

サイレント層が関連する問題の実態把握と その対応に関する考察

小嶋 文¹・久保田 尚²

¹正会員 埼玉大学大学院助教 理工学研究科 (〒338-8570 埼玉県さいたま市桜区下大久保255)
E-mail: kojima@dp.civil.saitama-u.ac.jp

²正会員 埼玉大学大学院教授 理工学研究科 (〒338-8570 埼玉県さいたま市桜区下大久保255)
E-mail: hisashi@dp.civil.saitama-u.ac.jp

交通計画において、意見を言わない人々、すなわちサイレント層の存在は、事業実施の様々な場面で問題となっている。本研究では、交通計画においてサイレント層に関連して起こっている問題の実態を把握するため、交通・まちづくりに関連する行政担当部署にアンケート調査を実施し、回答者の方が実際に直面した問題の内容、仮想的な意思決定の場面での判断、サイレント層の扱いに関する考え方について意見を伺った。調査結果からは、事業実施に当たってサイレント層に関連する問題を行政担当者が経験している実態、及び、事業自体に影響を与えている状況が明らかになった。また、仮想的な状況を設定した質問からは、アンケート調査の回答率の違いによる事業実施判断の違いが示唆された。

Key Words : *silent group, transportation planning, social experiment, questionnaire survey*

1. 研究の背景と目的

交通計画の実施において、意見を言わない人々、すなわちサイレント層の存在は、事業の様々な場面で問題となっている。計画策定過程では、住民意識を問う段階でのサイレント層の存在が意思決定者の判断を妨げ、また計画の実施段階に突然反対意見を述べることで、事業の中止や膠着を招いている(例えば、高橋・久保田¹⁾)。一方で、多くのサイレント層の中で一部の非サイレント層の強い反対が全体の声のように扱われ、事業が中止される例も後を絶たない。これまで、交通計画におけるサイレント層の意識に関する研究^{2) 3)}や、交通実態調査の無回答に関する研究⁴⁾が行われているが、このような問題に対応するためには、実際にどのような場面で問題が起り、事業の意思決定、及び事業実施にどのような影響が起こっているのかを整理する必要があると考えられる。そこで、本研究では、交通計画においてサイレント層に関連して起こっている問題の実態を把握するため、交通・まちづくりに関連する行政機関の担当部署にアンケート調査を実施し、回答者の方が実際に直面した問題の内容、仮想的な意思決定の場面での判断、サイレント層の扱いに関する考え方について意見を伺った。

2. アンケート調査の実施概要

調査対象は、2005年から2011年の7年間に、交通計画に関連した社会実験を実施している、国、都道府県、市町村の担当課とした。「nifty新聞・雑誌記事横断検索」サービス、及びインターネット上での検索により社会実験の情報を収集し、その中で担当部署名が分かる組織へアンケート票を送付した。上記の方法により、318件を調査対象とした。調査票の宛先は担当課とし、調査の依頼文の中に、組織で交通計画分野を担当されている方への回答を依頼する旨を記載した。

調査票の送付は平成25年1月18日とし、対象の内、Eメールアドレスが分かる組織へはEメールにより電子媒体で、Eメールアドレスが分からない組織へは、郵送により紙媒体のアンケート票を送付した。郵送での送付先には、希望に応じて電子媒体のアンケート票を送付する旨を伝えた。調査対象となった318件の内、Eメールでの送付が218件、郵送での送付が100件となっている。

回収方法は、いずれの配布方法についても、Eメール、FAX、郵送とした。郵送での送付先には、料金受取人払いの返信用封筒を同封した。返送の締切は、Eメールでの送付先には2月1日、郵送での送付先には2月5日とした。回収票数は118件であり、回収率は37.1%となった。

