

米国統治期における琉球政府統計の歴史的変遷

伊良皆千夏

米国統治期における琉球政府統計の歴史的変遷

伊良皆千夏*

要旨

本稿の目的は、米国統治期における琉球政府統計の歴史的変遷を明らかにすることを通じて、その特質を分析することである。

戦後、琉球政府は限られた予算や統計職員数、統計専門家不在などの制約条件下で、独立した1地域として行政資料となる政府統計を作成する必要があった。同時に、標本抽出理論に基づく調査の実施も課題であった。琉球政府の中央統計局は、少数の標本抽出理論に基づく調査に注力することで正確さの向上を図った。しかし、他部局からの行政資料となる統計への要望が強く、有意抽出法による調査や表式調査がふたたび用いられた。琉球政府統計は、行政資料の拡充と標本抽出理論の正確さとの間に妥協点を見出す必要があったのである。1961年以降、日本政府からの援助受け入れ開始により統計調査の拡充と標本調査の整備が同時に進展する一方で、日本本土の統計との比較可能性が新たな課題となった。

キーワード

統計史、政府統計、統計調査、比較可能性、琉球政府

1. はじめに

1.1 研究の目的

本稿の目的は、米国統治期における琉球政府統計の歴史的変遷を明らかにすることを通じて、その特質を分析することである。

戦後、沖縄は米国の統治下に入ったことで、1つの独立した地域である「琉球」として行政運営を担うこととなった。そのための行政資料として、国家の政府統計に相応する一通りの統計を作成することが必要であった。後述するように戦前の組織や職員が利用できなかった琉球は、組織、法規、統計体系などをはじめから形成しなければならなかった。本稿は、戦後になって形成、展開されていった琉球の政府統計の歴史的変遷を明らかにする

ことによって、それが持つ特質について分析を行うことを目的とする。分析の際には、琉球の統計職員および招聘された日本の統計専門家が統計のどの要素を重視していたのかに着目する。

米国統治期における琉球政府統計の歴史に関する研究は、管見の限り2点のみである。高橋・野元・野村・鈴木(1971, 1972a, 1972b, 1975)は日本返還前後において、琉球政府の中央統計局や他部局の協力に基づき琉球の統計調査、組織、法規などを網羅的に報告した。また、川手(2016)は米国統治期における琉球の国勢調査が、日本本土との「連続性」を有していたことを明らかにした。しかしこれまでの研究では、琉球の政府統計全体を俯瞰した歴史的変遷の分析は未着手である。

以下では、次節で琉球の政府統計が有する制約条件を確認する。2章では1952年から56

* 院生会員、一橋大学大学院
e-mail : ed153001@g.hit-u.ac.jp

年、3章では57年から60年を対象に、主要な政府統計調査の開始、改定、廃止とその際に重視された要素を分析する。4章では61年の池田・ケネディ会談を契機に琉球の政府統計が新たな局面に入ったことを明らかにし、5章で総括を行う。使用した主な資料は、琉球政府行政主席統計局および統計部刊行の『琉球統計報告』、企画統計局刊行の『統計月報』、計画局統計庁および企画局統計庁刊行の『琉球統計月報』、企画局統計庁刊行の『沖縄統計月報』、そして沖縄県公文書館所蔵の「琉球政府文書」である¹⁾。なお組織、施設の名称および役職などは、当時のものを用いた。

1.2 戦後琉球の概要

統計調査について検討する前に、琉球政府とその中央統計局設立の経緯を概観する²⁾。

1945年から日本に返還される72年まで、琉球は米国の統治下にあった。行政組織として、米国軍による統治機構である米国民政府と、その下部組織である住民による自治政府が設置された。当初は沖縄本島、宮古、八重山、奄美の各々に自治政府が置かれたが、52年には琉球政府という1つの組織となった。本稿が対象とする時期は、琉球政府設立に伴い中央統計局が設置された1952年から、日米共同声明により返還が正式に決定された1969年までとする。琉球政府の設立以降の米国民政府は、経済や物価などの統治全体に影響する案件を除き、基本的には行政運営を琉球政府に委ねており³⁾、統計についての米国民政府の関与は薄いものだった⁴⁾。なお米国軍や米国民政府は、統計調査の対象外とされた。

琉球政府統計は、以下のような制約を抱えていた。まず、戦前には日本の1つの県であったために統計調査の立案や設計の経験はなかった。加えて、第二次世界大戦のために戦前の地図情報、組織、職員などの利用が困難であった。沖縄本島は第二次世界大戦による損害が大きく、地形は著しく変容し、境界標

識や土地関係書類も消失しており（沖縄県土地調査事務局編（1975, 1-3）、組織も新たに編成する必要があったのである。戦前の統計職員で戦後の琉球統計担当部局に携わった者はおらず（沖縄民政府知事官房人事課, 1949）、統計専門家に該当する人物も存在しなかった。さらに、離島が多くその調査に費用を要する一方、財政規模が小さいために予算や職員が少ないという制約条件も存在した。予算について⁵⁾、琉球政府の財政は住民の直接的負担が原則とされていたために規模が小さく、55年度の琉球政府の予算は約18億円、中央統計局の予算は約1,141万円であった（琉球政府企画局予算課, 1955-56）。米国政府による援助は琉球政府予算の10%前後であり⁶⁾、日本政府からの援助については、琉球への日本の影響力が強まることを懸念した米国が受け入れに消極的だった。また55年における琉球政府全体の職員定数7,186人に対し、中央統計局は106人であった（琉球政府, 1955）。このような条件下で発足した琉球政府の統計制度は、予算と職員を集約するために日本の分散型とは異なる集中型の制度をとった⁷⁾。

2. 統計調査および統計制度の整備 (1952年から56年)

2.1 標本抽出理論の導入

1952年に琉球政府設立以前の各統計担当部局を統合し琉球政府行政主席統計局が設置され、53年には琉球政府統計部へと改組された。行政主席統計局および統計部は、琉球政府設立以前に実施されていた各種調査を引き継ぐとともに新規の調査も開始し、以下3調査に対して標本抽出理論の導入を試みた。

