

川島孝彦と中央統計庁構想

森 博 美

はじめに

前稿⁽¹⁾では、昭和22年5月の「統計法」の施行に伴い廃止された戦前の三つの統計法規について、その制定事情並びに法律の条文内容に即してその特徴を考察した。この結果、いわゆる「統計三法」は、それぞれ単独でもまた全体としてもわが国の統計行政全般にわたる根拠法規としての統一的法律体系を構成するものではないことが判明した。

統計に関する基本法規の未整備は、統計作成におけるいわば無政府状態をもたらすひとつの原因となった。このことは、統計調整機関としての中央統計委員会の権限不足とも相俟って、重複調査の氾濫など統計の混乱をもたらした。これに対して、統計行政機関からその打開の途を模索する動きが発生する。その代表的なものが、昭和17年7月の内閣統計局長川島孝彦⁽²⁾による中央統計庁構想の提案である。

以下に見るように、この中央統計庁構想は、昭和15年8月10日付の内閣総理大臣への上申書「統計事務刷新二関スル意見書」（以下本稿では『意見書』と略称）の中にその発想の基礎を置いている。その意味では、川島の独自の統計観に基づいてまとめ上げられたこの『意見書』は、戦時下の度重なる行政機構改革の要請の中で統計局側が一貫して堅持しつづけた中央集権化による統計行政の合理化、強化という対応の理論的拠り所であった。

そこで本稿では、この中央統計庁構想の背景となっている『意見書』の内容、制度改革提言としての中央統計構想の特徴などを中心に検討してみたい。

注1) 拙稿「わが国戦前期の統計基本法規について－「統計法」成立前史－」『現代統計学の諸問題』産業統計研究社 1990.2 所収

2) 川島孝彦氏略歴

明治30年2月22日、和歌山県に生まれる。東京帝国大学法学部政治科卒業後、地方警視地方事務官兵庫県外事課長、内閣官房総務課長を歴任し、昭和12年11月10日、内閣統計局人口課長となる。その後14年1月20日、内閣統計局長に就任し、22年1月22日、依願により免官となるまでの間その地位にあった（ただし17年11月1日から翌18年11月1日までの1年間は、行政構想改革により企画院の外局に改組された「統計局」の局長）。33年2月23日死亡（61才）。

1. 『意見書』と中央統計庁構想

昭和15年8月20日付で内閣統計局から内閣書記官長を經由して内閣総理大臣に提出された「統計事務刷新ニ関スル意見書」は、当時の内閣統計局長川島孝彦が「約三年ニ亙り統計事務ニ専従シ其ノ問諸種ノ調査ニ当リ又他官庁ト交渉シ其他我国統計界ノ内情ニ触レタルヲ以テ其経験ニ鑑ミテ」〔(3) p. 713〕作成したものであり、そこでわが国の統計界の実情と問題点さらにはその解決策が具体的且つ体系的に論じられている。そこでまず本節では、後に見る中央統計庁構想の理論的背景となった『意見書』について、その内容を概観しておくことにしよう。

(1) 『意見書』における時代認識と課題

『意見書』は、統計の重要性、現状の問題点さらには改革の必要性に関する川島の総括的認識を述べたいわば「前文」にあたる部分と、統計機構の一元化、統計機関と企画機関との関係の調整、集計製表機構の整備、といった統計事務刷新上の「根本的」事項、これら以外の整備改善事項についてそれぞれ論じた部分、さらには他省庁、地方統計機関も含めた統計機構案、行政と統計の関連を論じた部分、そして結語、の8部から構成されている。

まず、以上のような内容を持つ『意見書』の全体を貫いているのは、「国家総力戦体制ヲ以テ列強互ニ相ヒ拮抗スルノ時代」〔(3) p. 711〕という時代認識である。このような歴史的現実の中にあって、内に向けては「情況ニ応ジテ敏速ナル国家行動ヲ執リ、適時適所ニ国家ノ総力ヲ傾注」〔(3) p. 711〕することが必要であり、同時に対外的には、強力な情報統制による防諜政策が求められる。そこでは、これまでのような自由放任を前提し単に「其ノ大綱ノ監督ヲナス」〔(3) p. 711〕に過ぎないといった国家の機能形態はもはや許容されない。「国家ノ各機関ガ積極的ニ国民ノ生活又ハ活動ヲ指導シ組織的ニ国力ノ充実ヲ計ル」〔(3) p. 711〕という状況下で、統計はまさに「国家統治ノ根幹ヲナス経国ノ用具」〔(3) p. 712〕としての使命を持つことになる。

以上のような時代認識に立つ川島の目に映じたわが国の統計の実情はどうであったろうか。『意見書』によると、「現在我国ノ統計ハ、其ノ組織、設備、機能何レモ十分ナラザルノミナラズ統計調査ノ実施モ各庁思ヒニシテ統一セズ加フルニ時局ノ必要トスル所各官庁ヨリ著シク多数ノ統計調査ヲ施行セルヲ以テ其混乱名状スベカラズ。…我国ノ統計ノ現状ハ時局ノ必要上国家ノ目的トスル所ト背馳シ国ノ用ヲナスコト乏シ」〔(3) p. 712〕と、その本来の在るべき姿からは余りにも隔たっていた。

このような事態を招来した根本原因を川島は、「官界ノ通弊タル割拠分立的傾向」〔(3) p.715〕に起因する「統計ノ無統制乱雑ナルコト」〔(3) p.713〕に求める。この重複調査の氾濫は、一方では、調査客体である国民の報告負担感として調査への協力度を低下させ、また、地方統計機構における統計職員の業務量の顕著な増加の原因ともなった。これらのことは、統計職員等の調査従事資格、待遇等の統一的制度規定の不在による統計従事者の志気の低下とも相俟って、作成される統計の質そのものを低下させることになった。さらに、統計調整の不徹底から各統計項目の定義等も統一性に欠けており、得られた統計もその利用面で大きな制約を持つものとなっている。

統計の現状についての川島の認識は大要このようなもので、『意見書』に盛り込まれた種々の提言は、統計事務の刷新整備によるこのような統計の現状の打開を意図したものである。

(2) 統計の現状と問題の所在

『意見書』は、緊急に実現すべき統計事務刷新上の根本課題として、(1)統計機構の一元化、(2)統計機関と企画機関の関係調整、(3)集計製表機構の整備、の3点を掲げ、その問題点並びに解決策を提言する。さらにこれらの根本課題の他にも9項目の改善課題が提示されており、その内容は統計制度、統計の企画、作成、利用面での統計行政全般にわたっている。ここでは上述のような統計行政の現状に対する包括的批判が、事務刷新上の課題と共に展開される。さらに行政における統計の利用形態との関連で、現行の行政の遂行方式そのものに対しても疑問が投げかけられている。以下にその論点を少し整理してみよう。

(イ) 調査企画、予算

調査企画面での問題としては、まず統計体系の欠如による類似調査の重複、必要な調査の欠如、調査票(様式)や集計票における統計の定義の不統一、調査時期の不統一等が挙げられている。また、同一省庁内においても部局間の調整が不十分なため、個々の部局が自らのためだけの統計を作成しており、定義等の不統一から、作成される統計も「全体的総合計画ノ研究材料トシテハ甚シキ欠陥」〔(3) p.713〕を持つことになる、と『意見書』は批判する。一方、予算については、調査実施の緊急性など、統計業務の特異性により時宜を得た調査実施のための統計予算支出の弾力化が求められる。

(ロ) 実査

実査面では、上記の統計体系欠如による多数の重複調査の実施が調査客体の調査負担並びに調査従事者の調査業務の過重をもたらし、結果的に得られる統計の質の低下につながっていることを指摘している。なおこの他にも『意見書』は、調査負担と関連して、「近年

大都市ガ其ノ財力ノアルニ任セテ各種ノ統計調査ヲ施行シツツアルコトモ亦之ヲ放任スベカラザル所ナリ。」〔(3) p. 716〕として中央政府以外が作成する統計にも目を向け、それに対する統制の必要性を訴えている点が注目される。

