

プロイセン統計局の設立と国家統計表（1）

長 屋 政 勝

は じ め に

本稿の目的は18世紀末から19世紀10年代までのプロイセン王国での統計調査機関の創設ならびに再建に関する歴史的経過を追跡し，この中で統計資料の収集と報告の様式にどのような検討が加えられ，国家統計表の形で整理・拡充されていったかを解明するところにある。

ここでいうプロイセンの国家統計調査機関とは，いうまでもなく王立統計局（das königlich statistische Bureau）を指す。1805年5月28日，時の国王フリードリヒ・ヴィルヘルム三世の勅令をもって設立されることになったのがプロイセン統計局である。当初は国家行財政のための資料収集にあたる補助的機関，文字どおり行政の末端部局として出発しながら，次第に社会経済の構造と動態に関する他では得られない資料を提供する独立の調査機関へと拡充してゆく。だが，この展開過程は決してスムーズなものではなく，その時々社会情勢や政局，また行政課題に左右されながらも，地道な調査活動を通じその成果を世に問うことによって，60年代以降は国家運営に不可欠な公の調査機関として自立してゆく，こうした困難な途であった。

19世紀前半，他の先進ヨーロッパ諸国に較べ，統計後進国といわざるをえなかったのがドイツである。しかし，かかえる社会的制度的制約を克服し，同世紀80年代には質量両面においてヨーロッパで最も抜きん出た社会経済統計をうみ出しうる体制を備えることになったのがドイツ社会統計といえる。その先導を務めるのがプロイセン統計局とその活動であり，これに誘導された形で他領

邦での統計作成の近代化も進み、ドイツ圏での社会統計の基盤が形成されてゆく。少なくとも帝国統計^{ライヒ}の作成が開始する1870年までの時期にあっては、プロイセン統計局のあり方と活動にドイツ社会統計の姿が集約して表示されているといえる。こうした中で、まずはプロイセン統計局の設立経過を検討することにより、統計作成の後進国から先進国へと脱皮する動きをひき出し、また後のドイツ社会統計と統計理論の形成を可能にした契機のひとつを解明することが可能となろう¹⁾。

I 財政委員会と統計問題

1) プロイセンにおける社会統計の萌芽といわれるものをたどってゆけば、1701年の王国昇格以前、ブランデンブルク大選帝候時代の17世紀80年代まで遡るともいわれている。1682年のペスト流行を受けて人口減少に関心が集まり、1689年の勅令により選帝候国の全地方にまたがって1688年以降の人口動態調査が命じられ、それが事実資料として残されている。これは当時の地方官庁が当該地区の教会記録からまとめた出生と死亡、婚姻に関する数量=人口目録を集

1) 以下、プロイセン統計局の展開をめぐっては、R. Boeckh, *Die geschichtliche Entwicklung der amtlichen Statistik des Preussischen Staates*, Berlin, 1863, を典拠にする。著者のベックは1852年から75年まで(途中、1855-61年の6年間の中断をはさむが)プロイセン統計局員として活動し、また1862-81年にわたり統計学ゼミナールの講師をも務めた経歴をもつ。その後1875-1903年の長期間にわたり、ベルリン市統計局長としてドイツ官庁統計の発展に寄与した。L. Bernhard, Boeckh, Richard, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. Aufl., Bd 2, 1924, S. 989-990. H. Silbergleit, *Das Statistische Amt der Stadt Berlin 1862-1912*, Berlin, 1912, S. 32ff. 上の『発達史』は1863年に第5回国際統計会議がベルリンで開催されるのを機に、統計局長のエンゲルの委託を受けて執筆されたものである。また、資料的な面で設立と再建時の事情を伝えるものとして、O. Behre, *Geschichte der Statistik in Brandenburg-Preussen*, Berlin, 1905, Zur Geschichte des Königl. Preussischen Statistischen Bureaus, *Zeitschrift des Königlichen Preussischen Statistischen Bureaus*, Jg. 1, 1861, が参考になる。さらに、E. Blenck, *Das Königliche statistische Bureau in Berlin beim Eintritte in sein neuntes Jahrzehnte*, Berlin, 1885, *Festschrift des Königlichen Statistischen Bureaus*, Berlin, 1905, A. Günther, *Geschichte der deutschen Statistik, Die Statistik in Deutschland nach ihrem heutigen Stand*, hrsg. von F. Zahn, Bd 1, München u. Berlin, 1911, F. Zahn, *Statistik, Hdwb. d. Staswiss.*, 4. Aufl., Bd 7, 1926, K. Saenger, *Das Preussische Statistische Landesamt 1805-1934. Allgemeines Statistisches Archiv*, Bd 24, 1934-35. I. Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge and oths., 1990, Chap. 4, 石原英樹・重田園江訳『偶然を創りならず』木鐸社, 1999年, 第4章, をも参照。

成したものである。

しかし、行財政の基礎資料として各地の現状報告が中央官庁から下位官庁に命じられ、これを受けて在地官庁の経常的営為の一枠に人口リストをこえて国家と社会の諸分野に関する数量的資料の編纂作業がくみ入れられることにより、資料収集と編集の定期化と組織化が進むのは18世紀中葉以降のことである。すなわち、1723年設立の総監理府 (General=Directorium) が最高行財政機関として機能し、各省は自己の統括する業務に各種資料を必要とし、これを各地方官庁に定期的に報告させるシステムが準備されてゆく。このことによって、全土の国状を伝える資料が自動的に中央に集まってくる体制がつくられた。人口に関する資料はその代表例ではあるが、この他にも、例えば1740年に初めての実務担当省として第5省が総監理府に増設されるが、これは郵便と鑄貨問題、ならびに工場・マニファクチャー・商業問題を管轄する専門省であり、ここには各地の商業・流通業、手工業やマニファクチャー、また工場経営の実態を伝える経済資料が収集されることになる。ここで当時の下位地方官庁というのは州 (Provinz) と軍事=御料地庁 (Kriegs=Domänenkammer) であり、さらにその下には都市における税務官と農村部における郡と郡長があった。これらが中央から州、そして軍事=御料地庁を介して下命されてきた報告作成に対し、多くの場合、既存の行政記録や税務資料にもとづいて報告書式欄に数量を記入する任務を負わせられていた。そして、これらの膨大な個別の報告資料をとりまとめ、統計表の形に編集する作業は総監理府の内局 (Kabinet, あるいは官房ともいう) があつた。内局が王国の統計中央部署として機能し、そこから中央官庁の内部資料として人口、商工業、財政、軍事、学校・教会、等々に関する統計報告が作成されてゆく。

