

「緑のカーテン」～政策の社会的受容過程～

鈴木 秀 章

1 政策の社会的受容の重要性

2012年2月23日、東京では都立高校入学試験で理科の問題に「緑のカーテンに使われるアサガオの蒸散作用」が出題された。その中で「緑のカーテン」について、以下のように説明されている。

「建物内の冷房効率を高めて電力の消費を抑えるため、窓や壁面等に『緑のカーテン』を作る呼びかけが行われている。『緑のカーテン』は、建物の温度上昇を抑えるために、窓や壁面等をアサガオ、ツルレイシ（ニガウリ、ゴーヤ）、ヘチマ等の植物で覆ったものである。『緑のカーテン』は、植物の葉や窓が壁面等に当たる日光を遮るだけでなく、蒸散により熱が奪われることから、植物以外のもので日光を遮るのに比べて建物の温度上昇を抑える効果が高いことが分かった。」

なお、アサガオを用いた「緑のカーテン」を作る際の注意点としてアサガオに水をじゅうぶんに与えることが挙げられていた。

高校入試は、中学生を対象にするため、広く社会に知られている題材から採った設問だといえる。

節電のための「緑のカーテン」政策は何故、東日本大震災後の1年間で社会的に知られるようになったのだろうか。

現代は、政策が様々な事業主体に共有化され、時には「協働」と称して実施されている。行政が全て立案執行し、国民がこれを受け入れるだけという時代ではない。そこでは、政策の共通理解、即ち社会的受容が大きな行政の課題となっている。その意味で「緑のカーテン」の急速な展開を分析することは、今後の政策立案、実施に寄与すると考えられる。

本稿では、当時の政策担当者として、実際の事例を紹介し、住民個人に対するアプローチ手法の拡張、時間的制約下での政策実施の2点を明らかにすることで、今後の政策の参考に供したい。

なお、意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

2 課題の検討

2011年3月11日午後2時46分に発生した東日本大震災は、被災地に甚大な被害を与えたと同時に、国民全体に「何かしなくては」という意識をもたらした。

筆者も、行政区域を超えて、何ができるのかを真剣に考えた。しかし、被災した方々の避難施設への受け入れ対応、被災地派遣、計画停電などが続くうちに、自治体では、日常業務への対応に追われ、新たな政策面での検討が進みにくかったことも事実である。

東京都は、福島第一原子力発電所の爆発、停止による電力不足に対応するため、いち早く節電プロジェクトを検討していたが、筆者の所属する自然環境分野での政策策定はなかなか進まなかった。

その中で、自然環境分野から貢献するものとして生み出した政策が節電を目的にした「緑のカーテン」の展開である。緑のカーテンは、それまで東京都の区市町村も展開し、全国的にも緑化事業として取り入れられていた。東京都では、2006年に、緑のカーテンの温度を下げる機能を実証していた。これとは別に、横浜市でも緑のカーテンの温度低下の調査結果を出しており、節電対策に有効であることが期待された。

しかし、難点もあった。第一の課題は、緑のカーテンの多くは、庭や壁面という私的（プライベート）空間に作られるため、社会的に受け入れられ、住民が自発的に行動することが求められる点である。過去の例を見ても、急激な普及拡大は困難であることが予想された。例えば、2008年、八都県市首脳会議環境問題対策委員会緑化政策専門部会（当時、現在は九都県市で構成）は、大規模な緑のカーテンのキャンペーンを行った。しかし、これにより緑のカーテンが大幅に増加したというデータは得られていない。このような状況下で、迅速な展開ができるかどうかは政策採用の大きな課題として立ちはだかっていた。

