

再生可能エネルギー導入拡大の 法的論点の検討

— 2020～2022年度 再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班 研究報告書 —

2 0 2 6 年 3 月

日本エネルギー法研究所

は し が き

再生可能エネルギーは、温室効果ガスを排出せず、国内で生産できることから、資源の乏しい我が国のエネルギー自給率向上や温暖化対策に寄与するエネルギー源である。2012年7月に電気事業者による再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT制度）が施行され、再生可能エネルギー電源の設備容量は、現在も拡大し続けている。一方で、再生可能エネルギー電源は、地域共生も求められる。地元企業や地方自治体など地域の主体が参画し、地域社会や自然環境との調和に配慮しつつ電源を導入することで、地域における新しい産業や雇用の創出なども期待される場所である。

しかし、再生可能エネルギーの急激な導入拡大は、国民負担の増加に加え、未稼働案件の増加、不適切な事業運営、地域住民とのトラブル、系統上の制約といった問題を引き起こした。また、土地利用に関する規制等によって運転開始までに長期間を要し、導入が進まない問題もある。設備の損壊や景観破壊を懸念し、新たに条例を設けて電源の導入を抑制しようとする自治体もあり、再生可能エネルギー電源の導入拡大に向けては、法政策の整備が急がれる。

本検討班では、こうした動向に目を向けつつ、2020年9月から2023年2月まで、計12回の研究会を開催した。研究会では、再生可能エネルギー電源の導入拡大に向け、送電線建設に係る法的措置やゾーニングなど導入促進策について検討を行ったほか、太陽光発電に係る紛争事例、自然保護の法的問題等について議論した。本報告書は、その主要な成果を取りまとめたものであり、この分野における今後の研究・実務のために多少なりとも資することができれば幸いである。

最後に、本検討班の活動及び本報告書の作成にご協力いただいた関係各位に対して、改めて厚く御礼を申し上げたい。

2026年3月

高橋 寿一

再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班 主査
専修大学法学部教授
横浜国立大学法学部名誉教授

再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班名簿

(2020年9月～2023年2月)

主査	高橋 寿一	専修大学教授
研究委員	斎藤 誠	本研究所理事、東京大学大学院教授
	三浦 大介	神奈川大学教授
	内藤 悟	東海大学准教授
	宮澤 俊昭	横浜国立大学大学院教授
	青木 淳一	慶應義塾大学准教授
オブザーバー	丸山 真弘	電力中央研究所社会経済研究所スタッフ副研究参事 電力中央研究所社会経済研究所参事 (2021年4月から)
	山口 弘輔	電気事業連合会立地環境部副長 (2021年3月まで)
	本山 光一	電気事業連合会立地環境部副長 (2021年4月から)
	豊永 晋輔	本研究所研究部付、原子力損害賠償・廃炉等支援機構 参与、弁護士、ニューヨーク州弁護士
研究員	橋本 侑磨	日本エネルギー法研究所 (2022年6月まで)
	内山 寛隆	日本エネルギー法研究所 (2022年7月から)
	井熊 良	日本エネルギー法研究所 (2020年10月まで)
	菱田 欣矯	日本エネルギー法研究所 (2020年11月から 2022年7月まで)
	菱田 航平	日本エネルギー法研究所 (2022年8月から)
	勢藤 耕平	日本エネルギー法研究所 (2020年9月まで)
	井上 元太	日本エネルギー法研究所 (2020年10月から 2022年8月まで)
	林 洋志	日本エネルギー法研究所 (2022年1月まで)
	釜口 昂太	日本エネルギー法研究所 (2022年2月から)
	高尾 宗士朗	日本エネルギー法研究所
	上野 祐太	日本エネルギー法研究所 (2022年3月まで)

※肩書きは、特に示さない限り、研究会当時のものである。

研究活動記録

- 第1回研究会 2020年9月11日
「再生可能エネルギーと電力市場改革について」
(京都大学大学院 経済学研究科/地球環境学堂教授 諸富 徹 様)
- 第2回研究会 2020年12月11日
「再生可能エネルギー設備のゾーニングに関する若干の考察」
(高橋主査)
- 第3回研究会 2021年3月22日
「地熱条例について」
(三浦研究委員)
- 第4回研究会 2021年5月31日
「再エネ・新電力をめぐる国内の各電力市場について」
(電力中央研究所社会経済研究所 副研究参事 丸山 真弘 様)
- 第5回研究会 2021年9月28日
「再エネ促進策をめぐる動向と地域の課題」
(内藤研究委員)
- 第6回研究会 2021年12月23日
「送電ネットワークと再生可能エネルギー・序説」
(青木研究委員)
- 第7回研究会 2022年2月24日
「太陽光発電施設と私法的紛争」
(宮澤研究委員)
- 第8回研究会 2022年4月5日
「自然保護の法的問題：風力発電事業をめぐる法制度と自然保護」
(東京経済大学 現代法学部 准教授 山本 紗知 様)
- 第9回研究会 2022年5月31日
「アジアスーパーグリッドについて」
(公益財団法人 自然エネルギー財団 事業局長 大林 ミカ 様)
- 第10回研究会 2022年7月29日
「太陽光発電に関する行政紛争の諸相
—行政苦情救済事案からの若干の考察—」
(斎藤研究委員)

- 第11回研究会 2022年10月21日
「洋上風力が海鳥に及ぼす影響の評価とその課題」
(早稲田大学 人間科学学術院 准教授 風間 健太郎 様)
- 第12回研究会 2023年2月22日
「みどりの食料システム戦略の実現に向けて
農山漁村における再生可能エネルギー発電をめぐる情勢
農林水産分野におけるGXの取組について」
(農林水産省大臣官房 環境バイオマス政策課 課長 清水 浩太郎様)

※肩書は、研究会当時のものである。

なお、本報告書の執筆は、以下のとおり分担して行った。

第1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—」
高橋 寿一 主査

第2章 「再エネ促進と規制に関する自治体の法政策—宮城県「地域共生促進税」条例を契機
として」
斎藤 誠 研究委員

第3章 「地熱開発と温泉資源保護の仕組み—行政内部基準と市町村条例を中心に—」
三浦 大介 研究委員

第4章 「再エネ導入をめぐる地方自治体の公的関与の課題」
内藤 悟 研究委員

第5章 「太陽光発電施設をめぐる私法的紛争
—受忍限度判断における公共性の位置付けも視野に入れて」
宮澤 俊昭 研究委員

第6章 「米国送電事業における優先建設権(Right of First Refusal)をめぐる訴訟」
青木 淳一 研究委員

目 次

第 1 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—	高橋 寿一 1
I はじめに	3
II 再エネ発電設備への市民の参加の仕方—市民による参加の種類と特徴	4
1. 直接的参加	4
2. 間接的参加	5
3. 市民電気料金モデル(Bürgerstrommodell)	6
III 市民発電所について	8
1. 市民・農業者所有の発電所数の推移	8
2. EEG と「市民発電所」	11
IV 経済的関与の意義の増大	14
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	14
2. 2023年 EEG 改正と経済的関与	15
3. 近時の州法の動向—ザクセン州を中心として—	17
4. 実務への影響	19
V 「地域の受容」の諸要素	20
1. 土地利用計画への市民参加	20
2. 再エネ発電設備の建設・運営への市民参加	21
VI むすびに代えて—受容性の向上に向けて	23
1. 参加・関与、価値創出、受容	23
2. 創出価値の分配について	24
3. 補論—「そこにある」ということ	25
第 2 章 再エネ促進と規制に関する自治体の法政策	
—宮城県「地域共生促進税」条例を契機として—	斎藤 誠 29
I はじめに	31
II 問題意識 1—開発利益と周辺の負担	31

1.	「開発利益の還元」と「財産権制限・規制」の関係	31
2.	政策型の利害調整としての補償	32
3.	政策的な代償措置—個別の財貨補償でないもの	32
4.	「彼此相補」—国道 43 号線訴訟最判における地域利益と負担の判断	33
III	問題意識（その 2）—再生エネルギーへの関与のあり方とその理論的把握	35
1.	再エネの規制と促進	35
2.	規制・促進とその調和手法 2 項対立からの進展	36
3.	法定外税の動向	37
4.	再エネ立地・再エネ事業についての税	38
5.	目的税か普通税か—議論の例から	38
6.	法定外税の評価軸—地方財政審議会の見解から	40
IV	宮城県条例についての若干の検討	41
1.	条例の概要と制定経緯	41
2.	本章における問題関心からの若干のコメント	42
第 3 章	地熱開発と温泉資源保護の仕組み	
	—行政内部基準と市町村条例を中心に—	三浦 大介 49
I	はじめに	51
II	温泉法の運用に係る行政内部基準	53
1.	要綱に基づく距離制限基準	53
1—2.	温泉特別保護地域制度の事例	55
2.	要綱に基づく環境影響調査成績書	56
3.	要綱に基づく同意の取得	58
4.	小結	60
III	地熱発電と行政内部基準	61
1.	環境省ガイドライン（地熱ガイドライン）について	61
2.	モニタリングのあり方と協議会の重要性	63
3.	地熱発電に関する要綱	63
IV	地熱発電と条例	64
1.	条例の目的と首長同意の仕組み	64
2.	地熱条例の概要—市町村長の同意と「協議会」	64

3. 地熱発電と「協議」のあり方	67
V 結語	68
第4章 再エネ導入をめぐる地方自治体の公的関与の課題	内藤 悟 71
I はじめに	73
II 再エネ発電についての自治体の公的関与	73
III 自治体の公的関与の実態	74
1. 公有財産の利用	74
2. 固定資産税に係る措置	
長野県松川町固定資産税の賦課徴収を怠る事実の違法確認事件	76
3. 補助事業 バイオマス発電の特性への対応	77
4. 自治体新電力からの電力購入 奈良県生駒市事件	80
5. 地方公営企業における再エネ発電	81
IV むすびにかえて 再エネ導入をめぐる自治体の統制	82
第5章 太陽光発電施設をめぐる私法的紛争	
一 受忍限度判断における公共性の位置付けも視野に入れて	宮澤 俊昭 83
I はじめに	85
II 平成30年福岡地判の検討	85
1. 事案の概要	85
2. 判旨	85
3. 検討	87
III 令和2年甲府地判の検討	89
1. 事案の概要	89
2. 判旨	93
3. 検討	96
IV 受忍限度判断における太陽光発電施設の社会的有用性について	100
1. 両判決の比較	100
2. 判例における受忍限度判断の枠組み	101
3. 再生可能エネルギーに関する政策の方向性	104

4. 考察—太陽光発電施設をめぐる紛争における受忍限度判断と 公共性・社会的有用性	105
第6章 米国送電事業における優先建設権(Right of First Refusal)をめぐる訴訟 青木 淳一	109
I 本稿の趣旨	111
II 憲法上の通商条項	112
III 2つの連邦高裁判決	112
1. LSP 事件	112
2. NextEra 事件	116
IV 若干の検討	122

第 1 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

2023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¹。

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²。

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」³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⁴、本稿は、この方向での議論をドイツの実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。

¹ 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面－改正法の内容とその意味－」同コラム350号（2022年12月）1頁以下参照。

² 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。

³ 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。

⁴ 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.

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⁵。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(Ⅱ)。そして、Ⅲでは市民発電所について、その動向や意義を検討し、Ⅳでは経済的関与について考察する。Ⅴ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。

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⁶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

⁵ 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。

⁶ Landes Energie Agentur Hessen GmbH(LEA), Finanzielle Bürgerbeteiligung an Windenergieprojekten, 2022,

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合資会社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・市民に帰属していても再生可能エネルギー法(Erneuerbare-Energie-Gesetz, 以下、“EEG”という)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に慎重であると言われている⁷。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

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

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) ファンド(Fonds)、社債(Unternehmensanleihen)

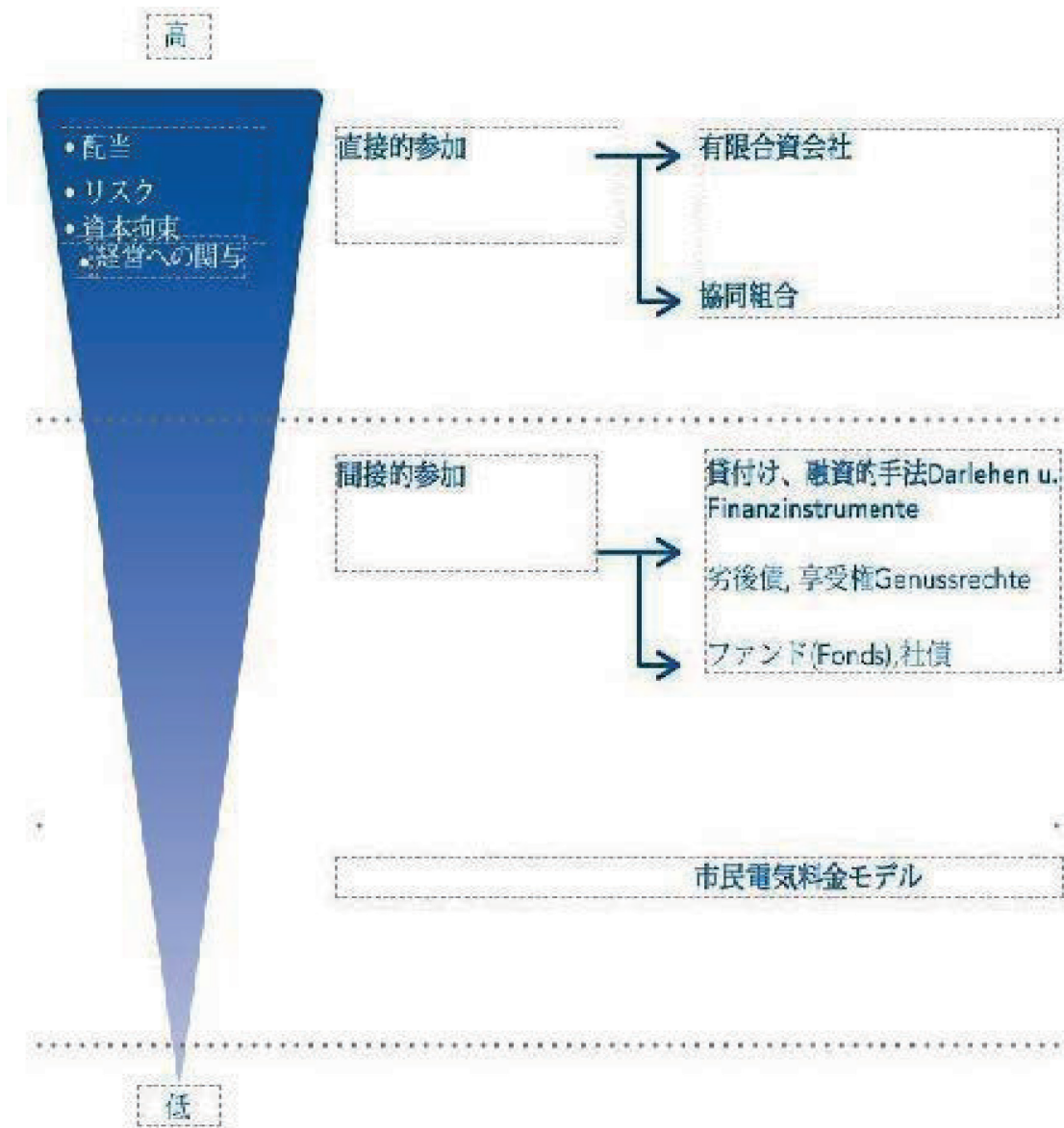
劣後債が特定のプロジェクトに関連付けられた融資であったのに対して、基金(Fonds)や社債(Unternehmensanleihen)は特定のプロジェクトに関連付けられていない融資である。したがって、この手法は事業資金を提供するという意味合いよりも、会社に直接融資をすることによって、会社の財務基盤を強化したり、会社のポートフォリオを改善することが目的となる。

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。

図1 市民による参加の諸類型



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・市民の参加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参加の仕方は今日多様な展開を見せており、たとえばIV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、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)。

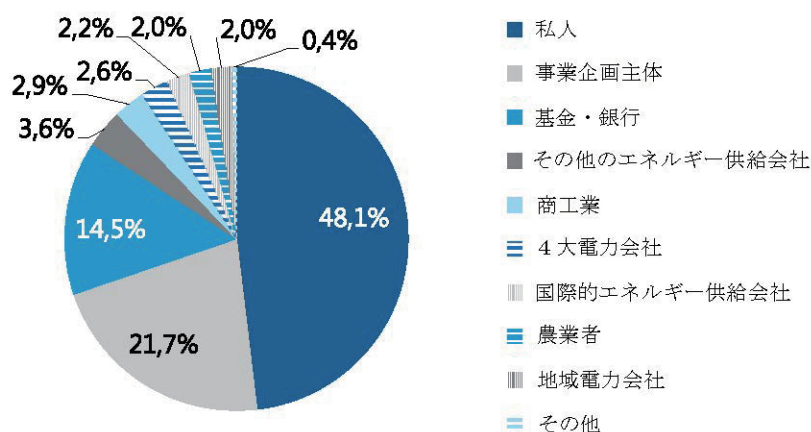
別稿⁸ですでにその萌芽的形態について考察したように、ドイツでは、一方では市民発電所が広範に展開し、他方では住民・市民が経済的関与を通じて再エネ発電設備と間接的な関係性を有するに留まる場合とが同時並行的に展開している。そこで、以下では、まず市民発電所について検討した後、近年の新たな動向についても分析・検討していきたい。

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だが、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、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

⁸ 高橋・前掲注(5)57頁以下参照。

果的に無視しえない量の電力を供給しているのである⁹。

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¹⁰。

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¹¹。

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¹²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・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¹³。

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

¹⁰ 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。

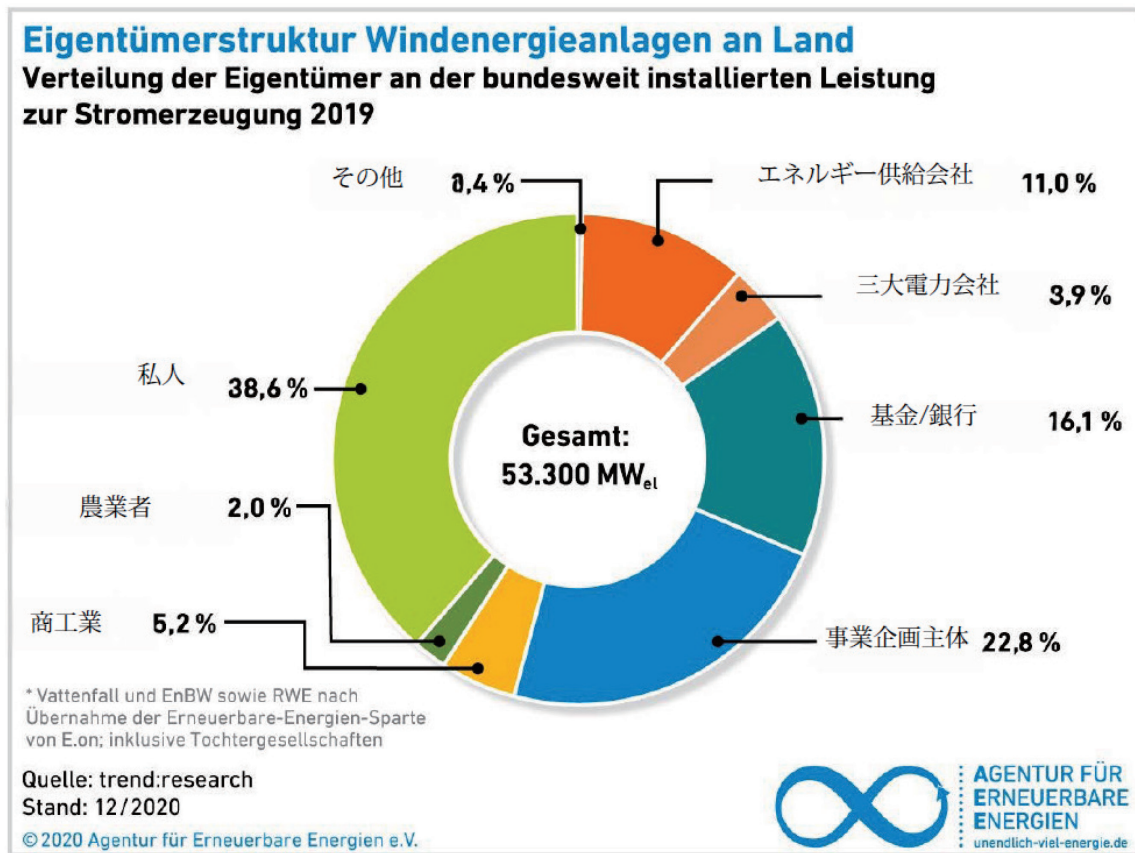
¹¹ 高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用』(勁草書房、2016年) 105頁以下参照。

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

¹³ 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.

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、48.1% (2012年) → 38.6% (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) → 40.6% (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%→5.3%)、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”という。)は、風力のみならず再エネ全体をも渡した上で、「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、再エネ全体の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¹⁴。私人分が減少していることについては、AEEは、(イ)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、(ロ)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¹⁵。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”という) 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)。

- (イ) 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、
- (ロ) 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(Bundsmeldegesetz)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、
- (ハ) 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。

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ず、(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)の点から明らかなように、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

¹⁴ 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.

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

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¹⁶、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¹⁷。市民エネルギー会社の落札率が件数・容量とも極めて高く、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¹⁸、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¹⁹。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（36g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

¹⁶ 高橋・前掲注(5)8-11頁参照。

¹⁷ 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, Hintegrundpapier – Ergebnisse der Ausschreibung für Windenergieanlagen an Land, 2017.

¹⁸ 高橋・前掲注(5)69頁参照。

¹⁹ 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。

したのである²⁰。

(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り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²¹。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）。

(イ) 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、

(ロ) 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(Bundsmeldegesetz)に基づき住所登録をした者

²⁰ 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/BeendetAusschreibungen/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。

²¹ BT-Drs., 20/1630, S. 179.

でなければならない、

(ハ) 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、または自治的共同体(kommunale Gebietskoerperschaften) (ないしは法人格のある連合会(Zusammenschluß)) にあること²²、

(ニ) 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。(ハ)(ニ)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²³。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、(ロ)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” という) 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²⁴。

²² 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)。

²³ 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。

²⁴ 高橋・前掲注(5)70-83頁参照。

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²⁵、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」²⁶。

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²⁷、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²⁸。

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²⁹。

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、(イ)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^{30 31}、および(ロ)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)。

²⁵ BVerfG, Beschluß v. 23. 3. 2022, ZUR 2022, S. 412ff.

²⁶ BVerfG, a.a.O.(Anm.25), Rdn. 146.

²⁷ 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。

²⁸ 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る。Klause, Tobias/Mayr, Leonie, Alternative Beteiligungsmöglichkeiten bei Winnergievorhaben 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。

²⁹ 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。

³⁰ 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。

³¹ 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。

この内、前者(イ)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³²、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う³³。

(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³⁴。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3③)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)(ロ)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

³² MV法11条4項、ザクセン州法6条1項(後述)などを参照。

³³ 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

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

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 Ersatzmaßnahmen)に近いが³⁵、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³⁶、この規定については適用事例はまだ少ない³⁷。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³⁸。

3. 近時の州法の動向—ザクセン州を中心として—

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³⁹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-EEErtrBetG))が制定された（以下“EEEBG”という）。

本法の制定理由は、(イ)再エネ設備を地域で受容させる必要があること、(ロ)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⁴⁰

³⁵ 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。

³⁶ BT-Drs., 20/1630, S. 175.

³⁷ 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。

³⁸ 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『〈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。

³⁹ 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。

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

本法の特徴は、以下の点にある。

- ① 本法は 1MW 以上の風力発電設備のみならず 1MW 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 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⁴¹。
- 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EEEG6条の金銭給付がなされたものと看做され、逆に、EEEG6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

⁴¹ 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。

による金銭給付がなされたものとも看做される⁴²。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とはない⁴³。

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) ⁴⁴、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かもしれない⁴⁵。

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

⁴³ 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。

⁴⁴ 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局面」参照。

⁴⁵ 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。

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⁴⁶、「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。

⁴⁶ 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。

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、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か。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⁴⁷。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

⁴⁷ 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 Windvorranggebieten—Steuerung und Beteiligung aus kommunaler Sicht, 2022, S. 9.

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⁴⁸。

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⁴⁹。

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供を求めているのである⁵⁰。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

⁴⁸ 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。

⁴⁹ 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, Renew Spezial Nr. 92(2024), S. 32.

⁵⁰ 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)。

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。

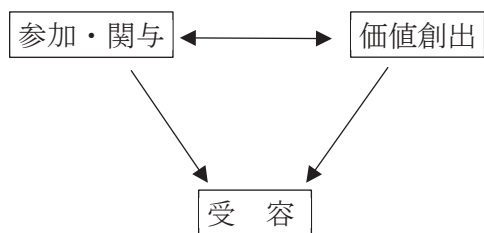
従来の再エネ発電設備の立地に関する議論では、「住民・市民」は再エネ発電設備の建設に反対する存在として措定されることが多かったが、自己所有地が再エネ発電設備敷地になれば莫大な経済的利益を得られるのであるから、再エネ設備の建設に賛成する地権者も間違いなく存在する。そして、彼らが土地利用計画の策定に参加してくることによって、反対派と賛成派、そして賛成派内部での利害対立は激化するであろう。再エネ発電設備の立地に積極的な意見を持つ住民の利害調整が進まなければ、再エネ発電設備の立地に支障をきたすことは明らかである。ここに、このような住民(主として土地所有者)間の利害を調整する仕組みが必要となる。このような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も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⁵¹。ご関心の向きは別稿をご参照頂ければ幸いである。

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なりつつある。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。



⁵¹ 高橋・前掲注(11)第12章参照。

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州の州都シュベリン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)⁵²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

⁵² 前掲注(44)参照。

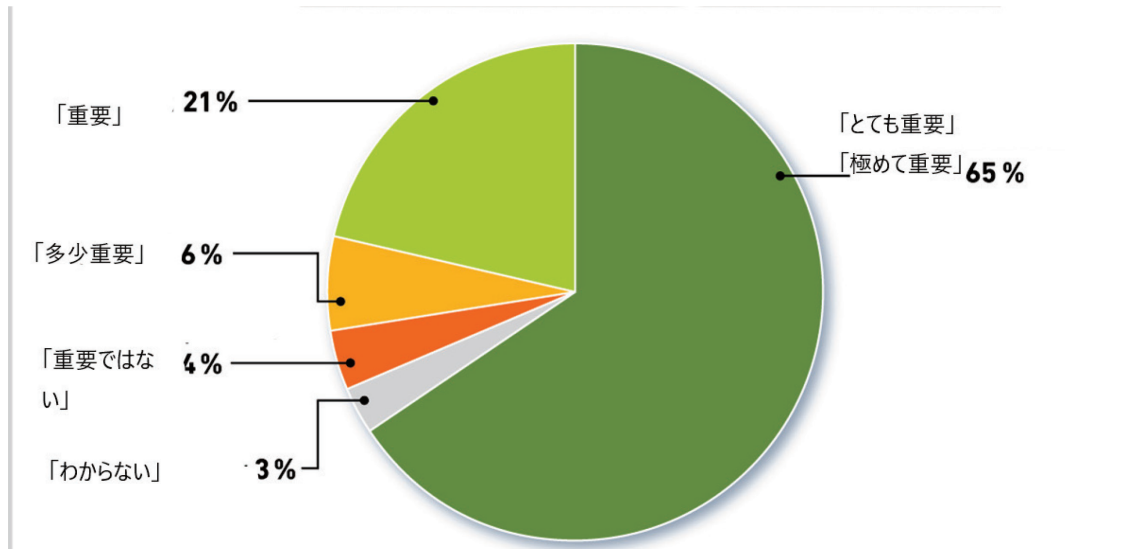
セクターである「州エネルギー・気候保護エージェンシー」(Landesenergie- und Klimaschutzagentur Mecklenburg-Vorpommern GmbH, 以下、「LEKA」という)が主催した催しである。州都シュベリー近郊とはいっても、シュベリーから車で30分ほどかかるバス便もない小さな村(Hoort)で開催された。参加者はざっと30人ほどであった。3つのテーブルが設けられ、一つ目は現在の立地計画、二つ目は住民・市民が関わる場合の関わり方、三つ目は当該市町村当局の姿勢について、それぞれ説明がなされ、LEKAの担当者と住民・市民との間で質疑応答がなされる。主催者の質疑応答は、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・市民にとっては、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⁵³。

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。

⁵³ 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。

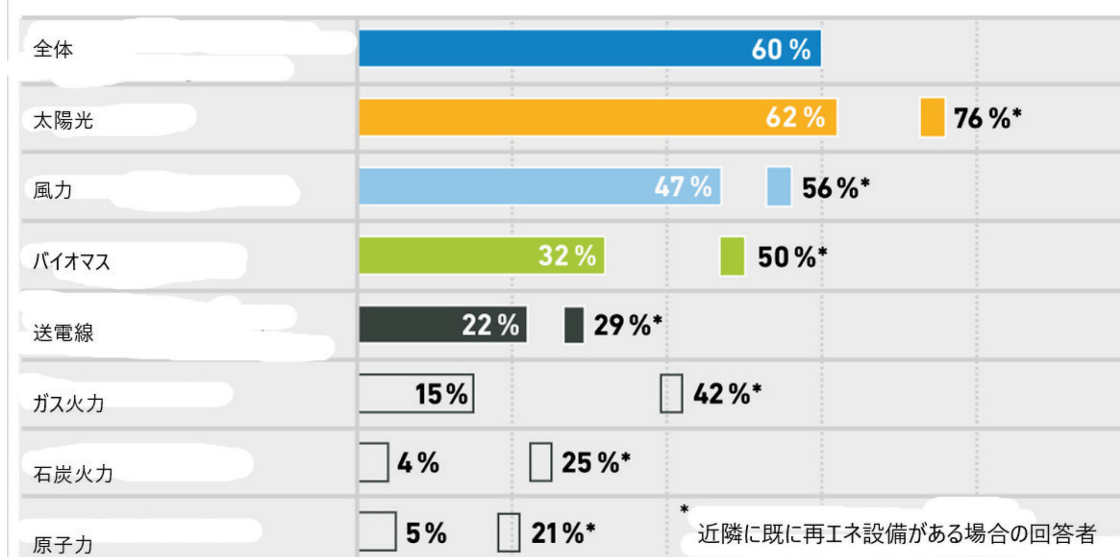
図4 再エネ設備の建設への賛否



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

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る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場所であるが、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^{54 55}。

【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】

⁵⁴ 「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.

