

試行錯誤の区政世論調査

品川区広報部主査

毛利智雄

7月下旬に実施した区政世論調査の速報(単純集計)が、8月下旬に調査社から届けられました。早速これを幹部職員に配布し、広報部内でも検討を始めたところへ、最高幹部の一人がブラリとやってきて「区長の知名度がバカに低いじゃないか(区長知名度38%)」というわけです。

「こんなはずはない」と言ったところで、これは客観的な数字です。もちろん誘導的な設問をすれば、いくらでも高くなる可能性はあるわけですが。

主観を乗り越える数字

50年に区長公選が復活し(品川区では47年に区長準公選をやって、23区の区長公選のキッカケとなった)区民に身近な仕事を、区がどしどしやり出している中で、こんな数字では納得できないという気持はわかりますが、事実は冷徹です。

品川区は、全国に誇ることのできる保育行政をはじめ、福祉行政については、どこに出してもはずかしくない実績をあげており、また教育行政に関してもすでに数年前に区立学校の鉄筋校舎化を完了しています。このような実績について、住民はそこに住んでいるかぎり、他との比較はしようがないわけですし、必死になって運動してきた人たちはある程度理解できているとしても、そうした運動とそれに応える行政の恩恵にあずかっている多くの住民が、どれだけ実感をもって受けとめているかという点では、こうした区長の知名度

ひとつをとっても反省の材料にしていかなければならないのでしょうか。

区長の知名度38%は、東京23区で比較した場合決して低い数字ではありません。しかし、せめて50%以上、過半数の区民に知られるくらいになってほしいと思うのは、区政にたずさわる幹部職員にとって当然のことでしょう。まして、47年の区長「準公選」を実現して国政を動かし、地方自治法の改正、そして50年の区長公選に結びつけることとなった品川区、東京23区の中で革新4区長の一人として常に話題になる現区長の知名度が、この程度で良いと満足できるものであるはずがありません。

どうすべきなのか。広報紙をはじめとする広報活動の改善、なかでもマスコミの活用(パブリシティ)の重視を考えなければならないはずですが。

議会と行政

そういう点で、いつもはがゆい思いをするのが区議会との関係です。品川区では区議会の委員会原則として公開されていません。ともすると「議会軽視」という批判(攻撃)にさらされる可能性があるということから、区政情報の区民への伝達(公開)について、極度に神経をとがらせているという感じがします。しかし、全国的に見れば、多くの情報が議会(あるいは議員)に発表されると否とにかかわらず、マスコミに流されていることが、政府をはじめ多くの自治体で行われ、

そのことについてメクジラたてる人もいないという実態をどう考えるべきなのでしょう。

こうした状況にぶつかっていた時、たまたま、区職員に特別によびかけたい事項があり、「庁内報臨時号」を発行することになって、そのことに関連する調査結果の一部(区長の知名度を含む)を載せようとしたところ、「チョット待て、それは載せないほうが……」という声がかかりました。やはり議会筋を意識した発言のように受けとれました。

区理事者が、職員にぜひ訴えたいというこの事に、密接な関係がある住民の意識を職員にできるだけ早く知らせ、職員の理解を助けることが必要ではないのかと、いわばケンカ腰で話し合いました。遅かれ早かれ調査結果は分析を含めた報告書として公表されます。区民が区政(なかでも区職員)に何を期待しているのか、そのことを職員に知らせるのが多少早かったとしても何がいけないのでしょうか。

ようやく、シブシブといった感じでこの記事を含む「庁内報臨時号」は発行されました。いろいろ議論のあったこの問題についての区理事者の考えを補強するうえで、この調査結果は大きく役立ったであろうと今でも考えています。議会筋(庁内報は、毎回全議員に配布している)から、何らかの批判的意見があったというようなことは聞いていません。

毎年調査したいけど

品川区の区政世論調査は、昭和49年から隔年で実施されています。広報部としては毎年実施したいのですが、財政事情がきびしい(品川区は昭和51、52の両年度にわたって、東京23特別区中唯一の赤字=実質収支=決算区)という理由で、一年おきにしか実施が認められないからです。

