



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道における農業統計制度の形成過程：明治前期の布達調査による
Author(s)	長南, 史男
Citation	北海道大学農経論叢, 68, 1-11
Issue Date	2013-04-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/53647
Type	departmental bulletin paper
File Information	1-11.pdf



北海道における農業統計制度の形成過程

—明治前期の布達調査による—

長 南 史 男

Institutional Development of the Agricultural Statistics System During the Early Meiji Era in Hokkaido: A Survey of Hutatsu Public Documents

Fumio OSANAMI

Summary

As no critical examination of agricultural statistics has been conducted, no progress has been made regarding a statistical analysis of agricultural growth during the early Meiji era of Hokkaido for many years. The amount of information related to the administration system during the early stage of development in Hokkaido has been increased remarkably by the analysis of public documents of the Hokkaido Development Agency, called *hutatsu*. This paper aims to clarify the institutional development of the agricultural statistics system during the early Meiji era of Hokkaido and evaluate the accuracy of the statistics by surveying the public documents.

Although the agency began to collect statistics in 1870, the jurisdiction of statistical services and the statistics division in the agency were clarified by a regulation enacted in 1875. The new agricultural statistical information system, which covers areas in remote locations, was developed in 1877. Due to communication problems, reports on these areas often missed the scheduled deadlines. This is probably the main reason that data on Hokkaido were not included in published statistics such as *nousanhyo*. After the introduction of the new agricultural information system, *nouji-tsushin*, statistics gathering and publishing began to work effectively even in the last frontier of the Nemuro region. The accuracy of statistics had probably reached a level comparable with that of other prefectures in 1886.

1. はじめに

北海道には「簿書」と呼ばれる開拓使時代以来の行政文書が保存されている（註1）。簿書とは1万1千余冊の文書群の呼称で、政府や開拓使・3県の布告や布達・達に加えて、各庁間の往復文書、人事記録、各方面からの上申願届、報告・統計・帳簿等々、そして数多くの決裁書類等が含まれる。佐藤（1986）は「文書の様式や作成の事務過程、保存編集の手続き等は北海道の行政の独自性からのみ生み出されるものではなく、政府機関のそれや府県の動きと相互に影響しあいつつ、整備・改変が進められるものであり、行政の流れ

そのものの反映でもある」（註2）とし、簿書を北海道における歴史の流れをさぐる一つの有効な手段と位置づけている。

北海道開拓使は1869年（明治2年）7月に太政官直属の組織として東京に設置され、函館に出張所が置かれた。翌年10月に東京本庁を廃し、函館出張所を本庁とし、1871年5月、札幌に開拓使庁が置かれた。1872年9月、開拓使庁を札幌本庁と改め、函館・根室・宗谷・浦河・樺太5支庁を置き、行政機構が整備された。統計業務は開拓使設置後、すぐに開始され、明治前期の農業生産に関する統計は開拓使廃止に際して取りまとめられた大蔵省刊行の『開拓使事業報告』（1886）に集成

されている。同報告には明治3年から14年の期間について、石狩、函館、根室支庁別に農産物品目別の数量、価額データが掲載されている。河野常吉編『北海道史』の付録『北海道重要統計表』（註3）には「農業及び牧畜農作物種類別数量及び価額」として明治8年からの各作物の収穫高、価額の累年統計が掲載されている。同表の備考欄に、明治14年以前は『開拓使事業報告』、同15年～28年は『北海道勸業年報』、同29年以降は『北海道統計書』によるもので、明治3年～7年までは「完全ならざるを以て挙げず」と記されている。これは明治初期の北海道における農業統計の精度に関する最初の見解というべきものであるが、その根拠については不明である。

北海道で商業的農業が確立したのは明治30年代というのがおおかたの理解である（註4）。一方で、北海道開拓使が農業経営の確立に果たした役割がきわめて大きかったであろうにもかかわらず、明治前期の北海道農業の統計的な検証は手付かずであった。榎（1958）は「開拓使が北海道における農業経営をどのような方向へ導きこうとし、それに対してどれほど多くの精力を用いたかについてのみ強調され、その結果、開拓使の意図はどの程度果たされたかについての具体的な検討はあまりなされていないように考えられる」と問題を提起し、1875年（明治8年）以降の統計を用いて、明治前期から中期における在来農作物と新規移輸入作物の生産割合の変化について考察した。長南（1986）は1886～1955年の北海道農業の産出量指数を推計し、より長期にわたる成長過程を概観したが、明治前期の統計の信頼性について十分な情報をえることはできなかった。したがって開拓初期の北海道農業の成長過程を分析するためには、まずなによりも統計の批判的吟味が必要で、行政組織そのものが形成の途上にあったことが統計の精度と精度に与える影響の検証が不可欠である。1985年に北海道立文書館が設立され、簿書の研究が大きく進展した。簿書によって開拓使時代の行政組織の実態と行政のプロセスが分析されるようになり、北海道における諸制度の形成に関する情報量は著しく増加した。

統計制度についてみれば、北海道における統計制度は全国の制度と同時に形成されたのであり、

日本の農業統計は明治16年の「農商務通信規則」にもとづく農商務省統計と、明治17年の「府県統計書様式」にもとづく道府県統計書の二つの系譜がある。農商務統計の原型といわれている物産表は明治3年に始まり、品目数は少ないが、全国で調査された。また統計表・一覧概表は府県統計書の刊行以前から作成されている。両者は互いに補完関係にあり、明治前期、中期の都道府県別累年統計表を作成するうえで、府県統計書は継続性のメリットがあるといわれている（註5）。小稿はこの二つの統計の相互関係に留意して、「布達」を手がかりに、明治前期の北海道において農業統計の制度がどのように形成されたかを明らかにし、これによって統計の精度を考察する。

