

# 自治体の世論調査

上智大学 経済学部

教授 西平重喜

わが国の世論調査の実施状況を振り返ってみると、自治体による世論調査の増加が著しい。総理府（内閣総理大臣官房広報室）は「全国世論調査の現況」という報告書を、1964年（1963年度の分）から発表し、現在は「世論調査年鑑」というタイトルで市販されている。この報告書で世論調査というのは「1. 個人を対象とする調査で調査対象（母集団）が明確に定義されていること。2. 意識に関する調査であること。3. 対象（標本数）が500人以上であること。4. 調査項目の数（質問数）が10以上であること。5. 調査票（質問紙）を用いた調査であること」としている。そして世論調査を実施しそうな機関に問い合わせているが、1990年度には1735機関にアンケートし、そのうち398機関から、延べ901の調査を実施したとの報告があった。世論調査にはかなりの経費が必要であり、実施に関心がありそうなところは、あらかじめ予想できる。またこのアンケートは長年継続され、対象機関の把握も進んできたから、この報告書により日本の世論調査の概況を知ることができるものと考えられる。

## 1) 自治体による世論調査の概況

まず「世論調査年鑑」により、1965年以来の4半世紀にわたる、日本で実施された調査の概況を見ることにする。以下の表では、煩雑になるので5年おきのデータを示すことにし、「全体」というのは実施機関のいかんを問わず、わが国で行なわれた世論調査全体を指す。「県」というのは都道府県、同教育委員会、同選挙管理委員会などによるものであり、「市」の場合もこれらの委員会によるものを含んでいる。

表1. 世論調査の実施状況

	調査の数			調査の内訳 (%)				
	県	市	自治体	全体	県	市	自治体	全体
1965	64	110	174	480	13.3	22.9	36.3	100.0
1970	92	210	302	555	16.6	37.8	54.4	100.0
1975	110	249	359	633	17.4	39.3	56.7	100.0
1980	181	342	523	902	20.1	37.9	58.0	100.0
1985	188	342	530	841	22.4	40.7	63.0	100.0
1990	225	386	611	901	25.0	42.8	67.8	100.0

表1によれば、1965年には「全体」で480の世論調査が実施されているが、1990年には2倍近い901に達している。一番多くの調査が行なわれたのは、1979年の946である。

このうち「県」の世論調査は1965年の64から、1990年には225へと3.5倍になったが、「市」の調査は110からやはり3.5倍の386に達している。すなわち自治体による世論調査の増加が著しい。

表1には自治体による世論調査が、わが国の世論調査全体に占める割合（シェア）も示されている。1965年には、日本の世論調査「全体」のうちの13%が「県」によって実施されたものであり、23%は「市」によるものであった。しかし、自治体による世論調査のシェアは年々増大し、1990年度には、世論調査「全体」の43.8%が「市」により、1/5(25%)が「県」により実施されている。いいかえると日本の世論調査の約7割は、自治体が実施したものである。

わたくし個人は、全国民を対象にする、全国調査にもとづいて、日本の世論の変化を研究しているので、政府やマスコミなどによる全国調

査に興味を持っているが、その数はあまり変化がなく、横ばい状態である。

## 2) 自治体の世論調査の意義

このような自治体による世論調査の増加は、自治体にとって世論調査が不可欠なものになってきたことを示している。自治体の行政は住民の意見と深い関係を持っている。するために首長や議員の選挙が行なわれているが、住民はすべての案件について、また選挙の時には予期できなかつたことがらについてまで、彼らに白紙一任しているわけではない。また、あることがらを実施するにあたって、その細部について、住民の意見を求めることが当然のことである。そのため世論は重要な役割を果たすことになる。

日本では住民投票 (referendum) はごく限られた場合にしか行なわれない。のみならず、例えば、東京都中野区の教育委員の選挙のような、自治体の民主的手続きに、中央政府は理解を示すどころか、非難をする状況にある。古代ギリシャのような直接民主制が実行できない今日、自治体が世論調査によって住民の意見を吸収しようとするることは歓迎すべきことであろう。

住民投票というものは、ふつうは行政側が、都合のよい案を提出し、それに Yesか Noか（賛成か反対か）を答える形式がとられる。このためえてして誘導訊問のような結果になることが多い。しかし、世論調査では、いろんな場合を仮定して、それぞれの場合について世論を聞くこともできるし、必要によっては、一人おきに質問文を変え、質問の仕方による影響を調べ、本当の住民の意見を明らかにすることも考えられる。

今日では世論調査といえば、「ああ、新聞ナンカで見る、アレネ」と大変ポピュラーになってきている。そして世論調査は自治体にとって重

要なものとなってきたが、それだけにその実施にあたって、慎重な考慮がはらわれなければならない。以下、どんなことに注意すべきかをのべることにしよう。もっともその多くは、別に自治体の世論調査だけでなく、世論調査一般についていえるものである。

