

US 2000年人口センサスの実査過程のポリティクス

公民権とプライバシーの狭間で

山 田 満

2000年6月3日

報告の目的〔関心〕：

US 2000年センサスの意義と問題点については、多くの論議があるが、人口数の過少計上(Undercount)の問題に関心が集中し、しかも、過少計上を是正・調整する統計技術(サンプリング調査)導入の是非をめぐる問題へと論議が集中する傾向にある。確かに重要な問題であるが、「なぜ過少計上ではいけないのか」「なぜ全数調査でなければいけないのか」といった問題を社会理論の立場からきちんと考えていかなければ、問題の核心を捉えそこなうことになるだろう。例えば、Margo J. AndersonもWho Counts?のなかで示唆しているように、過少計上がいけないのは、過少計上の度合いが「人種間」で(従って「地域間」で)不均等だからであって(不均等でなければ問題はない)、過少計上の問題はアメリカ社会における「人種間問題」と直結している。統計〔人口センサス〕は「人種間問題」に「人種分類・人種別分布の表章問題」として関わるが、「公式〔官庁統計〕における分類・表章は社会の表章や問題を反映するとともに(というよりは)、「公式」な区分として社会の表象と争点を形作り社会の諸区分や争点自体を確定的に形作る〔分節化する〕働きをもっている。だから統計の問題を「工学的な〔数え上げの技術〕問題」として扱ってはいけないのである。

現在、進行中のセンサスの実査過程は、統計調査が「実社会」と触れ合う場であり、US 2000年人口センサスの本当の争点を浮上させる働きをもっているように思われる。そこで、本報告では、実査過程で浮上してきた問題の幾つかを救い上げ、本当の争点が何であるのかを探る手がかりを提示することにした。

報告の構成：

- (1) 実査過程を「メディアの報道記事」に抛りながらたどり、どのような争点が浮上したかを見る。
- (2) 争点として、「マルチ・レーシャル(Multi-Racial)の問題」と「Long Form 調査票の問題」を救い上げ、「公民権運動」と「プライバシー」に関わる問題として論議したい。前者は、「統計〔国家〕」と「社会」との、あるいは「統計〔社会〕」と「国家」との「公正な」関係の問題として、後者は、そのなかでの「データ保護〔法〕」の問題として再定義する。

〔基本文献〕

- (1) Margo J. Anderson (1988) *The American Census: A social History*, Yale University, New Haven.
- (2) Margo J. Anderson and Stephen E. Fienberg (1999) *Who Counts?: The Politics of Census-Taking in Contemporary America*, Russell Sage Foundation, New York.
- (3) Simon Garfinkel (2000) *Database Nation: The Death of Privacy in the 21st Century*, O'REILLY.
- (4) Mark H. Maier, with Todd Easton (1999) *The Data Game: Controversies in Social Science Statistics, Third Edition*, M.E. Sharpe, Armonk.

〔メモ〕

1. 実査過程は、大きくわけて三つの段階に区分される：辺境部での先行調査、メール〔一部でインターネット利用〕調査、メールでの回答のない世帯へのフォローアップ調査。それに続いて、検証調査。
2. センサスの調査票は、ショートフォームとロングフォームの二種類があり、ロングフォームは全体の6分の1の世帯にたいして実施される。
3. 「3/5ルール」：米国において「人口数」は「連邦議会の議員定数の各州への配分」と「各州が連邦に収める分担金〔課税〕額」を決める客観的根拠となる公の数値である。従って、「人口数」の数え上げは、その論理にしたがって行われ、「奴隷」は(3/5)人としてカウントされた。そのため、「奴隷」は「Free Persons」とは区別して計上する必要があった。そのような数え上げシステムの論理は奴隷制の廃止後も、解放奴隷の異動のモニタリングや「平等だが区別して扱う」という社会制度上の要請もあり存続し、人口センサス〔アメリカの統計システム〕における「Racial & Ethnic 分類」として継承された。しかし、1950年代から1960年代の公民権運動による公民権法〔1964年〕の成立とアファーマティブ・アクション・プログラムの実施は、「人種差別的装置」としての「人種・エスニック分類」の作用の方向を逆転し、「人種間・エスニック間の機会だけでなく結果の平等」の達成度合を計るモニタリング装置としての「分類」・「統計表章」として再編成された。しかし、1980年代から急激に進んだ「人種・エスニック構成の多様化・混交」は、「分類・表章システム」に新たな課題を突きつけている。「マルチ・レーシャル分類の問題」や「人種分類の廃止問題〔エスニック分類への移行〕」。

4. アメリカインディアンは、「文明化されていない〔納税してない〕インディアン」は調査対象外とされた。インディアンに米国民権が付与されるのは、1924年になってからである。現在でも特別に居留地別の回収率が求められている。

Leadership Conference on Civil Rights: Annual Report 1998-1999 からの抜粋

A. Census 2000

LCCR is leading the fight for a 2000 Census that counts every American, particularly those who have been ignored in the past.

