

# 統計研究参考資料

No. 16

アメリカ連邦統計制度における  
統計調整機関の動向  
(翻訳)

1983年11月

法政大学

日本統計研究所

# 目 次

## I ボネン論文をめぐる

連邦統計調整の現状：災厄か恥辱か	1
J. T. ボネン	1
コメント	
S. E. ファイアンバーク	29
C. スレーター	39
C. デムス	42
回 答	
J. T. ボネン	43

## II 下院公聴会に向けての準備声明

C. E. ファイアンバーク	50
訳 者 解 説	62



# I. ボネン論文をめぐって

## 連邦統計調整の現状—災厄か恥辱か

ジェイムス T. ボネン\*

---

連邦統計の調整は死んだ。40年にわたる行政管理予算局（OMB）の統計政策ならびに統計調整にたいする支持は、ときおりのものであり、弱化しつつあるものであったが、このわずかな力もなくなった。大統領府内に独立のユニットとして強力な中央統計政策機能を再建することに失敗したことによって、国家統計の質の低下、統一性や適合性の低下がゆっくりではあるが不可避的にもたらされるであろうし、統計予算の浪費が生まれるのはいうまでもない。またそれは直ちに、連邦統計の自立性に対する極めて深刻な脅威となる。OMBの統計政策職員ならびに決定は、現在、規制政策やペーパーワークの負担削減に事実上従事している組織に吸収されている。40年の周期的災厄は耐え難い国家的恥辱に転化したのである。

キーワード：統計調整，死：行政管理予算局（OMB），ペーパーワーク削減法，必要な行為

---

われわれの思想や行動を支えているのが、

統計の海だということに気づかぬことはやさしい。

もしその海が浮力を失えば、

失った支持をとりもどすのに長くかかるだろう。

—— ウイリアム クルスカル

ディビッド スtockマンへの手紙

きちんとやる時間はないが、やりすぎる時間は常にある —— マーフイの法則のひとつ

---

\* ジェイムス T. ボネン。かつて大統領連邦統計制度再編プロジェクト実行委員長。ミシガン州立大学（ミシガン州イーストラッシング）農業経済学教授。筆者は多くの有益な批判を多数の批評者に負っている。2人の完璧で思慮豊かなレフェリーとアメリカ統計協会（ASA）の編集スタッフが、最終稿の質を高め正確にする点で基本的な貢献している。内容ならびに誤りがあるとすれば、それは唯一筆者の負うものである。本稿は、ミシガン農業試験場誌論文 10711（プロジェクト 991）から転載した。

クラウス・モーザー卿はかつてある会議で、「統計家は専門職として災厄に耐えなければならぬ。だが恥辱となるものの発生を許してはならない」と述べた。彼は聴衆の当惑した表情に口を止め、つけ加えた「恥辱がいかなるものかをご存知であろうか。……それは災厄が許されたままになっていることである<sup>1)</sup>」と。現在われわれの前にあるのは恥辱である。

連邦統計政策の中央調整は死んだ。この埋葬を準備したのは、OMBの現在の政治的管理者であった。この人々は1982年5月初旬にOMBの統計政策課を解体したのである。しかし、棺運び人や墓掘り人たちの中には、この数十年のOMBの官僚的指導層とOMB—ホワイトハウスの政治的管理者が含まれている。彼らは一般に統計政策とその必要性についての理解を欠いており、1939年の統計基準局とその後継組織から職員と権限を次第にはぎとるという災厄を作りだした。ユニットは、統計政策の調整能力を破壊されたあと生きのびたが大きく弱体化され、何を破壊したか理解さえしない機関、OMBによって最終的に殺されたのである！

## 統計政策の中央調整

統計政策の中央調整とは何であり、また理論的には何が失われてきたかを明らかにしてみよう。非常に分散化された統計制度の下では、統計調機関がそれぞれ独立的に機能することによっては達成できない望ましい制度のあり方を実現するために、統計政策の中央調整を主任執行官の部局が管理する。これは、中央の政策ユニットの指導と指示の下に様々な機関が「統計計画、企画、収集、分類、あるいは分析について一つあるいはそれ以上の側面で協力する」（Martin 1981）ことを意味する。これに含まれる業務を明確にしかし簡単に列記すれば、以下の通りである。

1. 統計作成に関する共同の計画立案と予算措置が可能になり、結果的に適切な統計が得られ、データの食い違いや重複を回避できるようにデータ需要を確定すること。
2. 統計企画が妥当でデータの乱用が回避されるようにデータの将来の利用を分析すること。
3. トップレベルでの公共政策の決定と統計政策を調整し、結びつけること。
4. データの企画と収集に関する適切で最新の統計方法の利用を確保しながら統計の審査

---

1) 「統計研究家と政府統計家の方法交流会議」1978年3月8～10日バージニア州レストンでのコメント。

と整理によって現行連邦統計の質を維持すること。

5. 統計収集についてプライバシーと秘匿性を確保すること。

6. 統計的決定の自立性を保証すること。

7. (a)適切なデータの配置と取り出しの手段、ならびに(b)遅れを最小にし、安い費用で統計を取り出すという条件を設けて情報への接近を保証することによって、利用者の極度に分散化された統計制度への接近を容易にすること。

8. 適切な統計企画、基準、総合的推計、行政記録を統計目的に大量に利用すること、さらに行政記録や規制記録<sup>2)</sup>に対して統計的方法を適用することによって、回答者の負担を軽減すること。

9. 基準的な概念、分類、処理方法を確立すること。これは、(a)多数の決定レベルと異なる利用者に応えるために種々の源泉からのデータの互換性を保証しその統合を可能にするため、そして(b)単一のデータ集から多様な利用を許す共通のデータ分類と詳細な構成データの定義を与えるためである。

10. 連邦、州、地方統計機構を監督すること、そして連邦の統計活動を州、地方政府、他の地方、大学、民間企業等の統計活動と連結し調整することの促進。

この他にも活動や目標はあるが、統計調整のこれらの目的が達成されれば、次の最終目的も実現される。すなわち、

11. 極めて分散化された統計制度の諸資源の最も効率的な利用の達成。

これこそがわれわれが喪失したものである。

この点でOMBの現在の指導部は、まだそのABCから学ばねばならないことは明らかである。恐らく彼らは経験不足を口実にするであろう。しかし彼らはOMBの内外の統計家から多くの助言を受けながら、ほとんど関心を払わなかったのである。姿勢を正すためには、彼らは『連邦統計に関する大統領委員会報告』< *Report of the President's Commission on Federal Statistics* > 第1巻(連邦統計に関する大統領の諮問1971年第4章)を読む必要がある。そこには、統計制度が何故調整を必要とするかが明確に示されている。補足としては、マーガレット・マーチン(Margaret Martin)の最近のすぐれた解説(1981年)、あるいはエックラー＝ミルス(Eckler—Mills)の統計計画と調整に関する報告(1977年)を読

---

2) 連邦のすべての回答者負担の98%以上が統計収集よりはむしろ行政記録や規制、記録に原因している。行政記録や規制記録の収集への統計的方法の適用は、OMBのペーパーワーク削減ノルマよりもずっと大きなペーパーワーク削減の可能性を持つ。

むとよい。さらにOMBの統計政策課の活動について述べた『連邦ペーパーワークについての委員会報告』〈 *A Report of the Commission on Federal Paperwork* 〉(連邦ペーパーワーク委員会1977)の統計の項を読む必要がある。最近10年間余に統計政策の範囲と内容がどう変遷してきたかについては、ボネン他(1980)による連邦統計制度に関する大統領再編プロジェクトの報告書の一読をお薦めしたい。過去50年間に統計の諸成果について何らかの歴史的評価を行うには、ダンカンとシェルトン〈 *Duncan and Shelton* 〉(1978)の調整に関する特に第1章と第5章を読むべきである。

恐らくこれらの文献を読めば、彼らに主な責任がある「恥辱」に気づきはじめるであろう。同時に私が期待するのは、OMBが統計政策課を解体した折(1982)に行ったような新聞発表を再び繰り返さないことである。それを読んだ私の知る統計家は皆ヒステリーに陥った。例えば、私はこの報道を読むまでは、より小さな統計能力がより大きな能力を意味するとか、統計の利用者に使用料を課することが連邦統計への公衆の接近を改善することになるなどは知らなかった。

このOMBの新聞発表は、『鏡を通して』〈 *Through the Looking Glass* 〉(Carroll, 1960, P. 251の)の中のアリスと雪の女王とのやりとりを想い起こさせる。アリスは、間違いの明らかな発言に対して次のようにいっている。

「それは信じられない。」

「信じられないって?」と、女王は哀れみの声で言った。「もう一度やってみなさい。」

深呼吸して目を閉じて」

アリスは笑って言った。「やっても無駄よ。出来ないものは信じられないわ」

「あなたは練習不足なのよ」と女王は言った。「あなたぐらいの齢に私は毎日30分はそれをしたのよ。それで私は時には6つもの不可能なことが朝飯前と信じていたわ」  
われわれ統計家は、OMBに追いつくために練習をしなければならないことになる。

### 統計調整の後退と没落<sup>3)</sup>

統計政策と統計基準の中央調整は、1908年にまでさかのぼる。成功裡に持続された調整は、1933年の社会科学研究会議—アメリカ統計協会の政府統計と情報サービスに関する委員会に始まる。この委員会の分析と勧告に基づいて、連邦政府は1933年に中央統計局を創設した。この独立機関は、予算局が財務省から大統領府に移管された1939年に予算局に統合され

---

3) 本章は、筆者の先の議会での証言(Bonnen 1982)に手を加えたものである。

た。1947年までにOMB統計基準部は、1942年の連邦報告法と1921年の予算会計の下での統計政策調整と調査票審査を行う69人のユニットとなっていた。このユニットは統計専門家から構成され、指導されていた。（Duncan and Shelton 1978, the President's Commission on Federal Statistics 1971参照）。

30年後の1977年までに予算局、現在のOMBはその規模を大きく拡大したが、統計政策部（SPD）は、従来の69人のうち40人を失った。この60%近い人員削減は、新たな統計計画の巨大な拡張にもかかわらず行われた。30年間に連邦統計予算は実質で10倍、年に約10億ドル拡大したが、統計機関従事者は5倍、約3万ポストにしか増えなかった（Bonnen. et al. 1980）。規制記録や行政記録の収集は、統計よりも何倍も急速に拡大した。われわれはいま、大恐慌と第二次世界大戦の計画主導により作り出されたものに匹敵するかそれ以上の統計基準作業の残務をかかえている。多数の公的、私的意思決定者は彼らが利用する重要なデータ・ベースのいくつかを秩序づける基準の必要性をひんぱんに主張する。これは、環境、天然資源、エネルギー、健康、その他のいろいろな規制政策分野で特に必要である。

## 終焉の始まり

1977年始め、新しいカーターのホワイトハウスは、手にした官僚制に対する闘いを宣言した。大統領はホワイトハウスと大統領府の実務上の要請を理解する前に、ホワイトハウスと大統領府の改組と人員削減を命じた。OMBの定員削減というホワイトハウスからの指令に直面して、OMBの改組者たちは「M」すなわち、OMBの管理面からきた統計政策と他のいくつかの業務は、それらが「大統領の業務と密接な関係を持たない」ので維持するに値しないと決定した（OMB 1977）。彼らは、統計政策機能（と15のポスト）をOMBと大統領府から商務省に移管することによって、これまで30年間維持されてきた組織編成を解体してしまった。OMBは、統計政策課の活動で最も官僚的で政治的力を持つ調査票審査業務（14ポスト）を確保した。

1947年から1977年の間のOMBとホワイトハウスの類似の諸決定は、それまでも統計政策から人員、制度的保障をして権威をはぎとっていた。これらの諸決定は、容赦なく「災厄」に「災厄」を重ね、現在の「恥辱」をもたらした。統計ないし統計調整を「減ぼ」そうとする直接の願望のないことが1977年の決定で示された。事実、統計政策の長期的重要性を説得されたOMB長官は当初再編、決定をとり消した。しかしOMBの規模を縮小するという圧力の下に結局屈服した。このようにして、政治上のアピール力に乏しく、計画範囲が長期で、短期的見返りの少ない統計政策は、最も政治的な政策決定者が危機によって

追い立てられたさいの価値尺度によれば、予算や他の政策決定を支える業務に比べて重要度の低いものとしてみえてしまう。後者の諸業務は、日々の政治圧力が強力に働いており、OMBの活動状況が判断される活動であり、決定である。OMBに圧力が加かったとき統計政策が後退しなかった例はほとんどない。

しかしほとんど同時にカーター政権は、統計政策問題の再検討を決定し、「統計再編プロジェクト」というやや場違いの名前の計画の指導を私に求めてきた。この名称は2つの意味で不適切である。統計政策はすでにOMBの外部で再編されていた。このプロジェクトは、統計政策再建計画と呼ばれる方が適当であった。このプロジェクトが（新大統領の再編プロジェクトのスタッフからではなく）OMBの全くの「M（管理）」側から発起されたものであるため、考え方の上からも管理改善プロジェクトであった。

何がこのプロジェクトを生み出したかを今も問題にする人がいる。ランス局長は、統計政策を商務省に移管したことは失敗であったと考えている。公衆は、商務省への移管に不満を表明した。大統領の世論調査屋であるパット・キャデルは、自らがキャンペーンしている失業者数の修正がもつ政治的意味に関心を持ち、ホワイトハウスの上級職員の何人かは気をもんでいた（簡単な説明については Bonnen et al, 1981. P 205 参照）。

プロジェクトの目的は、当面する問題と統計政策の機能について研究し、統計政策部局の最も適切な位置づけを勧告し、制度を設計し、非常に分散化した統計制度の中で調整された国家レベルの機能を確保するのに必要な資源を勧告することであった。1978年と1979年にわれわれが行ったのはこのことであった。

最も困難であると判明したのは、統計政策に対する責任の所在をどこにするかということであった。一般的選択肢は、(a)OMBに戻す、(b)商務省に残す、(c)どこが大統領府の外部に配置する、(d)大統領府の中に別な組織として設置する、であった。通常の流れによれば統計政策はOMBに戻すことになる。しかし、そこでは統計政策はうまくいかなかった。われわれの報告書（Bonnen et al, 1980）が、次のように述べているとおりである。

「健全な統計政策は、高度に技術的な調整と計画のために長い時間を必要とし、どんな意味を持つものであれ短期的な政治的、経済的事象からのある程度の自由を必要とする。OMBの第一義的役目である大統領の予算作成と監視は、緊急の、しばしば危機によって追い立てられた大きな政治的、経済的意味を持つ決定を含んでおり、これがOMB内部での検討課題や資源配分の優先度を規定するのである。統計政策は、このような雰囲気の中では重要なものとは意識されず、理解もされず、人員や組織としての力を次第に侵食された。」

大統領府のベテラン職員へのインタビューの折に、私はOMBの元上級職員に、統計政策がOMBの中で次第に萎縮してきた理由を質した。彼の回答は、「あなたは胴体までワニ

にのみ込まれているとき、統計について心配などしないだろう」というものであった。

可能な解決策を精力的に検討して、プロジェクトは、大統領府の中に別な組織を創設することを勧告した。この選択は、われわれの当初の予想に反して、特定問題に対しては次善と第3の解決策とがトレード・オフ関係にあるという厳しい条件の中では、「最も欠点の少ない解決策」であるということになった。それは既にわかっている致命的欠陥をすべて除去できる最終的組合わせを与えたのである。提案された立法には、統計政策の制度的能力の実質的強化もまた折り込まれていた。もちろんこれは実現しなかった。大統領府の指導部、連邦統計の諸機関、内閣構成省庁そしてホワイトハウスは説きふせられた。われわれは、先の議会（1979—80年会期）の後半に出席し、関連諸委員会に対してわれわれの解決策を支持するよう確信させることはできなかつた<sup>4)</sup>。

現実には、統計政策機能は、1981年8月に、1980年ペーパーワーク削減法によって、何らの制度改革や保護策もないままOMBに再び移管された。その上、統計政策機能は情報・規制業務部（OIRA）という著しく異った環境の中に戻された。統計政策は、規制業務にたずさわる法律家と経済学者のいる規制組織の中で機能するよう期待された。統計政策の他に、OIRAは他の7つの業務を行っており、少くともそのうち5つは統計政策に比べてより直接的政治的意味を持っている。OIRAのそういった業務には、(1)調査様式の審査 (2)文書作業予算 (3)規制政策（すなわち規制解除）、政府レベルでの政策と監視の対象としての(4)行政記録 (5)記録のプライバシー (6)記録の共有、それに(7)自動データ加工と遠隔通信施設の設置と管理に対する規制が含まれている。(1)、(2)、(3)、(6)、(7)は、通常、統計政策よりも強い政治的関心の対象となる。最も好意的に見ても、統計政策がこのような環境の下で機能しうる可能性は低い。われわれは、ペーパーワーク削減法が通過するかなり前にプロジェクトの最終報告書（Bonnen et al. 1980）の中でこのような結論を下した。議会は、われわれの分析を受け入れなかったし、われわれの関心に同調しなかった。不幸にもその後の経過は、われわれの正当性を証明している。

レーガン政府による商務省からOMBへの人員の協議による移籍は、1981年2月から8月末にまで続く長いそして士気を阻喪させる経験であった。返還の条件は、ユニットをそっくり返還するというものから、ポストの一部だけを返還するが既存のスタッフはつけないというものまで毎週のように変った。初期には統計家をOIRAの周りに分散配置し、OIRAに統計政策ユニットを置かずにすませるといふ賢明な案が提起されていた。それは最終的に

---

4) この経過説明と議会通過失敗の詳細については、Bonnen et al (1981) 第10章の序とあとがき、またボネンの「コメント」(1981年)参照。

は、8月に、OIRAに統計政策課を設置し、商務省連邦統計政策基準局の存籍職員26人（25ポスト）のうち15人だけを復帰させることで決着した。残りの10人の中には、最も経験豊富なこのユニットに永くつとめてきた職員も何人か含まれていた。

OMBでは、15のポストのうち4つが直ちに新しいホワイトハウスの指標プロジェクトに割り当てられ、11人で政府レベルでの統計政策を行うことになった。ホワイトハウス指標プロジェクトは、ホワイトハウスに対して時事問題の背景説明を行うためにコンピュータ化された相互活動能力を提供することをめざして設置された。これは名案ではあったが、ホワイトハウス側の利用がなく、色あせたものとなった。1982年2月初旬までに、OMBに移籍した15人のうち3人が離職した。その中には、1974年から1982年までユニットの責任者であったジョセフ W. ダンカン博士もいる。これは、政府レベルでの統計政策の実行、指標プロジェクトを運営し様式審査その他OIRAのすべての業務を支える2つの事務官ポストと10の統計官ポスト（11人の統計専門家、うち3人はパート）の業務に一定の影響を与えた。<sup>5)</sup>

従って、小数の専門家によっては、わが国のような大規模かつ分散化した統計制度をカバーすることは期待できない。OMBに対して、統計政策の重要性とそれがわずかではなく多くの資源と配慮を必要とすることを説得することが最大の問題であるだけに、とくにそうなのである。統計政策ユニットは、トップの管理職がすべて交代してしまうという状況におかれた。4年の空席の後、統計政策はOMB内で総合的で非公式の制度上の結びつきを再建しなければならなかった。

統計政策のため2つの最も重要な交流手段が中断された。統計政策のための唯一つ政府的規模での討議の場として内閣構成の全庁庁、経済諮問会議、連邦準備局、それにOMBが代表を送る統計政策調整委員会は、1981年のOMBへの移管時に廃止された。その数カ月後の1982年1月に、高い評価をうけていた月刊誌『スタティステイカル・レポーター』が、予告や理由説明もなく廃刊された。40年以上にわたって、この雑誌は、交流や調整の手段として、また多方面に散在ししばしば専門家として孤立している政府統計家の交流の場として役立ってきた。同誌の純経費は18,600ドルだが、その何倍にも役立ってきたのである

---

5) 統計政策の中央調整で十分な仕事をするのに必要な人員数を確保することは困難である。1979年現在の状況では、大統領の統計再編プロジェクトには185～200のポストが必要と見られていた。1980年の議会に送られた法律にとりあげられた最終的な事務職ポストは、プロジェクトが勧告したあらゆる統計政策業務を含んでいるが、40人からなる組織を大統領府の中に創設するというものであった。これは、ユニットが有効と判明した場合に、機能を全面的に発揮できるようになるという考えによるものであった。

(Reuss 1982参照)。

## 終 焉

最後の斧がふり下されたのは、1982年4月23日であった。OIRA局長は、スタッフに対して、統計政策課が廃止され、統計職員を他の部へ配属すると発表した。事後的な新聞発表は、5月13日に行われた。OIRAのこの決定は、OMB長官デイビッド・ストックマンと次長ジョセフ・ライトが検討し承認した(彼らが発議した可能性もある)。この改組は、OMBが統計政策課長職を配置し、アメリカ統計協会に推薦候補を依頼した後に実施された。OIRA局長は、統計政策の解体を発表する丁度4週間前の1982年3月26日に、アメリカ統計協会の常務委員会と会い連邦の上級職任命に向けての指示を求めているのである。

『ビジネス・ウィーク』(1982)の報告を信じるなら、不幸な背信はブッシュ副大統領の干渉の結果である。彼は、行革キャンペーンの中でOMBに対して、もっと多くの人員を「100の規制」の改訂に向けるよう圧力をかけたという。この報告は、財界がOMBのろい進捗を不満とし、副大統領の努力の結果次ようになったと述べている。

「多数のアナリストと統計家がクリストファ・デムス(OMB・OIRA局長)の部に移されている。そしてOMBの努力は、規制の見通しを促進することと規制諸機関との直接接合にもっと多くの時間を費すことに向けられてきている」。

