

協働の目的は「市民の満足度向上」

なぜ公共施設の満足度は低いのか

連載を始めるに当たり、連載の趣旨と全体像を最初に示します。

連載の趣旨

地方行政の担い手である自治体や議会は、「施策や施設をつくること、その予算の審査・分配」にばかり関心が向いているように見えます。これは「利用者の満足度、利用頻度を高める」ことの重要性に気がつけない弊害を生みます。その結果、「利用者の満足度、利用頻度を高める」視点もノウハウも欠けたまま、施策や施設がつけられ続けてしまいます。

以上の「地方行政の思考」は、ビジネスと比較すると、プロセスが真逆で滑稽だとわかります。現代ビジネスの肝は、まず「顧客の満足度、利用頻度」を高めることが企業目標として掲げられます。企業目標を達成するために必要な「施策や施設は後からつくられる」プロセスに留意してください。

上記のプロセスを重ねた企業は顧客の満足度、利用頻度を高めるノウハウを体得できます。すると、どんな「施策や施設を、どのような手法と値段でつくる」と成功するかといった予測の精度が上がる効果に結び付きます。これを地方行政プロセスに援用すれば、次の効果が期待できます。

- 1 自治体予算の「有効活用」(無駄遣い削減)
- 2 公共施設や商業施設の「顧客の満足度、利用頻度」を高める助言力・ノウハウの向上

他都市の前例を模倣する二つのリスク

2 について、今回は公共施設に焦点を当てています。次回から3回にわたり、商業施設(特に商店街)の活性化に論点を移します。自治体は公共施設に「建設、運営、委託管理」という形で、民間の商業施設に「補助金支給」という形で主に関与します。当連載は「自治体の関与」の在り方を問い直した上で、公共施設と商業施設の活性化方法を提示することから始めます。

久繁哲之介
地域再生プランナー

ひさしげ・てつのすけ 早稲田大卒業後、日本IBMを経て財団法人民間都市開発推進機構・都市研究センター研究員。著書に「日本版スロージェイ」(学陽書房、2008年)、「地域再生の罠」(ちくま新書、2010年)がある。

その後、自治体を作る広報誌や計画書の問題を指摘して、改善方法を考えます。この問題には、自治体の前例主義・横並び体質が如実に表れています。

今回、地方自治の基本理念に「協働」を掲げる各自自治体のホームページで使う文章が酷似していることを指摘しておきます。特に、自治体が協働の意味を説明する一文は、次の二つの問題があります。

- ・ 全く同じ一文を複数の自治体が使用
- ・ しかも、その一文は164字と非常に長く、読みにくい

私は、文章術に関する本を20冊近く読んでいます。全ての本が必ず「一文は短く書け」と口が酸っぱくなるほど強調し、「他者文章の盗用はすぐにばれる」と戒めています。

大学生の論文やレポートで、ネットからコピー＆ペーストしただけの剽窃が増加したことから、「大学生の知的水準低下」を嘆く声が多方面から聞かれます。他自治体の文章を一字一句違わずコピー＆ペーストする「自治体の知的水準」は、論文をコピー＆ペーストする大学生と同じように見えます。

他自治体の文章を一字一句違わずコピー＆ペーストする計画書の本当の書き手は、自治体ではなく、シンクタンクやコンサルタントなどの業者です。自治体はほとんどの計画書作成を「業者に委託」しています。私は委託行為そのものを、とかく言うつもりはありません。問題は、業者が他自治体の計画書をコピー＆ペーストして「他都市と同じ文章・内容の計画書」を作る実態に、自治体が「気がつけない、気がついても見て見ぬふりをする」ことにあります。

さらに深刻な問題があります。コピー元の「164字の超長文」が、非常識で正しくないこととです。

「日本語作文術」(野内良三著、中公新書、2010年)の24頁に「一文の上限は50〜60字である。文が長くなる理由は考えがまとまっていなから」という指摘があります。

164字の超長文は明らかに「正しくない」とわかります。また、そんな超長文から成る自治体の計画書は、市民が「読むこと、豊かな生活をする」とへの配慮に欠けている事実が浮かび上が

ります。

正しくないことを模倣しても、絶対に良い結果は生まれません。自治体職員は、計画書作成こそ業者に委託しますが、内部文書は大量かつ定期的に綴る「文章作成」のベテランです。真面目な自治体職員は、文章術の本を読んでいるはずで、なぜ自治体は業者にコピー＆ペーストされて作成された文章を見ても「正しくないことに気がつけない」のでしょうか？