3. 調査結果

(1) 回答者の属性

まず、回答者の属性を示す。図-1 は、回答者の属する組織の種別を示したものである。組織の種別としては、市町村が最も多くなっており、80.5%を占めている。都道府県、及び国の組織の割合は、それぞれ9.3%となっている。回答者の年代では、30代が最も多く、40.7%となっており、次に大きい割合を占めているのが40代で30.5%を占めている(図-2)。図-3 は、回答者の行政での勤続年数を伺った結果を示している。勤続年数が5年以下の人が12.7%、6~10年の人が18.6%、11~20年の人が36.4%、21~30年の人が25.4%となっている。

(2) サイレント層に関連して起きている問題

アンケート調査への回答内容から、サイレント層に関

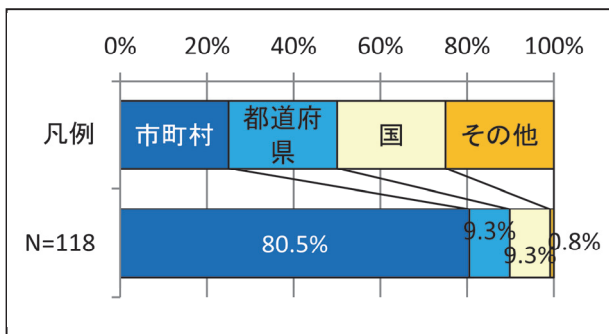


図-1 回答者の属する組織

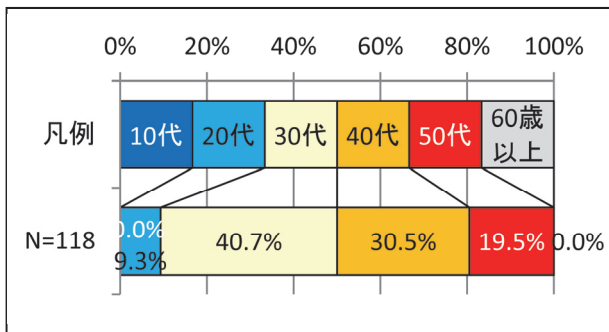


図-2 回答者の年代

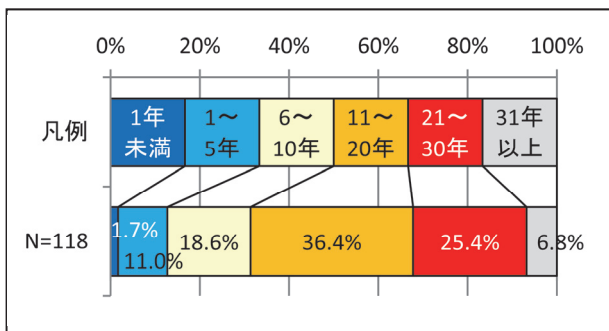


図-3 回答者の行政での勤続年数

連して、問題が起こっている状況に関する結果をみていく。

図-4 は、事業を実施しようとする過程で「意見を言わない市民」に関連する問題が生じた経験があるか、思い当たる1つの事業について質問した結果である。最も多く回答されたのが、「事業が進んだ段階で、それまで出てこなかった反対意見が出てきた」という回答であり、33.6%がそのように回答した。次に多く回答されたのは、「意見を募った際に、計画に反対の人に偏った意見が出された」であり、17.2%となっている。その他、「住民の間の意見の対立が影響して意見を言わない人がいた」が9.5%、「事業の実施箇所から遠い地域の人から意見が得られなかった」が7.8%となっている。「特に問題が起こったことはない」と回答したのは、44.0%であった。「その他」の回答では、「大多数の計画に興味のない人から意見を聞くことができなかった」、「説明会では住民同士の対立を恐れて意見を言わず、その後直接役所に意見(反対)を出された(筆者による要約)」といった回答が見られた。これらの回答からは、交通計画実施の中で、サイレント層に関連する問題が、行政担当者に認識されていることが分かった。

図-5 は、上記の設問で問題が生じた経験があると回答されたものについて、その問題によって事業の意思決定にどのような影響が出たかを伺った結果である。最も多く回答されたのは「追加的な意見収集をしてから意思決定を行うことになった」であり、41.5%の回答者がそのように回答した。その他、「担当部局の中で意思決定