51年に開始された「消費者価格調査」は当初、都市のみを対象とする日本の「消費者価格調査」とは異なり、都市と農村を区別せずに全琉球を調査対象とした⁸⁾（琉球政府行政主席統計局, 1952b: 1）。しかし数度の改定を経て、後継調査である「消費実態調査」は55

年に調査対象を「都市」8市町村かつ「勤労者世帯を含めた消費世帯」に限定した（琉球政府統計部庶務課（1956b：69）。51年時には900世帯だった調査世帯数は、55年以降325世帯に減少している。また、54年からは農家のみを対象とした「農家経済調査」が有意抽出法によって行われた（琉球政府統計部庶務課，1955：74）。

51年から開始された「労働力調査」も調査開始時には全琉球、52年に沖縄本島のみと調査対象を限定したが、53年からは全琉球を調査した（琉球政府統計部，1954：19）。

農作物に関する統計調査にも標本抽出理論が導入されたが、地図情報が整備されていないために調査は難航した。「農業生産見積調査」は母集団リストとして「市町村土地台帳」を用いたが、これは実態を直接反映したものではなく、単位も「筆」であった。よって、調査員は「あちらこちらと、歩き廻り附近の筆の状況や、地物等によって判断」して調査筆を特定する必要があった。「部落より遠く離れた所や、不案内の場所や、無人の所とか、又は地図と現状とが甚だしく変更している所などは全く困惑せざるを得ない」と、調査には困難が伴った（琉球政府行政主席統計局経済第二課，1952）。こうして特定した調査筆を調査員が歩測と坪刈によって調査した。しかし調査難航のため、調査開始時に77,875筆であった標本の大きさは、8か月後には38,210筆に削減された。また「本調査の目的は原則的に全琉の生産高を推定」することであり、「予算その他の制約により群島別、市町村別の推計は困難である」ため、これらについては「別に表式調査方法（駐在調査官並市町村当局の見積）により作成し、本調査の欠陥を補う」こととした（琉球政府統計部庶務課，1956a：28）。55年には「農業生産調査」へと名を改め、都市地区や交通不便な離島などを調査対象から除外し、除外した地域の一部には表式調査を行うようになった（琉球政府企

画統計局統計基準課，1958c：31）

標本調査に加えて、統計部は行政資料の提供にも取り組む必要があった。例として、「近時市町村の現勢が一覧してわかるような統計書の刊行について各方面からの強い要望」を受けて53年に発行された、「1952年市町村勢要覧」がある。この要覧は、人口、住宅、農業の一部には50年「国勢調査」、「農業センサス」の数値を用いたが、その他の項目は統計部による表式調査の結果や、他部局から提供された資料に基づいていた（琉球政府統計部，1953：1-6）。

前述した標本抽出理論を用いた調査の設計は、日本から招聘した統計数理研究所の水野坦が行ったものである。水野は統計調査において「信頼度が計算されていなければ正しいとはいえない」と、標本抽出理論を重視していた（伊志嶺安進，1959：27）。加えて、一般の関係者に「統計とは安易なもの、いい加減なもの」と認識させてしまう可能性があるため、表式調査も含め「信頼すべからざる資料の存在は資料の不存在より遥に有害、無益」であるとも述べている。行政資料としての統計不足については類似資料、国連の数字からの推計、業務統計の活用を提言していた（水野坦，1966-67：9-10, 16, 20, 34）。

琉球の標本調査はこのような立場をとる水野の設計によって開始されたが、その制約条件から調査に支障をきたし、調査対象の限定や有意抽出法による調査、表式調査の併用が行われた。

2.2 統計調査数の限定

琉球政府と統計部は、標本抽出理論と実測に基づく調査が困難であるという状況に対し、統計の区分を法規で定めることによって対処しようとした。1954年、琉球政府は日本の「統計法」を参考に琉球の「統計法」を全面改訂した（琉球政府，1954）。条文のほとんどに日本の「統計法」の文言がそのまま用いられ

たが⁹⁾、組織形態を集中型とすることと、指定統計調査の内容は異なった。日本の指定統計は各省庁や地方公共団体によっても作成されるが、琉球では「統計部以外の行政事務部局（以下「部局」という。）は、指定統計調査を行うことはできない」と規定された。琉球の指定統計調査は日本返還までの間に第21号まで指定されていた（表1）。

指定統計調査以外の統計調査について、日本では届出統計と承認統計が存在していた。日本の「統計法」第8条で、指定統計調査以外の統計調査を行う場合に、調査実施者が調査

表1 指定統計一覧

指定年	調査名	指定 番号	調査 開始年	調査 終了年
1954	小売物価統計調査	第1号	1951	継続
1954	消費実態調査	第2号	1953	1957
1954	労働力調査	第3号	1951	継続
1954	農業生産見積調査	第4号	1952	1955
1954	民間給与実態調査	第5号	1954	1955
1954	農家経済調査	第6号	1954	1957
1955	1955年臨時国勢調査	第7号	1955	-
1956	工業統計調査	第8号	1956	継続
1956	農産物生産費調査	第9号	1954	継続
1957	土地標本調査	第10号	1957	1963
1957	世帯標本調査	第11号	1957	継続
1957	事業所標本調査	第12号	1957	継続
1958	1958年事業所基本調査	第13号	1958	-
1960	1960年国勢調査	第14号	1960	-
1961	事業所基本調査	第15号	1961	継続
1963	農地調査	第16号	1963	-
1964	農業センサス	第17号	1964	-
1969	1965年臨時国勢調査	第18号	1965	-
1969	住宅統計調査	第19号	1969	-
1970	1970年国勢調査	第20号	1970	-
1971	1971年農業センサス	第21号	1971	-

出所：筆者作成。琉球政府企画統計局統計基準課（1957：12-29）を基礎資料とし、『琉球統計報告』、『統計月報』、『琉球統計月報』、『沖縄統計月報』各巻と照合して作成した。

