

論 文

ドイツ・バーデン＝ヴュルテンベルク州の気候ガバナンス構造

—市民・自治体・中間支援の多元的・重層的連関—

敬 信 場 的
俊 岡 平1)
—2)**Polycentric and Multi-Layered Climate Governance in
Baden-Württemberg
—Linkages among Citizens, Municipalities, and
Intermediary Support Organisations—**

要 旨

本稿は、ドイツ・バーデン＝ヴュルテンベルク州における気候ガバナンスの特徴を、市民・自治体・中間支援という3領域の連環構造として描き出すものである。市民領域では、再生可能エネルギー事業への参加を通じて地域の主体性が高まり、「エネルギーは地域が決める」という価値が社会的基盤として形成されている。自治体領域では、気候中立に向けた戦略策定、市民参加の制度化、専門部署の整備などが進み、地域政策としての脱炭素化が体系化されつつある。中間支援領域では、技術助言、伴走支援、人材育成、参加制度の設計など、多様な専門機能が自治体と市民の取り組みを支えている。さらに、州外・EUレベルのネットワークもこれを補完し、多元的かつ重層的な気候ガバナンスを形成している点に同州の特徴がある。

キーワード

気候ガバナンス、バーデン＝ヴュルテンベルク州、エネルギー民主主義、協働文化、多元的ガバナンス

Abstract

This paper examines the distinctive features of climate governance in Baden-Württemberg by analysing the interactions among three key arenas: citizens, municipalities, and intermediary support structures. In the citizen arena, participation in renewable energy initiatives has strengthened local ownership and fostered a shared commitment to community-led energy transitions. Municipalities have institutionalised climate action through long-term strategies, cross-departmental structures, and formalised participatory processes. Intermediary organisations provide technical expertise, capacity-building, and process support, enabling both citizens and municipalities to sustain their initiatives. These multi-level dynamics are further reinforced by connections to wider European networks, resulting in a polycentric and multilayered model of climate governance. The study highlights how institutional design, expertise, and collaborative practices jointly underpin the region's decarbonisation efforts.

Keywords

Climate Governance, Baden-Württemberg, Energy Democracy, Partnership Culture, Polycentric Governance

を公式目標として掲げている。州内の基礎自治体も同様の目標を設定し、州と歩調を合わせて脱炭素政策を推進している（平岡，2024）。

本稿では、筆者らがこれまで BW 州で訪問した21組織の調査成果をもとに、同州の気候ガバナンスを「市民領域」「自治体領域」「中間支援領域」という3つの領域の連関として整理し、さらにそれらを支える州レベルと EU レベルの取り組みを加えた多元的・重層的構造として捉える。理論的議論を主目的とするものではなく、複数年にわたって観察された制度や専門性の接続関係を俯瞰することで、同州の気候ガバナンスを考えるうえでの基礎的な視点を提示することを意図している。

II. 市民領域：市民主体によるエネルギー転換の多様な展開

1. 市民協同組合の拡大とエネルギー民主主義の深化

ドイツにおける「エネルギー転換（Energiewende）」は、単なる技術導入を目的とした政策ではなく、市民・自治体・企業・中間支援組織が相互に関わり合いながら、自律的に意思決定を進める社会的プロセスとして展開してきた。2000年代中盤以降、固定価格買取制度（FIT）をはじめとする再生可能エネルギー（以後、再エネ）政策が整備されたことで、小規模主体が再エネ事業に参入しやすい制度環境が生まれ、市民が出資して発電・供給に関わるエネルギー協同組合は全国的に拡大した。2006年にはほぼ存在しなかった市民エネルギー協同組合は、2023年には1,038組織に達している³⁾。

BW 州でもこの全国的潮流を受け、農村部や中小都市を中心に多様な市民エネルギー協同組合が成立し、地域に根ざした再エネ導入を牽引してきた（木原，2016）。これらの協同組合は、従来のシュタットベルケ（自治体公共サービス公社）⁴⁾や大規模電力会社では担いきれなかった地域密着型の事業展開を可能にし、地域経済への再投資や雇用創出を通じて地域循環を支える役割も果たしている。こうした協同組合の広がりは単なる事業主体の多様化にとどまらず、

「エネルギーを市民の手に（Energie in Bürgerhand）」という市民運動の象徴的スローガンが示すように、エネルギーに関する意思決定権を地域社会へ再配分する「エネルギー民主主義（Energiedemokratie）」の具体的な実践として理解できる。

もっとも、市民主体のエネルギー転換の担い手は協同組合だけではない。BW 州では、脱原発運動を起点とした市民電力会社、協同組合と自治体の共同運営による公民共同会社、さらに複数の協同組合を束ねる広域ネットワークまで、市民領域において多様な組織形態の取り組みが進んでいる。本章では、筆者らが2015年、2023年、2025年の調査で訪問した四つの事例——(1) EWS シェーナウ電力、(2)オーデンヴァルト市民エネルギー協同組合、(3)ミュルハイム＝シュタウフェン・エネルギー公社、(4)ヴェルガーヴェルケ協同組合——を取り上げ、市民主体の多元的な広がりを検討する⁵⁾。

