

科学と市民社会の応答を基礎とした市民討議手法の開発 —脱炭素トランジションの促進—

(一社) 環境政策対話研究所 代表理事 柳下 正治

1. 調査研究の目的

脱炭素転換には、市民参画が不可欠であり、喫緊の課題である。欧州では脱炭素トランジションを掲げた市民討議が、この1,2年急速に進展している。この点において、我が国は後れをとっていることは否定できない。

本調査研究は、第一に、現在進行している欧州気候市民会議の動向を把握・分析し、第二に、これらの先行事例の把握・評価に立って、我が国の諸条件、国民性等に適した、脱炭素転換を目指した市民討議の手法の開発に着手することとし、川崎市をモデル都市として脱炭素市民討議の試行のための準備の調査研究を実施するものである。

2. 調査研究の実施方針

調査研究は次の2つの課題について実施した。

- (1) 欧州における脱炭素転換(トランジション)に関わる市民討議の実施に関する情報収集及び分析
- (2) 脱炭素転換をテーマとした、我が国に適した市民討議の手法の構築に向けた基礎的研究

(1)及び(2)のそれぞれについて、研究チームを設け、同時並行して調査研究活動を進めた。以下、調査研究の成果を2つのテーマごとに概略記す。

3. 欧州における脱炭素転換(トランジション)に関わる市民討議の実施に関する情報収集及び分析

(1) 調査研究の実施方法

欧州、特にフランス及び英国に焦点を当て、脱炭素転換に向け展開された気候市民会議の実情把握のための調査研究を以下のとおりを実施し、まさに現在動いている動向をほぼリアルタイムにキャッチすると共に、その集約・分析を行った。

- 政府・主催団体のホームページ、Re Monde紙、その他文献調査・分析を日常的に丹念に実施し、必要な個所を逐次の抄訳し情報蓄積する。
- 関係者への追加ヒアリングの実施(Yves Sintomer(CNRS/パリ大学,Oxford大学)、Michel Colombier (IDDRI))
- 英仏における気候市民会議の政策提言報告書・法案等の翻訳(仏気候市民会議 149 提言、英国最終提言「ネットゼロへの道筋」(Executive Summary)、仏国提言実施状況、仏「気候とレジリエンス法案」(部分訳)

情報収集・分析の結果は、報告書『欧州気候市民会議～脱炭素社会へのくじ引き民主主義の波～La Convention Citoyenne le Climat, Climate Assembly UK, 2021.4』を刊行し、関連行政機関、関連組織・団体、研究者等に配付すると共に、関心を有する方々を対象とするOnlineセミナーを開催し、調査研究成果の報告・普及活動を実施した。

(2) 欧州気候市民会議の動向の概要

フランスの気候市民会議は、2020年6月末、149項目からなる政策提言を提示した。その後、政府部内での政策実現に向けた作業を経て、現在、必要な法制度制定(気候とレジリエンス法案)に向けて、議会審議中である。また、市民提案が実際の政策の実現に結びついているのかどうか、厳しい議論・論戦が引き続き展開されている。英国においても2020年9月に市民提案、”The path to net zero”、が英国議会下院に提出された。英国において注目すべきは、この市民会議の設立が地域レベルでも進められていることで、その動向にも注目すべきである。そして、2020年11月には、同様の手順で集まった100名の市民からなるスコットランド気候市民会議が立ち上がり、討議が開始されている。

表 フランス及び英国の気候市民会議の比較

	フランス	英国
設立の背景	黄色いベスト運動・国民大討論会に示されたエコロジートランジションと政策への市民参画への強い要望に大統領が応える。	2019年英国議会が気候危機宣言。気候変動委員会に対策強化要請。市民の側でも、 <i>エクスタクシオン・レベリオン</i> が市民会議創設を要望。
使命	社会的公正を守りつつ、GHG排出を2030年までに1990年比で少なくとも40%減を達成するための具体的な政策提言を行う。	2050年GHG排出実質ゼロ達成のための手段・政策を下院6特別委員会に提言する。
開催日程	2019年10月から2020年6月まで全7週末。パリ。	2020年1月から5月まで全6週末。バーミンガム市。後半3週末はオンライン。
討議設計/進行	参加型会議は、公平公正な会議運営等の面で、綿密に設計されたルールに則って進められることが通例だが、会議設計の議論に参加市民も関与するなど、相当に柔軟性を持った運営を行った。	「専門家による情報提供・学習→市民による徹底討議→討議を経て市民が予め用意された質問票に投票」が討議進行の基本。討議及び投票結果を集約して事務局が報告書作成。系統だった進行管理。
討議対象	市民が直接的に関わることのできるエネルギー需要サイドに焦点。エネルギー供給も大きな論点だが対象外。憲法へのアプローチも例外扱いせず。	交通、日常生活、消費活動、食/土地利用等、エネルギー需要サイドに焦点を当てているが、これに加えて「電気はどこから来るべきか」をテーマに設定。
最終提言	2020年6月21日、149提言(460頁)を大統領・政府に提出。	2020年9月10日、50提言以上(556頁)報告書”The Path to Net Zero”提出。
政策形成への反映	提言は大統領及び政府に対して行う。大統領による“フィルターにかけることなく”国民投票、会議採決、もしくは直接行政命令として適用。	提言は下院6特別委員会に対して行われ、特別委員会及び下院で審議。
参加市民	電話番号から無作為抽出した25.5万人に電話で参加意思を確認後、人口の多様性を反映させ選ばれた150名の市民。海外県を含む。選出基準： ①性別、②年齢、③学歴、④職業、⑤居住地特性、⑥地域	イングランド、北アイルランド、スコットランド、ウェールズの3万世帯へ無作為に招聘状を送り、108名の市民で構成。選出基準：①年齢、②性別、③学歴、④民族、⑤居住地域、⑥都市部/農村部、⑦気候変動に対する考え方
主催者	CESE(経済社会環境評議会)	下院超党派6特別委員会：ヒズネス・エネルギー・産業戦略委員会、環境監査委員会・住宅・コミュニティー・地方自治委員会・科学技術委員会・運輸委員会・財務委員会。
運営者	CESEにより、ガバナンス委員会及び保証人会議からなる運営母体を組織化	Involveが、Expert Leadsに内容面の相談をしながら運営。
専門家組織	専門支援グループ、法制委員会、ファクトチェッカー、等。	Expert Leads。外部委員会として Academic Panel, Advisory Panel
予算	400万€(約4億8千万円)	520,000£(約7,400万円)

