

しみが創る脱炭素社会

一般社団法人 環境政策対話研究所 代表理事 柳下 正治



1 はじめに—総理の所信表明—

「我が国は、2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指すことを、ここに宣言する。もはや、温暖化への対応は経済成長の制約ではない。積極的に温暖化対策を行うことが、産業構造や経済社会の変革をもたらし、大きな成長につながるという発想の転換が必要である。」

10月26日の臨時国会の冒頭での菅首相の所信表明演説の一節であり、新聞・テレビは一斉にトップニュースとして報じた。



日本社会において総理大臣が気候変動問題について国内外に明快な発信を行ったのは、約10年ぶりかもしれない。その後平成23(2011)年に原発事故に遭遇し、日本の政治/行政の姿勢は奥歯にももの挟まったような態度で終始してきたように思う。

しかしこうした中であっても、市場で厳しい国際競争に曝されている産業界や市民の声が直接届く自治体の中から、最近炭素中立社会に向けての行動宣言を出すなどの動きが目立つようになってきた。こういう意味において、総理の明快な発信は実に大きな一歩であった。

2 待ったなしの脱炭素転換

脱炭素社会への転換をどう具体化していくか。

脱炭素転換のためには、産業構造、社会経済構造、都市空間・交通システム、エネルギー需給の構造、

ライフスタイル等、全ての分野における化石エネルギー依存からの脱却が必要である。長期的戦略の下、飛躍的な技術イノベーションはもとより、既存の制度、資金の流れ、人の意識の大胆な変革が成し遂げられなければならない。

3 脱炭素転換と市民参加・熟議

脱炭素転換において、市民の役割は非常に大きい。行動変革の主役としても重要であるが、ここでは市民による徹底討議の重要性を強調したい。市民の徹底討議を通じて生まれる強い社会的意思が、行政/政治による大胆な政策推進、ビジネス転換、社会構造の変革に向けての原動力になるからである。

脱炭素転換には、これまでの慣行、既存の権益構造や短期的利益追求との闘いや発想の転換が不可欠だ。脱炭素においてキーとなるエネルギー問題は、技術、制度、経済的側面、国際関係が錯綜した複雑な問題群を形成している。しかもそこに価値観が強く関わる。

このため脱炭素転換で辿るべき道筋に一義的な正解が存在する訳ではなく、多様な選択肢の中から解を見出していかなければならない。学術・科学技術が提示する多様な解決代替案の中から、解を選択し、実践に導いていかなければならないのは、社会であり、社会の構成員たるステークホルダー(SH)、市民である。立場、意見・価値観の違いを克服した強い社会的意思を基礎とした政治・行政による強力な施策展開と、問題解決の当事者としての市民・ステークホルダーの自律的行動変革が両輪となって、社会のパラダイムシフトが可能といえよう。

4 欧州における脱炭素転換への市民参加・熟議

脱炭素社会転換に向けての欧州での市民参加・熟議の動きに注目する。中でもフランスと英国において相次いで開催された無作為抽出(くじ引き)で選ばれた市民からなる「気候市民会議」には目を見張る。何回も合宿式討議会を開き、専門家によるレクチャーと徹底した質疑応答と市民同士の徹底討議・投票を通じて、フランスの場合は、149項目からなる政策提言(460頁)に結びついた(2020年6月)。これに対して、マクロン大統領が3項目を除き、その具体化への施策展開を約束し、現在、政策づくりの作業が行われている。また、政策提言には、地域施策も含まれている。

一方、英国においても9月に市民提案が下院6特別委員会に提出され、公表された。英国においては、市民会議の設立が地域レベルでも進められていることで、その動向にも注目したい。

その他、オランダ・ロッテルダム港湾地域における脱炭素化への産業構造転換を目指したステークホルダー会議や、ドイツ・ノルトラインウェストファーレン州におけるステークホルダー・市民・研究者の参加による州政府温暖化対策計画の策定の事例等、枚挙に暇がない。