表1 八都県市首脳会議環境問題対策委員会緑化政策専門部会が行った
キャンペーン事業一覧

実施期間：2008年8月1日から9月30日まで

事業名	
埼玉県	緑の衣作戦
埼玉県	庁舎の緑のカーテン
埼玉県	市町村公共施設緑のカーテン
千葉県	公共施設に緑のカーテン（北総花の丘公園）
千葉県	公共施設に緑のカーテン（柏の葉公園）
千葉県	公共施設に緑のカーテン（キャリアアップセンター）
東京都	「みどりの都 東京」でゴーヤの種を配布
東京都	壁面緑化モデルを実施
神奈川県	かながわの風涼しく陽光やわらか 緑のカーテン
横浜市	アーバングリーンフェスタでグリーンカーテン設置
横浜市	公共施設での実践
横浜市	家庭での実践
横浜市	保育園・幼稚園・小学校での実践
川崎市	かわさき緑のカーテン大作戦（公共施設での取組の巻）
川崎市	かわさき緑のカーテン大作戦（市民・企業での取組の巻）
千葉市	緑のカーテン実施状況（アンケート調査）
千葉市	千葉市内公共施設での実施例
さいたま市	緑のカーテン普及キャンペーン
さいたま市	環境教育・食育にも役立つ緑のカーテンづくり
○ 八都県市共通事業	
緑のあちこちチケット&マップセット……	
こども動物自然公園入場券（埼玉県）、森のガイドブック（千葉県）、東京都の公園緑地マップ2008（東京都）、フラワーセンター大船植物園入場券（神奈川県）、ズーラシア入場券（横浜市）、岡本太郎美術館入場券（川崎市）、千葉市動物公園入場券（千葉市）、見沼田圃の散歩みちマップ（さいたま市）	

第二の課題は、既存の区市町村の緑化政策との棲み分けである。都内だけで30以上の区市町村が緑のカーテンに取り組んでいた。例えば、板橋区立第七小学校は2003年（平成15年）から緑のカーテンを育てている。これらは節電を主眼にしたものではなかったが、緑のカーテンを育てる点では、同じである。これと競合しては、既存施策を阻害してしまう。そしてこれまで取り組んできた区市町村の不信を招くことになれば、本来の目的である緑

のカーテンの早期の普及に支障が出てしまうことが危惧された。

第三に、事業予算、人員が全くないことである。後述するように、実はこのことが、逆に政策を成功させるカギとなった。

3 問いの転換とライフスタイルの提案

課題を検討する中で、それをクリアするための方法を考えるだけで良いのか、「それが我らの使命か」という問いに突き当たった。

何のための緑なのか。どのようにしてそれをなすか（HOW）ではなく、何故、自然環境担当部局がそれをなさねばならないか（WHY）への転換である。

家庭で蛍光灯をLED照明に切り替える。エアコンを省エネ型にする。それらは、効果的なエネルギー対策ではあっても、従来のライフスタイルとなんら変わらない。今の生活を善しとするのなら、原発を天然ガスに変えるだけで、環境負荷をかけることに変わりはない。緑のカーテンは、エアコンに頼るのではなく、少ししか温度が下がらなくても暑い日には打ち水をして夕涼みをする、そういうライフスタイルをしようという提案なのだという理解に達した。

ドラッカーは、非営利組織とその成果について「非営利組織とは、人を変えるためのチェンジ・エージェントである。その成果は、人の変化、すなわち行動、環境、ビジョン、健康、そして何よりも能力と可能性の変化となって現れる」（ピーター・ドラッカー『非営利組織の経営』上田惇訳、ダイヤモンド社、1991年）と述べている。結果として、我々の問いは、社会、特に個人の行動変化を促すために何を提案するか、であり、その答えが緑のカーテンとなったのである。

4 政策立案過程～ゼロ予算からの出発～

既に見たように部内では、予算がない。勿論、ヒト即ち、事務量をこなす余力もなかった。ゼロから最大限の効果を生むために、正確な現状分析から狙いを絞った政策とすることが必要だった。

そこで、これまでの緑化政策としての緑のカーテンの分析を行い、その上で、政策に必

要な条件を探った。実際に緑のカーテンを育てた人の意見も聞く中で、以下のことが明らかになっていった。

＜現状分析＞

- ① これまでの緑のカーテン施策は、苗・種の無料配布で、人気は高いものの、特定の学校、個人に止まり、広がりには欠ける。つまり、今の人気は苗木を求めるリピーターによるところが大きく、波及効果はそれほどではないこと。
- ② 一方、今季は、各電力会社や政府による夏の節電要請があるので、一気に人気が出るのが予想されること。
- ③ 時間との戦いを制する必要があること。これは、2つの要素がある。

