

気候変動に関わる計画への市民参加 ドイツ NRW 州の気候保全計画を事例に

東邦大学、一般社団法人環境政策対話研究所 竹内 彩乃

地球温暖化対策計画の実効性を高めるためには、計画策定段階におけるステークホルダーの参加は不可欠である。双方向のコミュニケーションが計画策定やその実行段階において有効であることは、地方自治の現場においても認識されており、その具体的な実施方法や効果測定が求められている。本研究の対象であるドイツ、ノルトライン＝ヴェストファーレン州（NRW 州）では、ステークホルダーの積極的な関与により気候保全計画の個別施策の素案を作成した上で、市民参加のプロセスを経て気候保全計画を策定した。市民参加のプロセスにおいては、無作為抽出型の市民会議が開催され、個別施策の素案の一部をレビューし、市民意見がまとめられた。気候変動に関わる政策形成においては、ステークホルダー間で対立する事項や不確実性の高い事項について合意形成をしなければならないため、このような無作為抽出型の市民会議がそれらにどのように対応し、気候保全計画に反映されたのかについて分析することは興味深い。本研究では、NRW 州の気候保全計画を対象に、無作為抽出型の市民会議が果たす役割と限界について明らかにすることを目的とする。

NRW 州では、2013 年に気候保全法を制定し、2015 年に気候保全計画を策定した。2020 年までに 1990 年比 25%削減、2050 年までに 1990 年比 80%削減を掲げている。ステークホルダー会議は緩和策部会、適応策部会に分かれて 2013 年から開催された。緩和策部会は、専門家が個別施策に基づく将来予測を提示しながら進められ、258 の個別施策の素案を提示した。ステークホルダー会議が提示した個別施策の素案のレビューを目的として市民会議が開催された。市民会議は 3 地域で開催され、各回約 100 名の市民が参加した。緩和策部会において意見対立が生じていた個別施策の中で、市民会議で話し合われた個別施策 20 件を対象に分析を行なった結果、市民会議は個別プロジェクトへの提案の機能を果たすことで社会実装に寄与していた。しかしながら、個人の利益やライフスタイルに関わるようなトピックスについては、議論をしても解を見出すことができずにいた。また、市民会議でまとめられた市民意見が気候保全計画に反映されているかについて整理したところ、市民会議は、行政が一部の市民に関わる個別施策を選択する上で重要な役割を果たし得ると考えられた。国内で実施する場合は、ステークホルダーの一部が反対してもそれを説得して個別施策を実行できるトップのリーダーシップが不可欠であるとともに、気候変動に関わる課題の不確実性、複雑性を踏まえながら、緩やかな合意を作り出すこと自体への合意が必要であると考えられた。

Citizens Participation for Climate Change Plans
Case Study of North Rhine-Westphalia's Climate Protection Plan

Toho University, Institute of Dialogue for Environmental Policy Takeuchi, Ayano

In order to enhance the effectiveness of the Climate Protection Plan, stakeholder participation at the planning stage is important. It is also recognized by local authorities that interactive communication is effective at the planning stage and its implementation stage, and a research for concrete implementation methods and appropriate measurements is required. In the state of North Rhine-Westphalia in Germany, the regional authority formulated a climate protection plan through citizen participation, after drafting various measures for climate protection plans through active involvement of stakeholders. In the process of citizen participation, meetings with randomly selected citizens were held, a part of the draft of various measures was reviewed, and citizen opinion was put together. In order to formulate a climate protection plan, stakeholders have to reach consensus on conflicting matters which also include high uncertainty. Therefore, it is important to analyze how randomly selected citizen meetings responds to the stakeholder's planning meetings and how their input is reflected within the final climate protection plan. The purpose of this study is to clarify the role and limitations of randomly selected citizen meetings for climate protection plans.