とはいえ、こうした資料作成作業が実に煩雑で、地方官庁と末端の担当職員に過度の負担をかけるものであり、中央の指令どおりには地方の資料作成活動は進まなかったとされる。この場合、資料作成を担当する職員とは地方官庁の下級官吏や郡書記であり、もともと統計報告書作成が本来の業務とは異質のも

のであり、また統計業務に修養を積んでいない者が多かったといわれる。こうした中、フリードリヒⅡ世の治世も後半になると、総監理府の各省（全部で7省）間に自己中心主義がはびこり、自省の目的のみを追求することで全体に対する無関心がおおい、一国全体の行財政に向けての協働が妨げられてゆく。これが統計収集にもおよび、各省の要請に応じて提出される報告の多種多様さにその弊が表れてくる。地方当局にこれらすべてに対し十全な対応を期待することは無理であり、この結果提出された報告の信憑性には大きな疑問がついて回ることになる。

1798年3月、前年即位したフリードリヒ・ヴィルヘルムⅢ世の命で、財政委員会（Finanzkommission）が発足する²⁾。これは危機に瀕したプロイセン国家財政の立て直しと疲弊した行政組織の見直しを審議する委員会である。その目的は、財政での新たな秩序といふき、より確かな関連をもたらすべく過去との対比の中で現状の総括と点検、細目にわたる比較を行い、もって祖国を強固な礎石の上に再建し、国家体制を完成させることをねらったものである。委員会は4名の國務大臣（ホイム、シューレンブルク、ハイニッツ、シュトルエンゼー）と5名の枢密財務参議官、その他3名の計12人から構成されている。国家安寧のため一切の他の思惑にとらわれることなく、神と国王と祖国のために検討審議すべきとされ、国王自らの「全般的指令（General-Instruktion）」でもって32項目の検討課題を指示している。これらは、財務行政の円滑化と冗漫な行政手続きの簡略化、業務遂行の合理化と経費削減、官僚機構の見直し、省庁内部と省庁間での意思疎通、こうした行財政改革の一般問題から始まり、兵士の生活改善や替馬調達、孤児院や授産所のあり方といった細かな問題、そして消費税・関税、貨幣流通、商品製造、会計収支や商品価格などの経済問題にまたがる、実に多様なものとなっている。

フリードリヒ・ヴィルヘルムⅠ世とフリードリヒⅡ世の2代にわたり確立さ

2) 以下、財政委員会での審議については、R. Boeckh, *Entwicklung*, S. 12-15, O. Behre, *Geschichte*, S. 364-378, を参照。

れた絶対王政の財政基盤もプロイセン国家の宿痾ともいふべき過度の軍事負担により侵食され、現王即位時には国庫金が枯渇していたといわれる。財政委員会設置の目的は出費項目を点検し、行財政の合理化を計ることにある。要は全般的行財政改革というものである。

問題はこの指令の中で行財政改革上の一般問題と並んで統計問題に再三言及されていることである。国土ならびに国家制度に対して明確な状態描写をおこなうものが統計であり、これは簡潔な表形式でもって提示されねばならない。これまでこの類の表が多く作成されてはきたが、信頼性と明示性の点では多くの欠陥をもつ。国王自らが国家全体の状況について信頼に足りうる報告を望み、正確な表と報告作成を命ずることになる。これは、全般的指令の1項目に次のような要望が盛り込まれていることにも現れている。

「30. 私が望むものは、国民の数、都市、町、村、管区、直営地、耕地、播種、森林、生産高をともなった鉱山と製塩場の数、家畜頭数、等々に関するすべての州からの前年5月までの分についての表である。さらに望みたいのは、1786年から1797年までの旧州の収支決算であり、これは国家の真の進歩についての全般的展望を獲得するためのものである。」

さらに、こうした改革にあたり国王の期待する人物像とは、以下のようなものである。

「簡略な表形式の抜粋の中で、全国土についての、また特に当該の決算書とともに会計のあり方についての、最も明確な全体的概括を手に入れるような図式をもった最もすぐれかつ最も熟達した様式を私に提供してくれ、その結果、最も適切な分類にとりそれらに関してこれまで持ってきた私の理念との比較を可能にしてくれるような人物」

ここでも明確な現状描写と比較を可能にする統計表への期待が表明されている。

以上の国王の要請に応え、表形式によって国土の現状ならびに歴史的報告を首尾よく編纂できる人物として選ばれたのが上述の枢密財務参議官のひとりA. ボルクシュテーデであった。当人は総監理府内でこれまで統計問題のとり

まとめ役をこなしてきた経験とかつてクールマルク・ブランテンブルクの地誌をまとめ挙げた実績をもっている。このボルクシュテータ自身による軍事=御料地庁への告示が同月に出されている。それは、これまでの統計表が、対象とする事柄のもつ重要性にみ合った形で作成されておらず、「旧い習慣の産物」にすぎないとしてその作業の不全さを衝く。その理由には、① 作成されるべき統計表の数が著しく増加し、作成担当者の負担増となっている、② 地域住民に責任感が欠如している（統計表のもつ目的と効用への不理解、信頼できる申告に対する義務感の欠如）、この2つがあるとみる。ここから、①に関しては表の簡略化が不可欠であり、②では地方官庁による地域住民への啓蒙が必要とされている。つまり、住民に対し調査のもつ意義を説明し、国家経済の最重要課題を考える基礎となるものであり、不正確な申告によっては行政上の配慮と基準に誤りが生じる。正確な申告は臣民（Untertan）たる者の義務であることを理解させる、ということである。さらに、在地当局（表作成を担当する郡や都市税務官、ならびに編纂作業にあたる軍事=御料地庁）に対しては、これまでの形式主義を排し、記入や編集時の十全な点検が不可欠なことを説いている。また、送られてきた表が杜撰な場合には地方官庁自らの費用による再調査が命じられ、優れた実績を挙げた者には国王の顕彰があるとする。

