

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2012 年 8 月)

【イングランドとウェールズで人口が大幅増加 ～ 2011 年の国勢調査の結果が明らかに】

戦争準備の人口調査が始まり ～ 女性参政権論者がボイコットしたことも

英国では、1801 年以降、10 年に 1 回の頻度で国勢調査(census)が実施されている(ただし、第 2 次世界大戦中であった 1941 年を除く。また、1921 年の国勢調査には、北アイルランドは含まれなかった。これは、アイルランドで当時、英国からの独立戦争が勃発していたためである)。国勢調査で判明した人口は、中央政府から自治体に交付される補助金及び EU から英国の地域に給付される補助金の計算に使われ、非常に信頼度の高い人口統計の方法であると見なされている。国勢調査はまた、英国在住者の年齢、性別、国籍、配偶関係などについても調べ、調査時点における英国住民に関する貴重な資料となっている。

英国における国勢調査の起源は、6～9 世紀に現在のスコットランド西部及び北アイルランドの一部を領土として存在したケルト人の王国であるダルリアダ王国(Dál Riata)で 7 世紀に行われた人口等の調査である。イングランドでは、ノルマン朝のウィリアム 1 世(在位 1066～1087 年)が 1086 年に行ったのが最初であり、その結果をまとめた台帳が「ドゥームズデイ・ブック(Domesday Book)」と呼ばれていることはよく知られている。

現在行われている 10 年ごとの国勢調査の初回であった 1801 年の調査の目的は、フランスとの戦争に備え、兵役に就ける男性の数を推計することであった。その後の 3 回の調査(1811 年、1821 年、1831 年)の調査も同様に、戦争が発生した場合に動員可能な兵力及び労働力を推計することを主な目的としていたため、収集されたデータは人口のみであった。英国在住者の名前、年齢、生誕地、職業などの情報を調べるようになったのは、1841 年の調査が最初であった。

現在の国勢調査の法的根拠となっている法律は、「1920 年国勢調査法(Census Act 1920)」である。同法の制定前は、国勢調査が実施される度に、新しい法律が英国議会で制定されていた(ただし、「1920 年国勢調査法」は、北アイルランドには適用されない。北アイルランドの国勢調査については、1969 年に、北アイルランド議会で「1969 年国勢調査(北アイルランド)法(Census Act (Northern Ireland) 1969)」が制定されている)。

「1920 年国勢調査法」の規定により、国勢調査で虚偽の報告をしたり、報告を拒否することは違法である。これまでに、多くの人が国勢調査の回答を拒否したケースには、同法の制定前であるが、1911 年に、女性への参政権付与を訴えるグループが、その運動の一環として、集団で国勢調査をボイコットした例がある。また、保守党政権下の 1991 年に行われた国勢調査は未回収率が非常に

高かったが、これは、政府が導入したばかりであった地方税の「コミュニティ・チャージ(Community Charge)」の課税を避けようとして、多くの人が回答を拒否したためであると考えられている¹。

冒頭で述べたように、第2次世界大戦中の1941年には、国勢調査は実施されなかった(また、1931年の国勢調査の記録は、第2次大戦中の1942年に火事で焼失した)。しかし、第2次大戦開戦直後に制定された「1939年国家登録法(National Registration Act 1939)」²に基づき、1939年9月末に、英国の人口、全在住者の住所、氏名、性別などの調査が行われ、それらの情報を記録した「国家登録簿(National Register)」が作成されており、これが国勢調査に代わる当時の英国住民に関する記録となっている。「国家登録簿」は、戦後の1948年に国営の医療サービスである「国民医療制度(National Health Service、NHS)」が創設されて以降、NHSが1991年にコンピューターを使った「中央患者登録システム(Central Register)」を導入するまで、一般開業医(General Practitioner、GP)³に登録したNHSの患者の名簿の土台として使われていた(1991年まで、GPに登録した患者の情報は、紙ベースで記録・保存されており、「国家登録簿」に手書きで情報を追加する形で更新されていた)。

国勢調査の実施団体は地域別に異なり、イングランドとウェールズでは、国立統計局(Office for National Statistics、ONS)が一括して行う。スコットランド及び北アイルランドでは、各地域の「一般登記所(General Register Office)」が実施する(一般登記所とは、出生、死亡、婚姻、離婚の届出受理・登録などを役割とする機関である)。国立統計局は、英国全土の国勢調査のデータを保持する。それらデータは、前述した中央政府から自治体への補助金配分のほか、政府が政策立案のため人口を把握する必要がある場合などに使われる。

