

## 脱炭素地域づくり推進のための中間支援組織のあり方に関する論点整理

2024年12月5日

脱炭素地域づくり推進に向けた中間支援交流フォーラム企画チーム

### ■はじめに

気候変動対策は喫緊の課題となっており、対策が急務となっています。

そのような中、令和6年5月に閣議決定された第六次環境基本計画では、気候変動対策を含む環境対策の目的を、それを通じた「高い生活の質の実現」であると設定しました。そして、「地域循環共生圏」を「地域の目指すべき姿」としてあらためて位置づけたところです。

第六次環境基本計画を含む様々な資料で指摘されている通り、地域脱炭素化は、気候変動対策のみならず、地域経済や住民の暮らしやすさの改善につながる可能性があり、地方公共団体には、地域脱炭素化を「手段」として地域づくりを進めることが強く求められています。一方で、地方公共団体が個別に人材や予算を確保することは極めて難しい状況であり、税金の効率的な運用のためにも、ノウハウの共有・効率的な対策実施のためにも、「脱炭素型の地域づくりのための中間支援組織」への期待が高まっているところです。第六次環境基本計画においても、「地域循環共生圏創出を担う中間支援組織等の強化」の項目において、

とりわけ地域脱炭素については、令和5年度から開始した脱炭素まちづくりアドバイザー制度等の運用状況や、地方自治体を始めとする地域の脱炭素支援のニーズを踏まえつつ、地方環境事務所、都道府県、地球温暖化防止活動推進センター等既存の組織に期待される役割・機能も検討した上で、複数の地方自治体等に対して脱炭素型の地域づくりに向けた計画策定から実行支援までを一気通貫で行える中間支援体制の構築に向けた検討を行う

と明記されています。

しかし、日本においては「脱炭素型の地域づくりのための中間支援組織」に関する議論は始まったばかりであり、統一されたイメージが存在するわけではありません。そこで、何らかのたたき台をもとに、議論を活性化させることが必要とされています。この「論点整理」は、このような背景から作成したものです。

この「論点整理」に記載した内容は、全国各地で脱炭素地域づくり分野の中間支援活動に取り組む・関心を有する有志が集まる形で開催された「脱炭素地域づくり推進のための中間支援交流フォーラム」（第1回：2023年11月・京都市、第2回：2024年5月・長浜市）での議論の内容をもとにしています。また、このフォーラムの企画チームは、欧州の先進事例

を調査し、国内に情報を発信すると共に、日本での中間支援のあり方についての検討も行ってきました。「論点整理」には、フォーラムで出された意見をベースに、企画チームでの議論の内容も加えています。

本「論点整理」をもとに議論が活性化し、それをもとに「脱炭素型の地域づくりのための中間支援組織」が設立され、第6次環境基本計画の理念の実現につながることを願っております。

脱炭素地域づくり推進に向けた中間支援交流フォーラム企画チーム 一同

※ 企画チームは脱炭素地域づくりに関連する複数の組織に所属するメンバーによって構成されていますが、本論点整理の内容はそれぞれの所属組織の意見を代表するものではありません。

#### ■ 本稿が対象とする「中間支援組織」とは？

地域脱炭素を進めていくうえで、地域の発展を公共的・戦略的にリードする立場にある基礎自治体の役割が重要であり、地球温暖化対策の推進に関する法律（温対法）第22条の12は、その援助を都道府県に求めています。本稿では、都道府県レベル及び基礎自治体レベルで主として次のような性格、役割を果たす組織体を「中間支援組織」として扱います。

- ① 基礎自治体またはその連合体、市民や企業などの地域の諸主体の取組みを引き出し伴走する
- ② 基礎自治体の計画策定や戦略づくりだけでなく機運づくりや進行管理の支援も担い住民や事業の参加・協働なども、外部の専門家などの協力も適宜得ながら促進する
- ③ 国や都道府県、対象自治体レベルの政策的な位置づけに基づき、民業と競合する存在ではなく中立性、公益性を特徴とする

