

# 1913年ロシア統計改革について

## Statistical Reform of Russia in 1913

山 口 秋 義\*

Akiyoshi YAMAGUCHI

### 要 旨

1913年12月30日ロシア帝国内務省中央統計委員会は「内務省統計機関に関する法案」を二院制のひとつを構成したドゥーマとよばれる国会へ提出した。1908年に国会において採択されながら国家評議会と呼ばれた上院において否決された前の統計法案が集中型統計制度に近いタイプの統計組織編制を採用していたのに対し、1913年法案では典型的な分散型が採用されている。本稿では、当時の諸会議議事録等に依拠して統計組織編制のあり方をめぐる論議を省察し、1913年統計改革構想がのちのソヴィエト政権による中央統計局構想を準備した計画として位置づける。

**キーワード：**統計制度、統計調査、ロシア、社会思想史、経済史

### 1 はじめに

20世紀初頭の帝政ロシアにおいて政府統計制度の改革を目指した法案が3度作成された。いずれの法案も立法府において可決されることなく、ロシア政

---

\*やまぐちあきよし、九州国際大学現代ビジネス学部、a-yamaguchi@cb.kiu.ac.jp

府統計制度改革は後のソヴィエト政権へ委ねられることとなる。

本稿ではこれら3つの法案のうち1913年12月30日付けで作成されドゥーマ（Дума）と呼ばれた国会（下院）へ提出された「内務省統計機関に関する法案」<sup>1</sup>について次の諸点を検討する。

第一に、統計改革が必要とされた社会的背景と統計改革案作成に至る経緯についてである。

第二に、法案に示された政府統計制度の骨子についてである。

第三に、分散型統計制度が採用される経緯についてである。

かつてドゥーマによって採択されながら国家評議会（上院）によって否決された1908年法案では、単一中央統計機関を閣僚会議に直属する独立官庁として設置する集中型統計制度に近い型が選択された。これに対し1913年法案ではなぜ分散型統計制度が選択されたか、また1908年法案のなにが継承され何かが変更されたかを、議事録等の資料に依拠しながら検討する。

分散型統計制度を特徴とする1913年統計法案を立法府の2院制を構成するドゥーマと国家評議会（Государственный Совет）のいずれも採択しなかった。1916年に国家評議会は「広い科学的基盤に立ち」「官庁から独立した統計組織」<sup>2</sup>を設置するべきとの要望を添えて、統計法案を新たに作成するよう求めた。

1913年統計法案は、分散型統計制度である点を除いて後のソヴィエト政権によって設置された中央統計局と多くの共通点をもつ。本稿はソヴィエト政権による中央統計局構想が形成される一段階として、1913年統計改革案を位置づけるものである。

尚、本稿が依拠する史料はサンクトペテルブルグのロシア国立歴史公文書館<sup>3</sup>において閲覧したものである。

## 2 統計改革の経緯と社会的背景

1848年ヨーロッパ各地を革命の嵐が襲い社会が不安定となるにしたがって統計数値に基づいた社会認識の必要性が増した。これを契機としてヨーロッパ各国の政府統計制度の整備が加速する。

20世紀初頭のロシアは、日露戦争と第一次ロシア革命を経て第一次大戦へとつながる不安定な社会であった。統計に依拠した社会認識の必要が増すのとは裏腹に政府から提供される公式統計数値は脆弱であった。

たとえば1912年2月15日付けの内務省の文書には次のような記述がある。そこには1910年に出版された全658ページにわたる『ロシア年鑑1909年』を例として統計の空白を指摘している。「326ページから365ページまでの40ページにわたり1907年のロシアの高等、中等、初等教育機関に関する数値が掲載されている。そこには113,092機関と6,840,749人の男女生徒が示されている。しかし次の2つの悪夢のような説明がある。(1) ペテルブルグとクロンシュタットおよびワルシャワとティフリスの両県、さらにドン州の数字情報がない。(2) 全生徒数に含まれるのは、4,667,913人の男子、2,099,028人の女子および73,808人の性別不詳の者である。」<sup>4</sup>このような統計数値の空白は各官庁がそれぞれ統計調査を担当する分散型統計制度の下で生じやすく、また統計調整機関が十分に機能しない場合に顕著となる。内務省はこの原因を次のように説明している。「各省が自身の専門的関心事を追求し、全体のシステムに従わないからだ。」<sup>5</sup>

このような分散型統計制度に特徴的な短所を克服するために、内務省中央統計委員会は中央官庁による統計事業を統合する単一組織を創設することを目指して改革案を模索した。

また統計行政を単一機関へ集中することを求める要望が地方自治体から示されたことも統計改革への誘因となった。1913年にエカテリン県から内務省へ送られた書簡には次のような記述がある。「収穫統計を作成している現行の中

央機関（中央統計委員会と農業官庁）のうち一つとして穀物取引に必要な結果を提供していない。」<sup>6</sup>またこのような農業統計の問題に関連して、1914年にエカテリン県知事から内務大臣へ送られた書簡にはゼムストヴォ大会決議を伝える形で次のような要望が示されている。「ゼムストヴォ大会は『農業統計を一つの官庁へ統合し、穀物取引統計を農業生産と穀物取引に必要な内容とすることを求める』と決議した。」<sup>7</sup>