ア 電力需要のピーク時である7・8月に効果が必要であること。

イ 植物の成長期と種まき・植え付けの時期から早期展開が必要。

例えば人気のあるゴーヤ（ニガウリ）は、気温が25度にならないと発芽しないのに、育つのに2ヶ月程度かかる。アとの関係でいえば、7月に効果を得るためには、人気があるゴーヤを選択することは微妙だと思われた。

上記を踏まえ、ライフスタイルの転換を提案していくために、以下の戦略を採用した。

＜戦略案＞ 住民個人に対する新しいアプローチ手法を開発し、急速な普及を図る。

これまで、公共組織では、多くの場合、住民個人に対しては、町内会やPTA等既存の住民組織を経由しての政策理解を訴えていた。しかし、それで急速な展開は望めない。アプローチ手法の拡張が必要だった。そこで、次の手法を採用した。

- ① 企業をターゲットにすること。

区市町村の緑のカーテンは、苗木の配布により主婦や高齢者を中心に人気が高かったが、それ以外への普及策は少なかった。区市町村との競合を避ける点、また新たな施策展開の場とする点で、これまで区市町村が対象にしてこなかった企業をターゲットにすることにした。

ここでは、多方面に展開するよりも、むしろ都が事業主体となつては、短時間に社会に浸透することはできないとの判断に立って絞り込みを行った。そこで、都が前面に立つよりも、個人のライフスタイルの転換を実現するために企業から従業員、顧客の方々への普及を働きかけてもらう方式とした。

② マスコミへの情報提供を積極的に行い、特に他の政策主体の紹介をすること。

報道発表しても、一瞬で記事としての価値は失われてしまう。ホームページを作るなど継続性に配慮した。

公共組織の広報は、自らの政策が報道されることに主眼を置くパブリシティが中心である。それは当然のことだが、今回は、自分がやったやったと騒ぐよりも、他の政策主体を紹介することを重視し、都への取材でない問い合わせにも丁寧な対応を心掛けた。これは、例えば、どんな種類の植物が緑のカーテンに適しているのか、良い写真がないか、緑のカーテンの良い実例はどこにあるのか、などの質問への回答である。誰が事業実施していても、緑のカーテンを普及させることが目的であるので、良い事例は積極的に紹介した。同時に、政策以前に「緑のカーテン」という言葉を、記者、マスコミに当たり前のこととして覚えてもらうことに注意した。

③ キックオフイベントとして、種を配布し、全国の関心を高める。

先に述べたとおりゴーヤは、持ち運び、植える時期、そして何よりお金がかかる、の理由ではずした。美しさにも配慮して「アサガオ」の種配布での展開とした。ゴーヤの苗1本100円前後に対して、アサガオの種子は育て方のチラシを入れても1袋10～12円なのだった。これで、もともと予算化されていた緑の普及啓発用の種子配布事業の範囲内で緑のカーテンの種子配布が可能となった。

④ 人員については、他の事業に従事していた職員が並行して行うこととした。

どの事業でも、突発的に出た事業は、既存組織のいずれかが引き受けるしかない。今回は、企業との接点を持つ「緑の東京募金」担当に割り振った。同時に、企業との交渉のため、特に震災対策を担当していた課長が引き受けてくれることになった。

⑤ 都の政策へのオーソライズ。

これは、2011年5月27日「東京都電力対策緊急プログラム」の中に「緑のカーテンの普及」として位置づけてもらった。「緑のカーテン」の報道発表は5月10日だったので、先行発表となった。これも、植物の育成期間を考えた作戦だった。

5 実施過程

政策の実施過程を主体別に述べる。

(1) 企業

今回、最も力を注いだのが企業ルートでの従業員や関連企業への働きかけだった。これまでも緑のカーテンを作ってきた企業はあった。しかし、それは自らが工事の施工主体となる建設関連メーカー、事業者が多かった。それ以外の企業に短期間で、実際の参加をしてもらうことができるのか。

不安はあったが、成算もあった。それは、2010年からISO26000が発効し、企業の社会的責任(CSR)が国際規格とされたことだった。ISOを意識するであろう大企業に、お願いというよりも提案する選択肢で道が開けると予測した。

そして、外資系企業への働きかけを重視した。当時、国際的にも東日本全体が放射能汚染されているとの風評が立っていた。筆者の知るところでも、例年東京で行われていた外資系損保会社の国際会議が2011年はシンガポール開催になったりしていたのだった。

