

## 「下水道広報の失敗」に関する一考察 —価値観の変化から考える下水道の老朽化対策—

一般社団法人 Water-n 代表理事 ウォーターエバンジェリスト 奥田 早希子  
おくだ さきこ

### はじめに

上下水道や道路などインフラの機能を維持することは、まちの機能を維持することでもある。まちづくりには、老朽インフラを計画的に管理するインフラマネジメントが欠かせない。

インフラマネジメントの要諦は、ヒトとカネが握る。しかし、今、肝心のヒトとカネの確保が難しく、それがインフラマネジメントを難しくし、老朽インフラの手当てが遅れるという負のスパイラルが始まりつつある。いや、すでに老朽インフラに起因してまちの機能が損なわれる事故が相次いでいることからすれば、すでに負のスパイラルは始まっているといっても過言ではない。

インフラの中でもとりわけ下水道は、ヒトとカネの確保が難しいと感じる。なぜなら下水道資産の多くを占める下水道管路は地下に埋まっており、橋や道路のように見えないからだ。上水道も水道管は地下に埋まっていて見えないが、手に触れ、体に取り込む水道水という「モノ＝商品」を通してインフラの存在を感じることができるし、断水すれば不便を感じる。しかし、下水道は生活者が日常的に触れることができる商品がないし、埼玉県八潮市で起きた大規模な道路陥没でも起きない限り、下水道管路が少々破損してもウンチはトイレから流すことができず不便を感じることはない。つまり、今の生活者は日常の暮らしの中で下水道を実感するきっかけがほとんどない。

このままでは、老朽化した下水道設備を修繕し

たり、リニューアルしたりするヒトもカネも枯渇する。その危機感から、下水道業界では20年ほど前から「下水道広報」への取り組みを強化している。しかし、成果を上げているとは筆者は考えていない。

下水道業界を挙げて広報しようと意気込んでいるのに、成果が挙がらないのはなぜか。

筆者は四半世紀以上にわたり、下水道業界を取材してきた。同時に業界各社・団体が広報戦略を策定したり、広報媒体を作成したりする際のコンサルティングやサポート業務も手掛けてきた。それらの経験から、「下水道広報の失敗」の原因は、「伝える内容が間違っている」ことにあると考えている。本稿では、何がどう間違っているのか、下水道広報の改善策について、まちづくりの視点も交えながら筆者の考えをお伝えしたいと思う。

### 「モノ」から「コト」への価値観の変化

下水道のビジネスモデルはBtoG(対行政)だろうか？

ビールは生活者に販売するから、ビール会社のビジネスモデルはBtoC(対消費者・生活者)である。では、下水道はどうか。企業は装置やサービスを自治体に販売するから、BtoG(対行政)と考える人が多いかもしれない。しかし、それは大きな間違いだ。下水道を購入(利用)しているのは、下水道使用料を払っている生活者なのだから、下水道業界もBtoCなのである。BtoCである以上、

生活者の感覚には敏感でなければならない。

最近、その生活者の「価値観」が変わった、と感じないだろうか。

例えば「旅行」だ。最近では観光名所めぐりをするより、シャワークライミングなどそこでしかできないアクティビティや、その国の家庭料理をその国の人に教わる体験型が人気だ。旅先で高齢者のために働く「旅先バイト」をするシニア世代も増えているという。

こうした旅行の変化に、生活者が求める「価値」の変化がもっとも如実に表われていると感じる。これまでは観光名所という「モノ」に行くことや、日常生活でも例えば車という「モノ」を所有することが目的であり、価値であった。

しかし、今や「モノ」は、手段になった。そして、生活者は「モノ」から生み出される体験や人とのつながりといった「コト」に価値を見出し、それを得ることを目的に行動するようになった。求める「価値」の変化は、目指すべき「目的」までも変化させている。

こうした価値観の変化を受け、国力を測る指標も変化しつつある。

現在、世界共通で用いられている GDP（国内総生産）は経済活動の規模や景気動向を示す指標で、物質的な豊かさを表している。「モノ」をただ増やすことが目的というわけではなく、生活者の気持ちの豊かさや幸福は、「モノ」の豊かさからもたらされるという考えが根底にある。しかし、「モノ」が豊かになっても幸福度が増えないことが分かってきた（図表 1）。

