

ディスカッション・ペーパー No.1

行政記録情報の情報形態と表式調査

2013年4月

法政大学

日本統計研究所

行政記録情報の情報形態と表式調査

森 博美

まえがき

表式調査とは、報告単位 (reporting unit) である者が対象地域の調査事項に関して、独自調査、聞き取り、推算あるいは既存情報に基づいて算定した統計情報を集計値の形で所定の報告システムを通じて上申報告し、その結果が地域別の計数、あるいは全国総計として統計に取りまとめられる統計の作成方式をいう。以下に見るように、統計調査史上表式調査は、近代的な統計作成機構が整備される以前の調査方式と一般には捉えられてきた。近代政府統計の黎明期におけるいわば遺物的な統計作成方式とされてきた表式調査がどのような調査論理を有するものであるかここで改めて検討してみたい。

今回、筆者が表式調査を検討の対象として取り上げたのは、つぎのような理由からである。筆者の目下の中心的な関心事項は、統計データ論という視点からの調査票情報の情報特性を明らかにすることにある。現在の政府調査統計における支配的な調査方式である個票調査では、調査票 (紙の調査票、ウェブ調査票、電話調査でのバーチャルな調査票とその媒体は様々であるが) によって調査対象である個々の統計単位から直接統計情報の収集が行われ、回収された調査票情報に基づいて各種の統計が作成されている。これに対して表式調査の場合、統計作成のための原情報である統計情報は、個票に記載された個人情報としてではなく、最初から集計量の形で収集される。やや逆説的なアプローチではあるが、表式調査がどのような調査論理を有する統計調査であるかを明らかにすることによって、現在支配的な調査統計の作成方式である個票調査の特徴の一端が浮き彫りにできるように思われる。

以下ではまず表式調査情報の情報特性を明らかにするための予備的作業として、近代統計の黎明期において支配的であったとされる表式調査の調査法式としての存立根拠を業務統計の調査論理と関係づけながら検討してみたい。

1. 表式調査の調査史上の位置づけ

(1) 明治初期の物産調査と表式調査の展開

『日本統計発達史』は、近代日本の統計史の出発点を、政府財政の基礎である租税調査としてのいわゆる「村高取調」(明治2年4月27日付の会計官(その後、大蔵省と改称)達第398号)に求めている〔日本統計研究所(1960)43頁〕。租税収入の8割以上を地租に依存していた明治新政府にとって、国家歳入の確保は最優先の政策課題であった。維新の翌年に会計官(その後大蔵省と改称)は、「村高取調」(明治2年4月27日付の会計官(その後、大蔵省と改称)達第398号)に付帯させる形で「物産ノ事 但村々ニテ一箇年分目当高ヲ管轄中惣括ニシテ申立候事」(第398号:〔日本統計研究所(1960)43頁〕として、各村に対して物産報告を命じている。翌1870年(明治3年)にはこれは、民部省地理司の報告提出命令第623号へと引き継がれる。「物産表」調査の始まりである。「物産表」は、もともとは間接税制整備のための物資流通量の把握を目的に、農水産物や工業製品の生産数量の報告を各村々に求めたものである。1872年(明治5年)には、

大蔵省通達第 37 号により郡別にその報告を行うように改められた。

「物産表」は一定の調査様式に生産者毎の生産量や収穫高を記載するのではなく、行政統治機構の末端である戸長にその区画において産する指定産物の総産額を報告させ、それらを市郡から府県へと積み上げる「表式調査」方式で調査が実施された。報告者が記入する統計原情報が個体情報ではなく集計量である点がこの調査方式の最大の特徴である。

明治 10 年 8 月の内務省乙第 72 号達により調査項目から工業生産物が除外され、「物産表」は「農産表」と改称される。明治 14 年の農商務省の設置に伴い、農産表の事務は同省の所管業務となる。表式調査の場合、報告原票となる様式それ自体に集計量が記載される。表式調査は、報告結果を順次積み上げることで、村計、郡計、府県計そして最終的には全国計を容易に求めることができる。手集計という計算技術面での制約の中で短時間のうちに全国計を算出する最も合理的な統計原情報の収集形態であった。物産表(農産表)が表式によって集計量の形で収集した統計情報の市郡、府県、そして全国計といった積み上げ方式で作成されたのには、ともかく生産総量の迅速な把握を行うことに調査実施者の目的があった。また、「物産表」は基本的に物資流通量の調査という性格を持つことから、各物資の生産条件や生産構造に関わる事項は、調査の埒外に置かれていた。

