

世論の意義と世論調査の課題

小野 佐千夫
(元 内閣広報室長)

世論の時代

10月のはじめ、日本の世論調査について意見を聴かせて欲しいという外国からの客が訪ねてきた。

ソ連科学アカデミーに所属する世界経済国際関係研究所の日本・韓国政治部長ゲオルギー・クナーゼ氏である。

ゴルバチョフ大統領の“グラスノスチ（情報公開）”政策が登場するまで「世論のない国」だったソ連の研究者が相手なら、わが国の世論調査の経緯と現状について話せばよからう程度に考えていた。

ところがクナーゼ氏の要望は、私の当初の思惑とは異なり、世論調査に表れた「日本人の対ソ観」を知りたいと言うことであった。

来年4月に予定されているゴルバチョフ大統領の訪日に備えて、ソ連がわが国世論の動向に着目し、これを重視するのは、いま各国の「世論」が国際政治の舞台上で無視し得ない情報資源となっているからに外ならない。

日本人の対ソ観を見る世論調査としては、時事通信社の「時事世論調査」と総理府の「外交に関する世論調査」がある。

時事世論調査は、昭和35年から毎月実施されているロングランの調査で、日本人の好きな国、きらいな国を継続的に調査している。

過去30年間の調査結果を時系列分析してみると、世界中の「好きな国」3つのなかにソ連が含まれている比率は極めて低く、5%を超えたことは一度もない。ペレストロイカ（改革）が叫ばれる

ようになったここ2、3年の動向をみても、その比率は1%台を低迷し、「好きな国」はソ連だという意見は、米国の40%台とは比べようもない程少数である。

一方、「きらいな国」3つのなかにソ連が含まれている比率は高く、その数字が50%台に達したこともあったが、最近では30%台に落ちてきている。この減少化傾向はその後も続いており、過去の最低だって23%を下廻る日もそう遠くはないだろうと思われる。

総理府実施の「外交に関する世論調査」は、昭和53年以降毎年行なわれ、ソ連関係については「ソ連に対する親近感」と「日ソ関係は良好か」の二問を聞いているが、その結果、この1、2年はソ連に親近感を抱く者が極めて僅かだが増え始め、また「日ソ関係は良好」という意見も着実に伸びて、日本人の対ソ観に好転の兆しが見られるようになってきている。

このような日本国民の対ソ関心の高まりを念頭に、ソ連が今後の対日政策をいかに展開してくるか興味もたれところであるが、いずれにせよ、わが国の「対ソ世論」が、ソ連の対日政策決定の重要なファクターとしてインプットされることだけは間違いない。

昨年の夏以降、世界中の驚きをよそに東欧の国々は次々と社会主義を放棄し、最高指導者を追放して新生国家への道を歩み出したが、何と言っても変革のハイライトは「東」が「西」に吸収合併された10月3日のドイツ統一であろう。

かくの如く東欧に劇的変化をもたらした最大の

要因は、社会主義体制が「貧困」を救えなかったからだと言われているが、同時にまた、西側諸国のテレビ、ラジオ、新聞などが昼夜を問わず国境を越えて東側国民の世論に働きかけた点も見逃すことはできない。武器の助けを借りることなく、「世論」の力によって国家の変革を成し遂げたのが東欧の国々だったのである。

次は、「世論」が政府の態度決定に影響を及ぼしたと思われるわが国の事例について触れてみたい。

昭和55年(1980)1月のことであった。総理官邸に呼ばれた私(当時内閣広報室長)は内閣官房長官から「モスクワ・オリンピックに日本選手団を参加させるかどうかについて、早急に国民の意見を聞いて欲しい」との指示を受けた。

前年(1979)の12月、ソ連のアフガニスタン軍事介入という大事件が起こったために西側諸国は強く反発し、モスクワ・オリンピックへの不参加を表明する国が相次いでいた時であった。

わが国としても、大会のエントリー期限である5月24日までに態度を決定しなければならない。もちろん日本選手団の参加、不参加はJOC(日本オリンピック委員会)が決めることであるが、政府としても何らかの判断を下さざるを得ない状況に置かれていたのである。

早急に結果を出すためには、面接による世論調査は時間が掛かり過ぎるので、三日間で出来る電話調査を実施することにした。

1月28、29日の両日に行った電話調査(サンプル数全国2,000)の結果は「参加」支持51%、「不参加」支持22%であった。

2月1日、政府はモスクワ・オリンピックに対して次のような見解を発表した。

「ソ連のアフガニスタン軍事介入に対する厳しい国際世論等に重大な関心を払わざるを得ない。日本オリンピック委員会はこの事態を踏まえ、諸外国の国内オリンピック委員会と緊密な連携をと