2. 農業統計制度の形成と布達調査の意義

「布達」は布告達書の略で、一般的には1886年（明治19）以前に発布された省令・府県令などの行政命令のことである（註6）。また「達」は特定の官庁または役人に対する法令または命令の意で明治期以前から使われていた。北海道開拓使は太政官直轄の組織であったが、明治4年7月になって「太政官職制並事務章程」が定められ、各省同様に章程を定めて、それに基づいて職務を遂行することになった。この際の正院事務章程に「全国一般ニ布告スル事件ト雖モ、制度条例ニ係ラザル告諭ノ如キハ、其ノ主任ノ官省ヨリ直ニ布達セシム」とあり、太政官については「布告」、各官省については「布達」の語を区別して用いるようになった。この用語法は必ずしも遵守されなかったが、明治6年に全国民に対する太政官の「布告」と各省使の「布達」、そして官庁の命令である条規類「達」が明確に区別されるようになった。明治14年12月の太政官達で、法律・規則は「布告」の形式、官庁に対する訓令は「布達」の形式として区別され、諸省布達の制度が廃止された。明治19年2月26日、公文式の公布により、制定法として法律と命令が分けられ、「布告」は公布の意味に用いられるようになった。但し、北海道では明治20年9月の交布式の制定まで、布達の様式が踏襲された（註7）。

開拓使初期の長官権限は、「創業まもなく便宜斟酌せざるを得ないとの釈明が通り、明治8年ま

での間、必要に応じて太政官達を受け、また伺を立て、事例を積み重ねることによって（註8）」その権限が形作られた。すなわち、大小の事件について、それぞれ起案、決裁、処理がなされる稟議制によって行政事務が進められた。ここで稟議制とは、日本の官庁における行政上の伝統的な意思決定の手続きで、「末端のものによって起案された稟議書を関係官に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式」（註9）である。したがって、布達は開拓の途にあった北海道で、ある法案がどのように解釈され、施行されたかを具体的に示しており、国の制度が開拓の途にあった北海道でどのように定着したかを知る重要な資料となる。

明治前期の主要な布達は開拓使廃止の際に大蔵省『開拓使事業報告布令類聚上編』（明治18年）に集成され、3県から北海道庁への引継時には北海道庁第一部記録課『明治23年編纂-沿革類聚布令目録』（明治23年3月）が刊行された。翌年3月には『明治24年3月編纂-現行布令提要』が編集され、統計、農商務通信などの分類別件名一覧が利用可能である。かくして、布達は克明に記録され、行政組織の頻繁な改組のなかで北海道における開発行政の継続性が保たれたのである。

したがって、統計に関する布達を業務実施の具体的な手順、統計の様式、作表の雛形、原稿、材料などについての政府と開拓使、本庁と支庁、支庁と市町村との間の応答の記録として、いつから、どのようにして統計が収集されたか、その精度についての情報をえることができよう（註10）。

統計調査に関する布達件名を、本支庁別・県別に時系列で整理したのが表1である。主に、北海道総務部文書課・行政資料室『北海道所蔵簿書件名目録 第2部（その1～5）』、『北海道所蔵簿書件名目録 第3部 開拓使事業報告原稿の部（完）』、『件名目録』を利用して検索した結果である。以下では、これらの布達を資料として、開拓使、3県、道庁設置の時代順に統計制度の形成過程と統計調査の実態を検討する。

3. 開拓使時代の統計制度

1) 統計表及び一覧概表

明治6年（1875）12月25日の開拓使分局章程は、

開拓使の組織の骨格を定めたものである。その第8条公文課の項に簿書の名称が列記され、各課、各支庁の所掌事務が明確にされた。統計業務の所管については以下のように定められた。会計局統計課は「歳入歳出および戸口物産等一切統計のことを掌る（第24条第1）」とされ、具体的には「開墾地及収獲の多寡等分類して之を統計す（第24条第7）」、統計調査の「雛形を作り各支庁諸局へ分賦し、毎件期を刻し之を送付せしむ（第24条第11）」、「各支庁諸局出す所の表記を聚め統計表および管内一覧表を作る（第24条第12）」とされた。家畜頭数は唯一の例外で、民事局勸業課が「牛馬羊豚等の数を統計し毎年明細表を作る（第14条第11）」ことになっていた。

「一覧表」または「一覧概表」は面積、戸数、人員、牛馬頭数などの統計表のことである。これらの地方統計は内務省の所轄であったが、その実査方法は各府県の統計担当者の裁量に委ねられていた。函館支庁で、もっとも早く一覧表が編纂され、明治6年の原稿が保存されている。小島（1988）によれば、明治6年に印刷された『函館支庁壬申年表』が開拓使の本庁、各支庁の一覧表の編纂に影響を与えた（註11）。事実、表1の布達件名の開札乙第83号の『8年管内一覧表編成ニ付取調方』で、札幌本庁は明治8年一覧表を明治7年函館支庁一覧表の様式にならって調査するよう指示しており、函館支庁が一覧表作成に先導的な役割を果たしていたことを示す。明治9年、札幌本庁は『明治8年管内一覧表編成ニ付取調方』、『統計表及管内一覧表編成ニ付取調方』、『統計表取調方』、『統計表編纂方』などの一連の布達において、一覧表の編纂項目、主管局の規定、様式雛形を示した。

明治9年10月23日大蔵省乙第87号府県達は『府県統計書』の作成様式の統一と一元の収集を図ったが、翌10年1月12日の大蔵省乙3号達で中止された。これによって地方統計編成の監督権は内務省に移ったが、実際に内務省が監督権を行使したのは15年以降になってからであった。当時、各支庁等から提出された一覧表の個表は東京出張所においてまとめられていたことは、統計公表との関係で留意が必要であろう。札幌で報告書、統計表等を編纂・印刷するようになったのは明治11年頃で、明治9、10、11年について『開拓使一覧概表』

