

住民主体のまちづくり文化の醸成に関する研究：地域脱炭素の取り組みに関する合意形成を軸に

環境学部環境学科 甲田紫乃

1. 「脱炭素先行地域」とまちづくり

2020年10月、2050年までにカーボンニュートラルを目指すことを宣言した日本政府は、これを受け、2021年6月に「国・地方脱炭素実現会議」において「地域脱炭素ロードマップ」を策定した。これは、国と地方の協働・共創による2050年脱炭素社会の実現を目指すという方針の下に策定されたものである。

「地域脱炭素ロードマップ」で掲げられている施策が「脱炭素先行地域」の選定である。「脱炭素先行地域」は、日本全国で地域脱炭素を展開していくためのモデルとなる、意欲の高い地域であり、これらの地域を駆動力として、国内でドミノ倒しのように次から次へと地域脱炭素を実行する地域を増やしていこうという、「脱炭素ドミノ」の実現の試みがなされている。

「脱炭素先行地域」の取り組みにおいては、少なくとも100カ所の地域で2025年度までに民生部門の電力消費に伴う二酸化炭素排出の実質ゼロあるいはマイナスを実現し、その他の温室効果ガス排出の削減についても、我が国全体の2030年度削減目標と照らして十分なレベルの削減を実現することを目指している。2025年5月9日時点で全国40都道府県115市町村の88提案が「脱炭素先行地域」に選定された（図1）¹。

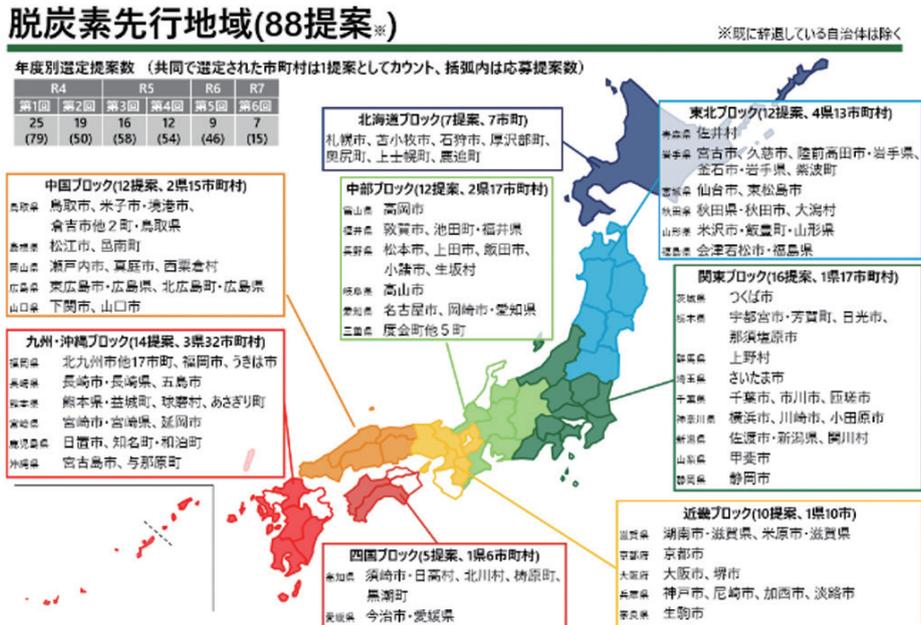


図1：脱炭素先行地域の選定状況（2025年5月9日時点） 出典：環境省資料

¹ 環境省：脱炭素地域づくり支援サイト、脱炭素先行地域、<https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/preceding-region/>、最終確認2025年5月9日

「脱炭素先行地域」に選定された地域は、脱炭素に向けた取り組みのみを行うことが望まれているのではなく、その取り組みを通して、地域の魅力と質を向上させ、地方創生にも資する取り組みを併せて行うことが期待される。すなわち、「脱炭素先行地域」に選定された地域は、脱炭素の取り組みのみならず、まちづくりの観点も併せて種々の取り組みを行うことが要求されている。

2. 合意形成とまちづくり

まちづくりは地域住民の合意の上で行われることが重要であり、特に脱炭素の取り組みを盛り込んだものに関して²は地域住民との合意がなされていない場合、後々大きな問題へとつながる可能性があることは否めない。