って適切に対処されたい。」

この政府見解が出て一週間後の2月6、7日の両日、同じく官房長官の指示によって第2回目の電話調査を実施した。「参加」支持は36%に減少し、「不参加」支持は38%と増加して「世論」の揺れを感じさせた。

第3回目の電話調査は、レークプラシッド(アメリカ)で開催されていた冬季オリンピックが閉幕し、日本選手団が帰国した直後の2月27、28日の両日に行われた。結果は「参加」支持51%、「不参加」支持27%で明らかに「世論」の変化が見られたが、前後3回の調査を通じて「参加」を支持する意見は国民の半数に止まった。本来なら国民大多数の支持を得て盛り上がる筈のオリンピックではあるが、この低い「参加」支持率では不参加もやむを得ないとして政府・JOCは、モスクワ大会への参加を断念したのである。

わが国世論調査の始まり

今や「世論」が時代の要請に答え、時代の潮流をリードするようになって来たが、この「世論」の動向を把握するにはさまざまな方法がある。

マスコミ報道の分析、公聴会の開催、モニター制度の活用などいずれも有力な手法であるが、とりわけ世論の構造や変動を計量化し、その全体の傾向を知ることが出来るのは世論調査である。

わが国の世論調査は「正確で、信頼性が高い」と言われ、今日では質・量ともにアメリカに次ぐ水準に達しているが、その発達の歴史はそんなに古くはない。

昭和20年(1945)8月まで、わが国には「世論」と呼べるものはなく、広く国民の意見を聴くなどと言う政策が採用されたことはなかった。

ところが敗戦を契機に、アメリカ占領軍によって“日本民主化政策”が果敢に進められた。民主化の柱は農地改革、教育改革であり、世論調査の導入であったが、この世論重視のなかに民主主義

育成のねらいが込められていたのである。

では、わが国に世論調査の実施を指令したのはいったい誰であったのだろうか。小山栄三氏（初代国立世論調査所長）ら当時の関係者が残された記録などから類推して、それはGHQ（連合国軍総司令部）のCIE（民間情報教育局・初代局長ダイク准将）であったようである。

昭和20年11月、内閣情報局に世論調査課が設置されたが、同20年12月には内務省地方局、翌21年1月には内閣審議室へと世論調査の事務は目まぐるしく移管され、昭和24年6月に至って国立世論調査所が総理府に設置されたのである。これがわが国世論調査の正式な誕生と言ってよからう。

世論調査との出会い

私が国立世論調査所に入ったのは昭和27年8月で、世論調査とは何か、どのようにして調査を実施するのかを初歩から学んだ。

調査テーマが決まると調査票の作成に取りかかる。質問のねらいが回答者に十分伝わるよう質問文を作るのだが、ワーディングをどう工夫すればよいか夜を徹して議論したものである。一つの助詞、一つの修飾語の用い方いかんで質問の意味が違ってくると知ったのもこの時である。

調査票の作成と平行してサンプリング（標本抽出）の作業が進められる。大きな日本地図を広げ、抽出された調査地点に赤や青のピンを立てながら全国の縮図としてバランスが取れているかどうか、調整に時間をかけたものである。

その頃は、今日のように調査実施を委託できる民間の調査機関が存在していなかったのも、われわれ所員がその都度手分けして全国各地に出かけ、世論調査を行ったのである。

昭和29年1月、私は初めて秋田、青森両県に一人で出張することになり、リュックサックに調査票を詰め込んで上野駅から夜行列車に乗った。途

中で目が覚め曇った窓ガラスをふくと、列車は屋根より高い雪の壁の中を走っていたが山形県の豪雪地帯を通過していたのであろうか。翌日、第1調査地点の能代市を訪ね、市役所職員の協力を得て住民票から指定された調査地区の調査対象者をアトランダムに抽出し、所定のサンプル数に達するまで氏名、性別、年齢、住所を書き抜いてゆく。

調査対象者名簿が出来上がると、次は調査員予定者選ばれた市職員の訓練である。一人の職員を対象者に見立て、私が調査員になって面接の実演をしてみせる。

要領がわかったところで、調査員の身近な二、三人を相手にプリテストを試みてもらう。みんな初めての経験なので戸惑いも見られたが、本番の調査は大したミスも出ず、回収率も上々だったように記憶している。