初期の「物産表」では、報告すべき品目の名称だけを指定する形で報告が徴収された。このため府県では独自に作成した様式に基づき、郡・村からの統計原情報の徴収を行った。その結果、報告事項についての計測単位や把握の形式が不統一で、収集された資料は全国総計も算出できないものであった。しかしこのような初期の報告徴収に特徴的な収集資料の欠陥の責任は表式調査そのものではなく、その実施体制の未整備にあった。なぜなら、全国統一の報告様式と標準化された計測方法(統計基準)が徹底されれば、この種の問題は解消されるからである。その意味では、表式調査によって、個票調査と同様、統計対象としての静態量、動態量のそれぞれについて統計原情報を収集することができる。

むしろ両者の違いは、集計過程にある。表式調査という調査方式であっても、収集すべき統計情報について適切に概念規定がなされ、また計量単位等についても適切な指示がされておれば、静態量と動態量の混同あるいは計量単位の不統一といった統計作成上での混乱は回避できる。その意味では、初期の「物産表」に見られた一連の問題は、表式調査という調査方式に固有のものではない。事実、その後「物産表」から「農産表」へと引き継がれる物産調査は、調査方式としては表式調査という形式を踏襲しつつ、統一的な定義と計量単位を持つ集計可能な統計へと発展を遂げる。

表式調査で、生産量や生産額に加えて報告対象地域に所在する農家数や工場数、さらには従事者や生産設備などが統計原情報として報告徴収される場合もありうる。しかしそれが表式調査の形態で徴収される限り、それらはそれぞれ独自に積み上げられるだけである。従って、表式調査の結果数値には個体ベースの情報が存在しないことから、各地域集計レベルでの平均的な生産性のようなものは算定できても、属性別のクロス集計により生産の構造的特性や分布特性は得ることができない。表式調査は、全国計あるいは地域別の単純集計値の獲得という結果データ面での制約を持つ。

数量・価額単位、静態量・動大量の混在といった初期の「物産表」が内包していた統計作成上の諸問題は、統一的な様式の導入や記入方式の標準化によって漸次改善されていき、明治 16 年の「農商務通信規則」の制定により、調査方式の標準化が図られる。この「通信規則」には全国各府県共通の統計表様式での「附録表式」が定められ、徴集情報の標準化が図られることになった。

鮫島は、「中央集権的な画一的な表式調査の体系であったことが「農商務通信規則」の歴史的意味を象徴する」〔鮫島・相原（1971）57 頁〕とし、「このような表式の統一は、通信規則の「定期報」を合算することによって、政府の統計である『農商務統計表』が編成されるための必要条件」であり、それが「維新以来の伝来的な数字的報告形式の拡大延長のひとつの頂点を形成した」〔鮫島・相原（1971）53-4 頁〕と評している。

（2）表式調査の調査史上の位置づけ

それでは、一体なぜ表式調査が初期の政府統計における支配的な調査方式となりえたのであろうか。逆に言えば、表式調査とならざるをえなかった理由はどこにあるのだろうか。

「通信規則」そのものは、むしろそのような前近代的調査方式のひとつの完成図をあらわしていたと評価すべき〔鮫島・相原（1971）57 頁〕であり、鮫島はそれをあくまでも「前近代的統計情報収集方式としての表式調査体系の完成期」として位置づける。

鮫島は、明治期の表式調査について、「江戸時代からの書き上げ方式を形式的に整備したものであって、その意味で明治 16 年以降 10 年間の表式調査の完成期は前近代性を保持したままの旧調査体系のひとつの頂点を示したものと解することができる」〔鮫島・相原（1971）27-8 頁〕とする。鮫島は表式調査方式を「地方集計の方式」として、「集計機構の整備していない当時としては、或る意味ではこの方式によらざるをえ」〔鮫島・相原（1971）54 頁〕ず、「集計組織の未熟な初期の発展段階ではむしろ必然的な情報収集の方式」〔鮫島・相原（1971）27 頁〕と捉える。

鮫島によれば、「明治 12 年、太政官の杉亨二が「甲斐国現在人別帳」の設計で、早くも近代的調査方式の原型を提示したにもかかわらず、殖産興業を担当する日本の行政官庁では、それを関知することなく、旧来の方式を拡大延長したのであった」。その結果、わが国の当時の産業統計には、二つの異質な方式による統計作成、すなわち、「明治 27 年、「工場票」なる個票によって開始された近代的工場統計の系統と、農林業その他諸工業の表式調査を主体とする統計系統」〔鮫島・相原（1971）82 頁〕とが一時期併存することになる。このうち「前者は、42 年以来「工場統計報告規則」による職工 5 人以上工場のセンサス形式をとり、後者は「農商務統計様式」、法規的には 27 年の「農商務統計報告規程」以来の系統を追うものである」〔鮫島・相原（1971）82 頁〕。そして彼は、農林業を中心とした表式調査による統計作成の前近代性の理由を、「統計情報の正確さはいかにして確保されるかについての認識が、当時の政府部内で、一般的にきわめて浅かったこと」〔鮫島・相原（1971）54 頁〕に求める。