## 3) 調査の対象の選び方

もちろん全住民、または関係する住民の全部を調査できればそれに越したことはない。それには経費も、時間もかかり、たびかさなると調査をされる住民の方も、迷惑がるようになる。そこで、普通はサンプリングと呼ばれる、住民の一部だけを選んで調査している。そのサンプリングにはいろいろあるが、一般にランダム・サンプリング（無作為抽出法）が採用されている。これはクジビキで調査をする人を選ぶ方法である。クジビキは公平である。クジに当たるか当たらないかは、その人の「人種、信条、性別、社会的身分または門地により…差別されない」（日本国憲法第14条参照）。したがってクジで選び出された人々には偏りがない。だからそれらの人達だけを調査すれば、だいたい正確な全体の意見がわかる。とはいものの、トランプをよくきてクジビキのようにして取り出すと、絵札ばかり出ることもまれにはおこる。ところでクジビキで選び出した場合には、確率論によつて、このだいたい正確というのが、どのくらい正確なのか、また妙な現象が、どの程度まれに起きるかを、計算できるのである。このような正確さの程度を、（ランダム）サンプリング誤差という。またまれさの程度（どのくらいましか）を、信頼度という概念で現すことができるのである。世論調査のすべてのデータに、いちいちサンプリング誤差をつけなくても、データが法則性をもつという保証のある方法によれば、結果を安心して使えることになる。

表2. ランダム・サンプリングで実施されている調査の割合

	県	市	自治体	全 体
1965	57.8	55.5	56.3	69.4
1970	69.6	55.7	59.9	69.2
1975	72.7	74.3	73.8	78.8
1980	78.5	76.9	77.4	79.0
1985	63.3	74.6	70.6	76.0
1990	73.8	82.6	79.3	81.9

幸いにして表2に示されているように、「市」による8割前後、「県」による7割の世論調査が、この方法によって行なわれている。

日本では、住民の（かなり）正確な登録がされている、住民基本台帳か、選挙民名簿からクジビキで、ランダム・サンプルをとっている。これらのリストは住民のプライバシーに関する事項であるとして、その閲覧が拒否されることがある。実は戦争直後は住民の正確な登録簿として、米穀配給台帳がつかわれ、サンプルもこれからとっていた。しかしこの台帳の本来の主旨が薄れるにつれて、その正確性が失われ、住民基本台帳がつくられることになった。そのときの説明には、サンプリングに使うこともふくまれていた。

（各市町村に対して、世論調査の重要性を考え、日本世論調査協会の綱領のもとで調査をしている、加盟機関の世論調査には理解を示されるようにお願いしたい。この協会は総理府管下の財団法人であり、世論調査を実施する大新聞社、放送関係、また政府、自治体などの世論調査の実施を請け負う有力な調査会社、そして我々のような世論の研究者が会員である。その綱領は請求があれば送られる。）

#### 4) 世論調査データの限界

世論調査のデータはしばしば、賛成が何パーセント、反対は何パーセントという形でまとめ

られる。上でのべたように、世論調査のデータは、調査がいかに正確に行なわれたものであっても、サンプリング誤差をともなうから、1%、2%の差まで問題にすることはできない。あることについて、賛否が五分五分に分かれているのか、6対4か、「七、三」に割れているか、「八、二」ぐらいか、9割もの人の意見が一致しているのか、という程度のことしかわからない。むしろ世論調査の結果に期待できることは、大部分が賛成なのか、反対なのか、かなり多数が賛成だが、反対も幾分あるとか、賛成と反対が五分五分という程度のことである。

この場合、賛成者の数と反対者の数の大小を、比較しているわけである。統計とはもともと、何かと何かの数字を比較し、実情を把握することである。例えば、男と女の意見が同じか違うか、東京と大阪ではどんな点が違うか、去年と今年ではどうか、といったぐあいである。調査の場所による違いや、調査の時期による異同を検証するためには、同じ質問による比較が要求される。同じ質問をひんぱんに繰り返せば、そのデータのトレンドを分析することにより、例えば内閣の支持率のように、わずか数パーセントの差しかない場合でも、一定の結論が得られることもある。

#### 5) 調査の方法

世論調査は意見の「統計調査」であるから、一定の調査票で決められた質問に対する答えの統計をとることになる。その答えのとりかたとして、普通の官庁統計のように、調査票に住民自身が書き入れる方法もある。しかし、世論調査では、実態の統計と違い、どういう人（性別、年齢、職業など）が、どういう意見であるかを知ることが重要である。そのためには答える人が、正確にサンプルその人でなければならない。そこで調査員がサンプルの自宅（先方の要求によっては勤め先など）を訪問して、調査票の質

