

# 気候市民会議の企画設計のための手引きづくり

## —欧州と日本での最新動向—

三上 直之

北海道大学高等教育推進機構准教授

### 気候市民会議とは何か

2015年のパリ協定の採択を契機として、気候変動の進行を食い止めるため、今世紀半ばをめどに温室効果ガスの排出を世界全体で実質ゼロにするという目標が国際的に共有されてきた。日本でも政府が2020年10月に、2050年までにカーボンニュートラルを目指すことを宣言。先行する形で自治体でも同様の宣言が相次ぎ、2023年3月末時点で46都道府県、888市区町村が2050年までの二酸化炭素排出実質ゼロを目指すことを表明している<sup>1</sup>。

日本における温室効果ガス排出は、その大半がエネルギー起源、すなわち石炭や石油、天然ガスの使用に伴う二酸化炭素の排出である。現代の暮らしや産業は、家庭や商業施設、発電所や工場、自動車や飛行機による移動・輸送を始めとして、至る所で化石燃料を使用している。省エネルギーを進め、エネルギー消費量自体を減らすとともに、使用

するエネルギーを、再生可能エネルギーなど二酸化炭素を排出しないものに切り替える必要がある。この劇的な転換を、今後、数十年の間に各国、各地域で成し遂げなければならない。

そのための対策を、異なる立場の人びとの参加を得て、実効性のある形で生み出す方法として、無作為選出型の「気候市民会議」と呼ばれる方法に期待が集まっている。気候市民会議とは、各国や地域の縮図となるように一般から無作為に選ばれた数十人から百数十人の参加者が、気候変動とその対策について専門分野や立場の異なる専門家からバランスの取れた情報提供を受けて学習し、参加者同士で熟議して取りまとめた結果を、政策決定や更なる取り組みに向けての議論に活用する市民参加の方法である。この方法が、2019年から欧州の国々で広がっている。その背景には、脱炭素社会への転換と、公共的な意思決定のあり方をより参加型で熟議的なものに刷新する民主主義のイノベーションという2つの変革を同時に起こそうとする、「気候民主主義」とでも呼ぶべき潮流がある(三上 2022)。

日本でも2020年に札幌市(気候市民会議さっぽろ2020実行委員会 2021)で、2021年には川崎市(脱炭素かわさき市民会議 2021)で、研究者グループや民間団体が行政と協働して気候市民会議を開催した。これを踏まえて、2022年には東京都武蔵野市や埼玉県所沢市で行政が公式に主催する気候市民会議が開かれ、2023年度にもこれに続く

#### みかみ なおゆき

東京大学大学院新領域創成科学研究科博士課程修了。博士(環境学)。専門分野は環境社会学、科学技術社会学。北海道大学 CoSTEP 特任教員を経て、2008年から現職。著書に『気候民主主義 一次世代の政治の動かし方』(岩波書店、2022年)、『リスク社会における市民参加』(共編著、放送大学教育振興会、2021年)、『「ゲノム編集作物」を話し合う』(共著、ひつじ書房、2019年)など。

自治体が出てきている(表1)。

## 欧州における 「ナレッジネットワーク」の展開

欧州では、2019年に英国の自治体やフランスで気候市民会議が開かれたのを皮切りに、国レベルだけでも10以上、自治体レベルではさらに多くの気候市民会議が開かれてきた。特に数が多い英国では、2019年7月にロンドンのカムデン自治体で最初の気候市民会議が開かれて以降、自治体レベルで30以上の気候市民会議が開かれてきた<sup>2</sup>。英国ではこの他、議会下院主催の全国規模の会議(2020年)や、スコットランド政府主催によるスコットランド全体を対象とした会議(2020年～2021年)が行われている。