そこで、GDP に代わって提唱されはじめたのが、国民の幸せを測る指標「GDW」（国内総充実度、Gross Domestic Well-being）である。日本ではデジタル庁が地域幸福度 Well-Being 指標を設定して調査を行っている（図表 2）。その特徴は、GDP のように客観的で誰が測っても揺らがない数値指標ではなく、「現在、あなたはどの程度幸せですか？」といった、主観的で、人によって揺らぎのある指標であるという点だ。

前者が「モノ」の指標とするなら、後者は「コト」も含めた指標と言える。こうした動きも、生活者が求める価値や目指す目的が、「モノ」から「コト」に変化していることと同じ文脈でとらえることができる。



図表 1 日本の生活満足割合と1人当たり実質GDPの推移

(出所：内閣府「国民経済計算」「国民生活に関する世論調査」より第一生命経済研究所が作成 <https://www.dlri.co.jp/report/dlri/179355.html>)

幸福度・生活満足度を計る4つの設問	
① 現在、あなたはどの程度幸せですか？	
② 現在、あなたの町内(集落)の人々は、大体において、どのぐらい幸せだと思いますか？	
③ 現在、あなたの住んでいる地域の暮らしにどの程度満足していますか？	
④ 自分だけでなく、身近な周りの人も楽しい気持ちでいると思う	
+3つの因子群とカテゴリー	
生活環境	医療・福祉、買物・飲食、住宅環境、移動・交通、遊び・娯楽、子育て、初等・中等教育、地域行政、デジタル生活、公共空間、都市景観、自然景観、自然の恵み、環境共生、自然災害、事故・犯罪
地域の人間関係	地域とのつながり、多様性と寛容性
自分らしい生き方	自己効力感、健康状態、文化・芸術、教育機会の豊かさ、雇用・所得、事業創造

図表2 デジタル庁が設定する地域幸福度 Well-Being 指標

(出所 : <https://well-being.digital.go.jp/>)

「モノ」から「コト」に価値観が変化していること、そして「コト」の価値を測るひとつの指標としてGDWが浸透しつつあること。これらのことは産業界にも大きな変革をもたらしている。もっとも有名な事象はトヨタのMaaSだろう。トヨタは「モノ」から「コト」へ売る商品を変え、今や企業の本質は車という「モノ」を売るメーカーではなく、移動という「コト」を売るサービス業である。MaaSによってトヨタは「モノ(車)に価値なし、コト(移動)に価値あり」と高らかに宣言したと筆者は捉えている。この流れはその後、他の業界にも波及し、さまざまな業界が「コト」目線になり、さまざまな「〇〇aaS」が登場している。

**下水道広報はなぜ失敗しているのか？**

こうした生活者の価値観の変化や社会の新しい流れを踏まえて、以下の3つの視点から「下水道広報の失敗」の原因と改善策を考察する。

1. 下水道普及率と生活者の幸福度
2. 「モノ」から「コト」への意識改革
3. 伝える内容

**1. 下水道普及率と生活者の幸福度**

先ほど「モノ」が豊かになり、GDPが向上しても、必ずしも幸福度は向上しないと述べたが、図表1を見ると、1980年代くらいまでは「モノ」が豊かになるにつれ、幸福度は向上傾向にあることが分かる。これは、「モノ」が充足していない時期は、生活者は「モノ」そのものに価値を見出し、「モノ」の量に比例して幸福度が向上することを示唆している。

しかし、ある程度まで「モノ」が充足すると、「モノ」の量と幸福度の比例関係は崩れ、「モノ」が豊かになっても幸福度が向上しなくなり、生活者は「モノ」がもたらす「コト」に価値を見出すようになる(図表3)。

これを下水道に当てはめると「下水道広報の失敗」の原因をよく説明できる。

日本では1970年の公害国会を契機として下水道の整備が一気に進んだ。当時はまだまだ下水道という「モノ」は不足し、結果として公共用水域や身の回りの水環境は悪かった。