科学的で効率的かつ民主的な行政を進める上で、住民の意思がどこにあるかをつかむこと、そのために、継続的な世論調査は欠くことのできないものだという確信をもちながら、そのことを十分な説得力をもって予算当局あるいはトップに当りきれていないという、担当者としての力不足を痛感せざるを得ません。

もちろん、世論調査は「実施することに意義がある」といった自己満足に落ち入ってはならないのであって、その調査結果が有効に活用されなければ、何の意味ももたないことになるのは当然のことでしょう。

広報部が、その日常の活動の中で得た情報をもとに、調査項目を選び出し、それらの項目が現時点において客観的にも重要なものであったとしても、事業を執行する部署(主管課)が、そうした問題意識をもっていなかった場合、せっかくの調査が無意味(?)になってしまいかねません。そうした意味では、さきの幹部職員の意見のような反応(それが部分的なものであり、また調査担当者にとって素直に受け入れることができないものであったとしても)がすぐ返ってきたということは、むしろ歓迎すべきことと言えましょう。

いままで述べてきたところで、品川区の広報部というものについて簡単に説明する必要があると感じます。品川区の広報部は、課も係もない組織です。「広報・広聴一体」の思想を具体化するものとして、昭和48年7月に発足したこの「部」は、部長1、副参事(課長級)2、主査(係長級)7、その他の職員11の計21名で構成され、必要に応じて機動的に動けるようになっています。誰でもが広報について自由に意見を述べることができ、広聴担当で得られた情報は広報担当にも直ちに伝えられるという形で、広報広聴の一体化をはかろう(現状でそれが十分かという点では問題

が指摘されるでしょうが)というわけです。

利用できる調査へ

私たちが今回(第3回)の区政世論調査を実施するに当たって考えたことは、次の2点です。

第1は、これまで2回実施した調査は、報告書のできるのが11月(実地調査は9月)だったため、主管課が実施しようとする事業の資料としては使えない(予算要求の内容は10月中にほぼ決ってしまう)ということ。このことは、隔年でしか調査できないという事情もあって、活用という点ではほとんど致命的な弱点になります。ですから、少なくとも1か月以上早めて、せめて次年度予算に調査結果を反映させられるようにしなければならぬということ。

第2に、調査結果を活用してもらえるように、調査項目の設定に当たっては、徹底的に事業主管課の意見を尊重し、その意図が生かせるような配慮をすること。

こうした考えに立って4月早々、私たちは全課長(約70名)に対してアンケート調査を試みたのです。アンケート項目は、①あなたの課では、前回(51年度)の世論調査をどのように活用されましたか ②今年度実施予定の世論調査では、ぜひ調査してみたいという項目がありますか。あればできるだけ記入してください というものです。

結果は散々でした。返ってきたのは20通ならず。それなりに活用しているという回答が多かったのですが、中には「全く活用していない」というぬけぬけとした回答(おそらく報告書を読んでもいないのではないかとさえ思います)。調査してほしい項目を具体的にあげてくれた回答も数件しかなく、「世論調査」というものに対する理解を広め深めることを怠っていた私たちのこれまで

の態度に痛撃を与えるものとなったのです。

きびしい職場の意識

前回(51年度)世論調査では、その直前に区の事業となった(49年度までは東京都の所管だった)区民の健康管理の問題を、重要項目として取りあげて、それなりに貴重な資料になったとばかり思っていたものでさえ、極端に弱い反応しか返ってこなかった(このことは、その管理職個人の意見であって、組織全体としては利用されたはずだと思いたいのですが)。でも、こうした人はまだ良いほうです。回答しようとさえ思わない管理職も多いのですから。全庁的に、この程度にしか受けとめられていないのだから、毎年実施する必要が認められないのも無理はない。

ガククリしながらも、まともに答えてくれた回答に依拠して調査項目の設定にかかりました。

①時系列でどうしてもとっておきたいもの(居住年数と定住意志、生活環境、自治意識、コミュニティ関連、広報活動、各種施策への要望の強さなど) ②当面の重要な課題として調査する必要があるもの(防災、環境改善、緑化、交通安全など) ③関係部署から特に強い要望のあったもの(社会教育、消費生活、区の窓口など)。

