

# 自治体の気候変動対策の計画策定における 市民討議会の実施状況と課題

荒巻 俊也<sup>1</sup>・大塚 佳臣<sup>2</sup>・平松 あい<sup>3</sup>・後藤 尚弘<sup>4</sup>・花岡 千草<sup>5</sup>・三堀 純<sup>6</sup>

<sup>1</sup>正会員 東洋大学教授 国際学部国際地域学科 (〒112-8606 東京都文京区白山 5 丁目 28-20)  
E-mail: aramaki@toyo.jp (Corresponding Author)

<sup>2</sup>正会員 東洋大学教授 総合情報学部総合情報学科 (〒350-8585 埼玉県川越市鯨井 2100)  
E-mail: y\_otsuka@toyo.jp

<sup>3</sup>正会員 東洋大学准教授 情報連携学部情報連携学科 (〒115-8650 東京都北区赤羽台 1 丁目 7-11)

<sup>4</sup>正会員 東洋大学教授 情報連携学部情報連携学科 (〒115-8650 東京都北区赤羽台 1 丁目 7-11)

<sup>5</sup>非会員 東洋大学客員研究員 工業技術研究所 (〒350-8585 埼玉県川越市鯨井 2100)

<sup>6</sup>非会員 エム・アール・アイ リサーチアソシエイツ株式会社 (〒100-0014 東京都千代田区永田町 2 丁目 10-3)

本研究では、気候変動対策の計画策定プロセスを対象に海外および国内の自治体での事例を調査し、市民討議会などの市民参加の実施状況を検討した。海外では先進的な事例を調査し、市民討議会を通して市民間での議論の成果が報告としてまとめられていたり、公体の設定など市民参加を促すための仕組みがあるなどの様子がわかった。国内では環境省の調査において「一般住民同士が意見交換するワークショップ・会議等への参画・関与」を実施していると回答したのは 31 団体のみであり、それらに対しホームページやヒアリング調査を通して取組の内容を調べたが、公募による市民が参画するワークショップや審議会の実施が主で無作為抽出など幅広い層の市民を対象とした事例は 2 件のみであり、多様な市民同士が意見交換をする場合はほとんど設定されていなかった。

**Key Words:** Planungszelle; citizen participation; climate action plan; municipality

## 1. はじめに

自治体における市民参加のプロセスとしては、審議会や関係者会議など代表者が参加するもの、パブリックコメントやアンケートを通して多くの市民から意見を集めるもの、市民説明会や地域ヒアリング、ワークショップ、市民討議会といった一部の市民を対象に実施するものなどさまざまな方法があり、それぞれ長短がある。

これまで自治体においては、市民生活に直結する身近な課題の解決に当たっては市民参加が重要視されてきたものの、気候変動問題は市民にとって身近な問題とは認識されておらず、市民参加は必ずしも進んでいなかった。特に日本においては市民の気候変動への危機感の薄さや気候変動政策への負担感の大きさが指摘されており<sup>1)</sup>、市民参加のプロセスを通して気候変動政策への社会的な受容性や納得感の醸成が重要であるものと考えられる。

市民との合意形成や協働を進めるためには、多様な意見を有する幅広い市民の参加が有効である。しかし、パブリックコメントや説明会などに代表されるこれまでの

大多数の市民参加の方法では、関心のある関係者や住民からの意見を得ることはできるが、当該問題にあまり関心がない又は意見を積極的に表明しない人々の選好や意見を得ることができないことが課題であった。それに対し、市民討議会はドイツで住民自治の手法として行われているプラヌンクスツェレ (Planungszelle, 以下「PZ」という。)を参考にして市民参加の手法で、近年イギリスやフランスなどの欧州諸国において気候市民会議として開催されているほか<sup>2)</sup>、2005 年頃から日本でも一部の自治体において都市計画関連の課題に対して導入されている<sup>3)</sup>。これは無作為抽出によって選出された市民に報酬を支払ったうえで参加してもらい、設定されたテーマに対して専門家からの情報提供を受けながら少人数で討議を行い、最終的に結論を市民答申という形で公開するもので、多様な意見を有する幅広い市民の意見を議論に反映できることや、参加者には限定されるものの当該テーマについての理解促進につながるなどの利点を有している。

本論では、気候変動対策の計画策定プロセスを対象に、

海外および国内の自治体の事例調査を実施した結果から、市民討議会などの市民参加の実施状況や実施にあたっての課題を検討することを目的とする。

## 2. 研究方法

海外の自治体については、これまで様々な地域課題に対して市民討議会が実施されてきたドイツの都市、またアメリカ及びカナダの気候変動対策の先進都市から表-1に示す6事例を対象に、表に示した参考資料等に基づいてその実施内容や効果を調べた。