## 1. 脱炭素地域づくりの現場が抱える課題～このままでは進まない！

---

### 1-1. 地域における優先度、認識

- ・ 脱炭素が「地域の成長戦略（発展・存続）」、「ウェルビーイング」の手段として社会に浸透していない。
- ・ 地域の市民・事業者の当事者意識が高まらず、取組みが自律的に加速しない。
- ・ ニーズが顕在化していないため、自治体の政策優先度は低く、政治の関心も低い。
- ・ ゼロカーボン宣言しても実働を伴わず担当部署のスローガンに終始しがち。
- ・ 再エネ導入自体が目的となり、かつ森林吸収に依存しがちで、地域全体のエネルギー需要（光熱費）の抑制や域内循環の視点が弱い。

### 1-2. ネガティブなイメージの普及

- ・ 大規模な再エネ開発による自然環境、景観の棄損、災害、廃棄リスクが増大。
- ・ 再エネ施設の適正立地のための手続き、合意形成が不十分であり、制度的にも担保しきれていない。
- ・ 域外・海外からの出資による地域資源の占有により、利益が長期間にわたり流出しつづける「再エネ漏れバケツ」状態を生み出しているが、それに対する地元の問題意識も弱い。
- ・ 元々我が国は気候変動対策に関する受容度が低い。

### 1-3. ノウハウ、情報、人材の不足

- ・ 地域（自治体）において専門性、予算、人手が足りない。
- ・ 行政組織の人事異動により自治体内にノウハウが蓄積されず、加えて専門組織（人材）もないため、地域に知見や技術が蓄積しない（自治体に共通する構造的な問題）。
- ・ 多くの自治体で具体的にどこから着手すればいいのか、何をすればよいかかわからないという状況で、自力で取組を設計することが困難。
- ・ ノウハウや担い手が少なく政策・施策が実効性に欠け、法定計画づくりが自己目的化しがち。
- ・ 施策・事業の設計や効果測定に必要なデータが得られず、PDCAが回せない（2年遅れの統計データ・按分では施策の効果を評価できない）。
- ・ 人材・組織などの地域内の資源を把握が難しい。
- ・ 地域内にファシリテーター、メディエーター（仲介者）がおらず、住民参加・合意形成・紛争解決の経験・ノウハウ・仕組みが不十分。

## 2. 中間支援「組織」の必要性～知的・人的基盤の確立

---

### 2-1. 基礎自治体の役割と支援体制の必要性

- ・ 脱炭素地域づくりには戦略が必要だが、地域全体の戦略づくりとその推進・進行管理・調整は自治体だからこそカバーでき、民間主体だけでは担えない。
- ・ 地域全体での合意形成も必要だが（欧州は政治的意思決定を重視）、これも自治体だからこそ担える重要な役割。
- ・ 国内のトップランナー自治体も脱炭素地域づくり推進のための明確な方針・計画を有し、ていねいに合意形成を図っている例が多い。
- ・ 1. に示す課題から、多くの自治体や地域が自力で戦略的・効果的に脱炭素地域づくりを推進するのは困難な状況にある。
- ・ 対策の推進に当たり、全ての基礎自治体が個別に脱炭素地域づくりの専門家を雇用することは非現実的であり、外部の組織が専門人材とノウハウを集約し、効率的、継続的に支援できる体制が不可欠である。

### 2-2. 地域に寄り添う支援の蓄積～なぜ地域に必要なのか…？

- ・ 顕在化した個別の支援ニーズへの対処だけではなく、地域の課題や資源を把握し、地域づくりと統合した方向性の提示、機運づくり、提案、課題解決等を支援するローカルシンクタンク機能が必要。
- ・ 数十年を要する脱炭素の道程の支援体制として、予算の対価としての一過性のサービスや遠隔地からのサポートではなく、自治体の状況や地域の文脈を継続的・包括的に把握・蓄積、診断、処方し、改善に伴走する「かかりつけ医」のような存在が必要
- ・ ノウハウ・経験の個人への依存（異動・転出による逸失リスク）を避けるために、チーム＝組織＝地域に蓄積させることが必要。
- ・ 地域で必要とする人材を継続的に確保、育成するには、その受け皿となる組織が地域になければならない。
- ・ 地域の将来に関する責任を最後まで担えるのは地域の主体に限られる。

