

## 第 〇 章

# 再生可能エネルギー発電設備の建設と地域の受容 —ドイツにおける最新の動向を中心として—

専修大学教授  
横浜国立大学名誉教授

高 橋 寿 一

## I はじめに

2024 年のドイツの総発電量に占める再生可能エネルギー(以下、「再エネ」と称する)の比率が、前年比 3 ポイント増の 59%となり、ドイツで初めて総発電量のほぼ 6 割を再エネが占めるに至った。再エネの比率を順調に伸ばしているドイツにおいては、2022 年以降、従来の土地利用規制や環境規制を再エネに関して緩和する立法を次々に制定しないし改正して、再エネの促進に一層のドライブをかけている<sup>1</sup>。

原子力発電の選択肢を捨て去り、化石燃料による発電からの脱却も迫られているドイツでは、ロシアによるウクライナ侵略に伴うエネルギー危機とも相俟って、再エネが正に命綱となっており、これを推進しなければ国家のエネルギー供給に支障をきたしてしまう。このような背景の下に、再エネの推進に邁進しているドイツは、外から見ると、連邦政府、州、市町村そして住民・市民が一丸となって再エネ推進に邁進しているように見える。本稿冒頭のような数字が出てきているのは、正にそのような努力の成果の賜物の一つであることは間違いない。しかし、ドイツにおいても再エネ発電設備の建設を進めれば進めるほど、各地で住民・市民の反対運動にぶつかる事例が少なからず確認することができ、事態が混迷を深める地域も各地で見られるところである<sup>2</sup>。

このような事態を回避し、再エネ発電設備の建設を促進していくためには、地域住民・市民に受け入れてもらえるような制度を用意していくしかない。すなわち、「再エネの促進」と「住民・市民の受容の促進」<sup>3</sup>を両立させていかないとドイツのエネルギー政策の展望は拓かれない。このことは、本稿で述べるように以前からドイツ政府によって認識されてきたのであるが、近年では前述した背景もあって、喫緊の課題となっている。

「住民・市民の受容の促進」という課題については、ドイツでは、近年「手続的正義」と「分配的正義」という概念が提唱され、〈これら両者の「正義」をいかに実現するか〉という方向での議論が進んでいるが<sup>4</sup>、本稿は、この方向での議論をドイツの実

---

<sup>1</sup> 近年のドイツの規制緩和の一端については、高橋寿一「ポジティブ・ゾーニングに関する一考察」京都大学再生可能エネルギー講座コラム 279 号(2021 年 12 月)1 頁以下および同「再生可能エネルギー設備の建設促進に関する近年のドイツ法制の一局面ー改正法の内容とその意味ー」同コラム 350 号(2022 年 12 月)1 頁以下参照。

<sup>2</sup> 最近の事例については、テューリンゲン州の森林における風力発電設備の建設をめぐる争いについて、高橋寿一「テューリンゲンの森と風力発電」『日本エネルギー法研究所季報』285 号(2024 年 7 月)1 頁以下参照。

<sup>3</sup> 従来、再エネ(とくに風力発電)の受容には、市場的受容、社会・政治的受容、地域的受容の三つの要素があると説かれてきたが (Wüstenhagen, Rolf/Wolsink, Maarten/Burer, Mary Jean, Social Acceptance of Renewable Energie Innovation, Energie Policy 35, 2007, S. 2683ff(2684)、本稿は、この分類にいう「地域的受容」(Community Acceptance)に関する論稿である。

<sup>4</sup> 本文の二つの正義についてはすでにヴュステンハーゲン(Wüstenhagen)によって指摘されてい

際の制度展開の中で分析・検討することを目的としている。

筆者は以前、市民発電所に関する論稿を発表したことがあったが、これも同様な問題意識から書かれたものである<sup>5</sup>。以下では、「再エネ設備の建設促進」と「住民・市民の受容の促進」とが、ドイツではどのように展開しているかを、「再エネ発電設備への市民の参加・関与」という観点から分析・検討していきたい。なお、「再エネ設備」とは、ドイツ法の検討を中心とする本稿ではドイツで主流の風力発電設備を指すが、本稿での分析は、太陽光発電設備にも基本的にはあてはまると考えてよいので、後者についても適宜言及している。

再エネ発電設備に対して市民が積極的に関与する代表例は市民発電所である。市民にとって市民発電所が受容の大きな契機となりうるのは間違いない。ただし、市民が自ら発電所を設置する以外にも、市民が発電所の設置や運営に大きく関与しうる手法もドイツでは開発されている。これらの手法に共通する点は、市民が再エネ発電所から何らかの経済的利益を得るという点である。本章では、これらの手法を「市民による経済的関与」と称して、これらの手法も含めて検討していきたい。

なお、日本と同様にドイツでも「参加」(*Beteiligung*)と「関与」(*Teilhabe*)は峻別されて用いられている。前者は、土地利用計画に住民・市民が関わる場合のように、主体が客体に対して積極的に働きかけることを通じて、主体が客体のあり方に対して一定の影響を及ぼそうとする能動的営為を指す。これに対して、後者は、「参加」ほどの能動的営為ではなく、客体と一定の関係性(主として経済的関係性)を持つことによって、客体を支えると同時にそれを通じて主体の側も一定の利益を確保しようとする営為を指す。両者を合わせて「広義での参加」ということができる。本稿は、「参加」と「関与」は概ねこのような趣旨で使用しているが、両者を含めて単に「参加」と記している場合もある。

以下では、まず「広義での参加」の類型として、ドイツではどのようなものがあるのかを概観する(第Ⅱ章)。そして、第Ⅲ章では市民発電所について、その動向や意義を検討し、第Ⅳ章では経済的関与について考察する。第Ⅴ章では、前章までの考察を背景に「地域の受容」について整理・検討し、終章においては、今後の方向性を展望したい。

---

たが、近年では法律学の領域でも論じられている。たとえば、Sachverständigenrat für Umweltfragen, Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land, 2022, Rdn. 186-194.

<sup>5</sup> 高橋寿一「陸上風力発電設備の建設と市民参加」『専修法学論集』134号(2018年)57頁以下参照。

## Ⅱ 再エネ発電設備への市民の参加の仕方ー市民による参加の類型と特徴

それでは、住民・市民が再エネ発電設備に対して参加する手法にはどのようなものがあるであろうか。以下は、ヘッセン州のエネルギー・エージェンシーによる『風力発電プロジェクトへの経済的市民参加』と題する文書<sup>6</sup>を参考としながら述べていこう。

### 1. 直接的参加

#### (1) 有限合資会社

まず、最も広く行われているのが、住民・市民が再エネ発電を行う会社の持ち分を取得することである。会社の形態としては、有限合資会社(GmbH&Co.KG)が実務上選ばれることが多い。合資会社であるから無限責任社員(Komplementär)と有限責任社員(Kommanditist)から成り、無限責任社員は会社債権者に対して無限の直接責任を負うが、有限責任社員は会社債権者に対して出資額を限度とする有限の責任を負うに留まる。合資会社と異なる点は、無限責任社員となることができる者が有限会社に限られていることであって、これによって、会社の財務基盤や信用力が通常の場合よりも増すことになる。

会社の代表権および業務執行権は無限責任社員に帰属するが、有限責任社員も一定の範囲で協議権(Mitspracherecht)、共同決定権(Mitbestimmungsrecht)、参加権(Mitmachrecht)を有しており、会社の意思決定に一定の範囲で関与することが可能である。そして、会社が収益を得た場合にはその配分に与ることができる。なお、有限合資会社の場合、住民・市民の出資額は数千ユーロに達することも珍しくない。

当該有限合資会社の持ち分が住民・市民によって所有されている場合には当該会社は市民発電所(Bürgerenergiegesellschaft)であるが、すべての持ち分が住民・市民に帰属していなくても再生可能エネルギー法(Erneuerbare-Energie-Gesetz, 以下、“EEG”と称する)上では、後述の要件を満たすことによって、市民発電所になり得る。

#### (2) 協同組合

直接的参加の今ひとつの形態は、協同組合(Genossenschaft)である。協同組合形態は、ドイツでは歴史が古く、市民が会社に参加する場合にしばしば取られる形態である。合資会社との違いは、協同組合の場合には、出資額に関わらず、「一人一票」が原則であって、すべての組合員が出資額の多寡に関わらず、平等の投票権と組合員総会での発言権を持つ。他方、責任の範囲が出資額に限定される点は有限合資会社の有限責任社員と同様であるが、協同組合の場合には、一般に有限合資会社と比べてリスク負担

---

<sup>6</sup> Landes Energie Agentur Hessen GmbH(LEA), Finanzielle Bürgerbeteiligung an Windenergieprojekten, 2022,

に慎重であると言われている<sup>7</sup>。組合員の実際の出資額も有限合資会社と比べると少なく(100 ユーロ以下であることもある)、配当も少ない。

## 2. 間接的参加

### (1) 劣後債(Nachrangdarlehn)

以上は、社員・組合員が会社・組合への直接の出資を通じて、会社・組合のあり方に一定の関与をすることができる形態であるのに対して、出資以外の形態で金銭を提供する形態を間接的参加と称している。その一つが、劣後債(Nachrangdarlehn)である。これは、特定のプロジェクトに対して住民・市民が融資をして、一定の期間(3, 10, 15 年であることが多い)予め定められた利息収入を毎年得て、期間経過後に融資額が償還される、という仕組みである。ただし、劣後債であるので、プロジェクトが破綻した場合には、銀行などへの償還が優先され、それに劣後して利息および元金が償還される。

また、劣後債は単なる債権であるので、会社経営には一切関与できない。劣後債権者は、会社経営には関与できないが、会社に対して融資をすることで再エネ発電会社と関係を持つ。住民・市民からすれば、少額での融資が可能であり、プロジェクトの継続期間内は毎年一定の利息収入を得られるというメリットがある。