The region of North Rhine-Westphalia enacted the Climate Protection Act in 2013 and formulated a Climate Protection Plan in 2015. The plan aims to reduce greenhouse gas by 25% until 2020 compared to 1990 and by 80% until 2050 compared to 1990. The stakeholder meetings were held for mitigation measures and adaptation measures separately in 2013. At the mitigation measures section, experts presented the future forecasts based on individual measures, and a consulting company facilitated the communication process. Finally, the draft containing 258 individual mitigation measures was presented. As a result, the citizens meeting was held in three districts, with about 100 citizens participating from each district. As a result of analyzing the individual measures that were discussed at the citizens meeting, the citizens meeting enhanced the implementation through advice and constructive input for the individual projects. However, with regards to topics related to a change in personal interests and lifestyles, it was difficult to find a solution even after citizens discussions. In addition, depending on the results reflection of the citizens meetings opinions on the climate protection plan, the citizens meeting can play an important role, so that the authority can chose an individual measure related to specific citizens group. With regards to Japanese municipalities which consider such a climate protection plan, leadership of the president is required, who can persuade stakeholders, even if some of them disagree. In addition, it is necessary to make a consensus on making a loose agreement of individual measures, while taking into account the uncertainty and complexity of issues related to climate change.

1 研究の背景と目的

地球温暖化対策の方向性を定めたパリ協定の発効を受け、世界規模で低炭素社会の実現へ向けた様々な取り組みが行われている。わが国では「地球温暖化対策推進法」第 21 条に基づき、都道府県及び市町村において、地域における「地球温暖化対策計画」の策定が求められている。平成 30 年度に実施された調査では、実行計画（事務事業編）を策定済み、かつ計画期間中の地方公共団体が 41.5%であり、過去に一度も策定したことがない地方公共団体が 39.6%、実行計画（区域施策編）を策定済み、かつ計画期間中の地方公共団体が、25.7%であり、過去に一度も策定したことがない地方公共団体が 70.6%であった（株式会社野村総合研究所、2019）。「地球温暖化対策計画」の策定には、データに基づく将来推計や専門的な分析に加え、計画の実効性を高めるためのステークホルダーの調整が必要となり、財源や人員の確保に課題を抱える自治体は少なくない。このため、計画の実効性を担保した地球温暖化対策計画の策定手法に関する研究が求められている。計画の実効性を担保するためには、ステークホルダーの参加が不可欠である。2019 年 7 月にプレスリリースされた「自治体コミュニケーションの未来を展望する調査 2019」によれば、9 割以上の地方公共団体が住民との双方向のコミュニケーションが政策形成に有効であると認識しており（有限責任監査法人トーマツ、2019）、気候変動だけでなく、様々な社会課題の分野において双方向のコミュニケーションの具体的な実施方法や効果測定が求められている。

一方欧州では、気候変動に関わる長期戦略の検討に当たり、より積極的な市民参加の機会を設けるようになっている。例えばドイツでは、連邦レベル、州レベルにおける気候変動政策の形成において、地方自治体、企業、市民との双方向のコミュニケーションの場を設けている。特にノルトライン＝ヴェストファーレン州（以下、NRW 州）では、持続的に気候保全計画が運用されることを目指し、ステークホルダーの積極的な参加により計画が策定された。2017 年に政権交代が起こったが、計画に盛り込まれた個別施策は政権交代後も継続して進められている。NRW 州では、上記のステークホルダー会議に加え、無作為抽出型の市民会議により、気候保全計画における個別施策の素案のレビューが行われた。計画策定時に無作為抽出型の市民会議が開催されるのは、ステークホルダー間で対立が生じている場合の意思決定を正統化するための「突破型」戦略と、計画合理性を担保するための「再確認型」戦略に整理されており（長野、2014）、複雑な利害が絡み合う気候変動に関わる計画策定において無作為抽出型の市民会議が重要な役割を果たすことが期待される。NRW 州の計画策定プロセスは、積極的なステークホルダーの参加によりまとめられた素案を無作為抽出型の市民会議がレビューしたという点において、市民会議の果たす役割を分析する上で模範的な事例であると考えられる。本研究では、NRW 州の気候保全計画策定における市民会議を対象に、ステークホルダー間で対立が生じている課題に対し市民会議がどのような役割を果たしたのかについて明らかにすることを目的とする。

