

## 住民基本台帳人口は依然として不正確なのか？

梶田 真 (東京大学大学院総合文化研究科)

長年にわたり、日本の登録ベースの人口である、住民基本台帳人口は学術的な分析に耐えられるだけの正確さを持ち得ていないと考えられてきた。そのため、多くの公共政策の領域において人口指標として採用されてきたのは国勢調査人口であった。しかし、近年、回答率の低下やプライバシー意識の高まりによる回答拒否の増加などによって、国勢調査の信頼性は大きく揺らいでいる。本稿は、住民基本台帳人口の正確さについて再検討し、国勢調査人口との関係について考察することを目的としている。分析の結果、住民基本台帳人口の正確性は台帳管理の改善、特に電算化によって顕著に高まっており、少なくとも1979年以降は、無視しうる程度の誤差に収まっていることが明らかになった。時間精度にすぐれ、十分な信頼性が確保されるようになった住民基本台帳人口による研究・分析の拡大は、日本の人口に関する様々な側面の現象理解の深化を可能にするだろう。

**キーワード：**登録ベース統計、住民基本台帳、国勢調査、東京都足立区

### 1 はじめに

一般に、日本の人口数値が正確なものとなるのは、1920年に国勢調査が実施されて以降であると考えられている。その理由として、佐藤(2002: 270)は、国勢調査と戸籍は別系統の調査であり、後者に基づく人口データの系列が、学術研究の素材とするのに耐えられないほど杜撰なものであった、という理解が存在していたことを指摘する。さらに、戸籍の「本籍」は現住所とは無関係に国内のどこにでもおくことができるため、実際の居住地域を反映するものではなかった。それゆえに、法定利用される際に用いられる人口数値はセンサス(全数調査)に基づいた国勢調査の人口であり、地方自治法、地方交付税法、地方税法などを通じて、主要な公共政策の人口指標として国勢調査人口を用いることが明記されている<sup>1)</sup>。

しかし、調査紙調査における回答率の低下やプライバシーに関わる回答の拒否(いわゆる「不詳」問題(小池・山内(2014)、埴淵ほか(2018)など))などによって、国勢調査の信頼性は大きく低下している。諸外国でも調査紙による全数調査がコストや

実施面の問題から困難になってきており、登録ベース<sup>2)</sup>(register-based)のセンサスの導入が実施・検討されている。日本でも平成27年国勢調査有識者会議(第3回)(2014年3月17日開催)の議題として取り上げられ、各国における登録ベースによる国勢調査の実施状況と導入のための条件や問題点が整理されている。このような状況にもかかわらず、これまで日本の登録ベースの人口統計である住民基本台帳人口の精度とその変化が学術的に検討されることは少なかった。管見の限り、この点を検討した成果は石川・佐々井(2010)、山田(2011)などが挙げられるのみである。前者は、全国スケールのデータを用いて、住民基本台帳をはじめとした、登録ベースの人口統計の特徴や問題点を整理したものである。後者は、1980年代・1990年代に時期が限定されるものの多方面から市区町村スケールでの住民基本台帳人口の精度を検討した研究であるが、①精度の地域的特性に関する検討の欠如、②月単位での変動の検討の欠如、という2つの点で課題を残している。これは当該論文には図が1枚もなく、地図化やグラフ化を通じた検討がなされなかったことが大きく影響していると考えられる。本稿では、

適宜、山田（2011）を参照し、国勢調査との関係を踏まえながら、日本の登録ベースの人口統計である住民基本台帳人口について検討・整理し、住民基本台帳人口が今なお信頼に足らざるものであるのかどうかを考察することを目的としている。

本稿は5章で構成される。次のⅡでは人口登録制度の歴史的な展開を整理する。ⅢではⅡの内容を踏まえて、国勢調査人口と住民登録人口／住民基本台帳人口の比率の変化の分析を通じて、住民基本台帳人口の精度がどう変化したのかを検討する。Ⅳでは、住民基本台帳人口とは真逆の動きを示した東京都足立区の2015年国勢調査の結果を紹介し、近年の国勢調査の結果に対する信頼性の低下がどのような問題を引き起こす可能性があるのかを考察する。Ⅴでは、本稿の分析結果を整理すると共に、地域人口分析における住民基本台帳人口の今後の活用の可能性について展望する。

## Ⅱ 住民登録制度の展開

戸籍における「本籍」は、家制度の下での身分を示すものであり、現住地を示すものではなかった。1871年に制定された戸籍法では寄留制度が設けられ、出稼ぎや進学などにより、90日以上本籍外において一定の場所に住所または居所を有する場合には所在地を届け出るものとされた。1914年には戸籍法から分離・独立する形で寄留法が制定され、違反者には科料が課せられた。明治期において、このような制度運営で大きな問題が生じなかったのは「本籍を離れ他の地に移住するなどの人口異動は必ずしも多くなかったことから、戸籍（本籍）だけで住民の把握は比較的容易であった」（滝口 1999: 198）ためである。

戦後、1947年に民法における家制度が廃止されると、これに対応して内容を全面的に改正した現行の戸籍法が制定される。また、戦中期以降の人口移動の増大を始めとした社会変化の中で現住所と本籍