自治体の前例主義・横並び体質に問題があります。野内氏いわく「考えがまとまっていない」というよりは、他都市の「同じ文章」(前例)を探してきて、そっくり真似して「横並び」であることに安心しているのでしょうか。

前例主義・横並び体質の自治体に見えるのは「他都市の前例」であり、「読み手＝市民」の存在は眼中にないようです。

このように自治体は、他都市の前例・成功事例を探してきて、全く同じ「文章、施策、施設」をつくりがちです。この安易な模倣には次の二つのリスクが伴います。

- 1 真似する他都市のモデルが実は正しくない
- 2 地元市民の存在が見えていない

連載の全体像

自治体で作る文章が「正しくない、市民に配慮していない」ことに伴う二つのリスクは、文章術の本を使えば容易に検証できます。しかし、自治

体がつくる施策や施設は、莫大な税金支出を伴うにもかかわらず、その検証は非常に難しいのです。ここに当連載の主題「施策や施設をつくる前に、顧客を創る」意義があります。拙著「地域再生の罫」は、他都市の前例や成功事例を模倣する二つのリスクを指摘して、解決策を提示しました。当連載は、私が現場で見聞した1次情報を題材に「施策や施設をつくる前に、顧客を創る」意義とノウハウを示します。

自治体職員は論理的には優秀だと思います。しかし、現場で起きている「1次情報」を収集しないから市民感覚とズレが生じているように見えます。こうした観点から当連載では、読者に1次情報を示して、市民の思いや本音を肌で感じる共感力を高めてほしいと考えています。

読者の共感力を高める狙いから、三つの目標を設定して、題材とする1次情報は以下を取り上げる予定です。

- 1 市民の「本音、不満」を探り、改善する
 - 「公務員進化論」連載で以下を考察
 - ・市民の本音を探る「エスノグラフィー」
 - ・市民に「共感されて、読んでもらえる」計画書の創り方

- 2 市民が「集い交流する居場所」を創る
 - ・自治体と市民の「協働、連携」の再構築
 - 「市民の居場所サードプレイスを創る」連載で以下を考察
 - ・急増する「空きビル・空き地」を市民の居場

所に活用

「市民の満足度を高める商店街活性化」連載で以下を考察

・交流（コミュニティ）が消費につながる仕組みづくり

3 「起業家支援」と「需要創出」で雇用を創る

「女性起業家が活躍する地域再生」連載で以下を考察

・野菜直売所に続く「新しいビジネスモデル」創出

・女性の「食材、人材」をつなげる力を活用

「食を活かす地域再生」連載で以下を考察

・B級グルメなど食を市民が楽しみ需要を創出

・巨大合コン等で「街中、店」に若者を集める

・食と人に関係する需要を創り、「若者と女性の起業」を支援

上記の題材を見て、私が一貫して「市民の視点」から「市民が生き活きと豊かになる」目的で当連載を書こうとしていると読者は「気がついたら」でしょうか？

この目的は「地域活性化の定義」と一致すると私は考えています。自治体が市民に「地域活性化が必要」と言えば、関係者全員が賛同するはずで

す。

しかし、地域活性化を定義できていない地域は、

各自が自分に都合の良い解釈をしていて、事を始めると、すれ違いが多発します。解釈の例を挙げると、商店街の人は「地域（商店街の）活性化」、産業者は「地域（産業の）活性化」を自治体が推進してくれると思ひ込みます。

自治体が「同じ思い込みに陥っている」ことも問題です。つまり、自治体も地域活性化とは「商店街や産業の活性化」を、多額の補助金を投入して推進する事業だと錯覚しているようです。

このように錯覚する最大の理由は「補助金が付く施策メニューと前例」が豊富に用意されているからです。施策を一から考えずに選ばよだけだし、他都市の前例を探す手間も省けるので、前例主義・横並び体質の自治体には実に都合がよいのです。

この制度には、「市民の視点」と「市民が活き活きと豊かになる」ことが著しく欠けています。自治体の施策は本来、「市民のために、市民の声を元に」一から創り上げるものです。自治体が造る公共施設のプロセスも同様です。

以上を念頭に置いて、初回のテーマ「公共施設の活性化」を考えていきましょう。

なぜ無料公共施設は満足度が低いのか

無料で利用できる公共施設の利用者の満足度、利用頻度が低下し続けています。無料公共施設の管理は指定管理者に委託されている場合が多く、自治体はそこに注目して、利用者の満足度、利用

