

2023年6月26日

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～

地球環境戦略研究機関 特別政策アドバイザー
森 秀行

気候市民会議とは

- ▶ 選挙で選ばれた代表者にあらゆる事柄の決定をゆだねてしまう傾向のある代議制民主主義を補完する目的。
- ▶ 市民会議は、市民の広範な参加ではなく、無作為層別選出でたまたま選ばれた市民が、地域の生活者として参加し、学習し、熟議し、提言を作成する集中的なプロセス。
- ▶ これを気候政策に適用したのが、気候市民会議。
- ▶ 気候変動問題は、多層的かつ多分野に関わる厄介な(wicked)問題である。このため、気候市民会議は、それまでの市民会議と比べて、構造が複雑化し、アウトプットが多様化。
- ▶ 気候市民会議をより効果的なものとするため、気候ガバナンスでの位置づけを引き続き模索。

気候市民会議の経緯

	フランス気候市民会議	英国気候市民会議
設立の背景	2018年燃料税の引き上げの撤回を求める「黄色いベスト運動」が展開。 <u>大統領は</u> 、2019年4月、脱炭素社会の実現に向けた政策提言の場として、「市民気候会議」を創設。	気候変動による危機に対して早急な対策を取るべきとする運動が、XRなどにより、急進的な形で展開。英国議会は2019年気候危機宣言を採択、 <u>下院BEIS委員会</u> が主導して気候市民会議を実施。
目的	2030年までの気候変動目標の達成に向け、国民投票、議会による議決、ないしは政府の規制により、大統領からのフィルターなしに、実施すべき施策を構築し、同定すること	2050年のネットゼロを達成するための多様な気候政策のオプションに関し、どの程度支持できるか評価し、提言をすること
参加市民および時期	6つのクライテリアに照らし、くじ引きにより抽出した150名のメンバー。2019年10月から2020年6月まで。	人種や気候変動への態度を含めた7つのクライテリアに照らし、くじ引きにより抽出した108名のメンバー。2020年1月から5月。

国名	開催時期	規模	その他
アイルランド	<u>2016年10月</u> から2018年4月	99人	気候変動は、対象となった5課題のうち一つ。13の提言。
スコットランド	<u>2020年11月</u> から2021年3月まで7回。プラス2022年2月に第8回。	106名	法律に基づき政府が実施。77の提言。
デンマーク	<u>2020年11月</u> から2022年5月。2度のフェーズに分けて開催。	99名	デンマーク気候変動省。
フィンランド	<u>2021年4月</u> に3日	33名	環境省とチュルク大学。政府14の政策のドラフトの評価。
ドイツ	<u>2021年4月</u> から6月。	160名	民間主体の実施。国政選挙における気候変動政策の重点的取り上げを期待
スペイン	<u>2021年11月</u> から2022年6月まで6回。	100名	法律に基づく開催。172の提言
オーストリア	<u>2022年1月</u> から6月	100名	国民からの西岸に応え政府が実施。93の提言。

英国で最初に実施された10の気候市民会議

自治体名	実施主体	終了日時	市民会議の規模
カムデン	London Borough of Camden	2019年7月	60
オックスフォード	Oxford City Council	2019年9月から10月	50
リーズ	Leeds Climate Commission	2019年10月から11月	20
ブレント	London Borough of Brent	2019年11月	50
ニューハム	London Borough of Newham	2020年1月から2月	40
ランカスター	Lancaster City Council	2020年2月から9月	30
ケンダル	Kendal Town Council	2020年7月から9月	20
ブライトン・コーブ	Brighton & Hove Council	2020年9月から11月	50
アドゥ・ワーシング	Adur & Worthing Councils	2020年9月から12月	43
ウォーウィック	Warwick District Council	2020年12月から2021年2月	30