が一致しない自体が増加し、手続きの煩雑さなどの理由によって寄留制度が機能不全を起こすようになったことで、住民の正確な把握と行政事務の円滑な運営のための新たな制度が求められるようになる。1947年11月に法務省は寄留制度改革審議会を発足させ、翌1948年には第12回法務府戸籍委員会が、寄留制度を廃止して新たに住民登録制度を創設することを決議する。そして、1949年の寄留制度改革審議会の答申を踏まえて、1952年に新たに住民登録法が制定され、同法の施行と共に寄留法は廃止された。寄留制度では住民全員を登録することは定められていなかったが、住民登録制度では市町村の区域内に居住する日本人全員を登録するものとされた（法務大臣官房司法法制調査部司法法制課 2000: 251）。

しかし、住民登録法において、住民が住所を変更した際に届出の義務が課せられていたにもかかわらず、あまり守られていなかったため、住民登録による人口は正確性を欠いていた。届出が行われなかった理由は、届出を行う必要性が希薄であったこと、すなわち「国、地方公共団体の選挙、課税、義務教育、国民健康保険、国民年金等の行政を執行するために住民の記録を必要とする場合は少なくないが、当時の制度においては、各種の行政ごとに別々の届出義務を課し、あるいは市町村において調査し、これらに基づき各行政ごとに台帳を作成することとされていた」（遠藤 1999: 196）ことに求められる。

住民登録の精度を高めるため当時、住民登録実態調査が実施されていた。1964年度調査における住民登録の実施率<sup>3)</sup>の全国平均は世帯単位で94.4%、人口単位で97.0%であった。この数字に対し、法務省民事局長の新谷は「国民一般の住民登録に対する認識の高まりと考えられ、誠に喜ばしいところである」（法務省民事局 1965）と述べている。裏返せば当時、5%以上の未登録や転出／転入処理が未完了等の世帯が存在し、1963年度以前はそれ以上の数値であったことがこの記述から伺える。また、

人口単位での実施率が世帯単位の実施率を大きく上回っていることから、単身世帯などの小規模世帯での実施率が低かったことが伺える。東京都総務局行政部『東京都自治年報』には1958年度から1962年度までの住民登録実態調査の結果が市区町村別に示されている。昭和の大合併による行政領域の再編の影響を排するため、この間の行政域の変化がない特別区に絞って調査時人口と調査後人口（調査時人口から「調査により新たに住民票に登録したもの」を加え、「調査により新たに住民票から削除したもの」を差し引いた数値）の増減率を見ると（表1）、調査の実施に伴う増減率は年々縮小していくものの、1950年代末期の中央区や豊島区では1回の調査で、人口が4%前後減少している。この表には、同年度における1年間の住民登録人口の変化率も示しているが、両者の間には関連性が認められない。このことより住民登録実態調査に伴う人口の増減率

は、転出／転入人口の規模よりも、その社会的性格と関係していることが示唆される。

このような状況を抜本的に改善するためには、行政分野毎の台帳の一本化を図り、住民の手続きを簡略化することで、登録の徹底化を図ることが不可欠であった。そのため、1964年に住民台帳制度合理化調査会が設置され、1966年に同調査会は①各種台帳を統合し住民台帳を設けること、②住民台帳の基本法を制定すること、などを内容とした答申を行う（法務大臣官房司法法制調査部司法法制課2000:251）。この答申を受けて、1967年に住民基本台帳法が制定され、住民登録法は廃止された。さらに、2012年7月には外国人登録法が廃止され、同法によって日本人とは別系統で管理されてきた外国人も住民基本台帳で管理されることになり以後、住民基本台帳人口には①総人口、②日本人、③外国人の3つの数値が記載される形になり、現在に至っている。

