# 欧州気候市民会議調査報告書

## ～気候市民会議の効果的な地方展開をめざして～

（2023 年版）

Learning Lessons to Make Local Climate Citizens' Assemblies Effective

2023 年 6 月

公益財団法人　地球環境戦略研究機関（IGES）

# はじめに

この報告書は、過去２年間、（一社）環境政策対話研究所が作成してきた「欧州気候市民会議に関する調査報告書（2021 年及び 2022 年版）[1]」を引き継ぎ、地球環境戦略研究機関（IGES）において作成した 2023 年版です。2021 年４月に作成された最初の報告書では、フランスおよび英国の国レベルで行われた気候市民会議の詳細の報告に重点が置かれました。2022 年９月に作成された２番目の報告書は、英国やフランスの自治体などへの気候市民会議の広がりと英仏以外の欧州諸国の取り組みをカバーし、可能な範囲でそれらの相互比較や多面的な視点からの分析を行いました。この３回目の報告書は、欧州においてこれまでに実施された気候市民会議から得られた多くの学びや、それを基に作成された様々なガイダンスの紹介に重点を置いています。

このような方針を取った背景には、日本における気候市民会議の取り組みの進展があります。日本では、まず札幌市や川崎市における気候市民会議への試行的な取り組みがありました。それを受けて、昨年度には武蔵野市や所沢市において、直接自治体が主催して、本格的な気候市民会議が行われました。本年度においても、さらに他の自治体で気候市民会議の実施が予定されています。気候市民会議は、欧州においてこの３年ほどの間にピークを迎えたまだ新しい試みであり、日本においてこれに意欲的な自治体の関係者の中には、どれほどの予算や時間を確保し、何をどこからどうはじめて行くべきかなど実務的な問題に直面している向きもあろうかと思います。このようなニーズに少しでも応えることができればと考え、この報告書を企画しました。

一口に欧州における気候市民会議といっても、その中身はそれぞれの国や自治体の諸状況を反映して実に多様な形で実施されてきました。2008 年に設立された欧州気候財団（ECF: European Climate Foundation）は、パリ協定に沿った気候変動対策の推進の一環として、英国の CAUK への財政的補助を始め、欧州の幾つかの気候市民会議への支援を行ってきました。その ECF が様々な気候市民会議からの学びと専門的な知見を持ち寄り、国際的にこれを改善していくことを目的に 2021 年に設置したプログラムに KNOCA があります。KNOCA は気候市民会議に関する知識ネットワークであり、気候市民会議に参画した政府や自治体のスタッフ、研究者、ファシリテーター、さらに場合によっては利害関係者なども参加して様々な経験や知見を共有してきています。今年の報告書では、この KNOCA が多くのプラクティショナーとともに作成してきた気候市民会議に関する様々なガイダンスや分析ペーパーの紹介と分析に重点を置きました。

[1] 「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」、および「欧州気候市民会議～欧州における気候民主主義のさらなる展開（2022 年版）」、環境政策対話研究所

もとより、気候変動対策を取り巻く欧州の状況と日本の状況は異なっており、欧州でのレッスンが日本にそのままあてはまるという訳ではありません。しかし、欧州における気候市民会議はすでに十数か国で数十に及ぶ蓄積があり、そこから得られる「遵守すべき原則」と状況に応じて「選択しうるオプション」をレビューして、日本における気候市民会議に生かしていくことは必要であり、また合理的なことでもあります。欧州の事例に照らし、日本の気候市民会議がどのような点において異なり、その要因は何なのかを分析することは、今後の日本における気候市民会議の健全で効果的な発展に寄与するものと信じています。

この報告書のローンチを兼ねて、本年 6 月 26 日に「欧州の気候市民会議からの学び～日本の気候市民会議のさらなる進展に向けて～」と題するシンポジウムを開催する予定です。さらに、2024 年の 3 月に、気候市民会議に関する英国を中心とした欧州の専門家との国際会議を日本で開催すべく調整が進んでいます。そのような場を通じ、日本の脱炭素社会の構築に向けて、さらに気候市民会議の可能性が議論されていくことが望まれます。

なお、この報告書は、以下の「欧州気候市民会議研究グループ」の専門家や事務局メンバーの多大な理解と協力の下で作成されました。この場をお借りして、関係の皆様方に改めて感謝申し上げます。

欧州気候市民会議研究グループメンバー（順不同）

西岡秀三（地球環境戦略研究機関参与）、甲斐沼美紀子（地球環境戦略研究機関研究顧問）、三上直之（北海道大学准教授）、竹内彩乃（東邦大学講師）、芦名秀一（国立環境研究所室長）、松橋啓介（国立環境研究所室長）、吉田哲郎（川崎市環境総合研究所担当課長）、内田東吾（イクレイ日本事務局長）、高橋若菜（宇都宮大学教授）、柳下正治（環境政策対話研究所所長）

事務局メンバー　（地球環境戦略研究機関）

ライティングチーム：　森秀行（特別政策アドバイザー）、浅川賢司（主任研究員）、アディティ・コーデ（IGES フェロー）

企画調整チーム：　石川智子（プリンシパルコーディネーター）、矢野さやか

2023 年 6 月

プロジェクトを代表して

石川智子・浅川賢司

# この報告書を読まれる前に

この報告書は、「4 つのパート」から構成されています。

「パート１」は、気候市民会議に関する全般論です。そこでは、気候市民会議や市民陪審を含んだ「気候市民会議」の特徴や原則が 20 ポイントでクリアに取りまとめられています。また、ファシリテーターの視点から、最も重要な熟議に関する 10 の原則が展開されています。さらに、提案型の気候市民会議の完成形の一つであるスコットランド気候市民会議の第三者評価の要約が紹介されており、いくつも興味深いポイントが提示されています。

「パート２」は、KNOCA がこれまでに取りまとめた、気候市民会議の様々な側面に関するガイダンスがまとめて紹介されています。ここでは、そのガイダンスのうち、全体的なもの（FAQs 及び気候市民会議の準備に関するガイダンス）、ならびに現段階で特に重要と思われる、「任務」や「フレーミング」に関する指針、「ガバナンス」や「インパクト」に関する分析ペーパーなどが紹介されています。KNOCA にはこれ以外にも評価に関するガイダンスがありますが、それはカバーされていません。

「パート３」は、英国の自治体での気候市民会議にフォーカスしています。自治体による気候市民会議は、国レベルのものに比べ、予算や時間の制限も厳しい条件下で、より市民に身近なものとして実施する必要があります。英国の初期の自治体レベルの気候市民会議を分析し、気候市民会議以外の参加型プロセスとの関係、国の権限との調整、実際の熟議の在り方、一般市民との関係の強化などにつき幾つものグッドプラクティスが提示されています。併せて、英国の最新の地方レベルの気候市民会議の動向が纏められています。

「パート４」は、趣旨の異なる２つのペーパーから構成されています。一つ目のペーパーは、英国の気候行動に関する「コミュニティ会議」と日本の「自分ごと化会議」の比較分析です。国や自治体の政策に焦点を当てる気候市民会議と違って、個人やコミュニティの自発的な行動に焦点を当てており、そこに脱炭素に向けた新たな可能性が見いだせるかもしれません。二つ目のペーパーは、パート１からパート３を議論し作成する作業と並行して英国で行われた作業に基づき作成されたものです。気候市民会議と市民陪審を組織するための基本的な考慮事項を明らかにし、組織のための実践的側面、例えばテーマの選択、会議のメンバーの募集、コミュニケーション、熟議的なプロセス、予算、熟議民主主義システムに関する背景情報などを簡潔に取りまとめました。

なお、上記で紹介した最初の３つのパートは、気候市民会議に関して作成された様々な文献やガイダンスの紹介が主要な構成要素となっています。パート２には KNOCA が作成した様々なガイダンスが紹介されていますが、他のパートには研究者やプラクティショナーが作成した論文や分析ペーパーが収められています。それぞれのパートのペーパーは、独立して書かれたものであったり、有機的な連携が必ずしも明確でなかったりして、共通のストーリーラインがある訳ではありません。そこで、それぞれのパートの全体像を理解しやすくするために、各パートの冒頭に「始めに」を置き、そこで紹介される文献の背景や性格を紹介しました。

加えて、それぞれのパートで取り上げるペーパーの全体的な論点を分かり易くするために、「始めに」の後に「座談会」を設けました。これは実際に行われた座談会ではなく、「欧州気候市民会議研究グループ」の月例の勉強会の際に質疑のあった点をカバーする形で、事務局が座談会方式で取りまとめたものです。それぞれのパートの基本メッセージを取り巻く文脈をご理解いただき、それぞれの主要ポイントや論点をより明確にすることを目的としています。なお、この３つの座談会には、昨年までの「欧州気候市民会議調査報告書」の内容も一部紹介されています。また、本文では取り上げることができなかった最近の文書も一部、取り上げています。

最後に、この報告書の最初の３つのパートで紹介しているガイダンスや文献は、必ずしも「全訳」ではないことをご理解ください。全体の趣旨やその論拠、背景情報など重要な情報は極力カバーするようにしていますが、厳密には「抄訳」ないしは「要約」となっています。紹介した文献の正確な情報が必要な場合には、本文中でお示ししているそれぞれの文献の「原典」に、直接当たっていただくようお願いします。

なお、この報告書では、「気候市民会議」という用語を英語の「climate assemblies」と「climate citizens' assemblies」の両方の訳として用いています。正確には、英語の「climate assemblies」には、狭い意味での「気候市民会議」と「気候陪審」が含まれます。ですので、「気候市民会議」が「気候陪審」と比較して用いられている場合には、気候市民会議」は、狭い意味の「climate citizens' assemblies」を意味しますが、その他の場合には、広く「気候市民会議」と「気候陪審」の両方の概念を含んだものとして用いています。

2023 年 6 月
ライティングチームを代表して
森　秀行

# 目次

パート１　気候市民会議のキーエレメント.....6
A. 始めに.....6
B. 座談会　パート１をめぐって：気候市民会議のキーポイントは何か？.....8
C. 気候市民会議の 20 の特徴　－欧州の気候市民会議の原則と実施上の工夫－ .....18
D. 熟議的関与に関する 10 のベストプラクティス原則.....33
E. スコットランド気候市民会議のレッスン　－評価報告書の要点－ .....46

パート２　気候市民会議のガイダンス.....70
A. 始めに.....70
B. 座談会　パート２をめぐって：気候市民会議のガイダンスをどう理解すべきか？.72
C. 気候市民会議の前に検討すべき 10 の基本的な問い.....81
D. 気候市民会議の適切な実施のための政策担当者向けのガイダンス－ .....85
E-1 気候市民会議の任務の設定に関する 11 の基本原則　(主要ポイント) ..... 101
E-2 気候市民会議の任務の設定について：主催者のための重要ポイント ..... 104
E-3 気候変動のフレーミングは、気候市民会議の結果にどのような影響を与えるのか？（要約） ..... 117
F. 気候市民会議のガバナンスの体制と運用 (抄訳) ..... 125
G. インパクトの主要なドライバー：気候市民会議の可能性を最大限に引き出す方法 ..... 138

パート３　自治体における気候市民会議..... 152
A. 始めに..... 152
B. 座談会　パート３をめぐって：自治体による気候市民会議にはどんな特徴があるのか？ ..... 153
C. 気候市民会議と市民陪審：地方自治体のためのガイド（抄訳） ..... 160
D. 英国の自治体における気候市民会議の現状 ..... 182

パート４　気候市民会議の多面的考察..... 195
A. 始めに..... 195
B. コミュニティ会議（英国）と自分ごと化会議（日本）の比較検討とそのインプリケーション ..... 196
C. 気候市民会議と市民陪審を設計するための基本的考察 ..... 210

# パート I　気候市民会議のキーエレメント[2]

## A. 始めに

最初に紹介するペーパーの著者であるグラハム・スミス氏は、気候市民会議（気候市民会議及び気候市民陪審）の経験やレッスンを欧州全体で取りまとめ、その質的向上を図る目的で設置された KNOCA を主催する研究者である。このペーパーは、欧州でこれまでに実施されてきた気候市民会議について総合的なレビューをし、その特徴や重要な要件を 20 項目で取りまとめている。多くの事例に基づく豊富な知識をベースに、興味深い考察と提案をいくつも行っている。気候市民会議は政策提案だけではなく、政策の精査にも使われること、ガバナンスに関しては主催者や特定の利害関係者からの独立の確保が重要であること、自治体では時間やコストを最小化するため二度の週末を使って市民会議を実施するモデルが採用されてきたことなどが明らかにされている。

二つ目のペーパーは、市民会議の熟議に専門的な知識を有し、ファシリテーションの実施についていくつもの気候市民会議を受託してきた Ipsos という世論調査会社の研究所が、関係スタッフの経験と知識を集めて作成したものである。熟議を実践するために、何が重要であるかを 10 項目にわたり取りまとめている。熟議には「対話」と「討論」があり、オプションを重視し、正確で適切な情報を提供し、意思決定のための基準を共有することが重要であることなど、実務経験に基づいた貴重なポイントが指摘されている。

このパートの３つ目のペーパーは、スコットランド気候市民会議（SCA）の正式な第３者評価書の要約である。SCA はボトムアップ型で具体的な提言を作成するタイプの気候市民会議の嚆矢であり、最も潤沢な資金と長い時間、そしてそれまでの事例のレッスンも生かして実施されたものである。国レベルの気候市民会議との位置づけであるが、実際のフォーカスは市民の実生活に関連した項目にあり、その意味で自治体による気候市民会議との共通点が多いものとなっている。評価書では、数多くの興味深いオブザベーションが明らかにされている。たとえば、(i) 3 つのサブグループに分けて提言案が作成されたが、十分な時間を確保したにもかかわらずその統合が不十分であったこと、(ii) 特定の個人による議論の独占に対して、評価チームによる情報に基づく対策を取ったことにより適切に対処できたこと、(iii) 市民会議のメンバーが提言などのアウトプットを作成し最終化する作業を行ったが、それでも十分な時間は確保できなかったこと、(iv) 最終提言については政府からの回答の後、直接それについて議論する追加的なセッションも開かれたが、それで

[2] 作成：　森 秀行　地球環境戦略研究機関（IGES）

も不明確な点が多く残ったことなど、提案型の気候市民会議に伴う具体的な問題点が明らかにされている。

## B. 座談会　パートⅠをめぐって：気候市民会議のキーポイントは何か？

ファシリテーター：　パートⅠは、気候市民会議（気候市民会議及び気候市民陪審）の全般論です。KNOCA のグラハム・スミスさんによる 20 ポイントの特徴と、気候市民会議の実施に主役としてかかわってきた Ipsos という会社がまとめた熟議に関するコツ、それに提案型の気候市民会議の最も優れた事例であるスコットランド気候市民会議の事後の第三者評価です。日本での気候市民会議はまだ黎明期にありますが、その日本の状況も念頭に置いて、まず、これら３つの文書を読まれて、何が重要なポイントだと思われましたか？それぞれ２点ずつ挙げてください。

スタッフＡ：　２点ということであれば、まずは気候市民会議を全体の政策プロセスの中でどう位置付けるか、そしてそれがレトリックではなくて、具体的な政策効果にどうつながるかということです。つまり、「気候市民会議の目的や任務の明確化」と「インパクトの確保」の２点を挙げたいと思います。

スタッフＢ：　私は、気候市民会議を効果的に実施する上で重要となる具体的なポイントを２点あげます。最初のポイントは「熟議のありかた」です。二つ目のペーパーは、基本的に熟議を一つの柱として気候市民会議に関わってきた Ipsos の研究所が作成したものであり、当然、具体的な熟議のありかたにポイントがあります。２つ目は、「気候市民会議に必要な期間や費用」に関することです。日本では自治体レベルで気候市民会議への関心が強いということなので、できるだけ短期間に最小の費用で実施しようという点に関心が高いと思うからです。

ファシリテーター：　ありがとうございました。それでは、ご指摘の４つのポイントについて、順に議論してきたいと思います。最初が、「気候市民会議の目的や任務」に関してです。まず、この点について、何が重要な問題として指摘されていますか？

スタッフＡ：　最初の二つのペーパーにあげられた原則の冒頭が、目的や任務に関するものです。また、３つ目のペーパーで評価されているスコットランドの気候市民会議の初期の論点が、検討対象とするのは何かということでした。これは、目的や任務に関することで、気候市民会議を行おうとすれば、必ず最初に直面する問題です。目的や任務については、当然、いくつかの論点がありますが、まずは気候市民会議と関連する他の民主的プロセスとの関係があります。その点については、グラハムさんが最初のペーパーで、「ほとんどの気候市民会議は、公的機関に提言を提出することが目的で、諮問的なものであ

る。」と言い切っていることが重要です。これは直接民主主義の一形態ではなくて、間接民主主義を補完し、その質の向上に寄与するものだと割り切るということです。

次に大切なポイントは、「気候市民会議は、必ずしも政策提言をする必要はない」という指摘です。最初のペーパーでは、フィンランドの事例を挙げて「政策評価」にも適用できるとしています。実は、その中間に「オプションとして可能な、複数の政策群から選択する」というアプローチもあります。英国の CAUK やオックスフォードの気候市民会議で行われたものです。Ipsos のペーパーでは、このような意識の下で、「アウトプットは、オプションを生み出すことか、可能なオプションの中から選ぶことなのか？」と問題提起しています。要は、気候市民会議のアウトプットの出し方には、提言の作成だけではなくて、状況に応じて選択の幅があるということです。これまでの日本の事例は、提言の作成に重点が行き過ぎているようにも思えます。

3 点目は、Ipsos のペーパーが指摘しているように「市民の意見で影響を与えられる政策は何なのか、そして、変更できない政策は何なのか」を明確に意識して課題を設定することです。グラハムさんのペーパーでも、任務との関係で「明確で回答可能な課題を設定することが重要」と指摘しています。この点で興味深いのは、スコットランドの事例です。そこでは当初、スコットランド政府の基本姿勢を前面に押し出す事務局の方針と、地方の気候市民会議を通じて気候政策の抜本的変革を実現しようとする環境保護団体の XR の方針との間に大きな乖離がありました。最終的に、スコットランド政府が進める 2030 年および 2045 年のネットゼロに向けた戦略を中心に議論するということで落ち着きましたが、これを不満とする XR は管理委員会のメンバーを辞することになりました。これ以降、XR は外部からこの気候市民会議を批判することになりました。関係者の振り返りによると、それがかえって全体に緊張感を与えて、結果的に良かったと発言しています。このような目的や任務の明確化は、言葉を変えると、気候市民会議に対する「期待値の管理」になると思います。これが明確でないと、議論が途中で紛糾するリスクとなります。

スタッフ B：　今の指摘の中で、気候市民会議のアウトプットには幅があるという点ですが、これは気候市民会議を実施する上で必要な時間と資金に密接に関係しています。一般に、提言作成型の気候市民会議には、最も大きな資源（時間と資金）が必要です。提言型の事例として有名なフランスとスコットランドでは、数か月に及ぶ期間と数億円の資金が必要でした。一方で、シナリオ選択型の事例や評価型の事例は、より短時間で資金も少なく実施できます。

ファシリテーター：　ありがとうございました。次にインパクトについてご説明ください。

スタッフＡ：　まず、グラハムさんのペーパーは、この点について、「気候市民会議の第一の目的は、政府の政策に影響を及ぼすこと」であると明快です。また、何らかの明確なインパクトを作ることは、市民会議を行う場合マストであり、それがない市民会議はそのメンバーや市民一般に大きな失望と不信感を与えるとしています。実際、フランスでは提言は不十分とは言え、基本的に「気候レジリアント法」に反映されました。英国や他の事例でも様々な政策的インパクトが観測され、気候市民会議がなかった場合に比較して明確な変化があったと総括しています。そこでも指摘されていますし、また、パート２にあるインパクトに関する KNOCA のペーパーでも指摘されていることですが、インパクトにはそういう政策的なものだけではなくて、市民の意識変容につながる「社会的インパクト」や民主主義全体の深化に貢献する「全体的インパクト」もあります。しかし、「政策的なインパクト」が一義的なものであることは、改めて明確に確認すべきだと思います。

インパクトに関しては、今回、スコットランドの気候市民会議の評価書が大変に興味深い分析をしています。ちなみに英国の CAUK の正式な評価報告書では、作成された時期の問題もあり、インパクトに関する詳細な評価は行えませんでした。

ファシリテーター：　英国の CAUK の時には、政府のレスポンスが明確でなくて、提言ごとの政府の対応をどうするのか議会側から政府に対し再三の要求がありましたが、結局はあいまいなままでした。今回はそれとはどう違ったんでしょうか？

スタッフＡ：　スコットランドの気候市民会議は、昨年の報告書で詳述したとおり、すべての提言に政府が６か月以内に回答することが、法律によって義務付けられていました。さらに、政府の回答が出された後に気候市民会議のセッションが追加され、担当する政府の２大臣と気候市民会議のメンバーとの間で直接の意見交換が行われました。その時には、気候市民会議の代表の一人が、スコットランドのケースの特徴でもあった「子ども議会」の提案にも言及し、大臣から直接回答を引き出していました。評価書はその後で書かれたので、より包括的に個々の提言への政府の対応を分析することができました。

スコットランドの気候市民会議では、81 の提言が作成されました。それに対する政府の正式な回答には、まず、それぞれの提言に対する政府の基本認識が簡潔に述べられています[3]。その 81 の提言のうち、政府が全面的に支持したのは 37 となっています。そのうちの大多数が恐らく、「20 分生活圏の推進」のように現行の政策の継続ないしは強化で十分と考えられるものでした。これに対し、評価書の中では、現にすでに行われていることを単にエンドースすることに、どれ程の意味があるのかと疑問が呈されています。既存の政策をエンドースし、さらにその強化を訴えることには、それが余り過剰にならない限りは、基本的に問題はないと思います。ここで提起されている問題は、これを議論したメン

[3] スコットランド政府からの回答の詳細は、昨年の「欧州気候市民会議の報告書」で提言ごとにすべて記述されています。

バーは、政府でこの政策がすすめられていることを十分に知らされていなかったという点です。関連する情報提供は、適宜柔軟かつ効果的に行われるべきだという点を明確に示す事例だろうと思います。

次に、新しい政策を必要とする提言のうち、たとえば税に関するものなどスコットランド政府の権限に属さない政策に関するものには対応しないとされました。全体の 1/3 にあたるとされています。一方で、今後検討するとされた提言も相当数あり、27 の提言については、これからも定期的にその進捗を報告していくとされました。

これらについて一点追加して強調したいのは、気候市民会議の提言の相当数が、その施策の具体的目標や目標の達成年について何の言及もしていないということです。市民会議側からは、政府側の回答では具体的な実施のロードマップを示すように要求したものの、政府の回答では「今後、検討する」や「調査する」などが多数を占め、その点への対応は十分ではありませんでした。この問題に効果的に対処するためには、例えば、オックスフォードの事例にあるように、施策の程度と実現時期を明確にした異なるシナリオを基礎に「時期などを明確に意識して、議論する」というアプローチが有効かもしれません。

スタッフ B：　今説明のあったスコットランド政府の対応で気が付いたんですが、そもそも限られた時間の中で行われる気候市民会議が、政策手法（instruments）などの詳細まで立ち至った提案をするのは無理であり、基本的な政策の結果（outcomes）にとどめるべきとの意見もあります。IPCC と政府間交渉との関係を律する言葉に、IPCC の提言は政策を規定（policy prescriptive）してはいけないという概念がありますが、気候市民会議についつても一定程度、同じことが言えるかもしれません。特に気候変動の問題は、たとえば、「中絶」や「選挙制度」よりも複雑でいわゆる「wicked（厄介）」な問題であるため、そのように感じます。その点、私には、スコットランドの評価書がメンバーを対象に「Implicit Response Testing」を行い、メンバーには「すべての人に役割があるという点には感情面でも高い支持があるが、個人や文化的な変容を要求するメッセージには抵抗感がある」という分析を引き出した点は興味深いと思いました。

ファシリテーター：　ありがとうございました。一点、スコットランドのケースで、権限外の提言に対してどう対応したかについてコメントがありました。これは、日本でも自治体で気候市民会議を実施する時に、常に問題となる点です。少し詳しく説明してください。

スタッフ A：　先ほども触れたように、スコットランドのケースの場合、政府の権限外の提言も相当数ありました。これらについては権限外だから全く対応しないということではなく、まずは、英国政府に対しスコットランド市民気候市民会議からこのような提言があったということを伝え、これらについて検討を要請したことです。しかし、そこだけに

とどまった訳ではありません。例えば炭素税に関する提案に対して、権限外なので提言通りの対応はできないが、スコットランド政府も権限を有するEUの排出量取引を活用して提言の趣旨に沿うように努力すると回答しました。また、国際協定に変更が必要な提言については、英国政府とともに提言の趣旨に沿って国際調整を進めるという積極的な回答もありました。私にはこのような政府の対応は、誠意のあるものだと感じられました。

スタッフＡ：　権限外の提言に対してどう対応するかは、自治体における気候市民会議の時にもしばしば問題になる点でもあり、その意味で、スコットランドの例は参考になります。また、この報告書のパート３で紹介しているペーパーでは、実際、2020年に実施されたケンダールの気候市民陪審では、あえて国から末端の自治体まで、あらゆる政府レベルの課題を議論の対象とすることとし、市民陪審の管理委員会に地元から選出された議員に入ってもらい、彼らを通じて国などにそのメッセージを伝えるアプローチをとったとされています。

ただし、これについては、国における気候変動対策全体を対象に議論するということではなく、あくまでも地方レベルで行う対策との関係があるものに限定するのが賢明だと思います。ちなみに、英国のカムデンでは、当初国レベルの対策も議論の俎上に載せるべきとの主張もありましたが、それをすると際限がなくなるので、最終的には地域で行うことに絞って議論をするという方針を採りました。日本で行われる地方気候市民会議においても、それぞれの地域での対策と関連させて、国に対して必要な要請や提案を行うことが有用だと思います。

なお、オックスフォードやリーズでは、管理委員会に大学、企業、環境団体、コミュニティ団体など地元のステークホルダーの代表を含めましたが、それらのアクターの参加により、実施段階で自治体の権限を超える協働が実現されたと報告されています。このようにステークホルダー間の協働を促進する工夫により、気候変動に関し自治体が有する狭い権限だけにとらわれず、より広い視野からの活動を推進することも可能になると思います。

ファシリテーター：　ありがとうございました。次に、先ほど気候市民会議に必要な時間や資金のことにも言及がありましたので、次に、その点について議論したいと思います。

スタッフＢ：　まず、時間に関してですが、グラハムさんのペーパーでは、このような熟議プロセスには基本、「学習、熟議、意思決定」の３つの段階があって、それぞれに十分な時間を確保するためには、たとえば、OECDは40時間必要だとしていることが言及されています。この熟議型市民会議に必要な時間に関し、Involveが実務家の意見などを参考に作成した「市民会議に関するスタンダード」（パートⅠに参考資料として添付）で

は、最低 30 時間は必要としています。30 時間というのは、グラハムさんのペーパーでも紹介されている自治体などで定着してきた「2 週末モデル」とも一致しています。これはオックスフォードなどで行われたもので、基本、イントロや学習を最初の土日に行い、2 回目の土日に熟議と意思決定を行うもので、合計するとおおむね 30 時間程度になる勘定です。さらに、Ipsos のペーパーでは、熟議には 15 時間から 30 時間必要というようにもっと幅のある提案をしています。

ファシリテーター：　それは大まかな一般的な数字だという理解でよろしいですか？それとも、どうしてもその範囲でないといけないということでしょうか？

スタッフ B：　柔軟に考えるべきだと思います。先ほども言及したとおり、気候市民会議が「自ら提言を作成」するのか、提示された「複数のシナリオから選択」するのか、単に「提案された政策を評価」するのかにより必要な時間がこの順で短くなります。当然ですが作業量が異なるからです。フランスやスコットランドの気候市民会議は、メンバーが自ら提言を作成しました。このために双方とも最初は 6 回の会合で対応しようとしたのを 7 回に伸ばし、さらにフォローアップのために追加的な会合を開催しました。良質で、具体的な提案を 100 前後作成するには膨大な時間がかかりますし、それに比例してコストも増大します。両方とも億単位の資金を使いました。

中間の複数のシナリオの比較評価を行ったのは、英国の CAUK やオックスフォードの気候市民会議です。これは個別の政策の提言というよりも、実現可能な政策群の評価を行うもので、より一貫した議論が展開できます。オックスフォードの場合には、期間も 2 週末の土日と集中的な会議の開催で実施が可能になりました。当然、国レベルの CAUK の方が予算規模も大きかったのですが、双方とも数千万円の予算で実施されました。

最後にフィンランドで行われた、いわゆる政策評価は、具体的な提言を作るものではないため、2 日半と短い時間でプロセスを終了することができました。大学からの資金も活用して、比較的少ない予算的で実施したと考えられます。

最近行われた気候市民会議は、コロナ禍があり、リモートでの実施が必須になりましたが、これにより週末に対面で集中的に行われてきた方式での実施が不可能になりました。リモートでは集中力が続かないので、一回 3 時間程度が限界になります。なお、対面からリモートになっても、コスト面からはそれほど大きな違いはないことが明らかになっています。

繰り返しになりますが、市民会議に必要な時間については、すでに触れましたように OECD が 40 時間、Involve が市民会議のスタンダードで 30 時間、Ipsos のペーパーでは 15 時間から 30 時間とするなどとしていますが、実際にはアウトプットとの種類、選択したテーマの数と広がり、参加者の絞り込み、会議の開催方式など様々な要素により決まってくるものだと思います。

ファシリテーター：　ありがとうございました。気候市民会議には３つのタイプのアウトプットがあり、それぞれのコストや期間へのインプリケーションが異なるということでしたが、市民会議以外の方式と比較した場合にどうなんでしょうか？

スタッフＢ：　これまでに行われてきた様々な参加型のアプローチに比べて、市民会議の実施はコストも手間もより多くかかると言いうのが一般的な理解です。大きな支出項目は、市民を無作為で抽出していわゆる「ミニパブリック」を作ること、選ばれた市民のメンバーに謝金やその他の支援を提供する必要があること、それに熟議を主導する専門的な会社へ委託する費用が大きいと考えられます。どれも適切な市民会議を行う上で不可欠な費目であり、これに十分な資金の手当てがなされない場合、グラハムさんの言では、「気候市民会議は必要な回数のセッションを開催できず、メンバーに対する必要なサポートも提供できなく」なります。パート２で紹介する「よくある質問」では、そのような場合には、「市民会議の開催は行わない方が良い」と明確な助言をされています。

なお、現実的な資金の確保については、気候変動にフォーカスした市民会議には物珍しさもあり、今のところ、研究機関や欧州の財団からの資金が充当される場合も多いのが実情です。しかし、これは持続的なファンディングではないとの指摘もなされています。

ファシリテーター：　次に私も大いに興味のある「熟議」についてですが、この点についてはいかがでしょうか？

スタッフＢ：　熟議ついては、まず、Ipsos のペーパーから入りましょう。そこでは、熟議的とは、要は、「十分な情報に基づいた議論を行い、多様な視点を取り入れて自らの生活体験を理解することを通じて、意思決定する」ことであるとされています。そして、熟議への参加者が結論を得る前に、「じっくりと問題を考え、議論する」ことに時間をかけるのが不可欠と強調しています。それに続け、具体的には、検討する「政策のオプション」と「多様な視点を反映した情報」、そして「共通の評価基準」が必要であり、それらをベースに十分な「対話」と「討論」を行って意思決定することがカギとなるとしています。良く熟議的プロセスは「学習、熟議、意思決定」から構成されると言われますが、これらは一連の流れであり、ここに示された熟議の理解はその流れを適切に反映したものだと思います。

ファシリテーター：　熟議のプロセスは、学習、熟議、意思決定から成るという基本ですが、その内最初の「学習」についてですが、これは環境学習で行っているような「普通の学び」と何か異なる点はあるんでしょうか？

スタッフＡ：　ありがとうございます。それでは、学習について説明します。多くの専門家の方は、自分たちが持っている知識を正確に学んでもらうことが学習だと思っておられるとかもしれません。もちろんそうした理解は重要ですが、市民会議のメンバーの方全てに、短時間で複雑な問題を正確に理解してもらうのは実質上不可能です。いくら要点を絞って明確に話をしても、100%の理解が得られることはありません。また、どのような情報の出し方をすれば効果的に学べるかは、個人によって大きな違いがあります。この点、今回のスコットランドの評価書でも、その前に作られた CAUK の評価書（昨年度の欧州気候市民会議の報告書で詳述）でも、興味深い分析をしています。それは、市民会議の前と後でメンバーに、気候変動に関する知識が本当に深まったかどうかを、具体的な設問に答えてもらうことによって検証していることです。両方のケースで、実際に平均値としてはメンバー全体の気候変動に関する正確な理解は着実に進んだことが明らかにされています。しかし、完璧なレベルで理解されたということでは全くありません。それでも、最終的な意思決定をした時に、ほとんどのメンバーは、自分は意思決定をするのに十分な知識を獲得したとの認識を示しています。これは、おそらく気候変動に関する正確で精緻な理解ができたからということではなく、自分の生活体験などに引き付けた、それなりに「腹落ちする」理解ができたということだと考えられます。この点は、パート 2 やパート 3 で紹介するペーパーでも共通の認識だと思います。要は、このような「腹落ち」する学習を支援するために、学習をどうデザインするのがベストかということです。

ファシリテーター：　ファシリテーションの世界では、良くマッピングとかツリーとかそういう視覚的なツールも使いますが、プレゼンだけではなくて、そのようなアプローチが重要な理由がそこにあるんでしょうか？

スタッフＢ：　その通りだと思います。そのような腹落ちした理解に基づき、様々なオプションや考え方を「比較して議論」をしていくというのが合理的だと思います。Ipsos のペーパーでは、そのためには、「メリットとデメリット、便益とリスク、賛否両論を示すバランスの取れた情報」を提供することが重要だと明確に指摘しています。

その点で、英国の CAUK やオックスフォードなどで行われた複数のシナリオに基づいた情報の提供とそのフレームに基づく包括的な理解の促進は有効だと思います。特にオックスフォードでは、5 つのサブテーマのそれぞれで、現状維持と最大限の対策の推進をベースに、分かり易い 3 つのシナリオが作成されて、メンバーの議論に供せられました。その時に、それぞれのシナリオに付随するトレードオフとシナジーに関する情報も併せて示されました。このような形で情報が過不足なく提供され、学習されれば、スコットランドのケースにおける「20 分生活圏」で起こったような重要情報の提供不足というような事態は避けられたかもしれません。

ファシリテーター:　スコットランドの評価書を読んでいて、熟議の分析で「対話」と「討論」を区別して分析している点が興味深いと思いました。川崎の例では、ファシリテーターがメンバーと「議論をキャッチボール」しているようだったという見方が示されました。そのことも念頭に、熟議における「対話」と「討論」の関係について説明してください。

スタッフＡ：　その点について、まず、2番目のIpsosの熟議に関するペーパーで、熟議は「対話（dialogue)」と「討論（debate)」から構成されていると分類していることを確認したいと思います。スコットランドの評価書では、1490にもぼる具体的な発言をつぶさに拾いあげて、いわゆる質疑に該当する「対話」と、何をすべきかを提案したメンバー間の「討論」に分けて分析しています。スコットランドのケースで「討論」にあたる発言は、「16%程度にとどまった」とされています。これは、英国のCAUKの20%よりも低く、「スコットランドに関する市民会議」の78%よりはるかに低いレベルでした。この点については、気候変動という複雑な問題を取り上げたため、その理解に膨大な時間が必要であったためと分析されています。なお、ここで「対話」とは、説明を求めて理解を増進することに目的があるものであり、「討論」とは、集団としての意思決定のために提案をするものです。提案は、具体的な提案理由を具備している必要があります。

ファシリテーター：　一つ質問です。私には「対話」と「討論」が、今説明されたように明確に区別されるようには思えません。実際はもっと複雑な関係にあるんではないでしょうか？

スタッフＢ：　おっしゃる通りだと思います。実はパート３で紹介するペーパーでは、熟議を構成する「対話」と「討論」の関係ということではありませんが、「学習」と「熟議」は並行して進むという事実が指摘されています。学習段階の質問でも、それはある意図をもって行われるのであり、質疑を通じて理解が深まる中で、提言が形成されていくという関係が観察されるためだと思います。ですので、プレゼンやパネルディスカッションの後に、メンバーそれぞれが十分に「振り返る時間」を作り、続いて質疑の時間を設け、さらに、メンバー同士議論をする場を確保するというアプローチが、熟議を改善する上でも効果的だと考えられています。

ただ、スコットランドのケースでは、多くのメンバーが熟議する時間が十分でなかったと感じたとされています。エビデンスを十分に考慮する時間がなかったとか、提言を作成し最終化する時間が十分でなかったなどと指摘しています。そのため、専門家からの追加情報の提供を断ってまで、グループ内での議論を優先しようとする場面もありました。

このような討論を進めるためのファシリテーションには、対話を効率的に行うためのファシリテーションとは異なる側面があります。それがどのようなものなのかについては、

別の座談会でさらに深堀りできればと思います。ただ、ここでは、ファシリテーションには、大きく分けて二つのタイプがあるというグラハムさんのペーパーの指摘に触れたいと思います。二つとは、ファシリテーターを入れて行う「指令型のファシリテーション」と市民メンバー自らが行う「セルフ・オーガニゼーション」です。フランスやデンマークの気候市民会議では、ファシリテーターなしでメンバー自らが議論を進めましたが、英国ではすべてファシリテーターを入れて議論が進められました。市民会議の独立性の確保という観点からは、メンバー自らが行う方が理想だと言う見方もあると思います。フランスでは、メンバー自らが議論をコントロールするとともに、市民会意のプロセスも決めていきました。しかし、どちらのタイプが良いのかは、多分国民性にもよるのではないかと思います。個人的には、議論において対立を嫌い、空気を読みがちな日本では、意味ある討論をするためには、現段階では、おそらく英国以上にプロのファシリテーターの役割が重要になると思います。ただ、現状を言えば、その英国でのファシリテーション技術は、BBCなどでの討論番組を見ていても良くわかりますが、日本より相当に先を行っているような気がします。

ファシリテーター：　今日は、いくつもの興味深い点について議論できました。どうもありがとうございました。読者の皆様におかれましては、この座談会で取り上げられましたような点を念頭に、パートⅠの３つの文書を味わっていただけければと思います。

## C. 気候市民会議の 20 の特徴　－欧州の気候市民会議の原則と実施上の工夫－

日本では気候市民会議の実施事例は限られており、それらの比較の中で日本における気候市民会議の原則や実施上の工夫を論ずるにはまだ十分な事例があるとは言えない。欧州では、特に 2019 年の英国やフランスの大規模な気候市民会議を契機に、国レベルや自治体レベルで数多くの実施例が積み上げられてきている。この文書は、そのような欧州の状況を踏まえ、KNOCA のリーダーであるグラハム・スミス氏が 2021 年に、「気候市民会議の本質的特徴（Climate Assemblies-Key Feattures)」[4]として取りまとめたものをベースに、その要点を紹介するものである。

始めに

「気候市民会議」とは、無作為に選ばれた普通の人々を集めて、気候危機の諸側面について学習し、熟議し、提言を行うことである。「気候市民会議」という用語は、様々なアプローチに適用される。市民会議、市民陪審、コンセンサス会議などは、すべて無作為の人選と熟議を組み合わせたものである。2020 年の OECD 報告書「熟議の波: 革新的な市民参加と新しい民主制度」[5]は、このような試みの展開を取りまとめている。

KNOCA は、まずは「気候市民会議」という用語を広く解釈し、「気候問題に関し、無作為の人選を行い、熟議し、意思決定することを組み合わせたすべての参加型プロセス」として定義してきた[6]。

その気候市民会議は、以下の表 1 に示す通り多くの重要な特徴を有している。このペーパーは、これまでに主に国レベルで実施されてきた気候市民会議に基づき、それらの特徴について説明し、それらが実際の事例の間でどのような幅で行われてきたかについて、以下に掲げる 20 項目に分けて取りまとめたものである。

表 1　気候市民会議の特徴

| |
|---|
| (1) 目的 |
| (2) 主催者 |
| (3) 任務 |

[4] Graham Smith (Feb. 2022): CLIMATE ASSEMBLIES – KEY FEATURES, KNOCA, Version 22 February 2022, https://knoca.eu/key-features-of-climate-assemblies/

[5] Catching the Deliberative Wave: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions

[6] 「気候市民会議(climate assemblies)」については、英語ではグラハム・スミス氏がここで示した定義となっているが、この報告書では、分かり易さの観点から、それを狭い意味での「気候市民会議(climate citizens' assemblies)」と「気候陪審(climate juries)」を合わせたものとして用いている。

(4) 回答する義務
(5) ガバナンス
(6) 実行組織
(7) メンバーのリクルートメント
(8) 実施期間
(9) 構成
(10) ファシリテーション
(11) エビデンス
(12) 提言の作成
(13) 意思決定
(14) 最終レポートの作成
(15) コミュニケーション
(16) 一般市民の関与
(17) 正式な回答の監視
(18) インパクト
(19) 予算
(20) 評価

1．目的（Purpose）

気候市民会議はさまざまな理由で実施される。ほとんどのケースは、気候変動の緩和政策の策定に貢献するためである。しかし、これは適応政策の検討にも適用できる。

気候市民会議は通常、「政策提言」をするよう実施されてきた。ただし、政策サイクルの別の時点で、異なった目的で使用することもできる。たとえば、政府の政策提案を「評価（appraisal）」する場合などである。フィンランドの市民陪審は、政府の 14 の政策提案を精査した具体例の一つである。

気候市民会議が与えられる任務はさまざまである。フランス気候市民会議（CCC）には、国民投票に提出する提案、議会による法律の策定、または政府による直接規制への提案を作成する権限が与えられた。ただし、気候市民会議の主な目的は、基本的には政府の政策決定に情報を提供することである。ただし、例外的なものもある。英国の気候市民会議（CAUK）の主な目的は、政府の政策に対して議会が行う精査（inquiries）に関する情報を提供することであった。また、市民社会が主導したドイツの気候市民会議の目的は、国政選挙とその後の連立政権の交渉過程で政党に圧力をかけて、気候変動に対してより積極的な行動をとるように誘導することであった。

ポーランドの事例はユニークなものである。地方自治体であるグダニスク市が行った市民会議は、実質上、政策を決める権限を与えられていた。市長は、市民議会のメンバーの80%以上の支持を得た提言は、そのまま政策として受け入れることに同意していた。

2. 主催者（Commissioning）

気候市民会議は通常、国から地方まで様々なレベルの公的機関が主催者となり、専門の組織に委託して実施する。委託は、様々な政府機関によって行われる。たとえば、フランスの CCC の場合はマクロン大統領、デンマークの場合は政府の気候変動省であった。しかし、アイルランドの気候市民会議は議会によって委託され、英国の CAUK は下院の 6 つの委員会によって委託が行われた。ドイツの気候市民会議は、市民社会の BBK（市民気候保護イニシアティブ）が委託して行ったという点でユニークである。

3. 任務（Task）

気候市民会議は、「学習、熟議、提言」から構成され、与えられた任務に取り組むものである。気候市民会議が効果的に機能するためには、明確で回答可能な課題を設定することが重要である。気候市民会議の任務には非常に共通点が多く、大部分、気候変動の緩和に重点を置いて気候政策について幅広い設問を設定してきた。

フランスと英国の気候市民会議は、温室効果ガス排出量の一定の削減の達成について審議することが任務であった。英国では、法律で定められたコミットメントを達成するために、「英国はどのようにして温室効果ガス排出量を 2050 年までに正味ゼロまで削減できるか?」という問いについて検討した。フランスでは、焦点は削減目標と社会正義との関係であった。全体的な問いは「社会正義の観点から、2030 年までに（1990 年と比較して）温室効果ガスを少なくとも 40%削減するにはどうすればよいか?」であった。

ドイツの気候市民会議の任務も、「温暖化を 2℃未満に、可能であれば 1.5℃に抑えるというパリ目標への貢献をどう達成するか?」であった。アイルランドの気候市民会議の問いはより一般的なもので、「どうすればアイルランドは気候変動対策の世界的リーダーになれるか?」であった。

スコットランドの気候市民会議の課題は、「スコットランドはどのようにして、効果的かつ公正な方法で気候の緊急事態に取り組むか?」であり、社会の変化や温暖化への適応も含んだ、より広範なものとなった。スコットランドの気候市民会議の第 2 の特徴は、それがどのように決定されたかである。他のすべての気候市民会議では、主催者である国が包括的な任務を設定するのが常であったが、スコットランドでは、気候市民会議の任務は利害関係者から構成される「管理グループ」での議論を通じて決定された。管理グループは、スコットランドの立法上のコミットメントを念頭に置いて、それを検討した。

4. 回答する義務（Commitment to respond）

主催者は、通常、気候市民会議を設立する際に、提言にどのように対応するかについて公式に声明を発表する。これには、気候市民会議の最終報告書を検討し、提言にどのように対応するか、そしていつまでに公式の回答をするかなどが含まれる。

フランスの CCC を立ち上げる際、マクロン大統領は、提言は「フィルターなし」に、議会（法律）、国民投票、または規制に直接つなげるとコミットした。このコミットメントは、気候市民会議の認知度を高めるのに役立った。しかし、「フィルターなし」が実際に何を意味するのか、またマクロン大統領が本当に公約を守ったかどうかについては、さまざまな解釈が生まれた。

アイルランドでは、気候市民会議の提言を議会の両院からなる合同委員会で審議した。スコットランドでは、提言の受領後 6 か月以内に政府が回答することとされた。さらに、英国の CAUK では、下院の関係委員会の議長が、それぞれの委員会において政府の政策を精査する際に、CAUK からの提言を活かすこととされた。

5. ガバナンス（Governance）

気候市民会議では、「主催者や特定の利害関係者から独立」したものであることを確保するために、しっかりとしたガバナンス体制を確立する必要がある。実際には、ガバナンスの形態には幾つかのオプションがある。アイルランドとスコットランドでは、政府から派遣されたスタッフが事務局のスタッフとなり、実施において重要な役割を担った。フランスでは独立のガバナンス委員会が設立された。英国やデンマークでは、「実施組織」が、主催者（議会や気候担当省）と協議しつつ、ガバナンスについて大部分の責任を持った。

スコットランドでは、アイルランドでの体制をさらに強化した形で行われた。アイルランドでは議長は一人だけ選任されたが、スコットランドではその役割は２名で担われた。また、政府スタッフにより構成された「事務局」により「管理グループ」が設置され、気候政策の利害関係者の代表がメンバーとなった。設置された２つ目の組織は「専門家グループ」で、気候変動に関する技術的な情報を提供した。その上で、実際に気候市民会議が動き出すと、全体調整をするメカニズムが運用された。

フランス気候市民会議の実施は、大統領から経済社会環境審議会（ESEC）に委任され、まず、全体のガバナンスの骨格が作られた。そこには 15 人のメンバーが選任されたが、具体的には、環境、経済、社会などに知見があり、環境大臣に任命された 13 名の専門家と、ローテーションベースで選ばれた気候市民会議のメンバー２名であった。加えて、全体のプロセスを監督するために、ESCE と議会の両院により３名の保証人が任命された。

英国とデンマークでは、ガバナンスの責任は基本的に「実施組織」に委任された。英国の場合は Involve であり、デンマークの場合は DBT（デンマーク技術ボード）であった。デンマークでは、DBT の２人のリードファシリテーターと気候エネルギー省からの１人のスタッフに、気候市民会議からランダムに選定された５人が加わって、気候市民会議のプロセスの管理が行われた。英国では、Involve が関係の委員会の議長や議会事務局の担

当スタッフ、4 名の専門家リード、それにアドバイザリーボードと調整しながらプロセスを進めた。

自治体レベルではあるが、ポーランドでは異なるグループ間のガバナンスに関する意見の違いを調整するために、正式な「仲裁組織」が設置された。

6. 実施組織（Delivery bodies）

実施組織とは、参加・熟議型のプロセスの設計やファシリテーション、リクルートなどに専門的な知識を持つ独立した組織[7]である。実施組織は、通常、主催者による競争入札により選定される。

この競争入札は、英国では議会委員会の担当者によって、デンマークでは気候エネルギー省により、フランスでは政府によって設立されたガバナンス委員会により、アイルランドやスコットランドでは気候市民会議の事務局により実施された。

デンマークや英国では、入札の結果選定された実施組織にデザインやファシリテーションに関し大きな責任を与えた。英国の実施組織は参加メンバーのリクルートにも責任を持っていた。一方、デンマークでは気候市民会議のメンバーのリクルートは、デンマークの統計局（Statistics Agency）が責任を持って行った。

他の気候市民会議では、実施組織は事務局やガバナンス委員会と密接に連携を取って、プロセスを協働で設計した。フランスでは、ガバナンス委員会が基本的なプロセスを決定するとともに、実施組織にセッションの設計やファシリテーションを委ねた。スコットランドでは、実施組織である Involve と Democratic Society が、事務局と密接に連携して、プロセスの設計とファシリテーションに責任を持って対応した。

7. 気候市民会議メンバーのリクルート（Participant recruitment）

気候市民会議の最も重要な点は、リクルート対象となる社会の特徴を広い意味で反映したメンバーを選任し、それを維持することである。まさに、この理由で、市民会議は「ミニパプリックス」と呼ばれるのである。リクルートのプロセスには、相当の資金と時間が必要である。まず、無作為の人選をきちんと行う必要がある。また、選任後はそのメンバーが適切に出席できるように支援する必要がある。

市民会議の「市民」の定義は、基本的にすべての「住民」を意味する。住民であるので、実際、幾つかのプロセスでは外国人も選任された。フランスの気候市民会議では、外国籍の住民に加え、電話番号に基づく選定方がとられたために他国に居住する人も一名選任された。

気候市民会議は、普通、他の熟議型のミニパブリックスより多くのメンバーが関与する。実際、国レベルの気候市民会議では、アイルランドの 99 名からフランスの 150 名の

[7] 訳者注：市民会議では、プロセスのデザインや進行は、ファシリテーターに責任が委ねられている。これは、コンセンサス会議では、検討される問題の専門家が責任を持っているのと対照的である。

範囲となっている。例外はフィンランドで、40 名以下の小規模のものとなった。地方気候市民会議は、通常、40 から 50 名のメンバーを選定する。地方の気候陪審は、さらに少ないメンバーで構成される。

選定プロセスは、特に最近の事例では、いわゆる「くじ引き」で行われる。その場合、選考は通常 2 段階となる。

第一段階では、無作為に選ばれた家庭や個人に招請状（invitation letter）が送付される。そうすることにより、政府からの招請に対するレスポンスが弱い地域に重点を置くことができる。このようなアプローチは、英国やスコットランドの気候市民会議で採用された。参加することに興味を持つものは、その旨を回答するとともに、彼らの基本情報を提供する。

第 2 段階では、参加することに興味を示したものから、層別無作為サンプリングにより、気候市民会議のメンバーを選定する。第一段階で集められた情報を基に、その国や地域の人口の特性を反映するメンバーを、幾つかのクライテリアを用いて選定する。クライテリアとしては、「年齢、性別、教育レベル、収入ないしは雇用、（都市か田舎などの）地域、人種、ハンディキャップ」などがある。英国やスコットランドでは、一般市民の気候変動に対する多様な視点をきちんと反映するため、「気候変動に対する態度」もクライテリアの一つとして採用された。

アイルランドでは別の方法が用いられた。市場調査会社が、年齢、性別、社会階層、地理的広がりなどのクライテリアを用いて、無作為に選定された家庭にアプローチし、気候市民会議のメンバーをリクルートした。この方法が、いわゆる「くじ引き」と比較してどの程度信頼できるかについて、一部、懸念も表明された。

一般的に、一部のメンバーが出席しなかったり、途中で辞めてしまったりした場合に備えて、彼らの代替メンバーも選定する。この場合、プロセスのどの段階まで代替を行うかについて決めておく必要がある。フランスでは、（当初の 7 セッションのうちで）セッション 4 まで新たなメンバーが追加された。他の気候市民会議ではもっと早い段階で、代替はやめるようにしている。

選ばれた人が実際に気候市民会議に適切な形で出席できるようにするためには、資金を含め相当の資源が必要となる。対面の気候市民会議では、移動や宿泊のアレンジに加え、ケアサービスや通訳その他の支援も必要となる。オンラインでは、機材やインターネットへのアクセスの確保、加えてそれを使う能力支援などを行う必要がある。

多くの気候市民会議では、参加メンバーが行う公的な仕事（訳者注：国の政策の策定に協力するという趣旨）に対する対価として謝金を支払う。それは謝金がないと参加しない人にインセンティブを与えるためである。アイルランドの市民会議（気候変動以外も検討対象にしていた）では謝金を払わなかったため、ドロップアウトするメンバーが多数に上った。会議の期間中に、99 人のメンバーのうち 40 人の代替が必要になった。それと比較して、謝金などを提供した英国やスコットランドの気候市民会議では、会議のプロセスの

間に 2～3 名しかドロップアウトせず、非常に高いレベルでメンバーが最後まで維持された。

デンマークでは謝金は支払われたものの、ドロップアウトが多数出た。第一フェーズでは、99 人のメンバーのうち最後まで残ったのは 59 人となってしまった。この理由の一つとして、当初、すべて対面で行うこととしていた気候市民会議が、コロナにより途中からオンラインに切り替わったことがあげられる。英国やフランスの気候市民会議でも同様のことがあったが、そのような問題は生じなかった。オンラインにした時点までに、対面での会合でお互いに強いつながりができていたため、ほとんどのメンバーは参加を継続したものと考えられる。ドイツやスコットランドでは、当初から、完全にオンラインで実施することが、リクルートの時点で周知されていた。

8. 実施期間（Duration）

多くの気候市民会議は、一回限りのイニシアティブである。デンマークの気候市民会議は例外で、国内の気候政策の計画策定プロセスに従い、2 度のフェーズで実施された。デンマークでは、気候市民会議を政府の気候計画プロセスの一部として位置付けるかどうか検討が続いている。気候市民会議だけでなく、他の目的の市民会議も、政治システムの一部とすべきかどうかについても熱心な議論が続いている。アイルランドやスコットランドでは、重要な政策課題に関して市民会議を一般的に適用することに政府がコミットしている。またスペインは、最近定めた気候法で、将来の気候市民会議の開催を表明している。

与えられたタスクに適切に対処するために、気候市民会議では十分な時間を確保する必要がある。典型的には、国レベルの気候市民会議の場合、何回かの週末を使って行われる。デンマークでは、週末と夕刻のセッションの組み合わせで行われた。ドイツの気候市民会議は夕刻のセッションと一日のセッションがそれぞれ数回開催された。地方の気候市民会議は、実施期間に関して、それぞれに大きな違いがある。

コロナにより会議はオンラインになったため、セッションのパターンを変更する必要が生じた。週末に行われてきた長く集中的な対面方式のセッションを、オンラインで実施するのは困難である。

気候市民会議が与えられた仕事を効果的に実施するためにどのくらいの時間が必要か正確に判断することは難しい。OECD は、このタイプの熟議プロセスに最低 40 時間[8]が必要だとしている。しかし、それは実際には、タスクのスコープやどのようなアウトプットが期待されているかによる。例えば、その気候市民会議が自ら提言を作成するのか、現にあるプロポーザルをレビューするだけなのかにも依存する。

気候変動は複雑なので、幾つかの気候市民会議は極めて長期にわたって行われた。フランスとスコットランドの気候市民会議は最も長い時間にわたり実施された。フランスでは

[8] 訳者注：Involve が作成し、参考資料として添付した市民会議のスタンダードでも、最低 30 時間必要としてている。

対面での７回の週末セッションと１回のオンラインセッションに加えて、政府からのレスポンスをレビューする追加のセッションが行われた。スコットランドでは、７回のフルの週末セッションと一回のレビューセッションがすべてオンラインで実施された。

一方で、アイルランドとフィンランドの市民会議は最も短い時間で行われた。アイルランドでは二回の週末のみ、フィンランドは２日半のみであった。対照的に、「人工妊娠中絶」を議論したアイルランドの市民会議は５週間を要した。長い時間がかかるとコストが増大するので、地方自治体の気候市民会議では、「週末を２回使って市民会議を実施する２週末モデル（two weekend model）」が採用されてきてきた。

ほとんどの気候市民会議では、多くの参加メンバーは時間が不足していたと感じた。フランスとスコットランドでは、メンバーからの要請にこたえて、週末セッションが一回追加された。

9. 構成（Structure）

気候市民会議の設計は、その任務に適切に対応するため、利用可能な時間をもっとも効果的に使えるよう行われる必要がある。幾つかの気候市民会議では、気候政策の異なる分野を扱う幾つかのサブグループに分かれて検討してきた。このことは、実際には、この複雑な政策分野を扱うには一つ以上の市民会議が必要ということかもしれない[9]。

アイルランドやフィンランドの気候市民会議は、その点ユニークな構成となっていた。プロセス全体を通じ、複数の政策課題のすべてについて、一つのグループとして作業した。その結果、他の気候市民会議に比べて、学習、熟議、提言の作成に十分な時間の確保はできなかった。

それ以外の気候市民会議では、まず、気候変動に関する一般的な事項について全員一緒に学んだあと、それぞれ別のサブテーマが割り当てられたサブグループに分かれるのが普通である。英国の CAUK では、全員で気候変動に関する科学や倫理の学習をし、複数の全体的な基本指針について合意した後に、３つのサブグループに分かれて作業した。その後、再び全員のセッションが開催され、発電方法や温暖化ガスの分離貯蔵について検討した。フランスでは、選ばれたテーマに応じて５つのサブグループに分かれ、また、スコットランドでは４つのサブグループに分かれて議論が行われた。

デンマークはユニークで、メンバーがどのような課題を取り上げるかを自ら決定した。ちなみに、それ以外のすべての気候市民会議では、どのような課題を議論するかは、基本的にプロセスの設計を行う主体によって決定された。デンマーク気候市民会議の第１フェーズでは、デンマークが直面する気候変動課題について全員で学んだあとに、ブレストのセッションが開催され、そこで課題が選定された。第２フェーズでは、完全にボトムアッ

[9] 訳者注：この点に関し、グラハム・スミス氏は IGES スタッフとのインタビューで、気候市民会議は幾つかの気候陪審の集合体であるとも理解できるとコメントした。

プのプロセスが採用され、専門家のインプットなしにメンバー自らが取り上げる課題を決定した。

2021 年 12 月に始まったスペインの気候市民会議では、ウェブサイトを開設し、一般の市民に、交通、農業、自然保護、消費、エネルギーなどの課題に関して、重要度に従いランク付けしてもらった。この結果を勘案して、気候市民会議の構成が決められた。

10. ファシリテーション（Facilitation）

気候市民会議に関しては、二つの異なる原則に基づくファシリテーションが行われてきた。一つは「指令型のテーブル・ファシリテーション」であり、もう一つは市民会議メンバー自身による「セルフ・オーガニゼーション」である。このように異なるファシリテーションのスタイルのそれぞれの長所について、現在も研究者やプラクティショナーの間で議論が続いている。

アイルランドやスコットランド、英国では、指令型のテーブル・ファシリテーションが採用された。数人から成る小グループごとにファシリテーターが配置され、与えられたタスクから外れないで、フェアに議論が進むように支援した。テーブルに着くメンバーは、ローテーションされて定期的に変更された。

一方、デンマークやフランスでは、メンバー自身によるセルフ・オーガニゼーションに重点が置かれた。それぞれのグループのメンバーは、どのようにして作業するか、そしてどのように責任分担するかを自ら決定した。グループ内で問題が起きた場合にのみ、ファシリテーターが介入した。

11. エビデンス（Evidence base）

気候市民会議においては、参加メンバーが何人もの証人（witnesses）からバランスの良い情報を受けることができるようにアレンジする必要がある。通常、「専門家グループ」がどのような情報が重要であり、誰が適切な証人かアドバイスする。証人には、科学者、政策専門家、利害関係者、政治家、気候変動のインパクトに直接さらされた人が含まれる。様々な課題や視点をカバーするために、たくさんの証人が選定されることがある。フランスの気候市民会議では、140 人近くの証人からエビデンスの提供を受けた。

気候市民会議の任務が何であるかは、どのようなエビデンスが必要で、誰を証人として呼ぶ必要があるかを決定する。たとえば、温暖化ガスの排出削減が課題の場合には、異なる削減戦略に詳しい複数の専門家から証言してもらう必要がある。

全ての気候市民会議は、まず、気候変動とは何か、またその影響はどの様なものかについて、専門家を招いて証言を受け、メンバーに学んでもらう。そして、気候市民会議の設計が複数の課題についてサブグループを設けて議論する時には、個々の課題についても同様なアレンジをする。特に、気候市民会議の初期には、誰を証人として招請するのかに関する決定において、フランスの CCC のガバナンス委員会や英国の CAUK の専門家リード

のような気候市民会議を設計する主体が果たす役割が大きい。気候市民会議のメンバー自身がどの程度証人を決定できるかは、ケースによって異なる。たとえば、デンマークでは、市民会議のメンバーは選択可能な証人のリストの提供を受けた。いずれのケースでも、参加メンバーからの質問に対応するために、専門家による支援グループの設置が必要であった。

通常、主催者は、「エビデンスを提供するという専門家の役割と、熟議し提言を作成するという市民メンバーの役割との間に明確な線引き」をする。デンマークやスコットランドでは、専門家が提言のドラフトをレビューして、ドラフトをより効果的にするための修正を提案したが、この専門家からの提案を採用するか否かはあくまで市民メンバーが判断した。しかし、フランスの気候市民会議ではこの線引きがあまり明確でなかった。フランスでは、政策や法律の専門家が市民メンバーと緊密に連携して提言を作成したためである。

アイルランドやフランスの気候市民会議では、外部のグループや個人のアイデアを専用のウェブサイトを通じて受領するようにした。受領したエビデンスは要約され、市民メンバーに提供された。

12. 提言の作成（Developing recommendations）

国レベルの気候市民会議は、それぞれに提言を作成してきた。ただし、メンバー自身が作成する「政策提言」を行うものと、政府や専門家によってあらかじめ作成されたオプションを考察する「政策評価」を行うものとは明確に区別する必要がある。最終的な提言は、通常、投票で決定される。

ほとんどの気候市民会議では、メンバーが自ら提言を作成する。しかし、これを実際にどう行うかはケースによって異なる。フランスの気候市民会議では、専門家がメンバーと一体的に提言を作成した。他の気候市民会議では、専門家は基本的にエビデンスを提供し質問に答える役割に限定され、提言の作成は厳密にメンバーが行った。

提言を自ら作成する気候市民会議では、提言案は、通常、少人数のメンバーから構成される小グループにより作成されてきた。その場合、通常、その小グループ以外のメンバーがそこで作成された提言案について学習し、コメントを提供するフィードバックメカニズムが設定される。フランスでは、提言案の作成プロセスで二度にわたりオープンセッションが開催され、個々のメンバーが提言案を作成したメンバーのテーブルを訪れ、説明を受ける機会が設けられた。それぞれのサブグループからの提言案について説明し、議論する全体会合も開催された。スコットランドやデンマークでも同様の機会が設けられた。