表1 物産調及び統計調査に関する布達件名一覧, 明治3年—明治21年

年月日	省	開拓使 (札幌本庁・札幌県)	(函館支庁・根室支庁・県)
明治2年		〈開拓使設置〉	
明治3年	9月24日	民部省達第623号「物産表」	
明治5年	3月13日	大蔵省達第37号「物産表」	
明治7年	7月17日	内務省甲第18号「物産調」(尺度の統一)	
明治8年	11月2日	開拓使職制並事務章程	
	12月25日	本支庁宛「開拓使分局章程」(所管)	
明治9年	12月27日	開函番外達	本年一覧表編纂ニ付材料差出期限
	6月22日	開札乙第83号 8年管内一覧表編成ニ付取調方	
	7月27日	丙第100号「物産取調書」	
	9月13日	開札丙第148号 統計表及管内一覧表編纂ニ付取調方	
	10月23日	大蔵省乙第87号府県達「府県統計書」様式統一	
	10月26日		
	11月17日		*** 第95号 明治8年中ノ諸産物目録
	12月5日	****本庁管内ノ分署廃合及区戸長権限ヲ定ムル等ノ義	
	12月15日	札乙第147号 統計表取調方	
	12月27日		開函第105号 統計表差出期限
明治10年	1月12日	大蔵省乙第3号府県達「府県統計書」様式中止	
	2月14日	開札丙第25号 物産高編覧方	
	3月21日	開札乙第21号 統計表編覧方	
	8月11日	内務省乙第72号達『農産表』	普通物産と特有物産に分類, 主要作物の播種面積を加える)
	8月20日		開函第83号 9年一覧表編輯ニ付主務課ヨリ照会次第録送方
	11月	府県通信仮規則(勸農局と府県との間)	
明治11年	1月	「農業通信仮規則」	
	1月14日	開札乙第5号 管内一覧表編纂ニ付取調方	
	2月13日		開函第15号 諸物産数量価格調差出方
	2月20日	開札丁第13号 物産表纂編雛形	
	2月21日	開札乙第14号 物産調査差出方	
	3月18日	開札乙第21号 十年分物産調査差出方延期	
	5月28日	開札乙第24号 本庁管内一覧表書式及書式解	
	6月6日	開札丁第49号 物産収穫高一覧表取調方	
	11月21日	開札丁第78号 物産収穫高一覧表毎歳調査差出セシム	
	12月20日		開函第102号 各地方産物品表差出方
	12月23日	丙第41号「農事通信施行」	
明治12年		大蔵省常平局通達(地租改正事業と米価調節のために, 米作柄および収穫高の報告)	
明治12年	1月13日		開根丙第3号 管内物産表編成ニ付調書差出方
	1月31日		開根乙第3号 管内一覧表編纂ニ付調書差出方
	4月19日		開函第26号 11年一覧表原稿送付方
	4月21日		開函第27号 11年第102号達物産表凡例追加
	5月5日		開函第33号 農事通信仮規則
	8月12日	開札丁第59号 物産表中海産品調方	
	9月22日	丁第69号「管内農事通信仮規則」(民事局勸業課)	
明治13年	1月13日	大蔵省乙第4号達(米麦雑穀の実収高と播種以後収穫までの水干害等の報告)	
	5月1日		開函第48号 物産表更正
	6月23日		開函第65号 物産表差出期限更正
	6月25日		開函第66号 本年第48号達物産表中追加更正
明治14年	4月11日		開函第33号 農事通信仮規則改正
明治15年	1月20日	内務省統計課処務規程(府県統計書の内務省への監督権移管)	
	2月8日	〈開拓使廃止・函館・札幌・根室の3県設置〉	
	3月16日	札乙第1号・丙第1号 札幌県分課章程	
	7月7日		根乙第34号 勸業通信規則
	7月31日	札乙第48号 統計表材料蒐集ノ際注意方	
	5月30日		函館県分課章程
	10月12日	札乙第76号 物産表調式改正	
	11月22日		函乙第48号 物産表調整ヲ止ム
明治16年	12月1日	農商務省第21号達「農商務通信規則」	
	12月12日		
		札乙第25号 県治集成表例則及様式	函乙第67号 統計表式草案
明治17年	1月17日	札乙第4号 地租表其他諸表様式	
	2月19日	布達	
	5月22日		根乙第65号 土地人民及農業統計材料取調方統計院ヨリ直ニ諮問ノ件
		『府県統計書様式』	
明治19年		〈北海道庁設置〉	
明治20年	1月27日	北達号外 統計材料様式	
	6月6日	北訓令号外 統計書様式ヲ頒ツ	
明治21年	3月21日		

資料：省以外の布達は北海道公文書館蔵の布達を調査した結果である。

註 明治20年9月まで、布達告示は、全管内へ布達する場合甲第○号、本庁管内への布達は乙第○号、全管内へ告示する場合は丙第○号と番号が付された。佐々木p.29参照。なお件名は基本的に「目録」による。

が公刊された。

2) 物産および農産調

物産高調査は農商務統計の原形をなすものである。明治3年9月24日の民部省達第623号物産調に始まり、5年3月の大蔵省達第37号によって改正、さらに7年7月17日内務省甲第18号によって拡充された（註12）。物産表調査様式は凡例を示すにとどまり、実際の調査方法は各県に委ねられ、当初は廃藩置県の影響で府県境界が確定しないまま調査された県もあった。物産表は明治6年に『全国物産調』として刊行され、明治8年まで継続された。物産表の実際の調査品目（註13）は米麦を含む広範なものであったが、印刷の対象品目は特有物産に限られ、具体的には麻、繭、葉煙草、椎茸、藍葉、乾鮑、鰯粕などの商品農作物・水産物である。

物産調に関する開拓使布達として、明治9年7月27日丙第100号『物産高調書』がある。開拓使会計局統計課は明治9年の時点で民事局、工業局、物産局、各分署宛てに明治6、7、8年の物産表の調整を要請し、その調査様式・項目は明治7年の内務省第18号『物産取調書』と同じであった。

明治9年11月17日函第95号『明治8年諸物産目録』は函館支庁の布令である。明治9年10月調査の郡村別物産表原稿が残されており、物産表は函館支庁でもっとも早く作成された可能性が大きい。

明治9年12月5日『本庁管内ノ分署廃合及区戸長権限ヲ定ムル等ノ義』は本庁管内の分署章程、区戸長職章程、これに関連した細則及実施要領案の原稿である。この文書の本庁直管9郡事務取扱順序見込みの8項目の1つに、『物産表取調順

