HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	欧州の市民が議論した「新型コロナと気候変動」
Author(s)	三上, 直之
Citation	科学, 90(12), 1087-1093
Issue Date	2020-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/80129
Type	journal article
File Information	Kagaku_202012_Mikami.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

欧州の市民が議論した「新型コロナと気候変動」

三上直之
みかみ　なおゆき
北海道大学

新型コロナウイルスの感染拡大が続く中，今回の危機と，気候変動というもう1つの危機との関係をどのように考えればよいだろうか。コロナ禍からの回復が気候変動への対応を遅らせかねない状況に，いかなる構えで臨むべきだろうか。

新型コロナの感染拡大防止策が，一時的に温室効果ガスの排出削減や，都市の大気汚染も含めた環境問題の改善をもたらしたことは，2つの危機の間に，航空機によるグローバルな大量移動や都市への人口集中，森林破壊といった共通の背景や原因があることを如実に示すものであった。その一方で，新型コロナと気候変動とでは，被害の現れ方や対策において対照的な部分も目立つ*1。新型コロナは感染者や死者の数，また身近な人の感染や死として目に見える形で被害が現れるのに対して，気候変動の被害は，とくに先進国の多くの市民にとってはわかりにくい。そこで新型コロナに対しては各国で緊急的・直接的な対策がとられてきたわけであるが，他方で，もともと10年単位の長期的取り組みが必要な気候変動への対策は残念ながら切迫感を欠いている。行動変容の効果という点でも，手洗いや社会的距離の確保といった個々の対応が感染拡大の防止に決定的な意味をもつ新型コロナに対して，気候変動の場合，個人の省エネ努力の効果は限定的である。

日本でも最近，集中豪雨や大型台風，猛暑などの極端な気象現象が増加したり，冬には積雪が減少したりするなど，気候変動の影響は日常的に実感されるようになっている。こうした変化がさらに進行し，社会生活や生態系に対して取り返しのつかない影響が及ぶことを防ぐため，2015年に採択されたパリ協定では，産業化以前と比べて気温上昇を最悪でも2℃未満に抑え，できるだけ1.5℃までに抑えるという目標が合意された。これを受けて気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が行った予測では，気温上昇を1.5℃以内に抑えるには，世界全体の温室効果ガスの排出量を2050年頃には実質ゼロにすべきであるとされている。今後，数十年の間に各国や地域が「脱炭素社会」への転換を実現することが求められている。

コロナ禍からの回復に向けた経済刺激策の中に，気候変動対策などの環境問題への取り組みを組み込んだ形で進める「グリーンリカバリー（Green Recovery）」の政策も，欧州諸国などを中心に打ち出されるようになっている。これは，気候変動対策に即して言えば，温室効果ガスの排出削減の道筋を，コロナ禍の中で経験したような経済・社会活動の持続不可能な制限に求めるのではなく，経済・社会のシステム自体の中に脱炭素化への取り組みを組み込んでいこうとするアプローチといえる。典型的には，再生可能エネルギーの拡大や，自然再生事業に対して公的投資を行うプログラムなどがそれにあたる。

こうした取り組みは，化石燃料に依存した産業構造やライフスタイルの転換を促すものであり，広範な社会的議論と合意形成が欠かせない。コロナ禍は，2つの危機に共通する原因を浮かび上がらせ，脱炭素社会への転換に向けた対策や行動を加速する契機ともなりうるが，そのための社会的議論を，いかに喚起するかが課題である。

＊1―Howarth, Candice et al.（2020）“Building a Social Mandate for Climate Action: Lessons from COVID-19.” *Environmental and Resource Economics*, published online: July 8, 2020.