これは、OMBの統計政策管理に昔からある話である。われわれは、余りにもわずかの人員で余りにも多くの仕事をせよというOMBの部長への圧力をふたたび見ている。これは、データの質と決定の質との関連についてのOMBの無理解とひどい形で結びついており、連邦データの質に対する究極的責任を持つということへのOMBの無関心によって致命的なものになっている。その無関心は、現在、全くの無視に変わろうとしている」。

統計政策課解体についてOMB内で説明された理由は、それが非効率であったことによると私は聞いている。私もますますそうなってきたと思う。ここ約10年のOMBとホワイトハウスの諸決定の中で痛めつけられ減員されて生きのびている一団が、一体どうすれば効率的でありうるのか?レーガン政権の最初の18ヶ月のOMBの活動は、OMBが特別に統計に関心を寄せた模範的例である。指導層を配転し、残留組を信頼せず彼らの士気をくじくのがOMBの意図ではなかったにしても結果はそうだった。

もちろんOMBは、OMBがまだ人員をかかえている以上、同じような(恐らく非効率的な?)統計政策調整能力を持っていると言う。実際、OMBは、OIRAの改組によって、統計職員は活動し易くなった、と主張している。だが何のための活動か。統計政策のためでないのは確かである。

職員配置を見てみよう。統計政策課の責任者はほとんどなく転出し、代りは埋められていない。

4人の統計官は、今事務職に割当てられ、ペーパーワークの政策と規制政策の戦争にあっている。「事務職員」は、特定の内閣機関と関連したOIRAの8業務（統計政策、様式審査、負担予算、自動データ加工、文書管理、記録のプライバシー、記録照合、それに規制政策）のすべてに責任を負っている。残りの6の統計ポストは、規制分析と統計政策にあてられている。6のポストのうち前統計政策課長のポストは、今なお空席である。他の5つには6人の統計家がついているが、うち3人はパートタイマーである。従って4.5人のフルタイム統計家ということになる。OIRAの本来の課題が規制解除と複雑な規制と規制コストを削減することであり、また規制改訂行為に対してホワイトハウスと副大統領からの大きな圧力があることを前提すれば、最大限の好意があったとしても、残りのポストの多くが長期にわたり統計政策にあてられることは例外的といえよう。

たとえポストが専門職として使われたとしても、OMBは、熟練した統計アナリストをどれくらいの期間非統計的または単に部分的に統計的な仕事につなぎとめておこうとするだろうか。これはまさに専門技能の乱用であり、彼らは自らの技能にふさわしい仕事を見つけることが出来次第、OMBを離れるであろう。その場合、効率的な統計政策に必要な高度の質と技能をOMBはどのような人事採用で埋めるのか。もしそれがペーパーワーク削減法が予定しているような組織に置きかえられたとするなら、これこそ統計再編プロジェクトが統計政策の消滅を予言した正確な理由である。

3つの行為が合体してこの最終的混乱を作り出している。第一は、1977年のOMBからの移管であり、それは大統領府——ホワイトハウスの政策と報告審査機関から外すことにより統計政策の制度的権限を弱体化させた。商務省での統計政策に対する理解と予算上の優遇もこの損失を償うことはできなかった。

第二の行為は、議会が1980年に政府が提案した（大統領行政府内の）独立の統計政策ユニットをつくる案を承認しなかったことと、続いて1980年のペーパーワーク削減法によってOMBに設置されたOIRAに統計政策機能を含めたことである。商務省への移管によってそれまでの制度的権限と政策へのアクセスを剥奪されたあと、統計政策は、何らの制度的保障もなく議会によってOMBに戻され、統計政策あるいはその必要性にほとんどあるいは全く関心を持たない政治的被任命者が運営する規制環境の中に組み込まれた。この失敗には議会も責任がある。議会は、「情報管理」の諸業務が非常に多様性をもつこと認識せず、またそのために十分なスタッフの補充を主張することもなく、すべての業務を、OMBの業務を改善せよとする明確な指示とともに同庁に委ねた。OMBには余裕はほとんど残っていない。なぜならOMBは常にその課題を週40時間働く137人のスタッフではなく週55時間働く100人のスタッフによってこなしているからである。ほとんどの大統領は、ホワイトハウスと大

統領府のスタッフの規模に政治的に敏感で、周期的に実際にあるいは見かけの上で規模を削減しようとする。OMBは、大統領の予算を拒否する者として、また定員削減の推進者として、肉を落した組織を維持することによって、模範を示さねばならないと信じている。

第三の行為はほとんど不可避的であった。レーガンのOMBは、カーターのそれに勝るとも劣らず、わずかに残っていた統計政策を着実に解体していった。5年間のこれら3つの行為はすべて、政府組織に対して公衆が持続的にもつ疑念の実体に対するある種の形態の勝利であった。

最大で最も複雑な社会と経済をもつ世界最大の産業国家は、今やその統計活動の中央調整の有効な能力を喪失している。わが国の統計制度は産業世界の中で、バラバラとはいわないまでも、最も分散化されているものであるだけに、これは有害な損失である。産業諸国家の中で、また50年にわたる歴史の中ではじめて、合衆国だけが国の主任統計官の職にある者をもたない。統計の中に除々に高まりつつある無秩序の潮が国家の決定を阻害し、崩壊させ始めるとき、この国家的恥辱の終幕はOMBによって遂行されることを記憶にとどめてもらいたい。これ以上誰が統計政策はOMBに属すると信じることができようか。

統計政策の中央調整は合衆国では死滅した。それは、OMB、OIRAの無名統計家の墓の中に埋葬された。規制という獅子が統計という子羊の肉をむさぼり食ったのである。

## どんな違いがもたらされるか

直ちに生じる深刻な脅威は自立性に対するものである。他の点については、短期的には中央調整の喪失によって、恐らく多くの直ちに目に見える問題をもたらしなないであろう。これまでの投資で当座はしのぎうるからである。しかし長期的には、すべての主要な調整機能において深刻な問題となろう。

わが国のように分散化された統計制度の場合、公的にも私的にも国家的な決定のニーズを支えるに十分な質と適切性をもつ国家レベルの統計を得るためには、強力な中央調整は不可欠である。現政府による合衆国の統計政策中央調整の最終的解体は、個々の統計機関の調整に対する関与を減少させる効果をすでにひきおこした。予算が実質的に減少し、ホワイトハウスが中央調整に関心を示さないときに、どうして一個の機関が委ねられた任務を越えて努力をすべきことになろうか。統計調整に対する国家的責任の消滅は、多目的な国家統計を提供する努力に対して否定的環境を作り出すのである。

連邦統計の自立性に対しては直ちに脅威が存在する。そもそも、議会在公的資源を配分するために現在どの程度統計式や物価指数を使っているか知っている人はほとんどいない。最

近の2つの研究はこの点を明確にした。1979会計年度には、1220億ドルすなわち連邦総予算債務の約5分の1が、統計式に基づいて渡された（Emery, Campbell, and Freedman 1980 参照）。全支出予算の約30%（1950億ドル）は、1981年度の消費者物価指数によって自動的にスライドされた。さらに、27%（1770億ドル）は、消費者物価指数や他の指標に直接ではないにせよスライドされた（Demilner 1981）。これらの研究は年度を異にし、一方は債務、他方は支出に基づくものであるが、ひかえめに見積っても少なくとも連邦予算の半分、見方によっては予算の4分の3が現在統計式や物価指数によって配分されている。こういった処置やこれによる影響が大きくなっていく度合は驚くべきものである。1960年代中ばまで、連邦予算配分への統計式の利用は、極く限られていた。1966年には、予算の2%だけが自動的にスライドされていた（Demilner 1981）。

統計と公的政策決定の間のこの密接な関係の増大は、われわれが作る統計の意義と決定の価値を大いに高めてきた。それはまた統計政策を調整する問題を複雑にし、政策決定がますます相互関連しこみ入ったものとなるに従って、色々なデータ・ベースを統合する必要性を色々な程度に増大させてきた。最も重要なのは、それが連邦統計の自立性保護の問題と大に関連していることである。要するに、それは、より強力な中央調整の必要性を高めているのである。

全連邦支出の半分から4分の3が指数や統計式によって配分されており、わが国の最も重要な統計の極めて本質的な部分が、重要な政策決定に対して目に見える直接的影響を与えるため、政治的人質となる可能性がある。統計から得られる結果がある強力な政治利害集団にとって好ましくないと見られたとき、その統計を細工するとか、より一般的には概念上のあるいは測定法上の必要な改善を妨げようとする政治的衝動がしばしば押え難いものとなる。個々の組織では対処が極めて困難である。大統領府から統計政策の有効な監視が無くなるとともに、この脅威は一層大きくなる。自立性の問題が生じた時、誰が一体諸機関を支えるのか。

実際、統計の中央調整の権限が規制政策を担当するグループの手中にある時、明らかな問題のひとつは、その権限が将来、統計制度の自立性を損うのに使われることがないのかどうかということである。統計制度全体において学んだひとつの基礎的経験は、統計政策の決定と政治的に微妙な規制政策の決定を混ぜ合わせることの危険である。これら2つの世界は水と油のようにしか混じり合わず、統計収集の自立性損失の原因となるのは必至である。

規制業務から独立して専ら中央統計政策に責任をもつ主任統計官および組織が無いなかで、将来OMBの統計政策決定が統計の自立性を持つと誰が信じるだろうか。統計政策の決定が現在規制政策と密接に混じりあっているため、その自立性を守る制度的保証も形式的措置も

もはや存在しない。われわれはすでに問題をかかえているのである。

ある統計調整の黄金時代から、除々にか又は急速にか下向したという印象を与えたままではまずいだろう。そのような黄金時代はついぞなかったのである。OMBの統計政策ユニットの有効性と繁栄は、長年にわたって高まったり低まったりしてきた。理想的なまたは完全な統計政策調整は一度も実現されなかった。多くの実質的な輝かしささえある成果もあったが、多くの引き続き未解決の問題や、必要だがとり上げられていない課題が存在する。これらの多くは、ここに詳説したOMB、ホワイトハウス、それに議会の支持の欠如によるものといえる。残りは、活動の調整に対する統計諸機関の抵抗、中央調整ユニットそれ自体の活動とリーダーシップのその時々の不適切さによるものである。これは、長期間連邦統計活動に注目し、あるいは参加してきた多くの経験ある統計家たちに対して1978年から1979年にかけて行ったインタビューから筆者がえた少くとも一般的な結論である。

私はまた、OMBが現在統計政策について何もしていないという印象を与えたままにしておきたくない。現に4人半の専門家が統計問題にたずさわっている。統計方法についての連邦委員会が、幾多のプロジェクトを持って作業を続けている。それは特に、官庁間の統計作成協定の研究、時系列改訂に関する各官庁の方針の見直し、また、政府統計や行政記録に使われている多様な産業コードの質と比較可能性の改善に関する研究などを含んでいる。標準都市化統計地域(SMSA)の見直しがその改訂SMSA基準と1980年人口センサスに基づいて進行中である。作業は利用者の便宜にそって進められている。1980年センサスにしたがって、調査機関による世帯調査の再設計を調整する努力が進められている。これらの問題を担当する統計官のほとんどは、OMB以外の諸機関から来ている。

1978年から79年にわたる大統領統計再編プロジェクトが提起した政府レベルでの秘匿性立法は、OIRAによって修正され議会への提出が考慮されている。この法案は、原案では、予算費用を削減する一方、連邦統計の質を大きく改善する可能性を含んでいた。この法案は、権限ある統計諸機関に対して、サーベイやセンサスの実施やフレームの作成、統合データ集の作成への協力という統計目的のために、マイクロデータを共有することを可能にするはずであった。ほとんどの機関にとって、それは、また、被調査者に対する秘匿性の保証の法的基礎を本質的に強化するものであった。さらに特定の被調査者が母集団を同じくするたび重なる調査に当たることからくる負担を、より包括的管理によって軽減する可能性を大いに拡大するはずであった。1982年末にOMBが配布した改訂案では、当初の考えの最も重要な特徴と長所が放棄されていた。

いずれにせよ、この種の法案を議会で通過させるには、民間からの支持が必要である。記録の共同利用権限を与える法的権利の中には強力な力が集中されるので、財界は、その権限が、非常に明瞭で責任あるものであって、また強力な自立性に対する公衆の期待に応えると

いう政治的に中立な役割の中に法律によってゆだねられるのでない限り、支持できないと見ている。

OMBは、それと認めうる統計政策ユニットを解体し、信頼できる主任統計官をおく可能性を無くし、秘匿性法案通過の何よりの政治的前提を無意識のうちに破壊した。彼らは今や記録の共同利用権限を付与する力をどこに配置できるというのか、OMB長官にか。不可能だ。これは、ワシントンの最も政治的諸機関のひとつの中で、政策を擁護する最も政治的なポストである。責任をOMBのOIRA局長に負わせるのか。これはさらに良くない。この場合、もともと大統領のための規制政策官である人の手中にデータの共同利用を強制する権力を与えることになる。規制政策と統計政策権限を一緒にすることは、統計政策決定における政治的中立性の意識を破壊し、真実性を台無しにするものである。財界はこれを、ニワトリを守るのに小屋の中に狐を置くようなものと見ている。

OMBは、統計政策ユニットを解体したことから生じた結果に気づいていないようである。今では利用者と関係者が、連邦政府によるものではない公的データと民間データが必要であることを表明する相手になる信頼できる国家レベルの中心部はもはや存在しない。この種の接近はたいしたことないように思われるかもしれないが、これが、OMBによる1983年の予算攻撃と結びついて連邦の政策作成者に役立たないすべてのデータ収集と加工を中止するなど致命的になっている。OIRA局長は最近次のように述べている。

「これまで諸機関は、国家の政策策定に必要とされるよりずっと詳細なデータを収集していた。今や諸機関は、自らのデータ収集計画の正当性を、州や、地方政府、あるいは市場調査を目的とする民間企業ではなく、連邦諸機関の必要ということだけでOMBに対して主張していることは言うまでもない」。(A World with Fewer Numbers 1982)

これは、議会を除外しているようにさえ見え、また公共財と私的財の性格と区別に関するOMBの現在の混乱をさらけ出しているように見える。それはまた、大部分ではないにせよ、作成された初期の連邦統計の多くが民間のためのものであった、という事実に対する無知を示している。何故これはそうなのか。連邦統計の連邦政府以外による多くの利用は、国家的又は公的関心からのもので、場合によっては連邦政府だけが集めることのできるデータの利用があるということが事実である。OMBは、データに対する連邦の役所における必要と国家的・公的必要とを完全に混同している。国の基本的統計は、被害をうけている。

若干の例外はあるが、ほとんどの連邦統計機関に対する省庁側の圧力は、予算削減時に諸機関が小地域データ、全国レベル以下の標本、そして全体からみると小数者のものである活動や利益を犠牲にすることに傾きがちである。これは、1981年と1982年の予算の実質削減に直面して多くの機関が行った決定で明らかである。連邦政府が統計の連邦政府外部での利用

に対する責任を遂行しない中では、特にこのことが新、旧連邦制度に対してどれほど破壊的となりうるかは十分見通されてはいない。

OMBが統計能力をほとんどあるいは全く持たず、ましてや保持しようという意志さえもたない場合には、回答者への調査負担を軽減する努力すら困難になろう。統計に素人のスタッフは、しばしば重複さえも見ようとせず、たとえそれに気付いた場合にも、いくつもの目的を達成する再設計によって負担の軽減に効果的に近づく方法を知らない。統計に通じることなしには、回答者の負担の正確なコスト計算さえも不可能である。負担予算の大削減は、引き続き統計その他のデータ収集の優先順序を混乱に陥れるであろう。

#### 統計問題をつくりだしている諸傾向

すでに深刻な決定の誤りであると判明したその他のいくつかの傾向がある。政治や政策決定過程の中に混乱が拡大しつつある。これらの傾向は、中央統計調整の実質的排除と相まって、統計ならびに統計政策における基本的失敗をわれわれが経験する可能性を増大させている。

その専門家意識と称賛されるべき努力によって、統計事業の客観性を維持してきた統計家たちは、政治とその活動を忌み嫌う傾向をもつ。これはしばしば、統計の問題と公的政策の間の関係を政治的次元で考えることすら排除する姿勢や行動となる。今日、どの機関の長ももはや政治を無視できない。われわれは、専門職として、統計制度と活動をどう変更すれば、政治的に微妙な諸決定の中に拡大する直接的統計利用を、効率性や自立性と両立させるかを真剣に考える必要がある。われわれは深刻なジレンマに陥っている。統計は、その政治的影響力からして中立性とはほど遠い。にもかかわらず、われわれは連邦統計の自立性、従ってその価値を守るためには、統計政策が中立の立場から実行されねばならないことを政治家に納得させなければならない。統計と政治との関係は、無視するには余りにも重要で緊密なものとなってきている。

本節と次節で要約的に触れている様々な傾向や問題は、部分的には20年以上にわたる連邦政策過程の研究者であると同時にアナリストであり参加者としての筆者の個人的経験に基づくものである。これらの傾向や問題はまた、連邦統計制度についての大統領再編プロジェクトによって行われた分析、また1977年と1978年に筆者他が政策作成者の上層部との間で行った彼らの統計利用と連邦統計の問題認識に関するインタビューから得られたものである。またあるものは、政治と政策組織ならびに過程に関する公刊された研究にも依拠している(Auspitz 1982; Caplan Morrison, and Stambaugh 1975; Fairlie 1980; Lynn 1978; Nie 1982; Polsby 1975; そして Sundquist 1980)。

こういった傾向の第一のものは、社会の多様化の拡大であり、それが政策策定そして究極的には統計に対してもつ影響である。第2次世界大戦以来、合衆国の社会と経済は、極めて

複雑で、専門化され、相互依存関係の強いものとなった。種々のセクターが作用し合い、その個々のセクターが外部からの色々な対立や影響を生みだしている。これはまた逆に、社会における政府の役割を完全に変質させてきた。増大するこれらの問題や対立の増大に対応するため、政府は応況に介入し、多大の影響を与えてきたが、それは常に賢明な方策によってというわけではなかった。連邦政策の決定は、ますます大規模で、相互依存性の強い、複雑なものとなってきた。公的セクターと私的セクターの差異は曖昧なものとなってきた。この複雑さと相互依存性の拡大の結果として、今日の国家政策決定は、“勘”で行う決定の能力を越えて複雑な問題を認定し、理解する定量的方法に決定的に依存することになった。加えて、多くの問題が相互に作用しており、

「政策決定は、極めて頻繁に、現在の省、政府政策決定の構造、そしてそのデータベースを横断する選択を含んでいる。横断的問題が増加し、色々な対立関係にある人々が多数参加することにより、行政部門での決定がますますホワイトハウスに委ねられることになる。

(Bonnen et al. 1980)」

ホワイトハウスに決定を委ねざるをえない横断的問題は、錯綜した目的と利害の間にトレード・オフ関係をもつ。例えば、エネルギー開発と環境や資源の保全の間の、農産物貿易政策と国家の安全、さらには広範な福祉政策目標と例えば、扶養児童世帯補助、低所得者住宅、食料切符といった種々の特定計画の多様な対立的効果の間のトレード・オフがそれである。最後の場合、大統領の1983年予算から外された「所得と計画対象者調査」は、社会的利益の公正な修正を実現するための分析に客観的データを提供するよう企画されている。それは、このような決定を支持する資料となるであろう。議会は、この調査や他のいくつかの削減された統計予算を賢明にも復活させた。

広範な横断的政策問題についての決議によってしばしば新しい統計データの需要を作り出し、あるいは旧来のデータの新たな組合せを必要とする。こういった統計の必要に応えるのは、これまでのような統計政策の制度的枠組みでは不可能であった。今や、中央調整への委託あるいは中央調整能力なしには、それらに効果的に対処することはできないであろう。しかし、国家の政策決定が確固とした事実に基づきおくためには、この種のデータの必要性は本質的である。

もうひとつの重大化しつつある問題は、統計に対する最近の政治的被任命者と選ばれた役人の態度の変化である。1930年代には、信頼に足る統計データ・ベースは、極めて限られており、すぐれた統計データに対する信頼は非常に高かった。連邦の努力の多くは、公的統計データ・ベースの範囲と質の改善に向けられていた。今日、われわれは何百万もの統計数字を持ち、多くの政策作成者はこれらの統計を、あたかもそれらが豊饒の角から得られたある

いは寡婦へのエリアの贈り物（I kings 17:10-16）であるかのように考えるようになってきている。すなわち、何百万という数字に囲まれ、統計が苦もなく無尽の源泉——どのように専門的で特殊なデータであろうとも、それに適合した情報を最終的には取り出せる源泉——から生じるといふ安易な気持ちを持っている。このような行動は、失敗をもたらす。あらゆる決定のレベルに意識的統計計画がなければ、この失敗とその心理的永続化行為は、拡大するであろう。統計を作成する計画は多大の期間を必要とする。

統計作成過程の性格に対するこの誤解は、統計機関の活動に対する否定的評価の拡大と結びついている。政策作成者の多くは、統計家と統計機関が呼応的でなく、多くの使用されない数字を作り出し、要求に応じた数字を作ることができないのは慢性的だと考えている。このため彼らは統計家を無視し、統計機関不信に陥る。統計機関と統計家は、このように受け取られるいることに対して少くとも部分的には責任があり、従ってこれについて何らかの対応をしてもよさそうである。

また、ほとんどの政策作成者は、職員が作成し、それに基づいて決定が下される決定資料の大部分がどこから得られるのかほとんど知らないと言明している。彼らは、統計家に対して何ら否定的態度を持っていないであろうが、統計についてあるいは統計制度についての知識に関しては、完全に無知である。要するに、多くの政策作成者の間では、統計の提供という問題あるいは統計の必要性という問題さえも、ほとんど認識されていないのである。このような態度は目新しいものではないし、すべてのタイプの政策に特徴的なものでもないが、私の経験では、それは、大半の政策作成者に特徴的なことである。この問題は、他の2つの傾向と結合し、関連し合っている。