こうして、これまでの申告の不正確さを正し統計表作成の弊害を除去し、国王の信に応えうる報告を提示しようとする動きの第一歩が始まった。

2 では、財政委員会を通じて当時の国家統計として地方官庁に報告の求められたものはどのような内容のものか。まず、1798年12月、統計報告の前に以下の10項目におよぶ全体的報告が指示されている。これが年末までに各州の責任においてとりまとめ、提出されるべきものとされた。

1. 郡別面積
2. 土地と耕作の状態
3. 州面積に対する森林の広さ

4. 主たる河川、運河、海、およびそれらの維持基金についての報告
5. 人口
 - a) 郡別人口密度
 - b) 都市／農村人口割合
 - c) 都市・農村ごとの軍人々口／市民人口割合
市民身分と軍人身分に属する人口、徴兵区連隊簿に登録されている人数
 - d) 対人口年婚姻比率、夫婦に計上される人数
 - e) 年間死亡数・出生数、人口減少と増大の関係
 - f) 嫡子／庶子の割合
 - g) 夫婦の平均子供数
 - h) 年間死亡児数
6. 州での生業と営業ならびに商業にとって最も顕著な重要天然産物、その耕作・販売・加工・自己消費と輸出に関する報告
 - a) 植物界での天然産物
全穀物種の播種・収穫量、州での都市・農村別の需要の過不足、市場価格、王国・都市・個人森林の広さ、建築材と燃料材の収穫、国王居住地ベルリンとポツダムでの燃料材の需要量(このうちクールマルク・他州・外国からの調達分)、狩猟区と肥やし飼いからの収益
 - b) 動物界での天然産物
家畜表が利用され、雄牛・去勢牛・豚の数が過去年と比較される
 - c) 鉱物界での産物
(国務大臣ハイニッツからの別途報告がある)
7. 都市と農村における営業、生業、および商業についての全般的注釈
 - a) 農耕と牧畜、土地価格と土地利用
 - b) 村落の行政状態、農耕と牧畜に従事している臣民の暮向きとその国民全体との比較
 - c) 都市金庫、営業とマニュファクチャーならびに工場、またそれと結びついた泥炭・石炭採掘場の状況；収穫原材料の量とその内の外国からの分；生産物の価値と就業者数
 - d) 輸入・輸出・通過取引の状況
 - e) 船舶運輸、航路数と就業者数
 - f) 州内で流通している貨幣量
8. 公的国家収入総額の算定

- a) 御料地
 - b) 直接税
レガールリエン
 - c) 公的手数料
9. 税体系の全般的記述ならびに以下の算定
- a) 農村納税臣民の営業収益から税に向けられる割合
 - b) 都市営業経営者の場合の営業収益から税に向けられる割合
10. 国の内的行政制度の簡潔かつ可能な限り完全な全般的記述
- a) 徴兵区の配置；連隊の保有している州内での徴兵区，兵舎の設けられている郡とその数
 - b) 都市と農村それぞれにおける学校の制度と状態
 - c) 建築とそこに向けられる資金
 - d) 医療・保健・助産婦制度，鉱泉浴場
 - e) 火災保険会社
 - f) 堤防組合と防波堤金庫組合，堤防検査と排水溝検査
 - g) 兵士の扶養と舎営割当て制度
 - h) 道路改修と国道
 - i) (行政の) 実施にあたり採られた，あるいは予定されている有効かつ必要な改善

ここには、統計として数量表示が可能なものと文章記述をもってするものが混在しており、国状誌 (Staatenkunde) の側面を多分に残した全般的行財政報告ともいべきものである。実に広範囲なものであり、これらすべてに関し短期間に中央省庁を満足させる完全さと正確さをもって解答することは至難の業であり、当然のことに州や行政区 (都市・郡) ごとに、また項目やその細目ごとに精粗のばらつきも大きかった。ことに生産量 (額) についての正確な申告を獲得することは難しかったとされる。例えば、6 の a) には「植物界での天然産物」があり、そこには当該地での農業生産物の収穫量を報告する項があるが、この面での正確な資料入手は難しく、技術的には播種量と秋の試験脱穀からの推計という手続きによるとしているが、申告者が土地所有者であることから、供給割当てや課税への懸念が絡み結果の信憑性には問題が残るとされている。

上でいわれる統計表とは、これらの中から表形式で報告・編集可能な項目を選別し配列したものである。これは、①都市の統計表(都市の状態表ともいわれる)、②農村の統計表(歴史表ともいわれる)、③生産物表、④家畜表、この4表に集約されるべきものとされている。これらは、これまでさまざまな行政系統を通じて集まってきていた統計表を財政委員会のもとで改めて4分野に集約するということである。

さらに、こうした表作成に関しては長老の国務大臣 F. v. ハイニッツの後ろ押しもあった。すなわち、国家行政にとり毎年の統計報告がいかに重要かつ有用かを述べ、それはまず、地主層に全体を概括することを可能にする、また地方長官をして管轄分野での収支状況をチェックし修正を加えることを可能にする、こうして貿易での収支決算のみならずさまざまな時点と地域ごとの産業の総生産額と貨幣流通量を知り、それらの比較検討によって国家全体の財政収支を、また国富の増減とその割合を算定できる。これらにより国民福祉の向上ならびに統治のあり方がよいかかっている国家財政の基準を明確化することが可能となる。ハイニッツはこれまでの表作成の簡略化を訴えながら、このように統計表の意義と効用を強調している。