そこから「モノ」(下水道)の整備が進むにつれ、水環境は改善されていく。地域幸福度 Well-Being

時期	モノの量と幸福度の関係	事象
「モノ」が充足していない	比例	モノが増えれば、幸福度も向上
「モノ」が充足してきた	比例関係が崩壊	モノが増えても、幸福度が向上しない

図表3 「モノ」の量と幸福度の関係

指標の「生活環境因子」の中に「自然景観」「自然の恵み」というカテゴリがあることから、きれいになった水環境は生活者の幸福度を向上させ、この頃は「モノ」（下水道）の量と幸福度は比例して向上したと考えられる（図表4）。

筆者はこの間の下水道を、目的によって2つのステージに分けて考えている。公害国会前の下水道が「第1世代の下水道」で、トイレ用水だけをいち早く排除することを目的としていた。公害国会以降が「第2世代の下水道」で、環境保全が新たな目的として加わり、トイレ用水に風呂や台所用水を加えたすべての生活排水を処理する下水道の整備が進められた。下水道人口普及率は公害国会前の8%から、2023年度末には81.4%にまで向上した。

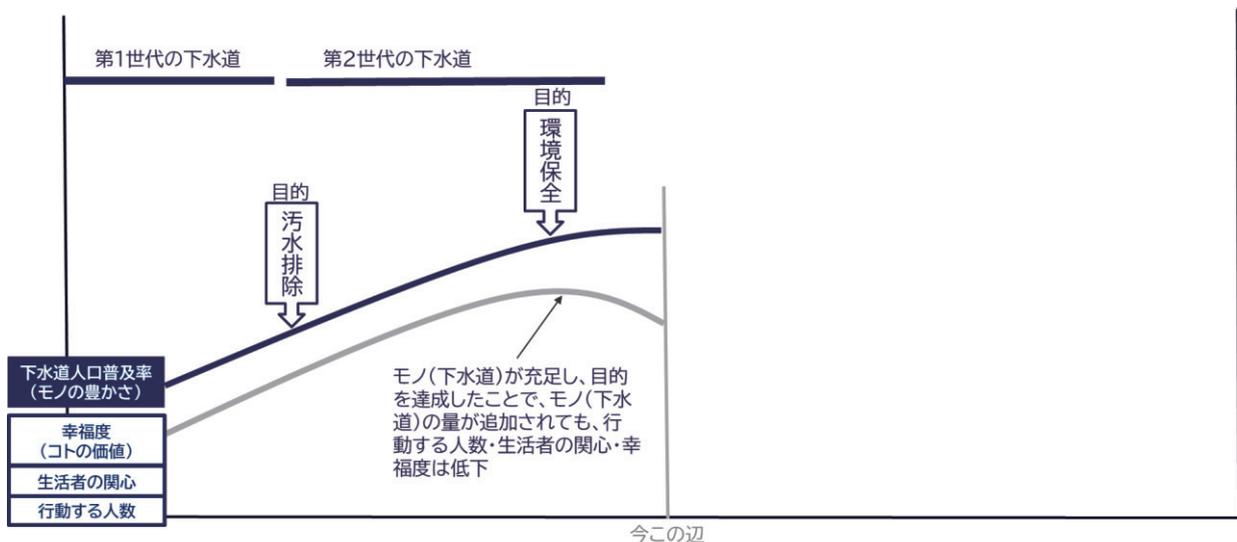
この間で潮目が変わったと感じるのは2003（平成15）年頃だ。設備の老朽化が進むにもかかわらず、それらを更新するカネとヒトが集まりにくく

なっていた。この頃、何が起こりはじめていたのだろうか。

当時の下水道人口普及率は66%であり、「モノ」（下水道）の充足感は高まっていた。また、一級河川の生活環境の保全に関する環境基準の達成率が安定して90%を超え始めていた。つまり、「第1世代の下水道」「第2世代の下水道」ともに、目的を達した（十分に目的に近づいた）時期とも言える。

これらのことから、2003年の少し前あたりから、「モノ」（下水道）が増えたおかげで生活者はある程度きれいな水環境に囲まれて暮らせるようになり、結果として「モノ」（下水道）がもっとほしいという欲求が減り、下水道への関心は消失していったと説明できる。