注1：調査開始後に指定された調査は、調査開始年と指定年が一致しない。

注2：終了年が「-」の調査は1回限りであり、「継続」の調査は日本返還直前まで継続された。

事項を行政管理庁長官に届け出なければならぬと定められたのが届出統計である。この条文を参考に、琉球政府の「統計法」第9条では、「統計部以外の部局が必要と認める指定統計調査以外の統計調査」を行う場合に、調査事項を行政主席に報告しなければならないと定めた。この法改正に際し統計部統計官の宮城吉正は、琉球では集中型制度をとる必要があることを前提とした上で、基本的統計を整備するためには業務統計および部分的な統計を統計部以外の部局に移管しなければならないと述べた。その理由として、「国家的行政が行われている琉球の特殊的政治形態に於て行政的要求を満足させる基本的統計」作成に必要な予算と人員が不足する中では、移管によって統計部は基本的統計の整備に注力でき、他部局は「その政策立案を行うための統計資料を必要なときに作成できる」ことを挙げていた（琉球政府企画統計局、1951-65：4-7）。

「報告を要する統計調査の範囲に関する規則」が56年に定められ、他部局が作成する「報告を要する統計調査」（以下、「報告統計」と呼称する）として67調査が選定された（琉球政府、1956）。「指定統計の精度と利用度の向上を図るため、その整備強化に専念すべき必要性が痛感されるので、業務資料的な指定統計以外の統計については」「それぞれ関係部局に移管することに決定され」たのである。このとき移管された「業務資料的な指定統計以外の統計」には、「統計理論に基づく調査の方法でなく、表式調査の方法でなされた精度の低い業務資料的な統計調査」も含まれた（琉球政府企画統計局統計基準課、1957：10）。実際に、報告統計には「砂糖生産高調査」、「庶茎生産高調査」、「漁種別水揚高調査」などの調査を要する統計が選定されていた。

上述の通り、統計部統計官の宮城は他部局が必要に応じて統計資料を作成することを想定していたが、報告統計は67調査に限定された。また、他部局が新たな統計を作成する際

の手続きなどは定められておらず、調査数を維持することが想定されていたようである。これは統計部が集中型制度を維持し、他部局による「表式調査の方法でなされた精度の低い」統計の増加を避けるためだと考えられる。表1を見れば、報告統計の規則が定められた56年時点で継続的に実施されている調査は6調査である。すなわちこの時点における法規で定められた調査は、指定統計6調査、報告統計67調査の計73調査であった¹⁰⁾。

標本抽出理論に基づく調査や実測調査が難航し、有意抽出法による調査や表式調査が併用されているという状況に対処するため、政府統計に関する法規が定められた。これらの法規は、統計部でも他部局でも作成する統計を少数に制限した上で、これらの整備改善を目指すという方針に基づいており、正確さを重視した決定であったといえる。ただし報告統計の規則では、他部局が新たに調査を作成する際の手続きが定められていない。よって、新たな業務統計が生じた場合に統計部がこれを把握できない可能性があった。また、業務統計も含めて作成する統計数を制限するということは、行政資料としての統計情報量が制限されることを意味していた。

3. 調査体系の改革と問題点

(1957年から60年)

3.1 「三大標本調査」

1957年、琉球政府は標本抽出理論に基づく土地調査の設計のため、琉球政府予算によっ

て総理府統計局の水野坦（以前は統計数理研究所に所属）を招聘した（琉球政府総務局渉外広報部文書課（1956：63-65）、琉球政府企画局予算課（1957-58：169）。水野は土地調査だけではなく、琉球政府の中央統計局が管轄する調査体系の全面的改定を主導し、「三大標本調査」という体系を設計した。これは、重複している調査を統合すること、有意抽出法による調査や表式調査を廃止し、標本抽出理論に基づく調査や実測調査に改めることを目的としていた。なお、57年に琉球政府の中央統計局は統計部から企画統計局へと名を改めている。

「三大標本調査」は土地、世帯、事業所という3つの「標本網」を整備し、企画統計局の調査はすべて、「標本網」のいずれかを用いて実施するという設計になっていた。すなわち、世帯を対象とする調査であればすべて「世帯標本調査」で整備された「標本網」を使用して調査するのである。これは継続して行う基本調査と、必要に応じて実施される附帯調査によって構成された（表2）。

琉球政府企画統計局統計基準課（1957：8-12、1958c：30-32）によれば、「世帯標本調査」は55年における臨時国勢調査の際に設定した4,052調査区から水面調査区14、寄宿舎や病院などの調査区17、無人調査区851を除いた3,170調査区を対象とする、標本抽出理論に基づいた調査であった。「世帯標本調査」の1つである「世帯経済調査」は、上記の調査区から無作為抽出した月当たり約2,700世帯を

表2 「三大標本調査」

標本網	主な基本調査	附帯調査
土地標本調査	「農作物作付面積及び推定実収高調査」「耕地面積調査」	—
世帯標本調査	「労働力調査」「世帯経済調査」	「移民希望調査」等
事業所標本調査	「事業所基本調査」「勤労統計調査」「工業統計調査」 「小売物価調査」「農村物価賃金調査」	「平均給与額の増減理由調査」等

出所：琉球政府企画統計局統計基準課（1957：8-12、1958a：16、1958b：58-59、1958c：30-32）、琉球政府企画局統計庁総務課（1964：69）より筆者作成。

調査した。この調査は、琉球では「農家世帯、勤労世帯あるいは一般世帯といってもその間の区別はむつかし」いため、これらの区別を撤廃し、世帯を対象とする調査問の「重複を避けて、予算の効率的運用を図り」、「間隙を埋めて利用度を高める」ことを狙いとしていた。「世帯経済調査」の開始により、「都市」を調査対象とする「消費実態調査」と有意抽出法による「農家経済調査」は廃止された。全世界帯を同一の基準で調査することで、「琉球を経済総合的に検討」することが容易となった。一方で、調査結果は「耕地経営規模別勤労収入」を沖縄本島4地区と宮古、八重山の計6地区別に公表したため、市町村別や農家のみの数値は得られなくなった。

琉球政府企画統計局統計基準課(1958b: 57, 1958c: 30-32)によれば、「土地標本調査」の基本調査である「農作物作付面積及び推定実収高調査」は、一部地域を調査対象から除外し、市町村別結果のために表式調査を併用していた「農業生産調査」の後継調査にあたる。作付面積については、全琉球を調査対象とし、「市町村土地台帳」を母集団として無作為抽出した月当たり約9,000筆について対地見積もりを行った。その中から調査対象の作物が作付されている調査筆をリスト化して無作為抽出し、約150から400筆について坪刈を行うことで推定実収高を調査した。推定実収高調査を行うのは水稻、甘藷、甘蔗、大豆、麦類の5作物であり、これら主要作物以外の作物は作付面積のみを調査した。