1799年1月5日、改めて総監理府に対する勅令が出され、ここで各州ごとに人口・農耕・手工業・工場・商業・住民福祉に関する報告が新領土(新東プロイセンとフランケン侯国)を含めて作成さるべきとされる。これは、国王をして全体の概括、全体と部分・部分相互の比較を可能にし、大臣をして全般的配慮の中で行政を司ることを可能にするものであり、このためには毎年の報告(comptes rendus)が必要であり、すべての省庁において大臣の責任によって概括が作成され国王へ提示されねばならないとされている。

以上のように、財政委員会が主導する行政改革の中、数度にわたり統計表作成の指示や命令が下されている。これらは数が多く雑多で統一性の欠けていた各行政省庁ごとのこれまでの表報告を簡略化し、一元化を押し進めようとするものである。だが、同類の指令がくり返し下達されているということは、中央

の意気込みにもかかわらず、現地当局にはその意思が必ずしも十全には伝わらず実績が挙げられなかったということであろう。

地方官庁の側からすると、住民管理や税徴収に関する本来的業務、また戦時体制のもと駐留や行進する軍隊ための宿舎設営や馬匹・糧秣調達といった緊迫した業務があり、これらに較べると報告書や統計表の作成は重要性の劣る末端の作業でしかなかったろう。実際にも不十分な報告が遅れながら入ってきたとされる。「貴方の処では、州の状態や内部について必要な概括と知識が欠落したままである」という一地方官庁宛のボルクシュテーデの叱責の手紙がこの間の事情を示す。西プロイセン州からのものを除いて、各州からの報告は不十分であった。州それぞれのもつ特異性への配慮が不足していた、また報告されるべきものへの期待が大きすぎたためである。さらに地方官庁から届いた報告資料を点検し、統一的に編纂する部署と職員の不在も問題とされた。

最後の欠陥を埋めるため、1799年2月14日、財政委員会委員で国務大臣のF. v. ジューレンブルクの「統計表作成に対する指令」が下り、それは国王の決定のもとで国家全体の状態に関する正確な報告をまとめた表作成を枢密国家記録署 (Geh. Staats-Buchhaltereie) に委託するというものであった。州の表が作成されると、これは原資料とともにボルクシュテーデのもとに送付され、そこで検査を受けた後、記録署のもとで編纂されることになった。その際、報告は以下の3様の表にまとめられるべきとされた。

I. 個別表 (Specialtabelle) 一州ごとに一

1. 都市に関する統計表
2. 農村に関する統計表(郡別)
3. 家畜表
4. 生産表
5. 人口目録 (出生・死亡・婚姻数)
6. 工場表
7. 輸出入表

II. 総括表 (General-Tableaux) Iの7つの項目を州別にまとめたもの

Ⅲ. 全体表 (Universal-Tableaux) プロイセン王国全体の状態を1枚の表にまとめたもの

財政委員会における統計表作成の以上の試みは必ずしも実りある成果を残したとはいえない³⁾。特に簡略化という当初の企てが成功裡に達成されたとはいえず、また原資料と記録を収集・保管し、要求された数字を表書式の欄に記入する実務を担う地方行政当局に国家統計表作成に対する理解と協力がはたしてどの程度浸透していったのか、これも疑問とされる場所である。やはり、この段階では統計作成はあくまで国王と中央省庁の要請によるものであり、結果も内部資料として利用されるだけのものに終わっている。地方当局や住民の利益とどのように結びつくのか、この点はまったく不明のままである。従い、ベックの指摘にあるように、資料収集や表作成にあたる現場には煩雑で多量の事務処理に対して「嫌悪」の情が出てくるのが容易に予想される⁴⁾。

こうしてみると、この段階の試みは雑多な統計報告の簡易化と統一化を望みながらもいまだそれを達成できず、同様の指示が数度にわたり下されており、報告作成の受皿となる地方官庁の消極的姿勢に対する中央のいらだちが感じられる。社会統計が中央官庁の必要とし利用する私物という性格を脱しきれず、行政報告・資料の統計化の枠に留まっている。いまだ国家統計表への模索段階にあると考えることができる。

3) この中で、唯一の成果とみなされるのは人口目録の第1分冊(1789-98年分)が1799年に総監理府会計官 K. ミュラーの手によって編纂されたことである。これは教区別に同じ様式で人口動態記録をとりまとめたものであるが、抜粋や解説用としてではなく資料そのものとして公開され、この点で画期的なものといわれている。R. Boeckh, *Entwicklung*, S. 14.

4) R. Boeckh, *Entwicklung*, S. 15. また、この前後、これまでの統計表がどのように評価されていたかは、長年国政に携わってきたドーナによる、後年の次の書簡(1809年11月9日づけ)にある言葉によっても知られる。「統計報告を収集するというあつかましい口実のもとで、地方官庁が時折大量の詳細事の調査で負担を強いられるが、その一部は直接には国家経済的価値をほとんどもたず、一部は望まれる完全さと確実さを手にすることがまったく不可能なために無価値になるであろう、このことにわたくしとしても気づかないわけではありません。われわれの以前の表体系はその大部分において、目的にそぐわない手法のやっかいな例であります。」(Zur Geschichte, a. a. O., S. 7)

II クルークの国富研究と統計局開設

I 1804年10月27日、K. v. シュタインが前大臣 K. F. v. シュトルエンゼー死去の後を受けて総監理府の商工業担当省（第5省）の後身である消費税^{アクチーゼ}=関税=工場=商業省の長に任命される。任されたミュンスターでの仕事を終え国務大臣に就任し、プロイセン国政に直接たずさわることになる。プロイセンにおける統計局の設立はこのシュタインの国家改革思考と密接に結びついている⁷⁾。