基本フレーム1：主なアクター

- ▶ **主催者**：気候市民会議を実施する主体。多くの場合、国や自治体のような公的主体。行政部局だけでなく、議会や審議会などの場合もある。非公的主体の場合、大学やNPOの連合体など。
- ▶ **意思決定者**：一般に、提言を受けて最終決定をする政治家や官僚が念頭にある。
- ▶ **利害関係者**：政策の実施により何らかの影響を受ける主体。環境団体、教育機関や宗教団体だけでなく、経済団体なども含まれる。典型的には「管理委員会」を構成。「意見の専門家」としても直接関与。
- ▶ **専門家**：大学や研究機関などの学識経験者。典型的には「助言委員会」を構成。「情報の専門家」として直接関与。
- ▶ **ファシリテーター**：気候市民会議のプロセスを仕切る専門家。典型的には「実施組織」ないしは「事務局」を構成。
- ▶ **市民会議メンバー**：無作為・層別選出（くじ引き）で選ばれた市民。
- ▶ **一般市民**：メンバー以外の市民。気候市民会議と組み合わせられた参加プロセスを通じて、意見提出やオブザベーションを行う。

基本フレーム2：プロセス

▶ 事前の準備

- ・ **主催者による意思決定**：任務の設定、政策上の位置づけ、時期、必要な予算の確保。
- ・ **意思決定者との調整**：理解を得て、インパクトを創るため
- ・ **利害関係者との調整**、ファシリテーターの確保、必要に応じ、一般市民からのインプットなど。

▶ 実施中（学習、熟議、意思決定）

- ・ 多様で**バランスの取れた情報**の提供、
- ・ 建設的で、**中立公正なファシリテーション**、
- ・ 透明で説明責任が明確なガバナンスの維持（利害関係者や専門家との関係）
- ・ 市民会議メンバーに対する様々な支援の提供

▶ 実施後のフォローアップ

- ・ インパクト創造のためのフォローアッププロセスの設定
- ・ 市民会議メンバーの**フォローアップ活動への支援**
- ・ 一般市民に対する**効果的コミュニケーション**

基本フレーム3：アウトプットの3類型

	提言型	選択型	評価型
内容	具体的な政策案の提案を行う。気候変動に関する様々な分野ごとに多くの提言をする場合と、特定の分野でより具体的な提案を行う場合がある。	あらかじめ、国や自治体、あるいは専門家の作成した複数のシナリオやアイデアについて比較検討し、理由を付けて選択するもの。	国や自治体の行おうとする政策ドラフトについて議論し、メンバーとしての評価結果を取りまとめる。
事例	フランスやスコットランドの気候市民会議。 自治体では、リーズの気候市民陪審など。	英国の気候市民会議。 自治体では、オックスフォードの気候市民会議。 カムデンの気候市民会議もこのタイプ。	フィンランドの気候市民陪審。
特徴	相当の費用と時間が必要。 メンバーからの自由な提案ができるが、その実現可能性については課題がある。	国や自治体の行う政策との関係が明確であるが、メンバーからの自由な提案には制限がある。	時間や費用の負担が最も軽い。 政策との関連は明白であるが、具体的な提案はできない。

提言型：スコットランド気候市民会議

位置づけ	スコットランド気候変動法の規定により設立
目的	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？
選定方法	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。
体制	コアチーム、デザインファシリテーションチーム、管理グループ、エビデンスグループ、および2名の代表者よりなる充実した構成
特徴	・すべての政党の支持と政府のトップによる「国民の声」との位置づけ。 ・テーマ設定は一般市民とのプレセッション、設定テーマ内の議論はテンプレートなどを使ったボトムアップというハイブリッドアプローチ。 ・法的位置づけによる独立性の確保 ・16のゴールのもとに81の提言と、提言への政府回答およびフォローアップ会合の開催
市民とのかかわり	プレセッション（実施前）、オブザーバープログラム（実施中）、市民憲章（実施後）と一貫して関与。

スコットランド提言の具体例 （リユースの推進）

提言 4. 全国リユース憲章

提案内容

全国リユース憲章を導入し、ベストプラクティスに関する基準や目標、実装のタイムテーブル、報告メカニズムを確立する。地方自治体のリサイクルセンターをリユースセンターに変換し、技術を有する者が物品を再活用できるようにする。その実施のため、全国リサイクル憲章に充当する資金と同等の金額（7000万ポンド）を、リユースに割り当てる。