5 フランス気候市民会議

欧州での市民討議の中から、フランスを取り上げ、少し詳しく紹介したいと思う。

(1) 猛威を振るう黄色いベスト運動

2018年9月、フランス政府は翌年1月より燃料税を上げると発表した。軽油の値上げ幅が大きく、ディーゼル車に依存している庶民から、特に大きく車に依存している地方において反撃が始まった。その後、毎週土曜日にデモが行われるなど、急速に全国での「黄色いベスト運動」に発展した。燃料税値上げは既定政策ではあったが、仏政府は、思わぬ市民の大反撃に12月5日、燃料税値上げの一年間延期を発表した。しかし、デモは収束せず、むしろ激化した。

マクロン大統領は、フランス全世帯に書簡を送り、国民大討論会「グラン・デバ」を開始し、各地で国民

の声を直接聞く機会を持った。

こうした国民的議論の中、各界の専門家達が、国民による討論会を明快な仕組み、すなわちくじ引きによる市民会議を創設して気候変動問題に関する政策提案をさせることを提唱した。こうした協議を経て、気候市民会議の立ち上げが決定された。

(2) 気候市民会議の発足

4月25日、マクロン大統領は、無作為抽出の150名の市民からなる「気候市民会議」を、政府機関の経済社会環境評議会(CESE)に設置すると発表した^(注1)。同会議は、「温室効果ガス(GHG)を1990年比で2030年までに40%以上削減するための具体的な政策を提案すること」を目的とし、政府および大統領に討議内容、目標達成の政策、財源案を提案し、政府は、フィルターにかけることなく、国民投票、議会採決または行政命令として具体化を検討することされた。



黄色いベストを着て抗議デモを行う市民 (Photo by Zakaria Abdelkafi/Anadolu Agency/Getty)

CESEは、環境連帯移行省および気候市民会議の代表と共に、ガバナンス委員会を設置した。同委員会は、会議設計、会議進行についての支援、内部規律の策定を担うこととされた。また、市民会議の独立性と公正・公平を保証するため、3名からなる保証人会議が設置された。

(3) 市民パネルの選出

市民パネルの選出は、8月～9月に、25.5万件の電話番号(85%携帯、15%固定電話)を無作為抽出し電話し、参加意思を確認した。その上で、市民パネルがフランス国民の人口構成を正確に反映した構成割合とするため、性別、年齢、職業、学歴、居住地を基準に、小さなフランスを表す形で150名が選ばれた^(注2)。

気候市民会議の総予算は400万€で、参加市民のロジスティクス、補償額、専門家費用等に充当された。具体的には、補償額86.04€/day(総計1,462€)、休職補償10.03€/hour、託児費用18€/hourで、食事および宿泊・交通はすべてCESEが負担した。

(4) 市民討議の推進

会議は、7回の週末を利用したセッションから構成され、最後のセッションで最終提言がまとめられた。

気候市民会議の討議スケジュール

セッション	日程	アジェンダ
1	2019.10.4-6	・市民会議の使命と目標の理解 ・気候変動とその影響
2	2019.10.25-27	・テーマ毎の現状把握 ・対策遅延の阻害要因
3	2019.11.15-17	・素案づくり
4	2020.1.10-12	・優先順位 ・横断グループ提案の明確化 ・他テーマグループと境界領域について研究
5	2020.2.7-9	・各提案についての市民会議の考え方表明 ・最終稿プラン
6	2020.3.6-8	・テーマ別グループの提案を全体で承認 ・エクスワッド提案の完成
特別	2020.4.3-4 (オンライン)	・コロナ危機後を念頭に政府提言
7	2020.6.19-21	・修正・最終化 ・最終報告書の政府提出・プレス公表

会議は全体会合とテーマ別のグループ協議で構成され、グループ討議のテーマは、「①消費する」「②移動する」「③住む」「④食べる」「⑤働く&生産する」の5つである。市民による討議は、徹底してエネルギー需要に重点を置いたものであることに注目して欲しい。討議は、予め設計された方式に沿って行うというよりも、状況に応じて討議方法を臨機応変に変えるなど、極めて柔軟に進められたことも特徴である。