### (2) 基金(Fonds)、社債(Unternehmensanleihen)

劣後債が特定のプロジェクトに関連付けられた融資であったのに対して、基金(Fonds)や社債(Unternehmensanleihen)は特定のプロジェクトに関連付けられていない融資である。したがって、この手法は事業資金を提供するという意味合いよりも、会社に直接融資をすることによって、会社の財務基盤を強化したり、会社のポートフォリオを改善することが目的となる。

## 3. 市民電気料金モデル(Bürgerstrommodell)

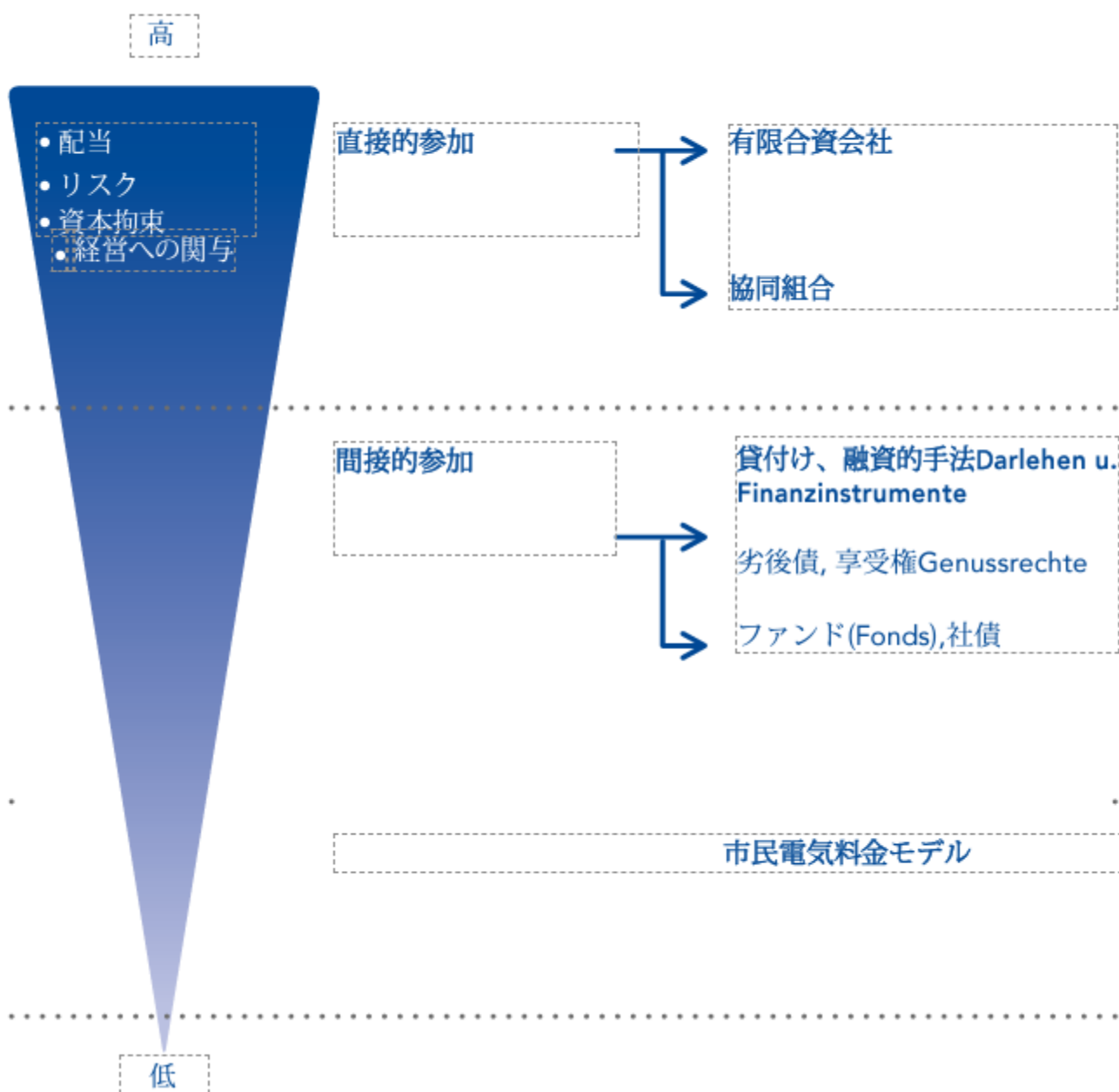
最後の類型が市民電気料金モデル(Bürgerstrommodell)である。これは、当該再エネ発電設備から地理的に一定の範囲内に居住する住民・市民に対して、当該設備で生産されるグリーンな電気を割安な価格で提供するという形態である。この方式の場合には、1 や 2 の場合とは異なって、住民・市民は金銭を手元に用意する必要はない。再エネ発電会社が、割安な料金で再エネを住民・市民に提供することによって、再エネ発電設備を住民・市民に身近に感じてもらい、その受容可能性を向上させることが意図されている。

上記の諸類型を図で示すと下図のようになる。

---

<sup>7</sup> Landes Energie Agentur Hessen GmbH(LEA), a.a.O.(Anm.6), S.16.

図1 市民による関与の諸類型



資料：Landes Energie Agentur Hessen GmbH(LEA), Finanzielle Bürgerbeteiligung an Windenergieprojekten, 2022, S.20. より作成。

住民・市民が再エネ発電設備に関与する場合、現在のドイツでは上記の類型が存在する。図1では下の方に行くに従って、住民・市民の関与の仕方が間接的になり、最下段に市民電気料金モデルが位置づけられる。しかし、ドイツにおける市民の関与の仕方は今日多様な展開を見せており、たとえば第IV章で取り上げる EEG6条で定める、

発電事業者による市町村への金銭支払いは、個々の市民に直接還元されるわけではないという意味で、また別個の考察を要する(後述Ⅳ)。

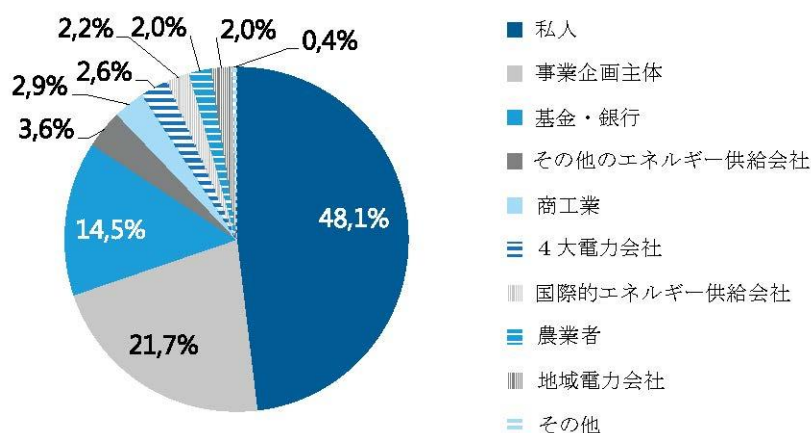
別稿<sup>8</sup>ですでにその萌芽的形態について考察したように、ドイツでは、一方では市民発電所が広範に展開し、他方では住民・市民が経済的関与を通じて再エネ発電設備と間接的な関係性を有するに留まる場合とが同時並行的に展開している。そこで、以下では、まず市民発電所について検討した後、近年の新たな動向についても分析・検討していきたい。

### Ⅲ 市民発電所について

#### 1. 市民・農業者所有の発電所数の推移

ドイツでは、従来より市民が主体となり発電事業を行う事例が、わが国の場合と比べるとかなり多い。市民が発電所を建設・運営することは、わが国ではイメージしにくいですが、市民運動が活発なドイツでは、固定価格買取制度（FIT）が導入されて以降、市民が発電事業に参入する事例が相次いだ。再生可能エネルギー法によって FIT が導入されたのが 2000 年であるが、そのおよそ 10 年後にはすでに図 2 のように市民が発電事業に参入していた。

図 2 陸上風力発電設備の所有者(2012 年)



資料：Bundesverband Windenergie, Akteursstrukturen von Windenergieprojekten in Deutschland, 2015, S. 15.

本図によると、陸上風力発電設備の所有者の内、半数弱が個人の所有であり、事業企画主体(Projektierer)が 21.7%、基金・銀行が 14.5%、その他にエネルギー供給会社、

<sup>8</sup> 高橋・前掲注 5) 57 頁以下参照。

商工業者、農業者、地域電力会社などがある。この内「私人」の中には、個人が一人で立ち上げたものも含まれているが、市民が共同で立ち上げた市民発電所も含まれている。もとより、これらの発電所は大企業主体の発電所よりも規模が小さいので、電力供給量は件数比ほどではない。しかし、市民や農業者の陸上風力発電設備から供給される電力量は、陸上風力発電設備の総発電量の内、15%~20%を占めており、たとえ小規模であってもそれが無数に存在するため、結果的に無視しえない量の電力を供給しているのである<sup>9</sup>。

かかる傾向をドイツ政府も当初から容認していた。容認というよりも、小規模ないし市民発電所を再エネ促進政策においてむしろ積極的に位置づけていた。それは、次のような理由からである<sup>10</sup>。

第一に、ドイツにおいては今日すでに総消費電力量の 50%超が再エネ発電設備から供給される電気であるが、再エネが短期間でここまで増加・拡大した原因の一つとして、「供給主体の多様性」(Akteursvielfalt)が挙げられている。すなわち、大企業のみならず、中小企業や協同組合などの他、市民・農業者が自ら発電事業を営んできたことが再エネの普及・促進に寄与してきたという認識が政府や議会レベルでも共有されてきた。

第二に、市民発電所は当該地域で受け入れられやすいという点である。風力発電設備の建設・運営主体が地域住民であるならば、「当該設備は自分達の設備」という意識を当然に持つのであって、見知らぬ企業が外からやってきて風力発電設備を建設する場合の地域住民の受け止め方とは当然に異なってくるであろう。現に、筆者がドイツ・トリア市で実施したメガソーラー発電設備の立地事例調査においても、すでにこの点は確認されている<sup>11</sup>。

第三に、市民発電所は、地域での価値創出に繋がるという点である。価値創出によって意図されている経済効果とは、ドイツの「エコロジー研究所」が 2010 年に公表した『再生可能エネルギーによる自治体の価値創出』という報告書<sup>12</sup>によれば、一般的には、①再生可能エネルギー事業者の利益、②その事業に関連して働く労働者の収入、③事業が立地する自治体の税収(営業税、所得税の自治体への還元分)、である。②については、単に当該事業所で雇用される者の労賃のみならず、発電設備の製造・保守・

---

<sup>9</sup> Fiedler, Malte, Die Umstellung von der staatlich festgelegten Vergütungshöhe auf das Ausschreibungsmodell, 2017, S. 12.