提案理由

リユースを推進することにより、全体の資源利用量や廃棄物の量を削減する。また、再利用や目的を変えた利用を促進することは、リサイクルよりもより効果的にカーボン・フットプリントを削減できる。明確な基準やタイムテーブルを導入することにより、国を通じて調和した実施が確保され、新たな仕事も作ることができる。これを実施する責任は私たちすべてにあり、それが実現できれば全体の消費水準も下げられる。さらに、この政策を炭素税などと組み合わせて実施できれば、効果は最大となる。

提言に対するスコットランド政府の回答

(政府の回答)

全国リユース憲章に関する市民会議の提言を原則的にサポートする。

(詳細)

循環経済の促進、特に原材料の使用を削減できるリユースは、気候危機に対処する上でも重要である。政府としては、気候市民会議がリユースに焦点を置いたことは歓迎し、そのため幾つかのイニシアティブを推進していく。例えば、スコットランド家庭廃棄物リサイクル憲章に基づきリユースを促進し、リサイクルに充当された7000万ポンドの一部を活用して、リユースを推進する。循環経済法案や2025年のリサイクル目標を達成するため、さらにリユースやリペアをどのように強化するか検討する。

提言型：リーズ気候市民陪審

名称	リーズ市民気候変動陪審
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？ 」
メンバーの 選定	住所情報を基に4000人を くじ引きで同定 、その内の応募122人から、人口統計的要素に加え、貧困度や気候変動に対する態度も考慮し25名を選定。
関連する計画	リーズ市の「気候危機」宣言、および2030年炭素中立の達成。 「リーズ気候委員会」 は、ネットゼロの達成のためには 市民の意見を反映 する必要があるとの認識でこれを設置。
特徴	ボトムアップ の提言型気候市民会議。 監視委員会を設置、 市民陪審が選んだ専門家によるプレゼン 。 9回のセッション 、 30時間の学習と熟議 。 3分野12の提言 。投票は 7つの優先事項 。
市民とのかかわり	リーズ市大都市圏気候対話で、自治体の職員やリーズ市気候委員会の委員が市民と直接の対話。 最終提言は、様々な市民代表が参加する 最終イベント で発表。

リーズ気候市民陪審 具体的提言 (抄)	獲得票
A 広範な積極的な行動を取り、<u>車の利用を輸送の最後の手段にする</u>。まず優先事項として、バスサービスの提供を公的管理下に取り戻す必要がある。さらに次の対策を推進する必要がある。a)安全な自転車レーンと駐輪場の整備、b) パークアンドライドの推進……	20
B 既存のすべての住宅は、<u>改修してエネルギー効率を高める</u>必要がある。リーズ市では、コミュニティがグループとして家の断熱化を進め、環境に優しいエネルギー源に移行できるようにする必要がある。これを地元の社会的企業を介して行うことにより、必要なスキルを共有し、人々の環境意識を強化することができる。	17
C <u>リーズブラッドフォード空港の拡張を停止</u>する。拡張はゼロカーボン目標と整合性がない。この提言を実現するには:リーズ市は、開発のための新しい道路建設や土地の売却を承認すべきではない。また、住民は拡大を阻止し、二酸化炭素排出量への影響について教育を受ける必要がある。 <u>21人のうち18人の陪審員(86%)</u>は、リーズブラッドフォード空港の拡張は間違った決定であると信じている(2人は棄権)。	9

選択型：オックスフォード気候市民会議

名称	気候変動に関するオックスフォード市民会議
目的	「オックスフォードは、 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？」
メンバーの選定	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市民をベースに、不足している市民層（若い非白人グループ）を補足
関連する計画	オックスフォード市の気候行動計画を含む、持続可能性戦略（2020）への反映。
特徴	トップダウンの計画連携型 アプローチ、 廃棄物など優先5分野 の設定 オックスフォード大学はじめ、 地元のステークホルダー から成るアドバイザリーグループを設置。 選ばれた27名もの様々な専門家が、 バランスの良いプレゼン を実施。
市民とのかかわり	気候市民会議の結果を受けて、様々なステークホルダーと意見交換し、行政計画に反映。