シュタイン自身、18世紀中葉以降のイギリスにおける経済発展の実態を直接に見聞し、ヴェストファーレンでの地方行政を担当する中で自由経済政策の実践を積み、またイギリスにおける実証的な経済学や政治学の影響力ならびに統計がもつ国家の状態と力を認識する上での効用を認めている。この上に立って、プロイセン改革のための一連の構想を提示し、この中でこれまで内局統治に偏っていた官僚機構の弊を説き内閣責任制度を導入し、また隷農制からの農民の解放、さらに都市自治制を発進させることになる。こうした問題に較べると統計問題は重要性においては劣るが、統計資料が内局の専有物ではなく、行政全般に広く有効な資料としてその収集と編纂にあたる独立の調査機関が必要であるとして、統計局の設立を提唱する。プロイセン統計局はこうしたシュタイン改革構想との関連から生れえたといえる。

シュタインは1805年5月7日づけの枢密顧問官ペイメアて書簡の中で統計局設立の必要を表示している。国家機構の中に統計官庁を設け、それに確固たる地位を与えねばならない。フランスは数年来、官庁統計にとってのひとつの中央部署をもっているがドイツもこれに後れをとってはならない、というものである⁸⁾。

5) 以下、統計局の創設をめぐる経緯については、L. H. v. Jacob, *Errichtung eines besonderen statistischen Bureau's für die preussischen Staaten, Annalen der preussischen Staatswirtschaft und Statistik*, Bd 2, 1805, S. 362-367, R. Bockh, *Entwicklung*, S. 12-15, O. Behre, *Geschichte*, S. 364-378, *Zur Geschichte*, a. a. O., S. 3-4, A. Günther, *Geschichte*, a. a. O., S. 33ff., F. Zahn, *Statistik*, a. a. O., S. 902ff., E. Blenck, *Das Königl. Statistische Bureau*, S. 3ff., *Festschrift*, S. 5ff., K. Saenger, *Das Preussische Statistische Landesamt*, a. a. O., S. 445ff., を参照。

6) シュタインの統計局の構想については、M. Lehmann, *Freiherr vom Stein*, 3. Aufl., Göttingen, 18

統計に関する中央部署、すなわち統計局 (statistisches Bureau) を、自分の省内の記録署でかかえる余分な職員を回すことで国家の負担増なく創設することができる」と述べている。ここでは、これまで個々の省や局によってばらばらに作成されてきた統計表を統一的に編纂し、各州の福祉と富の程度を算定・比較し、算術的形式の中で表示することが任務とされている。ここで算術的形式というのは、単なる絶対数の提示ではなく、平均や比率、指数の計算をとり入れることで全体の概括や相互比較を容易にするということであろう。

この構想が実現する上ではさらにもうひとつの契機が絡んでくる。L. クルークの仕事である⁷⁾。先にプロイセン国家の地誌・統計辞典を編纂しつつ、『プロイセン国家の住民の隷属制および世襲隷農制について』(1798年)を表わし、これが国王の注目するところとなる。というのは、そこに盛られている農民解放の考えが、当時、王国御料地で農民の世襲隷属状態からの解放をおし進めていた国王の考えに合致するものであり、クルークをしてさらにこの分野での研究を推進せしめたいという考えをもち、すでに総監理府にその旨を伝えていた。クルークは1800年12月に領地省 (Lehnsdepartment) の枢密書記官 (Geh. Registrator) に任命され、総監理府や先の財政委員会に収集されていた

↘ 1928, S. 103-105. を参照。なお、シュタインとプロイセン改革に関しては、石川澄雄『シュタインと市民社会』御茶の水書房、1972年、が詳しい。ここで、シュタインのいうフランスの例とは、ナポレオン統治下のフランスにおいて内務大臣 J. A. シャブタルのもとで bureau de statistique が1801年に創設され、内務行政の一環として早知事に当該地の報告提出を指示していたことを指す。M-N. Bourguet, Décrire, Compter, Calculer: The Debate over Statistics during the Napoleonic Period. L. Krüger et al. (eds.), *The Probabilistic Revolution*, Vol. 1, Cambridge and oths, 1987, p. 306. 近昭夫他訳『確率革命』梓出版社、1991年、217ページ。

7) クルーク (Leopold Krug) は1770年7月7日ハレに生れ、ハレ大学において神学を学び、1792年ベルンベルクにてルター派の教理牧師に就いている。しかし、クラウゼ (ハレ大学の歴史学と統計学の教授) の影響下で統計地誌研究にのり出す。その後プロイセン国家の官房で役人生活を送ることになる。著書、*Ueber Leibeigenschaft und Erbhuntertänigkeit im preussischen Staate*, Halle, 1798. によって国王の関心を惹き、1800年12月領地省枢密国家記録署において枢密書記官に任命される。1805-34年までプロイセン統計局員として勤務。1843年4月16日ベルリン郊外のミューレンベックの自宅で72歳をもって死去。重農主義とスミス経済学がドイツで隆盛した時期に活動し、クルーク自身も重農主義者に数えられる。クルークの略歴については、K. Inama-Sternegg, Krug: Johann Leopold K., *Allgemeine Deutsche Biographie*. Bd 17, 1883, S. 216-219, C. Meitzel, Krug, Leopold, *Hdwb. d. Staswiss.*, 4. Aufl., Bd 6, 1925, S. 91-92. を参照。