都の報道発表では小さい記述だったが「企業へも協力を呼びかけます」を重視した。早期の賛同を得るため、敷居は低く、企業にも広報面でのメリットがある説得を行った。

企業に提案したのは、次の4点である。

- ① 東京都の緑のカーテンの取り組みに賛同していただくこと
- ② 東京都の緑のカーテンの育て方を知らせるホームページにリンクを貼っていただくこと
- ③ 従業員、関係者に緑のカーテンへの取り組みを働きかけること
- ④ 可能な範囲でお客様へも緑のカーテンの取り組みを促していただくこと

この他、特に我々は東京のエリアに限定した政策を展開することしかできないが、企業は、日本全国、海外への展開も可能なので、是非広く従業員に伝えて欲しい旨の説得を行った。

実際の交渉に赴く5月10日報道発表日までに92社・団体に対して連絡し、依頼を行った。また、報道発表の際に、同時に英語バージョンも作成した。外資系企業への

呼びかけの準備である。

5月13日、小売A社と交渉。筆者が「都民・国民にライフスタイルの転換を図ってほしい」と言ったら「本来、我々がお客様に提案すべきことですね」との発言があり、相手に明確に意図が伝わったと思った。

5月16日、農業関係の相手側から「元に復興するだけではすまない。これまでの日本のシステムを変えなくては駄目なのだ。都に協力する」との言葉をいただき、我々のテーマ設定＝緑のカーテンを通じて、国民・企業にライフスタイルの転換を呼びかけ、自ら活動してもらおう社会をつくる＝が支持されていることを実感した。

5月16日、セメントメーカーとして業界首位のB社が既に周知活動に入ったとの報告をくれた。B社は、国内最大手というだけでなく、ベトナムや中国、またアメリカなど海外への事業展開も盛んな企業であり、早期の賛同を得るべく筆者が自ら交渉した。

5月18日、C工業でもグループ全体での周知の確認が連絡された。

5月19日、依頼していた経団連自然保護協議会が、賛同の上、ホームページ上で全国の社員への周知を働きかけてくれた。ただし、業界団体が賛同したから個々の企業への働きかけをしないで、何百社の賛同という形はとらなかった。個人の行動変容のためには、間接的な業界の賛同ではなく、やはり直接企業を説得するしかないと判断したからである。

5月20日、外資系企業では初めて、D証券が全日本人社員への周知を行った。これは、先の英語版報道発表資料が役立った。

5月25日に賛同企業（当初13社）をホームページで公表。既に賛同してくれた企業には約束を果たすとともに、今後の参加企業に分かってもらうため。

6月9日、賛同企業20社になる。

6月24日、賛同企業30社になる。

7月2日、E自動車工業株式会社が賛同、社員への周知を行った。これで賛同企業は32社になった。この時期に再度、都が行っているグリーンシップ登録企業への働きかけを行ってもらった。類似施策とのコラボレーションを意識したのである。

7月には事例収集、良い企業の取り組みを特集して、8月には取り組み事例を2社、ホームページにアップした。

(2) 社会

5月10日報道発表。同時にホームページを開設した。

この直後、あるNPOから、共同して緑のカーテンを普及しようとの呼びかけがあった。これは同時に東日本大震災の被災地での仮設住宅でのゴーヤの緑のカーテンを普及、展開をしようとのことだった。結論として、お断りをした。前述のとおり人員と予算がないことと、何よりNPO提案のプログラムで気温の低い東北地方に実際にゴーヤが育つかどうか疑問だったためである。

また、仮設住宅に住むという方から苦情電話があり、「こんなに緑があるところに草を育てろというのか。それよりも生活水準を上げてくれ」という趣旨だった。この方の意見によったわけではないが、地域によって、緑に対しての意見は分かれるのだと痛感した。

同時期に、ホームページも作成し、国、自治体、NPOの事例紹介も行った。

報道発表後、5月17日、TOKYO FMで紹介、南海キャンディーズの山里亮太さんが3分ほどの長時間、緑のカーテンをとりあげてくれた。また、TOKYO FMでは、ホームページで緑のカーテンを紹介してくれた。