オックスフォードにおける廃棄物の削減： シナリオの比較

シナリオCのポイント

リサイクル率は**85%**以上。

市全体で**シェアサービス**や**修理サービス**を提供する

食品廃棄物など過剰な廃棄物を発生させる場合、流通業者に罰金。

廃棄物収集サービスは廃止。

コベネフィット

廃棄物処理やリサイクルサービスの廃止により多くの**予算が節約**

収集車の削減による大気汚染の向上

トレードオフ

廃棄物処理の制限とリサイクルサービスは、住民に従来とは異なる選択肢を強制する

消費者の**行動変容が重要**となる

投票結果 シナリオA 2票、シナリオB 9票、**シナリオC 29票**

選択型：カムデン気候市民会議

名称	気候危機に関する市民会議。自治体で初めての試み。
目的	家庭、コミュニティ、自治体で気候変動の影響の制限にどう貢献できるか？
選定方法	コミュニティ調査員による150名のリストアップ。その後、カムデンを代表するように年齢階層別の選定を行い50名を同定。
関係する計画	2020年策定予定の「カムデン気候行動計画」
特徴	3日間、合計12時間という極めて短い折セッションの時間 コンサルの協力を得て、自治体のスタッフが主導、諮問委員会が助言 17の提言を作成し、自治体に議会に直接提示
市民とのかかわり	事前にオンラインプラットフォームを設置し、600以上のアイデアが市民や学生、地元企業などから提出 メディアに大きな注目

家庭	コミュニティ	自治体
<u>低炭素な食事を奨励する</u>	<u>自転車専用レーンの設置を増やす</u>	<u>自治体のすべての建物などの資産を脱炭素化する</u>
通信や情報キャンペーンを行って、学校、商店、スーパー、コミュニティグループ、市役所、住民のすべてにおいて低炭素の食事を推奨する。具体的には、新しいスキルやアイデアを周知したり、購買力を統合したり、正しい製品をコミュニティで確保したり、商品の選択を易しく実用的にしたり、消費者と商店に正しい食を紹介したりする。	自治体は、大ロンドン庁の交通部門と協力して、自転車専用レーンをさらに増加させる。これにより車の利用を抑制し、より多くの人に自転車の利用を可能にする。自転車専用レーンは、容易にわかるようなものとする。必要のない車の駐車を禁止し、自転車レーンを設置する。学校の登下校時に、車が特定の通りを利用できないようにする。	自治体は、2030年までに自治体が責任を有するすべての建物において、暖房その他のエネルギー供給が、非化石燃料によって行われるようにする。自治体は、すべての建物のレビューを行い、2020年から30年の間に、今のガスやオイルの利用が、順次、非化石燃料に置き換わるように措置する。

評価型：フィンランド気候市民陪審

目的	中期気候変動計画に盛り込まれる予定の政府の政策ドラフトのうち特に市民に深く関連する対策について、衡平性とその影響にの観点から、科学的知見に基づいた市民の評価を示す。
構成員の選任方法	50名の「陪審員」が4つのクライテリア（年齢、性別、教育、居住地）に照らし無作為抽出された。37名が実際に参加し、33名が最後まで参加した。
専門家の役割	7名の専門家が質問に回答。
プロセスの期間	2021年4月22、24、25日の3日間
実施団体	University of Turkuの研究者
特定テーマの内容	14項目の政府の政策ドラフトについて評価する。
ファシリテーション	各グループに2人のファシリテーターがつき、メモ取りも担当。全体会は3名のファシリテーターの進行によって行われた。
最終報告書	気候陪審メンバーによって執筆されたステートメントを2021年4月25日公表。

フィンランド気候市民陪審コメントの具体例

(政府ドラフト1)

徒歩・自転車による移動に関する投資プログラムの実施、および徒歩・自転車にまつわる環境の改善を継続する。

<市民陪審のコメント>

歩行者・自転車道の計画には、平等性が考慮されるべきである。自転車専用道の利用頻度とニーズの最も高い地域に投資を行うこと。歩行者・自転車道の利用を促進するその他の措置も、予算や意思決定において考慮されるものとする。人口の少ない地域では、道幅の拡張も選択肢の一つであろう。

(政府ドラフト2)