2. EWS シェーナウ電力

EWS シェーナウ電力（Elektrizitätswerke Schönau GmbH, 以下 EWS）は、BW 州における市民主体のエネルギー転換を象徴する代表的事例である。その成立は、1986年のチェルノブイリ原発事故に端を発する地域の脱原発運動に遡る。事故後、シェーナウ地域の住民は、原子力発電に依存する既存の電力システムの構造自体に疑問を抱き、家庭レベルでの省エネ・節電キャンペーンを開始した。こうした草の根の実践は徐々に共感を広げ、全国的な支援を獲得するまでに成長した。

その過程で住民たちは、既存の電力会社を批判するだけでなく、自ら電力システムを構築する必要性を見だし、EWS を設立した。住民投票と資金調達を経て、当時の地域電力会社から配電網を買い戻すことに成功し、市民自らが送配電インフラを所有・運営するという、エネルギー民主主義を体現する象徴的な事例となった。

現在 EWS は、組合をトップとする組織体制へと再編され、約1万5,000人の組合員を抱えるドイツ第3位のエネルギー協同組合へと発展



図2：市民運動の象徴となった EWS のオフィスの壁画（筆者撮影）

している。再エネ100%による電力供給，電力網の運営，気候保護基金の設置・運営，全国の市民エネルギー・プロジェクトへの助成など，多面的な活動を展開している。筆者らは2015年と2025年の2度にわたり同社を訪問したが，「地域のエネルギーは地域自身が決める」という理念は一貫しており，その実現に向けた政策提言やロビー活動も積極的に行われていた。

このように EWS は，単なる電力会社にとどまらず，後続の協同組合や市民電力会社に，市民主体のエネルギー・システムが現実の選択肢となりうることを示した点で，ドイツにおける市民主導型エネルギー・ガバナンスの象徴的存在である。

3. オーデンヴァルト市民 エネルギー協同組合

オーデンヴァルト市民エネルギー協同組合 (Energiegenossenschaft Odenwald eG：以後，EGO)⁶⁾は，住民・中小企業・地域金融機関が

出資し，太陽光や小規模風力を中心とした再エネ事業を展開する地域協同組合である。組織運営はドイツ協同組合法に基づく「一人一票」の原則により支えられ，総会を通じて組合員が事業方針に関与する参加型ガバナンスが確立している⁷⁾。

筆者らの2015年の調査時には，EGO の事業は再エネ発電・小売にとどまらず，市民向けセミナーや学校でのエネルギー学習などの教育活動，さらには地域の空き施設を再生してエネルギー関連拠点として活用する不動産事業など，多面的に展開されていた。また，EGO はフォルクスバンク・オーデンヴァルト (Volksbank Odenwald eG) など地域金融機関と緊密に連携し，長期的な投資資金の調達を可能にしている。協同組合の出資金と地域金融の融資を組み合わせることで，地域内の資金を再エネ事業へ循環させる仕組みが形成され，これが地域経済の活性化にも寄与している。

さらに，EGO の特徴として，透明性の高い

組織運営と参加型ガバナンスが挙げられる。総会では組合員による意思決定が重視され、特に大規模投資には丁寧な議論を経た合意形成が求められる。EGO は学校や福祉施設への寄付、環境教育プログラムの支援なども積極的に行っており、単なる電力事業者ではなく、地域の社会基盤を支える総合的な主体として貢献している。

このように、EGO は「地域金融・市民参加・多角化した再エネ事業」を統合した成熟した協同組合モデルであり、市民領域における気候ガバナンスを理解する上で有益な事例として捉えることができる。

4. ミュルハイム＝シュタウフェン・エネルギー公社

ミュルハイム＝シュタウフェン・エネルギー公社（Stadtwerke MüllheimStaufen GmbH 以後、SMS）は、ミュルハイム市とシュタウフェン市が共同出資して2009年に設立された自治体系エネルギー会社である。2012年には電力・ガス配電網を両自治体が買い戻し、さらに同年、発電部門を担う市民エネルギー協同組合を創設することで、市民が地域エネルギー運営に直接参画する仕組みを整えた。自治体が有する法務・調達・技術といった専門能力と、市民協同組合が持つ資金・地域ネットワークを統合したこの公民協働モデルは、協同組合単独あるいは自治体単独では実現が難しい領域を補完し合う点で高く評価されている（木原，2016）。

筆者らが2015年に実施した聞き取り調査では、SMS は太陽光発電所の開発・運営、小規模水力の活用、配電網運営、さらにドイツ全土を対象とした再エネ電力の小売など、多角的な事業を展開していた。電源構成は主として欧州域内の水力電源であるが、協同組合が所有する水力設備や太陽光発電施設も組み合わせられ、地域と広域の資源を柔軟に活用するシステムを形成している。自治体は公共インフラ運営に関する専門性を提供し、市民協同組合は出資と地域の知識を担うことで、投資リスクの分散、透明性の確保、意思決定への市民参加が可能となっている。