5月18日、日本経済新聞首都圏経済欄に記事が小さく掲載される。

5月18日、NHK首都圏ニュースで短く緑のカーテンの種配布が紹介。

5月20日、J-WAVEで緑のカーテン施策の紹介。ジョン・カビラさんが都の緑のカーテンを紹介。カリフォルニアの環境対策事例のあとで「東京都も負けていません」として緑のカーテンを紹介してくれた。「体感温度で1.7度の差は大きい」と言ってくれたのが印象的だった。

5月17日、朝日新聞多摩版で紹介。

5月26日、日本農業新聞の記事となった。

また、J-WAVEでも独自に、ゴーヤの種を配るキャンペーンを行っていたため、リンクを貼るなどしていただいた。

5月10日の報道発表後、記事にならないが相当数のマスコミが取材をした。例えば、緑のカーテンを特集したいので、良い事例はないかななどの取材に対しては丁寧に対応し、進めている区を紹介した。

アサガオの種子の配布では、庭園を管理する東京都公園協会の方がそれぞれの庭園で、手作りのポスターなどの工夫をこらした周知を行っていただいた。その結果、浜離宮では一日1,000セットが配布されるという人気となった。

東京都教育庁では、乳幼児期の保護者や先生向けのサイトで、親子で緑に親しみながら節電に取り組めるメニューとして、緑のカーテンを紹介してくれた。

我々が直接働きかけたのではないが、東京都教育庁生涯学習課が、乳幼児の保護者と先生向けウェブサイト「乳幼児期からの子供の教育支援プロジェクト」で環境局の緑のカーテンの取り組みを紹介し、メルマガ「乳幼児期を大切に★デイキッズ通信」でも保護者や先生に配信してくれた。

6月28日、読売新聞で報道。

7月1日、緑のカーテンホームページを更新。

構成を整理し、新たにアサガオの花での工作やゴーヤ料理を追加した。

我々はアサガオを配ったけれど、ゴーヤなど食べるものを育てた人にも関心を持ってもらうためである。

7月2日には朝日新聞夕刊で「電力不足で節電が求められるなか、つる性植物で日陰をつくる『緑のカーテン』が広がっている」として区・市・市民の取り組みと都のアサガオ配布が大きく報道された⁽¹⁾。

残念ながら、九都県市緑化政策専門部会にも事前に話していたが、進まなかった。ここに、従来の事業執行型の行政スタイルでは、緊急政策に対応することが難しいことを見ることができる。

(3) 職員の発信力

自然環境部の職員向けには5月2日、以下のメッセージを伝えた。

「環境局では、現在、『電力危機に対する都の緊急対策』について、5月末を目途に取りまとめを進めておりますが、自然環境部では、その中の『今夏に向けて直ちに実施する対策』の一環として、都内の電力消費の約3割を占める家庭における電力需要の抑制を図るため、『緑のカーテン』の普及について準備を進めております。

今のところ、5月10日頃にプレス発表を予定しており、同時に、局ホームページにも、『緑のカーテンの作り方』など関連情報を掲載しますが、『緑のカーテン』は、ベースとなるアサガオやゴーヤなどの植物が、ある程度の大きさ（高さ）まで生長して初めてその効果が期待できることから、遅くとも5月中には種まきや苗の植え付けを終わらせておく必要があります。

(1) 朝日新聞の記事は、被災地でも緑のカーテンを植えるNPOの動きがあることも併せて紹介していた。

これまでの予定では、ゴールデンウィーク前に発表し、連休から5月末にかけて各家庭に取り組んでいただくことを想定していましたが、スケジュール的にやや遅れたため、担当としましては、プレス発表後、出来るだけ早く、また、できるだけ多くの都民や企業の皆様に行動していただきたいと考えております。

そこで、自然環境部の職員の皆様で、ご自身のホームページやブログ、mixiやfacebook、Twitterなどのコミュニケーションツールを利用されている方がいらっしゃいましたら、プレス発表後に是非とも「緑のカーテンをやろう！」と呼びかけていただきたいと考えております。また、YouTubeなどへの投稿も期待しておりますので、ご協力のほど、よろしくお願い致します。」