(ハ) 集計

集計に関しては、次のようないくつかの問題点が指摘されている。第一は、調査を実施する省庁の間で調査用紙や集計機械が争奪され、その結果、統計そのものの重要性とは全く別の次元で現実の調査が実施されていることである。これは、結果的にはわが国の統計体系の歪曲をもたらす。第二に、折角実施された調査も、集計機械の予定から、結果の発表がしばしば時宜を逸したものとなっており、作成される統計もその価値を喪失している。第三に、集計能力に関しては、各省庁が自ら保有する能力を超えて調査を実施した場合、集計作業の著しい遅延や極端な場合には調査資料が未集計のまま放置されるケースも少なくない。反面、大規模な集計態勢の編成に成功した省庁では、その集計態勢を維持するだけの目的で不要不急の調査を実施する傾向がある。さらに『意見書』は、集計に関わる技術的課題として、統計機械の国産化の必要性を指摘している。

(ニ) 統計の発表、利用

集計結果の取扱について『意見書』は、「防諜」並びに「経費」の関係で統計書の刊行の制限の必要性を主張する。特にこの『意見書』に基づく統計改善が実現し「全体ノ連関シタル各統計ガ作成サルル」〔(3) p. 718〕ことになった場合、「外国ヨリスル我国カノ偵知ニ対スル防衛ノ手段」〔(3) p. 718〕として統計発表の統制が不可欠となる。特に『意見書』では、防諜の観点からの統計統制を徹底するために、「統計法ヲ制定シテ民間ノ統計調査ヲモ統制スル要アラン」〔(3) p. 718〕として、立法措置によりその範囲は広く民間の統計にも及ぶべきであると考えられている。

このように統計の発表を厳しく統制するとともに、『意見書』は、統計の利用に関しては、利用主体を限定した上でその促進策を次のように展開する。すなわち、一方では「学者、研究者ト統計機関トノ連絡ヲ改善」〔(3) p. 719〕し、「ナルベク統計機関ニ直接連絡スル気風ヲ馴知スル」〔(3) p. 719〕とともに、行政内の統計利用についても、単なる企画立案のための利用にとどまらず、新たに「計画事業ノ実施運用ノ為」〔(3) p. 719〕すなわち計画の遂行状況検知の手段としての統計利用を提起している。

(ホ) 制度

統計制度に関わる問題点としては、調査員問題、統計職員等の教育訓練、統計機構と行政機構との関連等が取り上げられる。

まず調査員については、統一的な調査員制度の欠如により、資格や手当等も省庁間で格

差があり、また手当面でも民間の調査員のそれに劣る。これらのことが「調査員ノ気風ニ面白カラザル傾向ヲ招来」〔(3) p. 714〕しているとして、『意見書』は、調査員の統一的教育、訓練の実施とともに民間も含めた統一の調査員制度の制度化の必要性を強調する。

次に官庁内の統計職員についても、統計に関する知識や経験の不足から、他の業務資料より得られる統計あるいは標本調査等によって代替できる調査についても広範囲の大規模調査を実施している傾向があると批判する。これと関連して『意見書』は、統計職員養成機関の設置並びに統計教育、訓練の一元化が必要であると指摘する。さらに、統計職員以外の一般の行政官吏に対しても同様に、行政施策への統計の有効活用、適切な調査企画のための統計教育が必要であるとしている。

『意見書』は、各省庁内での統計機構のあり方についても次のように提言する。すなわち、行政実施部局が同時に調査も実施していることが、調査の頻繁なる実施の原因であると同時に、得られる結果の真実性についても「監督行政又ハ助長行政ニ対スル被調査者側ノ疑懼又ハ期待の感情ヨリ自然真相ト隔タリタル統計ノ作成セラルル危険頗ル大ナリ」〔(3) p. 718〕として、統計専門部局への調査実施の集中の必要性を指摘する。

(3) 統計統制と中央統計機関の権限

このように『意見書』で刷新、改善すべき事項として取り上げられている課題は極めて多岐にわたる。また個々の問題は相互に関連したものであり、単なる制度の部分的な手直し等によって糊塗できる性格のものではない。そこで次に、これらの問題の抜本的解決の手段として提示されている中央統計機関の権限内容について見てみよう。

『意見書』で川島は、「各官庁ニ統計ノ無統制乱雑」に起因する様々な問題を列挙したのに続いて、次のように指摘している。すなわち、「此ノ（統計が直面する諸問題－引用者）根本ニ触レズシテ如上ノ弊害ヲ除ク為唯各省ノ統計事務ノ連絡協議会ヲ以テ処理スベキヲ提唱スルモノアリト雖モ右ハ統計調査事務ノ内容ニ闇キ者ノ言」〔(3) p. 714〕に他ならないとして却け、「統計調査一元的統制ノ制度」〔(3) p. 714〕の導入の必要性を提唱する。しかし、同時に他方で『意見書』は、「統計制度ニ最強度ノ中央集権主義ヲ採用セントスルモノ」〔(3) p. 715〕としつつも、「各庁ノ行フ統計調査ヲ悉ク中央統計機関ニ於テ施行スルハ策ノ得タル所ニアラザル」〔(3) p. 715〕として、あらゆる統計調査を中央統計機関に集中する完全集中主義には立っていない。それでは、『意見書』が提唱する統計の一元的統制制度とは如何なるものであろうか。

『意見書』は、中央統計機関を、基本的事項並びに複数の省に跨る事項に関する調査を実施する調査機関である他、各省庁（地方及び民間も含む）の統計調査の統制、調査結果

の監査，各省庁からの統計に関する各種の需要への対応，さらには統計職員の身分保証並びにその管理をその主要任務として持つものとして構想している。以下に個々の内容についてもう少し立ち入ってみよう。

(イ) 統計調査の統制

官庁統計の無統制に起因する諸問題を解決し統計の全体的体系化を実現するために，中央統計機関は，他の省庁が実施する調査計画に対する承認権限を保有しなければならない。同時に中央統計機関は，統計体系整備に関する各種の研究を実施し，均衡のとれた統計体系の実現のために必要な調査の実施を要請し，また重複調査等の整理統合を行う任務を持つ。そのために中央統計機関は，他省庁への調査実施，改善，中止命令権限を持たねばならない。さらに，調査実施の物的・技術的側面に関しても，中央統計機関はいくつかの統制権限を持つことが資格づけられている。すなわち，調査用紙や集計機械といった調査資料の争奪による統計体系の歪みに対する改善の方策として，集計機能の中央統計機関への集中による合理化や中央統計機関による調査用紙，集計機械の配分権の掌握等がそれである。これらは，中央統計機関による統計調査の統制の実質化の手段として意味を持つ。

(ロ) 調査結果の監査

調査結果の監査に関して『意見書』は，次のような権限を中央統計機関に対して付与する。すなわち，上記の調査計画の承認権限の一環として，中央統計機関は，調査を実施した各省庁に対し，集計製表状況についての報告を求めるとというのがそれである。このような報告請求権限の他に調査実施者は，調査終了後に調査個票（写し）の中央統計機関への提出義務を負う。

(ハ) 各省庁の統計需要への対応

集計機能の中央統計への集中により，中央統計機関が調査実施官庁の集計義務を肩代わりする。この他にも中央統計機関は，調査実施後に提出を受けた個票の独自集計により各省庁からの種々の統計需要に応ずる。このような調査個票の他の統計目的への使用は，同時にまた調査実施件数の削減にも寄与する。

この他にもまた，調査の企画と関連して中央統計機関は，他省庁に対して各種の統計指導を行う。中央統計機関では，省庁からの統計の推計作業を受託し，他の類似統計の利用による新規調査企画への代替，さらには調査において採用すべき調査方法の決定等に関しても指導を行う。この他にも中央統計機関では，調査の形態の決定や分類，定義に関する指導も行う。これらの指導が実効力を持ちうるための各種の権限を中央統計機関は有する。

(ニ) 統計職員の管理

たとえ統計機構が統計体系論的見地から理想的な形で作り上げられていても，現実の統

計行政を遂行するのはあくまでも各組織に配置された職員である。従って、職員の編成が「割拠分立的」であれば、統計機構の現実の機能は遅かれ早かれ理想的状態から乖離することになる。このため『意見書』では、統計職員の編成については、中央統計機関を中心に実行される統計統制の担い手としてその組織上の位置づけがことのほか慎重に配置されている。

