

自治体行政における「調査」の意義と可能性

財団法人 地方自治協会
主任研究員 渡戸 一郎

はじめに

筆者は地方自治の調査研究に携わる立場から、数年前、本誌に「都市型社会の自治体政策と住民意識調査」と題する小文を寄せたことがある（「新情報」Vol. 42）。そこでは、今日の変化の中で自治体政策の展開方向の特質を検討し、最後に自治体調査のうちとくに住民意識調査の問題点と若干の課題を述べた。

今回、編集子よりその続編を展開するようにお勧めがあり、改めて本誌のバックナンバーを読み返したが、すでにさまざまな側面から今日の世論調査（自治体によるものも含めて）について指摘がなされており、筆者が新たに調査論そのものを展開する積極的意味はあまりないように思われる。

そこで以下では、前稿とは視点を変え、はじめに今日の「調査」をめぐる全般的な状況を概観した上で、地域における「自治」と「参加」に焦点を当てつつ、地域調査としての自治体「調査」の意義と可能性を問い直してみることにしたい。

1. 「調査」をとりまく今日の状況

「調査なくして行動なし」という言葉は、変化のスピードが速く、また複雑化・多様化がすすむ現代社会にあっては、いかなる主体にとっても無視することのできない行動準則である。「調査」は今日、市民運動団体から労働組合、企業、大学・研究機関、自治体、国に至るまで、実にさまざまな主体によって日常的に行われており、それだけ「調査」は一般化したともいえるし、また、そ

の重要性が増大しつつあるともいえる。

「調査」の一般化（＝日常化）という点では、実施する側の調査ニーズの広がりとともに、調査への信頼性の高まりが、背景としてまず指摘できよう。しかし一方で、調査数の増加は、調査結果を次々に流される受け手の側に、「調査」というものへの一定の「慣れ」の感覚を浸透させ、調査結果への「関心」も薄められたものになっている。例えば、われわれは新聞等に世論調査の報告が載ると、「またか」と思いつつも、「どれどれ」と一読する。また、仕事上も各種の調査データは欠かせなくなっている。そこには、生活を異にする他人の行動と考え方への基本的な関心と、社会変化を読みとることで自らの生活や仕事の位置・方向づけを確認しようとする、情報社会の人間の欲求性向が存在するといえる。

しかし、この受け手の人びとは、情報の受け手である限り、このような「調査」には好意的だが、いったん「調査される側」の立場に立たされると警戒の色を濃くする。そこには、自己のプライバシーと意見が「調査する側」によっていかに扱われるか分からないという、不安と危惧がある。さらに、より基本的な問題状況は、「調査する側」と「される側」との社会的距離が相対的に大きくなっていることではなからうか。調査される人びとにとっては、多くの場合、調査主体は「機構」として抽象的に立ち現れるだけなのである（そこには、調査員との一時的な社会関係しか存在しない）。この限りで、人びとが「調査」に対してど

こまで事実や真意を回答するかは、常に留保されねばならない。

一方、このこととは逆説的に、「調査」の社会的な重要性はますます大きくなっている。都市化社会から都市型社会へ、そして産業社会から脱産業社会への変動の中であって、人びとの欲求の内容や水準は多様化し高次化しつつあるとみられる。また、女性の社会進出や高齢化の進展によって、家族のあり方が問い直され、生活ニーズの構造も長期的な変容のさ中にある。現代社会は「情報社会」といわれるが、まさにこれらの複雑多岐にわたる社会変化を的確に読みとり、自己の行動を選択していく能力が、組織ばかりでなく個人のレベルにおいても求められているのである。こうしたとき、「調査」とは一定の視角から社会変化の方向を把握しようとする一つの主体的な行為であり、その社会的重要性は確かに大きくなっているといえよう。

しかし、それだけに、前述の「調査」の一般化（＝日常化）という現象は、一方で、「調査」自体に多くの問題を内包させている。それは例えば、同じような内容の調査が相互の連絡がないまま異なる主体によって繰り返し行われるという状況であり、また、中には「調査」としてほとんど価値のない安易な調査がしばしば混在しているという現状である。前者の場合、一定の枠組みが共通していれば「比較可能性」が担保されるという意味で、それなりの有効性があるが、後者の場合には、調査する側のランダムな関心が整理されないままむき出しに提示されているという救い難い事例も依然として見受けられる。

以上は調査の質の精度に関わる問題であるが、調査の量的増大は、それでも全体としては、徐々に調査の統計的精度を高める方向に働いているように思われる。その方向を支えているのが、一つ