参考文献等：フランス気候市民会議：<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
 エコロジー移行省：<https://www.ecologie.gouv.fr/>
 経済社会環境評議会(CESE)：<https://lecese.fr/>
 仏主要メディア：Le Monde、Le Point、Liberation、LesEchos等
 英国気候市民会議：<https://www.climateassembly.uk/>
 スコットランド気候市民会議：<https://www.climateassembly.scot/>

4. 脱炭素転換をテーマとした、我が国に適した市民討議の手法の構築に向けた基礎的研究

(1) 調査研究の実施方法

欧州における脱炭素転換に向けた市民参加・熟議の動きを念頭に、日本社会に適した脱炭素市民討議の導入に向け、次のとおりの基礎的調査を実施した。

- 基礎自治体に対するアンケート調査の実施
- 適用可能な参加型手法の検討
- モデル都市における脱炭素地域市民討議の手法検討
- モデル都市における次年度における市民討議の実践に向けての基礎の形成

(2) 先行事例研究の成果等

2050年カーボンゼロ宣言を行っている自治体のうち**61基礎自治体を対象としてアンケート調査**を実施し、脱炭素転換政策の立案・推進に関わる市民参画の現状や施策推進上の問題点を質問し、結果の集約を行った。この調査を通じて、今後の当研究所の調査研究活動に関心を持つ自治体を把握するなど、自治体ネットワークの形成を行った。

脱炭素地域市民討議の手法開発に当たり、まず、これまでの日本社会における参加・熟議の事例を把握し、以下に示す**4事例を抽出して、先行事例研究**を実施した。

- ① 北海道大学三上研究室「脱炭素社会への転換と生活の質に関する市民パネル」
- ② 三鷹市「まちづくりディスカッション」
- ③ 松江市「自分ごと化会議」
- ④ 実行委員会(名古屋市)「なごや循環型社会・しみん提案会議」

4事例の事例研究課題は、市民討議の主催・運営組織のあり方、参加市民の選定の方法、市民討議に用いた手法、専門家の役割、市民による討議の結果の意見集約方法、市民討議結果の活用、特に行政施策や意思決定プロセスとの関係性等である。

(3) モデル都市(川崎市)における2021年度の市民討議の実践への基礎固め

脱炭素転換を目指した市民討議を試行するモデル都市として、川崎市を選定し、2020年度に検討・準備活動を行い、2021年度に無作為抽出を基礎に選定された市民による討議「脱炭素かわさき市民会議」を開催し、市民目線での政策提言をとりまとめ、川崎市長・川崎市に届け、社会発信する方針とした。2000年度に実施した基礎調査や準備活動等は以下のとおりである。

- 実施主体・・・「脱炭素かわさき市民会議」実行委員会。事務局：当研究所と川崎市地球温暖化防止活動推進センターを事務局とする。
- 参加者・・・無作為抽出を基礎として選定された75名とする。
- 会議開催時期・・・5月22日を第1回目として計6回。11月に市民提案を対外的に発信。
- 会議の進行・・・
 - i. 科学的知見等、専門家のレクチャーと参加者間の情報共有
 - ii. 重点をおくべき討議テーマの絞込み
 - iii. 討議テーマについて、参加者間の徹底討議
 - iv. アンケート方式を用いた投票により各参加市民の意思表明
 - v. 討議結果、と投票結果を集約し市民提案の作成

5. 考察

コロナ禍の影響を受け、当初の調査研究方針を途中全面的に見直しが迫られるなどの厳しい局面にも見舞われたが、結果的には、Web情報のフル活用、度重なるOnline会合の開催により、極めて効率的に調査研究活動をこなし、初期の目標以上の成果をもたらしたといえる。

脱炭素展開は、本調査研究活動の最中の2020年10月、菅総理による炭素中立社会への転換の強い決意が発せられるなど、本調査研究は強い追風を受けることとなった。本年度の成果は是非、次年度以降に継続・発展させ、大きな成果を生み出し、日本社会の脱炭素転換への推進力の一翼を担っていきたい。