まず、各省庁にその統計業務の全体を統轄する統計事務の中心となる専門組織（部課）が新たに設置される。統計部（課）は、省庁内の統計調査の集中実施組織であるとともに、他の行政原局における調査実施の監視機関という役割も持つ。中央統計機関の統計統制力の浸透を図るため、統計部（課）の統計職員は中央統計機関の長の指揮命令下に置かれる。また『意見書』は、各省庁の統計職員の任免進退についても所属長官から中央統計機関の長への協議事項とし、後者による承認が必要であるとする。

中央統計機関による管理統制は、地方の統計職員や民間の調査員に対しても制度化されている。まず、従来の府県費による統計職員制は廃止し、内務省系列への一本化がはかられる。『意見書』によれば、地方の統計職員の任免についても中央統計機関の長の承認を必要とする。一方、民間の調査員については、それを中央統計機関の調査員として一元化し、統計教育、訓練の徹底とともにいわゆる官民格差の解消が提案されている。

このように、統計職員の編成にあたっては中央統計機関の意向すなわち各種の統計統制を中央統計機関のみならず地方、さらには民間に対しても浸透させることを最重点課題として制度化されていることがわかる。

このような中央統計機関による強力な統計統制に対して各省庁側では当然抵抗が予想される。このような省庁の抵抗により統計職員制度が将来骨抜きにされないための歯止めとして、各庁の統計職員制度の改廃については、中央統計機関による承認を必要とするという「権限」を中央統計機関は留保している。

さらに『意見書』は、統計機関と企画機関の関係にも言及しており、このような役割を持つ中央統計機関がその機能を最大限に発揮しうるためには、「企画、統計ノ両機関ヲ緊密ニ協力提携セシムルコト」〔(3) p. 716〕が重要であるとしている。この場合、中央企画機関への中央統計機関の従属案に対しては、統計業務の複雑性またその規模さらには中央企画機関の調査部局として「国家ノ統計事務ヲ統制スル職能ヲ阻害セラルル」〔(3) p. 717〕として却け、相互に対等の組織として中央統計機関の配置を提案する。さらにまた中央統計機関と「協力提携」すべき中央企画機関の本来のあり方についても『意見書』は、「現在ノ企画院ノ如キ各省ノ意見ノ取纏メニ終始」〔(3) p. 717〕するのではなく、経済統制に全権を有する強力な中央集権的企画機関であるべきであると指摘する。

このように、『意見書』が提唱する一元的統計統制とは、各種の統制権限を有する中央統計機関を中央に据え、統制による統計の一元化を実現するという機構改革案に他ならない。

(4) 中央統計庁構想と17年統計法案

『意見書』という形での制度改革の提言がはじめて具体的制度改革構想として提示されたのは、昭和17年7月の内閣統計局の文書「行政簡素化ニ関スル件」においてであった。行政各庁の定員削減を求めた6月16日付の要請「行政簡素化実施要領ニ関スル件」（内閣閣甲第263号）に対する回答書として7月3日に当時の内閣統計局長川島孝彦から内閣書記官長星野直樹に提出されたこの文書には、国の統計事務の中央機関として中央統計庁（仮称）の設置が提言されている。

まず、中央統計庁の行政機関としての位置づけについては、内閣総理大臣の管理下に置かれ「其ノ長官ハ企画院総裁ヲ兼任シ以テ国ノ中央企画機関ノ連繋ヲ密ニス」〔(3) p. 730〕として企画院と同列の行政組織とされている。また中央統計庁の任務並びに権限について、文書はそれは次のように規定する〔(3) p. 730〕。

- (イ) 「中央統計庁ハ国家統計ノ中央機関トシテ中央地方ヲ通ジ各省並ニ各官庁ノ統計事務ヲ指揮監督ス。指揮監督ノ範囲ハ統計調査ノ企画、実施、集計及ビ統計ノ利用、統計ノ発表、統計ノ防諜、其ノ他統計ニ関スル全般ノ事項ニ及ブ、市町村其ノ他ノ公共団体ニ対シテモ亦同ジ。」
- (ロ) 「中央統計庁ハ民間ノ統計調査ヲ監督又ハ指導シ、必要ナル民間ノ統計資料ヲ徴用シ及ビ民間ニ於ケル統計ノ発表又ハ通報ヲ取締ル。」
- (ハ) 「中央統計庁ハ企画院ト表裏ノ関係ニ立チ密接ナル連絡ヲ保チツツ前数項ノ権限ニ依リ人的、物的ノ諸統計ヲ総合的ニ整頓調整シ以テ企画院ノ行フ総合計画策定ニ必要ナル統計資料ヲ整備シ、又之ヲ各官庁其ノ他ノ利用ニ供ス。」
- (ニ) 「機構ヲ改革スルノ外ナホ統計調査ニ関スル根本法規ヲ制定シ之ニ基クニ非ザレバ勝手気儘ノ調査ヲ許サザルコトトス。」

この中央統計庁の中央統計機関としての任務並びに権限は、先に見た『意見書』における中央統計機関のそれと基本的に同一である。しかもそれは、内閣統計局と大規模な調査事務を有する商工、農林等の省庁の統計部門の統合による中央統計庁の設置並びに制度化された同機関の各種権限として一段の具体性をもって提起されている。

なお、内閣統計局は、「行政簡素化ノ計画及其ノ実施ニ関スル具体案ヲ内閣ニ提出スル際ハ、其ノ官制案ヲ添付シ内閣総理大臣ニ上申スルコト」〔(3) p. 734〕という6月26日付

の内閣からの通達に対する回答として「行政簡素化実施ニ関スル件」を提出した。この内閣統計局の上申書には、7月3日付の文書に述べられた中央統計庁構想をさらに具体的に規定した中央統計庁官制案が、統計に関して内閣総理大臣が各大臣の指揮監督権限を有するとの規定を内閣官制に追加する旨の改正案等とともに添付された。

中央統計庁官制案〔(3)pp. 735-736〕では、まず第1条が、中央統計庁を内閣総理大臣の管理下にあり「統計ニ関スル一切ノ事項ヲ管掌ス」る中央統計機関として位置づける。統計庁長官については、第3条により企画院総裁がそれを兼務する。『意見書』と同様に、庁内には総務部、調査部、(統計)研究部の三部を設置することが官制案第4条に規定されている。中央統計庁による統制権限については、第7条が、「統計ニ関シテ発スル中央統計庁長官ノ指示ハ各官庁及官庁ノ監督ヲ受クル行政庁又ハ団体ヲ拘束」することを、また中央統計庁長官による各庁の統計職員に対する統轄に関しても第8条がそれを規定している。

さらに、28日付の回答文書に添付された統計職員に関する勅令案〔(3) p. 736〕には、統計職員の管理並びにその職責が規定された。すなわち、その第2条によれば、「…各庁ノ統計職員ハ其所属スル庁ノ長ノ運営的指導ニ従属シツツ統計ニ関スル中央統計庁長官ノ命令若ハ指示ヲ遂行スル義務ヲ負フ」と統計業務に関しては中央統計庁が各省庁の統計職員に対する命令権限を保有する。さらに第3条は、中央統計庁に対する義務規定を持つ各省庁の統計職員に「其所属スル庁ノ統計事務ヲ一元的ニ統制ス」る権限を規定する。このように、中央統計庁は各省庁での統計事務の一元的統制権限を持つ統計職員に対する命令権を保有することにより、その指揮統制が各省庁にも及びうる要員組織編成を作り上げている。

上にみたように、中央統計庁官制案並びに統計職員に関する勅令案には、『意見書』に述べられた改善案が、制度規定として具体化されていることがわかる。しかしながらこれらの規定は、統計行政機関としての中央統計庁の行政機関としての任務や位置づけを与えらるるものではあるが、統計行政の内容そのものについての規定は含んでいない。中央統計庁としての制度構想は、同時にその統計行政機能の面でも法的根拠を求める。このような要請の下に準備されたのが、前稿でその概略を紹介した昭和17年統計法案〔(3)pp. 741-742〕である。

