

《3》CO-D030ロードマップ策定

①地球温暖化対策におけるバックキャストイングとフォアキャストイング接続の試み — 「CO-D030ロードマップ」の形成過程 —

1 はじめに

①バックキャストイングからフォアキャストイングの政策手法へ

近年、地球温暖化対策分野を中心に「バックキャストイング」という政策手法が用いられ始めている。これは、将来のあるべき姿や目標を想定し、そこから現在の政策や行動を導くものである。つまり、過去や現状と切り離して、実現すべき理想の未来を予測し、それに向かって現状を変更（あるいは維持）する政策を組み立てていく。

これに対し、従来の政策手法は「フォアキャストイング」とされている。過去と現在のデータや実績から、政策や目標を積み上げていく手法である。すなわち、未来について、過去と現状の延長であると予測し、それに基づいた政策を

採用する。たとえば、水資源開発促進法に基づく水資源開発基本計画（フルプラン）は、過去の水需要データを基本に、社会状況の変化などを加味して、将来の水需要を予測している。国は、この水需要予測をダム建設などの根拠としてきた。

「横浜市脱温暖化行動方針（CO-D030）」（2008年1月）は、以上のうち、前者の政策手法に基づいて策定された。特に、温室効果ガスの削減目標については、2007年11月の「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」第4次報告を踏まえ、2025年度に30%減（2004年度比・一人当たり）、2050年度に60%減（同）と、意欲的な目標を掲げている。

しかしながら、一つの大きな問題がある。それは、これまでの政策との関係である。

バックキャストイングで将来の目標を立てたとしても、既存の政策はフォアキャストイングの考え方で組み立てられている。一般的に考えれば、現状と切り離して立てた目標が、現状の延長に位置することはないだろう。場合によつては、バックキャストイングの目標が、棚上げされることも考えられる。両者をどこかで「接続」しなければ、期限までの目標達成は難しい。

したがって、CO-D030というバックキャストイングの目標を立てただけでは不十分であり、それを従来の政策に「接続」する努力が必要となる。そこで、「接続」の試みとして、横浜市は「CO-D030ロードマップ」（以下「ロードマップ」という）を策定することとした。（注1）

②バックキャストイング（将来目標）とフォアキャストイング（現行政策）の「接続」

地球温暖化対策は、政策分野の特性の故に、他の政策分野よりもバックキャストイングとフォアキャストイング（現行政策）の「接続」が難しいと考えられる。

第一の特性は、地球温暖化対策が都市の成長を損なう可能性を有することである。現代の都市は、都市外から供給される多量のエネルギーと資源を消費し、それらによつて土地の生産力をはるかに上回る人口の生活を可能としている。また、一般的に従来の都市政策は、成長を是として、それを目指してきた。だが、地球温暖化対策とは、エネルギーと資源の消費を削減しようとするものであり、成長政策とベクトルを同じくしないばかりか、それに反する場合

執筆

田中 信一郎

地球温暖化対策事業本部
地球温暖化対策課
地球温暖化対策専門職

（注1）

「CO-D030」および「ロードマップ」については、横浜市ホームページ

http://www.city.yokohama.jp/me/kankyoun/ondan/plan/cod030/

もある。

第二は、地球温暖化対策が都市政策のほぼ全般に影響を与えることである。地球温暖化対策は、市民の行動様式の変容から、都市計画、交通政策、経済政策、住宅政策など、広範な政策分野にわたる。そのため、環境部局など担当部局だけでなく、自治体の様々な部局の政策に影響を与える。逆に、環境部局以外の政策に影響を与えないのであれば、それは十分な効果を持ちえない。こうした特性を有する政策分野は、他にあまりない。環境政策においても、従来の都市のあり方や成長政策を前提とした上で、大気や水質、廃棄物など一定の領域(すなわち環境分野)において、配慮を求めたり、規制を行ったりするのであった。たいていは、フォアキャスティングによって構築した政策を「修正」するにとどまっていたのである。

ところで、地球温暖化対策事業本部(以下「事業本部」という)では、バックキャストイングを主張する者とフォアキャストイングを主張する者が対等に議論し、合意形成する場を設けることとした。