SMS の取り組みは、再エネ導入を通じて地域の付加価値を高め、「エネルギーの地産地消」や「地域レベルのエネルギー自立」に向けた統合的アプローチとして位置づけられる。調査時には、学校や福祉施設への再エネ導入支援、文化・スポーツイベントへの協賛など、地域コミュニティの活性化に寄与する社会活動も積極的に行われていた。地域のアイデンティティと結びついたこの公民協働の枠組みは、地域のエネルギー政策への受容性の向上や民主的正統性の確保、リスク分散といった多面的効果を生み、BW 州に広がる「市民×自治体」による協働型ガバナンスの特徴をよく体现している。

5. ビュルガーヴェルケ協同組合

ビュルガーヴェルケ協同組合（Bürgerwerke eG）は、地域の市民エネルギー協同組合を束ねる協同組合連合であり、地域単位の小規模事業者が直面する制度的・経営的制約を補完する役割を有している。ちなみに、ビュルガーヴェルケは、「Bürger = 市民」と「Werke = 企業／共同体」を合わせた造語であり、市民による公共的なエネルギー事業といった意味合いを持つ。単一地域に根ざした EGO のような地域協同組合とは異なり、2015年の訪問時点で37の協同組合を束ねており、再エネの共同調達・小売事業・ブランド形成を支援することで、市民エネルギー運動を広域的に支える基盤として機能していた。

特に再エネ電力の小売事業を通じて、地域協同組合が独自には実現しにくいスケールメリットの確保に取り組んでいた。再エネ電力の調達・販売を一括して行う仕組みは、地域協同組合が発電と投資に集中しつつ、消費者への安定供給を保証できる点で極めて有効である。また、標準化された契約モデルや法的支援を提供することで、小規模協同組合の事務負担軽減にも寄与していた。

さらに、加盟組合間の知識共有や相互学習の場を提供し、市民エネルギー運動の横断的ネットワークを形成している。これは、地域協同組合が個別に事業を展開するだけでは得られない広域的な経験・技術の交換を促し、電力供給の

広域化や政策面での集団的ロビー活動も可能にしている。このように、同組織は個別協同組合を超えて、市民による広域的なエネルギー運営の基盤として機能し、地域主体の取り組みを州全域の動きに接続させる役割を担っている。

Ⅲ. 自治体領域：自治体レベルにおける参加型気候ガバナンスの展開

1. 気候政策と参加政策の統合的展開

BW 州では2010年代以降、現州首相クレッチマン氏の強い意向もあり、市民参加の促進を行政運営の重要課題として位置づけ、政策形成プロセスへの参加手法の導入や自治体支援の強化を進めてきた。特に、2011年に首相府に設置された「市民参加・市民社会担当州政務官 (Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft)」の下で、行政手続への参加プロセスの組み込み、専門支援機関の整備、自治体職員向け研修など、市民参加の制度化が体系的に推進された。また、州はベルテルスマン財団が主導する全国ネットワーク「多様な民主主義 アライアンス (Allianz Vielfältige Demokratie)」に参画し、参加の質を高める基準や実践知を行政に取り込む試みを継続してきた (Allianz Vielfältige Demokratie, 2017)。

こうした州レベルの方針の中で、基礎自治体は気候政策と参加政策の統合、地域アクターの協働と実践を一体的に担う中心的アクターとして位置づけられている。本章では、筆者らが2023年および2025年に訪問したヴァイブリンゲン市・ウルム市・フライブルク市の3つの事例を中心に、行政内外で展開される参加型気候ガバナンスの特徴を検討する。

2. ヴァイブリンゲン市：

統合型気候政策と市民参加の制度化

ヴァイブリンゲン (Waiblingen) 市は、市民のイニシアティブにより2035年までの気候中立を宣言し、ヨーロッパレベルの自治体気候政策の認証システム「European Energy Award (EEA)」の最高ランクであるゴールド認証も取得している、BW 州における統合型気候政策

の先進自治体の1つである。市民参加制度、実践を担う協働型委員会、市所有のシュタットベルケ、地域 EA などをつないだ包括的なガバナンス・モデルを形成している (的場, 2024)。

2023年8月の訪問当時、ヴァイブリンゲン市の気候変動対策は、市民参加型で策定される「気候変動アクションプラン」によって進められていた。行動分野別ワーキング・グループやオンラインでの意見聴取とアイデア・マップの作成など、プラン開発の早い段階からの参画手法を設計し、さらに地域住民を交えた対策設定と優先順位づけを行うことで、プランの実効性を高める努力を行っていた。地域住民が、対策の内容やその優先順位に直接影響を与えることを可能にしておき、参加プロセスが単なる住民からの情報提供ではなく、実質的な協働の場として位置づけられていた。

このアクションプランの地域での実践を担う組織として、気候保全・持続可能性・環境委員会が行政により新たに設置され、また担当部局として、市長直轄で都市計画部、気候保護部、建築・施設管理部、都市インフラ部という分野横断的な4部門が置かれている。また、ヴァイブリンゲン市は、エネルギーはじめユーティリティ・サービスを担う自前のシュタットベルケ「ヴァイブリンゲン公共サービス公社 (Stadtwerke Waiblingen)」を有しており、自治体との緊密な連携のもとで、ユーティリティ全般について専門的な提案・助言を行っていた。さらに、地域には専門的な知見を有する郡レベルの EA も存在しており、特にエネルギーに関する自治体への政策提言や、企業や個人向けの建物改修支援や省エネ診断といった実装レベルのサポートについては EA が担うというように、しっかりとした機能分担が成立している。