昭和17年の統計法案は、統計調査に関する基本法規として、政府の調査権限、調査客体の申告義務など、調査の実施並びに調査結果の真実性を確保するための規定を設けている。統計法規としてこのような一般的規定に加え同法案は、『意見書』にその必要性が指摘されていた各種の統計統制に関する諸規定を含んでいる点に大きな特徴がある。

統計法の第1条は統計調査を、「事物ノ数量的状況ヲ闡明スル目的ヲ以テ多数ノ人ニ就テ申告ヲ徴スル調査」と定義する。この規定は、単なる呼称上の定義づけがその目的ではなく、中央統計庁による統計統制の対象範囲を定めたものである。なぜならその後直ちに第2条が、「本法ニ依ルニアラザレバ何人ト雖モ統計調査ヲ行フコトヲ得ズ」として統計法をわが国の統計調査の唯一の基本法として宣言すると同時に、統計法による以外の調査実施を禁止しているからである。なお、統計調査の「定義」の統制的意図については、第1条第2項が、上記の定義に該当しない調査であっても、「統計ヲ作成シ得ル調査ニ付テハ…統計調査ト看做シテ本法ノ規定ヲ適用スルコトアルベシ」としていることから読みとれる。

このような法適用の前提に立ち、第3条は、地方公共団体や民間の統計調査の実施に際しての認可あるいは届出を行う義務を規定する。なおこれについては、第11条第一号で無認可、無届けの調査実施に対して懲役2年以下、（または二千元以下）という厳しい罰則規定が設けられる。さらに統計調査の企画面での統制に関しては、第4条が「防諜又ハ統計統制ノ為」の統計調査の変更、廃止その他の必要な措置をとる権限を中央統計庁に付与する。

次に統計の実施状況並びに実施結果についての監査、統制に関しては、まず、第3条第2項が、地方公共団体や民間が認可を得て実施した調査に関する統計行政機関への結果報告義務を規定する。一方、統計の発表については中央統計庁は第5条により「防諜又ハ統計統制上ノ必要」あるいは「行政各部ノ事務」上の必要に応じた発表、通報に対する取締権限を有する。なお、統計の発表に関する違反行為に対しても、第3条の違反規定（第11条第一号）の場合と同一の処罰規定が設けられている。

このような統制規定の他にも、この統計法案には、その第10条が統計利用に関して、「帝国臣民ノ申請ニ応ジテ…統計ヲ之ニ利用セシム」という形でこれを規定している。これは、『意見書』の中で「学者、研究者ト統計機関トノ連絡ヲ改善スルコト」〔(3) p. 719〕として整備改善事項に挙げられていたことを受けて設けられたものである。

統計は基本的に国家行政目的のために作成されるのであり、経費そして何よりもまず防諜上の配慮から、統計の提供に対しては厳しい規制が加えられる。つまり、統計法の条文における「帝国臣民」とは実際の法の運用では決して国民一般を意味するものではなく、『意見書』が指摘する一部の「学者、研究者」のしかも恐らく特定の研究への利用を想定したものと考えられる。さらに、統計の提供形態についても、刊行物による公表ではなく、「ナルベク統計機関ニ直接連絡スル気風ヲ馴知スル」〔(3) p. 719〕という『意見書』の発想が「申請ニ応ジテ」という条文表記となっている。この想定の中には、不特定多数者の

利用、従って、国家機密である統計の漏洩の虞れがある公刊の形態ではなく、利用者が特定できしかも利用目的に対しても選別権限を中央統計庁が保有しうる照会方式が最も合理的な統計提供形態であるとされる。

このように、統計法は、統計の一般への提供に対してそれを厳しく制限する。しかし他方で統計法は、政府の統計利用に関しては、『意見書』に盛り込まれていなかった新たな権限を政府に付与している。すなわち、第8条が「国家総合計画ノ樹立及其ノ実行ノ為」という限定付きながら、個人や法人が所有する統計に対する提示命令権を政府に保証しているのである。これによって、中央統計庁は、統計法の施行により将来にわたって統計の一元統制機関となるだけでなく、それまでに政府機関以外で蓄積されてきた統計に対してもその使用权を主張しうることになる。

前稿でも言及したように、この他にも統計法案では、調査員による立入調査権、質問権限に該当する条文が、監査的見地から非申告、虚偽の申告に対する「臨検」、「取調べ」権限として規定されている。

このように、17年統計法案は、統計調査の統制、調査結果の発表・利用に対する統制、さらには、政府による民間保有統計の提示命令権、と統計調査の企画から作成、利用の全般にわたる中央統計庁による一元統制を条文化したものであり、統制機関の行政組織上の位置づけの部分を担当する中央統計庁官制（統計職員に関する勅令はそれを人的側面から補強）と一体として中央統計庁構想の法律的、制度的根拠をなすものである。

2. 中央統計庁構想の特徴

中央統計庁がわが国における統計の一元統制機関として構想されていた点については前節で見た。一国における統計作成が完全な集権体制により専一的に中央統計機関によって遂行される場合を除けば、各官庁間の統計作成に対する何らかの形での調整が必要となる。中央統計庁構想は、これを民間も含めた統計統制として制度化したものであった。そこで本節では、統計調整の観点から中央統計庁構想の特徴を検討してみよう。

(1) 統計整理統一に関する中央統計委員会「答申」

すでに前稿でも紹介したように、わが国では、大正9年に統計調整機関として中央統計委員会が設置されている。「内閣総理大臣ノ監督ニ属シ統計ニ関スル重要ノ事項を調査審議」（中央統計委員会官制〔(3) p.156〕第1条）する委員会は、「内閣総理大臣又ハ各省大臣ノ諮問ニ応シテ意見ヲ開申」（同第2条）し、「内閣総理大臣又ハ各省大臣ニ建議ス

ル」(同第3条)ことをその任務としていた。

委員会がその活動期間中に受理した一連の諮問の中でまさにその統計調整権限の真価が問われたのは、内閣総理大臣からの諮問案第2号「統計整理統一ニ関スル件」である。大正10年5月14日の第3回委員会に提出されたこの諮問は、「権威アル統計正確ナル調査ヲ得併セテ中央地方ニ於ケル事務簡捷ノ実ヲ挙クル為統一整理スヘキ事項並其ノ方法」〔(3) p. 214〕を求めたものであった。委員会ではこの諮問を受け、1年余りにわたる調査研究を経て、答申案を翌年6月30日の第7回委員会に提出した。この答申案は、特別委員長の報告通り全会一致で承認され、7月5日付で「諮問案第2号答申」として内閣総理大臣に提出された。

この委員会「答申」〔(3)pp. 214-217〕によれば、国勢院は「純然タル中央統計調査機関」として位置づけられ、「国勢ノ基本ニ関スル普遍的調査」並びに「各省ニ専属セサル一般的調査及二省以上ノ所管事項ニ跨」る調査の管掌機関となる。さらに国勢院は、このような調査機関であると共に、「統計行政ノ中枢」として、統計調整機関の役割も担わされている。「答申」は、国勢院の調整権限を「統計ニ関スル各省定期報告例ノ改廃新設及臨時調査」の実施の際の調査実施機関と国勢院との合議制あるいは国勢院に対する報告義務という形で規定している。

一方、統計機構の組織編成に関して「答申」は、まず省庁内での調査の統一整理を実現するために、統計専門職員を配属した統計調査専務課の設置を提言する。また、地方公共団体に対しても同様に、統計調査主任を置く統計調査専務機関設置の必要性を答申している。

この他にも「答申」には、統計職員の優遇、統計教育の普及、地方統計職員に対する国庫からの支出などの事項が盛り込まれている。

さらに、「答申」は、中央統計委員会の性格規定にも触れており、委員会自らを「統計調査ニ関スル最高諮問機関」として位置づける。

(2) 中央統計庁構想の特徴

中央統計委員会での精力的な調査研究、審議を経て取り纏められた「答申」ではあったが、それは実施には移されず、その結果「答申」が掲げた統計の整理統一に向けての一連の提言も現実のものとはならなかった。この点で「答申」は、官制案並びに統計法案のレベルまで具体化され制度化されようとした中央統計庁構想とは、その具体性において比べるべくもない。とはいえ、この「答申」の中には、複数の省庁に跨る調査については中央統計調査機関である国勢院に実施させ、また各省庁や地方にも専門の統計職員を配置した