<sup>10</sup> BT-Drs.(Bundestag-Drucksache), 18/8832,S. 154. なお、本文下記の叙述については、高橋・前掲注 5) 63 頁以下参照。

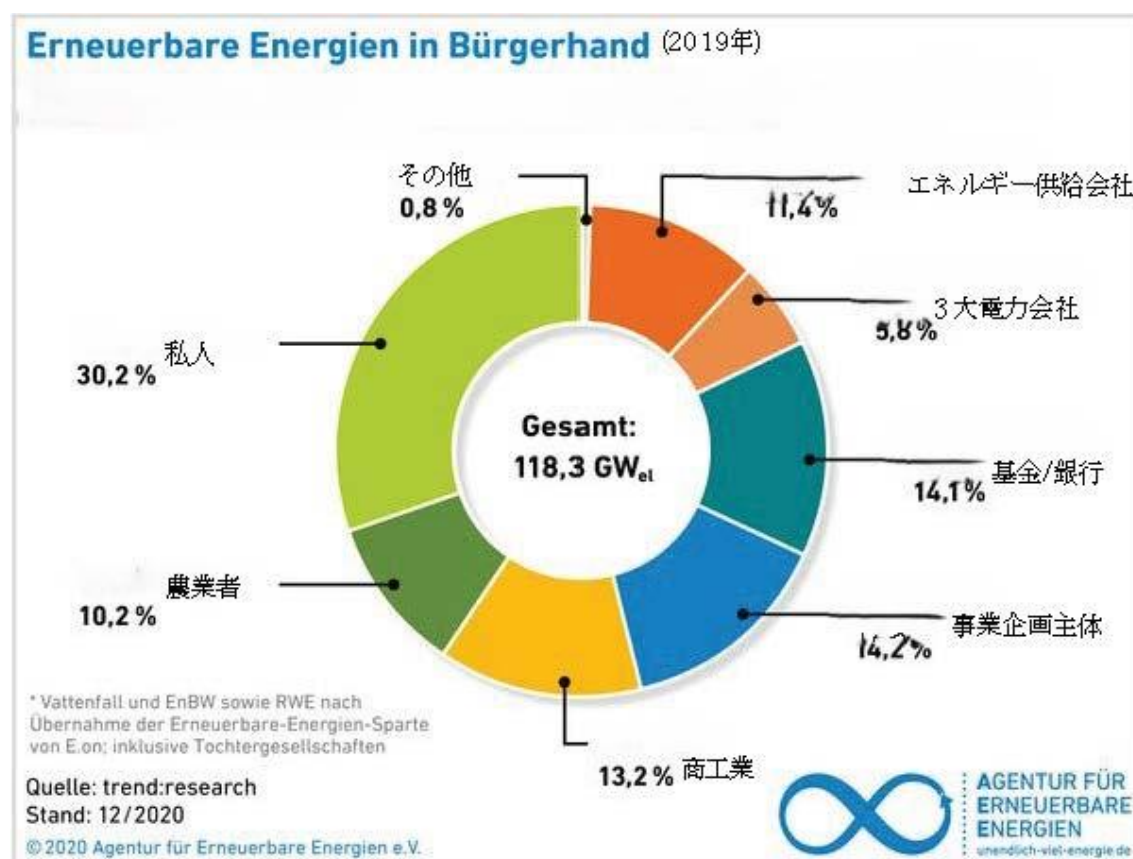
<sup>11</sup> 高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用』(勁草書房、2016 年)105 頁以下参照。

<sup>12</sup> Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung(IÖW), Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien, 2010, S. 28ff.

管理に伴って当該地域に生じる雇用効果や地元企業の受注増などが含まれる。また、これら以外にも、たとえば、事業用地の賃貸・売却による賃料収入や売却益収入(これらは賃貸人や売主にのみ帰属)、事業体が市民出資の協同組合組織のような場合には出資に対する配当金などを挙げることができよう。また、地域住民が積極的に発電設備の建設、運営、維持・管理などに関わるようになれば、地域住民間のコミュニケーションや連帯意識も醸成され、社会的観点からも望ましいものと思われる。これらを総じて、ドイツでは「地域における価値創出」と称している<sup>13</sup>。

このような傾向は、2010年代を通じてどのように変化したのであろうか。図3を見てみよう。

図3 陸上風力発電設備の所有者(2019年)



資料：Agentur Erneuerbare Energien e.V., Eigentumsstruktur der Erneuerbaren Energien 2020 (Agentur Erneuerbare Energien e.V.のHPより)

図2と図3は、調査主体が異なっているが、カテゴリーの分け方は概ね同一であるので、およその経年変化を知ることができる。これらを見ると、私人による建設は、

<sup>13</sup> ドイツ環境・自然保護連盟/ドイツ自然保護連盟の報告書『バーデン・ビュルテンベルグ州における風力発電の拡大』は、「価値創出」を本文のように広くとらえている。Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland(Bund)/ Naturschutzbund Deutschland(NABU), Ausbau der Widenergie in Baden-Württemberg, 2013, S. 4ff.

48.1%(2012 年)⇒30.2%(2019 年)と、かなり減少している。ただし、これに農業者設置の分を加えると、50.1%(2012 年)→40.4%(2019 年)となり、減少幅は縮減される。他方で、比率を増やしたのが商工業(Gewerbe)であって(2.9%→13.2%)、他業種からの参入が増えていることが分かる。ドイツの有力な NGO である「再生可能エネルギーエージェンシー」(Agentur Erneuerbare Energien e.V., 以下、“AEE”と称する)は、この傾向を表して、「市民エネルギーは、今日もなおエネルギー転換の中心的支柱である」と表している。確かに私人・農業者所有の発電所は 2019 年時点でもなお 4 割を占めており、件数比ではそのようにいうことができよう。ただし、AEE によると、新設分だけで見ると、最も多いのが「ファンド・銀行」の 21%、続いて私人が 18%と、私人がこれまでの首位の座を譲ったことも同時に指摘している<sup>14</sup>。私人分が減少していることについては、AEE は、(i)この時期は入札制度の改変の影響を受けて陸上風力発電設備建設が途絶えていたこと、(ii)他方で太陽光発電と洋上風力発電が増加したが、後者には私人が関与する余地がないこと、などを理由として挙げている<sup>15</sup>。新設分では個人・農業者所有が既存分と比較するとかなり少なくなっており、今後の動きが気になるところである。

## 2. EEG と「市民発電所」

### (1) 定義

私人・農業者所有の発電所の動向は以上の通りである。「市民発電所」はこのカテゴリーの中に位置づけられるが、そもそも「市民発電所」とは何であろうか。市民発電所については、ドイツでは、市民発電所を「市民エネルギー会社」(Bürgerenergiegesellschaft) (以下、“BEG”と称する)と称しており、2017 年の EEG 改正法において初めて以下のような定義規定が設けられた(3 条 15 号)。

(i) 少なくとも 10 人以上の自然人が、議決権を有する構成員(Mitglieder)または持分権者であること、

(ii) 少なくとも 51%以上の議決権を自然人が有すること。なお、ここでの自然人は、入札申込の少なくとも 1 年以上前から、予定されている陸上風力設備が建設される郡または群に属しない市(die kreisfreien Stadt)に、連邦登録法(Bundesmeldegesetz) 21 条または 22 条に従って主たる住所を登録した者でなければならない、

(iii) 当該会社において、10%を超える議決権を有する構成員または持分権者がいない

---

<sup>14</sup> もっとも、農業者の新設分は 7%あるので、私人と農業者を併せると 25%となり首位になる (Agentur Erneuerbare Energien e.V., Neue Studie zeigt: Bürgerenergie bleibt zentrale Säule der Energiewende am 15. Januar 2021、S.1.

<sup>15</sup> Agentur Erneuerbare Energien e.V., a. a. O.(Anm.14), S. 2.