2 分析の枠組み

2.1 無作為抽出型の市民会議の役割

ミニ・パブリックスとは、無作為抽出などの手法で集められた少人数の市民が決められたテーマについて話し合うための場である。環境問題やエネルギー問題など高度化、複雑化した問題を手続き的な条件で解決していく手法として、世界的に実践が積み重ねられている。例えば、アングロサクソン系で普及している討議型世論調査、アメリカで開発された市民陪審、ド

イツにおける少人数で徹底した討議が繰り返される計画細胞など、様々な手法が構築されている(篠原、2012)。ミニ・パブリクスの担う得る役割は、政策形成ないし意思決定、政策提言、議論の周知による影響力行使、世論の方向づけ、新しい政策の受容度合いのテスト、政策の正統化、参加者における確信の形成、公職者の監視の8つに整理されており(田村、2017)、実施する主体によって期待される役割が選択される。我が国でも、自分ごと化会議や市民討議会が実施されており、無作為抽出型の市民会議が担っている役割は様々である。

2.2 事例について

NRW州は、人口約1,800万人でドイツのルール地方に位置し、石炭火力発電や重化学工業が集積する地域である。2013年に気候保全法(Climate Protection Act)を制定し、2015年に気候保全計画(Climate Action Plan)を策定した。気候保全計画には、緩和策に関して54の戦略と154の対策、適応策に関して16の行動分野と66の対策が含まれている。2020年までに1990年比25%削減、2050年までに1990年比80%削減が掲げられている。

NRW州では、従来の一方向のステークホルダー参加ではなく、計画プロセスにステークホルダーが積極的に関わる「反復型プロセス」が採用された。この背景として、建前上は、NRW州は国・EU・世界レベルでの気候変動緩和・適応の成功に欠かせないキープレイヤーであること、気候保護は全てのステークホルダーが参加して初めて成功することが挙げられているが、実際には、少数派政党(緑の党)であったため、トップダウンで利害調整を行うことが困難であったこと、利害関係者から容易に合意が得られない非常に難しいテーマ(石炭火力発電と再生可能エネルギー等)について話し合わなければならなかったことが挙げられている。

2.3 研究方法

本研究では、第一に、NRW州の気候保全計画策定のプロセスにおける市民会議の位置づけについて整理する。第二に、ステークホルダー会議において対立が生じていた個別施策に対し、市民会議が出した意見について整理し、さらにそれが気候保全計画にどのように生かされていたのかについて整理する。ステークホルダー間において対立が生じやすいと考えられる緩和策を分析対象とした。また、調査は文献調査¹⁾とヒアリング調査²⁾によって行なった。

3 事例分析

3.1 NRW州気候保全計画における市民会議

NRW州では、気候保全計画の策定を進める上で様々な対立課題が生じることが想定されたため、当時のNRW州環境大臣の意向により、対話のプロセスを特に重視して計画策定を行うことが気候保全法に規定された。気候保全計画の策定プロセスは、大きく(1)構想段階、(2)差異化・ネットワーク形成段階に分けられる(図1)。2012年~2013年の1年間の(1)構想段階では、気候保全計画に関する緩和策と適応策の個別施策の素案がリスト化された。緩和策の素案は、1. エネルギー転換、2. 製造・工業、3. 建設・貿易・商業・サービス、4. 運輸、5. 農業・林業・土壌、6. 民生の6つの部会において検討された。述べ35回の会議が開催され、各部会の参加者は30名程度であった。適応策の素案は、1. 教育/情報、2. 地方、3. 産業、4. 都市空間の4つの部会に分かれ検討された。述べ7回の会議が開催され、各部会の参加者は30名程度であった。市民参加を専門とするコンサルティング会社が部会のファシリテーションを行い、研究機関がステークホルダーの意見を踏まえながら個別施策の選択シナリオを作成した。緩和策部会、適応策部会の参加者は、NRW州政府、研究機関、コンサルティング会社がステークホルダー分析により決定した。部会の対象とする分野に