表1 住民登録実態調査の実施に伴う人口の増減率

| 区名    | 1958            | 1959            | 年度<br>1960      | 1961            | 1962            |
|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 千代田区  | -3.0% ( -1.0% ) | -2.6% ( 0.2% )  | -2.3% ( -1.3% ) | -2.4% ( -2.3% ) | -2.3% ( -1.0% ) |
| 中央区   | -5.2% ( -0.6% ) | -3.4% ( -0.8% ) | -2.9% ( -1.4% ) | -2.1% ( -2.7% ) | -1.2% ( -2.5% ) |
| 港区    | -0.9% ( 0.9% )  | -1.5% ( 0.6% )  | -1.3% ( -0.5% ) | -0.9% ( -1.1% ) | -1.1% ( -1.2% ) |
| 新宿区   | -2.4% ( 2.6% )  | -3.5% ( 3.0% )  | -2.2% ( 1.4% )  | -2.2% ( 1.0% )  | -0.6% ( 0.6% )  |
| 文京区   | -2.1% ( 1.0% )  | -2.0% ( 1.6% )  | -2.1% ( 0.8% )  | -1.7% ( 0.3% )  | -1.4% ( 0.2% )  |
| 台東区   | -2.9% ( -1.0% ) | -2.2% ( -0.3% ) | -2.5% ( -0.6% ) | -2.1% ( -1.0% ) | -1.5% ( -0.6% ) |
| 墨田区   | -2.7% ( 0.7% )  | -1.5% ( 0.8% )  | -1.9% ( 0.4% )  | -1.6% ( 0.0% )  | -1.2% ( 0.1% )  |
| 江東区   | -1.4% ( 4.5% )  | -1.9% ( 3.6% )  | -2.9% ( 2.0% )  | -2.0% ( 2.6% )  | -2.2% ( 1.9% )  |
| 品川区   | -1.2% ( 0.9% )  | -1.5% ( 2.7% )  | -1.4% ( 1.1% )  | -1.1% ( 1.4% )  | -2.2% ( -0.8% ) |
| 目黒区   | -1.3% ( 2.8% )  | -1.5% ( 2.2% )  | -0.8% ( 2.3% )  | -0.9% ( 0.6% )  | -1.2% ( 0.4% )  |
| 大田区   | -2.2% ( 4.8% )  | -1.6% ( 3.2% )  | -1.9% ( 3.4% )  | -2.6% ( 1.7% )  | -2.4% ( 1.6% )  |
| 世田谷区  | -1.6% ( 4.4% )  | -2.1% ( 4.5% )  | -1.7% ( 4.0% )  | -1.3% ( 2.2% )  | -1.3% ( 1.9% )  |
| 渋谷区   | -0.8% ( 2.0% )  | -1.4% ( 1.8% )  | -0.6% ( 1.9% )  | -0.6% ( 0.9% )  | -0.9% ( -0.2% ) |
| 中野区   | -2.4% ( 3.4% )  | -1.8% ( 3.4% )  | -2.6% ( 2.5% )  | -1.9% ( 2.7% )  | -1.5% ( 1.6% )  |
| 杉並区   | -1.1% ( 2.6% )  | -1.3% ( 4.1% )  | -0.8% ( 3.4% )  | -0.8% ( 2.0% )  | -0.8% ( 1.6% )  |
| 豊島区   | -4.0% ( 2.9% )  | -4.1% ( 3.4% )  | -3.2% ( 2.2% )  | -2.5% ( 1.4% )  | -2.3% ( 2.1% )  |
| 北区    | -2.0% ( 2.3% )  | -2.3% ( 3.4% )  | -1.9% ( 2.5% )  | -2.2% ( 3.4% )  | -2.2% ( 3.4% )  |
| 荒川区   | -3.5% ( 0.4% )  | -2.9% ( 2.1% )  | -2.0% ( 1.9% )  | -2.7% ( 0.8% )  | -2.2% ( 0.0% )  |
| 板橋区   | -1.2% ( 5.9% )  | -1.2% ( 6.2% )  | -0.9% ( 5.2% )  | -1.5% ( 4.6% )  | -1.6% ( 2.3% )  |
| 練馬区   | -2.4% ( 11.8% ) | -0.7% ( 11.1% ) | -1.4% ( 8.7% )  | -1.1% ( 7.1% )  | -1.1% ( 6.6% )  |
| 足立区   | -1.3% ( 3.3% )  | -2.0% ( 4.9% )  | -2.0% ( 5.2% )  | -1.1% ( 5.4% )  | -1.5% ( 3.9% )  |
| 葛飾区   | -1.4% ( 5.7% )  | -0.8% ( 4.4% )  | -1.2% ( 3.2% )  | -0.6% ( 4.8% )  | -0.7% ( 3.8% )  |
| 江戸川区  | -1.2% ( 3.6% )  | -1.5% ( 4.2% )  | -1.2% ( 4.8% )  | -0.6% ( 5.0% )  | -0.6% ( 5.0% )  |
| 特別区合計 | -2.0% ( 3.0% )  | -1.9% ( 3.3% )  | -1.8% ( 2.7% )  | -1.6% ( 2.1% )  | -1.5% ( 1.7% )  |

カッコ内の数字は対応する年度の1年間の住民登録人口の変化率を示している。  
東京都総務局行政部『東京都自治年報』および東京都総務局『東京都の世帯と人口』より著作作成。

### Ⅲ 国勢調査人口と住民登録人口／住民基本台帳人口の比率の変化

前章で触れたように、住民登録制度時代の人口の精度には大きな問題があった。法務省民事局(1965)には1965年3月31日時点での住民登録に基づく市区町村別人口が掲載されているが、前年と大きく数値が変動している場合には注記がなされている。この注記をみると、変動の原因は社会・経済的変動によるものだけではなく、住民登録実態調査の結果による修正であることが少なくないことがわかる。たとえば、この資料では大分県佐伯市について「佐伯支局管内佐伯市の住民登録人口は、昨年よりも約7,000人減少になっているが、昭和39年末実態調査を実施したため」(法務省民事局1965:26)と記されている。同資料における1965年の佐伯市の人口は51,450人であることから、同市では10%を超える誤差が生じていたことが分かる。