こと。

すなわち、構成員ないし持分権者は自然人、法人のいずれでもよいものの、(α)各人の議決権は議決権総数の10%以下でなければならない、(β)発電設備予定地のある郡や市内に居住している自然人の議決権だけで議決権総数の過半数を占めること、(γ)地域の内外を問わず、議決権を有する構成員または持分権者である自然人が10人以上いること、という定義からわかるように、当該設備建設予定地域に居住する自然人を中心とした組織であることが要求されていることが明らかである。しかも、(α)の点から明らかのように、特定の者のみが影響力を行使できないように歯止めがかけられており、議決権(ひいては持分権)が地域住民の間に分散していることが要求されている。

## (2) 背景

前述したように、ドイツでは以前より数多くの市民発電所が建設されてきたが、2017年になって定義規定が設けられた理由はどこにあったのであろうか。

ドイツの再生可能エネルギーは、FITの採用によって順調に普及していった。しかし、FIT制度は、生産価格と販売価格との差額を補填するため巨額の需要家負担を前提とする制度であったことから、連邦政府は、再エネの生産・販売を少しずつ市場原理に近づけるべく、2014年からFIP(市場プレミアム制度)への移行を開始し、2017年度には、一定規模以上の再エネ発電設備については市民発電所か否かを問うことなく入札制度に係らしめることとした。入札制度では、最低額を入札した再エネ発電事業者が、プレミアムを受給できる権利を取得できるため、資金力のある大企業が運営する再エネ発電設備ほど有利になる。そこで、政府は、2017年のEEG改正によって、一定の要件を満たす市民発電所については、入札制度において一定の優遇措置を受けることができるようにした。優遇措置の詳細は省略するが<sup>16</sup>、かくして、ドイツ政府は優遇措置の対象となる市民発電所を法律上定義する必要が生じたため、本改正法において定義規定を設けたのである。

## (3) EEG2017年法の適用実態

2017年法については、2017年の入札結果が連邦ネット庁のHP上で公表されている。それによると、2017年に実施された3度の入札手続において、39g条に基づく市民エネルギー会社が落札した比率は、件数比で93.4%(185件/198件)、容量比で96.7%(2,727MW/2,821MW)となっている<sup>17</sup>。市民エネルギー会社の落札率が件数・容量

---

<sup>16</sup> 高橋・前掲注5) 8-11頁参照。

<sup>17</sup> 連邦ネット庁は、2017年5月8日、11月にそれぞれ入札結果を公表している。

Bundesnetzagentur, Hintergrundpapier – Ergebnisse der Ausschreibung für Windenergieanlagen an Land, 2017.

とも極めて高く、驚くべき結果となっている。別稿で論じた通り、市民エネルギー会社は低価格で入札しても落札すればすべての落札者の中で提示された最高価格で買い取ってもらえることもあり、入札手続において市民エネルギー会社は有利な地位に立っているのであるが<sup>18</sup>、ここまでの結果が出るとはドイツ政府も予想していなかった。

しかし、市民発電所がこれだけの量を落札できるとは常識的には考えられない。連邦ネット庁の調査の結果、落札した市民発電所の中には、偽装市民発電所が多く含まれていたそうである<sup>19</sup>。そこで、連邦政府は、その後の EEG 改正法において市民発電所に従来認められてきた優遇措置を徐々に撤廃し、2021 年 EEG 改正法は、前述した落札価格の決定の仕方以外の優遇措置を全廃するに至った(36 g 条)。これによって入札手続において市民発電所が有していた優位性が一挙に失われることになり、市民発電所の落札率が件数・容量共に大幅に下落したのである<sup>20</sup>。

#### (4) EEG2023 年改正法の内容

##### a. 新たな支援措置

2021 年の EEG 改正によって、市民発電所については、政策上もその比重が低下したかと思われたが、2023 年改正法では、市民発電所に対して引き続き重要な意義が与えられ、従来にはなかった新たな支援措置が盛り込まれた。すなわち、改正法の重点項目の中に〈小規模ないし市民発電所の拡充・促進〉が掲げられ、具体的には、小規模発電所(陸上風力および太陽光とも 1MW 以下)および BEG(陸上風力は 18MW 以下、太陽光は 6MW 以下)については、これまで参加を義務づけられてきた FIP の入札手続への参加義務が廃止され、FIT の適用を再び受けることができるようになったのである(同 22 条および 22b 条)。この改正は、上記の規模以下の事業者については、自らの判断で市場で売却をすることを原則とする FIP の適用を除外して、FIT による固定価格での買取を保障するものであって、小規模事業者や市民発電所にとっては、大きな意義を有するものである。立法理由書によれば、小規模および市民発電所の事業者を、入札に伴って不可避免的に生じる発電事業の予測可能性の不安定性から解放し、FIT の適用下で安定的な事業運営を保障することによって、担い手の多様性(Akteursvielfalt)を確保し、地域住民の受容可能性を高めることが目的とされている。その含意は、これらの事

---

<sup>18</sup> 高橋・前掲注 5) 69 頁参照。

<sup>19</sup> 山下英俊「再生可能エネルギーの市場化と地域貢献をめぐる課題」『環境と公害』48 巻 1 号(2018 年)30 頁以下、山下/寺林暁良「地域主導か地域貢献か」丸山康司/西城戸誠編『どうすればエネルギー転換はうまくいくのか』新泉社(2022 年)132-134 頁参照。

<sup>20</sup> たとえば、2019 年には、市民発電所の落札率は件数比で 11.8%にまで落ち込んだ。連邦ネット庁の入札結果([https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Wind\\_Onshore/BeendeteAusschreibungen/start.html](https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Wind_Onshore/BeendeteAusschreibungen/start.html))より算出。ただし、同一会社による複数案件の落札は 1 件として計算している。

業者とりわけ市民発電所は、単に利潤の獲得のみを目的とするのではなく、事業体の構成員やそれを越えた地域社会に対して環境的・経済的ないしは社会共同的利益をもたらすことをも目的としている場合が多いため、地域住民にとってはむしろ望ましい存在であるからである<sup>21</sup>。また、これによってエネルギーの地方分散が促進され、自然災害などの非常事態に対するレジリエンスも向上する。

## b. 定義の厳格化

ただし、上記の支援措置の適用を受けるための要件として、2023 年 EEG 改正法は、これまでの BEG の要件を厳格化して、下記の 3 つの要件を満たすことを必要とした(3 条 15 号)。

- (i) 少なくとも 50 人 (改正前 10 人) 以上の自然人が、議決権を有する構成員 (Mitglieder) または持分権者であること、
- (ii) 少なくとも 75% (改正前 51%) 以上の議決権を自然人が有すること。なお、ここでの自然人は、太陽光発電設備の場合には設備の外延部分から、風力発電設備の場合には設備の中心部からそれぞれ 50km 以内に連邦登録法 (Bundesmeldegesetz) に基づき住所登録をした者でなければならない、
- (iii) 議決権が自然人に無い場合には、議決権が、極小企業、小企業もしくは中企業、または自治的共同団体 (kommunale Gebietskoerperschaften) (ないしは法人格のある連合会 (Zusammenschluß)) にあること<sup>22</sup>、
- (iv) 当該会社において、10% を超える議決権を有する構成員または持分権者がいないこと。

上記の下線部分が 2017 年法からの改正点である。(ii) (iii) を除くいずれの要件においてもその基準が厳しくなっていることが分かる<sup>23</sup>。一方で市民発電所の担い手となり得る自然人の数を増やし、他方で市民発電所の議決権行使の際に自然人の比重を高めていくことによって、従来のような「偽装市民発電所」を排斥していこうという姿勢を読み取ることができる。他方では、(ii) で太陽光発電設備についても市民発電所が EEG の優遇措置を受けられることになり、太陽光発電の BEG を支援しようとする連邦政府の

---

<sup>21</sup> BT-Drs., 20/1630, S. 179.

<sup>22</sup> この項目は、2023 年改正で新設されたが、EU 指針 (Vorgaben der neuen Klima-, Umwelt-, Energiebeihilfeleitlinien der Europäischen Commission vom 27. Januar 2022 (C(2022)481 final)) の「市民エネルギー会社」の定義と平仄を合わせるために急遽追加された規定である。ここで挙げられている各企業の定義は、すでに、2003 年 5 月の EU 委員会の指令 (Abl. L124 vom 20. 5. 2003, S. 36) において定められている (BT-Drs., 20/1630, S. 169).

<sup>23</sup> 設備からの距離については、「郡内・郡に属しない市内」ではなく、「50km 以内」に住所登録をしている住民であれば構成員になれることから明らかなように、要件が緩められた部分もある。

意図も窺える。

以上のように、2023 年法では、市民発電所を入札手続きから外して 2014 年まで原則とされてきた固定価格買取制度に組み入れるという手法で市民発電所の優遇措置を新たに編成し直した。この方向は、前述した 2017 年の優遇措置以上に市民発電所の経営を安定させるものであって、連邦政府の市民発電所を重視する姿勢を見て取ることができる。

#### IV 経済的関与の意義の増大

##### 1. メクレンブルク・フォアポンメルン州法の意義と連邦憲法裁判所 2022 年 3 月 23 日決定

別稿で示したとおり、メクレンブルク・フォアポンメルン州(以下、“MV”と称する)では 2016 年にすでに事業者に対して、基礎自治体や住民による事業会社の持ち分取得の途を開くなどの画期的な法制度「風力発電設備団地への市民および市町村の参加に関する法律」(以下、“MV 法”と称する)を制定していたが、そこでもすでに指摘したように、MV 法は、市町村や市民を会社経営に参加させることよりも、むしろ風力発電設備から生じる収益の一部を住民・市民や市町村に還元することによって住民・市民や市町村の受容可能性を高めることにその重心を置いている。したがって、「参加」(Beteiligung)というよりはむしろ「関与」(Teilhabe)という方が正確である<sup>24</sup>。

本法の合憲性は 2022 年 3 月 23 日の連邦憲法裁判所決定において肯定されているが<sup>25</sup>、本決定は、住民の受容性の向上に触れる中で下記のように述べている。

「MV 法は、風力エネルギーを拡大するに際して、市民や市町村の受容性を高める方向での参加に関するモデルとなる規定である。なぜならば、地域に根ざしたプロジェクトによって『担い手の多様性』を強化することは、陸上風力エネルギーの拡大を成功に導くための重要な前提であるからである」<sup>26</sup>。

本決定は、EEG 自体が、陸上風力発電設備の建設に際しての市民参加や受容性の向上について州が独自に立法する余地を認める旨の指摘もして<sup>27</sup>、その後、各州が MV 法を参考にしながら、住民・市民や自治体の受容性を高めることを目的とした独自の立法措置を講じる重要な契機ともなった<sup>28</sup>。

---

<sup>24</sup> 高橋・前掲注 5) 70－83 頁参照。

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluß v. 23. 3. 2022, ZUR 2022, S. 412ff.