各世帯から回収された調査票は、調査実施から100年間は、一般に公開することが法律で禁じられている(この規則は、通称で「100年ルール」と呼ばれる)。国勢調査の調査票に記入された個人情報について「2000年情報自由法(Freedom of Information Act 2000)」を使って公開を請求することも、調査から100年以内は不可能である⁴。

¹ 「コミュニティ・チャージ」とは、1989年度からスコットランドで、1990年度からイングランド及びウェールズで導入された地方税であり、通称で「人头税(Poll Tax)」と呼ばれた。収入に関係なく、成人一人あたりに対し、定額を課税する制度であったため、国民の強い反発に遭い、1992年度末で廃止された。1991年4月の国勢調査実施時点では、既に「コミュニティ・チャージ」は導入されていたが、依然として多くの人が納税者登録を済ませていなかった。これらの人々の多くが、国勢調査に回答した場合、「コミュニティ・チャージ」の納税者名簿と照らし合わされ、課税対象に含められると考え、回答を拒否したと推定されている。

² 「1939年国家登録法」の目的は、戦時経済効率化のための労働力の把握などであった。戦時措置として、「国家登録簿」に登録された英国の全在住者にIDカード(身分証明書)が発行された。IDカードの制度は、戦後の1952年まで続いた。

³ GPとは、NHSの制度で、地域の患者の初期診察、治療にあたる医者である。重い疾患の場合も、まずGPの診察を受けてから専門医を紹介してもらう必要がある。NHSに加入するには、居住地のGPに登録することが求められる。

⁴ 英国では、「2000年情報自由法(Freedom of Information Act 2000)」で、一般市民が、公的機関が保持する情報の公開を求めることができる制度が創設された。公的機関は、情報開示を求められた場合、十分な理由がない限り、それに応じる義務がある。ただし、国勢調査で収集された個人情報などを含め、例外もある。

国立統計局によると、英国の国勢調査では、ほぼ全ての英国在住者のデータを収集することに成功している。2011年のイングランド及びウェールズの調査の調査票回収率(郵送またはインターネットで調査票を提出した世帯の割合)は94%で、残りの6%については、調査員による聞き取り調査などでデータを収集することができた。

また、英国には、日本のような地域レベルでの住民登録制度が存在しない。前労働党政権は、外国人も含めた英国の全在住者の情報をデータベース化し、IDカードを発行することを目的として「2006年IDカード法(Identity Cards Act 2006)」を制定したが、2010年5月の総選挙で誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、政権発足後間もなく、同法を撤廃した。現在のところ、英国政府が、英国在住者の登録制度を導入する計画はない。

住民登録制度は存在しないものの、英国で、政府または自治体が英国在住者について把握している情報には下記のようなものがある(どのような情報を把握しているかは、それぞれの住民の英国籍の有無、選挙権の有無等によって異なる)。

- ・住民から自治体へ提出された出生届または結婚届に記載された情報(英国籍を取得した外国人の場合、内務省へ提出された国籍取得申請書に記載された情報)
- ・選挙人登録に登録した選挙人の情報(英国では、EU加盟国及び英連邦加盟国の国籍を有する18歳以上の英国在住者は全員、選挙人として登録される)
- ・国民保険制度(National Insurance)に登録された被保険者の情報
- ・歳入・関税庁(HM Revenue and Customs)が有する国税の納税者の情報
- ・国民医療制度(NHS)でGPに登録したNHS患者の情報
- ・英国政府発行のパスポートに記載された情報(英国籍保持者のみ)
- ・自治体が有するカウンスル税(Council Tax)の納税者(世帯主)の情報
- ・英国で発行された運転免許証の保持者の情報

ロンドンの自治体からは人口統計の正確性に疑問の声も

2011年の国勢調査は、英全土で同年の3月27日に実施され、国立統計局は2012年7月20日、イングランドとウェールズの最初の結果⁵として、人口、居住世帯数、年齢、性別の分布などのデータを発表した。英国の他地域については、北アイルランドの結果はイングランドとウェールズと同様に2012年7月に発表され、スコットランドの結果は2012年12月に明らかにされる予定である。本報告書では、イングランドとウェールズの結果について紹介する。

⁵ 2011年国勢調査の結果は、2013年10月まで、4回にわたって発表される。2回目以降は、地域ごとの詳細等を明らかにする。

2011年の国勢調査では、信仰する宗教を問う質問が初めて盛り込まれたが(この質問では、「回答なし(n/a)」との選択肢もあった)、2011年の調査の変更点は以下の通りであった。