序見込案』がある。この案は6条からなり、物産表の作成方法を以下のように具体的に示した。すなわち、毎戸の日々記載義務から始まり、甲号ヒナ形による物産表を作成し、6月と12月の年2回組頭へ差し出す。戸長総代はこれをもとに乙号ヒナ形による1村の物産表を作成し、勸業課または分署が丙号ヒナ形により国、郡別の物産表を作成する。第6条には「勸業課においては分署より逡送せる表を集めこれを分類、合計して管内物産、一覧表および前年との増減を審査して比較表を作り、これを広報し、あるいは内務省より布せる雛形に倣い物産表を製し内務省に報告するなどの巧分あるへし」と、勸業課の役割を明記している。

明治10年2月14日、開札丙第25号「物産高取調方」が、工業局、勸業課、物産局、租税課、分署宛てに布達され、国郡別物産高調書の雛形が示された。この様式をみると、前年7月27日丙第100号で示された雛形と同じで、調査項目は明治7年内務省「物産取調書」と同一である。明治10年（1877）8月11日内務省乙第72号達では、『物産表』の名称が『農産表』に変更され、統計様式が定められ、物産は普通物産と特有物産に分類されるようになった。明治11年2月14日開函第15号「諸物産数量価格調差出方」では『物産調の儀は凡例ニヨリ戸長総代ニ於テ反復精査シー村表ヲ製シ・・・』とされ、毎戸の日々の記載義務から始まる『物産表取調順序見込案』と比較すると、より簡単な方法で実施されたことがわかる。

表2は明治前期に刊行された全国の統計書に北海道の統計の記載事項があるかどうかを示したものである。明治9年、10年、11年の3ヶ年分の物

表2 明治前期の公刊統計書と北海道の統計記載の有無

刊行統計書 ¹⁾	刊行年・月	担当省局	北海道の統計記載
明治9年全国農産表	明治11年2月	内務省勸農局	なし
明治10年全国農産表	明治12年2月	内務省勸農局	なし
明治11年全国農産表	明治13年4月	内務省勸農局	なし
明治12年農産表	明治14年5月	農商務省農務局	なし
明治13年農産表 附牛馬頭数	明治15年6月	農商務省農務局	牛馬頭数のみ記載あり ²⁾
明治14年農産表	明治16年4月	農商務省農務局	なし
明治15年農産表 附14年 15年牛馬頭数	明治17年4月	農商務省農務局	札幌県の特有物産の記載あり
農商務統計表（16年 17年）	明治19年6月	農商務省総務局報告課	3県（札幌、函館、根室）の記載あり
第二次農商務統計表（18年 19年）	明治20年6月	農商務省総務局報告課	あり

1) 表中の刊行書は明治文獻資料刊行会『明治前期産業発達史資料』として複製されている。括弧内は統計年次を示す。

2) 『農産表』の付録として掲載された全国養牛表、全国畜馬表に、明治13年の石狩、後志、胆振、日高、十勝、北見、天塩が含まれ、明治14年に渡島、明治15年に釧路、根室、千島が追加され、北海道全域の頭数が記載されるようになった。

産統計は、内務省勸農局から『全国農産表』として、明治12年以降は農商務省農務局によって『農産表』として刊行された。『全国農産表』に北海道について記載がなく、明治13年の『農産表』に初めて北海道の牛馬頭数が掲載された。明治14年、農業統計の所管は内務省勸農局から農商務省農務局に移された。明治15年の『農産表』には、札幌県の特有農産物のうち麻、藍葉、椎茸、海參、乾鮑の5品目のみが掲載され、普通農産は空欄で、函館県、根室県については記載がない。

明治9年の『全国農産表』に北海道の統計が掲載されていないが、明治10年12月、「開拓使札幌本庁管内特有物産表」「開拓使函館支庁特有物産表」「開拓使根室支庁管内特有物産表」の担当書記官名入りの原稿が残されている。調査のみならず、報告もされていたのである。これらの原稿（明治12年3月付）には、13項目のテクニカルな説明・注釈が添付されている。これによれば、明治10年内務省乙第72号達の特有物産種類の他にも生産の多い海産物があるが、それを記載しなかったこと、明治11年の統計については調査が終了したが、暦年度データにするために少し時間がかかることなどが説明されている。

以下に示すように、開拓使書記官の勸農局長松方正義宛て報告（明治13年2月20日第202号）（註14）は、当時の物産の調査状況を伝えている。『全国農産表』に北海道の統計が掲載されなかったのは、一部の地域の調査未了、また通信手段が未整備のために報告期限に遅れた可能性が高い。

『第202号 御局ニ於テ全国物産ノ額其他御取調ノ儀ニ付、客歳甲第23号御照会ノ趣本支庁へ申進置候処遼遠ノ地往復日数ヲ費スヨリ自然遷延ニ及今般漸ク右調書到達ニ付御回付候条御領手相成度。尤本庁調ノ内留萌分署旧第二十一大区ノ分ハ尚調査不相済趣申越候条追テ調越候次第御回付可及比段及御回答候也。明治13年2月20日 開拓書記官勸農局長 松方正義殿』

3) 農事通信による統計収集制度の整備

内務省勸農局は各府県における地方からの農業情報の収集制度を創設し、府県庁との間の情報交換制度を開設した。これによって農事の動向を組織的に把握し、農事の改良を促進することを意図した。これが明治10年（1877）11月に発布された

『府県通信仮規則』であり、一般に「農事通信」と称されるものである。この規則によって『農産表』調査は「農事通信」の仕事となり、府県庁は『農産表』対象作物の作況、被害調査等についても報告義務を負うようになった。なお、府県内の情報収集組織については各県の自由裁量にまかせられていた（註15）。

明治11年12月23日丙第41号「農事通信施行」は、農事通信事務を民事局勸業課の担当とした。農事通信仮規則は翌年5月に函館支庁、同年9月に札幌支庁に布達された。通信者は「何人に限らず農事に篤志にして通信を為すに差支なき者を選ぶべし（第3則）」とあり、無給で月報通信用野紙1葉につき2銭の手数料、1事件につき5銭の手数料が支払われることになった。また「農業は商工業と相俟って離れざるものなれば」として、通信者に商工業の状況をも報道するよう求めた。