以前にも増して現在のアメリカ国民は、事前の国事経験のないアマチュアをワシントンに送り出している。この種のワシントン・アマチュアは選挙で勝つ術は知っていても、国を治める技能や経験は持っていない。この10年来の傾向は極めて根深い政府不信や幻滅から発生しており、ベトナム戦争やニクソン政権のウォーターゲート事件での権力の乱用が原因となっている。これは、連邦による規制の爆発的拡大と日常生活に対する連邦政府の過度の介入への不満の増大と混じりあっている。連邦、州、そして地方政府のたび重なる醜聞や腐敗の暴露のくりかえしも役には立たなかった。アメリカ人は、経験ある政治家を、役所管理能力のない誠実性に欠ける悪事を黙認するタイプであるとみがちであり、そこでわれわれは彼らを放逐するのである。この現象がこれほど強く一般的に現われたのは、今世紀では初めてである。郡政府長官から大統領に至る官職の候補は、政府とその「悪しき」官僚制に対して異を唱える。逆に、我々が選ぶアマチュアは、議会職員や行政部局をこれまたワシントンへの新参者である政治的被任命者で埋める。このことは彼らが有能であればそれほど悪いことで

もない。というのは、彼らがいつかは決定にかかわる事情について、十分学ぶことができるからである。結局、どこかへ出発しなければならない。もちろん、われわれもまた今では彼らを2, 4, 6年おきにポストを交代させる傾向をもつ。というのはその間に多くの人がアマチュアの状態を脱し、経験を積み、尊敬される政治家になるからである。問題は、ワシントンでのアマチュアの割合が非常に大きくなったので、今では彼らが学ぶことのできるほんとうの政治プロが周りに余りにも少ないことである。政府の権限と安定性が浸食されている。この「しろうと政府」は、統治に必要な多くの知識を持つ官僚制に不信をもっている。これは、彼らが一般に官僚制を支配（管理）できず、不可避免的に統治に失敗することを意味する。官僚制を管理することとそれを解体することは2つの異なる事柄であるが、この点は1977年以来ひどく混同されている。

しかし、学習や事実に関する知識を不要にするもうひとつの傾向がうまれている。今日、結局指名や選挙で決まってしまうポストにつく者のますます大きな部分が極めてイデオロギー的であるため、決定に際して事実の知識を必要としないかのようにみえる。われわれは、ゲーテが最悪の国家統治状態と述べたもの——行為における無知——にますます陥っている。事実が必要とされるとしても、それは、イデオロギー的結論の利己的弁護を支えるためだけである。これらの傾向は、いずれも統計と客観的分析が政策や決定において演じることのできる、また演じなければならない役割を評価できる十分な経験や知識をもって指名あるいは選挙される政府高官の比率を減少させることになる。

### 統計の自立性

政治と政策におけるこれらすべての傾向が統計政策にとって困難な環境をつくりだし、また一層危険なもう一つの問題、すなわち連邦統計の自立性に対する脅威を増大させる。「統計政策と公的政策の決定は今日、抱合いのかたちであり、その密接性と直接性は今までにないものである。この抱合い関係は社会に対する政府介入の増大と社会経済各部門の相互依存関係の増大とによって強力に押し進められている。このことが、こんどは公的政策をますます相互作用的なものにするし、また一層即時の決定を要求することにもなる。その結果として統計家はもはや静かなことを静かにやっているわけにはゆかない（Bonnen 1981）」。

これは、決定過程を動かすむき出しの政治的イデオロギーの度合いが強まり、資源割当に統計を広く利用することによって、個々の統計機関が攻撃をいっそう受けやすくなっているときに起きている。丁度、このようなとき自立性を含む諸問題にかんして諸機関をバックアップすべき主任統計官および統計政策部局をわれわれは欠いているのである。

政治家がなぜ連邦予算の半分から $\frac{3}{4}$ を自動的あるいはほぼ自動的に統計によって決定される割当方式に移行することを選択したのかは問うてみる価値がある（Demilner 1981,

Emery, Campbell, Freedman 1980)。1950年代には、政策作成者は、毎年これらの決定を直接的に管理することによって多大の政治的権力を引出していた。決定方式のこの変化は客観的な決定をめざしての追求なのではなく、むしろ、公的決定についての直接責任からの政治的逃避なのである。資源割当のための統計の拡張のほかに、従来とは異なる要素は、政治上、政策上の不安定な決定過程であって、これが議員たちを個人と同じように全く傷つきやすい状態に置くことになる。これは複雑多様な根元をもつが、主として政党において、又、共通の利害関係をもつ院外団体の伸長と結びついた議会運営において、制度の力が衰退したことによる。(Auspitz 1982, Fairlie 1980, Nie 1982, Polsby 1983, Sundquist 1980)。連邦政府の支出決定はゼロサムゲームになってきている。すなわち、6つの相反する利害関係が一つの決定に集中されるとすれば、どんな決定がなされようとも政治家は通常、味方よりも多くの敵を作るであろう。その結果、多くの場合たとえ決定がどの方法をとろうとも、政治家にとってすべての配分の決定が疑わしく不安定で政治的にコストの高いものになるはずである。こうしてすべての決定が勝ち目のない状態となる。連邦支出の毎年の配分が政治的にあまりにコストのかかるものになってきたので、政治家は政治的決定を下すのに「自動的」統計手続きを確立することによって、これらの決定を自分からひきはなそうとしている。毎年の大さわぎを避けるために統計算式や指数を利用することは政治的により安全だし安上りである。ひとたび算式や指数が法律に制定されると、こんどは政治的責任からのこの逃避が、多くの政治的衝突を、統計と関係統計機関におっかぶせることになる。

政治家は理性的であるかぎり再選されたいと思い、連邦支出配分のさいの勝ち目のない決定に直面すれば、統計を利用してこれらの支出を配分するであろう。政治家はまさに、わが国の政治制度および連邦政府の決定とがばらばらの状態のさ中で生き残ろうとしている。最近30年の間に、政党、行政部門、議会を含む公的制度の安定性と権威は着実に浸蝕されてきた(Auspitz 1982, Fairlie 1980, Nie 1982, Polsby 1983)。これが公的決定を下す能力、さらに重要なことには、それらを確固不動のものにする能力の減退をもたらしたのである(Sundquist 1980)。

「第二次大戦後直ちに形成された政府の階層的構造と安定した政治的提携がすべての政府諸機関を限定し保護してきた。議会と政治過程に対処するうえで、我々が依拠しえたものには良いものも悪いものもあった。しかしながら、少くともこの10年の間に、制度的不安定性と無秩序とが次第に政策決定過程への影響力の特色をなしてきた。我々はあれこれの方向にたえずほろろうされている(Bonnen 1981)」。共通の利害関係集団は分裂し最終解決のない終りのない戦いを続けている。恒久的な提携は進展しない。政治と管理の日々の過程は不安

定となり、一方、政治的指導層の権威は政党や議会の改革によって弱められた。これらの改革はその制度をより多くの有権者や利害関係集団の有力者が参加できるものとし、その決定力を分散させたのである。その結果、個々の政治家は立場の弱いものとなった。今日では、政党も議会の指導者も、個々のメンバーを共通の利害関係集団間の衝突のなかでの破壊的な暴露から守ることはできない。こうして、行政の環境はさらに一層政治的で不安定かつ責任をかくものになっている（Auspitz 1982, Nie 1982, Polsby 1983, Sundquist 1980）。それ故に「今日統計機関の指導は、あらしのような環境の中で、しかも、今世紀にこれに直面した誰よりも多くの取りつけていない大砲をもって独力でやっている」（Bonnen 1981）。この事情はごく近い間には大きく変りそうにない。

統計の政治色化ということは、まれにしか「数字に手を加える」ことを含まない。技術的な統計の決定とそのタイミングが統計家の管理からはなれるときには、いつでもデータは政治的なものにされる。手を加えたい誘惑が押えがたいほど大きくなったというたぐいの例は多数にある。統計が多くの人の間で十分に理解されたことはなかった。しかし、今日では統計は、あまりにも政治的かつイデオロギー的になってしまった政府の周囲においてははるかに広範に利用されているので、現実の叙述能力や客観的分析が浸食されている。ロマンチックな想像や希望的観測がますます決定を支配している。レーガン政権になってこの傾向がはじまったのではないが、現在では、この傾向は一層大きな政治色化と支配におけるイデオロギー上の衝突に向けて拡がりつつある。

統計の自立性の擁護は、統計家、人口学者、経済学者そして統計を設計し生産するその他の分析家の自立性と勇気に基礎をおいている。政策過程から離れていることは、もはや不可能なのであるから自立性にかんする新しい制度的保障は以下のことを含むべきである。すなわち、一層効果的で適切な加工と公表の基準方法を公表することの強制、個々の統計機関に対する十分明瞭な法的指令、すべての主要機関をカバーする効果的な共通の秘匿規定、統計政策に対する広い視野と多角的な責任、連邦統計の自立性を含む法的責任をもった統計政策と調整のための中央ユニット、多目的の統計と政府レベルの統計政策および優先度を法的に監視する上下両院の共通の委員会、である。

統計の自立性の擁護に十分留意する関係者は、一般に専門的統計家、経済学者および主要な政策決定や助言活動、とりわけ一定形式の予想又は特殊化されたモデル作成に依存する決定や活動に責任をもつその他の専門家である。統計家はその専門職上の自立性が危険にさらされているので心配している。これが非常に多くの場合においてデータベースの自立性と政治色化との間に置かれている唯一の障壁である。今日ほとんどの経済学者は演繹の伝統の中で教育されている。したがって予測の分野、その他の特殊なモデル形成、国民所得勘定がな

かったならば、これほど多くの経済学者がこれほどデータ問題に敏感になることはなかったであろう。我々がこのような統合的分析能力を負っているのは、これらの概念的構造を作り出した理論家に対してだけでなく、アーサー・バーンズ、ジョージ・ジャスチ、ワシリー・レオンチェフのような人々、および抽象的概念を操作化し測定を可能にしたウェズレー・C・ミッチェルの伝統のもとで仕事をしているその他多くの人々である。これらの経済学者は、経験主義者の考えをつかんでいるし数字に注意を払うことの重要性を知っている。統計家が自分たちの数字に無とんじやくな人や数字を大切にしない人々と意志を疎通したり協力したりするのはきわめてむずかしい。

### 統計家の行動

このテーマを離れるまえに、統計家の行動がなんらかの点で、統計とその調整が有益でないとする政策決定者の認識の一因とならなかったかどうかを、統計家として自らに問うてみるだけの価値はある。私はそういうことはあったと思う。考えられる、そして、政策決定者の上述の認識を変えるのに作用すると思われる三つの種類の行動を示しておきたい。もちろんこのほかにもある。第一は正確性と適合性との間の重要なトレードオフ関係を認識しないことである。統計家は測定誤差の縮小に全エネルギーを費やすことがあまりにも多い。この行為は、正確性の目標を達するのにあまりに時間をかけすぎため、または正確性が同時に適合性を欠く形式や結果と結びつくため、適合性をなくしてしまうことがありうる。ジョン・ターキー〈John Tukey〉(1979)が指摘したように、統計家は数字の正確性と同様にその適合性にも全ての責任をもっている。

私が指摘したい統計家の行動の第二点は、統計の自立性を守ろうとする意図のため時として自らを政策過程から引きはなす度合のことである。政策環境が私の主張するように相互作用的であり、又、政治と統計の抱合い関係が密接であるならばこれらを切離して自立性を守るといのは勝負のついたゲームのようなものである。我々は政治家や政治的に任命される者およびそのスタッフといかにしてより効果的に仕事をするかを学ばねばならない。切り離しは短期的には統計家を守るかも知れないが統計を守ることはならないであろう、何故なら、このような切離しはもはや現実には存在しないからである。今日唯一の解決策は、統計政策過程に対する多面的な責任と基準および広い視野である。切離しは、いままでにもしばしば作用し、そして対決と服従と多くのはでな物語に満ちた統計の伝統をもたらした。自立性の

---

6) 測定誤差の縮小についてもサンプリング誤差に焦点をあてて、その他の測定誤差を無視する傾向がある。サンプリングや測定におけるバイヤス、概念の不適合性や陳腐化、概念の操作化にかんする諸問題に十分な努力が向けられていない。この行動は連邦統計に限定されるものではない。

維持は今日一層必要であろう。

最後に全く密接に関連している第三の行動のパターンもまたおそらく点検されるべきである。それは多目的統計機関によるその生産物、その混成あるいはその統合を調整するうえでの非常に強力な制度上の抵抗である。私は利用者の10の不平又は提言のうち9つはほとんど意味のないものであることを知っている。というのは利用者はふつうデータがどのように設計され、生産されるのかを知らないからである。その結果、我々はしばしばその第10番目の提言や要求に対して無感覚、無反応になってしまう。このことは前センサス局長グインセント・バラバーの言う我々は自分の生産物を分析して市場に出すうえで一層よい仕事をする必要があるという主張と密接に関連している。

もし我々が政策作成者の統計機関にたいする認識を変えるべきものとするならば、以上の点が我々が努力する必要があると私の考えていることなのである。これらの諸問題は、又、効果的な連邦統計の中央調整なしには処理することがきわめて困難なものでもある。単一の機関に限定されることはほとんどないこの種の問題を議論したり評価したりする場所さえもいまはないのである。統計諸機関相互の間の日常的、組織的關係の根拠も機会もOMBによって破壊されてしまった。

## 何をなすべきか？

今日の恥辱を償うどんな努力であれ、おそらく関心のある専門家、その他の利用者、議会から生じるのでなければならない。我々は何をする必要があるのかを知っている。それにしても動き出さねばならない。

我々は、政治家、メディア、および財界、労働界、専門職のすべての分野の指導者を教育し説得しなければならない。すでに忠実な役割を果しつつある二つの新しい制度が存在する。

一つは連邦統計専門家協会会議（COPAFS）ならびに13の加盟専門家協会の政府統計常設委員会である。連邦統計専門家協会会議は教育と情報の組織であって、専門家協会、メディア、利用者、に、連邦統計の重要動向にかんする情報を提供し、問題点とそれに代る行動を分析し、重要問題についてのメンバー協会の行動を促し、専門家の立場からワシントンの意思決定を助言するものである。

もう一つは社会科学協会会議（COSSA）であって、これは教育と情報の機能に加えて予算と政策過程におけるメンバー協会の利益を直接に追求し擁護する。

連邦統計専門家協会会議はすでにこの18ヶ月の間、だれが論理上期待したよりも、連邦統計の現在の状態について印刷媒体と議会においてより明確な規定を与え、より見やすくする

のに役立ってきた。両会議とも専門家協会メンバーの追加と資金供与をとおしてより大きな支援を受ける必要があるし、受ける価値がある。

変節者の間では礼儀正しい道理にもとづいた会話はもはや通用しないであろう。予定の行動の時機が来た。連邦統計制度に繰返し加えられた災厄は国家的恥辱となった。我々は皆この恥辱の回復を援助する専門家としての責任をもっている。

最初の機会が生じるのは、1980年ペーパーワーク削減法が“サンセット”条項によって、1983年に議会による修正のために提出されるときである。アメリカ統計協会とそのほかの関係専門家は、この法律とOMBにおける管理が連邦統計とその利用者におよぼす災厄の影響を何らの疑問の余地のないまでに確証するべきである。我々は今日の恥辱から長い道のりに出発するための共通の指示を発展させ支持しなければならない。

もし1980年ペーパーワーク削減法が再度認められて国の統計政策が聡明な道に戻されないならば、さらに大きな一層集中した努力が必要になる。私はアメリカ統計協会が連邦統計専門家協会会議や社会科学研究会議やアメリカ科学振興協会といった組織と協力して、連邦統計調整の有効な成果をはじめて生み出した1933年の政府統計・情報サービス委員会のような、経験を積んだ影響力のある科学者や統計家から成る巾広い正規の特別委員会を率先して作るべきであると思う。このアメリカ統計協会発起の特別委員会は、1984年秋以前に新しく選任される内閣および（または）1985年1月の新しい議会に、a）わが国の統計政策・基準にかんする中央調整の能力破壊の影響について報告し、b）中央統計政策と調整の完全な再制度化がとるべき形態、を勧告すべきである。

これは未検討の問題なのではない。我々は統計政策および調整がいかに組織されるべきかについて承知している。40年以上にもおよぶ経験のなかで我々はその機能が何であり、それがいかに行使されるべきかについてははっきりと承知している。

### 統計政策の組織

第一に、もし統計政策の中央調整が有効に機能すべきであるとするならば、それは法律で定められた指令によって大統領府内に置かれるべきことをわれわれが知っていることを述べたい。第二に、それは大統領行政府に属するが同時にOMBに所属しないことも明らかである。OMBは再度それをつぶすだけだからである。第三に、200人の統計家、エコノミストその他を大統領府に配分することは期待しえない、第四に、議会内のすべての連邦統計を法的に監視する統一センターなしにはどの行政部門の統計政策機構も永続性と有効性を欠くであろう。連邦統計の調整について、これが示唆する一般的形態を深く考えてみよう。

とりわけ、わが国のような分散的の制度においては意識的な調整はより低いレベルで始められねばならない。さもないならば、全体としての制度調整の努力は、中央ユニットにおいてはな

はだしい苦勞とスタッフ規模とを要するので著しく困難となる。歴史的にみて、連邦統計の調整にあてられた大部分の資源は機関レベルで調達されることになっている。欠けているのは、通常、省庁レベルでの何らかの組織化された統計政策の努力である。もちろん現在では大統領府レベルにおいて本質的な空白がある。議会は、法によって省庁の統計政策活動の調整を長官官房の機能として各省庁に確立するよう要求するべきである。平均規模の省庁においてそれは10~12のポストを要するであろう。この規模をもつなら、各省庁はそれぞれの統計政策を調整するばかりでなく標準の設定、統計負担の削減、アクセスと利用者サービスの組織化、秘匿性とプライバシーの維持について他の省庁および大統領府と提携するのに必要な技能をもつであろう。これらの条件の下では大統領府の統計政策ユニットに必要な人員はあまり多くはなく、1979年に議会に送られたが議決されなかった法律では多分40ポスト以下であった。要するに、必要なのは一大規模の中央ユニットではなく、連邦統計の分散構造と意思決定に適合するように組織された小規模な統計政策調整ユニットの制度なのである。

そのほか我々がわずかしか知らない面倒な問題が残っている。統計政策がかりに省庁および大統領府のなかの独立した小規模なユニットにおいて作られたとしても、いぜんとして非常に弱いものであるのか。しばしば閣僚のまわりや大統領府内で荒れ狂う内輪もめの官僚的政治的抗争は、弱い組織が長い間生き残る環境を作らない。我々は経験からこのような環境のなかでは行政上の指令が永続性を保障する必要のあることを知っている。そうでないならば、短期の政治的視野は少なくかつ長期の技術的計画（したがって短期的には延期しうる）をもち、決定が政治的に中立であるべき統計政策のような活動は、削減してしまうであろう。

法律により指令された組織を大統領府内に作ることも、その機能が永続性のための立法を必要とする必然性と、長期の大きな重要性をもつことが十分確かでないならば反対すべきである。そうでないならば、それらのスタッフを組織するうえで未来の大統領の選択の巾と融通性を不必要に縮小することになる。

法律で定められた機能をもちかつ行政部門の政策過程に組織上近接していることは必要だが十分なものではない。ここには、ある本質的な組織的要素が欠けている。連邦統計制度とその実績にかんする法による監視のために、下院および上院にそれぞれ一つの責任ある公開討論の場が必要である。明確な専一的指令をもったものは何も存在しないし、議会における統計政策と監視は統計制度と同じように分散的である。これら二つの委員会は議会、ホワイトハウス、閣僚の決定を支えるのに必要な統計の政策と監督に対して責任をもつべきである。このことは、わが国の政治制度ではどの分野の政策にも先立って首尾一貫性と、したがって有効性もちうる政府レベルの政策として必要である。

## 情報管理アプローチ

いま述べた制度は別のやり方でも組織できる。統計政策調整のためだけの機構ではなくて、情報管理システムとして、ペーパーワーク削減法が想定したやり方で組み立てうるであろう。そこでは、統計政策、様式審査、負担費用に加えて、行政記録、記録の共同利用、記録のプライバシーについての政策、さらに自動データ処理と電話通信設備の設置と管理が、省庁と大統領府の同一政策レベルで管理される。現在のOMBのように、情報機能と規制政策を結びつけるのは致命的誤りである。

以前に論じたように、規制政策がないとしても、これらの情報機能の間には資源および政策アクセスに関して破壊的競争のおきる大きな可能性がある（Bonnen 1981, 1982）。何らかの危機局面を管理する環境の下では、統計政策、行政記録、記録のプライバシー、そして多分記録の共同利用に対する政策は支持を失う傾向があり、様式審査、ペーパーワーク負担の予算化、自動データ処理と電話通信政策活動のような管理機能は支持をうる傾向をもつ。統合された情報管理に対する強く冷静な対応によって運営されるユニットだけが、より大きな短期的な政治的意味をもつ活動から長期の計画と調整の機能を守りうるであろう。これは困難な課題を提出するものであって作用する見込みはない。しかし、これらの政策機能の統合による利点は意味をもちうる。多様な情報機能のそれぞれの自立性についての議会の強力な配慮と持続的な監視がなければどんなアプローチも育ちえない。この責任は各院の単一の特別委員会におかれなければならない。