デンマークでは２人の政策専門家が提言案をレビューし、デンマークの政治体制の中でより効果的にインパクトを作り出せるよう、提言案をどう修正したらよいかについてフィードバックを行った。フランスでは、法律の専門家が支援して、提言案が「法的な文言」

で表現されるようにした。それらが、新しい法律や規則、ないしは国民投票に直接かけられるのを可能にするためであった。

英国の CAUK は、異なるアプローチをとった。検討対象となる政策分野に関し、専門家リードが複数のシナリオや政策オプションを作成し、それを基に気候市民会議のメンバーが熟議し、意思決定を行った。メンバーは、基本的に専門家リードによって提供された異なるオプションの間で選択を行った。

ただし、メンバーには、追加的な提言を行う機会も与えられた。

フィンランドの気候市民会議では、明確に「政策評価」をするアプローチがとられた。そこでは、環境省により作成された 14 の政策提案が評価された。

13. 意思決定（Decision-making）

気候市民会議には、提言案を最終提言として確定するプロセスが必要である。提言案は、メンバーから構成される小グループにより作成される場合が多い。意思決定のプロセスは通常、単純な多数決で行われる。

気候市民会議の主催者は、その提言案に関するエビデンスを聴く機会のなかったメンバーが、その提言案に関しどういう形で投票するのか検討する必要がある。

多くの場合、投票する前に、そのようなメンバーが、異なるサブグループから提出された最終の提言案について学習する時間を設定する。英国の CAUK はその点ユニークで、サブグループが作成した提言案については、そのサブグループのメンバーのみが投票することとした。主催者は、異なるグループからの提言案について、その他のメンバーがその内容を聴き学習するには十分な時間がないものと判断したためである。ただし、メンバー全員が作成した提言案については全体投票とした。

14. 最終報告（Final report）

最終報告は、その気候市民会議が政策提言を行ったのか、あるいは政策の評価を行ったのかにより異なる。政策提言をする場合には、最終報告の大半は気候市民会議のメンバー自身により作成される。政策評価の場合には実施組織によって作成されるが、その中に含まれるメンバーの発言はメンバー自身が書くのが通常である。

フランス気候市民会議の 459 ページに上る報告書は、合意された 149 の提言が、国民投票や法律、規則として適合する形で記述されている。

556 ページに上る英国の気候市民会議の報告書は、メンバーによって支持されたシナリオが含まれているだけでなく、そうなった理由について洞察が得られるよう、特定の提言案に関し賛成しあるいは反対した小グループでの発言が引用されている。

101 ページのドイツの気候市民会議の報告書には、メンバーによって提案され合意された提言が記述されている。

15. コミュニケーション（Communication）

気候市民会議の透明性を確保するためには、適切なコミュニケーションが不可欠である。通常は、気候市民会議は専用のウェブサイトを立ち上げ、プロセスの詳細やメンバーに提供されたエビデンスを公表している。全体会合やエビデンスのプレゼンは、通常、ライブストリームされ、その録画や提出された書類は公開される。しかし、メンバー間の議論は通常公開されない。それはメンバーが公衆からの圧力を感じないようにするためであり、また、特定の利害関係者からターゲットにされるのを防ぐためでもある。幾つかのウェブサイトには、個人や団体からのアイデアやエビデンスを受けとるポータルが設置されている。

通常、メディアやオブザーバーには、気候市民会議に対するアクセスが提供される。どの程度どのような形で、アクセスが提供されるかはケースにより異なる。それはメンバーが同定されることを保護するために、主催者が異なるアプローチをとるからである。

フランスの CCC は、その点、最もオープンな形を取った。何人かのメンバーは熱心にメディアと関わった。一方で、それ以外の気候市民会議はメンバーの保護に前向きに取り組み、メディアとのコンタクトを制限した。英国の CAUK では、メディアやオブザーバーは気候市民会議のメンバーから分離され、指定された場所からセッションを観察するというアレンジとなった。ただし、気候市民会議のメンバーの何人かは、自ら進んでメディアとのインタビューに応じた。

16. 一般市民の関与（Public engagement）

無作為でメンバーを選ぶということは、一方で参加する意思の強い個人や団体であっても、気候市民会議に応募できないことを意味する。そこで、幾つかの気候市民会議は、一般の個人や団体が関与するプロセスを含んだ設計としてきた。

それぞれの気候市民会議により、一般市民に対するアウトリーチの程度は異なる。気候市民会議の幾つかは、個人や団体からのアイデアやエビデンスを書面の形で受けとるようにしている。フランスやアイルランドの気候市民会議では、専用のウェブサイトにポータルを設け一般の市民からのアイデアを受け付けた。

ジャージー[10]やスコットランドの気候市民会議は一般市民の関与に最も積極的に取り組んだ。ジャージーでは、気候市民会議が始まる前、政府は 6 週間にわたり「気候対話」を実施し、一般の市民に対し気候危機に対応するためどういう行動が必要か意見を提出すよう呼びかけた。提出された意見の要約は気候市民会議に提出され、提言をまとめるに当たって考慮された。スコットランドでは「子供議会」を設置し、若者による関与に取り組んだ。スコットランドの 10 の学校から選ばれた 7 歳から 14 歳の 100 人以上の子供が参加し、気候変動に関し彼らの意見を提出した。結果はスコットランド気候市民会議の中間報告及び最終報告で紹介された。

[10] 訳者注：ドーバー海峡のフランス沿岸にある島で、英国領。人口は 10 万人強。

スペインの気候市民会議はユニークで、事前に一般市民との意見交換の場を設けた。そこで、市民は気候変動に関する課題を重要度に応じてランク付けし、その結果は気候市民会議のプログラムに反映された。

17. 正式な回答の監視（Oversight of official response）

気候市民会議の一つの弱点は、主催者が提言を受け取った後、どうフォローアップするかを監視する機能が欠けていることである。通常、提言の提出をもって気候市民会議は終了する。

フランスやスコットランドの気候市民会議では、政府が提言を受領しそれに対し回答をした何か月か後に、追加的なセッションが一度開催された。これにより気候市民会議のメンバーは、提言のフォローアップについて発言をし、政治的な圧力をかけた。

フランスの CCC では、提言の提出後も引き続き、メンバーが政府機関との関与に積極的に取り組み、提言の推進に尽力した。メンバーは大臣や政府スタッフとの正式なワークショップなどに招かれ、提言の実施について議論した。その後、何人かのメンバーは、「Les 150」という団体を立ち上げ気候市民会議のプロフィールを上げ、その提言の実施に関する最新情報を提供した。さらに、マクロン大統領が報告書を受領した 8 か月後に再度セッションが開催された。CCC の提言の採用や修正の状況が議論され、気候市民会議メンバーはこれに関し正式に不満を表明した。

18. インパクト（Impact）

気候市民会議の第一の目的は、政府の政策に影響を及ぼすことである。英国の CAUK の場合では、議会の権限を使って、政府の気候政策の説明責任を議会の委員会で強化することであった。例外はドイツの気候市民会議であった。これは市民社会によって開催され、連邦の選挙キャンペーンやその後の連立協議に影響を及ぼそうとするものであった。

すべての気候市民会議について、政策的なインパクト形成がどうだったか判断するのは、時期尚早である。しかし、アイルランドでは、ほとんどの提言は両院合同委員会によって明確な形で採用され、政府の気候計画に反映された。フランスの CCC では、相当数の提言が「気候レジリアンス法」に導入された。英国の CAUK の提言は、複数の下院の委員会による政策の精査（inquiries）につながった。このような例では、気候市民会議が開かれなかった場合と比較して、気候政策の状況には幾ばくかの明確な前進があった。

しかし、政府など公的機関がどの提言を採用するかは、選択的に行われることも多い。アイルランドでは、大きな論争のあった農業税の提案は、何の説明もなく棄却された。フランスでは、提言の多くが弱められたり、無視されたりした。CCC のメンバーやメンバーの一部が設立した Les 150 は、これを強く批判した。英国では CAUK が始まる直前に国政選挙が行われ、気候市民会議を委嘱した委員会の議長やメンバーが変更された。その結果、提言のフォローアップに熱心でない議員も現れた。

ただ、政策過程での直接のインパクトが、すべてという訳ではない。英国では、政府の諮問機関である「気候変動委員会（Climate Change Committee）」が最も意味ある形で気候市民会議の提言に対応した。委員会が策定した「第 6 次炭素バジェット」は、気候市民会議の結論を活用して将来の政府の政策のモデリングを行った。これは意図されていなかったインパクトであり、たまたま委員会の議長が気候市民会議の専門家リードの一人であったことがきっかけとなった。

社会一般に及ぼすインパクトもある。フランスのケースは、この点きわだっている。マクロン大統領自身によって始められたという事実に加え、メディアに対しプロセスが開かれていたこともあり、フランスの市民は CCC について高い関心を持っていた。特に、マクロン大統領が「フィルターなし」のコミットメントにどこまで対応するかについて、メディアや市民の関心は高かった。ちなみに、一般の市民の間では、CCC の提言に強い支持があった。

他の気候市民会議については、一般の市民の認識は概して弱いものであり、いくつのケースについてはほとんど知られていなかった。

気候市民会議の第一の目的は国の気候政策に影響を及ぼすことであるが、気候市民会議をもっと広く周知して、一般大衆からの支持を得るためにどのような戦略を作る必要があるのかについては、現在も議論が続いている。

19. 予算（Budget）

気候市民会議の予算は、それぞれのケースで大きく異なる。適切な予算が確保されていない場合には、気候市民会議は必要な回数のセッションを開催できず、メンバーに対する必要なサポートも提供できなくなる。

フランス、アイルランド、スコットランドの気候市民会議は、それぞれの政府が百万ユーロ以上を提供し、必要な資金を完全にカバーした。特にフランス政府は 550 万ユーロを提供した。

ドイツの気候市民会議では、寄付や財団からの資金により 190 万ユーロを確保した。

英国の場合には、議会の委員会により確保された資金は一部であり、不足分については欧州気候財団（European Climate Foundation）など 2 つの慈善団体からの資金提供を受けた。デンマークでは、デンマーク技術委員会（DBT）が相当程度の経費をカバーせざるを得なかった。また、フィンランドでは、二つの学術団体が大部分の経費をカバーした。このような資金確保の方法は、長期的観点からは適切とは言えない。

20. 評価（Evaluation）

独立した評価を実施し、系統的な学びを行うことは、気候市民会議の実施を改善する上で重要である。これまで行われてきた国レベルの気候市民会議はパイオニア的なものであり、ここから学ぶことは将来の同様なイニシアティブの改善に資する。

スコットランドや英国の気候市民会議は、正式な独立した事後評価を行った。実際には、大学や専門家に委嘱して第三者評価が行われ、公表された。フランスの CCC は、異なるアプローチをとった。40 人の研究者を認定して、プロセスへのアクセスを許可することにより、外部評価を可能にした。デンマークでは何人かの専門家が幾つか異なる形でプロセスに関与することができた。

評価手法に関しては、気候変動以外を対象にした市民会議に適用されてきた方法を援用してきた。しかし、複雑で長期にわたる気候危機に関する市民会議については、その特性に照らして、追加的な評価クライテリアが必要だと考える。

## D. 熟議的関与に関する 10 のベストプラクティス原則[11]

ここでいう「熟議的関与（deliberative engagement）」とは、無作為抽出された市民グループを対象に、市民陪審、市民会議、熟議的世論調査などを実施するアプローチ全体をさしている。この「熟議的関与に関する 10 の原則」は、Ipsos での様々なケースでの経験に基づき、関係する多くの組織からの協力や参加型民主主義の文献の精査を通じて、作成されたものである。すでに紹介した KNOCA の「気候市民会議の 20 の特徴」と併せて読むことにより、特に熟議のありかたを中心に、気候市民会議に関する理解をさらに深めることができる。

パート A：　熟議的関与とは？

熟議的関与とは何か？

熟議的関与とは、「十分な情報に基づいた議論を行い、多様な視点を取り入れて自らの生活体験を理解することを通じて、意思決定の中心に民衆を置く」ことである。他の参加形態と異なるのは、参加者が結論を得る前に、じっくりと問題を考え、議論することに時間をかけるという点である。

熟議民主主義は、新しい概念ではない。アテネ民主主義に根ざしたこの学派の政治理論は、政治的決定は市民の間の公正で合理的な議論と討論の産物であるべきだと主張してきた。

現在の政治状況は、二極化、政府や政治家に対する不信感、誤った情報、意思決定の方法に関する透明性の欠如などにより支配されている。そのため、社会全体から市民を集め、複雑な社会問題について熟議することは、政策や意思決定者にとって魅力的なものとなっている。

熟議には対話（dialogue）と討論（debate）[12]が含まれ、以下のような 4 つの主要な特徴がある。

1. 対策のオプションを重視し、他者の意見も尊重する。
2. 多様な視点を反映した正確で適切な情報を必要とする。
3. 他者の意見を考慮した、意思決定のための評価基準が広く共有されている。
4. 市民会議のメンバーは、これらの基準を用いて解決策を提案し、トレードオフを比較検討し、共通の基盤を見つけ、意思決定を行う。

---

[11] IpsosMORI. DELIBERATIVE ENGAGEMENT, BEST PRACTICE GUIDE”.
https://www.ipsos.com/en-uk/deliberative-engagement-best-practice-guide

[12] 訳者注：この分類と同趣旨の分析が、スコットランドの気候市民会議の第 3 者評価で行われている。

いつ、どういう理由で、熟議的関与を使うのが適当か？

熟議的関与は、すべての人に影響を与える複雑な社会問題に取り組むために使われてきた。例えば、気候変動、英国のブレグジット後の EU との関係のあり方、安楽死や人工妊娠中絶といった国家的な問題に適用されてきた。地域団体や地方自治体は、渋滞の緩和、空気の質の改善、より良い交通手段の提供、医療・介護データの活用といった地域的な問題に取り組む際にも、こうしたアプローチを用いてきた。

熟議的な関与は、政策サイクルの「上流」で使われるのが一般的だが、以下のようにそれ以外の段階でも適用することが可能である。

- アジェンダの設定（今後、何に重点を置くべきか？）
- 政策立案（どのような政策オプションがあるのか？）
- 政策の採用（どの政策オプションを選択すべきか？）
- 実施（どのように、どこで、誰のために、この政策を行うべきか？）
- 評価（この政策がどの程度機能しているのか、そしてそれをどのように測定するか？）

このような形で市民の関与を行うことで、より信頼性の高い意思決定が可能となり、政府・公的機関と市民との関係を再構築し、信頼感を醸成するのに貢献できる。

熟議的関与には何が含まれるか？

熟議的関与のプロセスには、「学習、熟議、意思決定」の 3 つの主要な要素がある。

学習：市民会議のメンバーは、異なる視点を持つ他者の意見や経験を聞きながら、互いに学び合う。また、メンバーは、専門家の話を聞き、証拠や事実、そのテーマに関するさまざまな視点について学ぶ。メンバーには、書物やビデオを追加的に提供して、ワークショップ以外での学習も奨励することができる。

熟議：市民会議のメンバーは、一つの集団として問題を検討する。メンバーそれぞれの立場や、その場にいない人の立場を理解し、ジレンマとそれに付随するトレードオフを、集団的に（collectively）考慮し検討する。

意思決定：市民会議のメンバーは、集団的に結論を出す。コンセンサスを得るよう努力するが、それは必ずしもゴールではない。メンバーは通常、提言や声明を作成するよう要請されるが、コンセンサスでなく、優先順位をつけたり投票したりして、それらを作成することもある。

なお、熟議的関与は、多様な規模で柔軟に行うことができる。市民陪審などは 10～20 人のメンバーで、市民会議などは 50～100 人程度のグループで、そして熟議的世論調査は数百人、数千人で行うことが可能である。

重要な考慮事項は何か？

熟議的関与プロセスに着手する前に、以下のように検討すべき重要な事項がいくつかある。

方式の選択：熟議的関与の実施に当たっては、一連の一貫した原則をきちんと確保するよう、厳格な規則やプロセスを遵守する。例えば、市民会議の特徴として、層別無作為抽出（sortition）がきちんと行われる必要がある。

コスト：熟議的関与プロセスは、設計や運営が大きいため、相当のコストがかかることが多い。オンライン上で熟議的な関与を行えば費用を抑えられるという理解もあるが、コストに関しては、実際にはほとんど同じ結果になる。会場や移動にかかる費用は節約できるが、その代わり少人数のグループをファシリテートしたり、長時間のセッションを小分けにしたり、技術的な支援やメンバーのサポートするために特別にスタッフを配置したりするためである。

時間：熟議的関与を実施するプロセスは集中的で、設計、実施、結果の報告に数ヶ月かかることがある。しかし、COVID-19 のパンデミックに代表されるように、最近、この作業を実際の意思決定に反映させるよう、ペースを上げて実施した事例[13]が複数ある[14]。

リスク：必要のない政策分野を議論の対象にしてしまうリスクから、主催者が期待するような決定が得られないという事態まで、熟議的な関与には一定程度のリスクが存在する。

## パート B：　熟議的関与に関する 10 のグッドプラクティス原則

### 原則 1　課題を明確に定義すること

社会的チャレンジが明確に定義され、それが一連の課題に適切に変換されれば、関与するすべての人に大きな便益をもたらす。実務担当者は焦点の合った資料を作成でき、参加メンバーは自分の意見がどのように使われるかを知ることでモチベーションが上がり、政策立案者や意思決定者は将来に向けた明確な行動指針を得ることができる。課題には、一般市民が十分な情報を得た上で議論できるような、本当の意味のジレンマやトレードオフが含まれる必要がある。

プロセスの開始時に時間をかけて、何が議論の俎上にあり、何がないのか明確にする必要がある。一般の市民の意見で影響を与えられる政策は何なのか、そして、変更できないものは何なのかを確認する。時間を有効に使い、熟議による効果に関する期待を適切に管理するためには、この 2 つの問に対する答えを明確にしておく必要がある。

[13] https://www.england.nhs.uk/london/our-work/patient-and-public-involvement-reports/london-covid-19-deliberation-report/

[14] https://www.adalovelaceinstitute.org/project/rapid-online-deliberation-on-covid-19-technologies/

また、課題を絞り込む際には、最終的に求めるアウトプットから逆算する必要がある。アウトプットは、オプションを生み出すことか、可能なオプションの中から選ぶことなのか?あるいは、コンセンサスを求めているのか、それとも様々な将来のオプションを求めているのか?　基本的な原則が必要なのか、それとも詳細な提言が求められるのか?　これらを明確にすることが重要である。

また、課題を明確に設定できれば、熟議の設計、実施、評価に関わるすべての関係者が同じ問題に同時に取り組むことを容易にする。関係者間で、常に問題を明確にするためには、以下のような取り組みを行うことが重要である。

- 主催者、熟議の専門家、利害関係者と協働で行うプロセスの設計会議
- 先行研究とこれまでの熟議的な関与事例のレビュー
- 専門家へのインタビュー（学識経験者だけでなく、影響を受けるグループも対象にする）
- 鍵となる問題について感触をつかむためのパイロット・リサーチやミニ熟議、調査など

主催者は、関与プロセスが現実的で、費用対効果が高く、インパクトのあるものになるように、実施に先立って上記の取り組みの一部でも実施すべきである（原則４参照）。

原則２　適切なタイミングで、十分な時間をかけて実施する

政策サイクルのどの段階で市民を巻き込むにしても、熟議は政策対応がすでに決まっていない早い段階で行う必要がある。そうでなければ、利害関係者の納得を得ることが難しくなる（原則３参照）。また、熟議プロセスの実施が結果に真の影響を与えなければ、意思決定プロセスに対する信頼が損なわれる危険性がある。

熟議プロセスを、計画し、実施し、普及し、評価するのに十分な時間を確保する必要がある。主要な政策や政治のデッドラインから逆算して、詳細なプロセスの計画を立てる。必要な支出を惜しめば、熟議プロセスは台無しになる。急ぐよりも、誠実に行える現実的なプロセスを選択する方が良い。

労働時間や介護の有無、銀行や学校が休みの日、宗教的な祭日など、一般の人々の日常の行動に影響を与えている事柄を考慮し、プロセスの計画を立てる必要がある。そうすることで、計画の不備が原因で、特定の人々を排除するのを防ぐことができる（原則７と原則８を参照）。

市民の熟議的関与が必要とする時間は採用する方法によって異なる。大切なことは、市民会議のメンバーが学び、問題の深さを理解し、証拠を吟味し、全員が熟議して意見を述べ、情報に基づいた集団的な提案や提言ができるように、常に十分な時間を確保することである。

これに必要な時間は、通常、15～30 時間（2～4 日間に相当する）である。オンラインで行う場合には、参加メンバーやファシリテーターが集中できなくなるのを防ぐため、時間を小分けにする必要がある（通常、2～3 時間に制限する）。

可能な限り、セッションとセッションの間に時間を設ける。これにより、個人で学習をしたり、問題を振り返ったりする時間が確保できる。

市民会議のメンバーの学習は、実際のライブのワークショップなどに限定する必要はない。メンバーが時間にしばられず、議論に入ったり、退出したりするのを許容する、オンライン方式や写真やビデオなどの文字以外の情報の提供は、効果的な学習に有効である。

原則 3　利害関係者の参加を確保する

利害関係者を終始巻き込むことができれば、このプロセスが公的資金を充当するに足る貴重な機会であることが理解され、政策立案プロセスに有意義な影響を与えることができる。

利害関係者を、政治的スポンサーや納税者、関連データの対象者などの「インプット」に関する者と、政策立案者、影響を受けるコミュニティ、将来世代などの「アウトプット」に関する者に分けてマッピングし、次の様な形で、彼らを可能な限り関与させる。

- 専門家インタビューの一環としてのスコーピングに参加（原則 1 参照）
- 委託を審査する入札審査委員会などの委員として参加
- 専門家やオブザーバーとして、実際のプロセスに参加
- 評価への参加（原則 6 参照）

熟議的関与は、しばしば複雑で時には論争の的となる問題を扱うため、異なるグループから強い反発を招くことがある。これは、スポンサーが特定の意見に偏重しているとみなされる場合には、さらに状況が悪化する可能性が強い。反対意見を持つ利害関係者は、極端で邪魔な存在だと割り切りたくなるかもしれないが、このような関係者こそ、プロセスを適切なバランスに保つ上で必要な存在である（原則 5 参照）。最も影響を受けるグループを擁護する者は、議論される政策とプロセスへの関与自体に、早い段階で強い抵抗感を示すことがある（原則 7 参照）。

原則 4　必要な資金をコミットし、説明責任を果たす

熟議的関与プロセスは、主催者を含め関係者全員にとって、集中的な努力を要するものである。しかし、プロセスに注力すればそれだけ、得られるものも多くなる。参加メンバーを鼓舞し、効果的な議論を可能にする刺激的な資料の作成が可能になるよう、主催者は十分な資金を提供することが重要である。主催者は、課題を明確に定義する（原則 1 参照）だけでなく、サブテーマやその他関心のあるテーマについてできるだけ詳しく説明し、それをプロセスの設計に適切に反映させる必要がある。

参加するメンバーにとって、政策決定にどのような違いをもたらすことができるのか、プロセスの開始時に明確であることが重要である。また、プロセスの結果、影響を与えることができない分野も明確にする必要がある。そうすることで、利害関係者や関係する一般の人々の期待に、的確に応えることができる。

主催者は参加メンバーの意見を考慮し、それにタイムリーに対応することを確約すべきである。参加メンバーの提案が受け入れられ、全面的に対応されたかどうかにかかわらず、主催者は何を行ったのかを説明する必要がある。熟議的関与は関係する政策立案そのものに関わるだけでなく、市民との信頼感や新しい関係を築くこととも関わるためである。

原則５　バランスの良い情報の提供

市民会議のメンバーに提供される情報は、メリットとデメリット、便益とリスクを考慮した上で、関係者が納得して決定できるようなバランスのとれたものであることが重要である。

それには反対意見も提供されることが必要であり、それは適切な利害関係者をプロセスに参加させることで実現できる（原則３参照）。また、資料がバランスの取れた「賛否両論」を示すものであることを確認するために、例えば助言委員会（原則６参照）によって、外部からのレビューを受けることも有用である。

参加メンバーには、正確で、最新で、アクセスしやすい様々な情報を提供すべきである。メンバーには、専門家の意見を聞き、質問する機会が与えられる必要がある。専門家は、自らの個人的意見ではなく、事実を提供するようにプレゼンする必要がある。ただし、メンバーから直接意見を求められた場合には、これは自分の意見であり、異なる意見を持つ人もいることを付言すべきである。

原則６　最初から終わりまで事業を精査すること

しっかりとした計画、明確な課題設定、利害関係者からの支持、主催者のコミットメントがあれば、素晴らしいスタート地点に立つことができるが、そのようなアレンジをしても、実施中に注意深い精査がなければ失敗に帰することもある。

主催者から独立した運営は、助言グループを通じて行うことができる。助言グループは、課題とプロセスの専門家で構成され、異なる視点を代表していることが理想的である。ここには、関与プロセスのスポンサーや主催者、提言を実施する機関も参加できる。また、課題によっては、企業、地域社会、自治体の代表などを含めることも重要である。

助言グループの権限は、建設的な提案を行い、プロセスに情報を提供し、最終結果の周知に協力することである。助言グループを構成する委員の数、会合の開催頻度、会合の議事録や提供した助言を公表するかどうかを考慮する必要がある（原則８参照）。

適切な運営と評価は、一般市民だけでなく、より幅広い利害関係者をプロセスに関与させることによっても達成できる（原則３参照）。

参加メンバーは熟議を直接体験することで、ユニークな資格を得ることができる。プロセスがどの程度うまくいっているかどうかを評価するために、積極的にかつ正式にメンバーからのフィードバックを求めるべきである。その時に質問する内容は、「なぜこのような質問をされるのかを理解しているか？　資料の内容は十分に魅力的なものか？　意見を述べるのに十分な時間が取れたか？」などである。セッションとセッションの間にこのような質問ができるようにするのが理想的だが、最低限、プロセスの最後にはそのような質問する機会を確保する必要がある。

市民メンバーにプロセスの評価を依頼する頻度やタイミングは、彼らに対する他の様々な要請の多寡やそれに起因する疲労に配慮して決定すべきであり、金銭的な謝礼の管理との組み合わせは避けるようにする。そうしないとメンバーからのフィードバックが歪んでしまう可能性がある。

原則７　多様な見方を反映する

国民とか住民とか、対象となる大きな集団の多様性を反映したミニパブリックを構築するよう努力する必要がある。要するに、より大きな母集団の縮図を作ることである。このようにして設置された集団は、より広い一般大衆の構成を反映しており、熟議に関与していない人々に対しても正当性を主張できる。適切に設置された集団は、年齢、性別、社会階層、民族、地域が異なる人々を含んでいる。また、中心的なテーマや課題に対する態度など、検討対象となる問題にとって必要な変数が追加される場合もある。

最近、市民関与のプラクティショナーの中には、追加的サンプリングと少数グループのからの重点的なサンプリング[15]を組み合わせるべきと提案しているものもいる。変化の影響が住民に不公平に感じられる社会では、最も影響を受ける人々に特別な配慮をすることは論理的である。現実的には、これは採用方法の多様化を意味していると考えられる。住所録や選挙人名簿から除外されている特定の人々（旅行者、不法滞在者、ホームレスなど）については、それぞれの支援団体と協力することが有効かもしれない（原則８参照）。

原則８　方法の中心に包括性を置くこと

少数グループをプロセスに参加させるだけでなく（原則７参照）、疎外されたコミュニティの声を反映させる最善の方法を検討する必要がある。これは、関連する資料を提供したり、主要なセッションで発言できない人々の意見を収集するために、支援団体などと協力したりすることで実現できる。

[15] https://delibdemjournal.org/article/id/626/

プロセスの初期段階で、疎外された関係者のニーズを考慮し、プロセスをよりアクセス可能で包括的なものにする方法を検討する必要がある。たとえば、誰もが読めるように資料を大きなフォントで印刷する必要があるか？　通訳が必要なのかどうか？　というようなことである。これらは、検討する必要がある問題のほんの一例である。

多くの場合、参加メンバーには謝礼を支払うことが必要である。また、状況に応じて、育児費用などを負担する必要もある。最初からそのような対応を実施計画に反映する必要がある

また、オフラインあるいはオンラインで関与させることの影響も考慮する必要がある。どちらのやり方も、異なる特定のグループを排除することになる。オンラインでは、デジタルリテラシーや安定したインターネット接続、十分なプライバシーが確保できない人を排除する可能性がある。一方、オフラインの方法では、障害や長期疾患を持つ人、遠隔地にいる人、介護の責任を負う人が排除される可能性がある。モバイルインターネット機器の設置やアクセスしやすい会場の選択など、これらの障壁を軽減するためにできることは、可能な限りすべて行う必要がある。

原則９　プロセスの透明性と参加メンバーのプライバシー

プロセスをオープンにしなければ、広く一般の人々や関心を持つ利害関係者から「何かを隠しているのか」と疑われることは避けられない。

資金調達、委託、関与プロセス、そして最終結果など、可能な限りすべての情報を一般に広く公開する必要がある。最も単純には、関連の文書は、主催者または専用のウェブサイトでホストすることができる。デジタル技術の発展により熟議的関与はさらに進み、イベントをライブストリーミングして広く一般に流すことも可能になっている。

どのような方法でプロセスを公開するにしても、参加メンバーのプライバシーとのバランスを取る必要がある。参加メンバーに写真やビデオへの出演を許可できるよう、募集を開始する前に公開方法を計画する必要がある。

ただし、参加メンバーの募集を計画する際には、以下のような倫理的な配慮が必要である。

- インフォームドコンセント：これは、法的にも社会的信頼の維持のためにも不可欠である。
- 守秘義務と匿名性：すべての段階において、市民会議のメンバーの守秘義務と匿名性を確保する責任がある。
- 危害の回避：関与プロセスが何らかの危害をもたらす可能性と、それを回避する方法を検討する必要がある。例えば、可能性のある危害からの保護に関し、基本方針を策定することが望ましい。

原則 10　市民を正確に代表すること

最終結果を念頭に置いた熟議設計の一環として、参加メンバーの発言をどのように分析し報告するかについて、慎重に考える必要がある。どのようなアプローチを取るかは、以下のように実際に選択した方式に依存する。

提言に焦点を当てた報告書の場合、イベントでの生中継や非同期のオンラインによる協働作業を通じて、参加メンバーと一緒に声明の起草、編集、署名を行う必要がある。最終報告書は、方法論の概要、合意された提言、その根拠を提供することに重点を置くべきである。セッションは録音されるべきだが、これは主に、合意された内容の正確性をチェックし、反対する少数派のコメントを記録し、発言内容の記録を透明な形で残すためである。

一方、プロセスに重点を置いた報告書は、参加メンバーが、学習、熟議、意思決定の段階を経て、議論を展開していく状況を追ったものである。この方法を正しく行うには、正確なメモが必要であり、可能であれば現場で記録係を配置したり、トランスクリプトを作成したりするのが望ましい。ファシリテーターからメモを取る責任を取り除くことで、より効果的に議論を管理することができ、また、特定の時間にどの発言が重要であったかという主観的判断から逃れることができる。詳細なトランスクリプトがあれば、説得力のある引用や問題に対する深い質的洞察に満ちた報告書を作成することができる。

どのような分析や報告を選択するにしても、参加メンバーの意向を正確に表現していることを確認する必要がある。可能であれば、参加メンバーが自ら報告書をレビューする追加的な機会を作ることにより、これを担保する（原則 6 参照）。

参考資料

表２　Involve による市民会議のスタンダード（試案）[16]

| クライテリア | 必須の基準 | 望ましい基準 |
|---|---|---|
| 明確な目的 | ･市民会議が検討する明確な一連の課題があり、それに対しさまざまな可能な解決策がある。<br>･検討の対象となる政策や決定の範囲は、最初に明示的に宣言され、範囲外または変更できないものが明確に説明されている。<br>･意思決定者は、提言を詳細に考慮し対応することにコミットする。 | ･市民会議が検討するオプションについて、明確なトレードオフのセットがある。<br>･政党間の枠を越えて市民集会への支持がある。<br>･市民会議は、検討課題となる問題に責任を持つ公的機関によって委託されている。 |
| 十分な時間 | ･利用可能な時間は課題や目的の内容に比例して確保されている。<br>･複数の会議の間に振り返りのための時間がある。<br>･市民集会の３つの段階、つまり学習、熟議、意思決定のそれぞれに十分な時間がある。<br>･市民会議は、合計で少なくとも 30 時間（4 日）開催される。 | 市民会議は、45 時間（6 日）以上開催される。 |
| 代表性 | ･40 人以上のメンバーが採用される[17]。<br>･市民会議メンバー候補のプール（リスト）は、確立した市場調査の方法を活用して、「くじ引き（sortition）」によって作成される。<br>･市民会議のメンバーは、人口統計学的基準に基づいて「くじ引き」により、このプールから選択され、対象の人口を広い意味で代表するようにする。 | ･100 人以上のメンバーが採用される。<br>･市民会議メンバー候補のプールは、完全な市民のくじ引き/仕分けプロセスを通じて作成される。<br>･必要な場合、市民会議メンバーは、人口統計サンプリングに加え、態度サンプリングを活用して選択さ |

[16] https://www.involve.org.uk/resources/blog/news/when-citizens-assembly-not-citizens-assembly-towards-some-standards からの抜粋。

[17] それ以下の場合は、一般に、「市民会議」ではなく「市民陪審」とみなされる。市民陪審については12名から30名程度としている文献もあるが、数が少なくなるにつれ、市民の代表制の条件を満たすのが困難になってくる。

| | | |
|---|---|---|
| | | れ、対象の人口を広い意味で代表するようにする。 |
| 包括性 | ·市民会議のメンバーは、すべての合理的な費用について（謝金などの形で）支払いを受ける。<br>·1 日あたり少なくとも 50 ポンドの謝金が市民会議のメンバーに供与される。<br>·市民会議メンバーのアクセシビリティ要件（交通や通信のための必要なサービス）は、必要に応じて対応される。<br>·市民会議メンバーの介護者は歓迎され、必要に応じ、そのようなサービスが提供される。<br>·グループファシリテーター人当たり、市民会議メンバーは最大 9 人[18]である。<br>·講演者によるプレゼンにはいつでもアクセスできる。また、専門用語を避け、事前の知識を前提としないものである。 | ·1 日あたり少なくとも 75 ポンドの謝金が市民会議のメンバーに供与される。<br>·情報や資料はさまざまな形で提供される。<br>·市民会議メンバーの介護費用は払い戻されるか、保育室のような介護サービスがオンサイトで提供される。<br>·市民会議メンバーのアクセシビリティ要件が予想され、対応されている。<br>·グループファシリテーター人当たり、市民会議メンバーは最大 7 人である。 |
| 独立性 | ·市民会議は、（リード／グループのファシリテーターにより）公平に実施される。<br>·市民会議の課題とデザインに関する重要な決定は、独立した諮問グループがレビューし、バランスと公平性を確保する。 | ·市民会議は、主催者（市民会議の主体）としっかりと連携して行われる。 |
| 公開性 | ·メンバーの採用方法、諮問グループのメンバーシップ、講演者リスト、課題、ブリーフィング資料が、完全に公開されている。<br>·市民会議のプロセスに関する計画や設計が公開されている。<br>·市民会議の結論は完全に公開されている。 | ·すべての学習のためのセッションはライブストリーミングされる。 |

[18] （訳者注）　小グループの人数は、通常、7～9 人とされていることが多い。少なすぎると、特定のメンバーがドミナントとなるのを抑えることが困難になり、また、年齢やジェンダーなど重要な指標との関係で、小グループを十分に多様な構成とすることが困難になるためである。

| | | |
|---|---|---|
| | ·意思決定者は、提言へどう対応するか公表する。 | |
| 創造的な学び | ·市民会議メンバーは、バランスの取れた、正確で包括的な情報と証拠を聞く。<br>·市民議会メンバーは、さまざまな見解を持った多様な講演者から話を聞く。<br>·市民会議メンバーは、講演者に対し自ら質問する。また、その質問をする十分な時間がある。<br>·講演者は、彼らの役割がメンバー間の議論を刺激し支援することであり、メンバーを導いたり指示したりすることではないことを明確に理解する。<br>·学習フェーズは、その後の熟議および意思決定をサポートするものであり、市民会議メンバーがその情報に基づいて検討し、判断できるようにする。 | 市民会議メンバーは、聴取したい事項や講演者の少なくとも一部を、自ら選択する。 |
| 効果的に設計された熟議 | ·市民会議メンバーは、異なる視点を適切に検討し比較するプロセスにより、サポートされている。<br>·市民会議メンバーは、できるだけ多くの他のメンバーと問題について話し合う時間がある。<br>·市民会議のプロセスは適切に構成されており、学習・熟議・意思決定とすすむプロセスで、明確な進展ができるようになっている。<br>·市民会議のプロセスは、プロのファシリテーターによってデザインされ、リードされている。<br>·市民会議プロセスでは、全体的な意見がわかるよう、全員によるフィードバックと要約の時間を確保できている。<br>·ファシリテーターには十分に趣旨が説明され、市民会議に必要なトレーニングが事前に提供されている。 | ·小グループでの検討は、熟議プロセスの経験があるプロのファシリテーターによって支援されている。 |

| | | |
|---|---|---|
| 集団的な意思決定 | ·最終的な決定や一連の提言は、市民会議プロセスを統合したものとなっている。<br>·市民会議メンバーは、すべての主要なトレードオフを考慮し、彼らの決定や提言はお互いに整合したものとなっている。<br>·市民会議の決定および提言は、市民会議メンバーによって集団的に合意される。<br>·市民会議の報告書は、決定や提言の背後にある理論的根拠を提供する。 | ·市民会議のメンバーには、彼らの意見を表現するためのさまざまな方法が提供される。集団としては、熟議を通じた意見の表明、個人としては、投票、付箋、ポストカード、フリップチャートなどの方法を通じた意見表明の機会がある。<br>·作成される報告書は、必要があれば、少数派の反対意見も含む。<br>·市民会議メンバーは、彼らの提言に関する報告書の作成に参加する。<br>·市民会議メンバーは、意思決定者への提言の提示に参加する。 |
| 評価 | ·市民会議メンバーから、市民会議での経験やそのプロセスの質に関し聴取する。具体的には、ファシリテーションの公平性、（講演者により提供された）証拠のバランス、参加の機会などが調査の焦点となる。 | ·市民会議のプロセスとその影響についての外部評価書が作成される。 |

## E. スコットランド気候市民会議のレッスン　－評価報告書の要点－

１．イントロダクション

スコットランドの気候市民会議の正式な評価は、ニューカッスル大学の社会研究として行われた。報告書は、「Scotland’s Climate Assembly Research Report: process, impact and Assembly member experience」と題され、2022 年 3 月 31 日に公表された。3 つの付属文書を含め、全体で 162 ページからなる[19]。

なお、スコットランド気候市民会議の基本情報は、以下の表 3 にまとめられている通りである。詳細は、2022 年版の欧州気候市民会議の報告書で既にカバーされている。

表 3　スコットランド気候市民会議の基本情報

| | |
|---|---|
| 目的 | スコットランド気候変動法の規定により、気候変動の目標達成に必要な提言を行うこと。 |
| フレーミングの課題 | 全体のテーマは、「気候危機に効果的かつ公正に対処するためにスコットランドはどの様に変化すべきか？」であり、極めて包括的なスコープであった。 |
| 委任機関 | スコットランド政府 |
| 予算 | 140 万ポンド。これは、気候市民会議の前に開催された「スコットランドに関する市民会議」に充当した資金と同じである。 |
| 構成員の選任方法 | 人種や気候変動への態度も含めた 8 つのクライテリアに照らし、くじ引きにより抽出した 102 名の構成員。特に貧困地区に住む住人や島嶼部に住む住人に手厚く選任。並行して「子ども議会」のメンバーも選任。 |
| ガバナンス | 事務局：大部分、政府からの派遣スタッフで構成されているが、政府からは独立したチームとして設置。<br>デザインチーム：委託先の Involve のスタッフなど。市民会議のプロセスのデザインとファシリテーションに責任。<br>管理グループ：スコットランドの主なステークホルダーを代表する 22 名。市民会議の中立性と正当性を確保することが主要な任務。<br>エビデンスグループ：専門家 9 名より構成。市民会議メンバーへのエビデンスの提供に責任。<br>招集者（Conveners）:気候市民会議のメディア対応などに責任。 |
| 専門家の役割 | 専門家の役割はエビデンスを提供し、メンバーからの質問に答えること。エビデンスグループの 9 人の専門家は、プレゼンなどにより市民会 |

[19] https://www.gov.scot/publications/scotlands-climate-assembly-research-report-process-impact-assembly-member-experience/pages/2/

| | |
|---|---|
| | 議に提供されるものが「バランスよく、正確に、かつ包括的」であることを確保する。 |
| 構成員の役割 | メンバーは国民の代表とみなされ、提言は国民の声と認識。提言に関する投票時期や投票方法も、事務局から示した案をメンバーで議論して決定。 |
| 評価とフォローアップ | 政府が支援する社会科学研究の一環として、ニューカッスル大学を中心とした共同研究として実施。市民会議の熟議が適切に行われたか、提言に対する政府の対応は適切であったかなどを評価。さらに、長期的にデモクラシーのイノベーションへの貢献の可能性なども評価。 |
| 一般市民の関与 | 市民会議に先立ち、一般市民を対象にプレアセンブリー参加が行われ、1000 件以上のコメントを受領。これに基づき、3 つの大きなストリームを設定。市民会議の実施中は、オブザーバー参加プログラムを実施。また、すべてのプレゼンはオンラインで提供。最終報告書の発表の後は、市民憲章を立ち上げ、個人や団体からの支持の拡大に努力。 |
| プロセスの期間 | 2020 年 11 月から 2021 年 3 月まで、おおむね 2 週間おきに 7 回の会合をすべてオンラインで週末（土曜日及び日曜日）に開催。加えて、2022 年 2 月に、フォローアップのための第 8 回の会合を開催。気候市民会議の政府回答に対する市民会議の見解を公表。 |
| セッションの長さ | 週末における 7 回のセッション。すべてオンラインで実施。 |
| 特定テーマの内容 | メンバーを、「食・土地利用・ライフスタイル」、「家庭とコミュニケーション」、および「移動と仕事」の 3 つのサブグループに分けて検討。 |
| 講演者の選定プロセス | 客観的な情報を提供する情報の専門家（informants）と、排出削減に関する様々な視点を提供す意見の専門家（advocates）の 2 つのカテゴリーの専門家からなる 100 名以上が講演。すべてオンラインであったが、プレゼン、質疑、小グループのセッションへの参加などが行われた。すべての講演者には、あらかじめガイダンスが行われ、「バランス、正確さ、包括性」を確保。講演者は、エビデンスグループが、管理グループおよび事務局と相談して選任。 |
| 投票 | 3 つのストリームによる非公式な投票と全体会議による正式な投票がある。ストリームの中では、どのゴールや提言を優先課題とするかについて非公式な投票を実施。アウトプットである、将来ビジョンの宣言（Statement of ambition）、16 のゴールと 81 の提言については、全体会合でオンラインにより正式に投票。 |
| 最終報告書 | 81 の提言を含む 192 ページの報告書 |

評価書のフォーカスは、（1）市民会議の立て付け、（2）市民会議メンバーの経験、（3）市民会議へのサポート、（4）気候政策へのインパクトである。

「市民会議の立て付け」では、ガバナンス、フレーミング、デザイン、エビデンスが評価された。

「市民会議メンバーの経験」では、参加、経験した感情、知識と学習、気候変動に対する態度、市民会議メンバーの変化が評価項目となった。

「市民会議へのサポート」では、アウトプットへのサポート、および市民会議へのサポートが評価された。「気候政策へのインパクト」では、政府の政策へのインパクトと気候に関する国内議論へのインパクトが評価された。以下、それぞれの項目の評価結果の概要を紹介する。

## ２．市民会議の立て付け

### 2－1 ガバナンス

- コロナのため完全にオンラインで実施された最初の気候市民会議になったが、全体として成功裡に実施された。
- 事務局始め幾つかの構成主体のそれぞれの役割と意思決定がどう行われるかが明確でなく、特に当初混乱があった。
- 事務局は大部分政府からの派遣スタッフで成り立っており、建前は独立した存在だということであったが、実態上は政府の機関と認識されていた。特にシニアスタッフの数が少なく、そのため迅速に意思決定ができない場面があった。
- エビデンスグループの役割や内容が明らかでなく、当初どう貢献したらよいのかについて混乱があった。専門家の時間は限られた範囲で契約されていたので、最終的に契約以上の時間の貢献を余儀なくされた専門家もいた。

### 2－2 フレーミング

- 全体のテーマは、「気候危機に効果的かつ公正に対処するためにスコットランドはどの様に変化すべきか？」であった。これは、市民会議が始まる何か月も前に、管理委員会のメンバー間の議論によって決められたものであった。市民の意識調査によると、これには市民の 65%が妥当であると合意した。
- 問題は、これをどう解釈するかであった。どこまで現行の政府の気候政策に関連させるべきなのか、気候危機と認識する根拠について議論を集中し、もっと戦略的で急進的なアプローチをとるべきなのではないのかなどの論点があった。
- 事務局では、政府の現行の政策や目標との関連で議論を展開させようとした。実際には、気候変動による影響を削減・修復し、スコットランドの削減目標（2030 年と 2045 年の二つの目標）をどう達成するかが強く意識されていた。この姿勢が問題と

なって、当初「管理委員会」のメンバーであった XR が、管理グループから離脱した。

- これにより、気候危機に対処するための抜本的な提言ではなくて、食とか暖房をどうするかなど特定の小さな問題にアドホックな提言を検討する結果となった。
- 市民会議のメンバーが提言間のシナジーとトレードオフを理解できるようにするため、４つのシナリオが導入された（下図１参照）。これは提言間の関連性に気づきを与えたとの評価もあったが、一方で、時間もなくファシリテーターもこれを十分に理解していなかったので、このシナリオが適切に勘案されて議論に活かされることは少なかったとの観察もあった。

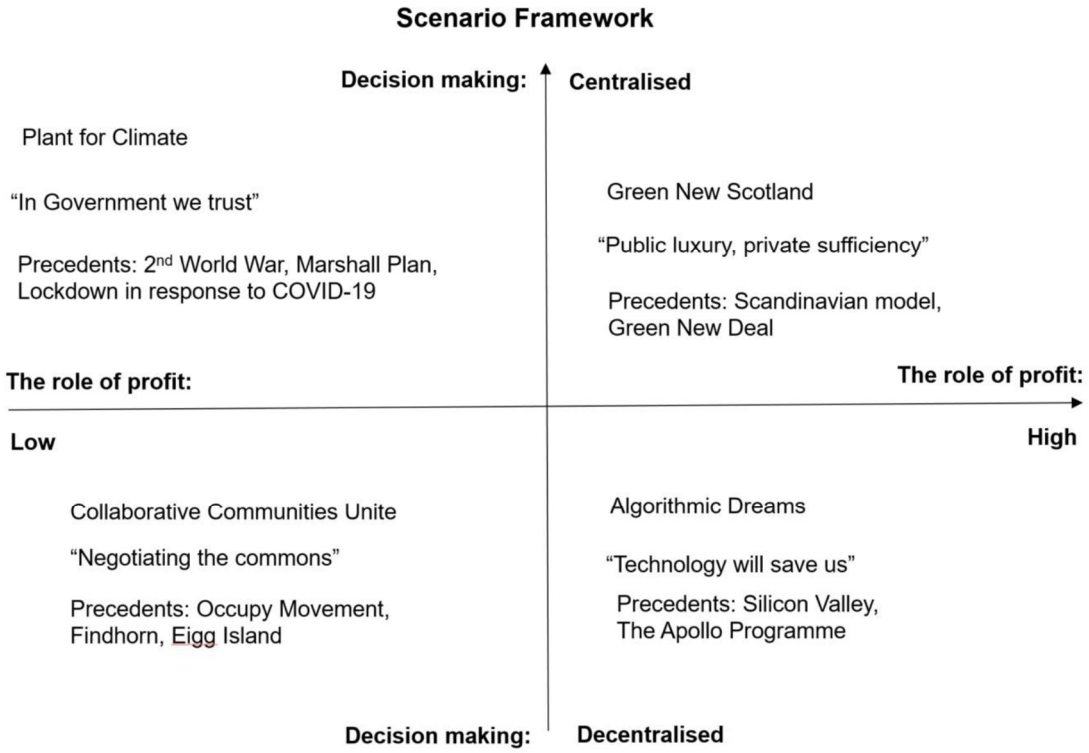



図１　４つのシナリオ

## 2－3 デザイン

### 2-3-1 会合のプラン

- 初期に事務局と管理グループ間の関係が良好に進み、事務局の全体的な運営を効果的に支援することができた。
- 事務局とデザインチームは、市民会議のデザインについてどのように協働していくかについて理解の違いがあったが、良好な関係を保つことができた。

- 全体としてタイトなスケジュールは、市民会議のモメンタムを創り出すのに有効であったが、次の計画やセッションの準備を行うスタッフに相当のプレッシャーを与えた。
- セッションのデザインの変更が直前に行われたこともあった。それは新たな状況に沿った適切な対応を可能にした一方、管理グループによる関与を困難にし、必要な資料の作成や配布を難しくした。また、エビデンスグループによるプレゼン資料へのフィードバックや修正を極めて困難なものとした。さらに、プレゼンのためのビデオを事務局がエディットする時間が不十分となり、スタッフに長時間の作業を強いることとなった。
- 会合間の時間が２週間と短く、大量の情報が与えられたので、会合でのプレゼンの後、ウィークデーの間に宿題として学習することとなった。ビデオを繰り返してみたり、資料を読み込んだり、議論のまとめをチェックしたりできる者と、（仕事や家事のため）そうできない者がいて、その結果、学習のレベルに不平等が生じた。
- 市民会議のメンバーへの調査によると、7 回の会合の間の連絡やサポート、次の会議の目的の説明などは、プロセス全体を通じておおむね良好であった。4 回目の会合の最後に、提言の提案理由を説明する文書の作成などに時間を要するため、7 回目の会合を追加することが決定された。

2-3-2 オンラインでの会合

- スコットランド気候市民会議は完全オンラインで行われた。執行部は十分に準備ができており、市民会議のメンバーに対しても、事前にそして会合の開催中も適切なサポートが提供できた。気候市民会議に先立って実施された「スコットランドに関する市民会議」も途中からオンラインで実施されたが、一部、その経験が活かされた。
- オンラインによる長所もたくさんあった。たとえば、ハンディキャップなどで移動が困難なメンバーの参加が可能になること、専門家のスケジュールに自由度ができてそのアベイラビリティが上がったこと、プレゼンに対するレビューや編集が可能になったこと、必要に応じてメンバーがプレゼンを見直すことができたことなどである。
- 一方で、オンラインによる短所には以下のようなものがあった。オンラインでのセッションは疲れやすいので、全体の時間が短くなること、ファシリテーションが困難になること、メンバー間の親密性の醸成が困難になること、多様な学び方ができなくなること、メンバーが交流することによる学びが妨げられることなどである。
- 親密性の醸成に関しては、オンラインでもブレークアウトセッションで個別の対話をすることが可能であったが、その効果に関しては異なる見解もあった。

2-3-3 三つのサブテーマでの議論

- 議論を３つのサブテーマに分けたのは、気候変動の問題が広範なものであるため必要であり、やむを得ない措置であった。
- 長所は、それにより特定の問題を深く議論できたことである。
- 短所は、議論された異なるサブテーマの間の関連が理解できないこと、そして市民会議のメンバーが同じエビデンスに接することができなくなったことである。
- 第６週と７週に３つのサブグループの混成チームによるセッションを行い、他のサブグループでの議論を理解する機会を設けたが、自分たちのサブグループでの議論ほど十分なものとはならなかった。従って、他のサブグループのメンバーも自分たちと同様に、しっかりとした検討をしたうえで結論に達したという理解の上で、他のサブグループを信頼して投票する傾向もあった（下図２参照）。

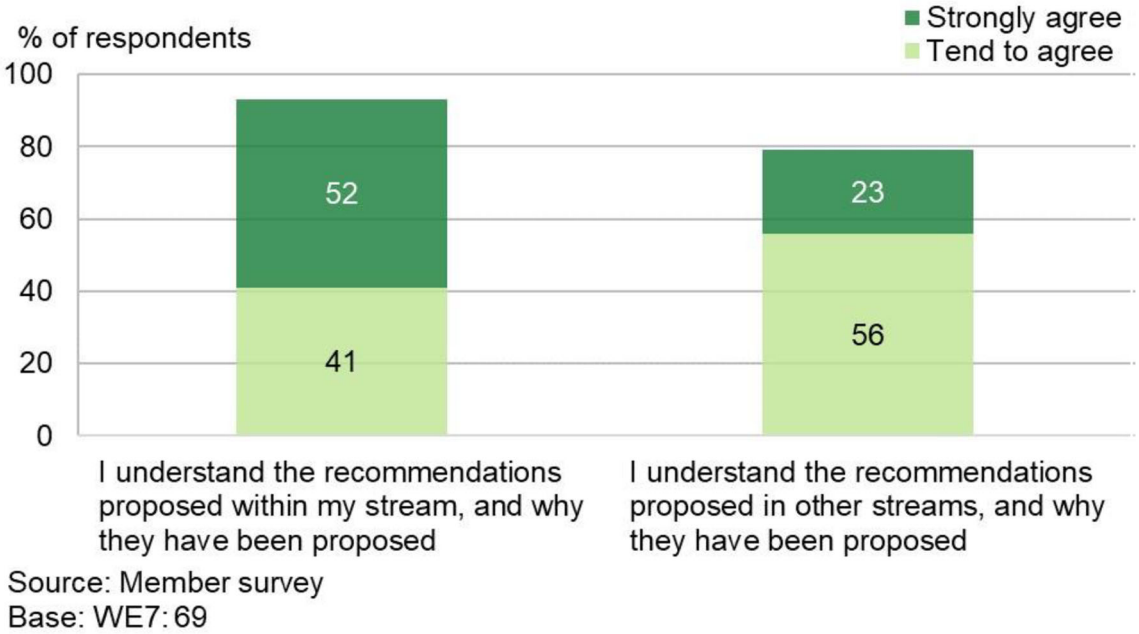



図２　投票の傾向

このように信頼をベースに他のサブグループの提言に賛成することに関しては、それぞれのメンバーの間に、それを妥当と感じるかどうかに違いがあった。おそらく、他のサブグループに対してどの程度、連帯感（solidarity）を感じるかに依存していたものと考えられる。

2-3-4 セッションのプログラミング

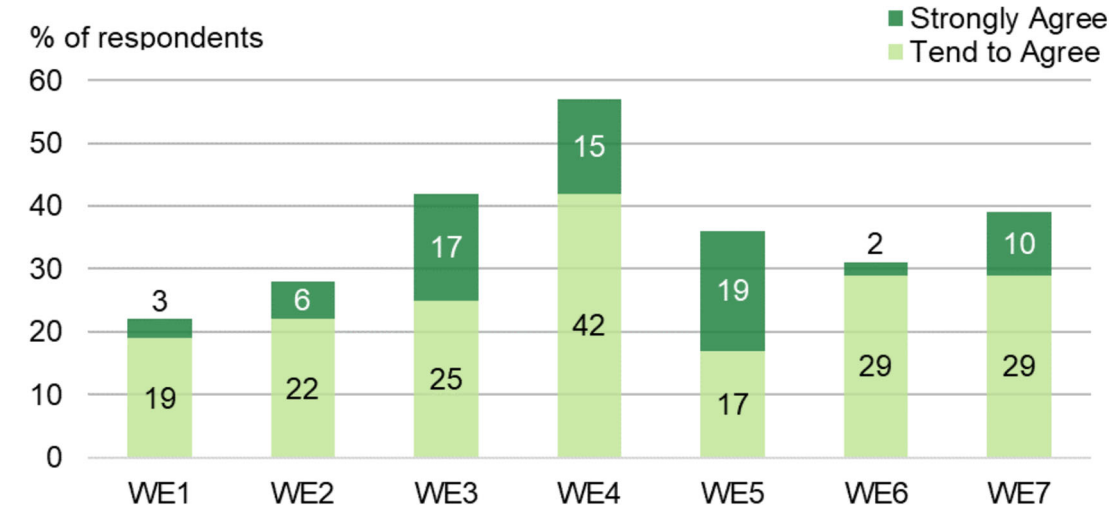
- エビデンスを学ぶ時間と熟議をする時間、そして小グループに与えられたタスクを完了する時間のバランスを取るのが極めて困難であった。その結果、小グループのタスクの議論を時間内で終えることができず、ブレークの時間に食い込む場合も多かった。具体的には、エビデンスの提供の時間よりも議論にもっと時間を割くべきであっ

たが、それが実現できず、政策のオプションを議論する時間などが限られた。その点で、第７回の会合が追加されたことは良かった。

- 多くのメンバーが、提言を作成しそれを最終化するのに十分な時間はなかったと感じた。第４週や５週では、実際、プレゼンの後、質問をしてそのメッセージを十分に消化することができず、そのまま、提言案を文書に書くというような状態であった。また、次の週に前の週で得られた提言案のレビューをする時間も十分になかった。
- 大多数のメンバーが、小グループ（87%）、混成グループ（86%）、全体セッション（75%）の３つの議論の方式は理解を増進する上で効果的だったと感じた。また、小グループによる「オープンな議論」と与えられた「タスクを達成するための議論」とのバランスにも満足していると答えた。

2-3-5 ファシリテーション

- 全てオンラインで実施する必要があったり、いくつものツールを使用したりする必要があった中で、全体としてファシリテーションは満足できるレベルで実施された。しかし、オンラインのファシリテーションは相当に複雑になったので、途中で技術的サポートを追加し、さらに必要に応じ記録係も配置した。
- ほとんどの市民会議のメンバーには、十分な発言の機会（平均 85%）が与えられた。多くのメンバーは、議論に参加（平均で 92%）できて、意見も尊重（平均で 93%）されたと感じた。
- しかし、少数のメンバーが小グループの議論を独占して、他のメンバーの参加に影響を与えたケースもあった。第４週には、特定のメンバーが議論を独占する状況は、15 の小グループのうち 13 に達した（下図３参照）。評価チームから設計チームにこのことが通知され、設計チームがアクションを取ったため、そのようなケースはそれ以降一定程度減少した。特定の個人がより多くの知識を持っていたので、良い結果を得るためにファシリテーターもそのようなメンバーに頼る側面があった。そうなると、それはもはやメンバー間の「討論」ではなくなって、ファシリテーターとそのメンバーとの「対話」でしかなくなってしまう。




Source: Member survey. Question: "One or more of the people in my small group tended to dominate the discussions"
Base: WE1: 64, WE2: 65, WE3: 61, WE4: 63, WE5: 70, WE6: 67, WE7: 69

図３　ファシリテーションの課題

- ファシリテーターがメンバーの発言を間違って記録して、それが正されないケースもあった。時にファシリテーターは、発言の意味が理解できなかったり、分かり易い言葉に変えるのに時間を費やしたりした。それに対処するために、ファシリテーターがメンバーの発言を自分で入力するのではなくて、メンバー自身が直接入力するようにすればよいと指摘するものもいた。
- メンバーが彼らに与えられたタスクを満たすためにどの程度、ファシリテーションが必要かについて異なる意見があった。基本、ファシリテーターは中立的であって、自らの意見を表明したりするのは適切ではない。しかし、メンバーへのアンケートによれば、16%のメンバーがそのようなケースがあったと報告している。ファシリテーターの役割はメンバーが議論をするのを支援するのであって、議論が間違っているからといって自らそれを訂正することではない。
- オンラインでは、ファシリテーターのパフォーマンスのモニタリングが困難であった。ブレークアウトセッションに入って、観察するのがスパイのように感じられた。リードファシリテーターは、グループファシリテーターからの報告やセッションの成果の質、さらには、評価チームからの報告などを勘案して、ファシリテーション全体の質のコントロールを行った。

2-3-6 市民会議メンバーのサポート

- 設計チームの一人のスタッフが、ウィークデーにおけるメンバーへのサポートも提供した。これには、自信を無くしたメンバーに対する感情面でのサポートなども含ま

れ、膨大な作業量となった。アシスタント 2 名程度を置くなどの措置が取られれば、より良い対応も可能であった。

- ウィークデーにメンバーが学習するのを支援するサービスは、それぞれのメンバーが異なる学習様式を持っていることなども考慮して提供されることが望ましいが、そこまでの対応はできなかった。また、実際に印刷した資料が提供されたが、その資料の最終版がウィークエンド直前に最終化されたため、間に合うように手元に配達されないケースもあった。

## 2-4 エビデンス

### 2-4-1 エビデンスの選択

- エビデンスの枠組みは、事務局とエビデンスグループの中心メンバーが、3 つのサブテーマと 4 つのシナリオを勘案して決定した。週ごとのプレゼンの数や長さについては、エビデンスグループに通知した。しかし、シナリオに合わせてバランスよくプレゼンを行う人選は困難であった。特に当初、このシステムが機能しておらず、意思決定に時間がかかった。
- サブテーマごとのエビデンスの選択は、それぞれの担当のエビデンスリードが、他のエビデンスグループのメンバーと相談して決定した。時が経つにつれて、種々の理由によりその相談に関与する専門家が減っていき、結果的にエビデンスの視点が狭まった。
- その結果、たとえば、気候変動が危機的状況にあることを十分にプレゼンできなかった。また、週休 4 日制やベーシックインカムなどの社会的な課題に触れるべきかどうかについて、エビデンスグループの中で意見が分かれた。さらに、鉄道への投資や税制の問題などについては、時間的制約のため、そのトレードオフについて十分なプレゼンができなかった。

### 2-4-2 バランスとデリバリー

- シナリオアプロ―チによってバランスを取るという理解であったが、エビデンスグループの中にバランスや偏りとは何かについて合意はなく、実際には既存の専門家のネットワークを使って通常通りの専門家の選択が行われた。
- しかし、市民会議のメンバーへのアンケート調査では、75%が提供された情報は多様な視点を提供し、公平でバランスがとれていたと評価した。そして、81%が専門家の選択に満足しているとした。
- その結果、プレゼンの視点が狭くなってしまい、市民会議のメンバーが、そのような専門家がプレゼンした内容をそのままエンドースしてしまうような状況もあった。メンバーの中には、特定のアジェンダをサポートするように誘導されていると感じるも