図1は、外国人登録制度が廃止され、住民基本台帳に統合される2012年までの期間について、国勢調査人口と住民登録人口／住民基本台帳人口の比率の変化をまとめたものである。国勢調査は5年に一度の実施であることに加え、実施日も10月1日であるため、直近の2時点(国勢調査実施年および翌年の3月31日)の住民登録人口／住民基本台帳人口の人口増加／減少率が一定であると想定し、直線的に補完することで国勢調査実施時での人口を算出している。両者の人口の差は主として①住民票を移動することなく居住地を移動させた人の存在、②住民登録人口／住民基本台帳人口と国勢調査のそれぞれの誤差によって生まれている。①については、年齢層的には主として15～24歳および高齢者によって引き起こされており、地域的には青年層の単身居住者が多い大都市圏中心部(たとえば東京都)と若年層の流出が多い地方圏の都道府県で影響が大きい(たとえば青森県)<sup>4)</sup>。②は、近年を除き、

もっぱら住民登録人口／住民基本台帳人口の方の誤差によって生じていると考えられる。

住民登録制度最終年の1967年と住民基本台帳制度の初年の1968年を比べると、両年の値およびその変動に大きな違いはみられない。それゆえに、住民基本台帳も制度実施当初は、住民登録時代と同程度の数値の修正が行われていたものと思われる。たとえば、徳島県は住民登録制度最終年の1967年の842,321人から住民基本台帳制度の初年である1968年に806,702人と大きく減少した後、1969年は823,535人と増加し、1970年に再び815,395人に減少する、という不規則な動きを示している。

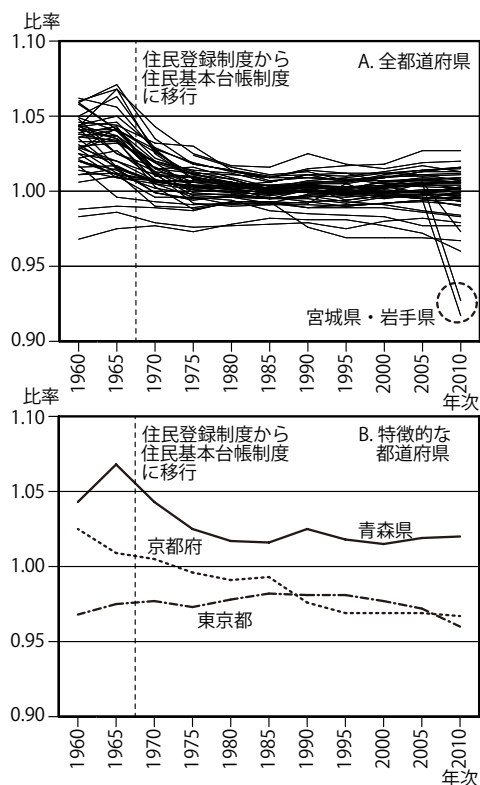


図1 住民登録人口／住民基本台帳人口に対する国勢調査人口の比率

国勢調査，自治省行政局『住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表』，総務省自治行政局『住民基本台帳人口要覧』に基づいて筆者作成。

しかし 1970 年代前半に高度経済成長が終わり、大都市圏－地方圏間の著しい人口移動が沈静化していくと各県の値は 1.0 の近傍へと集束し、値のばらつきは小さくなる。また、実態調査による修正などを原因とした不規則な変化も減少していく。1990 年代以降、値のばらつきは拡大に転じるものの、東日本大震災直後の被災県（たとえば宮城県・岩手県）を除き、大きな不規則変動は検出されない。数少ない例外の 1 つが京都府の 1985 年から 1990 年間の変化である。それまで安定的に推移してきた京都府の住民基本台帳人口は、1987 年の 2,581,512 人から 1988 年の 2,541,396 人へと約 4 万人の減少を記録している。この変化を引き起こしたのは、1988 年 1 月に京都市の住民基本台帳が電算化された際に行われた台帳の整理であり、同年の住民基本台帳に基づく人口、人口動態および世帯数調査では、前年からの 1 年間の転出・死亡以外の住民票消除数は 53,277 人にのぼっている。このような多数の消除が行われた原因は、1952（昭和 27）年の住民登録制度開始時の人口が間違っており、長年にわたってこの人口数値に死亡・出生・転入・転出による加減を行った人口を用いてきたことにあった<sup>5)</sup>。この京都市の事例に代表される電算化を契機とした台帳の再確認<sup>6)</sup>、さらには、1999 年の住民基本台帳法に改正によって、2012 年に住民基本台帳ネットワークシステムが導入され、住民基本台帳情報の規格が全国で統一されたことなどによって、台帳の精度は大きく改善されていく。

この点を検討するためのデータとして、自治省行政局『住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表』、総務省自治行政局『住民基本台帳人口要覧』の住民票記載数／消除数の内訳人数が挙げられる。住民票記載者数は、「転入者数」「出生者数」「その他」に分類されており、「その他」は「実態調査、帰化等により、住民票に職権で記載された者の数」と定義されている。同様に、住民票消除数も、「転出者

」「死亡者数」「その他」に分類され、「その他」は「実態調査、国籍離脱等により職権で住民票を消除された者の数」と定義されている。したがって、住民基本台帳人口に対する「その他」として記載された住民票記載数・消除数の割合は台帳管理における錯誤の程度を示すものであり、住民基本台帳人口の精度を考える上での重要な指標となる。なお、この数値を得ることができるのは 1979 年度以降である（山田 2011: 25）。

