的のために施行された。これ
は戦時下における物資確保、労務動員の調査であり、統計調査にも
時代の性格が大きく関わってくる。

さて、こうした戦争に関わる統計調査の一方で、当該期はこれま
で蓄積された資料の分析整理の時期にあたり、統計分析的業績が多
く生まれている。いわば統計体系化の一つの完了期でもあった。

近代期における統計調査をまとめてみると、統計といえば、国勢
調査に代表されるような人口調査を想定しがちであるが、主要統計
調査として生産統計、物価統計、賃金統計、家計調査などの社会情
勢に合致した目的で行われたものが多い。統計とは時代背景を色濃
く反映した産物であるということができる(8)。

五 国勢調査について

統計調査において代表的な国勢調査についても、その成立過程を
追っていくことにする(9)。

(一) 国勢調査の概略

日本における国勢調査とは、大正九年以来五年ごとに施行されて
いる人口の悉皆調査であり、大正七年第四〇回議會会において、同九
年に第一回国勢調査を行うことが確定し、内閣書記官長(のち国勢
院総裁)を長官とし、内閣統計局長を次長とする臨時国勢調査局を
設置してその実施を担当させた。大正九年一〇月一日を期して実施
され、全人口について世帯における地位、性別、出生年月日、配偶
関係の純人口関係事項のほか、職業及び職業上の地位、出生地、民
籍国籍を併せ調査している。国勢調査についても法令を参照してお
こう。

○ 国勢調査ニ關スル法律(明治三十五年十二月二日法律第四十九
號)

(改正)

明治三八年第一三號

大正一一年第五一號

第一條 国勢調査ハ各々十箇年毎ニ一回帝國版圖内ニ施行ス

前項ノ規定ニ依ル調査後五年ニ該ル年ニ於テ簡易ナル

国勢調査ヲ施行ス

第二條 国勢調査ノ範圍、方法及經費ノ國庫ト地方分擔トノ割

合其ノ他必要ノ事項ハ別ニ命令ヲ以テ之ヲ定ム

第三條 第一回国勢調査ヲ行フヘキ時期ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

(大正七年勅令第三百五十八号ヲ以テ第一回国勢調査ハ大正九

年十月一日施行)

大正九年(一九二〇年)に国勢調査が始められたのは有名だが、

その二十年近く前から法令が準備されていたことは意外と知られて
いないのではないだろうか。現在は五年ごとに実施されているが、
開始当時は十年毎に行われ、間の五年目の調査は簡易形式であった。
詳しい内容については節を改めて論じる。

(二) 国勢調査の内容

国勢調査以前の段階では前述したように、明治五年の「戸口調査」
がある。国勢調査を準備していく上で政府は前掲した「国勢調査ニ
関スル法律」を明治三五年一二月に公布した。しかし国勢調査のた
めの予算案が議会の解散により流れてしまい、やがて日露戦争の勃
発のために事実上無期延期となってしまった。本来ならば明治三八
年実施の予定が、明治三八年二月の「国勢調査ニ関スル法律」改正
で無期延期となったのである。国のレベルでのこうした事情に対し
て、明治四〇年代には「市勢調査」など地域的な人口センサスが活

発に行われた。

さて、いよいよ国勢調査の展開であるが、明治以降初めての全国規模での現在人口の調査として大正九年に第一回国勢調査が実施された。この時期には社会経済の発展につれて正確な統計を必要とする認識が高まったことと、軍事上の必要からも国勢調査が要請されていた。調査方法は世帯主を申告義務者として自計式であった。結果として内地人口の総数は五五八万四九二二人で、それ以前の「本籍人口統計」とのかなり大きな相違が指摘できる。

国勢調査が実施されたことよって、行政をはじめ各種の経済・社会面における計画や施策に対して基本的な資料が提供された。また人口の増減率や年齢別の死亡率の算定が可能になり、産業構造の解明（職業別人口）や府県、郡、市町村などの行政区分による地域人口の把握にも資することになった。第二回以降は各十年ごとの調査の中間に簡易調査を実施し、時期的な要請に応える調査事項を加えている。

統計調査に時代背景が影響を及ぼすことは前にも述べたが、国勢調査にも戦争の影響が現れている。それは統計調査の戦争目的への動員であり、戦局の悪化にともなう調査そのものの実施不能である。特に後者に関しては、統計調査体系の史的発展過程に空白の期間として残されている。戦後の国勢調査は昭和二五年から復活し現在に至っており、他の定期的な大規模調査とともに、もっとも基本的な統計調査のひとつとなっている。

六 統計事務の主体について

ここまでは統計制度の成立過程に関して時期的な変遷を見てきたが、最後に統計調査の主体とも言うべき内閣統計局⁽¹⁰⁾と神奈川県統計組織⁽¹¹⁾の概要を簡単に紹介しておく。