1913年法案に先行する1908年統計法案は、万国統計会議における統計制度に関する論議と決議とを反映したものであった。単一組織による統計事業の統合を目指した改革案をロシアにおいてはじめて提示したのは内務省中央統計委員会前長官ア・エム・ゾロタリョフであった。内務省の文書には次のようにこのことが示されている。「帝国の全ての統計部門を万国統計会議が示した諸原則に基づいて根本的に改革するという考えは中央統計委員長官であった故ア・エム・ゾロタリョフ中將によってはじめて述べられた。」<sup>8</sup>

万国統計会議における政府統計制度をめぐる論議の主たる傾向は、特定の官庁に属さない単一組織が当該国の統計調査を統合する統計制度を創設することを目指すものであった。特に1867年に行われたフローレンス大会における論議がロシアにおける統計改革へ与えた影響は大きい<sup>9</sup>。1906年12月7日にゾロタリョフが内務大臣へ宛てた書簡にはフローレンス大会決議を踏まえた次のような記述がある。「統計は誰にも支配されるべきではなく、いずれの官庁にも従属しない存在であるべきである。なぜなら官庁の都合に合わせた統計利用の恐れがあるからだ。最上位の統計機関は全ての官庁の全ての統計機関を指導するだけでなく、これらの官庁へ国家的意義のある諸課題を課すためにも、完全な独立性が求められる。」<sup>10</sup>

ゾロタリョフはこの書簡の中で、中央だけでなく地方統計組織についても自らの構想を示している。しかし、内務省中央統計委員会の地方機関である県統計委員会とゼムストヴォ統計機関との2重状態にあった地方統計制度を再建することは、国家財政の制約から断念された。

ゾロタリョフが主導して作成した統計法案<sup>11</sup>は、諸官庁から独立した単一統計調査機関を有した集中型統計制度を目指すものであった。この法案は1908年9月12日に閣僚会議により承認され<sup>12</sup>、1908年10月31日内務省中央統計委員会によってドゥーマへ提出された<sup>13</sup>。

この法案は本会議に先立ち法案検討委員会における審議を経てほぼ原案通り承認され、1910年12月1日ドゥーマは本法案を可決した<sup>14</sup>。その後上院である国家評議会の審議に付されたが、ここでは当時国家評議会議員であった中央統計委員会前長官のペ・ペ・セミョーノフ＝ティヤンシャンスキー等の批判を受け否決された。主たる反対論は法案に地方統計組織の整備計画が欠如していたことであった。1916年の内務省による文書にはこの経緯について次の記述がある。「法案は国家評議会本会議において否決された。その最大の理由はこの法案に地方統計機関の構成が欠けていたことであった。」<sup>15</sup>

法案が否決された翌年の1911年から中央統計委員会は地方統計組織を含めた統計改革案の作成に着手し、1913年12月30日に「内務省統計機関に関する法案」<sup>16</sup>をまとめた。

### 3 1913年統計改革法案の骨子

ゾロタリョフは1911年に中央統計委員長官職を辞し、後任に就任したサントペテルブルグ大学教授のペ・イ・ゲオルギエフスキーが1914年までその職にいた。ゲオルギエフスキーは内務大臣マクラコフの指示をうけ1911年から新しい統計法案の作成に取りかかる。

ゲオルギエフスキー案のゾロタリョフ案との最大の相違点は地方統計組織が改革の対象になったことである。ゾロタリョフ案には地方統計組織に関する規程がなかった。ゾロタリョフ案と比したゲオルギエフスキー案の相違点の一つは、改革の対象に地方統計組織を含むことであった。当時の新聞報道は次のようにこのことを伝えている。「内務省は統計改革法案をドゥーマへ提出した。

法案の趣旨は政府機関と自治体とが連携して、地方における十分な権限を持った統計調査機関と調整機関とを設置することである。また地方機関と中央統計機関との緊密な関係を創造することである。」<sup>17</sup>しかしゾロタリョフの統計改革構想にそもそも地方統計組織の整備が当初からかけていたわけではない。「ゾロタリョフ將軍は地方統計機関の構成を大まかに想定していた。」<sup>18</sup>法案にこれが盛り込まれなかったのは、当時の国庫の状況によって制約され改革を先送りしたためであった。

19世紀半ば以降各地方において設置されたゼムストヴォと呼ばれる地方自治体は自らの統計機関を有し、内務省中央統計委員会の地方組織である県統計委員会との統計分野における二重行政の状態があった。この二重行政から生じる問題についてゾロタリョフは次のように述べている。「法令は中央機関とゼムストヴォ及び都市統計局との関係を全く規程していない。中央統計委員会は彼らの活動に対して影響力を行使する一切の可能性をもっていない。」<sup>19</sup>このような事情からゼムストヴォは全国的な課題に関する成果が少なかったとも述べている。「ゼムストヴォ統計が各県の調査において大きな貢献をしたことは疑いない。しかし国家全体に対してはわずかな例外を除いて全体として貢献しなかったばかりか、全国家統計に対して有害でさえあった。」<sup>20</sup>

ゾロタリョフは内務省中央統計委員会の地方組織としての県統計委員会とその下部組織である郡統計機関を整備することを目指していた。しかし「国庫の厳しい状況と、地方政府機関とゼムストヴォ機関の調整を行う機関がないことから、改革を二段階に分けて地方の改革は後回しにし、中央統計機関を作ることから始めるべきである」<sup>21</sup>と主張した。

ゲオルギエフスキー案は「地方統計機関に関してゾロタリョフ將軍が内務大臣へ宛てた書簡の中で示したアイデアを発展させたものでありその具体化であった。」<sup>22</sup>このようにゲオルギエフスキー案はかつてゾロタリョフ案において断念された地方統計組織に関する構想を引き継いだものであった。