これらの要素は、ヴァイブリンゲン市が脱炭素政策を「自治体域全体の統合課題」として扱い、市民と関連機関をつないだ協働型ガバナンスモデルを成熟させていることを示している。



図3：ウルム市の LA21 オフィス（筆者撮影）

3. ウルム市：ローカル・アジェンダ21に基づく参加型持続可能性マネジメントの制度化

ウルム（Ulm）市は、1999年に議会決議により設置されたローカル・アジェンダ21（以後、LA21）の取り組みを基盤に、市民参加を行政の制度として組み込み、持続可能性政策と気候政策の統合を進めてきた自治体である。LA21の職員はすべてウルム市職員として雇用されているが、理事会による意思決定は完全に独立性が確保されている。理事会は、市議会や行政と定期的な協議を実施しており、気候政策・都市計画・教育・社会包摂に関する提案を行なっている。理事会の構成メンバーには、テーマ別に設置された6つのワーキング・グループの長が含まれるが、その長の1人は、ボランティアで参加している大学生で、若者の参加にも積極的に取り組んでいる。また、ワーキング・グループの活動も盛んで、例えば、市民エネルギー協同組合の立ち上げと再エネ事業の運営といった

実践活動も展開している。

そのような市民参加の基盤を活かし、ウルム市では市民参加型で「ウルム気候保全戦略2024」を策定している。2040年までの気候中立というウルム市のゴールの実現に向けた戦略である。策定プロセスで実施された市民参加ワークショップでは、80名を超える市民が、①2040年の理想の都市像、②その達成に必要な方策、の2点について議論し、結果は対策カタログに反映される。運営は外部のコンサルに委託することで、市職員はあえてファシリテーションを行わない中立のプロセスが採用された。また、行政内の「気候保全・都市開発課」には3名の気候マネージャーが配置され、LA21やEAなど外部組織と緊密な連携をとりながら、行政・市民（LA21）・専門組織による協働型ガバナンスを形成している。

また、ウルム市は気候政策の諮問機関として、「ウルム気候保全諮問委員会（Ulmer Klimaschutzbeirat）」を2021年に設置している。



図4：フライブルク市中心部を走るトラム（筆者撮影）

経済界4名，学術3名，市民社会5名，すべての政党からの代表者，関連する行政職員，地域EA，の総勢23名で構成されており，気候政策を包括的な視点で検討している。さらに，1991年という早い段階からエネルギー関連分野の市民向け助成制度を運用し，断熱改修・木造建築・太陽光など14項目を支援，年間800～1000件に総額75万ユーロを助成し，市民レベルの脱炭素化を支えている。

このようにウルム市では，LA21をはじめとした市民参加プロセスが行政内部の枠組みとして制度化され，持続可能性戦略の中核を担っている。行政と市民社会が成熟した関係性を構築し，政策形成と実装段階を有機的に接続している。

4. フライブルク市：環境先進都市における持続可能性政策と参加の多層構造

フライブルク（Freiburg im Breisgau）市は，世界的にも環境先進都市として知られ，長年にわたり再エネ，都市交通，まちづくり，気候政策など多分野にわたり先駆的な取り組みを進めてきた自治体である。フライブルク市の気候ガバナンスの特徴は，われわれの調査からは，①持続可能性マネジメントの行政内構造化，②市

民参加の重層的制度化，③中間支援組織（地域EA）との協働による政策実装の強化，という3点に整理できる。

フライブルク市は，持続可能性戦略を行政全体の横断的課題として位置づけるために，2011年に市長直属の「持続可能性マネジメント室（Stabsstelle Nachhaltigkeitsmanagement）」を設置している。ここでは，持続可能性コンセプトの行政内部への構造化と長期的な政策の一貫性の確保，持続可能性評価の実施と報告書の作成といった行政内部の作業を担うとともに，後述する「フライブルク持続可能性評議会（Freiburger Nachhaltigkeitsrat）」や「フライブルク気候協定（Klimapakt Freiburg）」といった外部の協働型組織の事務局も担当し，まさにフライブルク市の持続可能性政策の土台を支える機能を果たしている。

次に，フライブルク市は，重層的な市民参加制度を有する。市民提案・意見募集・結果公表を一元管理する参加ポータルサイト，市民提案を募集し議会での審議を経て実施される参加型予算（Beteiligungshaushalt），無作為抽出の市民による政策提言を行う気候市民会議など，重層的かつ多様な市民参加制度を有する。その中でも，特に重要な取り組みが，フライブルク持

続可能性評議会である。市民、企業、学術、行政の代表40名による会議体で、自治体及び議会に対して、持続可能性に関する目標達成のためのアドバイスをを行う。さらに、この評議会の議論から2025年に新設された「フライブルク気候同盟」は、市内の企業や大学、関係機関など100を超える組織のネットワークで、フライブルク市の2035年カーボン・ニュートラルの目標を共有し、ワークショップや研修での学び合いや助成制度情報などの共有などを行なっている。このように、市の気候ガバナンスの中に多様な参加形式が組み込まれ、市民をはじめ地域のステイクホルダーが政策形成や地域プロジェクトに関わる機会が豊富に設けられている。