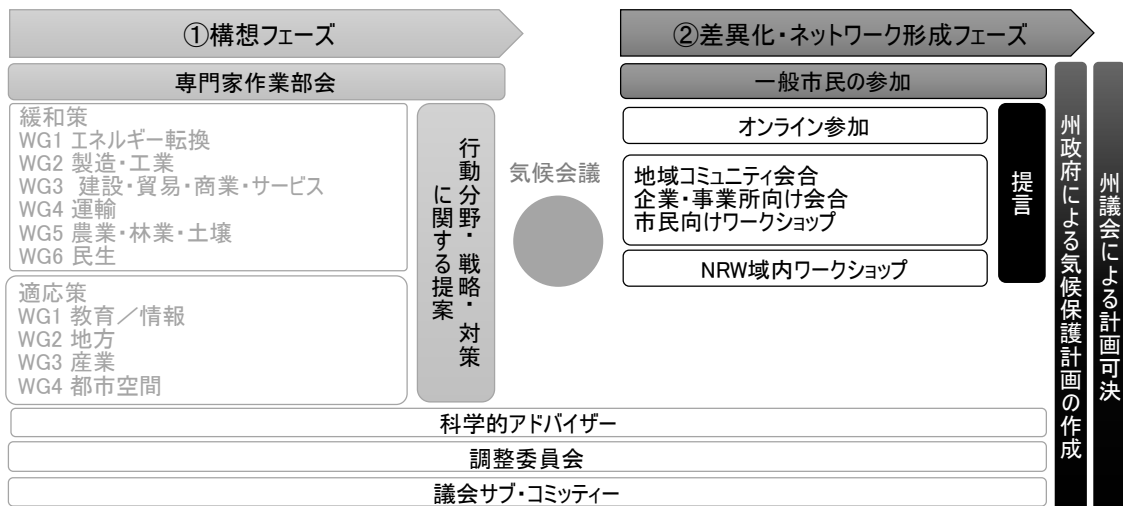


図1 気候保全計画の策定プロセス

関わりの深い企業や業界団体、専門家や行政が選ばれた。(2) 差異化・ネットワーク形成段階では、(1) 構想段階でリスト化された個別施策の素案の社会実装について話し合われた。NRW 州気候会議、自治体会議、地方ワークショップ、市民会議3回、企業会議に加え、オンラインポータルで意見が集められた。(1)、(2)に直接参加した参加者の人数は約 1200 名、オンラインポータルには4ヶ月間で約 1500 件の意見が集まった。全ての会議議事録は州の特設ホームページで公開されており、コンタクトパーソンが問い合わせに回答する体制が整えられていた。

研究対象の市民会議は、NRW 州政府から委託を受けた上記のコンサルティング会社が実施した。開催場所は、ゲーゼルキルフェン、ケルン、ビーレフェルトの3地域だった(図2)。選挙人名簿から無作為で対象者を抽出し、電話をかけて参加の意思があった対象者の中から、男女比、年齢層、学歴、移民等の項目を考慮し、各地域約 100 名の参加市民を選定した。100 名の参加市民

に個別施策の素案のリストから、興味を持った個別施策を選定してもらい、当日の話し合いのテーマを決定した。話し合いのテーマは3地域共通であった。市民会議当日の流れは、図3に示した通りである。午前と午後にグループ討論の時間があり、昼食前に他のグループの模造紙に付箋に書いたコメントを貼る時間と昼食後に専門家への質疑応答の時間が設けられていた。1グループ9人程度で構成されており、各グループ8~13の個別施策について話し合った。市民会議の目的は、第一に参加市民に気候保全計画について情報提供すること、第二に個別施策の素案の選択と実施に関して生活者感覚で実現可能性について意見を出してもらうことであると記されていた。