③「経済財政諮問会議」をモデルに議論の場を設定

議論の場のモデルとしては、政府の経済財政諮問会議に着目した。同会議は、首相を議長とし、関係閣僚や関係機関の長の他、4名以上の民間議員で構成されている。これまでに、各省の意見を代弁しながら閣僚に対し、民間議員が議論を提起して、新たな政策を打ち出してきた。また、多分に形式的な面があるのかもしれないが、閣僚と民間議員が対等に議論する点は、従来の審議会とは大きく異なる点である。

そこで、同会議をモデルに、市役所外部の有識者と市役所の担当職員が議論する場を設定し、そこを中心にしてロードマップを策定していくこととした。

本稿では、どのようにしてロードマップが策定されたのか、その形成過程を示すとともに、評価と課題の抽出を行う。

2 形成過程の概要

①環境モデル都市の選定

2008年1月にC O D O 30を策定し、3月に市会で予算が可決され、4月にC O D O 30を推進するエンジンルームとして事業本部が設置された。その直後の4月11日、内閣官房地域活性化統合事務局は、10程度の環境モデル都市(以下「モデル都市」という)を選定するとし、全国の自治体や地域から低炭素都市づくりの意欲的な提案を募集した。事業本部においてはこれに応募するため、5月21日の締め切りまでに提案を取りまとめた。その結果、7月22日に横浜市を含む6都市がモデル都市に選定された。

モデル都市の提案は、C O D O 30で示した政策方針を基本としつつ、そのなかでも独自性の強い政策について具体性を高めたものであった。いわば、ロードマップの一部を先行提示したものといえる。また、内閣官房はモデル都市に対し、モデル都市提案をより具体化させた5年間の「アクションプラン」を、年度末までに策定・提出しなければならぬとしていた。

②ロードマップの性格

前述のとおり、C O D O 30としてバックキャストイングで示した目標と、フォアキャストイングで組み立てられている現状の政策を「接続」することが最大の役割である。それも、概念や構想レベルではなく、施策レベルでの「接続」を試みた。本市はかねてより環境行動都市を標榜しており、地球温暖化問題の深刻さに鑑みれば、具体的な施策こそが問われているからである。

そこで、ロードマップにおいては、C O D O 30で示した目標を踏まえて、それを実現するため今後5年間に着手・検討すべき施策を示すこととし

特に、前例が乏しかった。担当部局が不明確であったり、担当部局が多岐にわたることから、各施策の課題を洗い出し、解決のステップを明確にすることで、施策の実現を図ることとした。

また、本市にはC O D O 30とモデル都市提案のほかに、「横浜市地球温暖化対策地域推進計画」や「横浜市役所地球温暖化防止実行計画」と、地球温暖化対策関係で複数の計画や提案が並存している。(図1) ロードマップにおいては、これらを施策レベルで一本化したものとするようにした。とりわけ、取組分野の分け方がそれぞれ異なるため、今後の計画策定等を考慮して、表1のとおり整理することとした。

③策定の枠組

策定に当たっては、総合調整と進捗管理を担当する「運営会議」と、具体的な施策の検討を行う「家庭」「事業(業務・産業・エネルギー転換)」「交通(運輸)」「再生可能エネルギー」「市役所」の5ワーキングチーム(以下「WT」という)を設置した。

運営会議は、地球温暖化対策担当の副市長を座長、事業本部長を座長代理とし、各W

T座長、港北区担当理事(区代表者)、都市経営局政策担当部長、都市経営戦略担当理事、事業本部長で構成した。また、横浜市環境政策アドバイザーの飯田哲也氏(NPO法人環境エネルギー政策研究所長)もメンバーに加わった。事務局は、事業本部長の担当係長及び小職が担当することとした。

各WTは、部長級職員を座長とし、関係する局の課長級職員及び事業本部長の課長で構成した。また、各WTには表2のとおり1〜3名の外部有識者を加えた。また、関係部局の関係職員も必要に応じて出席した。事務局は、事業本部長の担当係長がそれぞれ務めることとした。