中央統計組織の編成に関しては、統計調査機関の地位を除いてゾロタリョフ

案とゲオルギエフスキー案との間にほとんど違いはない。これを次のように伝える当時の新聞報道がある。「内務省はドゥーマへ統計行政改革法案を提出した。これは第3会期ドゥーマにおいて承認され国家評議会において否決された法案のほとんどコピーにすぎない。」<sup>23</sup>

ゲオルギエフスキー案に示された統計組織編制は概ね次の通りである。「内務省統計機関は次のものからなる。(1) 内務大臣が議長を務める統計評議会、(2) 統計総管理局とそれに付属する統計委員会、(3) 県統計委員会と郡統計委員会、(4) 県統計主管と郡統計主管とである。」<sup>24</sup>このうち統計評議会(Статистический Совет)は「すべての官庁、学識経験者、地方自治体および社会団体の代表から構成され、統計行政に関する最重要問題を審議するために召集される諮問機関」<sup>25</sup>である。また統計総管理局に付属する常設調整機関としての統計委員会(Статистический Комитет)は「先送りすることができず、かつ重要性が低い事項を検討するために設置される常設の審議機関である。」<sup>26</sup>また統計調査機関としての統計総管理局(Главное Статистическое Управление)は「内務省の総管理局であり最上位の統計調査機関である。その任務は内務省の統計を発展させ正しく提供することに努めることである。また人口、農業など他の官庁が作成しない部門統計を担当することである。」<sup>27</sup>

調整機関である統計評議会の議長は内務大臣が務め、また統計委員会を常設調整機関として統計総管理局内に設置することによって、内務省の影響力の強い仕組みとなっている。

1913年統計法案では、内務省内の組織としての中央統計調査機関を設置し、他の官庁はそれぞれの部門統計調査を担当する分散型が採用されている。しかしゲオルギエフスキーは法案作成当初、ゾロタリョフと同様に官庁から独立した単一統計調査機関を創設し集中型統計制度を目指していた。しかしその後の法案作成過程における他官庁代表者との論議のなかでの反対論へ譲歩しこの構想を断念する。新たな統計改革案を作成するにあたり、「内務省は諸官庁から独立した統計機関の創設を断念した」<sup>28</sup>という記述がある。「ゲオルギエフス



キー案とゾロタリョフ将軍の案との根本的な違いは、何よりもまずゲオルギエフスキー教授案がすでに述べたように、内務省だけの統計機関構成を対象としていたことである。」<sup>29</sup>

しかし統計調査機関に総管理局（Главное Управление）という名称を付したところにゲオルギエフスキー等が集中型統計制度への反対論に譲歩しつつも、この機関に独立性をもたせたいという当初の意図を見ることができる。法案作成作業の初期段階の1912年に内務省が示した文書には次のような記述がある。「統計委員会の集中性と自主性はこれが元老院の下にある場合にだけ可能である。それは13の省と諸官庁内の総管理局のほとんどすべてがその統制下にあるのと同様である」<sup>30</sup>。当時の内務省には地方経済総管理局（Главное Управление по делам местного хозяйства）と印刷総管理局（Главное Управление по делам печати）とがあり、この記述からこれらと同様の権限と行政機構における地位とを構想していたと考えられる。ゾロタリョフ案では中央統計調査組織が閣僚会議に直属することとなっていたのに対し、ゲオルギエフスキーは当時の国権の最高機関であった元老院（Правительствующий Сенат）の下に統計総管理局を置き、他の官庁に対する強力な権限の付与を想定していた。しかしのちに立法府へ提出された法案では統計総管理局という名称は残されたものの、内務省の内局（департамент）として位置づけられ典型的な分散型統計制度が採用されることとなった。

## 4 分散型統計制度の選択

1913年12月30日付でドゥーマへ提出された内務大臣ニコライ・マクラコフによる法案趣旨説明書には分散型統計制度が合理的であるという次のような記述がある。「調査される現象が極めて多岐にわたるので、調査は極度に分散的であるべきだ。調査機関の数はできるだけ多くすべきで、それらはできるだけ調査対象の近くにいてできるだけ専門的であるべきだ。」<sup>31</sup>そして統計総管理



局の任務は「人口、農業、衛生、獣医学他の行政統計部門など、他官庁が作成しない部門統計を担当することである」<sup>32</sup>とした。統計総管理局は他官庁が調査を行わない分野の統計調査を担当し、各官庁がそれぞれ必要とする統計調査を行う分散型統計制度が採用された。

また「統計総管理局は省の内局と同等である」<sup>33</sup>とし、中央統計調査機関の名称は統計総管理局としたものの、その地位は内務省の内局へ格下げされている。

ゲオルギエフスキー案は立法府へ提出される前に統計評議会の審議に付された。統計評議会は1912年1月から2月にかけて11回にわたり開催され<sup>34</sup>、特に統計総管理局の地位をめぐる論議において対立が見られた。議長はかつて中央統計委員長官であったトロイニツキーが務め、各官庁の代表者と学識経験者が委員として出席した。この会議について1912年1月24日付け新聞報道は次のように伝えている。「この会議で指摘されたのは、全ロシア中央統計機関はいずれの省にも属すべきでなく、閣僚会議にだけ従うべきであるということだ。なぜならばこのような条件の下でだけこの組織は全官庁に対して十分な権限を持つことができるからである。」<sup>35</sup>これに対して内務省が同意する。「伝えられるように内務省はこの考えに沿って法案を変更することに同意した。」<sup>36</sup>中央統計組織が特定官庁に付属すべきか独立組織となるべきかについて、内務省はこの翌月に次のような見解を示した。「中央統計委員会の最大の不幸はそれが内務省に属していることから生じている。なぜならばロシアの13省と独立官庁のなかのひとつとして自身を二流とみておらず、なんらかの関係において他の省に従属しているとみなしていないからである。このことは例えば統計情報の収集についていうことができる。したがって中央統計委員会が全ての省へ統計資料の提出を求めても、できることはお願いすることだけであり強く要求することができない。」<sup>37</sup>