資料の利用を許される。これを通じ、『プロイセン国家の最新統計の概括』（1804年）では各州の現状を統計的に概括し、また『プロイセン国家の国富とその住民の福祉についての考察』（1805年、2巻本）を公刊できることになる。この『考察』において、農耕を基本的生産活動とみなし、全耕地面積を推計し各耕作種（8種類）ごとにその播種量から耕地の肥沃度別の収穫量を計算し、それと平均価格から生産総額を算定する。ここから播種分と家畜飼料分を控除し総所得を割り出し、さらに耕作者の生活維持費と生産施設（建物や道路）や生産手段（道具や役畜）の維持・購入費用をとり除くことによって純所得を算定しようと試みる。同じく伐木や果実栽培、狩猟や漁獲での収益、牧草地と牧場からの収益、鉱山・精錬・製塩業での利潤、また工業での労働賃金と資本利潤の算定、外国貿易による工場生産への追加利潤、これらを当時利用できた資料（統計表）を駆使し、また推計をとり入れながら計算し、それらを合算することでプロイセン国家における国民所得総額の推定を試みる。また、資本還元された土地、建物や道具、また家畜、金銀と貨幣、これらを貨幣評価で集計することにより国民資産（＝国民資本）の総額を計算する。加えて国民所得が社会階級と身分の間でどのように配分されているかを検討し、農民と農村居住者の純収益に対する分け前が過少なことを明らかにする。これらを通じ、当時のプロイセン国家経済の停滞状況を衝き、農業を犠牲にしたそれまでの重商主義政策の誤りを批判し、国家経済の振興と福祉向上には農業生産者の封建的束縛からの解放、彼らの活発な活動ならびにその成果の自由な取引、こういったものを容れた経済政策の必要なことを説こうとするのである⁸⁾。

シュタインの意向を受けクルークの研究を評価する中で、国王自らによって統計局設立の勅令が下される。1805年5月28日のことである。それは総監理府とシュレーゲン州担当大臣 C. v. ホイムへの次の下命となっている。

8) I. Krug, *Betrachtungen über den National-Reichthum des preussischen Staates und über den Wohlstand seiner Bewohner*. 2 Theile. Berlin, 1805. これが下の勅令にも触れられているプロイセンの国民所得・国富ならびに住民の階層構成を扱ったクルークの著書である。これについては、浦田昌計『初期社会統計思想研究』御茶の水書房、1997年、第6章、に詳しい解説と論評がある。

「枢密書記官クルークにより近時公刊されたプロイセンの国富についての著作は、官庁によって作成されたさまざまな統計表から国民の富の状態を表示するものである。プロイセン国王陛下はこれらの統計表から得られた表示を整理し毎年継続し、これらによって変化をあるがままに概括することを重要とみなされている。この目的のため、陛下は商業=工場および消費税省のもとに、最も合理的かつ出費を続けることなくわずかな一時的追加によってのみ可能な場合には、ひとつの局(Bureau)を設立したいと考えておられるが、そこでは総監理府とシュレージエン財務省の各部局のもとに、同じく個別省のもとに集まってきた一切の統計表が統合され、ひとつのまとまったもの(Ganze)に仕上げられるべきものとする。陛下はこの局のもとに枢密書記官クルークを配置したいと望まれ、また陛下にはそのために必要なことをすでに命じられておられるので、陛下としてはいまはただ総監理府、國務大臣伯爵 v. ホイム、およびその他の当該省長に、上記の表をそれが到着したままに國務大臣男爵 v. シュタインのもとに上で定められた目的のために渡すよう命ずることに留めておく。

Coerblitz 1805年5月28日

フリードリヒ・ヴィルヘルム」

この勅令によって統計局がただちに設立され業務開始というわけにはゆかなかった。夏にはシュタインとクルークのプロイセンとポンメルンへの視察旅行がはさみ始動は1805年秋まで延びる。また、ここではクルークを中心にした局活動が想定されているが、この点では国王とシュタインの間に意見の相違があり、決着は後日のことになる。というのは、クルーク個人の行政官としての経験と知識不足を危ぶんだシュタインは、国家行政の全分野と関わりを有する統計局長とすることには疑問をもっていたからである。クルークを管理者としてではなく、国家経済と政策に修養のありかつ実務的な業務に通じたより適切な人物の下で働かせるべきというものである。そこで、シュタインは配下の枢密財務参議官の H. v. ベグエリン(当人はプロイセン税制度史研究で実績を有する)を局の指導者に就かせようとする。しかし、クルークをある者の下位につけることには内局(国王)の反対があり、11月初旬の国王とシュタインとのやりとりをもってしても結論がでず、結局、統計局長(Chef)シュタインのもとクルークならびにベグエリンを同一地位にある職員として協働させると

いうことになった⁹⁾。

1805年後半に統計局の任務に関する9項からなる「王立統計局に対する指令」がクルークの手によって起草され、11月1日、国王とシュタインの連名で告示されている。なお、統計局開設と同時にクルークの肩書きが先の枢密書記官から軍事参議官 (Kriegsrath) に変わっている (5月28日の国务大臣レックとシュタインへの国王の指令による)。9項目の趣旨は以下のとおりである。

1. 統計局の目的はプロイセン国家の国富ならびに種々の階級の臣民の福祉を可能な限り正確に規定することにある。局はこのための一切の手段を点検しなければならない。また利用可能なことと実行可能なことを局の長の承認をえるべく提案する。特に重要なことは国富を規定する生産物についての最も確かな資料を準備することである。
2. 主要表が毎月・毎4半期ごとに統計局の長に提示され、年末には国王へ報告されるものとする。その範囲は耕地面積と住民数から始まり、農林業や畜産業、製造・加工業や鋳山業、造船業での生産額、商業からの利益、さらに消費量とその生産量との比較、輸出入とその決算、手形流通や割引率の変動、各産業の増減と相互関係、農村・都市関係、資本量、土地に関する抵当債務額、また穀物価格、等々におよぶ。要するに国家に関し最も正確な統計的報知をもたらしうるもの一切をとりまとめ、これを表形式の中で数量をもって表示することである。
3. この主要表とは別に毎年末に国家全体に関する歴史的概括 (historische Uebersicht) を作成する。これは気象観測結果から始まり、農耕、人口、犯罪や福祉、医療、教育、商工業、さらに文芸活動、こうした面についての現状と趨勢 (進歩) を記述するものである。
4. これまで個々の部署の作成してきた統計表を点検する必要がある。可及的すみやかに表示様式の統一化が図られねばならない。
5. 統計局は総監理府に附属し、総監理府はシュタインのもとに管轄される。総監理府下にある各州財務省は統計局の要請に応じ随時資料・記録を提出しなければならない。また、統計局の方はこの資料を収集整理することによって総監理府の各省長の要請に応じて随時問題への解答を提供しなくてはならない。