は各種の調査専門機関の努力であり、もう一つは調査主体（あるいは調査を発注する側）の「調査」という行為に対する正しい理解の浸透であるといえよう。

しかし、統計的精度以上に問題なのは、調査が頻発されることによって、調査がルーティン・ワーク化し、統計的には妥当であっても、問題意識の掘り下げが十分でなく、たんに通念を再確認するだけのものではあったり、また調査される側の日常的な意識とまったく遊離した内容の質問をしてにおいて、分析だけはさまざまな解析手法を駆使するという密室作業型の調査が多くみられることである。

そこには、そもそも「なぜ調査か」という原点から「調査」への問題意識を情熱をもってつき詰めていくプロセスが欠落しているし、「調査」という行為が置かれた社会的分脈への配慮が希薄であるといえよう。しかし、このような努力を怠るなら、前述のように、「調査」は人びとの前にソフトな形で「制度化」された見えない「機構」としてしか立ち現れない。そこでは、「調査」という社会的行為を起こした人びとの姿が遠景に退き、不透明なベールに包まれてしまう。

2. 自治体調査の意義と可能性

以上のことは、今日の自治体行政において「広聴」の一手法としてすっかり定着した住民意識調査の場合にも当てはまる。別表は近年、各地の自治体が実施した住民意識調査をランダムに配列したものである。大半は定期的な調査とみられ、こうした調査が今日の自治体行政の中に「制度化」されている状況がうかがえる。

自治体が行う「調査」には、周知のように、各種の住民統計、施設統計、地域統計といった客観データの収集と、住民の生活行動や意見・意向を

把握するための住民意識調査がある。後者には、さまざまなタイプがありうるが、ここでは次の5つに類別しておく。

①定期的な総合調査(これには、定住意識、地域生活、環境評価、施策要望等を骨格として毎回新規施策に関する質問を付加する形態と、ほとんど毎回大部分の質問を入れ替えてしまうランダム型がみられる)

②基本構想や総合計画の改訂に際して行う住民意向調査(これには、有識者を対象とするデルファイ調査が併せて実施される場合がある)

③一人暮らしやねたきりの高齢者、小・中学生、婦人、在住外国人といった特定の住民層を対象とする生活実態・意向調査

④特定地区の開発計画やソフト事業に際して行う住民意向調査

⑤広域調査(県レベル、広域圏レベル、特定市町村の共同調査等)

このうち、①と②はもっとも一般的に行われているが、近年の傾向は③、④の調査も増えつつあることではないかと思われる。そこには、きめ細かな政策情報の把握によってのみ、より充実した地域政策の展開が可能であるという、今日の自治体行政の課題意識がうかがえよう。また、①は広聴課、②は企画課が担当することが一般的であるが、③④⑤はそれぞれの専担のセクションが担当しており、住民意識調査を実施する担当課は全庁的に広がりつつあるといえよう。

一方、調査の実施形態をみると、専門の調査機関に委託したものが多くなりつつあり、独自に企画・調査したものは少なくなりつつあるようである。本誌Vol.46に掲載の「世論調査の現況」によれば、毎年200件前後の「地方自治行政問題」の世論調査が行われているというが、これらの大半は自治体による委託調査とみてよいのではなか

ろうか。委託する担当者の「調査」に対する正しい理解とよい「調査」を行なおうとする熱意が、ここではキーポイントである。

ところで、以上のようにある意味で「制度化」がすすみ、調査を担当するセクションが多様化しつつある状況の中で、改めて問われなくてはならないのは、自治体にとっての「調査」の意義である。ここでは、この問題を捉え返すために、今日の自治体行政のあり方を考えてみよう。

第一に考えなくてはならないことは、官治型の自治体からの脱却である。自治体行政の発想は従来、法律と国等上位機関からの通達と補助金による官治型の発想が大きなウエイトを占めていた。しかし、地域行政を担当する地方自治体にとってもっとも重要なことは、当該地域の問題状況やそこに生活する住民のニーズに的確に対応していくことであり、そのためには場合によっては法律の解釈をめぐって国と論争したり、条例を独自に設けたりしながら、住民の立場に立った自治行政を推進することである。

そこで、第二に、自治体は市民感覚から遊離した行政のあり方を改め、「市民の事務局としての行政」という開かれた体質にしていく努力が求められている。ここでは、従来のような「住民=顧客」「自治体=サービスの供給者」という単純な図式は解体していく。「自治」の主体はあくまでも住民であって、そこには多様な「参加」と「関与」の形態がありうる。「公」「共」「私」と分けた場合に、これからもっとも重要になるのはおそらく「共」の部分である。自治体行政の課題はこの「共」の部分の充実させるために、住民との「協働」のしかけを多様につくることであろう。