<sup>26</sup> BVerfG, a.a.O.(Anm.25), Rdn. 146.

<sup>27</sup> 本決定時に存在していた EEG36g 条 5 項参照。なお、36g 条は 2023 年改正によって削除された。

<sup>28</sup> 本決定では MV 法が高く評価されているが、本法に批判的な論稿として下記のものがあ

## 2. 2023 年 EEG 改正と経済的関与

### (1) 概要

2023 年の EEG 改正では、前述したように、市民発電所の定義が厳格化される一方で手厚い優遇措置がとられることになった<sup>29</sup>。

他方で、本改正法では再エネ発電設備の建設に際しての市町村の財政的関与の強化が目論まれている点にも注意したい。すなわち、この改正では、大規模再エネ発電設備の設置に際して自治体や地域住民の受容可能性を向上させることが意図されている。

具体的には、すでに 2021 年 EEG 改正で新設された制度が今回の改正法で強化され、(i) 1MW を超える陸上風力発電および太陽光発電(野立て)の設備建設に際して、発電事業者が 1kWh あたり 0.2 セントを立地自治体や周囲の自治体に寄付することができるようになったこと<sup>30</sup>、および(ii) その際に特に野立て太陽光発電設備の建設に際しては市町村が予め自然保護の見地から一定の整備基準の達成を事業者を求めることができるようになったことが注目すべき改正点である(EEG6 条 1～4 項)。

この内、前者(i)については寄付するかどうかは発電事業者の任意である。後述するように州法では義務づけているものも多い。本条の金銭給付は、図 1「市民による関与の諸類型」の中に位置づけられるのであろうか。思うに、図 1 では、配当金や利息の受領はもとより電気料金の割引についても、個々の住民・市民に何らかの経済的利益が帰属している。しかし、本条の金銭給付は事業者から自治体への給付であって個々の住民・市民が直接裨益することはない。したがって、その限りでは図 1 の中に位置づけることは適切ではない。しかし、金銭給付を受けた自治体はその金銭を「受容性の向上」などの特定の目的のためにのみ支出することが州法で定められている場合がほとんどであって<sup>32</sup>、最終的には住民・市民の裨益に繋がることになる。したがって、その意味では、図 1 の「市民電気料金モデル」の下段に位置づけることもできるであろ

---

る。Klause, Tobias/Mayr, Leonie, Alternative Beteiligungsmöglichkeiten bei Winneergievorhaben auf legislativer und kommunaler Ebene, KlimR 2023, S.194ff. なお、MV 法については、2024 年春に大幅な改正がなされたが、本稿では反映されていない。

<sup>29</sup> EEG2023 年法改正や各州法の展開状況に関するドイツの文献としては、たとえば、Marschall, Jonas, Gesetzliche Regelungen zur finanziellen Beteiligung der Gemeinden und Anwohner am Ausbau erneuerbarer Energien, DVBl 2024, S. 681ff.を参照。

<sup>30</sup> EEG 改正法によれば、この規定は 1MW 以下の小規模事業者には適用されない。本文前述の特例措置と併せて小規模事業者を優遇する意図が看取できる。

<sup>31</sup> この規定は事業者への義務づけ規定ではなく、事業者が寄付することができる(dürfen)と定められているに過ぎない。

<sup>32</sup> MV 法 11 条 4 項、ザクセン州法 6 条 1 項(後述)などを参照。

う<sup>33</sup>。

## (2) 事業者による自治体への金銭給付 (EEG6 条) について

EEG6 条の金銭給付については、自治体との間で契約を締結するかどうかを事業者はあくまでも任意に判断することができるのが EEG の原則であることはすでに述べた。しかし、他方では EEG6 条 5 項では、FIT や FIP の補助金を受給している発電事業者は、寄付した額について翌年度に送電事業者に対して償還請求することが認められている。すなわち、寄付した分は送電事業者から償還され、発電事業者にとっては実際の負担が実質ゼロとなる。このような規定が設けられているのは、FIT・FIP を利用している発電事業者を速やかに自立させることを目的としているのであろう。再エネ事業者を保護するこのような規定は、日本ではおよそ見られない。この結果、FIT や FIP の適用を受けている事業者は、この規定を住民・市民や自治体の受容可能性を高めるための規定として大いに利用しているようであって、ある鑑定意見によれば、発電事業者のほとんどが本条に基づいて自治体に寄付を行っていると報告されている<sup>34</sup>。したがって、今後 FIT や FIP に頼らない発電事業者が増えてくれば、中には金銭給付を拒否する発電事業者も出てくるであろう。各州の州法の中にはそのような局面を想定して作られたものも多い(後述するザクセン州法 2 条(後述 3 ③)を参照)。

## (3) 太陽光発電設備について

また、野立て太陽光発電設備についても新たな規定が設けられた(前述(1)(r)参照)。野立て太陽光発電設備を建設する際に敷地ないしは敷地周辺に在来種を中心とする植物や樹木を植えるなどして、設備建設によって喪失される自然や景観を修復したり環境価値を上昇させる営みを行うことを市町村が自治体に予め求めることを内容とする措置である(EEG6 条 4 項)。本規定の措置は、調整・代替措置(Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme)に近いが<sup>35</sup>、それよりも広く、地域住民の受容可能性を高めるための規定である。整備内容については、立法理由書では連邦機関である「自然保護・エネルギー転換管轄センター」(Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE))のホームページで推奨されている手法の参照が求められているが<sup>36</sup>、この規定については適用事例は

---

<sup>33</sup> このような金銭給付をも「市民参加・関与」に入れるべきかどうかは、議論のあるところであろう。図 1 では入れていないが、論者によっては、このような金銭給付や税を通じての売電収入の住民・市民への還元を「間接的参加」(indirekte Beteiligung)と称する者もいる。たとえば、Marschall, a.a.O.(Anm.29), S. 682.を参照

<sup>34</sup> Eichenauer, Eva / Gailing, Ludger, Prüfung einer Landesregelung zur finanziellen Beteiligung an Windenergieanlagen an Land für den Freistaat Sachsen, 2023, S. 22.

<sup>35</sup> 調整・代替措置については、高橋寿一『地域資源の保全と都市法制』(日本評論社、2010 年)第 5 章および第 6 章を参照されたい。

<sup>36</sup> BT-Drs., 20/1630, S. 175.

まだ少ない<sup>37</sup>。もっとも、このような措置は近時、事業者が自主的に行う例も見られるようになっており、今後は太陽光発電の地域での受容を促す有力な手段となるものと思われる<sup>38</sup>。

### 3. 近時の州法の動向ーザクセン州を中心としてー

連邦憲法裁判所で MV 法の合憲性が認められたことで、各州はこぞって受容性向上のために独自に州法を制定し始めた。連邦法レベルでは、前述の通り 2021 年 EEG 改正以降、現在の EEG6 条に相当する規定が設けられていたのであるが、この規定は発電事業者に対して金銭の提供などの地域への貢献措置を義務づけるものではないため、各州法ではこの点への注力がなされている。現在の所(2024 年 6 月)、独自の法律を制定した州は、都市州を除く全 13 州の内 9 州<sup>39</sup>に上っている。これらの州法は内容も様々であるが、すべてを紹介する必要もないため、筆者が滞在したザクセン州の法律を見てみよう。

ザクセン州では、2024 年 6 月 12 日に「風力発電設備および野立て太陽光発電設備の収益に対する市町村の関与に関する法律」(Gesetz zur Ertragsbeteiligung von Kommunen an Windenergie- und Photovoltaik- Freiflächenanlagen (Erneuerbare-Energien-Ertragsbeteiligungsgesetz-EEEtrBetG))が制定された(以下、“EEEBG”と称する)。

本法の制定理由は、(i)再エネ設備を地域で受容させる必要があること、(ii)EEG6 条では自治体への金銭提供が当事者の任意に委ねられているため、贈収賄が起きやすく、連邦法レベルでは、発電事業者による自治体への金銭提供を義務づける動きが現在でも存在しないこと、が理由として挙げられている<sup>40</sup>

本法の特徴は、以下の点にある。

- ① 本法は 1 MW以上の風力発電設備のみならず 1 MW以上の野立て太陽光発電設備にも適用される(EEEBG2 条)。この点は EEG6 条と同じである。
- ② 関係する自治体の範囲は、風力発電設備については支柱の中心から 2.5km 以内の市町村、野立て太陽光発電設備については設備が立地している市町村とされ(3 条 1

---

<sup>37</sup> KNE のソーラー部門長ヴィーエ氏(Frau Wiche)へのインタビュー(2024 年 8 月 14 日実施)による。

<sup>38</sup> 野立て太陽光発電設備の設置の仕方次第で生物多様性の維持・促進に繋がることを指摘するものとして、Vgl. Peschel, Tim/Peschel, Rolf, Photovoltaik und Biodiversität – Integration statt Segregation, NuL 2023(Bd.55), S. 18ff. ドイツの近時の事例を紹介する邦文文献として、山下紀明「生物多様性に貢献する自然共生型太陽光・風力」丸山康司/本巢芽美編著『くよい再エネ』を拡大する』(法政大学出版局、2024 年)59 頁以下がある。

<sup>39</sup> 具体的には MV の他に、ブランデンブルク、チューリンゲン、ザクセン、ニーダーザクセン、ノルドライン＝ヴェストファーレン、ヘッセン、ラインランド＝プファルツ、ザールランドである。

<sup>40</sup> Sächsischer Landtag, Drucksache 7/15920, S. 15-16.