### 2-3. 民間コンサルではできないのか…？

- ・ 受委託関係に基づく一過性の支援にとどまり、基本的に仕様書の範囲でしか動けない（受委託関係なしに継続的な支援は受けられない）。
- ・ 外注ではノウハウ・経験が専らコンサルに蓄積し、自治体・地域側には残らない（域外への発注は利益の流出も招く）。
- ・ 発注先の選考が入札価格に左右され、必ずしも品質が担保されない。
- ・ 地域の将来に責任を持つ「当事者」として、公益的な立場で動く必要がある。

#### 2-4. 専門家派遣制度でカバーできないのか…？

- ・ 個別依頼・相談対応にとどまり、顕在化しているニーズにしか対応できない（ニーズの掘り起こしや長期的な視点に基づく関与は困難）。
- ・ 契約・派遣期間が規定され、それを越える継続的な支援は困難。
- ・ 個人の立場での助言となり、組織的な支援は提供されない。
- ・ 多くの専門家は本業を有し、兼業での支援となるので関与できる時間に限界がある。
- ・ 地域の人材・組織の育成を中長期的に進めるうえで、外部からの専門家派遣では限界がある（中間支援組織があつてこそ、専門家の役割が明確化し、派遣の効果が最大化される）。
- ・ 数多くの自治体がそれぞれ個別に専門家の派遣や雇用に頼ることは不合理であり、複数自治体や広域自治体単位での組織的なサポートが必要。

#### 2-5. 都道府県、環境省地方環境事務所で対応できないのか…？

- ・ 行政機関は異動が不可避であり、地域としての専門性の蓄積や継続性に構造的に限界がある。
- ・ 行政機関はサービスの対価を収受できず、活動範囲が限定される。
- ・ 地方環境事務所単位ではカバーするエリアが広すぎ、日常的な往来・コミュニケーションを伴う伴走支援は困難（現場の肌感覚としては片道 1.5 時間圏が限界か？）。

### 3. 中間支援組織の機能・活動

#### 3-1. 主な機能（詳しくは表参照）

- ① 調査研究・政策提言
- ② 自治体政策プロセス伴走支援
- ③ 相談・助言（コンサルティング）
- ④ 事業形成支援
- ⑤ ネットワーク形成・コーディネート
- ⑥ 住民参加・合意形成の支援・ファシリテート
- ⑦ 教育・人材育成
- ⑧ 普及啓発