第三に、その際もっとも重要になるのは「情報」のあり方であると思われる。80年代には「情報公開」が各自治体で制度化されつつあるが、公

文書の公開もさることながら、①行政活動に関する分かりやすいきめ細かな情報提供の努力、②住民活動をはじめとする生きた地域情報の収集・提供の努力、そして③教育委員会や議会などの会議の公開の努力が重要である。とくに大都市地域や大規模自治体では、市民の地方自治への関心が相対的に低いだけに、こうした「情報」のあり方は市民の「参加」「関与」のあり方に大きく影響する。

こうした文脈に自治体「調査」を置き直してみよう。「調査」は文字通り、ある一定の目的のために収集・加工された「情報」である。先に分類したように、従来の自治体「調査」でもっとも定型化しているのは定期的な総合調査(住民世論調査)であった。その多くは、長期的に定住意識や地域生活の変容を捉えようとする基本部分と、行政施策に対する評価と需要を探るための質問から構成されている。基本部分は一応、一定の質問形式が確立されているが、行政への評価と需要を探る質問形式は自治体によって異なっている場合が多い。多くの行政課題を20項目も30項目も並列し、数個選べといったものから、重点課題をいくつか配列し、それぞれについて評価や需要を掘り下げるものまで、また、むき出しの行政用語を用いたものから、市民感覚に立ってワーディングを慎重に選んでいるものまで、さまざまである。

行政と住民の情報媒体としての「調査」という観点に立てば、「調査される側」をいかに意識し、またその声を出来るだけ幅ひろく、また深く聞こうとする努力が必要になる。また、「調査」報告のあり方も自ずと、開かれたものにならざるをえないであろう。

さらに、大きな問題は「調査」の枠組みを自治体行政の立場から一方的に設定してしまうことにあるかもしれない。そうした「調査」の限界は、

地域の新たな変化や住民意識の変容を十分捉えきれないことにある。通常、たいていの調査では、ブリ・コードした項目のほかに「その他」の項目を設け、その内容を聞くことが多い。しかし、常識的にいえば、対象者の多くは予め設定された項目の枠組みの中で自己の意見や意向を表明する傾向がある。

この問題を解決するには、次の3つの方法があるだろう。一つは、調査設計の段階で対象者にブリ・テストを実施して、調査の枠組みや質問形式、ワーディング等を十分に検討することである。もう一つは、調査設計段階から、公募による委員や関係の民間団体に調査票づくりから「参加」してもらう方法である。前者はたびたび実施されていると思われるが、後者の事例はほとんど聞かない。さらに、担当職員自身が調査員の一人となって、訪問調査を試みることも考えられる。このような努力は数例あるようだが、もっと試みられてよいだろう。

しかし、標準化された大量サンプル調査は、地域「情報」の一つの把握の手法であって、それだけに多くを期待しすぎるのも、一方では問題である。その意味では、一人ひとりの自治体職員が、それぞれの現場で、住民の立場に立った行政のあり方を模索することの方が、基本的にはより重要かもしれない。

また、「調査」結果にもとづく各種政策の事後評価は、住民からはまったくブラック・ボックスで見えにくい。「調査」で表明された住民の評価・意向を自治体としてどう受けとめたか、調査結果の公表の際に担当幹部のコメントが関係課長による座談会などが付け加えられれば、「調査」自体が住民と行政との間の「情報媒体」として生きてくるだろう。