ペーパーワーク削減法を修正する前に議会は、それぞれの情報機能をほかの機能との適合性において分析するべきである。制度上あるいは公的政策上の問題として高度の自立性と政治的・政策的主張から一定の距離が必要な機能だけが、統計とともに取扱われるべきである。結合された情報管理制度の定式化は、制度の中央ユニットをOMBに残すべきかあるいは独立した大統領府の機関として設立されるべきかという問題をさまざまな形で提起する。様式審査はもちろん自動データ処理・電気通信の政策決定負担費用そして予算措置を伴う若干の統計政策決定さえも調整の必要がいくらかあるので、もしこれらすべての機能が結合されるならば、OMBに配置場所を作るケースもありうる。ただしそのときでも立法によって主要な制度的保障が作り出されるならば、という条件があってのことである。OMBのなかで機能を果し存続する情報政策局についてはその局長は大統領の任命と上院の承認（OMBが明らかに好まぬ条件）を受けなければならない。制定される法律において、この局長は局長であると同時に合衆国主任統計官として任命され、大統領と議会に報告することを要求されるべきである。これに加えて、法律

は情報政策に関する行政府会議（各閣僚、連邦準備局、大統領指名の行政機関の代表者より成る）を制定すべきである。情報政策局長がこの会議の議長となるべきである。この法律はまた情報政策局の外部に一つは連邦政府外の利用者から成り、他の一つは技術的専門家から成る二つの諮問委員会を設けるべきである。この法律は、主任統計官に委任される法規を施行する主要な統計機関をカバーする共通の秘匿法規を制定すべきである。情報政策局の人員と予算の機能はこの局の長の単独責任とすべきである。もしこれらの制度的保証が法により与えられないならば、情報政策局は大統領府内の独立の機関としてOMBの外部に置かれるべきである。この局の制度的自立性はOMB内部で守られねばならない。さもなければ予算の危機管理的環境と規制政策とによって、この情報政策や調整のユニットが結局は侵蝕され、破壊されてしまうであろう。

議会と行政に適当な部門組織をもち法的指令をもってこの部局はいぜん実効的存在のないものであろう。統計政策あるいは情報政策が、議会においても行政部門においても今日の政治的指導者の決定問題に対して明瞭な適切性を維持するときのみ、その政策はある程度の影響力と有効性を保証されるであろう。

これは統計の指導者がつねに埋めねばならなかったギャップである。政策作成者は統計計画が決定の必要に事前に応じよう統計機関の指導者に勧めて適当な政策会議に参加させるように説得されなければならない。そのようなことを全くしないため、統計機関は新しい政策の開始を新聞を通じてだけ知るという状態にしておかれることがあまりにも多い。適当なアクセスや制度的取決めがなくてさえ、いままで統計政策の指導者やスタッフがこのギャップをうまく埋めてきたのは、私には驚くべきことである。

われわれは、著しく分散化した統計制度を有効かつ効率的に機能させるのに必要な調整を用意するのに失敗している。調整の失敗が累積した結果、大きな政治的危難をもたらすある時点で、ホワイトハウスか議会が憤慨して統計制度そのものの集中化をはかることもありうる。分散化した統計活動について適切な中央調整を将来ともひきつづき欠くよりもこのほうがましであろう。統計組織の分散化対集中化の問題は、この論文の範囲をこえているが、これらが唯一の選択であることは明らかであろう（この問題の評価についてはDuncan and Clemence 1981, Bonnen et al 1981 第2章をみよ）。一方にとりかからなければ結局他のもう一方にとりかかるさいの重荷となるようにみえる。

## 文 献

AUSPITZ, JOSIAH L. (1982), "A 'Republican' View of Both Parties," *The Public Interest*, 67, 94-117.

- BONNEN, JAMES T. (1981), "Comment" in "A Report and Comments on Improving the Federal Statistical System," *The American Statistician*, 35, 205–209.
- (1982), "The Need for Better Coordination of Policy and Priorities in Federal Statistics," testimony before the Subcommittee on Census and Population of the House Committee on Post Office and Civil Service, 97th Cong., 2nd sess., Serial No. 97–41, 16 March 1982, 2–11, 24–29.
- BONNEN, JAMES T., CLEMENCE, THEODORE G., FELLEGI, IVAN P., JABINE, THOMAS B., KUTSCHER, RONALD E., ROBERSON, LARRY K., and WAITE, CHARLES A. (1980), "Improving the Federal Statistical System: Report of the President's Reorganization Project for the Federal Statistical System," *Statistical Reporter*, 80, 197–212 (also reprinted in *The American Statistician*, 35, 183–209).
- (1981), "Improving the Federal Statistical System: Issues and Options," *Statistical Reporter*, 81, 133–221.
- CAPLAN, NATHAN, MORRISON, ANDREA, and STAMBAUGH, RUSSELL J. (1975), *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*. Ann Arbor: University of Michigan, Institute for Social Research, 23–40.
- CARROLL, LEWIS (1960), *The Annotated Alice* (with Introduction and notes by Martin Gardiner) New York: Clarkson Potter.
- THE COMMISSION ON FEDERAL PAPERWORK (1977), *Statistics: A Report of the Commission on Federal Paperwork*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 26–39.
- DEMILNER, LAWRENCE E. (1981), *Indexing With the CPI: Problems and Alternatives*, Washington, D.C.: Congressional Budget Office, xiii, 22, 25.
- DUNCAN, JOSEPH W., and CLEMENCE, THEODORE (1981), "Arguments for and Against a Decentralized Federal Statistical System," *Statistical Reporter*, 82, 53–61.
- DUNCAN, JOSEPH W., and SHELTON, WILLIAM C. (1978), *Revolution in United States Government Statistics, 1926–1976*, Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce, Office of Federal Statistical Policy and Standards.
- ECKLER, A. ROSS, and MILLS, THOMAS J. (1977), *Planning and Coordination of the Federal Statistics System*, Washington, D.C.: Committee on National Statistics, National Academy of Sciences.

- EMERY, DANUTA, CAMPBELL, VALENCIA, and FREEDMAN, STANLEY (1980), "Distributing Federal Funds: The Use of Statistical Data," *Statistical Reporter*, 81, 73–90.
- FAIRLIE, HENRY (1980), "Constitutional Complaints," *Harpers*, June, 27–36.
- I KINGS* 17:10–16, Authorized (King James) Version.
- LYNN, LAWRENCE E. JR. (ed.) (1978), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, Washington, D.C.: National Academy of Sciences, 12–81, 126–144.
- MARTIN, MARGARET E. (1981), "Comment" in "A Report and Comments on Improving the Federal Statistical System," *The American Statistician*, 35, 197–199.
- NIE, NORMAN (1982), "The Decline of the Parties," *Reports*, 4, University of Chicago, Division of the Social Sciences.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1977), *Reorganization of the Executive Office of the President: Reorganization Plan No. 1*, Washington, D.C., 15 July 1977.
- (1982), "Public Affairs Release: OMB 82–13," Washington, D.C., 13 May 1982.
- POLSBY, NELSON (1983), *Consequences of Party Reform*, New York: Oxford University Press.
- PRESIDENTS COMMISSION ON FEDERAL STATISTICS (1971), *Federal Statistics: Report of the President's Commission on Federal Statistics*, Washington, D.C.: Government Printing Office, Vol. 1, Ch. 4 and Vol. II, Ch. 10.
- REUSS, CONGRESSMAN HENRY S. (1982), Letter sent to OMB Director David Stockman on 30 April 1982.
- SUNDQUIST, JAMES L. (1980), "The Crisis of Competence in Government," *Setting National Priorities: Agenda for the 1980's*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 531–563.
- TUKEY, JOHN W. (1979), "Methodology, and the Statistician's Responsibility for Both Accuracy and Relevance," *Journal of the American Statistical Association*, 74, 786–793.
- "WASHINGTON OUTLOOK" (1982), *Business Week*, 24 May 1982, 197.
- "A WORLD WITH FEWER NUMBERS" (1982), *New York Times*, Sunday Business section, 11 July 1982.

## コ メ ン ト

ステファン・E・ファイアンバーグ\*

統計家が、専門的批評家として、起ったことを検討し、他人に何をどうするべきかを語ることはいともたやすいことである。しかし、連邦統計の舞台上の俳優と女優、そして観客席に坐るわれわれが、ジェームス・ボネンの評価に不賛成をとなえるのは難かしい。すなわち、連邦統計政策の中央調整に幕はおろされ、われわれが目撃した催物は恥辱と呼ぶのに全くふさわしいからである。はっきりしないのは、統計政策劇が終ったのかどうか、専門家の賛同をえて、政府と国家の必要に充分奉仕する新しい作品を上演することができるのかどうかである。

ボネン教授の論文は統計政策の盛衰を記録し、統計政策の中央調整が死滅した理由とわれわれがこれに関して行うべきことについて、卒直な個人的評価を示してくれている。ボネン教授ほどこれらの問題を論じるのにふさわしい人は少ない。1970年代後半に連邦統計制度に関する大統領の再編プロジェクトの〔実行〕委員長をつとめた教授は、この問題と連邦統計の責任に関して深い見解をもっている。だから、私のコメントは、彼の鋭い観察を補足し、統計政策の組織に関する他の選択を指摘することを意図している。

### 1. 統計上の出来事の進行

ボネン論文の原稿を最初に読んだとき、私は、この叙述は、議会と行政における事態の進展の方がすぐに先に行くことになるものと考えた。しかしこのコメントを用意するために最近読んでみると、私には、この間に起きた出来事は、強い生命力をもつ中央統計局（CSO）を求めるボネンの見解と論議を再度強化するだけであったと思われる。

1982年6月3日、下院・政府活動委員会・立法と国家安全保障小委員会（U. S. Cong. H. 1982）は、ペーパーワーク削減法の統計活動を扱った条項に特に焦点をおいた監視公聴会を開いた。この公聴会では幾多の証人が、ボネンの論文に書かれている情報規制局（OIRA）の4月23日の再編は、合衆国連邦統計システムの自立性を危うくし、事実上統計政策の強く必要とされた調整が不可能になると証言した。

この公聴会でのいくつかの論議は、ボネン教授が提起した問題、すなわち、行政にとく

---

\* Stephan E. Fienberg はカーネギー・メロン大学、ピッツバーグ、PA 15213 の統計学と社会科学教授。筆者はこの資料の最初のものにコメントを加えてくれた Wm. Kruskal, B. Singer, M. Straf そして K. Wallman に負っている。

に必要ではないが、民間産業、州政府、地方機関が国や国民の経済と社会的福利に影響する意思決定をする際に不可欠なデータを、連邦政府が収集し保有すべきかどうか、にあてられた。私は、小委員会議長のブルック議員の質問への回答で次のように述べた。

「連邦政府が収集、保有しているデータは民間産業とか地方政府が利用されうるであろうが、そのデータの収集という負担を、連邦政府なしで、彼らに課そうとするのは誤りであろう。問題となっている多くの連邦データ系列は、現在人口調査や年次住宅調査のように、とくに議会と行政の必要のために企画された大規模標本調査から作成されているものである。もし民間産業や地方政府に失業統計の収集がまかされるなら、その結果は多彩であろうが、カバレジ、定義、傾向においてちぐはぐな調整を欠いた混成曲になるであろうし、連邦の政策や計画のどんな目的にも役に立たないだろう。さらに他の連邦統計データ系列はその他の行政目的のために集められたデータの副産物であり、そのデータの統計的側面が他の機関の管理に移されたとしても、収集と保管の費用は連邦が負担することに変わりなかりう。

(連邦統計と民間統計との関係についてのすぐれた論議に関しては、Bradburn 1982をみよ)。

1982年の3月の、下院・郵政・公務委員会・センサス人口小委員会での先立つ公聴会(U. S. Cong, H. 1982)の焦点は、予算削減が連邦統計政策に及ぼす影響であった(要約については、Wallman 1982をみよ)。しかし多くの証言は、1980年の10年センサスに従ってのセンサス局の世帯調査の再設計や所得と計画対象者調査(SIPP)とそれに伴う研究計画の取消しといった調整問題に対する資金配分の不足と注目の不足を指摘した。1982年の夏に、合同経済委員会が統計計画の資金について特別報告を公表した後に(Slater 1981)議会は世帯調査の再設計とSIPPの両方のために、大統領の1983年度予算を補正することを決めた。SIPPを1983年に実行可能な調整をして扱うという行政の優先順の改定と、すべての関連機関からの資金を世帯調査設計に使うことができないという問題とに照らして、OMBと議会は、それら資金をセンサス局に直接投入することを選んだ。最初はよいことのようにみえるかもしれないが、これは、強力なCSOがあれば避けえたかも知れないいくつかの不適切な影響をもたらす。

世帯調査の再設計の場合には、センサス局に資金を直接与えることは、種々の調査の資金を提供している他の省庁の機関と、調査実施のためにそれら機関から資金を受取っているセンサス局との利害の微妙なバランスをあやうくした。さらに変化に向けての外部からの圧力が欠けているときには、センサス局は現在の手続と習慣、試験済みでまちがいないものを保持することを優先し、80年代に資金提供機関にもっと応えてくれるものとわれわれのうちいく人かが考えている革新的な手法を避け続けている。

SIPPの場合には、所得調査開発計画（ISDP）として知られている新たな研究努力の回復がまだ企てられていない。この計画は1982年度半ばにおける資金の削減によって停止されたものである。資金削減の時に、ISDPは追跡名簿設計と行政記録システムとの結合を試験しつつあり、また所得および連邦の所得移転計画との関係を測定しようとする特別な質問を開発しつつあった。重要な関心は、SIPPデータをコンピュータ管理する新しい方法論と、長期にわたる「家族」という考え方の新たな概念化（詳細については、David 1982をみよ）を発展させることにあった。センサス局はISDPの研究努力（これは当初、保健人事省秘書局が担当していた）を再開する代りに、すでに集められた種々のデータ分析の結果を待ちながら、現在人口調査と密接に結びついている標本設計と質問票を用いて、1983年半ばにSIPPに着手するという行政上の優先策に賛成した。この時期を選択したために調査の設計は、1970年の10年センサスによる枠に基いている。SIPPはその名簿構成が満期になる前に、他の世帯調査にそくして再設計される必要があろう。SIPPは、6つ以上の連邦省庁・機関の政策的課題にまたがるテーマにかんするデータを集めるので、その設計と研究計画は、CSOが組織し構造づけた類の活動の原型であるべきものである。所属員を伴う機関相互のイニシャティヴの代りに、研究計画はすべて消えうせ、OIRAは、ペーパーワーク削減法の下でのその統計責任について、作業と計画の責任をSIPPからセンサス局へと移すことによって果したと考えている。

これら両方の側において、センサス局は、商務省内の一統計機関としての視点から専門的な責任に応えるやり方で応じた。センサスの統計作業と判断が全体的性格をもっているにもかかわらず、私はそれら両方の作業との関連で、より多くのことを行いうるし行なわれるべきと考える。

政府活動委員会は、6月の公聴会に基づいて(U. S. Cong. H, 1982をみよ)、1982年9月30日に特別報告を公けにした。これはOMB長官に次の諸点を勧告していた。

1. OIRAに、1980年のペーパーワーク削減法が課している統計的事項に関する局の責任を適切に遂行する力のある十分な数の職員を保証する。
  2. 1980年のペーパーワーク削減法に述べられた統計的機能を遂行する最善の方法についてOIRAの局長とOMB長官に助言するために、統計政策の事項を監視する専門的能力のある者を1人雇うことを保証すること。
  3. OIRAの内部の独立した部門としての統計政策課を消失させた決定を再考すること。
  4. *Statistical Reporter* 公刊停止の決定を再考すること。
  5. 諸機関から（統計予算に属する）Exhibit 54を集めないとする決定を再考すること。
- 1982年12月3日付の手紙でOIRAの局長は上のそれぞれの勧告に次のように回答した。

1. 統計政策にOMB職員を追加することについては拒否するが、他の機関とともに「現在の中心スタッフがその努力を強めることを奨励できる方法」を探りつつある。

2. OIRAの統計政策のスタッフの長をつとめる主任統計官（小文字を使用していることに注意せよ）の任命に賛成する。

3. OIRAの新しい機構は、効果的な全般的統計政策の調整に気をくばるものであるとの主張は変らない。

4. *Statistical Reporter* の再刊の決定は、主任統計官の選任まで延期する。

5. Exhibit 54は消失したが、統計予算についての体系的情報を集め続けることには賛成する。

よくても、このOMBの返答は全く不十分であり、ボネンの論文に述べられた統計政策に対するOMBの姿勢と驚くほど一貫したものであることがわかる。独立した組織的権限をもたず実質的に存在しない職員を指揮する適切な能力のある主任統計官を見出すのは何とやさしいことか？さらに、すでに一連のきびしい予算削減でぐらついている他の機関から職員を借りるという試みは、不可能でないにしても、少くとも誤ったものと思われる。

これら最近の出来事の進展に照らして、ボネンの論文が時をえたものであることを評価するとき、私は何か『鏡を通して』（*Through the Looking Glass* (Corrol 1960, P. 210)にあるアリスと（この時の）赤い女王との間でのもう一つのやりとりを思い出す。かなりの時間、手に手をとって駆けたあと2人は次のやりとりをしている。

女王は彼女を木につかえさせて親切そうに言った。『さあ、少し休むとよい』

アリスは驚いてあたりを見わたした。「わたしたちがずーっとこの木の下にいたとは信じられないわ！すべてが以前と同じだわ！」

女王はいった。「もちろんそうです。それであなたは何を言いたいのです？」

アリスはなお少し息を切らしながらいった。「そう、わたしたちの国では、私たちみたい長い間、たいした早く駆けるとどこかちがったところにつくのがふつうだわ」。

女王はいった。「のんびりした国なこと！ さあ、いいですか。ここでは、同じところにいるために、できるだけ駆けるのです。もし、どこか他の場所へ行こうとするなら、少くともその2倍は早く駆けなければならないのです」。

## 2. 衰退と崩壊

ボネン教授は順調に接続された統計調整は、1933年にはじまり、1940年代後半と1950年代前半にピークに達したが、続く30年間にわたって衰退し、1982年4月23日に終幕となったとみている。統計調整がこれまで、第二次大戦後の10年間にわたるそのピークにおいてさえ、どの点で成功とか巧みであったといえるかは論議の余地がある。年を経るとともに、われわ

れは、その古き良き日をふりかえって見せかけの黄金のかがやきをみうるであろう。しかし、1950年代の統計の調整についての真実がどうあれ、連邦政府と統計の領域はともに過去30年間にわたって大きく変化した。だから1950年代の連邦統計政策の役割が1980年代以後のモデルには必ずしもならないということを認めなければならない。

1930年代前半は統計的方法論と推論の革命的变化（例えば、確率抽出の発展と完成そして信頼区間と統計的推論に対する他の形式的アプローチの形成）と連邦統計調整における最初の成功を収めた試みの出発点であった。合衆国においては、1930年代を通じて、われわれの学術諸機関が独立の学科としての統計学を認識しはじめ、そして1940年代後半までに独立した統計学のユニットが、多くの主要大学で機能しはじめた。しかし、統計方法論と理論がわれわれの諸大学でにぎやかになったその時点で、統計政策は衰退しはじめた。

大きな例外はいくつかあるのだが、1950年代以降、大学の統計学部での注意は、ますます統計の数理的、基礎的側面に向けられた。多くの大学の教育課程は、現在では、理論や方法とともにデータ分析と統計を調べることを強調している。しかし連邦統計政策が直面している実際の諸問題に焦点をおいているものは少ない。他の大学の同僚が最近指摘しているように、「大学の卒業生は新聞で連邦統計をみても、われわれが統計学の課程で教える概念や方法と統計の生産との結びつきはもとより連邦統計と認識するものは少ない」。

いくつかの連邦統計機関は過去30年以上にわたって統計の方法の発展に遅れまいとして一生懸命だったし、その発展に貢献してきたが、他ははるかに立ち遅れた。われわれは連邦統計政策の増大と成長をみてきたが、それに伴って適切な統計方法の利用という面での前進はなかったし、そこには正確性と精度の測定、そしてわれわれ大学で教授されている精巧な多変量解析といったものへの十分な注目が欠けていた。

何故、近代的統計方法と今日の連邦統計の調整と関係ある多くの連邦統計との間にはみぞがあるのだろうか？この答の一部は連邦統計についての大統領委員会の次の言葉に見ることができよう（1971, P. 35）。

「近代的統計方法を適用することと職員を改めることによって行動の水準を高める多くの機会の他に、進歩の重要な道は、統計活動の調整を改善することである。……………この委員会が主として努力したことは、特別で緊急の改善策を示すことではなく、長期にわたる現在では予知できない発展と必要に直面して、連邦統計システムを継続的に改め、新しいものとする方策と手続きとを提案することである」。

連邦政府における成功的な中央の統計調整と政策機能の復興は、われわれが連邦統計制度に対して方法論上のリーダーシップをもつ能力と権限とをそこにふきこむことができるかどうかにかんして依存すると私は考える。われわれが連邦統計機関が直面している技術的諸問

題に対する革新的な解をも与え、行政や議会に対して政策に適合的なデータや分析を提供できるのは、その時点の水準にある統計的方法論と連邦統計の実践との間のずれをうめることによってだけである。これを行う方法は、創造的でありかつ連邦政府の統計実践の方向に影響を与える機会に魅力を感じる人々、すぐれた統計家の実質的なグループ、がいることである。