すべてをとりあげるとぼう大な項目になってしまいます。担当部課では都合のよい結果が出ることを期待して誘導的な設問も要求します。また、施策をこと細かに説明しながら回答を求めようとするものもあります。こうしたことは、担当課が熱心であればあるほど始末に困ります。

調査後の活用

調査報告書を各職場、関係方面に配布したあと、それがどのように受けとめられているかが気になります。何としても活用してほしいという気持ち

ら、索引を作り、それを各関係部署に配ったのです。まわりの仲間からは、過剰サービスではないのか、などとひやかされながら。

今の時点で、私の目にふれた範囲で言えば、企画課が中心になって昨年11月に策定された「品川区長期基本計画」の各所にとり入れられているほか、防災課で検討している震災対策の具体化に当たっても、しばしば参考にされており、さらに各課の予算要求の根拠として利用されているようで、これまでに比べれば、ずっと好ましい状況になっているように思われます。また、議会でも、この調査結果を引用しながらの発言があったようにも聞いています。

大きなアナがあった設問

次に、調査結果のいくつかを取りあげて私の感じていたことを述べてみます。

昨年2月の伊豆沖地震、そして6月の宮城県沖地震があって、危険期に入ったと言われる関東地方の大地震にそなえる必要が強調されています。そのため、品川区政世論調査は、その第1回(49年度)から防災関連の設問をしています。今回は防災課と意見交換をしながら設問を大きく変えました。その経過は省きますが、生々しかった宮城県沖地震(東京で震度4)を、その印象が消えないうちにとらえてみようというわけです。

設問と結果は次のとおりです。

問19 6月12日午後5時14分に発生した宮城県沖地震のとき、あなたはどこにいましたか。(N=1208)

○ 自宅	45.3%
○ 勤め先	29.9
○ 乗物の中	5.7
○ 道路上	11.7
○ その他	7.5

(19-1へ)

19-1. そのとき、あなたは、まず何をしましたか。(M.A.)(N=908)

○ 火の始末をした	34.6%
○ しばらく様子を見た	62.4
○ 外にとび出した	3.3
○ 戸を開けた	11.1
○ 安全な家具などに身を寄せた	3.9
○ その他	3.6
○ 覚えていない	4.7
(計)	123.7

「まず何をしましたか」と聞く前に、「火を使っていたかどうか」を聞くべきだったと反省しています。「火の始末をした」人が35%いますが、この結果だけでは「始末をしなかった人」がどのくらいいたか、わかりません。防災上からは、むしろ「始末しなかった」数こそ意味を持つでしょう。ちなみに、宮城県が地震直後に実施したアンケート調査(対象2,000、回収率76.3%)によると、火を使っていた家庭は全体の25.5%で、このうちの90.2%がすぐ消したという結果が出ています。

意識を変える手だてこそ

次は、宮城県沖地震で手抜工事が問題になったブロック塀についてです。

問20 お宅の周囲の塀は何で造ってありますか。(M.A.)

○ 板塀、竹垣	7.0%
○ 万代塀	2.6
○ 大谷石	1.9
○ 鉄柵、金網	7.7
○ コンクリートブロック	36.8
○ 玉石積	0.3
○ 生垣	2.1
○ その他	2.0
○ 塀はない	44.7

20-1. (「コンクリートブロック造り」と答えた人に) コンクリートブロック塀は地震に弱いと言われています。あなたは地震に備えて、改造する考えはありますか。

	(N=444)	(N=307)
	コンクリート ブロック造り	(持家)
	%	%
○改造するつもり	65	(75)
○国や都・区などが費用の一部を出してくれば改造する	65	(85)
○改造する考えはない	50.7	(64.5)
○わからない	36.3	(19.5)
(計)	100.0	(100.0)

ブロック塀の家は37%であり、持家の人では44%がブロック塀という結果が出ました。そのすべてが危険ということではないわけですが、持家居住者で「改造するつもり」は7.5%に止まり、「公的機関が費用の一部を負担すれば改造する」という人も8.5%にすぎません。こういう状況では、かりに「ブロック塀改造費用の一部負担」という施策を実施に移したとしても、どれほどの効果があるか、あまり期待できないと言えそうです。仙台では、ブロック塀の倒壊によって多数の死者が出、訴訟まで起されるという事態がある中で、こういう結果ですから、行政の側でブロック塀の改造を奨励(あるいは要請)するとしたら、もっと別のことを考えなければならないことを示しています。

季節や天候も影響

社会体育については次のような設問をしました。

問32. 区では、社会体育事業として、各種のスポーツ教室を実施していますが、あなたが参加するとしたら、このなか(カード)のどれを選びますか。3つまで選んでください。(M. A.)