また、地域 EA「Energieagentur Regio Freiburg」と緊密に連携し、住宅改修支援や企業向け脱炭素相談などを包括的に展開し、自治体の気候政策の実装力を高めている。また、自治体自体も EA からの専門的サポートを得ることで、常に世界でも最先端の気候政策を実施することができている。EA については第4章で詳述するが、フライブルク市では行政の戦略形成と EA の実務支援が密接に連携し、地域全体での脱炭素化を推進する仕組みが整っている。

フライブルク市の特徴は、「行政内部の専門性」「重層的な市民参加」「中間支援組織との協働」という3要素が有機的に組み合わせられている点であり、BW 州の気候ガバナンスの高度化を示す象徴的事例といえる。

ヴァイブリンゲン、ウルム、フライブルクの3市の事例はいずれも、気候保全を行政主導の政策領域から社会的協働のプロセスへと転換した実践である。そこでは、市民が単なる協議の相手ではなく、政策の共創・実践者として制度的に位置づけられている。3つの自治体事例に共通するのは、脱炭素化を「行政内部の専門性」「市民参加の制度化」「外部専門機関との協働」という3つの要素を統合して推進している点である。これらを通じて形成された「協働文化（Kooperationskultur）」は、市民と行政の間の信頼形成を促し、気候政策を社会的プロセスとして定着させる基盤となっている。

IV. 中間支援領域：気候政策と市民参加を支える制度的基盤

1. 中間支援領域の構造と位置づけ

BW 州の気候ガバナンスの特徴は、市民領域（第2章）と自治体領域（第3章）がそれぞれに高度に発達している点にとどまらず、それらを支え、つなげる「中間支援領域」が制度的・専門的・ネットワーク的に重層化しているところにある。ここでいう中間支援とは、市民・自治体・事業者の間に位置し、専門知、制度知、調整機能、伴走支援、人材育成などを提供する領域であり、個々の主体が自律的に行動しながらも全体としての方向性を共有できるようにする「媒介インフラ」の役割を果たす。

筆者らの調査から明らかになったのは、この中間支援が少なくとも「エネルギー分野」と「市民参加分野」の二つの政策領域で制度化されていることである。前者には、地域 EA や BW 州 EA「KEA-BW」、地域 EA 連合「reabw」、市民エネルギー協同組合を支える BW 州協同組合連合「BWGV」が存在し、後者には、自治体の市民参加を制度化する「市民参加専門センター（Servicestelle für Bürgerbeteiligung）」と、市民社会側から参加をサポートする「市民参加アライアンス（Allianz für Beteiligung）」が配置されている。これらの存在は、BW 州の多元的ガバナンスが偶発的に生まれたのではなく、制度的・組織的基盤に支えられた結果であることを示している⁸⁾。

本章では、これら2つの政策領域における中間支援の構造を整理し、BW 州における「協働文化」がどのように制度的に支えられ、地域の気候ガバナンスを下支えしているのかを明らかにする。

2. エネルギー分野の中間支援

(1) 地域エネルギー・エージェンシー

ドイツのなかでも BW 州の特徴とされるのが、基礎自治体や郡レベルを単位とした地域 EA の広範な整備である。現在州内には大小さまざまな39の地域 EA が存在し、自治体や住民、

企業に最も近い草の根レベルでエネルギー関連の支援を提供している。

例えば2023年に訪問したカールスルーエ郡 EA では、郡行政との緊密な協力関係のもとで、再エネ導入支援、企業の省エネ診断、建物改修支援、助成金獲得支援などを一体的に行っていた。また、自治体内のエネルギー・マネージャーや学校、企業との協働も日常的に行われており、自治体の取り組みを伴走支援する体制が整備されていた。住民に対しても、住宅改修や太陽光導入の個別相談が常設で提供され、行政では対応しきれない技術的助言を EA が補完していた。

また、地域 EA は、市民参加プロセスのサポートにおいても重要な役割を果たしている。本章で紹介しているヴァイブリングゲン市やフライブルク市における市民参加型のプロセスでも、EA のスタッフがその専門性を活かして、ファシリテーター、技術的アドバイス、ネットワーキング、政策開発支援など、さまざまなサポートを提供し、参加者が現実的かつ有効な提案を行えるよう支援していた。

このように、地域 EA は、市民や協同組合、企業、学校など地域の多様な主体との協働を促進する「媒介役」として機能している。これらの取り組みは、地域の脱炭素化を単なる行政主導の政策ではなく、「地域全体のプロジェクト」として形成していく効果を生み出している。

(2) BW 州地域

エネルギー・エージェンシー連合

州内の自治体や郡レベルの地域 EA を水平的に結びつけ、知識・スキル・ノウハウの共有を促すプラットフォームとして機能するのが、BW 州地域エネルギー・エージェンシー連合 (Regionalen Energieagenturen Baden-Württemberg: 以後、reabw) である。理事会は地域 EA の代表者が務めており、自治体から独立した形で現場の声を、後述する州レベル EA の KEA-BW などとの議論を通して州政府へ届ける役割を担っている。筆者らの2023年9月の訪問時には、州内の32の地域 EA が会員として参加していた。