「事業所標本調査」は、事業所を対象とする調査の統合を企図して設計されたが、整備は遅れていた。基本調査の「工業統計調査」、「事業所基本調査」、「勤労統計調査」はいずれも全数調査であって標本調査ではない。また、「小売物価調査」と「農村物価賃金調査」は有意抽出法によっていた。

三大標本調査は少数の調査に注力して正確さの向上を目指すことを目的としており、こ

れは法規を制定した際の方針と同様であった。企画統計局は、「周囲の事情が許すならば個別の問題はしばらく犠牲にして、^{原文のまま}まづ第一に琉球の現状を住民の経済的、社会的、文化的活動の^{書きのママ}総ゆる面から大まかに見ても把握出来るように統計の体系を整えていくのが仕事の順序」としていた。一方で、集中型制度では他部局が企画統計局に対し、各々の個別的目的に適した可能な限り詳細な統計を要求せざるを得ないことも理解しており、「現状と妥協しつつ理想的な方向に努力して行く以外に方法がない」と考えていた(琉球政府企画統計局統計基準課, 1958b: 59-60)。

3.2 指摘された問題点

三大標本調査が開始された翌年には、琉球「政府の各部局は、業務運営上統計作成の必要に迫られ、自局に必要な統計を自局で調査集計せんと機運」にあった。その理由について企画統計局は、「現行統計法は、複合統計制度(筆者注:分散型)を参考にして制定したため、単一統計制度(筆者注:集中型)である琉球の諸行政運営に支障をきたす点が多い」ためだと考えていた(琉球政府企画統計局, 1951-65: 71)。事実、他部局は三大標本調査では十分な行政資料を得られず、法規上では新規の統計が作成できなかつた。一方で、参考にした日本の法規は各省庁が統計を作成することが前提にあるため、他部局が新規の統計を作成した際の罰則などが存在しなかつた。行政資料を得るため、他部局が法規外で統計を作成していくのは当然の帰結といえるだろう。1959年、企画統計局は集中型制度の強化を目的に、他部局が行う統計事務の監査、総合調整を企画統計局の権限とすべく「統計法」の改正を試みたが、審議未了により廃案となった(琉球政府企画統計局, 1951-65: 40, 50-51)。結果、法規外で他部局が作成する統計は増加し、企画統計局はこれを把握することができなかつた。

また「農作物作付面積及び推定実収高調査」では、5作物以外の作物について推定実収高が得られないことが問題視された。中でも50年代半ばから琉球の主要産業の1つへと急成長したパイナップルの統計が必要とされ、59年には有意抽出法による「パイナップル生産費調査」が開始された（琉球政府計画局統計庁総務課，1961：46）。

このような状況にあった琉球の統計に対し、日本から招聘された統計専門家は問題点の指摘や改善案の提示を行った。鈴木・石川（1958）は、国民所得推計の際に資本の減価償却が達観調査によっていることを改善点として挙げた¹¹⁾。さらに「世帯経済調査」における農家の規模別、地域別の結果や、個人企業調査など新規の統計調査の必要性も指摘した。

59年に招聘された一橋大学教授（元総理府統計局長）森田優三は、調査が難しい地域を調査対象から除外することで、正確さが多少下がったとしても費用節減を図ることを提案した。このとき森田は、琉球における調査が難しい地域として、交通不便な上に被調査世帯の主な職業が林業であるために早朝か夜間にしか調査できない場所や、定期便が寄港しない離島を事例として取り上げている。また、調査区設計の基礎となる地図の整備、工業統計、販売、サービス統計調査を新規に実施する必要があると述べた（琉球政府企画統計局編，19??）。

60年に招聘された総理府統計局の守岡（1960）は、「統計の精度を問題にするにしても、とにかく有は無に勝る」という考えに基づき指導を行った。法規については、「報告を要する統計調査の範囲に関する規定」を全文改正し日本の届出統計方式に改めること、他部局や市町村でも指定統計を実施可能にすることを提言した。三大標本調査について、現状では「標本網」ごとに調査を設計しているが、調査の内容に応じて複数の「標本網」を利用するなど、調査の内容によって調査体系を

考える必要があると指摘した。企画統計局の実態が集中型の組織ではないことも指摘し、集中型組織であることに固執する必要はないとも述べていた。

森田と守岡はともに、標本調査のもつ欠点も挙げた。標本調査は「小母集団の調査に際しては高い精度を得るためには抽出率を高くする必要」があり、「全国的な調査であっても市区町村別に結果を表章しなければならない場合には精度が落ちるという欠点もある」。両者はこれらの欠点を補うため、表式調査の活用を提言した。実際に琉球では65年と時代は下るが、「世帯経済調査」の結果表のうち「家禽家畜飼養戸数及び飼養頭数」が、標本調査であるために精度が低く、他部局や米国民政府は畜産課の表式調査による資料を利用しているという理由で廃止されている（琉球政府企画局統計庁分析普及課，1965：3）。

調査数を少数に限定して正確さの向上を目指すという企画統計局の方針は、行政資料が十分に得られないという課題に直面し転換を余儀なくされた。

4. 統計調査の再整備と新たな課題

（1961年から69年）

4.1 統計調査の再整備

上述のような課題を有する琉球の統計は、1961年から新たな局面を迎えた。これまで米国は日本と琉球の関係が緊密となることを避けるため、日本政府による琉球への技術、資金援助の受け入れに消極的であった。しかし、59年に「経済、教育、戸籍その他の分野」について、技術面での援助を米国は受け入れた。61年には池田・ケネディ会談で、資金面も含めた援助の開始について合意に至った（宮里正玄，1966：142）。これにより琉球政府の財政規模は拡大し、中央統計局の予算も増加した（琉球政府，1962-72）。