合意形成についての議論には様々なものがあるが、なかでも桑子は合意形成を「多様な意見の存在を承認し、それぞれの意見の根底にある価値を掘り起こし、その情報を共有して、解決策を創造するプロセス」(桑子, 2016) と定義している。本稿ではこの定義に沿いつつ、「脱炭素先行地域」に選定された鳥取市の提案「RE:Birth (再エネ創出) で進める地域脱炭素と地域のRebirth (進化・再生)」³において、対象地域となっている若葉台地区に焦点をあて、本提案の若葉台地区の位置づけならびに合意形成の観点を踏まえて、その取り組みについて紹介する。

3. 「RE:Birth (再エネ創出) で進める地域脱炭素と地域のRebirth (進化・再生)」における若葉台地区

鳥取市は、2023年に第3回「脱炭素先行地域」に選定された。提案タイトルは、「RE:Birth(再エネ創出)で進める地域脱炭素と地域のRebirth (進化・再生)」であり、鳥取市の若葉台地区と佐治町地区を対象エリアとして設定したものである。これらの二地区は、2017年に市が策定した「鳥取市都市計画マスタープラン」⁴において、いずれも「地域生活拠点」に分類される地域である。この「鳥取市都市計画マスタープラン」は、市町村合併によって大規模に広がった鳥取市域を、市民サービスの拠点となる「中心市街地」(1拠点)、ならびに各総合支所周辺等を「地域生活拠点」(11拠点)と定めており、市は、各拠点を利便性の高い公共交通ネットワークでつなぐ「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を市の将来像として見据えている。若葉台地区と佐治町地区は、この構想における「地域生活拠点」であり、市民の日常生活を支える重要なエリアとなっている。「地域生活拠点」では、暮らしを支える種々多様なサービスが一定の範囲内に集まっており、暮らしの安全・安心が守られるとともに

² 再生可能エネルギー設備の設置など

³ 鳥取市：「RE:Birth (再エネ創出) で進める地域脱炭素と地域のRebirth (進化・再生)」<https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/assets/preceding-region/3rd-teiansyo-09.pdf>、提出日：2023年2月17日 選定日：2023年4月28日 改定日：2025年2月25日、最終確認2025年5月1日

⁴ 鳥取市：鳥取市都市計画マスタープラン、<https://www.city.tottori.lg.jp/www/contents/1490598006681/files/master-plan.pdf>、最終確認2025年5月1日

に、災害時には防災拠点として地域住民の生命を守る機能を有するエリアと考えられている。

鳥取市による提案書「RE:Birth（再エネ創出）で進める地域脱炭素と地域のRebirth（進化・再生）」において、(1) 地域脱炭素を通じた中山間地域の再生・持続モデルの構築、(2) 系統容量を踏まえた地域共生型再エネの導入最大化によるエネルギー資金の流出抑制、そして(3) 脱炭素技術と自動運転技術を導入した持続可能な「生活交通システム」の構築の3点が地域課題としてあげられている⁵。

若葉台地区におけるエネルギー需要家は、住宅（戸建・集合）1,680世帯（戸建：1,343戸・集合住宅：337世帯）、民間業務施設28施設、公共施設2施設、大学施設1施設（公立鳥取環境大学キャンパス全体）、工場（産業部門）9施設となっている。民生部門における若葉台地区での取り組みは、公共施設等や市遊休地への太陽光発電設備の新設、既存戸建住宅1,343戸へのPPAモデル等による屋根置型太陽光発電設備と蓄電池の面的導入、さらに、エネルギーマネジメントの最適化による自家消費率の最大化、公立鳥取環境大学における再エネ設備の導入および省エネ改修によるZEB化の推進でのキャンパス全体のカーボンニュートラル化などが謳われている⁶。

提案書「RE:Birth（再エネ創出）で進める地域脱炭素と地域のRebirth（進化・再生）」には、これらの取り組みにより期待される効果として7点があげられているが、その中で、合意形成とまちづくりに関連性が深いものを以下に抜粋する。

地域脱炭素とエネルギーなどの社会基盤のデジタル化を通じた『まちの進化・再生』（生活交通サービスなどの生活関連サービスを含む）の取組により、地域価値を最大化。出会いから結婚・妊娠・出産・子育てへの切れ目ない支援や、若年層の定住促進、地域経済の活性化や魅力ある都市環境整備など、人口減少問題を克服するための諸施策を推進することで、子育て世代などの地域流入を実現し、多様な世代が集う、ひとを呼び込むまちを実現

