

# 自治体の政策意思決定 に果たす世論調査の役割

〈事例紹介〉 札幌市の冬季五輪再誘致調査の意義

柴田 浩英

## はじめに

個々の政策課題について、できるだけ多数の市民の合意を得、その全体意思にもとづいて市政を進めていく。これが民主主義の原点に立脚した都市自治の理想的な姿といえよう。しかし、ひと口に市民の合意とか参加とかいっても、その市民は立場も考え方もそれぞれ異なった人々の複合である。その都市の将来の方向を決める問題、あるいは市民の毎日の家計に直接響くような問題など、争点多い問題について、市民の合意を形成したり、市民参加を確立することは決してなまやさしいことではなく、多大な手間、時間、金を要する仕事といえる。

現行の地方自治制度は、リコールや直接請求の制度など、国政に比べればかなり直接民主主義的制度を導入している。しかし、基本的には、迅速、円滑な地方自治を行なうため、住民によって選ばれた住民意思の代表としての首長および議会的意思によって運営されるという間接民主主義の形態を採っている。したがって、個々の問題について、いちいち市民の合意形成の必要がないのはいうまでもない。しかし、地方選挙は4年に1度であり、しかも政策選びよりもヒト選びに重点が置かれ、そのときどきの政策決定に市民の総意が

反映しにくい仕組みとなっている。

このため、実質的な民主主義に根ざした地方自治を発展させるには、日常的に幅広く市民の意見を吸収し、それを的確に行政に反映させていく広聴システムを充実する必要がある。また、市民生活に特に大きな影響を与える問題については、一般的、定期的な世論調査とは別に個別に市民意識調査を行ない、自治体の意思決定のための重要な判断要素にすべきである。しかも、単に世論の誘導操作というような政治テクニックからこれを利用するという態度ではなく、市民が問題の本質をよりよく理解し、幅広い合意形成を図っていくための、いわゆる市民の行政参加の一手法として世論調査を活用していくことが肝心である。

本論では、札幌市が日常的、定期的を実施している市民世論調査は誌面の都合から割愛し、これまで実施してきた個別問題についての市民意識調査のうち、特に札幌市議会を含む札幌市の意思決定に重要な判断要素となった「冬季オリンピック大会再誘致についての世論調査」(52年8月実施)の事例にしばって紹介してみたい。調査の方法や内容そのものは単純であるので簡単な説明にとどめ、本調査を必要とするに至った経緯、特に再誘致運動の直接的動機となった'72年札幌冬季オリンピックの成功とその後の状況、再誘致論と誘致反対論の対立などの状況を中心に記述する。

しばた こうえい 札幌市 企画部

## ’72年札幌冬季オリンピックの誘致と成果

昭和47年2月、アジアで初めての冬季オリンピックが札幌市を舞台に11日間に渡ってくり広げられた。日本選手がメダルを独占した70m級純飛跳をはじめ、美しく雄大な自然のもとで100分の1秒を争って行なわれた滑降スキーや回転スキー、銀盤に美しい弧を描くフィギュアスケート、がん健な若人が猛然と体をぶつけ合いながら果敢にゴールをめざすアイスホッケーなど、今も当時の熱戦と感激の場面のかずかずがよみがえる。

その華やかで思い出深いオリンピックから早や8年半、すでにひと昔前のできごととなりつつあるがこれを契機に札幌の街づくりは急速な進展をみせ、現在140万の人口を擁する北方圏の拠点都市に成長している。札幌方式と呼ばれるモダンな地下鉄の開通をはじめ、都心部の地域暖房や地下商店街、今後の札幌の街づくりの骨格となる高速道路や都市計画道路網、上下水道など都市基盤の整備はもとより、ホテル、デパート、高層住宅など民間建設をも促進させる先導的都市づくりの起爆剤の役割を果たしたのである。

オリンピックのためにつくられた数々の競技施設は、その後も国際競技大会などに利用され、日本の冬季競技の選手強化に一役買うとともに、多くの市民のスポーツ振興と健康づくりのために活用されている。また、距離スキー競技の原型と言われる歩くスキーがオリンピック後急速に盛んになり、とかく家に閉じ込もりがちの北国の冬の暮らしを楽しめるものに変えつつあるのは、オリンピックの何よりの成果といえよう。