図 2 は①「その他」の記載数、②「その他」の消除数、③差分（「その他」の記載数から「その他」の消除数を引いたもの）の 3 つの住民基本台帳人口に対する比率を示したものである（数値の連続性を保つため、2013 年度以降は「日本人」の数値を用いている）。1980 年代は、住民基本台帳人口に対して 0.30% 程度の「その他」の記載・消除が発生していることが分かる。比率が高いのは人口の流動性が高い大都市圏の都府県である。特に東京都が突出して高く、1979 年度から 1986 年度までの 8 年間の平均を見ると全国の「その他」の記載数の 77.7%、消除数の 75.1% が東京都でのものであった。しかし、1980 年代後半から 1990 年代初頭にかけて、東京都における記載数・消除数の比率は急速に低下し、全国についても同様の動きが見られた。1995 年度以降の全国の「その他」の記載数・消除数に占める東京都の比率の平均は 23.9%、28.8% となり、相対的に比率は高いものの、かつてのような突出した値ではなくなっている。このような中で、京都府では前記した 1987 年度に「その他」の消除者の比率で突出して高い値を示している。

また、差分の推移を見ると、前記した 1987 年度の京都府が顕著な値を取っているものの、東京都は記載数・消除数が共に同程度に多いため、差分ではそれほど大きな比率を示していないことが確認できる。1993 年度の 0.23% と 1996 年の -0.20% が相対的に突出しているものの、無視しうる程度の数



値である。それ以外の年度は±0.10%の範囲内で推移しており、とりわけ1998年度以降は±0.05%の範囲内で収まっている。1979年度以降の各都道府県の42年間の差分の比率のうち、±0.30%の範囲を超えているのは、1987年度の京都府(-1.80%)

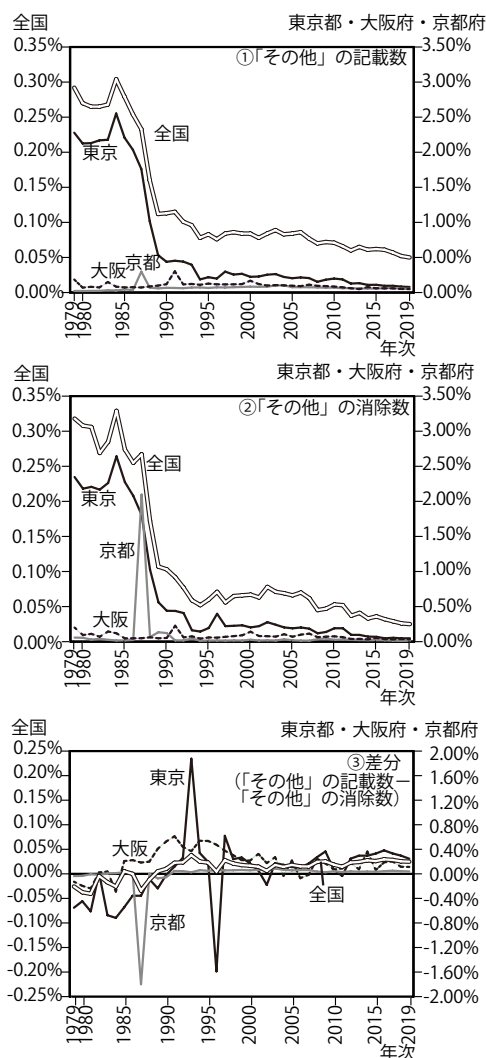


図2 住民基本台帳人口に対する「その他」の住民票記載数・削除数の比率の推移

2013年以降は住民基本台帳人口として日本人の数値を利用。自治省行政局『住民基本台帳に基づく全国人口・世帯数表』、総務省自治行政局『住民基本台帳人口要覧』に基づいて筆者作成。

の他に、5回(1979年度の沖縄県(-0.43%), 1981年度の愛知県(-0.34%), 1982年度の秋田県(-0.30%), 1984年度の宮崎県(0.34%), 1985年度の熊本県(0.34%))だけであり、1988年度以降は全て±0.30%の範囲内となり、1997年度以降は1回(2007年度山形県(0.12%))を除き、±0.10%の範囲内に収まっている。よって差分を基準に考えれば、少なくとも1979年度以降、特定の年次におけるいくつかの都道府県を除くと、都道府県スケールでの住民基本台帳人口の精度に関する問題は非常に小さなものとなっている。図3は、差分の住民登録人口/住民基本台帳人口に対する割合が最も大きい東京都の特別区に関する1952年7月以降の住民登録人口/住民基本台帳人口と性比の1カ月毎の推移を图示したものであるが、不規則な変動が消失してきていることが読み取れる。また、年度がわりの時期にみられる、進学・就職・転勤等での転居の届出や処理の遅れによる周期的な人口の変動も年々、縮小していることが確認できる。これは主として、進学・就職・転勤というイベントが多く発生する若年人口の減少と、情報通信技術やインフラ整備の進展による処理時間の短縮化によるものと考えられる。