表. 想定される中間支援組織の活動分野、活動例

中間支援活動分野	支援活動例
①調査研究・政策提言	<ul style="list-style-type: none"> <li>●住民・事業者などへのアンケート・ヒアリング</li> <li>●地域のCO2排出量推計（自治体排出量カルテ等を活用）、再エネポテンシャル調査</li> <li>●自治体、企業のニーズに応じた調査研究・政策提案</li> </ul>
②自治体政策プロセス伴走支援	<p>【実行計画策定支援】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●脱炭素地域づくりの総合戦略・重点取り組み等の作成</li> <li>●CO2削減目標案、再エネ導入目標設定案の作成</li> <li>●実行計画案の作成（対策カタログの提案）</li> <li>●促進区域設定案作成</li> <li>●策定委員会等のファシリテート、施策実行に向けた庁内原課との調整（庁内会議など）</li> </ul> <p>【計画実行支援】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●体制構築支援、事業計画策定支援、資金調達支援、進行管理</li> </ul>
③相談・助言（コンサルティング）	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地域の諸主体からの相談受付</li> <li>●地域再エネ/省エネ事業の提案・ノウハウ提供 ※プッシュ型での提案含む</li> <li>●セカンドオピニオンとなる専門家派遣（審議会委員の派遣含む）</li> <li>●国・自治体補助金に関する情報整理・助言、申請支援</li> <li>●金融機関等と連携した資金調達支援</li> </ul>
④事業形成支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地域主導・協働型の脱炭素事業の体制構築含む事業化支援</li> <li>⇒ 再エネ事業（太陽光発電（PPA含む）、風力、バイオマス等）、省エネ事業（ESCO、リース方式等）、エネマネ事業など</li> </ul>
⑤ネットワーク形成・コーディネート	<ul style="list-style-type: none"> <li>●地域の諸主体間、自治体職員間などのネットワーク形成</li> <li>●諸主体間の連携・マッチング支援（金融機関-地域エネルギー会社間、自治体間など）</li> <li>●地域プラットフォーム組織や上記協働型事業のコーディネート</li> </ul>
⑥住民参加・合意形成の支援・ファシリテート	<ul style="list-style-type: none"> <li>●住民参加型の自治体政策に関連する各種議論・ワークショップ、意思決定などのファシリテート</li> <li>●対話の場づくり、ステークホルダー・ダイアログ、気候市民会議の開催支援等</li> <li>●再エネ事業等に伴う紛争解決の支援</li> </ul>
⑦教育・人材育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>●専門人材（自治体職員、金融機関職員など）向けの教育プログラムの開発、実施</li> <li>●市民、子供・若者向けの教育プログラムの開発、実施</li> </ul>
⑧普及啓発	<ul style="list-style-type: none"> <li>●住民・事業者向け脱炭素普及啓発（チラシ、イベント等）</li> </ul>

#### 3-2. 共通する前提

- ・ 中間支援組織の活動は全国画一ではなく、各地域の状況やニーズに規定される
- ・ 都道府県レベルから基礎自治体レベルまで、さまざまなスケールが考えられる。
- ・ 都道府県等広域レベルでは、基礎自治体支援、自治体間ネットワーク形成、政策ツール・技術開発、データバンク、教育・人材育成などが期待される。
- ・ 基礎自治体レベルでは、地域内の主体間ネットワーク形成、事業化支援、自治体公社機能の創設などが期待される。

### 3-3. 特に重要と考えられる活動

- ・ 脱炭素地域づくりをめざす政策プロセスの支援（対策カタログを整備し、戦略・計画づくり、住民参加、対策実践、効果測定等の一連のプロセスに伴走し、継続的に支援）。
- ・ 自治体間や諸主体間のネットワーク形成、主体間の連携・協働の仲介・コーディネーター。
- ・ 国の補助金や民間のリソースと自治体や事業者をつなぐ資源連結。
- ・ 機運醸成・参加促進のためのコミュニケーション、地域内ステークホルダーとの対話。
- ・ 住民参加や合意形成のファシリテート、対話、仕組みづくり。
- ・ 地域のニーズの集約と、国・都道府県等への提案・要請等（政策提言）。

## 4. 求められる組織・体制

---

### 4-1. 立ち位置・特性

- ・ 地域性：対象地域・自治体に根差し、それぞれのレベルでの地域発展に貢献していく。
- ・ 基礎自治体支援という観点から、都道府県単位での設置がベースとなると考えられるが、それ以外にも地域の特性や目的に応じて広域行政圏（定住自立圏や郡、都道府県の振興局などの単位）、基礎自治体など、さまざまなスケールでの設置が考えられる。
- ・ 継続性：数十年を要する脱炭素や公正な移行を見据え、中長期的な視点で継続的に対象を支援し、伴走する。
- ・ 中立性・公益性：民間ビジネスと競合する存在ではなく、それらとの連携・協働により効果的なサポートや地域の付加価値を高める公共的な役割を担う。
- ・ その担保として、地域の多様な主体（自治体、企業、NPO、研究・教育機関等）が運営に参画し、意思決定などの透明性を図る。
- ・ 独立性：行政・政治や企業・市場から独立した意思決定・運営が必要（NPO・公益法人、独立行政法人等の法人格を有する）。
- ・ 組織体制については、各地域の実情や目的に応じて検討することが必要。