のもいた。そのようなプラクティスは、市民会議の神髄に照らし大きな問題を提起する。

- 第３週の終わりに 15 分間、専門家のパネルディスカッションを開催し、ネットゼロに向けた変化がどのように効果的に起こるかについて異なる見解をメンバーに示すことができた。この様な機会をもっと設けるべきであったと考えるスタッフもいた。
- 専門家には、情報の専門家（informants）と意見の専門家（advocates）がいることも明確には理解されていなかった。実際、意見の専門家が、メンバーからのエビデンスに関する質問に答えたりしていた。
- また、気候変動の緩和と適応のバランスがとれていなかった。実際、63 のエビデンスに関するプレゼンのうち、適応に関していたものは 19%に過ぎなかった。そのこともあり、適応に関した提言は 10%にとどまった。
- 適応以外にも十分に取り上げられなかった課題はいくつもあった。たとえば、差別されたグループが直面する障壁、多くの炭素排出をする主体との不平等の問題、炭素貯蔵の妥当性、スコットランドの石油ガスセクターの役割などであった。さらに、スコットランド国内の情報に比べ他の国に関する情報が少なかった。
- 反対に、過度のフォーカスが当たった分野もあった。たとえば、移動に関しては、スコットランドの排出の大部分は自動車などによるものだが、航空と自転車に過度のフォーカスが当たった。離島間の航空機による移動は比較的恵まれた人々によるものであり、普通の人はフェリーで移動している。

2-4-3 エビデンスの質

- 全体としてエビデンスの質は高かったが、中にはそうでないものもあった。エビデンスグループのメンバーは、基本的にプレゼンは信頼ベースで行われており、彼らがフィードバックを行った場合でも特にレスポンスがなく、そのままプレゼンされた場合が多かったと報告している。
- 事務局はプレゼンの内容に関するガイドラインを作成し、専門家に事前にプレゼンのアウトラインやスライドを提出させ、他のプレゼントとのオーバーラップを排除し、見せ方を改善し、専門用語の使用が過度にならないよう必要なチェックをした。しかし、プレゼン資料のドラフトがギリギリのタイミングで提供されることも多く、十分チェックできない場合もあった。
- プレゼン自体は、おおむね質が良好であった。しかし、中にはプレゼンの音が聞こえにくかったり、一つのスライドに字が多すぎたり、また説明が速すぎたりして、質の悪いものもあった。ただ、時が経つにつれてそのような状況は改善した。
- プレゼンは事前にレコードされたもので行われたが、これはライブに比べて、市民会議メンバーの関心をひかないのではないかとの懸念もあった。しかし、専門家が小グループの質疑に参加するなどしてこの点は適切に対応された。

- エビデンスのプレゼンに関しては、88%のメンバーが気候変動やそれへの対処法を学ぶ上で大変に有効であったと評価した。
- 市民会議のメンバーの５人に１人は、情報が多すぎて圧倒されたとしたが、それぞれのプレゼンの後には５分間、内容を消化しノートを取る振り返りの時間が与えられた。半数以上のメンバーは、これは有効であったと評価した。

2-4-4 専門家と市民会議メンバーとの関係

- プレゼンの後、専門家は小グループを訪れて、メンバーからの質問に答えるようにした。第１週には、プレゼンの後エビデンスリードにより質問に回答が提供され、答えができなかったものについては、メンバーのオンラインハブで後ほど対応された。第５週には２つのＱ&Ａセッションが開催された。一つはプレナリーで行われ、もう一つはサブテーマごとに気候変動計画について行われた。また、第５週には専門家が小グループを順次回るカルーセルセッションが行われた。4～5 人の専門家が 10 分ずつそれぞれの小グループを訪れ、質問に答えた。さらにエビデンスグループの専門家は、メンバーがオンラインハブに提出した質問に回答した。また、メンバーが作成した提言のドラフトにもコメントを提供した。
- 市民会議のメンバーは、いつでも専門家を小グループの議論に呼ぶことができると知らされていた。専門家が実際に参加した場合、疑い深いメンバーが素直になるとか、低調な議論が活発になるという側面も観察された。一方で、議論の流れを妨げたくないとか、必要な時に専門家の手がふさがっているなどによって、専門家の参加が行われない場合もあった。
- 専門家の中には、市民会議メンバーともっと交流ができて、的確な情報をインプットできたらと感じた者もいた。一方で、メンバーの中には専門家からの情報は知識の移転であって、メンバー間の意見交換にはならないとの見方もあった。専門家からのインプットが、録画されたプレゼンであったのが主な理由かもしれない。
- 第５週に開かれた全体のＱ&Ａセッションは、エビデンスグループの専門家には評判が良かったが、時間がとられすぎることや市民会議のメンバーが追加の開催を望まなかったので一度限りとなった。しかし、市民会議メンバーへの第７週の後のアンケートでは、80%のメンバーがこのＱ&Ａセッションは有用だったと回答した。
- 一部の専門家やメンバーは、第５週の専門家が小グループののテーブルに訪れて意見交換するカルーセルセションは、とりわけ有用であったと指摘した。専門家はメンバーからの質問に直接答えることができたし、メンバーは専門家から信頼できる回答を得ることができたためである。一部のメンバーは、ファシリテーターの中には、議論に集中しまとめあげる能力が不足している者もいたとコメントした。

2-4-5 市民会議メンバーとエビデンスとのかかわり

- 市民会議のメンバーは、基本的にプレゼンを通してエビデンスにかかわりを持った。プレゼンの後の質疑もあり、市民会議が進むにつれて気候変動に関する理解は増大した。実際、81%が小グループへの専門家のインプットは提言案の改善に役立ったと回答し、79%が専門家のプレゼンは提言案の基礎となったと報告している。
- エビデンスの提供により、メンバーは、小グループでの議論で提案に伴うトレードオフも考慮するようになった。また、シナリオアプローチは、メンバーに新たな見方を提供した。実際、61%のメンバーが専門家によるエビデンスの提供を評価した。
- 情報が膨大すぎたというメンバーもいたが、一方で、与えられた情報のみでは表面的な提言にしかならないのでもっと深い情報が必要だと感じたメンバーもいた。
- たとえば、「20 分生活圏」はすでに政府が現行のプログラムとして推進中であったが、メンバーはそのことを十分に知らずに議論し提言した。これは一面無駄であり、現行の政策についてきちんとした情報を与える必要があるとするメンバーもいた。

2-4-6 熟議の質

- 全ての週を通じてサンプルした 1490 の発言事例を分析した結果、何をすべきかという要求をした発言は、16%程度にとどまった。これは、先立って行われた英国議会による CAUK の 20%と同程度であり、スコットランドに関する市民会議の 78%よりはるかに低いレベルであった。これは、気候変動という複雑な問題を取り上げたのが大きな要因であると考えられた。
- スコットランドの気候市民会議は「討論[20]」よりも「対話」を多く含むものとなった。対話とは、説明を求めて理解を増進することに目的があるものであり、討論とは、集団としての意思決定のために要求（demands）をするものである。要求は、具体的な提案と提案理由を具備している必要がある。この点において、熟議のファシリテーションは、対話のファシリテーションと異なるスキルを必要とする。
- 気候市民会議で行われた「要求」のうち、1/3 しか十分な正当化はされなかった。しかし、ファシリテーターが、「要求」をしたメンバーにその正当化（理由を述べること）を要求したケースは、8%にとどまった。オンラインでの議論であったため、このような要求がさらに困難となった。
- 正当化の根拠の 2/3 は、公共の利益や共通の資源に関連して行われ、特定のグループの利害に基づき行われたものは少数に止まった。

[20] 訳者注：　これは「deliberation（熟議）」となっているが、基本的に熟議を行っている時の発言を、ダイアログとの対比で分析しているので、上述の Ipsos のペーパーに準じて、「debate（討論）」と訳すこととした。

## ３．市民会議メンバーの経験

### 3-1 プロセスへの参加

- 市民会議全体を通じて、メンバーの参加はおおむね 100 名程度以上と高いレベルで維持できた。参加の障害には、オンラインによる接続も問題もあった。メンバーの中にはコロナに感染したり、ワクチン接種の副作用があったりして参加ができないものもいた。
- 83%のメンバーが自分は他のメンバーから尊重されていたと感じ、86%のメンバーが彼らの発言は他のメンバーに聞いてもらえたと感じた。また、47%のメンバーが、他のメンバーが議論している問題について理解するのを助けてくれたと報告している。しかし、11%のメンバーは発言を求め自分のアイデアを示すことに躊躇を感じるときもあったと報告した。
- 67%の市民会議のメンバーは、提言案や対象分野を提案するような機会があったと回答した。メンバーは、また第 7 回の追加セッションが必要かどうかを決定し、ゴールや提言の優先順位付けも行った。さらに、報告書自体の作成には直接は関わらなかったが、その構成のオプションについて投票を行い、報告書中の「発言（quotes)」には多くのメンバーが協力した。

### 3-2 アウトプットの作成

- 市民会議のメンバーは、基本、気候変動法や既存の目標の枠内で、管理グループが設定した包括的な質問に答えることが任務であった。英国の CAUK と異なり、一連の提言の案を受け取り、それを議論し承認するというアプローチではなかった。スコットランド気候市民会議では、エビデンスのプレゼンに基づき、市民会議のメンバーが提言などのアウトプットを自ら作成し、最終化する作業を行った。
- 週末の小グループで議論されたポイントを、関連付け、統合化する作業は設計チームが行った。その作業は、将来ビジョンの宣言（Statement of ambition)、16 のゴールと 81 の提言を含むすべてのアウトプットに及んだ。ここに、事務局の関与はなかった。このようなアレンジであったため、メンバーは前の週に発言したポイントのトラッキングが困難になり、市民会議のメンバーの中には、自分の言ったことが適切に反映されていなかったり、落とされてしまったりしていると感じるものもいた。
- 第 6 週にはすべてのメンバーが一堂に会し、それぞれのサブテーマの代表からサブグループごとのゴールと提言の案、および提案理由が説明された。この後、3 つのサブグループのメンバーをミックスした小チームに分かれて、提言間の調整や集約化の可能性などが検討され、案がさらに洗練された。その結果を受け、設計チームが作業を行い、第 7 週には提言案の文言の修正などを含めたフィードバックを行った。これは、あくまでアドバイザリーなものであり、最終的な決定は市民会議のメンバーが行

った。ゴールについては第６週の後に、提言については第７週の後に、メンバー全員による投票が行われた。

- 提言の数が 81 と多くなったことに関しては、そもそもの設問が広すぎたこと、３つのサブテーマに分けて優先順位をつけることが行われたこと、そして、さらに統合するには十分な時間がなかったことなどが理由として挙げられた。
- 将来ビジョンの宣言、およびゴール・提言は効果的かつフェアに作成されたと感じた者は、下図４に示すように 80%以上に上った。しかし、中にはエビデンスを十分に考慮する時間がなかったとか、提言を作成し最終化する時間が十分でなかったなどと報告するものもいた。細部の文言の調整やファシリテーターの作業を楽にするための議論に時間を使いすぎたとか、特定の問題にフォーカスさせようという誘導があったとか、幾つかのポイントを指摘するメンバーもいた。

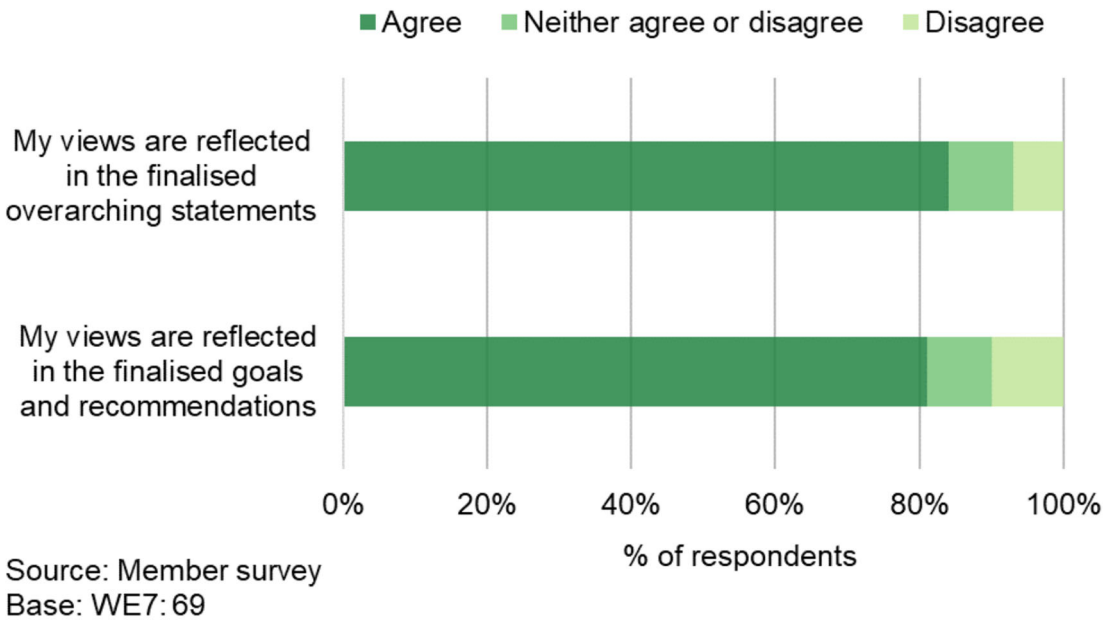



図４　将来ビジョンの宣言、およびゴール・提言が効果的かつフェアに作成されたと感じた者の割合

3-3 知識と学習

- 第２週から第５週までに行われたアンケートで、76%のメンバーが気候変動に関し新しいことを学んだと報告した。専門家のプレゼンや質疑、メンバー間の議論を通じて、気候変動に関する知識と理解は顕著に増加した。実際、10 段階の知識レベルの意識調査で、レベル７以上の知識を有すると考えられるものの比率が、市民会議前の 25%、第３週後の 49%から、第７週には 80%に達した。

- 気候市民会議に与えられた課題に十分に応えられる情報を獲得したと個人として感じる割合、ならびに市民会議全体として感じる割合も、以下の二つの図（図 5、図 6）に示される通り、最終段階に至るにつれて大きく増加した。

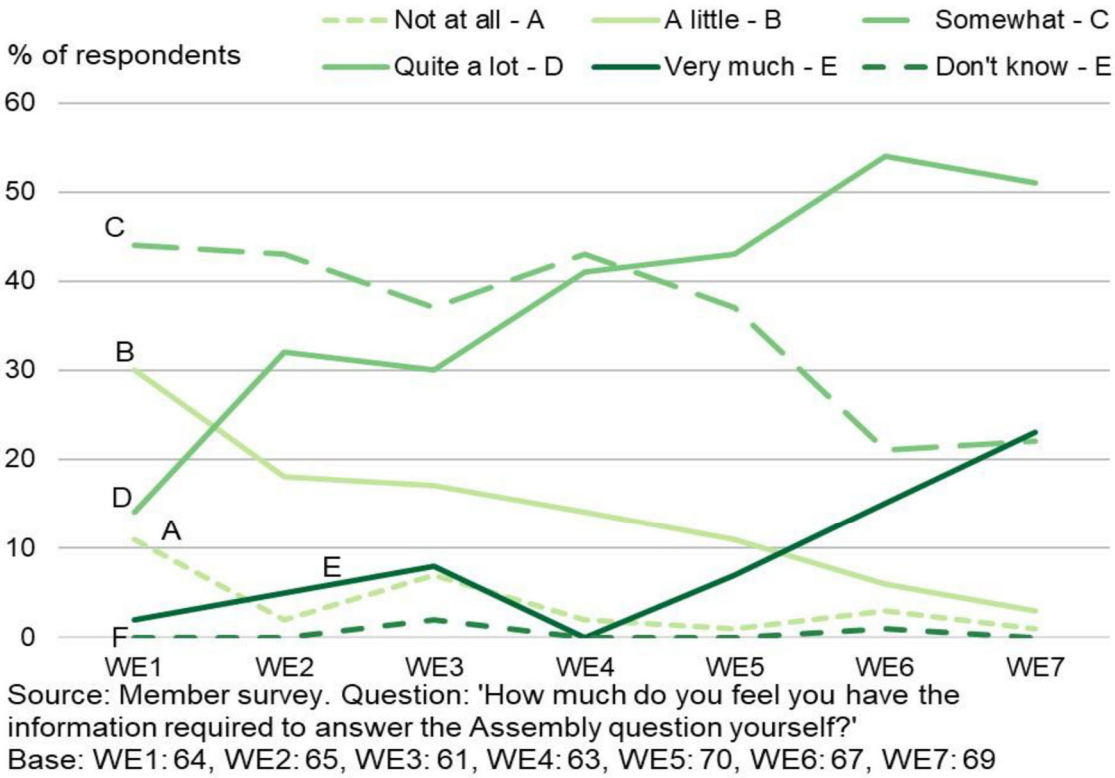
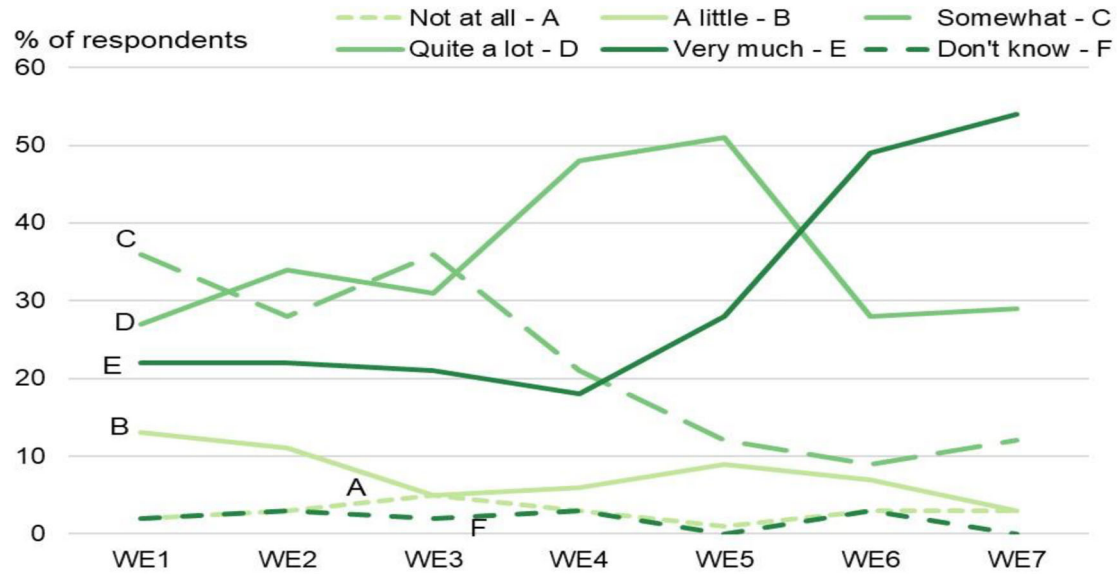



図 5　個人として気候市民会議に与えられた課題に十分に堪えられる情報を持っていると考えるメンバーの変化

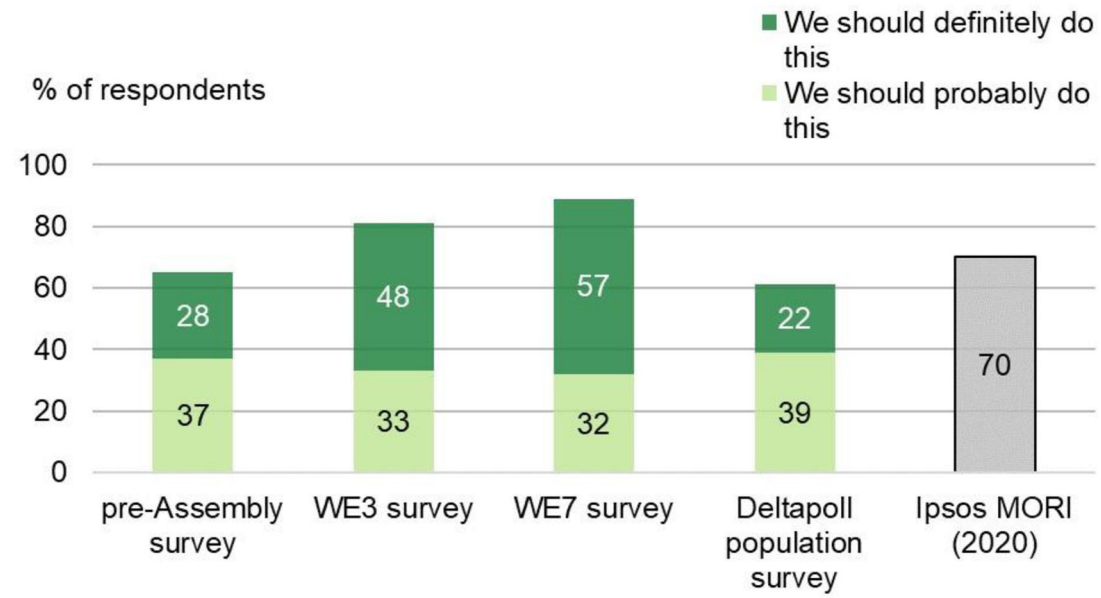



Source: Member survey. Question: 'How much do you feel the Assembly as a whole has the information required to answer the Assembly questions?'
Base: WE1: 64, WE2: 65, WE3: 61, WE4: 63, WE5: 70, WE6: 67, WE7: 69

図６　気候市民会議全体として、与えられた課題に十分に堪えられる情報を持っていると考えるメンバーの変化

3-4 気候変動に対する態度

- 気候市民会議が進むにつれて、気候変動問題の緊急性、特定の気候変動対策への支持の度合い、政治的な課題としての気候変動の重要性などに関し、メンバーの見方に変化が観察された。
- たとえば、気候変動対策に主要な責任を持つのは、政府かそれともすべてのステークホルダーかについての見方には、後者の支持が明確に高まった。また、肉食を控えるなど、生活に密着する対策を実施しようとする意識も高まった。（下図７参照：肉食を控えるとしたメンバーの推移：他の一般の調査との比較）




Source: Member survey, Deltapoll population survey and Ipsos MORI (2020).
Question: 'Reduce the amount of red meat in our diets'
Base: pre-Assembly: 68, WE3: 61, WE7: 69, Deltapoll: 1917, Ipsos MORI 1045

図７　肉食を控えるとしたメンバーの推移：他の一般の調査との比較

3-5 市民会議メンバーの政治的参加に関する変化

- 気候市民会議に参加して、人の前で発言するのに緊張しなくなったと回答する者の割合が増えた。
- 友人と気候変動の話をするようになったり、炭素フットプリントを考慮した買い物をしたりするなどの変化があった。
- 政治的な議論や意思決定に参加することに自信を持つことができ、政府や政党が主催するイベントに参加したいとするものもあった。また、二人のメンバーは、気候対策強化に向けて選挙に出馬することも検討しているとした。

４．市民会議へのサポート

市民会議メンバー並びに一般の市民による、市民会議それ自身やそのアウトプットに関する支持は以下の通りであった。

4-1 アウトプットへのサポート

- 気候市民会議のメンバーの大多数は、将来ビジョンの宣言、ゴール、提言を強く支持した（下図８参照）。支持の度合いは下がるが、一般の市民についても同様である（下図９参照）。

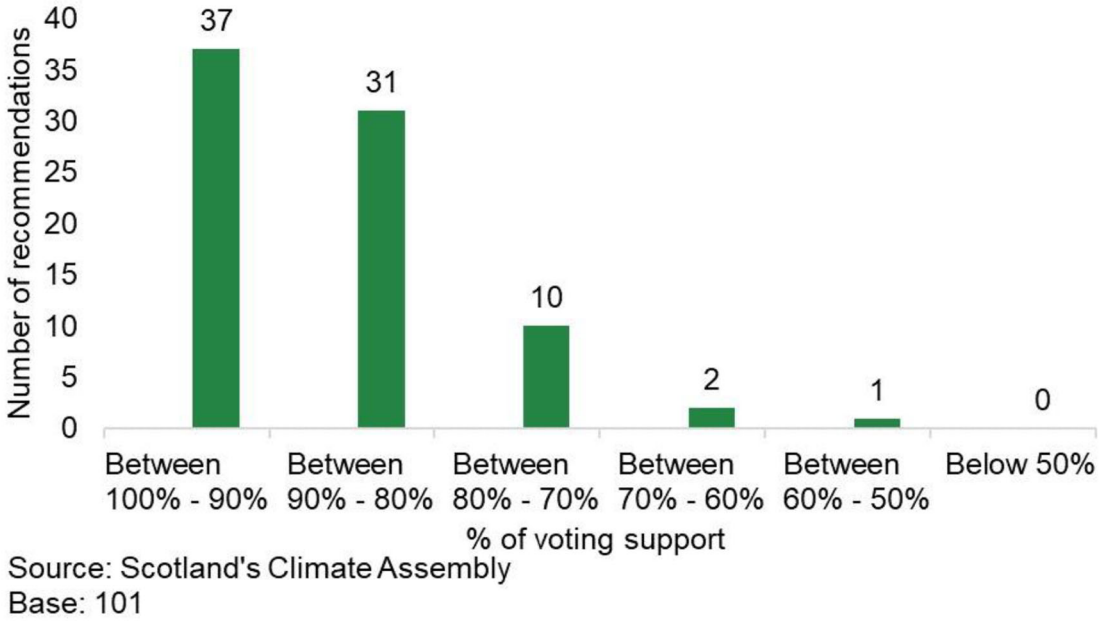



図８　気候市民会議のメンバーの宣言、ゴール、提言への支持傾向

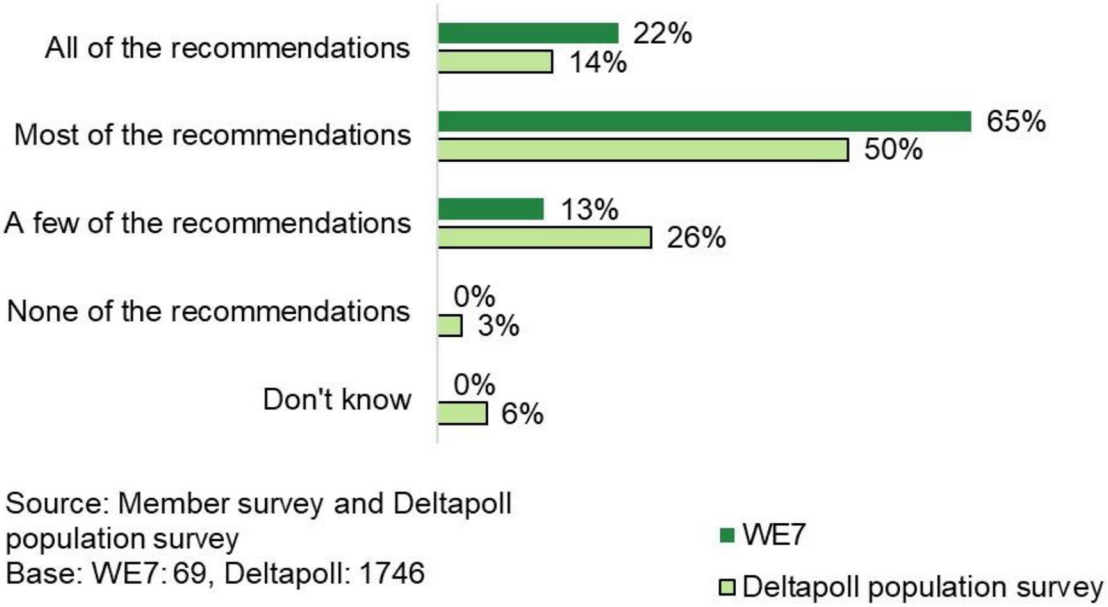



図９　気候市民会議のメンバーと一般市民の宣言、ゴール、提言への支持傾向

- メンバーや一般の市民で、提言などに対し低い評価を与えた者もいた。理由は、気候変動の否定、知識の不足、提言に対する理解の不足だけでは説明できなかった。市民会議というアプローチの特定の側面に関して不満があるように考えられる。

- 人々の潜在的な態度を測定する Implicit Response Testing（IRT）によると、将来ビジョンの宣言に含まれるメッセージの中で、「気候変動への取り組みにはすべての人に役割がある」という点には感情面でも高い支持があるが、「個人やその他の文化的な変容を要求する」点には抵抗感があることが示された。また、IRT では、スコットランドが気候変動対策のパイオニアになる能力があるという宣言に関しては疑問符がつけられた。

4-2 市民会議に対する一般の市民の支持

- 一般の市民を対象とした調査によると、スコットランドの半数以上の市民は、気候市民会議は意味のあることだと考え、このように市民を巻き込む新しい意思決定の方法は、スコットランドの政治にとって有用だと考えていた。

## 5．気候政策へのインパクト

5-1 政府の政策へのインパクト

- 気候変動法に基づき、スコットランド政府は気候市民会議の 81 の提言に対する提言ごとの対応を 2021 年 12 月に公表した。回答は包括的なもので、提言に対する政府の回答とその理由が述べられている。
- 政府の回答は 230 もの政府の戦略や計画などに言及しているものの、提言が政府の政策のどこにどのような変化をもたらしたのかは明確となっていない。また、提言の結果、どのような政策が新しくあるいは追加的に導入されたのか、あるいはどのような政策の変更があったのかは明らかではない。
- スコットランド政府は、それぞれの提言に対し、どの程度支持できるのかを、明確に回答している。その結果は、以下の（表 4）のとおりである。これを踏まえ、政府の政策は気候市民会議の提言と、強固に一致していると評価している。
- 市民会議の提言も政府の回答も、多くは特定の目標や目標年の設定がない。その意味で、市民会議の提言は、抽象的なレベルで言えば、相当程度、現行の政策で対応されているともいえる。

表 4　提言に対するスコットランド政府の支持の度合い

| | 提言の数 |
|---|---|
| 提言を支持する | 37 |
| 提言の一部を支持する | 11 |
| 提言の全部ないしは一部の目的や野心を原則的に支持する | 25 |
| 提言の一部の野心、必要性、便益、重要性を認識する | 7 |
| ノーコメント | 1 |

- 表５は、提言の具体的表現に照らして政府の回答を分析したものであり、その結果、約 1/3 の提言が政府の政策と一致している。また、1/5 の提言は今後さらに検討されるものである。税に関するものなど、全体の 1/3 を超える提言は、今後も検討されないとされている。

表５　スコットランド政府の回答の分析結果

| | 提言の数 |
|---|---|
| 現行の政策におおむね一致している提言 | 27 |
| 現行の政策の強化が必要な提言のうち： | 41 |
| －対策の強化を約束したもの | (3) |
| －強化しないとしたもの | (19) |
| －すでに強化すべきかを検討したが、対応しないとしたもの | (1) |
| －実施に約束はできないが、検討するとしたもの | (18) |
| 新たな政策を必要とする提言のうち： | 16 |
| －実施の約束はできないが、検討するとしたもの | (6) |
| －対応しないもの | (5) |
| －実施できないか、他の方法で対応するとしたもの | (5) |

- スコットランド政府は、将来何らかのアクションを取ると約束したものについては、その進捗を今後も報告して行くとしている。そのような提言の内訳は表６の通りである。

表６　スコットランド政府の回答で何らかの約束をした提言

| | 提言の数 |
|---|---|
| 2022 年の末までに進捗を報告する（ゴール２の建物の質に関するもの） | 3 |
| 今後の政策の立案において提言を考慮する | 16 |
| 国家計画枠組みのコンサルテーションプロセスでのコメントを歓迎する | 5 |
| フィージビリティ調査を約束する | 3 |

- 英国政府の権限に属する提言が 14 ある。スコットランド政府は、それらについて英国政府にコンタクトすることを約束しており、すでに 2022 年の３月に英国政府にその旨を通知した。

5-2 スコットランド政府の回答に関する市民会議メンバーの見解

- スコットランド政府の回答を受けて、2022 年 2 月に第 8 回会合が開催され、市民会議メンバーは政府回答への見解を公表するとともに、二人の担当大臣と公開ベースで意見交換を行った。
- その結果、自らの提言の発表時と比べて、市民会議メンバーの政府に対する信頼は、政府からの回答後に大きく減少した。また、第 8 週にまとめられた市民会議の見解への政府の対応の見通しに関しても、悲観的な見方をするものが多数となった（下図 10 参照）。

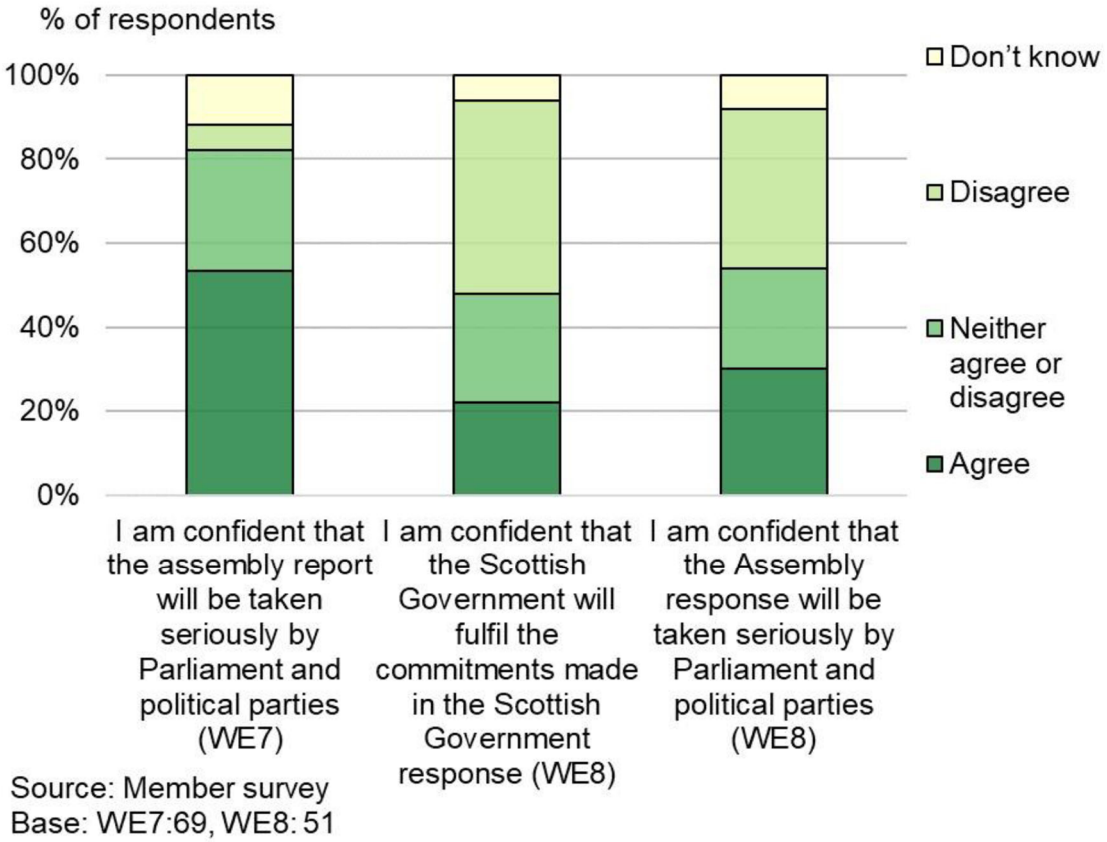



図 10　気候市民会議メンバーの、提言に対応するスコットランド政府および議会に対する信頼度

- 上図の中央のバーによると、第 8 回会合（WE8）の開催時点で、政府の回答を評価するものが約 1/4、評価しないものが 1/3 以上となった。どちらとも言えないと答えたのは、この時点で政府回答を読み切れていないメンバーが多数いたためである。
- この結果は、市民会議メンバーと政府の間で、政府の回答に対する理解に違いがあったためと考えられる。実際、市民会議メンバーは、政府の回答に対する見解で、提言

の実現に向けての「明確なロードマップ」を要求したにもかかわらず、政府の回答には実施に向けての政策や時期などの詳細が欠けていた。市民会議のメンバーの一人は、政府の回答には、「検討する（look into)」とか「考慮する（consider)」が多すぎたとコメントした。

5-3 気候に関する国内議論へのインパクト

- 気候市民会議を報道したのは、スコットランドベースの 3 つのニュース媒体であった。これは、「スコットランドに関する市民会議」の時と同様であった。
- 報道の数は、提言が発表された時と COP26 の時に最大となった。報道内容は、ニュートラルなものが 41%、ポジティブなものが 40%であった。スコットランド政府の回答に関する報道は少なかった。
- 気候市民会議は、オンラインのニュースメディアにおける気候変動に関する議論に貢献した。最もよく取り上げられた提言は、2030 年までの暖房の脱炭素、スコットランドオイスターカード（公共交通機関共通のカード)、国の自然保護サービスの提供に関連したものであった。課税に関する提言や食品の炭素ラベリングなどには、批判的なコメントがなされた。

## ６．結論と将来の課題

6-1 気候市民会議の全体的評価

スコットランドの気候市民会議は、全体として良好に組織され、所定の成果を達成した。その特徴は以下のようなものであった。

- 並行して「子ども議会」が開催され、市民気候市民会議と意見交換をする場が設定された。その行動への呼びかけは、市民会議の最終レポートに掲載された。
- 将来に関するシナリオの導入により、気候変動への対処において、市民会議メンバーに異なる見方や経路が提供された。
- 異なるストリームの議論を統合するために、従来の市民会議以上に多くの資源が投入された。
- 市民会議の提言などへのサポートを推進するために、市民憲章を立ち上げた。多くの組織や個人がこれに賛同した。
- 提言の公表後も事務局は維持され、市民への働きかけや政府や国会議員との意見交換などを実施した。
- 追加的な第 8 週の会合を開催し、政府の回答を検討し、関係大臣との意見交換の場をセットした。

## 6-2 将来の市民会議に関する考察

### 6-2-1 市民会議の改善

- 市民会議の範囲やエビデンスの提供、意思決定プロセスなどの決定に、市民会議メンバーが関わるようにする。
- 事務局とエビデンスグループなど、関連するガバナンス組織間の相互の関係を、事前に良好で機能するものとする。
- セッションを企画するにあたっては、メンバーに過大な負担をかけない、そしてサポートグループの仕事量が対処できないほど多くならないようにする。ただし、会議全体のモメンタムの維持を優先するとともに、提供した情報が忘れさられないようにする必要がある。
- インパクトを作り出すため今回導入されたいくつかの措置をできるだけ採用するよう努める。たとえば、最終提言発表の後にも事務局が存続し市民などへの支持を強化すること、市民憲章を導入すること、担当大臣や政府との意見交換の機会を設けることなどである。
- 市民会議の提言に対する政府の回答を、より明快で正確なものとする。
- 政府の取った行動の精査をどう行うか検討する。
- 長期にわたるインパクトの評価を行う研究プログラムを検討する。

### 6-2-2 スコットランドの市民会議

- 今回の評価で、スコットランドではこのような市民会議をもっと開催し、適切な情報を共有したうえでバランスの良い議論をし、市民が政策の作成に貢献するのを支持していることが明らかとなった。
- そうであれば、市民会議を「制度化」することも検討すべきである。制度化の議論では、市民会議の発案やガバナンス、政府の回答のあり方などに関しルールを確立するとともに、独立性や説明責任などを明確にし、独立したオフィススペースを確保し、市民会議に特化した予算を確保することなどが重要となる。
- 市民会議の制度化には、政府の構成、その実際の機能の仕方や文化が、市民会議の提言やそこからの学びにオープンで受容的である必要がある。

### 6-2-3 オンラインの市民会議

- メンバーの異なる学習スタイルに合わせて、エビデンスの提供方法を多様にする。
- 市民会議メンバーと専門家とが一緒に議論する機会をできるだけ多くする。
- オンラインであるためにセッションの時間が短くなっても、十分な議論の時間を確保するよう工夫する。

- オンラインセッションにおけるファシリテーションのレビューを行い、その質を向上させる。そのために、小グループセッションの録音を行い、後でレビューできるようにすることも一方法。
- オンラインでも社交的な場を作り、メンバー間のつながりを強化し、お互いの信頼関係を高めるようにする。それにより、特定のメンバーを外したり、批判的なコメントを妨害したりというようなことに対し適切に対処する。その結果、より平等な参加が実現できる。

6-2-4 気候市民会議について

（市民会議の任務）

- 市民会議メンバー自身が、最も重要な課題や社会全体の緩和に効果的な対策を考慮して、気候市民会議で議論する任務を決定するようにする。
- 検討事項が、現行の法律や目標などの政策とどのような関係になるのか明確にする。
- 気候変動は、多くの社会経済システムに関連する問題であることを理解して市民会議を行う必要がある。しかし、それによって問題を過度に複雑化しない。
- 市民会議のサブテーマの数や提言の数を制限するかどうか検討する。その際には、それによるインプリケーションを考慮する。
- 現行の政策をしっかりとレビューする。市民会議のメンバーがそれについて無駄に議論し、単に既存の政策をエンドースするような提言をなくす。
- 気候変動は長期の問題であり、今後も状況が大きく変わる可能性がある。従って、気候市民会議を一回限りではなく、継続的なものとする必要がある。持続的に開催することになれば、政府の対応の仕方も改善する。

（エビデンス）

- 緩和だけでなく、適応やレジリエンスについても、効果的にエビデンスが提供できるようにする。
- 気候変動のスケールや緊急性が、きちんと伝わるようなエビデンスを提供する。
- 気候変動に関する情報は、必ず何らかの意味でフレーミングを伴う。客観的で価値に縛られない、感情的な要素の全くない、厳密な意味で中立的な情報はない。従って、特定の情報の選択をしたときには、そのインプリケーションをきちんと考慮する必要がある。
- エビデンスのバランスやバイアスとは何かについて共通認識を作り、それに基づき提供されるエビデンスについて強固で一貫したレビューを行う。
- 「子ども気候議会」のようなものは多くの市民会議メンバーに歓迎されたが、そのようなことに割くリソースがあるのであれば、もっとエビデンスの議論に使うべきだとの意見もあった。

# パート２　気候市民会議のガイダンス[21]

## A. 始めに

本章では、KNOCA が 2021 年から取りまとめてきた気候市民会議に関する色々なガイダンスについて紹介する。これまでに欧州や英国で行われた数多くの気候市民会議に基づくものであり、現在気候市民会議の立ち上げ期にある日本にとっても貴重な教訓を含むものである。

最初のペーパーは KNOCA の良くある質問（FAQs）をベースとしたもので、気候市民会議を実施する前に考えるべき 10 の基本的な「問い」という形でまとめた。気候市民会議の実施の仕方というよりも、それを取り巻く基本的な疑問に簡潔に応えるものであり、日本の自治体で気候市民会議の実施を検討している担当者が最初に直面する可能性が高い質問が多い。たとえば、気候市民会議は本当に必要なのか、市民を参加させる一番の目的は何か、無作為抽出はどうしても必要か、経費削減のために自治体のスタッフの活用は可能かなどである。

２番目のペーパーは、例えば、自治体の中で自分が気候市民会議の担当者になった場合、自治体内で、そして、自治体の外の様々な関係者と、いつ、どのような意見交換や調整を行っていくべきかについて、順を追って詳細に説明している。もちろん、英国と日本では自治体の機能の仕方が異なる面もあるので違和感のある点もあろうが、大筋においては、「もし気候市民会議が理想的に展開すれば、こういう手順になるのか」というイメージをつかむことができる。ポイントは、気候市民会議の成功は、会議自身のパフォーマンスは半分であり、残りの半分はそれを全体の中でどのように位置づけ、自治体内外の関係者とどう調整し、協力できるかにあるとの認識である。

次の３つのペーパーは、要は、気候市民会議の「任務（remit）」と気候変動の「フレーミング」についてである。任務の設定は、どうして気候市民会議の全体の方向性を定める重要な事項なのか、そしてそれはどの様な事項を考慮し、どのように決定していくのが妥当かということが述べられている。任務の設定は、通常は主催者によって行われるが、利害関係者に協議して行われる場合もある。基本は、例えば自治体であれば、「自治体が権限を有する事項であって、日々の市民生活と関係の深いもの」を中心とするのが妥当であろう。しかし、気候変動は、国際、国、自治体、コミュニティのすべてのレベルで複雑に

[21] 作成：森 秀行 地球環境戦略研究機関（IGES）

関係する問題であるため、そのようなクリアカットな設問を立てるのが困難な場合が多い。そこで、第一段階の任務の設定は主催者が行い、第二段階の複数の特定のサブテーマを定めるのは、外部の利害関係者や場合によっては市民会議メンバーも参画して決定するというアレンジをしているケースも多い。

最後から２番目のペーパーは、気候市民会議のガバナンス、特に自治体外部の実務家や専門家、企業や環境保全団体などの利害関係者、さらには一般市民とどのような関係性を作って、気候市民会議を実施するかを考察している。日本では効率的な運用を目的に、往々にして「実行委員会」の設置がガバナンスの要諦のように考えられているが、ここではそうではなくて市民会議の独立性や正当性をみえる形で確保するにはどういう体制を組んだらよいかという点に議論のフォーカスが置かれている。具体的にどのような体制を組んだらよいのかについては、欧州でもまだコンセンサスは得られておらず、このペーパーでは、８つの異なるガバナンスの体制が説明され比較されている。政治的に意見が分かれ、特に厳しい問題に市民会議として取り組む時に、ここで議論されている透明で独立したガバナンス体制の構築が不可欠となる。

最後のペーパーは、インパクト形成に関するものである。まず、気候市民会議のインパクトには、「政策的インパクト」、「社会的インパクト」、「全体的インパクト」の３つがあるとしている。政策的インパクトは、すべての気候市民会議において最も明確に意識されているものであり、ネットゼロ戦略や関係の法令の改定などである。ただし、政策的インパクトについては、ここでは明確に指摘されていないが、より長期的な政治家や政府内の意思決定者に与える間接的な影響がより重要だと主張する専門家もいる。次に社会的インパクトであるが、これは特に自治体で気候市民会議を行う時には、明確に意識されているものである。つまり、気候変動対策には、マルチステークホルダーによる行動が不可欠であり、気候市民会議を契機に、市民の意識を上げて、ライフスタイルの変更などを推進する必要があるとするものである。これを実現するためには、一般の市民を様々な場面で引き込み、その注目を惹くアレンジをしていくことが重要である。コミュニケーション戦略はその一つであり、提言策定後の市民メンバーのフォローアップ活動への支援などもその文脈に位置付けられる。最後は、民主主義への信頼の醸成とその深化に関するものであり、そこではコミュニケーションにおける新たなナラティブの方法の確立が求められるが、加えて、市民会議単発でなく、様々な参加型のアプローチを組み合わせて実施していくことも重要である。

## B. 座談会　パート２をめぐって：気候市民会議のガイダンスをどう理解すべきか？

ファシリテーター：　今回議論するのはパート２です。それは、KNOCA が作成してきた気候市民会議に関するガイダンス集のようなものです。「気候市民会議は本当に必要なんだろうか」というような最も基本的な質問に始まり、「任務や課題の設定はどのようにしたら良いか」、「実施体制、すなわちガバナンスはどうすればよいか」、そして「インパクトをどう捉え、どう効果的に作っていったらよいか」という３点の重要ポイントにフォーカスした資料が提示されています。どれも大切な課題ですが、それに入る前に、私から一つ基本的な質問をさせていただければと思います。それは、ここに記されているようなガイダンスがどの程度日本の状況に適しているかです。よく日本の民主主義は、西欧の民主主義とは異なるという話を聞きます。日本の民主主義にはどの様な特徴があって、ここで提示されている指針はその日本の民主主義の特徴にあったものになっているんでしょうか？

スタッフＡ：　最初に根本的な問題の提示がありました。私はそれにきちんと答えるだけの力量はありません。しかし、その点に関して今思いついたことは、まず、西欧諸国と違いがあっても日本は民主主義の国であり、その民主主義をより意味のあるものとして改善していこうとする市民会議の試みは、欧州と同じように、日本でもその意義が十分にあるという点です。

その上で、多分、日本の民主主義を特徴づけるものの一つは、政治システムの問題だと思います。日本は代議制の民主主義の国に分類されますが、政策の決定にあたっては立法府、つまり議会ではなく、行政府、すなわち政府自体の果たす役割が相対的に大きいという点です。このことはこれまでも多くの場で指摘され、すでに政治主導の強化など必要な政策も講じられてきました。それでもまだ多くの課題が残されています。このことを勘案すると日本で気候市民会議を実施する場合には、行政当局が主催者として主体的にかかわり、会議自身を可能な限りオープンな形で行っていくことが、欧州でのケースに比べて、より重要になるのかもしれません。

スタッフＢ：　日本の民主主義を考える上で、個人の問題もあると思います。日本では、いわゆる自由意志に基づき政治に関与する個人、すなわち「市民」が未成熟ではないかという点です。確かに、日本人は一般に自己主張をせず、全体の意見に流されがちな傾向はまだ強いと思います。その点、気候市民会議との関連でも、個人的主張が強いフラン

スなどでは、気候市民会議はファシリテーターなしに成立したという事実には少し驚かされるところがあります。しかし、これは克服可能だと私は思います。要は、メンバーが多数集まった時に、そのような特性を持つ個人の意見の表明が容易に行える状況をどう作るかということだろうと思います。そうであれば、欧州以上にプライバシーに留意し、発言しやすい状況を意識的に創っていくことが課題です。英国の CAUK の評価書では、「よく行くパブでは喧嘩になったような議論でも、ファシリテーターが見事にハンドリングしてくれた」というコメントがありました。まさに、日本により適したファシリテーションの方法の確立が重要な所以です。市民の成熟度が低いから、議論することに慣れていないから、市民会議はきちんと行える状況にないというような認識は不適切だと思います。市民会議を含めて参加型の手法をもっと広範に導入することで、個々人が建設的に議論する力量も高まり、政治に対する信頼も増していくのではないかと思います。それを長期に追求していく中で、脱炭素社会への転換と、民主主義のイノベーションを同時に実現する「気候民主主義[22]」が実現してくのではないかと考えます。

ファシリテーター：　ありがとうございます。それでは中身に入ります。パート２で最初のメッセージは、「条件が整わなければ市民会議はやらない方が良い」、「目的を良く考えてそれを効果的に満たす他の方法を考えた方が良い」という、どちらかというと念押し的なメッセージです。これについてどう思われますか？

スタッフＡ：　多分、このメッセージは実際に英国なり欧州なりで、その必要もないのに、市民会議の手法に対する物珍しさもあって、行われたケースがいくつもあったということが背景にあると思います。特に参加型の手法にアピールを感じる政治家や首長の間に、そのような傾向が強かったのかもしれません。この点に関しては、まず、市民会議は他の参加型手法と比べて一般に資金も時間もより多くかかりますから、重い手法だということを理解しなくてはいけません。また、ミニパブリックスの手法の一つとして、ある意味、市民を代表することになる訳ですから、OECD によって提案されているような幾つかの条件、あるいはフォーマリティを満たす必要があります。従って、これを実施する場合には、参加する市民だけでなく主催者側もその意義を本当に認め、結果にコミットしている必要があります。「そうでないとこのようなアプローチは続かない」、そういう趣旨のメッセージだろうと思います。

パート３で紹介するペーパーにも言及されていることですが、日本と同様、英国でも自治体に対する市民の信頼感は低く、自治体も参加型の手法には慣れていないという現実があります。お互いに不信感があるということです。そのような中で、気候市民会議がどういう意味を持つか考えることが重要です。この点に関し、カムデンの事例は興味深いものです。最初の気候市民会議でしたから、色々な技術的な問題もあったのですが、住民が受

[22] 三上直之（2022 年）:「気候民主主義～次世代の政治の動かし方～」、岩波書店

けた印象は、自分たちの自治体が市民参加に積極的なイニシアティブをとったという事実でした。そのこと自体を高く評価する市民も多く、その結果、その後の「健康とケアに関する市民会議」の開催につながりました。また、市民会議以外の参加型の手法も導入されました。最初の気候市民会議が、自治体と市民の信頼関係の回復につながったという良い事例だと思います。

スタッフＢ：　大切なのは、市民会議というのは参加型の手法のうちの一つに過ぎないという理解だと思います。何が目的なのかをしっかりと意識し、それに応じた適切な手法を多様なオプションから選ぶことが大切です。また、参加型の多くの手法はお互いに排除しあうものではなく、状況によってうまく組み合わせるのが効果的だということも重要です。例えば、スコットランドやオックスフォードでは、市民会議や市民陪審だけでなく、それ以外の多様な参加型の手法を適宜組み合わせて実施しています。さらに、2021 年 7 月にロンドンのニューハム自治区は、市民会議を正式な組織として設立しました。このことは、市民会議を現在の自治体の政治システムを補完するものとして正式に位置づけ、「制度化した」ということであり、注目に値します。すでに、気候市民会議の後に、「自治体の緑化」や「15 分生活圏の促進」を取り上げて市民会議を行っています。

ファシリテーター：　２番目の文書である「政策担当者向けのガイダンス」は、プロセスを追って、自治体内部で担当者が何をどうすべきかが書いてあって、市民会議を実施する時の担当者の役割が、いかに大切かが具体的にイメージできます。このペーパーにつき、どんな印象を持たれましたか？

スタッフＡ：　これは、政府や自治体で気候市民会議を行う場合に、どういうタイミングで具体的に何を達成するために、こんなワークショップの開催が有効だとか、懇切丁寧な記述がなされています。実際にこれまで行われてきた気候市民会議に直接かかわった人から話を聞いて、反省点も含めて、理想的にはこうすべきだったというような、そんな性格の文書になっていると思います。もちろん、英国と日本では、政府や自治体内の実際の調整の仕方や性格が異なりますから、これは違うかなという点も多いと思います。しかし、ポイントは、実は英国でも市民会議のような参加型の手法に関して、自治体内部に十分な知見や経験が少ないという事実です。だから、市民会議全体がより良い形で行われるようにするため、あえてこのような文書を作ったのだと思います。ですので、同じように、このような手法になじみのない日本の自治体でも十分に参考になるメッセージが含まれた文書だと思います。

スタッフ B:　この文書は、全体のフォーカスが明確に事前の準備におかれています。日本ではこれまで、どちらかというと市民会議自体の技術的な運用の仕方に焦点が置かれて

きたことと、ある意味、対照的なものです。英国では日本よりも数多くの市民会議が行われてきたわけですから、それを振り返って、実は事前の調整や準備が本番と同様に重要であることに気が付いたことが背景にあると思います。

逆に言えば、本番の気候市民会議の実施に技術的な問題が多く、時間が十分に確保されなかったり、アジェンダが適切に設定できなかったりしても、事前の準備や調整が十分に行われた場合には、それなりの成果が出ることもありうるということです。例えば、政治家や自治体の意思決定者が強く市民会議にコミットしていたり、利害関係者などを巻き込んだプロセスを十分に行ったりした場合です。昨年報告したロンドンのカムデン自治区のケースは、その点で興味深いと思います。全体の時間が 12 時間と圧倒的に少なく、専門家の間ではこれは気候市民会議ではないとする見方もありますが、その結果はカムデンの気候行動計画に反映され、それがきっかけになり、気候問題以外の市民会議も開催することになりました。

ファシリテーター：　その次の E-1 から E-3 までの３つの文書は、「任務の設定」と気候変動の「フレーミング」が気候市民会議の結果に大きな影響を及ぼすことを念頭に、それらを設定する時の重要点をまとめたものです。これについてはいかがでしょうか？

スタッフ A：　最初に強調したいのが、任務を設定することの重要性です。皆さんもご存じの OECD が作成した「熟議の波」に関する報告書の第 4 章では、この任務の設定は熟議プロセスの最も重要な要素の一つだとしています。それは、単にコメントや意見を求められる普通の参加型のプロセスと違い、市民会議には、その問題に取り組み提言を作成する「正式なマンデート（権限）」が与えられているからだと指摘しています。

その上で、ご指摘の 3 つの文書全体を通じて最も大切なのは、まずは、気候市民会議の任務は、基本、自ら（例えば自治体）が権限を持つ範囲で任務を設定するということだと思います。それによって、提言を実現する適切な政策の検討も自ら責任をもって行うことができるからです。もちろん、気候政策の多くは、自治体だけでなく、国や国際取り決めなどマルチレベルで複雑な権限関係が設定されています。従って 100%自治体が権限を有する事項を取り扱うというとあまりに限定的になってしまいます。なので、現実的には「自治体が何らかの関与をしている政策に広げて議論する」というのが合理的なアプローチだろうと思います。つまり、例えば個人のライフスタイルの脱炭素化を行っていく場合、あるいは都市の脱炭素化を行っていく場合に、それをサポートする国の政策は何かを議論し、その政策が実現すれば、自治体や個人の努力は何倍もの効果を発揮するようになるというような提案です。地方の政策と国の政策のシナジーに注目した提案です。その結果、地方での気候市民会議の提言の中には、例えば、国に対する新たな政策の要請というものも必然的に入って来るのだろうと思います。

さらに、市民会議は、倫理的な問題や、社会的・経済的にトレードオフがある問題について議論すべきであり、「技術的に最適解が得られるものは市民会議の対象にしない方が良い」としています。これは当然のことだと思いますが、要は「素人」が複雑な問題について、判断するのは馬鹿げているという一部の懸念に対して、基本的なスタンスを述べているのだと思います。技術的に複雑な問題であっても、オプションやトレードオフが明らかにされ、市民が日常生活に根差した価値観で判断できるようにフレームされれば、市民会議が有益な提言をすることは可能だと思います。

スタッフＢ：　私は、その上で、市民会議にどういうアウトプットが期待されているかによって、「どのようなアプローチをとるのが適当か」が決まってくる点に注目しています。たとえば、長期的な目標を議論するのであれば、広い範囲の任務を設定して実施するのが適当だとか、具体的な政策を議論する場合には、焦点を絞った任務設定が適している、さらに長期的な戦略を議論する場合には、シナリオやオプションのような異なる選択肢の評価が適当であるというようなことです。

最初の広い任務設定での気候市民会議にはフランスやスコットランドの市民会議が当てはまります。一般に長い時間と大きな予算が必要になります。そして、100 を超えるような多くの提言が生み出されます。範囲を特定した２番目のアプローチには、例えば、「中絶」に関するアイルランドの市民会議のような事例が含まれます。フォーカスがはっきりしているので、従来行われてきた市民会議のように特定の論点に関する具体的な議論が可能になります。３番目のシナリオやオプションの比較による市民会議は、いわば複雑な問題に対し、政策群の比較というアプローチで対応するもので、英国の気候市民会議やオックスフォードなどの市民会議で用いられました。日本の自治体で今後気候市民会議を行う場合には、アウトプットを明確に意識したうえで、この２番目や３番目のアプローチの適用をもっと検討する必要があると思います。

スタッフＡ：　今指摘された点に、一つ付け加えたいことがあります。任務やフレーミングに関わる一連の３つのペーパーのうち、最後の「フレーミングに関するペーパー」で、フレーミングを広くとりすぎると、「それに付随する複雑性に対処できなくなり、明確な提言の作成が困難になる」とし、さらに「平凡なアウトプットになってしまう」と指摘している点です。これは興味深いものです。このような指摘がされるのは、市民会議を開催し、熟議を行った結果、何か「革新的なアイデア」が作られるかどうかが重要だと考えているからです。

この点について、昨年の「欧州気候市民会議の報告書」のパート４で紹介した、提言型のフランスの CCC を分析した IDDRI のペーパー[23]は、示唆に富んだものでした。そこで

[23] Mathieu Saujot, Nicolas Berghmans, Andreas Rüdinger, Sébastien Treyer, Michel Colombier, Laura Brimont, Yann Briand (2020): The Citizens’ Climate Convention: 149

は、フランスの CCC が実質的に幾つかの新しい提案ができた理由として３つの視点を挙げています。一つ目は、各国や各セクターとの比較で、対策が十分でないものに関して、その強化を提案するものでした。例えば、陸上の車などへの排出規制に比べて、航空機への規制が弱いのでそれを同レベルまで強化すべきとする提案などでした。二つ目は、一連の食に関する提言の背後にある考え方で、それは複数の関連するセクターのシナジーに注目して新たな視点から議論したということです。たとえば、「農業に関すること」と「消費に関すること」をバラバラに見るのでなく、「全体に食に関するシステム」だととらえ直し、提言を作成したのです。最後の三つ目は、CCC では重点が、市民感覚でライフスタイルの局面に置かれたため、これまで通常の政策議論ではあまり注目されていなかった政策がハイライトされた点でした。たとえば、二酸化炭素の排出量が多い製品の広告を規制する提言などです。

ここには重要なメッセージが含まれています。もし、何か新しい政策提案を求めて市民会議を開催するのであれば、「新しい政策の発見につながるような視点や情報の提供が不可欠」だということです。それが効果的にできないと、そして、メンバー間で十分な熟議ができないと、従来からある政策のエンドースにしかならないというリスクがあるのです。そのような観点で、日本の事例を振り返ってみることも必要かも知れません。

スタッフＢ：　今の発言に触発されて、一言加えたいと思います。それは、欧州のほとんどの国の任務の設定において、もっとも重要な概念である「公平性（fairness）」についてです。この点については、３つ目のフレーミングに関するペーパーで触れられています。フランスや英国でも、スコットランドでも公平性は気候市民会議全体に適用される重要な理念でした。基本には、気候変動対策を推進する上で、フランスの燃料税の提案のように、市民生活に密接に関係するモノやサービスに税金をかけるとかして、市民に一方的に責任を転嫁するのは問題であるという意識があったからだろうと思います。これはまた、脱炭素の結果、一部の地域では現在の産業や雇用が衰退し、他の地域では逆に新しい産業が増えるというような地域間の公平性の問題にも関係します。英国でもスコットランドでも、脱炭素戦略を考える時に、例えば北海油田のフェーズアウトとそれに代わる洋上風力の促進など、この点は明確に意識されていました。スコットランドの気候市民会議ではそれを意識して、新しい産業づくりや新しい雇用の確保が提言の核の一つをなしています。オックスフォードの気候市民会議でも、再エネの推進による新しい産業の地域的な立地の可能性が議論されています。日本で気候市民会議を行う時にも、公平性をこのような観点から理解して、地域の将来像につなげて議論することが重要だと思います。

---

measures for a new vision of the transition (IDDRI), Dec. 2020, https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/ST0720-CCC%20EN.pdf

気候市民会議の任務のような全体に関わる事項に「公平性」のような理念を入れると、全体的な議論を行う時にメンバー全員が共有するベースができることになります。従って、例えば、複数のサブグループから多様な視点からの提案が出てきた時に、これらを調整する根拠ができ、整合性のある全体議論の展開につながります。「将来世代の立場に立って」とか、「市長の立場に立って」全体の議論をしようと言う場合、メンバーによりそれぞれ異なった解釈をしてしまう可能性があります。そうではなくて、「公平性」のように明確な理念がセットされていれば、議論はより効果的に進むと考えられます。

ファシリテーター：　ありがとうございました。「任務やフレーミング」と作成される「提言」の関係など、興味深い点が指摘されました。今後日本で気候市民会議をさらに展開してく時に、参考になると思います。それでは、次にガバナンスについてはどうですか？日本の事例では、実行委員会方式というのが一般的ですが、これとの関係はどうなんでしょうか？