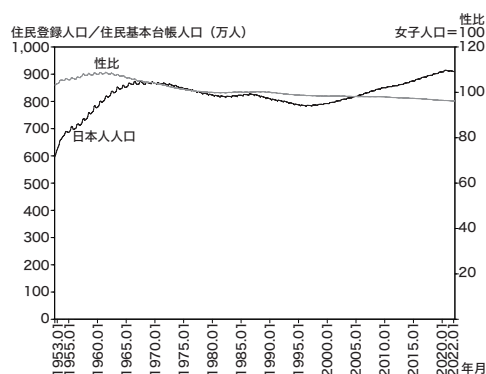


図3 住民登録人口/住民基本台帳人口による東京都特別区の日本人人口および性比の推移  
東京都総務局『東京都の世帯と人口』に基づいて筆者作成。

#### IV 国勢調査の精度低下と住民基本台帳人口： 2015 年国勢調査における足立区の人口減少

冒頭で触れたように、調査紙を用いた全数調査という国勢調査の調査方法は現在、転機を迎えている。いわゆる「不詳」問題については冒頭で触れたが、質問内容に関する問題をを超えて、十分に回答がなされない、あるいは集計されないことによって国勢調査の人口数値自体の信頼性が損なわれているケースも生まれている。

その代表的な例が、2015 年国勢調査における東京都足立区である。足立区の国勢調査人口は 2005 年の 624,807 人から 2010 年に 683,426 人（9.4% 増）となったあと、2015 年には一転して 1.9% 減少して 670,122 人となった（図 4）。2010 年から 2015 年の間には外国人人口（2010 年 23,011 人、2015 年 21,563 人（6.3% 減））だけでなく、日本人人口（2010 年 656,755 人、2015 年 635,615 人（3.2% 減））も減少しており<sup>7)</sup>、町丁別（小地域）での集計結果をみても全域的に減少地域が確認される（図 5）。外国人人口については東日本大震災および福島第一原子力発電所事故の影響により、2011 年 1 月 1 日の 23,443 人（外国人登録人口）から 2013 年 1 月 1 日の 22,282 人（住民基本台帳

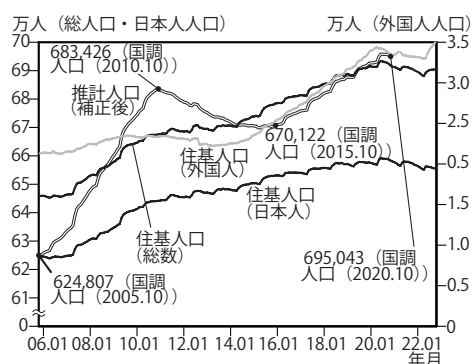


図 4 2005 年 10 月以降の足立区の人口変化  
国勢調査、東京都資料に基づいて筆者作成。

外国人人口) への減少の影響も考えられるが、住民基本台帳人口（各年 3 月 31 日付）における日本人人口は 2010 年以降も一貫して増加を続けている（2010 年 643,077 人、2015 年 650,432 人（1.1% 増加））。周辺市区の動向を考えても人口の動向を適切に示しているのは住民基本台帳の人口であり、実際に足立区の人口ビジョンでは人口構成の変化に関する少数の項目を除き、住民基本台帳人口が参照され、国勢調査の数値はほとんど参照されていない（足立区政策経営部政策経営課 2021）。この国勢調査人口の減少は結果が公表された直後の 2016 年 4 月 14 日に開催された同区の総務専門委員会でも取り上げられている。この委員会では、総務部総務課による分析の結果が報告され（総務委員会報告資料「平成 27 年国勢調査の分析結果について」）、その中で調査区単位別に見た人口増減の主題図も示されているが、「地域的な特徴は無く、人口減少を裏付ける大きな要因は見当たらない」と結論づけている<sup>8)</sup>。

足立区は、東京都特別区の中でも財政力が最も脆弱な区の 1 つであり、2019 年度の財政力指数<sup>9)</sup>は 0.35 に過ぎない。それゆえに、同年度の一般会計の歳入総額のうちの 38.3% は、東京都による特別区を対象とした財政調整制度である特別区財政調整交付金による収入によって占められている。財政調整制度において保証される財源額は主として人口によって決められており、かつて国勢調査人口の著しい減少による地方交付税の減額問題が契機となって過疎地域に対する特別地域立法運動の展開と制度化が図られたように（梶田 2004）、財政力が弱い地方自治体に財政面での大きな影響をもたらす。地方交付税と異なり、特別区財政調整交付金の財政需要額の算定に用いられる人口数値が住民基本台帳人口であったため、足立区の国勢調査人口の減少が大きな政治問題となることはなかったが、一般の地方自治体でこのようなことが生じれば当該自治体の財政に多大な影響を及ぼし、喫緊の政策課題になったはずである。