第2の調査地点である青森県南津軽郡浪岡町は一面の銀世界であった。馬そりに乗せられ、りんご畑の雪道を走り抜けて役場に着いたが、調査員の数足りず、私も調査票を持って何軒かを訪問することにした。

最初の調査対象者は耳の遠い老婆だったが、家族が回りを取り囲み、回答を教えたりするので正確な調査にはならない。世論調査は、対象者になった人の意見を聞かねば意味がないと説明し、家族には老婆のそばから離れて貰って質問をやり直す。

この地方の津軽弁は聞きづらかったが、わからない言葉は聞き返し、訛は訛のまま調査票に書き込んだ。質問の回答にフリーアンサーが多かった時代である。調査員はインタビューするとき、相手の言葉はもちろん息遣いまでも書き留めるよう教え込まれたが、調査票を読み返すと回答者の一人ひとりが浮かんでくるのである。

町役場に集まった調査票の回収、点検に時間を取られ、汽車の時刻に遅れまいと浪岡駅に急いだが、青森行きの最終列車は出発したあとだった。

駅前旅館はあいにく満員だったので、仕方なく駅の待合室で一夜を明かしたが、この時の体験は今も忘れ得ぬ思い出となっている。

世論調査の成長と限界

世論調査は政治・行政、経済などの領域において、国民の意識や意見といったソフト情報を収集する手段として成長し、今日では急速な拡大をみせている。

総理府が取りまとめた「全国世論調査の現況」(平成元年版)によると、昭和63年4月から平成元年3月までに実施された世論調査(①母集団の範囲が定められ、サンプル数500以上 ②個人を対象とした質問票使用の意識調査)の合計は830件を数えるに至っている。

一方、世界各国においても世論調査が盛んに行われ、社会主義国でさえ自由な意見の表明が社会的制約なしに出来るようになってきている。

このような世論調査の“盛況化”に呼応して、わが国の新聞、テレビなどは、国民が国際情勢の動きや国内の政治・社会の変化にどう反応するかをいち早く知るために面接、電話両様の世論調査を盛んに実施しており、「賛成」何パーセント、「支持」何パーセントと大きく報道することが多い。

しかし、これらの数字(パーセント)は果たして「世論」をどの程度正確に表現したものと言えるのであろうか。

世論調査は悉皆(しっかい)調査ではなく標本調査である。標本は母集団の縮図になるよう母集団から無作為に抽出されるが、この標本調査の結果は、母集団の悉皆調査をした場合の結果に比べて近い値にはなるが一致するとは限らない。

標本調査には標本誤差があり、標本が単純無作為抽出法で抽出された場合、回答者数1,000、得られた結果の比率50%近辺での標本誤差は±3%程度となる。従って、これと同一規模の調査の或る賛否を問う質問で「賛成が51%」と出たとして

も、母集団での比率は48%と54%の間にあると見るべきであり、半数を超える場合も超えない場合もあるので「国民(母集団)の賛成が半数以上」とは言い切れないのである。

また、世論調査には調査員のミスや回答者の誤解などによる計算不能な非標本誤差も付きまとい、さらに、質問の仕方の違いによっては回答が変わってくることに注意しなければならない。

このように、世論調査は「世論」を把握するうえで客観的な有力な手段であるが、そこには限界があり、世論調査の読み取りに当っては調査結果の数値を絶対視して利用するのではなく、その数値は、世論調査という手段で測定された「世論」の或る側面を概括的に把握したものである、との視点を忘れてはならないと思う。

世論調査報道の在り方

新聞のコラムに「世論調査は設問の仕方では結果が変わってくるばかりか、事実を知る人と「勘」だけで判断する人との答えとが、同一の価値の数字と扱われることは“危険”である」という意見が載ったことがあるが、去る9月に、朝日新聞と読売新聞が相前後して実施した「中東危機への対応」に関する世論調査の結果報道を見て、このコラムの主張が改めて思い起こされたのである。

朝日新聞の見出しが「『自衛隊派遣せず』67%」であるのに対し、読売新聞の方は「自衛隊の海外派遣『容認』が52%」となっている。

国民の関心が非常に高い「自衛隊の海外派遣」について、朝日紙上に見る「世論」と読売紙上に見る「世論」とが相反する態度を示しているわけで、本来一つであるべき「わが国の世論」が二つあるように見えるのである。両紙を一緒に読んで読者は、どちらが国民の「世論」かと判断に迷ったに違いない。