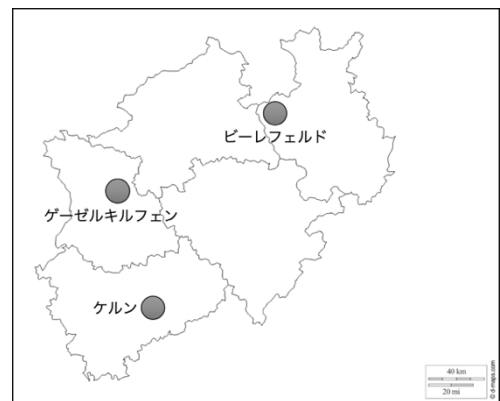


図2 市民会議の開催地域

10:00	環境省からの挨拶、コンサルタントからの主旨説明
10:30	グループ討議①
12:10	他グループの模造紙にコメント
12:30	昼食
13:30	専門家への質問
13:50	グループ討議②
15:30	休憩
15:45	結果の発表
16:15	州政府からのフィードバック
16:30	閉会

図3 市民会議の流れ

3.2 個別施策の素案に対する市民意見

市民会議の報告書には、各グループで話し合われた個別施策の内容の下に、a. 推薦する、b. 部分的に推薦する、c. 合意できなかった、d. 推薦しない、の選択に加え、それを選択した理由や意見が記述されている。第一に、市民会議で取り上げられた個別施策を抽出したところ、258件中84件が該当した。第二に、84件の個別施策において（1）構想段階の緩和策部会のステークホルダー間で意見の相違が生じていたものを選定したところ、不明なものを除いて20件が該当した。これら20件に関して、3地域における市民会議の選択とそれを選択した背景や意見内容を対象に分析を行なった。選択の理由や意見の内容を整理するにあたっては、その内容が個別施策に対する「提案」か「懸念事項」かについて分類した。一つの個別施策に対するグループの意見に、異なる「提案」や「懸念事項」が複数含まれる場合は、まとまりを一つとしてカウントした（表1）。

まず、分析対象の20件の個別施策は、①個別プロジェクト6件、②省エネ5件、③交通9件の3つに分類することができた。個別施策に対する各グループの選択を整理したところ、①個別プロジェクトについては、a. 推薦する、b. 部分的に推薦する、合わせて76%に達していた。個別プロジェクトを実施する上で適した場所の提案や手工業者や教員等の人材を生かした提案や他の政策との統合に関して具体的な提案が行われていた。懸念されたのは、個別プロジェクトを実施する際の法的枠組みや衛生上の問題であった。「公共飲料水の設置」に関して合意ができなかった理由として、気候変動問題に対する効果が不明確であることが挙げられていた。②省エネに関する個別施策については、a. 推薦する、b. 部分的に推薦する、合わせて75%に達していた。「既存建築物への太陽熱設備の設置に関する助言」においては、手工業者を介した情報提供や他の個別施策との統合に関して具体的な提案が行われていた。懸念されたのは、省エネについて助言する人材の中立性の確保や低所得者層の巻き込みに関する配慮、個人の利益と対立する場合への配慮であった。③交通に関する個別施策については、回答が分散しており、多くの個別施策が推薦されていた①や②とは異なっていた。「アイド