こうした展開と並行して、欧州では、気候市民会議を一過性のブームにとどめず、いかにして国や自治体の気候変動対策のガバナンスに実質的に活用するかの模索が、実践家や研究者、行政関係者などの間で重ねられている。欧州気候財団(ECF)の資金提供により、政治学の研究者や市民会議運営の経験が豊富な実践家を中心となって2021年夏に設立された「気候市民会議に関するナレッジネットワーク(KNOCA)」は、そうした動向のハブである(KNOCA 2023)。オンラインでワークショップやセミナーを重ねながら、欧州各地の気候市民会議の事例からノウハウを集積し、共有している。

KNOCAの「気候市民会議の鍵となる特徴」に関するレポート(Smith 2022)では、国や自治体ごとに異なる形で開催される気候市民会議について、設計や実施の基本となる主要な項目を体系化している。「目的」「主催者」「任務」「提言に対する応答の約束」など、企画の土台となる事項に始まり、「運営主体」「参加者募集」「開催期間」「情報提供」「プログラム構成とファシリテーション」など会議設計・運営の具体的内容や、「最終報告書」「評価」「予算」も含む。各項目の具体的な中身は個別の気候市民会議ごとに異なるが、設計・実施の枠組みが整理された形で共有されつつある意義は大きい。

## 気候市民会議の実施のための手引き

KNOCAでは会議の主催者や運営者、評価者向けに、さらに具体的な手引きも公開している。例えば「気候市民会議の準備」に関する手引きでは、会議を主催しようとする政府、自治体関係者向けに、準備に着手する前段階から会議の企画・実施、終了後の提言への対応やモニタリングまで、踏むべきステップと各段階での留意事項が概説されている。この手引きの冒頭にある「出発点」の章では、気候市民会議は気候変動対策への市民参加の一つの方法にすぎず、解決しようとしている問題を的確に把握し、その問題にふさわしい参加や熟議の方法を選ぶことの重要性が強調されている。他にも、既存の行政計画を踏まえること、気候変動対策に関する幅広いガバナンスの仕組みの中に気候市民会議を位置付けること、参画を得たり情報共有したりすべき関係者は誰かを意識すること、特に政治家を巻き込むこと、予算規模に見合った計画とすることなどが大切だとされている。

この準備に関する手引きの他に、これまでに「レミット(remit)の設定」「インパクトを生み出す鍵」「インパクト評価の枠組み」「気候市民会議に対する政策アクターの姿勢」の4テーマに関する手引きが刊行されている。中でも注目されるのは「レミットの設定」に関する手引きである(Brancaforte and Pfeffer 2022)。レミット(remit)とは「ある気候市民会議が議論することを求められる具体的な問い」を指す。ここでは仮に「審議事項」と訳しておく。

これまでの気候市民会議での審議事項の一つの典型は、「社会的公正の精神に基づいて、どのように2030年までに温室効果ガスを40%以上削減するか」(フランス政府主催の気候市民会議)、「英国は2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロにするという目標をどのように実現すべきか」(英国議会下院主催の気候市民会議)というように、気候政策全般をカバーするような幅広い問いとして設定するものである。他方、英国デヴォン州の会議のように、州の再生可能エネルギー戦略の中での陸

表1 日本における気候市民会議の開催状況(開催中・予定も含む)