統計分野では61年以降、技術援助と予算の増加により統計調査の再整備が実施された。

なお同年、琉球政府企画統計局は計画局統計庁へと改組されている。農業に関する統計では、51年以来2回目となる農業センサスが64年に実施された。これ以降、農業に関する統計の母集団には農業センサスの調査区が用いられるようになったが、これは60年国勢調査の調査区を基礎としていた。すなわち、母集団が土地から世帯に変更されたのである。これまで利用されていた「土地台帳」はいまだに実態を反映した資料ではなかったため、ようやく農業関係の母集団が整備されたといえる。他方、63年に調査作物の少なさを理由に「農作物作付面積及び推定実収高調査」が廃止された。一時は便宜的に表式調査と見回り調査を行い、65年からは農業センサスの調査区を母集団とする「農業生産統計調査」が実施された。この調査の項目数は66年と68年の改定で増加され、より多くの統計が得られるようになった。一方でパイナップルに加え、水稲と甘蔗についても61年から有意抽出法による「農作物生産費調査」が実施された。

他にも、日本の統計専門家からの指摘を反映した統計整備が進められた。61年以降の「世帯標本調査」では5世帯以下の調査区と9つの離島が新たに調査対象から除外され、調査の簡略化が図られた（琉球政府企画局統計庁総務課，1962a：1，1963b：40-41）。販売業やサービス業を調査する「個人企業調査」、国民所得推計に必要となる付加価値や在庫の調査を目的とした「法人企業調査」も実施された。また、これまで全数調査であった「勤労統計調査」が68年から標本調査となった。このとき、「5人以上の常雇を有する事業所」の母集団には「事業所標本調査」の調査区が、「4人以下の常雇を有する事業所」には「労働力調査」の調査区すなわち「世帯標本調査」の調査区が利用された（琉球政府企画局統計庁分析普及課，1969c：1）。守岡が提言していたように2つの「標本網」を1つの調査に用いることで、標本調査による「勤労統計調査」が

可能となったのである。

日本政府からの援助受け入れ開始により、これまでの課題であった統計調査の拡充と標本抽出理論に基づく調査の整備が共に進展した。一方で、今まで指摘されてきた点以外でも変化があった。第1に、調査対象の範囲拡大、調査における地域名の変更といった変化である¹²⁾。以前は日本に関するものを対象外としていた調査のうち、61年からの「勤労統計調査」では日系外資事業所が調査対象に含まれ（琉球政府企画局統計庁総務課，1962b：20）、69年からの「世帯経済調査」では日本政府の公務で駐留する者とその家族が調査対象に含まれた（琉球政府企画局統計庁分析普及課，1969b：1）。また66年以降の各調査で、今まで「琉球」と表記されていた箇所が「沖縄」に変更された（琉球政府企画局統計庁分析普及課，1967a：1，1967b：78，1968：2）。

第2に、物価調査の改定頻度が上がったという変化がある。「農村物価賃金調査」では57年以来61年，64年，66年に、「小売物価統計調査」では55年以来63年，68年，69年に調査品目の変更が行われた（琉球政府企画局統計庁総務課，1963c：69）。62年には「消費者物価指数」の基準年が54年から61年に変更され、指数品目数は173から206に増加し（琉球政府企画局統計庁総務課，1963a：62）、67年にも基準年を65年に改めた（琉球政府企画局統計庁分析普及課，1969a：67）。

4.2 新たな課題

以前から問題視されていた、地図情報の整備と他部局が作成する統計の把握については解決しないままに返還へ至った。水野（1966）によれば、統計庁の外部組織である統計研究会が調査した結果、他部局による統計の数は約300であったという。高橋・野元・野村・鈴木（1972b：70-75）が掲げた「部局庁別統計種目表」によれば、統計庁以外が作成する統計の数は403にのぼっていた。

1961年以降、個別の統計の改善を課題とした統計専門家の招聘が行われるようになった。例として「建築統計」では、統計作成の基礎資料である「工事届」の未届けが多く、正確さに問題があることが指摘された（上田・井上、1967：21-22）。また、「人口動態調査」も届出状況が問題となった。61年に琉球の医療について現地調査を行った相沢（1962）は、統計庁が作成する琉球の「人口動態調査」において乳幼児、新生児死亡率が日本本土と比べて「異常に低率」であると指摘した。相沢は60年度出生届の分析により届出遅れの多さを明らかにし、琉球では出生届の遅れと死産届出の規定がないために、統計上あらわれない新生児乳児死亡が多数存在する可能性を提示した。このような状況に対し、64年に招聘された厚生省の塩見（1964）も「人口動態調査の精度向上のため、調査以前の届出もれ、出生後の死亡、死産の把握を行なう実態調査の必要性がある」ことを指摘し、同年には「乳児死亡調査」が立案された（琉球政府計画局統計庁人口社会課、1964）。

このような動向は、今までの統計調査全体、行政資料の不在という大きな問題を中心とする状況から、個別調査へも目が向けられる状況への変化であると評価できるだろう。

より重要な変化として、日本本土の統計との比較可能性が問題となったことがある。日本政府からの琉球援助は、琉球の経済水準を他県と同水準に引き上げることを目標としており、計画の立案や成果の測定をするために日本本土と比較可能な統計が必要となった（上田・井上、1967：4）。

総理府統計局の高橋（1962）は、那覇市のみを対象とする「消費者物価指数」では全琉球と農家について、都市に限定している「小売物価統計調査」では町村についても指数を作成することを提言した。また、物価について「那覇（市）が東京（区部）にくらべて物価が割高であるとよく言われて」いるが、その際に

用いられている「消費者物価地域差指数」の試算方法に問題があると指摘する。この指数は、異なる調査品目から作成されている那覇と東京の「小売物価統計調査」を比較するため、両者に共通する品目のみを選出し算定された。那覇と東京の「小売物価統計調査」それぞれの全品目数に占める、選出された品目数の割合は那覇26%、東京22%にすぎず、比較に耐えうる方法ではないと高橋は問題視した。実際に琉球政府企画統計局統計基準課（1959）は、上記の方法によって算出した数値を用いた分析を行い、「琉球の消費水準は日本の消費水準の60%にも達しない低いものである」という結論を出していた。高橋は、「物価統計」が経済援助計画の多くの場面で利用される可能性が高い資料である以上、日本本土と琉球の双方が納得いく方法で作成する必要があると指摘した。