問を読み、相手の答えを、あらかじめ指示されたように、調査員が記入してくる方法がとられることが多い。これを（個別・訪問）面接法（interviewing）と呼んでいる。この方法が相手に対して一番負担をかけず、また礼儀にかなっているからでもある。

表3 面接調査で実施されている調査の割合と回収率

	面接調査				回収率	
	県	市	自治体	全体	面接	全体*
1965	34.4	14.5	21.8	38.3	—	—
1970	44.6	19.0	26.8	40.7	82.5	76.0
1975	35.5	13.7	20.3	35.4	80.8	76.2
1980	27.1	14.9	19.1	31.6	79.6	74.4
1985	22.9	14.9	17.7	27.7	77.9	71.8
1990	19.5	10.8	14.0	23.6	77.7	67.5

\*世論調査全体

表3によれば、当初は世論調査「全体」の4割前後が、この面接法で行なわれていたが、最近では3割を切ってしまった。これは面接調査が困難で、費用もかかるためであろうが、世論調査の研究者としては心配な現象である。「県」によるものは「全体」と同じような傾向を示している。「市」の世論調査のうち面接法で行なわれるものは、いつも1割にすぎない。

なお、表3には日本の世論調査の「全体」のうち、もっとも精度が高いと思われる、ランダム・サンプリングで選ばれた人々を、面接法で調査した場合に、どれだけの調査が達成されたか（ふつう回収率という）も、示されている。1970年代は8割を越えていたが、最近でも8割に迫る状況であり、それほどひどく回収率が低下したわけではないようである。

#### 6) 面接以外の調査方法

面接以外にも郵便で調査する方法とか、調査票を置いてきて、後で回収に行く留置法もある。

これらの方法では、経費があまりかからないが誰が答えたかわからないし、郵便調査では回収率も低いから、一般に信用できない。

最近では電話による調査が問題になり、アメリカなどでは、これが主流となっている。この方法は、安く、手軽にできるが、まずサンプリングの問題がある。いろいろ研究はされているが、電話帳に掲載を拒否する人がかなりいるし、日本では、電話番号による企業と個人の区別がない。アメリカでも低い階層の意見が取れない、というような指摘がある。湾岸戦争の頃、アメリカ世論の異常なブッシュ支持一辺倒というデータもそのせいではないかと心配である。日本でも各機関で電話調査の研究や試行が行なわれている。企業によっては、データに偏りがでても、何もしないで見当を付けるよりはました、として電話調査をするところがあるといふ。マスコミ関係では、知事や議員の補欠選挙の時のように、調査に時間がかけられない場合や、質問の数が少ない場合に、試みられている。その場合でも、サンプリングは選挙人名簿からとり、それらの人々の氏名、苗字と住所などから、電話番号を調べるという、慎重な手段が取られることが多い。

中には将来はファックスが家庭にも普及するから、これを使って、などという話もあるが、その前に、広告業者が十分に荒らし回り、ファックスのイメージを悪化させることだろう。

#### 7) 質問文の作成

五七五の初めの5文字のあとを、「根岸のさとの、ワビすまい」とくくっても、かならずしも俳句といえないよう、「……に賛成ですか、それとも反対ですか？」と最後に付けても、世論調査の質問文というわけにはいかない。そしてまた「俳句の作り方」という本を読んでも、なかなかうまい俳句が作れないように、「質問文の作り方」を読んでも、適切な世論調査の質問が

作れるわけではない。ふつうの人が俳句がうまくなるためには、よい俳句を読み、お師匠さんや、運座で添削してもらう必要がある。質問文の場合も同様だろう。

俳句の方は短い言葉の中に、それとなく気持ちを隠すことが大事であろう。時にはその隠されていること、共感すべきことを理解しているかどうか、試験問題として出すことさえできる。質問文の方は、その意味が「ナヘンにあるか」というようなことではいけない。誰にでもすぐに明瞭に、同じ意味に取れるものでなければならない。

しかもタテマエでなくホンネがわかるような質問でなければならない。ところが日本の学校では、自分で考えること（ホンネをつくること）を教えるのではなく、社会の規範（タテマエ）を教えているから、「あなたは、これについてどう思いますか」と聞いても、社会的なタテマエ（正解）しか返ってこないことが多い。

また日本語はヨーロッパ言語のように、質問にたいして、「Yes…」とか、「No…」という形式で答えるわけではない。それどころか、伝統的には、自分の意見をはっきり表明することは、礼儀に反することであり、婉曲な表現をして、ハラのうちを読み取らせなければならない。こういう状況にあるのだから、世論調査の質問は、専門家や、熟練者に見てもらうほうがよいだろう。