（鳥取市：「RE:Birth（再エネ創出）で進める地域脱炭素と地域のRebirth（進化・再生）」
<https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/assets/preceding-region/3rd-teiansyo-09.pdf>、11ページより抜粋、最終確認2025年5月1日）

この記述から、「脱炭素先行地域」への選定をきっかけとした脱炭素のさらなる取り組みを通して、様々な支援や諸施策を展開し、一層のまちづくりを進めていくという鳥取市の意図がうかがえる。

また、人口の微減と高齢化が進む若葉台地区における2030年度以降の市による想定箇所を以下に抜粋する。

地域脱炭素の取組を契機に、移動サービスの充実などのまちの進化・再生が進むとともに、地域と大学等が連携した持続可能なまちづくりによって、地域生活拠点としての機能強化を図り、子育て世帯の流入や高齢者でも安心して住み続けられるまちとなる。

⁵ 同6ページ、最終確認2025年5月1日

⁶ 同10ページ、最終確認2025年5月1日

(鳥取市：「RE:Birth (再エネ創出) で進める地域脱炭素と地域のRebirth (進化・再生)」
<https://policies.env.go.jp/policy/roadmap/assets/preceding-region/3rd-teiansyo-09.pdf>、8ページより抜粋、最終確認2025年5月1日、下線は筆者)

特にこの記述の下線部に着目すると、「脱炭素先行地域」選定による国からの交付金がなくなった後の市の想定は、地域と大学等が連携した持続可能なまちづくりであることがわかる。つまり、交付金によらない、地域と大学等が連携した持続可能なまちづくりを想定しているということであり、これはすなわち、主体的に地域住民と大学等が持続可能なまちづくりの取り組みを行っていくことを想定しているということがうかがえる。

4. ワークショップの実施

合意形成の過程に入る以前の段階として、地域住民とプロジェクトの事業者間の信頼関係は必須となる。「RE:Birth (再エネ創出) で進める地域脱炭素と地域のRebirth (進化・再生)」における若葉台地区の取り組みは、この事業を地域住民が主体的に捉えて関わっていくことで、合意形成の過程に移行できると言っても過言では無い。地域住民が主体的に関わることなしでは、この事業は事業者からの一方的なボトムダウン型の、補助金にのみ焦点があたるようなものになってしまい、持続性のある取り組みとはならない。

本研究では、今後の地域住民主体の脱炭素の取り組み、及び事業実施期間後も地域住民主体でまちづくりが行われるような地域文化の醸成の一助として、若葉台地区が切望する大学生との交流の機会をワークショップの形で実施した。これは、今後の合意形成の観点から、信頼関係の構築という側面も併せ持つ。

これまでの研究の過程において、若葉台地区住民より、学生との交流や学生が関わるイベントへの要望が再三きかれたことも踏まえ、脱炭素の取り組みとまちづくりに関するワークショップを2025年3月29日に若葉台地区公民館で実施した。参加者は4名であり、うち男性が3名、女性が1名であった。実施者側は筆者と学生3名の計4名であり、うち男性が1名、女性が3名であった。今年度は若葉台地区の全世帯にワークショップの案内を配布するなどさらなる周知に努めたが、前年度と同様に、参加者は想定よりもはるかに少なかった。

本ワークショップの内容は二部構成となっており、第一部では、脱炭素について学生との対話を通して共に脱炭素についての理解を深めようというものであり、世代を超えた交流会の側面を併せ持つ内容を予定していた。第二部では、参加者が各自思い描く若葉台地区の地図を書きながら、若葉台地区の住民と学生による将来の具体的な活動やまちの将来を描いていこうというものであり、今後の地域住民と学生との具体的な活動の方向性などを見極める一助としても計画していたものである。第一部、第二部ともに、研究者のこれまでの研究や実践で得られた知見などを盛り込み、学術的な議論を学生らとも経た上で計画・準備したものである。写真1はワークショップ第一部の、写真2はワークショップ第二部の様子である。



写真1 ワークショップ第一部の様子
(筆者撮影)



写真2 ワークショップ第二部の様子
(筆者撮影)