国内自治体については、環境省「令和3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」<sup>注8)</sup>のQ2-5(4)①「地域の脱炭素化実現に向けて、地域住民の参画と協力を得るための取組の実施状況」の質問に対して「一般住民同士が意見交換するワークショップ・会議等への参画・関与」を実施していると回答した31団体を対象とした。これらの団体における地域住民の参画と協力を得るための取組、参加人数や募集方法、実施形式等を、当該団体の地球温暖化対策実行計画および関連ホームページ、電話やメール等によるヒアリングを通して調べた。なお、ホームページ等の調査およびヒアリング調査は2022年5月から7月にかけて実施した。

## 3. 結果

### (1) 海外6事例の概要

ベルリン市、ヘルテン市の事例は、ともにPZを実施したものである。ベルリン市では、2019年に56名の市民に対して2日間をかけて次世代交通をテーマとして実施した事例であり、主催者である次世代交通コンセプトを開発する研究プログラムMobility2Gridに対し、市民報

告書「もっと地域に - より車を少なく：ベルリン都市部のための新しいモビリティ概念」を提示した。ここでは、参加者を2つのグループ（セル）に分け、2日間で8つの作業ユニットに区切って議論が行われた。最初のユニットは導入（手法の説明とテーマ紹介）、最後のユニットは総括と振り返りに充てられ、各作業ユニット開始時には、専門家による講演や動画・実地見学等を通じて情報提供を行い、議論すべき問いが提示された。その後参加者は小グループに分かれ、提示された問いについて議論を行い、グループごとに課題や提案を検討した。全体会議では、これらの提案に対する投票や点数付けが行われた。小グループはメンバーを入れ替えながら繰り返され、議論の公正性が図られていた。PZ実施にあたっては、職業を持つ社会人も参加できるようベルリン州教育休暇法に基づく認定を取得し、参加者が教育休暇を取得できるようにしている。

ヘルテン市の事例も2019年に実施された事例であり、48名の市民に対して3日間をかけて炭鉱跡地を活用した地域熱供給コンセプトをテーマとして実施したもので、市民報告書「Westerholt 新炭鉱(=炭鉱跡の新開発地)に対する市民意見書」が提示された。こちらの事例においても、市民が参加しやすいよう政治・生涯教育に関する休暇の取得対象となるようにしたほか、参加経費・託児(費用)サービスも提供していた。進め方としてはベルリン市と同様の形態をとっているが、こちらは3日間で11のテーマ別ユニットが組まれた。また、コミュニケーション促進のためのツールや、アンケートや投票集計にタブレット端末を活用するなど、市民参加イベントの円滑な進行、効率化が図られていた。

いずれの事例においても参加者をグループに分け、議論の内容をより具体的にした複数の作業ユニットに分けて、ユニットごとに議論を進めているなど、実施にあたってさまざまな工夫が行われていた。そして小グループの議論によって得られた提案等を全体討議にて整理後、

表-1 対象都市（地域）とその概要

都市・地域	対象	実施方法	参考資料
ベルリン（独）	次世代交通	市民討議会（PZ）	注1）、注2）
ヘルテン（独）	地域熱供給	市民討議会（PZ）	注3）、注4）
ノルトラインヴェストファーレン州等（独）	風力発電立地	さまざまな実施方法についての得失の議論	注5）
オークランド（米）	ZEV、省エネ建築	ワークショップシリーズ	注6）
パークシティ（米）	地域ゼロカーボン計画、次世代交通、再エネ	ステークホルダー・ダイアログ	注7）、4）
バンクーバー（加）	地域ゼロカーボン計画、次世代交通、建築	住民討議会、ステークホルダー・ダイアログ	注7）、4）

各参加者が投票を行うなどして優先順位付けが行われ、これらの結果が市民の意見（勧告）としてまとめられていた。また、市民が参加しやすいように公的な休暇の取得対象となるような仕組みをとっている。ドイツでは近年、従来に増して上位レベルでの戦略策定プロセスに制度的に、継続的な(イベントなど「点」だけではなく、一定期間持続し複数ステップを踏む「帯」状の)市民参加を組み込む傾向が見られる。

ノルトラインヴェストファーレン州等における風力発電立地の事例では、環境アセスメントなどの公式の手続として行われる市民参加プロセスのほか、非公式で行われる「情報提供」、「対話」、「共同意思決定」などの様々な市民参加のプロセスが風力発電立地における信頼醸成に重要であるとされている。さらに、いくつかの風力発電施設設置事例におけるステークホルダーコミュニケーションの取り方について整理した。

オークランド市では温室効果ガス排出削減のアクションプランである“Create a Zero Emission Vehicle (ZEV) Action Plan”, “Plan for All Existing Buildings to be Efficient and All-Electric by 2040”の実現に向けた住民参加型のワークショップ“Decarbonization Workforce Development Stakeholder Engagement Series”を2021年に3回実施している。このワークショップは脱炭素化に向けた活動に伴う雇用に対する市民の懸念事項やニーズを把握することを目的にしたもので、延べ170名程度の市民が参加した。ワークショップの流れは大きく分けて、イントロダクション（情報提供やゴールの共有）、小グループでの議論、報告・総括（とワークショップが続く場合は次回に向けた方針）となっている。ワークショップ内容はホームページを通じて広く公開されるとともに、得られた成果は各アクションプランに反映予定である。