函館支庁では、明治12年5月5日函第33号達で、七重勸業試験場（註16）に農事通信を管理させた。翌年4月第46号達では、郡区役所もしくは戸長役場で通信者からの通信書を受理するよう指示した。末端の行政組織への浸透が図られたのである。明治14年4月第9号達によれば、函館支庁の農事通信の実施体制は以下のようであった。

- (1) 農事通信は七重勸業試験場詰め勸業係が管理し、各郡区役所の書記のうち2名以上の通信員を置き、勸業係に報告する。通信員に旅行を命ずる時は旅費日当を支給する。
- (2) 通信の雛形に従い、郡区役所と町村の間でも農事通信を開く。

一覧表作成時と同様に、函館支庁の対応は本庁と較べても早く、他支庁との違いはきわだっていた。試験場付の勸業係が農事通信を管理したのは、試験研究の役割という観点から見てもユニークである。一方、もっとも後発の根室支庁では、ようやく明治16年になって農事通信仮規則に関する布達が確認できる。

4. 三県時代一分権化による地方組織の形成一

1882年（明治15年）2月8日に開拓使が廃止され、かわって札幌県、函館県、根室県の3県が設置された。一般地方行政は3県がそれぞれ実施し、開拓使の直轄事業は、大蔵省、司法省、陸軍省、

農商務省、工部省、宮内省、東京府の省・府に分割継承された。開拓使の廃止に伴う残務処理は東京の「開拓使残務取扱所」で行われ、同年6月30日に閉庁した。翌年1月には省・府の開拓行政を一つに併合するために農商務省に北海道事業管理局が設置された。

3県1局の体制は1886年（明治19年）1月に道庁が設置されるまで約4年間継続したが、3県の分課章程は明治11年の「府県官職制」に準拠していた。札幌県分課章程（明治15年3月16日札丙1号）は、庶務課統計掛が「一覧表」を調整し、勸業課報告係は「農事通信」を担当し、海陸物産表・牛馬羊豚表・輸出入物品表・物価表を調整するとした。明治15年3月26日札乙第1号によれば、札幌県の行政組織は7課からなり、開拓使時代に民事局・会計局に一括されていた勸業・衛生・租税が課として独立した。統計は庶務課統計係の担当になったが、同年8月に同係は廃止され、かわって編輯係が県統計と一覧表・政表をあわせて管掌することになった。同様に函館県では、本庁達留明治18年3月16日（簿書番号09966）、明治15年5月30日函館県分課章程1号によって、勸業課農務係が「農事通信」の事務を統括し、農事に関する諸統計表を製することになっていた。

1) 農事通信制度

農事通信制度の実施体制は、3県がそれぞれ刊行した『勸業課年報』によって知ることができる。

札幌県では明治15年（1882）年12月に農事通信制度による農事通信員が75名配置されていた（註17）。「其管内ニ施行セル通信規則或ハ完全ナラサルモノナキニアラサルモ置県草創ノ際之ヲ更正スルノ暇ナク姑ク旧制ニ準セリ他日將ニ改正増補スル所アラントス」とあり、その体制づくりに時間を要したと推測される。

函館県では、明治15年の時点で『府県通信仮規則』による農事通信は、管掌によらない自主的な組織によって実施されていた（註18）。したがって、明治14年の実施体制、すなわち七重勸業試験場結めの勸業係が引続き、管理していた可能性がある。

根室県では、明治15年7月乙第34号で「府県通信仮規則」の内容を拡充して根室県「勸業通信仮規則」を郡区役所、戸長役場に達達し、8月1日

から施行した。この通信規則は臨時報、月報により郡書記あるいは戸長が県勸業課に所定の項目を報告、勸業課はこの報告をもとに年報を作成して農務省へ報告、同時に各郡各戸に報告するよう定めた。その第10則に、勸業課の了解しがたい事項については、直接、勸業課が農商務省に質問することなど、勸業課の責任が明記されていた。勸業通信員の総数は14名で、彼らは勸業課に報告する役割を担い、具体的な内容として、「農工商漁家ノ参考トナル可キ要件ハ之ヲ抜抄シ其意見アルモノ」について勸業課は関係地方に報道することになっていた。さらに「通信者能ク勸業上 情况序述シ其機ヲ誤ラズシテ着々報道シ為メニ勸業上裨益ヲ興フルノ効ヲ奏スル拔群ナル者ニハ應當ノ賞アルヘシ」とし、単なる報告作成者としてではなく、勸業の情報提供者としての役割を重視していた。

2) 農商務省通信規則と農商務統計表

農商務省第21号達『農商務通信規則』が明治16年（1883）12月、各府県に通達された。この規則は従来の『農産表』と農事通信による報告とを統合し、新しく制定した『表式調査』によって農業統計調査を実施することを定めた。これによって、県一郡一町村一通信員の系統による調査体制が確立した。この達では、函館、札幌、根室県および沖縄県は除外されていたが、翌17年1月の官報第165号で「函館県、札幌県、根室県ノ9字ハ衍」と訂正され、北海道の3県が対象となった。

これを受けて、札幌県の布達には、明治17年2月19日乙第40号「農商務通信規則ヲ定ム」、6月19日乙第174号「農商務通信規則中通信員ヨリ直チニ報告スヘキ事項」、6月28日乙第183号「農商務通信規則中追加」、11月26日「農商務通信上必要ノ件見聞者達道方論達」などの件名がみられ、実施体制が整えられたことがわかる。

明治19年（1886）刊の『農商務統計表』（第一次）は、明治16年、17年の統計を出版したものである。その「例言」に「此編ハ農商務通信事項・様式ニ準シ各府県ヨリノ報道ヲ調理セシモノナリ然ルニ通信規則実施日尚浅ク農産工水産事項中未タ調査ニ着手セザルモノアリ。其或ハ着手セシ事項トイエドモ亦調査未タ了ラザル地方アリ。是故ニ完全ナル統計表ヲ制スル能ハズ今暫ク16、17二年間ニ