フランスと英国の「気候市民会議」

フランスや英国では，こうしたテーマをめぐって，一般の市民も巻き込んだ議論が本格的に行われた事例がすでにある。もっとも，これらは初めから「新型コロナと気候変動」についての議論を意図したものではなかった。両国では，コロナ禍の前から「気候市民会議」と呼ばれる会議が行われており，それらが終盤にさしかかったところをコロナ禍が襲った。オンラインなどで継続された議論の中で，新型コロナからの回復と気候変動対策の問題も俎上に載せられることになった。

気候市民会議とは，一般から無作為抽出(くじ引き)で集められた数十人から百数十人の市民が一堂に会して，その国や地域の気候変動対策について議論し，結果を政府や自治体の政策などに生かす会議である*2。英国では2019年6月，国全体で2050年までに温室効果ガス排出を実質ゼロとするという目標が法制化された。これを受けて，そのための方法を市民参加で議論するため，議会下院が，今年1月から5月にかけて気候市民会議を主催した*3。フランスでも，2030年までに温室効果ガスの排出量を1990年比で40％以上削減するという目標を達成する方法について政策提言を得るため，マクロン大統領のイニシアチブで2019年10月から今年6月にかけて開かれた。いずれも参加者は国全体の縮図となるよう，全国からくじ引きを用いて選出され，英国では110人，フランスでは150人が参加した。

ちなみに，こうした無作為抽出型の市民会議は，社会の縮図を作って議論するという特徴から「ミニ・パブリックス」と呼ばれる。気候変動対策に限らず，社会的論争のある政策課題をめぐって，20〜30年ほど前から，欧米を中心に世界各地で用いられてきたやり方である。新たな科学技術の社会的影響を市民参加で評価するコンセンサス会議はその一種であり，日本でも遺伝子組換え作物をテーマとして，農林水産省や地方自治体によって実施されたこともある。2012年に福島第一原子力発電所事故後のエネルギー政策を見直すため，当時の民主党政権が「国民的議論」の一環として全国から約300人を無作為抽出で集めて実施した討論型世論調査(DP)も，類似の方法である。

数カ月間にわたる学習と討議

フランスや英国における気候市民会議の主催者は政府や自治体，議会などであるが，実際の運営は外部の専門家に委ねられるのが一般的である。

英国議会が主催した会議の場合，こうした市民会議の企画・運営に豊富な実績のある複数のNPOが共同で運営を受託した。また，気候変動対策に関する4人の専門家が議会から実行委員として指名され，この実行委員とNPOが，議会事務局と連携して運営を担った。実施経費には議会予算と民間財団の寄付が充てられた。当初54万ポンド(約7300万円)の予算が組まれ，その後，コロナ禍に伴うオンライン対応のため追加されたという。

英国の例に沿って，気候市民会議の進め方をもう少し詳しく見ておこう。英国の会議では，9つのテーマ(後出の表1参照)を順番に取り上げる形で進められた。一部のテーマは，参加者が分科会に分かれて並行して議論されたが，会議全体として扱われたテーマは，気候変動対策の基本原則からエネルギーの需要面での対策，電力供給の選択まで幅広い。議論はテーマごとに，①参考人によるレクチャーと質疑応答を通じてテーマについてバランスよく学習し，②7〜8人のグループに分かれての討議を行い，③参加者個人が投票して意見を集約する，というステップを繰り返して進められた。

バランスのとれた情報提供の鍵となるのは，参

＊2―欧州における気候市民会議については，三上直之「気候変動と民主主義：欧州で広がる気候市民会議」『世界』2020年6月号，174-183ページも参照。

＊3―英国においては，2045年の排出実質ゼロを目標とするスコットランドでも，今年11月から2021年3月にかけて独自の気候市民会議が開かれるほか，2019年以降，10以上の自治体で同様の会議が開かれたり，計画されたりしている。

考人の人選である。一般にこうした市民会議では，テーマに関する情報を見通しよく解説できる専門家を揃えるとともに，意見の対立があるポイントについては，特定の立場や組織を代表して見解を述べる専門家を複数招く対応が取られる。英国の会議では，前者は「情報提供者」，後者は「意見発表者」として明確に区別され，いずれも実行委員が人選を行った。6回の会議で，計47人が招聘された。