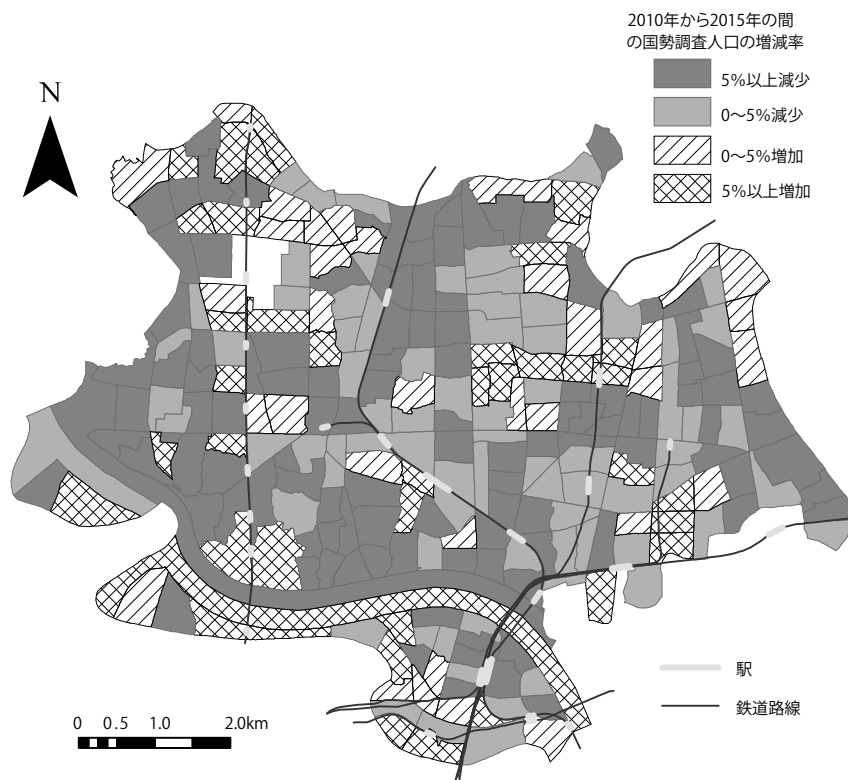


図5 足立区の町丁別国勢調査人口の変化（2010～2015年）

国勢調査に基づいて筆者作成。

なお、足立区における国勢調査人口の減少は2015年限りのものであり、次の2020年国勢調査では695,043人(3.7%増)と再び増加に転じている。前記した資料では「今後の方針」として「次回の国勢調査に向けて国勢調査員については公募を行うなど幅広い人材を活用できるよう検討していく」と記されているが、住民基本台帳の人口動向とは真逆の結果をしめた国勢調査の実施体制のどこに問題があったのか、公的には謎のままとなっている。埴淵ほか（2018: 103-106）は「不詳」率の高い地域が市区町村を単位としてまとまった形で出現する理由について考察しているが、彼らが指摘した要因群は、足立区において不自然な人口減少がなぜ生じたのかを考える上でも大きな示唆を与えるものである。

## V おわりに

本稿では、近年の国勢調査をめぐる諸問題と関連づけながら、登録ベースの人口である住民基本台帳人口の特徴と精度について検討してきた。分析の結果、台帳管理の改善、特に電算化によって住民基本台帳の精度は大幅に向上しており、都道府県スケールでは、少なくとも1979年以降、1987年の京都府のような若干の例外を除き、十分な精度を備えていることが明らかになった。また、IVで東京都足立区における不自然な国勢調査人口の動きについて検討したが、このような問題が発生しても、国勢調査は5年おきにしか実施されないため、問題のある数値が修正されるまでには長い時間を要する。主要



な公共政策の人口指標として国勢調査人口が採用されている現状において、このことは重大な政策問題を引き起こす危険を孕んでいる。

国や地方自治体では、国勢調査実施年の間の人口数値として毎月、推計人口を発表している。この数値は直近の国勢調査の人口から、住民基本台帳等で把握された社会動態や自然動態による人口増減数を加減する形で算出されている。そして、最新の国勢調査人口が発表されると、住民基本台帳等による人口増減数と国勢調査人口の増減数の乖離分を何らかの形で按分して各月の人口を補正し、両者が一致するように推計人口の値を調整する。図4ではこのような補正を行なった後の足立区の推計人口（東京都作成）の動きも示しているが、国勢調査人口の不規則な変動によって補正後の推計人口の値が目まぐるしく変化していることがわかる。

また、2020年国勢調査の結果がCOVID-19感染拡大の影響を強く受けたものとなっていることが端的に示しているように、社会的・経済的に安定した状態の時に国勢調査が実施される保証はどこにもない。常住人口と登録人口という測定基準の違いはあるものの、リアルタイムで最新の人口を計測でき、十分な精度が確保できている現在、人口変化を測定・観察する指標としての住民基本台帳の価値は以前にも増して高まっている。たとえば、図6は東京都について、年度末前後での周期的な増減の影響を避けるため、前年同月人口に対する増減数の推移をまとめたものである。この図は、東京都の人口が終戦後の人口増加、高度経済成長期後半以降の人口減少、1990年代後半以降の人口再増加、という単純な形で整理できるものではなく、1980年代中期の人口増加をはじめとして規模的・期間的に無視しえない、いくつかの変化を経験してきたことを示している。住民基本台帳人口では、国勢調査のように多くの社会的・経済的属性を知ることはできないが、時間精度と信頼性に優れる今日の住民基本台帳人口を活用