頻度の低下原因を指定管理者に押し付けるケースが散見されます。

しかし、真の原因は「民間企業の安価な有料サービス」の台頭にあります。その一方で、公共施設の利用者サービスの質は旧態依然のままなので、利用者の満足度、利用頻度が低下し続けているのです。

換言すれば、利用者の満足度、利用頻度の低下が著しい公共施設は「民間企業の安価な有料サービスと競合する分野」に多いです。民間サービスと比較できるが故に、利用者の不満度は顕在化しやすくなります。行政サービスは「タダだから、劣悪でも市民が我慢して利用」していたのは、もう過去の話です。その典理事例として、図書館の利用システムを考察しましょう。

古本屋より古い本が並ぶ図書館

無料で本や音楽CDを借りることができる図書館は一見、市民の満足度、利用頻度が非常に高いように見えますが、全くそうではありません。

本と音楽CDの流通構造は、この数年で激変しています。それに伴い、市民の利用形態も当然変わります。しかし、図書館の本や音楽CDの利用（借用）システムを社会情勢に合わせて変化させる自治体はほとんどありません。

例えば、図書館で人気の高い本を借りようとするれば予約が殺到していて、半年待ちということも珍しくありません。半年も悠長に待てない多くの

市民は、図書館を利用しないで自費で購入することになります。

ここまでは今も昔も同じです。しかし、中古市場が整備された今、初期購入者の本がすぐにブックオフ等の古本屋で格安な値段で入手できるようになりました。その結果、昔なら半年待つても図書館で本を借りていた市民まで、図書館を利用しなくなります。ネットで簡単にダウンロードできる音楽CDに至っては、半年待つて図書館で借りる市民はもはやいないでしょう。

ブックオフなど古本屋には、新品同様の古本が充実した品揃えで陳列されています。一方の図書館には、人気の高い新刊は常に誰かが借りている状況の裏返しとして、「賞味期限切れの古い本」が並びます。

「古本屋よりも古い本ばかりが並ぶ図書館」に市民は満足できるでしょうか？ 自治体は図書館の在り方を問い直す時期にきています。

情報は鮮度が命です。図書館は賞味期限切れの本ばかりが並び、読みたい本は半年も待たなければならぬ。そんな状況が続けば、市民の満足度、利用頻度は下がり続けるでしょう。

「フリー」と「商品回転率」で再生

図書館を利用する市民の満足度、利用頻度を高める解決策は「フリー」と「商品回転率」にヒントがあります。広告に収益を求める場合を除くフリーの仕組みは、一部の有料商品の収益で、他の

商品を無料にできる結果、「全体の需要を高める」ことにあります。提供する商品・サービスの「全てが無料ではない」ことに留意してください。

フリーの仕組みを図書館に応用する場合、予約が殺到する人気の高い本だけは有料レンタルにします。レンタル料を書籍定価の1割と仮定すれば、利用者10人のレンタル料収益で「税金を全く使わないで」同じ本をもう1冊購入できます。

この仕組みを繰り返すうちに予約待ち期間は、どんどん短縮します。予約待ち期間が一定水準に下がったところで、他の本と同じ無料扱いにします。

こういう提案をすると、同じ施設で同じ本を、借用する時期の違いで「無料」「有料」の差別が生じるのは不公平と指摘する方がまににいます。こういう場合は、次の説明でアカウンタビリティ（説明責任）を確保しましょう。

先述したように「情報は鮮度が命」です。数カ月早く情報入手できる市民は、有料であっても利用料以上の対価を必ず得ています。そもそも、利用料は新書なら80円、単行本や音楽CDなら150円ほどです。図書館と同じ公共施設内の会議室などは、これよりさらに高額な利用料が設定されています。

もし、どうしても「需要の高い本は有料レンタル」に抵抗がある場合は、「需要の高い本はレンタル期間を短縮」という手段があります。図書館のレンタル期間の相場は2週間ですが、需要の高

い本は2〜3日に短縮すれば「商品回転率（利用度）」は数倍に高まります。その結果、利用者の予約待ち時間を半年から1〜2カ月に短縮できます。

「有料レンタル」も「レンタル期間短縮」も、根底にある着眼点は同じです。「同じ公共サービス・商品」であっても「それぞれの価値や需要は全く異なり」ます。それにもかかわらず、価値や需要の異なる公共サービスを全て同一基準で扱う現行の図書館利用制度は、公共サービスの有効活用・公平性に問題があります。