この札幌オリンピックが開かれた47年の8月、夏の大会が西ドイツのミュンヘン市で開かれたが、このときのIOC総会で、札幌市はIOCからオリンピックカップを受賞。これはIOCの最高の栄誉で、’72年冬季オリンピックを大成功に導いた開催都市に敬意を表するため贈られたものである。札幌オリンピックの立派な競技施設、円

滑な競技運営、便利で快適な都市環境、外国人などに対する市民の誠意のこもった歓迎ぶりなどはIOCや世界の冬季競技団体から今も高く評価されている。札幌市に対するこのような国際的評価は、札幌市民の共通の誇りとして、国際都市に飛躍する精神的支柱となるとともに再度成功への自信となって再誘致の動機となったわけである。

’72年オリンピックを成功に導いた要因としては、開催期間中の恵まれた天気にもよるが、なんといっても“オリンピックを成功させよう”という多くの市民の熱意の賜物といえることができる。とにかく、札幌市にとって冬季オリンピックの開催は、全市民の永年の悲願ともいべきものであった。札幌市では、すでに戦前から冬季オリンピックに対する市民の関心が高く、昭和12年にワルシャワで開かれたIOC総会で、第5回冬季大会の札幌開催が決定している。しかし、この大会は不幸にも戦火のため返上のやむなきに至る。戦後は、日本経済に地力が備わってきた昭和35年ごろからオリンピックの誘致運動が始まった。しかし’68年の第10回冬季大会の誘致運動を進めていた札幌市は、昭和39年のIOC総会でフランスのグルノーブルに大差で敗れるのである。その後、誘致運動はさらに高まり、幅広い市民運動にまで発展していく。こうして昭和41年4月ローマのIOC総会でようやく札幌の熱意とすぐれた開催条件が認められ、’72年大会の札幌開催が決定したのである。このように札幌への誘致は紆余曲折を経てやっと実現したものであり、その粘り強い努力と熱意が大会の大成功をもたらしたといえよう。

### 札幌再誘致論の高まりと

#### 世論調査の必要性

オリンピック開催直後の昭和47年4月、札幌市は福岡、川崎の両市とともに政令指定都市に移行し、区制が施行され、地域の特性に合ったきめ細かな市政を進める体制が整った。昭和30年代後半から顕著だった全国屈指の人口増加はオリンピッ

ク後も続き、45年に100万人を突破したばかりの人口は50年には早くも123万人を記録している。

しかし、49年からは石油ショックにともなう経済社会構造の急変で、札幌市の経済も全体的に不況感が強まった。これにともない、他の自治体同様に札幌市の財政は窮迫し、高度成長時代の財政運営の見直しが行なわれた。このような経済沈滞ムードが長引き、経済活動に活を入れるような明るい話題が待望され始めた昭和52年の春、まず経済界を中心に'84年第14回冬季オリンピックを札幌に誘致しようという声が出始めたのである。

この問題については3月の定例市議会でも質疑が行なわれ、これを契機として、スポーツ団体、町内会、婦人団体などに誘致を期待する声が多まり、次に掲げる趣旨から再誘致を要望する18件の陳情が市長と市議会に提出された。

(ア)青少年に夢と希望を与える。(イ)札幌が国際都市として一段と飛躍できる。(ウ)冬季スポーツの振興に役立つ。(エ)すでに施設があるので多額の費用をかけずにオリンピックが開催できる。(オ)関連事業の実施で札幌市の都市基盤が整備できる。

一方この誘致運動の高まりに対して自然保護団体や労働団体の一部から再誘致反対の声があがり始め、次のような反対陳情が3件提出された。

(ア)施設の建設で自然破壊を生ずる。(イ)オリンピック開催に多額の市費を使い、教育、福祉など他の事業に影響を及ぼす。(ウ)オリンピック冬季競技大会は商業主義に侵されており真のオリンピック精神を失っている。(エ)市職員の労働強化につながる。

これらの賛成、反対の陳情の審議は、市議会の総務委員会に附託された。同委員会では、賛成、反対のいずれの陳情を採択すべきかを決定するために、次の事項を中心に、以降6カ月にわたって審議を重ねることになる。

(ア)既施設は果たして再度使用が可能か。どのくらいの補修が必要か。(イ)オリンピック再誘致は青少年に夢と希望を与え、スポーツを振興し、かつ国際都市として本市が発展していくことに役立つ