開催期間	開催地	会議名称	主催者	目的	主なテーマ	参加者数
2020年 11月-12月	北海道 札幌市	気候市民会議 さっぽろ2020	気候市民会議 さっぽろ2020 実行委員会	①日本における気候市民会議の実践 例を、全国に先駆けて形成し発信する ②「札幌は、脱炭素社会への転換 をどのように実現すべきか」につ いて議論し、その結果を、札幌での 気候変動対策の取り組みに生かす ③オンラインによる本格的な市民会議 の運営のノウハウを開発し、発信する	・脱炭素社会の将来像 ・エネルギー ・移動と都市づくり、ラ イフスタイル	20
2021年 5月-10月	神奈川県 川崎市	脱炭素かわさき 市民会議	脱炭素かわさ き市民会議実 行委員会	川崎市地球温暖化対策推進基本計画の 改定段階において、一般市民の意見を 川崎市に自発的に届ける	・移動 ・住まい ・消費	75
2022年 7月-11月	東京都 武蔵野市	武蔵野市気候市 民会議	武蔵野市	誰もが気候変動問題の当事者としての 意識を持ち、対策のための具体的な行 動を実践するため、無作為抽出などによ って選ばれた市民が、地球温暖化・ 気候変動対策について話し合い、その 結果を「気候危機打開武蔵野市民活動 プラン(仮称)」の作成に生かす	・地球温暖化の現状とこ れからの社会／・モノを 買う・使う・手放す／ ・動く・働く(学ぶ)・遊ぶ ・住まいのエネルギー ／・2050年の武蔵野市 (脱炭素社会)に向けて、 広めていきたい取組	68
2022年 8月-11月	東京都 江戸川区	えどがわ気候変 動ミーティング	江戸川区	家庭や職場、自動車から出る二酸化炭 素の削減や、温暖化などへの具体的な 取組について議論し、検討結果を区の 気候変動適応計画に盛り込む	・気候変動の現状と対策につ いて／・緩和策(家庭・業務・ 運輸部門)に対する取組 ・適応策に対する取組	14
2022年 8月-12月	埼玉県 所沢市	マチごとゼロカー ボン市民会議	所沢市	参加者一人ひとりが地球温暖化問題を 自分事として捉え、議論することで、問題 意識を共有すると共に、会議結果を所沢 市マチごとエコタウン推進計画の改定 及びゼロカーボンシティ実現に向けた 施策に繋げる	・商品選択 ・食・農 ・エネルギー ・住まい ・移動 ・地域での連携	51
2023年 5月-7月	東京都 多摩市	多摩市気候市民 会議	多摩市	気候危機を一人ひとりが当事者として捉 え、「何をすべきか」「何ができるか」「地 域としてできること」、そのために「行政 や民間事業者はどのような支援をすべ きか」などについて話し合い、意見を「多 摩市みどり環境基本計画」に反映させる	・生活編(身近な生活の中 でできる、取組や工夫)／ ・社会編(脱炭素に向けて、 まちに必要な機能やしくみ) ・脱炭素に向けた取組(市 民・行政・企業が協働で できること)	50
2023年 6月-11月	神奈川県 厚木市	あつぎ気候市民 会議	厚木市・あつ ぎ気候市民 会議実行委員会	脱炭素でありつつ、豊かで暮らしやす い厚木の未来を創ることを目的に、「脱 炭素市民アクションプラン」を作成し、 市行政に正式に反映させる	・創エネ・エネルギーの 地産地消 ・移動、まちづくり ・住まい、省エネ ・消費、食・農、廃棄	50
2023年 8月-12月	東京都 日野市	日野市気候市民 会議	日野市	市民が気候変動の影響や課題を学びな がら熟議を重ね、政策への提言をまと める。市は提言された政策案について、 透明性が担保されたプロセスの中で内 容を精査し政策に反映する		40
2023年 9月-12月	茨城県 つくば市	気候市民会議つ くば	気候市民会議 つくば実行委 員会	ゼロカーボンシティの実現に向けて、 地域社会や市民一人ひとりが主役と なって取り組むための一歩として、「脱 炭素社会と住みよいつくばの両立に向 けて、つくば市とつくば市民は何をす べきか」を話し合い、市へ提言する		50

出所：「気候民主主義の日本における可能性と課題に関する研究」プロジェクトのウェブサイト ([https://citizensassembly.jp/project/cd\\_kaken/jp-list](https://citizensassembly.jp/project/cd_kaken/jp-list)) を元に作成。本稿執筆時点で、主催者のウェブサイトなどで開催情報が公開されているものを一覧にした。他にも開催を準備・計画している自治体が複数ある。