### 4-2. 都道府県、自治体の関与のあり方

- ・ 地域政策との整合・統合のため、都道府県・自治体が設立・運営に積極的に関与する必要がある。
- ・ 機能・役割や自治体からの活動支援の責務等を条例・計画などに規定し、政策的な位置づけを明文化しておくことが必要（自治体との相互・継続的関与を担保）。
- ・ 自治体支援という公共的サービスの組織化、継続的な提供に対し、受益者負担への依存は阻害要因となるため、国・都道府県による公的資金／リソースの投入が前提となる。
- ・ 地域地球温暖化防止活動推進センターや地方環境研究機関等、既存の公共的組織の活用（再構築等）も期待される。
- ・ 以上にかかわらず行政からの独立性を確保し、下請けではなく、行政を補完、助言、支援する存在とする（役員に占める自治体関係者の比率の制限等が必要）。
- ・ 活動内容に一定の自由度を有し、新たな政策・事業を柔軟に提案、実践できる環境を必要とする。

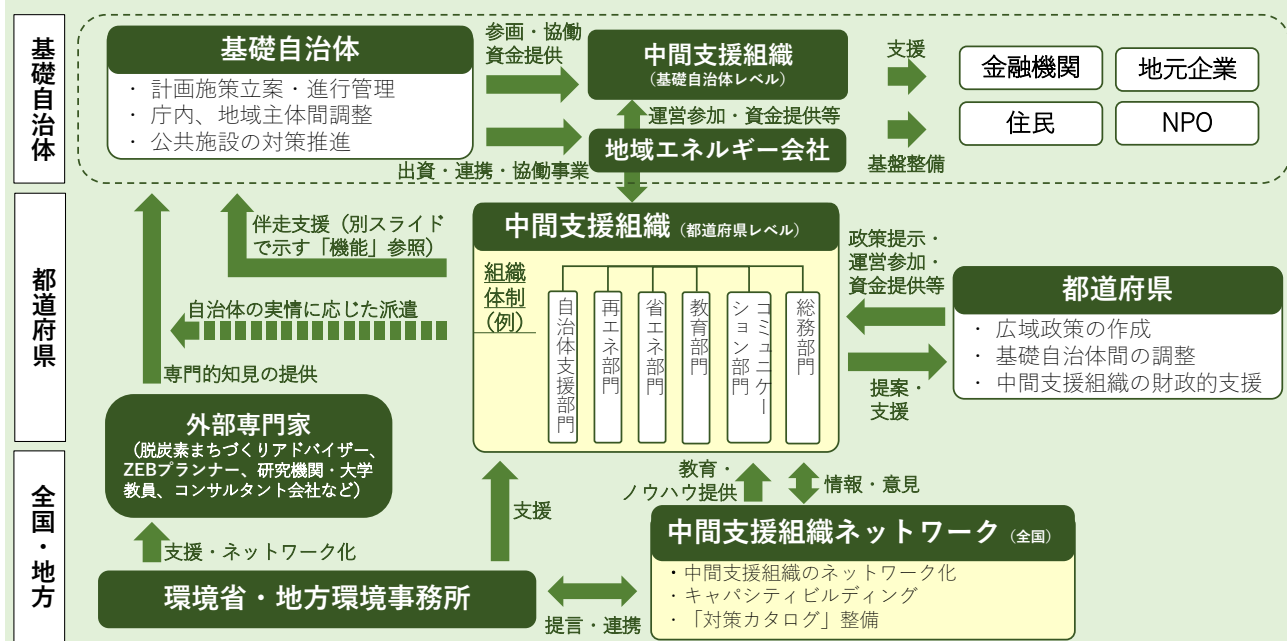
### 4-3. 多様な専門組織・人材との連携による機能形成

- ・ 一組織で全ての機能を担う必要はなく、地域内外の各種の専門組織（大学・研究機関、地域エネルギー会社、金融機関、各種民間企業、コンサルタント、国・都道府県など）、人材等とネットワークを構築し、必要に応じて連携する「コンソーシアム型中間支援