項、2 項)、この点も EEG6 条と同じである。

- ③ 本法の特徴は、事業者による市町村への金銭提供を義務づけている点である(2 条)。支払額は、風力発電設備の場合には 0.2 セント/kWh、野立て太陽光発電設備の場合には 0.1 セント/kWh であって、後者が前者の半額となっている(4 条 1 項)。この点は EEG6 条とは異なっている。担当者の説明によれば、太陽光発電設備は風力発電設備よりも収益が少ないため半額にしたそうである<sup>41</sup>。
- ④ 本法の今一つの特徴は、③の金銭提供に代えて事業者と市町村との間で他の参加モデルを合意することができる点である。この点は、たとえば MV 法では、貯蓄商品(Sparprodukt)の提供や割引電気料金などの適用が挙げられていたが、本法では、法律で内容を定めずに当事者の合意に委ねた。ただし、一定の枠は設けられていて、合意内容の経済的価値が、③の支払額と適切な関係(50%~200%の間)にあることが必要である(5 条)。この規定によって、合意の手法を通じてではあるが、市町村は事業者から③の義務的支払額の 2 倍の額までの地域貢献措置を求めることができることとなった。
- ⑤ 市町村に徴収された金銭はその用途が限定されており、風力および太陽光発電設備建設の際の受容性の向上のためにのみ使用できる(6 条 1 項)。このような用途を限定する規定は EEG にはないが、MV 法を嚆矢とした各州法で見られるところである。なお、EEEBG では、徴収額の一部は設備建設によって直接に影響を受ける地域に使われなければならない旨の規定が設けられており(EEEBG6 条 2 項 2 文)、マイナスの影響を受ける土地への補償の意味合いもある。
- ⑥ 2 条(上記③)の支払義務その他本法に違反した者には罰金(Geldbuß)が課され、その額は最高 10 万ユーロ(約 170 万円)である(8 条)。一応の実効性は担保されているといえよう。

以上が、ザクセン州 EEEBG 法の概要である。各州法とも金銭給付の規定を設けており、州法と連邦法との関係が問題となるが、ザクセン州の場合には、(イ)上記の 4 条によって事業者から市町村への金銭給付がなされれば、それは EEG6 条の金銭給付がなされたものと看做され、逆に、EEG6 条の金銭給付がなされれば、それは合意によって行われるので、本法 5 条の合意による金銭給付がなされたものとも看做される<sup>42</sup>。要するに、本法と EEG を根拠として事業者が二重に支払いを余儀なくされる事態になるこ

---

<sup>41</sup> 2024 年 6 月 26 日にザクセン州エネルギー/気候保護/環境/農業省で行われたボベ(Bovet)氏およびユング(Jung)氏からの聴取りによる。

<sup>42</sup> Sächsischer Landtag, Drucksache 7/15920, S. 21-22.

とはない<sup>43</sup>。

他方で、本法の場合には、EEG6 条の金銭給付がなされればそれは本法 5 条の合意によるものとされるが、5 条によれば上記のように義務的支払額の 2 倍までの合意が可能なのであるから、事業者と自治体との間で EEG6 条の合意額を 2 倍までの範囲でなお積み増す余地が生じることになる。

また、本法の場合には貯蓄商品や割引電気料金の適用などの限定は一切ないので、その内容を市町村や事業者の工夫で多様に決定することができ、この点も本法の特徴である。

#### 4. 実務への影響

さて、各州が独自にこのような法律を用意しつつあることがわかったが、現在進行しているこのような事態をどのように考えたらよいのか。

まず、事業者から見た場合、どの州に立地するかによって EEG の他に適用される州法の内容が異なってくるので、立地を予定している州法の内容の詳細を予め把握しておくことが必要となろう。事業者から見た場合、このような作業はかなりの負担になるのではないか。あるいは負担になるのみならず、混乱をもたらすかもしれない。また、事業経営の視点からは負担額が少なくてすむ州を選ぶはずであり、そのような州法を有する州やそもそも州法を持たない州に立地が集中することはないのであろうか。

逆に、州側からすれば、州法の内容を厳しくしておけば、事業者は立地しにくくなるであろうから、立地の集中を避けたい州はこのような手法をとるかもしれない。別稿で検討したように、2023 年以降ドイツでは各州に対して州総面積の 2%前後を風力発電設備用地として指定する義務を課す法律が制定されたが（風力用地需要法(WinBG)）<sup>44</sup>、この法律は風力エネルギー区域の指定を求めるに留まっていて、各州が実際に当該区域に風力発電設備を建設することまで義務づけるものではない。このような理解を前提とした場合、州によっては風力発電区域を指定はするが、上記の州法の内容を厳しくすることによって風力発電設備建設を実質的に排除してしまうことも可能となってしまう。このような事態が生じうることは、筆者が聴取り調査をしたザクセン州の担当者も共有していて、連邦政府はいずれこのような事態への対処を改めて求められる

---

<sup>43</sup> もっとも州法によっては、EEG6 条とは別個に支払い義務を定めている州もある(ブランデンブルク州「風力発電設備における市町村への特別税(Sonderabgabe)の支払いに関する法律(風力発電設備税法)」参照)。この場合には事業者が EEG6 条に基づいて支払っても、州法に基づく支払い義務はなお残ることになる。

<sup>44</sup> 高橋・前掲注 1)「再生可能エネルギー設備の建設促進に関する近年のドイツ法制の一面」参照。

かもしれない<sup>45</sup>。

## V 「地域の受容」の諸要素

近年のドイツにおける以上の動向を踏まえた上で、「地域の受容性の向上」という観点からそれに関係すると思われるいくつかの制度について整理しておきたい。

### 1. 土地利用計画への市民参加

まず土地利用計画である。再エネ発電設備の建設に際して土地利用計画が策定されれば、住民・市民の受容性の向上に一定の寄与をすることになることは容易に想像できる。これまで「都市計画・土地利用計画と住民・市民参加」というタイトルの下で都市計画学、工学、法律学の分野で夥しい議論がなされてきたことは周知の事実である。ところで、ここでの住民・市民参加においては、当該計画に対して地域環境の悪化など何らかの懸念を持っていて、当該計画にいわばマイナスのイメージを持つ人々に対して、計画の内容を説明し、議論し、住民・市民の懸念を事業者も共有することによって、住民・市民の意向を当該計画にできうる限り取り入れると同時に、他方で住民・市民も当該事業計画の意義や内容を理解することによって、感情的反発を超えたところで理性的・合理的に当該計画を判断できる客観的基盤を整えることが目的である。筆者は、別稿で「土地利用計画への参加を通じての住民・市民の受容性の向上」を称して、「消極的受容」と称したが<sup>46</sup>、「消極的」という言葉を使用したのは、上記のような趣旨を背景としていたからである。

ところで、市民・住民が事業計画・土地利用計画に参加する場合は、このような場合だけではないであろう。たとえば、土地所有者については、自己所有地が再エネ発電設備用地となれば莫大な地代収入を取得することができるからである。このような地代収入に期待する地権者もまた土地利用計画の策定に際して参加を希望するであろう。そして参加過程では自己所有地が建設用地となるように事業者や自治体担当者に働きかけるに違いない。これまでのわが国の開発事業においても地権者が地元の政治家に働きかけて土地利用計画を自己に有利なように策定させることが度々起きており、このような住民・市民もまた間違いなく存在する。このような住民・市民は、事業計画に対して警戒心を持つというよりは、むしろ事業計画とそれに客観的位置づけを与える土地利用計画に対して積極的に関与することを望むであろう。そして、自己の欲求が

---

<sup>45</sup> 以上の点については、2024年6月26日にザクセン州エネルギー/気候保護/環境/農業省で行われたボベ(Bovet)氏およびユング(Jung)氏からの聴取りによる。

<sup>46</sup> 高橋寿一「再生可能エネルギー発電設備の立地法制と地域の受容」『専修法学論集』143号(2021年)45頁以下参照。

満たされればその事業計画を積極的に受容することになる。このような住民・市民にとって土地利用計画への参加は、当該再エネ発電設備を積極的に受容するための貴重な参加の場となる。このような意味では、事業計画を内包する土地利用計画は単なる消極的受容を促す場としての意味だけではない。

## 2. 再エネ発電設備の建設・運営への市民参加

### (1) 市民発電所について

次に、「地域住民の受容」という観点からは、「土地利用計画への参加」の他に「再エネ発電設備の建設・運営への参加」という形態が考えられる。住民・市民が再エネ発電設備の建設・運営そのものに参加・関与することができれば、当該再エネ発電設備が当該地域住民に受容されることは間違いないからである。

従来も環境社会学などの分野でこの観点からの住民の受容性の向上が語られることは多かった。そして、その典型例として市民発電所が挙げられ、〈市民発電所こそが、エネルギーの地方分散を実現するための有効な切り札であって、市民が、自ら電気を生産し、販売・消費のレベルでも関与することによって、エネルギー分野での地方分権が達成され、ここでは住民・市民は再エネ発電設備を積極的に受容するであろう〉と説かれることが多かった。筆者もこのような方向性を否定するものではなく、一つの理想的なあり方であろうと思う。

「市民発電所」とは、たとえば前述したドイツ EEG3 条 15 号で定められている要件を満たす発電所である。ただ、筆者は、少なくともドイツにおいては、市民発電所だけでは再エネ発電設備に関する住民・市民の理解を得ることは難しいと考えている。理由は、以下の通りである。

第一に、ドイツでは市民発電所の果たす役割は前述したように大きいものがあり、件数レベルで言えば、今日でもなお 4 割弱を占めているのであるが、近年は明らかに伸び悩みの傾向があり、今後爆発的に拡大することは期待できないという点である。前述したように、2023 年 EEG 改正法においては市民発電所の要件が厳格化されており(3 条 15 号)、市民発電所として認定されれば優遇措置が受けられるものの、認定の要件は従来以上にハードルが上がってしまった。