鮫島は、一方で明治期の表式調査を「江戸時代からの書き上げ方式を形式的に整備したもの」〔鮫島・相原（1971）27-8 頁〕とし、他方で「27 年改正」による「工場票」「会社票」という小票（1 工場、1 会社ごとの単記票）の採用を「表式調査からの脱皮の過程がはじまったこと」、すなわち「これら小票の採用は、明治期を通じて統計情報の支配的な収集形式であった表式調査から近代的な調査票形式、いわば点計調査形式への最初の移行を意味していた」〔鮫島・相原（1971）58-9 頁〕と高く評価する。調査個票方式による調査こそが近代的統計調査の在り方として統計調査方式を専ら統計技術的な視点から捉える鮫島にとって、表式調査とは、「集計組織の未熟な初期の発展段階ではむしろ必然的な情報収集の方式」〔鮫島・相原（1971）27 頁〕に他ならなかった。

ところで、ドイツ社会統計学派を代表する統計家の一人として知られるマイヤー（Georg von Mayr）もまた、表式調査を、「統計技術の経験さへなく且つ実際問題としての正しい観察法についてなんらの知識も有しない中央機関によつて欄数の多い集計表形式が作成され、それを交付された調査機関は、統計調査の設備を欠くがままに、その表に自己流の勝手な記入をなしたといふ事

情にも由来する」[マイヤー(1914) 和訳 236 頁]とし、「かかる方法を根本的に廃止して調査票形式と集計表形式とを厳密に区別したといふことは、近時の統計技術が著しく進歩したことを物語る」[マイヤー(1914) 和訳 236 頁]として、結果的には個票調査がそれを克服することになる前近代的な調査として捉えている。

2. 表式調査の成立要件(1)

表式調査を個票調査によって取って代わられる単に調査技術的に未熟な前近代的調査方式と捉えるのではなく、表式調査に独自の調査論理なり社会経済的な存立基盤という視点からその歴史的な存在合理性を見出そうという論者もいる。

松田は、「この立場(いわゆる「点計方式」)に統計調査の中核を見る見方(引用者)からは、「行政的思考系統」の「伝統的な旧幕時代からの書き上げ方式的な調査意識」は、前近代的な調査方式であるとされている。然し書き上げ方式から直接的に「表式調査」が導き出せるのではない」[松田(1980) 8 頁]として、名指こそしていないものの、杉亨二並びにその後継者による個票調査を近代的調査方式とし、表式調査を前近代的な調査方式として対置する評価を統計局史観に他ならないと批判する。彼は、「「表式調査」の様式の整備という形で、統計調査に、調査対象の把握のための操作概念を導入する試みがあって、「表式調査」も統計調査たりえたのである・・・」[松田(1980) 8 頁]として、表式調査にも調査方式としての独自の存在意義と発展過程とがあり、個票調査が表式調査に対して必ずしも代替的關係にあるわけではないと主張する。

木村太郎は、当時の社会経済的状况の中に表式調査を位置づける。彼は表式調査を「形式的にいえば、調査票の過程を省略し、一定の地域を単位として直接集計表形式への記入を要求する調査法である。またそのかぎりにおいて集団観察法たる統計調査法の未開段階をなす不十分な幼稚な清算方法とされているのである。集団観察法たる統計調査法を、完成された統計調査法であるとし、その観点から表式調査を問題とすれば、もちろんこの評価は正しいものとされなければならない。」[木村(1992) 126 頁]としながらも、当時の社会構造の中では適した調査方式であったと考える。彼は、「成立期における資本制国家は、・・・村落の秩序を近代的な地方自治組織に置き換えることによって、その行政機構を成立せしめることとなったのである。・・・農民も小工業もなおこれら村落に付属する存在でしかなかった」[木村(1992) 126 頁]ことから、「この支配組織を通じて、属地的に統計生産をおこなうほかはなかったし、またそれがなによりも適した方法たり得た」[木村(1992) 126-7 頁]のである。