統計専管部局を設置するなど、後の中央統計庁構想とも一部共通する要素を含んでいるのも事実である。そこで以下では、両者の差異性を中心に中央統計庁構想の特徴点を探ってみよう。

まず、「答申」が国勢院を普遍的調査並びに複数の省庁に跨る調査を実施する中央統計（調査）機関として位置づけるという限りでは、中央統計庁が有する調査機能と同一である。しかし、中央統計庁が大規模な調査業務を有する諸官庁の統計部局を吸収する形で組織編成されている点で両者は根本的に異なる。このように、調査機関としても、中央統計庁は「答申」に述べられた国勢院と比較してその集権化の程度において際だっている。

「答申」に規定された国勢院の機能と中央統計庁のそれとが質的に異なる点は、統計調整に関連してである。先にも見たように、「答申」は、国勢院を「統計行政ノ中枢」として位置づけ、「各省及地方庁ノ統計事務統一ノ実ヲ挙ケシムヘキ」と規定する。それにもかかわらず「答申」には、統計調整に関して、定期報告等の改廃、新設の際の合議制等が規定されているだけで、その場合の国勢院の権限や省庁の義務については何等の規定も存在しない。さらに「答申」は、国勢院とは別組織として「統計調査ニ関スル最高諮問機関」である中央統計委員会の制度化を提言している。これに対し、中央統計庁は調査機関であると同時に何よりもわが国の統計行政の全般にわたる中央「統制」機関である。その統制権限の及びうる範囲は、すでに前節でも見たように、単に各省庁が実施する調査統計だけでなく、「統計ヲ作成シ得ル調査」〔(3) p. 741〕、さらには地方や民間の調査までも含む。また、統計の作成過程との関連でも中央統計庁の統制権限は、調査の企画から利用に至る統計作成の全過程を網羅する。このような統計の全面統制は、一方では、官制や統計法によって法的に裏付けられた命令や権限によってその実行が法制度的に保証され、他方では、中央統計庁の管理下にある統計職員を通じて各省庁及び地方公共団体に対しても要員の面で保証される。

川島は、昭和14年4月6日の第37回と15年5月13日の第38回（最終回）の二度だけ中央統計委員会に出席している〔(3)pp. 208-209〕。内閣統計局長として局が実施する調査の説明に出席した川島と委員との間にどのようなやりとりがなされたかは定かではない。しかしこの時川島は調整機関の在り方について、ひとつの確信のようなものを得たはずである。なぜなら二度目の出席の直後に提出された『意見書』では、このような統計調整のあり方を、「通例ノ委員会ノ如キ会議体ノ協議ヲ以テシテハ到底十分ナル調整ヲナシ難ク、徒ラニ調査実施官庁ノ事務ヲ煩雑ナラシムルニ過ギズ実効ヲ挙げ得ザルナリ」〔(3) p. 714〕と酷評しているからである。川島にとっては、実効ある統計調整は、強力な統計統制によってはじめて可能となるのである。

川島は、中央統計庁構想として統計行政機構改革案を提起した「行政簡素化実施ニ関スル件」（17年7月3日付）の中で、「現今ノ如キ国家総力戦ノ時代ニアリテハ統計事務一元化の如何ハ国家総力発揮ノ優劣ヲ決定シ從ッテ国家戦力ノ強弱ヲ決定ス。独乙ニ対スル仏国ノ屈服トソ連ノ反撃ノ実例ハ正ニ之ヲ立証スルモノ」〔(3) p. 730〕とまで断言している。そして彼は、「ソ連邦ハ早クモ十年以前ニ統計事務ノ一元的中央集権制度ヲ確立シ、独乙ハ数年前、之ヲ断行シタリ。米国モ、亦、昨年初頭ヨリ急速ニ統計事務ノ中央集権化ヲ進メツ」〔(3) p. 730〕ある状況の中でわが国が大東亜共栄圏内に指導力を確立するためには統計の一元的集権化の一刻も早い実現が不可欠であると主張する。このような認識に立つ川島にとって、すでに統計業務の一元化を達成した（あるいは達成途上にある）これら三国は、まさにわが国の統計が目指すべき目標であった。

しかしながら、これら三国における統計業務の集権化の形態に関する川島の評価は一様ではない。すなわち川島は、18年3月24日の第81回帝国議会衆議院建議委員会でアメリカとドイツの統計事情に触れ、まずアメリカについては、集計技術及び統計手法の利用という点では進歩しているものの、政府統計制度については自然放任的性格を持ち、中央集権化の必要性が認識されるようになったのは比較的最近であると説明している。一方ドイツに関しては、強力な命令権限を有し統計に関する全権限を掌握したゲーリング元帥の下に中央統計委員会に相当する調整機関が国家統計の統制任務にあたっている事業を紹介している〔(1) p. 111〕。しかし、川島が20年3月15日に内閣書記官長に提出した「時局ニ対処スル統計行政ノ簡素強化ニ関スル件」で、「爾後ノ世界情勢、殊ニ独ソ戦ノ推移…ハ愈々小官ノ所見ヲ事実ニ於テ証明スル結果トナレリ」〔(1) pp. 748-749〕とみじくも指摘しているように、彼にとっては、強力な権限を有する個人によってその執行が補強されているとはいえ、委員会方式に基づくドイツの一元的統制制度にはそもそも限界があったのである。このように、統計の一元的統制制度の実現を志向する川島にとっての理想のモデルは、アメリカでもまたドイツでもなく、まさにソ連のそれであった。

それでは、川島が理想とした当時のソ連の統計制度とは一体どういうものであったろうか。

(3) 中央国民経済計算局（ЦУНХУ）と中央統計庁構想

ソ連では1926年に統計機構の改革が実施された。この改革では、新たに中央統計局長に人民委員会議（СНК：Совет Народных Комиссаров 大臣会議に相当）での決定権が与えられた〔(4) p. 13〕。また、統計局には、国民経済バランスの作成、統計事業の全国計画の作成、人民委員会（省に相当）、他のソ連邦の中央機関、共和

国の各組織における統計蒐集、集計計画の承認等を任務とした統計計画委員会（Статплан：Статистическая Плановая Комиссия）が設置された〔(5) p. 300〕。

しかしながら、調整機関として設置された統計計画委員会ではあったが、現実にそれが果たしえた調整面での役割は、当初期待されたほどのものではなかった〔(5) p. 304〕。特に20年代末には全ソ連邦共産党（ポリシェビキ）（ВКП（σ））大会等で官僚主義に原因する行政上の非効率性が厳しく批判された。

経済の集団化への移行に伴い、国の計画指導が強化された。それと共に国家統計機構の改組問題が持ち上がった。1930年1月23日、ソ連邦中央執行委員会（ЦИК）と人民委員会議の決定により、中央統計局（ЦСУ）はソ連邦 Gosplan 国民経済計算部（сектор народнохозяйственного учета Госплана СССР）に改組された〔(5)p. 308〕。

しかしこの旧中央統計局の Gosplan の一部門への移管吸収は、統計業務に対する関心の低下、さらには国家統計制度の中央集権化の阻害要因となった〔(4)p. 14〕。

そこでソ連邦中央執行委員会と人民委員会議は、翌年12月17日の決定で、この部門を Gosplan の外局の中央国民経済計算局（ЦУНХУ：Центральное управление народнохозяйственного учета при Госплане СССР）として再度組織改編を行った〔(4)p. 14〕。そして、共和国、州、区の国民経済計算組織は、新たに設置された中央国民経済計算局の直轄組織としてその管理下に置かれ、また官庁やソ連邦の中央機関の計算・統計組織は、業務上は各機関の管理下にありながら同時に中央国民経済局の指令や任務を遂行するようになった〔(5) p. 309〕。さらに収穫統計の報告機構として革命前から維持され1929年秋に廃止されていた民間報告員（добровольный корреспондент）制度に代わり、1932年には新たに区、市国民経済計算監査官（районный и городский инспектор народнохозяйственного учета）制度が導入された。また、34年秋に新設された地区監査官（участковой инспектор）制度が統計の下部機構の業務を補強することになった〔(4)p. 14〕。このようにして中央国民経済計算局は、共和国の国民経済計算局を統轄し、さらに州の国民経済計算局、区、市国民経済監査官さらには地区監査官と全体としてひとつの位階的構造を持つ統計機構が作り上げられた。