9) この他に地理部門に2名の地図管理者 (Planinspektor) ならびに公刊された文書や著作にある統計記録の収集・点検作業に会計官 K. ミュラーが配置された。つごう職員6名をもつての発足である。

6. 統計局の国富に関する統計的記述以外の作業として、さらに進んだ学問的研究ならびに結果の政治算術 (politische Arithmetik) へのとつた表示がある。そこで明らかにされた結果は、局の長に提出され吟味を受けなければならない。
7. 統計局に入ってきた記録と報告から統計地理文書 (Archiv) が継続して作成されねばならない。これは都市別や郡別、また生産・加工や取引別に最新かつ確実な報知を提供するものである。
8. 時間的余裕のある場合には、国家経済上の問題 (争点) に対し統計的計算にもとづく解答をも準備しなくてはならない。つまり、政策の功罪を算術的に表示し、政策実施にとって妨害となるものをできうるなら数量をもって明示しなくてはならない。
9. 国家の福祉にとって望ましい方針をみ出した場合には、それを提言として数量的裏づけを添えて局の長のもとに提示しなくてはならない。

ここには、現状の描写と報告に終わることなく、政策面への積極的参加が盛り込まれている。これは当時の時代状況を受けてのことと思われる。プロイセンでの改革を実現してゆく、つまり身分的制約の解除、土地所有の自由化、営業活動の自由化、租税負担の平等化、等々を推進してゆくうえでの阻害要因(ことに東部地方において多く、また堅固でもあった)となっているものを明らかにし、近代化への道筋を示すことが中央権限にある者に要請されていたのである。それに直属する統計局には各地の行財政当局が所轄する多くの事項について、その資料収集のみならず国民経済や社会福祉の進展に対するかかわりについての判断提示もその任務に加えられている。

統計局の最初の仕事は、それまでに収集された資料にもとづき年報告『1804/5年に対するプロイセン君主国の統計的表示』¹⁰⁾を編集し、1806年5月に提示することであった。ここには、気象観測記録に始まる8つの主要項目について、内容報告とそれに関した24枚の統計表が収められている。この年報告

10) *Statistische Darstellung der Preussischen Monarchie für das Jahr 1804/5*. この報告は内部資料として利用されただけで、公刊されていない。19世紀当初の統計局資料、Archiv des Statistischen Bureaus, I. Gen. Nr. 4. として残されていたものと考えられる。ここで主要8項目というのは、①気象観測記録、②医療、③人口、④生産、⑤消費、⑥商業、⑦道徳と文化、そして⑧隣接国家の経済情勢からの影響である。

は地方官庁から総監理府や先の財政委員会に送られてきた定期報告、消費税省の税務記録、医療=保険委員会報告、火災保険会社の資料、都市からの穀物・生活必需品価格の報告、等々を整理編纂したものであり、表形式に新機軸をもたらすものとはいえず、資料収集ではこれまでの様式を踏襲したものであり、従い多くの不備を残した試作ともいべきものであった。ただ、そこでとり挙げられた広範囲にわたる項目は、将来統計局の資料収集活動が向かう方向を提示したものとみなすことができる。

この年報告はとりあえず国王の歡心を満たすことができたが、編集作業はこの1号で終わる。フランス軍のプロイセン占領という非常事態により継続作業が中断されたためである。加えて、1806年10月にはフランス軍のベルリン侵入を前にして統計局資料の疎開が始まる。まずシュタインとともにシュティティンからケーニヒスベルクへ、さらにベグエリンの手によってメーメルを経てコペンハーゲンまで移された。資料がベルリンに戻るのは1811年5月のことである。また、統計局長シュタインも1807年1月4日に國務大臣を免職となり、統計表改善の作業も頓挫せざるをえなくなる。この間、クルークの方はベルリンに残りながら都市行政に関する仕事に従事し、経済学の著作（『国家経済学あるいは国家経済理論概要』¹¹⁾1808年）執筆にあたっていたという。

シュタインの構想とクルークの実績、また国王の要請、この3つの要因が合体したところに統計局開設が実現しえたのであるが、しかしその活動はわずか1年余にして停止を余儀なくされている。従い、プロイセン統計局設立を1805年とすることには実際と合わない面もあるが¹²⁾、統計作成が内局内の細分された個別的作業から国家行財政にとってより開かれた統一的業務へと転換してゆく、そのための橋頭堡を築いたものと位置づけることができよう。

11) L. Krug, *Abriss der Staatsökonomie oder Staatswirtschaftslehre*, Berlin, 1808. 本書は国王に献呈され、国王をしてクルークをふたたび統計局の中軸に据えさせたいという意向をもたせるにいたった。とされている。Zur Geschichte, a. a. O., S. 4.

12) 「これまでは単に観念の中だけであって、実際に活動することの少なかった統計官庁」(Zur Geschichte, a. a. O., S. 8) というのが、1810年までの統計局であった。

2 クルークの最も重要な仕事は、先に財政委員会によって提示され再三にわたり試みられた統計表の簡易化の問題を解決することである。これは、局設立後の間もない時期にクルークの手によって改革提言としてまとめられることになる。

クルークは経常的に作成されるべきものとして以下の統計表を提示する。すなわち、① 都市および農村についての統計表、② 人口表、③ 生産物と家畜表、この3主要表である。また、この主要表には多くの個別表の中で関心の大きい項目を選別抽出しそれを追加するとあり、これによって地方官庁の表作成ならびに定期的報告の労を軽減できるとする。それぞれの内容は以下のとおりである。

① 都市の統計表は建物の状態に関する報知が中心になっている。その用途・建築資材・屋根の状態別分類がなされている。その他、家屋に対する保険や抵当債務、消火設備、街灯、また自治体収支決算、市場数、さらに工場の種類と数、等々が記載される。