表2 気候市民会議基本設計整理表の項目と内容

項目	内容
1 大目的	気候市民会議が目指す大きな目的
2 目的	気候市民会議の具体的な目的
3 討議テーマ	討議テーマの内容と、その決定プロセス・理由
4 主催者	気候市民会議の主催者
5 自治体の関わり	主催や協力など自治体の関わり方、気候市民会議の結果に対する自治体の対応（企画段階での約束など）
6 実施体制	運営責任者や参加者募集、ロジスティックス、会議設計・会議進行、情報提供などの役割分担と責任の所在
7 参加者	参加者数、参加者募集の対象範囲、参加者選出の際に考慮する属性（年齢、性別、学歴、収入、雇用、居住区、気候変動に対する考え方など）
8 ステークホルダーとの関わり	気候変動対策に強い関心を持つステークホルダーをどのように位置付けるか
9 参加を支える仕組み	参加者の継続参加を支援する仕組み（託児やバリアフリーサポート、謝金、オンラインでの参加、代替要員の確保など）
10 市民会議の時間数	情報提供や全体討議、グループディスカッションにどれぐらいの時間をかけるか
11 グループディスカッション	グループサイズやサポート体制、討議のプロセスなど
12 ファシリテーション	ファシリテーターが話し合いを先導するのか、参加者同士で話を進めるのか
13 議論の結果のとりまとめ方法	意見を整理し、議論を取りまとめるための方法（提言の草稿の作成者と意見調整のプロセス、投票の方法など）
14 最終提言・報告書	最終提言、報告書とそれらの執筆主体
15 情報公開	開催状況および結果の発信、傍聴、取材の受け入れ
16 一般市民の参加	気候市民会議の参加者以外の声をどのように取り上げるか
17 フォローアップ	気候市民会議終了後に参加者が提言内容についてフォローアップする機会
18 費用（金銭と労働）	予算の内訳や出所、人的資源としての自治体職員やボランティアなどの関与・協力など
19 事後評価	主催者による事後評価や、外部評価の体制

出所：「気候市民会議基本設計整理表（試用版2304）」から抜粋して筆者作成

上風力の役割、州内での自動車利用を削減するための方策、住宅や商業ビルの改修を促す最善の方法など、特定の課題についての提案を求めるものもある。さらに、政策選択肢やシナリオの評価、既存の提案の精査を審議事項とするケースもある。ポーランドのポズナニ市の気候市民会議では、住宅の暖房用の石炭ボイラーを禁止するルールを導入すべきか否かが審議事項として取り上げられた。

審議事項を何とするかは、会議を開く目的にも直結し、企画にあたっての最重要の事柄である。ただ、

それは主催者が任意に決められるものではなく、当該の気候市民会議を取り巻く種々の要因に規定される。KNOCAの手引きでは、審議事項の設定を導く基本的な観点として、気候変動対策に関する政治的文脈に合っているか、提言を作成し活用するための十分な時間があるか、主催者である政府機関等が提言の実行のために十分な権限を有しているか、市民にとって重要な課題であるかなど、11項目が挙げられている。

## 日本での「基本設計整理表」 づくりの試み

欧州における気候市民会議の先例や、KNOCAに見られる系統的・組織的な知見の集積は、日本での気候市民会議の活用にあたって大いに参照すべきものである。とはいえ、それらを単純に当てはめるのではなく、日本の社会的、政策的な文脈や、各地域での気候変動対策の状況に応じて再文脈化しつつ用いる必要があるだろう。そうした問題意識に基づく動きとして、私自身も参加した一つの取り組みを紹介したい。

2021年の川崎市における気候市民会議を、同市の地球温暖化防止活動推進センターや、関連分野の研究者などと協働して開催した環境政策対話研究所では、2023年1月から4月にかけて、国立環境研究所と協働し、各方面の関係者の参画・協力を得て気候市民会議の「基本設計整理表」を作成した<sup>3</sup>。これは、気候市民会議の企画・設計にあたって考慮すべき主要な要素を整理・抽出し、基本設計要素として列挙したものである。環境政策対話研究所では整理表の作成のため、会員や理事の他、日本各地の気候市民会議の企画運営に携わった実践家や研究者らの参画も得て研究会を設けて議論を重ねた。筆者も、議論のまとめ役としてこの研究会に参加した。