しかし、中央国民経済計算局が Gosplan から相対的に自立的地位を維持することができたのは1939年初頭までであった。統計体系を計画と一層密着させることを意図した同年

2月の中央人民委員会議の決定によって、中央国民経済計算局は、 Gosplanの内局（И У Н Х У Г о с п л а н а С С С Р）として、計画機構に完全に組み込まれることになる〔(5) p. 310〕。そして、1941年には、再び Gosplan中央統計局（И С У Г о с п л а н а С С С Р）と名称変更され、Gosplanの内部機構として戦時下の統計作成業務を担うことになる。

このようにソ連の場合、集団化、参戦と統計をとりまく情勢も時と共に大きく変化し、中央統計機構の行政機構内での帰属をめぐっても、中央計画機関 Gosplanとの関連を中心にかなりの曲折がみられる。

川島は、昭和17年11月7日に企画院に送付した統計法案に関する説明文の中でわが国の統計の混乱ぶりを評して、「現在我国ノ統計事務ノ状況ハ恰モ昭和二三年頃ノソ連…ト同様ナリ」〔(3) p. 742〕と述べている。またすでに『意見書』の中に「ソビエト連邦が夙ニ昭和六年ニ其ノ国家統計組織ニ大刷新ヲ加ヘ…」〔(3) p. 712〕という指摘も見られる。ここで、「昭和二三年頃ノソ連」の状況とは1920年代末のソ連における行政の混乱ぶりを意味し、また昭和6年の国家統計組織の「大刷新」とは、年代的にも1931年12月17日のソ連邦中央執行委員会と人民委員会決定に基づく中央国民経済計算局の Gosplan外局としての設置を指すものと思われる。さらに川島は、1930年1月の中央統計局の Gosplan国民経済計算部への改組の失敗に関しても、「…統計機関ガ企画機関ノ一部トナル場合ハ此ノ（統計統制—引用者）機能消失ス、右ハソ連、獨乙ニ於テ已ニ試験済ミニシテ僅ター兩年ニテ改組ヲ余儀ナクセラレ」〔(3) p. 738〕たとして、中央統計機関（中央統計庁）の企画機関（企画院）への吸収に対しては異論を唱える。川島は、「統計機構ノ整備強化ニ関スル建議」を審議した第81帝国議会衆議院建議委員会での諸外国の統計事情の説明の中でソ連の統計機構に関して、「統計ノ中央官庁ガアリマシテ、其ノ中央官庁ノ指揮命令ガ、各省或ハ各府県、或ハ各市町村ソレニ十分ニ行互ルヤウニ権限ガ強化サレテ居ル」〔(1)p. 110〕と述べている。これはまさに、中央国民経済計算局を頂点とし、共和国、州の国民経済計算局、さらには区、市、地区国民経済監査官とから構成される中央集権的統計制度に他ならない。このように見てくると、中央統計庁構想を提起するにあたり川島がそのモデルとして想定していたのは、Gosplanの外局に設置された中央国民経済計算局であったものと推察される。

中央国民経済計算局設置の約半年後に開かれたソ連邦人民委員会議での決定「計算—統計業務の組織化について」は、統計と計算の社会的役割について、「…社会主義的計算体制の強化は大きな意義を有しており、統計と計算は国民経済計画の作成並びに、その遂行の検証の最も重要な用具である。統計と計算は、国民経済の全ての分野の経済計算の実行

を保証しうるよう構築されねばならない」〔(5) p. 310〕と述べている。このような統計の位置づけは、それを「企画ノ為ニ統計ヲ用フルニ止マラズ更ニ計画事業ノ実施運用ノ為ニ統計ヲ用フルコト」〔(3) p. 719〕と捉える『意見書』とその発想基盤を共有している。これはまた、『意見書』の末尾で特に「統計ニ関連深キ事項ニシテ行政全般ニカカワル一事」〔(3) p. 719〕として行政の遂行形態のあるべき姿として述べられていることとも共通するものである。

3. 『意見書』と官庁事務の再編成

『意見書』が提出された1カ月後の昭和15年9月10日に、閣議決定に基づく「官庁事務再編成ニ関スル件」（内閣閣甲第283号）として官庁事務再編成実施要綱が再編成案と共に各省庁に通知された。なお、この通知は、先の7月26日の閣議において決定された「基本国策要綱」を受けて行われたものである。

『意見書』は、この内閣からの通知に記されたまさに「国防国家体制ニ即応スル如ク官庁ノ機構及事務ヲ再編成」〔(3)p. 721〕することを提言したものであり、その意味では官庁事務再編成に対する内閣統計局側からの回答に他ならない。このことは、その後の事務再編をめぐる動きの中で『意見書』の役割からも明らかである。そこで最後に、その後の事務再編の動きの中でこの『意見書』がどのような取扱を受けたかを検討してみよう。

次の略年表は、官庁事務再編成をめぐる統計局側の対応を中心に、この間の動きを編年的に整理したものである。（ただし、年表中の（統）は、統計局からの提出文書を指す）。

- 15. 7. 26 基本国策要綱（閣議決定）
 - 8. 10（統）「統計事務刷新ニ関スル意見書」
 - 9. 10 「官庁事務再編成ニ関スル件」（内閣閣甲第283号）
 - 10. 2（統）「官庁統計事務再編成ニ関スル件」
- 16. 国政処理ノ戦時態勢化ニ関スル件（閣議決定）
 - 7. 28 「国政処理ノ戦時態勢化ニ関スル件」（企画院第88号）
 - 8. 13（統）「国政処理ノ戦時態勢化ニ関スル件」
 - 12. （統）統計機構改革要綱及説明
- 17. 3. 18 府県現地実行機関設置計画の提示（内務省）
 - 4. 13 「昭和17年度及ビ昭和18年度ニ実施ヲ要スル重要案件」（内閣閣甲第161号）
 - 4. 15（統）「府県現地実行機関ニ関スル件」
 - 4. 30（統）「昭和17年度及ビ昭和18年度ニ実施ヲ要スル重要案件」

- 6. 16 「行政簡素化実施要領ニ関スル件」 (内閣閣甲第 263号)
- 6. 25 「行政簡素化実施要領ニ関スル件」 (内閣閣甲第 270号)
- 7. 3 (統) 「行政簡素化実施要領ニ関スル件」
- 7. (統) 「最近統計調査無秩序, 乱脈ノ一班」
- 8. (統) 「統計機構改革ニ関スル意見書」
- 8. 28 (統) 「行政簡素化実施要領ニ関スル件」 付属書類提出
- 11. 1 [統計局(企画院外局)への改組]
- 11. 7 (統) 統計法案送付
- 18. 2. 27 統計機構ノ整備強化ニ関スル建議提出(受理)
- 3. 24 衆議院委員会審議
- 3. 25 衆議院本会議(可決)
- 4 ~5 昭和18年度及ビ昭和19年度ニ実施ヲ要スル重要案件
- 5. 15 (統) 「昭和18年度及ビ昭和19年度ニ実施ヲ要スル重要案件ノ大綱」
- 9. 21 「国政運営要綱ニ関スル実行案」 (内閣閣甲第297号)
- 9. 25 (統) 「国政運営要綱ニ関スル実行案トシテノ措置案」
- 10. 4 (統) 「軍需省統計事務ニ関スル件」
- 11. 1 [内閣統計局への改組]
- 19. 2. 28 (統) 「決戦非常措置要綱ニ基ク関係事項措置案」
- 7. 18 内閣統計局所管懸案事項(通達)
- 7. 19 (統) 「内閣統計局所管懸案事項」
- 20. 3. 2 各庁行政ノ簡素強化ニ関スル件(閣議決定)
- 3. 15 (統) 「時局ニ対処スル統計行政ノ簡素強化ニ関スル件」