朝日新聞社が9月19、20日の両日に実施した世論調査(サンプル数全国3,000、有効回答率74%)

の質問と回答は次の如きものであった。

「日本は憲法で集団的自衛権の行使を禁止し、自衛隊法で自衛隊の海外派遣をしないことにしています。

今回のような国際紛争が起きたとき、日本はこれまでどおり自衛隊を派遣せず、非軍事的な面で貢献するのがよいと思いますか。それとも、憲法や自衛隊法を改正して、自衛隊を派遣するのがよいと思いますか。

非軍事面で貢献 67%

憲法など改正して自衛隊を派遣 19%

その他・答えない 14%

この結果について、朝日は「こうした国際紛争時に日本が取るべき貢献策については、日本国民の67%が『自衛隊を派遣せず、非軍事面で貢献』を望んでいる」とコメントしている。

一方、9月22、23日に実施された読売新聞社の世論調査(サンプル数全国3,000、回収率71%)の質問と回答は、

「国連の平和維持活動と自衛隊の海外派遣の問題について。

自衛隊は一切海外へ派遣すべきでない

39.9 (%)

国連の要請があれば、自衛隊を派遣してもよい

22.7 (%)

国連の要請があれば、医官など武装していない自衛官に限り派遣してもよい

28.9 (%)

その他 0.3 (%) 答えない 8.2 (%)」

であり、読売は「自衛隊の海外派遣について国連の要請があれば『非武装』の条件つきを含め国民の過半数が容認する考えであることが明らかになった」と書いている。

朝日、読売両新聞社のこの世論調査は、ほぼ同時に、同規模・同方法で行なわれたが、自衛隊の海外派遣については“憲法重視派”の朝日と“国際協力派”の読売の政治的立場の違いから質問内

容が全く異なったものとなっている。両紙の質問とプリコードされた回答項目をみれば、それぞれの新聞社がどんな調査結果を期待していたかも或る程度想像がつくのである。

政治的、外交的テーマであっても、世論調査は「中立」の立場に立った誘導的でない質問をつくるべきであり、世論調査報道においては、「公正」を守る姿勢を忘れないで欲しいと思う。

世論調査の当面の課題

戦後わが国に世論調査が根を下ろして45年が経過したが、社会の情報化が進展するなかで世論調査が直面している幾つかの問題がある。

その第一は、住民基本台帳の閲覧が困難になってきたと言うことである。

欧米諸国と異なって、わが国の世論調査が住民基本台帳や選挙人名簿から調査対象者を抽出し、訪問面接調査を行うことによって厚い信用を得てきたことは周知の事実であるが、住民基本台帳法の改正(昭和62年)に伴い、その閲覧に規制を強化する地方自治体が増加しつつある。住民基本台帳の安易な閲覧が個人のプライバシー侵害につながるとの不安が広がっているからである。

一方、国民の意見を集約した「世論調査の結果」は公共性の強い知的価値として情報化社会のなかで重要な役割を果しており、世論調査はその信頼性を確保するためにも、住民基本台帳の閲覧をやめるわけにはいかないとの意見が強い。従って、個人のプライバシー保護を損なうことなく住民基本台帳の閲覧を続けるためには、不安を除去するための具体的な方策を提示して、自治体と住民の理解と協力を得ることが不可欠であろう。

第二の課題は、世論調査の技術革新を進める必要があると言うことである。

見ず知らずの調査員の訪問を受け、一方的に読み上げる調査票の質問に回答させられる今の手法では、世論の表層を把握することは出来たとして

も、国民の深層意識に迫ることは容易でない。世論調査が世論の深層を汲み上げるためには、設問の工夫や調査票の改善、調査員の質の向上と訓練、調査スタイルの見直しなど世論調査の手法とイメージの刷新に総合的な取り組みをすべきである。

結びに代えて

情報化社会の中で「世論」は公共性の強い知的価値であり、国際政治の舞台では情報資源として無視し得ない存在となっていると指摘してきた

が、実は、この「世論」形成に重要な役割を果しているのが各界、各層の有識者たちである。

かつて私は「日本を動かす1,000人」という名簿を作って有識者の意見聴取に利用したことがあるが、いま政界、官界、経済界、労組・団体ならびに学者・文化人の中からオピニオン・リーダーと目される人々を一定数選び出し、定期的に意見を聴く“もう一つの世論調査”を行えば、先行きが読めない時代の羅針盤の役割を期待できるのではなかろうかと考えている。(1990年10月27日)