このような提言を背景に、前節で言及した物価調査に関する改定は進められていた。67年「消費者物価指数」の基準年改定の際には、「総理府統計局の消費者物価指数の基準年次と同一にするため」、「国連勧告並びに日本政府統計審議会答申を尊重して西暦の0、5で終る年に各種指数も基準年次を統一する計画」が立てられており（琉球政府企画局統計庁分析普及課、1969a：67）、比較可能性の向上が目標とされていたことが示されている。

61年池田・ケネディ会談を契機として、琉球の政府統計は新たな局面を迎え、行政資料の拡充と正確さの改善が同時に進んだ。一方で、日本本土の統計との比較可能性という新たな課題に直面したのである。

5. おわりに

1960年までの琉球政府統計の変遷には、戦後の政府統計をめぐる議論と、琉球固有の事情が要因として働いていた。政府統計をめぐることは、標本抽出理論の徹底による正確さの向上を重視する立場と、正確さが下がった

としても行政資料を拡充することを重視する立場があった¹³⁾。この議論には、標本抽出理論による調査では調査全域の結果を少ない調査対象から得られる反面、市町村別や品目別の結果は精度が下がるという特性も関係していた。琉球政府の中央統計局は日本から招聘した水野の指導の下、標本抽出理論に基づく少数の調査に注力するという、正確さの向上を重視する方針をとった。しかし政府統計の主要な目的は行政資料であり、他部局が必要としたのは個別の課題に対応する統計であった。水野は標本調査では得られない業務資料については類似資料や業務統計を用いることを想定していたが、他部局は類似資料を用いるよりも、有意抽出法による調査や表式調査であっても各々が必要とする統計を得ることを重視した。日本の統計専門家である森田や守岡らも、多少正確さが下がったとしても調査困難な地域は標本調査の対象から除外することで費用を節減すること、行政資料としての統計や国民所得推計のための統計を拡充することを提言した。このような統計への需要を満たすため、中央統計局はふたたび有意抽出法を用いて新規に統計を作成した。

ただし、中央統計局が他部局の作成する統計を把握できず、日本の統計専門家からも提言されていた業務統計の活用が困難であったのは、琉球固有の事情が要因だといえるだろう。報告統計では日本の届出統計のように新規に作成される統計を把握できず、集中型制度を強化して他部局が作成する統計の監査、収集にも失敗したために、中央統計局が把握できていない統計が数百件存在するという事態に陥った。集中型でありながら分散型の日本を参考にし、かつ統計専門家の育成が不十分なために琉球に適合的な法規や制度に改変

できなかったという琉球の事情が、このような結果を招いたのではないだろうか。

61年以降日本政府からの援助受け入れが開始されたことで、統計調査の拡充がなされると同時に、これまでの課題であった農業調査の母集団リストの整備や事業所調査への標本調査理論の導入も達成された。一方で、援助計画策定やその効果の計測が新たな課題となり、琉球の統計と日本本土の統計との比較可能性が新たな課題として重視されるようになった。

以上のような変遷過程から、琉球政府統計について次のような特質が見いだせるだろう。戦後、琉球は独立した1地域として行政運営上の資料にすることを主要な目的とし、幅広い分野についての統計を作成することが必要となった。また、個々の課題に対応するため、各部局は特定の分野に関する詳細な統計情報を求めるようになった。戦後になって本格的に導入された標本抽出理論に基づく調査では、詳細な統計情報を得るにはより大きな標本の大きさ、すなわち調査費用の増加を必要とする。よって琉球政府統計では、限られた予算や人員の範囲内で、行政資料の拡充と標本抽出理論による正確さを追求することの間で折り合いをつける必要が生じているのである。60年までの琉球では、制約条件が厳しかったためにこの点が特に問題になっていたといえよう。

返還が正式に決定した69年以降、琉球の政府統計は日本本土の政府統計との「一体化」を最大の課題とした。すなわち、独立した1地域である琉球政府の統計から、日本という国家に属する沖縄県の統計へと転換が求められるようになったのである。

注

- 1) 使用した「琉球政府文書」のうち、以下4点については沖縄県公文書館の簿冊情報に「資料日付」が記載されていない。よって、高橋(1962)と守岡(1960)については各資料第3画像目の手書きメモ、琉球政府企画統計局統計基準課(195?)については「国立国会図書館サーチ」の書誌情報を参照して資料作成年とした。琉球政府企画統計局編(19??)は作成年不明である。
- 2) 琉球政府「中央統計局」という呼称は、当時使用されていたものではない。しかし、琉球政府の統計担当部局は組織改編によって何度か名称を変えているため、これらを総称する際には便宜的にこの語を用いることとする。
- 3) 川手は、琉球政府の公務員制度を事例として米国民政府の介入する度合いが異なることを明らかにしている(川手, 2012: 350)。
- 4) 統計に米国民政府が関与した事例として以下3件を確認している。1958年「事業所基本調査」で、米国民政府労働部による就業状況調査の要望から調査内容を変更した(下地玄省, 1960)。57年「移民希望者調査」を米国民政府の依頼により「世帯標本調査」の附帯調査として実施した(琉球政府企画局統計庁統計基準課, 1969: 29)。63年「土地標本調査」が「1964年度予算編成時に米国民政府の予備勧告もあって1964年度予算の計上がなされていない」ため廃止された。(琉球政府計画局統計庁経済課, 1963: 17)。
「土地標本調査」は1957年から63年まで同様の内容で実施されており、60年には日本の統計専門家が有用性を問題視している。よって、統計調査と予算について細かな監査を行っていたというよりは、問題となった場合に対処していたということを示す事例だと考えられる。以上より、米国民政府は必要な統計の作成を統計局に要望する一方で、統計制度への関与は薄い可能性が高いといえる。
- 5) 琉球政府の予算と日米政府による援助については(池宮城秀正, 2009: 28, 50, 200)を参照のこと。
- 6) 援助額の決定は「米国民政府」ではなく、その上位組織である「米国政府」が行った。
- 7) 琉球政府立法院議会において「統計局を作ろうとした時にその権限が問題になって長い時間議論している間に軍から布令で出てしまった」(沖縄県議会事務局編, 2000: 575)との発言があり、「統計組織の集中化」は米国民政府から示された方針だと考えられる。
- 8) 本稿が対象とした時期において、基本的に「全琉球」から南北大東島は除外されていた。また1953年の奄美返還以前は「全琉球」に奄美群島を含む。
- 9) 琉球政府が参照したのは1954年直近の日本の「統計法」と考えるのが妥当である。よって、本稿で引用した条文は1954年時点のものである(内閣・総理府, 1947, 1952)。
- 10) 『統計月報』、『琉球統計月報』には、中央統計局による指定統計以外の調査が数件記載されている。しかし、これらの調査についての法規がなく、全体像を明らかにしうる資料も管見の限り存在しないため、調査の総数は確認できない。
- 11) 達観調査とは、「実査を行わずに調査表式に記入」する方法であり、記入される数値は憶測によるものである。佐藤正広(2020: 280-282)を参照のこと。
- 12) この変化は、援助受け入れの開始により日本が琉球への関与を強めたことで生じたと考えられる。
- 13) 近年の「統計の品質論」に関する議論を踏まえれば、以下のように整理できるだろう。1960年までの琉球の統計は、「正確性」と「ニーズ適合性」のどちらを優先すべきかが争点になっていたといえる。また、61年以降は日本政府からの援助受け入れ開始により「正確性」と「ニーズ適合性」の双方が向上した一方で、「比較可能性」が新たな問題になった。「統計の品質論」については、伊藤(2008)および総務省(2010)を参照のこと。