木村は、表式調査が被調査者を属地的に捕捉する「属地主義的構造」を持つことから、「本来的に農村地域を対象としてのみ成立し得るものであり、都市を対象とする場合には無力であった」[木村(1992) 127 頁]とする。その結果として、表式調査が、「強固に残存した封建的土地所有勢力の主導のもとにその行政機構を確立せしめたドイツや、分割地的小農民を土台とした村落秩序の上に官僚的行政機構を造り上げたフランスにおいて、もっとも普及し、また長期にわたって継続され」[木村(1992) 127 頁]、他方「資本主義が封建的諸関係を徹底的に掃滅し、資本主義的農業経営の発展が、古い村落の秩序をも崩壊せしめてしまった英国においては、表式調査が成立する余地はほとんどなかった」[木村(1992) 126 頁]として国際的な視点からそれを社会経済史的な文脈の中で位置づけを行っている。

「国家権力による地域支配機構の成立を前提とする属地主義的な統計生産方法」[木村(1992) 128 頁]に表式調査の調査方式としての成立根拠を求める木村にとっては、属地的性格のより強

い農業統計が長期にわたって表式調査に依存し続けた一方、工場統計が「他の諸統計がなお表式調査の段階にとどまっている時期に、はやくも近代的な統計調査の対象に移行して」〔木村(1992) 127-8 頁〕いくのいわば自然の成り行きということになる。

3. 表式調査の成立要件(2)

ここで、表式調査の存立根拠に関して、一つの疑問が残る。なぜなら、表式調査について、鮫島は「表式調査は数字による報告形式でもあるので、今日でも業務統計に多く利用されている」〔鮫島・相原(1971) 343 頁〕とし、松田も「現在の業務統計の類似の調査方式と考えて良い」〔松田(2013) 31 頁〕としているからである。これらは、表式調査が業務統計の作成方式として現在でも用いられていることを示唆するものである。

「集計組織の未熟な初期の発展段階」において表式調査が「必然的な情報収集の方式」〔鮫島・相原(1971) 27 頁〕であったとする鮫島の立論からすれば、仮に業務統計という特定の限定されたカテゴリーの統計とはいえ、集計組織の点でもまた集計技術的にも十分に成熟したと考えられる現在、なぜ表式調査が調査方式として存立しうるのかの説明がつかない。また、今日、表式調査として作成されている業務統計について、木村が主張したような封建時代の属地的地域支配機構がその存立の基盤を提供しているとも考えづらい。

筆者は、今日なお業務統計の一部においてなお表式調査による統計作成が行われているのは、集計組織や集計技術が未発達だからでもなければ、当該分野において封建的な属地的支配が存続しているからでもないと考え。表式調査とは、統計情報の収集から結果表のとりまとめに至る一連の作業工程からなる統計作成の一つの方式であり、今日業務統計の多くが表式調査として作成されているのは、表式調査がこれらの統計について、統計作成の目的、統計情報の収集方式、ならびにその統計への積み上げによる統計作成の点で適合性の要件を充足していることによるものである。

統計の中には、総数(総額)あるいはその地域別内訳の把握を主な目的とするものがある。業務統計についても、都道府県や市区町村といった行政区分、あるいは地方行政管区や地域事務所別に件数が取りまとめられ、それぞれの組織系統を経由して結果数字が上申され、地域別計数そして全国計が統計に集約されているだけのものがある。

かつて上杉正一郎は、統計以外の目的のために、統計以外の通常の行政組織が収集あるいは独自に作成した行政情報を元に作成される統計を第二義統計と規定し、情報の獲得方式に従った類型化を行っている〔上杉(1960)〕。彼が提起した4つの類型の中で、特に政府業務統計の特質解明にとって示唆的なのは、「被調査者としての国民、企業・経営の届出・申告に基づく統計」(第1形態)と、「申告者からの申告・届出、登記、申請を前提とせず、官庁自体がその所管事務に関して作成した資料に基づいて作成される統計」(第2形態)〔上杉(1960) 201 頁〕である。

出先機関、地方統括機関、さらには中央行政機関がそれぞれ提供する各種行政サービスは、窓口さらにはそれぞれの所管部門の業務遂行量(アウトプット)として計測され、それらが各部門への予算や人員配置といったインプットを決定する情報となる。「警察、司法統計、労働基準行政に伴う諸統計などがこの第2形態に属する。この統計は、各官庁のいわば、所管事務に属し、官庁側の活動記録、特に活動業務量統計というべき性質のものであり、官庁側の活動記録、特に活動業務量報告としての側面を持つ」〔森(1992) 112 頁〕。