体制」も有用（その場合、中核組織には各支援主体をつなぐ事務局・コーディネート機能が求められる）。

## 中間支援組織をハブとする中間支援体制



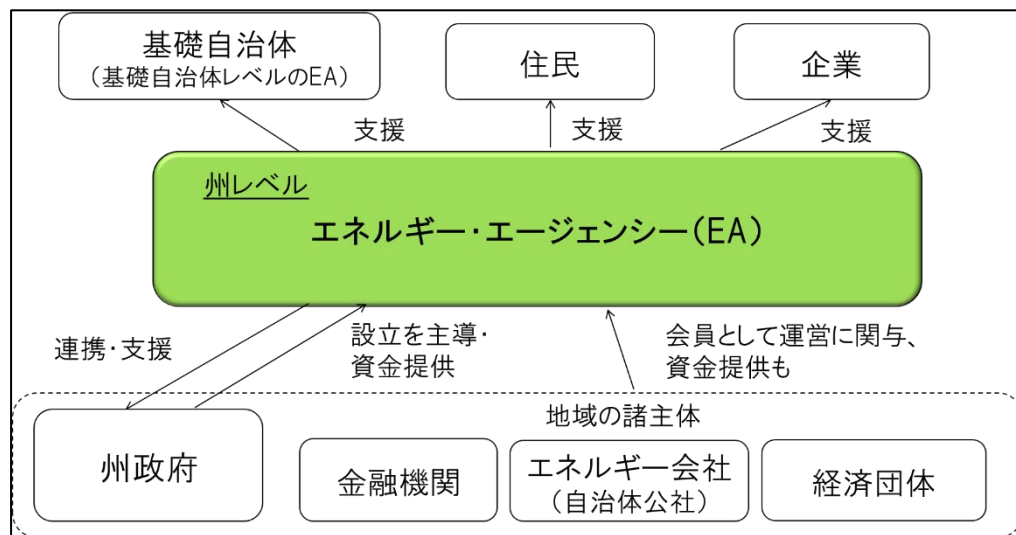
### 4-4. 人員体制・担い手の育成

- ・ 3. で示した各機能の提供や組織運営には、一定数の人材の雇用が必要（例えば都道府県レベルでは図に示すような体制を必要とし、少なくとも15名以上の人員が必要）。
- ・ 2. で示した特性を踏まえると、職員は分野ごとに一定レベルの実務経験・専門性を必要とする。
- ・ 自治体・地域づくり、エネルギービジネス、コンサル・シンクタンク、教育・人材育成、地域金融等の分野の経験者等の参画が期待される。
- ・ 地域の多様な主体とのやり取りが不可欠なため、「企画・提案力」、「ネットワーク・コーディネート機能」等に加え、「コミュニケーション能力」を重視する必要がある。
- ・ 中間支援組織の担い手（職員等）の能力強化を推進する仕組みづくりが必要。例えば、全国レベルで体系的な教育プログラム（一定の質保証を伴う）の構築について検討していくことが考えられる。
- ・ 中間支援組織は「人」がインフラであり、組織を機能させ、地域にナレッジ・ノウハウを蓄積するには安定して活動できる雇用体制を手厚く支える必要がある（人材育成・能力開発の観点からも重要）。

### <参考1> 欧州におけるエネルギー・エージェンシー

- ・ 欧州各国では、自治体、企業、住民等による脱炭素政策・事業の支援を主な目的にした地域密着型の中間支援組織「エネルギー・エージェンシー」が存在。
- ・ 2014年時点でEU域内に426組織存在。過去20年以上にわたり、EUによる設立支援、組織強化が継続的に進められる。
- ・ 大半のエージェンシーは民間組織の形態だが、組織運営や事業実施などに国、州、自治体などがコミットし、コアコスト部分（人件費等）の財源を負担。
- ・ オーストリア、ドイツでは、州、広域行政圏（郡）、基礎自治体（都市中心）などの単位で設立が活発に進められる