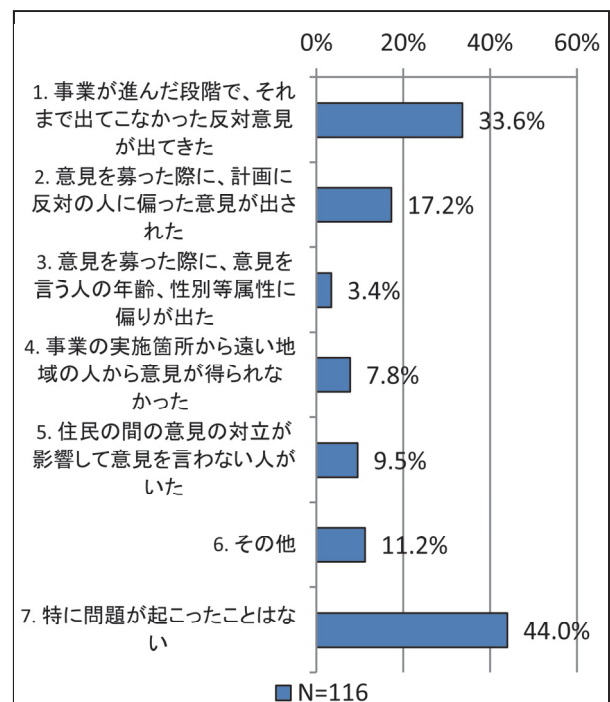


図-4 サイレント層に関連する問題の経験

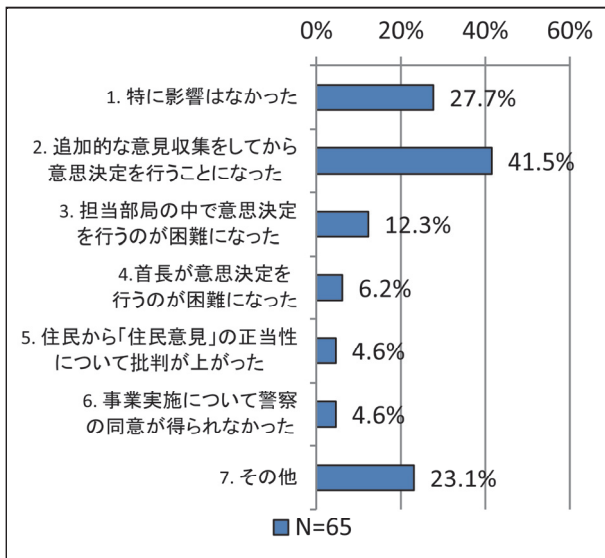


図-5 サイレント層の問題による意思決定への影響

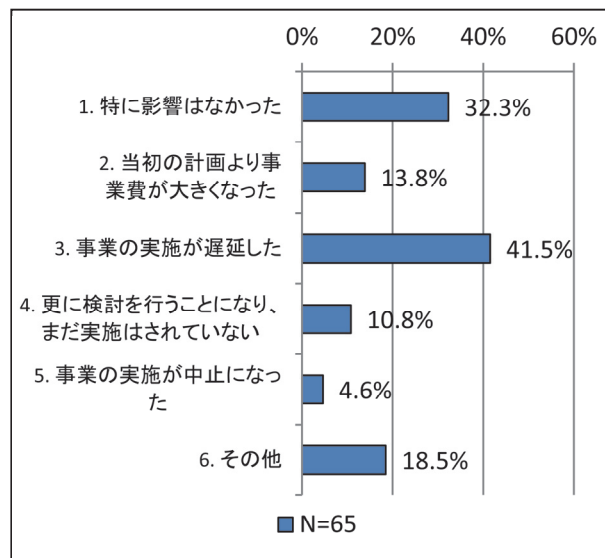


図-6 サイレント層の問題による事業自体への影響

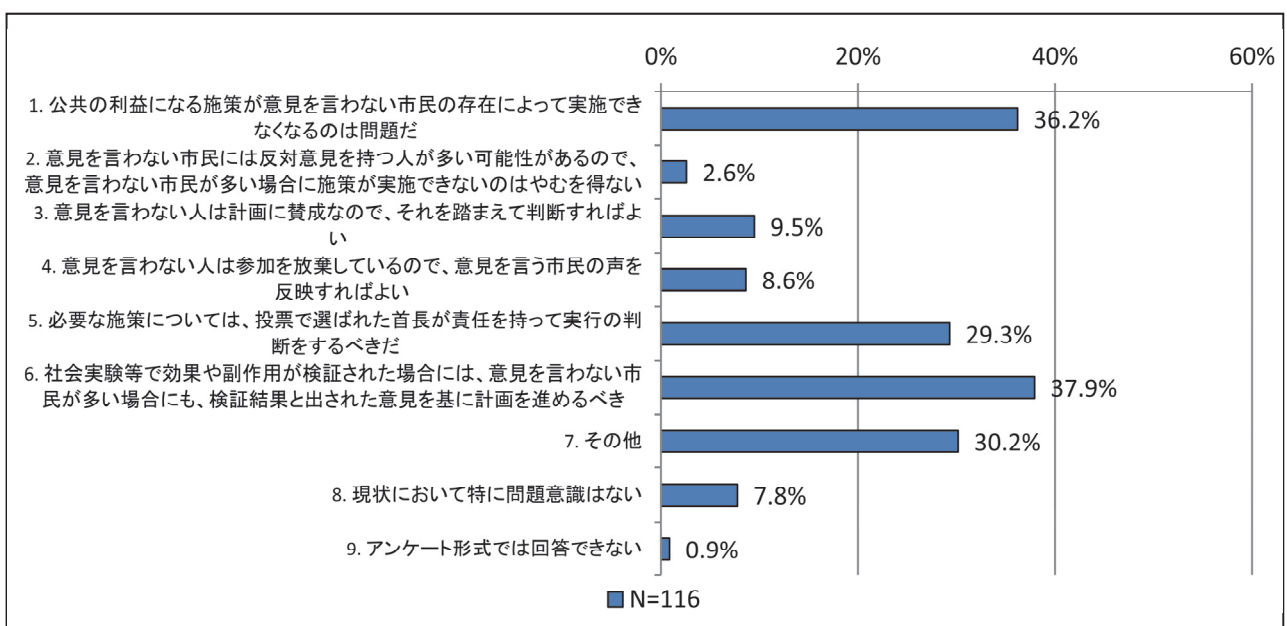


図-7 サイレント層が存在する場合の行政の意思決定に関する意見

を行うのが困難になった」という回答が 12.3%、「首長が意思決定を行うのが困難になった」という回答が 6.2%であった。「特に影響はなかった」という回答が 27.7%であった。

図-6 は、同じく問題が生じた経験があると回答されたものについて、その問題によって事業自体にどのような影響が出たかという設問に対する回答である。最も多く挙げられたのは、「事業の実施が遅延した」で 41.5%がそのように回答した。次に多く挙げられたのは、「当初の計画より事業費が大きくなった」という回答で、13.8%がそのように回答した。事業費が大きくなった理由としては、「懸案事項を緩和する施策の追加事項」、「工法の変更」、「構造の変更」、といった、追加の要望への対応が挙げられた。10.8%「更に検討を行うことになり、まだ実施はされていない」少数ながら、「事業の実施が中止になった」という回答もみられた。「特に影響はなかった」という回答は 32.3%であった。その他の回答では、事業内容の変更といったことが挙げられた。