参考文献

- [1] 相沢龍(1962)「琉球列島の医療・保健衛生の実態：第3報人口動態の現況」、『長崎大学風土病紀要』第4巻第3号, pp.219-232.
- [2] 池宮城秀正(2009)『琉球列島における公共部門の経済活動』, 同文館出版.

- [3] 伊志嶺安進 (1959)「統計と私」,『琉球統苑』第2号, pp.27-29.
- [4] 伊藤陽一 (2008)「統計の品質論」,『統計』第59巻第4号, pp.2-8.
- [5] 上田尚一・井上喜代重 (1967)『統計整備改善のための報告書 総理府統計局 上田尚一 建設省計画局 井上喜代重 昭和42年10月10日』, 琉球政府文書, RDAE002161, 沖縄県公文書館.
- [6] 沖縄県議会事務局編 (2000)『沖縄県議会史 第16巻(資料編13 群島議会4)』, 沖縄県議会.
- [7] 沖縄県土地調査事務局編 (1975)『沖縄の地籍問題 経緯と現状』, 沖縄県土地調査事務局.
- [8] 沖縄民政府知事官房人事課 (1949)「戦争終了後に於ける県庁職員の動静調」, *Okinawa Prefecture Personnel*, 琉球列島米国民政府文書, USCAR 10188-10189, 国立国会図書館憲政資料室.
- [9] 川手撰 (2012)『戦後琉球の公務員制度史: 米軍統治下における「日本化」の諸相』, 東京大学出版会.
- [10] 川手撰 (2016)「戦後琉球の国勢調査: 琉球政府の行政における『日本との連続性』の検証」,『都市問題』第107巻第10号, pp.89-110.
- [11] 佐藤正広 (2020)「両大戦間期における公的統計の信頼性: 統計編成業務の諸問題とデータの精度について」, 佐藤正広編著,『近代日本統計史』, 晃洋書房, pp.267-285.
- [12] 塩見正 (1964)『琉球の人口動態調査の諸問題 厚生省大臣官房統計調査部人口動態統計課厚生事務官塩見正氏の報告書』, 琉球政府文書, G80003689B, 沖縄県公文書館.
- [13] 下地玄省 (1960)「旧局長真喜屋惠義氏の思い出」,『琉球統苑』第4号, pp.3-4.
- [14] 鈴木諒一・石川修太郎 (1958)『国民所得推計に関する調査報告書 経済企画叢書No. 03 1958年06月』, 琉球政府文書, 0000035306, 沖縄県公文書館.
- [15] 総務省 (2010)「公的統計の品質保証に関するガイドライン」, (参照日2022年4月7日 <https://www.stat.go.jp/data/guide/pdf/guideline.pdf>).
- [16] 高橋史朗 (1962)『物価統計の問題点』, 琉球政府文書, 0000123053, 沖縄県公文書館.
- [17] 高橋良宣・野元健作・野村陸仁・鈴木由利子 (1971)「戦後沖縄の経済統計(1)」,『地域研究』第1巻第2号, pp.81-110.
- [18] 高橋良宣・野元健作・野村陸仁・鈴木由利子 (1972a)「戦後沖縄の経済統計(2)」,『地域研究』第2巻第1号, pp.55-81.
- [19] 高橋良宣・野元健作・野村陸仁・鈴木由利子 (1972b)「戦後沖縄の経済統計(3)」,『地域研究』第2巻第2号, pp.59-80.
- [20] 高橋良宣・野元健作・野村陸仁・鈴木由利子 (1975)「戦後沖縄の経済統計(4)」,『地域研究』第5巻第1号, pp.29-68.
- [21] 内閣・総理府 (1947)『統計法・御署名原本・昭和二十二年・法律第一八号』, 御30214100, 国立公文書館.
- [22] 内閣・総理府 (1952)『統計法施行令等の一部を改正する政令・御署名原本・昭和二十七年・政令第二九七号』, 御34450100, 国立公文書館.
- [23] 水野坦 (1966)「沖縄の統計事情」,『統計情報』第15巻第10号, pp.292-296.
- [24] 水野坦 (1966-67)『統計整備改善のための報告書』, 琉球政府文書, RDAE002159, 沖縄県公文書館.
- [25] 宮里正玄 (1966)『アメリカの沖縄統治』, 岩波書店.
- [26] 守岡隆 (1960)『琉球統計の問題点』, 琉球政府文書, 0000123054, 沖縄県公文書館.
- [27] 琉球政府 (1954)「統計法」,『公報』, 0074号, 沖縄県公文書館.
- [28] 琉球政府 (1955)「行政事務部局職員定数規則」,『公報』, 0091号, 沖縄県公文書館.
- [29] 琉球政府 (1956)「報告を要する統計調査の範囲に関する規則」,『公報』, 0063号, 沖縄県公文書館.
- [30] 琉球政府 (1962-72)『一般会計特別会計歳入歳出決算』各年度版, 琉球政府.
- [31] 琉球政府企画局統計庁統計基準課 (1969)『琉球統計の沿革』, 琉球政府文書, RDAE002079, 沖縄県公文書館.
- [32] 琉球政府企画局統計庁分析普及課 (1965)『琉球統計月報』, 第122巻.
- [33] 琉球政府企画局統計庁分析普及課 (1967a)『琉球統計月報』, 第148巻.