⁵⁵ 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。

第 2 章

再エネ促進と規制に関する自治体の法政策 —宮城県「地域共生促進税」条例を契機として

東京大学教授

齋藤 誠

I はじめに

宮城県の再生可能エネルギー事業・施設に対する新しい税条例―「再生可能エネルギー地域共生促進税条例」―を主な素材として、再エネ促進と規制に関する自治体の法政策について若干の考察を加えるのが本章の目的である。筆者は既に、この条例に先行した美作市の法定外税に関して検討を行っており¹、そこからなにがしか歩を進めるため、今回は、以下に掲げる二つの問題意識からアプローチしたい。今回もどちらかといえば理論的観点からの検討であり、現地調査や統計データの処理といった実証的な面からの分析ではないことを予めおことわりする。

II 問題意識 1 ―開発利益と周辺の負担

1. 「開発利益の還元」と「財産権制限・規制」の関係

日本においては、バブル崩壊、コロナ禍を経て、三大都市圏を中心に種々の大規模な都市開発が進行している。また、気候変動による豪雨災害等の頻発もあって、各地でダムの整備に向けての動きが再生し、大深度地下を利用する交通インフラ整備も、リニア新幹線や首都圏の幹線道路などにおいて、進行中である。

このような開発事業については、昭和の高度成長期に行われたものも含めて、開発利益の地域への還元が必ずしも十分でなく、それが開発におけるフリクション、開発と地域の不調和をもたらしているという面がある。大きなプロジェクトが動くとき、地域―ここでは、そこで暮らす人々や、地域の環境を含め、広くとらえておく、―には様々な負荷がかかる。

例えば、地域をマネージしている自治体が、開発により得られている利益を幾ばくか回収して、地域に生じている負荷の低減に、それを充てることで、開発と地域の調和を図るという手法が、日本では、適切に組み込まれておらず、開発による摩擦が大きいのではないかという問題である。

国家補償に関する行政法理論から実務を俯瞰して、宇賀克也『国家補償法』（1997年）は、以下のように述べる。

「わが国においては、開発利益の公共還元がきわめて不十分にしかおこなわれていない。そのため、財政的配慮から、土地利用規制に伴う損失補償に対しての消極的な判例、行政実務の対応が生じているとみることができるのではないか」²。

財産権制限についての補償は、例えば、従前の町並みを保存するために、新築建物について、高さ制限をする、あるいは外壁の色を揃えるという措置を行う場合、補償がなされない

¹ 斎藤誠「再生エネルギーと税による誘導―序論的考察」日本エネルギー法研究所編『再生可能エネルギー導入拡大の法的論点の検討―2016～2018年度再生可能エネルギー導入拡大の法的論点検討班研究報告書―(JELI-R-No.145)』（2020年）29頁以下。

² 宇賀克也『国家補償法』（有斐閣、1997年）429頁

のが通例である。その原因は、補償に充てるべき財源が、開発利益の還元によってもたらされていないことにもある、という連関関係の指摘である。

補償がなされないことで、土地利用規制の強化もなされず、開発と地域のフリクションもより大きくなるという、スパイラルに陥ってしまう。他方で、土地利用規制を強化することに対する土地・建物所有者の受容度も下がる。

もちろん、大規模プロジェクト、大規模インフラ整備としてひとくくりにせず、微視的に、利益の公共・地域還元の実相を見る必要もあるだろう。他方で、財産権の「社会的拘束性」の弱さが諸外国との比較で指摘されるところ³、開発と地域の調和をどのように図るのが、継続的な課題となっている。

2. 政策型の利害調整としての補償

このような制約—そこには実定法上の制約（明文規定がない、あるいは逆に明文規定により限界が設定される、といったもの）だけでなく、その前提となるものの見方・考え方も含まれる—があるなかで、どのような手法が採られているのか。一つには、補償についての法的な義務づけがない（＝規制対象者側に請求権がない）場合に、いわば代替的に政策型の利害調整がなされる。具体的には、政策上の補償金の支払い、固定資産税の減免、その他の租税特別措置である⁴。

先にみた損失補償に関するリジッドな発想、考え方のもとでの限界を埋める、アナログ型の調整であるが、個別法、そして、省庁の実務に依存するところが大きい⁵。財源の制約という観点からは、この手法で、ある程度普遍的に空白を解消するには、やはり開発利益の還元を進めて、原資を集めることが前提になる⁶。

3. 政策的な代償措置—個別の財貨補償でないもの

租税特別措置であれ、政策的な補償金であれ、前項の類型は、開発により影響を受ける個別の主体に対する財貨による措置である。それに対して、影響を受ける地域を対象に、個別財貨の給付によらないタイプの措置もある。ここでは、金銭補償ではない点をとらえて、政

³ 例えば、藤田宙靖他編『土地利用規制立法に見られる公共性』（土地総合研究所、2002年）を参照。

⁴ 宇賀・前掲注(2)429頁以下、の整理による。都市計画・まちづくりに関わる各種の租税特別措置とその位置付けについては、斎藤誠＝関葉子「都市計画・まちづくりと租税」中里実他編『現代租税法講座第2巻家族・社会』所収、（日本評論社、2017年）、329頁以下を参照。

⁵ アナログ型補償につき、宇賀・前掲注(2)429頁～430頁を参照。開発利益の還元やコミュニティー対策にかかる個別法や「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和37年6月29日閣議決定。いわゆる一般補償基準）における各種補償項目の現状と課題については、宇賀克也『行政法概説II[第7版]』（有斐閣、2021年）549頁以下が詳細である。荒秀「土地利用規制と補償」雄川一郎他編『現代行政法大系6 国家補償』（有斐閣、1983年）284頁以下、296頁も参照。

⁶ 宇賀・前掲注(2)429頁以下。

策的な代償措置と名付けておく。

交通政策にかかわる具体例として、大規模事業に伴う地域の負担に対して、鉄道を新設して、その負担に対する代償（埋め合わせ）とするということが、戦後の高度成長期に行われた。その2例を挙げる。

(1) 東北・上越新幹線建設と埼玉新都市交通伊奈線・ニューシャトル

新幹線を典型とする高速鉄道は、全国的なレベルでの利便性、経済性を持つが、それが通過するだけであって、新幹線駅が設置されない地域にとっては、様々な不利益も生ずる。いわゆる並行在来線の存続問題が、大きな政治課題になる所以である⁷。また、当然、振動や騒音も生じ、高架の線路ができることによって、従来一体であった地域が分断されることにもなる。

東北・上越新幹線の建設において、大宮には基幹的な駅が置かれ、大宮とその周辺地域の、その後の都市としての発展は贅言を要しない。しかし、近隣の自治体にとっては、上記の不利益も生じた。事業主体（当時の国鉄）と近隣自治体との間での交渉により、新幹線の線路に並走する設計で、埼玉新都市交通伊奈線・ニューシャトルが登場した。埼玉県及びJR東日本（元国鉄）と沿線のさいたま市（元大宮市）・上尾市・伊奈町の自治体、銀行、私鉄等の出資により設立された第3セクターが運営する都市型新交通機関である。

(2) 成田空港と芝山鉄道線（東成田駅～芝山千代田駅）

計画形成のあり方、特に立地を定める初期段階での地域の参加の欠如、そして対立・紛争の激化など、成田空港の建設は、戦後に行われた大規模事業の縮図であるところ、空港に起因する地域の負担に対する配慮の一つとして、空港への都心方面からのアクセスのための鉄道とは別途敷設された芝山鉄道線がある。

芝山町議会が成田空港の開設に当たって要望したことがその端緒の一つである。当初は、さらに延伸する計画があったが、現在は、非常に短い路線として有名でもある。基本的には地域住民の日常ニーズに対応する路線である。

この2例は、大規模事業に対する政策的な代償措置としては、特異なものかもしれない。しかし、再生エネルギー事業の開発現場で生ずる各種負担と開発利益の還元については、個別補償にとどまらない政策的な代償措置の位置付けも考える必要性はあると考えられる。

4. 「彼此相補」—国道43号線訴訟最判における地域利益と負担の判断

判例においても、開発プロジェクト・大規模インフラが地域にもたらす利益と負担の不均衡が判断のベースになったものがある。最判平成7年7月7日民集49巻7号1870頁の国道43号線訴訟の説示を以下に掲げる。同訴訟は、大阪・神戸間の一般国道43号、兵庫県道高速神戸西

⁷ 後藤範章編『鉄道は都市をどう変えるのか』（ミネルヴァ書房、2021年）を参照。

宮線・大阪西宮線の周辺住民が、交通量の増大や大型車両の乗り入れの増加に伴い生じた、騒音振動による損害賠償と、道路の利用差止めを求めた事案である。

「これ〔営造物の設置管理の瑕疵判断における受忍限度の判例準則〕を本件についてみるのに、原審の適法に確定したところによれば、原審認定に係る騒音等がほぼ一日中沿道の生活空間に流入するという侵害行為により、そこに居住する被上告人らは、騒音により睡眠妨害、会話、電話による通話、家庭〔原文ママ〕の団らん、テレビ・ラジオの聴取等に対する妨害及びこれらの悪循環による精神的苦痛を受け、また、本件道路端から二〇メートル以内に居住する被上告人らは、排気ガス中の浮遊粒子状物質により洗濯物の汚れを始め有形無形の負荷を受けていたというのである。他方、本件道路が主として産業物資流通のための地域間交通に相当の寄与をしており、自動車保有台数の増加と貨物及び旅客輸送における自動車輸送の分担率の上昇に伴い、その寄与の程度が高くなるに至っているというのであるが、本件道路は、産業政策等の各種政策上の要請に基づき設置されたいわゆる幹線道路であって、地域住民の日常生活の維持存続に不可欠とまではいうことのできないものであり、被上告人らの一部を含む周辺住民が本件道路の存在によつてある程度の利益を受けているとしても、その利益とこれによって被る前記の被害との間に、後者の増大に必然的に前者の増大が伴うというような彼此相補の関係はなく、さらに、本件道路の交通量等の推移はおおむね開設時の予測と一致するものであったから、上告人らにおいて騒音等が周辺住民に及ぼす影響を考慮して当初からこれについての対策を実施すべきであったのに、右対策が講じられないまま住民の生活領域を貫通する本件道路が開設され、その後実施された環境対策は、巨費を投じたものであったが、なお十分な効果を上げていないとまではいえないというのである。そうすると、本件道路の公共性ないし公益上の必要性のゆえに、被上告人らが受けた被害が社会生活上受忍すべき範囲内のものであるということとはできず、本件道路の供用が違法な法益侵害に当たり、上告人らは被上告人らに対して損害賠償義務を負うべきであるとした原審の判断は、正当として是認することができ、その過程に所論の違法はない」（〔〕内と下線は筆者による）。

このように述べて、判決は損害賠償を認めた（差し止め請求は斥けた）。この説示は、当該道路の存在により周辺住民が受ける利益と不利益の関係について、「彼此相補の関係」という印象的な言葉で説明している。若干パラフレーズすると、1) 本件道路は、産業政策を主として設置された幹線道路であって、周辺住民に必要な不可欠な生活道路ではない。2) 周辺住民はある程度は、本件道路から利益を受けている。しかし、3) 被害と利益の関係については、被害が増大すれば、利益も必然的に増大するという「彼此相補の関係」はない。

騒音振動が増加しているが、周辺住民にとって道路の利便性もそれにつれて増大している

場合には、それは「彼此相補」であるが、本件の場合にはそうではない。このファクター(a)とあわせて、(b)開設当時、すでに現在の交通量の推移が予測されており、当初から対策をすべきであったこと、(c)開設後の環境対策も十分でないことから、第二下線部の示すように、道路の公共性、公益上の必要性はあっても、被害は社会生活上の受忍限度内ではない、とう判断が導出されている。

あえて一般化すれば、開発利益が周辺に及ばない、あるいは及び方が開発による不利益と不均衡な場合に、損失補填が必要であることを示唆する判断であり、「彼此相補」性の欠如は、それを端的に表す言葉であるといえよう。

Ⅲ 問題意識（その2）－再生エネルギーへの関与のあり方とその理論的把握

1. 再エネの規制と促進

再生エネルギー事業についての行政の関与のあり方は、規制と促進に二分されてきた。自治体の場合もそうであり、一方では、地球温暖化対策等との関連で国の施策にそって、再生エネルギーについて積極的に後押しする政策がある（「促進」「助成」）。他方で、FIT等の促進策により、各地で急激に設置が進んだ太陽光パネルを典型に、周辺環境・景観への影響や災害防止の観点から、事業を抑制する方向で、規制を図る動向も現在顕著である。

それぞれについて、官庁速報によって、近時の動向から例を挙げてみる。

- ① 促進的な政策としては、京都府では、「京都府再生可能エネルギーの導入等の促進に関する条例」所定の基準を超えて設備を導入する事業者に設置費用を補助する、という施策が導入見込みである。太陽光発電設備については、900万円が上限で、附属蓄電池の場合は、その1/3である。

また、その前提となる同条例においては、令和2年改正によって、準特定建築物（対象規模は延べ床面積300平方メートル以上2000平方メートル未満）に対して、新たに再エネ設備の導入を義務化するとともに、特定建築物（対象規模は延べ床面積2000平方メートル以上）に対して、再エネ設備の導入義務が強化されている（官庁速報2024年10月28日）。

太陽光パネルの設置義務付けは、建物所有者、建築主にとっては、規制的な面を持つが、再エネ事業にとっては促進策であり、設置に補助・助成を行う場合、建物所有者、建築主にとっては、誘導的手法ということにもなる。

- ② 再エネ事業自体に対する規制的な施策としては、例えば、兵庫県では、山林での太陽光発電の新規施設について、従来は届出制であったところ、許可制を導入し、命令違反には罰則を課す方向である（同上 2024年1月5日）。島根県吉賀町においては、太陽光発電事業者に、住民事前同意を義務付け、説明会開催等につき勧告・公表を行う（同上、同年5月31日）。そして、福島市では、「ノーモア・メガソーラー宣言」に基づく条例制定を進めている（同上、同年8月30日）。

2. 規制・促進とその調和手法－2項対立からの進展

これまでの再エネにかかる実務を、規制と促進に二分するのは、そのような認識・道具概念を行政法の理論が持っており、それをあてはめている面もある。行政活動を法的に把握し、コントロールすることを指向する行政法学において、行政活動を、目的と実現手段の双方から分類すると、規制行政、給付行政、調達行政が主な類型となる⁸。しかし、本来は財源を含む行政資源の獲得を目的とする調達行政の手法が、私人の行為抑制に用いられることもあるように（再エネにかかる法定外税もその例である）、このような類型は、相互に排他的なものではなく、そしてまた、規制や給付によって、私人を間接的に誘導する、誘導行政という類型も現在においては、重要性を増している。

規制と促進の関係についても、両者の調和・調節という観点から新たな位置付けを考える必要がある。エネルギー法とは別の分野・参照領域を対象にした論考において、筆者は以下のように述べたことがある。

「ここ[下記拙著]で『法規整』という言葉は、①知的財産権の設定や政府による補助のような、バイオテクノロジーの法による振興・助成、②ヒトクローンの作出禁止のような、バイオテクノロジーに対する抑止・規制、③振興と規制の関係の調整、及び（放任も含めた）『法的枠組み』の在り方という、広い意味で用いている。

規整という表現は、『規制』よりはマイルドな語感を持って、市場に対する法的介入・関与を示すべく用いられることもある。（例えば、金融法などビジネス・ローにおける語法）。それとはまた別に、行政法学において、『規整法』という概念が、ドイツ・EUでの民営化後の電気通信、郵便、鉄道事業等に対する新しい行政関与の手法を概念化したRegulierungsrechtの訳語として、定着しつつもある。

本書での規整の用法は、②③を含む点で前者と重なるところがあるが、後者とは相異なる。もともと、ドイツにおいても、Regulierungが専ら行政法上の新概念を指すものとは、とらえられていない。Bullinger, Martin, Regulierung von Wirtschaft und Medien, (『経済とメディアの規整』), 2008, S.101ff.は、経済・メディア行政法上の規整法概念（それは、いわゆる『保障行政法』論に対応する）の精緻化とは別途に、一般的かつ広義のRegulierungの用語法は併存するとしている。」⁹

本章の対象たる再エネにおいても、上記③に相応する、再エネの促進と規制の調和、及び両者を包摂する再エネに関する「法的枠組み」という観点からの考察が必要であると考えられる。そしてまた、「促進」という観点については、再エネ事業自体の促進と、事業間の競争

⁸ 宇賀克也『行政法概説I[第8版]』（有斐閣、2023年）95頁以下を参照。

⁹ 齋藤誠『バイオテクノロジーの法規整』（有斐閣、2020年）まえがき。

促進という面もあり、後者については、競争促進のための規制という手法もあるから、電気通信等を対象としたドイツのRegulierungsrechtという議論の枠組みも参考になるだろう。言葉だけを新装しても意義は乏しいが、少なくとも、二項対立的な発想からの転換も視野に入れる意味で、再エネの「規整」というものの見方を念頭におきたい。

3. 法定外税の動向

再エネ施設も含め、開発行為に対して、一定の抑制をかけて、あわせて開発行為によって生ずる地元の負荷、地域の負荷を緩和・解消する手法として、法定外税がある。上記の法的仕組みの分類にあてはめれば、財源を得る「調達」行政としての課税を行為の「規制」に用いるものであり、なおかつ事業者を一定の方向へ「誘導」する手法ということになる。宮城県の「再生可能エネルギー地域共生促進税」（法定外普通税）も、そのような性質を持つと考えられるが、宮城県条例に検討を加える前に、地域の負荷軽減を図る法定外税の、他の行政分野における導入の動向をおさえておきたい。

概括的に言えば、従来からあるタイプの法定外税（宿泊税、核燃料税など）に加えて、特色ある取組みが登場している。しかし、それはなお、個別的、個性的なものであり、都道府県及び市町村が、こぞって法定外税を導入しているものではない。

その上で最近の特徴ある取組みとして、例えば、①広島県の観光地であり、日本三景かつ世界遺産の地でもある宮島において、廿日市市が宮島訪問税を導入した。日本各地で、インバウンド観光の増加¹⁰に伴い、種々のオーバーツーリズムの問題が生じているところ、宮島においても、ゴミの増加、鹿の餌やり等、地域の負担・負荷が生じている。行政負担の増大に着目して、地元自治体である廿日市市が法定外普通税として導入をした。島という地理的特性から、観光船・フェリーの運航事業者を特別徴収者として、観光目的で宮島を訪れる観光客に課税するという手法が取られている¹¹。

②京都市の「非居住者住宅利活用促進税」も、特色を持った取り組みの例である。空き家対策については、国においても特別法の制定等の施策を展開しているが、これも自治体の先行する取り組みをふまえてのものである、そして、京都市の新税は、国の施策との整合性も図った上で、新たな手法として、一定の非居住者住宅について課税をし、非居住者住宅の利活用が図られるように誘導を行うものである。この税も法定外普通税として導入されている¹²。

¹⁰ インバウンド観光自体を、国および自治体が促進してきているという面にも留意すべきである。そして、それは今日新たに始まったことではない。1930年代の国際観光の促進施策の一端について、「電力経営主体に関する史的覚書―国営化と地域振興」日本エネルギー法研究所季報288号、2025年7月、1～4頁を参照。

¹¹ 廿日市市HPを参照。

¹² 非居住者住宅という言葉の選択も含め、京都市HPを参照。

4. 再エネ立地・再エネ事業についての税

再生エネルギー事業を対象に、地元自治体が課税をし、開発をコントロールする手法については、既に美作市の条例「美作市事業用発電パネル税条例」（令和3年12月21日公布）が先行例としてある。この条例については前稿¹³で取り上げたが、それ以降の経過としては、総務大臣同意を得るという段階に進んだところ、地方財政審議会の審議において、美作市と特定納税義務者の中で協議を尽くすべきであるという、いわば「差戻し」の判断が示されている。以下、同審議会の議事要旨から抜粋する。

「先日、美作市と特定納税義務者より意見の聴取を行ったが、両者の主張に開きがあり、話し合いが不足しているのではないかと考えられる。一方で、両者ともに、できる限り調整したいとの意向をもっていることが確認できた。」「そこで、美作市に対し、特定納税義務者と再度協議を尽くすよう総務省から要請してはどうかと考える。また、特定納税義務者に対しても、美作市との協議に適切に対応するよう総務省から伝達をしてはどうかと考える。」¹⁴

法定外税については、課税負担が大きな者に対して、意見聴取の機会が保障されている。具体的には、法定外目的税の場合、「法定外目的税の一の納税義務者（納税義務者となるべき者を含む。以下本項において同じ。）であつて当該納税義務者に対して課すべき当該法定外目的税の課税標準の合計が当該法定外目的税の課税標準の合計の十分の一を継続的に超えると見込まれる者として総務省令で定めるもの」に当該自治体議会での意見聴取である（地方税法731条）。法定外普通税の場合も、同じ手続である（市町村法定外普通税につき、669条2項）。美作市はこれを行った上で、同意・協議手続の段階に進んだが、この段階で、別途両者に対してなされた意見聴取に対して、審議会の上記の見解が示されたということになる¹⁵。

5. 目的税か普通税かー議論の例から

実定法上は、法定外目的税には、「条例で定める特定の費用に充てるため」（同法731条1項）という要件があり、法定外普通税にはこれがない。特定の用途・用途に充当する目的税と普通税では、その選択にあたって、ステークホルダーの間で、どのような考慮要素が、どのように働き調整がなされるのか。

現在は普通税である「地方のたばこ税」をめぐる議論はその一場面であり、目的税化に否定的な見解を示した地方財政審議会の意見は、利害の様相を簡明に示しているので、以下紹介する。

¹³ 同条例の制定段階の議論・論点については、斎藤・前掲注(1)を参照。

¹⁴ 令和4年度地方財政審議会（6月7日）議事要旨。総務省HP。

¹⁵ 美作市議会での意見聴取については、美作市HPを参照。一般社団法人太陽光発電協会は、反対意見を表明している。

「地方のたばこ税は、税源の偏在性が小さく、令和3年度決算で約1兆円の税収があるなど、地域の実情に応じた様々な施策の経費に充当される貴重な一般財源である。

令和5年度税制改正において、防衛力強化に係る財源確保のための税制措置の一つとして国のたばこ税の税率を引き上げる方針が決定された。税率を引き上げた場合、たばこ需要が減少するとされることから分煙施設の整備促進を図るため、地方のたばこ税の一部目的税化を求める声がある。

しかしながら、地方のたばこ税は従来から貴重な一般財源である。また、地方のたばこ税を一部目的税化すると、事実上、一律に一定量の分煙施設整備を地方団体に義務付けることになるが、地域において様々な実情があることから、必ずしも適当ではないなどの課題がある。地方団体の分煙施設整備については特別交付税措置が講じられており、地域の実情に応じた財政需要に対応する仕組みが既に整っていることも踏まえ、地方のたばこ税については現行制度を維持すべきである。

一方、望まない受動喫煙の防止を趣旨とした健康増進法の改正により、多数の者が利用する一定の施設等については喫煙が禁止されるとともに、国及び地方団体は、望まない受動喫煙の防止に必要な環境の整備等を推進するよう努めなければならないこととされている。

駅前や商店街など、喫煙が禁止されていない区域における望まない受動喫煙の防止に必要な環境の整備としては、分煙施設の整備が有効である。

また、分煙施設を整備し、たばこを消費する場所を確保することは、地方のたばこ税の税源涵養にも資するものである。

望まない受動喫煙の防止のため、分煙施設の整備は重要な取組であり、また、その取組は、貴重な一般財源である地方のたばこ税収の継続的かつ安定的な確保にも資するものであることを踏まえ、地方団体は積極的に分煙施設を整備していく必要がある¹⁶。

考慮要素と利害の様相を、この意見から読み解けば①たばこ税の増税による、需要の減少に対して、その一部を目的税として分煙施設の設備促進に当てれば、需要の回復に資する。たばこ生産者、販売者からすると、税の目的との合理的な関連づけということになる。

②しかし、自治体にとっては、一般財源として様々な施策に用いることができるというメリットが、目的税化によって失われる。なおかつ、それは、③分煙施設整備の一律義務付けになり、自治体の地域の実状に応じた自律的判断を制約するとともに、④分煙施設整備についての特別交付税措置とも重複ないし抵触する。

そうすると、自治体及び地方交付税措置の実施主体の側からすると、普通税であることの維持という方向になる。他方で、国の立法レベルでの政策決定として、健康増進法の改正に

¹⁶ 令和6年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見（令和5 11/10）から抜粋

より、受動喫煙防止に関し自治体に努力義務が課されているから（これは①推進の論拠にもなる）、分煙施設整備の整備自体は、後押しが必要であり、なおかつ、整備により税収が確保されることは、②～④を重視する側にとっても望ましいことであるから、目的税化をしないとしても施設整備を行う必要があるということになる。

6. 法定外税の評価軸－地方財政審議会の見解から

それでは、法定外税自体に関して、中央政府側はどのような評価軸をおいているのか。地方税法を所管している総務省において地方財政のあり方について恒常的に審議検討している地方財政協議会の見解を紹介して見ていく。

「法定外税の創設にあたっては、地方団体において、税に対する信頼を確保するよう、十分な検討が行われることが重要である。特に、法定外税の目的、対象等からみて、税を手段とすることがふさわしいものであるか、税以外により適切な手段がないか、公平・中立・簡素などの税の原則に反するものでないこと等のほか、徴収方法や課税を行う期間等についても、十分な検討が行われることが必要である。

また、地方税法の規定により地方議会において特定納税義務者から意見聴取を行うこととした趣旨を十分に踏まえ、地方団体は、納税者を含む関係者への十分な事前説明を行わなければならない。特に、特定かつ少数の納税者に対して課税を行う場合には、納税者の理解を得るよう努めることが必要である。

法定外税の制度の意義とともに、以上のような留意点等を踏まえて、地方団体との協議を丁寧に行う必要がある。また、法定外税を活用しようとする地方団体に対しても、これらのごとに係る情報提供などの支援に引き続き取り組むべきである」¹⁷。

地方側に検討を求めていることの要点を単純列挙すると、1、税を手段とすることがふさわしいものか、税以外により適切な手段がないか、2、税に要求される原則との適合性、3、徴収方法、課税期間等、4、特定課税義務者からの意見聴取制度の趣旨を踏まえた、関係者への事前説明、5、特定かつ少数者を対象とする課税の場合に、納税者の理解を得る努力、である。

国側には、①上記留意点を踏まえた課税地方団体との協議、②法定外税の活用を図る地方団体への情報提供などの支援が求められている。

特定納税義務者の意見聴取は、法律上は、その同意を要求するものではないが、国側のこの見解（特に4、5及び①）からすると、地方側は、当該義務者の意見を聞くだけでは、国側との協議を通過することは期し難い。美作市の場合に、差し戻しになったことがその証左でもあろう。

¹⁷ 令和6年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見（令和5 11/10）から抜粋

Ⅳ 宮城県条例についての若干の検討

1. 条例の概要と制定経緯

条例は、まず第1条で以下のように規定している¹⁸。

「県は、大規模森林開発を伴う再生可能エネルギー発電事業を巡る状況を踏まえ、再生可能エネルギー発電事業の地域との共生の促進に向けて、地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号。以下「法」という。）第四条第三項の規定に基づき、再生可能エネルギー地域共生促進税を課する」。

条例の一つの特徴は、ここにいう「地域との共生の促進」である。つまり、環境保全等の目的のために再エネ事業を単純に規制するのではなく、再エネと地域との共生に向けての税とされている点である。その手段として課税が選択されている。事業者側から見れば、新たな税負担であるから、「規制」の面はもちろんあるが、共生の促進に向けての具体的な規定内容からすると、共生に向けての「誘導」という面も持っている。

どのような課税がなされるのかを概観すると、0.5ヘクタール超の森林開発を伴う再エネ発電施設に課税がなされる。条例7条から9条が税率を規定するが、県の資料によれば、営業利益の20%程度になるように税率は設定されている。

共生の促進については、森林開発を伴う再エネのうち、地域共生を図るというものについては非課税にするという手法で誘導がなされる。具体的には、①温対法の計画に基づくもの、②農林漁業再エネ法の計画に基づくもの、③①②に準ずるもの、が非課税となる。①②は、国の法律に根拠のある計画が対象である。それぞれの法律の仕組みに共通するのは、再エネ事業・設備について、市町村が計画を作る。それに沿った事業・設備であれば、手続きのワンストップ化など、事業の推進についての便宜が図られている。条例は、こうした国の法律による施策にオーバーライドする形で、①②について非課税とし、①②の施策実施も含め誘導をしていることになる。

そして、条例の特徴として、法律に根拠のある計画だけでなく、③として、①②に準ずるもの、すなわち、県が独自に、地域との共生に資する再エネ事業であると認定したのも、非課税となる。①～③について課税対象から外す（条例16条）ことで、先に挙げた枠組みでいえば、規制と促進を統合した仕組みを持っている。

条例制定にいたる経緯を概観すると、起点としては、森林開発を伴う再エネへの懸念、新しい規制の必要性の認識があった。この点を、条例の概要資料では、（再エネ促進は重要であり、県も取り組みを進めている旨の記述に続けて）、以下のように述べている。