以上の結果から、行政担当部署において、交通計画を実施する上でのサイレント層に関連する問題が認識されていることが分かった。起こっている問題として多く挙げられるのは、事業が進んだ段階でそれまでになかった反対意見が出されることであり、サイレント層に関連する問題によって、担当部局や首長の意思決定が困難になる事態が起こっている場合も見られた。また、事業自体が遅延したり、実施されなくなるといったことも起きていることが分かった。

(3) サイレント層が存在する場合の行政の意思決定に関する行政担当者の意見

図-7 は、「意見を言わない市民」が存在する場合の行政の意思決定について、あなた個人のお考えをお教え下さい」という問いに対する回答を示したものである。最も多く挙げられた回答は「社会実験等で効果や副作用が検証された場合には、意見を言わない市民が多い場合にも、検証結果と出された意見を基に計画を進めるべき」で、37.9%の人がそのように回答した。また、ほぼ同じ割合の人が「公共の利益になる施策が意見を言わない市民の存在によって実施できなくなるのは問題だ」と回答しており、36.2%の回答者がそのように考えている。

「必要な施策については、投票で選ばれた首長が責任を持って実行の判断をするべきだ」という回答も、3割近くの人が答えている。その他、「意見を言わない人は計画に賛成なので、それを踏まえて判断すればよい」という回答は9.5%、「意見を言わない人は参加を放棄しているので、意見を言う市民の声を反映すればよい」という回答は8.6%であった。「意見を言わない市民には反対意見を持つ人が多い可能性があるので、意見を言わない市民が多い場合に施策が実施できないのはやむを得ない」という回答は2.6%であった。「その他」の回答としては、「意見を言わない市民の声を聞く行政コストの費用対効果が低いと思う」、「できる限り情報提供をすべき」、「意見を言わない市民の意見を抽出する努力をすべき」、「反対の声が大きすぎるため言えない状況にある。個別に当たって聞き出すことも必要」といった回答が見られた（一部、筆者による要約）。前項で見たように、サイレント層に関連する問題を経験したことがない、という回答が4割以上あったが、「現状において特に問題意識はない」という回答は7.8%に留まった。

これらの回答から、サイレント層が存在する場合の行政の意思決定について、サイレント層がいる場合に事業が実施ができないのは問題であるという考えや、社会実験等が実施されていれば、サイレント層が多い場合にも

検証結果や出された意見を踏まえて計画を進めるべきという考えが多く、また首長の責任による判断を求める声も一定程度あることが分かった。

(4) 仮想状況におけるサイレント層問題への対処

次に、交通計画に関する仮想的な状況を設定して、サイレント層が存在する場合の具体的な対処例について質問した結果を見ていく。

仮想状況としては、次の3つの状況を提示した：a) 目抜き通りの商店街を歩行者天国にする提案を市が発案し、地元商店主にアンケート調査を実施した。調査では8割が賛成したが、一部が反対の要請文を届けてきた、b) 事故の多い生活道路の対策について、社会実験を実施し、社会実験後に沿道住民にアンケート調査を実施した。6割が賛成、3割が反対であった、c) 複数の自治体を通る幹線道路の計画について、市民にアンケート調査を実施した。回答率は10%、95%が反対意見であった。それぞれの状況について意見分布と回答率を示し、施策の実施判断の内容について伺った。a)、b)については、それぞれ回答率が低い場合(20%)と高い場合(90%)の両方の状況での判断について質問した。説明した3つの状況の詳細を表に示す。なお、設問には「財政当局や関連機関との調整については、ここでは考慮しないものとします」という注釈をつけた。

a) 商店街の歩行者天国化に関する仮想状況

まず、商店街の歩行者天国化の事例について、回答を見ていく(図-8)。「予定通り実施する」という回答の割合を見ると、回答率が20%の場合では2.6%であるが、回答率が90%の場合には25.9%となっている。しかしながら、賛成が8割、回答率が9割であっても、半数近い回答者が「商店街の中で充分話し合ってもらうように商店街幹部に伝え、それがまとまるまで施策実施を見合わせる」といった、施策実施を見合わせるという回答をし