パークシティ市はユタ州にある小規模な自治体であるが、2030年までに電力消費を100%再エネ電源由来のものにするなどの目標を設定しており、再エネの調達、次世代交通へのシフト、商業施設の脱炭素化などをテーマに、関与するステークホルダーとのミーティングやイベントを実施している。イベント等の実施にあたって市の図書館を「気候変動センター」と位置付けて活用するなどの特徴がある。

バンクーバー市では、気候非常事態宣言に伴うアクションプランの計画段階（2019～2020年）において、Pre-engagement, Active Public engagement, Post-engagementの3期間にわたって、さまざまなステークホルダーコミュニケーションの機会を設けている。Pre-engagementの期間（約3か月）においては、住民や関係者のカーボンニュートラルに向けた意識醸成を目的に、さまざまな会議やワーキンググループを開催するとともに、SNSやWebパナー、ポスターやニュースレター等を通じて気候変動が

もたらす影響や対策の必要性を周知するキャンペーンを展開している。Active Public engagementの期間においては、19のアクションプラン案を住民に提示し、住民がどのように感じるか、懸念はあるかについて意見聴取し、計画策定に考慮すべき事項を把握している。具体的には、オンライン調査、7回の市民ダイアログ、10回のステークホルダー・ダイアログ等様々な方法を通して市民の意見を聴取するとともに、アクションプランについての理解促進を図っている。Post-engagementの期間においては、市職員や審議会メンバーなどの代表者がアクションプランの改善案について検討し、更新した内容に対して再度住民向けのオンライン調査を行っている。このように、アクションプランの計画にあたって戦略的に市民参加に取り組んでいるところが特徴であった。

## (2) 国内自治体の事例調査

環境省の調査<sup>注8)</sup>では、地方公共団体実行計画の区域施策編の策定済み団体は577団体あり、「住民の学びの場の創出、情報発信」を実施している団体が240団体(42.0%)、「地域住民参加型の体験イベント等の開催」を実施している団体が169団体(29.6%)、「地域の協議会・会議への住民参加」を実施している団体が88団体(15.4%)、そして「一般住民同士が意見交換するワークショップ・会議等への参画・関与」を実施している団体が31団体(5.4%)であった。

31団体の内訳は、都道府県が2団体、政令指定都市が4団体、中核市が5団体、施行時特例市が1団体、その他人口10万人以上の市区町村が9団体、人口10万人未満の市町村が10団体となっており、区域政策編の策定義務がある152団体（都道府県、指定都市、中核市及び施行時特例市）に対しては12団体(7.9%)が該当していた。

ヒアリング調査については1団体を除き30団体から具体的な取り組みの情報が得られた。1団体においても「一般住民同士が意見交換するワークショップ・会議等への参画・関与」に該当すると思われる取り組みが複数あるケースもあるため、全体で33件の取組の情報を入手したが、そのうち「審議会」と名がつくものが9件、「ワークショップ」や「協議会」のように議論が主たる内容と考えられるものが13件、「講演会」や「講座」が主となっているものが5件、その他「連絡会」など会合的なものが4件、アドバイザーやモニター制度として実施しているものが2件であった。なお、団体の規模による傾向は特になかった。

ヒアリング調査において参加人数について確認できたものについては、「審議会」では数名といった少数のケースが多いが、ワークショップや協議会などでは数十名から100名を超える参加者を集めているケースもあった。参加者の募集方法について情報が集まった32件の



## Status Quo of Implementation of Planungzelle in Municipal Climate Action Plans

Toshiya ARAMAKI, Yoshiomi OTSUKA, Ai HIRAMATSU, Naohiro GOTO,  
Chigusa HANAOKA and Jun MITSUHORI

In this study, citizen participation in the planning process of climate change actions is surveyed for overseas and domestic municipalities, and the status of implementation of citizen participation such as citizen's discussion meetings, including Planungzelle. The survey of advanced cases overseas revealed that the results of discussions among citizens in Planungzelle were compiled into recommendations to the municipalities, and that there were mechanisms to promote citizen participation such as the establishment of sabbatical leaves. In Japan, only 31 organizations responded to the Ministry of the Environment's survey that they "participate in workshops and meetings where the general public exchanges opinions," then the details of their efforts were examined through their websites and interview surveys. However, only two cases were conducted with a variety of citizens, such as by random sampling, and almost no opportunities were provided for diverse citizens to exchange opinions with each other in the planning process of climate change actions in municipalities.