「脱炭素社会の実現に向けて積極的な導入が重要となる再生可能エネルギー発電設備については、特に森林に設置される場合、土砂災害や景観、環境への影響等の懸念から、地域住

¹⁸ 条例の抜粋を資料として章末尾に掲げる。

民との調整に課題を抱える例も少なくありません。県では、これまでも太陽光発電施設の設置等に関する条例や、環境影響評価制度等の適切な運用に取り組んできましたが、再生可能エネルギーの最大限の導入と環境保全の両立のための新たな取組として、再生可能エネルギー発電事業の地域との共生の促進に向けた税を導入することとしました。¹⁹

具体的には、法的には、この条例制定前に、再エネによる森林開発の規制について、令和4年10月1日「太陽光発電施設の設置等に関する条例」（2022年10月1日施行）があったが、設置規制区域を設定し、事業者に住民への説明義務や施設の維持管理等に関する計画の作成を課すものの、実効性確保手法としては、助言勧告という行政指導、違反に関する公表及び過料といったソフトなものにとどまっていた。

他方で、実際の再エネ事業との関係では、蔵王連峰において、関西電力による大規模な風力発電計画が立ち上がり、風力発電機一基の大きさが、高さ百何十メートルにも及ぶものが23基並ぶというものであった。地元市町村の反対もあり、環境影響評価は行われたが、2022年には、関西電力が計画を撤回するというプロセスがあった。いずれもが、今回、新たな税条例の制定へと至る要因となったものと考えられる。

立案後の過程として、美作市の場合と同様に、地方税法所定の特定納税事業者の意見聴取が行われ、1社は遵守して事業を推進する旨、もう1社は同社の事業への影響、ひいては日本全体における再エネ開発意欲を削ぐこと等への懸念を表明している。意見聴取を踏まえて、総務大臣と宮城県との協議、同意手続へと進み、総務大臣は地方財政審議会の議を経て、美作市の場合とは異なって、同意した²⁰。

その内容を要約すると、以下の3点になる。①他税と課税標準が異なる。②条例における地域共生による非課税、ガイドラインによる認定促進、そして、試算では課税後も損益黒字になることから、住民の「著しく過重な負担」に該当しない。③地域との共生は、再エネの推進につながり、国の計画も地域共生をいう。また、環境省・経産省も不相当との意見を示していない。よって、「国の経済政策に照らし適当でない」要件に該当しない。

なお、733条の不同意事由には、地方団体間の物の流通への重大障害にかかる2号要件があるが、当該条例の課税対象等の性質上、これは問題とされていない。

2. 本章における問題関心からの若干のコメント

本章のもとになった報告の時点では、条例は施行されたばかりの段階であり、課税例、知事の認定による免除例もまだなかったこともあり、以下は、あくまで暫定的かつ概括的なコメントにとどまる。

第一に、規制と促進という、実務的にも理論的にも、対立的・分断的に捉えられがちな物

¹⁹ 宮城県HP「再生可能エネルギー地域共生促進税について」

²⁰ 前掲注(19)、および総務省HPも参照。

事について、再エネの地域とのかかわり方という現代的な問題を対象に、転換を図ろうとしている点が興味深い。温対法、農林再エネ法も、そのような面、換言すれば、「誘導」手法という面を持つが、それに一部オーバーライドしつつ、自治体の取り組みとして、地域共生を進める手法を採用している。本章のはじめで、日本においては、一般に開発利益の地域還元が不十分ではないか、という論点を提示したが、条例においては、地域への負荷についての純経済的な利益の調整にとどまらないものを包摂しうるコンセプトとして「地域共生」を打ち出しており、それを法定外税という手法で実現を図ることになる。

この面について、さらに付言すれば、先に、開発利益の還元との関連で国道43号訴訟判決に登場した「彼此相補」という言葉に着目したが、この条例は、「彼此相補」の形成にインセンティブを付与する試みともいえよう。

第二に、このような取り組みについての国（中央政府）と地方の役割分担についてである。地方が国に先行して課題にチャレンジする、あるいは、地域に即した施策として、現場性・現地性を活かして地方が政策形成を行う。これは様々な分野で積み重ねられてきた。他方で、再生エネルギーについては、国が促進、活用に重心をおいたために、地域の負担、地域に対するマイナス面に感度が低かったのではないか。例えば、勢一智子教授は、以下のように指摘している。

「再生可能エネルギー事業は、FIT制度が経済的インセンティブを大きく作用させて誘導する一方、その特性に応じて立地選定を地域空間に適応させる法は用意されていなかった」。

「再生可能エネルギーの立地問題は、地域が条例や独自課税で苦心すべき場面なのか」²¹。

確かに、FITは、エネルギー業者への大きなインセンティブを付与したが、施設設置が行われる地域の状況、そして施設設置による地域への負担・負荷については、「促進」策と対比すると、法律レベルでの対応は薄手でありかつ遅れている²²。国として「促進」と「規制」の調和、「地域共生」について、より積極的にかかわるべきではないか。

この点についても、本章におけるキーワードを用いれば、国と地方を対立的、分断的にとらえず、両者の動態的關係を考え、地方は、これまでの環境問題や都市問題に関する取り組みと同様に、地域に根差した独自施策を立ち上げ、国は、それを全国的な仕組みに取り入れて、その場合にも地方固有の事情にも配慮するという方向性も重要である。

第三に、地域共生への誘導、インセンティブのあり方として、税を用いることの内在的制約について、あくまで一般論ではあるが触れておきたい。税については、近現代国家においては、財源を確保するためのものということが大本にある。しかも、具体的用途と連結させ

²¹ 勢一智子「経済的インセンティブによる地域空間マネジメント」地方財政2024年5月号7頁、9頁。

²² 土山希美枝「再生可能エネルギーの地域利用と地方税」地方税2025年12月号、2頁以下も、再エネ事業の「社会的受容」「利益の地域循環」という観点を指摘している。

ない一般財源としての確保という原則がそこに包摂される²³。

税制度の設計・運用において、行為の抑制や一定の方向へ誘導のための政策目的を加えることは、実際には種々認められていて、重要な役割を果たしている。しかし、当該政策目的の比重が大きくなり、極端な場合、政策が達成されて、課税対象が消失する、あるいは当該税についての税収がゼロになるという事態は、先の地方財政審議会の言葉を借りれば税としては「ふさわしくない」とも考えられる。政策目的の追求と財源確保手段としての税という大枠とのバランスをどう図るのか²⁴。

適切なバランスを図る上でも重要になるのは、制度設計にあたって、政策目的、問題の現状、課税によることのメリット・デメリットを早期かつ幅広いステークホルダーに明示し、議論を求めることであろう。実体的適正を確保するための手続き的適正の確保である。

例えば、法定外税を導入する合理性の根拠として、目的税・普通税を問わず、近時強調されるのは、原因者負担である。課税対象者が現在受けている便益という観点よりも、課税対象者の行為によって、行政需要が増加し、行政側の人的・財政的負担、さらには地域の負担が増加していることを論拠とする。

その場合も、どのような負担が生じているのか、税以外の手法による負担減との得失は何か、無形の負担をどうカウントするのか、といった多角的観点と事実を提示し、幅広く議論を行う必要がある。

本章の考察はもとより端緒的なものであるが、より即地的かつ深掘りの分析を課題としてひとまず稿を閉じる。

<資料>

宮城県再生可能エネルギー地域共生促進税条例（抜粋）

（課税の根拠）

第一条 県は、大規模森林開発を伴う再生可能エネルギー発電事業を巡る状況を踏まえ、再生可能エネルギー発電事業の地域との共生の促進に向けて、地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号。以下「法」という。）第四条第三項の規定に基づき、再生可能エネルギー地域共生促進税を課する。

（定義）

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。一再生可能エネルギー発電設備再生可能エネルギー源を電気に変換する設備

²³ 参考文献も含め、斎藤誠「国家の経済活動関与と租税国家—近代日本からの考察一斑」増井良啓他編『市場・国家と法（中里実先生古稀祝賀論文集）』（有斐閣、2024年）627頁以下を参照。

²⁴ 参考文献も含め、斎藤＝関前掲注(3)を参照。

(当該設備に附属するパワーコンディショナを含む。)であって、自家用又は事業の用に供することができる状態にあるもののうち、県内の開発区域に当該設備又はその附属設備の全部又は一部が所在し、かつ、当該開発区域に係る開発行為の着手からその完了後五年を経過した日までに当該設備又はその附属設備の設置のための工事に着手したものをいう。

二 附属設備配線ケーブル、進入路、用水路、調整池、擁壁その他の設備等のうち、再生可能エネルギー発電設備と一体となって効用を果たすものをいう。

三 再生可能エネルギー源次に掲げるエネルギー源をいう。

イ 太陽光

ロ 風力

ハ バイオマス(動植物に由来する有機物であってエネルギー源として利用することができるもの(原油、石油ガス、可燃性天然ガス及び石炭並びにこれらから製造される製品を除く。)をいう。)

四 開発行為土石又は樹根の採掘、開墾その他の土地の形質を変更する行為であって、実施主体、実施時期又は実施箇所の相異にかかわらず一体性を有するもの(当該行為に係る土地の面積の合計が〇・五ヘクタールを超えるものに限る。)をいう。

五 開発区域森林法(昭和二十六年法律第二百四十九号)第二条第三項に規定する国有林の区域及び同法第五条第一項の地域森林計画の対象となっている民有林の区域のうち開発行為が行われた区域(これに準ずるものとして規則で定める区域を含む。)をいう。

六 総発電出力再生可能エネルギー発電設備の再生可能エネルギー源ごとの定格出力の合計値をいう。

(納税義務者等)

第三条 再生可能エネルギー地域共生促進税は、再生可能エネルギー発電設備(県の区域内にその全部又は一部が所在するものに限る。)に対し、その所有者に課する。ただし、次の各号に掲げる再生可能エネルギー発電設備は、この限りでない。

一 国又は地方公共団体が所有する再生可能エネルギー発電設備

二 国、地方公共団体又は土地開発公社(公有地の拡大の推進に関する法律(昭和四十七年法律第六十六号)第十条第一項に規定する土地開発公社をいう。)により開発行為が行われた区域に設置された再生可能エネルギー発電設備

三 太陽光を再生可能エネルギー源とする再生可能エネルギー発電設備(以下「太陽光発電設備」という。)であって、家屋(住家、店舗、工場(発電所及び変電所を含む。)、倉庫その他の建物をいう。以下同じ。)の屋根その他の当該家屋を構成する部分にその全部(パワーコンディショナを除く。)が設置されたもの

四 再生可能エネルギー発電設備及び附属設備の全部が地球温暖化対策の推進に関する法律(平成十年法律第百十七号)第二十二条の三第三項第一号に規定する認定地域脱炭素化促

進事業計画に基づき使用される場合における当該再生可能エネルギー発電設備

五 再生可能エネルギー発電設備及び附属設備の全部が農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律（平成二十五年法律第八十一号）第八条第三項に規定する認定設備整備計画に基づき使用される場合における当該再生可能エネルギー発電設備

六 前二号に掲げるもののほか、これらの号に準ずるものとして市町村長が認め、知事が認定した事業計画に基づき使用される再生可能エネルギー発電設備

（課税地）

第四条 再生可能エネルギー地域共生促進税の課税地は、再生可能エネルギー発電設備の所在地とする。2知事は、前項の規定による課税地を不相当と認める場合又はこれにより難いと認める場合においては、別に課税地を指定することができる。

（賦課期日）

第五条 再生可能エネルギー地域共生促進税の賦課期日は、当該年度の初日の属する年の一月一日とする。

（課税標準）

第六条 再生可能エネルギー地域共生促進税の課税標準は、賦課期日現在における総発電出力（その値に一キロワット未満の端数があるときは、その端数を切り捨てた値）とする。

2 再生可能エネルギー発電設備が県の区域の内外にわたる場合における総発電出力の値は、当該再生可能エネルギー発電設備の設置面積に対する、県の区域内に所在する部分の設置面積の割合を、前項の総発電出力の値に乗じて得た値とする。

3 次の各号に掲げる場合における総発電出力の値は、再生可能エネルギー発電設備及び附属設備のうち県の区域内に所在する部分の設置面積に対する、当該設置面積から当該各号に定める設置面積を減じて得た値の割合を、第一項の総発電出力の値（前項の規定に該当する場合にあっては、同項の規定により得た値）に乗じて得た値とする。この場合において、二以上の再生可能エネルギー発電設備と一体となって効用を果たす附属設備に係る設置面積については、それぞれの再生可能エネルギー発電設備のうち県の区域内に所在する部分の設置面積に応じて按分するものとする。

一 再生可能エネルギー発電設備又は附属設備が開発区域の内外にわたる場合（第三号に該当する場合を除く。）県の区域内かつ開発区域外に所在する部分の設置面積

二 再生可能エネルギー発電設備又は附属設備の一部が第三条第四号から第六号までに該当する場合（次号に該当する場合を除く。）県の区域内に所在し、かつ、同条第四号から第六号までに該当する部分の設置面積

三 再生可能エネルギー発電設備又は附属設備が開発区域の内外にわたる場合であって、かつ、再生可能エネルギー発電設備又は附属設備の一部が第三条第四号から第六号までに該

当する場合県の区域内に所在し、かつ、開発区域外に所在し又はこれらの号に該当する部分の設置面積（税率）第七条太陽光発電設備に対して課する再生可能エネルギー地域共生促進税の税率は、総発電出力一キロワットにつき、六百二十円とする。

<同条ただし書以下略>

<第8条～15条略>

（減免）第十六条次の各号に掲げる再生可能エネルギー発電設備で、知事が必要と認めるものについては、再生可能エネルギー地域共生促進税を減免する。一賦課期日後に、第三条第四号から第六号までのいずれかに該当することとなった再生可能エネルギー発電設備

<同条2号以下略>

<17条以下略>

以上

第 3 章

地熱開発と温泉資源保護の仕組み —行政内部基準と市町村条例を中心に—

神奈川大学教授

三 浦 大 介

I はじめに

地熱発電の方式は単一でなく、地熱貯留槽をめがけて大深度を掘削することが必要な場合があり、周辺の既存温泉源への影響懸念は、この場合において顕著であるように思われる。本稿ではこのように、主に「不確実性」の高い地熱発電を念頭に置くこととする。

地熱発電に適用される規制法は、立地場所によって異なる。地熱発電の適地である火山帯は、国立・国定公園といった自然公園に指定されている地域と重なることが多く、当該地域で開発行為を行う場合には自然公園法の規律に服することになる。具体的には、開発が自然公園の「特別地域」で実施される際には自然公園法20条の「行為許可」の、あるいは自然公園内の「普通地域」での開発については同法23条の「着手制限付き届出」制度の対象となる。特に行為許可の運用については、近年規制が緩和されつつあり、その評価について筆者はすでに論じている¹。

本稿は、開発地の性質に係わらず適用される、温泉法をテーマに据える。

温泉法は昭和23年に制定された法律で、「温泉を保護し、温泉の採取等に伴い発生する可燃性天然ガスによる災害を防止し、及び温泉の利用の適正を図り、もつて公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」ものである（1条）。

そして2条で、「この法律で『温泉』とは、地中からゆう出する温水、鉱水及び水蒸気その他のガス（炭化水素を主成分とする天然ガスを除く。）で、別表に掲げる温度又は物質を有するものをいう。」と定め、別表には「温度」を摂氏25度以上とし、複数の物質を掲記した上で、それらのうちいずれか1つと定めている。

所謂「地熱」のうち、地下深部にありキャップロック（帽岩）によって通常の温泉水を含む上部の地下水から遮断されているといわれる、地熱貯留槽に存在するスチーム状の熱水（これを大深度掘削によって採取することになる）を、この「法律制度の骨子」が想定する「温泉」と見るべきか否かは、科学的知見を含めて熟議を要するものと思われる。だが、現在の法律運用においては、普通の温泉開発と同じく、地熱開発にも広く温泉法が適用されており、本法の核をなす温泉掘削の許可（法律上の名称は「土地の掘削の許可」（3条））を、地熱開発時に開発者が都道府県知事から得る必要がある。

そして温泉法は、4条1項柱書で「都道府県知事は、前条第一項の許可の申請があつたときは、当該申請が次の各号のいずれかに該当する場合を除き、同項の許可をしなければならない。」とし、「当該申請に係る掘削が温泉のゆう出量、温度又は成分に影響を及ぼすと認めるとき。」（4条1項1号）、「当該申請に係る掘削のための施設の位置、構造及び設備並びに当該掘削の方法が掘削に伴い発生する可燃性天然ガスによる災害の防止に関する環境省令で定める

¹ 拙稿「地熱開発と自然公園の『保護と利用』」日本エネルギー法研究所編『再生可能エネルギー導入拡大の法的論点の検討—2016～2018年度再生可能エネルギー導入拡大の法的論点検討班研究報告書—（JELI R- No.145）』（2021年）57頁以下を参照。

技術上の基準に適合しないものであると認めるとき。」(同項2号)、「前二号に掲げるもののほか、当該申請に係る掘削が公益を害するおそれがあると認めるとき。」(同項3号)として、温泉掘削許可に係る許可基準を定めている。

温泉掘削に関する法的紛争においては、1号と3号所定の基準の適用をめぐる事案が多く見られる。リーディングケースとして昭和33年7月1日の最高裁判決²があり、その後も下級審で裁判例が蓄積されている。近年の裁判所の判断の中には、昭和33年最判を忠実にトレースしたものとは言い難いと考えられるものもあるが、現行法³の4条1項1号に定める「温泉のゆう出量、温度又は成分に影響を及ぼすと認めるとき」とは、同項3号所定の「公益を害するおそれ」の例示であるとする33年最判の判示事項を前提としつつ、「公益を害するおそれ」とは、およそ1号所定要件の現象が現実・具体的に及ぼす影響によって、公益を害するまでに至った状態を指すものとして3号該当性を限定的に解する山代温泉事件高裁判決がある⁴。これによると、1号要件と直接関わらない公益への侵害を、ここに読み込むことはできなくなる。

その高裁判決はさらに、1号の「おそれがあると認めるとき」について、ゆう出量、温度、成分に影響有りとする行政判断に関して高度の蓋然性を要求するに至っている。ただでさえ不確実性の高い地下に賦存する温泉の状態を前に、確実といえる影響など予測しようがないにもかかわらず、である⁵。

このような3号の公益侵害の限定解釈ないし1号所定要件充足の厳格化は、「温泉を掘削して利用することは本来であれば土地所有権等の内容の一部である」との理解に基づくものといえる⁶。しかし、「不確実性の世界に確実性を要求する」かのごとき、かかる許可基準の硬直的運用の思考は、温泉法の目的である「温泉の保護」を損なうばかりか、「利用の適正化」を確保するには程遠く、限りある自然資源の枯渇を招来するおそれがある。

近年において、通常の温泉開発においても大深度掘削が行われている中、さらに深い掘削を要する地熱開発においても、財産権保護によるこの理を通用せしめるべきか否かは、今後大いに議論されるべきであろう。

ところで、地熱発電の導入に関しては、開発予定地域の住民・温泉事業者や市町村自治体が消極的な姿勢ないし反対を表明することが多い。かねて地熱開発を巡り自然環境へ悪影響等、これを不安視する声があるが、その最も大きな要素は、人々の生業や地域の観光資源として欠くことのできない温泉資源の枯渇、温度低下や成分変化が生じるおそれであろう。

² 最判昭和33年7月1日民集12巻11号1612頁。

³ 温泉法の4条関係は数度の改正を経ている。昭和33年最判当時、4条は「単項建て」で、「都道府県知事は、温泉のゆう出量、温度若しくは成分に影響を及ぼし、その他公益を害する虞があると認めるときの外は、前条第一項の許可を与えなければならない。」と定めていた。

⁴ 名古屋高裁金沢支判平成21年8月19日判タ1311号95頁。

⁵ 以上、山代温泉事件に関する評価については拙稿〔判批〕自治研究87巻11号(2011年)141頁以下を参照。

⁶ これは、山代温泉事件を含む温泉掘削許可に関する裁判で判示されている事項である。

そこで本稿では、最初に、温泉資源の保護において適用される規制、特に法定外の行政内部基準に焦点を当てる。温泉（地熱）の掘削に係る温泉法の主な規律内容は上記のとおりであるが、実際には審査基準等、種々の行政内部基準（行政内規）がある。これらについて、通常の温泉開発に適用されるものを含めて概観したい。

また、近年では地熱発電を対象とする条例を市町村が制定しつつある。後述するとおり、条例の目的は様々あるが、それらの規定を素材に、筆者が有用と考える温泉資源保護の手法について検討を加えたい。

II 温泉法の運用に係る行政内部基準

1. 要綱に基づく距離制限基準

温泉掘削許可は都道府県知事の権限であるが、知事は申請に対して処分をしようとするときには、自然環境保全法51条に定める都道府県の自然環境の保全に関する審議会等に諮問しなければならない（温泉法32条）。実際には、当該審議会の下にある「温泉部会」等が実質的な審議を行うのである。

そして、当該部会等において、上記温泉法4条、特に1号要件の運用に係る内部基準が定められている。

例えば神奈川県では、温泉保護対策要綱が定められ、この要綱はその目的につき、「この要綱は、温泉の枯渇、減少及び温度等の低下の防止に必要な事項を定め、もって積極的に温泉源の保護と適正な利用を恒久的に確保することを目的とする。」としている。

同要綱は温泉を保護するための地域として「温泉特別保護地域」、「温泉保護地域」、「温泉準保護地域」および「一般地域」を設定している。

「温泉特別保護地域」は「地域の温泉源を特に積極的に保護しなければならないと認められる次の条件に該当する地域」として、「ア 過去において、源泉相互間の影響が顕著に現われている地域 イ 過去数年間、温泉の水位又は温度の低下が顕著であり、かつ揚湯量が減少した地域 ウ 源泉分布密度が特に高い地域」を設定基準とした上で、「温泉保護地域」は「地域の温泉源を積極的に保護しなければならないと認められる次の条件に該当する地域」であり、「ア 過去において、源泉相互間の影響が現われている地域 イ 最近、温泉の水位の低下が現われている地域 ウ 湧泉を温存しなければならない地域」とする。そして「温泉準保護地域」とは「地域の温泉源を保護しなければならないと認められる次の条件に該当する地域」で、「ア 最近、源泉相互間に影響が認められる地域 イ 今後、温泉の水位の低下が予想される地域 ウ 源泉間に一定の距離をおくことが適当と認められる地域 エ 蒸気の噴出を主とする地域」と定め、これら以外の地域が「一般地域」とされている。

これは温泉源保護の必要の度合いによる区別といえ、特に温泉特別保護地域と温泉保護地域は過去に影響が生じたことを要件とする点で、保護の根拠が明確である。

そして許可の方針であるが、温泉特別保護地域と温泉保護地域では新規掘削は許可しないこととし、温泉準保護地域では、1000メートル未満の深度の掘削については「付近既存源泉が半径150m未満にない場合は許可」すること、1000メートルを超える場合、予定深度が2000メートル以内で他の大深度温泉から1000メートル以上離れている必要があることとして「距離制限」を設定する。さらに一般地域では1000メートル未満の掘削においては既存源泉からの距離制限はなく、1000メートル以上の大深度温泉掘削の場合、掘削予定深度を2000メートル以内でかつ既存大深度温泉から1000m以上離れていることを要件としている。

以上のように、この要綱は一定の新規掘削に対し、既存源泉からの距離制限をかけている。要保護性に応じた許可運用となっているが、それでも「一律・機械的な運用」という側面がある。

ところで、こうした要綱上の基準は、行政手続法5条の審査基準に該当するが、審査基準が設定されるのは、法令上客観的な判断基準が定められていない、裁量処分である場合が多い。申請に対する処分手続としての審査の基準であるからには具体的なものでなければならないが、数値基準化することによって機械的な運用を招くことにもなる。そして「基準に基づく画一的な審査」は違法（裁量権の逸脱・濫用）と解されるケースもある⁷。特に温泉掘削が土地所有権たる財産権の内容だとすると、距離制限による機械的な適用ではなく、本来、申請ごとの個別的・実質的な審査が要求されるともいえよう。

しかし距離制限規制に関しては、以下のように判示した裁判例がある

「本件内規が距離制限方式を採用したのは、専門家、学識経験者が、温泉源全体を保護するためには、新規掘さくについては既設泉源と一定の距離をおくことが地質学的流体力学的見地等から必要であると判断したことによったものであり、その制限距離が、一般的にみて合理的なものと考えられる以上、審議会内部の審議基準として距離制限方式を採用することをもって不必要に広汎な規制をしたものとはいうことはできない。」

「右影響の有無、程度について専門技術的観点からの完全な答申を求めるならば温泉掘さくの申請がなされる度に、個々の申請毎に、ボーリング、温泉源の地質調査等個別の実質的に各種調査を実施し、既設の泉源の温度、ゆう出量及び成分への影響等を専門家の鑑定に委ねる等の手続を実施したうえで、知事に答申することが望ましいということにもなろう。しかし、それでは莫大な労力、時間、費用を要するため、現在の行政組織をもってしては事実上不可能もしくは著しく困難であるし、また行政処分の迅速性の要請にも明らかに反する…ところ、前記のとおり、本件内規の距離制限規定は、過去の申請例を通じての経験、専門

⁷ 基準の機械的適用については、事案の個別事情の審査義務を懈怠するものと評価されるおそれがある（個人タクシー事業の許可につき、審査基準として年齢制限を設けて、一律に適用していた運用を裁量権の逸脱・濫用に当たると判示した裁判例として、東京地判昭和45年3月9日行集21巻3号469頁がある）

家、学識経験者らの従前の調査・研究の結果や意見に基づき、本件審議会において制定された地質学等専門技術的見地に基づく合理性のある審議基準であり、行政処分の迅速処理を考慮において、いわば過去の調査結果や研究の成果を集約化した、当該地区についてある程度普遍性をもった基準であるといえるから、予め設定されたかかる基準に従って影響の有無を判定することも許されるものというべきである。そして、本件審議会が本件内規を正しく適用したうえで決議、答申している場合には、それは厳密にはその都度個別の実質的にボーリング等地質学的調査を行ったものとはいえないとしても、専門技術的観点からの決議、答申として不足はないものといえる」⁸。

この判決では、審議会内規の距離制限規定を「専門技術的見地に基づく合理性ある審査基準」と判示し、その内規運用の正当性を認めている。科学的知見がこの規定（審査基準）の背景にあることを重視している点にまずは着目すべきであろう。科学的知見といっても、事柄の性質上、当該距離制限が「確実に」既存温泉への影響の有無をあらわすものとまではいえないとしても、過去の事例や専門家の研究結果等を基にする、相応の合理性を有する基準である。

同時に、本判決が行政運営の効率性に言及している点も重要である。判決にあるように、温泉源への影響を科学的に詰めるのであれば、ボーリング等による地質調査が必須となろう。仮にそれを実施する場合、行政が費用を負担することは現実的でなく、また審査に要する時間も相当長期にわたることは明らかである。

いずれにせよこの2つの要素を考慮して結論した本判決では、距離制限を内容とする行政内規の合理性を認めており、当該内規の適用による一律・機械的運用も、この判決の論理からは是認されることになる⁹。

この事例から、温泉法の運用における、法定外の（行政内部）基準の重要性を知ることができよう。

1－2．温泉特別保護地域制度の事例

次に、上掲の神奈川県の実態のうち、温泉特別保護地域に関する裁判例を紹介する。温泉特別保護地域については、上記のとおり新規掘削を原則として認めず、さらに「温泉特別保護地域においては、5年間揚湯の事実が認められない休止源泉の復活を認めない」とする基準を定めていた。

当該審査基準の適用が争点となった湯河原温泉事件¹⁰で横浜地裁は、湯河原温泉地域におい

⁸ 福岡高判平成4年10月26日行集43巻10号1319頁、福岡地判平成3年7月25日行集42巻6、7号1230頁。

⁹ 以上、基準の機械的適用の可否に関しては椎名慎太郎・村上順・安達和志・交告尚史『ホーンブック新行政法〔3改訂版〕』北樹出版、2010年、173頁[交告尚史執筆]参照。

¹⁰ 横浜地判平成22年5月26日判自340号91頁。

ては「昭和42年要綱等が制定されるまで、新規掘削について距離規制や揚湯量による影響調査を個別に実施する規制が行われていたが、それによって水位の低下を止めることができず、昭和42年要綱等により新規掘削を原則として認めないこととされてからも、昭和55年要綱等が制定されるまで、水位の低下が続いていたものであり、これは既存の源泉における過剰な揚湯が原因であったと認めることができる。そうすると、総揚湯量を抑制する見地からは、原則として新規掘削を認めないこととするのみならず、既存の源泉についても規制を及ぼす必要があることは明らかである」とし、かつ湯河原温泉地域の地質上の特性から、当該地域を要綱上の温泉特別保護地域に設定したことについては合理性があると判示した。さらに、仮に上記のような規制が存在せず湯河原温泉地域全体の水位が低下した場合、個別源泉のゆう出量の減少と、それによる種々の悪影響が生じる可能性を指摘した上で、「このような湯河原温泉地域における温泉の枯渇化現象が進行すれば、温泉資源の荒廃により、当該地域一帯における地域社会の経済的基盤を掘り崩し、保養や観光の目的で来集する不特定多数の一般公衆の利益をも奪うおそれがあるといわなければならない。してみれば、処分行政庁が、湯河原温泉の温泉特別保護地域において、動力の装置による休止源泉の復活は、更なる水位の低下をもたらすこととなるから、温泉源を保護しその利用の適正化を図る見地から許可を拒む必要があるとして、温泉法4条1項1号及び2号に規定する不許可事由に該当すると判断し、本件要綱において、湯河原町内の温泉特別保護地域において休止源泉の復活を原則として認めない取扱いを定めていることは、専門技術的な判断を基礎とする処分行政庁の裁量権の限界を超えるものではなく、適法というべきである」とした。