業務統計の第2形態に属する諸統計では、統計原情報は第1形態の場合のように個別業務法規に基づき組織外部から獲得されるのではなく、行政機構の組織階梯の末端部分を構成する現

業部門自らによって作成される。末端組織から組織内部の指揮・命令系統に従って上申される報告の形式や提出期限については、第 1 形態の場合と同様、組織部門の所掌事務の一つとして業務報告規程が作成されており、報告資料の作成並びにその提出は、組織のいわばルーチン・ワークとして遂行される。この種の統計の場合、統計原情報の作成から統計の編成に至る統計作成の全過程が、行政組織という閉じた体系の中で完結しているという特徴を持つ。

業務統計の中には、このように業務遂行量の把握を目的に作成されているものがある。これは、行政組織の維持、管理と直結するものであり、組織原理に直接根ざした統計であることから、鮫島や木村のような特殊歴史的な性格のものとは全くその次元を異にするものである。

それと同時に、この種の統計が行政における業務量の測定のいわば客観的な代理変数としての情報の獲得を目的とするものであることから、そこでの関心事は専らその(処理)件数(地域事務所別内訳、全国計)の把握にある。このような単なる件数(あるいは積算された価額)の把握だけが統計作成の目的である場合には、表式調査が最も適合的な統計の作成方式となる。その場合、統計の作成過程が基本的に現実の業務と一体化しており、業務上の組織系統がそのまま統計の作成系統となる。そこでは、個別業務法規や組織設置規程によって恒常的な制度化された業務遂行の一環として統計原情報の獲得や計数把握が行われる。このことは、特別な調査組織体制を用意することなく、調査による把握が著しく困難な分野や事項についても統計的としての把握を可能とする。

個別業務法規という制度的強制あるいは行政機関による行政事務の遂行の一環として収集あるいは作成された行政情報を原情報として、行政的組織系統という組織の論理による統計の作成という統計作成の形式的側面から見ると、業務統計の作成の中には、統計によっては表式調査という調査方式を受容する要素が含まれている。表式調査という統計の作成方式が今日においても業務統計の作成に関してなお部分的に妥当性を持つのはこのためである。

しかしながらその一方で、業務統計の側でもその変容がみられる。

その第一は、情報技術の進展に伴う行政情報処理業務の機械化である。かつては行政記録情報は専ら文書ベースで管理され、各種申請書、調書等に記載された行政情報は、仮に統一様式に従って収集・作成されたものであっても、単に法定期間の間だけに限って保管される記録以上のものではなかった。かつては保管データの解析利用に多大な労力を必要としたことから、政策目的等のための二次的分析的利用には大きな制約があった。

行政事務処理の電算化は、行政の窓口業務の合理化、迅速化に寄与しただけでない。それは行政記録情報の維持、管理形態に革命的变化をもたらすことになった。個別様式に記載された情報は機械可読なレコードとしてデータベース化されることによって、検索や集計処理さらには多様な分析的利用にも対応できる情報に転化したのである。

行政記録情報は、それがデータベース化されることによって、表式調査的な利用可能性をその中に取り込みつつも、表式調査としての調査論理を超えたものとなる。そこでは、行政記録情報は調査(個)票情報化し、個体情報に基づく分析的利用が、実質的な情報処理可能性を持つ。このことは、表式調査が表形式の調査票様式に計数の記載が行われた瞬間に、仮にそれが個体情報に基づく数値であったとしても、個体情報への遡及の道を完全に閉ざしていたのとは決定的に異なる。

第二に、政府はこれまで独自の評価基準に従って国民に対して一方的に行政サービスの提供を行ってきた。近年、政府は、政策決定や提供するサービスの内容や程度についての説明責任を求められるようになった。行政施策により直結した情報は行政記録に基づく業務統計として得られる

場合が多いことから、この点からも行政記録情報の分析的利用価値は拡大している。このような中で個体ベースでの行政記録情報の維持管理方式は、行政記録についても多様な行政的、分析的使途に適合したデータ形式に他ならない。

むすび

本稿では、表式調査情報の情報特性を明らかにするための準備的作業として、特に業務統計との関連で調査方式としての表式調査の存立要件に関する検討を行ってきた。以下に、(1)表式調査の統計史上の位置づけ、(2)業務統計の多くが表式調査であり続けた理由、それに(3)情報化と行政における統計利用の新たな展開による表式調査の存立基盤の崩壊に関する筆者なりの見解を述べることで本稿の結びとしたい。