## 8) 結果の公表

統計調査というのは、世論調査にかぎらず、「匿名」で行なわれ、答えた人、個人が直接利益をうるとか、損害を受けるということはない。もちろんそのデータは何らかの意味で、社会に反映され、行政上利用され、多数の人々の利益につながるはずのものである。いいかえると、とくに行政機関の世論調査は、このような見地からなされるべきである。

統計調査は個人の利害と直接関係がないから、面倒がって断りたくなる。そのため「プライバシー問題」を利用して拒食することさえできる。したがって住民の方に、統計調査の重要性を理解してもらわなければならない。しかし今日では、個々の企業が自己の利益のために調査することも多いが、住民はいちいちそれに協力する必要はない。住民の方で、この調査の結果は個別企業の利益のためだけのものか、社会に還元されるものかを見抜かなければならぬことになるが、それを住民に要求することはできない。といってほうっておくわけにはいかない。どうしても住民に調査の重要性を理解してもらうより仕方がない。そのために統計の日もあり、さらに世論調査の日も作ろうなどという意見もある。

それより、まず調査結果を必ず公表することが大切である。マス・コミによる世論調査の結果は新聞や放送で発表されて、国民の意見がどうであるか、これにたいして政府や関係者はどうすべきか、が論じられている。したがって社会還元がはかれていることが、よく知られている。このことは世論調査の意義を国民に知らせる点で大いに貢献してきたし、マス・コミの世論調査がスマーズにおこなわれる原因となった。しかしその新聞を読んでいない人もあれば、放送を聞き逃す人もあるのだから、一時ある新聞社が実施してくれたように、（少なくとも希望者には）調査の掲載紙を送るようにもらいたい。

政府の世論調査の結果も全部（といってよいと思うが）発表され、マス・コミで報じられるほか、「月刊世論調査」や報告書により誰でも知ることができる。

自治体の場合は「県民だより」や「市からのお知らせ」というような広報紙により、全住民に周知しているのは大変結構のことである。恐

らくそんなことはないと思うが、たとえ都合の悪いことでも発表していただきたい。そうでないと、調査された住民の中には、質問を覚えている人がいるから、かえって行政不信を招くことになる。そして希望者には、さらに詳しい集計結果も公開すれば、その自治体の世論調査は、住民に協力されるようになるし、自分達のものとして意識されるようになることだろう。情報を行政側だけが持つことは問題だし、貴重な共通財産として公開すべきことはいうまでもない。また調査の後で、その結果にもとづいて、行政にどう反映させたかの報告もしてもらいたい。

#### 9) 住民参加

さらに進んで世論調査を計画する段階から、調査結果の解釈や分析まで、住民の参加を求める考えはどうだろうか。全国調査と違い、自治体の調査では実行しやすいと思われる。現に私はそれを経験したことがある。東京都36号道路計画は戦前に立てられ、周辺の道路事情が変わったので見直すことになった。ところが、この道路計画については、賛成、反対の住民運動があり、しかも賛成派も、反対派も、いくつかに分裂していた。当時の美濃部知事はこれを住民投票で解決しようといい、その方法を考える委員会が設置され、私もその1員とされた。その委員会では、各種の論議の末、住民達自身が住民投票についてどう考えているか、世論調査することになった。私はその世論調査の計画について、全面的に住民に参加してもらうことを主張したのである。われわれは原案

を、約1週間にわたって、住民運動の各グループに提示して、意見を求めた。その結果、調査の地域についても、質問についても多くの有益な意見がだされ、当初の原案を改良することができた。なかには委員会として譲れない反論もあったが、それについては、納得してもらったうえで、原案どおりにした。そして、調査結果の解釈についても、各グループに相談したのである。

このとき委員の中にも、都庁の担当者の中にも、心配する人がいた。あらかじめ委員会の「手の内」をさらけだせば、各グループがそれぞれ「この質問にはこう答えよう」というような、キャンペーンを始めるだろう。たとえ、「そういうことはしないで欲しい」と頼んでも、大丈夫かというのである。しかし、委員会と各グループの間に信頼関係がなければ、世論調査をして意味がない、と私は主張した。現実にはむしろこのことによって、相互の信頼感を増すことができた。

世論調査も、戦後半世紀に近い経験を持つようになった。この間、世論調査にたいする一般的の理解は深まり、重要な役割を果たすようになり、また今後、その必要性はますます高まるであろう。他方困難な問題も起きてきている。かといってこれに代わる、住民の意見を吸収する方法はない。一つ一つの世論調査を、機械的に処理するのではなく、慎重に、大事に考えていただきたいと願うものである。