交通・電力・ガスの公共流通インフラへの支援を継続・拡大する。

<市民陪審のコメント>

補助金は、人口の少ない地域も含めて平等に配分すること。特にバイオガスの流通インフラは、国土全体をカバーするよう十分に拡張されるものとする。バイオガスの場合、競争力のある価格で国民が十分に利用できるように配慮すること。

全体構成

パート1: 気候市民会議のキーエレメント

パート2: 気候市民会議のガイダンス

パート3: 自治体における気候市民会議

パート4: 気候市民会議の多面的考察

パート1: 気候市民会議のキーエレメント

- A. 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-
- B. 熟議的関与に関する10のベストプラクティス
原則
- C. 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-

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-

- ▶ 欧州の気候市民会議について総合的なレビュー。その特徴や重要な要件を20ポイントで取りまとめ。
- ▶ 気候市民会議には、提言型だけではなく、選択型（政策の比較）や評価型もあること。
- ▶ ガバナンスに関しては主催者や特定の利害関係者から独立したものとすることが重要であること。
- ▶ 自治体では時間やコストを最小化するため週末を2回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。

熟議的関与に関する10のベストプラクティス原則

- ▶ Ipsosの研究所が、関係スタッフの経験と知識を集めて作成
- ▶ 実務経験に基づいた貴重なポイントを指摘。
- ▶ 熟議を実践するために、何が重要であるか10項目にわたり取りまとめ。
- ▶ 熟議には対話(dialogue)と討論(debate)が存在。
- ▶ オプションを重視し、バランスの良い情報を提供し、意思決定のための基準を共有することが重要。

スコットランド気候市民会議のレッスン

- ▶ スコットランド気候市民会議の正式な第3者評価書の要約。
- ▶ 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り適切に対処できた。
- ▶ 「20分生活圏」の提言については、十分な情報提供がなかったため、既にある政策を単に追認することになった。
- ▶ 熟議は、メンバー間の「討議」ではなく、「対話」が中心となり不十分。その結果、異なるサブグループからの多くの提言の統合のための統合を行う十分な時間はなかった。
- ▶ フォローアップのための追加的なセッションを開催したが、「政策がいつまでにどの程度実施されるかなどが不明確」なものが多く、提言の実現については課題が多く残った。

パート1懇談会 「権限と任務」

- まず「**提言は諮問的である**」ことを明確にする。
- また、インパクトとの関係で、「**できること**」と「**できないこと**」を最初に明確にする。
- **国と地方との権限の問題**については、**ケンダール**で行ったように、**国の権限に属することも必要があれば議論**し、**地元の代議士を通じて国に伝えるというアプローチもある**。
- 一方、**カムデン**のように、**自治体で行えることに焦点を絞って行うというアプローチもある**。

「インパクト」

- インパクトについては、法律や計画の変更などの「**政策的インパクト**」の創造が**第一義**。政策的インパクトには、政治家や政府・自治体の意思決定者への間接的影響も含まれる。カギとなる主体が変わることが、政策的インパクトの基礎となる。
- 気候市民会議の成功には**入念な事前準備や調整**が大切。特に、政治家や政府・自治体の**政策決定者や利害関係者の巻き込み**。これがあれば、技術的に多少の問題があってもインパクトは創りうる。
- 「**社会的インパクト**」や「**全体的インパクト**」は、第2義的なものととらえるのが適当。

スコットランド評価書からのレッスンは、

- **「権限のないことは政策変更できない」** 炭素税のように英国の権限であるため、対応できないことがあった。
- **「政府と同じ施策の単なるエンドースには意味がない」** 20分生活圏のように十分な情報が与えられないと無駄な議論をしてしまう。
- **「時期や程度を特定した政策提言は困難」** このためには、資金的なことや全体との整合性が重要となり、気候市民会議ではそこまで詰めた議論はできない。（シナリオアプローチではこれが可能）

「必要な時間」

- 「時間」については、30時間から40時間とするのが一般的。
- アウトプットが「提言型」「選択型」か「評価型」かで異なる。
この順で時間が短くなる。
- 必要な時間は、選択したテーマの数と広がり、参加者の数、会議の開催方式など様々な要素に依存。
- 必要な時間が確保できないと、専門家の果たす役割が相対的に高くなり、市民会議の正当性が既存する可能性がある。