表-1 設問中の仮想的な状況

	仮想的な状況 1	仮想的な状況 2
a)	目抜き通りを歩行者天国にする提案を市が発案し、地元商店街（商店数 100 件）の幹部とともに検討を進めてきた。商店主へのアンケート調査を行ったところ、回答率は 20%、その中の 80%が賛成であった。ところが、商店街の一部の商店主 10 名が反対の要請文を市に届けてきた。	左の回答率が 90%だった場合
b)	事故の多い生活道路の対策について、住民を交えたワークショップを実施し、狭さくの設定が検討され、社会実験を行った。実験後、沿道住民にアンケート調査を実施した結果、回答率は 20%だった。回答をみると、狭さくの目の前の住民を含めて 60%が賛成だったが、30%は反対だった（残り 10%は中立）。	左の回答率が 90%だった場合
c)	複数の自治体を通る幹線道路が計画されており、事業主体の都道府県は現状の交通混雑が解消する等の効果を重視して事業をすすめるようとしている。市民にアンケート調査を実施した結果、回答率が 10%、回答の 95%が反対であった。	

ている。

b) 生活道路の事故対策に関する仮想状況

次に、生活道路の事故対策に関する仮想状況について見ていく(図-9)。回答率が20%の場合、90%の場合、いずれも最も多く挙げられた回答は「反対が30%だったことをワークショップで報告し、何が課題であるかを明らかにし、その解決策が見つかるまでは、当面見合わせる」であり、どちらの場合も6割程度を占めている。

「予定通り実施する」という回答は、回答率20%の場合には8.7%、回答率90%の場合には18.1%となっている。商店街の歩行者天国化の事例と比べて、回答率が低い場合の「予定通り実施する」という回答が高くなっているが、その率は回答率が高い場合でも、それほど高くなっていない。

c) 幹線道路計画に関する仮想状況

次に、幹線道路計画に関する仮想状況に関する回答を見ていく(図-10)。施策実施に関する判断について、「反対の率が大きいことから、計画について検討し直す機会を設ける」という回答が53.0%、「反対は一部の意見と考えられるので、判断は変えない」という回答が

7.8%であった。この結果からは、アンケート調査の回答率が10%と比較的低い場合であっても、反対意見の割合が高いことが重視され、計画の再検討が行われる状況が示唆されている。

以上の結果から、商店街がある道路の交通規制の変更、及び生活道路の交通安全対策について、賛成意見の割合が反対意見よりも大きい場合について、アンケート調査の回答率が高い場合、行政による「予定通り実施する」という判断が大きくなることが分かった。しかしながら、賛成の割合が反対の割合よりも高く、回答率が90%と高い場合であっても、実施について再検討するという判断が半数程度を占めており、多くの場合、反対意見を考慮して再検討が行われていることがうかがわれる。

4. 終わりに

本研究では、交通計画の実施に当たって、サイレント層に関連して起こっている問題の実態を把握することを目的として、社会実験を実施している行政を対象としてアンケート調査を実施し、その結果を整理した。行政担当者の方の問題の経験からは、実際にサイレント層に関連する問題が起こっている実態、及び、その問題が事業に関する意思決定や事業自体に影響を与えている状況が明らかになった。また、行政の担当者の方には、サイレント層の存在によって公共の利益になる事業が実施できないことに関する問題意識や、社会実験等により効果や副作用が検証されている場合にはサイレント層がいても、得られた情報から計画を進めていくべきという考えも一定程度あるという結果が得られた。仮想的な状況を設定した、事業実施の判断に関する設問からは、事業実施の判断に、アンケート調査の回答率が影響していること、また、反対意見の存在が、賛成意見の割合より小さい場合でも強く影響していることが示唆された。