なお、外部有識者を選定するに当たっては2つの点に留意した。一つは、バックキャストイングを担う意見を有する者ということである。フォアキャストイングの意見については、市職員が担うものと考えた。もう一つは、中堅ないしは若手の有識者ということである。これは、審議会委員を務めるような「大物」の有識者とした場合、市職員が様々な配慮をしたり、萎縮したりして、十分な議論に発展しない恐れがあると考えたためである。

外部有識者は、あるべき政策や提案を主張しながら、現状の課題を理解する。市職員は、現状の課題を主張しながら、あるべき政策や提案を理解する。このように、各WTで外部有識者と市職員の間で真剣な議論が交わされることにより、相互理解と合意形成が進み、政策のブレイクスルー

が起きることを期待した。また、広範な意見をロードマップに反映させるため、議論の経過と中間整理を公表するとともに、市民から政策提案を募集することとした。そして、原案の策定後は、それを公表して改めて市民から意見を募集するとともに、市会に報告することとした。

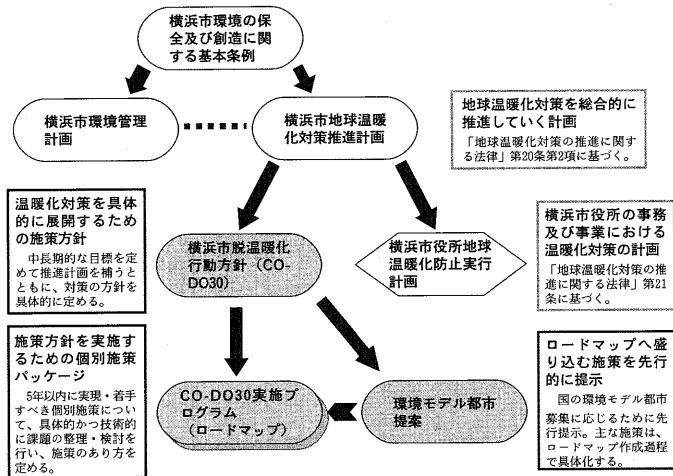


図1 ロードマップの位置づけ

| ロードマップ/ アクションプランの区分 | 地域推進計画の区分 | CO-DO30の区分 | 環境モデル都市 提案の区分 |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|
| 家庭部門 | 家庭部門 | 生活 CO-DO 建物 CO-DO | 横浜ゼロカーボン 生活の創出 |
| 業務・産業・ エネルギー転換 (事業) 部門 | 業務部門 産業部門 エネルギー転換部門 | ビジネス CO-DO 建物 CO-DO エネルギー CO-DO | 横浜ゼロカーボン 生活の創出 再生可能エネルギー Jカーブ戦略 |
| 運輸(交通) 部門 | 運輸部門 | 交通 CO-DO | ゼロエミッション交通 世界戦略 |
| 再生可能エネルギー 普及対策 | - | エネルギー CO-DO | 再生可能エネルギー Jカーブ戦略 |
| 市役所対策 | (横浜市役所地球温暖化 防止実行計画) | 市役所 CO-DO | 再生可能エネルギー Jカーブ戦略 |
| 都市と対策 | - | 都市と緑 CO-DO | 横浜ゼロカーボン 生活の創出 |
| 脱温暖化連携 | - | - | 脱温暖化地域 連携モデルの構築 |

表1 関係計画等の分野区分の関係

④ 策定経過

ロードマップは、7月4日に開かれた地球温暖化対策行動推進本部において策定を開始することが決定された。同本部は市長を本部長とし、全副市長、全区局事業本部長で構成される全庁的組織である。これにより、全庁的な議論によって策定を進めることとなった。また、本部開催はモデル都市に選定される前であったが、これはモデル都市選定の如何を問わず、脱温暖化の都市づくりを進めるという決意の表れにもなった。