地域 EA を集めて定期的なワークショップ

や研修を実施し、自治体支援の成功事例や最新技術、政策動向などについての交流を行い、地域 EA 間の能力差を縮小ししつつ、自治体支援の質を底上げする機能も担っている。州の環境省が100%出資する後述の KEA-BW と異なり、自治体からの独立性が担保された地域 EA は、提言や活動の自由度が高い分、その専門性や有効性を常に高めるキャパシティ・ビルディングの必要性が高く、その意味で、reabw の役割は重要になっている。

reabw はまた、自治体職員向けのキャパシティ・ビルディングも担当している。KEA-BW が20年前に開発した教育プログラムを受け継いだもので、「自治体エネルギー・マネージャー (energiemanager kommunal)」という6日間の集中講座である。講師は内部の地域 EA のスタッフが担当し、修了者は自治体の建物のエネルギー管理を行うことが出来るようになる。このように、地域 EA のネットワークを活かして自治体職員の専門性を高めることで、地域全体の気候変動への対策力を強化する役割も担っている。

(3) BW 州気候保護・

エネルギー・エージェンシー

BW 州気候保護・エネルギー・エージェンシー (Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH: 以後、KEA-BW) は、1994年に州政府主導で設立された専門機関であり、州全体の気候・エネルギー政策を専門的に支援する「広域ハブ」として機能している。現在は100%州の所有となっており、約60名の専従職員を雇用し、自治体や企業に対して、温室効果ガス算定、建物改修支援、地域熱計画の助言、エネルギー関連データの整備など、多様な分野にまたがる支援を提供している。その基盤には、政策の実効性を担保する高度な技術的専門性と、特定企業に偏らない中立性がある。

また、州内の自治体や郡レベルの地域 EA の広域的な調整役としても機能している。基本的に、実務的・現場的支援は地域 EA、制度設計や高度な専門知を必要とする支援、広域的な調整は KEA-BW が行うというように、役割分

担がなされている。広域的な調整について、自治体間の能力格差が大きい状況下では、KEA-BW が統一的な基準やツールを提供し、地域的な能力格差を緩和する役割を担っている。市民の個別相談は地域 EA が主体で、自治体や州政府部局の政策設計は KEA-BW、といった点でも分担がある。

さらに、州内の関連組織の協働を推進する役割も担っている。州や特定の政党、企業などから独立した専門組織としての立場を生かし、市民協同組合や、再エネ事業者、自治体、企業などの間に立ち、政策開発、事業実践、合意形成などをサポートすることで、州内のエネルギー政策の促進に寄与している。また、こういった協働の場で活躍する「気候保護マネージャー（Klimaschutzmanager）」（気候保護に特化した職員を自治体に配置する連邦政府のプログラム。州内に250名が配置されている）の連携のサポートも提供している（平岡，2024）。

こういった取り組みを通して、KEA-BW は自治体の人的・専門的リソース不足を補いながら、長期的な脱炭素化を支える基盤形成に寄与している。

(4) BW 州協同組合連合

BW 州協同組合連合(Baden-Württembergischer Genossenschaftsverband e.V.：以後、BWGV)は、エネルギー協同組合を含む多様な地域協同組合を対象に、制度面・経営面・法務面における、監査・助言・教育・利益代表（ロビー活動）を行う専門組織である。上で紹介したビュルガーヴェルケ協同組合が主に「事業連携・小売事業」など実務面の支援を担うのに対し、BWGV は協同組合及びその制度そのものの持続性を支える基幹的役割を果たしている点で機能が異なる。

教育機能の一環として、協同組合の理事や監査委員向けに、組合の義務（法的知識や権利義務など）に関する教育プログラムを提供しているほか、ビジネスモデル開発、広報戦略、人材育成などに関する研修も行なっている。また、州の環境省からの助成を受けて、若年層の組合への参加を促す広報・教育プログラムなども展開し、この世代を現場の具体的行動に結びつけ

る取り組みにも寄与している。

BWGV の役割は、協同組合という住民が社会活動に関与するツールである協同組合という社会インフラの制度基盤の安定性を確保することであり、エネルギー民主主義の持続性を下支えしていると言える。

3. 市民参加領域の中間支援

(1) BW 州市民参加専門センター

BW 州市民参加専門センター（Servicestelle für Bürgerbeteiligung：以後、SfB）は、州内の自治体が市民参加制度を整備し、対話型の参加プロセスを適切に設計・運用できるよう支援する州政府機関である。シュトゥットガルト駅前開発プロジェクト「Stuttgart 21」⁹⁾に対する市民運動で多数の負傷者を出したいわゆる「黒い木曜日（Schwarzer Donnerstag）」の反省から、州政府は2011年以降「聞く政治（Politik des Gehörtwerdens）」を掲げ、SfB 以外にも、「市民参加・市民社会担当州政務官（Staatsrätin für Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft）」、市民参加に関する全国初の法律となった「対話型市民参加の強化に関する法律（Gesetz zur Stärkung der dialogischen Bürgerbeteiligung, 2021年）」、州のすべてのオンライン参加プロセスを一括で行う「ポータルサイト（Beteiligungsportal Baden-Württemberg）」、後述する「市民参加アライアンス（Allianz für Beteiligung）」、といった社会インフラを次々に整備してきた（図5）。