### 3. 統計政策に対する広汎な要求

大統領再編プロジェクト報告 (Bonnen et al, 1981) とボネンのこの論文はともに、何よりも社会・経済統計とその調整に焦点をおいている。しかし私の見解では、連邦統計には、それらのタイプの統計活動だけでなく、生物学的、物理学的、医学的領域のものもふくまれる。例えば、国立標準局、食品薬品局、全国航空宇宙局、公衆衛生局、全国科学局が行う統計事業もすべて連邦統計に入る。さらに、方法としての統計学は、不確実性に面した世界における思考法、観察の科学的方法であるから、実質的にすべての連邦政府の活動、とくに研究開発をふくむ活動に対して基本的な統計学的構成部分がある。

全国科学アカデミー・国立研究協議会の後援のもとに、1972年に組織された国立統計委員会 (CNSTAT) は、統計に対するこの広いアプローチを例証している。統計的方法の適切な利用をはげますためそして重要で公的な決議のもとになっている統計情報の改善のためつくられた CNSTAT は次のような様々の論題についての研究を行ってきた。すなわち、

- 皮膚ガンについての統計
- 環境の監視
- 鉱業局の統計政策
- 法廷における証拠としての統計的評価
- 天然ガス

これに加えて CNSTAT は次のような連邦統計機関にもっと直接的に関連している論題についての計画をもっている。

- 犯罪調査の評価
- 調査の回答における要因としてのプライバシーと秘匿性
- 人口と所得の小地域の推定値
- 世帯補助に関する統計と関連する政策
- 不完全な、とくにザーヴェイにおけるデータ

(より詳細については、Martin, Goldfield, and Straf 1982をみよ)

調整と政策の両方にかかわっている中央統計局 (CSO) の要求となるべきことは、この広い意味における統計の監視である。このようにして CSO は理論的には次のような様々の

活動を行いうるものである。

- 種々の省庁の統計機関が行っている世帯調査の再設計を調整すること。
- 連邦資金の配分に用いられる失業と物価データの正確性と精度の意味について大統領と議会に助言すること。
- 核ミサイルの特別な配置と位置の展開と結びついた確率的な危機評価を行うこと。

これらは、大統領の再編プロジェクト報告と1980年のペーパーワーク削減法に記述されたいくつかの機能に加えられるものである。

C S Oが、連邦統計活動において効果を発揮し、真にリーダーシップをとろうとするなら、調整、書式の許可、予算の検討に関する昔からの役割以上のことにとりくむべきである。すなわち、C S Oは次のことをするべきである。

- 連邦統計活動と政策の改善処置のための長期計画を開発する。
- 財政の検討を通じて、連邦統計システムの様々な構成要素を調整する。
- 政府規模の統計政策と実践を監督する。
- 質を改善するために新しい統計方法を導入する。
- 連邦の統計活動と政策を定期的な技術的監査を通じて評価する（President's Commission on Federal Statistics 1971, Vol. 1, Appendix to ch. 5）。この監査は将来の政策目的にとってさらに適切なデータを作成する上で必要な活動の検討、目的の再評価、旧式の方法の更新そして注意深い計画づくりの機会にもなる。
- 政府統計職員の育成のために補充と維持の基準を設定し実行する。
- 上級統計職員の任命を再検討する。
- 省庁内の統計訓練について政府規模での政策を開発し監視する。
- 他の目的のために既に収集されたデータの革新的な分析を奨励し、連邦統計機関の研究開発活動の維持を助ける。
- 統計活動の重複の除去と、本質的な統計的構成部分を伴った政策を強化することを勧告する。
- 統計機関と非統計機関とが、統計についての請負関係行為の明細書を作成するときと監督するとき技術的に援助する。
- 政府の高いレベルにおいて、統計政策の変更と改善への資金の配分を支持する。
- 合衆国連邦統計の公式の国際的の代表者になりデータベース、コンピュータシステム、分析方法その他についての情報の国際的な交換を助成する。

#### 4. 組織と権限、さし迫った機会

ボネン教授は、OMBないし大統領府の中に新しくつくられたC S Oの配置について説得

的な論議を行っている。議会は1983年に、1980年のペーパーワーク削減法で要求されているとおり情報規制局への権限の再付与を考えると、この分野で大胆にイニシアティブをとる機会をもつ。現在行動することが、議会を、ボネン教授が示した計画の先へと進ませるだろう。

前節で示されたCSOへの委託の実施を促進するには、ボネンの指示にそった持ちのよい効果的な組織構造が必要とされる。この目的のために、私は大統領府内に統計諮問会議(Council of Statistical Advisors : CSA)を創設することを提案する。この会議は、上院の承認をえて大統領が期間を定めて指名した議長(局長であり主任統計官)をふくため3名の常勤の諮問委員から構成される。諮問委員は連邦統計活動について知識あるいは経験をもち、全国的に知られ尊敬されている専門の統計家であり、新しいCSA事務局に対して指導性を発揮できる者である。このCSA事務局は、技術的な訓練をつんだ統計方法家や連邦統計計画の中で経験をつんだ職員からなるものとする。

CSAは、大統領庁の中におかれることによって、政策立案者に近づきまたホワイトハウスへの直接的な報告責任をもつことになる。この新しい機構の名前そのものが、CSAが執行部門に対してもつ特殊な政策上の諮問の役割を示している。同時に、CSAメンバーは上院において承認され、専門的職員は指名されるという要請とによって、この会議の非政治的性格が保証されよう。さらに、CSAに対する権限付与立法は、CSAが連邦統計制度と活動より広く政府統計の諸問題について責任をもって、統計についての両院委員会に対して、定期的な報告を要求するべきである。再度いうが、ここでの私の意図は党派的な政治色化をさげ、公衆に政策を知らせることにある。

CSA内で統計の政策と調整をとるバランスをとって指導できるようにするため、権限付与立法は3つの異った諮問委員会の設立を要求するべきである。第一の委員会は、主要な統計機関と執行部門の代表者からなり(ボネンの指示にある情報政策についての執行局協議会によく似ている)、統計の上での全国と省庁の優先順位を検討するうえでの助けとなるものである。第二の委員会は、主要な産業の集団や専門的協会の代表者をふくむ利用者の外部の諮問委員会である。第三の委員会は、統計計画の検討、分析と概念的基礎についての独立した方法論的助言を提供する外部の技術的諮問委員会となろう(全国統計についての委員会はその活動の一部にこの役割をふくむことを求められたとあってよい)。外部の委員会はともに党派的な政治的提携を考慮することなく選出されるべきであるし、そのメンバーは部分交替の3年任期をつとめ独立、不動で質の高い助言を行うのである。

私は、連邦統計制度は今日危機的場面にあり、新しい統計上の助言者協議会の創設は、情報をえての政策決定や立法行為に必要とされるデータの質と有効性に対して永続的な影響を

与えると考え。それはまた、長い目でみてわれわれ統計の専門家の二つの主要な部分、すなわち、政府の援助の下に統計データの収集と報告にたずさわっている人々と、基本的統計理論とデータ分析の方法、の発展にたずさわっている人々との間のへだたりをうめることにもなるであろう。

#### 文 献

- BONNEN, J.T., CLEMENCE, T.G., FELLEGI, I.P., JABINE, T.B., KUTSCHER, R.E., ROBERSON, L.K., and WAITE, C.A. (1981), "Improving the Federal Statistical System: Report of the President's Reorganization Project for the Federal Statistical System," *The American Statistician*, 35, 183–209.
- BRADBURN, N.M. (1982), "The Relationship of Federal to Private Statistics," paper presented at the meeting of the Evaluation Research Society in Baltimore, Maryland, October 1982.
- CARROLL, LEWIS (1960), *The annotated Alice* (with introduction and notes by Martin Gardiner), New York: Clarkson Potter.
- DAVID, M. (1982), "Measuring Income and Program Participation," unpublished manuscript.
- MARTIN, M.E., GOLDFIELD, E.D., and STRAF, M.L. (1982), "The Committee on National Statistics: 10 Years Later," *The American Statistician*, 36, 103–108.
- PRESIDENTS COMMISSION ON FEDERAL STATISTICS (1971), *Federal Statistics: Report of the President's Commission on Federal Statistics*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- SLATER, C. (1981), "Maintaining the Quality of Economic Data," study prepared for use by the Joint Economic Committee, 97th Cong., 1st sess.
- U.S. CONGRESS, HOUSE, Committee on Government Operations (1982), *Reorganization and Budget Cutbacks May Jeopardize the Future of the Nation's Statistical System*, 97th Cong., 2nd sess., H. Report 97–901.
- Committee on Post Office and Civil Service, Subcommittee on Census and Population (1982), *Impact of Budget Cuts on Federal Statistical Programs*, 97th Cong., 2nd sess., H. Report 97–41.
- Committee on Government Operations, Subcommittee on Legislation and National Security (1982), *Federal Government Statistics and Statistical Policy*, 97th Cong.,

2nd sess., hearing.

WALLMAN, K.K. (1982), "Federal Statistics: The Effects of Program Cuts on Availability, Utility, and Quality," *Review of Public Data Use*, 10, 241–259.

ボネンの論文は強烈である。しかし決して強烈すぎはしない。統計調整問題の現状は、ボネンが描いた「恥辱」がいやされつつあるとの希望を少くともわずかながら示す。もしそうならば、この名誉の殆んどはボネンに与えられるべきである。この名誉は、ボネンがすべての統計情報の利用者にとってこの上なく重要な問題に関する注意深く行き届いた研究をしたことに対してだけでなく、彼が明確に、確固としてさらに卒直に打ち明けようとしたことに対するものである。

カーター政権もレーガン政権もはじめは統計政策の調整が重要な理由を理解しなかった。カーター政権の役人は職を去るまでに、その教訓を学んだが、不幸にもこれを適用するには遅すぎた。多年にわたるボネンの行き届いた指導の後に、カーター政権は、統計政策の調整を復活させるための建設的な一連の勧告を発展させ、大統領の承認をえた。

レーガン政権は、カーター政権よりももっとあからさまに統計調整をさらに弱めるように動いたが、その誤りをより早く認識するにいたっているのかも知れない。このコメントを書いていた時点で、OMBは、いくらか重みを加えた統計調整活動の責任を担う適任者を探していた。1984年の選挙に入る1年以上前ならレーガン大統領の任期内に十分な統計調整をうちたてるのに必要な立法行為を終える可能性が少くとも残っている。

しかし過去6年間に統計調整機能がうけた被害は、もし後を継いだ職員がまずく動く前にその被害を学んでいたなら、避けえたであろう。ボネンは、統計調整の責任を課せられた政府職員に対するすぐれた文献リストを用意した。しかし忙しくてこのリストですら長すぎる職員は、ボネンの論文そのものから、とくにこの論文のはじまり近くにある重要な調整責任に関するしっかりした一覧に注意を払ってはじめるとよい。

統計調整の重要性についてのボネンの指摘——これは、つまるところ、彼の早くの著作に広くみることができたものなのだが——を現在のOMBの職員が読んで十分に理解していたなら、彼らは調整活動を一層弱めることになった段どりととりくまなかつただろう。明らかに、1982年の春の統計政策課の廃止という最終ステップは避けただろう。

しかし実際には、彼らは、統計学界からの怒りの叫びが起ったという事実のあとで教訓をえたのであった。この怒りは機構変更そのものだけからではなく、統計政策の破壊から生じた。すなわち、勝手に調整されていない予算の切りとり、*Statistical Reporter*の廃刊、統

計標準（たとえば標準産業分類コード）の改訂を行なえなかったこと、1980年センサスをふまえての世帯調査の再設計の立ち遅れから生じた。不十分な調整がもたらす特殊な結果の一覧は長くそして次第に周知のものとなっている。怒りの叫びは、下院の政府活動委員会の力ある委員長であり、ペーパーワーク削減法の立案者であり監視者であるジャック・ブルックスをふくむ幾多の影響力のある議員の耳に達した。

現在、統計政策の調整に対する法的強制をもち、この機能がOMBの情報規制局におかれることを求めているのがペーパーワーク削減法である。6月の公聴会によって、ブルックス氏は、OMBが統計調整機能をあまりにも低下させてしまったことを自覚した。彼の監視小委員会の報告は、OMBに対して少なくとも部分的に統計調整機能を回復することを狙いとした幾つかのはっきりした勧告をした。これらの勧告のいくつかをOMBが受け入れたことは、学習があったという証拠であり、勇気づけられる。この機能の重要性が理解されるようになってきている。

直ちに生じる実際の結果は外見上は主任統計官をつとめる一職員を雇うことと、おそらく統計諸機関から借りることによって職員をふやすことに限られるのである。こういった動きは、動き自体と統計調整の重要性が認識された証拠として歓迎すべきことである。しかしこれによって問題が解決するわけではない。われわれはボネンとともに「連邦統計政策の中央の調整は死んだ」とはもはや言うことができないが、それが生きていて順調であると考えられるわけにはいかない。

私は、統計政策はもはやOMB特に規制政策に主としてたずさわっているOMBの部署には属すべきでないとするボネンの意見に賛成である。

OMBは他に応えなければならない多くの要請をかかえているので、統計政策をそれなりに重要な責任事項として扱うこと、あるいはこの機能に十分な職員をあてることあるいはさらに重要なことだが十分な権限をあたえることには信頼をおけないことを最近の歴史が示しているとうけとめるべきである。

統計政策の調整は新しい住家を見出さなければならない。これには立法が必要である。こうして舞台は、OMBから議会、とくにペーパー削減法を検討し、改訂し、今年には再度権限付与を勧告する任務をもっている下院政府活動委員会、上院政府事項委員会へ移った。これら委員会は統計政策に注意を向けたので、統計調整機能の性格、位置づけと職員配置の必要に関する討議の場だけでなく、立法活動の機会も与えられている。この重要な機会はしっかりと活用されるべきである。

問題をこのように公表することで望まれる結果は、次の4つの基本的規定をふくむ立法である。

1. 統計調整ユニットの責任についての明確で、注意深く考えられた声明。
2. それらの任務を遂行するのに必要な法的権限。
3. 十分な職員をもつ統計調整ユニットを創設し維持する明確な立法上の必要。
4. 上院の承認をうけて、大統領が指名するこのユニットの長の地位を設置すること。この地位は、機能上の権限を与えその地位についた者が必要なときには大統領に伝えることができるレベルのものであるべきである。

以上4つの点、すなわち、明確に定義された役割、法的権限、法によって維持されるべきユニット、この単位の長に対しての適切な地位と権限によって統計調整が最近の災厄と恥辱という廃虚からほんとうに立ちなおることのできる法的・行政的枠組が作られるだろう。

このコメントを書いているときには統計政策に対する適切な法的権限が、ペーパーワーク削減法の今年の再権限付与とのつながりで与えられるかどうかははっきりしていない。もし与えられるなら、大変良いことである。もし与えられなければ、われわれは、アメリカ統計協会を先頭にして、タスクフォースに対してのボネンの提案を、ときを移さず実施するべきである。統計政策機能の再建に関する統計協会の勧告と援助は1984年の大統領選挙後直ちに実施可能となろう。経験から学びとるべき最低限のことは、統計情報が大変多くの公的決定において鍵となる役割を果たす国にとって、すぐれた統計制度の決定的に重要なことを新たなあるいは再選された政権に徹底的に納得させる準備をすべきことである。

クリストファー・デムス

(OMB・情報規制局長)

ボネン教授の攻撃は、マークトゥエインが自分の死についてひどく誇大に報告されたことについてのべた有名な皮肉を思い起こさせる。この論文は途方もない誇張に加えて、手段と目的とを混同している。大きな質の良い連邦統計制度の重要性、あるいは分散制におけるある程度の政策調整の必要性について大きな意見のちがいはない。しかし、この調整を遂行する手段はしばらくの間流動的であり、調整の程度と詳細については、法律的な論争の主題になってきたし、ひきつづきそうなる。機構整理が困難をもちあるいは批判をうけなかったためしはないと私は信じる。問題は、政治的な役人の無知とか狭い視野にあるという議論は、八方ふさがりだということにある。この議論は、わが連邦統計制度がこれまでどのようにして現在のような立派なものになったかを説明できないし、また将来（管理を「政治家」から「専門家」へ移すことを除いて）、どう改善するかを示すのも困難となる。

統計政策の調整をOMBのOIRAに割りあてた1980年のペーパーワーク削減法は、特に必要とされた法令である。われわれは、課せられた一連の任務をきびしく制限された資源によって遂行しなければならない。程度に違いはあるが、この問題は今日、すべての政府機関に共通している。しかし統計活動における最近の経験を公正に調べてみるなら、不つりあいな影響を生んでいないことが示されよう。統計政策の調整、予算の検討、政策の監視はOMBにおいて続けられるし、近い将来これは高い能力をもった主任統計官が任命されることで強められるだろう。1982年6月の下院・政府活動委員会での証言は、最近のわれわれの努力の無数の例を引用しているし、連邦統計機構の日常業務にたずさわっている人々はさらに多くを引用できるであろう。これらの公聴会が、今日連邦統計が災厄と恥辱の状態にあるというボネン教授の乱暴な非難を反ばくしたことは確かである。

もっと一般的に書くなら、統計家と政策決定者間の相互作用は特に注目に値する。連邦統計制度は、中央の政策当局に対してだけでなく、より重要なことだが、大きな、様々のデータ利用者のグループ—政策決定者、分析家、経営、教授、市民一に対しても責任を負っている。多方面に対するこの責任が、個々の統計家の自立性ととも、この制度を保護するのに役立っている。これは、OMBが諸問題に注目して調和させるための基本的機構として作用するし、たとえOMBが1000人の統計監視者を雇ったとしても相変わらず存在するであろう。政府統計の質と有用性を保証する責任は、しばしば想像されているよりも広く継続的なのである。

## 回 答

J. T. ボネン

OMBの統計政策の管理者としての失敗は、すでに論じたような災厄をひき起している一連の行動だけではない。

OMBが最近行っていないことについても考えるべきである。ここ2会計年度に実質資源予算が削減されるなかで、一貫した国の統計優先順を設定し実施することに失敗したので、国の統計優先順の監視と調整は議会に任せられた。これがコーティネイ・スレーターが指導した経済合同委員会(JEC)の研究になった。経済合同委員会の勧告のかなりの部分は予算委員会に認められた。OMBはその時までにはきわめて悪名高い怠慢のうちのいくつかについて行動をはじめていたと指摘するであろう。しかしOMBの指導者は行政府内やメディアや議会での宣伝のためにだけ行動したのである。もしOMBが自らの統計政策の仕事をほんとうに行うつもりであったならば、これら大部分の統計優先順問題は大統領予算が議会に提出された後ではなく、その前にわかっていたはずである。

統計政策のもっとも重要な機能の一つ、すなわち連邦統計活動と計画の実施を改善する長期計画の開発には、今日何らの注意も払われていない。いまただちに方向を転ずるのでなければ連邦統計の質と適合性の終局的衰退は確定的になる。

統計計画の業績の評価にも、あるいは、政府レベルの統計政策、基準、指針にかんする機関の協力の保証にもなんら組織的な配慮が払われていない。連邦統計の首尾一貫性も、その質も、適合性も危険にさらされている。

統計情報の収集、分析、普及の調整にも配慮はほとんど払われていない。現在では統計基準、原則、指針、政策の発展と実施について(異議との関係で)ごく限定された配慮が払われているにすぎない。

これらはすべて統計政策の主要な機能であり、1980年ペーパーワーク削減法に指定されたOMBの責任である。

政策作成者のデータ要求を見越すという機能についていえば、今日OMBの統計家は新聞によって政策開始の概略を読み取ることに限られている。これは中央の統計政策ユニットでつねに目立った分野ではないが、この機能はカーター政権の期間にずっと商務省に亡命させられていたときよりも一層悪い状態にさえある。当時は内閣レベルの統計政策調整委員会が存在していた。今日ではこの種の全般的政策連係が存在しないばかりか、統計政策は規制政

政策に対する公的政策連係に限定されている。不注意からか意識的にか、統計政策は規制政策の年季奉公人になってしまった。

実際、今日、OIRAの財源は主として負担管理や規制政策にあてられている。そのほかの機能は、これら二つの主要管理機能に役立つように運営されている。

統計政策にあてられるきわめて僅かな人員と、OMBの政治的被任命者の統計政策機能に対する現在の限られたレベルの理解と掛わり合いだけでは、議会による大きな変更がないかぎり改善は不可能と思われる。OMBが1982年5月にその統計政策課を廃止して以来、統計政策と調整についてひきつづく恥辱を実質的に変えるようなことは何一つおきなかった。何が起きているのかに気づいている利用者や政治家は一層多くなっている。これは組織的な専門的学会の活動、メディア報道、1982年3月のロバート・ガルシア下院議員（郵政・行政事務委員会センサス・人口小委員会）および1982年6月のジャック・ブルックス議員（政府活動委員会）の指揮の下に行われた議会公聴会の結果である。経済合同委員会もまた1983会計年度予算において統計の優先順位問題を研究した。各種予算小委員会に対するその勧告が大統領の統計予算の大巾修正をもたらした。OMBは、最低限方式ないし損害管理方式で応じている。こうしてスレーターが述べているように、ペーパーワーク削減法が1983年内のこととして要求している“サンセット”公聴会および権限再付与法制定によって法案は議会審理のもとにある。政府は議会にたいして、この法律の変更にかんして何の勧告もしないことを表明した。議会はどのような変更をすべきなのか？

長期政策の計画や政府レベルの調整機能は、規制政策あるいはペーパーワーク負担予算のような管理機能をもったOMBの財源と充分争うことはできない。これに加えて、OMBの証明ずみの長期の指導性の欠如があるのだから、統計政策はOMBから外へ移されるべきであると私はいぜん確信している。もしこれが実行されるなら、ファイアンバーグの統計諮問会議（CSA）にかんする興味ある見解は、大統領府内の独立した統計政策機関の形態として十分考慮に値するものであろう。