法案作成の中心的役割を担ったゲオルギエフスキーは当初、どの官庁にも属さない単一中央統計調査機関を設置することをめざしていた。これはかつてゾ

ロタリョフが抱いていた構想と同様である。しかし上述のように立法院へ提出された内相による法案趣旨説明では分散型統計制度が合理的であるとされた。当初の構想にあった集中型統計制度が分散型統計制度へ変更された経緯を統計評議会等における論議をから見ていく。

統計評議会の最後の3回の会議<sup>38</sup>において、この問題をめぐり見解が二分された。すなわち、中央統計機関へ内局（департамент）と総管理局（Главное Управление）とのいずれの地位を与えるべきかについてである。総管理局として独立性の高い地位を与えるべきとする中央統計委員会側の主張に対し反対意見が示された。

財務省代表は当時の内務省中央統計委員会と同様に、新しい統計機関を内務省の内局としてとどめるべきであり、他の総管理局と同等の地位を与えることに反対した<sup>39</sup>。この主張は1909年にゾロタリョフ案を審議した官庁間検討会議における財務大臣の発言を踏襲したものであった。「このような見解は3年前、官庁から独立した中央統計機関の創設が示された前の法案（ゾロタリョフ將軍案）を官庁間検討会議において審議した際に、財務大臣が示したものである。これがこの会議において財務省代表にこの見地、すなわち官庁から独立した中央統計機関ではなく官庁所属の中央統計機関を創設すべきという立場をとらせた。」<sup>40</sup>財務省代表の主張に運輸省と商工省の代表が賛同した。

原案に示された総管理局の地位を与えるべきとする立場に賛成する発言が内務省代表からあった。また統計評議会に学識者として参加していた科学アカデミー会員のイ・イ・ヤンジュルは統計機関の独立性が必要であることを次のように主張した。「今日の統計が置かれている悲惨な状態から抜け出し発展させるためには、統計の最重要部門を中央機関に集中し、可能な限りの独立性を与えることが必要である。」<sup>41</sup>

このように統計総管理局の地位をめぐって意見が分かれ、議論による合意を得ることができなかった。「この問題について評議会の意見が分かれたことに鑑み、議長は次のように投票にかけるところにした。すなわち、計画されてい

る中央統計機関へ内局としての地位を与えるかまたは省内の総管理局としての地位を与えるかについてである。」<sup>42</sup>

投票結果は10対8で総管理局の地位を与えることが支持された<sup>43</sup>。8名の反対者は「財務省、運輸省、商工省、法務省、国民教育省、国家統計省とからの代表者であった。」<sup>44</sup>

この問題については投票によって結論を得たかにみえたがのちに議論が再燃する。1912年2月の会議の後4月24日、中央統計委員会長官ゲオルギエフスキーは統計評議会委員であった科学アカデミー会員ヤンジュルヘ次のような書簡を送っている。「統計評議会において内務省統計機関再編案を検討するにあたり、閣下は中央統計機関（計画されている統計総管理局）にできるだけ高い地位を与えるべきとの希望を示しました。」<sup>45</sup>会議の終盤に入り「この機関を他の総管理局と同等の地位に置か内局にとどめるかについて投票にかけ、票は半々に別れました。そのため議長が投票に加わり閣下が支持する見解が優勢となりました。」<sup>46</sup>

このように統計総管理局の地位をめぐる統計評議会における意見は二分され、議長であるトロイニツキーが投票に加わってかろうじて結論が出たかに見えた。ところがその後「投票時に出席していなかった一人の統計評議会委員が少数派への票に自身の票を加えることを議長へ願い出ました。議長はこれを認めましたので、結果としてこの意見が多数派となりました。」<sup>47</sup>このように統計評議会としての結論が目まぐるしく変わったことが記録に残されている。ゲオルギエフスキーはこの書簡のなかでヤンジュルヘ次のように求めている。「統計評議会議長（ニコライ・アレクサンドロヴィチ・トロイニツキー、住所マホヴァヤ6）あてに手紙を書き、統計総管理局を他の総管理局と同等の地位を与えることへの追加投票を願い出てください。」<sup>48</sup>

結局、統計評議会においてこの問題に関する合意は得られなかった。1913年9月21日に中央統計委員会長官ゲオルギエフスキーから閣僚会議へ送られた書簡には次のように記されている。「統計総管理局の地位の問題について官

府代表者間で合意を得ることができなかった。一部のものは統計総管理局へ総管理局としての地位を与えることに賛成し、他のものは現在の中央統計委員会と同様に内局として扱うことに賛成した。」<sup>49</sup>

閣僚会議へ提出された法案は1913年9月から10月にかけて3回の会議において検討された。閣僚会議においても統計総管理局の地位をめぐる各大臣の見解が分かれた。当時の閣僚会議議長はかつて内務大臣であったプレーヴェが務めていた。議事録<sup>50</sup>に基づいてこの問題に関する論議を見ておく。