そして先述したように、本と音楽CDの流通構造激変への対応も求められています。TSUTAYA（ツタヤ）など民間企業の音楽CDレンタル事業は、人気商品ほど「レンタル料は高く」「レンタル期間を短く」して、自社利益率と顧客満足度の双方を高めています。

もし、図書館に市場化テストを導入するならば、ブックオフやツタヤ等が図書館の運営市場を席巻するでしょう。

以上のような「社会情勢と利用者ニーズ」の変化を踏まえて私は、図書館にフリーと商品回転率という二つのビジネスモデルを転用して「価値や需要に応じた利用システム」の導入を提案します。

この提案から、図書館業務を「お役所仕事」という枠組みだけで捉える弊害を認識してください。図書館は商品ごとに「価値や需要が異なる商品レンタル」事業です。この事業に適用すべきはお役

所仕事という前例踏襲の作法ではなく、フリーや商品回転率などのビジネスモデルです。

「老人館」に高齢者は来ない

2番目の事例は「老人館」です。施設名称は地域によってさまざまですが「高齢者の憩いと交流の場」と位置付けられる公共施設のことです。

図書館が、本と音楽CDの流通構造激変に対応できていないことを先に説明しました。それと同様に、老人館は「急速な高齢化」という社会構造変化に、利用者の急増が見込まれるはずですが、むしろ利用者は減少し続けています。

東京都某区に住む私の近所に老人館と児童館が併設された公共施設（写真）があります。この公共施設は自治体から管理を委託された私たち「地域住民が指定管理者として運営」しています。

老人館は催し（イベント）実施時には、かなりの利用者があります。しかし、平時はいつも利用者がいません。「地域再生の罨」で紹介した「月に1度のイベント時のみ賑わうが、平時は顧客が来ない商店街」と同じです。

利用者が少な過ぎて困っている商店街や老人館が利用者の満足度、利用頻度を高めるには、施設を「市民の憩いと交流の場」と位置付けることが肝要です。その実現に、私たち地域住民は自治体に次の2点の改善を要望しています。

1 老人館という名称を変える

2 利用者を「区内在住」「60歳以上」に限定

しない

この二つの要望は、近隣高齢者との私的な会話に「あなたはなぜ、老人館を利用しないのですか」との質問を含め、次の本音を得たことに基づきます。

利用しない市民の「本音」不満

1：①自分を老人と思っていない（から利用しない）②老人と思われたくない（から利用しない）



2：①囲碁将棋は実力伯仲でないと言白くない。対戦相手を「年齢や地域で選ぶ」のは非常識②楽しいおしゃべりは「共通の趣味・関心事」から始まる。年齢と地域を限る交流は発展しない

以上の「利用しない者の不満」すなわち地域住民要望への自治体の対応は、今年7月27日の自治体告示に顕著に示されています。

節電の夏：熱中症が心配です

老人館は区内在住の60歳以上の方であれば、どなたでも自由に利用できる施設です。大広間や娯楽室で、楽しくおしゃべりしたり、囲碁や将棋もできます。各館、涼しく過ごしていただけるよう工夫を凝らしてお待ちしています。

（傍線強調は筆者）

地域住民の工夫提案「老人館という名称を変える。利用者を区内在住、60歳以上と限定しない」は、完全に無視されています。しかも、工夫を凝らして努力する主体は、自治体ではなく、彼らから管理委託された私たち「地域住民」です。この告示だと、手柄（努力した主体）は「自治体」としか読めません。

こんな地元自治体に、私たち地域住民は多くの不満を抱えています。とりわけ「不満で不思議」に思うのは、地元自治体が協働を区政の基本理念に掲げていることです。

協働の目的は「市民の満足度向上」

自治体の多くが協働を地方自治の基本理念に掲

げ、協働と名の付く部署を設置しています。協働を唱える自治体のホームページを見ると、どこの自治体も文章と内容が酷似していることがわかります。特に、協働の意味を説明する次の一文は、複数の自治体が「一字一句違わずに」使っていることに私は驚きます。

「協働」という言葉は、もともとは行政学の用語で、アメリカの政治学者が「地域住民と自治体職員が協力して自治体政府の役割を果たしていく」という概念を表す言葉として造語した「Coproduction」(co「共に」、production「つくる」)が語源であり、それを日本語に置き換えて「協働」という言葉を当てはめたとされています。