スタッフＡ：　日本の気候市民会議では、まだ、市民会議自体をどう効率的に実施するかに重点があるため、いわゆる実行委員会方式が好まれるのだと思います。まだ、ガバナンスに関し満たすべき基本的な原則を踏まえた議論は行われて来なかったと思います。市民会議に関するガバナンスの原則は、公平性であり、透明性であり、正当性の確保です。これがないと、特定のアクターによる誘導が行われたのではないかとの疑念が呈される恐れがあるからです。ですので、今後、自治体により本格的に気候市民会議が実施され、政治的にも対立のある問題に取り組んでいく場合には、ガバナンスの基本原則を明確に意識して、それを確保するような体制を作っていく必要があると思います。

スタッフＢ：　まず、ガバナンスを考える時には、アクターを念頭に置くのが良いかと思います。主なアクターは、政府（自治体）、利害関係者、科学者、およびファシリテーターです。私は、この内中核をなすのは政府とファシリテーターだと思います。政府は通常主催者であり、全体の方針の決定や調整に関わります。その政府と一体的に動くのが、ファシリテーターです。彼らは、参加型プロセスを独立したものとして透明に動かすため、プロセスをどうデザインし、具体的にどう進めるかについて責任を持つプロ集団です。日本では、このファシリテーターに十分な専門性を認めきれていないケースが多く、実際には自治体のスタッフや環境や教育の専門家などが、そのような任にあたっている場合が多く見られます。そのような場合には、すでに主催者の意向が市民会議のデザインの中に入り込んでしまい、公平性が確保されないと誤解される恐れがあります。日本での市民会議の今後の進展を考える上で、このファシリテーション能力の強化が重要なポイントの一つだと思う所以です。

それ以外の「利害関係者」と「科学者」は、いわば側面から市民会議を支える存在で、基本的にそれぞれ、「意見の専門家」および「情報の専門家」としてプロセスに関わることです。「意見の専門家」は、それぞれの立場から意見を述べて、市民会議メンバーに異なる見方やオプションを伝える役割を持っています。「情報の専門家」は、科学的に真実と考えられる情報をわかりやすく提供することがその役割です。

これら４つの主要なアクターが、独立性、透明性、正当性を確保しつつ、それぞれどう組織され、どういう連携を取りながらプロセスを動かしていくのが適当なのか、それがガバナンスの要諦になります。まだ欧州においても、ガバナンスに関する決定版はできておらず、これまでの経験に照らし、それぞれの状況に応じて適切な体制を作るための模索が続いていくと思います。

ファシリテーター：　ありがとうございました。最後にインパクトについてです。このペーパーでは、「政策的インパクト」、「社会的インパクト」そして、「全体的インパクト」の３つに分けて議論しています。それぞれの優先順位や相互関係などについて、どうお考えですか？

スタッフＡ：　まず、この文書は注意して読むべきだと思います。この文書は、民主主義との関係を念頭に、最後の「全体的インパクト」が重要とのスタンスを取っていますが、それは、欧州での気候市民会議のインパクトが、これまで政策との関係に偏重しすぎていたと考える一部専門家の視点だと思います。私は、気候市民会議にとって最も大切なのは、あくまで「政策的インパクト」だと思います。これを外してしまって、他の二つのインパクトを議論することはできません。肝心の政策的インパクトがなければ、一般の市民には多分シニシズムが広がるでしょうし、民主主義に対しても不信感が増大されるだけでしょう。

もう一点強調したいことがあります。それは、「正当性」が確保されなければ、インパクトは生じないとする明確なステートメントです。具体的には、OECD が策定した「熟議プロセスのためのグッドプラクティス原則」の遵守です。たとえば、英国の CAUK では、それぞれのサブテーマの提言は、そのサブグループのメンバーのみの投票によって決められ、全体会合での投票には供せられませんでした。この結果、英国政府はサブグループのみによって決められた提言には、全体で決められたものほどの重要性はないという認識を示しました。そのような決定は、「ミニパブリックたる全体の集合による意見とは見なされえない」ためでした。なぜ、全体でなく、そんな少人数で決められたことが、全体と同じ重みを持つのかという問いです。

スタッフＢ：　私も基本的に同意見です。あくまで最優先のインパクトは、政策的なものです。ただ、政策的なものといっても、単に関係の法令や計画がこのように変わったと

いうことだけではないと思います。私が指摘したいのは、いわゆる政治家や政府や自治体の幹部に対する間接的な影響です。これは、英国の気候市民会議でも、カムデンやオックスフォードなどの自治体の事例でも観察されたことです。特に顕著だったのが、実際に市民メンバーが、長時間真剣に気候政策について学習し、議論する姿を見て、政治家や幹部職員が市民会議に関する認識を大きく変えて、その提言を真剣に受け取るようになったという点です。これは先ほどの指摘とも共通しますが、プロセスの正当性を確信した結果でもあります。このようなカギとなる人の認識の変化が基礎となり、具体的な政策インパクトが生じるのです。さらに、それがより多くの市民が参加できる他の手法の採用や気候変動以外への市民会議の適用などにつながり、このペーパーで分類した「社会的インパクト」や「全体的インパクト」につながっていくのだと思います。

ファシリテーター：　どうもありがとうございました。きょうは、少し盛りだくさんで大変でしたが、良い意見交換になったと思います。

## C. 気候市民会議の前に検討すべき 10 の基本的な問い[24]

気候市民会議を計画し、実施しようと考えているなら、まず、以下に掲げる 10 の基本的な問いについて、慎重に検討する必要がある。

問１：　本当に気候市民会議を開く必要があるのか？

気候市民会議は、気候危機の様々な局面に市民を巻き込み、参加させるための一つの手段に過ぎない。市民会議という手法に魅力を感じたから実施しようとするのは不適切である。気候変動対策に関する本来の目的を達成するために、気候市民会議の開催が本当に必要なのかどうか、最初にしっかりと確認する必要がある。このような参加型の取り組みを不適切に行うと、往々にして解決策を作り出すというより、より多くの新たな問題を作り出してしまう可能性もある。

問２：　市民を参加させる一番の目的は何か？

気候市民会議は、一般の市民が有する多様性を体現した「参加メンバー」が、気候変動に関し必要な情報を理解した場合にどういう判断をするのか知ることができる非常に良い方法である。市民会議では、その課題について学び、他の市民の意見を理解した「普通の市民」が自ら提言を作成する。気候市民会議は、市民の広範な参加ではなく、たまたま選ばれた市民の深い参加を行う形態である。それは、比較的少数ではあるが、地域の生活者としての市民が参加し、学習し、熟議し、提言を作成する集中的なプロセスである。

もし、より多くの人に気候変動について学んでもらい、行動を起こしてもらうことを第一の目的としているのであれば、気候市民会議は最適なアプローチではない。そのために必要な参加型のアプローチは他にも数多くある。

問３：　気候市民会議を開催するために必要な政治的条件は何か？

議論しようとする政策が既に決まっている状態で、気候市民会議を開催しても意味がない。気候市民会議は、政策展開の余地がまだ残っている場合に有効である。ただし、それは、政策サイクルの様々な段階において実施可能である。例えば、気候市民会議は、政策提言の作成にも政策オプションの評価のためにも利用できる。

（公的主体ではなく）市民団体によって実施される気候市民会議は、政治家に対して行動を起こすよう圧力をかけ、厳しいが必要な判断を受け入れる市民の意思を示すのに利用することができる。

[24] この文書は、KNOCA の「気候市民会議に関するよくある質問（FAQs）」の抄訳をベースに「10 の基本的筆問」として作成したもの。https://knoca.eu/app/uploads/2021/05/How-to-organise-a-climate-assembly.pdf

これまで市民会議は、政治家が合意できなかったり、どうすれば良いかわからなかったり、人々がその政策を支持するかどうか懸念されるような、政治的な行き詰まりを打破するためにしばしば利用されてきた。

公的機関が主催者となって行う場合は、できればすべての政党から、気候市民会議が良いアプローチであるという一定の支持を得る必要がある。拒否権を行使できる主要な政治的アクターが参加しようとしない場合、市民会議はかえって問題を引き起こす可能性がある。とはいえ、懐疑的なアクターは、いったん気候市民会議が始まると、自分たちの視点が無視されることを恐れ、気候市民会議メンバーの活動を目にすると、そのプロセスにコミットするようになる場合が多い。

問４：　気候市民会議への政治的支持を得るにはどうすればよいか？

市民会議に対する懐疑論や敵意を克服する最善の方法の一つは、他の国や自治体で行われた気候市民会議の主催者、利害関係者、参加者それぞれとの意見交換の場を創ることである。政治家、公務員、市民団体は、自分たちと同じ立場で市民集会に直接に関わった人の意見に耳を傾ける傾向が強いからである。

層別無作為抽出によって選ばれた市民会議のメンバーが、無党派であり、意見が多様であることを強調することは重要である。異なる政治的立場に立ち、課題について異なる見解を持つ個人を助言グループや管理グループに含め、そのような人の参加を確保することは効果的である。

問５：　気候市民会議は、どのように始めるべきか？[25]

まず、気候政策の専門家と熟議に関する専門家を、それぞれに速やかに確保することが重要である。

市民会議は一般に、独立した熟議の専門家によって設計され実施されるため、一定の独立性が確保される。さらに、独立性と公平性を確保するために、通常、プロセスを監督する助言委員会が設置される。

独立した熟議の専門家は、通常、競争入札によって確保される。これにより、彼らから提案された異なるアプローチや設計を比較して、適切な判断をすることが可能になる。

なお、専門家や利害関係者との関係を適切に設計し、気候市民会議の独立性や公平性を確保する体制、すなわち適切な「ガバナンス」を確保することが重要である[26]。

---

[25] 詳細は、以下の KNOCA の「気候市民会議の適切な実施のための政策担当者向けのガイダンス（Preparing for a climate assembly: guidance for policy officials）」を参照。

[26] ガバナンスに関する詳細は、以下の KNOCA の「気候市民会議のガバナンスの体制と運用（Governance structures and practices of climate assemblies）」を参照。

問６：　市民会議の課題はどのように選べばよいか？[27]

市民会議の課題は、現下の政治的文脈とリンクしている必要がある。既に政治的に決定された問題について市民会議を開催しても意味がない。政治的に異なる立場の人々が重要だと認識する問題を取り上げる必要がある。ただし、明らかに一つの見方に偏った課題設定であってはならない。取り上げられる課題には、異なる複数の解決策があり、かつ回答可能なものでなければならない。

なお、最終的な課題については、異なる政治的視点や関心を持つ人々と協議して設定するのが望ましい。

問７：　費用はどのくらいかかるのか？

気候市民会議の費用は、決して小さいものではない。もし、良質な市民会議に必要な十分な資金がないのであれば、実施しないほうが良い。市民会議の設計をきちんと行い、それを適切に実施するには、相当の資金と時間が必要である。

無作為抽出のプロセスをきちんと実施するのに費用がかかる。また、旅費、宿泊費、謝礼、メンバーへのサポート提供などにも相当の資金が必要である。たとえオンラインであっても、関連する機器やスキルを持った人材の確保、自信のないメンバーのサポートなどに同等の資金が必要となる。

気候変動のような複雑で論争の的になりがちな問題の解決策に合意するためには、参加メンバーは相当な時間を必要とする。経験上、多くのプラクティショナーは、複雑で困難な問題に市民会議が効果的に対処するためには、少なくとも 40 時間は必要だとしている。

十分な費用と時間が確保できなければ、気候市民会議自体を弱体化させ、信頼性のないものにしてしまうことになる。低コストの気候市民会議はあり得ない。

問８：　無作為抽出はどうしても必要なのか？

気候市民会議の実施には、これは必須である。無作為抽出によってのみ、すでに政治的に特定の立場をとっている市民ではなく、日常生活をしている「普通の市民」を集めることができるからである。それにより、既得権益や既存の政党から独立した、普通の市民による会議が構成できる。他のリクルート手法では、参加メンバーに市民会議と同じような多様性を生み出すことは難しい。

問９：　経費節減のために、主催者が自らプロセスを進めてもよいか？

主催者が市民会議に必要なすべての能力や経験を、すでに有していることはほとんどあり得ない。しかし、たとえそのような能力を持っていたとしても、結果に利害関係のある

[27] 詳細は、以下の KNOCA の「気候市民会議の任務の設定：主催者のための指針と課題（Setting the remit for a climate assembly: guiding principles and key questions for commissioners）」を参照。

主催者（公的機関や市民団体）が直接市民会議を運営すると、容易にその正当性が問われることになる。

問 10：　成功要因は何か？

市民会議による効果的なインパクトの創造には、「適切な課題や任務の設定、フォローアップ、コミュニケーション戦略」の 3 つの要因が重要である[28]。

市民会議をうまく機能させるにはどのようにしたら良いか、私たちはすでに多くのことを学んできた。それは、会議そのものに関わる要因だけにとどまらない。実際、優れた設計と効果的なガバナンスで市民会議を行うことは、成功要因の半分に過ぎない。

それ以上に重要なのは、主催者の姿勢としっかりした準備である。まずは、主催者が、市民会議の提言にきちんと対応できるように十分に準備する必要がある。これは、市民会議の実施に直接関与する少数の者だけでなく、市民会議の提言によって影響を受ける可能性のあるすべての政治家や公務員、その他の組織の関係者について言えることである。そのような人は市民会議が実施されていることを知っているのか？　なぜそれが実施されているのか理解しているのか？　市民会議の結果を自分たちの業務に取り入れる覚悟ができているのか？　このような問いにきちんと対処することが重要である。

一般に見落とされがちなのが、しっかりとしたコミュニケーション戦略の重要性である。さまざまな利害関係がある人や組織、一般の市民は、気候市民会議についてどのような理解をしているのだろうか？　そのような多様な主体に、気候市民会議がインパクトを作るうえで、コミュニケーション戦略の果たす役割は大きい。

[28] 詳細は、以下の KNOCA の「主要なインパクトの要因：気候市民会議の可能性を最大限に引き出す方法（Key drivers of impact: unleashing the potential of climate assemblies）」を参照。

## D. 気候市民会議の適切な実施のための政策担当者向けのガイダンス[29] –

エグゼキュティブサマリー

この文書は、気候市民会議を開催しようとする政策担当者に、実践的な手順を提供することを目的としている。成功の可能性を高めるために、主催者である政府や自治体で、何がなされる必要があるかに焦点を当てている。インパクトを確実に作るために、プロセスのどの段階で何を考慮する必要があるかを記述している。

提案されているステップは政府の様々な部門に関わり、その効果的な実施には部門を越えた協力が必要となる。熟議の実施や気候変動に関する専門的知識に加え、ガバナンス、組織デザイン、運営、調査・分析に関連する実務家集団（community of practice）を活用する必要がある。限られた予算の中で、同じ目的を達成するには、ここに記述した以上の創造的な解決策が必要な場合もある。

準備段階

まず、解決しようとする問題を理解することが重要である。それによって、市民会議の開催が適切なアプローチであるかどうかを判断することができる。新しい政策や戦略は、広い意味での気候ガバナンスと現行の気候計画に関連させて作成する必要がある。気候市民会議の適切な実施には、それに見合った資金の確保が必要である。

プロセスのすべての段階において、政治家、政策担当者、その他の利害関係者と継続的に関わることは、市民会議への賛同と支持を強化するために極めて重要である。そこでまず早い段階から、プロセスに関する知識を共有し、疑問や誤解を解き、提言に対応できるチームを準備し、プロセスにおける役割と責任を理解してもらうために、利害関係者とどうかかわるか計画する。市民会議の実施に関し委託を行う際には、委任事項を慎重に検討し、明確な「権限（mandate）と任務（remit）」を決定する必要がある。他の市民会議のケーススタディをしたり、同僚（ピア）に相談したりすることも有効である。

実際に実施に向けて動き出すと、市民会議プロセスの設定には時間がかかる場合が多い。まず、プロセス全体を通して、強固で独立したガバナンスの仕組みを構築する必要がある。その時点で、市民会議の「課題」を設定し、対外的な調整を進めるためコミュニケーション戦略を立てる。プロセスについても、前もって考える必要がある。例えば、提言の提出後、市民会議のメンバーが継続的な活動を行う機会を提供する計画を立てて、最初

[29] Kelly McBride (June 2022): Preparing for climate assembly-Guidance for policy officials, KNOCAの抄訳。

から予算計画にそれを反映させることも必要となる。

実施段階

この時期からプロセスの実際の設計が始まるので、設計チームと密接に連携し、前提条件を共有するようにする。プロセスから生まれるものが政策決定に役立つように、提言の数や形などについて考える。最終報告書について前もって計画を立て、回答を書く役割を担うスタッフ全員が準備できていることを確認する。

市民会議では、さまざまな方法で人々を巻き込むことができる。オブザーバー・プログラムを企画し、政策決定者や政治家を招待して、メンバーと関わりを持ったり、直接提言を聞いたりしてもらう。市民会議の作業をフォローできるように、プロセスに関する情報を積極的に公開する。

さらに、市民会議メンバーと政策担当者を集めて提言について議論したり、回答に対するフィードバックを行ったりすることで、メンバーの提言が本当に理解されているか確認する。回答は必ず発表し、実施時期や課題などの詳細を共有する。市民会議メンバーがつながりを持ち、関与し続けることができるよう、モニタリングのプロセスを設計し、その機会を周知する。

その過程で多くのことを学び、政策や行動に関する新しいアイデアを得ることができる。プロセスから学んだことを記録しながら熟議民主主義を進めていく。それによりさらに多くの魅力的な可能性を見出すことができる。

今後の課題

このガイダンスを作成して、今後さらに体系的な研究が必要な課題が浮き彫りとなった。まず、現在のガバナンスや政策決定モデルは、気候市民会議のような参加型プロセスを十分には取り込めていない。また、政府は、熟議的アプローチを最大限に活用する知見やスキルをまだ十分に持っていない。気候市民会議やその他の参加型・熟議型プロセスを効果的に統合するような方法で、どのように「政策立案を行う」かをさらに研究する必要がある。

本編

## 1．気候市民会議を始めるにあたって

まず、気候市民会議を始めるにあたり、その実施がインパクトにつながる機会を真に作り出し、そのアプローチが正しいものであると確信することが重要である。

### 1-1 解決しようとする問題の理解

気候市民会議は、政策担当者が通常の手段では解決できない複雑な問題に取り組む必要がある場合に有効である。政府が直面する難しい決断や大きなトレードオフがある課題があれば、それを取り上げることが適当である。

ただし、以下のことに留意する必要がある。それは、市民会議は気候ガバナンスに市民を参加させるアプローチの一つに過ぎないという事実である。分散型ダイアログ、クラウドソーシング、共同デザインプロジェクト、参加型予算編成など、 他の様々なアプローチでも市民を参加させることができる。

具体的なアクション（その１）：

熟議的なアプローチを促進するため、多くの利害関係者を集めるか、気候政策担当者や主要な影響力を持つ者を少人数で集めて、何が問題であるかを議論するワークショップを開催する。そこでは、気候変動に関する世論調査なども含めた議論をする。問題が明確になれば、様々な参加型プロセスに精通した専門家が、その問題に最も効果的に対処できるアプローチを複数提示できる。

具体的なアクション（その２）：

これまでの世論調査の結果を確認する。一つの市民参加プロセスを組織し、一般市民を招集して、市民が考える主要な課題について詳しい情報を集め、それを問題設定のプロセスにインプットする。このようにアジェンダが一般の市民によって形成される機会を探り、その後のプロセスを通じて一般の市民とつながる他のイニシアティブがあれば、それをマップ化する。

I-2 熟議民主主義に関するビジョンを共有する

それぞれの文脈における熟議民主主義のビジョンを明示し、政策立案やその基礎となる原則との関連性を明確にすることで、市民会議を政府の仕事の中に位置づけ、戦略的なつながりを持たせる。これは、プロセスを通じて関与する利害関係者と「協議の場を設定」するのに役立つ。ビジョンを示す文書には、熟議的アプローチの利点、機会、障壁、リスクを含める。そしてビジョンが十分に精査されたものであることを示す。

具体的なアクション（その１）：

政府内で過去に行われた熟議的なアプローチを調査し、そのアプローチへの現在の関心を検討する。熟議民主主義に対する組織的なビジョンがまだない場合、専門家を集めて、それぞれの文脈で熟議的アプローチをどのように活用できるかについて簡潔な文書を作成する。これには、熟議的アプローチの指針となる原則に加え、機会、利点、障壁、リスク、代議制民主主義との関連についての考察を含める必要がある。

具体的なアクション（その２）：
市民団体を含む内外の様々な利害関係者が参加するワーキンググループを組織し、共有できるビジョンを策定する。

I-3 既にある計画を基礎に市民会議を考える

多くの政策領域で市民を巻き込み新しい政策や戦略を開発するために、政治家や政策担当者が主導するさまざまな活動が行われている。これは通常分野ごとにバラバラに行われ、一般市民はこれらに何度も参加するよう求められる。政策が白紙から始まることはほとんどない。過去に何があったのか、今何が起きているのか、将来何が予定されているのかを理解する必要がある。現在と将来の計画をマッピングし、そのプロセスが既に起こっていることとどのように整合し、強化されるかを理解することが重要である。気候変動に影響を与える問題に現在取り組むすべての人が、将来も同じような役割を持つわけではないことを念頭に置き、幅広く網をかけて行っていく必要がある。

具体的なアクション：　調査プロセスを立ち上げる。様々な政策分野に携わるスタッフやステークホルダーと会い、気候政策に市民を巻き込むために既にどのような活動が行われているか、現在どのような政策が開発されているか、そして、今後検討すべき戦略や将来計画は何かについて理解する。これには気候政策だけでなく、交通、エネルギー、経済開発、農業などの政策分野も含まれる。また、どのような法律が準備されているかも確認する。

I-4 広範な気候ガバナンスとの関連性を明確にする

設定されたビジョンと上記の調査プロセスに基づき、気候市民会議の実施が、より広範な気候ガバナンスにどのように適合するかに焦点を当てる。市民会議は、これまでに行われてきた利害関係者の参加プロセスや、諮問委員会などを補完することができる。

具体的なアクション：　デスクレビューを実施し、それぞれのつながりに関し簡単な「まとめ」を作成する。自分だけで行うのが困難な場合は、小グループを編成し、何がどう関連しているかに関するマッピングを行う。

I-5 誰を巻き込み、誰に情報を提供すべきかを理解する

意思決定に関わる政府およびそれ以外の機関の関係者の賛同が必要である。幅広い層の人々が早い段階でプロセスについて周知され、プロセスの進展に伴って情報が得られるようにする。そのような人々の認識、期待、そして彼らがどのように貢献できるかを理解する必要がある。誤解に対処し、プロセスを立ち上げるためのエビデンスを作り、提言への

対応を推進し、フォローアップ活動への参加を促進するために、ピア（同僚）の間での意見交換を行うなど、プロセスの初期から継続的に彼らを招集する必要がある。

| |
|---|
| 具体的なアクション： 調査プロセスの一環として利害関係者のマッピングを行い、プロセスのさまざまな段階で誰を巻き込む必要があるかを理解する。可能であれば、このプロセスに対して懐疑的な人物を特定し関与させるようにする。利害関係者の参加計画を作成し、早い段階で連絡を取り始め、アプローチを理解してもらい、誤解を解くために、重要な情報や共有すべき事例をまとめた文書を準備する。 |

1-6 政治家との関わり

気候市民会議は、現職の政治家からの働きかけで始まる可能性もある。そのため、気候市民会議に関する政治家の認識や誤解を理解し、政治家と一緒に実施していくことが重要である。政策アドバイザーや秘書は現職の政治家と密接な連携があるため、彼らをターゲットにすることは有用である。

| |
|---|
| 具体的なアクション：現職の政治家とその側近を対象に定期的な説明会を開催し、計画に関する詳細な情報を提供し、質問に答え、誤解を解消する。 |

1-7 野心に見合った資金を確保すること

市民会議には複数の選択肢があり、デザインにも様々な形態がある。市民会議をどう設計するかを検討する際、選択枝の違いによる資金への影響を理解し、それに応じて予算を組むことが重要である。また、報告書の作成やそれに対する政府の回答の後で行われる、市民会議の継続的な活動をどのように支援するか、この早い段階で検討する必要がある。

| |
|---|
| 具体的なアクション： 予算交渉セッションを開催し、選択肢を理解し、すべての段階のすべてのコストが考慮されているかどうかを確認する。政府内にこのような専門家がいない場合は、外部の助言を仰ぐ必要がある。 |

## ２．市民会議を委託する

2-1 ケーススタディをレビューし、ピア（同僚）と出会う

世界各地で行われた気候市民会議に関し経験があり、豊富な知識が蓄積されている。その多くは、政策担当者間の会合によって蓄積されてきたものである。彼らはピアとして率直に意見を交換し、共に課題解決に向け努力してきた。

具体的なアクション：　他の市民会議を調査し、関係者と連絡を取り、意見交換の機会を設ける。KNOCA には多くの関連材料があり、ピア同士での学習を支援することができる。

2-2 最もインパクトの期待できるタイミングを選定する

市民会議は、関連する意思決定が行われる前に開催する必要がある。意思決定が行われた後に開催するのは適切ではない。タイミングに関し検討すべきオプションは以下の通りである。

- 予算交渉プロセスとの整合性
- 戦略や計画の策定時（課題によって異なる）
- 選挙の前またはその後

具体的なアクション：　政策サイクルや立法機関のスケジュールなど、今後の関連イベントを確認し、気候市民会議のプロセスをいつ行うのが最適かを判断する。

2-3 権限を設定する

市民会議を実施する権限がどこから来るのかを知ることは重要である。権限の設定はその後の行動の原動力となるものであり、任務（remit）の設定の前に行う必要がある。権限は、政府や議会が、法律や特別の議会の動議（local motions）を基礎にして設定できる。また、既存の市民参加のメカニズム（諮問会議や請願など）がある場合には、それをきっかけに決めることもできる。市民会議の権限は多くの場合諮問的なものだが、意思決定を行う場合もある。いずれにしても、権限を最初から明確にしておくことが重要である。権限についてはプロセスを通じて関係者に明確に意思疎通し、市民会議に対する期待を適切に管理する必要がある。

具体的なアクション：　政策担当者や立法関係者との会議を開催し、選択肢の全体像を把握し、権限を設定するプロセスを文書化し、何が重要な決定か明らかにする。

2-4 明確な任務を設定する

この段階で具体的な課題を設定する必要はない。それは、市民会議を立ち上げる時に設定すればよい。この段階では、課題より広範な任務を設定する必要がある。これはその後のすべての指針となるため、この段階でその範囲や期待値を明確にしておく必要がある。たとえば、次のようなことである。

- 市民会議は、気候政策の特定の側面にフォーカスして提言を行うべきか？
- 気候危機に対処するための、より広範な一連の行動についての提案を得たいのか？
- 排出削減目標や立法過程などとの関係で、時間的な制約があるのか？

- 政府または公共部門が取るべき行動に焦点を当てるのか、それとも、例えば地域の組織やコミュニティが取るべき行動にも焦点を当てるのか？
- 国境を越えた影響や気候正義を含むのか？
- 現行または計画中の法律とどのような関係があるのか？

具体的なアクション（その１）：　任務を定義するためのワークショップを開催する。このワークショップには、課題となる分野に知識を持つ人がより多く参加するとよい。（任務設定に関する KNOCA のガイダンスを参照）。

具体的なアクション（その２）：　具体的な課題はこの時点で決定してもよいが、バランスの取れたアプローチを確実にするために、運営委員会（steering committee）が設置されるまで待つ方がよい。

具体的なアクション（その３）：　焦点を当てるべき分野のロングリストを作成し、優先分野を決定するために一般市民を参加させる。

2-5 提言に誰が対応するかを決定する

市民会議の報告書を受け取り、提言に対し、短期および長期のフォローアップをどのように行うか検討する必要がある。そのための明確な計画を文書として作成する。

具体的なアクション：　気候市民会議に関する幅広なガバナンス体制を構築するため、最初のワークショップを開催する。提言への対応とその後の行動を検討する責任を、誰が持つか明確にする。その結果を文書化し、適切なルートを通じてそれに確実に合意する。

2-6 キーメッセージの作成

市民会議の意図や計画を明確にしたメッセージを作成し、政府内のピアや外部の利害関係者とのプレゼンや会議で使用する。ここでは、コミュニケーションの専門家の知識が役に立つ。市民会議のプロセスで何が達成され、何に取り組むかについて、現実的でない期待を伝えないようにすることが極めて重要である。

具体的なアクション：　バージョンごとに管理されたキーメッセージ文書を政府内のピアと共有し、組織のプラットフォームに掲載する。また、そこには、詳細情報を記載したスライドを添付する。

## ３．市民会議の立ち上げ

この段階で、市民会議プロセスを実際に行うためのチームを結成する。このチームは、政府から独立して設置することも可能である。チームは、市民会議メンバーのリクルート、設計、ファシリテーションなど、実施に必要な支援を外部の専門家に委嘱することができる。

### 3-1 政策立案のための熟議的アプローチについて学習する

気候市民会議やその他の熟議的アプローチは、政策立案者にとって新しいアプローチであり、多くの場合、新しく実施チームが設置されるが、そのようなプロセスで動くのは初めてかもしれない。専門家は、このプロセスから期待されるアウトプットに慣れていないかもしれないし、選ばれた市民は、専門的知見をエビデンスとして、どのように使用すればよいのか分からないかもしれない。

具体的なアクション（その１）：　市民会議の実施チームが、気候市民会議などの熟議アプローチに関する詳細なトレーニングを完了し、重要な決定を下す前に、このアプローチに関し十分な理解を深める。市民会議の設計や実施を支援するために外部の専門家を招請する場合は、その専門家にこのトレーニングを依頼することもできる。

具体的なアクション（その２）：　学習セッションを企画し、できるだけ多くの政策担当者に参加してもらう。質問や考察のための時間を設ける。熟議に知見を有する外部の団体と提携してこれを行っても良いし、既存の研修プログラムの一部として行ってもよい。なお、KNOCA は公的機関を対象にした学習セッションを定期的に開催しており、市民会議を紹介する豊富な資料を持っている。

### 3-2 政府スタッフや政治家との協力関係の構築を継続する

プロセスを通じて情報を提供し、レベルや分野を超えて主要な政府スタッフや利害関係者を関与させる最善の方法を見つける。そのためには、定期的に関係者とコンタクトをとり、コミュニケーションを行う部署が必要である。

具体的なアクション：　短時間の定期的な「ショー＆シェア」セッションやＥメールを企画し、作業の進捗状況、機会、課題について関係スタッフに報告し、質問や考察の場を提供する。イントラネットにリンクを貼る。セッションの後、参加者がどのように感じているかを確認するため、簡単な事後のチェックを行う。

3-3 助言グループの設置

プロセスの初期段階における相談相手として、また開始時のガイダンスを得ることを目的として、助言グループを設置することは有用である。

| |
|---|
| 具体的なアクション: プロセスの立ち上げ時に、技術や主要課題、さらに熟議プロセスなどの専門知識を有する専門家により構成される助言グループを設置し、期限を定めて召集する。 |

3-4 堅牢で独立したガバナンス体制を確保する

市民会議には、様々な利害関係や専門的知見を反映させるような「ガバナンス体制」を導入する必要がある。ガバナンスについては、市民会議開催中に何度も説明する必要があるため、透明性が高く、理解しやすいものとすることが重要である。ガバナンスは、プロセスの設計や市民会議メンバーのリクルートを行う前に設置する必要がある（ガバナンスに関する KNOCA のガイダンスを参照)。

| |
|---|
| 具体的なアクション（その１）： 気候市民会議のガバナンスを構築するためのワークショップを開催し、プロセス全体を通してどのように意思決定を行うか、誰が責任を持つかについて、明確な体制を作る。結果を文書化し、適切なルートを通じて、合意されたことを確認する。<br><br>具体的なアクション（その２）： ガバナンスの体制図を作成する。 |

3-5 課題を設定する

委託する段階あるいはセットアップの段階で、課題を設定する。この段階で行うことの利点は、ガバナンス組織を巻き込むことができる点にある。普通の市民が本当に答えられるような課題を設定する必要がある。焦点を当てる広範な領域を定める任務の設定と同様、課題の設定はその後のプロセス全体の枠組みを規定する。

| |
|---|
| 具体的なアクション（その１） 課題設定のワークショップを開催する。これには、ガバナンスを構成する組織のメンバーや、より幅広いステークホルダーが参加できるようにする。<br><br>具体的なアクション（その２）： 利害関係者や一般市民を対象にして、選定課題の適切性をテストする。これはアンケートやフォーカスグループ、ワークショップなどを通じて行うことができる。 |

3-6 専任の窓口担当者を置く

この段階までに、実施チームは気候市民会議のアプローチを、一般に説明できるようになっている。しかし、政府内外の様々な利害関係者に応じて気候市民会議を説明し、分野を越えてコミュニケーションできる専門の担当者を少なくとも１人置くのが有効である。

| |
|---|
| 具体的なアクション：　熟議的アプローチと気候市民会議について深い知識を持ち、政府内外の窓口となる専任のスタッフを少なくとも１人確保する。 |

3-7 市民会議のメンバーとの提言作成後の対話機会を計画する

市民会議のメンバーが提言後も会合を持てるよう、早い段階から時間と資金を確保する。メンバーの多くは、市民会議が報告書を作成した後も対話を続けたいと考えている。公式または非公式なメカニズムを通じて、メンバーが政府関係者と継続的に対話できるよう準備する。メンバーは、この段階で何らかのトレーニングやサポートを受ける必要があるが、資金が確保されていれば、詳細は後で一緒に検討することができる。

| |
|---|
| 具体的なアクション：　市民会議メンバーの継続的な参加の機会を定めた文書を作成する。政府または議会の正式な業務にこれを組み込む場合は、確認書を作成するようにする。 |

3-8 コミュニケーション戦略を策定する

先に策定したキーメッセージに基づき、市民会議が始まる前にコミュニケーション戦略を策定し、そのために必要な専門知識を利用できるようにする。メディアが関与すれば、市民会議のプロフィールを高め、プロセスの様々な側面について一般市民が学ぶ機会を提供することができる。うまくいけば、政策担当者の関心を集め、この課題に関する公の議論を高めることができる。また、政策担当者が利害関係者と関わるサイトを持っていれば、プロセス全体を通じて、それを利用して情報を提供したり、意見を求めたりできる。目的は、賛同者を増やすことである。

| |
|---|
| 具体的なアクション（その１）：　コミュニケーションの専門知識を活用し、コミュニケーション戦略を策定する。政府内に専門知識がない場合は、外部の専門家に依頼するのが適当である。<br><br>具体的なアクション（その２）：　メディアブリーフィングを準備し、市民会議を継続的にカバーする主要なメディアパートナーを特定する。プロセスの中で注目すべき重要なイベントをハイライトする。 |

具体的なアクション（その３）：　市民会議メンバーを巻き込んだり、特定の段階で意見を募ったりできる、気候市民会議について話すための外部イベントに参加する機会を特定する。政策担当者にブリーフィングを行い、彼らがこれを主導できるようにする。イベントは、例えば広範な地域や特定のコミュニティを対象にした会議でもよい。外部の参加者を惹きつけるような資料を様々な形式で準備し、提供する。

## ４．市民会議の開催中

### 4-1 設計チームと政策担当者の前提条件を理解する

ファシリテーターとして招聘される人は、必ずしも政策決定に直接関与した経験はない。しかし、ファシリテーターは、政策や行動とのリンクを意識することが重要である。市民会議メンバーのために学びの旅を設計し、提言作成のためのテンプレートを準備する必要があるからである。政策決定者は、このような形でエビデンスを扱うのは初めてかもしれない。十分な時間をかけて、プロセスやアウトプットについて学習し、前提条件を開始時に共有し、設計に反映することが重要である。設計チームに対して、課題と政策アジェンダの整合性について助言することは、すぐに議論することになる課題の枠組みの設定や関連する質問を提起するのに有効である。

具体的なアクション（その１）：プロセスの設計担当者と政策担当者が集まり、市民会議と政策決定プロセスとの関係に関する知識や前提条件の理解を共有する。そのために、政策のデザインセッションを開催する。参考のため、結論を記録し、それを文書で回覧する。

具体的なアクション（その２）：提言の数と管理可能な範囲について話し合い、できるだけ早く設計チームと期待値を共有する。政府内のさまざまな部署にいるピアがどのように反応するかを考慮し、リスクがあれば話し合う。

具体的なアクション（その３）：関連情報や実施方針の更新があれば、設計チームと終始共有する。

### 4-2 提言の数の検討

市民会議の任務を設定すると、複数の分野を幅広くカバーするのか、それとも、より具体的な問題を深く掘り下げるのかの方向性が決まる。市民会議プロセスでは、多数の提言が作成される可能性がある。特にトレードオフを考慮する必要がある場合は、政策立案者にとって政策的な対応が過大にならないよう、自らの対応の限界を見極める必要がある。

まず何が現実的であるかを考え、管理可能な範囲の提言のセットを生み出すのに役立つような設計を選択する。

| |
|---|
| 具体的なアクション： 提言の数と管理可能な範囲について話し合い、できるだけ早く設計チームと期待値を共有する。政府内のさまざまな部署にいるピアがどのように反応するかを検討し、あらゆるリスクについて話し合う。 |

4-3 提言の形態の検討

気候市民会議は、様々な具体的・体系的・倫理的な政策に関して提言を作成することができる。短すぎて曖昧な提言は、政策決定者にとって役に立たず、解釈の余地を残す。なぜ変化が必要なのかに関して提言の根拠を示すことは、それぞれの提言に文脈を持たせるために重要であり、誤解を生む余地を少なくする。

市民会議の設計には柔軟性があることを忘れてはならない。実際、設計チームは、提言の最大数、各提言の明確な根拠を示すフォーマット、優先順位の示し方、市民会議を次のステップにつなげる方法（例えば、国民投票）などを検討できる。

| |
|---|
| 具体的なアクション：提言の形について話し合い、政策に反映させるために最低限必要な情報を明確にし、できるだけ早く設計チームと期待値を共有する。具体的・体系的・倫理的な数々の提案に対して、政府のさまざまな部署にいる同僚がどのように反応するかを考慮する必要がある。 |

4-4 政策担当者や政治家の参画

政策担当者や現職の政治家を気候市民会議のプロセスに直接参加させることで、彼らの賛同を得たり、提言の精度を高めたりする機会を作ることができる。そのような機会には以下のようなものがある。

- 特定段階における市民会議のメンバーとの双方向の会議
- 文脈に即した情報を含むエビデンスの提供
- 市民会議のパネルディスカッションへの参加
- 提言に対するフィードバックの提供
- 提言案の実地テスト
- （熟議的な関与を行う別のモデルになる可能性があるが）市民会議の熟議への直接の参画

協議内容を明確にし、現職の政治家や政策立案者を巻き込む計画や提案を市民会議のメンバーに早い段階で知らせる。ただし、このことがどういう結果を生み出すかについて、熟慮する必要がある。

具体的なアクション：初期の設計段階の一部として、参加の機会をマップ化する。政府スタッフや現職の政治家のために、参加のためのブリーフィング資料とガイドラインを作成する。

4-5 オブザーバー・プログラムを開催する

熟議プロセスがどのように行われるかを目撃することは、それを抽象的な概念から強力な学習機会に変える。このステップは重要であり、懐疑的な意思決定者にとっては特に大切である。市民会議のプロセスをライブで見たり、「ショー＆シェア」セッションを開催してプロセスの仕組みについてより詳しく学んだりすることができる。ただし、市民会議のプロセスを妨げないことが重要であるので、規則やガイドラインを設ける必要がある。

具体的なアクション：市民会議のセッションを見学するために一般の市民が登録できるプロセスを作成する。何が期待されるか明確にし、プログラムが市民会議のプロセスを妨げないようにするためのオブザーバーのガイドラインを作成する。

4-6 よくある質問（FAQs）を公開する

プロセスを通じて、一般の市民や政府は様々な情報を要求する。それを勘案し、積極的に情報を公開する必要がある。これは、透明性を高めるためにも重要である。プロセスの初期に作成された主要なスピーキングポイントを基に、主催者、ガバナンス組織、市民会議メンバーの選出方法、プロセスへのインプットに関する情報などを共有するようにする。そこには、気候市民会議とは何か、どのように機能するかについての説明も含める必要がある。

具体的なアクション：予想される質問とその質問への回答を提供するために、内部セッションを開催する。他の主体により実施された市民会議が作成したものをレビューする。ウェブサイト上にスペースを設け、回覧用の文書を作成する。プロセスが進む中で新たな質問を見つけたら、適宜情報を更新する。

4-7 明確かつ簡潔な報告書を計画的に作成する

閣僚向けの短い報告書、公開の正式な報告書、根拠や正当性を示す詳細な報告書など、さまざまな目的の報告書を何重にも作成する必要がある。これを念頭に早い段階でテンプレート化することは有効であり、これによりプロセスを通じて政策決定に必要な情報を確実に提供することができる。報告書のスタイルや形式は、一貫性があり、理解しやすいものにする。また、市民会議の提言に対する政府からの回答の調整についてもこの点を考慮する。

具体的なアクション：報告書の事例をレビューし、それぞれの文脈で最も効果的なレポートの種類とスタイルを決定する。報告書のテンプレートを用意する。また、報告書の作成と政府からの回答の調整のためのプロセスを確立する。

4-8 回答書作成担当者への説明

提言に対する回答や政策行動を検討するために、提言の担当となる可能性のあるスタッフと早い段階で関わり、彼らの理解と支持を得る。提言が確定する前にこれを行うことで、プロセスを理解し、求められることを把握する時間を確保できる。

具体的なアクション：利害関係者のマッピング（プロセスの初期に実施）を再確認し、提言に対応する担当者を特定する。利害関係者とのブリーフィングを実施し、期待されることを話し合い、誤解を解消し、テンプレートを共有する。

4-9 政策担当者を招待し、市民会議のメンバーから直接提言を聞く

政策担当者を招待して、提言や提言案の最終のプレゼンテーションを聴いてもらう。そうすることで、何が提案され、なぜそうなったのかをよりよく理解してもらうことができる。

具体的なアクション：市民会議の計画の中に、政策担当者が参加するセッションを取り入れる。このセッションでは、積極的な理解の促進、彼ら自身による振り返り、市民会議のメンバーとの直接的な交流（例えば、提言案についてインプットをする）などが考えられる。また、オブザーバー・プログラムへの参加も呼びかける。

５．提言への回答

このセクションの提案は、これ以前のステージで提案された上記のアクションに基づいたものである。この時点で、すでにどのように対応するかに関して計画が立てられ、うまく調整された回答を作成するためのプロセスが設立されている。

5-1 市民会議のメンバーと政策担当者を引き合わせる

熟議プロセスの後の継続的な対話やフィードバックのループを設け、現職の政治家や政府スタッフが出席する約束を果たせるようにする。

具体的なアクション：出発点として円卓会議を開催し、市民会議のメンバーが提言とその提案理由を政策担当者と共有できるようにする

5-2 実施のタイムラインと課題の共有

市民会議の提言を実施する上で直面する可能性のある問題については、オープンで正直に話すのが最善である。その理由を政府回答で共有する必要がある。継続的な関与の一環として、市民会議のメンバーとさらに話し合い、実行可能な案とするための譲歩を見出す機会を探っていく。

| |
|---|
| 具体的なアクション：提言の実現に向けたロードマップを作成し、実行の順序とタイミングを明確にし、あわせて課題を明確にする。 |

5-3 提言への政府回答を公開する

政府回答が公開され、一般にアクセス可能であることを確認する。誰でもこれを閲覧できるようにする。回答書はアーカイブと並行して作成するようにして、資料や情報が長期的に利用できるようにする。

| |
|---|
| 具体的なアクション：ウェブサイトに回答を追加し、コミュニケーション・チャネルを通じて長期的にアクセスできるようにする。 |

5-4 モニタリングのためのプロセスを確立する

市民会議の提言がどのように政策や行動に反映されていくのか、誰でもその過程を追うことができるようにする。政策変更が長期的に起こりうることを考慮し、定期的なフォローアップを行う担当者を配置する。

| |
|---|
| 具体的なアクション：共通の指標を開発し、デジタルツールを使って進捗を把握する。政策チーム全体から最新情報を収集するプロセスを確立する。その責任者が定期的にウェブページを更新し、進捗状況を共有する。その国が「開かれた政府に関するパートナーシップ」のメンバーであれば、モニタリングへの対応をその行動計画に盛り込むことができる。 |

## 6．次のステップ

6-1 市民会議のメンバーが対応を評価できるようにする

市民会議のメンバーを集めて、政府の対応を検討・評価し、次のステップの議論に参加する機会を設ける。

| |
|---|
| 具体的なアクション：市民会議のメンバーの活動を評価計画に組み入れ、プロセス終了後もメンバーを集めることができる資金を確保する。 |

6-2 プロセスからの学びの把握

市民会議のプロセスを通じて、多くのことを学ぶことができる。そのため、どのようなプロセスであったかを振り返り、今後のプロセスを改善するためにどのような学びがあるのか把握することが重要である。

| |
|---|
| 具体的なアクション：プロセス全体を通して関わった人たちを集めて、振り返りセッションを開催する。何がうまくいき、何がうまくいかなかったか、そして、政策への影響をより確実なものにするために何を改善する必要があるかについて話し合う。政策担当者向けに、次回はどのような工夫をすべきかに関しメモを作成する。 |

6-3 組織的能力の構築の継続

学習と知識の共有を長期的に組織に組み込む機会を模索し、熟議的なアプローチに関する実務家集団を育成するために、分野を越えて人々を結集する。

| |
|---|
| 具体的なアクション：他省庁や他政府との交換留学や出向制度を設ける。組織内の学習・開発担当者にこの事例を紹介し、継続的な専門的能力の開発に公的参加を組み入れる。組織内に市民会議のチャンピオンを作り、実践ネットワークを設立する。 |

## E-1 気候市民会議の任務の設定に関する 11 の基本原則[30] (主要ポイント)

気候市民会議の任務ないしはスコープをどう設定するかは、気候市民会議の成否にも影響する重要な問題である。実際、気候市民会議の任務は、全体の文脈やデザインに関わる多くの要因との関係の中で決定される。具体的には、市民会議が果たすべきと期待される機能、利用可能な資金や時間、サブクエスチョンの数や複雑さ、ファシリテーションの仕方、アウトプットの種類などである。ここに取りまとめた 11 のクライテリアは、市民会議の任務を決めるにあたり考慮すべきチェックリストであるが、同時に、何が良く機能するのか、何を行ってはならないのかを示すものでもある。

1. 文脈： 市民会議の任務は、その国の気候政治の文脈にあったものであること。

気候政策の大きな文脈は、気候市民会議の正当性や関連性に影響を与える。たとえば、ネットゼロの目標年次については、国の法律によりそれを定めている国もあれば、その国の国民が必要となるコストなどを受け入れておらず、そのような目標を定めていない場合もある。また、緩和だけではなく、適応が重要となる場合もある。

2. スコープ： 提言をまとめ、結果を理解し、正当性を提供するのに十分な時間があること。

スコープはそれぞれの気候市民会議の文脈に依存する。スコープを狭くとるか広くとるかは、それぞれに長所と欠点がある。

狭いスコープを取ると、実施可能なより多くの提言を作成することができ、政策決定者に取り上げられやすい。一方、市民会議のメンバーの自主性が失なわれ、構造的・システム的な問題を考慮できなくなり、また、分野横断的な分析が行えなくなるなどの欠点がある。

広いスコープを取ると、市民が重要だと思う事項を議論でき、新たな政策アイデアを生み出す可能性がある。一方で、掘り下げて議論を行う時間が限られてしまったり、提言が何を意味しているのか市民メンバーの間で十分な理解が達成できなかったり、提言を大量に作り出し政策決定者に単に都合の良いものだけ選ばれる結果になったりする可能性がある。

実際、市民会議の関係者の多くは、気候市民会議のスコープが大きすぎる結果、マイナスの連鎖反応が起きていると見ている。多くのテーマを議論するために、全体を幾つかのサブグループに分けて議論することに批判的な見方も多い。それは膨大な数の提言を生み出すからであり、また、市民会議のメンバー自身、他のサブグループが作成した提言を十分には理解できないからである。

[30] Pfeffer J. (2022): Guiding principles for setting the remit of a climate assembly, KNOCA

3. 権限（Authority）：　主催者に、提言を実施に移すのに十分な権限があること。

市民会議の重点は、（国や議会などの）主催者が十分な権限を持つ課題におくべきである。たとえば、国の気候市民会議は、地方自治体や EU が権限を有することを議論するのに適当とは考えられない。しかし、現実には、気候変動に関する権限は国と地方に分散しており、クリアな線引きが行えない場合もある。そのような場合には、関連する他の主体を市民会議のプロセスに引き込むことが効果的となる。

4. 政治的妥当性：　政策決定者が議論する課題について改善が必要であると感じていること。

市民会議のインパクトは、政策決定者が議論対象の課題について、何らかの新たな政策が必要だと感じている場合に大きくなる。特に通常の意思決定構造ではその課題に対する効果的な解決策を策定できない時に有効となる。たとえば、政治的な決定が難しくてデッドロック状態になっている場合や、政治家により対処することがさらに議論を難しくしてしまう場合、政治家同士が利益相反に直面してしまっている場合などである。

5. 受容性：　政策決定者がその課題に関する市民のインプットを歓迎していること。

政策決定者が市民からのインプットを歓迎しないのであれば、気候市民会議のインパクトは限定的なものとなる。これは、政策決定者が規則により市民会議からの提言に正式に回答する必要があるのかどうか、あるいは、市民会議によりメディアや世論の関心が高まったりした時にどう対応するかなど状況により異なる。一般に、市民会議のプロセスに意思決定者を直接関与させると、プロセスに関する疑念が減少し、信頼感が増すことが知られている。

6. 社会的妥当性：　議論される課題は、市民にとっても重要なものであること。

議論される課題は、その問題の大きさが十分に理解されれば、市民にとっても重要なものである必要がある。従って、気候市民会議の課題を検討するプロセスに多様な視点を持った様々なグループを関与させることは効果的である。

7. タイミング：　政策変更をする機会が存在すること。

関連する政策サイクルのタイミングに合わせて、市民会議を実施することが効果的である。すでに政治的な決定が行われた課題に関し、市民会議を行うのは避けるべきである。現在の政権党が行う市民会議であれば、選挙などで政権交代がありうるような場合には、市民会議は実施すべきではない。

8. ジレンマ：　トレードオフを明確にすること。

市民会議で議論すべき課題は、倫理的な議論ができるように、また、実施可能なものとなるようにフレームを設定する必要がある。特に、社会的・経済的なトレードオフがある課題に注力すべきである。科学者や技術者が合理的に最適解を提供できる高度に技術的な問題に市民会議のアドバイスを得る必要はない。しかし、価値観の選択が問題となる場合や異なる価値観のバランスが重要となる場合には、市民会議からのインプットが有用となる。気候市民会議は社会がどう対処すべきか困難な課題に対し、実施可能な提言を考慮する場合に効果的である。

9. 合理性（legitimacy）：市民会議の任務が、多くのグループによって合理的とみなされること。

言うまでもなく、市民会議がすでに決定されている政策を支持するための操作ないしは誘導であると見なされるのは、最悪の事態である。そのためには、多くの社会的なグループにより、気候市民会議の任務が妥当であると受け入れられるようにする必要がある。これに対処するには、まず、任務の決定が透明になされ、合理的に説明されるようにする必要がある。また、市民会議の任務を決定する際に、様々な政治的・社会的なグループが関与できるようにして、多様な視点を反映し、より合理性の高いものとすることが重要となる。

10. オーナーシップ：　市民メンバーは決定された任務に不当に拘束されるべきではないこと。

市民会議のプロセスや提言に関して、市民会議のメンバーが有するオーナーシップは尊重される必要がある。国などの主催者は、市民会議の任務を限定するのに十分な理由があると考えるかもしれない。しかし、透明性を確保し、市民会議が任務を精査するのを許容できれば、市民会議メンバーのオーナーシップを高め、民主的原則にもより即したものとなる。

11. 資源効率の確保：　市民会議への資源投入を上回る社会的な便益が得られること。

気候市民会議を成功裡に実施するためには、膨大な市民の時間だけでなく資金その他の相当の資源が必要となる。100 人規模の会議を週末 7 回に分けて行うことは、どのような課題に対しても妥当である訳ではない。市民会議ではなくて、もっと規模の小さい市民陪審やそれ以外の方法もあることを念頭に置く必要がある。

## E-2 気候市民会議の任務の設定について：主催者のための重要ポイント[31]

要点

- 任務（remit）の設定は、プロセスの実施と結果に影響を与える重要な決定を行うことである。
- 文脈が重要であるが、それは市民会議によってそれぞれに異なる。任務は、市民会議に設定された目的を達成するために調整する必要がある。
- まず、想定を明らかにし、問題の共通理解を行い、それに基づき共通の目標に合意する。このプロセスを通じて、意思決定を行う際に対象とする政治課題に対する共通の目的と理解を再確認できる。
- 政策立案者、市民会議のメンバー、ステークホルダー、科学者、参加に関する専門家のすべてが、任務の設定に関しそれぞれの知見を提供する。任務の設定に多くの異なるアクターが関与することで、プロセスの質と正当性が高まる可能性が高い。半面、その分時間がかかることもある。
- 気候市民会議は幅広いテーマを扱うことができるが、すべてのテーマを同時に扱うことはできない。
- 議題（agenda）を設定する権限を市民会議メンバーに与えることには、利点とリスクがある。そのような権限を与える場合、過去の経験から、さまざまな選択肢が何を意味するのかについて専門家の意見を参考にすることが望ましい。
- 市民会議をサブグループに分割することで、より多くの領域をカバーできるが、結果の正当性や堅牢性を低下させる可能性がある。このような欠点に対処するため、サブグループ間で相互に学習するためのさまざまなオプションが存在する。

本編

1．任務の設定について：イントロダクション

政策立案や市民参加の革新的な手法として、近年、気候市民会議が注目を集めている。市民会議を運営する上で、最初に行うべきことは任務の設定である。任務設定のプロセスでは、いくつかの重要な決定をする必要がある。

気候市民会議は、その目的、政治的背景、利用可能な資金、設計などが異なるため、正しい決定を行う唯一のベストな方法はない。この文書では、決定を行う必要のある幾つかの項目を説明し、複数の可能な選択肢を提示するとともに、それぞれに伴う得失を説明する。

[31] Brancaforte S, Green R, Pfeffer Y (2022): SETTING THE REMIT FOR A CLIMATE ASSEMBLY: KEY QUESTIONS FOR COMMISSIONERS, KNOCA

なお、気候市民会議の「任務」とは、「ミニパブリックである市民会議が検討するよう求められる具体的な課題」のことである。

「主催者として、私たちは任務というものを全ての側面に織り込み、課題に的確に答えるための構造を検討する。それが、熟議全体の基礎となるのである。」

Nicole Hunter, Mosaic Lab

この文書では、異なる任務設定のメリットだけでなく、任務の設定に誰が関わるべきか、任務をどのように達成するか、さらに市民会議がより広い範囲をカバーできるようにサブグループを導入すべきかについても議論する。つまり、この文書は、単に任務に焦点を当てるだけでなく、市民会議の設計に関する決定が、フレーミング、つまり市民会議で提供される情報の種類や提供方法など多くの選択肢に大きな影響を与えることを説明するものである。

気候市民会議の多様性

気候市民会議や気候陪審などの熟議的な仕組みが増えたことで、その形式やアプローチも多様化している。市民会議の中には、大気汚染にどう対処するか、公共交通機関をもっと利用するにはどうしたらよいかといった個別の課題に対して、自治体のリーダーを支援し具体的な対応策を打ち出すものもあれば、国の排出量を削減するための包括的な政策を市民が提案するものもある。

市民会議の多くは、数日から数週間、アドホックで開催される。しかし、常設機関として定期的に招集されるものもある。市民会議の多くは、任務を自ら決定する政府機関から委任されたものである。しかし、政策プロセスや地域、国、あるいは世界的な対話に影響を与えることを目的として、活動家によって立ち上げられたものもある。市民会議のメンバーの選定は、多くは層別無作為抽出に基づくものだが、他の手段で世論の多様性を反映させる方法もある。このような多様性は、任務を設定するための唯一の正しい方法が存在しないことを意味する。実際、任務の設定の仕方は進化し続けている。

「ガバナンスは国によって大きく異なる。市民会議は、デンマークでは代議制の議会の補助的な諮問機能を担っているのに対し、英国では市民会議が議会に市民の声を聞く機会を与えた。このように、その哲学的な意味は国により大きく異なっている。だから私は、気候市民会議を「手段」ではなく、「手段のフレームワーク」と呼ぶべきと考える。」

Lars Kluver　デンマーク技術ボード

気候市民会議には、多くの場合、異なる見解を持つたくさんの人が集まる。まず、市民会議の主な目的について、共通のビジョンに同意あるいは受容する必要がある。共通のビジョンを持って作業することは、市民会議の質を高める上で不可欠である。

気候市民会議の包括的な機能は、気候政策に影響を与えることであり、関係する政策サイクルにおける問題の特定や政策の形成に使用されることが多い。しかし、政策提案を精査し評価するために活用されることもある。また、気候市民会議は、気候政策を改善し、民主的な生活や文化を促進することにより、より長期的かつ広範に社会的な影響をもたらす効果もある。

市民会議は、政治的な閉塞感を緩和したり、ロビーイングの力を打ち消したり、気候変動対策の加速装置として機能したりするよう期待される場合が多い。以下に、気候市民会議に関わる人々が暗黙のうちにあるいは明確に想定している典型的な目的（セオリーオブチェンジ）を示す。

- 市民の力を高める：社会的な関心事について市民にもっと力を与えることで民主主義を刷新する
- 政策立案者をサポートする：市民がどのような行動を選好するかについてのアイデアや洞察を提供することにより、政策立案者の知識と確実性を高める。
- 批判者に対抗する：政治分野における評論家やロビイストの力に対抗することで、野心的な気候変動行動を可能にする。
- 大衆を説得する：国民の態度や行動に影響を与える。
- システムに挑戦する：現在の政策に挑戦し、周縁化された課題に光を当て、固定化した態度や慣習を破棄する。

これらの任務の中には、互いに補完し合うものもあれば、任務の設定に関する決定を下す際に衝突するものもある。市民会議に過度な期待をすることはよくあることであり、気候市民会議の主要な機能に関する深い思い込みのために、共通の認識を見出すことは困難である場合もある。しかし、このような異なる視点を可視化し、政治的背景について共通の理解を深めることは、共通のビジョンに合意するための重要な出発点である。

市民会議の主な目的を達成するために、どのようなアウトプットを期待しているのかを考慮するのが有効である。これには、以下に示すように、「包括的」なガイダンスから「具体的」な政策提言まで、さまざまなものがある。

- 戦略的な目標：　例えば、ある時までにネットゼロエミッションを達成する。
- 長期的な戦略決定：　例えば、市民がどのような未来シナリオを好むかについてのガイダンス。
- 政策設計の指針を示す：　コストと利益をどのように公平に配分するかなど。

- 具体的な政策手段を提案する：　排出削減目標や適応行動などの戦略的目標を達成するため、例えば、石炭やガスを一定の期日までに廃止する、あるいは公共投資の配分を変更するなど。

実際には、市民会議は、「包括的」、「具体的」両方のタイプのアウトプットを提供することが多い。目標、倫理的原則、戦略について熟議し、合意してから具体的な政策手段を検討することで、一貫性と整合性を高めることができる（より高い野心につながる可能性もある）。

ケース１：包括的で方向性を定める気候変動アジェンダの設定

最も一般的な市民会議では、市民が重要なメッセージを発信し、最も重要な介入分野を定め、さまざまなテーマで具体的な提案を行い、緩和や適応に関する行動の原則や優先順位を設定する。例えば、以下のような広範な課題を設定する傾向がある。

- "気候危機に効果的かつ公平に取り組むために、スコットランドはどのように変わるべきか？"
- "2050 年までに温室効果ガス排出量を正味ゼロにするという目標を、英国はどのように達成すべきか?"
- "カーボンニュートラルになるために、私たちはどのように協力すべきか？"　（ジャージー島）
- "アイルランドを気候変動に取り組む世界のリーダーにするには、国はどうしたらよいか？"
- "社会正義の精神に基づき、2030 年までに温室効果ガス排出量を少なくとも 40%削減するにはどうしたらよいか？"　（フランス）
- "私たちにとって良い、私たちの環境にとって良い、私たちの国にとって良い気候政策をどのように形成するか？"　（ドイツ）
- "気候変動に直面する中でより安全なスペインを構築する – そのためにどうすればいいのか？"

デンマークの気候市民会議では、デンマークにおける移行プロセス、特に毎年の気候行動計画の設定プロセスに情報を提供するよう市民会議に要請した。この市民会議の最終的な成果は、大部分、範囲や詳しさが異なる 100 以上の提言、行動の優先順位を決めるための明確な原則や倫理的配慮、一般的な枠組みに関する声明などから構成されている。

広範な任務を持つ市民会議は、多くの場合、電力、移動、食糧生産、消費など、主催者または市民会議メンバー自身が選んだいくつかの優先テーマに同時に焦点を当てる。このため、メンバーは、より広範な問題について意見を述べるだけでなく、特定の政策分野に

焦点を当てた提言を行うこともできる。例えばデンマークの場合、当初は非常にオープンな任務であったにもかかわらず、その中から選ばれた狭い範囲の問題について、詳細でよく精査されたいくつかの提案がなされた。

このような幅広い問いかけをする市民会議では、以下のような長所があると考えられる。

- 市民会議のメンバーに強い当事者意識と自由を与える。
- 気候変動に関する広範な行動に対する社会的合意の程度を示し、加速された行動に対する国民の許容範囲を示し、より野心的な行動への機運を高めることによって、政治的スペースを拡大する。
- さまざまな意味合いの正義、歴史的責任、倫理的な問題の評価など、体系的あるいは横断的な問題を扱うためのスペースを確保する。これらの問題は議題には含まれないかもしれないが、幅広い質問をすることで、市民会議のメンバーが関連すると思われる問題に取り組むことができる。
- メディアやアウトリーチ戦略と組み合わせることで、緩和と適応の原因や可能な解決策に関する一般的な気候リテラシーを向上させ、公開討論を行うことができる。
- 十分な時間があれば、異なる問題間の相互依存関係を探ることも可能で、より全体的で包括的な提案パッケージを作成することができる。

このようなアプローチには、以下のような課題もある。

- 市民会議の設計や利用可能な時間にもよるが、時間の制約や幅広い問題に対応する必要性から、提案の正当性や理由付けが甘くなることがある。
- 提案の内容が主催者の扱う権限外の場合もある。ただし、そのような課題を担当する当局と協議することはできる。
- さまざまな提言について、優先順位を設定し説明責任を果たすことが難しい場合がある。提言への対応は、重大で時間のかかる仕事である。
- 多数のサブテーマに対応することで、特定の提言が市民会議メンバーの一部からしか得られない可能性がある。