まず統計評議会において統計総管理局の地位に関する合意が得られなかったことが説明された。「統計評議会における事前の論議においても、その後の官庁間で交わされた書簡の中でもいくつかの反対意見が示され、法案に関する不同意が残されたままである。」<sup>51</sup>その不同意点は統計総管理局へ、「現在いくつかの官庁に設置されている総管理局の権限を与えるかまたは内局とするかである。」<sup>52</sup>

閣僚会議へ出席した内務大臣マクラコフは法案を説明する中で、検閲を担当する内務省出版総管理局と同様の独立性の高い地位を統計総管理局へ与えるべきと主張した。しかしこの主張に対して閣僚会議においても統計評議会と同様の反対意見が示され次第にこれが優勢となる。論議の中で示された反対の理由として主に次の3点が示された。

第一に、統計総管理局が担う課題は出版総管理局が担当する検閲という課題と比べて重要性が低いこと。議事録には次のように発言の要旨が残されている。「総管理局が直接担当するのは困難かつ大規模な国家的利益にかかわる課題である。中央統計機関とその地方機関はその課題の内容から判断してこのような重要な課題が法案に示されていない。」<sup>53</sup>

第二に、統計総管理局が担当する主な調査は、内務省が自身の業務に必要とする統計と他の官庁が担当しない部門統計を対象としていること。

第三に、総管理局の名称をもちながら省内の内局として位置づけられている機関がほかにもあり、統計総管理局を内務省の内局として位置づけることに問

題はないこと。「我が国中央行政機構において内局 (департамент) の権限を持つ総管理局 (Главное Управление) がいくつかある。」<sup>54</sup>ここでは例として、刑務所総管理局 (Главное Тюремное Управление) を挙げている。

以上のような理由から、全官庁に影響力が及ぶような権限を統計総管理局へ与えるべきではないという結論に至った。「閣僚会議は統計行政に特別な地位を与える十分な根拠を認めず、計画されている中央機関を『統計総管理局』の名称をもつ内局にとどめるべきと考える。」<sup>55</sup>

このように内務省中央統計委員会が求めていた独立性の高い統計組織の創設は閣僚会議によって拒否された。11月30日に皇帝ニコライ二世が閣僚会議議事録を承認し<sup>56</sup>、内務省中央統計委員会は法案趣旨説明とともに法案をドゥーマへ提出した。法案に記された日付は1913年12月30日であるが、ドゥーマへ提出されたのは1914年3月12日である。

ドゥーマへ提出された法案に関する趣旨説明を内務大臣マクラコフが行った<sup>57</sup>。内相は閣僚会議の結論に従い、統計総管理局が内務省の内局であると説明した。「統計総管理局の地位は諸省の内局と同等である。その任務は内務省の統計を発展させ正しい提供に努めることである。」<sup>58</sup>このように中央統計機関の位置づけはゾロタリョフ案から引き継いだ当初の構想から大きく後退し、典型的な分散型が採用されることとなった。この後退を促したのは各官庁代表による反対であり、自身の行政への介入を嫌気したものであった。また集中型の場合、各官庁が必要とする統計が官庁から独立した統計組織から提供されるかの疑念も背景となった。万国統計会議における論議の継承として、ロシアにおいて独立性と中立性を備えた単一統計組織の創設という構想はこのように頓挫した。

その後法案は1916年5月まで立法府において審議されていない。1916年8月24日ゲオルギエフスキーの後任であった中央統計委員長官のエス・ベリャフスキーが統計評議会へ宛てた書簡の中でこのことを伝えている。「ゲオルギエフスキー教授の案は統計評議会において検討されたあと閣僚会議が承認

し、1913年12月30日にドゥーマへ提出された。しかし今年5月まで動きがなく止まった。」<sup>59</sup>

一方、上院である国家評議会は、1916年の国家予算を審議する際に統計法案を合わせて検討している。国家評議会からの統計改革に関する要望が新たに内務大臣に就任したシトルメルによって中央統計委員会長官ベリャフスキーへ次のように伝えられたことが記録にある。「本年4月28日、内務大臣・宮廷人事長官シトルメルは中央統計委員会長官へ次のことを伝えた。国家評議会が1916年予算を審議するにあたり『政府がロシア帝国統計再編案を広い科学的基盤に立脚し、さらにこの機関が十分な資力をもって科学的に整備されるべきである。また、いかなる個別官庁にも従属せず全官庁の利益に資するようにすべき』という希望を表明した。」<sup>60</sup>

国家評議会からのこのような、「広い科学的基盤に立脚し・・・いかなる個別官庁にも従属せず全官庁の利益に資する」統計組織を創設すべきという要請を受けて内務省は提出していた法案の取り下げを立法院へ願い出る。1916年5月17日、内相シトルメルと中央統計委員会長官ベリャフスキーは連名でドゥーマ議長へ書簡を送り法案の返却を求めた<sup>61</sup>。

ドゥーマへ提出された法案は1916年5月返却され、改めて中央統計委員会は新たな統計改革案の作成に着手する。新たな法案の中で中央統計機関の地位は、国家評議会の指摘に従い個別官庁から独立した組織となっている。「与えられた課題との関係で、新法案では中央統計機関についてはゾロタリョフ將軍案が採用され、一方でゲオルギエフスキー教授案は当然ながら放棄された。」<sup>62</sup> 国家評議会から「与えられた課題」とは「いかなる個別官庁にも従属せず全官庁の利益に資する」組織であった。これは国の統計調査の単一機関への統合を目指した万国統計会議における論議を継承してまとめられたゾロタリョフ案の復活であった。