参考人のレクチャーは1人5分または10分。インターネットでライブ配信され，録画も公開されている*4。こうした透明性は，情報提供がバランスのとれた適切なものであり，参加者の議論を特定の方向に誘導するものでなかったかなどを，後で検証できるようにする意味でも重要である。

会議は当初，今年1月下旬から3月にかけて，4回の週末を使い，それぞれ2泊3日で全国から参加者が集まって議論する計画だった。第3回(2月28日～3月1日)までは予定通り，イングランド中西部の都市，バーミンガムのホテルにおいて泊まりがけで行われた。その後，新型コロナの感染拡大により，3月下旬に予定されていた第4回が延期された上でオンラインに切り替えられ，4月中旬から5月中旬にかけて3回の週末に分けてビデオ会議(Zoom)で実施された。

2つの危機を欧州の市民はどう捉えたか

ロックダウンの最中に終盤を迎えたフランスと英国の気候市民会議では，コロナ禍と気候変動という2つの危機をどのように捉え，対応すべきかについても話し合われた。フランスでは，全土での外出禁止令が出されて3度目の週末となる4月3日，4日に気候市民会議のオンライン会合が開かれた。もともとこの日程で予定されていた政策提言の取りまとめが延期され，代わりにコロナ禍を受けての緊急の議論が行われた。この議論にもとづいて，4月10日には「コロナ禍からの脱出に関する気候市民会議の提言」が発表された*5。

提言は，「生物多様性の喪失と自然環境の破壊は，今日の保健上の危機[引用者注：コロナ禍]を引き起こす重要な要因でもある」，「国際貿易の増大とグローバル化したライフスタイルは，この感染症の急速な拡大の根底にあり，また気候危機を深刻化させている」と，2つの危機が共通の原因から生じていることを指摘した。全5ページの短い文書であるが，この時点ですでに，2つの危機の共通性に焦点を当て，それを踏まえた対策を訴えていたことは注目される*6。

フランスの気候市民会議がこの提言を出した翌週末の4月18日，英国の会議も，終盤の議論をオンラインで再開した。5月中旬に開かれた最終回では，こちらも議題を追加して，「新型コロナウイルスのパンデミックと気候変動対策」をテーマとした議論と投票を行った(図1)*7。コロナ禍からの回復は，気候変動対策を強く意識して進めるべきだという意見が大勢を占める議論となった。

投票結果によると，「政府の経済回復策は，排出実質ゼロの達成を手助けするように計画されるべきである」という意見に対して，「強くそう思

＊4―英国の気候市民会議 Climate Assembly UK の詳細は，ウェブサイト(https://www.climateassembly.uk/)を参照。

＊5―Convention Citoyenne pour le Climat (2020) “Contribution of the Citizens’ Convention on Climate for a way out of the crisis”(英語版)(https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/04/Contribution-of-the-Citizens’-Convention-on-Climate-for-a-way-out-of-the-crisis.pdf)

＊6―フランスの気候市民会議は，延期した最終回を6月に開催し政策提言をまとめた。460ページ，全149項目からなる提言には「温室効果ガス排出量の表示を，店舗や消費の場所，商品ブランドの広告などで義務づける」「2025年以降，排出量の多い新車の販売を禁止する」「代替可能な低炭素の交通機関が存在する路線を対象として，2025年までに飛行機の国内線を段階的に整理する」「2030年までに，新築・改築の建築物で石油および石炭ボイラーの撤去を義務化する」など，徹底した対策が盛り込まれた。主催者である行政側は，これらの政策提言を恣意的にふるい分けず，国民投票か議会採決にかけるか，行政命令とすることをあらかじめ約束しており，今後，政府や議会，国民投票の手続きが進められることになる。

＊7―このテーマについては6月下旬に中間報告が公表された。(https://www.climateassembly.uk/news/interim-briefing-post-lockdown-steps-aid-economic-recovery-should-drive-progress-net-zero-target/)