- [34] 琉球政府企画局統計庁分析普及課 (1967b)『琉球統計月報』, 第149巻.
- [35] 琉球政府企画局統計庁分析普及課 (1968)『琉球統計月報』, 第150巻.
- [36] 琉球政府企画局統計庁分析普及課 (1969a)『琉球統計月報』, 第164巻.
- [37] 琉球政府企画局統計庁分析普及課 (1969b)『琉球統計月報』, 第171巻.
- [38] 琉球政府企画局統計庁分析普及課 (1969c)『沖縄統計月報』, 第172巻.
- [39] 琉球政府企画局予算課 (1955-56)『歳入歳出予算 1955年度 一般会計 所有者不明土地管理特別会計』, 沖縄県刊行物, G00022637B, 沖縄県公文書館.
- [40] 琉球政府企画局予算課 (1957-58)『歳入歳出決算 歳入決算明細書 歳出決算報告書 1957年度 一般会計特別会計』, 沖縄県刊行物, G80000308B, 沖縄県公文書館.
- [41] 琉球政府企画統計局 (1951-65)『統計法改正案 1958年12月1965年4月29日』, 琉球政府文書, RDAE002013, 沖縄県公文書館.
- [42] 琉球政府企画統計局編 (19??)『琉球の統計組織とその課題』, 琉球政府文書, 0000123061, 沖縄県公文書館.
- [43] 琉球政府企画統計局統計基準課 (1957)『統計月報』, 第38号.
- [44] 琉球政府企画統計局統計基準課 (1958a)『統計月報』, 第39号.
- [45] 琉球政府企画統計局統計基準課 (1958b)『統計月報』, 第40号.
- [46] 琉球政府企画統計局統計基準課 (1958c)『統計月報』, 第42号.
- [47] 琉球政府企画統計局統計基準課 (1959)「琉球と日本の消費水準比較」, 『琉球統計』第2号, pp.51-54.
- [48] 琉球政府企画統計局統計基準課 (195?)『琉球統計の変遷』, 琉球政府文書, G80003862B, 沖縄県公文書館.
- [49] 琉球政府行政主席統計局 (1952a)『琉球統計報告』, 第2巻第3号.
- [50] 琉球政府行政主席統計局 (1952b)『琉球統計報告』, 第2巻第4号.
- [51] 琉球政府行政主席統計局経済第二課 (1952)「農林統計について」, 『統計琉球』創刊号, pp.8-11.
- [52] 琉球政府計画局統計庁経済課 (1963)「土地標本調査の廃止について」, 『農業生産統計調査に関する書類 企画文書1』, 琉球政府文書, 0000139065, 沖縄県公文書館.
- [53] 琉球政府計画局統計庁人口社会課 (1964)『乳児死亡実態調査関係資料』, 琉球政府文書, RDAE002095, 沖縄県公文書館.
- [54] 琉球政府計画局統計庁総務課 (1961)『琉球統計月報』, 第78巻.
- [55] 琉球政府計画局統計庁総務課 (1962a)『琉球統計月報』, 第84巻.
- [56] 琉球政府計画局統計庁総務課 (1962b)『琉球統計月報』, 第91巻.
- [57] 琉球政府計画局統計庁総務課 (1963a)『琉球統計月報』, 第93巻.
- [58] 琉球政府計画局統計庁総務課 (1963b)『琉球統計月報』, 第96巻.
- [59] 琉球政府計画局統計庁総務課 (1963c)『琉球統計月報』, 第97巻.
- [60] 琉球政府計画局統計庁総務課 (1964)『琉球統計月報』, 第112巻.
- [61] 琉球政府総務局渉外広報部文書課 (1956), “Invitation of Japanese Statistical Expert”, 『対米国民政府往復文書 1956年 発送文書』, 琉球政府文書, 0000153479, 沖縄県公文書館.
- [62] 琉球政府統計部 (1953)『琉球統計報告』, 第3巻第3号.
- [63] 琉球政府統計部 (1954)『琉球統計報告』, 第4巻第1号.
- [64] 琉球政府統計部庶務課 (1955)『琉球統計報告』, 第5巻第2号.
- [65] 琉球政府統計部庶務課 (1956a)『琉球統計報告』, 第5巻第4号.
- [66] 琉球政府統計部庶務課 (1956b)『琉球統計報告』, 第6巻第1号.

Historical change in the statistical system of the Government of the Ryukyu Islands under the United States'rule

Iramina Chinatsu*

Summary

The aim of this paper is to clarify the historical change in the statistical system of the Government of the Ryukyu Islands under the United States'rule and to examine its characteristics.

After World War II, it was necessary for Government of the Ryukyu Islands as an independent area to prepare government statistics as administrative documents, under constraints such as limited budget and statistical personnel, and the absence of statistical experts. In addition, conducting surveys based on sampling theory was also an issue. The Bureau of Central Statistics of Government of the Ryukyu Islands decided to focus on a few statistical surveys by sampling theory to improve accuracy. However, reflecting strong demands of other departments for statistics as administrative purposes, the purposive selection method surveys was used again. the statistical system of the Government of the Ryukyu Islands needed to find a compromise between the increase of administrative documents and the accuracy of sampling theory.

From 1961, due to the start of accepting aid from the Japanese government, both the expansion of statistical surveys and the development of sample surveys had progressed, whereas the comparability with the statistics of mainland Japan had become a new issue.

Key Words

History of statistics, Government statistics, Statistical survey, Comparability, Government of the Ryukyu Islands

* Hitotsubashi University, Graduate School of Economics
e-mail : ed153001@g.hit-u.ac.jp