1916年に作成された新たな統計改革案はその後立法院で採択されることはなかったが、1918年にソヴィエト政権によって創設された中央統計局の原型

となった統計制度が示されたものであった。

## 5 むすび

本稿では1913年に作成された統計改革案をめぐる経緯を統計機関の地位に関する論議を中心に見た。改めて要点をまとめておく。

第一に、1913年統計改革法案の社会的背景と政府統計の状態についてである。20世紀初頭におけるロシア社会は戦争と革命に象徴される不安定な状態にあった。社会認識のための統計の重要性が増したにもかかわらず、必要な統計数値が欠如するなど政府統計は脆弱であった。統計数値の空白は特に統計年鑑の編纂を担当していた内務省によって強く認識される。統計の空白の原因を内務省中央統計委員会は、分散型統計制度にあると見た。このような事情が諸官庁から独立した単一統計組織の創設を構想した背景となった。

第二に、1913年統計改革案の骨子についてである。中央組織の編成については分散型が採用されたことを除いて、ゾロタリョフ案とゲオルギエフスキー案との間に違いはほとんどない。中央組織の地位については、諸官庁から独立し閣僚会議に従属する統計組織の創設を目指したゾロタリョフ案と違い、1913年法案では内務省内の組織として統計総管理局が位置づけられた。諸官庁から独立した統計組織の創設を断念した要因は、ゾロタリョフ案をめぐる論議から継承された諸官庁による強い反対であった。

またゾロタリョフ案にかけていた地方統計組織が改革の対象となったことがゲオルギエフスキー案の特徴であった。ゾロタリョフ案に地方統計組織の改革がかけていたのは当時の国家財政に制約されたからであり、1906年に彼がその構想を示した書簡には地方統計組織に関する計画が示されている。ゲオルギエフスキー案における地方統計組織はゾロタリョフが抱いた構想の継承であった。

第三に、分散型が採用された経緯についてである。ゲオルギエフスキーは統



計総管理局を内務省内の組織としながらも、他の総管理局と同様に一定の独立性をもつ組織として、他の官庁の統計事業に対する影響力を行使することを目指した。しかしこのことは統計評議会においても閣僚会議においても合意は得られなかった。統計評議会では結論を得ることができず、閣僚会議において統計総管理局を内務省の内局へ格下げすることがきめられた。かつてゾロタリョフが、いかなる官庁にも従属せず閣僚会議へ直属し政治的中立性と独立性とをもった統計組織の創設を目指したのに対し、ゲオルギエフスキー案は分散型統計制度にとどまった。

法案はドゥーマと国家評議会のいずれにおいても承認されず、諸官庁から独立した統計組織を求める意見をうけ中央統計委員会へ1916年に返却された。

このあと作成された1916年統計法案においては、集中型統計制度が採用されるのちのソヴィエト政権による中央統計局の骨格が示されている。

#### 【注】

- 1 ЦСК МВД (1913a). Проект положения о статистических учреждениях Министерства Внутренних Дел. РГИА, ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9дек. 1916. лл.156-160.

内務省中央統計委員会 (1913a) 「内務省統計機関法案」ロシア国立歴史公文書館資料番号 1290-2-802-510 『内務省統計機関再編問題に関する資料』1912年-1916年12月9日、sheet No.156-160。参考文献(2)を構成する資料である

- 2 И.И. Елисеева и А.Л. Дмитриев (2016). *Очерки по истории государственной статистики России*. «Росток». стр.135.

イ・イ・エリセエワ、ア・エル・ドミトリエフ (2016) 『ロシア国家統計概史』ロストク出版社、p.135。

- 3 РГИА: Российский Государственный Исторический Архив

RGIA: Russian State Historical Archives

ロシア国立歴史公文書館 (サンクトペテルブルグ市)

- 4 МВД (1912a). О реорганизации статистического комитета. *СВЕТ*, 15 фев. 1912. РГИА, ф.1290, оп.2, дел.492. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 1898-13 дек. 1913. л.105.