於テ調査ヲ了セシ事項ヲ採択シテ以テ収録ス」とある。また明治20年刊『第二次農商務統計表』の「緒言」には、『此編ハ農商務通信事項様式ニ準シ北海道庁及各府県ヨリ報道セル18年及ヒ19年ノ事項ヲ調理シタルモノナリ』とある。北海道の統計制度は『農商務統計表』の公刊時点で、ほぼ満足すべき水準に達していたのである。まだ全国的にも統計の調査体制は充分ではなかった頃、北海道では3県による分権化のもとで開拓の進捗段階にあわせて、地方の行政組織が整備され、統計調査制度が形成されたと考えられる。

5. 北海道庁設置以後の統計—勸業年報と道統計書—

1) 勸業年報

1986年(明治19年)1月、北海道庁が設置された。北海道庁の設置以降は『北海道庁勸業年報』が公刊され、その統計は『農商務通信』とその他の勸業に関する報告を資料として編集された(註19)。同年報の凡例、緒言、序言及び農商務通信の項は、当時の統計調査の実態に関する重要な情報であろう。『第1回北海道勸業課年報』(統計年次 明治19年)が、明治21年4月に北海道庁第2部常務課から刊行された。同報告に『明治19年1月廃県置庁比際諸務紛々其稍緒ニ就クニ及テ12月再ヒ支庁廃止ノ事アリ。文書錯雑整理シ易ラス況ヤ諸表報告書ノ如キ本支庁採集スル所互ニ其趣ヲ異ニシ詳略粗密一ニシテ足ラス』とある。道庁の設置時には、これまでの3県が作成した統計の異なる様式、そして統計の精粗の調整が必要であった。第2回北海道勸業課年報には、「日本支庁施行する所区々ニシテ一定セサルニ因リ本年(明治20年)4月訓令第16号ヲ以テ一定ノ規則様式ヲ設ケ諸表用紙ヲ印刷配付シテ蒐集ノ便ニ共ス且ツ調査ノ方法ヲ一ニセンカ為メ主務者ヲ郡区役所戸長役場ニ派シ実地ニ就キ各通信員ト協議セシメ又農商務通信事項要解ヲ編纂シテ通信員ニ下付シ漸ヲ以テ通信報告ノ実要ヲ挙シコトヲ期セリ」とあり、農商務通信調査について改善策が講ぜられた。第3回同年報では道内組織について「全道22郡区役所書記及百余ノ戸長ヲ通信員トシ務メテ確實ナル統計報告ヲ得ンコトヲ図レリ」とあり、道庁の統計情報収集の体制が整った。

明治22年(1889)4月の農商務通信規則の改正

時には、「郡区役所戸長役場ノ事務繁劇ナルトニ因リ調査上未タ完全セサル所アルヲ以テ23年10月郡区書記及ヒ通信担任者19人ヲ当庁ニ召集シ通信及ヒ一般勸業統計ニ関スル事項ヲ協議セシメ以テ敏速精確ヲ図レリ」とあり、調査期限の厳守と統計作成の精度が問われるようになった。かくして、第7回年報の緒言には「夫レ本篇ノ材料ハ未タ完全無欠ト称スニ足ラスト雖トモ報道ノ迅速ナル調査ノ緻密ナル復タ数年前ノ比ニ非ス」とあり、1890(明治23)年頃に統計調査の制度が完備し、統計精度はほぼ満足すべき水準に達したと結論できよう。

2) 統計書

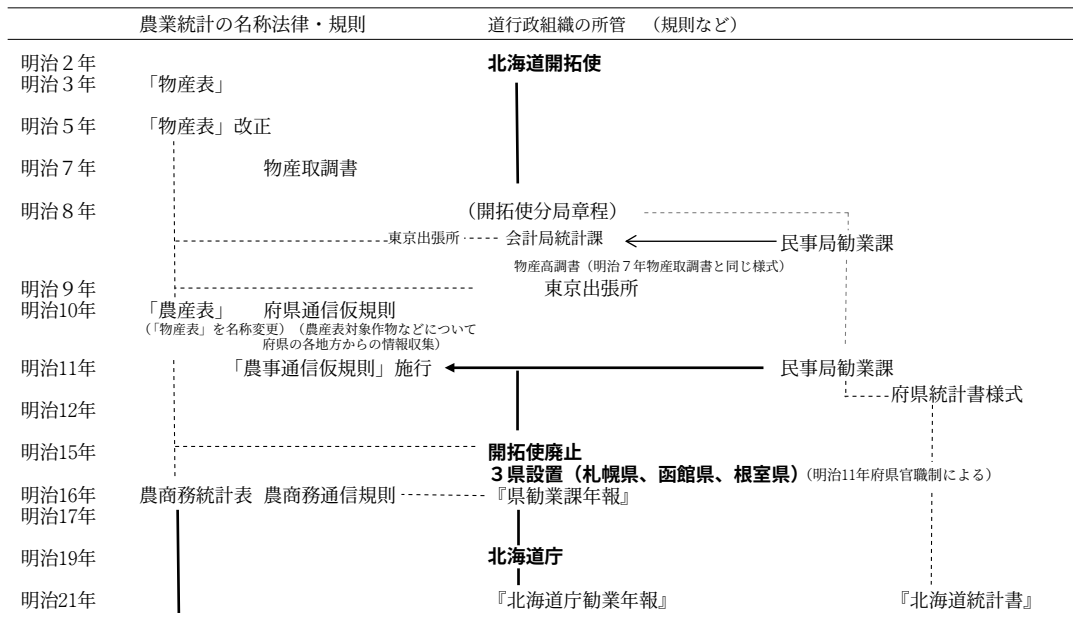
府県統計書は、1884(明治17)年内務省乙第36号によって様式が統一された。この『府県統計書様式』は、1883(明治16)年の『農商務通信規則』と同一内容の調査項目で、農事通信事項の様式を採用した点が多かった。「府県統計書様式中、農業ノ部ニハ『農事通信手続ニ依リ農商務省ヘ報告スル事実ヲ記入スベキモノヲ明治16年農商務通信事項中ノ農事通信事項ノ様式ヲ採用シタル点多カルベキヲ以テ』(註20) 此処ニ農業、牧畜、山村及漁業ノ部ノミヲ参考トシテ掲グルコトトセリ」とある。当時、府県統計書の農業統計は勸業課が担当し、農事通信手続を採用していたことがわかる。