本ワークショップでは、予定していたようには進まなかったが、今後の若葉台地区での取り組みについての示唆を与えるものであったという点で意義深いものとなった。特に第二部の地図に関しては、同様の手法を用いて成功した鳥取県内の別の地域で実施した実践を踏まえて準備したものであったが、予想していたとおりには全く進まず、実施者側もとまどいを隠せないほどの事態に陥った。第二部は、自身の思い描く若葉台地区の地図を自由に書くことから始まるものである。これは認知地図を活用したワークショップを応用したものであり、地図に正確さは要求されない。しかし、正確さにこだわるあまり、なかなか地図を描くことができず、現状の若葉台地区の地図を描く活動に時間をとられ、肝心のまちづくりの観点、すなわち将来若葉台地区住民と学生がどのようなことをしたいのか、将来若葉台地区がどのようなになってほしいのかなどについて考察していく段階にまで至らなかった。

本ワークショップにおけるワークショップの参加者と実施者のディスコースからは、年齢差や性差等が要因ではと考えられる特徴が見受けられ、これが今回の事態の大きな要因になっていると考えられる。この点に関しては、今後の研究が必要となろう。

5. 地域脱炭素と住民主体のまちづくり

日本における「脱炭素先行地域」選定などに代表される地域脱炭素の取り組みは、そもそも政府の方針から始まったものである。すなわち、日本における地域レベルでの脱炭素の取り組みは政府によって推進されているもので、ボトムダウン型であり、この点は、地域レベルでの脱炭素の取り組みにおいても先進的といわれているドイツやオーストリアとは大きく趣が異なる点に留意する必要がある。

ドイツやオーストリアの場合、地域住民が主体的にまちづくりを行うという文化がまずあり、これは制度的にもサポートされている。国や行政は、あくまで住民によるまちづくりのサポートを行うという位置づけで関わっている。その中で重要な位置を占めるのが、中間支援組織である。これは日本のコンサルとは大きく異なり、地域住民主体のまちづくりの過程において、行政と地域住民との間に入り、専門的で継続的な支援を行う点に特徴がある。地域住民は主体的に国や行政の施策を活用し、それによって、地域の様々な困難を解決する取り組みを行うと同時に脱炭素の取り組みも行い、結果的に脱炭素化に貢献することになる。したがって、これらの国の場合は、地域の脱炭素化に関わる脱炭素の取り組みは、地域住民主体であると考えられる。

一方、日本の場合、「脱炭素先行地域」の施策などからもわかるように、国の施策がまずありきで、補助金などが動機になることも多い。このことから、日本における地域の脱炭素化に関わる脱炭素の取り組みは、地域住民主体ではなく行政主体であるといえる。

合意形成の過程の前段階としての、住民主体のまちづくりの文化の醸成の一助として実施したワークショップであったが、本研究ではさらにその前段階であると考えられる、地域住民のまちづくり等に関する意識について、その特徴が明らかになった。2030年度以降、若葉台地区が自走してまちづくりを行っていくためには、地域住民が、まちづくりの観点から「脱炭素先行地域」の取り組みを捉える必要性がある。

なお、本研究の詳細は、今後学会への発表ならびに学術誌への投稿の予定があるため、本報告では概要にとどめている。

謝辞

本研究を遂行するにあたり、鳥取市、若葉台地区自治会、若葉台公民館、若葉台地区住民にご協力いただいた。厚く御礼を申し上げます。本研究は公立鳥取環境大学特別研究費の助成を受けたものである。

参考文献

- [1] 桑子敏雄：社会的合意形成のプロジェクトマネジメント、コロナ社、東京、2016
- [2] 的場信敬・平岡俊一・上園昌武編：エネルギー自立と持続可能な地域づくり：環境先進国オーストリアに学ぶ、昭和堂、京都、2021
- [3] 村山武彦：再エネ政策と地域の合意形成、環境法政策学会誌、26：21-25、2023
- [4] 室田武、倉阪秀史、小林久、島谷幸宏、山下輝和、藤本穰彦、三浦秀一、諸富徹：コミュニティ・エネルギー：小水力発電、森林バイオマスを中心に、農山漁村文化協会、東京、2013
- [5] 上園昌武：地域脱炭素の促進における中間支援組織の役割、環境経済・政策研究、17（1）：84-87、2024