表1 市民会議で取り上げられた個別施策

個別施策		G	B	K		提案	懸念	計画への反映
① 個別 プロ ジェ クト	地産地消教育	d	a	b	a. 29% b. 47% c. 6% d. 18%	7	1	X
	都会型食糧生産の推進	b	b	d		5	2	X
	物々交換の日	b	-	a		5	1	O
	電化製品等の修理カフェの設置	d	c	a		6	5	O
	公共飲料水の設置	b	a	b		3	4	X
	系統連系拡大への市民参加に対する助言と実証事業	b	b	a		2	5	O
② 省 エ ネ	省エネ世帯が得をする電気料金の設定	b	a	-	a. 33% b. 42% c. 17% d. 8%	2	1	O
	衣類乾燥機を使用しないキャンペーン	a	a	d		1	6	X
	電気料金前払い制度の導入	-	c	b		2	2	O
	既存建築物への太陽熱設備の設置に関する助言	b	b	b		4	1	O
	築年数に応じた建物のエネルギーパス	c	a	-		0	2	X
③ 交 通	意識啓発				a. 22% b. 11% c. 11% d. 19%			
	アイドリングストップの推進	a	d	d		4	0	X
	公共交通利用者増加のための働きかけ	d	b	b		6	4	X
	自動車利用に関連する様々なキャンペーン	c	a	d		3	4	O
	公共交通のソーシャルチケット	a	c	c		1	3	X
	公共交通を利用できる「チケット気候保全」の導入	a	a	a		3	1	X
	カーシェアリングへの自動車税の適用	d	a	b		2	4	X
速度制限								
市街地の制限速度を時速80kmまで下げる	c	d	c	0	3	X		
高速道路の制限速度を時速100kmまで下げる	d	d	d	0	3	X		
高速道路の制限速度を時速120kmまで下げる	a	a	c	3	3	X		

G: ゲーゼルキルヒェン B: ビーレフェルト K: ケルン
a. 推薦する、b. 部分的に推薦する、c. 合意できなかった、d. 推薦しない

リングストップ」「公共交通利用者増加のための働きかけ」「自動車利用に関連する様々なキャンペーン」など、意識啓発に関する個別施策に対して、ターゲットグループに適した広報の方法や具体的な取り組みの内容について提案がなされていた。また、「公共交通を利用できる「チケット気候保全」の導入」「公共交通のソーシャルチケット」「カーシェアリングへの自動車税の適用」等の個別施策については、実施された際に不便が生じること、費用対効果、導入の際の複雑さについて懸念されていた。制限速度に関する個別施策については、個人の利益の問題や気候変動問題との関連性について懸念されていた。

3.3 気候保全計画への反映

個別施策の素案に対する市民会議の意見が、気候保全計画の内容にどのように反映されているかについて調べるため、個別施策の素案タイトルと気候保全計画の個別施策のタイトルを比較した。類似した単語が含まれている場合に、個別施策の素案が市民会議の話し合いの結果を踏まえて気候保全計画に反映されていたとして調べたところ、6件が該当した(表1)。

「物々交換の日」「電化製品等の修理カフェの設置」については、6. 民生(参加者34名)の緩和策部会においてそれぞれ9名、12名が反対を表明した個別施策であった。緩和策部会で懸念されていたのは、気候変動の問題との関連性が低いことや賠償責任の問題であった。これらは市民会議でも懸念事項として取り上げられ、気候保全計画には最低限の法的枠組みを構築することが記載された。