時あたかも少子高齢化問題が深刻化してきた頃だ。生活者は下水道よりも、年金や教育など福祉政策にカネとヒトを投入することを望むようになっていった。



図表4 下水道と生活者のかわりの変遷(1) (イメージ図)

つまり、この頃に、「モノ」（下水道）の量と幸福度の比例関係が崩れる臨界点を迎えたのではない。その後は「モノ」（下水道）を整備しても幸福度が向上しなくなり、結果として生活者は下水道への関心を失っていったと言い換えることができる。

## 2. 「モノ」から「コト」への意識改革

下水道に対する生活者の関心低下に危機感を抱いた下水道業界では、2003年ごろから広報の重要性が声高に叫ばれた。筆者が当時務めていた業界紙で、下水道広報をテーマに座談会を企画したのもこの頃だ。しかし、残念ながら、下水道広報は期待した成果を挙げているとは筆者は考えていない。

広報の重要性を認識しながらも、なぜ、下水道は生活者の関心を惹き続けることができなかったのか。先述したように、当時は「モノ」（下水道）の量と幸福度の比例関係が崩壊していたが、それに気づくことができなかつた（というか、気づくことは難しかっただろう）。その結果、「モノ」（下水道）がありさえすればいいと思いつつ、「コト」的な価値を追求する発想に変化できなかったこと

が関係すると考えている。筆者はこの状況を「売る商品」を見誤った、あるいは変化させられなかったと表現している。

先述したように、生活者の求める「価値」が「モノ」そのものから、「モノ」から生み出される「コト」に変化している。また、その変化を受けて企業が「売る商品」も、トヨタのMaaSのように「モノ」から「コト」に変わってきている。もう1つの例として、ビール大手のハイネケンの広報活動を紹介したい。

ハイネケン「価値観の違う他人と仲良くなれるか？」という社会実験を行った。政治信念が左翼か右翼か、フェミニズムに賛成か反対か、気候変動を信じるか信じないかなど、相対する意見を持つ2人が、相手の信念を知らない状態で机を作る。机が完成したらそれをバーカウンター代わりにしてハイネケンで乾杯するのだが、そこで流される動画で初めて相手の（自分とは真逆の）信念を知る。それでも参加者は誰一人として帰ることはなく、まずはビールを飲んで話をしようということになる（写真1）。

この広報の要諦は、ハイネケンが「売る商品」



写真1 ハイネケンはビールという「モノ」ではなく、ビールを飲みながらもたらされる人とのつながりや人間関係といった「コト」を売る会社であることを広報するため、社会実験を実施してYouTubeで配信している

（出所：動画からスクリーンキャプチャーしたもの。）

<https://video.yahoo.co.jp/c/976/82a8644a3ba61b00555abd818fe61558eaecf4d3>

はビールという「モノ」ではなく、ビールを飲みながらもたらされる人とのつながりや人間関係といった「コト」であるということだ。

残念ながら下水道業界では「コト」への意識改革が他業界よりも遅れていると言わざるを得ない。事項ではその証左を下水道の広報活動や広報内容を通して探っていく。

ちなみにハイネケンの社会実験のようすはYouTube でぜひ一度は見てほしい。「ハイネケン」「価値観の違う他人と」などのキーワードで検索すればヒットするはずだ。

### 3. 伝える内容

2003年頃の下水道広報の内容は、処理している汚水量や下水道管路の延長、施設数、下水処理場では活性汚泥という微生物が処理しているなど、「モノ」の説明に偏重していた。実はこれは今も大きくは変わっていない。これまで「モノ」を作ることが至上命題であり、そのために理系の技術者が下水道事業や下水道行政を担ってきたことが、その1つの理由と言える。

技術的な説明は分かりづらいということで、図表や写真を多用したり、漫画を駆使したり工夫もなされてきたが、「コト」に「価値」を見出そうとする生活者に、下水道の「モノ」としての価値をいくら訴えたところで、心に響かせることは難しい。そもそも、伝える内容が違う。下水道の「コト」的な価値を伝えるべきなのである。