SfB は行政内部組織ではあるが、独立して中立の立場で市民参加をトップダウンで普及させることを目的としたヨーロッパでもユニークな組織で、主に①自治体や公営企業へのアドバイス、②参加型プロセスのサービスを提供する民間企業の取りまとめと入札の運営、③市民参加プロセスにおけるアカウンタビリティの引き受け、の3つの活動分野がある。自治体支援については、政策形成のどの段階で住民を巻き込むべきか、どのような手法を用いるかといった実務的なアドバイスから、そもそも参加型プロセスを行うための議会の説得といったことまで行い、その上で、参加プロセスにおける実務サー



図5：市民参加の制度化のきっかけとなったシュトゥットガルト中央駅前の開発（筆者撮影）

ビスを提供する民間企業とのつながりを入札の形で行なっている。

このような活動により、SfBは州内に市民参加を制度化し協働文化を根付かせる専門組織として機能している。

(2) BW 州市民参加アライアンス

SfBがトップダウン的に州内の市民参加政策を強化する役割を担っているのに対し、BW州市民参加アライアンス（Allianz für Beteiligung：以後、AfB）は、主に市民社会側に対してさまざまなサポートを提供するネットワーク組織で、州政府の資金により運営されている。市民団体や組合、自治体、研究者、個人など、州内に3,000を超える会員を抱えており、市民参加の品質向上を目的として、知識や経験の共有を行う場として機能している。AfB自体が市民参加プロジェクトを行うのではなく、関係するプロジェクトを実施している自治体を紹介したり、助成金情報を提供するというサービスの提供を行っている。

また、市民参加型事業のスタートアップ支援を行うための助成金を、ボッシュ財団などと連携して運営している。例えば、対話型市民参加プロジェクトのための「Beteiligungstaler（市民参加トークン助成金）」や気候変動対策・地域再エネ事業支援向けの「Kickstart Klima（キックスタート気候アクション助成金）」といった助成プログラムがあり、助成上限額は4,000-6,000ユーロと少額であるが、地域住民の小さな声を社会的影響力として顕在化させる仕組みとして活用されている。

本章では、BW州の気候ガバナンスを下支える中間支援領域の構造を整理した。地域EA、reabw、KEA-BWは、技術的な助言・伴走支援・広域調整といった異なる機能を分担しつつ、自治体や市民協同組合の実践を支える重層的な基盤を形成している。また、BWGVによる協同組合制度の維持・育成、SfBとAfBによる市民参加制度の整備と市民社会へのサポートは、市民と行政が協働できる制度的条件を強化して

いる。こうした中間支援の蓄積は、第2章で論じた市民領域、第3章で示した自治体領域を縦横につなぎ、BW州に特有の多元的気候ガバナンスを制度的に支える中核要素となっている。こうした支援構造の蓄積は、行政実務に参加を組み込み、市民を政策形成・実践の協働パートナーとして位置づける協働文化の醸成にもつながっている。

V. BW州の多元的・重層的気候ガバナンス構造

本稿では、BW州における気候ガバナンスの特質について、市民領域・自治体領域・中間支援領域という3つの層の相互関連に注目して議論してきた。各領域は個別に機能しているのではなく、それぞれの内部に固有の制度・専門性が積み重なることで、全体として多元的かつ重層的なガバナンス構造を形成している点に特徴がある。本章では、全体のまとめとして、これまでの分析を統合しBW州モデルの構造的特徴をあらためて整理する。

まず、市民領域においては、EWSのような市民によるエネルギー会社、EGOなどの地域で活躍する市民エネルギー協同組合、さらにはビュルガーヴェルケ協同組合のような広域的ネットワークが、多様な形で再エネ事業に参画している。これらは、単に参加主体の増加というよりも、「地域のエネルギーは地域が決める」という価値を支える社会的基盤となり、市民の当事者意識の醸成や学習機会の場として機能しており、地域の「エネルギー民主主義」の実践に大きく貢献している。

次に、自治体領域では、ヴァイブリンゲン市、ウルム市、フライブルク市に代表されるように、気候政策の立案だけでなく、市民参加の制度化、行政部局横断型の組織体制整備、地域EAとの協働など、地域の実践を制度として根づかせる取り組みが進展している。各自治体は気候保全・脱炭素化を核心的課題と位置づけ、長期ビジョンの設定、市民参加の制度化、地域事業者・協同組合との協働など、多面的な政策を実施していた点に特徴がある。この自治体の主体

性は、地域における気候ガバナンスの方向性を決定づける上で極めて重要な役割を果たしている。

そして、中間支援領域では、地域EA、reabw、KEA-BW、BWGV、SfB、AfBといった専門支援組織が、技術的サポート、事務的支援、人材育成、制度設計、市民参加の実践といった、さまざまな専門機能を分担して提供している。これらの組織は、自治体でも市民でも担いきれない領域を補完し、実践の持続可能性と制度的安定性を確保する役割を果たしている。特に、再エネ導入計画の作成、プロジェクトの助言、参加プロセスの設計支援、人材育成の標準化など、多元的な専門性が相互補完的に機能する点が特徴である。