図6 住民登録人口／住民基本台帳人口による東京都特別区の日本人人口の前年同月人口との差の推移

東京都総務局『東京都の世帯と人口』に基づいて筆者作成。

することにより、地域人口の様々な側面における現象理解を深めることが可能になる。

本研究の遂行にあたり、足立区政策経営部政策経営課より質問に丁寧に対応していただき、貴重な資料の提供を受けた。記して心よりお礼申し上げたい。

## 注

- 1) たとえば、地方自治法 254 条は「この法律における人口は、官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口による。」と定めており、地方交付税法や地方税法も、基準財政需要額の算定や地方消費税の交付額などの基準として国勢調査人口を用いることが明記されている。
- 2) 行政記録ベース、レジスター方式などと表記されることもある。
- 3) 原文では「励行状況」と表記されている。
- 4) 高齢者については子供との同居や老人ホームへの入居により、住民票の所在地と常住地の不一致が生じる。
- 5) 朝日新聞 1988 年 8 月 5 日（朝刊）1 面。なお、この記事では「昭和 27 年につくられた住民基本台帳が間違っ

- いたため」と記載されているが、昭和27年に施行されたのは住民登録法である。
- 6) 市区町村における電算処理の導入過程については山田(2011: 26)を参照されたい。
- 7) この他に、「日本人・外国人の別「不詳」」の区分があり、足立区では2010年の3,660人から2015年の12,944人へと253.7%の増加を記録し、2020年には20,967人となっている。
- 8) その上で、同資料において足立区総務部総務課は、「都営住宅の建替え、区画整理の実施、UR(旧公団)住宅の再開発等による人口減少」、「5年前に国に住民基本台帳を置かずに住居していた者の多くがこの5年間で区外転出或いは死亡等していたと考えられる」という2点を考えられる要因として挙げている。しかし、前者であれば調査区単位での人口増減の主題図に現れるはずであり、後者も2010年から2015年の間においてのみ生じたとは考えにくく、いずれも説得力は弱い。ただし、この資料において、国勢調査実施後に行われたマイナンバー通知カードの送付で、住民基本台帳に登録されている区内全世帯に通知を送付したところ約7,000通が宛先不明で郵便局から区に返却されたことが報告されており、住民基本台帳と実際に居住実態に少なからざる不一致があることは間違いない。
- 9) 財政力指数は、その地方自治体で標準的な税率を課した場合に見込まれる税収(基準財政収入額)を標準的な行政活動に必要な財政需要額(基準財政需要額)で示される。特別区の財政力指数については、特別区財政調整交付金の算定に要した基準財政需要額と基準財政収入額によって算出される。

## 文 献

- 足立区政策経営部政策経営課 2021.『足立区第二期総合戦略人口ビジョン改訂版:少子・高齢社会への羅針盤(2021年度～2024年度)』。
- 石川 晃・佐々井司 2010. 行政記録に基づく人口統計の検証. 人口問題研究 66(4): 23-40.
- 遠藤文夫 1999. 住民登録制度から住民基本台帳制度への移行. 住民行政の窓 196: 4-11.
- 梶田 真 2004. 過疎概念の採用・変質・制度化と地方交付税. 人文地理 56: 375-392.
- 小池司朗・山内昌和 2014. 2010年の国勢調査における「不詳」の発生状況——5年前の居住地を中心に. 人口問題研究 70: 325-338.
- 佐藤正広 2002.『国勢調査と日本近代』岩波書店.
- 滝口 進 1999. 寄留, 住民登録制度から住民基本台帳制度への移行. 住民行政の窓 198: 4-14.
- 埴淵知哉・中谷友樹・村中亮夫・花岡和聖 2018. 国勢調査小地域集計データにおける「不詳」分布の地理的特徴. 地理学評論 91A: 97-113.
- 法務省民事局 1965.『住民登録にもとづく全国人口・世帯数表(昭和40年3月31日現在)』。
- 法務大臣官房司法法制調査部司法法制課 2000.『法務行政の50年(法務年鑑 別冊)』(非売品)。
- 山田 茂 2011. 1980年代・1990年代の住民基本台帳人口データの精度について. 國土館大學政経論叢 157: 23-52.

## Is Japanese Register-Based Population Statistics Still Inaccurate?

Shin KAJITA (Graduate School of Arts and Sciences, The University of Tokyo)

For a long time, Japanese register-based population (Basic Resident Register (BRR) (*Jyumin Kihon Daicho*)) population statistics has been thought to be too inaccurate to use for academic analysis. Therefore, analysts have nearly exclusively used population census and it has been adopted as a formal population indicator in most public policy domains. Nevertheless, the reliability of population census is under scrutiny owing to its declining response rate and increasing denial in answering questions concerning respondents' privacy.

The purpose of this paper is to reexamine the accuracy of BRR population statistics and consider the relations between BRR population and census one. The analysis of this paper clarifies that the accuracy of BRR population statistics are remarkably heightened because of strengthened record management, especially computerization. At least after 1979, besides some exceptions, BRR errors have been maintained under a negligible level. BRR population statistics can facilitates the comprehension of population in real time and its analysis in much finer time-resolution. Therefore, further utilization of BRR population statistics in academic studies lead to a deeper understanding of Japanese population in geographical and other aspects.

**Key words** : register-based statistics, Basic Resident Register (*Jyumin Kihon Daicho*), population census, Adachi ward