内務省中央統計委員会 (1912a) 「統計委員会再編について」『スヴェト』紙、1912年2月15

- 日。ロシア国立歴史公文書館史料番号1290-2-492『内務省統計機関再編問題に関する資料』1898年—1913年12月13日、sheet No.105。参考文献(1)を構成する資料である
- 5 Там же, л.105.  
同上、sheet No.105。
- 6 Доклад Екатериновскому Губернскому Земскому Собранию 48-й очередной 1913 года сессии Губернской Земской Управы. VIII.Ходатайство перед Министерством Внутренних Дел о реформе урожайной статистики. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. л.201.  
エカテリン県議会1913年第48会期へのエカテリン県ゼムストヴォの報告。「8. 収穫統計改革に関する内務省への陳情」、参考資料(2)、sheet No.201。
- 7 Письмо Екатериновского Губернатора Министру Внутренних Дел от 26 апр. 1914 №2067. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. л.193.  
エカテリン県知事から内務大臣への1914年4月26日付け2067号書簡。参考資料(2)、sheet No.193。
- 8 ЦСК МВД (1916a). О преобразовании статистической части Империи.24 Августа 1916 года. л.284. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916. лл.284-296.  
内務省中央統計委員会(1916a)「帝国統計機関再編について」、1916年8月24日。参考資料(2)、sheet No.284-296。
- 9 フローレンス大会における論議とロシア統計改革との関連については次の拙稿で触れた。А. Ямагути (2016). Международный статистический конгресс во Флоренции и создание ЦСУ в советской России. *Вопросы Статистики*, №5, стр.86-92.  
山口秋義(2016)「万国統計会議フローレンス大会とソヴィエトロシアにおける中央統計局創設」ロシア連邦国家統計局『統計の諸問題』第5号、pp.86-92。  
本稿はロシア連邦国家統計局ウェブサイトの「統計史」コーナーに再掲されている。  
[https://rosstat.gov.ru/storage/document/document\\_history\\_publication/2018-06/25/zsu.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/document/document_history_publication/2018-06/25/zsu.pdf)
- 10 ЦСК МВД (1906a). Доклад Директора ЦСК по вопросу о преобразовании статистической части Министерства Внутренних Дел. 7 Декабря 1906. №2367. РГИА, ф.1290, оп.2, дел.492. Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД. 1898-13 дек. 1913. лл.54-71.  
内務省中央統計委員会(1906a)「内務省統計機関再編問題に関する中央統計委員会長官の報告」1906年12月7日、No.2367。参考文献(1) sheet No.54-71。
- 11 ЦСК МВД (1908a). Проект «Положение об устройстве статистической части» . РГИА, ф.1290, оп.2, пор.716, дел.314. *Материалы по вопросу о преобразовании*

*статистических учреждений в России. 1908-1910. лл.40-44.*

内務省中央統計委員会（1908a）「統計機関構成法案」、ロシア国立歴史公文書館資料番号 1290-2-716-314『ロシアにおける統計機関再編問題に関する資料』1908年—1910年、sheet No.40-44。（参考文献（3）を構成する資料である）

- 12 ЦСК МВД（1908б）. В Совет Министров. № 1216 от 12 Сентября 1908 года. РГИА, ф.1290, оп.2, пор.716, дел.314. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений в России. 1908-1910. лл.1-19.*

内務省中央統計委員会（1908b）「1908年9月12日付け閣僚会議あて1216号書簡」、参考文献（3）、sheet No.1-19。

- 13 ЦСК МВД（1908с）. В Государственную Думу №1456 от 31 Октября 1908 года. О преобразовании Статистического Совета и Центрального Статистического Комитета. РГИА, ф.1290, оп.2, пор.716, дел.314. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений в России. 1908-1910. лл.31-39.*

内務省中央統計委員会（1908с）「1908年10月31日付け国会あて書簡第1456号：統計評議会と中央統計委員会再編について」考文献（3）、sheet No.31-39。

- 14 ЦСК МВД（1916a）. Указ. Соч. л.285.

内務省中央統計委員会（1916a）、前掲、sheet No.285。

- 15 Там же, л.285.

同上、sheet No.285。

- 16 ЦСК МВД（1913a）. Указ. Соч.

内務省中央統計委員会（1913a）、前掲。

- 17 Реформа русской статистики. *День*. Март 1914, С-Петербургская печать. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916. л.185.

「ロシア統計改革」『デーニ』紙1914年3月、サンクトペテルブルグ。参考文献（2）sheet No.185。

- 18 ЦСК МВД（1916a）. Указ. Соч. л.285.

内務省中央統計委員会（1916a）、前掲、sheet No.285。

- 19 ЦСК МВД（1906a）. Указ. Соч. л.57.

内務省中央統計委員会（1906a）、前掲、sheet No.57。

- 20 Там же, л.59.

同上、sheet No.59。

- 21 Там же, л.71.

同上、sheet No.71。

- 22 ЦСК МВД（1916a）. Указ. Соч.л.286.

内務省中央統計委員会（1916a）、前掲、sheet No.286。

- 23 *Биржевые ведомости (утренний выпуск)* Мар.1914. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802,

- дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916. л.186.  
『証券通報』紙 (朝刊) 1914年 3 月。参考文献 (2) sheet No.186。
- 24 Совет Министров (1913б). Особый Журнал Совета Министров №10832 от 13 Сентября и 31 Октября 1913 года.л.131. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916.л.131-138.  
閣僚会議 (1913b) 「1913年 9 月13日 および10月31日閣僚会議10832号特別議事録」参考資料 (2)、sheet No.131-138。
- 25 Там же, л.131.  
同上、sheet No.131。
- 26 Там же, л.131.  
同上、sheet No.131。
- 27 Там же, л.132.  
同上、sheet No.132。
- 28 ЦСК МВД (1916a). Указ. Соч.л.285.  
内務省中央統計委員会 (1916a)、前掲、sheet No.285。
- 29 Там же, л.285.  
同上、sheet No.285。
- 30 МВД (1912a). Указ. Соч., л.105.  
内務省中央統計委員会 (1912a) 前掲、sheet No.105。
- 31 ЦСК МВД (1913в). Соображения и заключения Министра Внутренних Дел. л.150. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916.л.150-155.  
内務省中央統計委員会 (1913v) 「内務大臣の見解と結論」、参考文献 (2) sheet No.150-155。
- 32 Там же, л.150.  
同上、sheet No.150。
- 33 Там же, л.150.  
同上、sheet No.150。
- 34 これらの会議の議事録が残されている。Статистический Совет (1912б). Журнал заседаний Статистического Совета 3,12,16,20,23,26 Января, 1,6,9,13 и 21 Февраля 1912 года по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916.л.1-19.  
統計評議会 (1912b) 「1912年 1 月 3, 12, 16, 20, 23, 26日、2 月 1, 6, 9, 13, 21日、内務省統計機関再編問題に関する統計評議会議事録」、参考文献 (2) sheet No.1-19。