『北海道庁第1回統計書』は、1888(明治21)年6月、『北海道庁第1回勸業年報』に2ヶ月ほど遅れて、北海道庁第1部記録課として発刊され、1886(明治19)年の統計年次から利用可能である。なお『北海道統計書』と『勸業統計年報』のデータは産出量データの項目、数値ともにはほぼ同じで、どちらを利用するかは大きな問題にはならないが、後者は『農商務統計』を原データとして作成され、より原データに近い(註21)。

6. 結 語

これまで布達を資料として明治前期の北海道における統計制度の形成過程を検討してきた。表3に概略を整理したが、1875年の開拓使分局章程によって開拓使会計局統計課が統計業務を管掌することが定められた。当初、民事局勸業課の役割は小さく、農業関係の業務は「畜産関係の頭数調査」

表3 明治前期における農業統計の変遷と北海道における行政組織の対応



のみであった。1876年の府県通信仮規則の公布、翌年の農事通信の開始を契機に、勸業課が統計業務を担当するようになった。行政組織が形成途上にあった各支庁の対応は大きく異なり、旧開地域であった函館支庁は、本庁、他の支庁に対して先導的な役割を果たしていた。当時は調査が実施されたにもかかわらず、地方の通信手段の未整備の問題が大きく、報告の遅延が主たる原因で全国の『農産表』へ掲載されなかったと推論される。開拓使が廃され、3県が設置され、各県で勸業課が独立した結果、開拓間もない根室支庁でも統計収集の体制が整備された。

1918(大正7)年刊『北海道重要統計表』の備考欄「明治3年～7年までは幾分の統計ありといえども完全ならざるを以て挙げず」の根拠については、以下のように結論できよう。

第一に、開拓使が太政官直轄の組織として設置されたために、統計制度の導入は他府県に遅れることはなかった。しかしながら、開拓使分局章程によって統計業務の所管、本支庁の役割が明確にされたのは明治8年になってからで、明治9年に「物産高」の調査体制が形成された。

第二に、北海道の統計制度は開拓使を廃し、3県を設置したことによって、開拓が始まったばかりの根室支庁にも統計調査の末端組織が形成され

た。したがって、1886(明治19)年の『農商務統計表』公刊の時点で、統計調査の制度はほぼ満足すべき水準に達していたであろう。

第三に、布達の調査によって明らかになったのは、開拓の進捗度が末端行政組織の形成に与えた影響である。統計業務を処理する人材として、戸長や書記が頻繁にあらわれている(註22)。旧開地域の函館支庁では、行政組織の所管によらず、七重試験場に人材を配置することによって統計業務を行うという、柔軟な対応がなされた。このことは、すぐに北海道の集計レベルで分析するのではなく、開拓の進捗状況によって大きく異なる地域の統計組織と統計精度を考慮して、統計を利用することが重要であることを意味している。

さて、経済のグローバル化のなかで地域経済の持続性が問われ、農業の役割が再評価されつつあるなかで、ますます地域の農業統計の役割は増してきている。一方で、農水省統計は市町村別統計が平成19年から公表されなくなるなど、大きく変わりつつある。加用(1983)は「自然環境にその他の地域的要因に規制されることの大きい農業面では、その地域における過去の動態的な推移を克明にトレースすることなしには、地域に即した内発的な展開のあり方を展望することは望めないであろう」(註23)と地域統計の重要性を強

調した。市町村の再編，JAの広域化などの影響も加わって，ボトムアップの情報を維持することが難しくなりつつある。統計収集の制度について，歴史に学ぶことは多々あり，地域独自の統計作成の取り組みが必要と思われる。

記：小稿は1985年に北海道大学大型計算機センター，データベース開発成果「農業経済長期統計データベースALTS」を公開した際に，伊藤繁氏の助言を得て，明治初期の北海道における統計制度の形成過程を簿書から調査した結果をもとにしている。簿書の多くは毛筆，旧体で書かれ，筆者がこれを読むことは不可能であったし，現在もこの状況に変わらない。当時，北海道公文書館の佐藤京子氏に御教示を得たことを，記して感謝する。不十分の点が多くあるが，ご批判・ご教示を乞う次第である。なおALTSのデータは現在，それぞれのデータ提供者によって管理されていることを付記する。

- (註1) 北海道は「簿書件名目録」「布達件名目録」を公刊し，簿書の利用の促進を図った。それらの資料としての基本的な特徴は『北海道所蔵簿書件名目録』の「解題・2－『開拓使公文録－東京出張所』について」，「解題・5－『開拓使事業報告原稿』について」，「解題・6－公文録目次元書と『開拓使公文録－札幌本庁』について」参照。
- (註2) 佐藤（1986）pp.1-2.
- (註3) 北海道庁『北海道重要統計表』『農業及び牧畜農作物種類別数量及び価額』p.108，1918（大正7）。
- (註4) 榎勇（1958）p.23，湯沢（1953）参照。
- (註5) 府県統計書については，加用（1983），p.i-xvi.
- (註6) 以下は『国史大辞典 12巻』，吉川弘文館，p.121，「布達」の項の説明による。北海道研究の視点からの概説は鈴江（1989）pp.78-81参照。
- (註7) 北海道庁成立以前の令達公布制度については，佐々木（1988）参照。
- (註8) 佐藤（1986），p.3.
- (註9) 辻（1965），p.28.
- (註10) 地租改正の頃，統計の収集目的は国税徴収にも関係したが，農用地開発が最優先された北海道では農地への課税が大きな問題になることはなく，海産干場への課税をめぐる問題が一部の旧開地で生じたにとどまった。鈴江（1989）p.