全体会合の様子は映像で気候市民会議のHP上で公開され、サイト上に、意見投稿欄のプラットフォームを設け、気候市民会議の提言に意見を寄せたい市民、団体、企業に開放されており、投稿・提出された意見は市民パネルの討議に供された。また、サイトでは、市民パネルに提供される資料も同様に公開された。

また、気候市民会議における基礎資料として、気候高等評議会の報告書の概要版が使われた^(注3)。

(5) 気候市民会議の結果の集約と149項目の提言

気候市民会議は、2020年6月19~21日の最終セッション7の会合で完結した。最終セッションでは、提言案150件に対する参加市民メンバーによる投票が行われ、149件を採択、最終日にマクロン大統領と政府に報告、HP上でも公開された。報告



気候市民会議の全体会合の様子
(フランス気候市民会合のHPより)

書は460頁に及び、憲法改正とともに5テーマグループ毎の提言それぞれに、GHG排出削減評価、反対意見、法制上の編纂過程等が詳細に記された。

(6) 気候市民会議の総括(抄訳)

2030年までにGHG排出量を少なくとも1990年比40%削減するためには、日常生活における行動様式を変えることが不可欠である。19年のフランス人1人当たりCO₂排出量11.2トン/年を、パリ協定の目標達成には2トンにしなければならない。

私たちは市民として、気候変動への闘いにかかわる可能な限りの財源を提案する責任がある。それは、多様な財源を優先すること、トランジションが最も弱い立場の人々に不利益にならないよう社会的公正の目標を守ること、との2つの原則による。

149項目の提言の概略(主なもの)

移動	<ul style="list-style-type: none"> ・自動車依存からの脱却政策の推進…インセンティブの付与、税制、自転車ローン制度の創設等 ・公道の改善…パーク&ライドの推進、GHG多量排出車の市中心部進入の禁止等 ・列車利用の推進 ・長距離トラック輸送を削減し、鉄道・海上輸送への転換 ・よりクリーンな自動車への転換のための規制とサポート ・企業等における従業員のモビリティ計画の策定 ・モビリティ整備に関し、地域・国レベルでの市民参画
消費	<ul style="list-style-type: none"> ・消費者向け製品・サービスにカーボンスコアを表記 ・GHG排出につながる製品の過剰消費を誘導する広告に対する規制 ・過剰包装と使い捨てプラスチック利用の制限 ・責任ある消費への注意喚起・教育
住	<ul style="list-style-type: none"> ・2040年までに建築物等の熱効率改修を義務化 ・30年までに新築・改築の建物での石油・石炭ボイラー使用の禁止 ・公共、家庭、業務における省エネの徹底 ・公共インフラ・建物等、業務用建物での省エネ規制の強化 ・土地の人工改変との闘い…人工改変可能な最大面積限度率を定め、人工改変半減 ・都市周辺の商業地域のスプロール開発抑止措置
働く/生産	<ul style="list-style-type: none"> ・製造工程の変革と廃棄物管理…製品寿命を延ばす、製品修理の義務化、23年から全プラスチック製品のリサイクル義務化 ・炭素依存からの脱却のためのイノベーションへの支援重点 ・脱炭素転換への製造工程転換等へのサポート ・雇用の変革の支援…脱炭素転換に伴う人材の再教育 ・カーボン収支レポートを年次化し、それを全組織に拡大
食	<ul style="list-style-type: none"> ・ケータリングの改革 ・食に関わる短絡輸送の促進 ・食廃棄物の削減努力 ・GHG排出量の少ない持続可能な農業・漁業の実現・推進 ・健全な食と持続可能な農業の推進のための商業政策モデル ・消費者への情報提供 ・食に関する倫理…生産、輸入、食品加工、食品添加物の規制 ・環境破壊罪に関する法の導入による生態系の保全

気候市民会議の成功はひとえに政府の実施約束にかかっている。気候市民会議メンバーは、GHG削減目標達成に向け上院下院と共に協働して人々の理解と共有を願い、提言の実施を目指す。

(7) 市民提言後のフランスの動き

2020年6月の市民による149項目の政策提言の2週間後、マクロン大統領は参加市民達との面談の機会を設けた。そして、3項目については受け入れ難いが、残りの146の提言については具体化に向け、法制化、政府による対応を図り、課題によっては国民投票に付したいとの考えが示された。