第1回運営会議は8月6日に開かれ、ロードマップ策定に向けた考え方を議論した。特にWTにおける議論のあり方が焦点となり、C O D O 30やモデル都市提案で示された施策の具体化を進めるだけでなく、必要に応じて担当分野の全体の方向性についても議論していくことが確認された。その後、アドバイザーへの依頼等の準備が整い次第、各WTは8月下旬より順次議論を始めた。各WTの開催状況は、表3のとおりである。なお、原案の公表を2009年1月中旬に行うこととしていたことから、各WTにおける議論は12月までとした。そのため、日程調整等の問題から、

各WTの開催にはばらつきが生じることとなった。そこで、各WT事務局や参加者は、必要に応じて関係部局やアドバイザーと個別に連絡・協議を重ねたり、分科会等を開催したりするなどの工夫を行い、実質的には表3に示した以上の活動が行われた。

事業本部では、各WTにおける議論の状況を踏まえ、中間整理を12月9日に公表するとともに、市会に報告した。中間整理は、第2回運営会議（9月18日）及び第3回運営会議（10月30日）における議論を踏まえて、事業本部で取りまとめた。また、中間整理の内容が事業本部の所管にとどまらず、広範な政策分野に及ぶものであることから、12月1日の都市経営執行会議（区局の重要な施策事業について議論し、判断する副市長による会議）において審議された。

また、中間整理の公表直後から、原案の取りまとめ作業が始まった。各WTにおける議論及び中間整理を踏まえて事業本部が原案の素案を作成し、第4回運営会議（12月17日）において議論・確認を行った。それから、各区局の総務・企画担当の部長級職員で構成される地球温暖化対策行動推進本部幹事会（12月19日）、政

策調整部局の部長級職員で構成される政策調整部長会（12月22日）、都市経営執行会議（1月7日）等の市役所としての意思決定過程を経て、指摘事項等の修正等を行った後、1月19日にロードマップ原案を公表した。また、公表当日に開かれた市会環境創造・資源循環委員会に報告を行い、委員による質疑が行われた。

市民意見については、まず10月15日から11月14日まで施策アイデアを募集した。また、11月25日の環境タウンミーティングにおいて、学生からの脱温暖化の政策提案大会を開催し、ここに寄せられた意見についても、募集意見と見なした。両方を合わせ、応募書類ベースで延べ35件、提案内容ベースでは延べ63件の意見が寄せられた。また、原案についても1月20日から2月20日まで意見募集を行い、書類ベースで延べ20件、内容ベースで延べ90件の意見が寄せられた。

最終的には、市会や市民、アドバイザー等の意見を踏まえてさらに検討・修正を加え、3月下旬に開催予定の地球温暖化対策行動推進本部会議でロードマップを確定していく。また、確定後、速やかにモデル都市アクションプランとして

| WT | 氏名 | 職業 |
|-----|--------|---------------------------|
| 家庭 | 奥澤 晋 | ステップチェンジ株式会社代表取締役 |
| | 善養寺 幸子 | オーガニックテーブル株式会社代表取締役（建築家） |
| | 桃井 貴子 | NPO法人気候ネットワークスタッフ |
| 家庭 | 石井 義庸 | ジャーナリスト（「週刊エネルギーと環境」編集次長） |
| | 長谷川 朝恵 | 環境カウンセラー |
| | 平野 創 | 一橋大学大学院商学研究所特任講師 |
| 交通 | 羽藤 英二 | 東京大学大学院工学系研究科准教授 |
| | 藤井 聡 | 東京工業大学大学院理工学研究科教授 |
| | 松橋 啓介 | 国立環境研究所交通・都市環境研究室主任研究員 |
| 再エネ | 竹村 英明 | おひさま進歩エネルギー株式会社統括リーダー |
| 市役所 | 田中 稲子 | 横浜国立大学学際プロジェクト研究センター助教 |
| | 吉田 聡 | 横浜国立大学大学院環境情報研究院准教授 |

表2 横浜市脱温暖化行動指針ロードマップ策定アドバイザー

内閣官房に提出する。

⑤ 今後の展開

ロードマップの内容を予算や事業に反映させていくため、毎年度、予算編成に合わせて庁内で議論を行っていく予定である。その際、アドバイザー等から意見を聞き、より適切な内容としていく。