153参照。この頃の統計の収集目的については原（1980）p.38参照。

- (註11) 小島（1988）p.28，p.31.
- (註12) 物産調および農商務統計に関する布達，改正内容については原（1980）第1章第1節に詳しい。
- (註13) 明治3年の物産表の調査品目は，「米，雑穀，塩類，油類，酒漿，茶葉，砂糖，菓類，紙類，漆，蠟，木綿，蚕卵紙，生糸，革類，海産，魚類，草類，漆器，鉄器，磁器，織物，金石類，染草，木材，薬品，雑品但以上ニ漏脱スルノモハ此ニ記スヘキ事」となっていた。
- (註14) 一橋大学日本経済統計文献センター所蔵資料（マイクロフィルム）による。
- (註15) 明治11年の府県における通信員の設置状況と農事通信の評価は，原（1980）p.48.
- (註16) 七重勸業試験場は頻繁に名称が変更された。明治6年に七重開墾場，8年に七重農業試験場，9年に七重勸業課試験場，11年に七飯勸業試験場，12年5月に七重勸業試験場と称した。
- (註17) 『第1回札幌勸業課年報』
- (註18) 函館県『勸業課年報』
- (註19) 『勸業課年報』は第10回まで継続刊行された。明治21年2月には勸業月報を刊行して管内外への公報活動が開始された。第11回以降は『北海道庁拓殖年報』と名称を変更し，第19回（統計年次 明治38年）まで刊行されたが，統計は掲載されなくなった。
- (註20) 『明治2年以降農林省統計関係法規輯覧』昭和7年，農林大臣官房統計課。
- (註21) 松田（1964）は，北海道の工業生産統計について原データである個票調査を比較検討し，以下のように推論した。『北海道統計書』は『勸業統計年報』の簡略化した再録であり，更に『勸業統計年報』は『農商務統計書』の基礎資料を使用しているが，両者の集計基準は別箇であってその限りでは，『勸業統計年報』の調査は半独立的と呼ぶことができる。」p.128.
- (註22) 北海道の町村制については鈴江（1985）に詳しい。
- (註23) 加用（1983）p.i.

引用・参考文献

- 青山英幸・今野隆夫（1988）「明治中期北海道庁文書の保存と編さん規則について」『北海道立文書館研究紀要』，第3号，pp.55-111.
- 榎勇（1958）「北海道農業確立期（明治30年代）における農作物事情」『季刊農業経営研究』，北海道大

- 学農学部農業経営研究室, pp.23-34.
- 大蔵省(1885)『開拓使事業報告附録布令類聚上編』 pp.34-71。(同書は『開拓使事業報告第六編』昭和59年11月として復刻版が出版されている)。
- 大場幸生(1990)「開拓使の修史事業—『北海道史料』の作成を中心に—」『北海道立文書館研究紀要』, 第5号, pp.30-45.
- 長南史男・阿部順一・伊藤繁・土井時久(1985)「農業経済統計データベース (ALTS) とその利用方法, 北海道大学大型計算機センター」『センターニュース』, 第17巻第5号, pp.6-32.
- 長南史男(1986)『農業発展と公共投資』, 明文書房.
- 加用信文監修・農林統計研究会編(1983)『都道府県農業基礎統計』, 農林統計協会.
- 河野常吉(1975)「北海道史—附録管轄略譜・年表・統計表」『河野常吉著作集別巻1』, 昭和50年, 復刻版, 北海道出版企画センター(原著大正7年), p.108.
- 小島加代子(1988)「開拓使の印刷物—作成の背景を中心として—」『北海道立文書館研究紀要』, 第4号, p.38, pp.44-57.
- 佐々木裕道(1988)「北海道における法令公布制度の沿革概要」『北海道立文書館研究紀要』, 第3号, pp.21-54.
- 札幌県(1882)『布令全書(札幌県)』.
- 佐藤京子(1986)「開拓使時代における伺書式について」『北海道立文書館研究紀要』, 第1号, pp.1-29.
- 佐藤京子(1990)「開拓使の文書編纂」『北海道立文書館研究紀要』, 第5号, pp.1-29.
- 佐藤京子(1994)「札幌県の文書編纂」『北海道立文書館研究紀要』, 第9号, pp.1-22.
- 鈴江英一(1985)『北海道町村制度史の研究』, 北海道大学図書刊行会.
- 鈴江英一(1988)「わが国の文書館における引継移管手続と収集規準について」『北海道立文書館研究紀要』, 第4号, pp.58-111.
- 鈴江英一(1989)『開拓使文書を読む』, 雄山閣.
- 辻清明(1965)「日本における政策決定過程—稟議制に関連して—」『思想』, 487号, pp.28-37.
- 農業書誌研究会(1959)『農商務統計表・解題』.
- 農林大臣官房統計課(1932)『明治2年以降農林省統計関係法規輯覧』.
- 原政司(1980)『農業統計発達史』, 日本経済評論社.
- 北海道総務部文書課(1966)『北海道所蔵簿書件名目録 第2部(その1) 開拓使公文録—東京出張所』.
- 北海道総務部行政資料室(1967)『北海道所蔵簿書件名目録 第2部(その2) 開拓使公文録—東京出張所』.
- 北海道総務部行政資料室(1968)『北海道所蔵簿書件名目録 第2部(その3) 開拓使公文録—東京出張所』.
- 北海道総務部行政資料室(1969)『北海道所蔵簿書件名目録 第2部(その4) 開拓使公文録—東京出張所』.
- 北海道総務部行政資料室(1970)『北海道所蔵簿書件名目録 第2部(その5) 開拓使公文録—東京出張所』.
- 北海道総務部行政資料室(1971)『北海道所蔵簿書件名目録 第3部 開拓使事業報告原稿の部(完)』.
- 北海道庁(1891)『明治24年編纂現行布令提要』.
- 北海道庁第一部記録課(1890)『明治23年編纂沿革類聚布令目録』.
- 松田芳郎(1964)「北海道工業生産の成長測定試論」『商学討究』, 第15巻第3号, pp.125-138.
- 湯沢誠(1953)『北海道農業論序説』農林省農業総合研究所, p.31-43.