「効果的な学習」

- 「**腹落ちした理解**」が重要。それは、「**バランスの良い情報、多様な視点、自分の生活体験**」を基本とする理解。
- バランスの良い情報とは、「**メリットとデメリット、便益とリスク、賛否両論**」を示すもの。
- **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。
- 個々のメンバーの学習の特性についての理解。そのための**多様なメディアやツールの活用**。
- オックスフォードでは、**5つのサブテーマ**のそれぞれで、分かり易い**3つのシナリオ**を作成。それぞれに付随する**トレードオフとシナジー**に関する情報も提供。
- このような過不足ない情報の提供は、スコットランドの「**20分生活圏**」で起こったような**重要情報の提供不足**にも効果的に対処。

「質の高い熟議」

- 熟議は「対話(dialogue)」と「討論(debate)」から構成
- 「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の提案
- 「学習」と「熟議」は並行して進行
- 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
- 「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

「適切なファシリテーション」

- ファシリテータを入れて行う「指令型のファシリテーション」(英国)と市民メンバー自らが行う「セルフ・オーガニゼーション」(フランス)の2タイプ。
- どちらのタイプが良いのかは、多分国民性に依存。
- 議論において対立を嫌い、空気を読みがちな日本では、おそらく英国以上にプロのファシリテータの役割が重要。
- 現状では、その英国でのファシリテーション技術は、BBCの討論番組を見ても、日本よりも先進的。日本ではファシリテーション技術の向上が課題。

パート2: 気候市民会議のガイダンス

全体的ガイダンス

- 気候市民会議の前に検討すべき10の基本的な問い
- 気候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

実施前のガイダンス

- 気候市民会議の任務の設定に関する11の基本原則
- 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
- 気候変動のフレーミングは、結果にどのような影響を与えるのか？

実施中のガイダンス

- 気候市民会議のガバナンスの体制と運用

実施後のガイダンス

- インパクトの主要ドライバー: 気候市民会議の可能性を最大限に引出す方法

気候市民会議の前に検討すべき10の基本的な問い

- ▶ KNOCAの良くある質問(FAQs)をベースとしたもの。気候市民会議を取り巻く**10の基本的な疑問**に簡潔にこたえるもの
- ▶ 気候市民会議は**本当に必要か**(手法が珍しいは不可。他の参加手法もある。)
- ▶ 政治的要件は何か(**政策の策定余地**がある場合のみ。ただし**多様なアウトプット**が利用可能)
- ▶ **無作為層別選出**は必要か(多様性確保のため不可欠)
- ▶ 経費削減のために**自治体のスタッフの活用**は可能か。(可能だが公平性の問題が付随、予算が確保できなければ中止も考慮すべき)

気候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

- ▶ 自治体内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、順を追って説明。
- ▶ 気候市民会議の成功に関し、会議自身のパフォーマンスは半分。
- ▶ ポイントは、気候市民会議の全体の気候ガバナンスの中で位置づけ。
- ▶ 自治体内外の関係者との調整、協力関係の構築が重要。

気候市民会議の任務の設定に関する基本指針

- ▶ 任務設定の基本は、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」とするのが妥当。
- ▶ 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関係する問題であるため、そのようなクリアカットな整理をするのが困難。
- ▶ 任務設定については2段階でアプローチするものとし、第1段階はこの任務の設定、第2段階は具体的な課題の設定。
- ▶ この第1段階では、基本、主催者が範囲を決める。その際の重要ポイントを取りまとめ。
- ▶ 第2段階の課題設定には、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必要。

「任務の設定」および「フレーミング」に関するガイダンス

- 任務や課題を広くとるか狭くとるかによって、インプリケーションが異なる。

	長所	短所
広い課題設定	メンバーによる自由な議論 政府の指針となる原則を生み出す可能性	提言の数が多くなり、政府に都合の良いものが増える可能性 一般的な提言が多くなり、解釈の余地が広くなり、政策への実質的な繁栄が困難になる
狭い課題設定	具体的かつ定量的な提言を生み出す可能性 提言の数は比較的少数 政府の政策により明確な指針を提供	メンバーの自由な議論を制限 全体的な提言の議論を妨げる可能性