- 35 Организация статистического дела в России. *Русские Ведомости*. 24 Января 1912. РГИА, ф.1290, оп.2, дел.492. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 1898-13 дек. 1913. л.104.  
「ロシアの統計行政組織」『ロシア通報』紙、1912年1月24日、参考文献（1） sheet No.104。
- 36 Там же, л.104.  
同上、 sheet No.104。
- 37 МВД (1912a). Указ. Соч., л.105.  
内務省中央統計委員会 (1912a) 前掲、 sheet No.105。
- 38 1912年2月10, 13, 21日に行われた会議である。
- 39 Статистический Совет (1912b). Указ. Соч., л.14.  
統計評議会 (1912b) 前掲、 sheet No.14。
- 40 Там же, л.15.  
同上、 sheet No.15。
- 41 Там же, л.16.  
同上、 sheet No.16。
- 42 Там же, л.17.  
同上、 sheet No.17。
- 43 Там же, л.17.  
同上、 sheet No.17。
- 44 Там же, л.17.  
同上、 sheet No.17。
- 45 ЦСК МВД (1912в). Письмо Директора П. Георгиевского И.И. Янжулу от 24 Апреля 1912 года. РГИА, ф.1290, оп.2, дел.492. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 1898-13 дек. 1913. л.106.  
内務省中央統計委員会 (1912v) 「ベ・ゲオルギエフスキー長官からイ・イ・ヤнжyулへの1912年4月24日付け手紙」、参考文献（1） sheet No.106。
- 46 Там же, л.106.  
同上、 sheet No. 106。
- 47 Там же, л.106.  
同上、 sheet No. 106。
- 48 Там же, л.106.  
同上、 sheet No. 106。
- 49 ЦСК МВД (1913b). Письмо Директора Заслуженного Профессора Георгиевского от 2 Сентября 1913 года, №2091. л.105. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916.лл.105-108。

- 内務省中央統計委員会 (1913b) 「長官ゲオルギーエフスキー教授の1913年9月2日付け書簡第2091号」参考文献 (2) sheet No.105-108。
- 50 Совет Министров (1913в). Особый Журнал Совета Министров №10832, 19 Сентября и 31 Октября 1913 года. О преобразовании статистической части Министерства Внутренних Дел. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916. лл.131-138.  
閣僚会議 (1913v) 「1913年9月19日及び10月31日閣僚会議特別議事録第10832号」参考文献 (2) sheet No.131-138。
- 51 Там же, л.133.  
同上, sheet No.133。
- 52 Там же, л.137.  
同上, sheet No.137。
- 53 Там же, л.134.  
同上, sheet No.134。
- 54 Там же, л.134.  
同上, sheet No.134。
- 55 ЦСК МВД (1913r). Обзор деятельности Центрального Статистического Комитета Министерства Внутренних Дел в 1913 году. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916. лл.128-129.  
内務省中央統計委員会 (1913g) 「1913年内務省中央統計委員会活動報告」参考文献 (2) sheet No.128-120。
- 56 ЦСК МВД (1913в). Указ. Соч., лл.150-155.  
内務省中央統計委員会 (1913v) 前掲, sheet No. 150-155。
- 57 Там же, л.151.  
同上, sheet No.151。
- 58 ЦСК МВД (1916a). Указ. Соч., л.286.  
内務省中央統計委員会 (1916a) 前掲, sheet No.286。
- 59 Там же, л.286.  
同上, sheet No.286。
- 60 ЦСК МВД (1916b). Письмо №823 Председателю Государственной Думы. от 17 Мая 1916 года. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916.л.209.  
内務省中央統計委員会 (1916b) 「1916年5月17日付け国会議長あて書簡第823号」参考文献 (2) sheet No.209。

61 ЦСК МВД (1916a). Указ. Соч., л.286.

内務省中央統計委員会 (1916a) 前掲、sheet No.286。

## 【参考文献】

1. РГИА, ф.1290, оп.2, дел.492. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 1898-13 дек. 1913.

ロシア国立歴史公文書館、資料番号1290-2-492「内務省統計機関再編問題に関する資料」、1898年—1913年12月13日。

2. РГИА ф.1290, оп.2, пор.802, дел.510. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений ведомства МВД*. 3 января 1912- 9 дек.1916.

ロシア国立歴史公文書館、資料番号1290-2-802-510「内務省統計機関再編問題に関する資料」、1912年1月3日—1916年12月9日。

3. РГИА, ф.1290, оп.2, пор.716, дел.314. *Материалы по вопросу о преобразовании статистических учреждений в России*. 1908-1910.

ロシア国立歴史公文書館、資料番号1290-2-716-314「内務省統計機関再編問題に関する資料」、1908年—1910年。

4. Елисеева, И.И. и Дмитриев, А.Л. (2016). *Очерки по истории государственной статистики России*. «Росток». С.-287.

イ・イ・エリセーエワ、ア・エル・ドミトリエフ (2016)『ロシア国家統計概史』ロストク出版社。

本研究はJSPS科研費18K01537の助成を受けたものです。

This work was supported by Japan Society for the Promotion of Science (JSPS) KAKENHI Grant Number 18K01537.