筆者自身も、外資系企業や健康づくり企業等などに働きかけたが、やはり職員の力は大きかった。Twitterなどの伝達手段が発達した現在では、マスコミよりも口コミが次第に影響力を持ってきたと痛感したのである。

J-WAVE、TOKYO FMなど報道予定が分かった場合、職員が自分のツールを使い、友人などへ発信した。この際、東京都環境局のホームページも見るように知らせ、口コミの呼びかけが一過性にならないように工夫していただいた。

報道にはならなかったが、5月から7月までの間に企業の賛同の展開状況などに関心のある雑誌記者などが注目していた。照会には、緑のカーテンとはどういうものか、また、どんな植物が適するのか、積極的な区市町村の事例などに丁寧にお答えした。

これも、職員のリアルタイムな情報提供があったから成功したといえる。

筆者も、兵庫県宝塚市元環境部長松藤聖一氏が立ち上げたNPOこむの作業所が緑のカーテンを育てていらっしゃったので、そちらとの連携を図った。筆者の異動により彼らの都のホームページ参加は実現しなかったが、趣旨には賛同をいただき、全国に展開していこうとの合意はできていた。また、余談ながら、非常勤講師をしているゼミの大学生がバナーをホームページに掲載し、リンクを貼ってくれた。

(4) 成 果

先に述べたように約16万人の参加を得た。その具体例として、企業の取り組み実績を2つ採りあげる。

NTT関連のF株式会社では、「楽しく節電」を合言葉に緑のカーテンコンテストを実施した。夏の間、多くの事業所と社員の家庭で緑のカーテンを育てている。

また、G建設株式会社では、本社ビル屋上等においてゴーヤによる「緑のカーテン

プロジェクト」を実施した。ゴーヤの名付け親を募集し、近隣の小学校の児童にも苗に名前を付けてもらい、近隣の方々も成長を楽しみにするようになった。

これら2例が示すように、従業員への働きかけのみならず、家庭での緑のカーテンの普及、さらには社屋での展開、そして近隣の住民・小学生とのコミュニケーションの中での緑のカーテンの普及があったのである。特に、後者の企業と地域住民の交流は、当初の政策の狙いどおりの新しいライフスタイルの実践といえる。

6 国の政策との比較

結論から言えば、国においては緑のカーテンは重視されなかった。

東日本大震災後の政府の家計部門への働きかけは、比較的早かった。2011年3月16日には「蓮舫節電啓発等担当大臣からの節電のお願い」が発表された。しかし、自粛を促すだけのものであり、積極的な政策を見ることはできなかった。

大臣発表では「4. 電力需要の3割以上が家庭での使用です。その機器別消費電力を見ると、暖房、照明が大きく、また温水便座やガス温水機などを使っていない時の電力（待機電力）も無視できません。別紙に記載された効果の試算のように、家庭内での節電に取り組んでいただくことで大きな効果が期待できます。家庭内での徹底した節電をお願いいたします」として、別紙には電気用品の使用方法が述べられている（例えば2.2kWエアコン（6畳用）の場合、暖房時に設定温度を1℃調整することにより、10%の消費電力を削減できる。なおフィルター目詰まりが無い場合、ある場合に比べて暖房時6%の消費電力を削減できる。など）。しかし、そこには、自粛を超える積極的な具体策はない。

その後の政府の家庭部門への働きかけは深化しなかったといえるだろう。例えば、「家庭でできる節電、7つのポイント」では、①こまめにスイッチオフ、②待機電力を削減、③エアコンで節電、④冷蔵庫で節電、⑤照明で節電、⑥テレビで節電、⑦他にもこんなところで節電、とメニューはあるが、国民にどのような点に重点を置いて、どんな行動をして欲しいか、同時に期待する成果は何かについてのメッセージはない。

一方、緑施策に着目すると、2011年5月16日、国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課緑地環境室が、「東日本大震災の発生に伴い、今夏に想定される電力需給のひっ迫に対応するため、春の都市緑化推進運動の一環として、建物内の温度を低く保つ壁面緑化である『緑のカーテン』の一層の普及促進を図る」として、東京都日比谷公園内で、緑の