それが叶ったとしても、業界全体で発信するメッセージにはストーリーとして一貫性が求められるが、下水道はここも弱い。

例えば、ユニリーバは石けんを普及させることで貧困国の人々の健康維持に貢献しているが、一方で石けんのプラスチック製の包装紙が捨てられて海洋プラスチック問題の一因となっている。21世紀初頭の基本的価値観には「ダイバーシティ」「サステナビリティ」「ウエルビーイング」があると指摘されている。そのどれかを達成できたからといって、別の何かを棄損することは許されないことは言うまでもなく、同時にすべてを達成することが業界には求められているし、生活者もそ

うした業界の行動を期待しつつ監視もしている。

残念ながら、下水道広報もストーリーとしての一貫性は弱いと感じる。なぜなら過去に、下水道関係者から次のような主旨の発言を聞くことが多かったからだ。

- ・そもそも下水道は水をきれいにしているだけで素晴らしいのだから、存在するだけでSDGsそのものである。だから、温暖化対策など追加でやれと言われる筋合いはない。
- ・下水道を止めれば、生活者はそのありがたみが分かるだろう。
- ・地震などで下水道が使えなくなった時は下水道が大事だ、早く使えるようにしろというくせに、復旧したら下水道の重要性は忘れて値上げに反対するなんてレベルが低い。

下水道は特に「サステナビリティ」「ウエルビーイング」に大きく貢献できる可能性を持っているが、その関係者が上記のような考え方をしているようでは生活者に対する説得力はない。

### これからの下水道広報への一提案

最後に、これからの下水道広報について考察する。

まず、何のために下水道を広報するのか。原点に立ち返って考える必要がある。

下水道を使えない人が多かった時代の広報が目指したのは、「下水道が整備された地域の生活者がみな下水道に接続する」「下水道使用料を支払う」姿である。そのために、トイレ用水を排除できることや水環境を保全できることなど「モノ」としての下水道の役割を伝える広報は的を射ていた。だから結果として、下水道に接続する、使用料を払う、という生活者の行動変容が起きた。

しかし、ほとんどの人が下水道を使い、下水道使用料も支払っている今、従前と同じように「モノ」の役割を伝えても、生活者は行動を変容しようがない。下水道広報で目指す新たな姿、生活者に求める新たな行動変容を明確にすべきである。

そのためには、下水道が何を指すのか、下水道そのものの目的にまでさかのぼって議論されな

なければならない。「ダイバーシティ」「サステナビリティ」「ウェルビーイング」の視点から、下水道が「売る商品」は何なのか、これまでに整備した設備から生み出される「コト」的な価値は何なのかを再構築すべきである。

つまり、これからの下水道広報を考察したいなら次の3つのステップを踏んだ方がいい。

- ・ステップ1: 下水道が目指す姿、提供する「コト」的な価値を再構築する
- ・ステップ2: その目指す姿を実現するために生活者に求める新たな行動変容を明らかにする
- ・ステップ3: その行動変容のための広報の内容や手法を考える

この順番を間違えたり、ステップを飛ばした結果、「Xを使って情報発信しよう」「いやインスタの方がいい」「やっぱり動画でしょ」「動画なら最近ショートムービーだ」などと、ツールの話に終始して、広報の中身を改善する肝心の議論ができない場面を多数見てきた。これでは広報の改善は難しい。

では、ステップ1として、これからの下水道はどのような「コト」的な価値を創出できるのだろうか。筆者には3つの期待がある。

1つ目は、地域の経済循環と活性化、地域コミュニティのつながり構築である。下水道は「下水汚泥」という有機資源を持っている。これまでは廃棄されたり、セメント原料に再利用されていたが、国は肥料としての活用を優先する政策に舵を切った。地域住民から出た下水汚泥から肥料を製造し、その肥料で育てた農作物を地域住民が食べる。この輪をうまく回せば、有機資源とともに地域経済も循環させられる。マクロ的には肥料の輸入依存度を減らせるメリットもある。

ヴェオリア・ジャパン グループの西原環境など6社で構成するJVは、千葉県木更津市の下水汚泥を活用して水稻栽培用の混合肥料の製造・販売に乗り出した。今後10年以内に混合肥料の全量と、混合肥料で育てたコメの全量を、市内・近隣地域