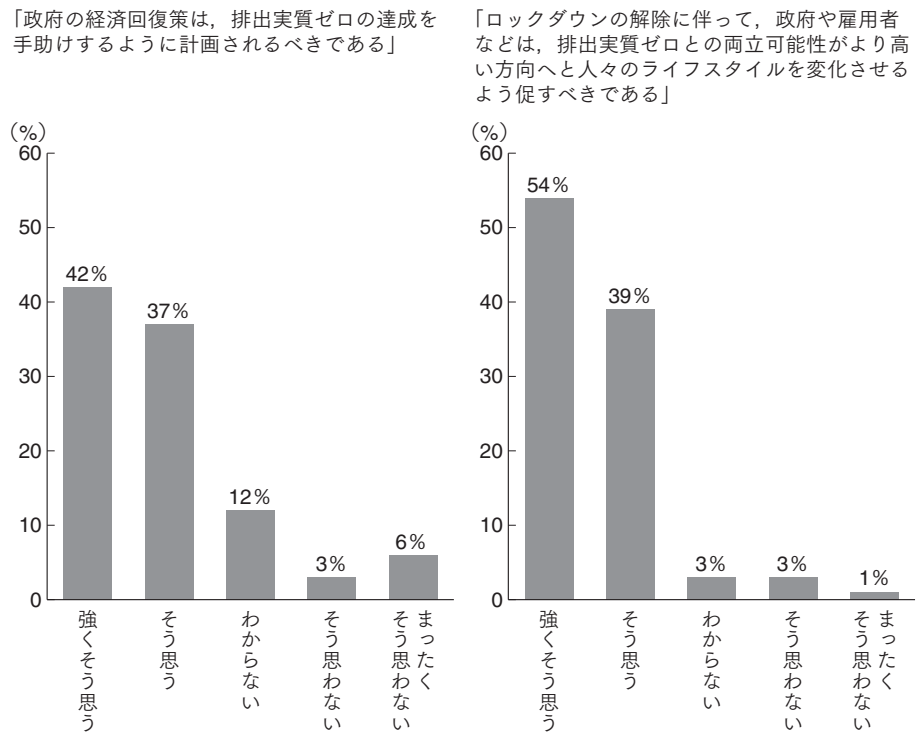


図 1―「新型コロナと気候変動対策」に関する投票結果（英国の気候市民会議）
出典：Climate Assembly UK（2020）*The Path to Net Zero: Climate Assembly UK Full Report*, pp. 486–487.

う」「そう思う」を合わせて 79% が賛成したのに対し，「(まったく)そう思わない」は 9% であった。ライフスタイルの変化に関する投票結果はさらに圧倒的で，「ロックダウンの解除に伴って，政府や雇用者などは，排出実質ゼロとの両立可能性がより高い方向へと人々のライフスタイルを変化させるよう促すべきである」かについて，「強くそう思う」「そう思う」が合わせて 93% に上った。

英国の気候市民会議の最終報告書を読む

5 月に閉会した英国の気候市民会議では，会議全体の結果を網羅した最終報告書が，9 月 10 日に発表された*8。9 つのテーマについての議論と投票の結果を詳しく分析したこの報告書が，今後，英国議会で，関連する特別委員会の審議や調査に活用されるほか，議会外でも気候変動に関する政策立案や議論において参照されることになる。ここでは，約 550 ページに及ぶ報告書の中から，英国で最大の排出源とされる陸上交通についての結果を中心に，内容を見ておきたい。

会議において実行委員の専門家らは，陸上交通の将来像をめぐる議論のたたき台として，①電気自動車などへの急速な転換，②電気自動車などへの転換と自動車利用の削減の組み合わせ，③すべての交通手段にわたる移動量の削減，という 3 つのシナリオを提示した(いずれも電気自動車に使う電気は，順次，再生可能エネルギーなど CO_2 を排出しない電源に置き換えられていく前提である)。各シナリオには，ガソリン車やディーゼル車の新車販売を禁止する時期や方法，自動車の将来的な使用削減の割合，公共交通機関の改善などの方向性も書き込まれた。専門分野や立場の異なる 6 人の参考人のレクチャーの後，各シナリオの長所や短所が議論され，最後に投票が行われた。