『意見書』の内閣総理大臣への上申後に内閣統計局から最初に提出された文書は、10月2日付の「官庁統計事務再編成ニ関スル件」である。これは、9付き10日付で「時局ニ鑑ミ比較的不要不急ト認メラルル事務ヲ停止又ハ縮小スル等」 [(3) p. 721] 業務の整理と定員の削減を各省庁に求めた内閣からの通達に対する統計局からの回答文書である。この中で内閣統計局は、『大日本帝国統計年鑑』等の統計刊行物の編纂、刊行の停止措置を回答したが、定員の削減については、遂行中の国勢調査事務を理由にそれを拒否している。なお定員の削減に関しては「本局所管事務ノ性格上各省ノ統計調査事務及機構ト合セテ検討スルヲ適当トシ且国家全般ノ統計行政機構ハ此ノ際改革ヲ要スト認メラルルヲ以テ本問題ハ別途考究スルコトト致度」 [(3) p. 721] と間接的表現で『意見書』の提言に触れている

にとどまる。

翌16年8月13日に内閣統計局から企画院に対して「国政処理ノ戦時態勢化ニ関スル件」が提出された。この文書は、戦時態勢下の事務体制案の提出を求めた7月28日付の企画院の通達に対する回答書である。この文書には「我邦ノ統計事務ノ無統制乱雑ナル現状及び其ノ困ッテ来ル原因並ニ其ノ弊害ヲ述ベ之ニ対スル小官ノ改革意見ヲ案ヲ具シテ開陳」〔(3) p. 723〕した『意見書』が同封された。また、文書は、『意見書』の中心内容を「…改革案中ノ核心ハ…統計調査一元的統制ノ制度機構ノ案…」〔(3) p. 723〕と規定し、統計の集権強化に基礎を置いた「総合計画行政」による「高度国防国家」の早期実現が不可欠であると主張している。なおこの文書によれば、『意見書』は企画院からの通達以前の5月にも独自に企画院総裁に提出されていることになっている〔(3) p. 722〕。

次に『意見書』の制度改革案がいわゆる中央統計庁構想として具体的に展開されるのが、17年7月3日付で内閣に提出された「行政簡素化実施要領ニ関スル件」である。この文書は、定員の一律削減を要請した内閣の6月16日付の通達に対する回答書として作成されたものである。そこでは通達による定員削減要請に対し、人員削減と事務の能率化さらには戦時重点主義に基づく計画として中央統計庁の設置を中核とする「統計事務一元化ノ為メノ行政機構改革案」〔(3) p. 730〕がその必要性並びに改革の有無による評価試算と共に具体的な制度構想として提起されている。なおこの間に統計局から提出された文書「昭和17年度及び昭和18年度ニ実施ヲ要スル重要案件」では、「従来、屢々意見ヲ上申シタルモノナルガ内外ノ情勢上是非共本年ニ於テ断行スル要アリ」〔(3) p. 726〕として17年度の実施重要案件の冒頭に統計制度の改革と統計法の制定を掲げている。

7月3日文書に掲げられた制度改革案は、さらに法制度体系、すなわち一方では行政上の組織体系としての官制案、他方では業務体系としての統計法案として一挙に具体化する。

中央統計庁官制案は、直接には6月16日付の通達の補足として、簡素化の具体案の提出に際してその官制案の添付を求めた6月25日付の追加通達を受けて提出されたものであるが、同時に提出された内閣官制改正案、統計職員に関する勅令案、統計職員の定数案等とともに、中央統計庁構想の機構、要員面での組織規定であった。なお官制案の提出と相前後して「統計機構改革ニ関スル意見書」が内閣総理大臣にも提出された。

一方、中央統計庁による統計統制業務の法的根拠となる統計法規の準備も同時並行的に行われた。そして、11月7日には、統計法案が下審査のために企画院に送付された。

このように、『意見書』を端緒とした一元的統計制度の実現に向けての動きは、17年の夏から秋にかけてひとつの大きな盛り上がりを見せる。

行政機構改革により、同年11月1日に内閣統計局は新たに（企画院）統計局として改組

された。そして18年11月1日に再び内閣統計局に戻されるまでの1年間、企画院の外局として業務を遂行することになる。

この間にも統計局では、内閣統計局時代に策定した統計法案の提示や5月15日付で内閣書記官長に対して提出した「昭和18年又ハ19年度ニ於テ実施ヲ要スル重要ナル案件ノ大綱」の18年度分の事業として「統計調査ニ関スル根本法律ノ制定」〔(3)p.744〕を掲げるなど、その構想の実現に向けての活動を展開した。しかしながら、統計局が外局として企画院に配置されたことが形式的には「我が国ノ統計ニ関スル行政機構ガ…段々綜合セラレテ行ク一ツノ前提」〔(1) p.111〕とはなりえても、統計の一元的統制制度の確立を目指す統計局をとりまく状況は次第に厳しいものとなっていく。

18年9月25日に内閣からの照会を受けて提出された「国政運営要綱ニ関スル実行案トシテノ措置案」で川島は、一元的統制制度が最適であるとしつつも、「現在ノ状況下、制度ノ急変ヲ得策ナラズトセバ」〔(3) p.746〕として、現行機構の枠内での改革策という一種の妥協案も示している。これまで統計機構の企画機関からの相対的独立性を一貫して主張してきた川島は、同時にこの文書で、企画当局との連繫強化のため企画院への統合案を提起する〔(3) p.748〕。このような川島の主張の転換は、統計局のその後の展開と無関係ではないように思われる。

この年の末に統計局を待ち受けていたのは、その行政組織上の帰属母体とする企画院の改組であった。11月1日に企画院は廃止され、商工省燃料局、物価局等とともに新たに軍需省として改組されることになった⁽¹⁾。これに伴い、それまで企画院の外局として設置されていた統計局の処遇が問題となった。統計局が10月4日付で提出した「軍需省統計事務ニ関スル件」は、それに対する統計局の見解を示したものである。

この文書には、統計局の帰属をめぐる、(1)軍需省第一局案、(2)大臣官房案、(3)内局案、という三つのいずれも新たに発足する軍需省への移管案が提起されている。この中でも統計局側が最も希望していたのは、「軍需省各般ノ事務ノ統轄的地位ニアル」〔(2) p.746〕第一局に統計局を配置する(1)案であった。なぜなら「大臣トノ関係稍遠キヲ以テ各省ニ対スル統計事務統制上迫力弱キ憾」〔(3) p.747〕はあるものの、それによって軍需省内部の統計調査を統制する立場に立つことができ、また「軍需省ノ権能ニ関スル範囲ニ於テ各省ノ統計調査ヲ統制スル権限」〔(3) p.747〕を保有しうると期待されたからである。この案は、もちろん統計の一元的統制を実現する先の中央統計庁構想からは大きく隔たったものであり、その権限の及びうる範囲も基本的に軍需省の権能の範囲に限定されるものであった。とはいえ、軍需省並びにその第一局の中であって統計に対する統制力を発揮することが、統計局そしてまた川島にとってのとりあえずの次善の策であった。このような局側の

意志表示にもかかわらず、11月1日、統計局は、あらためて内閣統計局としての再出発を余儀なくされる。

このようにして『意見書』が提起し、中央統計庁構想がその前提とした統計機関と企画機関との連合による統計の一元的統制制度の実現は、企画院との連繫強化を打ち出して間もなく振り出しに戻るようになった。その後も川島は、「昭和15年以來、屢次、意見ヲ開陳シ具体案ヲ具シテ之ヲ上申シタルモ、今ニ至ルマデ採納セラレザル次第ナルガ、爾後ノ世界情勢、殊ニ独ソ戦ノ推移及ビ日米戦況ノ変遷ハ愈々小官ノ所見ヲ事実ニ於テ証明スルノ結果トナレリ」〔(3)pp. 748-749〕と、その実現可能性に半ば絶望感を抱きつつも一貫して『意見書』の精神の実現に向けて主張を繰返している。