この一文は、164字(英字・記号を含む)と非常に長いものです。164字の超長文が偶然に一致するはずはありません。複数の自治体が「他自治体の文章を模倣」する実態と理由は本稿冒頭で説明した通りです。

ここで注目したいのは、自治体の多くが「協働の目的」をわかっているが、実現する意欲とノウハウが乏しいことです。

「協働の目的」として、自治体は「市民の満足度向上」を第一に掲げています。市民の満足度向上は本稿テーマであり、自治体は協働の目的を正しく認識してはいるようです。

しかし、協働のパートナーであり指定管理者である私たち地域住民は「不満だらけ」です。

現場を知らない者が権力を持つ弊害

指定管理者側に取材をすると、次の不満を必ず口にしますが、私も身をもって体験しました。

「指定管理者は制約が多い中、現場で努力をいくら重ねようとも、何かを決める権限と手柄は常に現場が何もわからない自治体側にある。指定管理者は、役所の下請け業者にすぎない」

「現場がわかる」とは「利用者(顧客)の不満がわかる」ことと同義で、注目すべきことが三つあります。

1 利用者が不満を表す場は「利用現場」と「私的な交流やネットへの投稿」に限られる

2 「形式的なアンケート、公聴会」では本音(不満)は語られず「形式的な回答」しかない

3 利用者が現場で不満を表現しても、役所的な組織ほど上に報告されない

現場管理を地域住民や民間事業者に委託する自治体が「現場で生じる利用者の不満がわからない」のは当然で、ことさらに問題視すべき話ではありません。

問題は、利用者の不満がわからない自治体が「現場の満足度、利用頻度を高める全ての権限を手放さない」体制にあります。これが今回の主題である公共施設の利用「満足度、頻度」が低下し続けている本質的な問題です。

老人館は「プロシューマー」で再生

老人館を利用する市民の満足度、利用頻度を高める解決策も図書館と同じように、顧客から愛される民間企業のビジネスモデルにヒントがあります。老人館では「プロシューマー」に注目します。

プロシューマーとは、生産者と消費者を掛け合わせた造語です。施設や商品の「満足度、利用頻度」を高めるためには、消費者の「ニーズ、不満」の把握が不可欠であり、消費者に施設や商品を生産する企画権限を移譲する取り組みが随所で見られます。

例えば、無印良品は「空想無印」というサイトを使ってプロシューマーを推進しています。無印良品が顧客から高く評価される背景にプロシューマーがあることを自治体など異業種は注目すべきです。

自治体は「同業の他都市」の取り組みの表面だけを模倣しがちです。今後は「異業種の顧客志向の」取り組みの本質に学びの視点を持つとよいでしょう。見るべきは「同業の動向」より「顧客(市民)の不満」です。

「同業の動向」より「顧客の不満」

急成長を遂げた企業は顧客の不満を探り出し、その不満を解決する施策を打ち出して成功している

世界の動きを日本へ
日本の声を世界へ

時事通信

ます。例えば、ドミノ・ピザは「熱々のピザを30分以内にお届けします。もし、30分以内に届かなければ、代金はいただきません」と公約して、多くの顧客を獲得しました。当時米国の宅配ピザは、注文から2時間以上たつて冷えたピザが届くのが当たり前でした。

ドミノ・ピザの成功は、同業の動向（2時間かかるのが常識）より顧客の不満（待たされたくない、冷えたピザなんか欲しくない）を見たことにあります。

老人館について、私たち地域住民の要望「老人館という名称を変える。利用者を区内在住、60歳以上に限定しない」は、まさに利用者の「不満」です。私たち地域住民は、利用者の不満を探り出し、その不満を解決する施策を自治体に提案しています。私たち地域住民の行動プロセスは、ドミノ・ピザが「顧客を急増させた成功プロセス」と同じです。

そんな私たち地域住民の価値ある「利用者の不満を解決できる提案」に聞く耳を持たない自治体の「協働」姿勢こそ、公共施設利用者の満足度、利用頻度が低下する元凶ではないでしょうか？

自治体の「協働」「公共施設づくり」は、市民に「管理だけ委託」する指定管理者制度という名の下請け制度的な協働を見直す必要があります。市民の不満を市民自身が解決する「権限も移譲」する「プロシューマータ的な協働」に進化することで、「市民の満足度向上」は実現するでしょう。