また、ロードマップの内容についても、金科玉条とするのではなく、より高度なものとしていくため、毎年度の見直しを予定している。これに

表3 ロードマップ策定WTの開催状況
(2009年8月下旬～12月中旬)

| 家庭WT | 事業WT | 交通WT | 再エネWT | 市役所WT |
|------|------|------|-------|-------|
| 3回 | 5回 | 5回 | 10回 | 6回 |

ついても、アドバイザー等からの意見を踏まえ、議論を行っていくことを考えている。

3—評価と課題

① 評価

ロードマップ策定における最大の命題は、バックキャストイングのC O D O 30とフォアキャストイングの現状の施策を「接続」することであった。これについては、一定の「接続」ができたと評価することができる。

その理由の第一は、地球温暖化対策について、事業本部という一部局から全庁的な取組に全面拡大したことである。前述のとおり、この政策分野は、一省や一局にとどまるものではないことから、組織や政策の縦割りを横断・統合することが欠かせない。施策レベルまで部局横断で議論し、それを整理できたことは成果であるといえる。

理由の第二は、たとえば多くの区局が2009年度の予算案において環境や温暖化対策を柱に加えたことなど、各局の政策がC O D O 30で示した方向に転換を始めたことである。すなわち、ロードマップ策定の作業は、全庁的に脱温暖化都市づくりへ向かって

いくための梃子になったといえる。この先にC O D O 30の実現があることは疑いない。

② 課題

このように、ロードマップが「接続」について一定の成果を果たした一方で、課題もあったと考える。それは、バックキャストイングに比べて、フォアキャストイングの色合いが濃いことである。つまり、ロードマップの延長線上にC O D O 30の実現があるのは間違いないが、目標年次までにそれに達するのかもしれないことである。個人的な印象としては、3対7程度でフォアキャストイング色が強いように思う。

個々のWTにおける評価と課題は後掲の議論に譲るとして、ここでは形成過程において考えられる原因を3つ挙げる。

第一に、バックキャストイングを担うアドバイザーに対する支援体制が不十分だったことが考えられる。経済財政諮問会議で民間議員による提案が活発である理由の一つは、事務局のなかの支援要員が民間議員を支えて提案を練り上げていくことにある。だが、ロードマップのアドバイザーには、支援スタッフをつけない

かった。そのため、同僚や部下をスタッフとして用いることのできる職員との間で、そもそも物理的な差が生じることとなった。

第二に、議論のための時間が不足していたことが考えられる。WTを12月までとした理由は、主として2つの制約にある。一つは、翌年度の予算編成にロードマップの議論を反映させるため。もう一つは、翌年3月に内閣官房へ提出することから、原案への意見募集や修正の時間を逆算したためである。時間の不足については、多くの職員・アドバイザーから不満の声を聞いた。各WTでは議論が次第に深まり、これから大胆な政策の議論に入っていく段階で12月を迎えてしまったようである。

第三に、議論の組み立て方を十分整理せずにWTでの議論に移行したことが考えられる。これは、前述の時間の不足とも関係するのであるが、拙速になった面があることは否めない。そのため、各WTでは当初、議論のあり方について混乱が生じた。また、複数のアドバイザー等から、議論の前提として参加者の情報と認識の共有が重要であり、そのためには議論の前に複数回の勉強会を開催すべきとの

指摘も受けた。WTの開催前に、情報等の偏差を積極的に是正しなかったことが、議論の深化を遅らせたと思われる。

4—おわりに

以上から、ロードマップは、バックキャストイングとフォアキャストイングの「接続」について、地球温暖化対策の全庁的な取組と政策への影響をもたらしたことにより「必要条件」を満たすことはできたものの、アドバイザーの支援体制や時間の不足などの課題により「十分条件」には達しなかったと考えられる。

これらのうち、成果に関する点については、関係したすべてのアドバイザー・職員に帰するものと考ええる。バックキャストイングとフォアキャストイングの「接続」という前例のない試みに取り組んだ皆さんに心より敬意を表したい。