- 英国のどの地域(イングランドまたはスコットランド、ウェールズ、北アイルランド)に帰属意識(national identity)を感じるかを問う質問が初めて設けられた(回答の選択肢には、「英国全体に帰属意識を感じる」というものもあった)。
- 婚姻の状態を聞く質問の回答に、「市民パートナーシップ(civil partnership)⁶を結んで同性カップルとして登録している」との選択肢が初めて加えられた。
- 英語の能力を問う質問が初めて設けられた⁷。
- 海外生まれの英国在住者に、渡英した年と月、今後英国に滞在する予定である期間を問う質問が初めて設けられた。
- 自身の「民族グループ(ethnic group)」を問う質問の回答の選択肢に、「ジプシーまたはアイルランド人トラベラー(Gypsy or Irish Traveller)⁸及び「アラブ人(Arab)」が初めて加えられた。
- 「民族グループ」を問う質問で、「中国人(Chinese)」という選択肢が、「アジア人/アジア系英国人(Asian/Asian British)」の項に含まれた⁹。

2011年のイングランドとウェールズの国勢調査では、初めて全ての世帯に調査票が郵送で配布された(これ以前は、調査員が各世帯を訪問し、調査票を配布していた)。国立統計局は、今回の調査実施にあたり、調査票郵送のため、イングランド及びウェールズの全世帯の住所データベース(national address register)を作成した。これは、自治体の協力のもと、イングランドとウェールズの土地及び不動産の住所データベースである「全国土地・不動産目録(National Land and Property Gazetteer)」¹⁰及び郵便事業会社「ロイヤル・メール(Royal Mail)」と「陸地測量局(Ordnance Survey、

⁶ 「市民パートナーシップ」とは、同性カップルに対し、婚姻関係にある男女の夫婦と同等の権限を与える制度である。今回は、2004年に同制度が導入されて以降、初めての国勢調査であった。

⁷ スコットランドの2011年の国勢調査にも同様の質問が初めて設けられ、英語のみならず、スコットランド語(Scots)及びスコットランド・ゲール語(Scots Gaelic)の能力についても聞いた。

⁸ 「ジプシー」は、インド北西部に起源を持ち、主に中東欧に散らばる「ロマ(Roma)」と呼ばれる移動生活者を指す。「トラベラー」も、「ジプシー」と同様、移動生活者である。

⁹ 「民族グループ」を問う質問の答えは、「白人(White)」、「アジア人/アジア系英国人(Asian/Asian British)」、「混血/複数の民族グループ(Mixed/multiple ethnic groups)」などの項に分かれ、各項の中に、更に複数の選択肢が設けられている。2001年の調査では、「アジア人/アジア系英国人」の項には、「インド人」、「パキスタン人」、「バングラデシュ人」、「その他アジア人」との選択肢が含まれていたのみであり、「中国人」は、「中国人またはその他の民族グループ(Chinese or other ethnic group)」との項に含まれていた。2011年の調査では、「中国人またはその他の民族グループ」の項はなくなった。

¹⁰ イングランド及びウェールズの自治体が作成する各自自治体の管轄地域の住所データをまとめたデータベース。イ

OS)」が有する英国内の住所のデータを比較するなどの方法で作成された。また、調査への回答方法は、予め返信先が印刷された返信用封筒に調査票を入れて返送するか、またはインターネット上で回答するかとの2通りであった。

2011年の国勢調査に関して一部で物議を醸したことは、米国の軍需産業の大手企業であるロッキード・マーチン(Lockheed Martin)社の英支社であるロッキード・マーチン UK 社が、調査の事務業務を委託されたことであった。ロッキード・マーチン UK 社は、調査票の印刷、問い合わせ用コールセンターの運営、データの収集と処理業務を委託され、委託料は1億5000万ポンドであった。2011年国勢調査の予算総額は4億8200万ポンドであったため、ロッキード社への委託料はその約3分の1を占めたことになる(2001年の国勢調査の経費は総額2億1000万ポンドであり、2011年の調査の予算はその2倍以上に引き上げられた)。反戦団体やキリスト教系の団体などからは、この件に関して、倫理的見地から国勢調査をボイコットすべきとの声が上がった。一方、一部の左派系団体からは、「国勢調査をボイコットした場合、人口が実際より低く推計され、政府から自治体への補助金もそれに応じた額しか交付されなくなり、地域の貧困層支援の資金が不足することになる」として、ボイコットに反対する意見が出ていた。

* * *

2011年の国勢調査の主な結果は次の通りであった。

- ・2011年3月27日時点のイングランドとウェールズの人口は推計5610万人であった。2001年調査(5240万人)から370万人増加し、1801年の国勢調査開始以来、最大である7.1%の増加率を示した。370万人の増加のうち、およそ55%は、移民の流入によるものであると考えられる。
- ・地域別の人口は、イングランドが推計5300万人、ウェールズが同310万人であった。イングランドの人口は、国立統計局が定期的に発表している推計人口の最新の数字¹¹より40万人多かった。
- ・イングランドとウェールズの男女別の人口は、男性が2760万人、女性が2850万人で、女性が男性より約100万人多かった。
- ・高齢者人口が増加し、16歳未満の子供が全人口に占める割合は減少した。