ケース２：特定の気候政策に焦点を当てた提言

当初から任務の範囲をより狭く限定し、気候政策の特定の分野に関する意見を要求する場合もある。

たとえば、イギリスのデヴォンに住むメンバーには、次のような課題が設定された。

- デヴォンの再生可能エネルギー戦略において、陸上風力はどのような役割を果たすべきか？
- デヴォンの自動車利用を減らすために何をすべきか？

- 二酸化炭素の排出量を削減するために、住宅や不動産、事業所などを改修することを奨励したり、義務付けたりするには、どのような方法が考えられるか？

また、ポーランドのポズナン市では、市民会議が気候変動に対応した緑地管理をどうするかという課題が設定された。

より焦点を絞った提言をするために設計された市民会議の長所には以下のような点がある。

- 政策ニーズやタイミングに合わせた適切な提案パッケージを作成する。
- 市民会議の選好を説明し正当化することで、政策決定のための豊かな指針を提供する。
- 市民会議での多様な視点を生かし、様々な社会的ニーズに対応した提言を行う。
- 政策立案者自身がなかなかできないような方法で、問題を深く考察する。
- 主催者が提言に対応しやすくなり、提言の実施に関して市民会議メンバーやその他の人に対する主催者の説明責任が強化される。

このようなアプローチには以下のような課題がある。

- 自ら具体的なテーマを決められないので、市民会議のメンバーはより制約を感じることがある。
- スコープ外の問題は、定義上、扱われない。その結果、相互に関連した問題や横断的な問題、システム的な問題が見逃される可能性がある。

ケース３：政策オプションやシナリオの評価、または提言の精査を行う場合

このような場合、市民会議の作業は（オプションやシナリオなどの）特定のインプットによって強く誘導され、メンバーの仕事は選択肢の中から選び、フィードバックを与え、その選択について詳細な説明を行うことである。英国では、提言のほとんどは、専門家が作成したシナリオと政策オプションからメンバーが選択したものである。ただし、横断的な問題については、メンバーが独自に追加提言を作成した。

ポーランドのポズナン市では、家庭暖房用の石炭ストーブの禁止を導入すべきか否かをメンバーが判断し、禁止を導入し公平に運用する方法について議論した。

フランスのグルノーブルでは、市民会議メンバーは、排出量削減のための大都市圏の取り組みの中で、低炭素化のための４つの異なるシナリオを検討し、これらのシナリオについて評価とフィードバックをするよう求められた。そして、これらのシナリオに関する知識をもとに、低炭素社会に関する自分たちのビジョンを構築した。

気候変動対策に関するフィンランド市民陪審は、潜在的に議論を呼ぶ可能性のある政策を評価し、それは新しい気候変動政策計画に反映された。

選択肢の評価に重点を置いた市民会議は、以下のような長所がある。

- 主催者が検討しているオプションについて、市民会議の選好、許容範囲、トレードオフを掘り下げる。これにより得られる情報は、行動変容のためのインセンティブを作るなど、政策立案者が適切で効果的な政策を策定する上で、貴重なものとなり得る。
- 政策プロセスに合致した、的確で有用なフィードバックを提供できる。

このようなアプローチには以下のような課題がある。

- 焦点を絞った市民会議と同様、多くの課題が検討の対象外となり、市民会議に不満が生じる可能性がある。
- 提言の作成に際して、市民会議が創造性を発揮する場が与えられない。

2. 任務の選定に誰が関わるべきか？

気候市民会議の任務は、時間や資金の制約を考慮した上で、市民や政策立案者にとってタイムリーで適切であり、気候政治の文脈に合致し、多くの団体に受け入れられるように決定されるべきである。誰が関与するかにもよるが、これらの諸側面について考慮するのが一般的である。主催者は、市民会議の主な目的を考慮して、誰を参加させるかを決定する必要がある。任務の設定について、多くのアクターに関与させたり、大きな権限を与えたりすることにはさまざまな問題がある。

まず、経験豊富な政治家や公務員は、通常、気候に関する政治的背景をよく理解し、最も重要な政治的ジレンマ、政策プロセスのタイムライン、どの組織が提言に基づく行動を担当するかを熟知している。また、任務の設定に政治家や政策担当者が関与することで、結果に対する関心（受容性）が高まる。しかし、任務の設定に政治家や公務員に大きなコントロールを与えることは、社会的な妥当性、市民会議のメンバーの当事者意識、さらには正当性を低下させる可能性がある。

次に、一般の市民や市民会議のメンバーは、市民にとって何が重要であるかを示すことができる。市民会議のメンバーを巻き込むことで、プロセスに対するオーナーシップを高めることができる。しかし、任務の設定について市民に大きな権限を与えることは、政治的な関連性を低下させ、科学者や政策専門家が考えるような緊急の気候問題の核心に迫れない恐れがある

また、気候の緩和と適応に関係する様々な分野の科学者や政策専門家は、気候への影響という観点からどの分野が最も関連性が高いかについて、エビデンスに基づいた見解を提供することができる。しかし、任務の設定に関して彼らに大きな権限を与えることは、支

配的で技術的な枠組みを強化し、しばしば政治的な決断の欠如の背景となっている道徳的ジレンマの核心に迫れない可能性がある。

さらに、利益団体や活動家などの利害関係者は、支配的な議題に異議を唱えたり、疎外された関心事を強化したりすることができる。また、彼らを巻き込むことで、市民会議の正統性を高めることができる。しかし、利益団体や活動家を参加させることで、政治的なバイアスがかかっているとの認識が生まれ、正当性が低下する恐れもある。利害関係者がテーブルにつくことで、視点の多様性は高まるが、意思決定が遅くなったり、対立が生じたりする可能性がある。

最後に、実施組織やファシリテーターなどの参加に関する専門家は、利用可能な時間や資金を考慮し、何が適切で実現可能かについてチェックを行い、他のプロセスでの経験を持ち込むことができる。しかし、実施組織は主催者に挑戦することに制約を受けたり、新しいやり方を試すことに慎重であったりすることもある。「独立した」参加の専門家や組織が関与することで、このような問題を軽減することができる。

上記を勘案すると、これらの異なるアクターをすべて巻き込むことが最善であると感じるかもしれない。悪い考えではないが、それはより多くの調整、より多くの不一致、より多くの時間、より多くの作業を伴う。役割やプロセス、意思決定ルールを明確に定義することは、相互信頼と共通のビジョンを築く上で重要である。専門家によるファシリテーションは、任務設定における協働を成功に導くことができる可能性がある。

ケースⅠ：主催者によるアプローチ

これまでのほとんどの市民会議は、主催者によって任務が設定されてきた。アイルランドの同性婚や人工妊娠中絶に関する市民会議は、全国レベルのミニパブリックの先駆けであった。しかし、最近の事例では、任務設定について政府のコントロールが強すぎるとの批判がある（以下の囲み記事参照）。

政府のコントロールが強すぎる？

アイルランド、英国、ベルギーの市民会議のアドバイザーを務めるデビッド・ファレル氏は、最近のアイルランド市民会議について、その任務設定やインパクトの欠如を批判している。

任務（課題）は政府によって厳しくコントロールされているため、アイルランド大統領の任期や、ダイル選挙（下院選挙）の日程を決めるアイルランド首相の権限、あるいは国民投票の実施方法など、あまり重要でないことが取り上げられてきた。確かに、市

民会議の任務について、その時の政府が厳しく管理することが適切だとするのも理解できる。

しかし、もし、その任務が不適切なものであり、その成果の大部分が無視されるのであれば、それは間違いなく、市民会議自体の意味を問うことになる。そのようなプロセスに公的資金と時間を費やすのであれば、その投資に対する見返りを期待するのは当然である。任務は少なくとも賢明なものであり、理想的には資源と時間を費やすに値する十分な重みのあるものとすべきである。そして、提言は丁重に扱われるべきである。

デビッド・ファレル教授、アイリッシュ・タイムズ、2022 年 2 月 16 日付

ケース 2：利害関係者アプローチ

スコットランドの気候市民会議は、利害関係者アプローチを採用した。市民会議の大まかな任務は法律で定められたが、具体的な任務は、独立したファシリテーターによるプロセスが組織され、議会の政治家、参加に関する専門家、学識経験者からなる「管理グループ」が決定した。市民会議のメンバーや一般市民からの意見は、このプロセスには含まれなかった。

ケース 3：市民アプローチ

デンマークの市民会議では、政府によって大まかな任務が設定されたが、どの分野を優先させるかは市民会議のメンバー自身が決定した。

気候市民会議ではないが、東ベルギーの常設の市民会議は、アドホックの市民会議の任務に関する決定権を有している。18 ヶ月間、24 人のメンバーで構成されるこの常設市民会議は、自ら提言を作成はしない。それは、アドホックに行われる市民パネルの開始と任務（議題）設定を行い、その結果のフォローアップを行うものである。

3. 任務はどのように決定されるのか？

市民会議の設計では、メンバーが任務に取り組み、期待される成果を出せるようにする必要がある。幅広い任務が設定された場合、主催者はしばしば、大きな任務の中でいくつかのサブテーマに焦点を当てる決定をする。

気候市民会議はどのようなサブテーマを扱うべきか？

これまでの市民会議では、さまざまな方法でサブテーマを決定してきた。組み合わせることも可能だが、基本的に以下のようなアプローチがある。

- 炭素集約的セクター：　電気、暖房、移動、食品・農業、建設など、最も炭素集約的なセクターの脱炭素化に焦点を当てる。英国の CAUK は、「移動手段、食事、消費、暖房、発電、土地利用などに関する複雑なトレードオフ」を検討するよう求められた。

- 市民との関連：　教育、消費、暖房、エネルギー貧困など、自分たちが最も身近に感じ、人々の生活に最も関連のあるシステムの脱炭素化に焦点を当てる。スペインの市民会議には、5 つの「生活分野」があった。
- 分野横断的な対策：　脱炭素金融やカーボンプライシングなど、分野横断的でレバレッジの高い緩和策や介入策に焦点を当てる。
- 気候ガバナンスのためのレジームの強化：　気候保護のための法的枠組みの強化、気候対策に焦点を当てた常設機関の設置や新たな制度の導入を提案する。フランスの CCC は、憲法改正とエコサイドの犯罪化を提案し、デンマークの気候市民会議は、気候変動に関する市民会議の設置を提案した。
- 指針となる倫理的原則：　意思決定の指針となるべき包括的な倫理原則に焦点を当てる。
- 適応と回復のための対策：　すでに避けられない気候の変化に対して、どのように対応し、回復力を高めるかに焦点を当てる。

気候市民会議は、これらすべてのアプローチに効果的に対処することができる。しかし、それらに同時に対処することはできない。確かに、市民の共感を得られるような問題に焦点を当てることで、メンバーのモチベーションを高めることができる。世間やメディアの注目を集めることが第一の目的であれば、より適したアプローチかもしれない。しかし、温室効果ガスの排出量の短期的ないしは長期的削減に直接的な影響が少なく、政策立案者にとってタイムリーでもなく、関心もない問題に焦点を当てることになりかねない。市民が重要と感じる問題に焦点を当てる選択は、時として、より複雑で構造的な問題に対処できないという疑念に直面する。しかし、遺伝子工学のような問題で成功した熟議的なプロセスは、このような疑念に対する確かな反証となる。プロの意思決定者と同じように、適切な情報が適切に提供されれば、そして利用可能な時間が十分にあれば、それは可能である。

サブテーマの決定は誰が行うのか？

任務の設定と同様に、市民会議では、以下のような方法でサブテーマの決定をすることができる。

- 一般に専門家の指導を得て、特定のサブテーマにメンバーを集中させることを、事前に決定しておく。これは最も一般的な方法である（例：フランス、ドイツ、イギリスの市民会議）。
- 幅広い任務に関してメンバーが自由に対応できるようにする。これは以下の 2 つの方法で行うことができる。(a) メンバーが気候変動に関する一般的背景を学んだ後で、取り組むべき課題を決定する。(b) 専門家の意見を聞かずに、メンバーが課題を決定する。デンマークの気候市民会議は 2 回開催されたが、そこでこの 2 つのアプローチ

を試行した。主催者もメンバーもともに、さまざまな選択肢の気候への影響を認識した上で意思決定できる、最初のアプローチがより適切だと判断した。

- 主催者がサブテーマの候補を提案し、メンバーが最終的にその提案を維持するか修正するかを決定する。

アジェンダを決定する上で市民会議のメンバーにどれだけの権限を与えるかは繰り返し議論されてきたところである。メンバーに権限を与える利点は以下の通りである。

- 市民にとって最も重要なことに焦点を当てる：メンバーに議題を策定する自由を与えることで、メンバーは自らが考える優先事項に焦点を当てることができ、プロセスに対するメンバーの信頼を高めることができる。
- 新しいアイデアの創造：メンバーは、相互の関連性や横断的な問題を表面化させ、従来にない新しいアイデアを出すことができる。
- エンパワーメントとオーナーシップ：メンバーが議題をコントロールすることで、結果に対するオーナーシップの意識が高まり、普通の人々がリードするという市民会議の性格が強化される。

メンバーにこのようなフリーハンドを与えることによる課題としては、以下のようなものがある。

- 政策サイクルに最も関連する問題が考慮されないリスクがある
- 主催者の期待とメンバーの優先順位がミスマッチする可能性がある
- 事実は複雑であり、メンバーが緩和と適応のために何が最も重要かを知ることは難しい
- プロセスの責任者が、市民の関心について十分な証拠を収集し準備する時間がない
- 任務やプロセスの設計に時間がかかり、学習、熟議、提言の作成に使える時間が短くなる可能性がある

なお、任務やサブテーマを選択する権限をメンバーに与える場合、これに対するサポートが必要である。メンバーに、さまざまなオプションが何を意味するかについて、適切なガイドラインや専門家からのアドバイスを提供する必要がある。

気候市民会議はサブグループに分けるべきか？

市民陪審のような少人数のプロセスでは、サブグループに分けるようなことはしない。気候変動を扱ったアイルランド市民会議もそうだった。しかし、もっと規模の大きい市民会議の場合、メンバーをサブグループに分けることはよくあることで、これにより、より広い範囲をカバーすることができる。

サブグループに分割すると、分割後の市民会議のプロセスに懸念が生じる。メンバーは、自分が起草に関与していない提案を評価することが難しくなるからである。各サブグループに参加するメンバーが全メンバーの数パーセントしかいない場合、提案の正当性と堅牢性が損なわれる可能性がある。また、市民会議のメンバーが、自分が参加していないサブグループが作成した提案について、どの程度の情報を持っているかという疑問が生じる。

市民会議では、それぞれのサブグループに参加するメンバーが異なることに、さまざまな方法で対処してきた。フランスの CCC では、メンバーは他のサブグループと交流することができ、これは横断的な問題を議論する上でも有効な方法であった。また、他のサブグループが作成した提案を検討し、最終セッションの前に、メンバーが都合の良い時間に投票できるオンライン投票によって修正案を提案し採択した。英国の CAUK では、特定のサブグループのメンバーのみが、その分野の提言に投票することとなった。

サブグループを設置する場合、メンバーが他のサブグループの文脈や提案を理解するようにするために、市民会議のプロセスでは、以下のような方法を、単独にあるいは組み合わせて適用することができる。

- 各サブグループに分かれ、それぞれのテーマについて考える。最終的な投票や評価の前に、他のサブグループのメンバーに提案のドラフトを発表する場を設ける。他のメンバーは、そのサブグループの提案に修正を加えることができる。
- 熟議中に他のサブグループを訪問して、アイデアを交換したり、議論されている重要な問題について理解を深めたりすることができる。
- メンバーは別のサブグループにローテーションする。または、ほとんどのメンバーがサブグループをローテーションするが、一部のメンバーは元のサブグループにとどまり、議論の継続性を持たせる。
- メンバーは、他のサブグループの提案にアクセスでき、共有文書で修正案を作成し投票することができる。

主催者は、任務の達成に要する時間やその他の情報を勘案して、メンバーを分割するのかどうか、どのように分割するかについて、決定を下す。設計・ファシリテーションチームは、メンバーが学習、熟議、起草の段階を経るのに必要な時間がどれほどか評価する。特に、メンバーの組み換えを前提としないサブグループに分ける場合、メンバーが他のサブグループのトピックや提案について学ぶための時間を設ける必要がある。これは、メンバーが他のサブグループを訪問したり、あるサブグループのメンバーが他のサブグループに自分の提案を徹底的に説明し、改善のための提案を求める時間を確保したり、最終的な

合意や投票プロセスを有意義なものにするよう共有文書で協働作業を行ったりすることで実現できる。

## E-3 気候変動のフレーミングは、気候市民会議の結果にどのような影響を与えるのか？[32]（要約）[33]

1. 要点

- 気候変動のフレーミングに中立的な方法はない。気候市民会議において気候変動がどのようにフレーミングされるかは、問題や政策オプションがどのように理解され、判断されるかを決定づける。
- フレーミングには様々な形がある。権限や任務の形式、政策オプションの議論に充当する時間、プレゼンの形式、市民会議が開催される環境などは、その課題への対処方針に関する前提や視点がどう伝わるかに影響する。
- 気候市民会議の任務のフレーミングは、ほとんど緩和のみに焦点をあててきた。気候市民会議を利用して、社会が気候変動にどのように適応していくのがベストなのかは議論されていない。
- ほとんどの気候市民会議は、気候課題の特定の側面を議論するために、幾つかのサブグループに分けて行ってきた。しかし、それぞれのサブグループでフレーミングが一貫しているかどうか、また結果に対してどのような影響があったのかはまだ明らかではない。
- （市民会議においては）気候変動に関する熟議において、価値観は専門的な知識以上に重要である。気候市民会議のフレーミングが、市民会議のメンバーの価値観をどう認識し、それにどう影響してきたかは明らかではない。
- 人はそれぞれ異なる方法で学習する。気候市民会議でのプレゼンスタイルは、パワーポイントなどの標準的な手法に依存しがちだが、それは結果的に特定の市民会議のメンバーのみを優遇することになる。
- 気候変動のより厳格で狭いフレーミングは、市民会議のメンバーが明確な提案をするのに役立つが、彼らが重要と考える様々な問題を十分にカバーできなくする可能性がある。

2. 提言

[32] Shaw C, Wang S, Latter B (2021): “HOW DOES THE FRAMING OF CLIMATE CHANGE AFFECT THE CONCLUSIONS REACHED IN CLIMATE ASSEMBLIES?”, KNOCA Briefing No1 (November 2021)

[33] この文書は数多くの論文を引用して作成されているが、内容のみの要約を行い根拠となる文献の紹介は行わない。関連文献に関する情報については、原典に直接アクセスされたい。

- 気候市民会議は、緩和だけでなく、適応に関する気候対策についても、情報を提供するよう設計されるべきである。
- 気候市民会議は、広範な議題を扱う単一の会議としてではなく、気候危機の具体的な側面について、並行してまたは連続して議論する会議として開催すべきである。それにより、一貫したフレーミングの下で、市民からのより豊かな提案を引き出すことができる。
- オンライン会議への移行は、情報を提示し学習する新しい方法を開発した。市民会議の主催者と設計者は、対面式とオンライン式の長所をどのように組み合わせるのがベストかを検討する必要がある。
- 問題のフレーミング方法とそれが提言に与える影響に関する情報は、異なる気候市民会議の間で共有される必要がある。フレーミングに関するベストプラクティスのガイダンスの作成につながる。
- 気候市民会議の研究と評価は、気候市民会議がどのようにフレーミングされ、それが市民会議のメンバーによってどのように理解され、さらに主催者や政治的アクターの意思決定プロセスをどうサポートしたかに焦点を当てるべきである。

## 3. フレーミングはなぜ問題なのか？

一般の人の気候変動に関する見解を形成する上で、価値観、世界観、アイデンティティ、政治的イデオロギーが、政策や技術的事項に関する知識よりも、はるかに基本的であるとする論文が多くある。

まず、基本的事実として、すべての情報は「フレーミング」されている。フレーミングとは、ある考えを特定の方法で、あるいは特定の観点から伝えることである。これは、気候変動に関するコミュニケーションに「中立的」な方法がないことを意味する。気候市民会議では、実際、以下のような要因により情報がフレーム化される。その要因は、会議の任務、異なるテーマに与えられた優先順位、情報をプレゼンする専門家の選択、会議の場所、市民会議の時間、熟議を行う方法、提言が選ばれ伝達されるメカニズム、政策立案者の提言の実現に対するコミットの程度などである。

会議をどのように設計するかは、メンバーの課題への関わり方、そして最終的にはメンバーの意思決定に影響を与える。例えば、複雑さや不確実性など、分かりにくいポイントを前面に押し出した方法で気候変動をフレーミングすると、メンバーを圧倒してしまい、絶望感や無力感を増大させる。

フレーミングが重要なのは、気候政策のどのような側面が重要かという価値観を伝えるからである。気候市民会議のメンバーが気候変動について「最低限の事前の知識」しか持っていないことが事実であれば、メンバーは問題に対する理解を最初のフレーミングによって決められてしまう。それ以外の代替知識がないからである。

気候市民会議のフレーミングを決定づける複数の要因の相互作用は、それらが市民会議の提言にどのように影響するのかに関する理解を困難にしている。現在までのところ、気候市民会議の設計、任務、成果を系統的に比較し、それらがどう相互作用して、最終的な提言にどのような影響を与えたかは十分には分析されていない。気候市民会議では、多数のアクターによる双方向、多次元のコミュニケーションが行われているためである。

説得ではなく熟議の視点から分析を行うことで、様々な気候変動のフレーミングの要素とそれに付随する意味を精査することができる。

4. 気候市民会議の任務のフレーミング

気候市民会議の任務の幅は様々である。「気候危機に効果的かつ公平に対処するために、スコットランドはどのように変化すべきか」という任務は、気候変動という緊急事態に対処するとは何かを明らかにしていないため、幅広いものである。それに対して、「2050 年までに英国が温室効果ガス排出量をネットゼロにするにはどうすればよいか」という任務は、すでにネットゼロという政策目標を定めているため、より幅の狭いものとなっている。

一般に市民会議は、政府によって実施可能で具体的な提言をすることが期待されている。熟議プロセスが最も成功するのは、明確な政策課題があり、その課題の意味合いについて深く話し合うことができる場合である。しかし、気候市民会議の任務のフレーミングが広すぎると、それに付随する複雑性に対処できなくなり、明確な提言の作成が困難になる。

「任務のフレーミングが大きいと、平凡なアウトプットになる可能性がある。たとえば、市民に週末に EU の将来について議論してもらうと、一般に無害な提言しか得られない…「EU は包括的でなければならない」「EU は連帯感を示すべきである」「EU は不平等に取り組むべきである」「EU は気候についてもっと取り組むべきである」というようなものである。通常、提言後に実現に向け取り組む必要があるような具体的なものは作成されない…」

（Yves Dejaeghere, email, 17th March 2021）

気候市民会議の任務の設定においては基本的に 2 つの選択肢がある、明確で具体的な提言ができるものの、より広範な問題を排除する可能性のある「狭いフレーミング」に焦点を当てるか、より多くの話題や視点を提供できるものの、時間がかかり、具体的な提言につながらない可能性のある「広いフレーミング」を選択するかである。

スコットランドやフランスの気候市民会議は広いフレーミングが選択され、スコットランドでは 86、フランスでは 149 の提言が作成された。これは広い任務の設定に対する反

応であるが、そのすべてを実現することは政策立案者には困難であり、その実施は選択的となる可能性が高い。

ところで、気候市民会議の任務は、理論的には、緩和と適応の両方をフレーミングすることができる。しかし、これまでは、主に緩和に焦点が当てられてきた。例外はスコットランドで、より広範な任務を設けて、適応についても議論する場とした。適応の専門家もプレゼンし、提言には異常気象に対応するための建物の改修などの適応策も含まれた。しかし、適応策の提言は少数にとどまった。緩和策よりも適応策について議論するのが難しいことが原因かもしれない。

アイルランド市民会議では、気候変動に関連するあらゆる問題にわたって意見が求められたが、「特にアイルランドのエネルギー、輸送、農業部門に関するもの」が要請された。この任務に「公平性（fairness）」が含まれていなかったことは、メンバーによる提言にも影響を与えた。13 の提言が作成されたが、そこに「公平性」という言葉は一度も出てこない。このことは、任務のフレーミングが、テーマの選択と熟議の実施に影響を与え、それが提言の内容を決定した可能性があることを示している。

一般に、「公平性」は気候政策に対する国民の議論において重要な考慮事項である。その点、アイルランド気候市民会議の任務のフレームに「公平性」がなかったことは注目に値する。他の多くの気候市民会議では、例えば、気候変動対策が「効果的かつ公正な方法で」（スコットランド）、「社会正義の精神で」（フランス）、「私たちにとって、環境にとって、国にとって良い方法で」（ドイツ）実現されるというように、公正、正義、相反する利益のバランスといった形で、この任務をフレーム化してきた。

「公平性」に関しては、緩和と適応の両方の観点から様々な論点が提示されてきており、普通の人が市民会議で許される時間内にそれをすべて理解するのは難しい。また、今日まで、公平性は関係する国の国境内だけで考慮される傾向があり、気候変動の影響が世界の最貧困層に不均衡に及ぶことを認識する国際的な視点はほとんどなかった。気候市民会議で公平性のフレーミングを採用することが、どの程度公正な気候政策を議論する基礎となるかについては、さらなる分析が必要である。

スコットランドと英国の気候市民会議では、専門家の意見を取り入れ、公平性に関して熟議の実施と提言の作成の指針となる原則を策定した。英国では、2050 年までの英国のネットゼロへの道を検討するに当たり、「言葉だけでなく行動において、最も弱い立場の人を考慮した公平性」を考慮することが重要とされた。スコットランドではメンバーが 22 の公平性の原則を策定し、スコットランド全土のさまざまなコミュニティのニーズを考慮し、最優先事項として「一つの対策ですべてが解決する」というアプローチは適切でないことを確認した。これらは、適切なガイダンスさえあれば、メンバーは気候政策における公平性の問題に意味ある形で関与できることを示唆している。

気候変動のフレーミングでは、その「原因や影響」と「解決策」を区分する。気候市民会議は、解決策に焦点を当てた設計になっている。それにより、より大きなコンセンサス

を得ることができる。議論される解決策は気候変動だけでなくそれ以外の便益を生み出すことが多いため、政策への市民の支持が促進されるからである。例えば、新しい交通システムの提案は、二酸化炭素排出量を削減するだけでなく、健康や生活の質を高めることができる。

ちなみに、国民の間でも解決策への関心が高まっている。アイルランドの市民会議では、一般の人々からの意見提出の期間を設定した。提出された意見で最も多かったのは、国の政策、排出削減、再生可能エネルギー、地域社会への関与に関するものであった。気候変動の影響や原因ではなく、その解決策に関するものだった。

## 5. 気候市民会議におけるコミュニケーション

### 5.1 誰が情報をコミュニケート（伝達）するのか？

気候市民会議では、研究者、活動家、運動家、その他のステークホルダーなど、さまざまな人々がメンバーに情報を伝達する。市民会議のメンバーが提供される情報を前向きに理解するためには、メンバーから信頼されそうな人を特定し、利用することが重要である。そのためには、科学的な立場の人であれ規範的な立場の人であれ、メンバーから専門家であり本物であると認識されることが必要である。これについては、一般に、国によって違いがある。例えば、イギリスでは、教授や科学者に対する信頼が高い（それぞれ83%、82%）が、公務員や閣僚に対する信頼はそれぞれ60%、16%に過ぎない。一方で、ドイツとノルウェーでは、イギリスやフランスよりも、エネルギー部門を担当する公務員などの組織的アクターを信頼する割合が高い。

科学者は、気候変動に関するコミュニケーターとして信頼されている。しかし、一般に人々は科学的な内容を理解することが難しいため、プレゼンには詰め込み過ぎないようにすることが重要である。科学者が自身の経験や見解をもとに、どの程度真摯に話しているかによって、彼らに対する信頼も左右される。

気候市民会議の主催者は、さまざまな形で気候市民会議の専門家を関与させることができる。英国ではシナリオの作成などプロセスの共同設計者として関与した。フランスでは、アドバイザーとして、プレゼンの内容や候補について提案したり、会議メンバーとともに提言案を作成したりした。さらに、デンマークの例では、主催者が市民会議のメンバーに専門家候補のリストを提供し、誰が自分たちの関心に最も近いかどうかを判断させ、特定の専門家の意見を求めた。市民会議のメンバーに専門家の選択に関し発言権を与えることで、プロセスにより高い正当性を持たせることができる。

英国のCAUKの4人の専門家リードは、諮問委員会と学術委員会の支持を得て、プロセスのすべての段階を通じて、内容が「バランスよく、正確で、包括的」であることを保証し、2050年までにネットゼロを達成する方法に焦点を合わせてプロセスを組み立てた。フランスでは、1）専門家グループが市民の提言作成を支援し、2）法律委員会が市民

の提案が法の支配に合致するよう助言を提供し、3）ファクトチェッカーが市民の技術的質問にリアルタイムに回答するという３つの方法で、専門家はメンバーを支援した。デンマークとドイツでは、専門家グループはメンバーが作成した案をレビューし、コメントを提供する役割を担っていた。

最後に、プレゼンでの発言が熟議の時間を損なわないようにすることが重要である。気候市民会議では、場合によって、熟議に比較して専門家のプレゼンに与えられる時間が過大となる傾向がある。以下のアイルランド市民会議（ICA）のレビューが興味深い。

> アイルランド市民会議の議長は、最高裁判事としての習性に則り、自己主張の強いアプローチで議論をリードし、「民主主義の討議的な視点」から、重要となる市民会議のメンバー間の討論にほとんど時間を与えなかった。彼女の時間の使い方は、小グループなどでの討論よりも、専門家の講義の方を好み、その結果、専門家のプレゼンは割り当て時間を超えて行われれてしまうこともあった。・・・・一方で、カナダのブリティシュコロンビアのジャック・ブレイニーは放任主義を取り、メンバーには時間を超過しても好きなだけ発言させるようにした。
>
> (Courant, 2021)

5.2 気候変動の伝え方

熟議的なプロセスでは、気候変動をどう伝えるかが、メンバーの見方に影響を及ぼすとの研究結果が多くある。これには、気候変動の説明に用いられる言説と視覚的イメージの両方が関係する。

熟議的民主主義の考え方は「言説中心」であり、これは話し言葉や書き言葉を中心に展開する西洋的な文化に由来している。しかし、実際の理解には、視覚・聴覚・触覚など諸側面があり、それらはすべて理由づけし、包摂し、振り返りを行うために重要である。複数の情報伝達モードを活用して、言語による伝達に対等に参加できない、周縁化された会議のメンバーをより効果的に包摂することもできる。

市民会議では、様々なプレゼン手法を用いることが有効である。標準的なプレゼンと質疑応答に加えて、フリップチャートやポスト・イットなどの物理的な材料を取り入れたアプローチは、メンバーの関与の在り方を変える。英国のリーズでは、メンバーの関与を強くする形式を優先した結果、パワーポイントによるプレゼンテーションの使用は推奨されなかった。

より体系的に適用できる方法としては、ビジョニング（未来のシナリオがどのようなものかを想像すること）、参加型マッピング（地域の問題に取り組むためにグループで地図の作成に取り組むこと）、没入型の学習体験（現地訪問など会議以外の活動を行うこと）、シナリオ（イギリスやスコットランドの気候市民会議で使用）、絵画などアートの活用などが挙げられる。実際、ビジュアルと言語は相互に作用して多次元的なメッセージを伝

え、気候変動に関するナラティブを協働で構築できる。ビジュアルは言葉を補完し、複雑さによりアクセスしやすく、理解しやすい形に圧縮する認知的ショートカットとして機能する。

アートや即興などの形態は、熟議よりもむしろ意識を高めるために使われることが多い。これらは、気候変動を人々に伝えるための有用で革新的な方法と考えられている。科学アニメーションは、特に「複雑で抽象的な事実を伝える」ことができ、気候変動に関するコミュニケーションに適している可能性が高い。

物語性のある説明用フィルムは、情報を提供するだけでなく、主に動画やストーリーテリングによって科学的な問題に取り組むビデオであり、視聴者の注意を引きつけ、より高度な知識の習得を助ける。また、意思決定者は、写真、ケーススタディ、個人的経験など、客観的ではないがインタラクティブなものによく反応する。気候変動を効果的にビジュアルで伝達するためのいくつかの原則が研究されてきた。例えば、人間を登場させること、気候変動の原因の大きさを強調すること、局所的な感情に強く訴える気候変動の影響事例を示すこと、対象者を理解し新しいストーリーを示すことなどである。

気候変動コミュニケーションにおいて、感情は重要な役割を果たす。例えば、気候変動は不安を引き起こすが、不安は希望と一緒に使えば効果的である。気候市民会議のメンバーは、人々の希望や恐怖を理解し、気候変動に感情的かつ知的な参加をすることができる。これは、「人は自分の価値観に基づき気候変動を理解する」という点とも合致する。気候情報のフレーミングは、この点に留意する必要がある。

最後に、気候市民会議はオンラインに適応した情報の伝達方法とする必要がある。英国とフランスの気候市民会議は、オンラインで実施された最初の市民会議でもある。その後、スコットランドやデンマークでは、完全にオンラインされた。これらにより、質疑や小グループでの議論、投票など市民集会の主要な要素の多くは、基本的に支障なく運用できることがわかった。ただし、視覚障害者など、オンライン会議への参加が困難な場合には、調整が必要である。逆に、オンライン市民会議は、遠隔地からのメンバーや専門家の参加を可能にし、さまざまな形態の学習、熟議、意思決定を支えることができる。さらに、カーボンフットプリントや運営コストの低減など、さまざまな他のメリットをもたらす可能性もある。

### 5.3 何がコミュニケートされるのか？

アイルランドとフィンランドの事例を除き、ほとんどの気候市民会議では、メンバーをいくつかのサブグループに分けて行われた。例えば、フランスでは、交通、食品、消費、仕事と生産、住宅のサブグループに、スコットランドでは、食事とライフスタイル、家庭とコミュニティ、仕事、移動という４つのサブグループに分割した。それぞれのサブグループでのフレーミングの仕方が一貫していたかどうかに関する知見は得られていない。また、サブグループで対象となった各トピックを議論するために与えられた時間の長さも問

題となる。それぞれのトピックに割り当てられる時間の違いは、提供できる情報の量や種類、熟議に利用可能な時間、トピックの重要性の認識などに影響する。これらの問題はすべて、気候市民会議の設計において考慮されなければならない。

プロセス設計において、何に重点を置いてどの程度の柔軟性をもって議論するかは、多くの場合、主催者の意向により決定される。以下のボックスで紹介するデンマークの気候市民会議は、政策アジェンダから熟議に選ばれる課題をどのように選択するかを示す事例である。

"この気候市民会議は、デンマークが気候行動計画の意思決定に関して法律に基づく年次プロセスを持つという特殊な事情に合わせてデザインされたものである。それは、デンマークが必要とする解決策の「大枠（全体像）」を作成することではなく、脱炭素への移行にとって「重要な要素とそれらの相互関連性・依存性」について適格に議論することであった。"

（2021 年 5 月 21 日、デンマーク技術委員会、メール通信）

基本的な政策要素の変更をする余地がなく、市民会議のメンバーがそれに変化をもたらす可能性がほとんどない状態で、市民を政策策定のプロセスに巻き込むことは、不誠実であり、信頼を損ないかねない。市民会議のメンバーに与えられた自律性の程度は、スコットランドと英国の事例の間で大きな違いがあった。スコットランドでは 3 回の週末が割り当てられ、参加者が自ら作成した提言の検討と改良を行ったが、一方で、英国では、主催者が事前に準備した政策オプションを中心に 1 回の週末が与えられただけであった。

気候政策のどの分野を検討課題とするかについて、誰が決定するののか？主催者がこれを決定するトップダウンのアプローチには、以下のような懸念がある。トップダウンのアプローチは現実的な政策課題に答えるのに適しており、例えば、既存の政策アジェンダにきっちり沿った形で "適切な証拠 "を提供することによって、メンバーが出した提言が、政治的アクターの優先事項の決定にとって重要なものとなる可能性が高い。他方で、市民自身が議事を指示したり、市民が独自の未来社会のビジョンを構築したりする能力を制限し、市民の意見、ひいては気候市民会議の提言が理解されるべき幅広い文脈を失うリスクがある。

気候市民会議の数週間で、市民がどれぐらいの情報量をこなすことができ、どの程度有効な提言を作成できるのか？フランスの CCC では、何人かのメンバーは、それは非常に困難だと感じた。このように幅広の大きな課題の議論に対し十分な時間が与えられないと、専門家が主導するようになってしまう。というのは、気候政策のサブテーマの詳細について、市民会議のメンバーが自ら理解するのに十分な時間が確保できないためである。

## F. 気候市民会議のガバナンスの体制と運用 (抄訳)[34]

1. エグゼキュティブサマリー

気候市民会議のガバナンス体制には、大きく分けて３つのアプローチがある。

1. 主催者（多くの場合、国や自治体などの公的主体）が、市民会議の設計と実施にあたる外部の実施組織を指名する（例：英国 CAUK、デンマーク気候市民会議）。
2. 主催者は、政府スタッフを出向させ事務局を設置し、市民会議の実施を調整する（例：スコットランドやアイルランドの気候市民会議）。
3. 主催者は、ガバナンス委員会として機能するマルチステークホルダーグループを設置する（例：フランス CCC）。

実際には、この３つのアプローチにおいて、主催者がどの程度、どの時点で、プロセスの実施組織（政府外部の実施組織、事務局、マルチステークホルダーグループなど）に権限を委譲するかによって、意思決定の仕組みが異なる。また、役割と責任がどの程度正式なものであるかも、異なるガバナンス体制における意思決定に影響する。

気候市民会議のガバナンスは、どのようなものであっても、一般に、科学技術の専門家（例えば学術委員会）、参加の専門家（例えば、デザイン・ファシリテーショングループ）、利害関係者（たとえば、管理委員会）、そして市民会議メンバー（ガバナンスの構造にメンバー自身が参加することがある）などの複数のグループから構成される。

市民会議が主催者から独立しているか、また市民会議がどの程度影響力を持つかは、主催者が意思決定にどれだけ関与するかに左右される。主催者が強い統制力を保持している場合、独立性についての懸念が生じる。逆に、主催者があまり関与しない場合、提言が主催者のニーズに応える程度が低くなり、気候市民会議の潜在的な影響力は低下する。

意思決定の質と正当性は、ガバナンス関係者の多様性と人数によって影響を受ける。様々な視点が不十分にしか代表されないと、プロセスの正統性が低下する。逆に、多様な視点が多すぎると管理が難しくなり、意思決定が遅くなる。しかし、関係者の参加を早期に始め、明確な役割分担ができれば、潜在的な対立を克服し、ガバナンス組織間の意思決定の効率を向上できる。

市民会議のメンバーが実施段階でガバナンスに参加することは、プロセスに「ユーザーの視点」を提供し、ガバナンス関係者間の潜在的な対立を克服し、意思決定を改善できる可能性がある。

ほとんどの気候市民会議では、正式なガバナンスの仕組みが事前に必ずしも明確に定義されないまま実施されてきた。意思決定のための役割と責任は、プロセスの開始前に完全

[34] Carrick J. (September 2022): Governance structures and practices of climate assemblies, KNOCA.

に決定されるというよりも、プロセスが進む中で定まっていく傾向が強かった。その結果、非効率な意思決定が行われ、プロセスの正当性に疑問が投げかけられることもあった。

## 2. 提言

ガバナンスのアプローチが異なれば、それに伴うメリットもデメリットも変化する。どのようなアプローチをとるにしても、以下のような基本的な問題があり、それらを慎重に検討する必要がある。

- 市民会議の設計と実施への意味あるインプットを可能にするため、設計や実施に関わるチームと主要な利害関係者を早期にガバナンスの体制に参加させる必要がある。
  ガバナンスの決定にあたって、設計チーム（通常、ファシリテーターのチーム）や利害関係者を参加させることは、正当性を確保し、信頼とプロセスへのオーナーシップを構築するのに役立つ。
- 市民会議に対して懐疑的ないしは確信が持てない主体をガバナンスの体制に入れると、一般的にプロセスに対する支持が高まり、彼らの知識や専門性を生かすこともできる。
- OECD（2021）が提言しているように、役割と責任を正式なものとすることで対立の可能性を減らし、透明性を向上させることができる。多くの場合、今日まで市民会議のガバナンスは非公式であり、それは実際のプロセスを通じて進化してきた。プロセスの成功は、関係者の熱意とプロフェッショナリズムに依存してきた。しかし、この状況は、途中で論争を引き起こすリスクがある。これに対応するためフランスのケースでは、独立した保証人を任命したが、その役割は公式化されなかった。ポーランドの市民会議では、ガバナンス組織の間の意見の相違を調停するため、独立した調停委員が任命された。
- 主催者、実施組織、その他のガバナンス関係組織が正式な会合を定期的に開くことで、主催者のニーズを満たすことができる。主催者や出向した政府スタッフに大きな決定権を与えるガバナンス体制は、市民会議が政策ニーズにより敏感に対応できるが、プロセスの独立性に懸念を生じさせる。

## 3. イントロダクション

気候市民会議のような熟議的なミニパブリックの正統性は、一部、市民会議の設計と実施に関する決定に対して、政策立案者、利害関係者、より広い一般市民が持つ信頼に依存している。したがって、市民会議のガバナンスの形態とその質は極めて重要である。実際、OECD は熟議的プロセスのためのガイドライン（2021 年）に透明性とガバナンスの

基準を盛り込んだ。そこでは、ガバナンスの取り決めを正式なものとすること、そしてそれらの取り決めに関する情報が公表されていることが重要とされている。

この報告書では、8つの国レベルの気候市民会議のガバナンス体制について概観し、異なるガバナンスの設計が持つ意味について考察する。分析は、市民会議の報告書やウェブサイトのデスクレビュー、そして各市民会議のガバナンス構造に直接に関わった関係者へのインタビューに基づいている。

また、各市民会議のガバナンス体制において、実際にどのような問題が生じたかを明らかにし、それがどのように対処されたかも調査した。

## 4. 市民気候市民会議のガバナンスのレビュー

以下に、8つの市民会議のガバナンス体制を時系列で示す。それにより、初期の市民会議プロセスから得られた教訓が、その後のプロセスにどのように生かされたかについても言及する。

### 4.1 アイルランド市民会議 2016～18（気候変動については 2017 年 9 月～2017 年 11 月）

主な特徴

- 気候変動を含んだ5つのテーマについて審議するため、アイルランド下院の決議により設立された
- 運用と管理は、出向した政府スタッフで構成される事務局により行われた
- 議長および事務局を中心としたガバナンス体制は、5つのテーマを通じて共通かつ正式[35]なものとされた。
- 意思決定は、テーマごとに設置された運営ググループと専門家による諮問パネルが支援した。
- アイルランド国会では、2016 年から 2018 年にかけて 5 つのテーマを対象に市民会議を開始した。気候変動は 3 つ目のテーマで、2017 年 9 月と 11 月の 2 回の週末に議論された。一連の市民会議を開始した議会の決議には、終了日、課題の順番、各課題に費やす週末の回数、終了までのタイムラインなどが定められた。

アイルランドの市民会議のガバナンスは、国から出向した 5 人の政府スタッフと独立した議長（元最高裁判事）からなる事務局が主導した。事務局と議長は、10 人の市民会議のメンバーも参加する「運営グループ」と、学識経験者や実務家からなる「専門家グルー

[35] この報告書では、ガバナンスの正式化とは、意思決定の役割と責任が、契約書などの一種の書面の中で定義され、合意されたことを意味すると考えている。

プ」の意見を聞いて、意思決定を行った。運営グループの構成は別のテーマに変わっても変化しないが、専門家グループはテーマごとに異なった。

ガバナンスの体制、プロセス、手続きは、最初に議論された課題が「中絶」であり、物議を醸すものであったため、気候をテーマとした市民会議については、そのプロセスの開始時にガバナンスはすでに正式に確立されていた。

### 4.2 フランス気候市民会議（CCC）（2019 年 10 月～2020 年 2 月）

| 主な特徴 |
|---|
| - フランス CCC のガバナンスは、多様な政治的見解や利害関係を持つ 15 人の利害関係者からなる「ガバナンス委員会」によって行われた。<br>- ガバナンス委員会は、プロセス全体を通じて意思決定権を保持した。<br>- CCC 会期中に開催されたガバナンス委員会の会議には、ガバナンス委員会の委員に加え、2 名の市民会議メンバーが参加した<br>- ガバナンス委員会の役割と責任の詳細は、開始時に正式には規定されていなかった<br>- 市民会議のプロセスの独立性を監視するために 3 人の保証人が任命された。 |

フランス政府は、市民社会からの圧力に応え、また「国民大討論会」の後、フランス首相からの書簡を通じて、フランス市民気候市民会議（CCC）を開始した。フランス政府は、この CCC を組織する責任を経済・社会・環境審議会（ESEC）に委任した。ESEC はフランス政府の諮問機関であり、市民社会の代表で構成されていた。

ESEC は、CCC を監督するために、ESEC と生態系・包括的移行省を代表する 2 人の共同議長、および気候変動、参加型民主主義、社会・経済の専門家からなる「ガバナンス委員会」を設置した。

加えて、CCC は、3 人の独立した「保証人」と、プロセスが始まった後は、19 人の「専門家グループ」ならびに 6 人の法律専門家からなる「立法委員会」によってサポートされた。円滑な運用を主導するために、Missions Publiques と Res Publica という 2 つの組織から成る「実施組織」が設置されたが、これらはガバナンスに関して直接的な責任は負わなかった。

運営段階では、ガバナンス委員会の各会合に 2 名の市民会議メンバーが参加した。約 30 名の市民会議のメンバーがガバナンス委員会に参加を希望し、会議ごとに男女の 2 名の異なるメンバーがくじ引きで選ばれて参加した。

### 4.3 英国気候市民会議（CAUK）（2020 年 1 月～2020 年 5 月）

| 主な特徴 |
|---|

- 6 つの下院の特別委員会が気候市民会議（CAUK）の実施を委嘱した。議会の事務局スタッフは、プロセス全体を通じて意思決定に積極的に関与し続けた
- CAUK の組織・運営を委託された実施組織は、「Involve」であった。
- 意思決定は、議会スタッフが Involve に仕様書を提出し、Involve が提案書を作成し、議会スタッフがそれをチェックするという方式で行われた。
- このプロセスは、4 人の「専門家リード」、利害関係者から構成された「諮問グループ」、気候変動の専門家による「学術グループ」によってサポートされた。
- 市民会議の運営は、Involve と専門家リードが協力して通常の意思決定を行った

ビジネス・エネルギー・産業戦略（BEIS）委員会を中心とする 6 つの下院特別委員会が CAUK を委託して実施した。市民会議の運営は、実施組織である Involve が落札。主催者を代表する議会事務局スタッフが意思決定権を持ち、市民会議のデザインと実施に関する正式な決定を行った。

CAUK のプロセスは、4 人の「専門家リード」、慈善団体や企業などの利害関係者からなる「諮問グループ」、気候変動の専門家からなる「学術グループ」によって支えられた。

特に初期のデザイン段階においては、任務・課題・構造の決定や関係者（諮問グループ、学術グループ、専門家リード）の選定など、ハイレベルな意思決定は、議会スタッフが行った。しかし、プロセスが始まると、意思決定は、諮問グループと協議しながら、議会スタッフが Involve からの提案を検討するという形で進行した。インタビューによると「Involve が作業を行い、何か提案をすると、事務局スタッフが異を唱えたり、別の提案をしたりした」とされている。市民会議が始まると、議会スタッフはあまり口出ししなくなり、日常の決定は、Involve と専門家リードが協働して行うようになった。

### 4.4 デンマーク気候市民会議（第 1 期：2020 年 10 月～2021 年 3 月、第 2 期：2021 年 10 月～2021 年 12 月）。

主な特徴

- 気候・エネルギー省から委嘱が行われた。
- 「デンマーク技術委員会（DBT）」が気候市民会議のデザインと運営を落札し、ガバナンス構造を定めたコンセプト文書を作成した。
- DBT の代表者、気候エネルギー省のスタッフ、市民会議メンバー5 名からなる「企画グループ」を設置した。
- 企画グループは、気候変動に関する専門家 6 人と市民参加プの専門家 1 人からなる「専門家パネル」によりサポートされた。
- デンマークの気候市民会議は 2 つのフェーズで実施された。

デンマーク気候市民会議は、気候エネルギー省によって設立され、気候政策立案プロセスに意見を提供することを目的としていた。DBT が気候市民会議のデザインと運営を請け負った。DBT のコンセプト文書は、透明性と全体管理を確保するために、3 つの組織を設立することとした。一つは 4～6 人からなる「専門家パネル」で、提供されるエビデンスの内容と質をチェックした。二つ目は「市民参加の専門家」で、市民会議の実施方法をチェックした。三つ目は、「外部ファシリテーター（DBT）」であった。日常の意思決定は、DBT の代表者、気候エネルギー省のスタッフ 1 名、市民会議メンバー 5 名（ランダムに選出）で構成される「企画グループ」で行われた。

DBT は市民会議の外部ファシリテーターおよび設計者として多くの決定権を持っていたが、実際の意思決定は「企画グループ」と協力しながら行われた。また、企画グループは市民会議のメンバーと DBT とのコミュニケーションの場としても機能した。

### 4.5 スコットランド気候市民会議（2020 年 11 月～2021 年 3 月）

主な特徴

- スコットランド政府は、スコットランド気候市民会議を委託して実施した。その実施のために、政府スタッフを出向させて事務局を設置した。事務局には市民会議の専門家も参加した。
- 2 名の招集者（conveners）が任命され、実施組織と市民会議のメンバーとの仲介を行い、メディアで市民会議を代表した
- 決定権は事務局が持ち、管理グループ、エビデンスグループ、および 2 つの実施組織（デザイン・ファシリテーショングループと無作為抽出グループ）と連携して運営した。
- 意思決定は主催者（スコットランド政府）から独立して行われたが、市民会議のオンライン化など、予期せぬ決定は主催者の助言を仰いだ上で決定された。

スコットランド気候市民会議は「スコットランド気候変動法」の規定に従って、スコットランド政府から委嘱され、実施されたものである。スコットランド政府は、スコットランド気候市民会議を実施するために、政府からの出向スタッフと市民会議の運営の専門家からなる事務局を設置した。

気候市民会議の適切な実施のため、事務局は以下の 2 組織を設置した。それらは、スコットランド議会の議員と 22 名の利害関係者からなる「管理グループ」、ならびに気候の専門家からなる「エビデンスグループ」であった。また、市民会議の実施組織は、二つの会社「Involve」と「DemSoc」であった。

市民会議全体を通しての意思決定は、管理グループ、エビデンスグループ、および実施組織と適宜協議しながら、事務局が行った。スコットランド気候市民会議は、事務局とスコットランド政府によって任命された 2 人の招集者（conveners）によって支えられた。招集者は、市民会議の実施組織と参加者の間のインターフェイスとして機能し、メディアにおいて気候市民会議を代表した。

### 4.6 気候変動に関するジャージー島市民会議（2021 年 3 月～2021 年 5 月）

主な特徴

- ジャージー島政府が、戦略的政策計画・実施部の持続可能性・予見チームのスタッフを介して委託した。
- 2 つの実施組織（NCP と Involve）が日常的な事項を決定した。
- ジャージーの著名な議長が招集者 （convener）となり、任命された専門家による「諮問パネル」とともに、市民会議のプロセスのサポートなどを行った。

ジャージー島の気候市民会議は、ネットゼロの達成目標を 2050 年から 2030 年に前倒しするようにという島議会のバックベンチャーから要請を受け、同島政府が実施した。島政府の戦略的政策計画・実施局内の持続可能性・予見チームのスタッフが、気候市民会議の実施を担当した。入札の結果、NCP と Involve という英国本土を拠点とする 2 つの団体が実施組織となり、プロセスのデザインと運営が行われた。政府スタッフは気候市民会議の範囲を設定し、NCP と Involve は日々の意思決定を担当した。

ジャージー島の気候市民会議のガバナンスと運営をサポートするために、招集者と専門家による「諮問パネル」が任命された。招集者（convener）はプロセスを監督し、諮問パネルと実施組織の間のリエゾンとして機能した。

### 4.7 フィンランドの気候市民陪審（2021 年 4 月）

主な特徴

- トゥルク大学の研究者が発起人となり、環境省からフィンランド気候陪審のデザインと実施を受託した。
- トゥルク大学と環境省のスタッフとの協力により、気候陪審の任務を設定した
- トゥルク大学がデザインと実施を主導した。環境省のスタッフは、定期的な会合で進捗状況の報告を受け、柔軟にアドバイスやサポートを提供した。

フィンランドの気候陪審は、トゥルク大学の研究者が環境省を説得し、大学が気候陪審の運営を請け負ったものである。気候陪審はトゥルク大学の研究チームによって設計され、実施された。陪審の任務は、大学の研究者と環境省スタッフの協働で決定した。

任務の決定後、気候陪審の決定権は、プロセスの設計と運営を行うトゥルク大学に委ねられた。陪審の設置に先立ち、研究者は環境省のスタッフと会合を行い、進捗状況を報告し、プロセスに対する信頼感を醸成した。設計の過程で、大学は気候陪審でプレゼンする専門家を誰にするかなど、適宜、環境省のスタッフに助言を求めたが、インタビューによると、実際は「専門家についての最終決定、専門家の選択は大学が行った」。

フィンランド気候陪審のガバナンスと運営は、フィンランドで実施されてきた熟議プロセスに典型的なものであった。インタビューでは、「フィンランドでは、ほとんどの場合、研究者がこうしたプロセスを開始し、組織してきた」との証言が得られた。

### 4.8 ドイツの気候市民会議（2021 年 4 月～2021 年 6 月）

主な特徴

- 非営利団体 BBK（市民の気候保護イニシアティブ）が、市民団体から委託を受けた。
- 気候市民会議の企画・運営を委託された 3 つの実施組織（ifok、NEXUS Institute、Institute for Participatory Design（IPG））が日々の意思決定を行った。
- BBK と「科学諮問委員会」は、「調整サークル」と呼ばれる週 1 回の会議を通じて、3 つの実施組織によるプロセスの進捗を監督した。
- プロセスの初期に BBK によって正式に決定された役割分担があり、実施組織はガバナンスに協力的であった。

ドイツの気候市民総会は、非営利団体 BürgerBegehren Klimaschutz（BBK）（市民の気候保護イニシアティブ）が主催、設立、監督を行った。この市民会議は、（政府や議会などの）通常の政治機関の外で組織され、委託されたという点で特徴的なものであった。この市民会議は総選挙の前に開催され、その結果を各政党のキャンペーンや選挙後の連立協議に反映させるという目的で実施された。

BBK は市民会議の企画・運営を ifok、NEXUS Institute、IPG の「3 つの実施組織」に委託した。気候市民会議のガバナンスと運営は、社会科学と気候科学の主要な研究者 25 名で構成される「科学委員会」によってサポートされた。

BBK、実施組織、および科学委員会は、ドイツ気候市民会議のガバナンスに責任を負っていた。これらの組織は、幅広い分野の 86 の組織からなる「支援ネットワーク」と、企業、社会、環境団体、教会、財団、活動家団体、および非政府組織から選ばれた代表者お

よび市民参加の専門家から構成される 20 人のメンバーからなる「市民社会諮問委員会」によってサポートされた。

各組織は、BBK が開始時に定めた明確な役割を担っていた。BBK は、委託を受けた後、日々の運営と意思決定を 3 つの実施組織に委ね、自らは手を引いた。その後、BBK は、市民会議が委嘱事項に適切に対応しているかどうか、「調整サークル」と呼ばれる定期的な会合でその進捗を監督した。そして、自らは広報活動や政治家とのコミュニケーションに専念した。「科学委員会」は、包括的な質問や課題の選択など市民会議の内容についてチェックし、インタビューによればそれについて「最終的な決定権を持つ」存在であった。

そのプロセス全体を通じて、重要な決定は、政治家、市民社会組織および一般市民との協議によってなされた。「市民社会諮問委員会」は、気候市民会議の前、中、後の 3 回の会議を通じてプロセスに立ち会い、その中立性とバランスについてコメントを提供した。インタビュー結果では、「市民社会組織は、設計と実施に関するインプットの機会を十分に持つことができ、より早く、より頻繁に関与することができた」とされた。

## 5. 各国気候市民会議のガバナンスの比較

気候市民会議のガバナンスには、大きく分けて 3 つのアプローチがある。

1. 主催者は、市民会議のデザインと実施を行う外部の実施組織を指名する（例：英国 CAUK、デンマーク気候市民会議など）。
2. 主催者は、出向する政府スタッフからなる事務局を設置し、市民会議の実施に向けた調整を行う（例：スコットランド気候市民会議、アイルランド気候市民会議）。
3. 主催者は、ガバナンス委員会として機能するマルチステークホルダーグループを設置する（例：フランス CCC）。

時期的に後で開催された市民会議は以前のケースからレッスンを学び、実際にはガバナンスはこの 3 つのカテゴリーの中でも様々に変化してきた。実際のガバナンスの差異は、主催者が意思決定の権限をどの程度保持するか、あるいはどの程度委ねるか、そしてそれがプロセスを通じてどのように変化するかに依存していた。

### 5.1 外部の実施組織

デンマーク、フィンランド、ドイツ、ジャージー、イギリスの気候市民会議の主催者は、プロセスのデザインと実施のために外部の実施組織を任命した（フィンランドでは研究者のグループがこの役割に任命された）。実際には、このカテゴリーでは、国の意思決定への関与に以下のようなばらつきがあった。

- 主催者は意思決定において積極的な役割を維持した
- 主催者は定期的な会合を通じて、範囲を限定して意思決定を監督した

- 主催者はプロセスを通じて、アドホックな助言を行ったのみであった

5.1.1 外部実施組織と積極的主催者（英国の CAUK）

英国の CAUK の場合、市民会議が議会の委員会の将来の活動に反映できるようなアウトプットを確実に出すようにするため、主催者の代表（議会事務局）が意思決定において積極的な役割を維持し、プロセスを通じて「サインオフ」により正式な決定をした。形式的にはトップダウンのガバナンス構造であるが、実際には、大部分、外部の実施組織である Involve と「諮問グループ」との協働で意思決定が行われた。

5.1.2 外部実施組織および主催者による監督（デンマーク気候市民会議およびドイツ気候市民会議）

デンマークの気候市民会議とドイツの気候市民会議の場合、主催者は選定された実施組織との定例会議を通じてプロセスを監督し、特定の決定事項についてはプロセス全体を通じて協議を受けた。

デンマークでは、DBT の代表者、省庁の主任スタッフ、5 人の市民会議メンバーからなる「企画グループ」が、「ガバナンスの非常に重要な要素となった」。一般的には、DBT が「すべてを計画」し、「それについて気候エネルギー省と話し合い、同じラインであることを確認」した上で、「企画グループで最終確認」した。インタビュー結果によれば、企画グループは「良い協働の場」であり、そこでの実情は DBT が「解決策を提案し、グループ内で議論され、ほぼ受け入れられた」。

ドイツの気候市民会議では、プロセスの開始時に BBK がガバナンスの役割と責任を正式に定め、設計と実施は委託された外部の実施組織が行なった。インタビューによると、ドイツの気候市民会議のガバナンスは「協働作業」でありながら、「お互いに話し合うが、最終的な決定権はどこにあるかが、常に意識されていた」としている。「プロセスの中で自分がどう言う立場にあり、いつ黙るべきか心得ていた」とも証言している。ドイツ気候市民会議は、市民社会諮問委員会を通じて利害関係者と関わった。しかし、インタビュー結果では、「もっと早くから彼らを巻き込むか、変更を加える機会を与えるべきだった」とされた。

5.1.3 外部実施組織が主体で、主催者と協議して進めた場合（フィンランド市民気候陪審およびジャージー気候市民会議）

フィンランド気候陪審とジャージー気候市民会議の場合、主催者は外部組織に委託して自らは身を引き、要請に応じて臨機応変に助言を提供するにとどめた。

フィンランドの気候陪審は、研究者が主導している点でユニークな存在であった。ドイツやデンマークの気候市民会議と同様、主催者には定期的に進捗状況が報告されたが、ドイツやデンマークのケースとは異なり、フィンランドの主催者は積極的に指示や指導をす

ることはなかった。インタビュー結果によると、フィンランド環境省のスタッフは「(実施組織から）もっと話を聞きたがっていた」ものの、指示を出す準備ができておらず、消極的であった。別のインタビュー結果では「(環境省でなくて）研究者がイニシアティブをとったものであったので、環境省スタッフによるオーナーシップはあまりなかった」とされた。

ジャージー島の気候市民会議では、政府部門から NCP と Involve という 2 つの外部組織にプロセスの設計と実施が委託された。フィンランドの市民陪審と同様、「プロセスが立ち上がり実行されると、政府のチームはこの事業から離れた」。ジャージーの気候市民会議のガバナンスも、実施組織であるの Involve に集中した。しかし、フィンランドの事例とは異なり、実施組織との定期的な会合は行われなかった。インタビュー結果では、ほぼ全面的に実施組織にコントロールを委ねたのは、「このような性質のプロセスを組織したことがない」という島政府スタッフの経験不足によるものであり、「2 つの実施組織に多大な信頼を置いていた」ためだとされた。

5.2 事務局を設置した場合（アイルランド市民会議、スコットランド気候市民会議）

アイルランド議会の委託を受けたアイルランド市民会議（2016-18 年）は、2020 年に実施されたスコットランド気候市民会議の 3 年前、2017 年に気候変動について検討した。両ケースとも、主催者は、市民会議を実現するために、出向させた政府スタッフからなる事務局を設置した。

どちらの場合も、主催者（アイルランド議会とスコットランド政府）は一歩下がり、権限が変更される場合を除き、基本的に事務局に意思決定が委ねられた。しかし、アイルランド市民会議では、議題の順番や週末の割り当てが変更されたが、これには主催者である議会の承認が必要であった。同様に、スコットランドで（COVID-19 の制限により）市民会議をオンラインとする決定に関しては、事務局から政府に協議があった。インタビュー結果によれば、「スコットランド政府は、事務局の決定に影響を与えなかった」とされ、スコットランドの気候市民会議の政府からの独立性が強調された。また、別のインタビュー結果では、アイルランドの事務局は政府から「独立した立場」であったとされた。しかし、独立性の程度については疑問が残る。結局のところ、出向した政府スタッフである事務局は、必然的に政府に近い意思決定を持ち込むことになる。逆に、このことは政府の同僚とつながりにより政府を最前線に立たせるという意味で、ポジティブな意味を持ったかもしれない。

他の多くの市民会議と同様、意思決定は他のステークホルダーや外部組織と協議して行われ、より幅広い視点から行われたことが確認された。しかし、アイルランドとスコットランドの事務局を取り巻くガバナンスの構造は異なっていた。アイルランドの事務局は独立した議長によって支えられていたのに対し、スコットランドの事務局は外部の実施組織によって支えられていた。アイルランドの市民会議では、形式的には議長が意思決定を行