投票は，3 つのシナリオについて，各自が順位

*8―Climate Assembly UK（2020）*The Path to Net Zero: Climate Assembly UK Full Report.*（https://www.climateassembly.uk/report/）

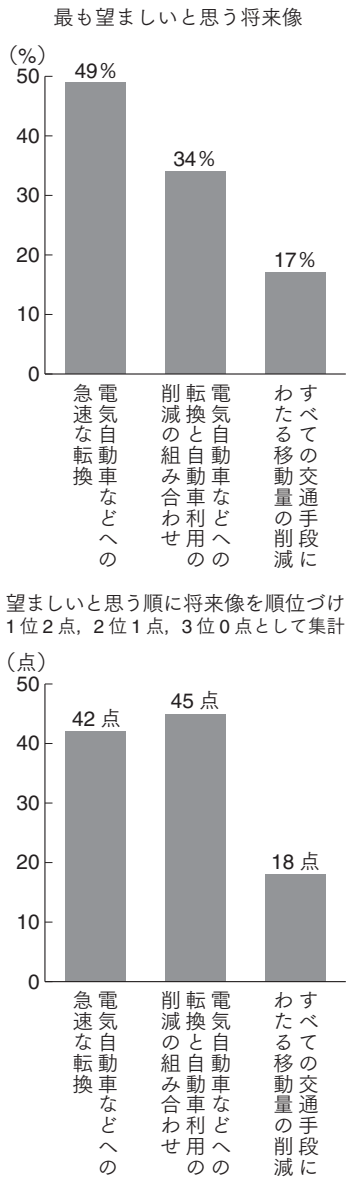


図2―「陸上交通」の将来像に関する投票結果（英国の気候市民会議）

出典：Climate Assembly UK（2020）*The Path to Net Zero: Climate Assembly UK Full Report*, pp. 76-77.

づけする形で行われた(図2)。1位に選んだ人が最も多かったのは①「電気自動車などへの急速な転換」(49%)であったが，1位を2点，2位を1点，3位を0点として得点を合計すると，②「電気自動車などへの転換と自動車利用の削減の組み合わせ」が，僅差で①を上回った。この結果はさまざまに解釈できるだろうが，電気自動車への転換だけに頼るのではなく，公共交通機関や都市計画の改善などにより自動車利用の削減も組み合わせた対策をとることが，多数の支持を得やすい選択肢である，ということは言えるだろう。

報告書は，シナリオに含まれていた要素を総合する形で，参加者の多数が，ガソリン車とディーゼル車，ハイブリッド車の新車販売を2030～35年までに禁止すること，自動車の使用を10年につき平均で2～5%削減すること，公共交通を改善することを支持している，とまとめている。

さらに報告書は，参加者のグループ討議での発言や投票時に付記したコメントを分析し，「移動やライフスタイルに対する制限は最小化すべき」という意見が，多くの参加者に共通していたことを伝えている。自動車利用の大幅な制限ではなく，電気自動車への転換や，公共交通の改善が重視されている点にそのことが表れている，という。選択の自由の確保という原則は，他のテーマをめぐっても強調されており，この気候市民会議の提言を貫く重要な論点となっている。

対策の基本原則をめぐる議論

英国の気候市民会議の1つの特徴は，表1にもある通り，排出削減の方法に関わる個別のテーマに加え，対策の基本原則(underpinning principles)に関する議論が行われた点にある。報告書によれば，この部分の議論は第1回会議において次のように行われた。参加者はまず，気候変動に関する基礎情報や，排出実質ゼロへの取り組み全体に関わる倫理的，戦略的な課題について参考人の話を聞いた。そして，「2050年までに排出実質ゼロを実現する英国の取り組みの道筋は，○○○○の原則にもとづくべきである」という文の，空欄に入るべき「原則」は何であるかについて，グループに分かれてアイデアを出し合った。それらが，会議全体で最終的に25項目の原則案に集約され，投票にかけられた。投票で上位を占めた原則は「すべての人への情報提供と教育」(74票)，「公正さ(fairness)」(65票)，「政府のリーダーシップ」(63票)，「自然の保護と再生」(59票)であった。