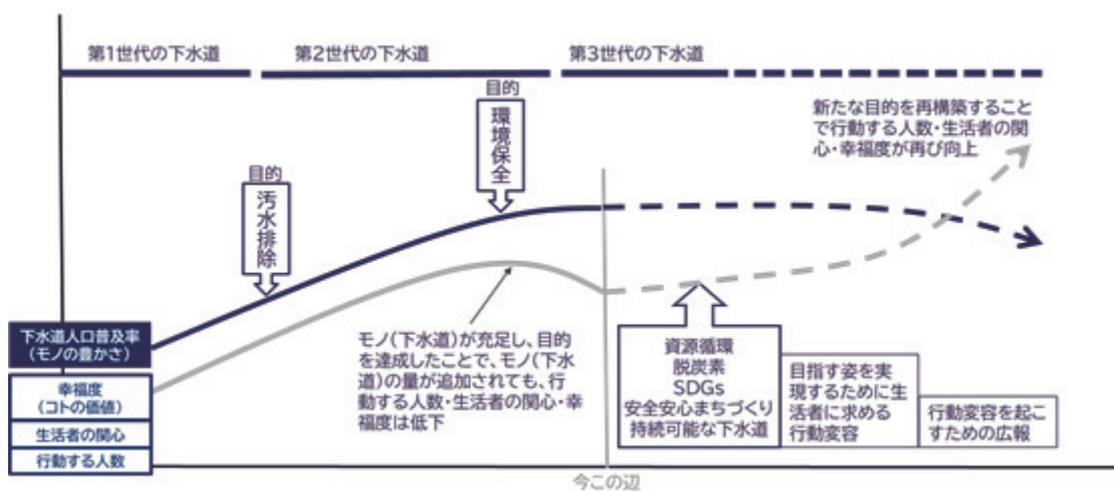
で流通させる「地産地消」の実現を目指している。下水道や下水汚泥という「モノ」を使って、地域を元気にするという「コト」的な価値を創造しようとする姿勢は、企業のみならず、下水道業界全体のブランディングにもつながるはずだ。

下水道に期待する「コト」的な価値の2つ目は、下水道マネジメントに参加することを通じたシビックプライドの醸成である。Whole Earth Foundation はかつて、マンホール蓋の写真をより多くクラウドにアップロードした人が勝つ「マンホール聖戦」というゲームを主催した。ゲームではあったが、参加者は自分たちのまちを守ることに参画できたことに喜びを感じ、開催地の首長は地域を愛するシビックプライドの醸成に繋がったと評価している。

そして3つ目の「コト」的な価値は、地域の経済・資源循環やシビックプライドの醸成の結果として、人と人のつながりが生まれることである。地域幸福度 Well-Being 指標に「地域とのつながり」「遊び・娯楽」「自然の恵み」といったカテゴリーがあることから人と人のつながりが生まれれば、幸福度の向上にもつながると考えられる。

次にステップ2として、これら3つの「コト」的な価値を生み出すために、生活者には例えば下水汚泥の肥料で育った野菜を買ったり、マンホール蓋を撮影するなどの行動変容を起こしてもらう必要がある。

最後のステップ3として、そのための広報手法は、従来のような情報発信だけにとどまらない。下水汚泥の肥料利用を増やしたければ、作られた農作物をいつでもどこからでも購入できるECサイトを構築することも一手だ。マンホール聖戦のようにゲーム形式でもいいから、生活者が下水道マネジメントに手軽に参加できる社会システムを構築することも有効である。こうした社会システムの輪に入ることで、また、こうした行動変容をきっかけに、下水道への関心が高まり、老朽インフラの対応への理解が進むと考える(図表5)。



図表5 下水道と生活者のかかわりの変遷(2) (イメージ図)

汚水の排除を目的とした「第1世代の下水道」、環境保全を目的として生活排水のすべてを処理するようになった「第2世代の下水道」に続き、「コト」的な価値の創出を目的とする「第3世代の下水道」がすでに幕を開けている。上記で挙げた3つ以外にも「コト」的な価値はある。地域にあった価値は地域ごとに探すしかない。それが、よりよいまちづくりに繋がるはずである。

「モノ(下水道)に価値なし、モノ(下水道)が生み出すコトに価値あり」。そう認識することから変化は始まると確信している。