経済諮問会議（CEA）は分析能力をもち内閣やホワイトハウスレベルでの政策審議に参加する自由をもつ政策諮問機関である。中央の統計政策と調整活動は、また、省庁や統計諸機関の参加のもとに、長期の統計政策計画を指示し、統計基準を設定し、統計計画の実績を評価し、政府レベルの政策、原則、基準、指針への協力を確保しなければならない。中央統計政策ユニットは、統計政策や基準を発展させ施行し監視するうえで、官僚制度と密接に提携する官僚制度上の追加的権限と能力をもたなければならない。たとえ、統計基準および政府間の協同統計計画の分野においてだけでも、州および地方政府との協力関係とともに国際統計組織との協力関係を維持しなければならない。したがって一つの機関がなければ

ならず、たんに会議やそのスタッフであってはならない。

機関の管理をそういった会議のようなものにあづけるのは安全でない。あらゆる統計政策機能の管理責任は、法によって統計諮問会議（CSA）の議長でもある主任統計官に帰属させるべきである。主任統計官が担当するならば誰が担当し責任者になっても何らの問題もない筈である。ファイアンバーグの考えは、大統領府内の独立した統計政策ユニットという考えにかなりの制度的力を付与している。

長期的にみても、それが何らかの生産力をもつべきとするならば、統計政策はOMBから移されねばならない。しかし、統計政策をOMBから外へ移さないまでも現在の耐えがたい状態を改善できることがいくつかある。ペーパーワーク削減法またはそれによる管理という制約の下でも以下の提案ができる。第一の、しかも、もっとも重要なことは、規制政策の機能とペーパーワーク削減法の機能とを分離して、OMB局長に対して、別々のラインの報告権限をもったOMBの二つの別個のユニットとすることである。統計および情報の機能は現在の機構のもとではつねに軽視され、まずい処理をされる。これらの機能の基本的な自立性は、それらが規制関係のユニットの中に埋没しているかぎり、ひきつづき危険にさらされている。政府の数字の客観性と正確性に対する公衆の信頼が大きく傷つけられたり、それを感知することだけによってでさえも、連邦統計の大部分の価値がかんたんに破壊されるだろう。公衆の信頼を再びうるには長い時日を要するであろう。現在のOMBの組織は、統計政策について災厄が起るのを待ちうけているようなものである。

統計・情報政策を作用させる点でのもう一つの改善は、もし修正法がペーパーワーク削減法の各機能ごとの支出についての議会に対する年次報告を要求し、また、ペーパーワーク法の諸機能に対する総予算が、OMB予算の方針項目として認められるならば達せられることになろう。さもない限り危機のひきつづくOMBの動きのなかで、財源は相変わらず別の諸活動のために使い果されるであろう。

職員の配置は、議会の指示によって法の機能を遂行しうるレベルにまで増加されるべきであり又、議会の監視によって維持されるべきである。これは現在よりも多数の人員を必要とするであろう。情報機能とりわけ統計政策のすべてが質の高い専門家を必要としていることはいうまでもない。

実際には、ペーパーワーク法の機能を正しく管理するのに必要な数の職員をOMB（又は大統領府）の中に置くことは政治的に不可能である。分散化した決定機構のもとでは情報政策と調整機能もまた最高の効率と責任をめざして分散的方式で管理されるべきである。1980年のペーパーワーク削減法は情報管理へのシステムズアプローチを仮定している。更新される法律は、各省庁にこの法の論理を広げるため、内閣構成の各機関（できれば長官官房）

の中に、情報政策ユニットを設けるべきである。これは制度を分散化させ、運用しやすいものにし、しかもさらにペーパーワーク削減法を運用するのに必要な人員数を確保しやすくするであろう。統計政策の能力はかなり改善されよう。若干の統計職員はすでに機関レベルで情報管理の仕事をしている。そして、様式審査や負担削減の場合には若干のものが書記官レベルで仕事をしてさえいる。したがってこのような組織的アプローチは人員数を必ずしも純増させるものとはならない。この変更を仮定するならば中央ユニットに適当な数の人員を配置し、ひきつづき全責任を達成するのは可能なはずである。

ペーパーワーク削減法の各種の情報機能がどれだけ調和的であるかについて誰もほんとうには理解していない。単一のユニットで運営されるためには、あまりに非調和的なものであってはならない。さもないと存続しえないものもでてこよう。最近運営されているように、様式審査、ペーパーワーク負担費用、自動データ処理設置政策は管理的機能であると私は論じてきた。すべてが一緒に運営されるとき、管理的機能が長期計画、政策、調整機能から資金を引揚げる傾向がある。政府活動委員会は、この法改正にさいして、この問題にかんする独立の研究を指令すべきである。そうでなければわれわれはこれらの様々な機能の組織と管理について十分な理解もなく混乱するであろう。このような研究にもとづく指針もないままに、政府はもう一つの長期の自由実験を進行させようとしており、多分今日直面している多くの問題や失敗を残したまま終るであろう。

最後に、ペーパーワーク負担費用にかんする今日までの経験は、その形態と運営について若干の修正を要することを示している。それは、あたかもあらゆる分野でのデータ収集が同様の負担の性格、回答者、問題をもっていたかのように処理されている。これは正しいことではないし、その結果は優先順をゆがめることになった。そして若干の分野に正当化しえない削減を強いることになったし、一方ほかの分野はひき起されている問題、回答者の利益、収集の代価の割には、より軽い負担ですまされている。要するにペーパーワーク削減法はこん棒なのである。すなわちその最初の目標（回答者負担25%減）が達成されたばかりか超過達成されさえしたのであるから、それが破壊的でなく効果的であるためにはかなりの改善を必要とする鈍感な道具なのである。ペーパーワーク負担費用の目標は様々なタイプの回答者負担ごとに別々に設定されるべきである。費用の決定基準は、租税記録、規制記録、決定機関の行政記録、統計データの収集、補助金計画記録、調査データ収集のような負担の異なる資料の間では区別されるべきである。たぶんこのほかの区分も存在しよう。たとえば統計データは典型的な行政記録よりもはるかに負担が小さくしかもはるかに高い正確性と価値を保証する条件の下で収集される。行政記録は貧弱な設計技術のために、不必要な100%標本、不適当なフレーム設計、重複収集、目的の混同、その他の諸困難をもつのが普通になっている。

規制記録の収集にたいする回答者の諸問題は、補助金記録にたいする回答者の諸問題とは別個に考察されるべきであるし、又、この両者は統計調査にたいする回答者の諸問題とは別個に考察されるべきである。

ペーパーワーク負担費用から「水」を絞り出してきたので、こんごの削減は向けられた分野の異質性を大いに認めたくえで達成されねばならない。立法上の指令が必要である。そうでないならば不公正が増大しよう。負担管理の困難要素はこの先にある。負担費用の管理に成功するためには、データ収集の不適切な設計からの不要な負担を見分けて、機関が適切な解決を見出すのを援助するよう高度な統計技術を一そう適用しなければならない。私の論文についてのコメントが言及しているかぎりでは、スレーターやファイアンバーグが述べていることにつけ加えるべきことはない。大統領連邦統計再編プロジェクトについて、スレーターは、私の貢献に帰しているが、それはきわめて有能なプロジェクトスタッフに属するものである。すなわち T. G. クレメンズ（センサス局）、I. P. フィリギー（カナダ統計局）、T. B. ジャビン（社会保障局）、R. E. クッチャー（労働統計局）、L. K. ロバースン（統計報告局）、C. A. ウェイト（経済分析局）である。

デムスのコメントによれば、彼はすべてが上々にはこんでいると信じているように見える。彼の楽天主義の分け前をもらいたいものである。デムスは統計調整が総体として上出来と考えている。例としてブルックス下院議員による政府活動委員会でのデムスの証言に留意するよう述べている。しかし我々はまた次のとおりのブルックス氏の回答も読むべきである。

「デムス氏、貴方は大変あざやかな陳述をされました。すばらしい事のように思われます。しかし犬が狩をすることは思われません。彼等がショットガンを持ち出すや否や、その犬は鶏小屋にかくれて決してでてこようとはしません。そして鶏を追いまわします。……………立派なことはすべて正しいことのように見えますね。しかしこの計画の実行の可能性にかかわる事業家、学者、統計家のどのグループのどの人々をも貴方は納得させませんでした。

貴方が主任統計官のポストを補充せず、そのうえ、4人を減らして、局のどこかに配置して彼等に機関の仕事をやらせることで統計政策課を廃止するならば、彼等がこれらの機関の政策に影響を及ぼす可能性は、去勢された犬がコンテストに勝利をえようとするのと同じでしょう。

さて、現実論でいきましょう。もし私がこれらの機関の一つを運営するとして、彼等がどこか責任あるところで学位を取ったいくぶん3流的な統計家を送りこんで、私に運営の仕方を教えるならば私は彼の言うところを聞き、彼を処遇し十分に満足して賛成の行動をとるでしょう。そして私の機関の皆は私を支持するでしょう。私もまた私のやり方で私を支持するよう努めるでしょう。そして私が誤りをおかそうとするのを指摘できる真に技術的力量のあ

る当該機関の責任者にあたる人がいないならば、貴方がたは実際にはなんらの影響力も持つことになりません（Brooks, 1982, P. 161)」。これらの公聴会は1982年6月に行われた。9月にはブルックス委員会報告が以下の点を確認した。

1. 統計データに対する社会のあらゆる部門の信頼が増大しているにも拘らず、過去10年間に連邦統計活動を監督するのにあてられた財源は驚くほど減退を示したこと。
2. 統計の問題に専ら仕事の中心をおく職員を十分に配属したユニットを率いる専門家の資格をもつ者がいないことから、OMBによる連邦統計政策の展開と実施に対して議会の点検を強化すること、および連邦統計制度の自立性をひきつづき保証する必要があること。
3. 統計政策機能をそのほかの規制や情報管理の責任とともにOIRAに統合するのは、1980年ペーパーワーク削減法の下で統計政策義務を履行するOIRAの能力にかんして重大な問題を提起するものであること（合衆国議会1982公聴会）。ファイアンバーグはそのコメントのなかで、統計政策と調整についての耐えがたい状況を改善するためにブルックス議員がOMB長官ストックマンにあてたその後の勧告をリストしている。

これに答えてデムスは主任統計官のポストを再設置して彼の言う「統計家の中核グループ」（現在、専従ポストは全部で4.5）に「より大きな中心」を与える決定をした。しかし、ブルックス議員がその公聴会のなかで指摘したように、信頼できるユニットすなわち先導してゆく批判眼のある高度の専門家集団がなければ、これは真の権威をもたぬスタッフ職にすぎない。ファイアンバーグはデムスの回答をブルックス議員の結論と勧告に対する回答として不十分とみている。私も同意見である。

スレーターは言う。これまでかりにも回答といえるものがあるとするれば、その理由を統計界からの又、財界、研究、教育、それに州、地方政府の広範な統計利用者からの乱暴な言動のせいにするものだけであった。私も同意見である。現在のOMB指導者の統計利用者および統計界からの信頼はここ2年間の行動によって大いにゆらいでいるので、ユニットの再建と15人ほどの専門家の統計政策スタッフとしての復帰だけが、OMBがその無法な行動をやめるためにとった最小限方式以上の何らかの答えとして私を納得させるであろう。

機関としてのOMBがその考えを変え、真に統計政策と調整を支援することを示唆するのはまだ何もない。統計政策が商務省でバビロンの捕囚であったときでさえ、OMBでの処遇よりもはるかによかったことを思い起こすことが必要である。職員ポストは予算の増加に対応して15人から29人に増加した、OMBに戻されたとき25のポストがあった。結局15が内部での聖域に認められた。現在ではOMBの巧言に反して、せいぜい4.5人の専従統計家が統計政策の仕事をやっているにすぎない。

デムスは私の修辭的言い回しを好まずそれを誇張だとした。統計の機能はあまりに誤用さ

れ専門的統計界は故意に無視されてきたので、いまや言うがままにならない強情者について昔のジョークが言うように「人は注意をひくためにつまらぬことを利用しなければならない」というところまできている。これは普通は気持のよい言い回しではないが、OMBの行動がこのような言い回しを必要にさせたのである。

私は統計政策と調整にかんするOMBの明確な不履行と誤用を描くなかでデムス氏につらくあたってきた。これは人身攻撃などではない。デムス氏は魅力ある有能な人物である。しかし、OMBの政治的被任命者として彼と彼の前任者の多くは、情報管理および統計政策を指導するのに必要な知識を全くもたないのである。

デムス氏は頭の回転の速い習得者である。彼はまだ進まなければならない、しかしOMBをはなれるまでに何人かの前任者と同じく、巨額の官費を使って、国の統計政策と優先度の確立のための、また、高度に分散化した統計制度の成果を調整するための制度が一そう悪化するという立派な統計政策教育をうけることになる。このパターンが続くことがもはや黙視できない恥辱なのである。

私は世界の羨望的である政府統計の力能をつくり出した賢明で見聞の広い政治的支持を有する同世代の統計家に対する尊敬の念から書いている。政府統計の自立性、その知的達成、その統計業績の質は羨望的である。我々はいま遺産が除々に破壊されつつある巨人の肩の上にいる。これは黙認できることではない。

## 文 献

BROOKS, JACK (1982), *Federal Government Statistics and Statistical Policy*, hearing before the Subcommittee on Legislation and National Security of the House Committee on Government Operations, 97th Cong., 2nd sess., 3 June 1982.

U.S. CONGRESS, HOUSE, Committee on Government Operations (1982), *Reorganization and Budget Cutbacks May Jeopardize the Future of the Nation's Statistical System*, 97th Cong., 2nd sess., H. Report 97-901.

## II. 下院公聴会に向けての準備声明

C.E. ファイアンバーク

(1982年6月3日、下院政府活動委員会公聴会に向けて準備したもの)

カーネギー・メロン大学 統計・社会科学部

### は じ め に

議長ならびに委員の皆さん、私はステファン、E、ファイアンバークです。カーネギー・メロン大学の統計学・社会科学の教授であり統計学部長をしています。私はまた全国科学アカデミー・全国研究協議会（National Academy of Science-National Research Council）の全国統計に関する委員会（the Committee on National Statistics）の議長を勤めています。御承知のとおり、この委員会は、連邦の統計活動をふくめて、公共的政策にとって重要な広汎な統計の問題を調べ、報告しています。公私の部門で広く利用されている統計データを収集し、分析し、公表する連邦政府の能力に予算の削減が及ぼす影響を検討するために、本日ここに出席する機会を得たことを感謝したいと思います。

私の証言は、次のような幾つかの異なった、しかし関連している問題に対する答えにかかわります。すなわち、

1. 連邦統計制度とは何か、また連邦統計データは、公私の部門でどのように用いられているか？
2. 現在の、そして予定されている予算の削減が連邦統計にどんな影響を与えるか？
3. 統計政策と統計的調整とは何を意味するのか？ それが重要なのは何故か？
4. 執行部門における統計政策機能に何が起ったのか？
5. 十分な知識に基づいた政策的決定や立法活動のために、質の良い自立的な統計データが利用できることを保証するには、何が行われるべきか？

### 全国統計に関する委員会

1981年9月25日は、連邦統計についての大統領委員会の最終報告が出版されて10年目です

た。この委員会は調査結果を大統領に示すにあたって、全国科学アカデミー・全国研究協議会の委員会が、連邦統計活動を政府外から検討するために創設されるべきことを勧告しました。この勧告は1972年の全国統計に関する委員会の設置を以て実施に移されました。委員会は、この新委員会に次の任務を求めました。

- 連邦政府と直接的な関係を持たない、広汎な人々を代表する専門家の集団が、連邦の統計活動を選択して検討すること。
- 委員会が重要と考えた統計の問題について特殊研究を行うこと、その正しい解決は有効な連邦システムを継続するのに貢献するからである。
- 関連する既存グループや連邦政府の統計機関と連絡をとること。
- その調査結果を予算管理庁（OMB）（委員会が報告を作成したとき中心的統計機関はここにあった）の長官と公衆に示すこと。
- 委員会の重要な責任の一端としてOMBの統計政策部（当時、政府全体の統計計画と調整の責任を負う部署であった）の活動を検討すること。

委員会はその創設以後、努力の大半をこれらの勧告のうちの最初の二つに集中しました（委員会の委員報告のリストは、私の証言の付録にそえられています）。しかしわたしたちは、統計政策部及びその後継部署の業務について、その後も継続的に観察しています。委員会は一カ月前の最後の会合で、OMBの統計政策機能に起った最近の変化を大々的に検討しました。委員会は大きな議論の後に、委員長が私が、長官であるストックマン氏に対して、わたしたちが深い関心を抱いていることを書き送る権限を与えました。私は後に、私の証言の中でこの手紙を読みあげます。本日の私の他の観測とコメントは、この委員会あるいは全国科学アカデミーの公式の立場を表わすものとは受けとらないでもらいたいのですが、これは私が委員会による検討作業から学んだことに非常に大きく依拠しています。

## 連邦統計制度

世界の大部分の国と違って、合衆国の連邦統計制度は分散型です。実際には、それは最もゆるやかな意味での制度なのでありまして、むしろ個々の機関と計画とがわずかの形式的結びつきをもって集まったものです。統計計画を持った連邦機関は今では100以上ありますが、一般的目的のデータの殆んどを、専門の統計機関が統計を収集・分析する主要計画をもつ45の機関が作り出しています。

これらの主要な統計計画に対する現在の予算は、1981年度で10億ドルをわずかに越えるもので、1983年度には1981年度に比べて名目で5.4%減少すると推定されています。インフレ

ーションの影響を考慮すると、実質ドルでの予算の減少は、はるかに大きくなります。これに加えて、これら機関の期間計画（この場合、資金はその年と次の年にわたって使われます）も2億ドル弱から1億ドル弱へと減少しました。50%を超えるこの削減の大部分は10年センサスに関連する活動が減少したことによっています。

予算規模からみて最も大きな二つの統計機関は1983年度2億3630万ドルの予算額をもつセンサス局と、1983年度1億2010万ドルの予算額をもつ労働統計局です。私は後に、証言の中で特にこれらの機関に対する予算削減の影響についてふれます。

## 連邦の統計データはどのように用いられているか？

連邦政府が集めたデータは公共部門と民間部門の両方で、種々の形で利用されます。政府と議会は次の目的に統計データを使います。

- 法案準備を助けるため
- 政府の諸計画の管理を容易にするため
- 経済の状況と発展とを監視するため
- 連邦の所得を推定し、連邦予算を計画するため
- 国内援助計画の下での資金配分を助けるため

例えば1979年度に連邦の統計データと式は150の異なった国内援助計画の下で1220億ドルの配分に使われました。

州と地方政府も連邦統計データの大きな利用者であり、連邦政府と同じように用いることが多いのです。州や地方の政府はしばしば、連邦政府が用いるデータを、協力計画にしたがって収集します。これにもとづいて、GNPといった重要な連邦の統計指数が作成されるのです。州による連邦データの利用のさいには、州相互の比較や一貫した標準化されたデータが考慮されます。例えば、ある州から他の州への学生の移動は、多くの州にわたる教育資金協定や、学生がある州の教育補助金を他の州にいながら使うことを許すかどうかを決定しなければならない政策立案者にとって絶対的に必要であります。

民間産業ですら、マーケティングや企業計画のために連邦統計データを頼りにしています。ユニオン・カーバイト社の職員が最近会社が次のデータを使用していることを記しています。すなわち、

- センサス局の種々の10年センサス、工業センサス、小売業と個人所得についての月次報告
- 経済分析局の国民所得と生産勘定データ
- 労働統計局の消費者及び生産者物価、および雇用と労働力のデータ

## ●財務省の連邦の歳入と国際貿易高についてのデータ

さらに、連邦準備制度、内務省、エネルギー情報庁からのデータです。

現政府は「新連邦主義」（ニュー・フェデラリズム）という政策に乗りだしています。これによって連邦の主要な計画は縮小され、管理が州に移されようとしています。関連する連邦のデータ収集もまた縮小されるべきであると論じる者がいます。私は、連邦政府は、データを次の目的のために収集する義務を継続して持つと思います。すなわち、(i)現在の政策の変更の影響を監視するため、(ii)州が計画の管理に関して、自らの活動を評価するため、(iii)矛盾のない一貫したデータが州を越えて、また全国的な関係当局から入手できることを保証するため、(iv)国民勘定のような他の連邦政府の計画のため。

わたしたちの社会における統計データの主な役割は、情報—連邦政府自身、公衆、そして民間産業のための情報—を提供することにあります。統計データを収集するという課題が主として連邦政府に課されてきたということは、わたしたちにとって驚きではありません。統計データは公共財だからです。民間部門の多くの企業や個人は、多様な形で統計データに頼っていますが、必要とするデータを政府の助けなしに作り出すことはできません。最後に、私は経済評論家、ロバート・サムエルソンの次の言葉を記すことにします。「すぐれた情報はすぐれた政府を創らないかも知れないが、劣悪な情報は劣悪な政府を生む危険をもつ」。

## 連邦統計への予算削減による影響

現在の予算をめぐる戦いが原因となって、議会は混乱しています。しかし、このことは連邦政府の統計計画にもいたるところにみられるでしょう。連邦の統計系列の正確性は、最近計画されている予算削減によって非常に脅かされています。今日、統計計画がこうむった打撃はとりかえしがつかないといえます。縮小されるか削除されたデータ系列を後に回復する費用は、最も良くても、最初の予算削減で計画された剰余を上廻ることは避けられません。労働統計局の二つの統計計画と関連づけて、もっと念入りに示してみましよう。

現在人口調査（C P S）からひきだされる月毎の失業率と消費者物価指数（C P I）の毎月の変化は、連邦統計のうちで最もよく目にするものです。実際に、近年の歴史において毎月の発表は第1面の見出しになってきました。しかし、それらの新聞やTVでの論議でしばしば忘れられているのは、連邦の歳出のうちの数10億ドルが、これらのデータと結びついていることです。例えば、1979年度には、C P Sは一部分、種々の国内援助計画の下での544億ドルを配分する基礎として用いられ、C P Iは523億ドルの配分を決定する際に役立ちました。さらに、政府と民間の数百万人の雇用者の賃金が、C P Iと結びつけられた要因によ