議論の末に完成した基本設計整理表は、19項目の基本設計要素からなっている（表2）。KNOCAの「鍵となる特徴」と共通する要素も多いが、異なる箇所もある。

まず会議の目的については「大目的」と「目的」とに分けて項目が設定されている。大目的とは「(当該の)気候市民会議が目指す大きな目的」であり、上述のKNOCAの準備に関する手引きで言えば、そもそも解決しようとしている問題は何か、という話に当たる。これに対して目的は「審議事項」に対応する。審議事項は、より詳しい議論のテーマと共に、次の「討議テーマ」の中に含めてもよいだろう。

「主催者」については、今後、日本国内での地域

レベルでの気候市民会議では自治体（行政）の主催が一般的になると思われるが、民間団体やパートナーシップ組織などが主催し、行政が協力する場合もありうる。そうしたケースを想定して、「自治体の関わり」の項目も設けられている。「実施体制」には、会議運営の全体を統括し、会議の重要事項を決定する運営責任者に加えて、参加者募集やロジスティクス、会議設計や進行、情報提供をだれがどのように担当するかの詳細が含まれる。ちなみに、これまで日本で自治体が主催する気候市民会議では、運営責任者の役割も行政が直接担う形がとられているが、特に対立のあるテーマを取り上げる場合などには、公平性の観点から、外部の専門家からなる実行委員会を設けるなどして、運営責任者を第三者に委ねることが望まれるだろう。

整理表ではその後、無作為選出による参加者募集の方法や、会議の時間数、参加者によるディスカッションの構成や進行（ファシリテーション）の方法、結果のとりまとめ方など、会議設計の詳細に関わる項目が続く。さらに、最終提言・報告書や、情報公開、一般市民の参加の方法、参加者による提言内容のフォローアップ、そして費用と事後評価といった項目が設けられている。

これらの項目を一つずつ検討しながらデザインすることで、自治体における気候市民会議の基本的な設計ができるようになっていく。すでに公開されている整理表の試用版では、2019年～2022年に国内外の地域で開催された気候市民会議の代表的な実施例6例が、この19項目に沿って記述されており、また日本の人口20万人規模の都市で行政が主催して気候市民会議を行う場合の設計サンプルも盛り込まれている。

整理表のまえがきでも明記されている通り、これらの実施例やサンプルはあくまでも参考例である。実際の企画にあたっては、各地域の実情、すなわち温室効果ガスの排出やその削減に対する取り組みの状況、その中で解決すべき問題と会議開催のねらい、現実にとりうる主催や運営の体制、予算や人員等の制約などに応じた創意工夫が求められる。制約条件に合わせて、気候市民会議というツール

をどのように生かせるかを、関係者が話し合い、会議を共に企画運営するプロセスも、市民会議それ自体に劣らず、脱炭素社会に向けた対話と協働として重要な意味を持つ。

## 気候市民会議の活用の 更なる広がりに向けて

2023年4月28日には、2023年度以降に気候市民会議の開催を各地で準備・検討している市民グループや行政関係者を対象として、基本設計整理表の試作版を紹介し、気候市民会議の企画や基本設計について情報提供するオンラインセミナーが環境政策対話研究所の主催で開かれた<sup>4</sup>。同研究所の村上千里理事の進行で、整理表の作成に携わったメンバーが、整理表について解説するとともに、国内外でこれまでに行われた気候市民会議の事例や、整理表を活用した気候市民会議の企画・設計のポイントについて報告した。

セミナーには北は北海道から南は鹿児島県まで30地域から、自治体職員やNPO、市民グループのメンバーなど約50人が参加した。整理表の内容にとどまらず、気候市民会議の企画運営に関して突っ込んだ質問が相次ぎ、気候市民会議を実際に活用しようとする動きの広がりをうかがわせた。