本件でも、要綱による規制基準の合理性が認められている。他方でこの判決の特徴は、2号（現行法3号）要件の「公益を害するおそれ」の該当性にも関連する事項について判示している点が挙げられよう。この思考は、温泉掘削申請拒否処分に当たり、温泉資源の荒廃による地域社会の経済的基盤の掘り崩しと不特定多数の一般公衆の利益侵害等、これら諸々の公益を考慮することを是とした昭和期の伊東温泉事件¹¹にも見られている。もっとも伊東温泉事件は、新規掘削が既存源泉に影響を及ぼす「可能性」について、その精度はともかくも裁判所が認めた上での判示であることに注意を要するし、その点ではこの湯河原温泉事件も同様である。

2. 要綱に基づく環境影響調査成績書

平成24年4月11日の箱根温泉事件¹²は、温泉動力装置の許可（温泉法11条1項）処分につき、原告が、許可申請において要綱で定められた環境影響調査に基づく影響調査成績書が添付さ

¹¹ 東京高判昭和53年12月19日訟務月報25巻2号437頁。なおこの事件の第一審である静岡地判昭和51年2月10日判タ341号246頁も参照。

¹² 横浜地判平成24年4月11日LEX/DB25501745。

れていなかったことを捉え、源泉の水位低下ないしゆう出量減少を招き、その温泉利用利益を害するおそれがあるから本件処分は違法であると主張したものである。

これについて裁判所は、「温泉法は、……温泉動力許可制が、温泉地域にある土地の所有権その他の土地利用権の行使として地中の源泉から湧出する温泉水を自由に利用する権利に制約を加えるものであることから、不許可事由に該当しない限り、温泉動力装置を許可するものとして（11条2項、4条1項）、土地利用権を尊重しており（11条3項、4条1項）、既存源泉への『影響を及ぼすと認めるとき』（同項1号）に該当しないことを確定しなければ許可をしてはならないとは規定していないから、不許可事由に該当する客観的基礎データが得られないため、不許可事由に該当するか否かが不明であるときには、許可をしなければならないと解される」とした。

動力装置の許可に関する事案であるが、動力装置の許可については、4条の温泉掘削許可要件が準用される（11条3項）。裁判所は動力装置の設置も、温泉掘削と同様に土地所有権その他土地利用に関する権利行使に当たると考えており、4条1項1号の「影響を及ぼすと認めるとき」を厳格に解釈する態度を示した。申請段階で要綱に基づく環境影響調査書が添付されず、客観的基礎データが得られなかったとしても、そのような場合には処分庁は許可しなければならない義務を負うとしたのである。この理は、温泉掘削許可の判断においても適うものといえる。

ところで、3条の温泉掘削許可においては、温泉法施行規則1条2項5号との関係が問題になると思われる。同項同号は掘削許可申請書に添付する書類として、「申請が法第四条第一項第一号から第三号までに該当するかどうかを審査するために都道府県知事が必要と認める書類」を掲げている。環境影響調査を当該書類として求めることはできないだろうか。そのような運用は許容されるものと思われる。この点、本件のような動力許可に関しては、温泉掘削に関する環境省のガイドライン（環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（改訂）平成26年4月」（令和2年3月更新））にて、「影響調査及び揚湯試験（集湯能力調査）の具体的な方法としては、別紙5『動力装置の際の影響調査実施手法及び揚湯試験実施手法』に示す手法が考えられる。その結果を、動力装置許可申請書（例として法施行規則第6条第2項第5号に基づき都道府県知事が審査するために必要と認める書類として）へ添付させるか否かは個々の事情に応じて判断することが必要である」¹³と記載されている。

関連して、同じく環境省策定の地熱発電に関するガイドライン（環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（地熱発電関係）（改訂）令和6年3月」（以下「地熱ガイドライン」という。））には以下のような記述がある。「大規模な地熱開発に当たっては、掘削許可

¹³ 環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（改訂）平成26年4月」（令和2年3月更新）、環境省のWebサイト（https://www.env.go.jp/nature/onsen/pdf/2-5_p_3.pdf 2025年4月23日最終確認）19頁参照。

申請の段階において、それまでの調査結果から得られた地熱構造モデルと地熱流動流体モデル、これを用いた数値シミュレーションモデルなどにより、開発対象となる地熱貯留層の範囲と持続可能な熱水利用量を可能な限り科学的に推定するとともに、これに基づいた発電規模並びに周辺の温泉事業者や他の地熱発電事業者への影響予測、モニタリング計画等を含む全体計画を事業者に策定させ、温泉法施行規則第一条第2項で規定する申請書の添付書類として提出させるようにすべきである¹⁴。

掘削を行う事業者は、当該土地に関する土地所有権等を有する権利者であるから、自らの土地を開発するに際し、その地質構造や影響を知り得る立場にある。掘削による既存源泉への影響がないことを、積極的に証明すべきであるといえよう¹⁵。

3. 要綱に基づく同意の取得

群馬県では県温泉事務指導要綱2条3項で、温泉掘削申請および増掘又は動力の装置の許可申請（温泉法11条1項）に当たり、申請地を管轄する市町村長の意見書、および周辺既存源泉所有者からの同意書を添付することを指導するものと定めた。

新規温泉掘削の申請者である原告が周辺既存源泉所有者との協議調整を拒否し、掘削に関する同意を得られなかったことから、新規掘削による既存源泉への影響判断に必要なデータを集積・研究することができず、温泉保護の前提となる地域での相互協力が期待できないものとして、本件掘削により公益が害されることを理由とする拒否処分に関する行政庁の判断につき、平成24年の前橋地裁判決¹⁶において、環境省作成の「温泉資源の保護に関するガイドライン」では「温泉掘削等の許可申請に際し、周辺の既存源泉の所有者から同意を得るよう指導している都道府県が複数あったと認めていることができ、これについて国が違法であるとして指導等したことはなかった」が、「温泉法30条及び31条は、温泉をゆう出させる目的で土地を掘削する者等に限られてはいるが、都道府県知事に対し、上記の者等に対する報告徴収権と立入検査権を認めていることに照らすと、本件掘削が温泉のゆう出量、温度又は成分に影響を及ぼすと認められるかについては、処分行政庁が上記報告徴収権と立入検査権を行使すること等によって、自ら調査判断することができるのであるから、既存源泉所有者の同意を得られないこと等をもって、本件掘削による既存源泉への影響判断に必要なデータを集積し研究することができないこと等を理由に、本件不許可処分をしたことは、合理的な根拠

¹⁴ 環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（地熱発電関係）（改訂）令和6年3月」、環境省のWebサイト（<https://www.env.go.jp/nature/onsen/pdf/chinetu202403.pdf> 2025年4月23日最終確認）11頁参照。

¹⁵ しかし山代温泉事件高裁判決は、温泉部会の審議資料を保持している被告行政の側が、「処分行政庁の依拠した温泉部会の調査審議及び判断の過程等、処分行政庁の判断に不合理な点がないことを相当の根拠に基づき主張立証する必要がある」、それを尽くせなかった場合には、「処分行政庁がした判断に不合理な点があつて裁量権の範囲を超えていることが事実上推認される」と判示している。

¹⁶ 前橋地判平成24年9月14日LEX/DB 25482970。

に基づくものということとはできない」と判示している。

同意の取得は指導要綱に根拠を置く、行政指導で求めるものに過ぎないのであるから、同意を得られないことをもって不許可とすることはできない。処分庁は、調査研究に必須のものとして位置付けることで、同意書添付を義務化する方向に持っていかうとしたようであるが、上記の通り、そのような取り扱いは裁判所から一蹴されている。

一方、この同意取得について、裁判所も判決で触れている上記の「温泉資源の保護に関するガイドライン」では、「温泉の掘削等の許可の申請に際し、周辺の既存源泉の所有者からの同意書を得るよう指導している都道府県が見受けられる……。これには様々な歴史的背景があると考えられるが、判例（平成18年8月31日東京高等裁判所）では、申請者が周辺の既存源泉の所有者との同意書の取り交わしに応じなかったとしても、このことが不許可事由に該当すると解することはできないとされた事例がある。一方、同意書を得る行為は申請者が温泉資源の保護の必要性を認識する上で重要な契機となり、その結果として、同意書を求める方式が温泉資源の枯渇化現象を招くような過剰な開発の防止に一定の役割を果たしてきたことも否定できない。したがって、申請時に同意書を得ることを求める場合には、都道府県担当者はあくまで当該行為が行政指導であることを認識した上で、温泉資源の保護等の目的のために有効かつ必要なものか否かを検証するとともに、都道府県における行政手続に関する条例等に定める行政指導に関する規定を遵守することが求められる」とある¹⁷。

このガイドラインで掲記されている平成18年8月31日の東京高裁判決（みなかみ温泉事件）¹⁸は、温泉掘削不許可処分に関するものであるが、前記平成24年の前橋地裁判決の事件と関連性を有する事案である。そこで裁判所は、申請掘削予定地の掘削により既存源泉に影響が及ぶ可能性があるが、あくまで可能性の域を出ないものであること等を認定した上で、控訴人群馬県知事による「本件掘削による影響の不確かさの部分について、単なる新規源泉掘削に同意する同意書ではなく、影響が出た場合の事前ルール作りとしての同意書ないし覚書を交わすことが、温泉資源の保護と利用の適正化を行い影響問題をこじらせないための現実的な手立てとして必要」であるが、被控訴人には重大な影響を受けるA温泉の温泉権利者からの相互協力の申出に対し、全く応じる姿勢が見られないから、これは同法4条1項2号（当時）の不許可事由（公益を害するおそれ）に該当するとの主張につき、「本件掘削予定地に掘削による影響が不確かであり、被控訴人が既存業者と上記のような同意書や覚書の取り交わしに応じなかったとしても、このことが同法4条1項2号の『公益を害するおそれ』に該当すると解することはできない」とした。また、その地裁判決である前橋地判平成18年2月8日判決¹⁹でも、知事が温泉掘削申請不許可処分の理由とした「①原告が被告の要請にもかかわらず、既存の源泉

¹⁷ 前掲注(13)15-16頁参照。

¹⁸ 判例集未登載。

¹⁹ 判例集未登載。

所有者との調整をしなかった、②源泉所有者の同意書が不足しており、その多くが反対している、③原告が不同意の源泉所有者との協議会の設置等を拒否した、④源泉所有者との調整を求める地元町長の意見書が出されている、といった事情は、いずれも、それ自体は、温泉法4条1項1号の不許可事由として考慮することができないもの」であり、被告知事は、「本件掘削の不同意を表明した多数の源泉所有者が不同意の理由として本件掘削が他の地域の温泉ゆう出量等に影響を及ぼすことを挙げている以上、本件掘削が温泉のゆう出量等に影響を及ぼすとみることができる、と主張するが、具体的かつ客観的・科学的根拠に基づく不同意であることが明らかでなく、漠然とした懸念、不安による不同意と見る余地もあるから、これを不許可の事由とすることはできない」と判示した。

以上の通り、みなかみ温泉事件では、既存源泉所有者の同意取得について、4条1項1号要件はもとより、2号要件（公益を害するおそれ）の充足の有無においても考慮すべき事項ではないとした。1号要件は温泉のゆう出量、温度、成分に影響を及ぼすと認めるか否かの判断であるから、そこには科学的かつ客観的な裏付けが必要だとするのは、これまでの裁判例の主要な傾向であって、同意を取得していないことをもって1号要件を充足しないという運用は、およそ裁判所の認めるところではない。他方で、「掘削による影響の不確かさ」が地域（主には既存源泉利用者）に与える疑念や困惑を解消するための手立てとして、事前のルール作りは重要であり、そのための同意書の取り交わしを求めること自体は、法律執行者であると同時に地域公共主体である県の取り組みとしては評価できよう。

いずれにせよ環境省は、前記のように同意取得の持つ効果の有用性を認める一方で、行政指導の限界についても付言している。同意書の取得を許可要件として位置付けることは、とりわけ要綱に基づく運用としては無理がある。

4. 小結

通常温泉掘削に関する裁判例を見てきたが、権限を有する都道府県の内部基準は、それぞれ掘削許可の判断における切実な事情を反映しているように思われる。

距離制限はそれが科学的根拠に基づくものである限りは有効で、裁判所もかかる基準による判断の合理性を認めているところである。他方で、動力装置の許可にかかる環境影響調査は、たとえ未実施であったとしても、そのことによって「影響が不明」となるだけであり、不明の場合には許可が義務付けられると解する裁判例があり、これは掘削許可についても敷衍されるものと考えられる。さらに掘削に関する協議の実施ないし同意の取得は、これらが欠けていることが、不許可を正当化する事由にはならないとされている。

環境影響調査や既存源泉所有者からの同意の取得等を必要としているのは、いずれも新規の温泉開発による影響の「不確かさ」（前記みなかみ温泉事件判決を参照）への対策といえよう。双方とも、既存源泉所有者の不安を解消する重要な手段である。なお、地熱発電につい

ては、そのうち環境影響評価法における第1種事業（1万kW以上）、第2種事業（7,500kW以上1万kW未満）に当たる規模のものについて、同法上の環境影響評価の実施の対象（第2種事業はスクリーニングを経た上で）となる。

さて、地熱開発は通常の温泉掘削とは次元の違う不確実性がある。掘削深度も通常の温泉の場合、数百メートルの範囲が一般的のようである（ただし大深度掘削となる場合もある）が、地熱開発、つまり地熱貯留層への掘削は1500から3000メートルに及ぶとされており、通常の温泉掘削における距離制限は通用しないものと考えられる。また、地熱発電開発が温泉事業者の利用する温泉水ないし上部の地下水に直接影響を及ぼすことはないとしても、そのもたらす「波及的な間接影響」は把握も予測もできないという見解がある²⁰。

そのような中、環境省は前記地熱ガイドラインにおいて、以下のように記載している。

Ⅲ 地熱発電と行政内部基準

1. 環境省ガイドライン（地熱ガイドライン）について

温泉法3条は、「温泉をゆう出させる目的で土地を掘削しようとする者は、環境省令で定めるところにより、都道府県知事に申請してその許可を受けなければならない。」と定めていることから、「ゆう出させる目的」を持たない調査段階での掘削においては、同条の許可を取得する必要はないとの運用がなされている。

ただし、地熱開発においては一般に、多段階的な調査が行われるようであり、地熱ガイドラインによると、「掘削が既存温泉へ与える影響の有無を判断するためには各種のデータ、資料等が不可欠」であり、「当初の広域調査の段階で得られる各種のデータ、資料は限られたものとなるが、調査が進展するにつれて地熱開発の予定地域の地質構造及び地熱構造、既存温泉の湧出機構や温泉湧出の変動状況に関する理解が深まり、さらに過去の源泉間の影響発生事例等に関する情報が整理されることで、より正確に当該地熱開発による既存温泉への影響の有無の予測が可能となる。さらに坑井からの噴出試験が始まれば、それによる既存温泉への影響の有無と程度等が具体的に明らかになり、当該地熱開発による既存温泉への影響について、定性的な情報に基づく予測からモニタリング結果や各種坑井調査に基づいた定量的な評価が行えるようになる。その後もデータ集積が進むことによって、地熱構造のモデル化や地熱流体流動のモデル化に基づくより正確な影響判断が可能となる。また、現在、地熱分野においては数値シミュレーションを用いた地熱資源量評価予測手法があるが、将来的に数値シミュレーションによる温泉影響評価予測手法が確立されれば、温泉影響評価のためのモニタリング結果と合わせた影響予測へと高度化することが可能となる」²¹とある。

²⁰ 辻村千尋「地熱発電事業に係る自然環境影響検討会第2回検討会ヒアリング資料」日本自然保護協会のWebサイト（<https://what-we-do.nacsj.or.jp/2011/08/981/>）、2011年参照（2025年4月23日最終確認）。

²¹ 前掲注(14)9頁参照。

地熱開発業者による、調査の各段階から得られた各種データの積み上げによって、より精度の高い情報を獲得し、これらを許否判断において参照すべきであるということになる。

こうした調査とモニタリングの重視は一貫しており、特に大規模な地熱開発（環境影響評価法第1種、第2種事業に該当する開発、または同一貯留層に2本以上の生産井の掘削を計画する開発）については、「科学的根拠に基づいた地熱貯留層単位での地熱資源の持続可能な利用に関する計画策定やその継続的・弾力的な修正の重要性」を指摘する²²。また、「発電所運転開始以降も生産井の噴出量や温度、地熱貯留層の動態、周辺既存源泉や地表部の徴候を対象とするモニタリングを実施して『順応的管理』につなげていくことが重要」²³と述べている。「順応的管理」とは、「不確実性の高い自然資源の管理にあたって、科学的知見とモニタリング評価に基づく検証によって、計画や政策の見直しを行うリスクマネジメントの理論を取り入れた考え方」²⁴とする。順応的管理の思想の重要性は、自然資源の開発において共通する。不確実性に応じた見直しは、地熱開発においては不可欠であり、ガイドラインでこの点を強調しているのである。

他方で、上掲のとおり、大規模な地熱開発においては全体計画を事業者に策定させ、温泉法施行規則1条2項の添付書類として提出させるようにすべきことを述べているが、これに続き、「この全体計画を加味した上で掘削許可を与える場合は、許可を受けた事業者において地熱貯留層単位での持続可能な利用がなされることを前提とすること、また、坑口の集約は地表面の改変面積を小さくすることによる自然環境保全の観点からも有効であることから、当該全体計画の範囲内での個別の掘削について、離隔距離規制や本数制限を設けないこととすべきである」²⁵とし、さらに「全体計画に基づき地熱貯留層単位で包括的に持続可能な利用が行われることとなるため、坑口や熱水採取点から離隔距離を取るのではなく、開発対象となる地熱貯留層において想定される外縁と、他の地熱貯留層や温泉帯水層において想定される外縁同士の位置関係を踏まえて考えることが適当である」²⁶とする。つまり、全体計画に含まれている限り、新たな地熱掘削の坑口については既存の坑口等からの距離制限規制は採用しないことに加え、温泉事業者が使用している温泉帯水層については、取水地点ではなく「外縁同士」の距離関係で検討することとしている。筆者はこのような規制のあり方、その有効性について評価することはできないが、「外縁」の把握には困難が伴うのではないかと思われる。ガイドラインも外縁の判断が困難な場合を想定し、中心同士の位置関係を踏まえて判断する方法について紹介している²⁷。

²² 前掲注(14)130-131頁参照。

²³ 前掲注(14)131頁参照。

²⁴ 前掲注(14)39頁参照。

²⁵ 前掲注(14)11頁参照。

²⁶ 前掲注(14)17頁参照。

²⁷ 前掲注(14)17頁参照。

2. モニタリングのあり方と協議会の重要性

さて、こうした地熱資源の持続的利用や順応的管理の実現において重要な役割を果たすのは、開発地域の温泉事業者と市町村自治体といえよう。例えば、モニタリングについては地熱開発事業者によるものだけでなく、地域の温泉事業者が実施する温度、ゆう出量等に関するモニタリングデータが重要である。将来予測を行うためのモデルや数値シミュレーション構築の基礎データとして活かすことも期待されているが、複数のモニタリングの実施はデータの確度を高めるであろうし、不確実性の高い地熱開発において大きな役割を果たすのではないだろうか²⁸。

これについては、地元市町村の調整の下で着実に行われることが求められている。ガイドラインでは、モニタリング結果については情報の共有が大切であり、「地熱発電事業者、温泉事業者及び関係する市町村等の第三者を加えた場（本ガイドライン本編では以下「協議会等」という。）を設置し、定期的を開催することが考えられる」としている。地熱資源の着実な開発においては、こうした協力体制を構築する必要がある。そこでガイドラインにおいては、かかる協議会等の設置パターンが示されている²⁹。

3. 地熱発電に関する要綱

環境省が提示した地熱ガイドラインは、掘削許可権限を有する都道府県において、それを要綱などの内部基準等に落とし込むことが期待されたものといえよう。

例えば群馬県では、前記の温泉事務指導要綱の別表に「地熱発電開発に伴う掘削等許可に係る取扱基準」を定めている。この取扱基準は、地熱発電に適用されるべき距離規制、傾斜掘削禁止、科学的影響調査の実施について、さらに関係者間の合意形成、モニタリング調査、情報の共有に関する定め等を置いている。距離規制については、「i) 水平投影線の周囲3,000メートル以内に特別な地域の既存源泉がある場合は、水平投影線の周囲2,000メートル以内に既存源泉がないこと。ii) 水平投影線の周囲3,000メートル以内に特別な地域の既存源泉がない場合であって、地表面からの掘削深度が500メートル以深の地熱井にあっては、水平投影線の周囲2,000メートル以内に既存源泉がないこと。iii) 水平投影線の周囲3,000メートル以内に特別な地域の既存源泉がない場合であって、地表面からの掘削深度が500メートル以浅の地熱井にあっては、水平投影線の周囲500メートル以内に既存源泉がないこと。」（「特別な地域」とは、取扱基準で定める温泉地を指す）としている。また、科学的影響調査の内容は、地熱ガイドラインに掲記された調査内容とする旨を定める。

さらにこの取扱基準は、特に地熱発電事業者、温泉事業者および市町村等による関係者間の合意形成を重視しており、既存源泉の温泉権利者から同意を得ることを規定している。そ

²⁸ 以上の既存温泉事業者を含めたモニタリングの重要性につき、前掲注(14)27-29頁参照。

²⁹ 以上につき前掲注(14)30-33頁参照。

して、地熱ガイドラインが示す「協議会等」で合意が得られた場合には、距離規制のほか、傾斜掘削禁止（環境省自然環境局長通知「国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて」を遵守する場合）等の規定の適用を除外することとしている。

利害関係者で構成される、協議会による意思決定の重要性を前提とした内部基準といえる。

IV 地熱発電と条例

1. 条例の目的と首長同意の仕組み

このように、協議会は単に情報共有の仕組みとしてのみではなく、地熱開発事業者と地域との意思疎通、種々の事項についての協議・同意を通じた乱開発の防止や開発者－温泉事業者・地域間の信頼関係の醸成に資するのであって、通常の温泉開発に関する上記「温泉資源の保護に関するガイドライン」が触れているように、究極的には温泉資源の保護に資するものとなるであろう。

ところで、近年複数の市町村において、地熱発電に関する条例（以下「地熱条例」という。）が制定されている。広く再生可能エネルギーを対象とするものもあるが、その目的は様々で、地熱資源の持続的活用（鹿部町、弟子屈、雲仙市、南阿蘇村、小国町、九重町、霧島市、指宿市など）、自然環境との調和ないし自然保護（鹿部町、弟子屈、大崎市、栗原市、大崎市、南阿蘇村、別府市、霧島市など）、地域の振興ないし経済・産業振興・発展（鹿部町、弟子屈、八丈町、雲仙市、南阿蘇村、小国町、別府市、指宿市など）、地域づくり・まちづくり（雫石町、大崎市、）等が目的規定の中に見られる。

そしてこれら条例では、住民への説明義務、首長の同意取得と審議会（協議会等）からの意見聴取の制度を採用するものが多い。

このうち合意形成という観点では、住民への説明が重要となる。これについては多くの条例で説明会の開催等について定めるが、同意と協議については、前記のような地熱開発事業者と温泉事業者・住民ないし自治体で構成される協議会での協議－同意の制度ではなく、首長同意の取得を要件とし、当該同意をするか否かの判断における手続として、地熱開発事業者が参画しない協議会等（名称としては審議会、検討委員会などがある）等の意見を求め、これを参酌して決定する仕組みになる。以下に、いくつかの自治体の地熱条例（ないしその規則）に定められた当該制度の内容につき、同意の対象となる行為、協議会等（以下の条例の概要説明においては「審議会等」という。）の名称・構成、同意要件等について概観する。

2. 地熱条例の概要－市町村長の同意と「協議会」

①九重町地熱資源の保護及び活用に関する条例

- ・ 同意対象行為：事業計画
- ・ 審議会等：九重町地熱発電事業検討委員会

- ・審議会等の構成：(1)学識経験を有する者 (2)地域住民代表 (3)温泉関係団体代表者 (4)環境関係団体代表者 (5)その他町長が必要と認める者
- ・審議会等の審議事項：事業の計画および実施に関する事項、事業の実施による既存資源や周辺環境への影響に関する事項、地域の合意形成に関する事項、地域振興策に関する事項、事業の実施による既存資源や周辺環境への影響等
- ・同意要件等：事業計画の同意については委員会の意見を参酌して可否を決定。

②南阿蘇村地熱資源の活用に関する条例

- ・同意対象行為：事業計画
- ・審議会等：阿蘇山西部地域地熱資源活用協議会
- ・審議会等の構成：(1)村の公共的団体等の代表者 (2)学識経験者 (3)その他住民の中から村長が委嘱する者
- ・審議会等の審議事項：環境省ガイドライン記載事項、環境および景観との調和、既存の温泉への影響、地熱資源を活用した地域振興策に関する事項等。
- ・同意要件等：事業計画について村長が協議会の意見を参考として判断する。

③小国町地熱資源の適正活用に関する条例

- ・同意対象行為：事業計画
- ・審議会等：小国町地熱資源活用審議会
- ・審議会等の構成：(1)学識経験を有する者 (2)町議会議員 (3)町総務課長 (4)地域住民の代表 (5)温泉井所有者の代表 (6)その他関係団体の代表等
- ・審議会等の審議事項：地熱資源の活用に関する事項、熱資源を活用した地域振興策に関する事項、環境省ガイドラインに定められている事項、環境および景観との調和に関する事項、既存の温泉および既存地熱・温泉熱発電所への影響に関する事項、その他の事項
- ・同意要件等：町長は審議会の答申等を参考に同意についての判断を行う。

④霧島市温泉を利用した発電事業に関する条例

- ・同意対象行為：事業計画
- ・審議会等：霧島市温泉資源の保護及び適正な利用に関する調査検討委員会
- ・審議会等の構成：(1)識見を有する者 (2)地域住民の代表 (3)温泉関係団体代表者 (4)環境関係団体代表者 (5)その他市長が必要と認める者
- ・審議会等の審議事項：発電事業の計画および実施に関する事項、発電事業の実施による周辺の温泉や自然環境への影響に関する事項、発電後の蒸気や熱水等を活用した事業に係る評価に関する事項、その他市長が必要と認める事項

- ・同意要件等：市長は委員会の意見を参酌して同意の可否を決定する（不同意要件：発電事業者が暴力団関係法人等であるとき、対象事業が、自然環境、生活環境等に及ぼす影響に対し適切な措置を講じた上で実施されるものでないとき、対象事業が、適切な土地利用及び景観との調和に配慮して実施されるものでないとき、その他対象事業が実施されることにより公益を害するおそれがあるとき）。

⑤指宿市温泉資源の保護及び地熱発電に関する条例

- ・同意対象行為：事業計画
- ・審議会等：指宿市地熱発電に関する審議会
- ・審議会等の構成：(1)学識経験を有する者 (2)地域住民の代表 (3)温泉井所有者の代表 (4)市の職員 (5)その他温泉資源の保護及び利用に関する団体の代表
- ・審議会等の審議事項：対象事業の計画および実施に関する事項、対象事業の実施による周辺の温泉資源および自然環境への影響に関する事項、発電後の蒸気、熱水等を活用した事業に係る評価に関する事項、その他事業計画または変更事業計画に関し市長が必要と認める事項
- ・同意要件等：市長は審議会の意見を参酌して同意の可否について決定（不同意要件：発電事業者が、暴力団関係法人等であるとき、対象事業が温泉資源または良好な環境等に及ぼす影響に対し適切な措置を講じた上で実施されるものでないとき、対象事業が適切な土地利用および景観との調和に配慮して実施されるものでないとき、その他対象事業が実施されることにより公益を害するおそれがあるとき）。

⑥弟子屈町地熱資源の保護及び活用に関する条例

- ・同意対象行為：発電設備の設置
- ・審議会等：弟子屈町地熱資源活用協議会
- ・審議会等の構成：(1)学識経験を有する者 (2)町内の地域住民 (3)町内の温泉に係る権利を有する者 (4)これらのほか地熱エネルギーを利用する関係者 (5)その他町長が必要と認める者
- ・審議会等の審議事項：地熱発電の導入に関する事業の計画及び実施に関する事項、地熱発電の導入に関する自然環境および生活環境への影響に関する事項、地熱発電の導入に関する土地の利用および景観との調和に関する事項、地熱発電の導入に伴う地熱資源を活用した地域の振興に関する事項、その他町長が必要と認める事項・同意要件等：町長は協議会の意見を参考に同意を行う（不同意要件：導入事業者が暴力団関係者であるとき、近隣区域の自然環境および生活環境に及ぼす影響に対し適切な措置を講じた上で行われるものでないとき、近隣区域の土地の利用および景観との調和に配慮した上で行われるものでない

とき、その他公益を害するおそれがあるとき)。

なおこれらの条例では、事業計画を提出しない、あるいは同意の条件に違反するなどした地熱開発事業者に対しては、罰則の適用はなく、勧告を行い、勧告に応じない場合には事業者の氏名を公表する旨を定めるものが多い³⁰。また、事業計画については、地熱開発事業者が調査を実施するとき、温泉法3条、11条に基づき知事に許可を申請するとき、さらに発電所設置時に取得を求めるものが多い(弟子屈町条例は発電所設置時のみ)。

3. 地熱発電と「協議」のあり方

以上の地熱条例で設置される、学識経験者、住民・温泉事業者等で構成された組織＝協議会には、事柄の性格上、地熱開発事業者は参画できず、首長同意と協議会の制度は、当該事業者との関係では、それ自体が協力体制を構築するための仕組みとまでは言い難いように思われる。

これも合意形成手続の一環ではあるが、温泉事業者、地域住民その他のステークホルダーと地熱開発事業者間での協議＝同意の仕組みを制度化することはできないであろうか。みなかみ温泉事件に見られる、地熱開発事業者が源泉所有者(温泉事業者)から同意を取得することを要綱で定める例にならい、なるべく多くの利害関係者との協議の場を条例で設けることで、正式な協議会(法定協議会)とするのが理想である。