「系統連系拡大への市民参加に対する助言と実証事業」については、1. エネルギー転換(参加者38名)の緩和策部会において5名が棄権していた。緩和策部会において、系統連系の拡大における社会受容性については、経済省のガイドラインを参考にすべきであることが指摘されていたが、市民会議では系統連系拡大において影響を受ける市民に対し、優遇措置を行うべきであることが指摘された。これにより影響を受ける市民の不利益について考慮することが気候保全計画に記載された。「省エネ世帯が得をする電気料金の設定」については、6. 民生(参加者34名)の緩和策部会において3名が反対を表明した。緩和策部会では、コストやプライバシーの問題が指摘され、市民会議では、家に滞在することが多い社会的弱者に対する対応が指摘されたため、パイロットプロジェクトとして導入することが計画に記載された。「既存建築物への太陽熱設備の設置に関する助言」については、3. 建設・貿易・商業・サービス(参加者37名)の緩和策部会において検討された。反対意見は出されていないものの、継続して検討されるべきであるとされていた。市民会議では、他の個別施策との統合や手工業者の活用に関して提案されており、気候保全計画では「助言と監査を推進」として他の個別施策と統合されて記載された。「自動車利用に関連する様々なキャンペーン」については、6. 民生(参加者34名)の緩和策部会において1名が反対を表明した。市民会議では、もはやキャンペーンの段階ではなく、市民が活動する段階であることが指摘されており、気候保全計画ではタイトルが「革新的な枠組みで自動車転換」に変更された。「電気料金前払い制度の導入」については、6. 民生(参加者34名)の緩和策部会において10名が反対を表明した。緩和策部会では、気候保全対策と関係ないことが指摘されたが、市民会議では、低所得者層への効果が高いことが指摘され、気候保全計画ではタイトルが「低所得者層の省エネへのアクセスを強化」に変更された。

4 考察と結論

本研究では、無作為抽出による市民会議が気候保全計画策定においてどのような役割を果たすことができるのかについて考察することを目的とした。NRW州を事例に市民会議の報告書の分析を行っ

た結果、第一に、市民会議は個別プロジェクトへの提案の役割を果たすことで、個別施策の社会実装に寄与すると考えられた。NRW州では、プロジェクトを実施する際の適切な場所や活用すべき人材について意見が出されており、具体的な助言は行政が個別施策の実施を効率的に行う上で有用であると考えられる。第二に、市民会議は、個人の利益やライフスタイルが関わる個別施策については、議論をしても解を見いだすことができずにいた。例えば、自動車の速度制限や家庭での省エネ活動に関する個別施策合意が該当した。第三に、特定の市民グループに関わる個別施策を、行政が選択する上で、市民会議の意見が重要な役割を果たしていると考えられる。「系統連系拡大への市民参加に対する助言と実証事業」においては、影響を受ける市民への配慮が気候保全計画に記載された。また、「電気料金前払い制度の導入」が市民会議の意見を受けて「低所得者層の省エネへのアクセスを強化」に整理されたことは、市民会議が個別施策の対象をより明確にすることに寄与したと考えられる。

最後に、我が国において気候保全計画策定を実施する場合に必要な点について整理する。まず、ステークホルダーの一部が反対しても押し切れるトップのリーダーシップが不可欠である。また、気候変動に関わる課題の不確実性、複雑性を踏まえながら、緩やかな合意を作り出すこと自体への合意が必要であると考えられた。

参考文献

- [1] 株式会社野村総合研究所（2019）「平成 30 年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査 調査結果報告書」
- [2] 篠原一（2012）『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店
- [3] 田村哲樹（2017）『熟議民主主義の困難』ナカニシヤ出版
- [4] 長野基（2014）「日本の基礎自治体ガバナンスにおける 無作為型市民参加の研究 事業評価における取組みを中心として」年報政治学 2 号, 41-65
- [5] 有限責任監査法人トーマツ（2019）「自治体コミュニケーションの未来を展望する調査 2019」

補注

- 1) 文献調査には以下の報告書を使用した。”Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen Klimaschutz und Klimafolgenanpassung (気候保全計画ノルトライン＝ヴェストファーレン 気候緩和策と気候適応策)”, “Zusammenfassung der Sitzungsergebnisse der Arbeitsgruppe 1~6 (部会の結果のまとめ 1~6)”, “Beteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan NRW Bürgerschaftstisch Ergebnisdokumentation (気候保全計画への市民参加プロセス 市民会議の成果のまとめ)”
- 2) 2018年10月にNRW州の当時の環境省担当者、コンサルティング会社の担当者にヒアリング調査を実施した。