川島は、国会の席で一度だけ自説を展開する機会を待った。18年3月24日、「統計機構ノ整備強化ニ関スル建議」を審議した衆議院建議委員会で、建議案の提案者小柳牧衛の質問に対し説明員として答弁に立った川島は、その発言の大半をソ連、ドイツ、アメリカ、とりわけソ連における統計の実情の説明にあて、その一元的統制の優越性を力説している。また、最近の「統計ノ行政機構ノ強化ノ実例」〔(1) p. 109〕を挙げよとの提案者の質問に対し、わずかに統計局の企画院外局への配置を取り上げ、統計行政機構が「段々綜合セラレテ行クーツノ前提デアル」〔(1) p. 111〕と答弁している。恐らくこの時の川島の胸中には、遅々として進まぬ行政事務改革への焦燥と構想実現へのかすかな期待とが同居していたのではないかと思われる。しかしこの期待も、その約半年後には空しく潰えさることになる。

注1)企画院官制等の廃止については「軍需省官制」勅令第824号附則参照。『法令全書』昭和18年 第2巻 865頁)

むすび

戦後、統計の分野においても戦時法令の整理等の戦後処理が行われた〔(3)pp. 759-760〕。それと並行して内閣統計局では、20年の秋には早くも統計再建に向けての動きが開始された。

9月11日付の内閣からの通知を受け9月29日に内閣統計局から提出された回答書「終戦後ノ建設施策ニ関スル件」では、将来実施を必要とする案件としてわが国における統計制度の整備充実が挙げられている〔(3) p. 758〕。そこで川島は、敗戦の原因を統計の不備によるものと総括し、「数年来、研究ヲ続ケ概略ノ腹案ヲ持ツ」〔(3)p. 759〕中から特に、統計基本法の制定、中央統計機関の設置、地方統計機構の充実等の統計機構の刷新の必要

性を主張し、また統計改善のための委員会の設置を提言した〔(3) p. 759〕。

翌21年4月18日には、「統計調査法案要綱」が内閣官房に提出された。川島はこの統計調査法案を「国情ノ実体ヲ明ニスル諸統計ノ整備」〔(3) p. 760〕のための統計制度整備の第一歩として位置づけ、(1)統計調査の定義、(2)政府の調査権限、統計資料提示請求権、(3)国勢調査の5年毎の実施、(4)民間も含む調査の重複実施防止のための統制、(5)正規の手続きによらぬ調査への申告義務免除、(6)政府統計の公開原則、(7)国家予算における統計費の定率化、といった内容を持つ統計調査法案を提出した〔(3)pp. 760-761〕。

ここに提出されたのはあくまでも法案要綱であり、従って法律としての体系性の点でも十分に整理されているとは必ずしもいい難い。しかし、この法案要綱を統計の統制を軸にひとつの体系として編成されていた17年の統計法案と比較してみると、そのいくつかの特徴が浮かび上がる。この法案要綱では、何よりもまず「防諜」のための「統制」という観点は消失し、統計の「公開」原則によってそれが代置されている点が決定的に異なる。しかし同時に法案要綱では、依然として民間も含めた統計調査に対する規制は維持されており、一元統制という『意見書』さらには中央統計庁構想を貫いていたいわば発想の基本原則は、この法案要綱の中にも同様に維持されている。

さらに川島は、昭和21年7月、戦後の統計再建を審議する統計研究会（内閣審議室）に「統計制度改革案」を提出した。川島私案と呼ばれるこの文書「我国統計制度改革ノ趣旨」は、中央統計局の行政機関上の位置づけ並びにその権限、統計職員の配置やその監督体制など一連の制度改革案を提言したものである。

改革案の内容を『意見書』の具体化であるかつての中央統計庁構想並びに官制案、勅令案等のそれと対比してみると、前者では企画機関と統計局との連携、民間統計調査及び統計の発表に対する統制という事項が削除されており、また中央統計局の調査業務も、大規模な調査事務を有する省庁の統計部門を統合するものとして構想されていた中央統計庁に比べれば小規模なものとなっている。その反面、局長の閣議への出席や統計の公表原則、さらには国家予算に対し定率で保証される統計予算の配分権限など、この改革案で新たに加えられたものもある。しかしながら、基本的にその範囲が政府統計に限定されたものであるとはいえ、中央統計局の統計統制権限は、この改革案でもほとんどそのままの形で維持されている。

ところで大正末期から昭和初期にかけても統計機構のあり方が問題になったことがある。行政調査会における統計事務統一問題がそれである。当時の内閣統計局長下条康麿は、「統計調査事務ノ重複紛雜」が「一般国民当業者又ハ地方機関ノ煩ヲ加」〔(3) p. 697〕える結果となっているとして、その統一案を提案した〔(3)pp. 697-699〕。その中には、統

計調査の新設改廃等の場合の内閣統計局との合議制度の導入、業務統計以外の各省庁が実施する統計調査の内閣統計局への移管、といった制度改革案が含まれていた。これらについては、いずれも「徒ニ事務ノ煩雜ヲ来タスニ過キサル」、「行政執務上支障ヲ来ス」

〔(3) p. 700〕という理由で他省が激しく抵抗し、結局実現したのは、各省にとってさしさわりの少ない地方統計機構の部分的手直しだけであった〔(3) p. 698〕。

行政委員会に提出された統計制度改革案と本稿で見た中央統計庁構想とを対比した場合、改革の方向は基本的に共有しているものの、その体系性の点で明らかに後者が優越している。中央統計庁構想では、官制案、統計法案とともに極めて具体的な形で制度案が提起されているだけでなく、「正確な統計に基づく計画立案—統計による計画遂行の評価による経済統制」という一種の計算合理的社会モデルの必然的帰結として一元的統計統制が語られている。川島が計算技術並びに経営統計の普及という点でアメリカを評価しつつも、ドイツ、ソ連、特にソ連における統計並びに統計機構の地位の先進性をひとつの理想型として想定する根本理由もその点にあるように思われる。

川島は、21年7月に統計研究会に提出した「改革案」の他にも、22年1月の統計委員会で事前に提示されていた統計法要綱案に対する意見の形で再度自説を展開した〔(2)p. 10〕。そこでは、「無秩序乱雑な調査施行を匡正」するために統計委員会に強力な権限を付与するとともに、その形骸化を極力防止するために委員会の設置目的、構成、職権など一連の規定を法律の条文化する必要性が力説された。このように、川島の中央統計庁構想は、その後若干の修正は余儀なくされたものの、基本的部分は戦後の統計制度改革案の中にも継承されている。

にもかかわらず戦後の改革案からはかつてそれを支配していた熱気のようなものが消失し、行政調査会における統計改革案に近い性格のものとなっているように思われる。改革案のこのような変質の原因は、案そのものではなく、むしろそれをとりまく状況の変化に求められるべきであろう。すなわち、『意見書』そして中央統計庁構想は、「国家総力戦体制ヲ以テ列強互ニ相ヒ拮抗スルノ時代」〔(3) p. 711〕の戦争遂行のための国力増進という目的に収斂するものとしてその存在意義を主張し、また防諜的統計統制も防衛の見地からその中に構造的に組み込まれていた。さらに、前稿でも述べたように一元的統計統制による統計調査重複等の排除は、総動員体制の下では一層具体的規定を受け取る。このような意味で、戦時統制経済は同時にまた統計統制を主眼とする中央統計庁構想が実現できる最も大きな可能性を秘めた場でもあった。戦後の川島私案における統計改革案の「変質」は、むしろこのような環境条件そのものの変質によるものと考えられる。

そして川島が統計の一元的統制制度の理想型としたソ連においても、統計機関が計画機

関との結びつを強めたことによる弊害〔(4)p. 16〕が指摘され、1948年8月、中央統計機関は再び Gosplan から分離され、ソ連邦閣僚会議附属中央統計局（ЦСУ при Совете Министров СССР）に改組されたのである。

参考文献

- (1) 『第81回帝国議会衆議院委員会議録『昭和17-18年第5類第1号第6回
- (2) 『日本統計制度再建史-統計委員会史稿 資料篇（Ⅱ）』日本統計研究所 1963年
- (3) 『総理府統計局百年史資料集成』総理府統計局編 第1巻 上 総記 1973年
- (4) А. И. Ежов, 《Организация Статистики в СССР》
- (5) И. Ю. Писарев, Развитие Советской Статистики. 《Очерки по Истории Статистики СССР》М., 1957