農村の統計表。基本的には都市統計表に同じ。追加されるものとして地所について、その地積・法的属性別分類、共同所有地の報知がある。

② 都市の人口表は市民の世帯数、また市民の性・年齢・家族身分別、市民身分・宗派・就業身分別分類を記載する。軍人々口数を別途計上し、また営業経営者を主営業にもとづいて分類する。

農村人口表では農村に独自の身分(土地所有者・借地人・隠居分所有者・アインリーガー、等々の7種類)にもとづいた分類をとり入れる。

これら人口表の資料源は住民名簿(Einwohnerregister)に求められる。このためには家屋番号別にすべての住民が登録され、そこでの変化を逐次記載したリストが行政当局によって作成される必要がある。

③ これは農業生産における主要穀物(14種)の播種量と収穫量、その他タバコやホップ、亜麻や大麻、等々の栽培面積や播種・収穫量、森林や牧草地の広さ、果実樹数、さらに家畜(12種)数に関する報知である。

これらの統計表作成の困難は、やはり③の生産表の作成にあるとされた。農耕生産物の収穫量について正確な申告を望むことは依然として実行不可能とされていたためである。クルークはこれを農業生産当事者から直接申告を得ることによって実施可能と考えた。だが、統計局長シュタインはこの点に関し、クルーク式の調査ではなく間接的な方法を採用すべきとした。すなわち、既存資料——耕地総面積と耕地別（御料地・永借地農場・農民農地、等々）の収穫見積額、また農業税記録——を用いて収穫量を「推量（Schliessen）」することであり、この方が（虚偽申告による）偽りを表示するよりは良しとするものであった。クルークとベグエリン両者ともに生産物表の効用を訴え、また御料地や個別土地所有者の協力、地方官庁の努力によって申告が時とともに正確なものになってゆくことが期待できるとした。また、統計局の仕事は推論することではなく、あくまで直接の調査（申告獲得）にあるとして提案の正しさを訴えた。しかし、作業量の多さと作業員の不足、また申告者の秘密隠匿性向の根深さを考え、提案をいま実行に移すことは不可能とみるシュタインの同意をえることはできなかった¹³⁾。

こうしたクルークの提案は、1806年1月7日、その実効性に関しシュタインによってケーニヒスベルクとブロック、ミンデンとミュンスターの4地方長官の諮問に出された。結果的には否定的な解答が多かった。地方官庁のこれまでの経験に照らして播種や収穫、また私有土地面積、等について正しい申告を獲得することは至難と思われたのであろう。特にケーニヒスベルクの地方長官 H. J. アウエルスワルトからは、8月9日に強い批判的鑑定が提示された。ま

13) この提案には組織面での改革案も盛り込まれている。クルークの考えは、各地方官庁の中に国家経済と国民経済に通じた専門委員を職員として配置すべきとするものであった。統計業務を機械的な作業として受けとめるのではなく、情熱と愛情をもって表作成にあたり、高度の地方行政を担っているという自覚をもたせるべきとする。かれらは統計局と直接交信しながら、現地の統計表作成にあたり、またしかるべき給与をも請求できるとする。しかし、これに対しては、行政と離れた特殊な表作成部はありえず、地方長官の指示のもとにあつてあくまでも官庁の経常業務の一環であるべきとするのがシュタインであった。妥協案として、統計表作成に当たる職員には特別手当をもって報いるということになった。R. Boeckh, *Entwicklung*, S. 24-25.

たその鑑定こそは当時東プロイセン州の軍事=御料地庁で建築関係の上級官吏職 (Bauassessor) にあった J. G. ホフマンとの協議によって作成されたものである。

この鑑定が批判的なわけは、クルーク提案にあった個人申告による生産物調査が信頼性に劣るものとし、そのような統計表を利用することができないとするところにあった。鑑定はいう、「私見では、私的個人の申告にもとづくすべての統計表はまったく誤っており、まったく利用に耐えないものであり、かれらはこのような表がいつか新たな課税の基準として利用されることになるかも知れないことを常に危惧している」。また、営業分類が極めて広範であるにもかかわらず、その分類基準に明敏性が欠けている。さらに、人口表では提案にあった住民名簿の利用というやり方も実行不能とする。というのは、在地当局にとって正確な名簿作成はあまりにも労を要する仕事であり、実現の見通しが立たないからである。それよりも、調査用紙を印刷配布し、地方官庁のもとで調査員を委託し、それらが一軒ごとまた一地所(農場)ごとに住民を記載してゆく方法が採られるべきである。加工においても各地方官庁で特別の報酬を与えることで有能な会計官を確保し、彼らをして表の整理・点検にあたらせ、常に省参議官の監視がゆき届くような状態にもってゆくべきである。

シュタインはこの鑑定に大体のところ賛同の意を表わしている。シュタイン自身は人口調査においては家屋リストを用意し、居住者自らがそれに名前を記入する方式を考えていた。鑑定書とシュタインいずれもが当時の都市と農村での調査に対する住民意識と反応の格差を勘案し、より現実的な調査様式を模索しているといえる。

この鑑定に附随して、ホフマンは統計表の図式に関する代替案を提示している。これは農村/都市別に記載項目すべてを計352欄におよぶ1枚の表に盛り込んだものであり、その項目は、① 居住地と住居、② 建物、③ 人口、④ 公的施設・設備、⑤ 営業、⑥ 税の6分野にまたがっている。先にみたクルークの表に較べ、分類基準が明確と評価されている。これは、①と②、③、そして

⑤に関しては市と郡当局（軍人については軍当局）から、④はそれらの責任者から、⑥は各在地当局の出納掛からの報告提供をもって、毎年作成されるべきとしている。しかし、これもまた試案の域をこえるものではない。

鑑定に添えられた覚書の執筆者としてホフマンの名が統計史上に初めて登場する。この後、当人はケーニヒスベルク大学を経てベルリンで経済問題——ことに税と営業関係——の専門家、自由主義経済政策の推進者として活躍する。このホフマンにプロイセン統計局再建の担い手としての役割が負わされることになる。