フォーラム「今からできる、誰でもできる緑化～緑のカーテンで夏を乗り切ろう～」を開催した。

この会議は「緑のカーテンをはじめとする都市の緑の効果、行政や企業の取組みについて紹介するとともに、専門家が緑のカーテンづくりの方法を分かりやすく解説」するものであり、国としての具体的な緑のカーテンの提起であったが、募集人員が60名であり、かつ単発のイベントであったため、全国への波及を意図したものとはいえない。

その後、2011年7月頃には、我々に対し、経済産業省や環境省の委託を受けた複数の調査会社が緑のカーテン賛同企業について問い合わせてきたが、直接の国からの情報収集や事業提案はなかったのである。

7 予算サイクルの制約についての考察

多くの組織で、事業を行う際にP D C Aサイクルの重視が言われている。その循環は、行政では会計年度を基礎とする予算サイクルとして現れている。

行政が政策や事業を行う際には、会計、予算の統制が企業に比して非常に強力である。それは、制度面からは、地方公共団体が政策を行う際、予算の裏づけは、議会の議決事項（地方自治法第96条第1項2号）なので、まず議会の召集が必要なことに象徴されている。

首長には軽易な事項について専決処分が認められる（地方自治法第179条第1項）が、これは例外規定であり、安易な拡大は避けるべきである。また、地方自治法第177条は、法令負担経費、災害関係経費等を削減する議会議決に対する首長の執行権を認めているが、これも議決という行為を前提としている。

よって実務面では、議会の召集という手続き面での制約が大きい。議会の開催時期をはずしての政策立案に非常な制約があるのであり、東京都の「東京都電力対策緊急プログラム」でも、6月議会の補正予算を経て実行する施策が多かった。

「緑のカーテン」が5月10日にスタートできたのは、予算を伴わない政策だったからこそである。当初目標の達成手法を状況に応じて柔軟に切り換えることができた。目標そのものは達成しなくてはならないが、契約を予算化していれば、予算積算に使った方法での契約を重視しなくてはならない。

しかし、今回は状況に応じて方法の変化が可能となった。例えば、事例に紹介した企業取り組みの紹介にしても、最初から考えていたのではない。良い事例があれば、できれば

画像で紹介して欲しいと交渉し、企業側が作ったデータをホームページに掲載した。

「緑のカーテン」は、政策について年度前半に情報収集、意見交換し、夏からは説明資料の作成と予算担当部局、議会への説明、予算議会での議決という通例の予算サイクルをとらない政策立案を再考させられる政策であった。

8 時間重視の政策過程と「協働」

制度的な制約と同時に、「緑のカーテン」では、企業を主なターゲットとしたため、相手方の行動予測を重視せざるを得なかった。それは結果として「協働 Co-operation」の政策を実現することになった。

これまでの政策では、行政の人・モノ・カネの投入量に比例して成果を得ることができた。さらに、行政には、企業行動と異なり、ヒト・モノ・カネの投入資源を支える、法律や権威性という無形の資産もあった。

競合する事業主体や個人の多様性が少ない時代には、強い権威性が政策の下支えをしていた。政策立案には、どれくらいの資源が投入できるかを考えていればよかった。そのため、資源動員のために費やされた時間の問題はクローズアップされてこなかったのである。

しかし、社会的な行動変容を促すような政策では、どうしても対象者の受容が大きな要因となる。そして、①対象となる個人や社会の意識に働きかける場合は、時間の経過とともにハードルが低くなることは確約されていない。資源動員に要した時間が、プラスに働くかマイナスに働くかは、状況によって大きく変化する。政策の成功の可能性を高めようとするなら、短時間での政策展開の必要がある。②同時に、政策メッセージが対象者に届くことが重要である。自治体政策での周知手法は、一般的な広報か町内会・自治会ルートが主流である。広報は近時、ホームページやツイッターなど電子的手法が利用されているが、これは多くある情報手段の一つであり、強く行動を意識させることには結び付き難い。一方、町内会・自治会ルートは地域に密着した組織から伝達されるため、強いメッセージ力を持つが、組織自体が住民全体をカバーできる時代ではなくなっている。さらに、役員の高齢化もあって、行政の下請け的な広報への協力に大きな期待を望めなくなっている。

こうした状況下で、住民個人へのアプローチとして、今回、企業から従業員へのメッセージを働きかけた。これは、従業員といえども帰宅すれば住民であることに着目した強いメッセージを伝えるための工夫である。また、企業自身の協力行動を実際に知って従業