「任務の設定」および「フレーミング」に関するガイダンス（その2）

- ▶ 専門家の関与の仕方は、プレゼンを行うほかにも、複数のシナリオの作成、提言作成への助言、ファクトチェックなど多様。
- ▶ 言説中心の学習を多様化して、マッピング、ビジョニングなども導入し、視覚や感情に訴えかける必要。
- ▶ 大きな課題に対し十分な時間が与えられないと、専門家主導になりがち。
- ▶ 幾つかのサブテーマに分けて議論を行う場合、その統合方式には複数のアプローチがある。また、公平性など全体を統合する共通の視点を適用することが重要。

気候市民会議のガバナンスの体制と運用

- ▶ 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、さらには一般市民など様々なアクターとどのような関係性を作るかがポイント。
- ▶ 気候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ガバナンスを組んだらよいかに重点。
- ▶ ガバナンスについては、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を比較。
- ▶ 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正当性のあるガバナンス体制の構築が不可欠。

主要なインパクトの要因：気候会議の可能性を最大限に引き出す方法

- 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。
- 政策的インパクトは、ネットゼロ戦略や関係の法令の改定などである。加えて、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重要。
- 社会的インパクトは、市民の意識を変えて、ライフスタイルの変更などを推進するもの。効果的なコミュニケーション戦略が重要。提言策定後の市民メンバーのフォローアップ活動支援も重要。
- 全体的インパクトは、民主主義への信頼の醸成とその深化に関するもの。新たなナラティブの開発。様々な参加型のアプローチを組み合わせが重要

パート2懇談会

日本における気候市民会議の適用

- 日本の民主主義の特性に照らし、日本における気候市民会議の適正な実施のためには、「政府や自治体などの行政主体の主催者としての関わり」と「日本人に適した効果的なファシリテーションの実施」が不可欠。
- 気候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大。
- 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」が実現。

自治体への「全体的インパクト」

- 市民会議は他の参加型手法と比べて重い手法。ある意味、市民を代表することになるので、OECDによって提示されているフォーマリティを満たすのが不可欠。主催者側もその意義を本当に認め、結果にコミットする必要。
- 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。お互いに不信感がある中で、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。
- カムデン自治区では、自分たちの自治体が先頭を切ってこのイニシアティブをとった好評価。その結果、その後の「健康とケアに関する市民会議」の開催など、参加型のアプローチが強化。
- カムデンの事例では、市民からの意見提出と市民会議によるその検討が中核。会議の実施中そしてフォローアップにおけるコミュニケーション戦略の重要性と抜本的強化の必要性。
- ロンドンのニューハム自治区は、2021年の7月に、市民会議を正式に自治体の政治システムを補完するものとして「制度化」した。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」を対象に市民会議を実施。

任務の設定：対象と範囲

気候市民会議の対象

- 倫理的問題やトレードオフがある問題が対象（純粹に技術的問題は除外）。
- 長期目標、長期的戦略、特定の政策のどれを焦点とするかでアプローチは異なる。
- 創造的なアウトプットを創るには、セクターごとの国別比較、分野の統合、特定側面へのフォーカスが有効。

国と自治体の権限

- 自治体が何らかの権限を持つものについて任務を設定するのが基本だが、現実的には「自治体は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。
- 国と自治体との政策のシナジーに着目し、自治体の政策をサポートする国の政策について議論することは重要。それにより自治体や個人の努力は何倍もの効果を発揮。
- 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視野に。

任務の設定：公平性

- 欧州の国の気候市民会議の任務の設定において、もっとも重要な基本概念は「公平性 (fairness)」。
- フランスの燃料税のように、市民生活に直結するモノやサービスに税金をかけ、市民に責任を転嫁するのは問題との意識。
- 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。
- スコットランドの事例でも、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、新しい産業と雇用の確保が提言の核の一つ。オックスフォードの気候会議でも、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を議論。
- 気候市民会議の任務の範囲が広く、複数のサブグループからの提言案を、全体調整する際の重要な共通理念として機能。
- 日本の事例ではこの視点は余り明確に意識されていない。