って増減させられています。

問題とされる金額は、それらのきわどい統計系列にもとづいて、大きさの順に、連邦の支出をきりちぢめます。

現在人口調査は、労働統計局のためにセンサス局が企画・実施しています。このCPSほど統計専門家、経済評論家や人口学者から批判の眼でみられた標本調査は世界にないでしょう。この調査は、ある意味では連邦統計という王冠の中の主要な宝石です。しかもそれは、政治的な攻撃を免れてはいません。

レーガン大統領は、最近のワシントンの外への旅先で、失業は本年3月と4月に実際に減少したと述べました。BLSの公式統計は、失業率が2月の8.8%から3月の9%へ、そして4月の9.4%へと増大したことを示しましたが、大統領は一方で、失業率は3月に9.5%で、2月の9.6%よりも低下し、4月には9.2%に下ったと主張しました。今では皆さんが殆んど御存知のとおり、大統領は季節調整前の失業率を引用し、BLSは調整済みの指数を引用したのです。季節調整という作業は、経済的慣習と統計理論との両方で定着したものです。大統領は、4月にイリノイで学生への話の中で、「統計家はおかしな計算をするものだ」といいながら、季節調整をからかったのです。もちろん、6月と7月の数字が手に入ったとき調整前失業率がとくに上昇しはじめていたら、大統領が調整済み失業率を引用したとしても、私には何ら驚くべきことではありません。

このことは、このような深刻な審議の記録にふくめるに値しない、つまらない話のように思われるかも知れません。しかしこれは、わたしたちが無視できないし無視すべきでない問題に対する証言をふくんでいるのです。労働統計局やセンサス局のような統計機関の職員はよく訓練された献身的な専門家です。この人々は、つねに、統計家、人口学者、経済評論家その他による注意深い専門的吟味を受けているデータの収集、分析、報告に関する方法を開発してきました。彼らの仕事は、自立した専門的判断によって導かれており、政治によって導かれてはいません。実際に、連邦統計制度全体に、統計計画の政治色化と誤用に対する防禦装置がくみこまれています。このためにBLSはデータの収集に先立って、使用する予定の季節調整要因を明らかにしているのです。このやり方が、時系列の専門家が語っている技術的にはより望ましい同時的季節調整としては不十分であるにもかかわらずそうしているのです。さらに、雇用や失業をふくむデータのように微妙なデータは前以って予定された定期的な日時と場所で発表されます。

BLSは人口調査の作業に関して現在ではセンサス局に依存していますが、これは他の連邦統計機関の資金による主要な標本調査の実施についての説明になります。よかれ悪しかれこれら調査の多くの設計は非常に類似しています。しかしもっと重要なことは、それら

すべてが調査のフレームとして、センサス局がとくに10年センサスとの関連で作成したリストを使っていることです。このことは、センサス局がたとえ調査を変更する他の理由がなくとも、10年毎の人口の変化を考慮して、10年センサスのデータと人口の資料を利用するために大きな再設計の努力が必要なことを意味します。このような標本の再設計をするとき、センサス局はふつう技術や方法の前進や概念の発展をとり入れた他の変更も加えます。

センサス局は、他の主要連邦統計機関のために行っている7つの全国標本調査を同時に再設計することを計画しつつありました。そのうちには(1)現在人口調査、(2)全国犯罪調査、(3)年次住宅調査、(4)健康面接調査、(5)消費支出調査があります。この調査の再設計の努力は、10年センサスからのデータの処理が遅れたため妨げられてきましたが、BLS、司法統計局、健康統計全国センターといった連邦統計機関の予算の削減がより大きな遅れを生みだしています。BLSのような機関が16%の予算削減をうけますと—これは過去8カ月に行なわれることを強いられました—、データの収集と発表に大きな縮少が生じざるを得ません。現在人口調査(CPS)の標本数は、今年の初めに12000世帯、約16%減少させられ、再設計努力にあてる資金は残りませんでした。CPSの失業者数の質と信頼性は必ず低下せざるをえません。これは種々の人口グループについてと州と地域のレベルの数字において特にひどいものとなります。

再設計努力は、1970年代に行なわれたCPSの標本の再設計よりほぼ2カ年遅れています。センサス局は今影響を受けている7つ全ての調査を1985年に再設計される標本の分野に持ち込むことを狙っています。再設計計画の全費用は1500万ドルをこえ、1982年度から6年間にわたるものです。1983年度分として割当てられた費用は350万ドルです。このうち300万ドルはセンサス予算からくる予定となっています。

このように大きな再設計は金や努力を投入するに値するものでしょうか？ 答は最も確実に値するということです。多くの者の心には、1970年センサスによるサンプリング枠に基づいた調査データの妥当性についての疑問があります。もし再設計によってえられるすべてが、収集されたデータの妥当性をすべての人に保証することであるとすれば、その利益はその費用を上廻ることになりましょう。しかし問題はそれにとどまりません。センサス局は、CPS、全国犯罪調査、年次住宅調査、健康面接調査に関して、1200万ドルの再設計費用が、調査の再設計後の10年以上にわたって4600万ドルの節約を生むと推定しています。これらの節約はまず、もっと効率的な標本抽出構造(例えば、よりすぐれた第1次抽出単位)と改善された統計的推定法との利用の結果生じるとされています。さらに、この節約によって、関係機関は、現在報告しているデータの正確性を高めると同時に、議会がそれら機関に求めた多くの追加的な要求に応えることが可能になります。この再設計の努力をさらに遅らせ、妨げる予

算削減は、偽りの節減の一形態であること、長期的にはわたしたち皆にとって、大きな費用となることを議会のメンバーが認めることは確かでしょう。

私は政府の主な調査の費用を削減する方法はあると考えます。しかし、節約を生み出す前に研究と開発とにかなりの資金が配分されなければなりません。より効率的な統計システムへの移行を予算削減だけで行うことはできません。実際に、そのような移行にあたっては、重要な統計系列の自立性を破壊することなくデータ収集の費用を減少するに先だって、しっかりした統計的な調査方法についての研究に対する資金の増大が必要となります。

BLSが直接作っている消費者物価指数は、政府の他の最もよく知られたデータ系列です。現在局長であるジャネット・ノーウッドの指導の下に、BLSは、1970年代を通じてCPIを、品目の確率的抽出の拡大利用と種々の構成要素の測定における改善とによって改造しました。非常に多くの資金配分の基礎になっている毎月のCPIの正確性と精度についての推定値がないということは、議会のメンバーにとって恐らく驚きでありましょう。BLSは正確性の推定値を作るのに必要な構造を整えたのですが、実際に数値を生産するためには100万ドルが必要とされます。これがBLSの予算制限が原因になって生み出されるもう一つの結果なのです。CPIデータの収集と報告とに2000万ドルを費やした政府が、報告されている数字の正確性について何かを知るためにさらに数百万ドルを投入することを望まないということを知るのは驚きです。CPIにおけるわずかの増額が国全体で数百万ドルの賃金増大をひき起こすことがあります。しかしこの増加は、真の増加とはちがう標本抽出の変化の結果として、簡単に説明がつくかもしれません。このように、CPIの正確性と精度についての詳細な情報は、報告されたデータについてもよくわきまえた利用を可能にするのです。

CPIの設計と構造を全面的に改訂することは、BLSの課題のうち大きなものであること、しかしこの改訂は資金の不足によって延期されてきたということに私は注目します。実際には、これはセンサスの再設計と密接に組み合わせられています。というのは消費者支出調査からのデータはCPIの構成要素についてのウェイトをひきだすのに使われるからです。

しかしこれらは連邦統計に対する予算削減の影響の2、3の例にすぎません。しかも、この削減は、現在の困難な日々の中での経済の発展を監視するために、もっとすぐれたもっと包括的なデータが必要とされているときに起きています。シカゴ大学のウィリアム・クルスカが最近語っておりますように、「船が嵐の海の中にいるとき、レーダー、航海装置、すぐれた地図、十分なよく訓練された船員を切りつめることは、無謀なことです」。連邦統計システムは今日、危機的な場面にあります。そして現在行なわれつつある資金配分の決定は、よく知られた政策決定と立法行為に必要な、データの質や有効性に継続的な影響を与えるでしょう。

## 統計調整および統計政策とは何か？

実際には、世界の各国は中央統計局をもっています。合衆国では、1933年の中央統計委員会（Central Statistical Board）の創設以来、政府全体にわたる統計計画の計画化と調整のためにそういった部署が必要であることが認識されてきましたが、この部署は、合衆国の統計制度が分散制であるために、他国におけるのとは違った役割を果たしています。1937年から今年まで、この調整機関は、1977年から1981年にかけての4年間、商務省に置かれていたときを除けば、OMBとその前身である予算局に置かれていました。

この調整機関の短い歴史は、輝かしさと同時にわけのわからないところがあります。すなわち、

- 1947年にこの機関は69人を擁し、調査票の許可と調整をも管理する統計の専門家をスタッフとして持っていた。
- 1977年までに、OMBの職員数は2倍になり、統計予算は実質額で10倍に増大し、連邦統計の人員は5倍になったが、調整機関においては29人に減少した。
- 1981年の春、調整機関が商務省からOMBに戻される直前には25人の職員がいた。全員が常勤ではなかった。このうち15人だけがOMBへ移った。
- 1982年の4月に、調整機関の人数は10人以下になり、「部」が「課」になった。
- 1982年の5月に、この機関は公式に廃止され、残留していた職員は、情報・規制局内の他の業務に分散された。

調整において先導的な努力が成功していたにもかかわらず、政府全体にわたる機関と統計計画の全体的拡大に対処するための資金と制度的権限を中央機関は拒否されてきています。終わりに近づいた年にも、この機関は次のような重要な計画を遂行しました。すなわち、

- 統計諸機関の予算分析をふくめて連邦統計の地位に関する年次報告シリーズの提出
- 統計方法についての連邦委員会を組織しスタッフをおいた。彼らは、行政記録の利用、統計データ・ファイルのつき合わせ、標本調査の誤差図の開発といったテーマについての報告を作成した。
- 連邦統計データファイルの名簿の作成
- 資金配分のための統計データの利用についての報告
- 『統計情報』を通じての、統計系列の重要な発展と変化の公表

OMBの担当者は、統計諸機関は今や十分に高い質をもち、何らの助けなしにその機能を遂行できるので、実質的な統計調整はもはや必要としないと述べました。しかし連邦統計シ

システムについての大統領の再編プロジェクトは、1979年に次のように述べています。

連邦統計業務は高度に分散化された性格をもっているので、統計機能がうまく組織され管理されている計画機関や部門の政策的必要に効率的に仕える傾向をもっている。しかし、いくつかの部門の統計的機能は十分に整理されていなかったり、開発されてはいない。また、大統領、議会そして他の国家レベルの公共的意思決定にとっての統計業務の適切性についていえば、本質的なことなのに、力量と必要性の両方ではるかに不足している。国家レベルの公共目的のために連邦データの適切性を増加させること、自立性を守ること、データの質を改めること、すでに生産されている非常に多様なデータをもっと効果的に利用すること、そして公衆への回答作業の負担を軽減すること、これらはすべて統計活動に関してもっと強い中央の調整を必要としている」。

統計政策をOMBへと戻した1980年のペーパーワーク削減法には、これらの機能が唱われています。OMBは、統計政策と調整機能は次のものをふくむと規定しています。

1. 諸機関と一緒に、連邦統計活動と政策の改善処置のための長期計画を開発すること。
2. 予算提案その他の検討を通じて、統計と統計情報の収集、解説、配布に関して、連邦政府の機能を調整すること。
3. 統計の収集手続・方法・統計データの分類、統計情報の表示と配布全体にかかわる政府全体の政策、原理、標準、ガイドラインの策定を監視すること。
4. 統計政策行為と機関が政府全体にわたる政策、原理、標準、ガイドラインに従っているかどうかを検討すること。

不幸にも、OMBの職員はこの責任を、調整ではなく監督と管理のことだと誤って解釈してきました。彼らは、回答者の負担を減らすことには本当に熱心でしたが、それについての作りあげられた測度を発展させ、注意深くテストする必要を認識してはいなかったと思われます。統計データの収集を削除することは、表面的には良いことと考えられるので、どのデータを削除するのかとか誰の必要を妨げるのかを正確に決定するのに注意は不要であります。

大統領の再編プロジェクトの議長としての作業の中で、ミシガン大学のジェームス・ボネンは、先のOMBの幹部職員に、OMBにおいて統計政策が次第に弱体化していった理由をたずねました。その答は「あなたは胴体までワニにのみ込まれているときに、統計について悩むなどしないだろう」というものでした。

## そして誰もいなくなった

5月13日、OIRA局長のクリストファー・デムスは、OMBによる統計政策課の廃止

を公式に声明しました。10人の職員のうち、1人は商務省に移り、4人はOMBの事務職員になりました。また残り5人(このうちの2人はパート・タイマーであった)は、新しい規制・統計分析課に入ることになりました。有名なアガサ・クリスティーのミステリー『そして誰もいなくなった』とは違って、残留していた職員は一気に追い払われました、「そして誰もいなくなった」のです。この組織変更は、合衆国政府内で確認できる機能としての統計政策・調整の終わりをしるすものです。ほぼ50年来はじめて、合衆国のために「主任統計官〔Chief Statistician〕」として働く人はいなくなったのです。

この期間、統計政策機能を縮小させようと努めた者は、この最後のな結末に何らの衝撃も受けないでしょうが、統計学界にとっては驚きでした。というのは、統計政策課の廃止のはんの数週間前に、デムス氏がアメリカ統計協会の代表と会っており、この課の責任者(すなわち主任統計官)の地位に何人かの名を推せんするよう求めていたからです。

デムス氏は、この変更を声明したときに、「OIRAの統計政策機能の優先」についての記録を公けにしました。これはOIRAが、統計領域で重視する4つの面を、均一性、質、効率性、入手可能性であると規定していました。これらは、統計政策、基準、調整にかかわっている連邦の局にとっては、重大な機能であるということには殆んど人が同意します。しかし、この仕事が残された機構と職員とによって、とくに職員が他の仕事も充分に行うべきとされている中で一どのように遂行されるのかは私には全くわかりません。そのうえ、OIRAにおける重点は単に統計の問題にはおかれていませんし、OIRAが強調しようとしているそういった統計機能に責任をもつ統計家は、名目的にですら、誰もいないのです。OMBにおける統計政策と調整の将来は悲観的です。

先に述べたように、国家統計に関する委員会は、この動きを、最後の会合で知りました。そして今週のはじめに、われわれはOMB長官、ストックマン氏に手紙を送りましたが、これは次の文ではじまっています。

「現在は、政府機構に大きな変更が加えられる時期であることを理解しながらも、国家統計に関する委員会は、OMBの情報規制局の中で最近統計政策課が廃止されたことを深い憂慮をもってみました。とくに、この変化の時期には、行政は、経済の発展を監視し、負担の軽減のような決定を助けるために質の高い統計を使いうることが決定的に重要です。委員会は、あなたに、連邦統計の質を調整し、維持し、改善するという適切な全国的機能を果たす強力な中央統計機構を、大統領府の中に創設することを支持するよう強く求めるものです」。

この手紙のコピーは国家統計に関する委員会の現在のメンバーのリストとともに、私のこの証言の付録にそえられています。

私はかの有名なアメリカの作家サスによる寓話の一文を思い出しました。そこでは森の繁

栄を氣遣う人物が「誰が森のために語るのか」といっています。さて、統計は森に似ています。統計は政府の意思決定に用いられるインフラストラクチャーを提供します。すなわち、わが国の主要な全国的論争に必要な統計情報は、われわれの森をいっぱいにすることを助けてきた無数の統計計画に根をおいています。しかし、わたしたちの統計の木からの有効なデータ生産物を注意深く収穫する案内をしたり、統計系列の伐採を防ぐための専門的林務官はいないのです。そして木と同じように、ひとたび統計系列という樹木が予算の斧できりおとされてしまうと、他の木がその場所に植えられ十分育つには多くの年月を要します。だからわたしたちは「誰が統計のために話すのか？」と問うてよいし、サスの寓話でのやりとりの人物とは違う人を望んでよいのです。

## 統計政策の位置

大統領の統計再編プロジェクトが、どこに統計政策の責任主体を置くべきかという問題を検討したとき、基本的な選択としては、(i)OMBに戻す、(ii)商務省に残すか、他の内閣参加省庁におく、(iii)大統領府の内部の独立機関として設定する、がありました。第2の選択は推せんされませんでした。経験的な知恵によると、選択は統計政策をOMBに戻すこと、そこでは予算の展開と監視機能とによって、種々の機関における活動に対する統制力を与えられるであろうというものでしたが、プロジェクトの報告は次のとおりでした。

「堅実な統計政策には、高度な技術的調整と計画化に対する長期の視野、そしてこれに対応してどんな意味をもつものであれ、短期の政治的および経済的事象にはかかわらないという限度が必要である」。

このようにしてプロジェクトは大統領府内に独立的機関を創設することを勧告しました。1980年のペーパー・ワーク削減法は、統計政策をOMB内におくことを選びましたが、昨年の諸々の出来事は、最低限、この決定が再考されるべきことを示していると私には思われます。

## 何かなされるべきか？

本日の私の以下のコメントは、連邦統計データ政策の質が一層低下するのを防ぐために本委員会および他の議会の委員会や小委員会が考えるべき幾つかの行動を示すものであります。

1. 第一に何よりも、わたしたちは、強力で十分な資金の裏付けをもつ中央調整統計グループないし機関を必要とします。この機関は、ごく最近まで世界で最もすぐれた政府統計システムとみられていたものを再組織し強化することを助ける、高い資質をもった専門家を

スタッフにするべきです。このグループの位置づけは論理的には、独立機関であれ OMB におかれるものであれ、大統領府内におかれるものとなるでしょう。

2. よりすぐれた調整とともに、わたしたちは連邦統計へのもっと創造的なアプローチを必要としています。これはデータ収集の共同的で、うまく統合されたシステムを指導するでしょう。
3. わたしたちは、連邦統計機関の研究・開発活動を維持し、すでに他の目的で収集されているデータの分析の革新にもっと多くの資金を投入することが必要です。
4. わたしたちは、現行の連邦標本調査計画の継続性と暫次の変更を可能にし、これによって変更の影響が測定され、より正確な推定値が生産されうるような予算計画をもつ必要があります。標本の大きさが、あたかもヨーヨーのように、増えたり減ったりしては、質の維持は困難であり、政策や他の変更の影響を測定することは事実上不可能になります。
5. わたしたちは、主要な政府統計政策についての周期的な外部からの技術的検討を行うことが必要です。そのような検討は、活動の評価、目的の再評価、旧くなった方法の更新、将来の政策目的にとってより適切なデータを作るのに必要とされる注意深い計画をもたらします。

しかしながら、わたしたちは、統計政策の位置づけや機構の問題を解決するために新しい立法や論争を待っている訳にはいきません。そういった法律が通過し、実施されるまでにあまりにも多くのものが失なわれてしまうでしょう。したがって近いうちに OMB が、全国的に知られ、尊敬をうけている専門家の強いリーダーシップの下に統計政策課を再組織し、1980 年のペーパーワーク削減法を起草した人々がえがく数のスタッフをつけることが、必要であると考えます。

## 訳 者 解 説

1. アメリカ合衆国の連邦統計制度は、各省庁がそれぞれ統計調査を行なういわゆる「分散型」をとっている。それだけに、一国の統計行政としてのまとまりを保持するために「統計調整機関」が、行政省庁のどこに位置し、どのような権限をもって、調整活動を進めるのが重要になってくる。この事情は同じく分散型をとる日本についても同様である。

ところで、このアメリカ連邦統計制度における中央統計調整機関をめぐる、ここ6～7年の間にめまぐるしい動き—今後とも尾をひくと考えられる動き—がおこっている。すなわち、(1).長きにわたって予算管理庁にあった統計調整機関＝統計政策部が、1977年10月商務省に移されて新たに連邦統計政策基準局 (OFSPS: Office of Federal Statistical Policy and Standards) とされ、閣僚レベルの統計政策調整委員会 (SPCC: Statistical Policy Coordination Committee) が設置された。(2)－A, 1977年以降ひき続き大統領サイドで統計機構の改組について大がかりな検討が(連邦統計制度再編大統領プロジェクト－The President's Reorganization Project for the Federal Statistical System－によって)進められた。この結果に依拠して大統領は「大統領府の中に統計政策部をおき、大統領任命による『主任統計官』が長となって独立的機能を果たす」案を用意する。－B. 議会では連邦政府におけるペーパーワークの軽減をはかろうとして、1942年連邦報告法の改訂と拡張をめざす「ペーパーワーク削減法」の検討が進められており、大統領案にある統計政策部の独立設置を否定する形で、統計機構改組がはかられる。すなわち1980年12月に「ペーパーワーク削減法」の成立とともに、OFSPSの機能は再びOMBに移され、新設された情報・規制局(OIRA: Office of Information and Regulatory Affairs)の中の統計部(Statistical Policy Division)が受けついだ。このときSPCCも廃止された。(3).その後OIRAの中で、統計部が課へと縮小され、担当者も減員され、課もなくなり、「統計調整機能の消滅」と称せられる事態にいたる。そして早くからこういった経過に危惧を抱いていた統計界からきびしい批判が出される。(4).この批判をうけて、1983年4月に「ペーパーワーク削減法の1983年改訂」によって、統計調整機能の復活とも受けとれる処置が若干とられる。しかし、この処置は、統計界にとってはなお不足であるとされている、という経過である。これを表に示すと第1表のとおりである。