表 1―英国の気候市民会議のテーマと提言のポイント
会議全体の議題：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」という目標を達成するために何をすべきか，またそれをどのような方法で行うべきか

テーマ	提言のポイント
1. 対策の基本原則	「すべての人への情報提供と教育」(74 票)，「英国内における公正さ(fairness)」(65 票)，「政府のリーダーシップ」(63 票)，「自然の保護と再生」(59 票)など，25 項目
2. 陸上交通※	将来にわたって，移動やライフスタイルへの制約がなるべく少なくて済むよう，電気自動車への転換や公共交通機関の改善に力を入れる
3. 空の交通※	今後も人々が航空利用を続けられるような解決策を望む。2050 年までの航空旅客数の伸びを，現状の 65% 増の予測に対して，20〜50% 増に抑える。利用頻度や距離に比例して負担が重くなる税の導入
4. 家庭での熱とエネルギーの利用※	各地域・各家庭に合った対策を。競争を促進することで選択肢を増やすべき。信頼のおける，わかりやすい情報提供が必要。あらゆる所得層，居住形態に対応できる解決策を
5. 食と農業，土地利用※	地元での食料生産を通じて，地域へのベネフィットや，生産者にとっての公正な価格，環境負荷の低減を実現。食肉と乳製品の消費を 20〜40% 削減。土地利用の多様性を確保。排出実質ゼロへの移行が可能になるよう，生産者を支援。動物福祉への配慮。遺伝子組換え食品や培養肉への強い警戒
6. 買い物※	企業がより少ないエネルギーと原料で製品をつくることを強く支持。消費者は，新しいモノの購入を減らし，積極的に修理するとともに，共用(シェア)すべき。理解した上での選択と，個人の行動変容を促すための，よりよい情報提供を
7. 電力の供給	英国においては，洋上風力(参加者の 95% が支持)，太陽光(同 81%)，陸上風力(同 78%)の 3 つが，効果が実証され，クリーンで，低価格な電源である。これらに比べると，バイオエネルギーや原子力，CCS(二酸化炭素回収貯留)付きの化石燃料に対する支持は非常に弱い
8. 温室効果ガスの吸収	温室効果ガスの大気中からの除去の方法としては，森林(参加者の 99% が支持)，泥炭地や湿地の再生と管理(同 85%)，建設への木材利用(同 82%)，土壌への二酸化炭素の貯留の促進(62%)の 4 つを支持。CCS 付きのバイオエネルギーや，大気中からの CO_2 の直接回収への支持は弱い
9. COVID-19 と排出実質ゼロへの道筋(5 月中旬の最終回に追加)	政府の経済回復策は，排出実質ゼロの達成を手助けするように計画されるべき(参加者の 79% が支持)，ロックダウンの解除に伴って，政府や雇用者などは，排出実質ゼロとの両立可能性がより高い方向へと人々のライフスタイルを変化させるよう促すべき(同 93%)

※ テーマ 2〜6 は参加者が 3 つのグループに分かれ，分担して議論した。
出典：Climate Assembly UK (2020) *The Path to Net Zero: Climate Assembly UK Full Report* をもとに筆者作成。

報告書は冒頭で「排出実質ゼロに向けた，政府と議会の取り組みの中心に位置すべきとして，討議の中で繰り返し現れた主題」を 6 つ列挙している。投票で上位を占めた 4 つの原則に加えて，個別のテーマの議論から浮かび上がった，「相乗効果(co-benefit)」と「自由と選択(freedom and choice)」が取り上げられ，「可能なかぎり，個人や地域が自らに最も合う解決策を選ぶ自由と選択権を確保することが重要である」と強調されている。