ったが、実際には事務局がその責任を分担していた。インタビュー結果では、「すべては議長の名の下に決定が行われていたが、実際には事務局が多くの決定を行った」とされた。一方、スコットランドの場合、「意思決定は実際には事務局に集中していた」が、「常に他のメンバーから情報を得て、助言を受けていた」と証言された。

どちらのケースでも事務局は専門家の助言グループにサポートされていた。スコットランドの気候市民会議は、国会議員も含むビジネスや政治の利害関係者から構成される「管理グループ」の支援を受けていた。インタビュー結果によると、「アイルランドの市民会議の正当性は、利害関係者を含める正式のメカニズムがあれば、さらに改善されたかもしれない」との見方が表明された。

アイルランドとスコットランドのケースでは、ガバナンスの形式が異なっている。アイルランド市民会議のガバナンスは、5 つの異なるテーマ全体にわたって共通のものとして公式化され維持された。その意味で、気候変動を課題として取り上げた時点で、ガバナンス体制とその中での個人の役割は十分に確立されていた。インタビュー結果によれば、「気候変動を課題として取り上げる前に、プロトコルや一連の手続きが用意されており、かなり整備された状況になっていた」とのことであった。一方、スコットランドの気候市民会議のガバナンスは、「決して正式なものとはなっていなかった」ため、ガバナンス組織間の意思決定の調整では「(事務局が) 協力的で合意的であることを余儀なくされていた」との証言があった。これにより管理グループ内に争いが起こり、Extinction Rebellion（XR）がドロップアウトする事態につながった。

### 5.3 マルチステークホルダーによるガバナンス委員会（フランス CCC）

独立性をいかに確保するかという観点を考慮して、フランス CCC では多様な視点や利害を代表するマルチステークホルダーグループがガバナンス委員会を構成した。しかし、インタビュー結果によれば、あまりに多様な政治的見解が代表されたことと、ガバナンス委員会の人数が多すぎたことが原因となって、意思決定プロセスが妨げられた。「チーフが多すぎ、議論する人が多すぎ、実行する人が少なかった」との証言もあった。インタビュー結果によると、ガバナンス委員会には 2 人の共同議長がいたが、どちらも最終決定権を持たなかったという。この点に関し「事務局がなかったのは問題だ」と証言するものもいた。さらに、ガバナンス委員会に参加する組織間の信頼関係の欠如や役割分担の不明確さが、この状況をさらに深刻なものにした。インタビュー結果では、「開始当初は、市民社会の委員と ESEC のスタッフとの間に信頼関係がなかった」とコメントされた。その結果、基本的にすべてが交渉事となってしまったと証言された。

それにもかかわらず、意思決定のコントロールは、プロセス全体を通してガバナンス委員会が保持した。インタビュー結果によると、「ガバナンス委員会は、意思決定に関する権力の中心であり」続け、運用段階でもファシリテーションチームにその権限を譲ることはなかった。また、このガバナンス委員会への権力の集中は、「ファシリテーションチー

ムにとって難関」だったとのコメントもあった。しかし、実施段階での意思決定は、ガバナンス委員会の定例会議に市民会議のメンバーが参加することで改善された。インタビューでは、「それによって、委員の間のデッドロックを打破することができた」とのコメントがあった。

## G. インパクトの主要なドライバー：気候市民会議の可能性を最大限に引き出す方法[36]

エグゼキュティブサマリー

気候市民会議のインパクトには、政策立案や政治的議論に影響を与えること（政策的インパクト）、行動や国民的議論に影響を与えること（社会的インパクト）、民主主義制度全体に影響を与え、気候変動の緩和・適応に適切に対応する長期的意思決定を可能にすること（全体的インパクト）の３つがある。

「OECD の熟議プロセスのためのグッドプラクティス原則」[37]による健全なプロセスの遵守は、インパクト形成のための最低条件である。その上で、本研究では、プロセスがうまく運営されている場合でも、インパクト創造をするための３つの主要なドライバーが重要であることを明らかにした。その３つとは、「課題設定」、「権限と政治的フォローアップ」、そして「強固なコミュニケーション戦略」である。

この３番目のドライバーは、これまで市民会議の実施でも研究でも、ほとんど注目されてこなかった。そのポイントは以下の通りである。まず、コミュニケーションは後付け的に行われるものではなく、気候市民会議の戦略や予算の重要な部分を構成すべきである。また、熟議的プロセスは、多くのメディアで用いられてきた紛争状況に適合したナラティブに適合しないため、この新しい民主主義の形態に適した新しいジャーナリズムのありかたを模索する必要がある。

これらインパクト形成に関する３つの主要なドライバーは、気候問題以外を扱う市民会議でも、国でも地方でもどちらのケースであっても、アドホックの市民会議でも常設のものでも、すべての市民会議に当てはまるものである。

イントロダクション

2010 年代が OECD の言う「熟議の波」の 10 年だったとすれば、2020 年代はヨーロッパにおける「グリーン熟議の波」の 10 年となるだろう。2019 年のフランスの気候市民会議（CCC）以来、気候市民会議の数が急速に増加している。フランスに続き、イギリス、スコットランド、デンマーク、ドイツ、フィンランドで気候市民会議が開催され、本

[36] Rovers E. and Dejaeghere Y. (June 2022): Key Drivers of impact-How to unleash the potential of climate assemblies, KNOCA

[37] 「OECD の熟議のためのグッドプラクティス原則」は、目的、説明責任、透明性、代表性、情報、グループ熟議、時間、誠実性、監督、プライバシー、および評価に関するものである。https://www.oecd.org/gov/open-government/good-practice-principles-for-deliberative-processes-for-public-decision-making.pdf

稿執筆時点では、ルクセンブルク、オーストリア、スペインでも開催されている。自治体レベルでも、ヨーロッパ各地で数多くの気候市民会議が開催されてきた。

これらの気候市民会議は、何らかの形でインパクトを作り出すことを目的としている。例えば、新しい気候政策や気候に関する政治的議論への影響といった「政策的インパクト」、気候変動に対する認識の向上や行動変容の促進といった「社会的インパクト」などである。また、民主主義体制への信頼向上や、気候変動に関する緩和と適応に不可欠な長期的な意思決定のための体制整備など、より「全体的インパクト(systemic impacts)」を意図する場合もある。

気候市民会議の開催主体やデザイナーの多くは、健全なプロセスがインパクトを作り出す重要な前提条件であることに合意している。ほとんどの市民会議は、OECD によって策定された「熟議プロセスのためのグッドプラクティス原則」を遵守している。この原則を守ることは、正当性を確保するための最低限の条件であり、その結果インパクトが生まれるのである。しかし、これらの原則のすべてが、等しく重要な要因なのだろうか、また、インパクトをもたらす重要な要因は他にもあるのではないだろうか、という疑問が残る。

本研究では、政策立案者・実務家・学術関係者・市民会議のメンバー・メディア関係者への詳細なインタビューと文献調査を通じて、インパクトをもたらす 3 つの主要なドライバーを特定した。1 つ目は目的（purpose）であり、それは任務（remit）と課題（question）をどう設定するかということである。2 つ目は説明責任（accountability）であり、具体的には、権限（mandate）と政治的フォローアップである。インパクトの 3 つ目の重要なドライバーは、強固で包括的なコミュニケーション戦略である。

本報告書は、特に 3 番目の要因、すなわちこれまで相対的に軽視されてきたコミュニケーション戦略に注目してドライバーを分析した。さらに、それぞれのドライバーについて、行動のための提言を行った。本報告書の最後には、3 種類のインパクトと、それらが 3 つのドライバーによってどのような影響を受けるかについて簡単なとりまとめを行った。

重要なインパクト・ドライバーその 1 :「課題設定」

気候市民会議に関する課題をどう設定するかは、その潜在的なインパクトを規定する。フランスの CCC のように広い範囲を対象とすることで、オープンな議論につながるかもしれない。それによって、将来の政策の指針となるような原則を生み出す可能性もある。しかし、広い課題設定をすることには限界もある。提言の数が多くなり、野心的な提言や議論を呼ぶような提言を無視し、政府に都合の良い提言のみを選別してしまう危険性がある。また、課題設定が広いと、政策に反映させるのが難しくなる。非常に一般的な提言が多くなり、政策が実際に提言に従っているかどうかについて、解釈や推測の余地が多く残されてしまうためである。

気候市民会議の目標が実行可能な提言を作り出すことであるならば、課題設定は具体的かつ定量的なものである必要がある。より厳密な課題設定は、提言の数を制限し（それ故に、政府が選り好みをする余地を減らし）、一般的な提言を減らし、政府に行動のための明確な指針を提供できる。一方で、これは市民会議のメンバーの議論を制限することにもなる。全体的な提案の検討を妨げる可能性があるからである。

（証言１）　幅広い課題設定をすることで、気候危機に対する自治体の役割を明確にすることができた。市民会議の自治体に対するインパクトは、自分たちに何ができるのか、どのような権限があるのかを明らかにしたことだった。そして今、自治体は気候に関する地域ビジョンの作成のために、多くのグループを招集する力をもっていることが明らかとなった。

地方気候市民会議のプラクティショナー

提言

- 範囲（scope）が広かろうが狭かろうが、問題は野心的であるかどうかだ。つまり、その課題が政治的な意味を持っていると同時に、一般市民とも関連しているものであることが重要である。もし課題が政治的に無意味であれば、政治的なフォローアップは困難である。また、一般市民との関係が低ければ、市民の信頼や公的な議論にほとんど影響を与えない。一方で、市民がその課題を重要で挑戦的なものだと考えれば、オープンな議論を喚起できる。これは、市民に政治的信頼を取り戻し、政治や民主主義に対する信頼を高めることにもつながる（事例１～３参照）。
- コミュニケーションの専門家に、課題の文言についてフィードバックをしてもらう：どうすれば、文言がより理解しやすく、魅力的なものになり、参加を促進する課題設定ができるか？
- 参加型プロセスで十分に代表されないグループやユースと関与してきた経験を持つ人に課題の文言をチェックしてもらい、より理解しやすく、より明確なものとする。
- ジャーナリストにとっては、一般的なトピックよりも、具体的な課題の方が魅力的で、報道しやすい。
- 提言が明確で説得力があり、よく練られたものであれば、政策決定、公的な議論、そして市民の民主主義への信頼に影響を与える可能性は高くなる。そのためには、メンバーに十分な時間とバランスのとれた情報を提供し、さらに熟議を反映する余地を確保するような適切なプロセスが必要である。
- 市民会議のメンバーや一般の市民が課題設定に関与することで、社会的・全体的なインパクトが高まる。例えば、一般市民が課題を提案したり、選択肢の中から選んだりする機会を与えることは有効である。

事例１

アイルランド市民会議（2016-2018 年）で検討された 5 つのテーマのうちの一つは、「アイルランドが気候変動への取り組みの世界のリーダーになるにはどうすればよいか」であった。この幅広いテーマについて学び、議論するために、市民会議のメンバーに与えられた時間はわずか 4 日間だったが、13 の提言をまとめた。議会に特別委員会が設置され、市民会議の提案の大部分が支持され、それが下院による気候危機宣言につながった。同委員会の報告書は、2019 年 6 月に発表された政府の横断的な気候行動計画や、その後の気候行動法（2020）に大きな影響を与えた。

事例２

2019 年にフランスの気候市民会議（CCC）が発足したとき、マクロン大統領は提言を「フィルターなし」に実現すると約束した。大統領は 149 の法律、規制、並びに国民投票の案を受け取ったが、公開の演説ですぐに幾つかの提案を却下した。時を経て、相当数の提案は「気候レジリアンス法」に盛り込まれたが、多くは公の場でほとんど説明されることなく棄却された。政府と議会の対応により、CCC や気候政策について広く国民的な議論が行われたが、政府に対する国民の信頼にはマイナスの影響があった。

事例３

2020 年、デンマーク政府は気候法を導入し、2030 年までにデンマーク国内の排出量の 70%削減を義務化した。また、この野心的な目標を達成するために、市民から意見を聞く気候市民会議を開催することが規定された。デンマークの気候市民会議は、毎年の気候計画立案プロセスに合わせて組織された。市民会議のメンバーは、どの問題に焦点を当てるかを決定する権限を与えられた。デンマークの 1 回目の気候市民会議では 73 の提言が出され、政府に野心的な対策を進めるよう要求した。各提言は、現在の状況の評価を基礎に具体的な提案として作成された。政府は、市民会議を主要な社会・経済セクターにおける「社会的パートナーシップ」の 1 つとして取り扱うこととした。しかし、この市民会議の政策的なインパクトは、まだ定かではない。

重要なインパクト・ドライバーその 2：「権限とフォローアップ」

どんなに野心的でよく練られた課題を設定しても、どんなによく市民会議を運営しても、提言が政治的にフォローアップされなければ、その政策的インパクトの実現は難しい。また、フォローアップの欠如は、政治と民主主義のシステムに対する国民の信頼を低下させることにもなる。したがって、市民会議の権限があらかじめ明確に設定されていることと、フォローアップの計画が明確に用意されていることが重要である。「明確な権限を設定」することにより、主催者は市民に責任を与えるだけでなく、市民が重要と考えるものを尊重する姿勢を示すことができる。「フォローアップ」を成功させるためには、公

務員に市民会議のプロセスに慣れてもらう必要がある。公務員には、提言を政策に反映させる意志とスキルが必要だからである。

（証言２）権力を持つ人々が、ユースに自分たちの生き方や将来の見通しを尋ねるのは初めてのことだった。それで、これに参加することに同意した。

気候市民会議のメンバー

提言

- 立法府が権限をサポートし、市民会議の実施を支持すれば、政策に影響を与える可能性は高まる。
- 政治的ステークホルダーが広範に連合して権限を策定し、フォローアップに正式な責任を負う必要がある。
- 事前に詳細なフォローアップ計画を策定しておく必要がある。この「ロードマップ」は、主催者が提言にいつ、どのように対応するかを示すものでなければならない。計画には、定期的（例：3～6 ヶ月）な更新を含める必要がある。
- 主催者の回答は、提言の採否にかかわらず、一つ一つの提言に文書で対応する必要がある。提言に対する肯定的な回答は、その提言がいつ、どのように進められるかを示すフォローアップ計画を伴っている必要がある。
- 市民会議は多くの公務員にとって新しいアプローチである。彼らが有意義なフォローアップをするためには、そのプロセスに慣れる必要がある。公務員のためのワークショップを事前に開催し、市民会議の仕組みを説明し、フィードバックとフォローアッププロセスの両方における自分の役割を明確に理解してもらう（事例４参照）。
- メンバーや利害関係者を招き、国などの公的機関とフォローアップについて話し合う機会を少なくとも２回設ける。
- メンバーが主催者の対応を確認し、公にコメントできるようなフォローアップセッションを開催する（事例５を参照）。
- 全プロセス（準備からフォローアップまで）を通して、指名されたチームがフォローアップ計画を管理し、政策サイクルで提言が取り上げられるようにする。このチームは、主催者から独立しているのが理想的である（事例６参照）。
- 提言案の政策影響の可能性を改善するため、市民会議の中にレビュープロセスを導入する。例えば、提言策定の最終段階で法律の専門家や公務員を参加させ、提言が政策に反映できる形になっているかどうかアドバイスを受ける。ただし、このような専門家は提言の内容には影響を与えてはならず、技術的な形式のみを改善する助言に限定される。また、提言の内容に関する最終決定は市民に委ねられる必要がある。
- 制度や課題によっては、提言の実現に国民投票が必要になることもある（事例７参照）。二者択一の国民投票よりも、テーマの複雑さを考慮し、複数の選択肢を持つ国

民投票が適切な場合がある。国民投票は二者択一的で、提言を覆すための戦略として使われる可能性もあるので、このオプションは慎重に活用される必要がある。

事例４

ポーランドの地方市民会議では、公務員がプロセスの仕組みに慣れ、自分たちの役割が何であるかを理解するためのワークショップを開催した。公務員は専門家として招かれ、自分の専門分野について話したり、提案や予算に関する情報に関して（技術的な）フィードバックを提供したり、プロセスの最後に質疑応答に参加したりした。これにより、メンバーは公務員に質問し、政策決定プロセスに適合した形で提言をまとめることができた。

事例５

スコットランドの気候市民会議は、2020 年 11 月から 2021 年 3 月にかけて、7 回の週末に開催された。2021 年 6 月、81 の提言が政府に提出され、政府は 6 カ月以内に回答することを約束した。また、2022 年 2 月に、追加の市民会議が開かれ、政府からの回答について議論し、自らステートメントを発表した。

事例６

ベルギーのドイツ語圏（'Ostbelgien'）では、2019 年に常設の市民議会が設立された。この常設機関は、無作為に選ばれた 24 人の市民が 1 年半参加し、必要に応じアドホックに開催される市民会議のテーマを決定する。また、常設市民会議は、アドホックに開催された市民会議の提言の政治的フォローアップを監視する役割も担っている。

事例７

アイルランドでは憲法改正の場合、国民投票が必要である。修正第 8 条（人工妊娠中絶法）に関する市民会議の後、国民投票が行われ、アイルランド国民の 67%が市民会議の提案に賛成し、中絶に関する憲法上の規定が変更されることになった。

カナダのブリティッシュ・コロンビア州（2004 年）では、選挙制度改革に関する市民会議が開催された。市民会議は、現行の「先願主義」を「単一移譲投票制」に変更することを提言した。この提案の実現には住民投票が必要であった。市民会議の提言に 79 の選挙区すべてが賛成したものの、全体の投票率は可決に必要な 60%に至らず、改革案は否決された。

重要なインパクト・ドライバーその３：メディア・コミュニケーション戦略

気候市民会議が参加していない人々から正当なものとして認識され、その成果が理解され支持されるためには、それが社会の一部として目に見え、認識される必要がある。一般市民と市民社会の両方に情報を提供し、参加を奨励するためには、集中的でよく設計され

た、包括的なコミュニケーション戦略が不可欠である。多くの場合、気候市民会議は目立たぬように開催され、一般に広く知られることはない。どのプラクティショナーもメディアやコミュニケーション戦略の必要性を強調しているが、時間や資金、知識が不足しているため、それに優先的に取り組むことは通常困難である。その結果、コミュニケーションはその場しのぎで行われ、メディアへの働きかけは通常と同じになり、結局招集者(conveners)がたまたま持っている人脈に大きく依存してしまう。

経験豊富なコミュニケーションの専門家にとっても、効果的なコミュニケーション戦略の策定は困難である。熟議的なプロセスは、紛争やドラマ、二元的な「賛成・反対」の枠組みが支配的である通常のメディアの報道形式とは一致しない。その結果、ジャーナリストは比較的調和のとれた気候市民会議の議論を報道することは難しく、一般に主要なメディアは気候市民会議が魅力的なストーリーを提供できるとは見なしていない。

コミュニケーション戦略、メディア戦略、新しい形のジャーナリズムについて、より具体的な提言や事例を紹介する前に、まず、全般的なコミュニケーションに関する提言や事例を提示する。

コミュニケーションに関する全般的提言

- 最低限、市民会議のウェブサイトを開設し、メンバーのリクルート、タイムテーブル、プレゼン、FAQ などの基本情報を提供する。可能であれば、市民会議でのプレゼンのライブストリーミングや YouTube への動画コンテンツの投稿を行う。これについては、スコットランドやドイツの気候市民会議のウェブサイトが参考になる。
- できるだけ早い時期に戦略を策定し、関係強化を図るため、プロのコミュニケーションチームを設置する。
- コミュニケーションは後回しにせず、重要な予算項目とする。コミュニケーション・キャンペーンに相当の資金を充当する。
- 市民会議の開始や著名な講演者によるプレゼン、最終提言の発表など、市民会議プロセスのマイルストーンを意識して、事前に十分な記者会見の準備をする（事例８参照)。
- 提言を伝えることに特に注意を払い、主催者（国や自治体）が策定したフォローアップ計画に言及する。提言を強調することは、市民が何をなし得るかを示すことであり、広く市民の民主的信頼を高める。フォローアップ計画に言及することで、市民とメディアの双方が事前に交わされた政治的約束に注意を払い、提言が無視されたり見過ごされたりするのを防ぐことができる。
- メンバーは市民会議の代弁者として、気候変動に対する認識を高める重要な役割を果たすことができる。その結果、メンバー以外の人たちも、自分たちの行動を変えようという気になり、自分たちも民主的な力を行使できることに気づくという波及効果が生まれる。

- 広報担当者として活動する意思を示したメンバーには、基本的なメディアトレーニングを行う。答えの台本を作るのではなく、記者と話しやすくするためである。市民のスポークスパーソンがいれば、ジャーナリストが政治家や役人としか話さないというリスクを減らすことができる。
- 定期的に新しい画像や映像が追加される「参加者用プレス・キット」を参加者と共同で作成して、メンバーが自分たちのコミュニティの意識を高めるためのツールを提供する。また、ソーシャルメディアを通じて、一般市民とできるだけ簡単に情報を共有できるようにする。
- 市民会議のメンバーが広く一般市民と対話できるような場を設置し、市民に情報を提供し、参加してもらい、意見を収集する（事例 9 参照）。
- 気候市民会議に参加するオンラインインフルエンサーに、プロセス全体を通して、気候市民会議について投稿してもらう。何が面白いフレームになるのか、事前に彼らと話し合っておく。
- コミュニティグループ、学校、NGO などのために情報や教育資料を作成する。これは、市民会議の前・中・後に、より幅広い市民の会話を生み出すのに役立つ（事例 10 参照）。

事例 8

2020 年 1 月に開催された英国の CAUK の冒頭で、著名なアッテンボロー氏が出席して挨拶した。アッテンボローは専門家としてではなく、週末を 4 回割いて参加したメンバーへの感謝の気持ちを伝えた。このアッテンボローの登壇とスピーチは、市民会議に対するメディアの注目度を高めた。

また、2020 年 1 月、フランスの CCC は、第 4 回会合でマクロン大統領に参考人として参加を要請した。CCC には当初からジャーナリストは参加していたものの、メディアの注目度は控えめだった。この大統領の出席により、気候ジャーナリストだけでなく、政治ジャーナリストも市民会議を報道し、メディアからの注目度が大幅にアップした。

事例 9

選挙制度改革に関するオランダ市民会議（2006 年）では、全国各地で地域会議が開催され、市民会議メンバーは現行の選挙制度や改善の可能性について一般市民の声に耳を傾けた。この会議には、政治に関心のある市民が多く参加した。その結果、この市民会議自体と選挙制度改革に関する一般市民の認知度が向上した。

事例 10

スコットランドでは、気候市民会議の開始（2021 年）より前に、一般の市民を「事前参加」させるキャンペーンが行われた。これには、学校向けの教材の作成と配布も含まれ

た。すべてのプロセスを通じて、「ユース議会」や学校が関与し、最終報告書に彼らの提言を含めることで、気候市民会議の知名度を高めることができた。

コミュニケーション戦略に関する提言

- 市民社会は注目を高め、メッセージを伝える上で重要な味方になりうる。プロセスや提言への支持を得るために市民社会のネットワークを通じて、利害関係者に働きかける。一般的なコミュニケーションとせず、可能な限りスペシフィックなものとする。
- 準備段階で市民社会のアクターを積極的に招き、何が「市民社会のためになる」のかなどを議論し、彼らのネットワークを巻き込むために必要な要素を検討する。
- 市民社会や利害関係者を巻き込むために、事前に意見を求める機会を作る。市民社会ネットワークに積極的に働きかけ、そのような機会に応じるよう促し、気候市民会議に対する認知度を高める。(事例 11、12 参照)。
- コミュニケーション戦略は一般的に、気候の本質的価値（緩和の必要性、持続可能性など）に焦点を当てるが、実際のコミュニケーションには経済的利益などの利己的な価値への言及も含める。例えば、自宅の断熱による経済的利益や、市民が風力タービンの共同所有者となって利益を共有できるプロジェクトの情報提供などである。
- コミュニケーション戦略においては、単に議論によってではなく、感情によっても人々を惹きつける必要がある。市民は日常生活の変化に対して不安を感じているかもしれないし、気候変動に対して無力感を抱いているかもしれない。このような感情的側面を、論理で否定しないで、もっと認めることが大切である。
- 国際的なネットワーク組織（例えば、KNOCA、Democracy R&D、FIDE）に働きかけ、国境を越えたコミュニケーションを支援する。他の市民会議から、良いプラクティスとそうでないものを学ぶことができる。市民会議のウェブサイトに英語のページを追加し、市民会議の基本的なデザイン、プロセスの概要、およびフォローアップの戦略などを説明する。

（証言３）　気候市民会議は、緩和の必要性、自然保護、環境保全など、合理的な気候論に重点を置くことがほとんどである。利他的な価値観は「将来の世代」というレトリックの中で扱われることも多い。しかし、人々を巻き込むには、個人的な感情や価値観も扱う必要がある。ソーラーの設置による経済的利益がえられるとか、快適な生活ができるという利己的な価値観にもっと注目すべきである。

社会科学研究者

事例 11

ポーランドの都市グダニスクで開催された気候市民会議では、市民参加をどのようにして高めるかというテーマが取り上げられた。学校は市民参加を促進する役割を果たすこと

ができるため、生徒が関係者として認識された。そこで、招集者（conveners）は、さまざまな年齢層と学校から生徒を無作為に選択する方法を取った。生徒を対象にワークショップを開催し、市民参加を促進するために何が必要かを議論した。

事例 12

アムステルダム気候市民会議（2021 年）の開催に先立ち、市民、企業および団体を対象に、市の目標である排出量削減に向けた意見を 2 ページの文書、または 1 分半のビデオで募集した。提出された意見はすべて市民会議のウェブサイトで公開された。市民会議のメンバーは、これらの意見を自習のために利用することができたが、応募者を招いて提案内容の詳細なプレゼンテーションを依頼することも可能であった。

メディア戦略に関する提言

- 短い記事、要約、ソーシャルメディアへの投稿、市民会議メンバーのビデオインタビューならびに「毎日のまとめビデオ」などのコンテンツを作成し、ジャーナリストを支援する。ライブ配信されたセッションのクリップは、毎日のとりまとめビデオに使用することができる。
- ライブ配信されたセッションは、ジャーナリスト、研究者および一般市民向けの長期的な資料として、ウェブサイト上で全編公開され続ける必要がある。
- 異なるタイプのビデオ、テキストならびにソーシャルメディアコンテンツを開発し、メディアごとに区別して提供する。また、グループやアウトレットごとに異なる声のトーン、複雑さならびにメディアの種類を採用して提供する。メディア・コンテンツの責任者を設置し、プロセス全体を通して対応できるようにする。
- 長期的な関係を構築するために、質の高い報道を促進するジャーナリストとの関与に投資する。
- ジャーナリズムは日々新しい形式を求めている。紛争に基づいた対立的ナラティブを越えて、振り返りと議論の重要性を強調する形式を作りだす。ジャーナリストと議論するワークショップなどを行い、彼らのニーズを満たすためにどのような形式をとるべきかに関しアドバイスを受ける。

（証言４）　紛争などへの反応を基礎としたフィードバックを基に報道するのではなく、むしろ振り返りと議論のためのスペースとして機能する「メディア生態系」を実現することが必要である。

メディアと民主主義の専門家

新しい形のジャーナリズムに関する提言

熟議的なプロセスの報道は、通常の二項対立や紛争に基づくメディアの形式とは相容れない。そこで、一部のジャーナリストやメディアは、新しい民主主義の形を報道するため、新たなジャーナリズムへの可能性を切り開いている。気候市民会議の支持者は、ジャーナリストやメディアとワークショップやセミナーを共同開催するなどして、こうした新しい形のジャーナリズムを積極的に支援し、これに投資する必要がある。

事例 13

ドイツ人ジャーナリストのバスティアン・ベルブナーは、同性婚に取り組んだアイルランドの憲法改定のための市民会議を、共通点を見出すための感動的な物語に仕上げた。わずか 2 人の参加者と、彼らの思いがけない友情への展開を描きながら、ベルブナーは市民会議の仕組みを魅力的に表現した。この物語は『Süddeutsche Zeitung』に掲載され、「True Story Award 2019」を受賞した。

事例 14

フランスの気候市民会議の参加者を追ったドキュメンタリー「Les 150」は、参加中ではなく参加後の様子を撮影している。進行中のプロセスに焦点を当てるのではなく、参加者自身が変化した経験に焦点を当てることで、参加者が気候変動の緊急性と自分自身のエンパワーメントの両方を発見したことを、個人的な経験として伝えている。

事例 15

熟議的なプロセスを 50 分の放送でどう説明するか？オランダのテレビ番組「Tegenlicht」は、新しい社会的・政治的展開をテーマにしているが、その仕組みを示すために市民会議を取材した。ディレクターは熟議そのものに焦点を当てるため、特定の要素を省くという創造的な手法を取った。看護師、警察官、教師、農民、ゴミ収集人など、「エッセンシャルワーク」を行っている 8 人を招いて、オランダの未来はどうあるべきか、そして、もし自分たちの意見が通ったら国家予算をどう変えるべきかについて議論した。

付属資料：　異なる形のインパクトを認識する

気候市民会議や市民会議のインパクトは、例えば、提言がどの程度法律に反映されたのかとか、新たな政策にどのような影響を与えたのかなど、主に政策へのインパクトとして理解されることが多い。しかし、これは潜在的なインパクトに対する限られた理解でしかない。「政策的インパクト」の他に、「社会的インパクト」と民主主義に関する「全体的インパクト（systemic impact）」という 3 つの形態を認識する必要がある。この報告書で概説した重要なドライバーは、この異なる形態のインパクトをそれぞれに強化する。

**政策的インパクト**

意欲的な「課題設定」、強固な「フォローアップ計画」、「広範なコミュニケーション戦略」は、次のような結果につがなる。

- より強固で、正当で、首尾一貫した気候政策
- 意思決定プロセスのスピードアップ
- 新しい気候法および気候政策
- 政治家や政策立案者の気候変動に対する考え方の変化
- 気候に関する政治的議論の深化
- 既存のロビー団体に対抗し、気候に関する政治的議論の場を均等にする
- 気候変動に関する政党間の協力関係を深める

**社会的インパクト**

「課題設定」と「フォローアップ」は社会インパクトに関連する。社会的インパクトを創るための重要な要因は、コミュニケーション戦略である。戦略を広範なものとし、市民会議メンバーの学習プロセスを広く一般に公開し、メンバーがスポークスパーソンになることを容易にすることで、以下のような効果が期待できる。

- 気候変動に関する社会的な議論の活発化 – 例えば、メディアの注目度の向上、論説の充実、オンラインでの支持の拡大など
- 気候変動に関する偽情報や既存のロビー団体の力に対抗する
- 一般市民や市民社会の気候変動に対する理解の向上
- メンバーの気候変動に対する考えや未来に対する見方を、若い世代に伝える。
- メンバーの多くは、参加により自分の意見が変わることを経験する。彼らは行動変容し、より持続的なライフスタイルを選択し、その代弁者として行動することで、社会に波及効果をもたらすことができる。
- 市民社会の中に、気候変動対策に協力する連合が形成される。

（証言５）　気候市民会議は、市民のことを真剣に考え、早い段階から政策に参加させるという点で魅力的である。私は、国レベルだけでなく地域レベルでも、こうした民主主義の実験に賛成する。人々が自分たちの生活環境についてもっと発言できるようにするためだ。うまく組織化されれば、市民は社会の移行の推進に貢献することができる。それは私たちに必要なことである。

気候科学者

（証言６）　市民会議の前には、私は「グリーン・トランジション」という言葉を聞いたことがなかった、市民会議の他のメンバーもほとんどそうだった。しかし、今では、グリーン・トランジションがいかに複雑で、それを成功させるためにはすべての人の協力が必要なことを理解している。私たち市民会議のメンバーは、グリーン・トランジションについて多くの人に知ってもらうために、非営利団体を立ち上げた。

気候市民会議の市民会議参加者

**全体的インパクト（systemic impacts）**

気候変動への取り組みについて野心的な問いを立てて、市民に協力を求め意味のある委任をすることは、市民と政治の信頼関係の回復に寄与する。このインパクトを作り出すためには、しっかりとした「コミュニケーション戦略」が重要である。このようなプロセスを広く国民が目撃し、提言が真剣に受け止められることを理解すれば、政治家や一般市民への信頼が高まる可能性がある。特に、通常、政治に十分に代表されていないグループの人々は、自分たちと同じ境遇の人がハイレベルな意思決定に関与していることを知り、次回は自分も選ばれるかもしれないと感じることで、エンパワーされる可能性がある。その結果として、気候市民会議はシステムレベルの全体的影響を創造することができる。つまり、メンバー自身や政策に影響をもたらすだけでなく、民主主義システム全体にも影響を与えることができるのである。

このシステムレベルの「全体的インパクト」には、以下のようなものがある。

- 市民会議のメンバーや普通の市民の民主的なエンパワーメント。例えば、気候対策に関する意識を高め、政治活動や市民社会でよりアクティブになる。
- 社会から疎外された人や若者に、「自分たちのような」人が野心的な意思決定プロセスに参加できることを示し、疎外されたグループのエンパワーメントを実現する。
- 例えば、長期的な意思決定のために、政策システムの機能を強化する。
- 民主主義制度への信頼を高める。
- 政治への信頼を高める。
- 政策立案者や市民自身に対する市民の信頼を高める。

- 熟議的なプロセスの利用を増加させる。
- 気候変動の緩和と適応において、政治的・民主的な役割を担っているという市民の意識を高める。

# パート３　自治体における気候市民会議[38]

## A. 始めに

ここで紹介するペーパーは、2021 年時点で、それまでに英国の自治体で行われた 5 事例を中心に問題点やそれへの対応の仕方などを丁寧に分析したものである。第 1 部においては、自治体レベルで行われる気候変動に関する参加型のアプローチやインパクト、さらにはガバナンスやフォローアップなど、自治体の気候市民会議の実施を取り巻く大きな要因について説明している。第 2 部においては、自治体で気候市民会議を行うのはどの様な場合に有効か、さらにそれをより効果的にするためには、たとえば、諮問委員会などとリンクすると良いなどの具体的なアイデアが示されている。また、気候市民会議において、熟議とはどのように具体的に理解されるか、そしてそれを実現するためのファシリテーションの重要性とその要諦を示している。さらに、プレゼンする専門家へのガイダンスや、市民会議は自治体から独立したものであることをどうアピールすべきかなど、実務的なサジェスチョンも含まれている。

このパートに含めたもう一つのペーパーは、「英国の自治体における気候市民会議の現状」である。2021 年までの状況は、昨年の「欧州気候市民会議調査報告書」ですでに報告されている。従って、今回は 2022 年に実施されたものも含めて全体的な動向をまとめた。ここでは特徴的なことが 2 点ある。一つは、2022 年には気候市民会議を実施した自治体の数は増えなかったという事実である。コロナなどもあり、英国での気候市民会議の波は落ち着いた状況になったのかもしれない。もう一つは、自治体より小さなコミュニティレベルで行われた気候市民会議が 5 事例あったということである。これが今後の一つの流れとなるかどうか、注目していく必要がある。

[38] 作成：　森 秀行　地球環境戦略研究機関（IGES）

## B. 座談会　パート３をめぐって：自治体による気候市民会議にはどんな特徴があるのか？

ファシリテーター：　今日が最終回になります。今回は、英国における地方自治体の気候市民会議にフォーカスした議論です。これまで２回の座談会ですでに多くのポイントについて議論してきましたので、今回、若干重複するところがあるかもしれませんが、ぜひよろしくお願いします。今回議論の対象となる文書は、「地方自治体のためのガイド」と「英国の自治体の気候市民会議の現状」です。まず、この二つの文書を見られて、重要なポイントは何だと思われますか？

スタッフＡ：　私から挙げたい最初のポイントは、気候市民会議と他の参加型の手法との関係です。日本も同じだと思いますが、自治体で気候市民会意を実施する場合、最初に直面する実務的な問題は費用と時間です。これまでも議論してきましたが、気候市民会議は関わる人数も多く、プロセスもフォーマルで複雑であり、相当の時間と費用がかかります。このため、英国の自治体では「オープンフォーラム」とか「一日気候サミット」とか、「若者気候市民会議」のような様々な取り組みが行われてきました。ただ、「どの程度政策にインパクトを与えたか」という観点から分析すると、その様な手法は、必ずしもプラスの評価はされていません。市民の意識を高めるためには有効かもしれませんが、イベント的になってしまっているということです。ただし、このような短期で無作為抽出によらない取り組みは、必ずしも単独ではなく、場合によっては気候市民会議などと効果的に組み合わせて行われてきたという点は重要です。組み合わせにより、政策インパクトにつながる場合があるからです。

スタッフＢ：　今の指摘に関連して、最近、英国の５つのコミュニティレベルで行われた気候市民会議[39]について触れたいと思います。これは、厳密な意味での層別無作為抽出で行われたものではなく、また、議論しているのは政策ではありません。「自ら行う行動」について検討するのが特徴となっています。それでも、プロセスの基本構成は「学習、熟議、意思決定」であり、これは通常の気候市民会議と同じです。アウトプットは「行動のアイデア（action ideas）」であり、「政策提言」ではありません。「行動のアイデア」をベースに他のすべてのコミュニティメンバーに連帯を呼びかけるものです。要は、

[39] このパート3の二つ目の文書「英国の自治体における気候市民会議の現状」の参考資料として記述した「コミュニティレベルの気候市民会議」を参照。

気候変動を自分ごととして捉え、自分たちで行動をしていこうというもので、全員がリラックスした雰囲気の中で、自由にアイデアを出し合うアプローチです。一面、日本の「自分ごと化会議」に似たものと理解しています。これを市民会議ととらえるのかどうかは別にして、このように身近なところから、住民がよりポジティブに気候変動に関する行動を話し合うアプローチも効果的だと思います。これは会議が対面式で行われる場合に特に有効です。対面式の会議の一つの利点は、食事とかブレークの時間が、メンバー間の親密性を高め、楽しく建設的な議論につながる可能性が高いからです。その点、日本の状況により適しているかもしれません。また、このようなソフトなアプローチとフォーマルな気候市民会議との組み合わせも効果的かもしれません。なお、この点についての分析と奨励へのインプリケーションについては、パート４の最初の論文を参照ください。

ファシリテーター：　ありがとうございました。二つとも地方での気候市民会議に特徴的なプラクティスを捉えた興味深いポイントだと思います。他に気のついた点はありますか？

スタッフＡ：　私は、学びやプレゼンに関する指摘が興味深いと思いました。まず、市民メンバーを、知識を注入すべき「空の入れもの」とみなすことを戒めています。英国のリーズの気候陪審では、普通の市民もビジネスや生活の中でそれぞれに専門的な知見を持っているので、その意味では専門家と同等である。なので、気候変動問題を学習するために招請する学識経験者を、あえて「専門家」とは呼ばずに、「コメンテータ」と呼ぶことにしました。これも自分たちが「空の入れもの」ではないとの認識に基づく決定だと思います。

次に、メンバーそれぞれに異なる学び方があるので、いたずらにプレゼンだけに頼るのではなく、マッピングやパネルディスカッションなど、多様なツールで進めるのが効果的だという指摘です。また、一般に専門家の方はしゃべりすぎる傾向が強く、プレゼンする場合でも、事実を押し込めた平板なものを、時間超過してまで述べ続けることが多いが、これは不適当だとしています。

そもそも市民メンバーにそれら全て理解すると期待するのは適当ではありません。心理的にも、人は自分につながりの深いポイントを優先的、選択的に理解する傾向があると思います。ですから、詰め込み式のアプローチではではなくて、メンバーの中に専門家自身に対する信頼性を確保し、興味深いストーリーラインで、地元の問題と関連させて話すようにするのが効果的だとしています。このようなポイントは、事前に専門家にプレゼンのガイドラインとしてシェアすることが重要だと思います。

スタッフＢ：　私には、ファシリテーションに関する具体的な記述が印象的でした。前回言及されたように、気候市民会議におけてファシリテーターは主役です。プロセスの独

立性、公平性、透明性を確保する上で不可欠だからです。なので、一般にプロの経験のあるファシリテーターを雇うことが極めて重要だと認識されています。オックスフォードの事例では、記録係にもプロの人を充てました。一方で、カムデンのように、自治体のスタッフもファシリテーターとして参加することがあります。一般に自治体のスタッフはそのような場合しゃべりすぎる傾向があるので、事前の十分なトレーニングが不可欠になります。そうでないと結果に関わらず、「自治体の利害が優先されてしまい、公正でない」など、誘導があったとの批判にさらされる可能性があります。

その上で、ファシリテーションに関し興味深いポイントが二つありました。一つは、「国際ファシリテーター連盟」によるファシリテーションの要諦です。集団内のいさかいを管理し、創造性を刺激することは、基本原理として当然ですが、それを市民会議の中で実現していく力量が問われています。プロとして学んできた様々なファシリテーション技術を使って、メンバーの知識や経験を信じ、グループの可能性を信じて中立的にその任務を果たすというのは、困難ではあるでしょうが、重要な点だと思います。二つ目は、市民会議におけるファシリテーションは、複数のファシリテーターが責任を分担して行う「コ・ファシリテーション」であることです。一つのチームとして、常にファシリテーター間で情報を共有しながら進める必要があります。その際重要なのが、プロセスのデザインやアジェンダの交渉、整合性の確保など、普通の意味でのファシリテーションではない、いわゆる「バックステージ」で行う作業だとの指摘です。市民会議でファシリテーターが果たす役割の広さがうかがわれます。

スタッフＡ：　今お話があったファシリテーションにより熟議が促進されるわけですが、その結果得られた提言に関して、最終的にどう意思決定するかという問題について一言付け加えたいと思います。

ミニパブリックスに属する手法で、「コンセンサス会議」というのがあります。その名称が示唆する通り、選ばれたメンバーの間で完全な合意ができるまで議論を詰めるわけです。一方、討論型世論調査（DP）という手法もあります。これは熟議の前と後でメンバーの意見の変化を、メンバーへのアンケート調査により明らかにしようとするものです。このような異なる手法については、パート４の二つ目の論文を参照ください。

市民会議は、いわば、この二つの意思決定方式の中間を行くもので、そこではコンセンサスは目指すが完全な合意までは行わず、最終的には何らかの多数決で決定するというモデルです。多数決の形態も多様で、スコットランドのケースように熟議の結果がどれほどの支持を獲得したか確認する趣旨のものもあれば、ニューハムのように 80%など一定のレベル以上の支持が得られたもののみ採択するとか、リーズのように支持が得られた割合に従い提言を順位付けするものなどがあります。このような意思決定方式を取ることにより、一方では荒唐無稽な提案を排除するとともに、他方でコンセンサスを作るプロセスで失われがちな斬新な提案を保持する効果があると考えられます。

ファシリテーター：　今のお二人の指摘は、普通の市民がそれなりに腑に落ちるように学び、それを基礎に熟議をする際に重要なポイントが何であり、市民会議の特性を生かした意思決定をする手法にはどの様な特徴があるのかについて、順を追って説明していただいたように感じました。大変に参考になりました。

スタッフＢ：　追加でもう一点良いですか？意思決定の後で、レポートを誰が書くかということです。基本的に、提言型でなくメンバーがオプションの順位付けを行うような場合には、メンバーではなく実施に責任を持つ受託機関が書くのが普通です。しかし、提言型の気候市民会議の場合には、メンバー自らが提言を書くのが原則です。このペーパーでは、リーズやカナダのエドモントンの例が挙げられています。その作業を容易にするため、一定のテンプレートを作成し、そこに提案内容とともにその提案理由やエビデンスも記述してもらうなどの工夫をしている事例も挙げられています。

このようなアプローチは、パート１の最初のグラハムさんのペーパーのポイント 12 の記述と一致します。そこでは、「メンバー自身が提言を作成する「政策提言」を行うものと、政府や専門家によってあらかじめ作成されたオプションを考察する「政策評価」を行うものとは明確に区別する必要がある」とされています。その上で、提言型の気候市民会議では、「提言の作成は厳密にメンバーが行ってきた」のであり、専門家は基本的にエビデンスを提供し質問に答える役割に限定されてきたと指摘されています。

日本ではこれが逆になって、中心となる専門家あるいは主催者のスタッフが、メンバーからのコメントを勘案して、ゼロドラフトから最終ドラフトまでを作成するケースもあります。これは、日本で通常行われている各種の審議会の作業の仕方に倣ったものかも知れません。しかし、これを行うと、提言は専門家あるいは自治体スタッフが作成したものであり、メンバーはそれにコメントしただけというように誤解されてしまう可能性があります。ひいては、提言の作成には、「誘導」があったと指摘されてしまう恐れがあります。市民会議の目的は、無作為に選ばれた市民の意見を得ることです。ですのでそれに対して疑義が呈されるアプローチは避けるのが賢明です。

このような議論をすると、フランスのケースでは、最終報告書に記載された提言は、技術的な専門家の協力ものと、実際には法律の専門家が書いたと主張する向きがあります。フランスの事例は、この点では特殊です。それは大統領の決定により、そのまま法律なり規則なりになる文案を直接作る必要があったからです。そのために、これを可能にする潤沢な資金が用意され、そのようなアレンジがなされました。以前の座談会で、市民会議は「outcome」の作成に注力すべきで、「instrument」を作成する必要はないという指摘がありました。フランスのケースでは、大統領の決定によって「instrument」まで作成する必要が生じたために、特殊なアレンジとなったと理解すべきでしょう。

ファシリテーター：　重要なポイントを追加いただきありがとうございました。パート３でカバーされたペーパーは、幾つかの問題に関して、具体的な掘り下げがなされているので、興味深いと思います。さて、ここまでに出されたポイント以外に、座談会で取り上げるべき重要な点はありますか？

スタッフＡ：　それでは、「一般の市民との関係」について触れたいと思います。このためには、気候市民会議の前だけでなく、実施中、そして実施後にも幾つかの活動が考えられます。実施前には、たとえば、一般の市民から意見を提出してもらい、それを気候市民会議で検討するというアプロアーチがあります。英国では、community submissions と呼ばれているようです。これはロンドンの特別区であるカムデンやニューハムで実施されました。カムデンでは、実際、この市民から受領した意見の中から、市民会議で重点施策を、個人、コミュニティ、自治体レベルでそれぞれ６つ選定するという作業を行ったのです。これにより、一般の市民と気候市民会議が直接つながるというアレンジとなったわけです。カムデンの市民会議は英国でも最初の試みであったため、多くの課題も残りましたが、このようなアプローチをとったことにより自治体と市民とのつながりが強化され、その後、同じカムデンでの健康の分野での市民会議につながりました。また、市民会議以外の参加手法の展開にもつながりました。

スタッフＢ：　一般の市民との関係で一点追加したいと思います。それは「コミュニケーション戦略」です。第２回目の座談会のインパクトの所で、インパクトには「政策的インパクト」の他に、「社会的インパクト」と「全体的インパクト」があるという話がありました。それらのインパクトをより強力に作り出していくためには、一般の市民とのコミュニケーションを強化することが不可欠です。インパクトに関するペーパーではそのことが強調されていました。問題は、現段階ではそのようなコミュニケーションに割かれる予算は極めて少ないものであり、それがチームの中で主流化されてないという事実です。これは、英国やスコットランドの国レベルの気候市民会議でも同様でした。実際、両方のケースとも、気候市民会議のことはあまり一般の市民には知られませんでした。前回議論したインパクトに関するペーパーでは、市民会議をもっと興味深く報道するナラティブを新たに作る必要があるとしています。興味深い指摘ですが、それ自身大変にチャレンジングなことだと思います。

ファシリテーター：　確かに一般市民との関係を強化してくことの重要性は、地方の市民会議の時により強く意識されるのかもしれません。興味深い点をご指摘いただき、どうもありがとうございました。そろそろこの今日の座談会も終える時間が近づいてきました。締めくくるに当たり、これまでの３回の座談会を見返して、お二人から一言ずつお願いできますか？

スタッフＡ：　つい最近（2023 年４月）、KNOCA のグラハムさんが「気候市民会議：今後の動向と課題、機会」と題するレポート[40]を出されました。彼によれば、欧州における 2020 年からの気候市民会議の第一の波が一段落した今、改めて気候市民会議の今後の在り方を考えてみたということです。そこで彼は、まず、気候市民会議は、「オーフス条約」に基づいて行われてきた、環境問題に関する様々な公衆参加プロセスに付随する不十分点の多くをクリアし、新しい地平を開いてきたと指摘しています。実際、アイルランドやフランスのケースでは明確なインパクトを作ってきましたし、通常の代議制民主制の議論では取り上げられなかった政策提案をいくつも行ってきたと総括しています。その上で、気候市民会議を一回開催しただけでは、脱炭素化の実現ができるわけではないので、これを現行の気候ガバナンスの中に「制度化」して、今後も繰り返し行っていくようにしてくべきだと提案しています。傾聴すべきポイントだと思います。

スタッフＢ：　私もそのペーパーを読みました。グラハムさんは同時に、気候市民会議の効果はこれまで必ずしも十分に発揮されて来なかったとも総括しています。その理由として、たとえば、リクルート、ガバナンス、提供されたエビデンスなどに関し必ずしも透明性が十分に確保されていない事例があったこと、普通の市民が本当に気候変動のような複雑な問題を議論する能力があるのかという疑問が拭い去られていないこと、さらに、気候市民会議のメンバーは結局普通の市民ではなく、環境活動家ではないかとの疑いがあることなどを挙げておられます。その結果、気候市民会議を主催する政府や自治体は、気候市民会議に本当の意味で重要な気候政策について議論するようなマンデートを与えてこなかったし、提言が出た後のインパクト形成に必要なフォローアップについてあまり重点を置いてこなかったと指摘しています。厳しい現実を正面からとらえた重い認識だと思いました。

これらの問題については、実施を積み重ね、普段に改善して、成果を積み重ねていく中で対処していくしかないと思います。そんな議論が続く KNOCA のような欧州の気候市民会議に関する知識フォーラムに、今後、日本の気候市民会議からもさまざまなグッドプラクティスをいくつも提供するなどして貢献できればと考えています。

ファシリテーター：　ありがとうございました。欧州ではすでに数多くの気候市民会議が実施され、KNOCA のような場所で、研究者やプラクティショナーが集まって、かなり核心に迫った議論を展開してきたことに改めて気がつきました。日本では、気候市民会議はまだ事例も少なく、黎明期にあると思います。願わくば、KNOCA などと連携し、日本

[40] Smith G.(2023): Climate assemblies: emerging trends, challenges and opportunities, KNOCA report April 2023.　https://knoca.eu/news/new-knoca-report-climate-assemblies-emerging-trends-challenges-and-opportunities/

でも自由闊達に気候市民会議のありかたを議論する場ができればよいと思います。この報告書も、そのような方向での展開の一助になれば幸いです。

## C. 気候市民会議と市民陪審[41]：地方自治体のためのガイド（抄訳）

第１部：　気候市民会議・陪審（以下、単に気候市民会議という）は、気候危機にどのように対応できるか？

イントロダクション

これまでの気候対策の中心は、コストの低下と政府の政策に支えられた再エネの促進などが主体であり、これは一般の市民に、それほど大きな影響を及ぼしてきたわけではない。しかし、1.5 度目標を達成するためには、交通、食、消費、居住などに伴う消費サイドの対策が不可欠であり、一般の市民の日々の生活に変更を迫るものである。

それらは当然、自治体が直接関係する施策あるいは支援する施策に関連しているので、市民を巻き込んだ対応が不可欠となる。それがない場合には、市民からの抵抗が起こり、施策の実施が不十分となる可能性がある。

気候市民会議は、そのために必要な対策に関しより広範な市民の間にモメンタムを作り出し、政治的なマンデートを創造しうる。気候市民会議は普通の市民が検討した提言などに基づくため、市民から見ると正当性がある。その提言は公正（fair）であると感じられるため、もとより公的に受け入れやすい。

市民会議は通常の自治体による市民との一方的なコミュニケーションではなく、双方向のコミュニケーションであり、実質的で自発的な行動変容を創造する可能性がある。市民会議による熟議を通して、市民との協働やコデザインを推進できる。普通の世論調査などよりもニュアンスのある深い市民のメッセージを創造できる。それにより、自治体は企業や NPO だけでなく、広く市民とのパートナーシップを強化できる。

市民会議と市民陪審の違い

両方とも熟議民主主義とかミニパブリックの一形態であり、代議制民主主義と直接性民主主義の中間にあるものともいえる。まず、両方ともその地方の住民を代表する無作為に選ばれた市民から構成される。その上で、専門家のインプットを踏まえ、ファシリテーターのサポートにより熟議を行い、提言を作成する。違いは基本的にその規模であって、普通、市民会議は 40～150 人程度、陪審は 20～40 人程度である。

多様な熟議プロセスの形態

[41] Peter Bryant, and Lucy Stone（August 2020）:Climate Assemblies and Juries –A people powered response to the climate emergency– published by Shared Future, UK の要点のとりまとめ

気候市民会議や市民陪審は、典型的には 30 時間以上の熟議の時間を確保し、高度に構造化され確立された方法で実施される。これら以外にも、気候危機への対応をより短い時間で熟議する形態にはいくつもの方法がある。例えば、ロンドンのリッチモンドやニューハムの”Climate Now! Open Forum”では、一日の気候サミット（One day Climate Summit）が行われた。Wolverhampton という自治体では、12 時間半のプロセスを設定して、16 人の市民に自治体が気候変動にどう対処すべきかについて、一連の原則を提案してもらった。アイルランドでは、気候アクションに関する国のダイアログの一環として、一日限りの地域の会合がいくつも開催された。問題はこのような短い時間で、質の良い熟議がどの程度行えるかである。

幾つかの自治体は、若者など通常政治的なプロセスから除外されているコミュニティから意見を聴くことが重要だと認識している。たとえば、若者は学校でストライキをしたりして、気候アクションの重要性を訴えてきた。ニューハムでは、気候危機宣言を出した後に、地域の若者が所属するクラブや学校に「若者気候市民会議」に参加するよう招待した。11 歳から 18 歳の 100 名を超す若者が集まり、小テーブルに分かれて、90 分にわたり 3 つのテーマについて議論した後、提言が作成された。提言はすぐに自治体の幹部会（Council's cabinet meeting）に提出され、基本的に歓迎された。しかし、それが実際の政策にどの程度活かされたかは定かでない。

その他にもいくつもの異なる試みが、英国以外でも実施されてきた。

2009 年には、EU は気候変動と移民に関して熟議型世論調査（DP）を行った。27 ヵ国から 400 人の市民が選ばれ、参加者は週末に一連のレクチャーを受け、それについて議論をした前と後にクエスチョネアに回答した。

カナダのエドモントンでは、2012 年に気候チャレンジに関する「市民パネル」が開催された。56 人の市民が選定されて 6 日間議論した後、提言が作成された。提言は自治体の 2015 年の気候移行戦略に反映された。

ポーランドのグダニスクでは、2016 年に 60 名による市民会議が開かれ、都市の洪水対策について提言が行われた。ちなみに、この市民会議は、土曜日に 3 回終日行われ、最終提言を得るために日曜日が 1 日追加された[42]。これは、選ばれた市民の 80%が賛成すれば、自治体はその対策を実施するという前提で行われた。ポーランドでは、同様の取り組みが Wroclaw という都市の交通に関する市民パネルでも採用された。

インパクト形成

どの様なインパクトが形成されるかは、市民会議の目的がどのようなものであるか、市民会議がどのようにデザインされ、結果がどのように提供されるかに依存する。

[42] 昨年の欧州気候市民会議の報告書。

オックスフォードやカムデン、ニューハムでは、自治体の気候戦略の策定とリンクしていたが、リーズでは、気候変動に関する議論をより多くの市民の参加を得て行うことに重点があった。

また、気候市民会議の主催者は多くの場合が自治体であるが、リーズでは自治体からは独立した諮問機関である「リーズ気候委員会」であった。

カムデンとブレント、ニューハムについて、インパクトを分析したところ以下のことが明らかとなった。

一般に、インパクトは具体的な計画や政策に直接どう反映されるかで測定されるが、もっと大きなインパクトは、野心的な気候対策の実施について、地方の政治家により強いマンデートを作りだすことであった。

気候市民会議を行えば、通常よりもより深いレベルで、気候政策について市民がどのように考えているか理解することができる。その結果、野心的な気候政策に関する市民の支持は、どの事例でも政治家が思っているよりも強いものであることが判明した。

気候市民会議は、単に環境活動家や化石産業の関係者が有する偏った意見と違い、ある意味、その地域の多様な住民が持つ意見を取りまとめるものである。従って、一般の市民にも、また、自治体の幹部や議員にも、より公平なものであると理解される。このため、その人選は公正な基準とプロセスに従って行われることが必須となる。

気候政策の幾つかは、通常は市民から支持されないライフスタイルの変更などを要するものである。その場合には、市民がその政策が公正（fair）であると思うことが必要であり、市民会議の開催はその公正さについて、広く市民の支持を得るのに適している。

自治体と市民の関係の変化

英国では、通常、住民の自治体に対する信頼は低く、気候変動のように市民の移動や家の暖房などの日常生活に影響を及ぼす問題に対処するには、このような状況を改善する必要がある。気候市民会議はそれを実現する契機となる。市民会議の実施により、自治体がすべて必要なことをやってくれるはずだとか、住民がすべての責任を持つべきだというような極端な考えを排し、両者がパートナーシップを組んで協力することが必要だという理解が促進される。しかし、単発の気候市民会議でそれが達成できるわけではない。カムデンでは、参加型市民プロセスの一環として気候市民会議を開催した。その結果、市民会議の一部のメンバーが、意思決定プロセスを住民に開いたことに関してカムデンに誇りを感じるなど、気候変動よりもより広い意味での効果も観察された。

期待値のマネジメント

気候市民会議のフォローアップがきちんと行われないのであれば、市民会議のメンバーや一般の市民の間にさらなるシニシズムを醸成し、フラストレーションを引き起こす可能性がある。市民会議にしかるべきレスポンスがなされない、あるいはその提言が実施に移

されないのであれば、政治プロセスや市民の参加プロセスにさらなる不信感を作り出す結果となる。

あらかじめ市民会議の提言にコミットできない場合でも、議会で投票にかけるとか、委員会を作って提言の実施について検討する機会を設けるとか、特定の日までに提言ごとにどうフォローアップするのかを明らかにするとか、様々な対応のオプションがある。市民会議のみにすべての期待を負わせるのではなく、市民会議の後に何らかのより広い意味での市民関与プロセスを設定することは効果的である。

一方で、市民会議がかえって逆効果になる可能性も理解する必要がある。市民会議メンバーの力をそぎ、その影響力を減ずる場合もある。実際、実施前より排除を強化したり、市民会議が別目的のために操作されたり、全く実施される見込みのない提言などを作成させられたりする可能性もあるのである。

メンバーの影響力の支援

市民会議のメンバーとして得られる経験は、そのメンバー自身にとって大変にポジティブなものであり、その後にも地域のボランティア活動などに関わりたいと思うメンバーも多数輩出してきた。自治体はこれを踏まえ、例えばどのような団体がそのような機会を提供できるか情報提供することが大切である。カムデンやリーズ、ブレントではそれに必要な措置が取られた。例えば、カムデンでは、ホームページに「do and think」というポップアップスペースを作り、メンバーのさらなる地域活動をサポートした。

気候政策の改善：市民会議の提言の実施

気候市民会議の提言が地域の気候政策や計画にどう反映されたかは、提言のインパクトを測定する重要な指標である。しかし、政治プロセスは決して直線的なものではなく複雑なものなので、提言が本当にその政策の実現に直接つながったかどうかは明らかでない場合が多い。そんな中で、たとえばカムデンやリーズでは、2020 年に策定した気候計画において、明確に気候市民会議に対する言及がなされた。オックスフォードでは、気候市民会議の提言に応えて、ゼロカーボン達成のために 1800 万ポンドの新たな支出をすることに加えて 100 万ポンドの資金を充当し、その実施を確実なものとした。また、オックスフォード市は、すべての提言に対し個別に文書で回答した。さらに、カムデンでは、市民会議の 17 の提言に即した事業や活動を、2020 年 6 月に承認された気候行動計画に明確に反映した。

追加的なインパクトとして、気候市民会議の実施が、同様なアプローチに対する信頼を強化する効果があげられる。通常、議員や自治体の幹部、多くのステークホルダーは、気候市民会議に疑いの目を向けることが多い。一つには、このようなアプローチは代議制民主主義を毀損するものと考えられるからである。しかし、実際に気候市民会議を経験すると、それが逆に代議制民主主義を補完し、質を向上させるものだと理解できるのである。

残念ながら、気候市民会議は政策に生かされうる提言の作成に焦点を絞りすぎる傾向がある。そのため、より広い意味での市民の関与にはつながらない場合が多い。しかし、カムデンのようにそれ以外の市民参加プログラムの一環として気候市民会議を位置付けると、市民関与促進の観点からは、より効果的になる場合もある。

より公平な政策

市民会議は、公平（fair）な政策を策定するのに有効である。熟議によりメンバーの間で理解が進み、「何が自分にとって良いか」という発想から、「何がみんなにとって良いか」という発想に変わっていくからである。例えば、フランスの燃料税のように貧困層に大きな影響を及ぼすものは、強い社会的な反発を招きうる。気候政策をより公平なものとしていく上で、気候市民会議の果たしうる潜在的な可能性は大きい。

より広い気候パートナーシップの醸成

気候市民会議の実施は、地域の多くのステークホルダーの間に新たなパートナーシップを作り出すきっかけになる。例えば、リーズでは市民陪審の管理委員会に集まった、地元の商工会、XR などの環境団体、自治体職員、ボランティア団体の間に新たな協働関係を作り出した。それは、提言の実施に際して、それぞれの主体の役割を検討するきっかけとなった。

## 第 2 部：　インパクトのある市民会議をどうデザインするか？

気候危機に適切に対処できる計画の策定に役立つ提言を気候市民会議で作成するためには、課題をどう設定するか、どのような専門家を選ぶか、どのようにして熟議を行うかなど大切な要素がいくつもある。

### イントロダクション

気候市民会議は、そのデザインやプロセスの運営に経験の深い独立したファシリテーターによって実施されないと、その質が保障されない。気候変動は技術的な問題ではなくて高度に政治的な問題なので、どのようにこの問題にアプローチし、どのような専門家を選ぶかは、熟議の質や市民会議の結果を左右する。ただし、気候市民会議の独立性や中立性を確保することは、気候変動に関する科学を否定するものに同等の重要性を与えるということではない。それは、そのような誤ったバイアスに陥ることなく達成できる。気候市民会議は極めて柔軟なものであり、気候変動にあまり関心のない市民も巻き込んで、重要な課題に対してオプションを示すなどして議論を展開し、気候計画全体についての熟議を可能にする。