第1表

年	機関の動向	立法動向	諸検討・文献
1977	↓ OMB内に統計政策部 ↓		
1978	(10) 商務省内に連邦統計政策基準局(OFSPS), 同時に統計政策調整委員会(SPCC) 設置	(10.7) 大統領実行命令 No. 12013	
1979		(5) 大統領・連邦統計制度改組プロジェクト発足	<i>Revolution in United States Government Statistics, 1926-76</i> <i>A Framework for Planning U.S. Federal Statistics for the 1980s</i>
1980			
1981	OMB内の情報規制局(OIRA)に統計部	(12) ペーパーワーク削減法成立	
1982	(1) <i>Statistical Reporter</i> 廃刊 (4) 統計部から課に (5) 課消滅		
1983	(6.20) 統計政策部新設 主任統計官任命	4.27 ペーパーワーク削減法 1983年改訂	(6) 下院, 政府活動委員会公聴会 (97-2) (8) アメリカ統計協会年次総会 (4.27) 下院・政府活動委員会公聴会 (5.6) 上院・政府事項委員会公聴会

2. この経過における主要な関連文献は以下のとおりである。

[1]

- 1 “Improving the Federal Statistical System” Report of the Joint Ad Hoc Com. on Government St. *The American Statistician* Nov. 1976
- 2 B.G. Malkiel “Problems with the Federal Economic Statistical System and Some Alternatives for Improvement” *The American Statistician* Aug. 1978
- 3 A.R. Eckler and Mills “Planning and Coordination of the Federal Statistical System” *Statistical Reporter* (以下 *St. Rep.* と略称) Aug. 1978
- 4 R. Bell “The Establishment of the Office of Federal Statistical Policy and Standards” *St. Rep.* Oct. 1977
- 5 M.L. Triplett “Statistical Policy Coordination Committee” *St. Rep.* Sept. 1978
- 6 Subcom. on Census and Population Hearings. *Federal Statistical Activity Control Act. of 1978* 97-2

[2]

- A-1 J.W. Duncan “Recent Developments in Reorganization of Statistical Policy” *St. Rep.* April, 1980
- 2 Federal Statistical System Project Staff “Improving the Federal Statistical System: Report of the President’s Reorganization Project for the Federal Statistical System” *St. Rep.* May 1980 (Also reprinted in the Nov. 1981 *American Statistician*)
- 3 J.W. Duncan and T. Clemence “Arguments for and Against a Decentralized Federal Statistical System” *St. Rep.* Dec. 1981
- 4 The President’s Reorganization Project for the Federal Statistical System “Improving the Federal Statistical System: Issues and Options” *St. Rep.* Feb. 1981 ※
- 5 “A Report and Comments on Improving the Federal Statistical System” *American Statistician* Nov. 1981
- 6 山田和義「アメリカ合衆国連邦統計システムの改善（その1）—大統領の連邦統計システム再編プロジェクトレポート—」『統計情報』1981. 3
- B-1 Com. on Government Operations, Subcom. on Legislation and National Security, *Paperwork Reduction Act of 1980* House Report No. 96-835 (96-2) Mar. 1980
- 2 Com. on Government Affairs, *Paperwork Reduction Act of 1980* Senate Report 96-930 Sept. 1980
- 3 “The Paperwork Reduction Act of 1980” *St. Rep.* Jan. 1981 ※
- 4 “Reorganization of Federal Statistical Policy” *St. Rep.* Sep. 1981 ※



ぐるコメントと回答、(3)―4にふくめられているファイアンバークの声明である。このうちボネンの論文は1982年6月に用意され、(3)―4にも添付され、1982年8月のアメリカ統計協会年次総会で報告され、その後さらに(4)―2にも収録されるという経過をたどったものである。ボネンが、(2)でふれた再編プロジェクトの委員長を勤めたという経歴からして、ファイアンバークがコメントでも指摘しているように、この問題についての最適人物による包括的な批判・検討を行った論文である。もう一つのⅡにあげたファイアンバークの声明は、ファイアンバークがこの議会公聴会における発言に添えたものである。ファイアンバーク自身が全国統計に関する委員会の議長である点で、これも統計事情に精通した人物といえる。内容的にボネンの論文と共通し、連携している点もあるが、とくに統計予算の削減の影響にもふれているので、訳出したのである。

4. ボネン、ファイアンバークとも、分散型統計制度における統計調整ないしは統計政策、すなわち中央統計調整機関が果たすべき機能・役割を再確認し、この機関の、1977年にOMBから商務省に移されたことに発する1982年5月までの「消滅」過程を跡づけている。両者は、連邦統計が政府予算の配分など政府機関での利用が一層広がってきていると同時に、地方政府や民間部門でも広く必要とされていることを指摘し、統計は「公共財」であると表現している。統計調整機能の消滅によって、この連邦統計は長期的にみて再建に非常な労力を要する危機にあり、とくに統計の自立性、公衆からの信頼という点では直ちにダメージを受けるものであるとする。ボネンは、このような事態に陥った理由として、政府とOMBおよび議会において、とくに統計についてのアマチュアが支配する傾向と相まってこのような統計の特殊な重要性についての認識が不足していること、政治色の強いOMBの規整機能の中に、とくに自立性の保持が必要な統計調整機能を同居させたことの問題性を強調している。ボネンが、この事態を招いた理由の100の内の1として統計家の側にみられる政策過程からの逃避や抵抗の傾向を指摘しているのも興味深い。そのうえで両者とも当面何がなされるべきことを提起しながら、さらに統計調整機関の将来的な在り方にも説き及んでいる。

以上の内容とともに注目すべきは、とくに82年に入ってから統計調整過程の縮小過程が統計関係者への諮問ないし打診なしに進められたことにもよると考えられるが、ボネンやファイアンバークの批判が、正面きってのきびしいものであることである。

これら批判に対するOMBの局長デムスのコメントはごく短いものである。長文の批判に対してこのように短いコメントを訳出しただけでは不公平であると受けとめられる向きもあろうかと思うが、ボネン、ファイアンバークが証人にたった1982年6月3日の公聴会での応答をみても、OMB側の論調は訳出したコメントと同様であり、要するに予算削

減の圧力は諸機関が等しくうけているものであること、統計調整機関の縮少はあったが、残った職員によって、その機能は十分に果たされているというものである。

もちろん、こういったOMBの反応を越えて、ボネン等の批判は、議会を動かして、機構回復に向けての勧告をひきだし、OMBは主任統計官を長とする統計政策部の新設を認める。しかし勧告にうたわれた統計職員の増員、*Statistical Reporter*の再刊、は未だ実現されておらず、統計学界・統計関係者たちからの連邦統計政策の充実要求と、行政ないし議会からの機構改革・予算削減圧力との争いは続くことになろう。

5. 目を英国に転ずると、1979年4月成立したサッチャー政権の下でも統計行革がおし進められている。すなわち首相の私的顧問としてのD・レイナーが1979年6月が検討を加えて、1980年12月に勧告を出し（① Sir Derek Rayner's Report to the Prime Minister, London

HMSO, 1980). これを受けて、政府は、統計事業部(GSS)に対して、1979年5月から1984年4月までの5年間に職員・予算を実質25%削減することを内容とする改革案を政府統計白書(② Government Statistical Services <Cmnd 8236> HMSO, April 1981, この背後には主要統計機関ごとの検討と決定に関する個別報告がある。③ "White Paper on Government Statistical Services" *Statistical News*, May 1981)として1981年4月に公けにする。これは統計作成機関全体に向けたものであり、影響は大きいのであるが、その後さらに中央調整の強化をめざして、政府各機関の統計調査について中央統計局統計審査部への報告を義務づける方針を1981年10月に指示している(④ F. Johnson and P. Kilbey "The Work of the Survey Control Unit" *Statistical News* May 1982)。レイナー報告および政府方針に関して、統計学界と統計関係者は当然のことながらかなりの危機感をもって対応している。例えば1981年10月10日、王立統計協会の社会統計部門は、中央統計局長J・ボレハムを迎えて特別集会を開催している。ここでは、レイナー報告及び政府白書が政府統計の重要性を狭い視野に立ってしかみていないとしての批判が、きびしい形で提起されている。前統計局長のC・モーザーが、批判の立場に立っている点も注目される、(⑤ G. Hoinville and T.M.F. Smith "The Rayner Review of Government Statistical Services" *J.R. Statist. Soc. A* 145 Part 2, 1982, この文献にはレイナー勧告と白書の一部が附録として添付されている。⑥ "The Rayner Review of the Government Statistical Service" *Statistical News* Aug. 1981)。このように、英国においても統計行革に対しては学会が批判に立っており、この行革の是非をめぐる論議は継続せざるをえない状況にある。

6. 最後に日本での動きについても若干ふれておこう。

1983年11月末の時点で、行革関連法案がロッキード汚職事件第一審有罪判決の後の国会空転の中で、11月初旬の衆院での自民一自ク出席だけで通過したあと、参院では殆んど審議を欠い

たまま、通過・成立しようとしている。今次の行革が、70年代半ば以降のとくに大巾な赤字国債依存という失政と、不況・低成長による税収の伸び悩みからきていること、行革の大枠が軍事費の増大に甘く、福祉に冷たいこと等にはたち入らないとして、統計制度との関係で法案そのものをみていくと次のことがいえよう。

この行革案における機構改革は、第2表のように行政管理庁を廃止して、総理府の一部組織と併合して総務庁を設置するものである。これは、これまで総理府にあった最大の部局である統計局の調査部と製表部を分割し、この調査部とこれまで政府統計全体の総合調整にあっていた行政管理庁統計主幹とを合体して新たに総務庁統計局とし、製表部を総務庁の統計センターとすることを主たる変更の一つにふくんでおり、日本の政府統計制度の根幹にかかわるものである。総理府と行政管理庁をめぐっての機構改革がまず用意されたことは、実質的で本格的な機構改革というよりも、政府にとって抵抗の最も少ない手じかんとところでひとまず、機構をいじって近づく選挙の「目玉商品」とするという性格が強いことを示す。

このことは、とくに統計制度・行政の角度からみれば根幹にふれるものでありながら、経過の点で、先ず統計行政の在り方と、そこで要請される機構改革を深く検討したうえでの改革案である形跡はみられないことからいえる。これは、今次の改革案においては、5月段階のいわゆる自民党橋本案では、総理府と行管庁を統合して、統計局を付属機関とするものであったのが、7月段階では、統計局を内局にするものとしたものとなり、それがさらに調査部と製表部を分割した表2の最終案になるという二転、三転の経過をたどっていることにも表われている。

そしてそもそも、統計の改革に向けてのどのような判断に立っての機構改革なのか、国民そして統計関係者に何ら明らかにされないまま、法案成立に及ぼうとしている。もとより、これまでの日本の統計制度が国民の側からみて、十分な体制であったとはいえない。したがって、統計制度の改革が、国民にとって必要で正確な統計が、プライバシーを保護し、国民の負担を軽減するなど国民の納得のいく形で、効率的、経済的な形で作成・公表される方向で行なわれることは望ましいことである。しかし、今回の改革では、この点がどう検討されたのかが不明なのである。

いわゆる「統計調査環境の悪化」が進み、国の統計体制を維持するために、統計行政を国民にオープンにし、批判や要求を汲み上げながら、国民の支持をうることがますます必要なきだけに、この経過は問題をはらむといえよう。

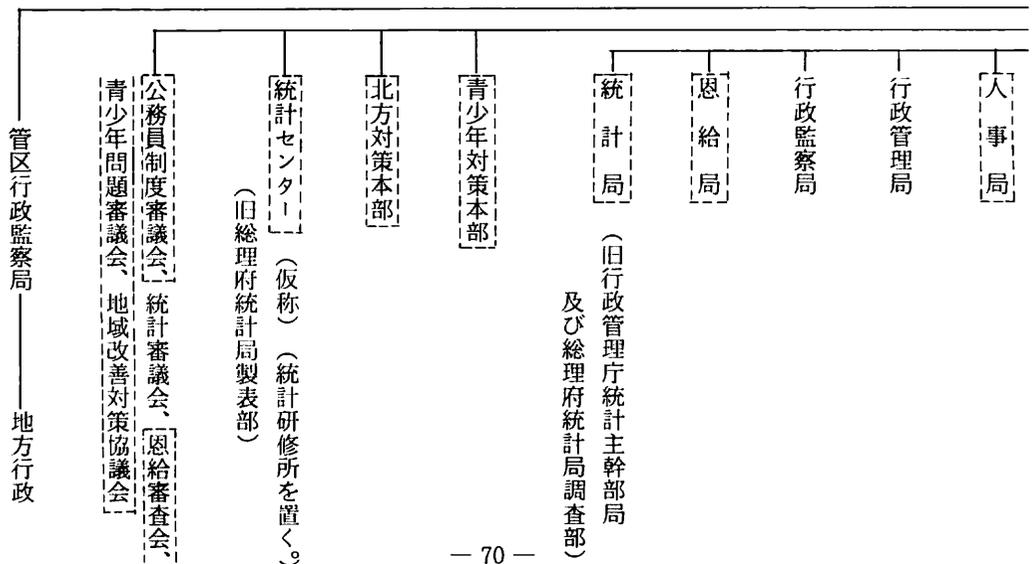
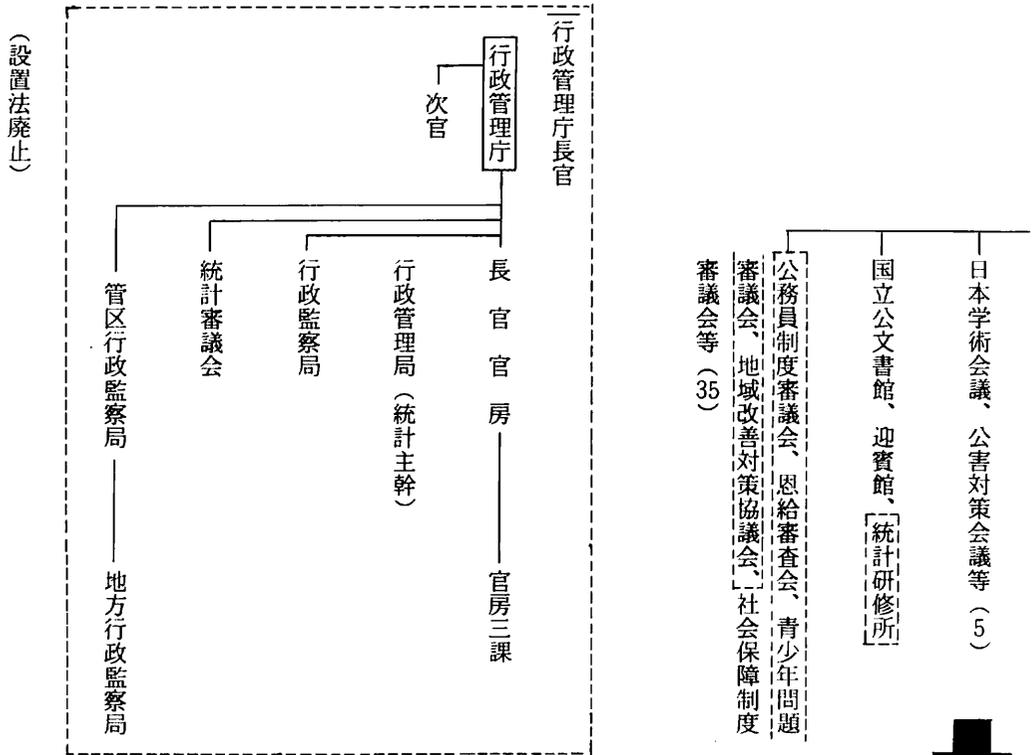
この結果、今回の法案においても、総務庁の中にあつて、統計の中立性・独自性は保障されるのか、統計調査実施機関の中に統計調整機能が合体して、調整機能が有効に発揮されるのか、調査部門と製表部門とを分離して統計作成・公表がスムーズに運ぶのか、総理府から総

務庁への移行の中で国勢調査の体制は充分維持されるのか、関連して統計法規はどうなるのか、統計審議会はどう位置づけられ機能するのか、等不明であり、問題化しかねない点を多くふくむものとなっている。

以上の経過は、統計関係者が、法案成立後の法規実施過程においてどのような具体化処置がとられるかを充分注視し、必要な批判を卒直に表明すべきことを要請しているように思える。

7. なお訳語に関して一言しておきたい。統計の integrity という概念が、統計が政治色化して真実性等を失うことに対置されて重要なものとして用いられている。このインテグリティの訳語として、完全性、高潔性があてられたこともあるが、とくに政治的影響から独立していることが当面の具体的含意であると考えて、本資料ではさしあたり「自立性」の訳をあてた。
8. 本資料の翻訳は、喜多、森、伊藤が分担し、解説は伊藤が担当した。

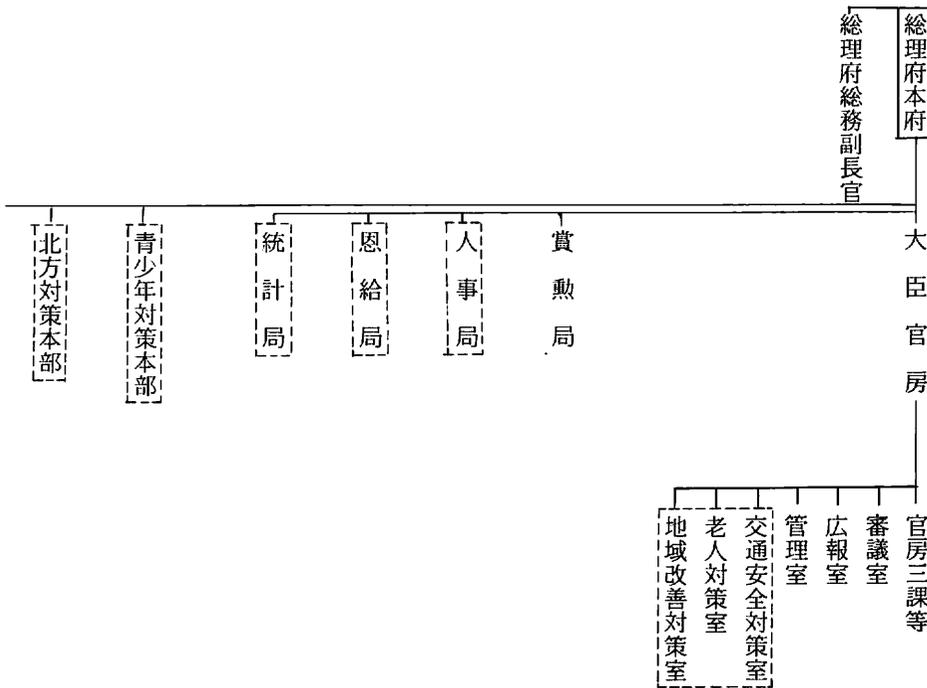
第 2 表 総務庁機構図



( ..... が変更のあった部分)

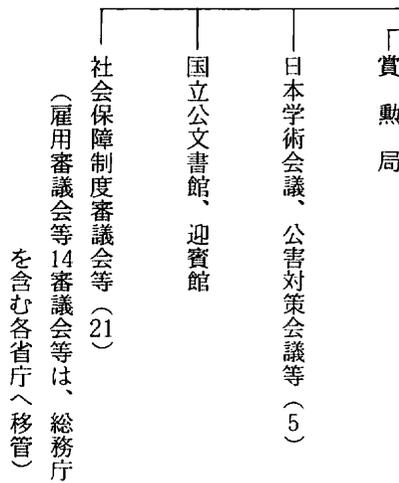
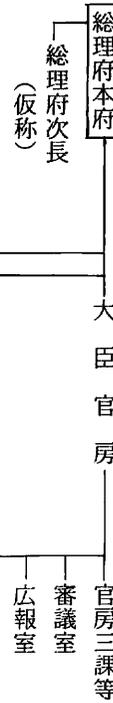
△ 現行組織 ▽

総理府総務長官

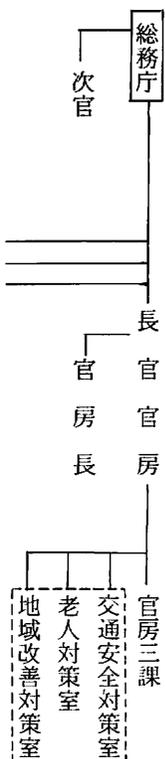


△ 新組織 ▽

内閣官房長官



総務庁長官



統計研究参考資料 No.16

1983年11月30日

発行所 法政大学日本統計研究所

東京都千代田区富士見 2-17-1

T E L 03-264-9375

発行人 喜 多 克 己

## 統計研究参考資料既刊一覧

No.	内 容	発行年月
1	国際統計制度 — 1 —	1976. 11
2	国際統計制度 — 2 —	1977. 11
3	社会・人口統計体系の戦略	1978. 11
4	プライバシーと秘匿性	1979. 5
5	統計関係文献目録（1）	1980. 7
6	統計の自立性と政策適合性	1981. 1
7	アメリカ合衆国における連邦・州・地方の協同統計事業	1981. 4
8	統計関係文献目録（2）	1981. 6
9	ソ連における価格システム改革論	1981. 11
10	ハンガリーにおける育児補助制度の導入とその影響	1982. 3
11	アメリカ合衆国における農業経済データ体系	1982. 3
12	国民経済プロセスのモデル分析 （第1部 古典的再生産モデルの分析）	1982. 3
13	国民経済バランス（MPS）と国民経済勘定体系（SNA）	1982. 5
14	非価格制御（Non-Price Control）	1982. 11
15	ロブ・スチーブン 独占資本主義と現代日本の階級構造	1983. 5