なお、BW州の気候ガバナンスは州内に閉じた仕組みではなく、EUレベルのEAネットワークとも接続している。筆者らが2019年に訪問した「欧州地域政府およびエネルギー・環境エージェンシー連合（European Federation of Agencies and Regions for Energy and the Environment：FEDARENE）」は、各国のEA間の知識共有・専門職研修・政策協調を促す広域的組織であり、BW州のEAやKEA-BWもそのプラットフォームを通じて最新の施策動向や技術的知見を取り入れている。BW州の中間支援の成熟は、州内の積み上げのみならず、欧州レベルの学習とネットワークによっても強化されている点は重要である（平岡ほか、2020）。

これらの領域とEUも含めた重層的な政策フレームが相互に関連し機能することで、市民・行政・地域事業者が互いを信頼し、協働を前提とした関係性を築く「協働文化」が形成されている。この文化が地域に定着することで、制度の継続性や実践の質がさらに高まり、それがさらなる協働の深化につながる好循環を生み出すことになる。

以上の議論から明らかになるのは、BW州の気候ガバナンスが、単一主体の主導ではなく、複数の主体が相互補完的に役割を担いながら成立しているという点である。市民の主体的参画、自治体の制度的基盤、中間支援による専門性の

供給, といった要素が縦横に結びつくことで, 多元的かつ重層的な気候ガバナンス・モデルが形成されている。

本稿は, BW 州を対象とした限定的な考察ではあるが, 多元的・重層的ガバナンスの構造を地域スケールで観察することを通じて, 政策形成と市民参加, 専門性の制度化がどのように結びつき得るのかを具体的に示した点に意義がある。気候危機が進行し, エネルギー転換が不可避となる現代において, こうした多元的・重層的ガバナンスの視点は, 地域の社会システムを再構築する上で重要な視座を提供するものである。

注

- 1) 龍谷大学政策学部教授
- 2) 滋賀県立大学環境科学部准教授
- 3) DGRV ウェブサイト「Energy Cooperatives in Germany 2024」: https://www.dgrv.de/wp-content/uploads/2024/07/DGRV_Energiegenossenschaften_Umfrage_2024_Englisch.pdf
- 4) シュタットベルケ (Stadtwerke: 自治体公共サービス公社) は, 自治体が出資・運営する公的企業体であり, 電力・ガス・水道・公共交通・廃棄物処理など, 地域の生活基盤を担う公共サービス事業者を指す。本稿では, 各事例の機能に即して「エネルギー公社」「公共サービス公社」等と訳する。
- 5) 各協同組合の取り組みについては, 木原 (2016) に詳しい。
- 6) EGO は, ヘッセン州に所在する協同組合であるが, 国内でも代表的なエネルギー協同組合のひとつで, その事業圏域は BW 州北部もカバーし, 州内の他のエネルギー協同組合との連携も深いことから, BW 州の気候ガバナンスを検討する上で, 本稿でも取り上げることとした。
- 7) EGO ウェブサイト: <https://eg-odenwald.de/>
- 8) 各 EA の取り組みや相互連関については, 平岡 (2024) に詳しい。

- 9) シュトゥットガルト中央駅の地下化と都市再開発を含む大規模インフラ事業で, 当初から市民の強い反対運動を招いた。とりわけ2010年9月30日の「Schwarzer Donnerstag (黒い木曜日)」では, 計画に抗議する市民に対して警察が放水・催涙スプレーなどを用いたことで多数の負傷者が出て, 州全体で議論を呼んだ。この出来事は行政への信頼を大きく損ない, 透明性・対話・市民参加の制度化を求める機運が BW 州で一気に高まった契機となった (Deutschlandfunk: <https://www.deutschlandfunk.de/zehn-jahre-nach-volksabstimmung-stuttgart-21-100.html>)。

参考文献

- 木原浩貴. 2016. 「公社・組合が進める“FIT”後のエネルギーヴェンデ: ドイツにおける再エネを軸とした地域づくりの事例 (特集: 欧州再生可能エネルギー事情調査報告1)」『人間と環境』42 (1): 53-56.
- 的場信敬・平岡俊一・豊田陽介・木原浩貴. 2018. 『エネルギー・ガバナンス: 地域の政策・事業を支える社会的基盤』学芸出版社.
- 的場信敬. 2024. 「ドイツ・ヴァイプリングンの気候中立に向けた取り組み」『人間と環境』50 (2): 20-23.
- 平岡俊一・木原浩貴・豊田陽介・的場信敬. 2020. 「FEDARENE (European Federation of Agencies and Regions for Energy and the Environment) による欧州域内のエネルギー・エージェンシーを対象にした支援活動」『人間と環境』46 (2): 62-65.
- 平岡俊一. 2024. 「気候エネルギー政策分野での重層的な中間支援体制の構築: ドイツ・バーデン＝ヴュルテンベルク州での事例から」『人間と環境』50 (2): 24-27.
- Allianz Vielfältige Demokratie. 2017. *Qualität von Bürgerbeteiligung: Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

※ その他, 訪問時の配布資料

※ 本稿内のすべてのウェブサイトの最終アクセス日: 2025年12月8日 (月)