現在、フランスにおいては、政府部内において提言の具体化に関する検討が引き続き行われている。提言のいくつかは政令として早々に実施に移される見通しである。しかし、法制化に関わる政策項目については議会での法案審議を経なければならない。審議は2021年初頭になる公算が高い。

これらの検討の状況は、環境連帯移行省においてとりまとめており、その進捗状況はHPに掲げられている。

具体化に向けての検討は必ずしも順風満帆とは行かず、政府部内省庁の対応はさまざまで、社会にどのような形で受容されるかは予断を許さない。行動様式の変容は起きるのか、GHG削減への効果はどうか、市民参画は疲弊する民主主義にブレークスルーとなれるのか、今後もこれらの動きから目が離せない。

なお、気候市民会議に参加した一部の市民達は、自ら団体を立ち上げ、提言政策の具体化に関するフォローアップ活動を始めている。また、いくつかの地方政府では、地域レベルでの市民討議の場を立ち上げるなどの動きが出てきており、注目される。

6 終わりに—かわさきカーボンゼロチャレンジ2050の具体化に向けて市民討議を—

脱炭素社会転換に向けては全ての社会の構成員の参加と強い意志の形成が不可欠である。

政策形成過程への市民参加の重要性は、平成4(1992)年の地球サミットで採択されたリオ宣言第10原則として強調された。その後、我が国では1990年代末にパブリックコメント制度が導入され、国・自治体での定着をみた。そして更に、平成23(2011)年の原発事故直後のエネルギー・環境戦略の立案過程においては、政府主導の国民的議論が展開され、その中で討論型世論調査が採用され、無作為抽出で集まった国民は、専門家との応答や市民同士の議論を経て自分たちの考えを深く探り、表現するといった参加・熟議の機会を経験した。

しかし、参加・熟議がエネルギー・気候変動の分野で語られなくなって久しい。脱炭素転換に向けて再出発しようとするいまこそ、立場や見解の違いを超えた徹底討議や一般の市民の参加、そして社会的意思の形成こそが求められているのではないかと。

川崎市は、11月に脱炭素戦略(かわさきカーボンゼロチャレンジ2050)をいち早く発表した。しかしこの具体化は並大抵ではない。行政文書ができたからといって実施に結びつくものでは毛頭ない。

ゼロ宣言等というとすぐに「経済と環境の好循環」とか「技術革新」、そして「原子力云々」といったフレーズが紙面を踊るが、忘れてはならないことは、エネルギーの需要に着目し、経済性・効率性・利便性という観点で過去構築してきたエネルギー多消費型の日常性や地域社会に、きちっと切り込み、脱炭素という視点から再構成を行うことである。これこそ地域社会において、官・民の協働ではじめて可能であり、市民は、住民・消費者・有権者・納税者・働き手等の立場で徹底して議論を行い将来に向けての変革のルールを敷いていく責任がある。

いま、川崎の地において、かわさきカーボンゼロチャレンジ2050の具体化に向け、市民討議を開催することを提案したい。市民目線で脱炭素戦略の肉付けを行い、脱炭素化に向けての市民の参画や行動変革を促し、市の政策の大胆な展開を支える原動力となることを期待してやまない。

(注1) マクロン大統領は、後に気候市民会議の設置の意味を次のように述べている。「民主主義は、現在から未来にわたり我が国及び地球に関する根本的な問題について、賛同するものと反対するものが議論することができるということである。私は市民を信頼し、議会制民主主義に反対するのではなく、それを補完し豊かにするための熟議民主主義を築くことを決断した。」

(注2) 「くじ引き」の条件に、貧困層や農村部・島嶼部、次世代の声が確実に届くように考慮されている点に留意すべきである。

(注3) 同評議会は、2018年11月、気候学者のコリンヌ・ル・ケレを議長として設置された組織で、12名の専門家からなり、フランス政府の気候政策に対し独立した立場で評価、提言を行う機関で、気候政策の進捗、実施状況についての報告・提言を行っている。