まず、表式調査の統計史上の位置づけに関して、明治草創期の統計調査について鮫島は、「調査活動は行政活動と離れがたく密着しており、統計を作ることを第一義の目標としていたのでは決してなかった」[鮫島・相原(1971) 27 頁]とし、また松田芳郎も、「大きく分けて、租税徴収のための物産・土地調査と人民の掌握のための人口調査の2系統になる。後者もまた課税対象者の確定とすれば、この2系統ともに支配のための近代国家の骨格を確定する調査と言える」[松田(2013) 31 頁]として、政府による統計の作成が徴税等の業務と一体化していた事実を指摘する。特に初期には、今日のように統計作成業務が統計作成そのものを目的とした独立の行政活動の形をとっておらず、徴税その他の行政行為と未分離の状態にあった。このような中で作成される統計は多分に業務統計的色彩の強いものとならざるを得ない。

筆者がすでに別稿[森 1992]で詳論したように、基幹統計(かつての指定統計)のような調査統計の場合、統計法規による形式的な法的強制の下で実質的には被調査者の自発的調査協力に依拠して、調査の遂行のために一時的に編成された調査系統を経由して統計が作成される。これに対して業務統計については、その多くの場合、実効力のある罰則規定あるいは許認可という制度的強制力を持つ個別業務法規によって組織外の申告者からの報告を促すことによって得られた情報、あるいは行政組織それ自体がその設置規定に基づく様々な行政活動の記録としての行政記録情報を情報源として、行政組織そのものの指揮・命令系統という恒常的に維持されている位階的な制度的枠組みの中で所掌業務として定期的に報告が上申され統計として取りまとめられるという特徴を持つ。なお、この点については大屋も、「非統計的目的で確認ないしは記録された事象についての業務上の記録や係数」から作成される第二義統計の中で特に統計作成系統の組織的側面に着目し、「業務関係の下部機構を調査客体(調査単位または報告単位)として、上意下達の組織系統で作り上げる統計」[大屋(1966) 225 頁]を業務統計と規定している。このように業務統計は、個別業務法規による制度的強制と報告系統の組織内部的性格によって特徴づけられる。

業務統計の作成を特徴づけるこの二つの調査論理は、そのまま作成される統計の質の規定要因ともなる。それは、「上意下達の組織系統で作り上げる統計」であるだけに、「地方機関や部課の業務記録が正確であり、報告用紙への記入に偽りが無い限り、業務統計の数値は信頼してよい統計」[大屋(1966) 226 頁]とともなり、その反面で統計情報の収集範囲とその内容は個別業務法規に制約され、行政の所管外の事象や行政的規制の対象外の諸活動については業務統計の把握網が設定し得ないことになる。さらに、行政組織の業務遂行の記録として作成される統計については、そのとりまとめ結果が各組織の成績評価や予算・要員配置の基数として用いられる場合、原計数

あるいはそれから導出される比率等が個別行政の事情により実態から乖離する場合もありうる。

物産表あるいは農産表の場合、表式の形態を持つ調査票は第一次的に戸長によって記入・作成される。戸長は、域内の産物の生産量について個々の生産者から日常的に報告を受け取る立場にはなく、また特に制度化された調査権限を持っているわけでもない。とりわけ、物産の生産や取り扱いが徴税に直結していたり、あるいは徴税と関係するとうい疑念が持たれる場合、正確な情報の収集は困難となる。そのような場合、当事者達からの直接的聞き取りをまとめた結果よりも戸長自らの推算の方がより実態を反映したものとなることもあながち否定できない。また、表式調査の報告主体である戸長はその待遇面や権限の面で多くの問題を抱えており、公選制の下で選任された戸長の中には、報告に必要な読み書き能力に問題がある例も報告されている。その意味では、中央において表式調査が調査方式として整備されるのに加え、統計情報把握の第一線にあたる表式への記入をめぐる統計作成環境の実態も、作成される統計の質に対する大きな制約条件となりうる。

このように見えてくると、具体的な罰則規定を有する個別業務法規による業務上の許認可・届出の受理あるいは行政機関の所掌業務そのもの活動記録から得られる統計情報に基づく業務統計と、物産表あるいは初期の農産表作成のための表式調査とでは、統計情報獲得の制度的枠組みの点で本質的な違いがあるように思われる。

統計作成の目的が単に総数(総額)あるいはその地域の内訳のみ把握にある場合、統計以外の業務のために組織として恒常的に維持されている統括機構[組織]系統を通じて情報が上向き、それに基づいて作成される統計のうち、記入主体がその所管範囲の件数等を把握したものを集計量として記入する表式調査は、統計作成独自のための調査員も調査票も不要な合理的な統計作成方法である。かつて国情論が国家顕著事項によって国力比較を行った際には、総額がまさに第一義的な統計的関心事項であった。政府統計の作成が基本的に個票調査になった後も、業務統計の多くは長きにわたって調査方式としては表式調査として取りまとめられてきた。行政事務の遂行量の基数としての統計利用という点では、今日においても表式調査は調査方式として存続している。