イングランドとウェールズの自治体の代表組織である「地方自治体協議会(Local Government Association, LGA)」と陸地測量局のパートナー組織である「ジオプレース(GeoPlace)」が運営している。

¹¹ 国立統計局は、国勢調査とは別に、毎年6月末時点の英国の人口推計を公表している。

・イングランドとウェールズの全人口の年齢中位数(median age)¹²は 39 歳であった。男女別の年齢中位数は、男性が 38 歳、女性が 40 歳であった。

・イングランドとウェールズの 5 歳未満の人口は、2001 年より 40 万 6000 人増え、350 万人であった。

・イングランドとウェールズで 65 歳以上の人が全人口に占める割合は 16.4% (およそ 6 人に 1 人)に達し、国勢調査開始以来、最高を記録した。

・イングランドとウェールズの 90 歳以上の人口は 43 万人で、1911 年の 13 万人、2001 年の 34 万人から大幅に増加した。

・イングランドとウェールズの世帯数は 2340 万世帯であった。一世帯あたりの平均人員は 2.4 人で、100 年前(1911 年)の 4.3 人から約半分に減少した。

・イングランドとウェールズの平均人口密度は 1 平方キロメートルあたり 371 人であった。ロンドンのみに限定すると、この数字は同 5200 人と、大幅に上昇した。

・イングランドの 9 つの地域(region)¹³ごとの人口は、全て 2001 年比で増加した。特に、ロンドン、イングランド東部、イングランド中東部で著しい人口増加が見られた。

自治体別に見ると、計 348 ヶ所あるイングランドとウェールズの全自治体のうち 331 ヶ所で、2001 年から今回の国勢調査までの 10 年間に人口が増加した。この間に人口が減少した自治体は全体のわずか 5% (残り 17 ヶ所)のみであり、イングランドとウェールズ全土で大幅に人口が増えたという調査結果が、自治体別の統計でも裏付けられた。

* * *

一方、ロンドン中心部のウェストミンスター区からは、2011 年の国勢調査で示された同区の人口と、実際の住民の数との間に大きな差があり、本来交付されるべき中央政府からの補助金額を受給できなくなるとの声が出ている。同区のジャイルズ・ロカ政策・戦略部長は、2012 年 7 月下旬、「ガーディアン」紙のウェブサイトへ寄稿し、「2011 年の国勢調査では、ウェストミンスター区の人口は 21

¹² 「年齢中位数」とは、人口を年齢順に並べた時、ちょうど真ん中(中位)にあたり、全人口を「より若い人口」と「より高齢の人口」に 2 等分する境界点になる年齢を意味する。

¹³ イングランドの 9 つの地域(region)とは、イングランド東部、中東部、北東部、北西部、南東部、南西部、中西部、ヨークシャー・アンド・ハンバー地方、ロンドンである。これら 9 地域は、1994 から 2011 年まで、政府の出先機関である「政府地域事務所(Government Offices)」が設置されていた。

万 9400 人であるとの結果が示されたが、この数字は、2003 年における我が区の(国立統計局の)人口推計値とほぼ同じである」と指摘した。さらに、同区の区議会議員や職員にとって「特に不可解なこと」として、2010 年に国立統計局が発表した人口推計では、同区の人口が 24 万 1100 人であったことを挙げ、この数字が実際の人口に近いと仮定すると、2011 年の国勢調査では、「 Westminster 区の人口の約 10% が統計に含まれなかったことになる」と述べている。続けて、国勢調査の結果が正確ではない可能性があることを示唆するデータとして、 Westminster 区で NHS の GP に登録している患者の数が、2011 年の国勢調査で集計された人口と比べておよそ 23 万 8000 人も多いこと¹⁴、 Westminster 区のカウンシル税の納税世帯数が、国勢調査で示された世帯数より 4800 世帯も上回ることなどを指摘した。ロカ政策・戦略部長は、記事の結びで、「 Westminster 区では、毎年住民の 3 分の 1 が入れ替わるため、国勢調査のような調査で人口を把握することは非常に困難である」と指摘し、人口集計の方法及び人口統計の結果が地域の公共サービスに与える影響等について再考すべきであると訴えた。

¹⁴ GP の登録者数が国勢調査の人口集計より著しく多いのは、GP への登録が、居住地だけではなく、勤務地でも可能であることなどが背景にあると考えられる。