図 オーストリア・ドイツの中間支援体制



### <参考2> エネルギー研究所フォアアールベルク（オーストリア）

#### 組織体制

- ・ 1985年設立。同国西部フォアアールベルク州（約40万人）で活動。
- ・ 州政府のほか、州内の13組織が出資。
- ・ 職員50名。
- ・ 年間予算約400万ユーロ（約6億円） ⇒ 1/3は州から、他は外部資金

#### 実施事業

- ・ 自治体政策支援 ⇒ 計画策定から政策実施までの各プロセスに専門職員が伴走、支援
- ・ 住民・企業向けの相談窓口、助言、情報提供 ⇒ エネルギーアドバイス、助成金情報
- ・ 産業クラスターの形成・コーディネート
- ・ 人材育成・教育 ⇒ 一般市民向け、子ども・若者向け、専門人材向け
- ・ 関係主体間の交流・ネットワーク化

## 5. 中間支援組織の整備・強化に向けた国、都道府県、市町村への提案

---

### 5-1. 国に対して

- ① 中間支援組織による専門人材の継続雇用や育成を支援する仕組み（体制、財源）を整備すること。
- ② 基礎自治体が計画や対策カタログにもとづいて実施するプロジェクトの実施に対する支援の仕組みを整備し、計画の実効性を担保すること。
- ③ 対策カタログの作成、伴走支援、外部審査、表彰の仕組みを整備すること（例えば、研究者、中間支援の実務家等からなる WG を設置。対策カタログと支援システムを設計・試行し、5年程度で全国に展開、等）。
- ④ 温対法において、都道府県の重要な役割として基礎自治体支援があることを改めて確認するとともに（第 22 条の 12）、その運用を強化するための中間支援組織の役割を検討すること。
- ⑤ 以上のような体制づくりを踏まえ、第六次環境基本計画が想定する中間支援組織の実現に向けた手段を幅広く検討すること（中間支援体制の整備・強化にあたっては、屋上屋を重ねるのではなく、都道府県、自治体に存在する既存の組織や仕組みを活用・発展させていくという基本姿勢が望まれる）。

### 5-2. 都道府県に対して

- ① 脱炭素関係条例・計画への中間支援組織の位置づけを検討すること。
- ② 人件費等、中間支援組織の基盤的経費への支援を強化すること（既存組織の再構築も）。
- ③ 温対法第 22 条の 12 に基づき、基礎自治体支援に関する具体的な仕組みを整備し、その担い手としての中間支援組織の位置づけを検討すること。

### 5-3 基礎自治体に対して

- ① 脱炭素地域づくりを自治体の地域づくり戦略に位置づけていくこと。
- ② 地域発展と脱炭素の統合的発展に向けた支援ニーズを明確化すること。
- ③ 一定規模以上の都市や定住自立圏などの自治体連合レベルで中間支援組織設立の可能性を検討すること。

## 6. 今後に向けて

---

- ① 全国レベルの中間支援組織のネットワーク・支援組織の設立
- ② 中間支援に関心を有する関係者間の交流促進、ネットワーク形成
- ③ 日本での中間支援組織・活動のあり方に関する提言活動
- ④ 今後各地で設立される中間支援組織に対する支援活動

### ※ 脱炭素地域づくり推進に向けた中間支援交流フォーラム企画チーム（50音順）

浅川 賢司（公益財団法人地球環境戦略研究機関（IGES））

木原 浩貴（NPO 法人京都地球温暖化防止府民会議／たんたんエナジー株式会社）

久保田 学（公益財団法人北海道環境財団）

豊田 陽介（NPO 法人気候ネットワーク）

延藤 裕之（NPO 法人気候ネットワーク）

平岡 俊一（滋賀県立大学環境科学部）

藤野 純一（公益財団法人地球環境戦略研究機関（IGES））

的場 信敬（龍谷大学政策学部）