上記地熱条例の多くが、明示的にせよ黙示的にせよ、資源の持続的利用を目的にしており、地熱開発事業者と継続的な「協議」、つまり事業開始の同意を得て終わるのではなく、事業開始後においても協議を継続していくことは温泉資源の持続的利用に資するはずである。そこでは、基礎自治体である市町村は調整主体としての役割を担い、地域の持続的発展を見据えてふるまう立場にある。

地熱開発事業者には、協議が不調に終わり同意が得られない事態を回避するため、科学的かつ真摯で粘り強い説明が求められるであろう。モニタリング調査の確度の向上は重要事項であって、こうした協議会を通じて地元の理解を得る努力が必要と思われる。この手続を制度化することは、結果的に同意取得に至らない場合でも、対話を通じて利害関係者の不安を少しでも取り除くことができる可能性がある。

同意が得られなかったとしても、現行の温泉掘削許可の運用に影響を及ぼすことはないであろうが、対立する利害関係者が同じテーブルに着き、闊達に意見を交わす機会を、条例で制度化することには意義があると思われる。

³⁰ 地熱発電に関する条例の制定状況と概要については、前掲注(14)82-98頁に紹介されており、これらを参照。

V 結語

温泉を掘削して利用することは本来、土地所有権等の内容の一部であることが、温泉掘削許可制度の運用の硬直化をもたらすように思われる。そうした中、行政は要綱等の行政内部基準を設定することで対応している。

もつとも、こうした行政内規は法規としての拘束力は持たないので、前記の通常の温泉開発に係る裁判例を参照すると、その運用において行政として苦慮することが考えられるが、距離制限に関する基準などは、それが合理性を有するものである場合には有効であり、温泉資源の保護において大きな役割を果たしているといえよう。

他方、地熱開発は不確実性がさらに高く、科学的調査技術の進展が期待されるところであるが、現時点ではモニタリングの継続的実施がきわめて重要となる。モニタリングの実施には、地熱発電事業者・温泉事業者・地域住民および基礎自治体たる市町村の協力体制を構築することが必須であるが、その点で、早い段階から協議会を設置し、協議を通じて合意形成がなされていくことが理想であろう。

「協議会」のあり方は多様で、地熱ガイドラインで提示されたものに対し、地熱条例に見られるそれは性格が大きく異なり、また、同意の対象者も、既存源泉の所有者の場合と、市町村長等行政庁のケースがある。いずれの設計もあり得るところだが、あえて協力体制構築に向けた仕組みの重要性を指摘した。かかる体制を敷くためには、地熱開発事業者が温泉事業者等との意思疎通を図ることは勿論、その前提として、地熱開発事業者による真摯な説明努力が必要となる。そしてその説明は、科学的裏付を伴うものでなければならず、そのために相応の調査を要することになるのである。

ところで最近、令和6年改正「地球温暖化対策の推進に関する法律」により、「地域脱炭素化促進事業」推進制度が設けられた。同事業は、再生可能エネルギーで地域の自然的社会的条件に適したものの利用による地域の脱炭素化のための施設の整備、その他の地域の脱炭素化のための取組を一体的に行う事業で、地域の環境の保全のための取組と地域の経済・社会の持続的発展に資する取組を併せて行うものと規定されている（同法2条6項）。この事業に当たり、市町村が、再生可能エネルギー事業に関する促進区域と当該事業に対する地域環境保全、あるいは地域経済や地域社会の発展に資する取組等を計画（21条5項「地方公共団体実行計画」）で定め、これに適合する事業者の地域脱炭素化促進事業計画を認定する。認定の申請を行う前に、事業者は自身と市町村等行政および地域住民等が参画する協議会（上記実行計画の策定・実施に関し必要な協議を行うために設置される「地方公共団体実行計画協議会」）において合意形成を図る（22条、22条の2）。

このような、「地域の合意の上で成り立つ」再生可能エネルギー事業の展開は、「持続可能な自然資源の開発」の実現につながるものといえよう。温泉法の運用においても、かかる協

議会の果たす役割は大きい³¹。

³¹ 地熱ガイドラインも地域脱炭素化促進事業について紹介しており（35-38頁、126-131頁）、これを参照。ガイドラインでは、温泉法関連の協議会等を、「地熱を議論するワーキンググループの位置付けとして」、地球温暖化対策の推進に関する法律における協議会に紐づけすることで、「相互の協議会が密に連携することも重要な視点である」としている。

第 4 章

再エネ導入をめぐる地方自治体の公的関与の課題

東海大学准教授

内 藤 悟

I はじめに¹

近時の再エネ導入促進をめぐっては、カーボンニュートラル(CN)宣言（2020年）²以後、地球温暖化対策法（以下、温対法）（2020年）等の法改正、地球温暖化対策計画改定（2021年）、第7次エネルギー基本計画及びGX2040ビジョン（2025年）³等の行政計画において一層の脱炭素、再エネ導入促進に係る施策は示されている。一方で、周知のとおりFIT開始後のこれまでの地域紛争等の事例が示すように、再エネ発電設備が設置されようとする地域において、各主体（住民、自治体、利害関係者等）の実情が個別、具体的に考慮される法的しくみ・事業が実施されなければ、これらの施策も実効性をもちえず、近時となって国においても地域共生の必要性について認識が広まってきた⁴。このような地域共生型の発電設備については、再エネ特措法の枠組みによる発電事業者を主体とする事業計画・設備運転とは異なり、規制的手法のみならず何らかの形態で再エネ発電設備の設置・運転についての自治体の公的関与が想定され、その適法性が問われることとなる。

本稿では、条例等に基づくこれまでの規制的手法に対して、自治体の公的関与による再エネ導入に係る法的課題の検討状況を訴訟事例を中心に確認する。

II 再エネ発電についての自治体の公的関与

FIT開始以来、事業者による発電事業が大宗を占めてきた再エネ発電の導入について、自治体が公的主体としてどのように関与するか、本稿では自治体の公的関与として検討する。

行政による特定の事業領域における関与の検討は、古くは国の行財政改革において「行政関与の在り方に関する基準」（1996年）⁵が当時の行政改革委員会の意見として示され、これに準じて現時点でも一部の自治体においては、個別の事業に特化するものではないが「公的関与のあり方に関する点検基準」（例：名古屋市⁶）等が定められている例がある。自治体につい

¹ 本稿は再エネ班第4回研究会（2024年3月14日オンライン開催）拙報告をもとに、2025年7月までの状況を踏まえ構成した。

² 菅内閣総理大臣所信表明演説（2020年10月26日）。

³ いずれも2025年2月18日閣議決定。

⁴ 資エネ庁は、2021年度より「地域共生再エネ3要件」（地域社会の産業基盤の構築、災害時の地域レジリエンスへの貢献、長期的な事業実行計画）の趣旨に沿った地域に貢献すること等を要件とする地域共生再エネ顕彰事業を実施（資エネ庁ウェブサイト「地域共生再エネ顕彰」

https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/advanced_systems/saiene_kensho/index.html）。

環境省は、2020年温対法改正を踏まえ、地域合意形成、環境に適正配慮、地域貢献による地域共生型再エネ事業に対する支援として地域脱炭素化促進事業制度において対象事業への補助事業での優遇、固定資産税減免等を規定（環境省ウェブサイト「地域共生型再エネと環境省の取組」

https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/re_energy.html）。

⁵ 行政の関与の基本原則として、民間活動の優先、行政活動の効率化、透明性の確保の三点をあげ、行政の関与は、市場原理が有効に機能しない「市場の失敗」（公共財、外部性、市場の不完全性、独占力、自然独占、公平の確保）に限るとし、政策目的の明確化、最適な手段・形態を選択するとする。

⁶ 行政の関与の必要性について、事務事業について全面的な行政による事業実施から、民間が関与する領域の割合を事業の性質に応じて分類した上で、関与の妥当性、関与の手法（誘導、助成、規制、提

て再エネ発電における法律、行政計画等における位置づけが限定的であるところ、どのような基準、行政手法をもって再エネ発電に対する公的関与を継続するかが自治体政策の中での課題となる。FIT導入以後、これまで自治体においては、新法制定、法改正等の法環境に加えて、周知のとおり地域の実情として地域紛争等の社会環境への行政対応として、条例等による規制的手法、誘導的手法、予算事業における事業手法等が、事後的・部分的な関与として導入され現在に至っているが、今後は紛争予防的、総合的な再エネ発電導入策としての自治体の公的関与が必要になる。その点で、条例制定等による規制的な関与の一方で、再エネ発電導入に係るこれまでの自治体の公的関与についての評価・検討は求められる。

なお、特定の事業領域について自治体の公的関与については、廃棄物処理法（昭和45年法律第137号）において、排出事業者の処理責任となる産業廃棄物（11条1項）につき、知事の許可による産廃処理業者（14条1項、6項）、産業廃棄物処理施設設置について知事の許可（15条）が規定され、民間事業者による処理が原則とされる所、廃棄物処理施設の設置困難から都道府県、公社、廃棄物処理センター（15条の5）等による施設設置、廃棄物処理が、特に「公共関与」として扱われてきた経緯がある⁷。民間事業者による市場の領域に、補完的に公的主体が関与する点では、発電自由化後の再エネ発電の領域の先例として位置付けることも可能であろう。

Ⅲ 自治体の公的関与の実態

以下、再エネ発電をめぐる自治体による公的関与について、その内容とともに特に財務上の法的課題を近時の訴訟案件から検討する。

1. 公有財産の利用

公有財産における太陽光発電設備の設置について、現行の政府実行計画⁸においては、2030年度に設置可能な建築物（敷地を含む。）の約50%以上に太陽光発電設備の設置を目指すとし、自治体は地球温暖化対策計画⁹に即して地方公共団体実行計画（事務事業編）を策定し、取組は政府実行計画に準じることとされる¹⁰。FIT開始前後から一部の自治体のエネルギー政策と

供）、点検項目（費用対効果・効率性、行政責任の確保、受託能力）等を示す。なお、国の行財政改革の経過、自治体における行政評価の概要については、御船洋「地方自治体の行政評価と財政運営」商学論纂（中央大学）58巻1・2号（2016年）参照。

⁷ 関耕平「地方自治体による産業廃棄物処理への『公共関与』政策の展開過程」島大法学49巻4号（2006年）等参照。

⁸ 「政府がその事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の削減等のため実行すべき措置について定める計画」（地球温暖化対策推進法20条1項）。現行計画は令和7年2月18日閣議決定。

⁹ 地球温暖化対策推進法8条、現行計画は令和3年10月22日閣議決定。

¹⁰ 規制改革実施計画（令和4年6月7日閣議決定）では自治体の太陽光発電の導入実績・導入見通しを把握し、関係省庁において施設種別に2030年度の再エネ（主に太陽光）の導入目標を策定することとして中央政府保有施設全体で太陽光発電2030年度の導入目標2,261件、57,671kWとされ、また公共部門で

して公共施設の屋根貸し等も見られたが、現在は地球温暖化対策推進法に係る行政計画の枠組みの中ですべての自治体が対象となる。このような状況で訴訟案件として、発電設備用地として普通財産の県有地の貸付けに係る佐賀県、また、行政財産として市庁舎でのパネル設置の行政契約に係る大阪府吹田市の例がある。

(1) 普通財産の貸付け 佐賀県神崎市吉野ヶ里メガソーラー事件¹¹

本件は、再エネ発電事業者によるメガソーラー発電所の設置に伴う発電事業者に対する県有地の貸付け等に係る住民訴訟である。

吉野ヶ里歴史公園に隣接する国営公園区域と県立公園区域とを含む各土地が、佐賀県による企業誘致構想（平成5年吉野ヶ里ニュー・テクノパーク構想）の頓挫後、長期間放置されていたところ、平成23年12月、佐賀県は同土地を所有する佐賀県土地開発公社から買い受けることを議会で議決し、その後、県有地となる同土地をメガソーラー用地として再エネ発電事業者へ賃貸することを計画し、①土地開発公社と各土地の売買契約、②建設業者（4社）と各土地の造成工事を委託する請負契約をそれぞれ締結、また、③発電事業者と各土地の賃貸契約（年1,635万円、賃貸借期間20年）をそれぞれ締結して土地を引渡し現在まで利用させ、①売買契約、②各請負契約等に係る代金額についての支出命令を発出し支出した。これに対して、佐賀県住民である原告らが、(1)賃貸借契約は違法であり、被告佐賀県知事に対し、発電事業者に対する各土地の提供の差止め（1号請求）、(2)当時の知事Aに財務会計法規上の義務に違反する違法により、被告に対し不法行為に基づく損害賠償の請求としてAに支払請求を求めた（4号請求）。

第1審では、裁判所は監査請求期間経過により一部を却下し、賃貸借契約締結や本件メガソーラー事業については、「本件賃貸借契約の締結及び継続によって吉野ヶ里遺跡群の固有の考古学的・文化財的価値が破壊・毀損されたことを認めるに足りる証拠はない」として違法性を否定し、その余の請求を棄却した。原告は、本件土地に係る埋蔵文化財の発掘調査の実施の違法を主張したが、県教育委員会の協議を経ている手続上の適法性、調査方法に係る法令

6.0GWの導入を見込む（「2030年度におけるエネルギー需給の見通し」（令和3年10月22日公表））。これに対して、都道府県・市区町村の地方公共団体実行計画（事務事業編）の策定率は94.5%であるが、政府実行計画に準じた目標設定は「太陽光発電の最大限の導入」18.0%、「再エネ電力調達の推進」13.6%にとどまる。榊野村総合研究所「令和6年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査調査結果報告書」（2025年）参照。

¹¹ 第1審：佐賀地判H27・10・9(LEX/DB25541670)。なお、控訴審：福岡高判平成28・12・5（控訴棄却）、上告審：最決平成29・7・25（上告不受理決定・上告棄却）（いずれも判例集未掲載）。北島隆次「埋蔵文化財保護をめぐる訴訟」日本不動産学会誌30巻3号（2016年）、「吉野ヶ里遺跡にメガソーラーはいらない」ブックレット編集委員会『吉野ヶ里遺跡にメガソーラーはいらない』（花伝社、2018年）、池永修「『吉野ヶ里メガソーラー発電所の移転を求める佐賀県住民訴訟』に関わって[福岡高裁平成28.12.5判決]」明日への文化財80号（2019年）、神山智美「太陽光発電の事業実施に係る一考察—発電設備設置における事業者による地域選定と地方公共団体—」企業法学研究8巻1号（2019年）も参照。現在、佐賀県吉野ヶ里メガソーラー発電所である森(12.9MW)として運転中。

等の基準がなく発掘方法に瑕疵がないとされ、県の支出の違法性は否定されている。

本件は、再エネ発電事業者の発電事業に対して、普通財産である県有地を長期間貸し付ける公的関与による再エネ導入の一例であるが、財務会計上の違法性は、遺跡群近傍にある事業地の特性から文化財保護法(昭和25年法律第214号)に係る発掘調査の違法性が争点となり、県有地の賃貸借の目的として再エネ発電導入の可否について特段の言及はされていない。

(2) 行政財産における発電設備設置 大阪府吹田市事件¹²

(大阪府)吹田市は平成22年3月、環境省の省エネ施設整備事業など地球温暖化対策を目的とする補助金交付を受けて基金を創設、これに基づく事業実施が平成24年3月末までのところ平成24年2月で約2,500万円の残金が生じ、市庁舎への太陽光発電設備の設置工事を実施することとした。設置工事は「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」(地方自治法施行令167条の2第1項5号)に該当するとして、当時の市長の関係者が代表者である株式会社と随意契約による工事請負契約(本件請負契約)を締結し、支出命令、支出がなされた。これに対して本件請負契約は地方自治法施行令167条の2第1項5号に該当せず違法であり支出命令・支出は違法として当時の市長等に対して損害賠償請求することを吹田市長に求める住民訴訟が提起された。

裁判所は、「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」の意義を予見不可能な非常緊急事態が発生し競争入札に付することができず、競争入札で目的が達成できないときとして厳格に解して随意契約とした本件請負契約は違法であるが、私法上無効¹³ではなく支出は財務会計上の義務違反はないとして請求を棄却した。FIT導入前後の時点であるが、自治体の温暖化対策として太陽光発電設備導入の目的等は明確でなく予算未消化への拙速な対応が違法とされた例である。

2. 固定資産税に係る措置 長野県松川町固定資産税の賦課徴収を怠る事実の違法確認事件¹⁴

特定の施設の設置、利用の誘導に係る経済的手法として租税免除、使用料免除等が行われ、これらの措置が住民訴訟の対象となる例は多数確認されるが¹⁵、再エネ発電設備においても税

¹² 大阪地判平成29・5・19(裁判所ウェブサイト、確定)。評釈として佐伯彰洋・近藤卓也「住民訴訟判例解説 太陽光発電設備設置工事請負契約に係る住民訴訟事件：吹田市[大阪地裁平成29.5.19判決]」判自429号(2018年)100頁以下、金井恵里可「判例解説 随意契約の違法住民訴訟事件：吹田市[大阪地裁平成29.5.19判決]」判自443号(2019年)19頁参照。

¹³ 私法上の効力は当該契約を無効としなければ随意契約に係る法令の趣旨を没却するような「特段の事情」が認められる場合に限り無効となる(最判昭和62年5月19日民集41巻4号687頁)。

¹⁴ 第1審：長野地判令和3・10・29(判自509号38頁以下)、控訴審：東京高判令和4・4・27(判自509号34頁以下)、最決令和5・1・13(上告棄却・上告不受理)。小西敦・税79巻12号163頁参照。

¹⁵ 近時の例として、栃木市岩舟総合運動場のサッカー関連施設に係る栃木市長の固定資産税免除及び使用料免除がともに違法とされた例(東京高判令和5・10・18(判自511号101頁、越智敏裕・新判例解説Watch環境法No.114、小西敦・税80巻2号264頁参照))、那覇市長が都市公園法に基づき久米至聖廟の

制上の措置は早期から確認される。固定資産税（償却資産）に対する減免措置は、現在においても課税対象となる発電設備の内容、軽減する課税標準等の変更¹⁶が継続されるとともに、個別条例等に基づき固定資産税減免措置を規定する自治体¹⁷もある。これらに加えて固定資産税に係る紛争事例¹⁸としては、発電設備用地の賦課決定処分に係る土地の評価が問題となる例がある。

（長野県）松川町はFIT制度開始後、町内での再エネ普及促進のため、平成25年度以後、再エネ発電設備の設備用地に係る固定資産の評価にあたって地目を雑種地とするが、周囲の状況に応じた評価を行うとの方針を定めた。従前宅地の80%で評価されていた再エネ発電用地が、周辺状況においては山林・農地なみの課税となり実質差額が減免される状況となる。このような状況で町内で太陽光発電設備を設置している発電事業者に対する平成24年度から平成30年度までの設置用地の固定資産税の賦課徴収を怠る事実の違法確認を求める住民訴訟が提起された。裁判所は、更生等の除斥期間を除き、発電設備としての土地の造成費相当額を加算して評価することが地方税法の固定評価基準（昭和38年12月25日自治省告示第158号）の趣旨に沿うとして平成29年度の課税処分が合理的な裁量の範囲を逸脱又は濫用して違法とした（町は平成29年度中の定期監査指摘から「太陽光発電用地に係る評価方法の取扱い」を定め平成30年度から適用し30年度分は対象外）。なお、最高裁決定後2024年2月、町は「固定資産税評価の違法判決を受けた報告及び再発防止策について」を公表し、説明責任、リスク認識、人材育成、チェック機能の4点から見直しを図るとする¹⁹。

3. 補助事業 バイオマス発電の特性への対応

経済的手法による公的関与として再エネ発電事業者等に対する補助金の例は、特にバイオマス関連施設では顕著である。バイオマスは、再エネ特措法、エネルギー供給構造高度化法（平成21年法律第72号）において再生可能エネルギー源と位置付けられているが、FIT以前から循環資源として補助事業等による自治体の公的関与による活用は先行していた。しかしバ

設置許可を与えた団体に対する固定資産税免除について適法とされた例（福岡高那覇支判令和5・4・13、判自515号81頁）、最判令和7・3・15（棄却））等がある。

¹⁶ 資源エネルギー庁ウェブサイト「税制」

https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/support/business2.html参照。

¹⁷ （福岡県）みやま市大規模太陽光発電設備設置促進条例（平成24年条例第31号）、（福岡県）宗像市大規模太陽光発電設備設置促進条例（平成24年条例第23号）のほか、（神奈川県）小田原市は小田原市再生可能エネルギーの利用等の促進に関する条例（平成26年条例第21号）9条に基づく支援として認定発電設備に課された固定資産税相当額の奨励金を交付する。また、地方税の「地域決定型地方税制特例措置（わがまち特例）」で固定資産税の課税標準の特例として再エネ発電設備を対象とする自治体もある（地方税法附則15条25項1号～4号）。

¹⁸ 伊川正樹「固定資産税をめぐる紛争：固定資産税の性質に照らした検討」税法学583号（2020年）参照。

¹⁹ 南信州新聞令和6年3月1日参照。

バイオマスの種類ごとの多様な性状に伴う技術上の問題等から当初の事業計画の停滞も多数確認され、これに伴う補助金の支出、返還をめぐる訴訟の例がある²⁰。特にFIT導入以後のバイオマス発電所に係る近時の例としては、燃料となる木質バイオマスの性質をめぐる発電設備の周辺環境への負荷に係る紛争に伴う例がある²¹。

(1) 福島県田村市事件²²、群馬県前橋市事件²³

福島県田村市は、福島県による福島再生加速交付金を受け、木質バイオマス発電所（田村バイオマス発電所、7.1MW）を設置し福島県内の間伐材を燃料として発電事業を行う発電事業者（バイオマス発電事業者(78.7%)と田村市(3.3%)等による出資）に対して補助金を支出した。事業対象となる発電所は市内工業団地内に建設され2021年4月から運転開始している。これに対して田村市住民らが、原発事故由来の放射性物質が除染されていない県内間伐材の燃焼により放射性物質が拡散するとして、発電事業者による排出ガス中の濃縮された飛灰の二重フィルターの安全対策に係る説明は虚偽があり、これに基づく市の補助金支出は不当であるとして市に対して当時の市長に対する損害賠償請求を求める住民訴訟を提起した。裁判所は、発電事業者の田村市に対する説明が虚偽であるとも、本件発電所の排出ガスに含まれる放射性物質により周辺に居住する住民の生命・健康に重大な被害を及ぼし人格権を侵害するといえないとして本件発電所に関する公金支出は公序良俗に反しないとして棄却した。

同様に木質バイオマスの性状が問題とされた例として、民間事業者の出資によるバイオマス発電事業者に対して、群馬県知事により群馬県林業・木材産業再生緊急対策事業補助金が

²⁰ バイオマス・ニッポン総合戦略（平成18年3月31日閣議決定）、バイオマス活用推進基本法（平成21年法律第52号）では、エネルギー源、製品の原材料としての利用が「バイオマスの活用」（法2条2項）とされ、これに係る関係省庁の国庫補助事業につき、技術的問題に伴う対象施設の故障等から当初計画が頓挫する事例は継続して確認されており、訴訟案件としては施設事業者に対する補助金支出を巡る住民訴訟が確認される。竹バイオマス計画をめぐる（熊本県）御船町の補助金返還に係る町長の支出が違法とされた例（熊本地判平成26・10・27(LEX/DB25505175)）、農水省から補助金交付を受けた栃木県の宇都宮市に対する間接補助をめぐる、市から補助金交付を受けた事業者による堆肥化施設の運転停止に伴い、県が国へ補助金返還した後、県から市に対する不当利得返還請求（最決平成29・6・27(LEX/DB25546859)）、県から国に対する不当利得返還請求（最判令和3・3・2民集75巻3号317頁）において県が敗訴した例がある。バイオマス施設の運転に伴うリスク負担を間接補助の中において国・県・市がどのように負担するかについて基準は示されていないことが課題となる。近時では、国からの補助を受けた（広島県）庄原市の補助金による木質バイオマス利用計画が事業主体により実施されず、市が補助金返還をしたことに係る前市長に対する損害賠償請求を市に求める住民訴訟につき、当該補助金交付決定における前市長の過失が認められた例（最決令和5・5・31(LEX/DB25595706)）等がある。斎藤誠「自治体のバイオマス事業関与の諸論点―宇都宮市バイオマス補助金事件をめぐる―」日本エネルギー法研究所編『再生可能エネルギーに関する法的問題の検討―2014～2016年度 再生可能エネルギーに関する法的問題検討班 研究報告書―(JELI-R-No.140)』（2018年）23頁以下参照。

²¹ このほか再エネ特措法における「農産物の収穫によって生じるバイオマスのうち液体であるものを電気に変換する設備」（再エネ特措法施行規則3条28号）に該当するパーム油燃焼施設について、騒音・悪臭等周辺地域環境の悪化による住民の公害調停の申請を経て施設閉鎖に至った例として（京都府）福知山市の例がある（毎日新聞2020年12月26日地方版京都参照）。

²² 福島地判令和4・1・25(LEX/DB 25591831)、仙台高判令和5・2・14(LEX/DB25594766)。

²³ 前橋地判令和元・10・31 (D1-Law判例ID28282342)、東京高判令和2・6・22(D1-Law判例ID28282343)。

交付され、前橋市内に木質チップ（間伐材由来及び製材端材由来）を使用燃料とする木質バイオマス発電所（前橋バイオマス発電所、6.75MW）の設置されたことにつき、補助金交付を違法として住民らが知事に当該発電事業者に不当利得の返還を請求するよう求めた住民訴訟がある。裁判所は、原告住民らが補助金交付事業の適格性を欠くとして主張する、放射性物質に汚染された間伐材が燃料として使用されることについては、発電事業者の対策等から否定し、また群馬県環境影響評価条例（平成11年条例第19号）に基づくアセスメントの不履行について、条例施行規則に定めるアセスメント対象施設の規模要件（工場・事業場の排出ガス容量(Nm³)）につき、木質バイオマスの含水率の特性を考慮して当該発電施設を対象施設非該当とする根拠となる県担当部局（環境政策課）での特例扱い（木質バイオマスに係る「運用」の決裁文書）を確認した上で補助金交付の違法性を否定している。

(2) バイオマス利活用の課題

再生可能エネルギー源の中でバイオマス固有の問題は、種別、由来等により品質、性状、GHG削減効果は異なり、その識別が必要となることである。再エネ特措法では、木質バイオマスを燃料とする発電設備については、「間伐材等由来の木質バイオマス」、「一般木質バイオマス」、「建設資材廃棄物」の分類と規模要件により調達価格は区分され²⁴、その識別・証明に「発電利用に供する木質バイオマスの証明のためのガイドライン」林野庁（2012年）が策定されている²⁵。一方で木材・木材製品の合法性、持続可能性認証等について、国のグリーン購入法²⁶に基づく方針の中で策定された「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン」（2006年）が事業者側の取り組みの中で使われているが、事業計画のFIT・FIP認定に必ずしも反映されるものではなく新たな見直しも必要である。また上記の排出ガスの解釈等、発電設備の技術的側面に関して、特に近時のバイオマス発電所の火災の原因の搬送施設の構造、燃料の性状については、電気事業法、「事業計画ガイドライン（バイオマス）」等での新たな対応は国により求められる²⁷。

一方で、国における基準整備に係る課題に加え、自治体の補助事業の対象としてバイオマス施設の構造及び燃料等運転に係る住民等への情報開示の進め方は自治体において整備すべき課題である。他の再エネに比較して訴訟案件が多数あるが判決での指摘は限定的であり、

²⁴ 各年度の「調達価格等に関する意見」（調達価格等算定委員会（経済産業省）ウェブサイト）参照。なお、2026年度以降、入札となっている一般木質等（10MW以上）、液体燃料はFIT・FIPの対象外となる。

²⁵ 2025年7月最終改正（林野庁ウェブサイト「発電利用に供する木質バイオマスの証明のためのガイドライン」

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/denki_setsubi/pdf/021_02_01.pdf参照）。

²⁶ 国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（平成12年法律第100号）5条、6条。

²⁷ 経済産業省「バイオマス発電所における爆発・火災事故及びその対応について」（2024年）

https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/hoan_shohi/denryoku_anzen/denki_setsubi/pdf/021_02_01.pdf参照。原因は摩擦熱等による粉じんへの着火と燃料の発酵に大別されている。

再エネ特措法による発電設備を含むバイオマスの利活用について、国と自治体の役割分担の中で、なおも整備されるべき基準が残されているものと考えられる。

4. 自治体新電力からの電力購入 奈良県生駒市事件²⁸

以上は、周知のとおり2016年低圧電力の小売り自由化により新たな電力会社の設立が増加した中で、自治体が出資等で設立に関与する自治体新電力²⁹は今後の地域における再エネ導入施策の実施主体として要となるが、自治体の関与として自治体新電力からの再エネ電気の購入が問題となった住民訴訟に奈良県生駒市の例がある。

生駒市は環境モデル都市に選定され、市域のエネルギー需給を管理する電力会社の設立を計画（温対法に基づく地方公共団体実行計画に相当）し、生駒市が出資率51%を占める（株）いこま市民パワー（代表生駒市長）を設立した。その後、生駒市は公共施設の電力調達について、同社と継続的な電力供給契約（本件契約）を随意契約により締結した。これに対し市議会議員である原告は、本件契約は地方自治法上の随意契約要件を満たさず違法・無効であり、これに基づく電気料金支出も違法である、として住民訴訟を提起した。大阪高裁（控訴審）は、地方自治法施行令167条の2第1項2号に定める「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」への該当について、契約対象に代替性が存在しても、政策の重要性・緊急性、随意契約とする必要性、政策実現の効果を考慮し、特定事業者からの調達に限定する合理性が認められる場合には、競争入札に適しないものとして随意契約が許容されるとした。本件については、GHG削減という社会的課題のもとで、再エネ電力小売を担い、市の環境政策の中核となる（株）いこま市民パワーからの調達には合理性があると認定された。さらに、再エネ比率が低いことや地域経済効果が想定以下であるといった実態も合理性を損なうものではなく、調達価格も政策目的を踏まえれば「明らかに高額」とは評価できないとされた。以上より、裁判所は第一審と同様に、随意契約の締結について裁量権の逸脱・濫用は認められないと判断し、原告の請求を棄却した。