もとより自治体が決める気候政策や計画は直線的なものではなく、常に改定し、状況に応じて調整する必要のある再帰的で複雑なものである。このような政策サイクルに照らし

て、気候市民会議についても、それが協議なのか、関与なのか、参加なのか、エンパワーなのか、その重要性や位置づけを柔軟に考えて設計する必要がある。

気候危機に対処する上で、気候市民会議は以下のような場合に実施することが可能である。

- 気候対策に関するビジョンが作成され、政策が形成され策定される時。
- 自治体が緊急性を反映した気候計画を策定する時。特に、そのために自治体内部で大きな課題がある時や戦略に他の要素を持ち込む必要がある時に有効である。
- 特定の政策提案がなされようとする時。特に、自治体がそのために複雑な問題を解決し、あるいは、政策の慣性を打破する必要がある場合に有効である。
- 市民会議に権限が与えられれば、意思決定のツールとしても利用可能である。

多くの自治体が気候危機宣言をしてる中、自治体として気候市民会議を開催し、気候問題に効果的に取り組んでいくための計画を検討するのは有効である。しかし、その場合、自治体が気候市民会議に何を期待しており、逆に気候市民会議のメンバーが自治体に何を期待しているのかを明確にすることが重要である。そのためには以下に掲げるポイントが重要となる。

市民会議を始める前に、気候市民会議をデザインするのに必要な最初の幾つかのステップ

- 気候危機宣言をするかどうか検討する
- 予算その他の利用可能な資源を考慮して、市民関与戦略をデザインする
- どの様な人を、どういう理由で関与させ、目的を達成するのにどのようなアプローチをとるのが適当か決定する。その際、市民会議を実施すべきかどうかも検討する。
- 色々な主体の支持やコミットメントを確保する
- 気候市民会議を始める場合、自治体の主要な意思決定者の支持を取り付けることが重要。特に気候市民会議の提言に対するフォローアップをどうするかが肝心。最低限、特定の期日までに提言に対しどう対応するか回答する旨のコミットメントを確保することは重要。
- 主要なステークホルダーからなる諮問委員会を作るのも効果的。気候諮問委員会は自治体から独立したものとし、地元のビジネス、ボランタリー団体、環境団体、アカデミアの代表から構成する。リーズではこの諮問委員会が、気候市民陪審を行う主体となった。
- 地元のステークホルダーを巻き込む
- 気候市民会議の管理委員会や助言委員会に地元の主要なステークホルダーを巻き込む。これにより、提言の実施やフォローアップが強化される。

- 気候市民会議に提言を作成するよう依頼する。
- 気候市民会議と連動して動くコミュニケーション戦略を作る。
- 地元のコミュニティからインプットが得られるよう、より広範な市民の関与プロセスを検討する。
- 気候科学や気候政策の専門家から助言を得て、気候市民会議の構造や課題をデザインする。
- 気候市民会議の後、市民会議のメンバーが継続して役割を果たせるような体制を構築する。

気候市民会議の準備ができたら

- 市民会議を独立した専門機関に委託して実施する。また、そのことを可能な限り周知する。
- 提言を公表し、それを議論する。提言に対する自治体の正式なレスポンスを引き出すようフォローアップを取る。
- 一般の市民が提言をどう見ているか調査を委託する。市民会議のプロセスに信頼があるか、提言に対しサポートはあるかなどを調べる。
- 定期的なレビューを実施する。レビューは気候計画の実施により提言がどの程度進捗したかを調査するとともに、市民会議の後の効果的な市民の関与プロセスについても検討する。

熟議のフレーミングと課題の設定

全ての市民会議は、特定の課題に重点を置いて検討することになる。それは市民会議の目的を反映したものであり、熟議の内容やトーンを決定する。気候市民会議に関しては、一般的に広範な課題を設定して自由な議論を許容するもの（ボトムアップ型）と、特定のシナリオや政策オプションを提示して、タイトな議論を行うもの（トップダウン型）の２種類がある。

トップダウン型の代表的な事例は、オックスフォードやエドモントンで行われたものである。オックスフォードでは、廃棄物とか再エネの展開など幾つかの課題について、自治体スタッフが３つの将来シナリオを設定し、それに基づき議論が進められた。このようなアプローチの利点は、議論のある課題について明確なメッセージが得られること、また、それが例えば予算折衝とか重要なイベントに間に合うように実施されうることである。

一方で、トップダウン型のアプローチには欠点もある。実際、シナリオや政策オプションを提示することにより、新たな知見を創造する責任は、実質上専門家にゆだねられてしまっている。これは、市民が有する視点や彼らの考える解決策を排除してしまう可能性がある。また、気候変動に関する根本的な問題を議論できなくする可能性もある。このよう

な市民会議は、特定の課題や視点、あるいは要求を排除してしまっているという批判にも結び付く。

実際、熟議の対象となる課題のフレーミングによって、何が議論の対象になり、対象にならないかが決定されてしまう。エドモントンでは、大きな論争のあったオイルサンドの活用のことは議論の対象外におかれた。その結果、一人のファシリテーターが回想するように、気候市民会議のメンバーは、提出されたディスカッションペーパーの範囲内のみで議論する結果となった。これにより、そうでなければ発揮できたかもしれない市民会議のメンバーの想像力が大きく制限されてしまった。

課題をどうフレーミングするかは、望ましい変化はどのように起こるかという基本的な想定、すなわち、「セオリーオブチェンジ」に影響する。全体の課題がどのような文言になるか、またどのような専門家にプレゼンを依頼するかは、「個人の行動変容を実現するメカニズムは何か」などの特定の問題を議論するのか、あるいは「システム全体の変更を議論するのか」により大きな影響を受ける。

よりオープンで自由な議論を展開したのは、例えば、リーズで行われた気候陪審であった。「気候変動による緊急事態に関し、リーズは何をすべきか？」という大きな課題を設定し、これに関連することであれば陪審のメンバーは何でも議論できるようなアレンジであった。その結果、気候変動の目的に違背するとして、リーズブラッドフォード空港の工事の即時停止が提言された。

実際、市民会議での議論がいわゆる中立的な科学に基づく狭いフレーミングによってのみ行われれば、何が根本原因であり、それに対する政治的・制度的な解決策は何かなどに関する議論が阻害されてしまう可能性がある。

地方気候市民会議は、自治体に責任のある事項のみ検討すべきか？

2020 年に実施されたケンダールの気候陪審では、気候変動に関し自治体が有する権限は極めて限られていることを認識し、国から末端の自治体まで、あらゆる政府の組織に関係する課題を議論の対象とすることとした。そのため、管理委員会の委員に、ケンダール市、その上の地区（district)、地域（county)、そして国に地元から選出された議員（例えば、ケンダールから選出された国会議員）を選定した。管理委員会では、気候陪審で作成された提言に対し、それぞれのレベルでどう対応できるかが議論された。

独立性を維持して、正当性を確保する

英国では地方議員に対する信頼が乏しく、市民が自治体の決定に及ぼす影響力は極めて限られているとの見方が一般的である。ほとんどの市民は、地方での意思決定から疎外されていると感じている。

ところで、市民会議が始まると、すでに良く知った人がいたりするので、メンバーも市民会議に通常よりも高い正当性を感じたりする。一方で、市民には地方政治について強い

不信感があるので、自治体は、市民会議は自治体から独立したものであることを強くアピールする必要がある。具体的には、市民会議の独立性は、経験があって独立したファシリテーターや実施組織、さらに独立した管理委員会ないしは助言委員会の設置によって確保される。

市民会議の提言がなされると、通常、その内容について異を唱えるものが相当数出る。彼らは市民会議のプロセスを批判し、方法論のあら捜しをしたりする。地元のステークホルダーや関心のある市民は、提言がきちんとしたプロセスで決定されたのか、また、市民会議は単に自治体にとって都合の良い提言を承認しただけではないのかなどを確認しようとする。それが説得的でないと、市民会議は単なるインチキだと思っているものの中には、自治体に対する不信感をさらに募らせてしまう者も出る。

そのような疑念に対応するため、英国で行われてきた地方気候市民会議では、すべて助言パネルか管理パネルを中核的な組織として設置してきた。そのサイズやメンバーシップ、権限などはそれぞれの状況に応じて異なっている。

リーズの管理委員会は 12 名の委員よりなり、市民陪審のプロセスで 4 回の会合を持ち、以下のような事項に関し審議し決定した。

- 陪審メンバーの採用の方法
- 陪審で議論すべき全体的課題の決定
- 陪審でプレゼンする専門家の同定

リーズの管理委員会は、自治体、地元商工会、環境団体、学会、地元ボランティア団体などからの代表で構成された。この委員会の議長には、リーズ気候審議会の会長があたった。

ニューハムの気候市民会議は、管理グループにより全体のマネジメントが行われた。それは、リーズと同様に地元の自治体、商工団体、環境団体、ボランティア団体の代表などにより構成された。市民会議のデザインや結果が公正であり、市民会議の提言は偏ったものでなくバランスもとれており、信頼に足るものであることを確保するのが管理グループの任務であった。

誰が気候市民会議の管理パネルに参加すべきか？

ケンダール気候陪審の管理パネルのメンバーを定めるにあたって、地域においてどのような主体がその提言の実施に関係するかという観点からのマッピングが行われた。誰がそのメンバーになるべきか、そしてそれを誰が決定するかは難しい問題である。メンバーを多くしすぎると機能しなくなるし、少なすぎると形だけになってしまう。それぞれのステークホルダーについて、どのような視点を持った団体か、どのように提言の実施に関わっ

てくるかなどを勘案して、決定することが重要である。そのような観点からも、民間セクターの参加は不可欠であると考えられる。

質の高い熟議を行うこと

気候市民会議のようなミニパブリックスが有効なのは、その地域の異なる地区から多様な人々を集め、その人たちの意見を聴き、彼らの意見や経験を尊重するからである。気候市民会議は、複雑な問題を深く理解し、様々な見方を批判的に考慮することができるよう、十分な時間を取って行われる必要がある。市民会議では、メンバーは様々な視点について検討し、専門家に質問し、提言の案を作成する。その後、集合的な意思決定プロセスによって、その提言案の優先順位をつける。これらをきちんと行うためには相当の時間が必要となる。

熟議とは何か？

熟議とは二人以上の個人がある課題について、意見交換することである。具体的には、お互いの見方に関して意見を交換したり、特定のポイントについて集団として意見をまとめたり、それぞれの考えを共有したり、他の人の立場を理解したり、説得されて他の人の立場に同意することである。しかし、合意ができなかったり、議論が続いたりすることもある。最終的には、それらについても合意でき、問われている課題について何らかの結論を得ることが理想である。

以下に、気候市民会議でどのようにして理想的な熟議ができるかについて説明する。

どのくらいの時間が必要か？

気候変動は「厄介な（wicked）な問題」である。定義するのも困難で、多くの相互に依存する要素があり、社会的に複雑であり、問題の理解すら常に変転するものである。それは、明快な一つの解決策を持つものではなく、ある種の解決策は別の新たな問題を作り出し、特定の組織にすべての責任があるというものではなく、これまで慢性的な政策の失敗に直面してきた問題である。

最近では、気候変動の問題は、「高度に厄介な」問題と言われるようになった。それは対応できる時間がますます限られてきたためであり、問題を起こしている主体も解決策を求めているからであり、この問題に対処すべき中心的な公的主体（権威）が弱すぎるからであり、すでに危機的状況に至っているにもかかわらず、意思決定者がその現実に向かいあえず短期的視点の決定しかできないからである。

このような高度に厄介な問題に関し、多くの人の間で議論し結論を出すには、当然相当の時間が必要となる。この点に対し、多くの市民会議で様々な試みが行われてきた。ニューハムの市民会議は３回のウィークデーの夕刻のセッションと一度の週末のセッションで、ブレントの市民会議は３回の土曜日のセッションで実施された。リーズの市民陪審は

正味 28 時間、カムデンの市民会議は 12 時間であった。できるだけ短くしたいという願望は理解できる（メンバーへの負担を軽減し、コストも節約できる）が、それは間違った考え（false economy）である。

カムデンの市民会議の外部評価では、予定していたタスクに適切に対処するためには、実際予定していた時間では十分ではなかったと指摘された。また、ブレントの市民会議では、追加的に第 4 週のワークショップが行われれば、最終提言のフレーミングや文言の改善ができたであろうと考えられた。

これまで市民会議に必要な時間について、様々なガイダンスやスタンダードが作成されてきた。その中でも、Involve が作成した「市民会議のスタンダード（たたき台）」[43]は、もっともよく知られたものである。そこでは、市民会議の 3 つの基本要素である「学習、熟議、意思決定」のそれぞれのフェーズに十分な時間が確保されることが必要とされている。具体的には、少なくとも 30 時間（4 日間）必要であり、理想的には 45 時間（6 日間）確保されるべきとしている。

もちろん、必要な時間はその課題や目的に依存するが、気候変動のための市民会議は問題が複雑であるため、他の課題を対象としたものよりも長い時間を必要とする。それは、複雑な問題を理解し、メンバー間で信頼関係を作り、それぞれの経験を共有し、お互いに議論し、新しい情報を考慮し、最終的に「個人の見方」から「みんなで共有できる見方」を創り出す上で、十分な時間が必要だからである。

ちなみに、Democracy Foundation のガイダンスでも、多くの情報にアクセスし、批判的思考に基づき他のメンバーと熟議を行い、特定の課題に結論を出すためには、通常、30～50 時間必要であるとしている。

ファシリテーターの役割

熟議プロセスにおいてファシリテーターが果たす役割は、市民会議を成功裡に実施できるかどうかに直結する。その役割は通常の会議における議長と本質的に異なっており、また、必要な能力は長く行われてきた参加型プロセスの中で培われた独特のスキルに基づくものである。

通常、自治体は、独立したプロのファシリテーターに委託して市民会議を実施する。もし、そうではなくてカムデンのように自治体のスタッフにファシリテーションをさせる場合には、彼らの独立性を確保するとともに、（事前の研修などを行い）必要なスキルと経験が得られるようにする必要がある。

ちなみに「国際ファシリテーター連盟」によれば、ファシリテーターの核心的な能力とは以下のとおりである。

---

[43] https://www.involve.org.uk/resources/blog/news/when-citizens-assembly-not-citizens-assembly-towards-some-standards 参照。

＜以下の措置を講ずることにより適切なグループププロセスを計画すること＞

- オープンな参加を醸成し、異なる学びや思考のスタイルを許容できるような明確な方法やプロセスを選択すること
- グループププロセスを支援できるような時間と空間を用意すること。具体的には、物理的なスペースを確保し、時間をどう使うかを計画し、効果的な雰囲気を提供すること

＜以下の措置を講ずることにより、参加しやすい環境を作り出し維持すること＞

- 参加者間のコミュニケーションを促進するスキルを発揮すること
- 多様性を尊重し、包括性を確保すること
- 集団内でのいさかいを管理すること
- 集団的な創造性を刺激すること

＜以下の措置を講ずることにより、グループが有用な結果を出すよう指導すること＞

- 明快な方法とプロセスによりグループを補助すること。具体的には、積極的に聴き、質問をし、議論をまとめること
- グループに与えられたタスクに関する意識を向上させること。具体的にはグループの状況により議論のペースを変えたり、グループの思考を補助したりすること

＜以下により、自らのプロフェッショナルな知識を構築し維持すること＞

- 知識のベースを維持すること
- 多様なファシリテーション技術を知っていること。具体的には、対立の解決、意思決定の方法、グループでの対話法などに十分な知見があること

＜以下により、ポジティブなプロとしての態度を向上させること＞

- 自己評価や自己啓発を行うこと。具体的には自らの行動や結果について反省すること
- 誠実に行動すること
- グループの可能性を信じ、中立性を維持すること。具体的には、メンバーを信用し、その能力や経験を信頼するようにすること

ファシリテーションは、上記のような一般的な技術があればよいというわけではなく、ポイントは実際の会議の中でそれをどう展開するかである。その際、ファシリテーションには「バックステージ」で行うことと、「フロントステージ」で行うことの２面があることを理解する必要がある。「バックステージ」で行うことには、プロセスのデザイン、アジェンダの交渉、目的との整合性の確保、結果の有用性の確保などがある。

実際、ファシリテーションは熟議プロセスにおいて最も重要な側面の一つである。グループとしての一体性の確保、批判的思考の補助、与えれたタスクを完了させるとの決意の維持など、グループ内で起こる多くのことに責任がある。市民会議との関係でいえば、通常の知識しかないメンバーと一緒に学び、集団で意思決定することにより、彼らのコミュニティの将来をデザインし、支援していくことである。ファシリテーターは、これを中立的に、かつ強制することなく成し遂げる必要がある。

気候市民会議の場合には、全体の人数が多いので、複数の人間がチームとしてファシリテーションを行うこととなる。これはコ・ファシリテーションと呼ばれる状況で、複数のファシリテーターが与えられたタスクのケア（本来の目的に焦点を維持し、仕事をやり遂げること）と、集団のメンテナンス（みんなの意見をきちんと聞いて、グループとしていさかいなく議論すること）とに、協働であたることである。

ファシリテーターがグループとして機能する時に、ファシリテーターの間の役割分担を明確にすることが重要である。誰が全体のプロセスのデザインに責任を持つのか、グループファシリテーターは誰が行うのか、誰が記録係を務めるかなどである。場合によっては、このような役割の一部を市民会議のメンバーに担ってもらう必要も生じる。ポイントはすべてのメンバーが平等にかつ気持ちよく議論に参加できるようにすることであり、そのたために、ファシリテーターには適切な支援と研修の機会が与えられる必要がある。

セッションの構成を考える

熟議プロセスは、基本的に以下の３つのプロセスから構成される。

- 学習：　市民会議のメンバーは、まず、メンバー間で意見や経験を共有しお互いに学びあう。次に、専門家など外部から講演者を招いて学習する。さらに、書類やビデオなどに基づき、実際のセッションの前やセッションの中で学習する。
- 熟議：　他のメンバーが有する異なる立場や見方を理解するように努め、お互いにチャレンジし、思考を深める。その上で、難しい選択や避けることのできないトレードオフを検討する。
- 意思決定：　メンバーは何らかの結論を作成する。コンセンサスが追求されるが、必ずそれが必要というわけではない。提言や声明は記録され、優先順位をつける必要がある。

学習と熟議は、時間的に全く別のフェーズで起こるというわけではない。実際には、お互いに議論し、外部スピーカのプレゼンを聴き、書類などを読む中で、学習と熟議が同時に行われる場合が多い。

トップダウンアプローチをとったオックスフォードとボトムアッパアプローチをとったリーズの事例で比較すると、「学習・熟議・意思決定」の行い方に、共通点と相違点があることがわかる。

共通点は、冒頭に行われる自治体からの趣旨説明や、市民会議からの提言がどのように扱われるのかなどの説明であり、また、プロセスの中でペア、小グループまたは全体で行うなど、様々な議論の方式が採用されたりしていることである。それ以外にも、たくさんのブレークがあること、ビジョンを語る場があること、最後に提言の優先順位をつけることなどが共通点としてあげられる。

相違点は、自由な議論がどの程度許容されているかである。オックスフォードでは、メンバー間の議論は、あらかじめ自治体により作成された３つのシナリオに関することに限定されていた。一方で、リーズでは、気候危機に対応するために何をなすべきかという大テーマのもとに、メンバーが必要と考えたことは何でも議論することができた。プロセスの中間でメンバーはどのテーマについて議論を深めるべきか決定し、最終セッションでは小グループに分かれて自ら提言を作成した。

「オックスフォード気候市民会議ネットワーク」は、事後に「振り返り」を行い、以下のようなポイントを挙げている。

「個々の議題や全体の市民会議の時間をもっと長くとるべきであった。それは科学的・技術的な情報をきちんと理解しそれを咀嚼するために必要であったし、気候危機の複雑性やスケールに鑑み、これに対しどう対処すべきかという感情面での理解を深めるためにも必要であった。気候市民会議の他のメンバーからの新しいアイデアについて検討し、それを適切に結論に反映するために、十分な柔軟性と繰り返しを許容するデザインを行うべきであった。」

誰がメンバーとなるべきか？メンバーのリクルートを考える

市民会議の特徴の一つは無作為抽出であり、市民の誰もがこれに参加する平等の機会を有するということである。これが、市民会議に正当性を与える根拠となる。

無作為抽出といっても、法廷の陪審員の場合と異なり、市民会議の場合には「無作為層別サンプリング（random stratified sampling）」という手法を用いる。それは、通常、社会的に政策形成からは外されている市民の声を含め、市民全体のミニバージョン、すなわちミニパブリックを作るという目的のためである。

この無作為層別サンプリングを実施するためには、適切なクライテリアを使ってメンバーを選定する必要がある。通常は、「年齢、性別、人種、居住している地域」が採用されるが、それ以外の指標としては、「ハンディキャップ、職業、教育レベル、居住年数」などがある。また、気候変動への態度をクライテリアに加える場合もある。何を基準にするかは、どのようなグループの声が伝統的に除外されているか、正当性を高めるためにはどのようなグループからの声を含めるようにすべきかをどう判断するかに依存する。

リーズの気候陪審では、気候変動に関する態度もクライテリアとして採用された。英国では、英国政府の BEIS 省が 2019 年に「気候変動にどの程度関心を持っているか」について、全国調査を実施しており、無作為抽出された市民へのインビテーションに同様の質

問を入れて、潜在的な候補からの回答を得た。その上で、全国の市民の意識と同程度になるようにメンバーを選定した。これを行うことにより、気候変動に疑問を感じている人もメンバーに入ることになり、その意味でこのような市民会議の正当性をさらに増すことになった。

また、ランカスター地区の気候陪審では、管理パネルがランカスター都市部（city）の人だけでなく、周縁の自治体の市民も含めるべきという決定をし、地理的な範囲が広げられた。

さらに、年齢に関しては、ランカスターでは 15 歳、ブレントでは 16 歳以上を対象とした。これは、実際に若者が提供される情報をどれだけ理解し、他のメンバーがいる中でどれほど自信を持って発言できるかなども考慮して決めるべきであろう。

なお、ブレントなどの気候市民会議では、当初リクルートしたメンバー59 名のうち、18 名がドロップアウトした。これを補充するため 16 名のメンバーが追加的にリクルートされた。彼らは補習セッションに参加して他のメンバーにキャッチアップした。

気候市民会議のメンバーの数

通常、市民会議のメンバーの数は 40 名から 150 名程度まで、市民陪審の数は、20 名から 40 名程度である。メンバーの数が多いほど、より大きな政策インパクトがあるという客観的な証拠は存在しない。従って、人数については、どの程度であれば正当性が得られるかということと、利用可能な予算はどれだけかを考慮して、実際的な決定をするのが適当である。

専門家の役割

熟議プロセスの共通の特徴は、外部の専門家をスピーカとして招いてプレゼンを行ってもらい、メンバーからの質問に対応することである。そのような専門家には、「情報の専門家（informants）」と「意見の専門家（advocates）」の２種類がある。ただし、リーズの気候陪審では、市民それぞれにも別の意味での専門知識があるので、いわゆる学識経験者を専門家と呼ばずに、単に「コメンテータ」と呼ぶことにした。

誰が専門家を選ぶのか？

英国議会が行った CAUK では、4 名の専門家リードが任命された。彼らの任務はネットゼロを達成するための主要な課題を同定することであったが、12 名からなる科学委員会のメンバーと相談して、適切なスピーカ（専門家）も選定した。

一方、ランカスターの気候陪審では、地元のステークホルダーから成る管理委員会が専門家を選定した。また、ニューハムでは、市民会議のウェブページで、地元のグループや個人でプレゼンをしたいものは自治体に申し出るように呼び掛けた。さらに、多くの市民会議では、メンバー自身が招待したい専門家を提案できるようにした。

通常、専門家のプレゼンは 5 分から 20 分程度で行われ、その後にメンバーはその内容を小グループで考慮する時間が与えられる。その後に専門家に質問が行われる。もし十分な時間があれば、さらに小グループでの検討が行われる。（訳者注：専門家が小グループを短時間訪れて、質疑を行う、カルーセル方式などが行われることもある。）

専門家のプレゼンがどの程度効果的に理解されるかについては、以下のポイントが影響する。

- 専門家の地位や専門家としての業績
- 公平性や異なる意見を受け入れる能力
- 専門用語や科学用語を使わないで、理解しやすい簡潔でクリアな言葉で説明できるかどうか
- データや情報をどのようなストーリーライン、どんなフレームで語ることができるか
- ボディランゲージなども含め、市民とどういう形で関われるか

専門家のプレゼンを効果的なものにするために、通常、事前にファシリテーターから専門家にブリーフィングが行われる。たとえば、ニューハムでは、管理グループとファシリテーターが選任した専門家は、次の３つ質問に答えるよう要請された。

- 自分はどの様な人物で、気候危機に関してどういう視点を追っているか？
- 自分の視点について、他の人はどの様な見方をしているか？
- 気候変動に関し、ニューハムに住み働いている市民の生活に違いをもたらす提案を３つするとすれば、それはどの様なものか？

なお、オンラインでのプレゼンの場合には、スコットランドで行われたように、事前にプレゼンを録画するので、必要に応じ、時間内で分かり易いものとなるよう専門家にプレゼンの改善を要求することもあった。

リーズでは、もし専門家のプレゼンがわかりにくい場合や専門用語が多すぎる場合には、市民陪審のメンバーがレッドカードを示すように指示された。なお、パワーポイントによるプレゼンは禁止された。（訳者注：これは、パワーポイントが示されると、そちらの方に注意が行ってしまって、話自体をあまり聞かなくなる傾向があるためと理解される。）

専門家からの情報はプレゼン以外の形でシェアされることもある。オックスフォードでは、すべての市民会議メンバーに、ブリーフィングパックという 16 ページの書類が配布された。ニューハムでも同様なパックが配布されるとともに、BBC の特定のビデオを見るように指示があった。

包括性

全ての市民の生活に影響するような政策を議論する上で、包括性を確保することは重要である。すでに上述した無作為層別抽出によって、自から立候補するものや通常そのような場で大きな影響力を行使するものを市民会議から排除することはできるが、包摂性や多様性の確保にはさらなる課題がある。

何がインセンティブなのか？どうして市民は参加を決意するのか？

市民会議のメンバーとして参加する場合、そのために費やす時間や生活上の不便など様々な困難（コスト）が発生する。特に、多くの人は政府の行うコンサルテーションにはうんざりしており、議論される事項に関心がない人の場合、なおさら参加する気持ちにはなりにくい。それに対処するために何らかのインセンティブを提供する必要がある。

通常、インセンティブは謝金の形をとることが多く、カムデンでは 150 ポンド、リーズやニューハムでは 250 ポンド、オックスフォードでは 300 ポンドが支払われた。加えて、参加を奨励するためにリクルートの依頼状には、選ばれたら「メンバーの熟議がその都市の将来に大きな貢献」をすること、そして「彼らの参加が大きな意味を持っていること」が述べられる場合が多い。

どの様なバリアがあるのか？

参加をためらわせる種々の要因に対応するため、以下のような措置も取られる。例えば、保育や年配者のケア、通訳サービス、さらには移動のサポートなどである。さらにハンディキャプを持つ人に対する 1 対 1 の支援なども含まれる。

誰が誰のために発言するのか？

伝統的に政治的な決定から排除されている人々が相当程度存在する。貧困層や政治から排除されているグループの人は、実は気候変動の影響に最も脆弱なグループであることが多い。従って、そのようなグループの人を平均より多く、複数リクルートすれば、市民会議の正当性がさらに強化されるかもしれない。そうすれば、排除されているグループから選任された人が一人ドロップアウトしても、彼らの意見を完全に無視することにはならない。

一方で、そのために自治体の人口構成と異なる割合で市民会議のメンバーを構成するのは、正当性をかえって減ずると考える政治家などもいる。

ランカスター地区では、住民の 96%が白人である。それを忠実に反映すれば、白人以外の有色人種は 30 人の市民陪審のうち一人にしかならない。その場合、途中でその一人がドロップアウトしてしまう可能性も高い。そこで、ランカスターの気候市民陪審の管理委員会は、黒人その他の有色人種から 3 名を選ぶこととした。また、リーズでは、管理委

員会が、女性、若者、非白人については、地域人口構成での比率よりも一人ずつ多く陪審員として選ぶことにした。

市民主体の提言の作成と意思決定

市民会議の最後は提言の作成である。それは、優先順位付け、熟議の結果の全体的フレーミングなどを含むものであり、市民会議のメンバーがどの程度提言を決定する自由度があるかによって、提言を実際に作成するプロセスも異なったものとなる。たとえば、市民会議の役割が、あらかじめ決められた政策オプションの優先順位をつけるような諮問的なものである場合と、市民メンバー自身が自ら戦略や提言を作成する場合とでは、プロセスは大きく異なる。

**誰が提言を書くのか？**

ブレントの気候市民会議では、委託先である Traverse のチームが最終レポートを作成した。レポートには市民会議の結果の解釈も書き込まれた。そこでは、実際にレポートを書いたスタッフが、どのような会話や発言をレポートに引用するかも決めることとなった。もちろん最終レポートは、市民会議のメンバーに前もってシェアされてコメントが求められたが、レスポンスをしたのは 53 名のメンバー中 12 名にとどまった。

一方で、リーズの気候市民陪審では、対話や決定のいかなる解釈も書かれなかった。市民陪審のメンバーが最終レポートを自ら作成し、そこには基本的な方法論と合意された提言、その優先順位が書かれたのみであった。その結果、リーズの最終レポートはあまり深みのないものとなった。

エドモントンの市民パネルでは、市民メンバー中から 8 名が報告書作成チームのメンバーに選任された。彼らはその役を担うにあたり応募書類を提出して選任された。8 名は追加的に 6 時間集まって、提言の最終化と最終報告書の作成を行った。

幾つかの市民会議では、メンバーが提言案を書く場合、提言が合理的な提案理由とエビデンスにサポートされるよう一定のテンプレートを使用した。別の事例では、提言は叙述的なものとなる場合もあったが、その後のフォローアッププロセスでの議論などを受けて、詳細が明らかにされた。

集団的な意思決定の方法も、それぞれの市民会議で異なる場合が多い。幾つかのケースでは、できる限りメンバー間でコンセンサスが得られるように調整することが奨励され、最後にどこまで合意されたかが確認される。これは、メンバーの数が少ない陪審の方により適用しやすい。これにより最後まで投票を避けることができ、メンバー間の議論が行き詰まったり、言い争ったりする事態を避けることができる。

ニューハムでは、提言は 6 つのテーマに分けられ、それぞれのテーマごとに、一般的なメッセージと具体的な提言が作成された。その際採用された提言は、市民会議のメンバーのうちの 80%の支持を獲得することが必要とされた。24 の案のうち、21 の提案が採用された。

リーズでは、最終的に何人からの支持を集められたかに関わらず、すべての提言が最終レポートに掲載された。ただし、提言の掲載は、市民メンバーからの支持を多く集めた順に行われた。

カムデンでは、提言の案は最初に、赤・黄・青の信号の色に分けて分類が行われ、さらに議論を深めて、採用すべき 18 の提案に絞られた。最後に、そのために必要な行動が作成され、全体投票にかけられた。

コミュニケーション戦略（メディア戦略）

理想的には、市民会議はコミュニケーション戦略を持ち、それにしかるべき予算が付与される必要がある。ちなみに、英国議会が行った CAUK の予算の 1/5 は、メディアとのコミュニケーションに充当されたが、それでも十分なメディアカバレッジは得られなかった。地方気候市民会議のコミュニケーション予算はさらに限られたものとなる。そこで、ケンダールでは、地元のボランティアに依頼して、コミュニケーションのためのグループを設置した。それにより戦略が作成され、メディア関連の活動が必要な時のプロセスが明確化された。

幾つかの都市で採用されたメディア戦略の事例を以下に示す。

- オックスフォードでは、すべてのプレゼンとパネルディスカッションは、ライブストリームされた。
- 専用のウェブサイトの設置は、プロセスのあらゆる側面の透明性を高める。
- 議員や自治体幹部などの意思決定者に直接、市民会議のセッションに参加するようアレンジする。それに先立ち十分にブリーフィングをして臨めば、多くの場合市民会議のサポーターとなる。
- リーズでは、第一週に陪審のメンバーにメディア関連の仕事に参加できないか尋ねた。多くのメンバーが賛同したので、幾つかの記事を書いてもらったり、ラジオのトークショーに参加してもらったりした。
- 提言のローンチイベントにメンバーが直接参加すれば、市民会議の特徴に注目が集まり、市民主体のアプローチがメディアで取り上げられる可能性が高まる。

熟議と学習の融合

市民会議の主催者は、学びには色々と異なるスタイルがあることを理解する必要がある。まず、市民メンバーを、知識を注入すべき「空の入れもの」だとみなすことは間違っ

ている。（訳者注：オーストリアの気候市民会議の KNOCA のレビューセッションでも、市民会議メンバーを何の知識もない幼稚園生だとみなすことは間違っていると強調している）。専門家のプレゼンとそれに対する Q＆A セッションを中心とした構成は、特定の知識とコミュニケーションの方法のみが有効だと決めつけていないか再検討する必要がある。このようなスタイルでは、個人的な経験や物語は何の役割も果たさないのではないかと感じてしまう可能性がある。市民会議のメンバーは、自らの経験や優先順位に関係づけることはできないと思うかもしれない。

個人的・感情的・創造的な物語やイメージは、気候変動のコミュニケーションに有効だと多くの文献でも証明されてきている。従って、今後は市民会議でこのような手法をもっと活用する必要がある。

伝統的かつ合理的な思考のみが重要だとの思い込みは、ロジカル思考に慣れていない者を除外してしまう。感情的な共感や相互の理解を高めることも同様に重要なのである。

個人的な物語を交換し、一緒に食事をし、グループアイデンティティを高める活動を行うのは、メンバー間の感情的なつながりを強化するのに役立つ。多くのケースで以下のような取り組みが行われてきた。

- オックスフォード市民会議ネットワークは、「市民会議において創造的な思考が行える機会が作られていたら、お互いに刺激しあってより大きなエネルギーや希望が作り出せただろう」と指摘している。
- オックスフォードでは、ビジョンづくりのために、メンバーに将来のネットゼロのイメージがどんなものか文章を書いたり、絵を書いたりしてもらった。
- ニューハムでは「ロールプレー」を導入して、メンバーに異なる視点を学ぶ助けとした。
- ランカスターでは、「問題ツリー」を使って、気候変動問題の根本的な原因について議論を進めた。
- リーズでは「参加型マッピング」を行い、気候対策を推進したり、妨害したりするものや活動が近所にあるかどうか議論した。

価値観の重要性

エドモントンの市民気候パネルでは、気候政策は技術的・科学的根拠のみで決定されるべきではなく、どういう価値観に基づいて策定されるべきかを議論することが重要だとの認識があった。そこで、最初のプレゼンは「価値と選好と便益」の違いについて理解することについてであった。実際、気候市民会議で望まれるのは、気候変動に関して与えられる多くの情報を、自分の生活や経験につないで考えることである。これこそが、通常のコストベネフィットに基づいて技術的に最適な解決策を模索することでは達成できない、気候市民会議のコミュニケーション上での付加的な価値だからである。

批判的思考

ここでの批判的思考とは、「プレゼンや文書の形で提供される情報が、市民会議のメンバーの情報ニーズにマッチしているかどうかを究明するの能力」である。この批判的思考のスキルを市民会議のメンバーが学ぶよう支援することは極めて重要である。ニューハムの市民会議では、最初に批判的思考について取り上げ、これをプロセスの中でどう活用するかについてセッションを持った。ポイントは、明晰性、正確性、関連性、深さ、幅広さ、論理性について、プレゼンごとにできる限り明確にして、その内容を的確に理解することである。

オンラインへの対応

コロナ対応により多くの気候市民会議が全部または一部をオンラインで行う必要が生じた。熟議の観点からは、オンラインでは、ウェブ会議など「同時に行う」ことと、与えられた材料を自分に都合の良い時間に勉強するなど、「同時でなくてもよいこと」との組み合わせができることが、一つの強みになる。また、人前で話すのが苦手な人にとっても、オンラインのアレンジは助けになる場合がある。（訳者注：その他にも、オンラインでは、プレゼンが時間通りに本来話すべきことにフォーカスして行うことができ、熟議の時間を予定通り確保することができる、ハンディキャップなど移動に難のある人の参加を容易にすることができるなどの長所がある。（スコットランドの評価書））

短所は、メンバー間の社交的なコンタクトが減少するため打ち解けた雰囲気が創れないこと、オンラインでは対面に比べて集中力が持続しないこと、集中を妨げる要因が多いことなどがあげられる。さらに、表情や態度を捉えるのが難しくなり、ファシリテーションが困難になる側面もある。加えて、技術的な問題がある。スキルが十分でないメンバーも多く、それに対する適切な支援がないとそのような人が排除されてしまうなど、新たな不平等の問題が生じる。

技術的な問題への対処では以下のような措置が必要である。

- デジタルによる排除がないようにあらゆる手段を講じる。たとえば、装置は必要に応じて貸与し、必要なスキルについてはコーチングを行う。それでも難しい場合には、その個人に適切な別のアレンジを検討する。
- 技術的な問題が起これば、すぐに別手段で連絡ができて、その問題が早急に解決されるようにする。そのために専門の技術チームを設置する。
- オンラインでセッションを行う場合、新たなアイデアを創り出すのに適切なソフトの活用などを採用しようと考える場合もあるが、それよりもメンバーがどの程度のデジタルのスキルを有していて、どの程度それを信頼しているのかを優先して考える必要がある。

対話を拡張し、メッセージを広げる

市民会議の潜在的な問題点の一つは、市民会議のメンバー以外の大多数の市民との関係である。これに対処するには、幾つかの方法がある。一つ目は、市民会議に先立ってあるいはそれと並行して、一般の市民に彼らの意見を提出してもらう機会（community submission）を設けることである。二つ目は、コミュニケーション戦略の一環として、市民会議が一般市民を代表してその問題を議論していることの正当性を市民に理解してもらうことである。三つ目は、市民会議に出された資料やプレゼンの内容を、一般の市民にも公開することである。

カムデンでは市民会議関連で地元のコミュニティと意見交換の場を持ち、600 に及ぶアイデアを収集した。また、地元のビジネスや学校とも意見交換の機会を持ち、そこからも多くの提案を得た。さらに、オンラインプラットフォームを作り、そこを通じて 225 の意見を受領した。これらから 213 のアイデアを選定し、気候市民会議での議論に供した。

ニューハムでも、オンラインプラットフォームを設置し、気候市民会議への提案を募った。このプラットフォームでは、市民からの提案に対する投票も行えるようにした。224 名の市民が参加し、307 の提案があった。

このようなアレンジにおいて懸念すべきことは、一般からの意見の提出が本当に市民全体を代表しているかどうかである。ニューハムの事例では、意見提出の 48%が白人の英国人からであったが、それはニューハムの白人英国人の割合である 27%を大きく上回っていたことが明らかとなった。

このようなことに鑑み、市民からの意見の提出（community submission）を実施する時には、その役割とデザインに関し以下のような問題を検討する必要がある。

- できるだけ多くの市民からの提案を得るために、意見提出の機会をどう市民に周知するか？
- 市民会議の中で、集められた情報はどのように使われるか？
- 市民の意見のうち、どの情報が市民会議に伝えられ、どの情報が伝えられないかを誰が判断するのか？
- 意見を提出した人に対する人口動態的、その他の関連情報が公開されうるのか？もしそれができなければ、特定のロビーイングやキャンペーンに利用されてしまう可能性が生じるためである。

## D. 英国の自治体における気候市民会議の現状

イントロダクション

英国議会（下院）は、2019 年気候非常事態宣言を行った。それに続き、気候変動法が強化され、2050 年ネットゼロが合意された。その後英国議会（下院）では、「気候市民会議（CAUK)」が開催され、2050 年ネットゼロの実現に関し、市民からの政策提言が行われた。その結果も勘案し、COP26 に先立ち、英国ネットゼロ計戦略が策定された。さらに、スコットランドでも気候市民会議が行われた。

英国の自治体においても、同様の動きが並行して進行していた。自治体レベルでは、2018 年 11 月のブリストル市による気候非常事態宣言以来、100 以上の都市で非常事態宣言が行われた。それらは、基本的に、気候非常事態宣言をした自治体が、自治体レベルの気候市民会議を開催し、自治体による気候行動計画に反映させようというものであった。その背景には、若者や学者などを中心として 2018 年ごろから展開された、不十分な気候変動対策に対する強い不満の表明があった。特に、XR（Extinction Rebellion）という団体は、道路や建物の占拠など過激な運動を行い、多くの注目を集めた。XR はその活動の重点の一つとして、自治体レベルでの気候市民会議の開催を掲げていた。

英国の自治体で最初に気候市民会議を行ったのは、ロンドンのカムデン自治区で、2019 年の 7 月のことであった。オックスフォード、リーズ、ロンドンのブレント自治区でも同様に 2019 年にそれぞれの気候市民会議が開始された。本章では、これらの英国自治体によるローカルな気候市民会議について、(i) 地方気候市民会議の現状、および(ii) 前章で分析の対象になったカムデン、オックスフォード、リーズ、ブレント、ニューハムの基本情報を提供することである。なお、英国で最初の地方気候市民会議となったカムデン自治区の第 3 者評価、および続いて実施されたオックスフォードとリーズの相互比較については、昨年度の「欧州気候市民会議報告書（第 2 版)」で詳しく紹介したところである。

地方気候市民会議の現状

2018 年以来英国においては、国や地方自治体で多くの市民会議（ないしは市民陪審）が行われてきた。2017 年や 2018 年は、主に国レベル（UK、スコットランド、アイルランド、ウェールズ）で、BREXIT や国の将来、社会的な問題に関して市民会議が行われた。国レベルで行われた気候市民会議は、2019 年のフランス、英国でのケースを始め、その後も多くの欧州諸国で行われてきた。

英国では、地方自治体による気候市民会議は、2019 年から始まった。気候変動は自治体レベルの市民会議の取り上げられる最もポピュラーな課題の一つであり、2019 年は 4

自治体、2020 年は 5 自治体、2021 年は 10 自治体、2022 年は 7 自治体で取り上げられてきた（以下の表 7 を参照）。

表 7　英国の自治体による気候市民会議・市民陪審の時系列リスト
（英国の Involve の Citizens Assembly Tracker および
ドイツの Buergerrat の Citizens-assemblies-worldwide　より作成[44]）

| 番号 | 自治体名 | 主催者 | 期間 | 市民会議の希望 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | カムデン | London Borough of Camden | 2019 年 7 月 | 60 | 市民提案を選択 |
| 2 | オックスフォード | Oxford City Council | 2019 年 9 月から 10 月 | 50 | トップダウン・シナリオ方式 |
| 3 | リーズ | Leeds Climate Commission | 2019 年 10 月から 11 月 | 20 | ボトムアップ方式 |
| 4 | ブレント | London Borough of Brent | 2019 年 11 月 | 50 | |
| 5 | ニューハム | London Borough of Newham | 2020 年 1 月から 2 月 | 40 | |
| 6 | ランカスター | Lancaster City Council | 2020 年 2 月から 9 月 | 30 | |
| 7 | ケンダル | Kendal Town Council | 2020 年 7 月から 9 月 | 20 | |
| 8 | ブライトン・ホーブ | Brighton & Hove Council | 2020 年 9 月から 11 月 | 50 | 交通セクターからの排出の削減 |
| 9 | アドゥ・ワーシング | Adur & Worthing Councils | 2020 年 9 月から 12 月 | 43 | 18 の提言 |
| 10 | ウォーウィック | Warwick District Council | 2020 年 12 月から 2021 年 2 月 | 30 | |

[44] https://www.buergerrat.de/en/citizens-assemblies/citizens-assemblies-worldwide/
（2023 年 4 月 3 日現在）。ただし、コミュニティレベルで無作為抽出でなく行われた 5 つの気候市民会議については、この表の後に参考情報として記述している。

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 11 | ブラックプール | Blackpool Council | 2021年1月から2月 | 40 | 9つの原則と60項目の提言 |
| 12 | ノースオブタイン | North of Tyne Combined Authority | 2021年2月から3月 | 50 | |
| 13 | ブラノー・グウェント | Blaenau Gwent Climate Mitigation Steering Group | 2021年3月 | 47 | 5つの提言が80%以上の高い支持を獲得 |
| 14 | ジャージー | Government of Jersey | 2021年3月から5月 | 45 | |
| 15 | ランベス | London Borough of Lambeth | 2021年5月から7月 | 50 | 13の提言 |
| 16 | デボン | Devon Climate Emergency | 2021年6月から7月 | 70 | |
| 17 | グラスゴー | Glasgow City Council | 2021年8月 | 55 | 15の提言 |
| 18 | 北イングランド | Northern Housing Consortium | 2021年7月から9月 | 30 | 社会住宅と気候変動 |
| 19 | コープランド | Copeland Borough Council | 2021年7月から9月 | 30 | |
| 20 | ファーネス | Westmorland & Furness Council | 2021年11月から2022年2月 | 22 | 提言のローンチは2022年の3月 |
| 21 | ヒアフォードシャイアー | Herefordshire Citizens' Climate Assembly | 2022年1月 | 48 | 35の提言 |
| 22 | バーミンガム | Lancaster Uni and the Climate Change Committee of the UK | 2022年4月から6月 | 25 | 住宅からの排出の削減 |
| 23 | ベルファスト | Queen’s University Belfast | 2022年10月 （2日間） | 20 | フォーカスは、「車の利用削減」 |
| 24 | シプレイ | Shipley Town Council | 2022年9月から11月 | 25 | 交通、住宅、教育に焦点 |
| 25 | ブラックバーン・ダーウィン | Blackburn with Darwen Borough Council | 2022年9月から12月 | 26 | 15の提言 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 26 | バーネット | Barnet council | 2023年2月から3月 | 40 | 2022年5月気候危機宣言 |

（参考）コミュニティレベルの気候市民会議

2022 年、OECD により作成された英国における参加型の事例には、以下のようなコミュニティレベルの気候市民会議の開催が 5 事例あげられている。これらは一つの地域に属する 5 つのコミュニティであり、通常の気候市民会議とは異なり、「コミュニティができることをコミュニティが決めて実施すること」を原則としている。自治体や国に何かを要求するものではない。

この 5 つのコミュニティの 16 歳以上のすべての個人が参加できるようにするため、該当する 22,000 の家庭全てにインビテーションを送り、参加を希望したものからコンピュータソフトを使い、それぞれのコミュニティの人口構成に即した個人 50 人を選定した。

テーマは、「気候変動に対し、私たちはこの地域で以下に対応できるか？」であった。基本、4 回の会合を持ち、立ち上げ、原則の合意、将来像の見える化、パネルディスカッション、行動計画のアイデア、意思決定方法、行動計画の精査、行動計画に入れ込むアイデアの選択、今後のステップの順に検討を進めた。結果は、「行動のアイデア」という形で幾つかの簡潔な表にとりまとめられ、コミュニティのすべての人に参加することが呼びかけられた。この 5 事例の詳細な分析については、パート 4 の最初の論文を参照されたい。

1. Bro Ffestiniog Community Assembly on the Climate
2. Dyffryn Nantlle Community Assembly on the Climate
3. Dyffryn Ogwen Community Assembly on the Climate
4. Dyffryn Peris Community Assembly on the Climate
5. Pen Llyn Community Assembly on the Climate

**参考資料**

## 「気候市民会議と市民陪審：地方自治体のためのガイド」において分析された英国の５都市の気候市民会議の概要[45]

### １．　カムデン気候市民会議の基本情報

| | |
|---|---|
| 自治体名 | ロンドン・カムデン自治区。人口 26 万 2 千人（2018 年半ば） |
| 市民会議のタイトルと関与の形態 | 気候危機に関する市民会議　（Citizens' Assembly (CA) on the climate crisis）<br>これは、英国に自治体により最初に開催された気候変動に関する市民会議である。しかし、市民気候市民会議に関し現在確立されつつある基準によると、このプロセスに充てられた時間が 12 時間と十分ではないため市民会議とみなしえないとの指摘もある。 |
| 市民会議の目的 | 市民会議は、次の問に答えることを目的とした。「私たちは今、気候と生態系の危機に直面している。カムデン区とその市民は、自然環境を保護・改善しながら、気候変動の影響を制限するのにどのように貢献できるか？　-　家庭、コミュシティ、自治体、国のそれぞれで何をする必要があるのか？」 |
| 市民関与メンバーの数と選択方法 | カムデンからランダムに選ばれた 50 人の住民。<br>市民会議のメンバーは、カムデンのコミュニティ調査員の個別の家庭訪問や路上のコンタクトにより同定された。<br>コミュニティ調査員は、カムデンに居住し自治区に精通している研究者（日本では民生委員のような存在か？）のグループである。彼らは自治体による訓練後採用された者で、調査や雇用などのカムデンのコミュニティの内部知識を必要とするさまざまな任務に従事している。<br>コミュニティ調査員は、合計で 150 人以上の住民を同定した。 次に、カムデンの人口構成を代表するよう「年齢階層ごとのランダムサンプリング（random stratified sampling）」のプロセスを通じて、市民会議メンバーは選択された。 |
| 自治体の気候計画などとの関連 | 市民会議の提言は、2020 年に発表されるカムデンの新しい気候行動計画に活用される。 |
| 注目すべき特徴/成果/間接的・直接的影響 | 市民会議は、2019 年 7 月に 3 回会合。夕方の 3 時間のセッションが 2 回、土曜日の 6 時間のセッションが 1 回行われた。<br>市民会議の運営は、自治体のスタッフが主導し、諮問委員会が助言。 |

[45] ここに示す 5 事例は、「欧州気候市民会議～欧州における気候民主主義のさらなる展開～　（2022 年版）」に掲載されたそれぞれの都市の個表をアップデートしたものである。

| | |
|---|---|
| | 市民会議のメンバーには、出席の奨励のため市民会議の終了後、150 ポンドのバウチャーを供与。子ども同伴のメンバーには会場で保育サービスが提供され、英語に堪能でない参加者のため通訳が用意された。<br>市民会議は 17 の提言を作成・合意した。2019 年 10 月 7 日、2 人の代表メンバーによって、区議会本会議に提示された。提言は、区議会による投票で全会一致の支持を受けた。 |
| 市民会議に直接関与している人々以外の市民の関わり | 市民会議の提言は、600 を超える市民（住民、学生、企業や団体）からのアイデアに基づいたもので、オンラインや様々なイベントを通じて提出された。<br>オンラインのプラットフォームは 6 週間オープンし、1,500 人を超える閲覧があり、市民会議が検討する提言案が 225 件提出された。<br>地域の学校と交流する一連のイベントが開催され、未来の世代からアイデアが提出された。<br>カムデン自治区はまた、「カムデン気候変動アライアンス」と協力して、地元企業からアイデアを収集した。 |
| プロセスの現状 | 2019 年 7 月完了。区議会本会議に提示された。提言は、区議会による投票で全会一致の支持を受けた。その後、カムデンの 2020 年の気候行動計画に反映。そこでは気候市民会議のセクションが設けられ、市民会議は 29 度言及された。<br>また、気候危機に関する市民会議を契機に、このようなアプローチに対する支持が増し、Health and Social Care に関する熟議プロセスも立ち上げられた。 |
| 受託機関 | Involve と Democratic Society |
| リンク | www.camden.gov.uk/climate-crisis<br>https://involve.org.uk/our-work/our-projects/practice/what-can-camden-do-address-climate-crisis |

## 2．オックスフォード気候市民会議の基本情報

| | |
|---|---|
| 自治体名 | オックスフォード市、人口 15 万 4600 人（2017 年推定） |
| 市民会議のタイトルと関与の形態 | 気候変動に関するオックスフォード市民会議（Oxford Citizens Assembly on Climate Change）<br>年齢階層別サンプリングにより「ミニパブリック」を作成し、その後 2 週間（2019 年 9 月 28・29 日と 10 月 19・20 日）にわたって市民会議に従事させることにより実施。 |
| 市民会議の目的 | 市民会議に付託された質問は以下の通りである。<br>「英国政府は 2050 年のネットゼロに達成する法律を制定した。オックスフォードはより積極的に 2050 年よりも早くネットゼロを達成すべきではないか？そのために、私たちはどのようなトレードオフを行う準備ができているか？」。<br>以下の 3 つのテーマが検討された。<br>・　どうすればエネルギー利用をさらに節約できるか？<br>・　どうすれば自らもっとエネルギーを作ることができるか？<br>・　ネットゼロへの経路で、どのように環境の質をさらに改善できるか？<br>なお、生物多様性の問題は、これらのテーマごとに検討された。 |
| 市民関与メンバーの数と選択方法 | 50 人のメンバーの選定は、他のトピックについて市民を関与させるために、2011 年の国勢調査データを使用してすでに選定されたパネルメンバーをベースとした。オックスフォードの住民を真に代表するサンプルを確保するために、性別、年齢、民族、障がい、都市の面積など、さまざまな選択基準が適用された。市民会議メンバーの人口統計上の詳細は別途アクセス可能。 メンバーには、4 日間の参加に対して 300 ポンドの謝金が支払われた。 |
| 自治体の気候計画などとの関連 | 気候市民会議の結果は、オックスフォード市の今後の持続可能性戦略（2020）に反映される予定となっている。これには、今後数か月から数年にわたって、オックスフォード市が気候危機に取り組むための行動計画が含まれる。 |
| 注目すべき特徴、成果、間接的・直接的影響 | このプロセスは、アドバイザリーグループ（オックスフォード大学、地元企業、XR、市民集会ネットワークなど）と協力して設計および監督され、オックスフォード市の事務方の幹部が議長を務めた。このグループには、市内各地からの様々な異なる見解を持つ利害関係者を集め、プロセスの正当化を確保した。このグループは、問題の特定や枠組みの設定に貢献し、気候市民会議でプレゼンする専門家や証人を決定した。<br>50 人の気候市民会議のメンバーは、気候危機の深刻さや、建物、交通、廃棄物、エネルギー生産からの排出量の削減、カーボンオフセットの役割、生物多様性の保護の重要性に関する多様なオプションついて 27 人の専門家からプレ |

| | |
|---|---|
| | ゼンを受けた。気候市民会議からの明確な要請の１つは、個人が温室効果ガス排出量を削減する方法に関する教材や情報を作成することであった。 |
| 市民会議に直接関与している人々以外の市民の関わり | 気候市民会議の結果を受けて、オックスフォード市は、ステークホルダーや一般市民を関与させ、温室効果ガス排出量を削減するための市の役割について検討していくこととしている。 |
| プロセスの現状 | Ipsos MORI の報告にある通り、このプロセスは完了している。<br>2019 年 12 月にオックスフォード市は、市民会議の結果を歓迎し、それへの対応を表明。オックスフォード市の作成した持続化戦略・行動計画に反映され、その実施のために、新たな気候危機対応予算、1900 万ポンドが追加された。<br>さらに市役所内に分野横断的な気候変動対応パネルが設置された。 |
| 受託機関 | Ipsos MORI |
| リンク | https://www.oxford.gov.uk/info/20011/environment/1343/oxford_citizens_assembly_on_climate_change/2 |

## ３．リーズ気候市民陪審の基本情報

| | |
|---|---|
| 自治体名 | リーズ市、人口 78 万 9184 人（2018 年推計）<br>2017 年に設立された「リーズ市気候委員会」は、市がエネルギー、炭素、天候、気候に関連する問題について検討することを任務としている。 委員会は、市全体に存在する公的、私的、第三のセクターの主要な組織と協働して活動している。 |
| 市民会議のタイトルと関与の形態 | リーズ市市民気候陪審（Leeds Climate Change Citizens' Jury） |
| 市民会議の目的 | 「気候変動による緊急事態に関し、リーズは何をすべきか？」という問いを検討すること。 |
| 市民関与メンバーの数と選択方法 | Sortition Foundation によって、25 人が「くじ引き」とその後の仕分けにより選任された。<br>Royal Mail(郵便局)の住所データベースから 4,000 のアドレスが選択された<br>その内 122 人が陪審員に応募した。同様なプロセスに関する一般的な応募率と同程度。<br>最終的に選ばれた 25 人のプロファイルは、性別、年齢、民族、障害、地理、気候変動に対する態度、居住地の貧困度、地域の多様性などを反映している。<br>気候変動に対する態度のサンプリングに活用した、政府（BEIS）の公共意識調査（public attitude tracker、2019 年 3 月）で行った質問は次のとおり。「あなたは、気候変動についてどの程度心配していますか？」 |
| 自治体の気候計画などとの関連 | リーズ市は 2019 年 3 月に気候緊急事態を宣言し、2030 年までにリーズをカーボンニュートラルにするための取り組みを進めるとした。市民陪審はこれへの対応の一環であり、メンバーを含む独立した助言グループである「リーズ市気候委員会」によって委託された。この委員会は、リーズの主要な組織や企業から協力を得て、気候変動に対する行動を審議する機関である。<br>リーズ気候変動陪審は、気候危機に対するリーズの対応を検討し、委員会と市内のさまざまな組織の将来の気候行動に関する提言を作成することを要請された。<br>気候陪審によって策定された提言は、2019 年 11 月 25 日にリーズで開催された最終イベントで発表された。 |
| 注目すべき特徴/成果/間接的・直接的影響 | 市民陪審は、9 回のセッションで、合計 30 時間実施された<br>プロセスが公平かつ公正であることを保証するために、監視パネルが設置された。<br>これには、XR、FoE、商工会議所、リーズ市議会、リーズ大学など多くの代表が含まれた。<br>パネルは、選定プロセスと気候陪審メンバーのプロフィールについて決定を行った。<br>また、陪審員にプレゼンを行い質問に答えた説明者（合計 22 人）を選定した。 |

| | |
|---|---|
| | 市民陪審は、輸送、住宅、通信、金融、緑地、航空、リーズグリーンニューディールの提案、プラスチック、リサイクル、政治的協力などをカバーする 12 の提言を作成した。 |
| 市民会議に直接関与している人々以外の市民の関わり | リーズ大都市圏気候対話（Big Leeds Climate Conversation）：気候危機に関するリーズ大都市圏での政策会話。2019 年 7 月に開始され同年 11 月まで実施されたオンライン調査もその一環。<br>自治体の職員は、その期間中に市内の 80 のイベントでリーズ市民と交流し、上記オンライン調査では約 8,000 件の提案があった。<br>リーズ気候委員会はまた、貧困地区グループや宗教グループなどのフォーカスグループと会合を持ち、その結果をリーズ大都市圏気候対話に反映した。 |
| プロセスの現状 | 市民陪審は、2019 年 9 月 12 日に開始、同年 11 月 3 日に終了。 |
| 受託機関 | Shared Future と二人のファシリテーター |
| リンク | https://www.leedsclimate.org.uk/leeds-climate-change-citizens-jury<br>https://sharedfuturecic.org.uk/leeds-climate-change-citizens-jury-november-2019/ |

## 4．ブレント気候市民会議の基本情報

| | |
|---|---|
| 自治体名 | ロンドンのブレント自治区 |
| 市民会議のタイトルと関与の形態 | ブレント気候市民会議（Brent Climate Assembly） |
| 市民会議の目的 | 環境、健康、ウェルビーイングを守りながら、気候変動とその影響を抑えるために、私たちはどのように協力すればよいか。自治体、企業や団体、個人について検討する。 |
| 市民関与メンバーの数と選択方法 | 無作為抽出のプールから、ブレントの人口構成を年齢、性別、社会経済バックグランド、および居住地区に分けて 60 人を選別。最低 50 人の参加を企図。実際の参加者は 53 名。 |
| 自治体の気候計画などとの関連 | ブレントの気候行動計画への反映を目的としていた。終日の会議を合計で 3 日間実施。2 回目には、アクションカードに 7 つのテーマに分けて、具体的なアイデアを記述してもらった。3 回目のセッションでは、グループでの議論などの後、評価クライテリアを勘案し、スティッキードットを使って投票された。 |
| 注目すべき特徴/成果/間接的・直接的影響 | 助言委員会のアドバイスを得ながら実施。また、専門家のネットワークを設置し、適宜プレゼンなどを依頼。消費と廃棄物、住宅、交通、ソラーパネルの設置などに関し具体的な提言。自治体に対し、市民、コミュニティ、ビジネスに対しどのような支援が必要か明確にした。 |
| 市民会議に直接関与している人々以外の市民の関わり | 気候市民会議の前に約 3 週間専用サイトを開設し、一般の市民から意見を募集。<br>326 件の意見が提出され、気候市民会議に提供された。 |
| プロセスの現状 | 市民会議は、2019 年 11 月に開始、同年 12 月に終了。合計で終日の会議が 3 日間行われた。 |
| 受託機関 | Traverse |
| リンク | https://participedia.net/case/7002<br>https://s3.amazonaws.com/participedia.prod/312f897c-a01a-4692-9647-c749007989db |

## 5．ニューハム気候市民会議の基本情報

| | |
|---|---|
| 自治体名 | ロンドンのニューハム自治区 |
| 市民会議のタイトルと関与の形態 | 気候変動に関するニューハム市民会議 |
| 市民会議の目的 | 遅くとも 2050 年までにカーボンゼロを達成するために、自治体と住民がどのように協働すべきか？ |
| 市民関与メンバーの数と選択方法 | 無作為抽出された約 8000 人にインビテーション送付。参加の意思表明をした 292 名から、年齢、性別、人種、職業、居住地区、気候変動に関する意識を勘案し、43 名を選定。その内、連続して参加できたのは 36 名。 |
| 自治体の気候計画などとの関連 | ニューハムは、2019 年 4 月、気候危機宣言を行った。それを踏まえ、地方の気候危機行動計画への反映を目的として、この気候市民会議を実施。最終的に採択された提言は、少なくとも 80%の市民会議のメンバーからの支持を集めたもの。その結果、24 の提案のうち 21 が採択された。 |
| 注目すべき特徴/成果/間接的・直接的影響 | 教育と啓発、技術とエネルギー、交通、食とリサイクリング、環境と緑地、建物の 6 つのテーマについて議論し、一般的な原則とスペシフィックな提言が作成された。 |
| 市民会議に直接関与している人々以外の市民の関わり | 2020 年 1 月中旬から 3 週間、オンライン調査プラットフォームが設置され、一般の市民からの提案が募集された。市民からの提案は、気候市民会議のプロセスに導入された。加えて、気候変動に関するオープンフォーラムや若者を対象にした気候市民会議も開催された。 |
| プロセスの現状 | 気候市民会議の提言に対して、自治体が回答。さらに、2021 年 7 月、ニューハムは、市民会議を正式な組織として設立することを決定。その後、自治体の緑化および 15 分生活圏を対象に市民会議を実施。 |
| 受託機関 | Mutual Gain および Sortition Foundation |
| リンク | https://www.newham.gov.uk/downloads/file/1885/newham-citizens-assembly-on-climate-change-final-report-2020<br>https://participedia.net/case/7005 |

# パート４　気候市民会議の多面的考察

## A. 始めに

「パート４」は、趣旨の異なる２つのペーパーから構成されている。一つ目のペーパーは、英国の気候行動に関する「コミュニティ会議」と日本の「自分ごと化会議」の比較分析である。国や自治体の政策に焦点を当てる気候市民会議と違って、双方とも個人やコミュニティの自発的な行動に焦点を当てており、そこに「気候市民会議」とは異なるインプリケーションがある。今後このような手法と気候市民会議の効果的な組み合わせが、脱炭素に関する市民行動の新たな可能性を開いていくかもしれない。