(一) 内閣統計局

まず、現在の総理府統計局の前身である内閣統計局は、明治四年廃藩置県による政府行政機構の整備など維新変革のさなかに、太政官正院に政表課が設けられたことに端を発している。明治一八年末に内閣制度が発足するまでは政表課、政表掛、統計課、統計院などの名称を持っていた。太政官時代の業務は日本政表・統計年鑑などの編纂ないしは各省庁を通じての間接的資料収集を主としていた。内閣時代には、その大部分が内閣統計局という名称であった。業務的には人口統計、労働統計、その他国勢の基本に関する統計として行政各部に専属せざるものに関する事項が中心であった。太政官時代から内閣時代を通じて、行政各部統計の統一に関する事項を所轄事務のひとつとしていた。

昭和二一年末には、戦後統計改革の中心機関として統計委員会が内閣に設けられ、統計調整の中心機関は統計委員会に譲られたので、統計局は統計実施および統計技術の中心機関としての機能を果たすことになった。昭和二二年五月から約二年間は総理府に属し、それ以後現在に至るまで総理府統計局として統計調査に当たっている。

(二) 神奈川県統計組織

国レベルでの統計組織である内閣統計局から、県レベルである神奈川県統計組織に目を向けてみる。初めて県の組織として現れるのは、大正六年一〇月一日現在の「県庁機構一覽表」にある統計係からである。第一回国勢調査のあった大正九年八月には「神奈川県家計調査」が実施されている。昭和二年になると統計課が設置され、次第に職員数も増えていった。当時の事務分掌によると、調査業務の一切を一元的に掌握する組織であったようである。太平洋戦争の影響によって昭和一九年七月に統計課は廃止されたが、昭和二二年五月七日には内務部調査課として庶務課から分離独立し統計組織が復活した。

市町村関係について若干述べておくと、神奈川県内では昭和二二年に「神奈川県市部統計研究会」が誕生し、戦後間もない時期から

一部の市町村で統計組織が発足している。ただし地方統計機構が改革され統計制度が確立していく戦後に比べると、近代期の市町村における統計業務には不明な点が多いと思われる。

七 おわりに

近代期の統計制度の成立を調べることによって、当時の時代背景を踏まえた統計に関わる政府あるいは社会の実情の一面が明らかにになった。明治維新以来の制度化の初期には制度自体の概念規定の問題が存在し、言葉が定着するにつれて制度も機能し始めた。制度を公に機能させるためには法令の存在が必要であり、立法に基づいて成立するわけであるが、それ以前に官僚を中心とした下準備があった。統計制度の歴史は、初期の行政事務と密着した調査から時代が下るにつれて、時代背景による目的を持った調査が進められ、次第に独立した統計調査の制度が確立していった。内容的には経済統計・人口統計・社会的諸統計が中心で、本来の統計調査と業務目的の二次統計に分けられる。代表的な統計調査である国勢調査も以上のような過程を踏まえ大正期から実施され、現在にまで至っている。

本稿では主に国レベルの統計制度の成立を明らかにしてきたわけであるが、必ずしも統計調査における主体の実態に迫れたとは言えない。最後に内閣統計局と神奈川県統計組織の変遷について触れたが、これは統計調査の指令を発する中枢部であり、実際に統計調査に当たったのは全国各地での市町村吏員であった。したがって各市町村における統計調査がいかに行われたかを明らかにしてこそ、近代日本における統計制度の成立過程がより細かく解明されるだろう。

注

(1) 末弘嚴太郎責任編輯『現代法令全集 第十六卷 經濟篇』

(下) (日本評論社、昭和十一年)

(2) 腰原久雄「統計」(国史大辞典編集委員会『国史大辞典 第十卷』吉川弘文館、平成二年)

(3) 鮫島龍行「明治維新と統計学—統計という概念の形成過程—」(相原茂・鮫島龍行編『経済学全集 二二八 統計日本経済』別冊、筑摩書房、昭和四六年)

(4) 同右

(5) 同右

(6) 注(2)

(7) 日本統計研究所編『日本統計発達史』(東京大学出版会、昭和三五年)を参考にした。

(8) なお、こうして完成されていった各種の統計調査については、小風秀雅「統計資料」(中村隆英・伊藤隆編『近代日本研究入門「増補版」』東京大学出版会、昭和五八年)にまとめられている。

(9) 相原茂・鮫島龍行編『経済学全集 二八 統計日本経済』(筑摩書房、昭和四六年)

(10) 総理府統計局編『総理府統計局百年史資料集成 第一巻 総記 上』(総理府統計局、昭和四八年)

(11) 神奈川県民部史編集室編『神奈川県史 資料編 二二一 統計』(神奈川県、昭和五七年)