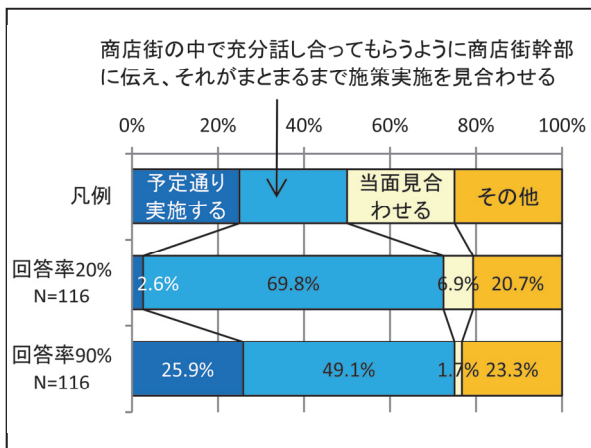


図-8 仮想状況での判断(商店街の歩行者天国化)

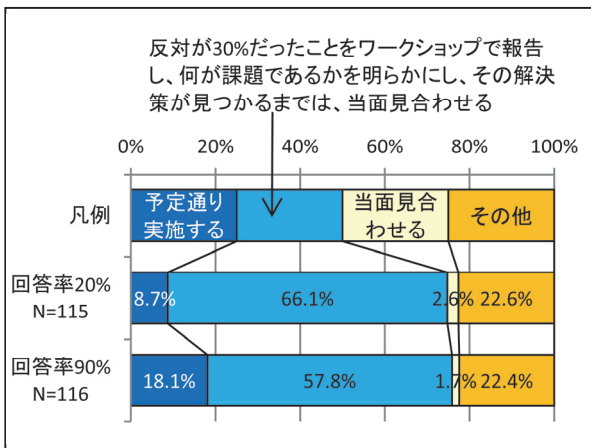


図-9 仮想状況での判断(生活道路の交通安全対策)

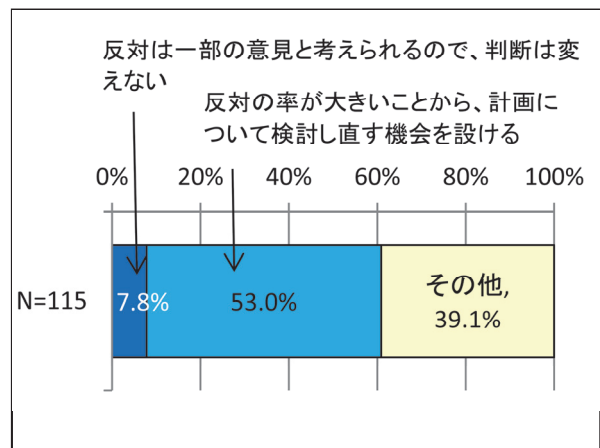


図-10 仮想状況での判断(幹線道路計画)

謝辞：本研究の実施にあたり，アンケート調査にご協力いただいた方々に深謝します。アンケート調査の実施にあたり，卒論生の小串氏の協力に感謝します。本研究は，科学研究費補助金基盤B（研究代表者：久保田尚，課題名：サイレント層・非サイレント層の位置づけを明確にした実践的交通計画論の構築，研究課題番号：24360204）の助成を受けたものである。

参考文献

- 1) 高橋洋二，久保田尚：鎌倉の交通社会実験－市民参加の交通計画づくり，勁草書房，2004.

- 2) Kojima, A. and Kubota, H.: Does Silence Mean Agreement? Understanding Silent Group in Neighborhood Traffic Calming Surveys, Transportation Research Record, Vol. 2119, pp. 92-104, 2009.
- 3) 小嶋文，久保田 尚：社会実験が地区交通計画におけるサイレント層に及ぼす影響に関する研究，土木学会論文集 D3, Vol. 69, No. 1, p. 12-28, 2013.
- 4) 森尾淳，平見憲司，高橋勝美，西野仁，松本正生：パーソントリップ調査の無回答への対応方策に関する分析，土木計画学研究・講演集，Vol.41，CD-ROM, 2010.

(2013.5.7 受付)