本件では、再エネ電力に係る自治体の電力調達を巡り、環境モデル都市指定以来、自治体新電力の設立、随意契約を前提とした再エネ政策に基づく財務会計行為は適法とされ、自治

²⁸ 第1審：奈良地判令和3・2・16、控訴審：大阪高判令和4・10・4（いずれも判例集未掲載）。

²⁹ 自治体新電力・地域新電力の現状については、稲垣憲治・小川祐貴「自治体新電力の現状と課題：アンケート調査及び地域付加価値創造分析を通して」国際公共経済研究31号（2020年）、一般社団法人ローカルグッド創成支援機構「地域新電力の現状」第76回総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会電力・ガス基本政策小委員会（2024年6月17日）資料7頁、https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/denryoku_gas/pdf/076_07_00.pdf参照。

自治体が出資または協定で関与・連携している自治体新電力は103社（2024年4月）であり、その形態は一部を除きほとんどが株式会社で、既存のガス・ケーブルテレビ等の事業会社が電気事業を追加したもの、電気事業を主力とした新会社に二分される。一定の地域で発電された再エネ等をその地域内に供給するエネルギーの地産地消、これらによる地域雇用の創出等を目的とするが、現状では目的達成には至っていない場合が多いとされる。

体新電力の増加の中で地域脱炭素政策を実施する関係自治体には先例的意味を持つ。ただし随意契約自体は認められたが再エネ促進の政策目的と地域への効果、財政支出への評価、プロポーザルもない随意契約の内容等の妥当性について検討の余地は残る。従来からの自治体の外郭団体への関与とも共通する、住民への説明責任、適正手続の確保、長と議会の統制等については、再エネ導入においても再確認される必要がある。

5. 地方公営企業における再エネ発電

自治体が発電主体となる再エネ導入への公的関与としては、地方公営企業による再エネ発電設備の設置があり、従来からの水力発電に加えて太陽光、風力の発電設備は増加している（水力：23都道府県312施設230万kW、太陽光：14県37施設5.7万kW、風力：4県5施設5.7万kW（2025年4月現在））³⁰。

地方自治体が経営する公営企業は、主としてその経費を当該事業により生ずる収入をもって充てることのできる事業で事業の範囲は限定されないが、自治体の発電事業については、戦前期の公営電気事業から統合、再建を経て、法的には地方公営企業法（昭和27年法律第292号）の規定を適用する全部適用事業³¹としての電気事業（地方公営企業法2条6項）に位置づけられる。ただし現状では公営電気事業の事業規模は、他の事業を含めた地方公営企業全体、また、電気事業全体の中で占める割合は小さい³²。さらに電気事業の形態としては、電気事業法の発電事業者で送配電業者への卸供給を行うのみで、公営企業ではあるが、上下水道・病院等のように直接に当該自治体の住民へのサービス提供に直結するものでもない。ここで、FIT以後の大宗を占める発電事業者、前述の自治体新電力とは異なる地方公営企業として再エネ発電供給を行う説明責任が自治体に求められる。

地方公営企業については、①公益企業、②直営企業、③公共企業として三つの視座からの評価が求められるが³³、現在の公営電気事業の地域貢献として、地域振興行事等への参加・協賛、地元生活環境の整備、再エネ普及啓発・開発支援（小水力等）、自治体財政への貢献（一般会計等への拠出）があげられている³⁴。これらから再エネによるエネルギー事業を核とするインフラ整備を伴う公益事業を行う事業体としてドイツの制度に準じた日本版シュタットベ

³⁰ 公営電気事業経営者会議ウェブサイト「自然の恵みをエネルギーに 公営電気事業 70周年記念」
<https://www.koueidenki.org/data/koueidenki.pdf>。

³¹ 田中孝男「地方公営企業法適用制度の現状と課題」自治実務セミナー755号（2025年）54頁以下参照。

³² 太田隆之「近年の公営電気事業をめぐる課題に関する研究」静岡大学経済研究27巻2号（2022年）83頁以下参照。

³³ 宇野二郎「これからの地方公営企業はどのように位置づけられるべきか」都市問題110巻11号（2019年）40頁以下参照。

³⁴ 太田隆之「再生可能エネルギーと地域再生—公営電気事業に注目して—」京都大学大学院経済学研究科 再生可能エネルギー経済学講座 ディスカッションペーパー（2023年）、同「再生可能エネルギーと地域再生—公営電気事業に注目して—」日本地方自治学会編『自治体と民主主義』敬文堂（2025年）参照。

ルケを想定し、その主体として地方公営企業を対象とすることも模索されているが、議会の関与、売電益、抛出金の扱いをめぐり地方公営企業法、地方財政法等による現行の地方財政制度の枠組みでは困難とする指摘がある³⁵。このほかに現状では設備更新、送配電設備の問題、収入の分配の問題等も残るが、当該自治体の地域裨益を図り公共性を担保する発電主体としては、公営電気事業の枠で再エネ発電の導入拡大を図ることは今後も可能と考えられ、各自自治体の地域脱炭素政策の中で明確な位置づけがなされる必要がある。

IV むすびにかえて 再エネ導入をめぐる自治体の統制

これまで検討してきたように、再エネ導入における自治体の公共関与は、中央政府が主体となり導入・運用した固定価格買取制度の後、発電事業者の参入自由化を背景に多様な形態を取ってきた。すなわち、第一に、条例等による事後的な規制的手法、第二に、地球温暖化対策としての誘導的手法、第三に、自治体自らによる発電施設の設置等の事業的手法であり、相互に並行して展開され、現在までの自治体の行政対応を形成してきた。

これらがどのように統制されるか、本稿で確認した裁判例のように住民訴訟を通じた司法による統制は、財務法規上の枠組みに限定される限界も存在する。したがって、住民の福利増進を目的とする自治体行政においては、いかなる政策目的の下で、どのような行政手法により再エネ導入に関与するのかを明示する説明責任が自治体に課される。そのためには、事前の計画策定、事後の政策評価、その過程での市民参加等にかかる法的仕組みの再考と、議会による統制が当然必要である。今後は、自治体の再エネ導入における公共関与の新たな形態の可能性³⁶とともに、対応した統制の在り方の検討が課題となると思われ、引き続き注視していきたい。

³⁵ 白石智宙「シュタットベルケ研究の整理と課題 日本での研究を中心に」京都大学大学院経済学研究科再生可能エネルギー経済学講座 ディスカッションペーパー（2023年）参照。

³⁶ 例として自治体による非化石証書の購入がある（京都市ウェブサイト「全国初！非化石証書の購入による庁舎電力の再エネ100%を実現」（令和4年4月25日）

<https://www.pref.kyoto.jp/energy/news/press/2022/04/hikaseki.html>）。

第 5 章

太陽光発電施設をめぐる私法的紛争

—受忍限度判断における公共性の位置付けも視野に入れて

上智大学教授

宮 澤 俊 昭

I はじめに

太陽光発電施設をめぐるのは、大規模な施設についての紛争のみならず、小規模の施設であっても、近隣との間で紛争が生じ、民事紛争となる場合は少なくない。本稿においては、場面の異なる二つの私法的紛争の事例についてそれぞれ考察を加えたうえで、受忍限度判断における考慮要素の一つとなる場合の認められている公共性あるいは社会的有用性が、太陽光発電の場面でどのように考慮されるのか（あるいはされないのか）という点について検討し、二つの事例を比較して考察する。

以下、IIにおいて、太陽光発電施設を設置した土地の所有者が隣地所有者に受光を妨害したとして損害賠償を請求した福岡地判平30・11・15平成30年（ワ）第358号LEX/DB 25449855（以下「平成30年福岡地判」という。）を、IIIにおいて、隣地所有者が太陽光発電施設を設置した土地の所有者に所有権侵害等を理由として施設の撤去等を請求した甲府地判令2・12・22平成28年（ワ）第40号LEX/DB 25568428（以下「令和2年甲府地判」という。）をそれぞれ検討し、さらにIVにおいて、社会的有用性（公共性）の視点から受忍限度判断における太陽光発電施設の位置付けを考察する。

II 平成30年福岡地判の検討

1. 事案の概要

Xは、平成22年6月ごろから、自らの所有地上で住宅地（以下「X住宅地」という。）の開発計画を開始した。X住宅地の南側には、B所有の土地（甲）があり、開発計画の開始当時、同土地には建築物は存在せず、平置きの有料駐車場として利用されていた。

Xは、X住宅地の南側に太陽光発電設備を設置することを計画し、X住宅地の南側にある駐車場（以下「本件駐車場」という。）の屋根に太陽光パネルを設置した。

Yは、Bから土地（甲）を取得して、平成26年11月以降、住宅地（以下「Y住宅地」という。）を開発して住宅を建築し、本件太陽光パネルの1.25mから1.5mほど南側に2階建住居4戸（以下「Y建物」という。）を建築した。Y建物はいずれも建築基準法その他の関係法令所定の建築基準に適合している。

Xは、YがY住宅地を開発し建物を建築したことによりXの発電力が大きく減少したと主張して、Yに対し、不法行為による損害賠償請求権に基づき訴えを提起した。

2. 判旨

請求棄却

「土地の所有者は、所有権の行使として当該土地を使用収益する権利があるところ、土地に太陽光発電設備を設けて発電を行うことは土地の使用収益にほかならないから、土地に太陽光発電設備を設けて発電を行う権利は、所有権の一内容として認められる。もつとも、

そのような権利が、所有地上での所有権の行使のみならず、他者に対して、自己の設置した太陽光発電設備のための太陽光の受光を妨げられない権利ないし利益まで当然に包含するものではなく、別途考慮を要する。

そこで引き続き検討するに、本件のように土地上に太陽光発電設備を設けて発電を行う場合には、太陽光の受光はその土地の使用収益の方法において必要不可欠な資源であって、太陽光の受光が妨げられることは、その土地の使用収益の方法においては直接的な不利益となる。

そして、現在において、自然公園など原則として工作物の設置が規制されるような場所を除いては、太陽光発電設備の設置を認めなかったり、許可制としたりするなどの規制は見当たらない。むしろ、エネルギー政策基本法は、エネルギーの需給について、太陽光等の化石燃料以外のエネルギーの利用への転換を推進すること等により、地球温暖化の防止及び地域環境の保全が図られたエネルギーの需給を実現し、併せて循環型社会の形成に資するための施策が推進されなければならないことをエネルギー政策の基本原則の一つとして掲げ（同法3条）、国等の責務（同法5条、6条）のほか、事業者にも、事業活動における地球の環境の保全に配慮したエネルギーの利用に努める責務を定めており（同法7条）、太陽光発電など再生利用エネルギー源の利用促進は、現代においては、地域及び地球の環境の保全に寄与するとともに、我が国及び世界の経済社会の持続的な発展に貢献するための重要な施策として位置付けられており（同法1条）、太陽光を初めとする再生可能エネルギーを積極的に利用促進すべきことを、国の政策目標に掲げた上で、事業者にもこれに沿った事業活動が求められている。また、エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律3条に基づき定められたエネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する基本方針（廃止前の平成21年経済産業省告示第277号）並びに同法5条1項の規定に基づき定められた非化石エネルギー源の利用に関する一般電気事業者等の判断の基準（廃止前の平成21年経済産業省告示第278号）では、電気事業者による太陽光発電に係る余剰電力買取制度が導入され（同基本方針第2、同基準3項）、平成24年4月1日からは、特措法によりいわゆる固定価格買取制度が導入されたところ、これらは、太陽光発電を初めとする再生可能エネルギー源を用いた発電を促進普及させるために、国民や事業者に対して経済的誘因を与え、収益の予測可能性を高めることで導入を誘導する政策手法であり、具体的な施策として、再生可能エネルギー、とりわけ太陽光発電を行う者が経済的に一定の保証を得られるよう定めるものである。

これらを総合すると、太陽光発電を行っている者は、発電設備への太陽光の受光について密接な利害関係を有するものであり、法律上の保護が及んでいないと解することは相当でないから、その者らの有する太陽光発電のために太陽光を受光する利益（以下「受光利益」という。）は、法律上保護に値する利益に当たると解するのが相当である。

もっとも、太陽光発電は、再生可能エネルギー源（特措法2条4項）を用いた発電の一つとして、近年急速に普及し始めたものであって、建築基準関係規定でも住宅地における太陽光発電のための太陽光パネルの設置と近隣の他の建築物との関係を想定した規制を設けるには至っておらず、どの程度の受光が確保されれば権利ないし利益の侵害とならないかなどの明確な基準が存在しないことに加え、電力の安定的かつ適切な供給の確保及びそれに係る環境への負荷の低減を巡る今後の社会の情勢や政策手法の変更にも影響されるから、私法上の権利といえるような明確な実体を有するものとは認められず、受光利益を超えて権利性を認めることはできない。

したがって、本件におけるように建物の建築行為が第三者に対する関係において太陽光の受光を妨げたからといって直ちに違法な利益侵害があるとして不法行為を構成するということとはできず、受光利益を違法に侵害するものとして不法行為を構成するかどうかは、被侵害利益である受光利益の性質と内容のほか、受光を妨げる建物が建築された所在地の利用用途、周辺の地域性、侵害される受光利益の程度、侵害に至る経過等を総合的に考察して、侵害された受光利益と建物を建築する利益とを比較考量して判断すべきである。もっとも、受光利益の性質と内容については、上記のとおり建築基準関係規定にも規制がなく、利益として保護され得る範囲について社会的に合意の得られる基準が設けられているものではないことや、太陽光発電の性質上、発電量及び余剰電力の販売益がどの程度に達するかは不安定であることを考慮せざるを得ないから、受光利益を侵害する行為が違法であるとされるのは、法令による規制に違反する建築物によるとか、発電量を著しく減少させるなど、その侵害の程度が強度といえるような場合に限られると解すべきである。」

「Xは、上記のような権利について人格権としての側面も有する旨主張する。しかし、太陽光発電は経済活動としての域を出ないものであり、土地所有権との関係に加えて人格権（例えば、人格権としての自家発電権など）の問題としてとらえるのは困難である。」

「…、Yは建築基準法その他の関係法令に適合するY建物を建築したのであって、同建物は違法建築といえるものではないし、Y建物が本件設備の発電量の減少に与える影響は限定的であって、そのような状況に至った点について必ずしもYの責めに帰すべきとはいえないから、Xの受光利益の侵害の程度が強度といえるような場合ではない。」

したがって、本件建築行為が法令に違反するものではなく、本件設備による太陽光発電に対する影響も著しいものとはいえないから、本件建築行為はXの受光利益を違法に侵害するものということとはできない。」

3. 検討

(1) 受光利益の法的性質について

本判決は、太陽光発電設備を設けて発電を行う場合には太陽光の受光が不可欠であるため

太陽光の受光が妨げられることはその土地の使用収益の方法において直接的な不利益となること、自然公園等を除いて太陽光発電設備の設置を禁止あるいは許可制とする規制が存在しないこと、そして、国民や事業者に対して経済的誘因を与えて太陽光発電を含む再生可能エネルギーの促進普及させる政策が導入されていることを総合的に検討することを通じて、太陽光発電を行っている者の有する太陽光発電のために太陽光を受光する利益（受光利益）が法律上保護に値する利益であることを認めた。

他方で、建築基準関連規定において太陽光パネル設置と近隣建築物との関係を想定した規制が存在せず、太陽光発電のための受光についての明確な基準が設けられていないこと、及び今後社会情勢や政策手法の変更にも影響を受けることを理由として、受光利益を超えて権利性を認めることができないとする。また、太陽光発電は経済活動としての域を出ないものであることから、人格権の問題として捉えることは否定している。

以上のような本判決における受光利益の理解については、受光利益は眺望利益のように性質上空間支配権ではなく状況依存的な利益、すなわち太陽光パネルによる受光を遮る障害物が存在しないという他者の土地利用状況に依存して享受しうる利益に過ぎないこと、また日常生活に必要不可欠とまでは言えない点で日照権、人格権、平穩生活権とも異なること、を指摘して、本判決の述べるように受光利益の権利性は強くないとする見解が示されている¹。

(2) 受光利益侵害の違法性判断

本判決は、前述したような受光利益の理解のもとで、受光利益を違法に侵害するものとして不法行為を構成するかどうかは、被侵害利益である受光利益の性質と内容のほか、受光を妨げる建物が建築された所在地の利用用途、周辺の地域性、侵害される受光利益の程度、侵害に至る経過等を総合的に考察して、侵害された受光利益と建物を建築する利益とを比較考量して判断すべきとされる。さらに、受光利益の性質と内容について、利益として保護される範囲について社会的に合意の得られる基準が設けられているものではないこと、利益としての性質上、発電量及び余剰電力の販売益がどの程度に達するかは不安定であることを考慮せざるを得ないから、受光利益を侵害する行為が違法であるとされるのは、法令による規制に違反する建築物によるとか、発電量を著しく減少させるなど、その侵害の程度が強度と言えるような場合に限られるとされる。

このように本判決において違法判断のハードルが高く設定されることについて、多くの場合に受光利益と対立する権利利益となることが想定される所有権などの財産権との対等な利益衡量がなされていないこと、及び受忍限度論も採用されず、受光利益の侵害が違法となるのが侵害行為の態様・程度の面で社会的相当性を欠くような場面に限られると考えられること（社会的相当性基準）、がそれぞれ指摘されている²。

¹ 越智敏裕「判批」新判例解説Watch25号（2019年）273頁。

² 越智・前掲注(1)273頁。

(3) 太陽光発電施設であることの意義

本判決は、特に再生可能エネルギー促進普及の政策に関して、エネルギー政策基本法、エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律、電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法の規定を詳細に指摘したうえで、受光利益の保護法益性を認めている。この点からすれば、保護法益性の認定にあたって、本判決は、太陽光発電が再生可能エネルギーによるものであることに一定の意義を認めていると理解しうる。

しかし、本判決は、受光利益を超えて権利性を認めることはできないとしており、また、太陽光発電は経済活動としての域を出ないものとして、あくまでも土地所有権（財産権）の問題として捉え、人格権の問題として捉えることはできないとしている。また、受光利益侵害の違法性判断基準として、太陽光発電が再生可能エネルギーであるという考慮要素は提示されていない。

以上のように、太陽光発電施設であることは、受光利益の保護法益性において考慮されるに止まっており、違法性判断における考慮要素とはされていないことからみて、本判決は、再生可能エネルギーを利用した発電であるという太陽光発電施設の性質について限定的な意義しか認めていないと捉えられよう。

Ⅲ 令和2年甲府地判の検討

1. 事案の概要

(1) 当事者

Xらは、自然環境や眺望に惹かれ、山梨県北杜市に別荘あるいは居宅を有している。太陽光発電設備用装置及び部品の製造・輸入等及び同設備の設置工事並びに同設備により発電した電力の売電事業等を目的とする株式会社であるYは、Xらの居宅に隣接する土地1～4（以下「本件土地1～4」という。）に太陽光発電施設1～4（以下「本件施設1～4」という。）をそれぞれ設置し、売電事業を行なっている。

(2) 関連する規制等

a. 景観に関する規律

本件土地1～4は、北杜市景観条例に基づき、田園集落景観形成地域（同条例10条2項1号）に指定されている。平成28年3月に改正、同年6月に施行された北杜市景観条例では、北杜市内において出力10kw以上の事業用太陽光発電施設（建築物へ設置されるものを除く）を設置する場合には届出を要するものとされ（同条例18条）、景観計画区域内において届出対象行為を行おうとする者は、規則で定める景観形成基準に適合するものにしなければならないものとされている（同条例22条）。北杜市景観条例施行規則には、事業用太陽光発電施設の設置についての基準が定められている（同規則7条別表第2）。また、平成26年9月1日に交付された北

杜市太陽光発電設備装置に関する指導要綱（以下「本件指導要綱」という。）には、太陽光発電設備を設置する事業者に対しての留意事項等の定めが置かれている。

b. 太陽光発電設備の技術基準についての規律

(a) 電気事業法に関する規律

太陽光発電設備は、建築基準法の適用が除外されている³。他方、電気事業法39条1項（以下、条文番号を示す際には「法」と記述）が、事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならないものと定め、さらに、法39条2項1号から4号において、同条1項に定める主務省令がよらなければならない事項を列挙しており、その1号は、「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」と規定している。

このような法39条1項（及び法56条1項）に基づき定められた省令が、電気設備に関する省令（平成9年通商産業省令第52号：以下「電技省令」という。）である⁴。電技省令4条には、「電気設備は、感電、火災その他人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えるおそれがないように施設しなければならない。」との定めが置かれている。

この電技省令に定める技術的要件を満たすものと認められる技術的内容をできるだけ具体的に示したものとして、「電気設備の技術基準の解釈」（以下「電技解釈」という。）が経済産業省大臣官房技術総括・保安審議官によって制定されている。電技解釈は、その制定後、複数回の改正がなされている。太陽光発電設備に関しては次のような経緯があった。

2016（平成28）年9月13日の改正前においては、太陽光発電施設における太陽光パネルの支持物について、風圧荷重、積雪荷重及び設計用地震荷重についての強度計算の方法を規定していた2004年度JIS規格（JIS C 8955(2004)）に規定される強度を有するものであることが求められていた（旧電技解釈46条2項）。

その後、2017（平成29）年に、同JIS規格は、指示物の強度をより現実に近い数値とする観点から試験結果等を元に、「太陽電池アレイ用支持物の設計用荷重産出方法」（JIS C 8955(2017)）との名称に改正され、風圧荷重、積雪荷重、地震荷重の計算方法が変更された。これを受けて、電技解釈においても、引用する規格に改定後のJIS規格を採用するとともに、材料の選定、許容応力度、部材の接合及び防食に関する項目を規定することとなった。さらに、2015（平成27）年8月に九州で発生した台風15号によるパネル飛散や架台倒壊などの公衆安全に影響を与える重大な損壊被害が発生したことを受けて、2017（平成29）年8月14日に電技解釈が改正

³ 平成23年国土交通省告示1002号

⁴ なお、主務大臣は、事業用電気工作物が電技省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができるものとされる（技術基準適合命令：法40条）。この命令・処分に違反した場合、原子力発電工作物以外の事業用電気工作物である場合は300万円以下の罰金に処される（法118条6号）。

され、基準風速や降雪量など諸条件を満たす場合には、強度計算を実施せずとも必要な強度等を確保できるよう、地上設置型の設備を適用できる標準仕様を規定した電技解釈46条3項が新設された⁵。

(b) 民間のガイドライン

一般社団法人太陽光発電協会は、2017年、地上設置型太陽光発電システムの設計ガイドライン2017年度版（以下「設計ガイドライン」という。）を策定した。この設計ガイドラインは、前述(a)で紹介したJIS規格の2017年の改正に合わせ、長期に渡り社会の財産となりうる構造安全性の高い太陽光発電設備を供給できるよう、架台・基礎の設計基準を定めたものであるところ、地上設置型太陽光発電システムの設計方針のほか、地盤調査の実施、試験杭の打設と載荷試験の実施等を求めている⁶。

(3) 本件訴訟提起までの経緯と本稿での検討対象

もともと畑またはススキ原であった本件土地1～4にYが本件施設1～4を設置した経緯は次のようなものである。

本件土地2は、Y代表者の父親名義の農地であったところ、Yは、隣接する農地所有者の同意を得て農地法5条に基づく転用許可を受け、平成25年12月ごろまでに本件土地2上に本件施設2を設置し、平成26年1月から売電事業を開始した。当該設置工事に際して、Xらを含む周辺住民に対する事前の説明・通知は行われなかった。なお、本件施設2の設置工事の時点では、北杜市景観条例において、太陽光パネルの設置に関する手続は規定されておらず、また、本件指導要綱は公布されていなかった。

平成27年8月ごろ、Yは太陽光発電施設の敷地として利用するために、本件土地1をAから購入した。Yは、本件指導要綱に従って、設置場所の地図やパネルの配置図面等の資料を持参してXら宅に説明に赴いたが、Xらは説明や資料の受領を拒否した。同年10月26日、Yは、本件施設1の事業内容等に関する説明会を開催した。同説明会において、Y代表者から、太陽光パネルの配置、最大高さが2.76mとなること等の説明があったのに対し、本件土地1の所在する地区区長からパネルの設置角度を0度とすること、Xから敷地境界から5m離して太陽光パネルを設置すること、又は敷地境界から50cm離して高さを1mとし平面で設置すること、あるいは

⁵ なお、発電用太陽電池発電設備に関する技術基準に関しては、太陽電池発電設備の増加や設置形態が多様化していること等を踏まえ、民間規格や認証制度と柔軟かつ迅速に連携できるようにするため、太陽電池発電設備に特化した新たな技術基準が、令和3年4月1日、「発電用太陽電池設備に関する技術基準を定める省令」として制定され、その技術的要件を満たすと認められる技術的内容をできるだけ具体的に示すために「発電用太陽電池設備に関する技術基準の解釈」が経済産業省大臣官房技術総括・保安審議官によって制定されている。これに合わせて、電技解釈46条2項、同3項は削除されている。

⁶ なお、設計ガイドラインは、2019年に改訂され、2019年版として公開されている。太陽光発電協会ほか「地上設置型太陽光発電システムの設計ガイドライン2019年版」（2019年4月26日）、<https://www.jpea.gr.jp/wp-content/themes/jpea/pdf/document/PVguideline2019.pdf>（最終閲覧日：2024年7月17日）

Xら宅を購入時価格で買い取ることを要求があったが、Y代表者は、これらを断わり、説明会が終了した。その後、Yは、平成28年3月頃から本件施設1の設置工事を開始し、同年5月ごろまでに本件施設1を設置し、平成29年12月から、売電事業を開始した。

Yは、平成28年12月10日、Aから本件土地3を購入した。また同様にAから本件土地4を購入した（日付不明）。Yは、平成29年1月、本件土地3及び本件土地4に太陽光発電設備を設置する予定であるとして説明会を実施した。この説明会においては、設置工事の予定表、設置場所の地図、パネルの設置平面図、使用予定のパネル・架台・フェンスのパンフレット、スクリュウ杭引抜き試験テストレポート、架台の構造と強度に関する説明文書、杭と架台の風圧力の計算書などの資料が配布されたうえで、Y代表者等から太陽光発電設備の設置場所、パネルの枚数・角度、種類、架台の構造・強度・高さ・引抜き試験についての説明がされた。Yは、本件土地3及び本件土地4について、それぞれ農地法5条に基づく転用許可を受け、また、改正後の北杜市景観条例26条に基づいて景観区域内行為（変更）届出を行い、北杜市長から適合通知書の交付を受け、本件土地3については平成29年9月ごろまでに本件施設3を設置し、同年12月から売電事業を開始し、本件土地4については、平成31年6月から本件施設4の設置を開始し、同年7月から売電事業を開始した。

なお、Yは、本件土地1～4から市道を挟んだ隣接地にも、同様に太陽光発電施設（以下「隣接施設」という。）を設置している。

平成26年2月に山梨県において歴史的な豪雪があり、多くのビニールハウスが倒壊するなどの被害が出たところ、隣接と地上の太陽光パネル10枚程度が、単管パイプを突き破り破損したが、架台が倒壊したことはなかった。

本件施設1～3及び隣接施設の太陽光パネルは、いずれも全長1.2mまたは1.6mのスクリュウ杭を地面に深さ1mから1.2m程度刺して埋め込んだ基礎の上に直径48.6mmの単管パイプがクランプによって連結固定され、柱の横幅間隔を2.5m、前後の感覚を2mとして組み上げられた架台に設置されている。本件施設4の太陽光パネルは、上記とは異なる設置方法により、アルミニウム製の架台に設置されている。

Y代表者及びYの従業員は、平成28年3月26日、隣接施設のある土地の一地点において、スクリュウパイプの引抜き試験を実施した。また、Y代表者は、本件施設1及び2におけるパネルの角度と枚数に応じた風圧荷重を計算して、必要な杭の本数を計算し、本件施設1及び2に実際に埋まっている杭の本数と比較を行なった。なお、試験の実施方法及び計算方法は、Y代表者がインターネット上の資料等を参考として、手に入る部材を考慮したうえで決定したものである。

以上のような経緯のあるなかで、Xらは、平成28年1月29日に、本件施設2の撤去及び本件施設1の建設禁止を求めて訴えを提起した。その後、Xらの請求は、最終的に、電磁波障害による健康被害、低周波音・高周波音による健康被害、景観破壊、眺望阻害、日照被害・通風阻

害、太陽光パネル破損・散乱等による被害などの生活妨害、所有権侵害（土地の資産価値（交換価値）減少）などを理由として、本件施設1～4の撤去及び不法行為に基づく損害賠償を内容とするものとなった。

以下、本稿においては、Xらの請求のうち、景観破壊、太陽光パネル破損・散乱等による被害などの生活妨害、所有権侵害（土地の資産価値（交換価値）減少）について検討する。

2. 判旨

請求棄却

(1) 景観破壊について

「景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべきである。良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な環境が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益は、法律上保護に値するものと解される（国立マンション事件判決参照）。

しかるところ、本件土地1ないし4、X…宅は、北杜市景観条例による田園集落景観形成地域内に存在し、これらの土地の周辺には、住宅、農地及び林などが存在しているところ、田園集落景観形成地域は、北杜市景観条例においても、景観形成上重要な地域として、より積極的に良好な景観形成を推進するとされている山岳高原景観形成地域と比較して、緩やかな景観に係る基準や手続が定められた地域であり、平成28年の改正前は、太陽光発電設備に関する規制は定められていなかった。また、上記の土地周辺の風景は、北杜市内で一般的に見られるものであって、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成しているとまではいえず、Xらが、法律上保護に値する利益として、良好な景観の恵沢を享受する利益を有しているとは認められないというべきである。」