か。(ウ)関連事業としてどの程度のものが見込めるか。(エ)施設をつくることにともない、自然の破壊を生ずるか。(オ)オリンピックにかかる経費はいくらくらいで、これにともなう札幌市の持ち出しは他の事業に影響を与えるか。などであるが、特に自然保護団体の反対の大きな理由としている自然破壊のおそれを検討するため、前回使用した恵庭岳滑降コースと手稲山大回転コースを重点に実地調査が行なわれた。

この間自然保護団体はさらに再誘致反対の運動をくり広げ街頭での反対署名活動を行なうと共に「オリンピックのような国際的行事は市民の意向を把握した上で実施すべきである」と主張し、住民投票の実施を求める陳情を行なった。オリンピック開催の是非を問う住民投票はもちろんわが国では前例がないが、外国では'76年冬季大会の開催を返上したアメリカのコロラド州デンバーの例があり、この州の州民が自分たちが払った税金をオリンピックのような国際行事に用途することに反対して住民投票が行なわれたものである。

札幌市でも、オリンピックのように都市づくりと市民生活に大きな影響を与える問題については、できるだけ多くの市民の合意形成が必要と考え、そのために住民投票の実施を検討した。しかし、この種の事由の住民投票は地方自治法に規定がない。もし実施する場合は、運用の公正を期するため、法定の住民投票同様にはほぼ公職選挙法に準じて実施する必要がある。そのために「住民投票に関する条例」を制定する必要がある。この場合、特に留意すべきことは、①何について賛否を問うのか(単純な賛否か、条件を付するか)、②住民投票の結果にどのような効果を持たせるか、③投票・開票事務管理機関の設置の有無及び設置する場合の構成員、④投票運動をどの程度制限または規制するか、などである。このように住民投票の実施には大変な時間がかかり、IOCに対する'84年冬季大会の召請手続き期限に間に合わなくなる。このため、住民投票に代わるべきものとし

て、かなりその結果に拘束性を有する再誘致に関する市民世論調査を行なうこととし、自然保護団体もこの実施に同意した。

### 調査の概要と再誘致決議

札幌市ではこの調査を短期間かつ公正に行なう必要から調査を民間専門機関に委託。52年8月4日～8日に20歳以上の市民を対象として3000人を無作為に抽出し、面接法によって実施した。

調査協力依頼状には、回答者の判断材料に資するため、再誘致の賛否両論の趣旨を併記した。調査の内容は、フェースシートの6項目は別として、わずか3問にとどめ、ずばり再誘致の賛否とその理由を問うものである。回答率は、調査対象3000人に対して2355人の78.5%であった。

質問項目と集計結果は次のとおりである。

#### Q1 現在、市議会で'84年冬季五輪の札幌誘致について論議していることの周知度

(答) 知っている 2045人(86.8%)

知らない 310人(13.2%)

#### Q2 札幌再開催に対する賛否について

(答) 賛成 1348人(57.2%), 反対 475人(20.2%)

わからない 532人(22.6%)

※わからないと答えた人のうち、「しいて言えば」

賛成 253人(10.7%), 反対 121人(5.1%)

やはりわからない 158人(6.7%)

この結果「しいて言えば」を加えて賛否の色分けをすると「賛成」68.0%、「反対」25.3%、「わからない」6.7%となり、市民の7割近くが再誘致に賛成の意向を持っていることが明らかとなった。

#### Q3 賛成、反対の各理由(別表のとおり)

市長はこの集計結果をさっそく8月17日の総務委員会に報告。翌18日に文部省、19日に当時の福田首相を訪問。調査結果の報告と市議会として再誘致をした場合の協力要請を行ない、首相も再誘致に協力的姿勢を示した。その後市長は、この調査結果をふまえて9月2日の総務委員会で初めて再誘致の意思表示を行なった。市議会も世論調査の

#### 賛成・反対の理由内訳

順位	1～22			1	2	3	4	5	6
	賛成	反対	合計	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成	賛成
理由内容				国際都市として飛躍	スポーツ振興に役立	競技施設そのまま使用	青少年に良い影響	街づくりに役だつ	冬の生活を楽しく
数	4428	1593	6021	746	627	583	552	549	454
%	73.3	26.7	100.0	12.2	10.4	9.6	9.2	9.1	7.5
順位	7	8	9	10	11	12	13	14	
賛成・反対の別	反	賛	賛	賛	反	反	反	反	
理由内容	自然の破壊	前大会がすばらしかった	経済の波及効果	一流試合が見られる	財政的	経済効果期待できない	お祭騒ぎ	1回やればよい	
数	370	310	289	267	234	178	176	166	
%	6.1	5.2	4.8	4.4	3.9	3.0	2.9	2.8	
順位	15	16	17	18	19	20	21	22	
賛成・反対の別	反	反	反	反	賛	賛	反	反	
理由内容	オリンピックは商業的	特定の人達	生活環境の破壊	その他	なんとなく	その他	スポーツに興味ない	なんとなく	
数	160	160	80	46	29	22	15	8	
%	2.7	2.7	1.3	0.8	0.5	0.4	0.3	0.2	