もちろん，こうした選択の自由と，「自然の保護と再生」や「公正さ」との間には，対立，緊張関係がある。ただ，気候変動をめぐっては，ロックダウンや緊急事態宣言のような一律の行動変容を迫られたコロナ禍への当初の対応などとは異なり，まだいくぶんは対策における選択の自由が残されていることも事実であろう。この自由を，危機に前向きに対処する方向で生かすためにも，「すべての人への情報提供と教育」が欠かせないし，個人や地域の選択を尊重できる制度設計を実現する「政府のリーダーシップ」が求められる。気候市民会議の参加者らが掲げた原則群は，このように訴えかけているのだと読める。

日本における応用の試み

フランスの気候市民会議の発端となったのは，燃料税の引き上げへの反発をきっかけに 2018 年秋から台頭した「黄色いベスト」運動であった。これに反応する形で国民との対話を進めようとするマクロン大統領らの模索の中から生まれたのがフランスの気候市民会議であった。実質ゼロ目標の法制化を受けて気候市民会議が行われた英国も

含めて，脱炭素社会への転換をいかに進めるかというテーマは，主要国において，国政レベルでも市民社会でも，今や大きな争点となっている。

日本でもようやく 10 月 26 日に菅義偉首相が所信表明演説で「2050 年実質ゼロ」の目標を宣言したが，これまでのところ，政府に野心的な取り組みを促すような社会的，政治的な議論の盛り上がりには欠けていると言わざるをえない。気候変動対策やエネルギー政策は近年の国政選挙でも，最近の与野党の総裁選・代表選などでも主だった争点となる様子は見られなかった。その背景には，この問題の争点化を阻む政治的，経済的，社会的な諸要因が存在すると考えられるが，気候市民会議の方法は，他のさまざまなアプローチと組み合わせることで，新型コロナからの回復の中で，気候変動対策に関する社会的議論を喚起する 1 つの新たな方法となりうるのではないだろうか。

日本でも地方自治体レベルでは，すでに 23 の都道府県と 144 の市区町村が，2050 年までの排出実質ゼロに取り組むことを表明している（10 月 29 日現在，環境省まとめ）。このような自治体において気候変動対策を住民参加で議論し，住民自身が熟議を通じて脱炭素社会への転換の道筋を選択するとともに，対策の加速を行政に促す方法として，気候市民会議の方法を用いることなどが考えられるだろう。

こうした問題意識のもと，筆者らの研究グループでは，2050 年までの温室効果ガス排出実質ゼロの目標を宣言した札幌市を舞台に，今年 11 月から 12 月にかけて，ローカル版の気候市民会議を試行することにしている*9。「気候市民会議さっぽろ 2020」と名づけたこの会議では，札幌市と連携して，市内から実際に 20 人の参加者をくじ引きによって集め，オンラインで 4 回にわたって議論を行う（図 3）*10。札幌は，いかにして温室効果ガス排出実質ゼロのまちへの転換を実現すべきかをテーマとして，「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」という 3 つの論点を取り上げて議論する。投票によって取りまとめた意見は，札幌市が策定する気候変動対策やまちづくりの計画に生かすべく，市にも届けることにしている。

この試行を通じて，ここで紹介した気候市民会議の方法を，まずは日本国内の地方都市圏における気候変動対策の取り組みに応用する実例とヒントを提供することができればと考えている。



図 3―「気候市民会議さっぽろ 2020」のウェブサイト https://citizensassembly.jp **より**

＊9―会議は，筆者が代表を務める科研費基盤研究（B）「公正な脱炭素化に資する気候市民会議のデザイン」（20H04387）の一環として実施する。詳細はウェブサイト（https://citizensassembly.jp/project/ca_kaken）を参照。

＊10―住民基本台帳から無作為抽出した 16 歳以上の市民 3000 人に招待状を届け，応募者の中から，年代・性別のバランスを考慮して札幌市全体の縮図となるよう参加者を選出した。当初，30 人を募集したが，女性の応募者が少なかったことなどから性別バランスを確保するため参加者を 20 人とした。