質疑では「自治体の地球温暖化対策実行計画（区域施策編）の策定が済んでしまった後でも、気候市民会議を立ち上げることに意味があるのか」との質問があった。筆者を含むパネリストからは、かりに実行計画が策定された後でも、その計画を実施するためのアクションプランをつくるなどの目的で、一般の市民が熟議する機会を設けることには意義があり、計画づくりに限定されない活用の可能性があることを説明した。2022年に武蔵野市で行われた気候市民会議の運営に携わったパネリストからは、同市の会議が、先に策定されていた実行計画を踏まえて市民の行動計画を作る目的で開催され、成果を挙げた例が紹介された。

「参加市民の声が、情報提供する専門家の考え方に流れてしまう恐れはないのか」と懸念する質問

もあった。これに対して筆者からは、そうした結果にならないようにするため、専門家からの情報提供が多様な角度からなされるように設計することや、異なる意見が十分に表明できるよう、グループディスカッションを進行することが欠かせないことを指摘した。透明性を確保するため、専門家による情報提供の録画や使用された資料は、多くの気候市民会議において公開されていることも紹介した。

整理表は会議設計の器を提示したものであり、その中の個別の項目のマスにどのような内容を盛るかについては、今のところ定まったマニュアルは存在しない。特に会議の「大目的」「目的」「討議テーマ」をどのように定めるかは、無作為選出型の気候市民会議の特徴を生かすうえで根本的な検討事項となるが、本稿でKNOCAによる「レミット（審議事項）」に関する手引きを紹介したように、欧州でもまさに議論や模索が重ねられているところである。日本でも今後、各地で気候市民会議を活用した脱炭素をめぐる対話と協働の実践が積み重ねられる中で、その他の基本的な設計項目も含めて、いかに考え、デザインすべきかに関する知見が蓄積されていくであろう。そのような実践の手がかりとして、先行する気候市民会議の事例と並んで、この整理表が活用されることを期待したい。■

### 《注》

- 1 環境省ウェブサイト (<https://www.env.go.jp/policy/zerocarbon.html>) を参照。
- 2 KNOCA ウェブサイト (<https://knoca.eu/>)、Involve ウェブサイト “Citizens’ Assembly Tracker” (<https://involve.org.uk/citizens-assembly-tracker>) を参照。
- 3 「気候市民会議基本設計整理表（試用版 2304）」として公開されている (<https://nies.repo.nii.ac.jp/records/2000004>)。整理表の作成には次のメンバーが参画した（敬称略）。浅川賢司、岩崎茜、大塚彩美、島田幸子、竹井斎、竹内彩乃、松橋啓介、三上直之、村上千里、森秀行、柳下正治。
- 4 「気候市民会議オンラインセミナー〈企画設計編〉」。録画と資料が環境政策対話研究所のウェブサイト (<https://inst-dep.com/info/5144714>) で公開されている。

## 《文献》

気候市民会議さっぽろ 2020 実行委員会 (2021) 『気候市民会議さっぽろ 2020 最終報告書』

脱炭素かわさき市民会議 (2021) 『脱炭素かわさき市民会議からの提案—2050 年脱炭素かわさきの実現に向けて』

三上直之 (2022) 『気候民主主義—次世代の政治の動かし方』 岩波書店

Brancaforte, Stephanie and Janosch Pfeffer (2022) 'Setting the remit for a climate assembly: Key questions for commissioners (Draft guidance),' KNOCA (<https://knoca.eu/setting-the-remit/>)

Smith, Graham (2022) 'Key features of climate assemblies and brief guidance (Version 16),' KNOCA (<https://knoca.eu/key-features-of-climate-assemblies/>)

KNOCA (2023) 'Climate assemblies: emerging trends, challenges and opportunities: A report of the Knowledge Network on Climate Assemblies,' KNOCA (<https://knoca.eu/news/new-knoca-report-climate-assemblies-emerging-trends-challenges-and-opportunities/>)