実施に至る経緯からこの調査結果を尊重し9月8日の総務委員会で賛成18件の陳情を採択した。

これを受けて市長は9月10日の臨時市議会に、次の趣旨の再誘致案件を提出した。

「再誘致に関する陳情が多数提出された。市民世論調査を実施し、大多数の市民が再誘致を希望していることが明らかとなった。前回の競技施設は若干の補修程度でほとんど使用可能であり、経費も少なくすむ。国をはじめ公的機関や経済団体の協力も得られる見通しにある。’84年の冬季五輪は国際情勢から札幌有利に展開している。再招致によって青少年の健全育成、スポーツ振興、街づくりの促進などを期待する。他都市を押しよけるような招致運動は控え、経費を節約した簡素な大会にする。一部で懸念されている教育、福祉へのシワ寄せはあり得ず、自然破壊はしないの基本理念に立つ。」

反対運動の趣旨を汲み入れたこの再誘致案件は全会一致で可決された。なお、議決と同時に、次のとおりの総務委員会の要望決議が可決された。’84年冬季五輪の再招致に当っては、

- (1) 真の五輪精神に立ち、素朴な意義のある大会にする。
- (2) 自然の保護、育成を基調とする。
- (3) 過度な招致運動はしない。

大会運営に当っては、

- (1) 財源確保と経費節減を図る。
- (2) 市民生活に好影響を及ぼし真に市民に喜ばれる大会にする。
- (3) 大会に参加する人々への温かい配慮と青少年にいつまでも心に残るすばらしい大会にする。

こうして、再誘致は札幌市としての正式な機関決定となり、以降、全市民を代表するような構成で招致委員会が結成され、I O Cや冬季スポーツ国際競技団体などに対して札幌誘致のP R作戦がはじまったのである。’84年冬季大会には、札幌市をはじめ、スウェーデンのエーテボリ市、ユーゴスラビアのサラエボ市の3市が立候補、翌年5月18日、アテネで開かれるI O C総会の開催都市決定に向けてそれぞれ独自の誘致運動が展開され

た。しかし、この間、札幌市においては自然保護団体や一部労働団体の誘致反対運動が市議会の全会一致による誘致決議を無視して続けられた。I O C委員への文書による反対P Rをはじめ、アテネ総会にまで反対者を送り込むなど、多くの市民の期待を裏切るような行動が行なわれた。

このような反対運動がどの程度の効果をもたらしたかは明らかではないが、アテネ総会の投票の結果、第1回目に最高得票を獲得した札幌市が、決戦投票の末、初開催都市サラエボに僅差で敗れるという意外な結末となった。

今はただ、チトー大統領亡きユーゴで開かれる4年後に迫った大会の成功と国際オリンピック運動のますますの発展を祈りたい。

## おわりに

以上のように、札幌市は冬季オリンピックと深いつながりを持ち、多くの市民がこれに大きな関心を寄せている。今回の再誘致についての反対意見も決してオリンピック自体を否定するものではなく、賛成意見同様、札幌の街の発展を祈り、一方で豊かな札幌の自然を守っていききたいとする郷土愛の発露と信じたい。ただ残念なことは、市民世論調査の結果や市議会の全会一致決議を最後まで無視し、外国への直接行動に出た行為である。

代表制民主主義の補完として、住民投票や住民運動は一定の意義を有している。しかし、住民投票はその実施にあたって慎重に配慮すべき点が多々あり、また、住民運動もより多くの市民の共鳴を得るような良識ある行動が要求される。いま紹介した個別的政策課題についての市民世論調査も、代表制民主制の弱点を補完するものであるが、すべての課題に万能ではなく、どのような課題になじむのか、どんな調査方法が適しているかなど、慎重な検討とともに試行錯誤が必要であろう。いずれにしても、今回の事例は、札幌市にとって貴重な経験であり、今後の住民参加の市政の発展に生かしていきたい。