	%
○テニス	16.0
○卓球	10.7
○バドミントン	7.0
○スキー	10.8
○スケート	5.5
○水泳	21.1
○柔・剣道、空手	3.6
○和弓・洋弓	2.7
○登山、ハイキング	15.1
○野球、ソフトボール	11.8
○サッカー	1.6
○バレーボール	8.6
○バスケットボール	1.8
○陸上競技	1.8
○その他	1.9
○参加する気はない	45.0
(計)	165.0

「水泳教室」に要望が集中しました。これは、調査時期に大きく影響されたものと思います。記録的な猛暑が続いている中での調査ですから、当然と言えば当然なのかも知れませんが、設問を考える時には全く思いもなかった結果でした。品川区には、区立の温水プールが2か所あるほか、区立小中学校のうち4校のプールを夏の間一般開放しています。この学校プール一般開放の利用状況はこの間どうだったでしょうか。

年 度	開 放 校 数	開 放 延 日 数	利 用 延 人 員	一 利 日 用 平 人 均 数	備 考
51	3	90	2099	2332	
52	4	60	1739	2898	雨天のため中止した日数が多かった
53	4	122	6415	5258	

上表に見るように、53年の夏は前年の倍近くの人々が利用しています。かりに同じ設問で冬に実施したら、スキーやスケートが多くなるのでしょうか。季節や天候が、調査に大きな影響を及ぼした例として、今後の参考にしていきたいと思っています。

モニターアンケートとの関係

品川区では、広聴員制度(いわゆる区政モニター)があり、毎年一年任期で250名を公募し委嘱しています。250名にしたのは、多くの人に区政を知ってもらい、住民参加の実をあげたいということが根底にあります。この人々に対するアンケート調査を重視したことも大きな要素です。30人とか50人という数字だと、1人の意見が3%とか2%という大きなウェイトを占めることになります。アンケート調査を実施しても、かなりの誤差を見込まざるを得ませんから、「区民はこうしたことを望んでいます」と自信をもって言えるのだろうかということから、思いきって250名にしたのだと聞いています。

広聴員アンケートは、毎年3回程度実施しており、これが一面では世論調査の補完的役割をもっています。今年度は、第1回「広報紙」、第2回

「消費生活、出張所」ということで実施し、現在第3回「図書館」を計画中です。

アンケート調査表の設計に当たっても、世論調査の場合と同様に、事業主管課は、設問の中で、できるだけの説明をし、理解してもらったうえで答えてもらいたいという要望を必ずもち出します(そうすれば、多くの場合、回答を誘導することになります)。また、世論調査との違いを意識して、あまりにも高度な回答を要求することも多く、これらの処理に苦勞します。

あるべき姿をめざして

このように私たちは、いわば試行錯誤の中で世論をつかもうとしているのですが、私は、これまで述べてきたことの上に立って、不断の自己啓発に努めなければならないと思っています。

そのために当面、次の3点に留意する必要があります。①区政の現状、その目ざすもの(人間尊重、住民本位、福祉優先)、各職場で仕事を進めていくうえで悩んでいることなどを正確につかむこと ②ある分野についての調査をなぜその時期にやらなければならないかという問題意識をしっかりとつこと ③そのうえで、設問は誘導を廃することに意を用いながら、また、調査結果がどのように利用されるかを考えながら、過不足なく設問、選択肢を決める洞察力を養うこと。

これらのことは、どれひとつとっても、私などにできるものではないかもしれませんが、その方向で努力し、また周囲の先輩や仲間の援助を得ながら、よりよい仕事をしていきたいと思っています。