二つ目のペーパーは、パート１からパート３を議論し作成する作業と並行して行われた二次文献レビューと、英国の学術・政策専門家との数回のインタビュー結果に基づいたものである。具体的には、気候市民会議と市民陪審を組織するための基本的な考慮事項を明らかにし、その実施ための実践的側面、例えばテーマの選択、会議のメンバーの募集、コミュニケーション、熟議的なプロセス、予算、審議民主主義システムに関する背景情報などを簡潔に取りまとめたものとなっている。特に、熟議に関する考察は、このようなイニシアティブを実施するための実践的なガイダンスの理解の促進に有用なものと考えている。

## B. コミュニティ会議（英国）と自分ごと化会議（日本）の比較検討とそのインプリケーション

### 1．はじめに

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は、第 6 次評価報告書を発表し、気候変動の影響を緩和し、適応するための集団行動の緊急性を強調した（IPCC2021）。このような要請を受けて、日本の地方自治体では、気候変動対策計画の策定に市民を参加させることに関心が高まっている。特にフランスや英国で実施された気候市民会議に触発され、日本の自治体も気候危機に対処するために市民参加を活用する方法を模索しており、2021 年から札幌市、川崎市、武蔵野市、所沢市では、気候市民会議が実施され始め、それに続く地方自治体も多い。

もっとも一般的に市民参加の手法は目的に応じて多様であり、OECD（2020）によれば、①公的機関の依頼のもと、②無作為抽出され人口統計学的に層化されている参加者が、③1 日以上の対面で熟議を行うような市民参加手法に着目したとしても、（1）政策課題に対して行われる情報に基づく市民の提言を求めるもの（市民会議など）、（2）政策課題に対する市民の意見を求めるもの（G1000 など）、（3）住民投票による政策案の評価（市民イニシアティブレビュー）、（4）常設の抽選代表による熟議機関（市民監視委員会など）、の 4 つに分類される。そして、これらの市民参加手法は、なぜ市民を参加させる必要があるのかという市民参加の目的や市民参加にかけられる予算規模などの諸事情によって使い分けられている。

日本の温暖化政策について市民参加手法を採用する場合、日本の気候政策が持つ独自の背景を考慮することは極めて重要である。IPCC の第 6 次評価報告書において強調されている各国・各地域の課題や特徴を反映させた個別アプローチの重要性（IPCC, 2021）は、温暖化政策に対してどのような市民参加手法を採用するのかという問題にもそのまま当てはまるであろう。

市民の温暖化政策に対する関心や市民意見の分断の程度などを考慮すると、EU で見られるような気候市民会議モデルの採用は、日本では直接適用できないかもしれない。しかし、日本の地方自治体の中には、気候政策決定への市民参加を促進する強い動機があり、その背景のひとつには、市民が気候問題を自分たちの問題として認識し、気候政策の決定に対して当事者意識と責任感を持つようにしたいという思いがあるだろう。

本セクションでは、日本独自のニーズや特徴に沿った温暖化政策に対する市民参加手法について、日本においてすでにいくつかの自治体で制度化され、定期的な市民参加を可能にする柔軟なプラットフォームである「自分ごと化会議」（住民協議会の一種）に着目するとともに、いわゆる気候市民会議だけではなく、「自分ごと化会議」と類似した目

的のもと温暖化政策を議論した「コミュニティ会議」というウェールズ（英国）北西部のプリンシパル・エリアであるグウィネズ（Gwynedd）州の５つの地域において実施された事例も比較分析の題材とする

IPCC の第 6 次評価報告書では、多様な視点を統合し、気候政策のローカルオーナーシップを促進する包括的な意思決定プロセスの必要性が強調されている（IPCC, 2021）。様々な政策テーマで定期的に実施されているプランニングセルから派生したとされる「自分ごと化会議」を検討することで、気候問題への適用可能性と気候政策の市民参加とオーナーシップを促進する可能性を議論することを目的とし、日本の状況に合わせた市民会議に代わるアプローチや実践的な提言を通じて、地方自治体が市民の参加と協力を促進し、最終的に日本における気候政策の有効性と実施を強化することを目指す。

## ２．自分ごと化会議

自分ごと化会議は、ドイツで行われていたプラニングセルがベースとなって構想日本が開発した住民協議会と呼ばれる市民参加手法の一種で、公聴会などの自治体の市民参加においてしばしば見られる「結論ありき」といった予定調和を極力排し、「くじ引き」で無作為に選ばれた住民が、まちの課題について議論する場」である（伊藤 2021）。この会議の目的は、①身近な問題を行政任せにせず、住民自らが「自分ごと」として、まちの状況を知り、意見を出し合う、②行政がおこなっていることを具体的に考え、課題解決を目指す、の２つに大別され、①に重点を置くことにより、②は、①の結果として導かれる範囲で目的となっているだけであることに特徴がある。

自分ごと化会議を制度化している大刀洗町（福岡県）における会議の進め方は、住民基本台帳からランダムに 1000～2000 人程度が抽出され会議参加の案内を送付し、それを応諾した住民が参加者となり、同じメンバーで４～５回程度会議を開催して意見の取りまとめを行っている。

具体的には、初回は議題に関する現状把握として情報提供が中心となり、２回目以降に参加者から議題に関する「日常の生活実感」を共有してもらい、多様な視点からいくつかの論点が形成され、それらについて議論を展開する。

会議の参加者は、参加者主体である住民（町非常勤特別職として都度任命される）のほか、行政の担当者（初回の情報提供担当）と構想日本のスタッフがコーディネーターとして参加するほか、質疑応答対応や論点提示の役割を担う外部専門家（ナビゲーター）が限定的に関与するといった少人数なものである。

これまでのところ議題は表８に示す通り地域が直面する課題が多く取り上げられ、住民が日常の生活実感を得やすいものとなっている。

表８　大刀洗町住民協議会（自分ごと化会議）の議題

| 年度 | 議題 |
|---|---|
| 2014 | ごみ行政、地域包括ケア、地域自治団体と行政の役割 |
| 2015 | 子育て支援 |
| 2016 | 防災 |
| 2017 | 防災（第２弾） |
| 2018 | 暮らしの中の鉄道 |
| 2019 | わたしたちの健康づくり |
| 2020 | 大刀洗公園の今後をどうする？ゼロから考えてみよう |
| 2021 | ごみを減らすために、わたしにできること |
| 2022 | 歴史ある住宅と城跡の未来 |

（出所）大刀洗町サイト
（https://www.town.tachiarai.fukuoka.jp/chousei/shisaku_keikaku/kyougikai/index.html）

また、参加者からの意見のとりまとめは「改善提案シート」に記載された内容に基づいて行われる。この改善提案シートは、議題となった課題を解決するにあたって、まず「個人でできること」を問いかけ、つぎに「地域でできること」、「行政がすべきこと」の順で記入してもらう。これによって、課題解決を行政に押し付けることなく課題を「自分ごと化」させることができ、その延長上に行政と住民の連携を自然と考えることができるようになっている。

ところで、「結論ありきではない」というために「落としどころに導かない」ことが、実際の「自分ごと化会議」のなかでどこまで実質的に担保されているかは疑問なしとしない。大刀洗町では、実際には落としどころを念頭に置きながら実施している事例もないとはいえないだろう。特に、外部のプロのコーディネーター（自分ごと化会議では構想日本のスタッフ）であれば、これまでの経験上議論をむやみに拡散させることなく収束させていこうとする傾向は強く、自治体の担当職員と事前に打合せしていれば、会議の開始前から議論の進行が予見しやすくなるので、一定の落としどころに誘導しようとする傾向はあるかもしれない。

もっとも、経験豊富なコーディネーターであれば、落としどころをあえて考えず、取りまとめの枠を意識しないことも可能かもしれないが、この「改善提案シート」というフォーマットがあるおかげで、良くも悪くも会議の進行中に落としどころを見えてしまうようにしているとも言えるかもしれない。

自分ごと化会議は、人口規模の大きいところでは難しいが、小規模なところからやっていければ、ライフスタイルが環境寄りになったりして、身の回りから少しずつ変わるきっかけになる。そのような変化が一定程度蓄積されれば、あるタイミングで気候市民会議を実施することが効果的になるかもしれない。

自分ごと化会議の特徴はいくつかあるが、従来型の公聴会などと比較して特筆すべきはその参加者の選定方法と参加者の役割にあると考える。

参加者をくじ引きで選出するということ

行政過程における住民参加の機能としては、手続形式保障機能、権利保護機能、情報収集機能、説得的機能、争点整理機能、行政の遂行促進機能のほか、民主的正当性を確保する機能があると説明されてきたが、日本における公聴会やパブリックコメント手続の運用を見る限り情報収集機能が重視されているとされる（晴山 2020）。

そうであれば、住民を参加させなければ得られなかったであろう多様な意見を収集するよう努めるべきであり、関心がある住民だけを抽出する「公募」制では意見の多様性が減少してしまうのは避けられない。この住民意見の多様性は後述するウェールズ（英国）のグウィネズ州の事例でも重視されている点であり、「Hard to reach」の住民こそ参加してもらう必要性が高いと認識されている。

また、公募制と同様に多いのが「団体の長」に参加してもらう「住民参加」であるが、これによって参加した住民を経由して参加していない住民までも説得させるといった拡張的な説得的機能は実現できるかもしれないが、まず団体の長が当該団体の多様な意見を収集する能力に限界があり、仮に収集したとしても、自らの意見と同レベルに実感をこめて提出することができなければ意見の多様性にみあうだけの情報量としては不足してしまうであろう。

もちろん裁判員制度のように無作為抽出された住民には応諾しない忌避事由が必要とされる制度とは異なり、無作為抽出による参加者の選出は抽出された住民の応諾がなければ参加してもらうことはないため、応諾しなかった住民の意見が共有されない点で多様性に欠けるともいえる。しかし、これまで実施された気候市民会議の振り返りでもわかるとおり、くじ引きで抽出されなければ参加しなかった住民が非常に多く、公募制や団体の長を集めた住民参加手法に比べ意見の多様性という観点では優れている方法であると考える。

参加者の役割

自分ごと化会議では、参加者に対して議題となっている課題の解決のために「自分でできること」と「地域でできること」を問いかけることから始めるという特徴もある。

これには、参加者個人のエンパワーメント、すなわち、これまで自分ごととして感じていなかった課題に対して自らの行動に意識を向けさせることで、課題解決に向けた個人の主体性を強調し、参加者が自分の責任で解決策を講じるよう促すという目的がある。一般的に自治体などの政策決定過程における市民参加では、参加者側に予算などの制約に関する考慮事情がない場合、自治体側から参加者に対し政策案へ意見が求められた際に、参加者からの回答は自治体に対して過大な要求になることが多い。このように参加者から自治体に対して安易な要求をさせないために、ほんのわずかでもよいので参加者個人の行動を課題解決に向けて文脈化していく工夫が重要なのである。すなわち、課題解決に向けた個人の行動を考えてもらうと同時に個人の行動の限界を認識してもらい、それによって浮かび上がった企業や政府によるシステム的な変革の必要性を指摘するのは、そうでない場合に比べて、妥当なものと考えられる。このように、非現実的な要求や個々の参加者に過剰な責任を負わせることを避け、バランスのとれた建設的な対話を促進することにより、参加者が有意義に参加し、問題の複雑さを理解し、効果的で実現可能な対策の形成に貢献できるような議論の場を作ることができる。

つぎに、問いかけを「行政がすべきこと」ではなく、「自分でできること」と「地域でできること」からはじめることにより、参加者である市民と自治体側との議論よりも、市民同士の議論を喚起することができる。たとえば、参加者がそれぞれの行動や経験について話し合うことで、個人レベルで課題解決に向けたアイデア、ベストプラクティスを交換し、参加者相互が学習する機会が生まれる。

また、このような共同学習環境は、参加者の全体的な知識と理解を高め、より多くの情報を得るための議論につながり、他の参加者が行動を起こすきっかけとなる可能性がある。複数の参加者が行動変容したことが社会的なネットワークで認知されることで行動変容の波及効果も生み出すことができ、社会のより多くの層に影響を与え、より広範な社会のサステナビリティへのシフトに貢献する可能性を持っている。

さらに、まず個人の行動に焦点を当てることで、自治体が目を向けていないような草の根の解決策や取り組みを発見することもできる。参加者は、課題解決に大きな影響を与える可能性のある革新的なアイデア、地域の取り組み、地域密着型のプロジェクトなどを持ち寄ってくる可能性もある。このようなボトムアップのアプローチは、トップダウンの努力を補完し、より包括的で多様な解決策に貢献することができる。

市民参加の会議を運用する点においても、まず個人で何ができるかを探ることは実りある議論を生むことになる。参加者の知恵、経験、アイデアを結集することで、多様な視点を取り入れ、より包括的な提言を生み出すことができ、課題解決に取り組むための全体的なアプローチを促進することができる。

3．英国ウェールズでのコミュニティ気候会議

2022 年 5 月から 2023 年 4 月にかけて、ウェールズ（英国）のグウィネズ州の 5 つの地域（Pen Llyn、Bro Ffestiniog、Dyffryn Ogwen、Dyffryn Nantlle、Dyffryn Peris）において、かねてより州の各地でコミュニティ主導の環境活動を支援してきた地域民間団体[46]が、国営宝くじ気候基金からの助成金（562,315 ポンド）を原資として GwyrddNi Movement（ウェールズ語で「緑化」運動）を立ち上げた。これを「運動」としたのは、期間限定的な意味を内包し、関係者を限定してしまう「プロジェクト」という表現を避け、長期的かつ誰でもが気軽に参加できるという意味合いを込めたためだとされている。そして、その第一段階として、2022 年からコミュニティレベルの気候会議を 5 地域で全 4 回ずつ実施した。

GwyrddNi（2022）によれば、コミュニティ会議とは「人々が集まり、耳を傾け、共有し、話し、計画を立て、行動計画を合意するための共有スペース」としており、コミュニティ自身の温暖化防止のための行動計画を立案することを目的としている。参加者は、「年齢、性別、民族などの属性」のほか、「気候変動に対する考え方などの意見も考慮し、より広いコミュニティを代表する 50 人を選抜」した。

会議は、助成金を申請した 6 団体のうち DEG 以外の 5 団体に所属しているスタッフが「GwyrddNi コミュニティ・ファシリテーター」として進行を担当し、参加者に対して「〇〇地域の私たちは、気候変動にどのように対応すればよいのでしょうか？」（How can we in [local area name] respond locally to Climate Change?）という問いかけを行った。

また、16 歳未満の意見を反映するために、コミュニティ会議と並行して学校会議が開催され、上記と同じ問いかけに対する議論がなされ、議論の結果がコミュニティ会議（第 3 回）に報告された。

その結果、2023 年 5 月現在、Pen Llyn 地域以外の 5 地域においてコミュニティ気候変動行動計画が下表 9 のようなほぼ同じテンプレートに従い策定された。

表 9　グウィネズのコミュニティ会議により策定された気候変動行動計画

| | |
|---|---|
| 1 | 背景説明（共通） |
| 2 | 行動原則・ビジョン<br>Bro Ffestiniog：①公平かつ包括的である　②コミュニティレジリエンスを高める　③自然環境に貢献する　④情報が十分に提供される<br>Dyffryn Ogwen：アクセスしやすく、包括的であるべき<br>Dyffryn Nantlle：①ウェールズ語に影響がある場合はポジティブであること　②すべての行動は、社会的、経済的、環境的に持続可能であること　③すべての活動 |

[46] 6 団体あり、このうちウェールズ北西部においてゼロカーボンコミュニティに向けた市民活動を支援している Datblygiadau Egni Gwledig (DEG)がプロジェクトダイレクターとして全体を統括

| | |
|---|---|
| | は自立したものであること　④人と自然のための空間を増やすことは、すべての行動の中心であること　⑤環境を持続可能にするため、文化的に包括的にするため、多様性を受け入れ若者やその他の保護されるべき特性を持つ人々の意見を奨励するため、地域社会と積極的に関わりを持つこと。<br>Dyffryn Peris：①公平、包括的かつ創造的である　②コミュニティレジリエンスを高める　③自然環境に貢献する　④情報が十分に提供される |
| 3 | 行動計画（以下の分野について行動詳細と予期される効果・次のステップ）<br>Bro Ffestiniog：①自然生態回復・創造プロジェクト　②再エネ　③物の修理・共有　④断熱改修住宅　⑤地産食品<br>Dyffryn Ogwen：①省エネ住宅　②エネルギー自立　③執筆家グループ　④広報ウェブサイト　⑤グリーンワーカーの協働　⑥気候行動祭り　⑦コケの地図化　⑧運動エネルギーによる照明のある公園　⑨低炭素交通　⑩地域の農地再生<br>Dyffryn Nantlle：①住宅水準の向上　②食　③保存食　④再エネ　⑤広報ウェブサイト<br>Dyffryn Peris：①水と土　②社会企業　③循環経済　④持続可能な交通　⑤省エネ建築　⑥再エネ　⑦地域伝来の昔話　⑧市民菜園 |

グウィネズ州のコミュニティ会議は「From Assemblies to Action」というタイトルの共通の方法論に従って進められており、それによれば、上記の自分ごと化会議と共通する特徴がいくつかあるが、自分ごと化会議と比較して特筆すべきは、会議の目的と課題設定、参加者の範囲にあると考える。

会議の目的

会議の目的は「コミュニティが各コミュニティで策定・実施するコミュニティ行動計画を作成すること」であって、地方議会・自治体や政府に対して提言などをするものではないことである。ただし、コミュニティ会議終了後の第二段階としては、作成した行動計画を実施するための資金源獲得のために資金提供者に対し支援の要請をしていく予定となっている。

課題設定

検討課題を参加者の主体的な行動に照らして考え、議論してもらっていることは自分ごと化会議と同様であるが、自分ごと化会議よりも「個人」ではなくむしろ「地域」でできることに重点がおかれている。これは会議の目的が地域の行動計画を策定することであることが主な理由であり、多様な意見を募ることに重点が置かれていることとの違いが影響していると考える。

もっとも、この地域主体の活動を実現するためにはファシリテーターとして関与した地域団体の協力は当初から前提となっており、参加者は地域主体の活動に対してリアリティを実感しているからこその課題設定であると考える。

参加者の選定

GwyrddNi においてはコミュニティ会議と並行して教育プログラムとして 21 の学校（小学校 17 校、中学校 4 校：生徒 564 人）に在籍している主に 16 歳未満の生徒（564 人）を対象に学校会議を開催した。この学校会議では、コミュニティ会議と同様な学習内容（ただし、内容は平易になっており、座学だけではなく地域の温暖化対策を視察するツアーも含む）を前提に、「もし、私たちが今、二酸化炭素の排出を減らし、自然環境を守るためにできるすべてのこと行ったとしたら、未来の世界はどのようになるでしょうか？」という問いかけを行い、その議論をベースとして持続可能な未来のためにできることのアイデアを募った。これらのアイデアは、第 4 回のコミュニティ会議において一部の生徒から報告され、他のメンバーから出されたアイデアと同等のウェイトで、並行して検討された（以上、「From Assemblies to Action」）。

伊藤（2021）は、自分ごと化会議における若者の参加が会議の質を向上させる理由として、①若者の発言はシンプル、②周りの発言に影響を与える、③「その場にいる」ことが大事、ということを挙げている。つまり、若者の発言は簡潔でありそれ以外の参加者の発言に影響を与えるだけではなく、若者以外の参加者が若者を意識した発言をするようになる、ことを指摘している。

自分ごと化会議では参加者を 15 歳以上としており、学校会議はそれ以下の年齢層も対象としているという違いがあるため、両者の共通点を論じるにはまだ議論の余地があるが、上記伊藤（2021）の理由付けは学校会議に対してもほぼ当てはまるように考える。

たしかに、社会活動を担っていない学生に地域を主体者とする問いかけである「〇〇地域の私たちは、気候変動にどのように対応すればよいのでしょうか？」を問いかけることは学生の空想を膨らませるだけで不適切かもしれず、学校会議の「・・・未来の世界はどのようになるでしょうか？」までの問いかけは意味があるとしても、その議論をベースとした「持続可能な未来のためにできること」の議論はあまり意義がないかもしれない。

しかし、16 歳未満の生徒の議論をコミュニティ会議の議論に影響を受けないように別途並行してすすめ、熟された意見を生徒自身の発言としてコミュニティ会議にインプットするという仕組みは、そのインプットの内容がどうであれ、最終回である第 5 回のコミュニティ会議に向けた議論に少なからず影響を与えると考えられ、伊藤（2021）の指摘するような意味で会議の質を向上させる可能性をもつと考えられる。

４．コミュニティ会議と自分ごと化会議の比較

前提として、ウェールズ（英国）のグウィネズ州で開催されたコミュニティ会議は自治が認められている町単位で開催されているわけではないため、自治体単位で開催される自分ごと化会議とは異なり「政府がすべきこと」といった議論があまり実効性をもたないという判断になったのかもしれない。

その一方で、コミュニティ会議の次のステップは、地域民間団体の主導によりコミュニティの気候変動実行計画を実施する外部資金を獲得するための活動と位置付けられている。

このように自治体という自ら政策決定ができる管轄を超えた地域において、市民参加が意味をもってくるのは、参加者である市民が当該地域をまとまりとして考えるベースが強く共有されていること、参加者である市民と信頼関係を構築している地域活動団体との連携ができていることなどの日本とは異なるウェールズ（英国）グウィネズ州に見られる背景が強く影響している。

しかし、このグウィネズ州で開催されたコミュニティ会議を自治体レベルで実施した場合には、市民自身の行動計画が描かれることになり、それらを実行に移すための中心的な資金提供者である自治体の資金的協力が結果的に浮かび上がることになる。資金以外の協力としてグウィネズ州における地域民間団体の役割は、日本では自治体だけではなく、公益性をもった地域ビジネスの関与のもとに成立察せることも可能である。その結果、コミュニティ会議と自分ごと化会議の成果は、それを担うべき主体が異なることはあっても実行に移されていく可能性は高いのではないか、と考えている。

表 10　コミュニティ会議と自分ごと化会議の比較

| 比較項目 | コミュニティ会議 | 自分ごと化会議 | 市民会議（参考） |
|---|---|---|---|
| 目的 | コミュニティが自ら策定・実施するコミュニティ行動計画を作成すること。<br>注）コミュニティ自らが何をすべきか、何ができるかを議論することに主眼がある。 | 身近な課題について、自分ごととして具体的に考え、課題解決を目指して自治体に要望を提示する。<br>注）政策形成における参考情報　※政策提言につき政府のコミットメントは求めていない。 | 意見の分かれる国や地域の政治課題について、ミニパブリックで熟議をし、解決策を提言する。政策提言を重視。政府や自治体のコミットメントが求められる。<br>注）部分的であっても政策として採用されることを目的とした政策提言 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 規模・日程 | 50 人：9 か月間のうち 4 日間（22 時間） | 20～30 人：4～5 か月のうち 4～5 日間（12～15 時間） | 4～6 か月のうち 4～6 日間（16～20 時間） |
| 開催資金提供者 | 国営宝くじ気候基金（National Lottery Climate Action Fund）の助成（562,315 ポンド） | 当該自治体・議会・市民団体<br>クラウドファンディング（松江）などによる資金手当ても必要に応じ実施。 | 当該自治体<br>外部資金（特に、フィージビリティなど、研究的側面のあるものに該当） |
| 無作為抽出 | 16 歳以上のすべての市民（2.2 万世帯）に招待状を送付し、市民から関心表明を提出した者から国勢調査に照らし代表的なサンプルになるように調整 | 無作為抽出の後、行政と接点の少なかった人、参加を躊躇していた人を中心に選出。（1 段階のみ：参加者の積極性は担保でき、包摂性や代表制が欠けても、あまり問題とならない。） | 通常の無作為抽出の後、年齢・性別・居住区域・教育などにより、地域人口を模した小集団（ミニパブリックス）を形成。（２段階） |
| 進行役（コーディネーター） | 地域民間団体のファシリテーター（事前に養成講座である「Trust The People」を受講し、指導役も伴走支援） | 構想日本スタッフであるコーディネーター。通常一人ないしは少数。論点整理や事実確認中心。 | ファシリテーター。通常、何人かで「デザイン・ファシリテーターチーム」を構成。セッションの設計なども担当。 |
| 専門家 | 地域の専門家による講演やパネルディスカッション<br>論点の提示や専門的意見の提出。<br>（意見の多様性を重視） | ナビゲータ。構想日本が選ぶ外部の専門家で複数のこともある。論点の提示や専門的意見の提出。（意見の多様性を重視） | エキスパート。エキスパートリードと講演者の 2 種類。講演者には、客観的事実を述べる「情報の専門家」と立場による政策の違いを説明する「意見の専門家」。中心メンバーからなる「科学グループ」を設置。 |
| ステークホルダー | 特になし。市民だけで完結する活動が主な議題。 | 基本、行政の担当課。これは、課題を「自助、共助、公助」の枠組みでとらえるという基本的な思 | 企業や団体など課題解決に関係する主体。通常、「管理グループ」を形成。必要に応じ、「意見 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | 考のフレームを反映。担当課のスタッフが取り組みの現状や問題点の説明、質問への回答などを行う。 | の専門家」としてプレゼンも実施。 |
| 事務局 | 地域民間団体 | 自治体の総務課。構想日本との連絡調整など。自治体自身が直接かかわるので、独立性は問題にならない。 | 行政部局ないしは独立した事務局。場合によっては、「ファシリテーターチーム」が担当。「独立性」が問題となる。 |
| セッションの構成その他 | 基本的に「学習→議論（発散：アイデア出し）→意見のとりまとめ（集約）→次のアクションステップの計画」 | 基本、「現状説明、議論（発散）、意見のとりまとめ（集約）」で構成。シナリオはなし。 | 基本、「学習・熟議・意思決定」の３段階。通常、スコープ、講演者、意思決定など、基本、事前にセットしたシナリオ従って進行。 |
| 学習 | 参加者が個人的に気候変動についてどのような考えをもっているかを振り返ることからはじめる。つぎに気候変動問題に一層直面した地域の未来の在り方を決定できる主体者として、共に前進するための前提として共に学ぶというスタンス。 | 自治体の担当課のスタッフや事業者による「現状説明」など。当事者によるプレゼンが多い。市民会議ほど、相違する意見の間のバランスは考慮しない。ただし、場合によっては、反対の意見を持つものも講演者に加える。要に応じて、現地訪問なども実施。メンバーはすでにその課題について知っているという想定。 | 重要な構成要素であり、外部の専門家などによる講演、質問、パネルディスカッション、メンバー間での議論などから構成。一方的な主張だけに偏ることなく、全体として、バランスのあるプレゼントする。基本、メンバーの理解は不十分であり、それを埋めることが必要との想定。 |
| 議論 | 「地域」を主体者とした行動計画をボトムアップで議論するため、参加者間の議論（ブレスト）が自ずと促進される。 | 「自助、共助、公助」についてボトムアップ型の議論を展開。場合によっては、小グループでの議論も実施。発散が基本なので、議論というより | トップダウン型とボトムアップ型がある。前者では提示された複数のシナリオを比較させ、後者では提案の質を確保するた |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | → 参加者間の協働が動機づけられ会議終了後には参加者主導による自発的な活動が起きやすい。 | 「ブレスト」。（意見の対立は、並立して意見の多様性ととらえて、あえてそれ以上の調整はしない。）<br>→ 参加者間の活発な議論により興味・関心が類似した参加者が集まって次の活動に結び付きやすい。 | め専門家などによるサポートが必要。<br>いずれの場合も、グループディスカッションにおいて熟議を促進するため、ファシリテーターの意図的な介入は不可欠。<br>→ 会議を通じて「自分ごと化」した参加者は事後にプラットフォームを形成 |
| 意思決定 | コミュニティの行動計画づくりが目的であるが、コミュニティは公的な自治組織ではないため、厳格な意思決定手続きは踏襲していない。 | 基本、種々の実用的な提案を検討し、それを構想日本が「とりまとめ」、提言として自治体に提出。投票などは、基本行わない。<br>構想日本による取りまとめの時に、特定に意見はより強く取り上げられる可能性があり、不透明感が残る。 | 重要度や選好度、さらには採否（多数決）などの意思決定を行う。フェアネスなどの全体的視点なども合意して、最終調整を実施。 |
| 特徴 | 身近な問題を市民だけで解決するにはどうすればよいかという視点で議論するため協働を目指すことはあっても対立することは基本的にない。<br>いわば自分ごと化会議の「自分ごと化」に特化した手法といえる。<br>その結果、活動内容が小規模にとどまってしまう。 | 身近な問題を扱う場合が多い。政治的に鋭く対立する事項は取り扱わない。<br>全体として小規模。ガバナンス構造も自治体を中心としてコンパクト。シナリオは作成しない。<br>基本、すべてオープンで実施。個別のメンバーも特定可。<br>構想日本のガバナンスが強い。 | 議会での政治的な決着が難しいような大きな政治課題を扱う場合が多い。<br>全体として大規模、大きな構造ときっちりしたシナリオを具備。<br>プレゼンや全体会合の未オープン。基本、グループディスカッションはアクセス不可。<br>通常多くの費用と時間が必要。（以下の注を参照） |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | 費用や時間は、比較的小さい。（以下の注を参照） | |
| 備考 | コミュニティ会議で自分ごと化された結果、市民だけでは解決できない課題について、自治体単位で、自治体に対してどのような対処を求めるかという議論まで行えば、自分ごと化会議と類似してくるはずである。 | おそらく、自治体レベルであれば、気候変動を対象に開催可能。実際、所沢や武蔵野のやり方（自治体による情報提供、自治体スタッフによるファシリテーション、結果のとりまとめなど）と類似点が多いが、市民会議のような政策提言までの熟度を得ることは困難。 | 政策の基本的な目標や方向、大きな資金の投入が必要など、政治的に意見が分かれる大きな課題を議論する時に有効。（課題に対する考え方が未成熟で、対立が顕在化していない場合に、対立の程度を事前に見極めるなどの過程が必要かもしれない） |

５．考察

「コミュニティ会議」と「自分ごと化会議」の最も大きな違いは、特定の課題を自分ごと化することを通じて、前者は「個人、地域」で何ができるかを考え、地域（コミュニティ）の行動計画としてまとめるのに対し、後者は「個人、地域、そして自治体」に何ができるかを考え、自治体の政策に反映してほしいアイデアをまとめる、というものである。「コミュニティ会議」の成果であるコミュニティの行動計画は、その実施主体自らが作成、策定するものであるから計画の熟度も高い一方、市民以外の自治体などの関与が必要な行動が含まれにくいので、行動の内容が乏しくなる。この点、「自分ごと化会議」では反対に、成果としてとりまとめられたアイデアは特定の政策（計画）に関するものであっても熟度は当然に低い一方、個人や地域では実現できない活動を自治体への要望としてまとめることができるため、会議で議論できる政策（計画）の内容は幅広くなる。つまり、「コミュニティ会議」は「自分ごと化会議」の前段を特化させ、その段階で計画づくりまで行ってしまうところ、「自分ごと化会議」では「個人、地域」にできることだけで計画づくりのようなまとめ方はせず、「個人、地域」にできることを考えることはあくまで「自治体」に何をしてもらうかを考える準備運動にすぎず、自治体が主催することからして「自治体」への政策アイデア出しを最終成果と考えている。

他方、「市民会議」と「自分ごと化会議」の会議としての最も大きな違いは、特定の政策に意見の集約を求めるか、単に実用的なアイデアの提出を求めるかにある。政策提言に向けて意見の集約を求める市民会議では参加者間の熟議が必要不可欠となり、実質的に熟議が可能になるような準備（異なる意見・情報や異なるシナリオなどが偏りなく提供され

る等）が厳格に求められる。一方で、自分ごと化会議では、現状の政策について対立を顕在化させることをせず、現状の政策をいわば追認するかたちをとったうえで実際的に「個人、コミュニティ、そして自治体」に何ができるかを考えようというフレームをとっているので、多様なアイデアをグループ分けし整理する程度で「とりまとめ」が行われる。この「熟議」がどの程度必要かにより、会議全体のデザインが変わり、必要な資金や時間の長さが大きく異なってくる。

つまり、参加者が気候変動政策を十分に「自分ごと化」していなければ、気候変動政策を熟議できる前提が整っていないといえ、「市民会議」の手法を採用する場合には、その中で熟議がはじまるまでに参加者が議題を「自分ごと化」していることが必要である。そうであれば、「市民会議」のなかで参加者の「自分ごと化」が間に合わないおそれもある。「市民会議」においてその中心的な内容である熟議に十分な時間を割くためにも、「市民会議」の開催前に「コミュニティ会議」や「自分ごと化会議」などの事前準備を組み合わせることは「市民会議」の効率的かつ有効な開催に貢献するのではないかと考える。

## C. 気候市民会議と市民陪審を設計するための基本的考察[47]

1. イントロダクション

熟議民主主義が代議制民主主義の代替となるかどうかは、以前から議論されてきた。この２つのアプローチは相互に有益であり、互いに補完し合うものであると理解することが重要である。代表制民主主義は意思決定プロセスを合理化し、意思決定者が国民のために行う判断に責任を持つという制度である。これに対し、熟議民主主義は疎外された人々の声を聞くことができ、問題に取り組むための多様なアプローチを検討することが可能であり、異なる意見を持つ人々の間で合意を形成する機会を確保できるという利点がある（Lupia and Matsusaka, 2004）。

熟議民主主義は代表制民主主義と相乗効果があるが、その有用性、組織モデル、熟議的な民主主義プロセスの影響について、いくつかの疑問が提起されている。本稿では、熟議民主主義プロセスの手段としての気候市民会議と市民陪審を分析し、気候市民会議と市民陪審を組織するための基本的な考慮事項を明らかにする。次のセクションでは、熟議的プロセスの起源と気候変動対策におけるその役割を紹介し、その後、これらのイニシアティブを実施するための実践的なガイダンスの背景等について検討する。

2. 熟議民主主義プロセスの合理性

熟議民主主義という言葉は、アメリカのジョセフ・ベセットによって提唱された。最初の記録は、Bessette の 1979 年の著作にあり、「The Mild Voice of Reason」という本により、その概念はさらに発展した。ベセット（1994）は、市民をある意味代表する市民グループを通じて熟議できる熟議民主主義を、市民が政治的決定を行う直接民主主義と、選挙で選ばれた政治家や政治エリートが人々に代わって政治的決定を行う代表民主主義の中間的なものと考えている（Bessette, 1994）。多様な市民が、専門家の支援を得ながら、特定の問題について深く議論する熟議民主主義は、市民が十分な情報に基づいて意見を形成し、より包括的で正当な民主的意思決定を生み出し、ガバナンスを向上させることができる。熟議は、熟議民主主義プロセスの中心にあり、その目的は妥協ではなく、市民会議のメンバーの間で合意に達することである（Elster, 2005）。

---

[47] 作成者　アディティ・コーデ(Aditi Khodke)，作成協力者：甲斐沼美紀子、石川智子、三上直之、浅川賢司、森秀行。原文は英語で、Deliberation and climate action: practical guidance on designing Citizen assembly and Citizen jury

熟議とは、多様な背景を持つ個人の間で「共通の関心事に関する選好、価値観、興味を計量して反映させる相互コミュニケーション」のプロセスである（Bächtiger et al.、2018 年）。熟議は、人々が対等な地位と相互尊重に基づいてプロセスに参加し、彼らの生活に影響を与える政策について議論し決定することによって可能となる（Bächtiger et al.、2018）。どのような熟議においても、市民会議のメンバー間の相互尊重が前提条件とされる。相互尊重は、発言者の発言を否定するのではなく、耳を傾け、その意味を理解することで可能となる（Bächtiger et al.、2018）。他者を理解することは容易ではなく、他者の背景が大きく異なる場合特に困難となる（Collins, 1990 as cited in Bächtiger et al., 2018）。他者を理解することは、他者の経験に注意を払い、敬意をもって質問をし、他者の経験や解釈に対する自らの理解を振り返ることで可能となる。

気候変動対策に関しては、GHG 排出量を削減し、気候変動の影響に適応するための緊急行動が必要である。ほとんどの国では、代表民主主義のプロセスだけでは、パリ協定の国の削減目標を達成するのに十分なアクションに合意することはできない（Willis et al.、2022）。実際、代表民主主義モデルが、気候変動に関する様々な人々の見解や価値観を効果的に代表してきたかどうかは疑問である（Smith, 2021 年、2009 年）。気候変動に関する現在の決定の多くは、学識経験者や政治的エリートによってなされている。このような決定は、社会的・政治的変化を実現するための複雑な現実を限定的にしか反映していない（Willis et al.、2022）。

このような現在の気候ガバナンスの誤謬は、2 つの学説を生み出した。一つは、気候変動対策については、代表民主主義モデルを放棄し、エコ権威主義に頼ること（Li and Shapiro, 2020）である。もう一つは、熟議民主主義のような補完的な民主的システムによってギャップに対処すること（Smith, 2021; Willis et al, 2022）である。本稿では、後者のアプローチを前提とする。それには 2 つの理由がある。第一に、代表民主主義プロセスには、政治・司法制度が整備されているため、意思決定プロセスを合理化するメリットがあり、意思決定者が人々のために下す判断に責任を持っていることである。二つ目は、気候ガバナンスは、より広範な開発に関する意思決定と本質的に結びついているため、このためだけに別のガバナンスモデルを用いると、気候変動対策がサイロ化してしまうことである。

とはいえ、熟議民主主義がシニシズムに晒されるのは、一般市民が民主主義に有効に参加できないことを示す長年の実証データがあり（Achen and Bartels, 2016）、市民一人ひとりが同等の地位を持つという前提条件を満たすことは、実際には極めて困難であるとする懸念のためである（Bächtiger et al, 2018）。また、熟議民主主義は、合意という熟議的な理想を達成するためのモデルに基づいているが、そのためには、熟議的な理想を取

り込むための制度的支援とともに、広範な熟議プロセスやそれを達成するための正しい熟議の設計が不可欠となる。以下では、代表民主主義プロセスを補完する、気候市民会議と市民陪審の組織設計について考察する。

3. 気候市民会議と市民陪審

熟議民主主義プロセスは、市民会議、市民陪審、コンセンサス会議、討議的世論調査（DP）など、さまざまなモデルを通じて設計できる（Setälä, 2021; Willis et al.、2022）。

コンセンサス会議では、専門家が複雑な技術的問題に関する情報を、社会的属性や地理的条件を代表する少数の市民に対して提示する。ここでは、市民は与えられた問題について提供された情報を基に議論し、会議の終了までに提言を作成する。この提言は、コンセンサス会議を依頼した代議制議会の個々のメンバーに渡され、提言の検討が行われる（Setälä, 2021）。

討議的世論調査（DP）は、政治的に積極的な人だけが意見を述べるため意見の多様性が確保されず、十分な情報を理解した上の判断かどうか不明な従来の世論調査を改善しようとするものである（Fishkin et al, 2000）。一般的な世論調査とは異なり、DP では、まず無作為に選ばれたメンバーは、対象となる問題について個別にインタビューを受ける。次に対面でのグループ討論や専門家のプレゼンに参加する。そして、その後、最初と同じ質問について個別にインタビューを受ける（Fishkin et al.）。ただし、より多くの回答者を集めるために、インタビューではなくてアンケートで行う場合もある（Isernia et al.、2014）。

市民集会は、国や自治体の人口を代表するランダムに選ばれた市民が、広範な問題について熟議する場である（Willis et al., 2022; Wells et al., 2021）。一方で、市民陪審は、議論される問題に対して何らかの利害関係のある市民が無作為に選ばれる。市民陪審は特定の問題や政策決定についてフォーカスして議論するので、市民集会と比較して、ターゲットを絞ってより少人数で行う傾向がある（Wells et al., 2021）。市民会議も市民陪審も、メンバーの間で複数回の熟議が行われる。

気候変動に関する熟議民主主義の形態として、市民会議と市民陪審が最も広く使われてきた。気候対策には科学的なノウハウや複雑な意思決定が必要なため、複数回の熟議を行うプロセスが必要となる（Wells et al.、2021）。他の熟議的手法と比較して、市民会議と市民陪審が有するもう一つのメリットは、異なるガバナンス・スケールで実施可能だということである。例えば、イギリス、フランス、オーストリアでは国レベルで、英国のス

コットランドやフランスのロクシタニーでは地域政府レベルで、さらにカムデンやオックスフォードなどの基礎自治体レベルで実施されてきた。

4. 気候市民会議と市民陪審の組織

このセクションでは、気候市民会議と市民陪審を組織する上での実践的な検討を、テーマの決定、メンバーのリクルート、コミュニケーション、熟議プロセス、予算の順に考察する。

テーマの決定

市民会議や陪審の実施には、相当量の財政的・人的資源が必要である。従って、テーマは、提言を作成するために熟議を必要とするようなものでなければならない。熟議が必要なものでなければ、市民参加型のもっと容易で低コストの選択肢を検討するのが適当である（Renwick、2023）。市民会議や陪審のテーマを決定する際、2 つの考慮事項がある。一つ目は、テーマは公共の関心事であることである。二つ目は、テーマの技術的レベルである。テーマがあまりにも技術的である場合、その概略の情報提供があっても、技術的な課題の深層に踏み込むことは困難である（Keeney, 1988）。

資金を提供する主催者（多くは国や自治体）は、既に決められたテーマを有していたり、より広範なテーマ設定を行っていたりする場合が多い。例えば、ストリートボイスというオックスフォードの市民陪審[48]では、「オックスフォード内部での移動に関し、人々が健康を促進でき、また気候に優しい方法は何か」という特定の狭い課題をテーマとした（GCHU, 2023）。一方、オーストリアの気候市民会議は、「気候的に健康な未来に住むために、私たちは今日何をしなければならないか」という、より広いテーマ設定とした（BMK, 2022）。オーストリアは 2040 年までにカーボンニュートラルを実現すると宣言しているため、市民会議のメンバーはそのことを十分に認識していた（BMK, 2022）。テーマ設定に関するこの二つの事例は、市民陪審のテーマが一般に狭く具体的であり、市民会議のテーマはより広範な傾向があることも示している。

ワークショップを開催するなど民主的プロセスを通じて、テーマ設定を行うのが理想的である（McBride, 2022）。オーストリアの気候市民会議では、主催者から提案された包括的な問題についてメンバーの間で熟議し、気候変動対策のための 6 つのサブテーマを特定した（BMK, 2022）。

気候市民会議の主催者

[48] 概要は、このペーパーの巻末の参考資料を参照

市民集会や市民陪審の重要な側面の一つは、誰が主催するかということである。主催者は、大部分、国や自治体の政府であるが、ストリートボイス（オックスフォード市民陪審）に見られるように大学の研究者が主催したり、ドイツの気候会議に見られるように市民社会組織（Wells et al, 2021; GCHU, 2023; Burgerrat, 2023）などの非政府主体が主催したりする場合もある。それぞれの組織モデルには課題がある。政府が主催者となる場合、メンバーは自由に参加したり熟議したりするのに躊躇する場合があり、主催者はそれに適切に対処する必要がある。一方、大学や市民社会組織によって実施される場合、一般に提言の政策への取り込みが困難であり、主催者は、政策立案者からの同意を得るために特別な努力をする必要がある。

国や自治体などの公的機関が主催する場合、メンバーのリクルート、熟議プロセスの設計、データ分析、コミュニケーションなど、具体的な業務を外部の組織に委託することが多い。それは、政府内に専門知識を有する人材が十分にいないからというだけではない。第三者が関与することで透明性が確保され、政治的偏向が回避できるからである。また、リクルートや設計における偏りを避けることもできる。ただし、重要な課題の一つは、外部委託のためのコストである。政府や自治体は、常に十分な財源を確保している訳ではない。

実際には、主催者がタスクを分割し、その一部を外部に委託する場合が多い。例えば、ストリートボイス（オックスフォードの市民陪審）では、プロセスをいくつかに分け、ほとんどは研究者が自ら実施した。委託したのは、無作為抽出と、熟議のファシリテーションであった（GCHU, 2023 年）。オーストリアの気候市民会議では、メンバーのリクルートは政府の別の部署が行い、コミュニケーションやアウトリーチ、熟議、一般的運営を支援するため複数のコンサルタントを採用した（BMK, 2022 年）。オックスフォード市が主催した気候市民会議（パート 3 を参照）では、メンバーのリクルートと熟議プロセスの適切な実施を確保するため、民間組織である Ipsos に外部委託が行われた（Ipsos MORI, 2019）。リクルートのための無作為抽出も熟議の実施も、専門的な知識を必要とする。主催者は、こうした能力を自らの組織内で構築し、将来の熟議的な民主主義プロセスに役立てることもできるし、組織内の別の部署や外部の専門的な組織に依頼して対応することもできる。

メンバーのリクルート

市民を代表する提言を作成するためには、市民会議のメンバーが人口動態を代表していることが重要である。多くの場合、メンバーが幅広い層を代表しているかどうかよりも、その人数に焦点が当てられることが多い。市民会議の場合、メンバーの数は一般に 50～160 人、市民陪審は 12～30 人である（Wells et al., 2021）。しかし、メンバーの人数

が何人であるべきという明確な基準はない。その数は、テーマの重要性、層別代表を選定する選考基準の数、メンバーへの謝金・ファシリテーターの確保・参加者へのケアに必要な資金規模などに依存する。

メンバーのリクルートは、通常、選挙区、居住地、年齢、性別、教育、収入などに関する選考基準を設定して行う。また、先住民族、障害者、宗教的少数派、移民など、歴史的に意思決定プロセスに十分に参加していない人々を含めるために特別な配慮をする。このような選考基準は、気候市民会議のテーマによって異なる。場合によっては、選考基準は、世論の多様性を確保するようにする必要がある。例えば、ストリートボイス（オックスフォード市民陪審）は、気候変動に対する異なる意識を反映するようにメンバーを選定した（GCHU, 2022 年）。

ただし、オックスフォード気候市民会議は、例外的であった。オックスフォード市には、他の参加型プロセスのために無作為に選ばれた市民のンバーがすでに選定されていたので、気候市民会議のためには、非白人など多様性の基準を満たすために追加的なリクルートが行われたのみであった。

市民会議や市民陪審では、メンバーが週末を利用して参加することが多いため、ほとんどの場合、彼らに謝金を提供する。例えば、オーストリアの市民集会では 6 週末、オックスフォード気候市会議では 2 週末に開催された。実際の開催地がメンバーの居住地から遠く離れている場合には、旅費やホテルの宿泊費、食事や軽食などを提供する必要がある。そのような場合、メンバーの滞在費が最適化される週末モデルが選好される傾向がある。

オーストリアやオックスフォードのケースでは、必要に応じて、代替の介護者を見つけるために報酬を与えたり、現地で介護施設を提供したりした。ストリートボイスでは、子供、家族、ペットの介護責任も考慮された（GCHU, 2023 年）。

コミュニケーションとアウトリーチ

コミュニケーションやアウトリーチ戦略には、多様なものがある。例えば、オーストリアの気候市民議会では、政治的コミュニケーションに関する外部の専門家を確保するとともに、政府内の広報担当が全体調整する方法を取った。一方、コミュニケーションやアウトリーチの専門チームを設置せず、それ以外の関係者がその責任を担う方法もある（BMK, 2022、GCHU, 2023）。

コミュニケーションとアウトリーチが十分であれば、より多くの応募者の中からメンバーを選考することができるようになる。しかし、実際には、多くの事例で、招請状に対す

る無作為に選定された人々からの回答率が低い。そこで、十分に代表されていない市民を惹きつけるために的を絞ったアウトリーチを行う場合もある。また、オーストリアのように、気候変動を信じない市民や気候変動に熱心な市民など、両極端の市民のリクルートに焦点を当てないようにしたケースもある（Omann, 2022）。

コミュニケーションのチャンネルとしては、ウェブサイト、テレビ番組、地域メディアや新聞、学校でのプレゼンテーション、ラジオ、ソーシャルメディアなどがある（British Columbia, 2004; Omann, 2023）。テレビや新聞のような伝統的なメディアは、市民へのより広範な働きかけに効果的である。ソーシャルメディアや Polis のようなプラットフォームは、双方向のコミュニケーションに有効である。

熟議プロセス

熟議の質は、市民集会や陪審のような熟議プロセスの中心的課題である（Elster, 2005）。熟議に関する設計には、熟議のタイプ、熟議セッションの数とその間隔、メンバーの役割、異なるセッションでの活動など、さまざまな問題が含まれる。

熟議セッションの数は、課題の複雑さによって決まる。メンバーが課題に対する理解を深め、判断を下すのに十分な状態とする必要がある。メンバーが専門家のプレゼンを通じて課題について学び、意見交換を行えるようになるためには、最低 2 回のセッションが不可欠である。セッションの数は、オーストリアの気候会議では 12 回、ストリートボイスでは 4 回であった。

熟議を促進するための戦略にはさまざまなタイプがあり、適切な熟議のタイプの選択は、議論すべきテーマや、討論することに付随する文化的側面に依存する。メンバーの間で意見が分かれている場合は、コンセンサスを得ることを目的とした「収束型熟議」が好まれる（GCHU, 2023）。その他の熟議には、「発散的熟議」、「対話的熟議」、「反省的熟議」がある。このような異なるタイプの熟議は、市民会議や市民陪審に限らず、教育分野での研究、特に教室での議論のファシリテーションなどで使用されている。

多くの市民会議や市民陪審では、専門家のプレゼンやグループディスカッションなど、さまざまな手法の組み合わせが見られる。オーストリア気候市民会議では、メンバーが 10 のサブグループに分かれて討議を進めたが、異なるサブグループとの討議に慣れるために、「Market Places」や「Scientific Dialogue」という手法が適用された（BMK, 2022）。サブグループに別れて討議を進める場合でも、一人一人が他のすべてのテーマについて判断できるようにすることは、提言がすべてのメンバーの意見を代表していること

を確保する上で不可欠なことである。

市民会議の目的は、「合意」ないしは「結論」を得ることである。これは、提言案の起草や投票によって達成することができる。専門家の間では、市民会議のメンバー自身が提言の草案を作成することが推奨されている。法律や政策の専門知識が必要な提言の作成と、人々の声を尊重することのギャップを埋めるために、市民が提言の草案を作成し、それを専門家がレビューし、最終的な承認を得るために市民メンバーに送り返すのが一般的である。なお、政策手段をシナリオ化して、市民に提示して投票させるような市民会議や陪審では、市民がその手段を選択した理由を文書化することが不可欠である。

提言と投票の両方が組み合わされることもある。一般にある問題について議論すると、合意することもあるが、議論の末に対立が残る場合もある。その場合には、投票によって決定するのが通常である。これは、市民会議でも同様である。投票前の熟議の役割は、メンバーがその問題をより良く理解し、自分自身の考えや他のメンバーの考えをよりよく把握することであり、可能な限り合意を形成することである。そして合意ができない場合には、対立点やその背景にある疑問を構造化し明確にすることが必要となる。

熟議に関する追加的な考察

市民集会の開催費用を考えると、２回の週末を利用した４日間のモデルが一般的となっているが、学習と熟議を効果的に構成することで、より短いアレンジも可能かもしれない。市民会議メンバーには、把握しきれないほど多くの情報が与えられることが多い。第一に、メンバーは情報に圧倒され、意見を述べたり提言したりすることができなくなる。第二に、多くの市民会議では、最初の情報提供（学習）に多くの時間を費やし、その後の熟議の時間は不足する傾向がある。学習と熟議をバランスよく行うことが肝要である。

市民会議のメンバーが恥ずかしがったり、発言をためらったりしている場合、以下のような対応が効果的な可能性がある。

- ４～５人の小グループを作る。ただし、この場合、より多くのファシリテーターが必要になる。
- 多人数のグループで発言を求める前に、２人１組でディスカッションを行う。
- メンバーに、ネットゼロ社会での生活や、どのようにそこに到達するかについて、自分への手紙を書いてもらう。
- メンバーにグループ活動をしてもらい、参加者同士の交流を促す。

提言の起草にあたっては、さまざまなアプローチがある。例えば、ブライトンの気候市民会議では、最初の熟議プロセスの後、研究者はメンバーから得られたデータを分析し

た。そして自治体の政策能力の範囲に収まる範囲で、メンバーの意見と密接に一致させた草案を作成し、メンバーのさらなる熟議に提供された。また、オックスフォード気候市民会議は、非常に幅広いテーマを扱ったため、3 つのシナリオに情報を集約するアプローチが採用され、効果的に実施された。ただし、より早い段階でシナリオを作成し、メンバーがより理解しやすいように簡略化できれば、さらに改善できたかもしれない。

このオックスフォードのケースは、トップダウン的なアプローチの一つである。このトップダウン方式の弊害は、交通に関するブライトン市民会議で確認された。市民は路面電車を含むさまざまな交通手段を検討したかったが、主催者は路面電車という選択肢を実現可能性がないという理由で、当初から検討から除外してしまった。市民会議のメンバーの中には、その実現可能性について熟議しなかったことを不当と感じる者もいた。

専門家は、市民会議メンバー自身が提言の草案を作成するのが原則であるとしている。法律や政策の専門知識を必要とすることが多い実行可能な提言の作成と、人々の声を尊重することのギャップを埋めるために、市民が提言の草案を作成し、それを専門家がレビューし、市民が最終的な意思決定をすることが基本である。政策手段を複数のシナリオの形で市民に提示する場合には、市民会議が行った選択の理由を文書化することが重要である。

予算の検討と資源配分

資金計画は、市民会議の実施に必要な組織的なコストと、市民会議メンバーに対する謝金などのコストの大きく 2 つのカテゴリーの出費に対応する必要がある。まず、ほとんどの場合、効果的な実施に必要な外部コンサルタントへの委託費用は主催者側にとって最も大きなものである。次に、市民会議メンバーには時間に対する謝金が、それぞれの国や地域の時間給に準拠して支払われる。

なお、オックスフォード気候市民会議の費用は全体で 163,000 ポンドであった。そのうちコンサルタントへの委託費用は 93,000 ポンドを占めた。スコットランドでは、気候会議の予算は 2 会計年度それぞれで 938 万ポンドであった。オーストリアでは、アウトリーチ戦略を財政的に支援するために、欧州財団から一部資金を調達した。

参考文献

Achen, C. and Bartels, L. (2016). Democracy for Realists: Holding up a Mirror to the Electorate. Juncture, 22(4), pp.269-275.

Bächtiger, A., Dryzek, J.S., Mansbridge, J. and Warren, M.E. eds. (2018). The Oxford handbook of deliberative democracy. Oxford University Press.

Bessette, J.M. (1994). The mild voice of reason: Deliberative democracy and American national government. University of Chicago press.

BMK: Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology) (2022). Der Klimarat.
URL: https://klimarat.org/english/

British Colombia (2004). making every vote count: THE CASE FOR ELECTORAL REFORM IN BRITISH COLUMBIA
URL: https://citizensassembly.arts.ubc.ca/resources/final_report.pdf
https://www.oxfordmail.co.uk/news/22954059.citizens-jury-weighs-evidence-backs-bus-gates-traffic-filters/

Button, M., Mattson. K (1999). Deliberative democracy in practice: Challenges and prospects for civic deliberation. Polity 31(4):609-37.

Burgerrat (2023). Citizens' Assemblies.
URL: https://www.buergerrat.de/en/citizens-assemblies/

Elster, J. (2005). The market and the forum: three varieties of political theory. In Debates in contemporary political philosophy (pp. 335-351). Routledge.

Fishkin, J.S., Luskin, R.C. and Jowell, R., (2000). Deliberative polling and public consultation. Parliamentary affairs, 53(4), pp.657-666.

Isernia, P. and Fishkin, J.S. (2014). The EuroPolis deliberative poll. European Union Politics, 15(3), pp.311-327.

GCHU (2023) Street Voice: A Citizens' Jury on transport, health and climate change in Oxford
URL: https://ipa75a.n3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2022/09/Street-Voice-Citizens-Jury-Report-for-Overview-and-Scrutiny-Committee-OCC.pdf

Ipsos MORI (2019). Oxford Citizens Assembly on Climate Change: A summary report prepared for Oxford City Council
URL: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-11/oxford-citizens-assembly-climate-change-report.pdf

Lupia, A. and Matsusaka, J.G. (2004). Direct democracy: New approaches to old questions. Annu. Rev. Polit. Sci., 7, pp.463-482.

Li, Y. and Shapiro, J. (2020). China goes green: Coercive environmentalism for a troubled planet. John Wiley & Sons.

Keeney, R. L. (1988). Structuring Objectives for Problems of Public Interest. Operations
Research, 36(3), 396-405. http://www.jstor.org/stable/170983

KNOCA (2023) Map of National & Regional/Local Assemblies
URL: https://knoca.eu/map-of-national-assemblies/

McBride, K. (2022) Preparing for a climate assembly: Guidance for policy officials.
URL: https://knoca.eu/preparing-for-a-climate-assembly/

Omann, I. (2022) - Austrian Climate Assembly
URL: https://knoca.eu/learning-call-on-the-austrian-climate-assembly/

Renwick, A. (2023) at 'Can citizens' juries help to address urban challenges?'
URL:https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=HGkaqiLIbIM&embeds_referring_euri=https%3A%2F%2Fwww.gchu.org.uk%2F&source_ve_path=MzY4NDIsMjM4NTE&feature=emb_title¥

Smith, G. (2021). Can democracy safeguard the future?. John Wiley & Sons.

Smith, G. (2009). Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Cambridge University Press.

Setälä, M. (2021). Advisory, collaborative and scrutinizing roles of deliberative mini-publics. Frontiers in Political Science, 2, p.591844.

Wells, R., Howarth, C. and Brand-Correa, L.I. (2021). Are citizen juries and assemblies on climate change driving democratic climate policymaking? An exploration of two case studies in the UK. Climatic Change, 168, pp.1-22.

Willis, R., Curato, N. and Smith, G. (2022). Deliberative democracy and the climate crisis. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 13(2), p.e759.

参考資料

**ストリートボイスの概要：**
**オックスフォード大学による「交通、健康、気候変動に関する市民陪審」**

この市民陪審は、オックスフォード大学ケロッグ・カレッジの Global Centre on Healthcare and Urbanisation （GCHU）の研究グループによって実施されたもので、先に実施された「オックスフォード気候市民会議」とは直接の関係はない。この市民陪審の目的は、「健康を促進し、かつ気候に優しい方法でオックスフォード市内を移動する」手法の検討に貢献することであった。この課題は、GCHU の研究目的に沿ったものであった。

ストリートボイスは、2022 年 6 月から 7 月にかけて、2 週末の 4 日間に開催された。オックスフォード市の交通を管轄するオックスフォードシャー郡庁から、開始前にエンドースメントを受けた。エンドースメントとは、郡庁がこの陪審の提言を実行する義務はないが、郡庁の参加スタッフはセッションに参加できるということである。

陪審の資金は、「気候と健康」に関連するパイロットプロジェクトへの資金の一部として、オックスフォード大学から提供された。研究チームは、気候、健康、交通に焦点を当てたプロジェクトを実施するため、同大学への研究プロポーザルを作成した。この提案は郡庁から独立したものだったが、提案書の作成中に研究者は郡庁と協議した。郡庁は、そのプロセスを「承認」し、最終報告書を受け取り、提言を検討し、提言を可能であれば実施することに同意した。

陪審は無作為抽出された市民で構成され、公共交通機関、自転車インフラ、歩行者アクセス、自家用車の使用など、交通に関するさまざまな側面について議論を重ねた。陪審のメンバーは、ヘディントン（オックスフォード南東部）とその周辺地域の 5 つの選挙区から無作為に選ばれた。オックスフォード大学の研究者は、郵便データから 2000 の住所を特定した。経済的に恵まれない層の 20%（400 人）と、残りの 80%（1600 人）が地域ごとに均等に配置され、2,000 人全員に招請状が送られた。招請状には、オンラインフォームへのリンクと電話番号が記載されており、参加に関心があるものは登録することができた。オンラインフォームには、年齢層、性別、民族、障害、気候変動への関心など、最終的な選択に必要な、人口統計学的および認識的なデータに関する質問が含まれていた。登録リンクは 3 週間公開された。その結果、61 名が招請状に回答し、指定された 2 週末 4 日に市民陪審に参加することが可能であると表明した。

次に、委託を受けた Sortition Foundation は、公開されているアルゴリズムによる層別サンプリングに基づき、16 名の参加者の選出を支援した。層別サンプリングの基準は、年齢層、性別、民族、障害、気候変動への関心などであった。16 人中 3 人が様々な理由でドロップアウトしたが、その場合、層別基準に合致する代替メンバーが追加された。陪審期間中、メンバーは 1 日目、2 日目、4 日目に 15 人、3 日目に 14 人が出席した。全 4 回のセッションで参加者 1 人あたり 210 ポンドの謝金および交通費の他、育児、高齢者介護、ペット介護費用の支払いが行われた。会場施設のサービスには食事やスナックも含まれていた。陪審は、2022 年 6 月と 7 月の 4 日間（週末 2 日間）、合計 21 時間で行われた。

市民陪審の主な目的は、地元の政策立案者や関係者に、情報に基づいた実行可能な提言を提供することであった。陪審員は専門家から話を聞き、関連情報を入手し、自分たちの間で熟議を実施した。市民陪審の各セッションの間に、研究者は大きなブレストを行い、1 週間の間に出てきたさまざまな課題について議論した。主要な課題が特定され、5 つのテーマにまとめられた。このプロセスが繰り返し行われ、次の陪審のセッションに反映された。これにより、交通手段の選択、公衆衛生への影響、気候変動の影響との間の複雑な関係をより深く理解することができた。

この陪審の提言は、報告書形式でオックスフォードシャー郡庁に提出された。報告書の提言は市民陪審の結果であるため、その文言は陪審員自身のものである。報告書のそれ以外の部分は大学の研究者チームが執筆した。

参考文献

STREET VOICE: A Citizens' Jury on transport, health and climate change in Oxford
URL:
https://secureservercdn.net/160.153.137.123/ipa.75a.myftpupload.com/wp-content/uploads/2022/07/Street-Voice-Citizens-Jury-Initial-Report-for-Cabinet-July-2022.pdf

STREET VOICE: A Citizens' Jury on transport, health and climate change in Oxford
Report for Overview and Scrutiny Committee September 2022
URL:
https://secureservercdn.net/160.153.137.123/ipa.75a.myftpupload.com/wp-

content/uploads/2022/09/Street-Voice-Citizens-Jury-Report-for-Overview-and-Scrutiny-Committee-OCC.pdf

欧州気候市民会議調査報告書　～気候市民会議の効果的な地方展開をめざして～
（2023 年版）
Learning Lessons to Make Local Climate Citizens’ Assemblies Effective
公益財団法人　地球環境戦略研究機関（IGES）
（2023 年 6 月作成）