他方、課題に関する点については、策定枠組の企画立案に当たったのは小職であり、大きな責任を感じている。以上の課題が今後の政策企画に反面教師として活用されれば、望外の喜びである。

CO-DO30 ロードマップ関係経過表

| 年 | 月 | 日 | 事項 | |
|------|------|---------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 2008 | 1 | 21 | 地球温暖化対策行動推進本部にて「横浜市脱温暖化行動方針(CO-DO30)」を決定 | |
| | | 4 | 1 地球温暖化対策事業本部が設置される | |
| | 5 | 11 | 内閣官房地域活性化統合事務局にて環境モデル都市の募集を開始 | |
| | | 21 | 環境モデル都市に提案書を提出 | |
| | 6 | 30 | 地球温暖化対策行動推進本部幹事会 | |
| | 7 | 4 | 地球温暖化対策行動推進本部にて「CO-DO30ロードマップ」の策定開始を決定 | |
| | | 22 | 内閣官房地域活性化統合事務局にて横浜市及び5都市を環境モデル都市に選定 | |
| | 8 | 6 | 運営会議 | |
| | | 21 | 市役所WT | |
| | | 28 | 再生可能エネルギーWT | |
| | 9 | 3 | 再生可能エネルギーWT | |
| | | 5 | 家庭WT、市役所WT | |
| | | 9 | 事業WT | |
| | | 10 | 再生可能エネルギーWT | |
| | | 17 | 交通WT | |
| | | 18 | 運営会議 | |
| | | 19 | 家庭WT | |
| | | 25 | 再生可能エネルギーWT、市役所WT | |
| | | 26 | 交通WT | |
| | | 10 | 7 | 家庭WT、再生可能エネルギーWT |
| | 10 | | 市役所WT | |
| | 14 | | 交通WT | |
| | 15 | | 事業WT、「CO-DO30ロードマップ」について施策アイデアを市民から募集開始(11月14日まで) | |
| | 22 | | 再生可能エネルギーWT | |
| | 29 | | 市役所WT | |
| | 30 | | 運営会議 | |
| | 11 | 4 | 交通WT | |
| | | 5 | 事業WT | |
| | | 6 | 再生可能エネルギーWT | |
| | | 17 | 市役所WT | |
| | | 25 | 環境タウンミーティングにて学生による脱温暖化政策提案大会を開催 | |
| | | 26 | 事業WT | |
| | 12 | 28 | 再生可能エネルギーWT | |
| | | 1 | 都市経営執行会議で「CO-DO30ロードマップ中間整理」案を審議 | |
| | | 2 | 交通WT | |
| | | 9 | 「CO-DO30ロードマップ中間整理」を市会環境創造・資源循環委員会に報告、公表 | |
| | | 10 | 事業WT | |
| | | 12 | 再生可能エネルギーWT、環境モデル都市エコツアー | |
| | | 14 | 環境モデル都市国際セミナー、低炭素都市推進協議会設立総会(北九州市にて) | |
| | | 17 | 運営会議 | |
| | | 18 | 再生可能エネルギーWT | |
| | | 19 | 地球温暖化対策行動推進本部幹事会 | |
| | 22 | 政策調整部長会 | | |
| | 2009 | 1 | 7 | 都市経営執行会議にて「CO-DO30ロードマップ」原案を審議 |
| | | | 19 | 「CO-DO30ロードマップ」原案を市会環境創造・資源循環委員会に報告、公表 |
| | | | 20 | 「CO-DO30ロードマップ」原案について市民意見を募集開始(2月20日まで) |
| | | | 23 | 内閣官房地域活性化統合事務局にて京都市など7都市を環境モデル都市に追加選定 |
| 2 | | 6 | 環境タウンミーティングにて「CO-DO30ロードマップ」原案を説明、質疑 | |
| | | 9 | WT座長懇談会 | |
| | | 24 | 策定アドバイザー懇談会 | |
| 3 | | 9 | 地球温暖化対策行動推進本部幹事会 | |
| | 30 | 地球温暖化対策行動推進本部にて「CO-DO30ロードマップ」を決定(予定) | | |