ガバナンス

- ▶ 気候会議に関するガバナンスの基本原則は、「独立性、透明性、正当性」の確保であることの確認。その上で、主なアクターの役割の確認。
- ▶ 一方、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。
- ▶ 特に、プロセスをデザインし、議論を管理するファシリテーターの役割が鍵。
- ▶ 専門家と利害関係者の役割は、基本的に情報と意見の提供。

パート3: 自治体における気候市民会議

- A. 気候市民会議と市民陪審: 地方自治体のためのガイド
- B. 英国の自治体における気候市民会議の現状

気候市民会議と市民陪審：地方自治体のためのガイド

- 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分析。
- **第1部**では、自治体により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、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要因**について説明。
- **第2部**では、自治体で**気候市民会議を行うのはどのような場合に有効か**、より効果的にするためには**諮問委員会などとリンク**することが有効などの具体的なアイデアが提示。
- 気候市民会議における**熟議とはどのように具体的に理解**されるか、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**の提示。
- **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るかなどの実務的なサジェスション。
- **「熟議のフレーミングと課題の設定」**。広範な課題を設定して自由な議論を許容する**「提言型」**（リーズの気候市民陪審）と、特定のシナリオや政策オプションを提示して多岐な議論を行う**「選択型」**（オックスフォードの気候市民会議）に分けて比較。

英国の自治体における気候市民会議の現状

- ▶ Involveのデータベースは更新されていないので、ドイツのBuergererratのデータベースを使ってアップデート。
- ▶ その結果、英国の地方自治体における気候会議の件数は、2019年4件、2020年5件、2021年10件、2022年7件。
- ▶ ただし、2022年から2023年にかけては、コミュニティレベルの気候会議が5事例報告。ただし、アウトプットは自治体の政策でなく、コミュニティの行動のアイデア (Action ideas)。

パート3座談会 多様な参加型アプローチ

- ▶「一日気候サミット」や「若者気候会議」のようなイベント的なアプローチは、政策へのインパクトが不明確でない。気候市民会議とは別物。場合によっては両者を組み合わせるのも効果的。
- ▶5事例行われたコミュニティレベルでの気候会議は、気候行動のアイデアを取りまとめ、その実施を住民に呼びかけるものであり、政策的なインパクトではなく社会的インパクトを狙ったもの。

ファシリテーターの重要性

- 気候市民会議では、通常の議論のファシリテーション以外に、裏のファシリテーション(プロセスの設計や他のガバナンス主体との調整)を担当。場合によってはノートテークや報告書の作成も担当。
- 透明で独立したプロセスをどうデザインし、どう進めるかについて**責任を持つプロ集団**。
- 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。**自治体のスタッフや環境や教育の専門家**などを、十分なトレーニングもなくファシリテーターとする事例もある。
- そのような場合には、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、**プロセスの独立性が確保されない懸念**がある。

意思決定

「コンセンサス会議」: 選ばれたメンバーの間で完全な合意。ができるまで議論…。
「討論型世論調査(DP)」: 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計測。

「市民会議」は、いわば、この二つの意思決定方式の中間。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。

多数決の形態も多様: スコットランドのケースの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ための投票、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、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を行うもの。

これにより、一方では「荒唐無稽な提案を排除」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。

誰がレポートを書くか

報告書の作成者:「メンバー自身が作成する「提言型」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「選択型」を明確に区別する必要。

「提言型」の報告書では、メンバーが作成するのが基本。専門家はコメントの提供など、補佐的役割。

日本ではこれが逆転する場合もある。通常行われている各種の審議会の作業方法に倣い、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。

これだと、提言の作成には「誘導」があったと指摘されてしまう恐れ。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なので、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。

「選択型」の報告書は、基本、実施組織（ファシリテーターグループ）が中心となって作成。選択の根拠となった理由や文脈を示すため、具体的な発言なども記録に基づき、あるいはメンバーからインプットを得て、報告書に反映。

ご清聴ありがとうございました。

森秀行

地球環境戦略研究機関 特別政策アドバイザー