Beginning with just a handful of organizations, the LCCR Census Task Force is now LCCR's second largest steering committee. It includes representatives of over 70 national organizations committed to the fairest and most complete census possible, including the use of scientific methods to ensure the disproportionate undercount of children, people of color, and the urban and rural poor that occurred in 1990 does not repeat itself. LCCR is working with the Communications Consortium Media Centers Census 2000 Initiative as well as the Leadership Conference Education Funds Census 2000: Everyone Counts! education campaign.

The LCCR Census Task Force is co-chaired by Wade Henderson, LCCR; Hilary Shelton, NAACP; Daphne Kwok, OCA; Larry Gonzales, NALEO; Marisa Demeo, MALDEF; Isabelle Garcia, NEA; and, Nancy Zirkin, AAUW. It convenes regularly and will likely meet on a weekly basis as the census debate heats up in Congress.

LCCR staff have:

met with White House, Department of Commerce and Census Bureau staff;

spoken at board meetings and conferences of civil rights and other organizations about the impact on their constituencies; testified and advocated on the hill;

and established an internet component that has been praised by academics and advocates.

On February 12, 1999, Wade Henderson testified before the U.S. Commission on Civil Rights about the Civil Rights Implications of the Supreme Courts Decision on Sampling and the Census 2000. On March 8, 1999, he testified before the U.S. Census Monitoring Board about the civil rights implications of the 2000 Census.

On July 20, 1998, in collaboration with the Leadership Conference Education Fund and the Communications Consortium Media Center, LCCR held briefings for the press and hill staffers on the use of statistical sampling to ensure a fair and accurate census. Experts from the scientific community explained statistical sampling in lay persons terms and the wisdom of using it in the Census 2000. Over the past several months, language used in our briefing has appeared in many news articles trying to explain this highly technical issue in simple terms. On March 5, 1999, Wade Henderson testified before the U.S. House of Representatives Subcommittee on the Census of the Committee on Government Reform and Oversight and stressed that the nation should not accept an effort that reaches no further than those who are easiest to count or who want to be counted. During the 105th Congress, LCCR worked to ensure adequate funding for the Census 2000 and to prevent the Congress from prohibiting the use of scientific sampling techniques. A total of \$1.027 billion was appropriated for 2000 census activities for fiscal year 1999 (FY99), \$179 million more than the Bureaus request of \$848 million. The majority of the additional funds, \$104 million, was provided for compiling the master address lists an important part of the Census

Bureaus plan. At the same time the Appropriations Bill through which the Census Bureau is funded is set to expire on June 15, 1999. While a major battle looms as the Congress considers the bill, the White House, the Department of Commerce and the Census Bureau are standing strong against any efforts to limit the Census Bureaus ability to use sampling for purposes other than reapportionment (see Supreme Court discussion below).
Supreme Court

On January 25, 1999, the Supreme Court ruled 5-4 in **U.S. House of Representatives v. U.S. Department of Commerce**, that the federal Census Act of 1976 prevents the Census Bureau from using statistical sampling to determine the population for purposes of congressional apportionment. The decision does not prevent the use of statistical sampling to adjust the under-count for other purposes, such as legislative redistricting and the distribution of billions of dollars in federal monies. In fact, the opinion suggests that the law may require the use of sampling for these latter purposes. The Clinton administration has indicated it intends to collect two sets of numbers, and civil rights groups and other organizations have begun a campaign to get Congress to overturn the Courts decision to allow for sampling for reapportionment.
Local Activities

As part of its oversight responsibilities, the House Subcommittee on the Census began conducting field hearings around the nation to solicit recommendations from various local officials and community leaders on how to ensure a complete enumeration in 2000. LCCR, together with LCEF and the Communications Consortium, held educational briefings for local leaders, elected officials and the news media before the hearings in Miami and Phoenix. In Miami, representatives of local elected officials and community organizations testified before the sub-committee. Most witnesses told the committee that direct counting methods alone will not improve accuracy or reduce the differential undercount of children, people of color, and the urban and rural poor. They voiced strong support for the Bureaus plan to supplement the direct counting efforts with scientific sampling to complete the count. In addition to this testimony, a coalition of more than twenty elected and appointed officials, and community advocates sent a letter to the subcommittee stating that the best way Congress could ensure a complete count in 2000 was to drop its objections to the use of sampling and other statistical methods. This letter was the subject of an article in The Miami Herald the following day. The second House field hearing, in Phoenix, Arizona on January 29, 1999, focused on improving the enumeration for American Indians living on reservations. Five of the eleven witnesses encouraged the sub-committee to heed the advice of the statistical community that the only way to prevent an undercount is to supplement the traditional count with scientific sampling methods. And, once again, a diverse group of local leaders sent a joint letter urging the Congress to support sampling.