員の行動を期待できる点でも、優れた協働の手法だと考える。

従来の政策は、行政が資源を調達し、事業を執行していった。これまでの政策は、例えるならば、良い材料を揃えて出す料理のようだ。ところが、たこ焼きは丁度良い時にひっくり返さないと、こげる部分と生焼けの部分になってしまう。どんな良い具を入れたからといって美味しくはならない。社会が高い関心を示している事象では、鉄板の熱と同じで、熱ければ成果を早く出していかないと批判される。逆に関心がない、鉄板が冷めている時に、どんなに良い小麦粉やたこを入れても料理にはならない。その時には、まず熱くするための火力が必要である。今回の都の「緑のカーテン」政策は、前者の事例にあたる。

残念ながら、こうした時間意識が乏しく「事業執行スタイル」によったため、緑のカーテンの生育ができなかった事例も見られた。日本経済新聞⁽²⁾は「今更？ ゴーヤ苗野ざらし 行政の対応後手、暑さ対策不発に」と題して「東北地方の仮設住宅で、自治体が配布したゴーヤの苗が行き場を失っている。夏場の暑さ対策として注目を集めた『緑のカーテン』だが、行政が対応に手間取り、お盆以降に配り始めた地域が多く、住宅の隅で野ざらしになっているケースもある。（中略）仮設入居者からは『税金の無駄遣い』と批判も出ている」と批判があることを報じている。福島県、岩手県ともに厚生労働省が国庫補助の対象に認めたことを受けて7月中旬以降検討を始め、早い地域でも8月上旬に配布した。厚生労働省も県も、住民のために進めた政策であるが、従来どおりの発想で「時間」の要素を軽視したための失敗である。

9 まとめ

「緑のカーテン」政策の特徴は大きく3つある。

第一に、企業を一つの組織と見るだけでなく、そこに関係する個人の集合体と考えることで、町内会・自治会ルートか原子状の個人かというチャンネル以外へのアプローチを実践したことである。

町内会・自治会ルートが組織率の低下やリーダーの高齢化により危機に瀕していること

(2) 2011年9月2日付日本経済新聞夕刊

は、地域に関わるものなら誰もが感じている⁽³⁾。また、学校や青少年団体などの既存組織ルートにも取り込み切れない社会層も増大している。

第二に、「時間」を意識して政策実施の中心に据えたことである。政策における「時間」は、声高に迅速な行政を標榜することでは解決できない。住民との関係で何ができて、何をしてはならないかの冷徹な判断を要求している。厚生労働省などの東北地方でのゴーヤ育成の失敗は、その実例である。今回は、企業・社会・職員の3つのルートでの試みだったが、今後より効果的なアプローチ手法が開拓されることを期待したい。

第三に、提案型政策を展開したことである。我々は、何をなすべきか＝「ライフスタイルの転換」をテーマに提案を行った。これは、原子力発電所被災を経験した我々の「社会の復興」には、環境視点に立った行動様式の変化が不可欠だとの主張である。この提案に対しては、いくつかの企業で積極的な発想が見られた。また、住民も実際に多数の「緑のカーテン」を育ててくれ、提案型政策の有効性を示してくれた。

現代では、多くの「協働」論が、NPOや民間団体と行政との協力を主張する。しかし、「協働」の名の下に、自らの行政責任を軽視してしまってはならない。これまで述べてきたように、行政は、そうした組織、団体、集団との関係だけでなく、どうしたら住民個人と向き合うことができるのか、同時に併せ考えていくべきだと考える。

最後に、今回の震災で亡くなられた方のご冥福と、被災した全ての方に明るい明日が来ることを、祈念申し上げます。

(参考) 東京都環境局ホームページ <http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/>

(すずき ひであき 東京都豊島都税事務所長/前東京都環境局緑施策担当部長)

(3) 町内会ルートの再構築政策の例としては、長野県松本市が1995年に制定した「松本市地区福祉ひろば条例」がある。「福祉ひろば」は、強固な町会が存在する松本市でもその住民関係の希薄化が懸念される中で、高齢者福祉を中心にした拠点整備と町会を結び付けた優れた政策である。