ところで木村は、表式調査を「形式的に言えば、調査票の過程を省略し、一定の地域を単位として直接集計表形式への記入を要求する調査法」[木村(1992) 126 頁]と特徴づけている。彼のこの指摘は、今後、表式調査情報の情報特性を検討する際の重要な論点としてここで特記しておく必要がある。なぜならそれは、表式調査が個々の統計単位ではなく「一定の地域を単位」として統計情報の獲得を行っており、その結果、表式という調査票によって収集された調査票情報は、面的に集約された地域的集計量に他ならないからである。

木村は表式調査を「村落秩序を近代的な地方自治組織に置き換え」[木村(1992) 126-7 頁]ることによって成立した行政機構の下でのみ成立する調査方式であり、「集団観察法たる統計調査法の未開段階をなす不十分な幼稚な清算方法」[木村(1992) 126 頁][木村 p.126]としてその歴史的な性格を強調している。しかし木村が言う「一定の地域を単位」とする調査方式としてそれを捉え直せば、行政行為の及びうる範囲を各地域直轄組織の所管境域あるいは行政の末端を担う自治体区という境域を地域的単位として事象のとりまとめを行い、その結果を表式調査情報として定期的に上申させ結果のとりまとめを行う業務統計の作成方式は、まさに形態としては表式調査そのものである。表式調査は「集計組織が未熟」なあるいは「村落秩序」が残存する中ではじめて意味を持つ特殊歴史的な調査方式ではなく、調査統計の分野でかつて表式調査として実施されていた多くの調査が個票調査に取って代わられた後も、業務統計の分野では依然として統計の

主要な作成方式として存続してきた。表式という統計様式による統計情報の把握は、行政機構の末端組織がその窓口において把握しあるいは行政行為遂行の結果としての記録としての計数を上部組織に定期的に上申するという報告単位 (reporting unit) としての機能を有効に果たしうる限り、統計の作成方式としての妥当性を持つ。このように、調査統計だけでなく業務統計も視野に入れて捉えた場合、個票調査とともに表式調査もまた、単に前近代的な調査方式としてではなく、調査統計と並んで政府の広義の統計作成活動の一翼を、これまで長きにわたって支えてきた調査方式であったと評価する方がむしろ適切であろう。

次に、業務統計の多くが表式調査であり続けた理由について考えてみよう。

上杉が第二義統計の第 1 形態、第 2 形態として類別した業務統計の作成にあたって、行政機関は組織外からの各種の申告・届出様式、あるいは行政機関それ自身が所管の業務を遂行する過程で調書その他の行政記録を作成してきた。これらの行政記録は、その多くが申告者あるいは行政事案ごとに独立の定型化された様式として作成されるものであり、情報の形としては個人情報である。

行政記録は基本的に文書として行政機関において維持管理され、その件数 (枚数) だけが行政事務遂行に係る業務量の指標として、行政機関ごとに日計として数値化され、上部機関に定期的に報告されてきた。そこでは、個々の様式に記載された内容が許認可等の現業的業務に活用されることはあっても、記載内容そのものが統計として集計され業務統計として活用されるのは、『白書』の作成といった業務に直結した分析目的での使用を除けば、むしろ例外的であった。すなわち、行政記録が潜在的に個体ベースでの情報を保有しているにもかかわらず、少なくとも統計作成ならびに統計分析的利用目的に関する限り、それが持つ情報価値は稀にしか活用されなかったのである。

行政記録が小票 (個票) という様式形態をとっており行政記録が持つ情報のポテンシャルとしては個票調査と何ら変わらない。にもかかわらず業務統計は、統計の作成方式としてはその後も長きにわたり表式調査であり続けた。業務統計の多くが行政的所管区域単位による地域的集計量が行政組織の報告系統を通じて報告上申され、その結果が業務統計として取りまとめられ行政によって利用されてきたのである。行政機関がこのような管区別計数の把握にのみ統計的関心を持つ場合、小票 (個票) という原様式が持つ情報の一部だけが行政的利用の関心事項となる。情報の利用がそのようなものである限り、統計作成のために新たに追加的な体制を用意することなく既存の業務組織によって作成できる表式調査方式によって作成される業務統計は、それなりに存在の合理性を持つ。政府調査統計の作成の中心が個票調査方式に転化した後も、わが国の業務統計が長きにわたって表式調査として実施されてきた。これは、行政における業務沿遂行方法が要請する統計ニーズのあり方、すなわち地域別の単純表章による統計であっても行政機関にとっては用が済むという統計利用が支配的であったという事情による。