さらに、調査結果の広報の仕方に一言すれば、

調査結果は一度に全部でなくてもよいが、必ず全体を公表すべきである。調査報告書入手して読むことのできる市民は限られている。行政と市民

の共同作業の成果として、「調査」データは双方に共有されなければならない。

別表 近年の自治体調査

実施主体	調査名(内容)	調査期間	調査対象	回収率	調査方法	質問数
弘前市	昭和62年度世論調査(川について)	63. 1.26～ 2. 3	13～69歳 男女2,933人	91.5%	市常任調査員による訪問留置回収	46
寒河江市	市民意識調査(市政の重点、まちづくりの進め方など)	61. 7.19～ 7.31	20歳以上の 男女2,948人	74.5	発送は町会長へ依頼、回収は郵送	34
藤岡市	昭和60年度市民アンケート調査(生活環境や公共施設への満足度、要望度、市の将来像など)	60. 7.30～ 8.10	20～79歳 男女1,000人	49.6	郵送による配布・回収	23
高崎市	第6回市民の声アンケート(市政の重点、まちづくりの進め方、市の将来像など)	61.10. 1～ 10.15	3,788世帯	99.7	郵送留置、回収は行政調査員による	98
大宮市	市民意識調査(市民の生活実態や生活環境に関する意識、市政要望など)	63. 7.30～ 7.29	20歳以上の 男女3,000人	84.2	郵送法(一部、調査員による訪問回収)	108
春日部市	昭和62年度市政世論調査(まちの魅力、市政評価、今後のまちづくりなど)	62.10. 1～ 10.12	20歳以上の 男女5,000人	66.4	郵送法	61
松戸市	市民意識調査(市民生活と行政需要、施策評価、市民参加)	62. 7. 8～ 7.22	20歳以上の 男女10,000人	50.1	郵送法	110
我孫子市	市民意識調査(定住意識、生活環境と市政、まちづくりなど)	60. 9. 5～ 9.28	20歳以上の 男女2,000人	93.6	郵送留置、訪問回収	51
市原市	市民意識調査(定住意識、生活環境、公共施設と市政、余暇と生涯学習)	63. 1.12～ 1.22	20歳以上の 男女5,000人	58.8	郵送法(督促なし)	50
千葉市	市民意識調査(都市づくり、政令指定都市、婦人問題、住宅、日常生活、市政要望など)	62. 9. 1～ 9.10	20歳以上の 男女5,524人	51.8	郵送法	94
世田谷区	区民意識調査'88(区行政、区民生活、地域生活)	63. 2.19～ 2.28	20歳以上の 男女2,000人	75.4	面接調査法	60
豊島区	豊島区の国際化に関する行政需要調査(日本語能力、住宅、日常生活、行政情報など)	63. 9.12～ 10.14	留学生 90人 就学生253人 一般外国人 257人	35.2	郵送法(一部回収のみ郵送)	54
八王子市	市政世論調査(生活環境、地震対策、ごみ減量、市政要項、21世紀の八王子のまちづくりなど)	63. 6. 3～ 6.19	20歳以上の 男女1,300人	77.1	面接調査法	50
武蔵野市	市民意識調査(地域生活とコミュニティ意識、市政評価と自治意識、有償福祉)	62. 9.11～ 9.24	20歳以上の 男女1,083人	75.9	面接調査法	80
青梅市	市政総合世論調査(生活環境、地域生活、高齢化、学習・スポーツ、住宅、都市美、市政要望)	62. 8. 1～ 8.20	20歳以上の 男女1,500人	58.1	郵送法	56

実施主体	調査名(内容)	調査期間	調査対象	回収率	調査方法	質問数
府中市	市政世論調査(市政全般、スポーツ施設、景観、訪問販売など)	63. 6.25～ 7. 6	20歳以上の 男女1,000人	87.0	面接調査法	70
狛江市	市民意識調査(市政全般、行政各分野、公共施設、情報、市民生活)	60. 7. 7～ 7.21	20歳以上の 男女1,500人	80.6	郵送留置回収法	44
多摩市	市政世論調査(定住意向、地域環境、市政関心、交通問題、環境整備と活性化、市政要望)	62.10.15～ 10.29	20歳以上の 男女1,200人	85.1	面接調査法	60
小田原市	第6回市民アンケート調査(まちづくりのための新計画、生活環境、日常生活、行政要望)	61.10	20歳以上の 男女3,000人	72.5%	郵送法	65
鯖江市	第6回市民意識調査(定住意識、地域生活、老後、市政関心・要望)	63. 7. 1～ 7.15	20歳以上の 男女2,000人	40.1	郵送法	28
高石市	市民意識調査(生活環境、将来人口、将来の課題、まちづくり)	62. 6.27～ 7.20	20歳以上の 男女1,096人	67.6	郵送法(督促あり)	56
出雲市	市民意識調査(市政周知度、施策要望、広報活動)	62.11～12	20歳以上の 男女1,000人	78.0	公民館経由で配布回収は郵送と調査員による	21
今治市	第1回市民意識調査(定住意識、まちづくり、商店街、観光、福祉、高齢化、ボランティア、広報、市政など)	62. 8.14～ 8.31	20～39歳の 男女7,354人	60.5	郵送法	59
那覇市	市民意識調査(定住意識、交通、市民参加、市政、長期展望)	62. 5. 7～ 5.10	20歳以上の 男女1,500人	74.3	面接調査法	57
糸濱市	市民意識調査(日常生活、市政に関すること)	60. 6. 1～ 6.30	20歳以上の 男女 500人	85.2	面接調査法	29

(注) 質問数には、サブクエスションの数もカウントしている。