第二に、市民発電所であるからと言って、市民に歓迎されるわけでは必ずしもないのではないかと、という点である。たとえば、少数の市民のみが関わる市民発電所があるとすると。そして、そこで得られる売電収入を参加している市民のみが独占しているような場合はどうだろう。おそらくそのような発電所は「市民発電所」ではあっても、他の大多数の市民からすれば、妬みや嫉妬の対象になるか、関心を持たれること

もないまま放置されるだけであろう<sup>47</sup>。要するに「やりたい人がやっているだけで自分には関係ない」のである。このような場面では、その発電所が地域住民に受け入れられるとは思えない。

したがって、「地域住民の受容性の向上」という観点からは、市民発電所は必要条件ではあっても十分条件ではない。筆者は、ドイツの近時の動向を見ているとむしろ、市民発電所以外の関与の仕方、すなわち経済的関与の方が重要な要素であるのではないかと考えている。

## (2) 「経済的関与」について

### a. 一般論

「経済的関与」については、第Ⅱ章でその種類について触れた。必ずしも事業体の経営に「参加」しているわけではないので、本稿では「関与」という言葉を用いている<sup>48</sup>。

さて、「経済的関与」とは言っても、第Ⅱ章で述べたようにその中身は様々であるが、住民・市民側での金銭支出ないし対価を伴う経済的関与については、支出をしたり対価を支払う余裕のある住民・市民とそれができない住民・市民との間で摩擦・軋轢ないし妬み・嫉妬など、両者の間にきしみが生じるので副次的手段に止めるべきであろう<sup>49</sup>。

したがって、住民・市民側が一方的な受益者となる形が望ましい。第Ⅱ章でもいくつかの方法があることはすでに述べた。その一つは、事業者から個々の住民に金銭を提供することが考えられるが、これは事業者と個々の住民との間で不透明な金銭のやりとりが行われることにもなりかねないので望ましくない。そこで、事業者が自治体に対して金銭を提供する手法の方が適切ということになる。ドイツでは、すでに見たとおり、EEG6条や近時の各州法はおしなべてこの方向をとっているし、わが国においても、近年の農山村再エネ法や海洋再エネ法はこの手法を中心としているようである。

さらに注目すべきは、ドイツの場合、EEGやほとんどの州法とも、市民発電所に対しても民間発電所と同様に、前述した金銭の提供を求めている点である。市民発電所を保護・育成することを優先するならば市民発電所はこの金銭負担からは解放されて良いはずである。しかし、EEGとほとんどの州法は、市民発電所にも同様に金銭の提

---

<sup>47</sup> ドイツにおいても妬みの問題が無視しえないことを指摘する者として、Hildebrand, Jan/Jahnel, Valentin/Rau, Irina/Salecki, Steven, Die Energiewende in Kommunen, RENEWS SPEZIAL Nr.92, 2024, S. 32; Landes Energie Agentur Hessen GmbH(LEA), Windprojekte in Windvorrangsgebieten—Steuerung und Beteiligung aus kommunaler Sicht, 2022, S. 9.

<sup>48</sup> 1で前述したように、ドイツでも、参加は“Beteiligung”、関与は“Teilhabe”と用語を使い分けている。

<sup>49</sup> 所得のある住民とそうではない住民との間の関係については、たとえば、Agentur für Erneuerbare Energien, Die Energiewende in Kommunen, Renewes Spezial Nr. 92(2024), S. 32.

供を求めているのである<sup>50</sup>。この事実は何を意味するのであろうか。推察するに、市民発電所といえども、地域で他の住民・市民に受容してもらうためには、一般の再エネ発電設備事業者と同様に相応の地域貢献が必要であると考えられたからではないか。地域での受容性を高めるためには、市民発電所であることよりも前に先ずは一定の地域貢献が求められているのである。

#### **b. とくに土地所有者について**

以上は、住民・市民一般に関わる検討であったが、土地所有者を中心とする地権者にのみ対象を絞った「経済的関与による受容性の向上」も考えられる。前述したように土地所有者は、自己の所有地に再エネ発電設備が建設されれば莫大な売却益や賃料収入を期待できるので自己所有地上に設備の誘致を望む。しかし、土地所有者がこのような行動を取れば、設備の誘致がスムーズに進まなくなるであろう。

従来の再エネ発電設備の立地に関する議論では、「住民・市民」は再エネ発電設備の建設に反対する存在として措定されることが多かったが、自己所有地が再エネ発電設備敷地になれば莫大な経済的利益を得られるのであるから、再エネ設備の建設に賛成する地権者も間違いなく存在する。そして、彼らが土地利用計画の策定に参加することによって、反対派と賛成派、そして賛成派内部での利害対立は激化するであろう。再エネ発電設備の立地に積極的な意見を持つ住民の利害調整が進まなければ、再エネ発電設備の立地に支障をきたすことは明らかである。ここに、このような住民(主として土地所有者)間の利害を調整する仕組みが必要となる。このような考え方や手法は日本ではまだ存在しない。しかし、ドイツでは州によってはすでに実施されかなりの実効性を挙げているのである。それは、「土地プール契約」という手法である。土地プール契約については、筆者は前著でも検討しており、「住民の受容性の向上」に寄与する重要な制度と思われる。この手法は、結論のみ述べるならば、通常は当該土地所有者に独占的に帰属する賃料収入を他の土地所有者にも均霑することによって、再エネ発電設備の地域での(とくに土地所有者側での)受容可能性を向上させようとする試みである。本稿での問題意識からすれば、この問題について論じること也不可欠なのであるが、すでに別稿でも検討したことがあるので、紙幅の都合上本稿ではこれ以上触れない<sup>51</sup>。ご関心の向きは別稿をご参照頂ければ幸いである。

---

<sup>50</sup> 現在、独自の立法をした9つの州の内、市民発電所を金銭支払の対象から除外したのはノルドライン＝ヴェストファーレン州の「風力エネルギー利用に関する市民および自治体の参加に関する法律」(Gesetz über die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an der Windenergienutzung in Nordrhein-Westfalen)のみである(同法2条5項参照)。

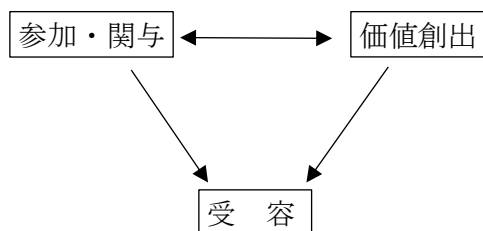
<sup>51</sup> 高橋・前掲注11)第12章参照。

## VI むすびに代えて－受容性の向上に向けて

### 1. 参加・関与、価値創出、受容

最後に、これまで述べてきた「参加・関与」「価値創出」「受容」について触れておこう。

これまでのドイツの議論でも、「参加・関与」が「受容」を促すこと、「価値創出」も「受容」を促すこと、そして「価値創出」が「参加・関与」を促し、他方で「参加・関与」を進めることが「価値創出」にも繋がること明らかにしつつある。すなわち、「受容」を中心として見た場合、下記のような関係となる。



本章で述べたように、「参加・関与」には土地利用計画策定に際しての市民参加と再エネ発電設備の建設・運営にあたっての参加ないしは関与（経済的意味も含む）があった。これらのプロセスを経ることによって、住民・市民ないしは自治体の受容可能性は向上することは間違いない。住民・市民にとっては自分たちの知らないところで計画や建設が進んでしまい、何らの関与もできないことが設備の受容を妨げる最大の障害であるからである。

次に、「地域での価値創出」がなされれば、それが住民・市民ないしは自治体の受容可能性の向上に繋がることも間違いないであろう。また、「価値創出」がなされれば、このことがより一層の「参加・関与」を促すことも明らかであろう。

ただ、このような関係性が成り立つ地域はドイツでもまだ限られている。彼の地でも現時点ではまだ個別の事例を紹介することで、それを一般的なテーゼにするための努力が行われている段階であるということができよう。おそらく今回の EEG6 条の規定も現時点におけるドイツの自治体の現状を反映する改正であった－したがってドイツ全土に適用するにはこの手法が現時点での限界であった－ものと思われる。本章は現時点でのドイツの立ち位置を見定めることを目的としているので、EEG6 条の規定とそれに対する各州の反応を検討対象としておけばとりあえず目的は達成したことになる。

### 2. 創出価値の分配について

本章での考察を踏まえて、今後の議論のために付言しておけば、「地域での価値創出」はもとより望ましいが、今ひとつ重要なことは〈創出された価値がいかに配分されてい

るか」という分配の問題であって、これを看過した「価値創出」は無意味である、ということである。すなわち、折角地域で新たな価値が創出されてもそれが特定の自然人や法人に独占されるならば、その価値は地域全体に行き渡ることなくごく限られた人々の間でしか享受されない。享受できなかった住民・市民からすれば、再エネ設備に好意的な関心を寄せるはずもなく、むしろ不公平感を基底とする敵意・反感や妬みの感情を抱くであろう。こうなってしまうと、これらの住民・市民に受容を期待することはほぼできまい。「参加・関与」も「価値創出」も「受容」のいずれの要素とも、地権者・非地権者を問わず、すべての住民・市民に関わらない限りは、上記の図における、相互作用を伴った関係性は生まれてこない。