明治初期に物産表として開始され、その後農産表と改称された農商務省所管の農産物生産統計は、昭和 15 年の農林統計改正によって属人的な個票調査に取って代わられるまで、表式調査として半世紀以上にわたりわが国における農業統計の作成方式として維持されてきた。「資源調査法」(昭和 4 年法律第 53 号) 第 1 条を根拠に制定された「農林水産業調査規則」(昭和 15 年農林省令第 111 号) は、その 2 年前の「国家総動員法」の成立を受けた物資統制への農業統計分野での対応であった。単なる生産量統計では農林水産物資の効率的な生産を行うのに必要な統計情報、すなわち農林水産投入と産出との一体把握のできる統計を確保できないというのがこの改正の契機であった〔近藤(1941)〕。具体的には、肥料の配給や米麦の供出量の算定といった新たな

政策ニーズに対応するためには、属地主義的な統計作成ではもはや対応不可能であり、属人的な農家あるいは経営体ベースでの情報把握が求められた。このような統計を作成するためには集落という境域を把握単位とする表式調査ではもはや対応不可能であり、このような新たな政策に対応した統計ニーズが、政府調査統計において最後まで残っていた農業分野での表式調査方式による統計作成に終止符を打つことになる。

さいごに情報化と行政における統計利用の新たな展開による表式調査の存立基盤の崩壊について簡単に言及しておく。情報化は、行政機関による業務遂行の記録でもある行政記録の情報形態を変容させ、また時代の要請は行政機関が行う行政活動に対する説明責任を求めることになった。前者は、それまで文書として維持管理されてきた行政記録を個体ベースでの行政記録情報のデータベース化をもたらした。行政記録情報の電算処理化は、行政目的での検索・データマイニング的な活用可能性を拡張しただけでなく、本質的な人的・予算的追加支出を講じることなく行政記録情報が個体ベースの情報としてもともと潜在的に持っていた統計への多面的な利用可能性を顕在化させた。このような業務統計の作成の原情報である行政記録情報のデータ形態の変質は、表式調査として作られてこざるを得なかった業務統計の作成方式の変容をもたらす結果となった。他方、後者は、このことはまた、表式調査から得られる統計原情報によっては対応できない多様な統計利用ニーズを喚起することになる。そのような中で、業務統計においても、表式調査がその調査方式としての妥当性を急速に喪失し、業務統計の分野においてもまた調査統計と同様に、事実上個票調査化が進展することになる。

個票調査では個体に関する記録を写し取る調査票が、また表式調査では表式という様式によって統計作成のための原統計情報が収集される。個票調査の場合と異なり、表式調査においては個体に係る原情報と表式調査様式に転記された情報の間には、それらが統計情報として持つ情報特性に大きな乖離が存在する。その乖離とは一体どのようなもので、表式という調査様式のどのような性質に起因するものであるのか。表式という調査様式に記載された統計情報の情報特性の検討については今後の課題としたい。

[参考文献]

Mayr, Georg v.(1914) *Statistik und Gesellschaftslehre* 大橋隆憲訳(1943)『統計学の本質と方法』小島書店

近藤康男(1941)『農林統計改正要旨』日本評論社

日本統計研究所編(1960)『日本統計発達史』東京大学出版会

上杉正一郎(1960)「第二義統計としての経済統計について」『東京経学会誌』第 29・30 合併号

大屋祐雪(1966)「統計研究(3)－わが国の統計事情(一)」『唯物史観』第 3 号

相原茂・鮫島龍行編(1971)『統計日本経済』筑摩書房

松田芳郎編(1980)『明治期府県の総括統計書解題』一橋大学経済研究所日本経済統計文献センター

木村太郎(1992)『改訂統計・統計方法・統計学』産業統計研究社

森 博美(1992)「業務統計の作成論理とその構造」『経済志林』法政大学経済学会、第 59 巻第 4 号

松田芳郎(2013)「1世紀半に亘る日本の分散型統計行政とその統計基準」『統計』1 月号

ディスカッション・ペーパー No.1

2013年4月10日

発行所 法政大学日本統計研究所

〒194-0298 東京都町田市相原 4342

Tel 042-783-2325、2326

Fax 042-783-2332

jsri@adm.hosei.ac.jp

発行人 森 博美