「さらに、景観利益の保護とこれに伴う財産権等の規制は、第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されているものであることなどからすれば、ある行為が景観利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、その侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の内容や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められる（国立マンション事件判決参照）。

これを本件についてみると、本件施設1及び2が建設された際には、北杜市景観条例において、太陽光発電設備に関する規制は定められておらず、本件施設3及び4は、改正後の北杜市景観条例に基づいて、北杜市に事前届出が行われ、かつ、北杜市においては、本件施設が北杜市の定める景観形成基準に適合すると判断したものである。そして、その他に、本件施設の設置が、本件指導要綱も含めて、刑罰法規等に違反するものであったり、公序良俗違反や

権利の濫用に該当することを基礎付ける事情を見出すことはできない。

これらの事情を考慮すれば、仮に原告らが景観利益を有していたとしても、本件施設の建設が、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くと解することはできないから、原告らの景観利益を侵害するものとは認められない。」

(2) 景観破壊、太陽光パネル破損・散乱等による被害などの生活妨害

「Yは、本件施設2の設置後、本件施設1の杭を地中に埋め込む前の平成28年3月26日、土地（隣接地…筆者注）の一地点において、スクリュウパイプの引抜き試験を実施し、100kgfを超える耐引抜き力が計測されたこと、また、Y代表者は、負圧の場合を想定して、本件施設1及び2におけるパネルの角度と枚数に応じた風圧荷重を計算して、必要な杭の本数を計算し、本件施設1及び2に実際に埋まっている杭の本数と比較したことが認められる（…）。

しかし、Yは、本件施設の架台の設計に際して、積雪50cmを設計要求としたことがうかがえる（…）ものの、積雪荷重及び地震荷重についての強度計算を行ったことはない。

また、Yは、本件土地1ないし3について、架台の基礎設計に際して求められている地盤調査を行っておらず、Yが行ったとする引抜き試験は、本件土地1ないし3から市道をはさんだ別の土地の一地点で行ったものにすぎないため、当該試験をもって、本件土地1ないし3における架台の基礎の強度に関する試験を行ったとはいえない。

そして、上記試験は、耐引抜き力のみを検証したものであって、水平力などの検証がされていないことに加え、Y代表者がインターネット等で調査した上で、手持ちの部材で可能な方法に基づいて、第三者の立会いなく、被告代表者及びその従業員が行ったものであって、強度測定についての専門的又は技術的な見地から相当と認められる測定方法といえるかは必ずしも明らかではないため、当該試験結果の正確性又は相当性については慎重な検討が必要である。

これらを踏まえると、本件施設1ないし3の架台の基礎について、2004年度JIS規格又は2017年度JIS規格の求める強度計算が行われたとは認められず、電技解釈の求める強度を有するとは認められない。」

「しかしながら、本件施設1ないし3の架台の基礎について、2004年度JIS規格又は2017年度JIS規格の求める強度計算が行われたとは認められず、電技解釈の求める強度を有するとは認められないとしても、本件施設1ないし3のパネル又は架台が、強度不足によって、一定の期間内に破損又は倒壊する可能性が高いとまで直ちにいうことはできず、その他に、そのような具体的な危険があることをうかがわせるに足りる証拠はない。」

「また、隣接施設のパネル10枚程度が平成26年の豪雪の際に破損したことは認められる（…）が、構造安全性の高い太陽光発電設備を供給する目的で架台・設計の設計基準を定めた設計ガイドラインは、地震荷重や積雪荷重で倒壊・崩壊した場合であっても、建築物と違って居住者に危害を加える可能性が極めて低く、周辺の地物に危害を加える可能性は低いとの設計

方針を採用していること（…）、平成26年の豪雪でも、隣接施設の他のパネル及び既に設置されていた本件施設2のパネルが破損したとは認められないことなどを踏まえると、本件施設が大雪を含む自然災害によって破損し、これにより、Xら…宅に居住する人又は不動産に損害を与える具体的な危険があるとまでは認められない。」

「そうすると、本件施設1ないし3について、Xら…宅にパネルの破損等に起因して損害が生じた、又は、損害が生ずる具体的な危険があることをうかがわせる事情が存在するとは認められない。」

「本件施設4の架台の基礎は、本件施設1ないし3とは異なる工法が用いられているところ、一定の期間内に破損又は倒壊する可能性が高いことを認めるに足りる証拠はない。」

(3) 所有権侵害について

「Xらは、YがXら…宅の周囲を埋め尽くすように本件施設を設置したことにより、Xら…宅の住宅とその敷地としての土地の資産価値を減少又は滅失させ、原告…の所有権を侵害したと主張」する。

「本件施設の設置が、社会生活上一般に受忍すべき限度を超えてXら…の所有権を侵害したといえるかについて、被害の程度、地域性、回避可能性、用途、先住関係、行政上の規制違反の有無、交渉経緯等を考慮して、検討する。」

「本件施設1及び2の建設前には、北杜市景観条例において、本件土地1及び2について、太陽光発電設備に関する規制は施行されておらず、本件施設3及び4は、改正後の北杜市景観条例に基づいて、北杜市に事前届出が行われ、かつ、北杜市においては、本件施設が北杜市の定める景観形成基準に適合すると判断したものである。

そして、Yは、本件施設1の建設に際しては、Xら…に対して何ら事前説明を行わなかったものの、本件施設2の建設前には、新たに公布された本件指導要綱に沿って、Xらに対して説明資料を交付することを試み、Xらから拒否された後、Xらや下笹尾地区区長を含む者に対する説明を行っている。そして、Yは、本件施設3及び4の設置に先立って、Xら…を含む周辺住民に対する説明会を実施している。

以上によれば、本件施設の設置が、北杜市景観条例や本件指導要綱に違反したものと認められない。」

「また、Xらは、売電型の太陽光発電施設に社会的な有用性はない旨を主張するが、平成23年8月に成立した電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法は、「エネルギー源としての再生可能エネルギー源を利用することが、内外の経済的社会的環境に応じたエネルギーの安定的かつ適切な供給の確保及びエネルギーの供給に係る環境への負荷の低減を図る上で重要となっていることに鑑み、電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関し、その価格、期間等について特別の措置を講ずることにより、電気についてエネルギー源としての再生可能エネルギー源の利用を促進し、もって我が国の国際競争力の強化

及び我が国産業の振興、地域の活性化その他国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」(同法1条)として、固定価格買取制度(FIT制度)を導入し、太陽光発電の利用を促進したという経緯に照らせば、太陽光発電施設が社会的な有用性を欠くものということはない。」

「以上の事情を考慮すれば、本件施設1ないし3の架台については電技解釈が求める強度計算が行われたとは認められないこと、Yが、本件施設1の建設に先立って、Xや下笹尾地区区長から、境界線から距離を置いて、又は、高さを低くしてパネルを設置する等の要望を受けたにもかかわらず、太陽光パネルの設置を境界線から一定程度離す、境界線に近いパネルの高さを変更するなどの隣地所有者への配慮に基づく措置を行ったとは認められないこと、Xらが、本件施設1の建築禁止を求めた本件訴訟を提訴し、その後、本件施設3及び4の建築禁止の請求を追加したが、Yが、本件訴訟中に、本件施設1、3及び4を建設したことにより、Xら…宅がYの建設した太陽光パネルに取り囲まれるようになったことなどの事情、その他のXらの主張する事情を併せ考慮したとしても、Yの所有する土地における本件施設の設置が、社会生活上一般的に受忍すべき限度を超えて、隣接地の所有者である原告…の所有権を違法に侵害したとまでは認められないといわざるをえない。

したがって、本件施設の設置により、X…の所有権が侵害された旨の上記主張はすることが採用できない。」

3. 検討

(1) 景観破壊について

良好な景観の恵沢を享受する利益(景観利益)については、国立マンション事件最高裁判決⁷が、「都市の景観は、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべきである」としたうえで、これを法律上保護に値する利益として認めた。ただし、私法上の権利と言えるような明確な実体が認められていないことを理由として、景観利益を超えた「景観権」という権利までは認めることはできないものとされている。

本判決は、以上のような国立マンション事件最高裁判決を引用しつつ、①Xらの建物が、北杜市景観条例において景観形成上重要な地域としてより積極的に良好な景観形成を推進するとされている山岳高原景観形成地域と比して緩やかな景観にかかる基準や手続きが定められた地域である田園集落景観形成地域に位置すること、②平成28年改正前は太陽光発電設備に関する規制は定められていなかったこと、③X等の建物周辺の風景は北杜市内で一般的に見られるものであって良好な風景として人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環

⁷ 最判平18・3・30民集60巻3号948頁

境を構成していると言えないこと、を理由として、Xらが、法律上保護に値する利益として良好な景観の恵沢を享受する利益を有しているとは認められないとした。

この三つの理由のうちの②にある通り、本判決は、北杜市景観条例において、平成28年改正前に太陽光発電設備に関する規制が定められていなかったことを、Xらが景観利益を有するとすることを認めない根拠の一つとして示されている。しかし、その趣旨は必ずしも明らかでない⁸。北杜市景観条例が、「…、市民が愛着と誇りの持てる景観が将来にわたって継承されるよう、市民、事業者、観光客等及び市の協働により、その整備、保全及び育成が図られなければならない」ことを基本理念としている（同条例3条）。国立マンション事件最高裁判決は、景観利益の存在及び主体を比較的広く承認したうえで、景観利益が違法に侵害されたとして保護される範囲を実質的に限定するという構成がとられていると解されている⁹。このような国立マンション事件最高裁判決の理解に基づくのであれば、景観計画区域内に居住し、そのような良好な景観の恵沢を日常的に享受している者には良好な景観の恵沢を享受する利益が法律上保護に値する利益として認めたとうえで、Yによる太陽光発電施設の設置等の違法性を判断することが適切であるということになる¹⁰。

さらに、前述の国立マンション事件最高裁判決の理解を前提として本判決の示した根拠のうち前述①についてみれば、北杜市景観条例においては、景観計画は景観形成を総合的に推進するため定めるものとされ（同条例9条）、景観計画区域を市全域と定めており（同条例10条1項）、その上で、田園集落景観形成地域と山岳高原景観形成地域とに分類し、それぞれに適した景観形成を図るものとされている（同条例10条2項）。以上のような北杜市景観条例の定めからすれば、山岳高原景観形成地域と比して緩やかであるとはいえ景観に関する基準や手続の定められている以上、田園集落景観形成地域であることをもってXらが景観利益を有することを認めない根拠の一つとすることには無理があろう。また、前述③の根拠について

⁸ なお、本判決の文脈からは、北杜市景観条例において田園集落景観形成地域における太陽光発電設備に関する規制が平成28年改正前にはなかったことを指摘しているとも読みうる。しかし、本判決の認定によれば、北杜市景観条例の施行当時、そもそも太陽光発電施設は市への事前届出の対象とはされていなかったものとされており、景観計画区域の違いが影響する要素とは解し得ない。そのため、本文では、Xらの建物が田園集落景観形成地域に位置することを示す要素とは別の考慮要素として検討を進める。

⁹ 秋山靖浩「判批」窪田充見・森田宏樹編『民法判例百選II〔第9版〕債権』（有斐閣、2023年）160頁参照。

¹⁰ なお、本判決は、Xらが法律上保護に値する利益として良好な景観の恵沢を享受する利益を有しているとは認められないとしたうえで、さらに国立マンション事件最高裁判決の示した判断枠組みに沿って、Yの太陽光発電設備の設置等の違法性判断を行なっている。しかし、本判決では、Xらが景観利益を有していることを認めていない以上、そもそもこの違法性判断を行う必要はない。このように意義を認めることが難しい説示であるが、仮に、Xらに景観利益が認められていた場合には、Yの太陽光発電設備の設置等が違法な侵害となるか否かを判断することになるところ、侵害行為の態様・程度のなかで再生可能エネルギーによる発電であることが考慮されうると考えられる。ただし、本判決の説示において、Yの太陽光発電設備の設置等の違法性判断のなかで太陽光発電が再生可能エネルギーによる発電であることは特に考慮に入れられていない。

も、前述した北杜市景観条例の基本理念（同条例3条）に照らしてみれば、前述の通り北杜市景観条例が市全域を景観計画区域に指定していることは、北杜市内で一般的に見られる風景を市民が愛着と誇りの持てる景観として将来にわたって継承することを目指しているものと捉えうる。そのため、この点についても、Xらが景観利益を有することを認めない根拠の一つとすることは不適切と言わざるを得ない。

(2) 太陽光パネル破損・散乱等による被害などの生活妨害

本判決において、Xらは、Yの設置した太陽光パネルの架台の強度が電技解釈の求める強度を欠いており、強風、大雪、地震等によってパネルが破損・散乱し、周辺に有害重金属等による汚染を拡散させるリスクや感電死の危険をもたらす旨を主張している。これに対し、本判決は、太陽光発電施設における太陽光パネルの架台の強度に関して前述(1)(b)にみたような基準が定められているなか、次のような事実を認定して、本件施設1ないし3の架台の基礎については、それぞれ適用されるJIS規格(JIS C 8955(2004))または(JIS C 8955(2017))の求める強度を有するとは認められないとした。

すなわち、Yは、本件施設の架台の設計に際して、積雪50cmを設計したことが伺えるものの、積雪荷重及び地震荷重についての強度計算を行ったことはない。また、Yは、本件土地1ないし3について、架台の基礎設計に際して求められている地盤調査を行なっておらず、被告はスクリューパイプの引抜き実験を行ったとしているが、この試験は本件土地1ないし3から市道を挟んだ別の土地の一地点で行ったものにすぎないため、当該試験をもって、本件土地1ないし3における架台の基礎の強度に関する試験を行ったとは言えない。さらに、この試験は、対引き抜き力のみを検証したものであって、水平力などの検証がされていないことに加えて、Y代表者とその従業員がインターネット等で調査し、手持ちの部材で可能な方法に基づいて第三者の立ち合いなく行ったものであって、強度測定についての専門的または技術的な検知から相当と認められる方法と言えるかは必ずしも明らかでないため、当該試験結果の正確性・相当性については慎重な検討が必要である。

本判決は、以上のように、本件施設1ないし3が電技解釈の求める強度を有していないことを認定したうえで、それでもなお、結論としては本件施設1ないし3について、Xらの居宅にパネルの破損等に起因して損害が生じた、または損害が生ずる具体的な危険があることを窺われる事情は認め得られない、としてXらの主張を退けている。この理由付けとしては、「本件施設1ないし3のパネル又は架台が、強度不足によって、一定の期間内に破損又は倒壊する可能性が高いとまでは直ちにいうことはできず、その他に、そのような具体的な危険があることをうかがわせるに足りる証拠はない」と述べるに止まっている。

確かに損害が生ずる具体的な危険の有無については、事実についての主張として、自由心証主義（民事訴訟法247条）のもとで裁判所が真実と認めるか否かを判断することになる。しかし、本件においては、本件施設1ないし3が電技解釈の求める強度を有していないことを認

定したにもかかわらず、損害が生ずる具体的な危険はない、と結論付けている。前述の通り、電技解釈は、事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、または物件に損傷を与えないようにすることを求める電気事業法39条1項、同2項1号を基礎に置く技術基準である。さらに、電技省令で定める技術基準に適合していない場合には、主務大臣は技術適合命令を発することが認められ、この命令に違反した場合には300万円以下の罰金に科されることになる¹¹。このような電技解釈の求める強度を有していないにもかかわらず、損害が生ずる具体的な危険性がないと認定するのであれば、少なくともどのように証拠・弁論等を基礎とした評価であるのかについては説明をすることが求められるのではないか。

なお、公法上の基準と違法性との関係について、通説的見解は、公法上の（規制）基準の不遵守の場合には私法上の違法性が推定されるとしている¹²。このような違法性判断における公法上の基準との関係とも照らし合わせて考えるのであれば、（高度の）経験則に基づいて、太陽光発電設備が電技解釈に定められた強度を有していないことから、当該太陽光発電設備によって損害が生じる具体的な危険の存在を推定することが可能となると考えられる。このような事実上の推定をもとに損害が生じる具体的な危険の存在を認めるという場合には、証明責任を負わないYの側で、損害が生ずる具体的な危険の存在の反証にあたって、その基礎となる間接事実について裁判所の確信を形成する負担を負う必要があることになろう。

(3) 所有権侵害（土地の資産価値（交換価値）減少）

Xは、Yが、Xら宅の周囲を埋め尽くすように本件施設を設置させたことにより、Xらの住宅とその敷地としての土地の資産価値を減少又は滅失させ、Xらの所有権を侵害したと主張した。この主張に関連して、Xらは、Xらの住宅の敷地としての土地の価値が太陽光発電設備が敷設されたことによる住環境への影響を考慮して減額された旨の不動産業者による査定書を提出している。

本判決は、本件施設の設置が、受忍限度を超えてXらの所有権を侵害したと言えるかについて、被害の程度、地域性、回避可能性、用途、先住関係、行政上の規則違反の有無、交渉の経緯等を考慮して検討するものとする。そのうえで、本件施設の設置が、北杜市景観条例や本件指導要綱に違反したものは認められないこと、電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法1条を引用しつつ固定価格買取制度（FIT制度）を導入し太陽光発電の利用を促進したという経緯に照らして太陽光発電施設が社会的有用性を欠くものということはできないことをそれぞれ指摘し、本件施設1ないし3の架台について電技解釈が求める強度計算が行われたと認められないこと、YがXらや地区区長から要望があったにもかかわらず隣地所有者への配慮に基づく措置を行なったと認められないこと、Xら宅が本件訴訟中にY

¹¹ 前掲注(4)参照。

¹² 加藤一郎「序論—公害法の現状と展望」『公害法の生成と展開』（岩波書店、1968年）36頁以下、大塚直『環境法〔第4版〕』（有斐閣、2020年）278頁等参照。

による本件施設1、2、4の建設により太陽光パネルに取り囲まれるようになったことなどの事情を合わせて考慮しても、受忍限度を超えて所有権を侵害したとは言えないと結論付けた。

このように、本判決では、景観条例に遵守していること、及び太陽光発電施設が社会的有用性を欠くものということとはできないこと、をそれぞれ示し、Yの電技解釈違反、YがXや地区区長の要望に応じなかったこと、本件訴訟中にさらに太陽光パネルを設置したことなど、Yによる本件施設の設置がXらの受忍限度外とすることを根拠付けうる要素がありながらも、結論として受忍限度内であると結論付けた。

本判決では考慮要素が単に列挙されているのみであり、その要素が具体的にどのように考慮されたのかについては明らかではない。しかし、受忍限度外とすることを根拠付けうる要素、とりわけ人体に危害を及ぼし、または物件に損傷を与えないようにすることを目的として定められている電技解釈にYが違反しているという点は、行為態様の悪性が高いものと評価しうるところである。

これを覆す考慮要素として挙げられている要素のうち、景観条例の遵守は、Xや地区区長の要望に応じなかったことや、本件訴訟中にさらに太陽光パネルを設置したことの比較衡量の対象となる要素として位置付けることが可能であるように思われる。しかし、人体に危害を及ぼし、または物件に損傷を与えないようにすることを目的とする行政上の基準である電技解釈との比較衡量に関しては、その目的が明らかに異なることからすれば、比較衡量には適さないと言わざるを得ない。そのため、電技解釈不遵守との関係については、太陽光発電施設の社会的有用性が主としてその比較衡量の対象となっていると評価し得よう。さらに、行政上の基準であるところの電技解釈の不遵守という受忍限度外とすることを強く根拠付けうる要素がありながらも受忍限度内であるとの判断が示されていることからすれば、太陽光発電施設の社会的有用性は、受忍限度判断を基礎付ける考慮要素の中でもかなり強く機能する要素として位置付けられているということができよう。

IV 受忍限度判断における太陽光発電施設の社会的有用性について

1. 両判決の比較

ここまで検討してきたように、平成30年福岡地判においては、再生可能エネルギーであるという太陽光発電の性質について限定的な意義しか認められていないと解される（前述Ⅱ 3. (3)参照）。他方、令和2年甲府地判においては、太陽光発電施設の社会的有用性はかなり強く機能する要素として位置付けられている（前述Ⅲ 3. (3)参照）。

確かに、両判決は、それぞれ問題とする状況は異なっている。前者は、太陽光発電施設を用いる側の所有権者が、その施設の使用を妨げることになる隣地使用を制限することを求めている事案であるのに対して、後者は、太陽光発電施設が設置されている土地所有者に対して、隣地使用者がその使用の差止め等を求めている事案である。とはいえ、それぞれ隣地所

有権者間で太陽光発電施設をめぐる争いであるという点では共通しており、太陽光発電施設の設置・使用について、特にその社会的有用性をどの程度の法的意義を持つ考慮要素として位置付けるか、については一定の共通理解が必要となろう。

以下では、受忍限度判断における考慮要素をめぐる公共性・社会的有用性の位置付けをめぐる議論の整理¹³を基礎として、再生可能エネルギーとしての太陽光発電施設の法的意義について検討を進める。

2. 判例における受忍限度判断の枠組み

(1) 受忍限度判断における考慮要素

a. 受忍限度判断の考慮要素についての判例・学説の状況

大阪国際空港訴訟最高裁判決¹⁴は、空港騒音に対する損害賠償請求について、次のように受忍限度判断の考慮要素を示している。

「本件空港の供用のような国の行う公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては、…、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に考察してこれを決すべきものである。」

これに対して、国道43号線事件最高裁判決¹⁵は、差止めについて次のように述べている。

「道路等の施設の周辺住民からその供用の差止めが求められた場合に差止請求を認容すべき違法性があるかどうかを判断するにつき考慮すべき要素は、周辺住民から損害の賠償が求められた場合に賠償請求を認容すべき違法性があるかどうかを判断するにつき考慮すべき要素とほぼ共通するのであるが、施設の供用の差止めと金銭による賠償という請求内容の相違に対応して、違法性の判断において各要素の重要性をどの程度のものとして考慮するかにはおのずから相違があるから、右両場合の違法性の有無の判断に差異が生じることがあっても不合理とはいえない。このような見地に立ってみると、原審の右判断は、正当として是認することができ、その過程に所論の違法はない。」

以上のような騒音公害をめぐる判例の示した受忍限度判断の枠組みは、空港・道路以外

¹³ 以下、判例における受忍限度判断の枠組に関する記述は、風力発電施設の受忍限度を検討した拙稿「風力発電による騒音と受忍限度」日本エネルギー法研究所編『再生可能エネルギー導入拡大の法的論点の検討—2016～2018年度 再生可能エネルギー導入拡大の法的論点検討班研究報告書(JELI R-No.145)』（2021年5月）117頁以下に加筆・修正したものである。

¹⁴ 最大判昭56・12・16民集35巻10号1369頁

¹⁵ 最判平7・7・7民集49巻7号1870頁

の公の営造物¹⁶や、公共的役割を担う私営施設¹⁷に由来する生活妨害、更には権利侵害一般¹⁸に広く妥当する判例法理として確立しているものと評価されている¹⁹。

差止請求における受忍限度判断と、損害賠償請求における受忍限度判断との関係については、学説²⁰において、かつては、差止めを認める場合には損害賠償よりも違法性が強くなければ認められないとする違法性段階説が有力であった。しかし、現在では、差止請求の場面と損害賠償請求の場面で、考慮要素の重み付けが異なるとする理解が有力となっており、この有力説に沿って、前述の国道43号線事件最高裁判決も理解されている²¹。

b. 公の営造物等における受忍限度判断における考慮要素としての公共性の位置付け

判例は、騒音に関する受忍限度判断のなかで、公共性、並びに公共性を減殺する要素として、受益と受忍の彼此相補の関係の有無、及び被害の防止に関する措置の有無・内容・効果を考慮するかどうかについて、差止請求の場合と損害賠償請求の場合とで異なる取り扱いをしている²²。

判例上、損害賠償についての受忍限度判断においては、公共性に加えて、公共性を減殺する要素として、受益と受忍の彼此相補の関係の有無²³、及び被害の防止に関する措置の有無・内容・効果が考慮されるものとされる²⁴。なお、学説上は、さらに進めて、公害は一旦被害が発生した後は、ある程度確実な認識のもとに被害が継続的に生ずるものであること、公共性が高い施設によって特別の犠牲を払った者については、それだけ補償の必要が大きいのでありその負担は社会に転嫁されるべきものであること、などを理由として、損害賠償に関しては公共性を考慮すべきでないとする見解が有力である。

これに対して、差止めにおける受忍限度判断においては、受益と受忍の彼此相補の関係の有無は考慮されないものとされる²⁵。この理由として、受益と受忍の彼此相補の関係は、元来、一部少数者の特別の犠牲による公共的利益の実現による不公平を問題としたものであり、損失補償的発想に基づくファクターと言えるため、差止めの判断のファクターとされていない

¹⁶ 横浜地川崎支決平22・5・21判時2089号119頁等。

¹⁷ 東京地判平22・8・31判時2088号10頁等。

¹⁸ 旧漁業法8条に基づく漁業行使権（現漁業法105条に基づく組合員行使権）の侵害に関する差止めを認めた福岡高判平22・12・6判時2102号55頁参照。

¹⁹ 根本尚徳「判批」窪田充見・森田宏樹編『民法判例百選II〔第9版〕債権』（有斐閣、2023年）203頁。

²⁰ 学説の議論状況につき、大塚直「判批」大塚直・北村喜宣編『環境法判例百選〔第3版〕』60頁以下（2018年）、根本・前掲注(19)203頁等参照。

²¹ 田中豊「判解」『最高裁判所判例解説民事篇平成7年度（下）』（法曹会、1998年）738頁以下参照。

²² 以下、議論の状況について、大塚・前掲注(20)60頁以下参照。

²³ 受益と受忍の彼此相補の関係の考慮においては、周辺住民などが当該施設によって受ける利益とそれによって受ける被害との関係において、被害の増大が利益の増大を（必然的に）伴うという関係にあるか否かが考慮される。

²⁴ 前掲最大判昭56・12・16、前掲最判平7・7・7参照。

²⁵ 前掲最判平7・7・7参照。

ことにそれなりの合理性があるとする見解が示されている²⁶。他方、差止めにおいて、被害の防止に関する措置の有無・内容・効果が考慮されるか否かについて、国道43号線事件最高裁判決は明示していない²⁷。

なお、学説上は、(生命・身体などの)人格権の根幹部分の侵害の場合、その活動の公共性(社会的有用性)との衡量を行うべきでないとする見解が有力である²⁸。

c. 工場騒音における受忍限度判断と公共性

他方、判例²⁹においては、工場騒音について、道路騒音・空港騒音等とは異なる受忍限度判断の考慮要素が次のように示されている。

「工場等の操業に伴う騒音、粉じんによる被害が、第三者に対する関係において、違法な権利侵害ないし利益侵害になるかどうかは、侵害行為の態様、侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、当該工場等の所在地の地域環境、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間に採られた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の諸般の事情を総合的に考察して、被害が一般社会生活上受忍すべき程度を超えるものかどうかによって決すべきである。」

工場騒音の受忍限度判断においては、道路騒音・空港騒音等の場合と異なり、公共性や、(公共性減殺要素としての)受忍と受益の彼此相補の関係が考慮要素に含まれていない。公共的・社会的役割を担っている道路や空港、さらには公の営造物や公共的役割を担う私営施設とは異なり、私人による純粋な営利目的の活動のための施設に関しては、受忍を肯定する要素としての公共性は考慮されず、また、それに伴って公共性の考慮を前提とする公共性減殺要素も考慮されないと理解しえよう。

d. 発電所をめぐる紛争における受忍限度判断と公共性

発電所をめぐるのは、特に差止めをめぐる紛争において、電力需給の観点から、受忍限度判断において差止めを認めない方向の要素として考慮されている³⁰。電力の供給に公共的・社会的役割を認めうることに鑑みれば、この電力需給の観点は、受忍限度判断の枠組みから捉えれば、公共性に含まれる考慮要素として位置付けられていると言えよう。

しかし、特に原子力発電所をめぐるのは、2011(平成23)年3月に発生した福島第一原発事故以後、変化が見られる。以前の裁判例においては、原子力発電所についても、差止めの受

²⁶ 大塚・前掲注(20)61頁。

²⁷ 田中・前掲注(21)739頁以下は、国道43号線事件最高裁判決は被害防止に関する措置の有無・内容・効果を考慮することを前提としているとする。

²⁸ 下級審裁判例においても、この考え方によると考えられるものが見られる(神戸地判平12・1・31判時1726号20頁、名古屋地判平12・11・27判時1746号3頁；ただし、いずれも道路の全面共用停止が求められたものではない)。大塚直「判批」法教410号(2014年)88頁も参照。

²⁹ 最判平6・3・24判時1501号96頁。評釈として、森純子「判批」伊藤眞・加藤新太郎編『[判例から学ぶ]民事事実認定』(有斐閣、2006年)237頁。

³⁰ 例えば、札幌地判昭55・10・14判時988号37頁(伊達火力発電所差止め訴訟：差止めを否定)等。

忍限度判断において、電力需給の必要性の観点が考慮に入れられていた。しかし、福島第一原発事故以降、電力需給の必要性、あるいは発電の効率性・経済性といった要素を受忍限度判断において考慮に入れない裁判例も現れている³¹。

3. 再生可能エネルギーに関する政策の方向性

政府は、エネルギー政策について、エネルギー政策基本法11条に基づいて、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、エネルギーの需給に関する基本的な計画（エネルギー基本計画）を定めなければならないものとされている。このエネルギー基本計画は少なくとも3年ごとに検討され、必要に応じて変更し、閣議決定を経ることとなっている。

2021（令和3）年10月、第6次エネルギー基本計画³²が発表された。この第6次エネルギー基本計画においては、太陽光発電を含めた再生可能エネルギーについて、次のように位置付けられたうえで、政策の方向性が示されている³³。