ここで、筆者も参加した 2024 年 6 月にドイツの MV 州の州都シュベリー近郊で行われた住民・市民集会での経験を述べておきたい。参加した集会は、「陸上風力発電の立地計画と経済的な関与可能性を理解する」(Planungen und finanzielle Teilhabemöglichkeiten an Windparks verstehen)と題する集会である。―前述した風力用地需要法(WinBG)<sup>52</sup>に基づいて広範な「風力エネルギー区域」を設定する上で、住民・市民の理解を得ることが重要であるため、州の第三セクターである「州エネルギー・気候保護エージェンシー」(Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH, 以下、「LEKA」と称する)が主催した催しである。州都シュベリー近郊とはいっても、シュベリーから車で 30 分ほどかかるバス便もない小さな村(Hoort)で開催された。参加者はざっと 30 人ほどであった。3 つのテーブルが設けられ、一つ目は現在の立地計画、二つ目は住民・市民が関わる場合の関わり方、三つ目は当該市町村当局の姿勢について、それぞれ説明がなされ、LEKA の担当者と住民・市民との間で質疑応答がなされる。主催者の質疑応答は、非常に丁寧で住民に寄り添おうとしている姿勢が印象的であった。筆者は、第二テーブルを中心に参加したが、印象的であったのは、「どのような経済的関与が望ましいか」について主催者から問いかけられた住民・市民の回答状況である。主催者が用意した選択肢は、①発電会社の持ち分の取得、②会社から自治体への金銭提供、③会社から地域の環境保護団体への金銭提供、④会社から市民個人への貯蓄商品の提供、⑤会社から市民個人への金銭提供、⑥地域の電気料金の割引、である。主催者の問いかけに回答したのは計 14 名である。回答の内訳は、②が 8 名、⑤が 3 名、①・③・⑥が各 1 名であった。興味深いのは、回答した理由であって、②を選んだ市民は、「すべての市民に利益が行き渡るから」という理由が最も多く、中には「参加・関与の中で最も正しい形態」というコメントをしているものもある。ここから直ちに一般化できるわけではないが、少なくとも Hoort 村の住民・市民に

---

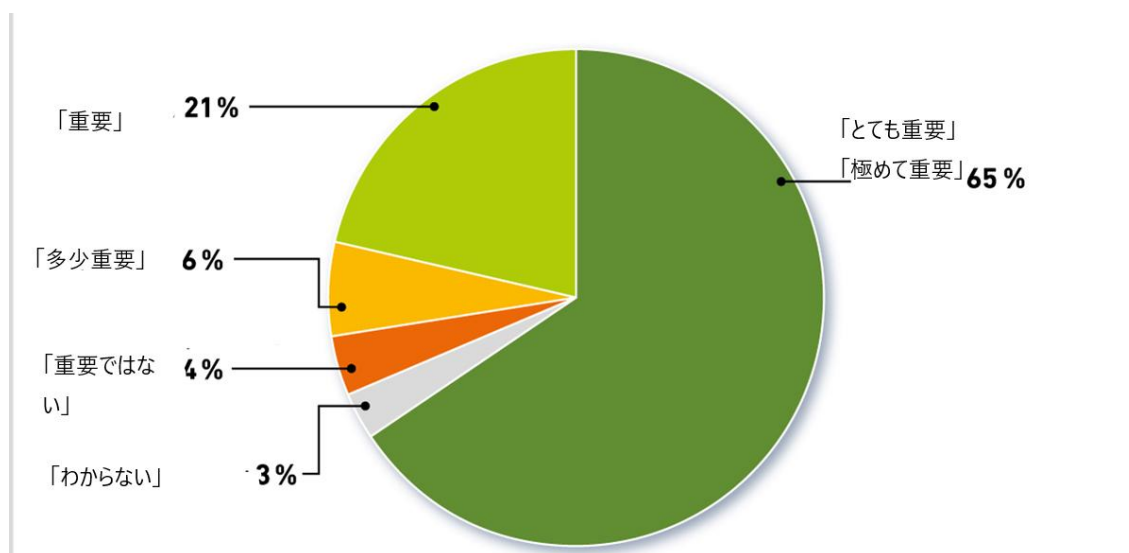
<sup>52</sup> 前注 44)参照。

としては、創出された価値が特定の個人・法人に独占されたのでは意味がなく、やはり住民・市民が全体としてその価値を共有できることが重要なのである。このように見た場合は、EEG6 条や各州法で用意されつつある手法も「受容性の向上」という観点からは、一定の有用性があると考えられる<sup>53</sup>。

### 3. 補論－「そこにある」ということ

最後に、以上のような直接的間接的参加がなくても、居住地の周辺に既存の再エネ発電設備があれば、(否定的な反応の場合もちろんありうるけれども)日々設備を眼にしていることで再エネ設備に対する警戒感が薄れる場合もあることを指摘しておきたい。この点については、AEE による興味深い調査結果がある。先ず、図 4 を見てみよう。

図 4 再エネ設備の建設への賛否

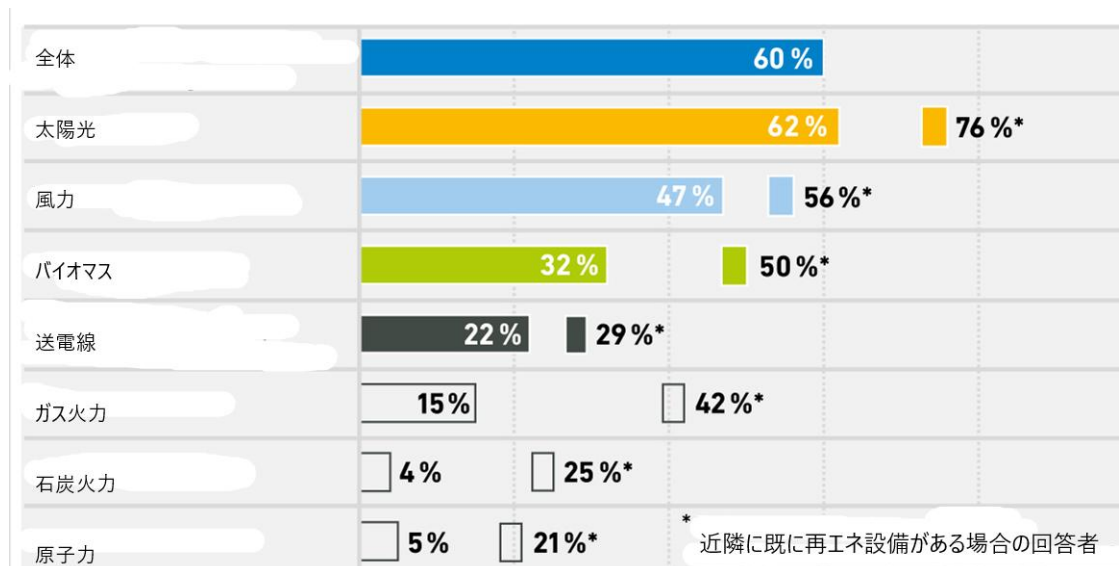


資料：Agentur Erneuerbare Energien e.V., a.a.O. (Anm. 53).

<sup>53</sup> ちなみに、AEE が 2021 年に行った世論調査では、「近所に再エネ発電設備が建設される場合、どのような条件があればあなたは賛成しますか？」という質問項目が設けられた。回答数の多かった項目を順に挙げる AEE と、①エネルギー料金の割引(50%)、②自治体への金銭給付(31%)、③計画策定プロセスへの参加(18%)、④経済的参加(15%)、⑤その他(5%)、という順序になる。エネルギー料金の割引が最も多いが、それに次いで自治体への金銭給付も 31% と多い。なお、④の「経済的参加」の内容が必ずしも明確ではないが、本稿のこれまでの考察から推測するに、持ち分の取得まで希望する者よりも、貯蓄商品や社債の購入を念頭におくものが多いものと思われる。本調査については、Vgl. Agentur Erneuerbare Energien e.V., Zustimmung für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bleibt noch, 7. Januar 2021(AEE の HP より) 参照。

本図に示されるように、ドイツでは近年でも、再エネ発電設備の建設について、「極めて重要」「とても重要」「重要」と回答した市民は調査対象市民の86%に達する。もっとも、これは一般的な質問に対する一般的回答である。これに対して、同じ調査において、居住地の近隣に建設されとした場合の市民の反応は興味深い。図5を見てみよう。

図5 居住地の近隣に再エネ設備が建設される場合の賛否



資料：Agentur Erneuerbare Energien e.V., a.a.O. (Anm. 53).

本図によれば、先ほどの一般的な問いに対して、具体的に居住地近隣に再エネ発電設備が建設される場合には、これに賛成する割合は減少し(いわゆる“NIMBY”である)、再エネ発電設備平均で60%に低下する。かかる現象は普遍的に観察されるところであるが、本図で興味深いのは、近隣にすでに再エネ発電設備が存在する住民・市民についての回答結果である。これによれば、いずれの再エネ発電設備についても賛成する割合が増加している。このことは、再エネ発電設備に過去触れた経験がない場合よりも実際に見たり触れたりした経験がある場合の方が、再エネ発電設備に対する受容度が向上していることを示している。これによって、地域住民にとっての〈異物感〉が低減しているのである。

おそらく再エネ発電設備の地域社会での受容を根本的に解決する方策については、以上で例示したように参加や関与に関する多様なバリエーションを当該地域の実情に応じて組み合わせながら、必要に応じて制度化していくことが必要であると思われる。

【なお、本稿は、令和 5 年度専修大学中期研究員の研究成果でもあるため、専修大学法学論集 154 号にも掲載する予定である】

---

<sup>54</sup> 「受容」に多様なバリエーションが存在することを指摘する法学者による論稿として、Kindler, Lars, *Zur Steuerungskraft der Raumordnungsplanung*, 2018, S. 48ff.

<sup>55</sup> なお、2024 年 11 月に最新の調査結果(以下、「24 調査」と称する)が公表された。図 4 については、24 調査によると、再エネ設備建設を「極めて重要」「とても重要」とする人の割合が 21 年調査と比べて、65→54%へと下落した。他方で、「重要」とする人の割合は、21→26%へと上昇し、両者を合わせると、86→80%と、多少減少している。また図 5 については、風力発電についての賛成意見が 47→42%に減少している。これらのことが何を意味するかについては今後とも注視していきたい。24 調査については、AEE の下記の URL([Schluß mit fossiler Abhängigkeit: Deutsche wollen innovative, nachhaltige Energie - Agentur für Erneuerbare Energien](#))を参照されたい。