すなわち、再生可能エネルギーは、温室効果ガスを排出しない脱炭素エネルギー源であるとともに、国内で生産可能なことからエネルギー安全保障にも寄与できる有望かつ多様で、重要な国産エネルギー源であるとされたうえで、S+3Eを大前提に、再生可能エネルギーの主力電源化を徹底し、再生可能エネルギーに最優先の原則で取り組み、国民負担の抑制と地域との共生を図りながら最大限の導入を促すとされる。具体的には、地域と共生する形での適地確保、コスト低減、系統制約の克服、規制の合理化、研究開発などを着実に進めていき、これらの取組を通じて、国民負担の抑制や、電力システム全体での安定供給の確保、地域と共

³¹ 大津地決平28・3・9判時2290号75頁（高浜原発差止仮処分申立て：差止めを肯定）、福井地判平26・5・21判時2228号72頁（大飯原発差止訴訟第一審判決：差止めを肯定）、福岡高裁宮崎支決平28・4・6判時2290号90頁（川内原発差止保全抗告審：差止めを否定）等参照。例えば、前掲福岡高裁宮崎支決平28・4・6は次のように述べる。

「原告人らの差止請求に係る被侵害利益が生命、身体という各人の人格に本質的な価値に係るものであり、本件原子炉施設の安全性の欠如に起因する放射線被曝という侵害行為の態様、当該侵害行為によって受ける原告人らの被害の重大さ及び深刻さに鑑みると、そのような侵害行為を排除するため、人格権に基づく妨害予防請求としての本件原子炉施設の運転の差止請求が認められるためには、本件原子炉施設が安全性に欠けるところがあり、その運転に起因する放射線被曝により、原告人らの生命、身体に直接的かつ重大な被害が生じる具体的な危険が存在することをもって足りると解すべきである。

また、上記のような被侵害利益の内容、性質、侵害行為の態様、利益侵害（被害）の重大さ及び深刻さに鑑みると、本件原子炉施設の運転に起因して人の健康の維持に悪影響を及ぼす程度の量の放射線に被曝させる限りにおいて、当該侵害行為は受忍限度を超えるものとして違法というべきであり、本件原子炉施設を稼働させることによる地域の電力需要に対する電力の安定供給の確保、産業経済活動に対する便益の供与、資源エネルギー問題や環境問題への寄与などといった公共性ないし公益上の必要性は、当該侵害行為の違法性を判断するに当たっての考慮要素となるものではないというべきである。」

³² 「第6次エネルギー基本計画」（2021年10月22日）、

https://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/pdf/20211022_01.pdf（最終閲覧日：2024年7月17日）

³³ 以下、第6次エネルギー基本計画33頁以下参照。

生ずる形での事業実施を確保しつつ、導入拡大を図っていく、とされる。

特に太陽光発電についてみると、平地面積当たりの導入容量が世界一であるなど、これまで、再生可能エネルギーの主力として導入が拡大し事業用太陽光については発電コストも着実に低減しており、同時に、大規模に開発できるだけでなく、個人を含めた需要家に近接したところでの自家消費や地産地消を行う分散型エネルギーリソースとして、レジリエンスの観点でも活用が期待される、とされる。一方で、今後の導入拡大に向けては、地域と共生可能な形での適地の確保、更なるコスト低減に向けた取組、出力変動に対応するための調整力の確保や出力制御に関する系統ルールの更なる見直し、立地制約の克服に向け更なる技術革新が必要である、とされる。また、中長期的には、コスト低減が達成されることで、市場売電を想定した大型電源として活用していくとともに、分散型エネルギーシステムとして昼間のピーク需要を補い、消費者参加型のエネルギーマネジメントの実現等に貢献するエネルギー源としての位置付けも踏まえた導入が進むことが期待される、ともされている。

4. 考察—太陽光発電施設をめぐる紛争における受忍限度判断と公共性・社会的有用性

(1) 公共性・社会的有用性を考慮要素に含めるべきか

前述 2. d. に見た通り、火力発電所などの大規模な発電施設をめぐる紛争では、電力需給の観点から、受忍限度判断において公共性として考慮されうるものと位置付けられている。再生可能エネルギーを利用した発電施設についても、同様に、受忍限度判断において公共性を考慮しうるかが問題となる。この点、再生可能エネルギーを利用した発電施設についてみれば、火力発電所等に比して小規模な発電施設が多く、個々の再生可能エネルギーを利用した発電施設の電力需給への寄与は極めて小さなものと言える。この点に着目すれば、工場騒音(前述 2. c. 参照)と同様に、再生可能エネルギーを利用した小規模な発電施設については、そもそも受忍限度判断の考慮要素として公共性・社会的有用性を含まないとする立場も考えられるところである。

しかし、前述 3. で見た通り、現在の政策の中で、再生可能エネルギーによる発電は、重要な国産エネルギー源であるとされている。この点からしてみれば、個々の発電施設に限定するのではなく、再生可能エネルギーを利用した発電施設群を全体として捉え、個々の発電施設はその発電施設群を構成する一部分と位置付けることができよう。この位置付けを基礎として、小規模の太陽光発電施設についても、火力発電所等の大規模な発電施設と同様に、受忍限度判断において公共性を考慮要素に含めるべきである。問題となる太陽光発電施設の規模等については、公共性の具体的な考慮の際に反映させることで足りる。

(2) 公共性をどのように考慮すべきか

再生可能エネルギーによる発電施設についての受忍限度判断の考慮要素として公共性・社会的有用性を含めるとした場合、次に問題となるのが、具体的な考慮方法である。具体的に

太陽光発電施設についての受忍限度判断における公共性・社会的有用性の考慮のあり方を考えたとき、「再生可能エネルギー」である、という点と、「発電施設」である、という点のそれぞれについて、次のような具体的な考慮のあり方が考えられる。

まず、再生可能エネルギーによる発電であるという点については、前述 3. で見た通り、温室効果ガスを排出しない脱炭素エネルギー源であるとともに、国内で生産可能なことからエネルギー安全保障にも寄与できる有望かつ多様で、重要な国産エネルギー源である、と位置付けられている。このような再生可能エネルギーの位置付けからすれば、太陽光発電施設が再生可能エネルギーによる発電を行なっていることは、太陽光発電施設をめぐる受忍限度判断において公共性・社会的有用性の重み付けを増加させる要素ということになる。

他方、発電施設であるという点については、現時点では、再生可能エネルギーの発電コストは、着実に低減が進んできてはいるものの、工事費、立地規制等の要因から、国際水準と比較すると依然高い状況にあるとされ、再生可能エネルギーの早期の自立化に向けて、コスト低減や電力市場への統合を積極的に進めていくとされていること、また、再生可能エネルギーの急速な導入拡大に伴い様々な事業者の参入が拡大した結果、景観や環境への影響、将来の廃棄、安全面、防災面等に対する地域の懸念が高まっているという事実が指摘されていること、等も問題となる³⁴。また、再生可能エネルギーを利用した小規模な発電施設については、少なくとも、他の地域に設定することで容易に代替可能であるといえる。これらの点からすれば、火力発電所などの他のエネルギーによる発電施設と比べたとき、再生可能エネルギーを利用した発電施設が電力の安定供給・経済性については見劣りをするとも考えられることも含めて考えれば、少なくとも比較的小規模の再生可能エネルギーを利用した発電施設に関しては、受忍限度判断において公共性は減殺されるというべきである。

以上の検討からすれば、再生可能エネルギーを利用した発電施設をめぐる受忍限度判断に関して、確かに再生可能エネルギーによる発電であるという要素から公共性を重くみることでもできるが、太陽光発電施設としての特性から公共性は減殺されることになり、結果として、他の発電施設よりも、受忍限度判断における公共性が強く考慮されるとは言えないと考えられる。

なお、前述 2. b. (b) で見た通り、現在、損害賠償請求の場合については、差止請求の場合と異なり、受忍限度判断における公共性の考慮において、公共性を減殺する要素として、受益と受忍の彼此相補の関係の有無、及び被害の防止に関する措置の有無・内容・効果が考慮される。このうち、受益と受忍の彼此相補の関係については、問題となる発電施設から生み出された電力が、設置された地域に限定的に供給されているなどの特段の事情がない限り、受益と受忍の彼此相補の関係はないものと判断されることになる。

³⁴ 以上につき、第6次エネルギー基本計画51頁参照。

(3) 本稿が対象とした二つの判決の評価

以上の検討を踏まえたとき、平成30年福岡地判が、太陽光発電施設が再生可能エネルギーを利用した発電施設であるということの積極的意義を限定的に捉えたということは適切であったということができよう。

他方、令和2年甲府地判における太陽光発電施設の社会的有用性の位置付けは、電技解釈違反を覆してまで受忍限度内とすることを基礎付ける考慮要素としており、踏み込みすぎであると評価せざるを得ない。受忍限度範囲内とする結論を導くのであれば、この考慮要素だけでなく、行為態様も含めて丁寧な論証が必要であったと言えよう。

【2024年8月28日脱稿】

第 6 章

米国送電事業における 優先建設権 (Right of First Refusal) をめぐる訴訟

慶應義塾大学准教授

青 木 淳 一

I 本稿の趣旨

本稿は、米国の送電事業において、新規参入の成否を左右しうる州規制をめぐる2つの連邦高裁判決を紹介するものである¹。

周知のとおり、米国は連邦制国家であり、送電事業についても、連邦と州、双方の規制が課せられる。連邦電力法(Federal Power Act, FPA)に基づき、連邦エネルギー規制委員会(Federal Energy Regulatory Commission, FERC)は、州際通商における送電(州際送電)を管轄する一方で、州内通商における送電(州内送電)の管轄権を持たない²。州内送電は、州の管轄権が及ぶこととなる。

規制緩和の進展に伴い、広域送電網のオープンアクセスと運営中立性の確保、事業者間の相互接続を促進するため、独立系統運用機関(Independent System Operator, ISO)、地域送電機関(Regional Transmission Operator, RTO)が組織された。FERCは、広域送電網の整備に関して既存送電事業者の優先建設権(Right of First Refusal, ROFR)を認め、ISOあるいはRTOは、FERCの承認を受けた料金規程においてこれを定めていた。

しかし、FERCは2011年、Order No. 1000を発出し³、地域送電計画において地域間で費用負担するものとして選定された送電施設に対するROFRを廃止した⁴。「地域の送電需要に対するより効率的で費用対効果の高い解決策を識別し、評価することを妨げ」、「[連邦管轄の] サービス料金が不当かつ不合理なものとなるか、あるいは、公益送電事業者による不当な差別につながる可能性がある」というのが、その理由であった⁵。

他方で、Order No.1000は、「地域送電計画において地域間で費用負担するものとして選定された送電施設」に関するROFR廃止を義務付けるにとどまり、これ以外のもの、「たとえば、地域単位の分析が行われることもなく、単に『積み上げられ』、地域送電計画にリストアップされただけの送電施設」には適用されなかった⁶。送電線の整備・拡張に当たっての立地、許

¹ 筆者は、2021年12月23日開催の「再生可能エネルギーの主力電源化に向けた法的論点検討班」において報告の機会を得て、Lewis & Clark Law School (オレゴン州ポートランド) 教授Melissa Powers氏の“Anticompetitive Transmission Development and the Risks for Decarbonization” Environmental Law, Vol. 49, No. 4 (2019), pp. 885-929を紹介した。同論文は、本稿が後に紹介するLSP事件の第1審判決を受けてこれを批判的に分析したものである。

² 16 U.S.C. § 824(b)(1).

³ Transmission Planning and Cost Allocation by Transmission Owning and Operating Public Utilities, Order No. 1000, 136 FERC 61,051, 76 Fed. Reg. 49,842 (2011). Order No. 1000の内容等を日本語により解説するものとして、草薙真一『米国エネルギー法の研究——経済規制と環境規制の法と政策』(白桃書房、2017年) 365頁以下を参照。

⁴ Order No. 1000, at para 7.

⁵ FERCは、さらに、「新規参入者に送電施設の開発を認めることは、たとえそれが地域の需要にとってより効率的または費用対効果に優れた解決策をもたらすとしても、既存送電事業者にとっては自己の経済的な利益にならない」、「既存送電事業者が自己の経済的な利益のためにROFRを行使することは、地域の送電網整備計画プロセスにおいて新規参入者が新たな送電プロジェクトを提案することを妨げる可能性がある」とも述べている。Order No. 1000, at para 256.

⁶ Order No. 1000, at para 7.

認可など州の権限は否定されなかったため⁷、既存送電事業者に対してROFRを付与する州法を制定する動きが広がった⁸。その結果、具体的な送電線建設プロジェクトが頓挫し、あるいは、将来の参入の機会が失われたとする非既存事業者によって、多くの訴訟が提起される事態となっている。

II 憲法上の通商条項

米合衆国憲法第1条第8節第3項は、連邦議会の権限として、「諸外国との通商、各州間の通商およびインディアン部族との通商を規制すること」を挙げる。いわゆる「通商条項」（「州際通商条項」）である。

通商条項は、州際通商に関して、連邦議会に対する積極的な権限付与を規定するものとなっているが、連邦最高裁判所は、連邦法が存在していない場合、すなわち連邦議会が「休眠状態(dormant)」であったとしても、州が州際通商を不当に制限することはできず、そのような州法は違憲であるとする解釈を示してきた⁹。休眠通商条項(dormant Commerce Clause)の判例法理においては、第1に、州外の商品や非居住の経済主体を差別する州法は、正当な地域目的を達成するための必要最小限の措置であることを示す場合にのみ正当化される¹⁰。第2に、地域の正当な利益を実現するため公平に規制し、州際通商に及ぼす影響が副次的である州法は、地域の正当な利益として想定されるものとの関連において、州際通商に課せられる負担が明らかに過剰でない場合に限り支持される¹¹。

以下に紹介する2つの事件は、州内の新規送電線の建設に関して、既存送電事業者にROFRを付与した州法が休眠通商条項に抵触するか否かが争点となった。

III 2つの連邦高裁判決

1. LSP事件

(1) 事件の概要

ミネソタ州を拠点とする既存事業者2社は、2017年3月、同州法に基づくROFRを行使してHuntley-Wilmarth line（同州中南部においてMISOが開発を奨励した送電線。全線が同州内に位置する）を建設することとなった。

⁷ Order No. 1000, at para 107.

⁸ 本稿が取り上げる2つの事件の舞台となったミネソタ州、テキサス州（一部）を含むMISO (Midcontinent Independent System Operator) 管内では、2024年12月現在、両州のほか、インディアナ州、アイオワ州、ミシガン州、ミシシッピ州、ノースダコタ州、サウスダコタ州がROFR規定（ただし、それぞれの内容は異なる）を定めている。

<https://cdn.misoenergy.org/State%20or%20Local%20Rights%20of%20First%20Refusal514796.pdf>.（最終閲覧日：2024年12月27日）

⁹ Comptroller of Treasury of Md. v. Wynne, 575 U.S. 542 (2015).

¹⁰ Tenn. Wine & Spirits Retailers Ass'n v. Thomas, 139 S. Ct. 2449 (2019).

¹¹ Pike v. Bruce Church, Inc., 397 U.S. 137 (1970).

これに対し、ミズーリ州に本社を置くエネルギー企業であるLSP社は、地域送電線を建設する機会を失ったとして、ミネソタ州公益事業委員会らを相手取って出訴し、ROFR規定の合憲性に異議を唱えた。連邦地方裁判所が訴えを却下した¹²ため、LSP社が控訴した。

(2) ミネソタ州のROFR規定

ミネソタ州のROFR規定は、概ね次のとおりである。

Minn. Stat. § 216B.246, subdiv. 1(c)

「既存送電事業者(incumbent electric transmission owner)」とは、州内で送電線を所有、運営および管理する公益事業者〔中略〕をいう。

Minn. Stat. § 216B.246, subdiv. 2

既存送電事業者は、連邦公認の計画策定機関による送電計画において建設が承認され、自らが所有する施設に接続する送電線を建設、所有および管理する権利を有する。〔中略〕なお、100キロボルト未満の容量を有する送電設備または送電施設¹³を建設、所有および管理する既存送電事業者の権利は制限されない。

Minn. Stat. § 216B.246, subdiv. 3(a)

連邦公認の計画策定機関による送電計画において送電線の建設が承認された場合、既存送電事業者（複数いるときは、そのすべて）は、委員会〔ミネソタ州公益事業委員会〕に対し、90日以内に、書面により、当該送電線を建設、所有および維持する意思を通知するものとする。〔以下、略〕

Minn. Stat. § 216B.246, subdiv. 3(b)

既存送電事業者が当該送電線を建設する意思がない旨を通知するときは、その通知には、その決定の根拠が十分に説明されていなければならない。既存送電事業者（複数いるときは、そのすべて）が当該送電線を建設しない意思を通知したときは、委員会〔ミネソタ州公益事業委員会〕は、費用、効率性、信頼性その他の要素を考慮した上で、既存送電事業者またはその他の事業者が当該送電線を建設するか否かを決定することができる。

(3) 第8巡回区控訴裁判所の判断¹⁴（要旨）

¹² LSP Transmission Holdings, L.L.C. v. Lange, 329 F. Supp. 3d 695 (D. Minn. 2017).

¹³ ミネソタ州のROFR規定は、「100キロボルト以上の容量を有する高圧送電線および関連送電設備」を対象としている。Minn. Stat. § 216B.246, subdiv. 1(b).

¹⁴ LSP Transmission Holdings, LLC. v. Sieben, 954 F.3d 1018 (8th Cir. 2020).

a. 通商条項の適用について

「当事者間では、連邦最高裁判所のTracy判決がLSP社の主張、すなわち、ミネソタ州のROFR規定が新規事業者や州外の送電事業者に対して明白な差別を行っているという主張を排除するかどうかについて、広範な議論が行われている。Tracy判決では、規制された地元ガス事業者と、非規制の生産者または販売者（州内外を問わない）とによる天然ガス販売に対し、オハイオ州が税制上異なる取扱いをしたことは、通商条項には違反しないとされた。連邦最高裁判所は、オハイオ州が地元事業者に対して行った税制優遇措置、すなわち、消費者への天然ガスの販売または供給を非課税とする措置は通商条項に違反しないと結論付けた。なぜなら、地元事業者は生産者または販売者と同様の立場にはないからである。」

「本件において、地方裁判所は、『ミネソタ州において既存送電施設を所有する多くの事業者は規制された公益事業者であり、専属市場にサービスを提供し、消費者に対する電力販売に関して独占的な地位を有している』と指摘し、Tracy判決が本件にも適用されると判断した。」「しかしながら、Tracy判決が適用されるかどうかを判断する必要はない。Tracy判決は、休眠通商条項に関する明白な差別の問題のみを解決するものであって、明白でない、不当な負担の問題は依然として残ることになる。この後者の問題については、Pike balancing testに基づいて検討する必要がある。」

b. 文言上の差別について

「LSP社は、ミネソタ州法が州内事業者に対してのみROFRを明示的に付与しており、その結果、ミネソタ州において新たにMISOが承認する送電線の建設については、これらの州内事業者に対し、不適切な優遇措置が与えられていると主張している。……また、LSP社は、『ある事業者が州内事業者であるか否かを判断する際に重要なことは、その本社の所在地ではなく、当該事業者が州内に実質的な拠点を持っているかどうかである』と主張している。」

このようなLSP社の主張は認められない。「地方裁判所は、ミネソタ州のROFR規定について、『この法律は、新しい送電線に接続する施設を有する既存送電事業者と、それ以外のすべての事業者を区別しているが、その区別は州内事業者であるか州外事業者であるかを問わず中立的である』と結論づけた。我々もこの判断に同意する。」

「現在、ミネソタ州内の既存事業者には、アイオワ州、ノースダコタ州、サウスダコタ州、ウィスコンシン州およびミネソタ州に本社を置く事業者が含まれる。これらの事業者の多くは、ミネソタ州以外の州にも施設を所有し、運営している。」「LSP社は、ミネソタ州の既存事業者として扱われる事業者の本社所在地は、差別の有無を判断する上において無関係である……、これらの既存事業者はミネソタ州内で実質的な事業活動を行っているため、ミネソタ州の州内事業者と見なされ、ミネソタ州のROFR規定によって差別されていない……、ミネソタ州法は州外事業者に対して一律に無効である、と主張している。」

「我々はこの主張に同意しない。……他州で設立された、あるいは主に他州に拠点を置く

事業者に対し、ある州がそのことを理由に州内事業者と異なる扱いをする場合は、事情が異なるだろう。しかし、本件ではそのような状況は存在しない。ミネソタ州の優先権〔ROFR〕は、既存施設を所有している送電事業者に対するものであり、この法律は、ミネソタ州を拠点とする事業者であるか、他州を拠点とする事業者であるかを問わず、すべての事業者に公平に適用される。」

「場合によっては、州内通商と州際通商の双方を制約する法律が差別的であるとみなされることもあるが、本件はそのような場合ではない。FERCは、『送電計画および拡張に関連する事項、たとえば立地、許認可、建設に関連する事項について、州が長年にわたり有してきた権限』を認めている。送電線の設置は、立地、許認可、建設といったプロセスに内在しており、これらは送電計画および拡張において不可欠な要素である。」

「ミネソタ州のROFR規定の文言を精査した結果、この法律は文言上の差別を行っていないと判断する。したがって、文言上の差別に関するLSP社の主張は認められない。」

c. 差別的な目的について

「LSP社は、……ミネソタ州のROFR規定には差別的な目的があると主張する。LSP社は、その立法経緯を引用し、……『ミネソタ州議会は、Order No. 1000によってもたらされる競争から既存送電事業者を公然と保護しようとした』と述べている。これに対して被控訴人は、ミネソタ州が電力を規制する目的は『ミネソタ州内の消費者に十分かつ信頼できるサービスを妥当な料金で提供すること』にあると主張している。さらに、……ミネソタ州議会は『送電線の所有者および運営者を選定するにあたって、長年続いてきた有効な規制手法を維持するほうが適切である』と判断したことがうかがわれると説明している。」

「16の既存事業者のうち、ミネソタ州に本社を置く事業者は11社であり、これらはミネソタ州内の送電線16,229マイル（全体の87%）を所有している。……最大の所有者4社（そのうち3社は公益事業者）が少なくともミネソタ州内の送電線資産の79%を占める……。これらを総合すると、ミネソタ州のROFR規定は、州内の利害関係者を保護することを主目的としているのではなく、従来から機能してきた規制の制度を維持し、ミネソタ州民に対して『妥当な料金で十分かつ信頼できるサービス』の提供を目的としていることが示唆される。費用対効果が高く信頼性のある送電線は、州民への効率的な電力供給にとって不可欠である。」

「州の警察権は、公益事業を規制する権能を含むものである。このような州による規制には、本質的に、送電線の立地、許認可および建設が含まれる。さらに、FERCは、こうした規制を州当局に委ね、州のROFR規定が州の利益を達成する上で『極めて非効率的な手段』を用いているとは見ていない。……ミネソタ州のROFR規定には差別的な目的があるとは認められず、差別的な目的に関するLSP社の主張を却下した地方裁判所の判断を支持する。」

d. 差別的な効果について

「LSP社は、16の既存事業者のうち11社がミネソタ州に拠点を置いており、州外に拠点を置

く事業者はわずか5社に過ぎないから、ミネソタ州のROFR規定は不均衡かつ差別的な効果をもたらしていると主張している。被控訴人は、『ROFR規定は、送電市場に参入しようとする州外事業者に対し、州内事業者に課される以上の負担を課しているわけではない。新しい送電線が接続されるミネソタ州内の送電設備を所有または購入しない限り、誰であっても参入できないのだから、両者は同様に排除されるだけである』と述べ、これに反論している。」

「ミネソタ州法の下でROFRを行使しうる既存事業者の多くは、ミネソタ州に本社を置き、ミネソタ州内の送電線の大部分を所有している。最大の所有者である4社のうち3社が公益事業者である。LSP社は、既存事業者の所有割合が不均衡であることが差別的な効果を示しているとも主張しているが、それは本質を捉えていない。各州は従前から公益事業を規制しており、FERCも、送電需要の計画および拡張に伴い、立地、許認可、建設を規制する上で各州が果たす重要な役割を認めている。」

「ミネソタ州内に既存の送電施設を持たない事業者は、ミネソタ州内の事業者であれ州外の事業者であれ、ROFR規定によって課される付随的なハードルに直面する。既存事業者が何らかの理由でROFRを行使しないと判断すれば、LSP社を含む他の事業者は、……ミネソタ州内に送電施設を取得することができる。要するに、差別的な効果は認められないのである。」

e. 不当な負担について

「LSP社は、ミネソタ州法がPike balancing testに照らして通商条項に違反すると主張している。……〔このテストでは〕州際通商に課せられた負担が、地域の利益として想定されるものと比較して、明らかに不当である場合、法律は違憲となる。」

「ミネソタ州は、FERCのOrder No.1000によって生じた不確実性に対応する一環として、ROFR規定を定めた。その目的は『送電線の建設と維持に関する歴史的に実証された現状を維持すること』であった。この目的は、州が州内送電を規制する正当な利益の範囲内にある。」

「ミネソタ州のROFR規定は、州内においてMISOが承認した送電線を建設するLSP社の能力に影響を及ぼす可能性がある。しかし、全体として見ると、ミネソタ州のROFR規定の累積的な影響が市場競争を完全に排除することを示す証拠は、本件記録からは見当たらない。既存事業者にはROFRを行使する義務があるわけではない。一部の既存事業者については、州当局から連邦公認の送電線を建設する義務を課されていない場合がある。」

「ミネソタ州のROFR規定は、ミネソタ州の電力産業を規制し、現状を維持するという正当な州の利益と比較して、明らかに不当な負担を州際通商に課しているとはいえない。したがって、不当な負担に関するLSP社の主張を却下する。」

2. NextEra事件

(1) 事件の概要

NextEra社は、フロリダ州に本社を置くエネルギー企業である。テキサス州の送電事業への

新規参入を計画したNextEra社は、競争入札を経て、2018年11月、MISO管轄地域内のHartburg-Sabine Line（東テキサス）の事業者に選定された。

テキサス州議会は、2019年5月、既存事業者に対してROFRを付与する州法を制定した。これにより新規送電線の建設が不可能となったNextEra社は、テキサス州公益事業委員会らを相手取り、宣言的救済、差止救済を求めて出訴した。連邦地方裁判所が訴えを却下した¹⁵ため、NextEra社が控訴した。

(2) テキサス州のROFR規定

テキサス州のROFR規定は、概ね次のとおりである。

TEX. UTIL. CODE § 37.051(a)

電気事業者は、公的便益性および公的必要性に照らしてサービスの設置、運営または拡張が必要であるか、または必要となりうる旨を記載した証明書を委員会〔テキサス州公益事業委員会〕から取得しない限り、公衆に対し、免許または許可の下で直接または間接に当該サービスを提供してはならない。

TEX. UTIL. CODE § 37.053(a)

証明書を取得または修正しようとする電気事業者は、委員会〔テキサス州公益事業委員会〕に対し、申請書を提出しなければならない。

TEX. UTIL. CODE § 37.056(e)

電気事業者または地方公営企業の既存施設と直接に接続する新たな送電施設を建設、所有または管理するための証明書は、当該既存施設の所有者にのみ付与されるものとする。

〔以下、略〕

TEX. UTIL. CODE § 37.056(f)

第(e)項の規定にかかわらず、新たな送電線（単線または複線を問わない。）が負荷供給設備と既存送電施設との間で初めての相互接続を構築するときは、当該負荷供給設備において負荷供給義務を有する事業者または負荷供給義務を有する者を構成員とする電力協同組合は、新たな送電線および負荷供給設備を建設、所有または管理する証明書を有するものとする。既存送電施設の所有者は、当該既存送電施設において相互接続を行うための変電設備または分岐設備を建設、所有または管理する証明書を有するものとする。ただし、相当な期間が経過してもなお既存送電施設の所有者が建設を拒否したときは、負荷供給義務を有

¹⁵ NextEra Energy Capital Holdings, Inc. v. Walker, 1:19-cv-626-LY (W.D. Tex. Feb 26, 2020).

する事業者または負荷供給義務を有する者を構成員とする電力協同組合は、相互接続設備を建設するための証明書を取得することができる。

TEX. UTIL. CODE § 37.056(g)

本条の他の規定にかかわらず、第(e)項または第(f)項に基づいて新規送電施設を建設、所有または管理することが認められた電気事業者または地方公営企業は、委員会〔テキサス州公益事業委員会〕が規則により定めた要件に従うことを条件として、同一の電力地域、電力信頼度協議会、独立系統運用機関またはパワープールにおいて委員会〔テキサス州公益事業委員会〕により証明書を付与されている別の電気事業者または地方公営企業を指名し、当該新規送電施設の全部または一部を建設、所有または管理させることができる。

TEX. UTIL. CODE § 37.057

委員会〔テキサス州公益事業委員会〕は、新規送電施設に係る証明書の申請があったときは、申請書が提出された日から180日以内にこれを承認し、または却下しなければならない。〔以下、略〕

TEX. UTIL. CODE § 37.154(a)

電気事業者または地方公営企業は、同一の電力地域、電力信頼度協議会、独立系統運用機関もしくはパワープールにおいて既に委員会〔テキサス州公益事業委員会〕から電力サービスの提供に係る証明書を取得している者または電力協同組合もしくは地方公営企業に対し、証明書または証明書に基づいて取得した権利を売却、譲渡または賃貸することができる。〔中略〕本条に基づく買受、譲受または賃借に当たっては、買受人、譲受人または賃借人による十分なサービスの提供が可能であると委員会〔テキサス州公益事業委員会〕が認めることを要件とする。

(3) 第5巡回区控訴裁判所の判断¹⁶（要旨）

a. 通商条項の適用について

「NextEra社は、……州際送電市場から新規参入者を排除することは合衆国憲法に違反すると主張している。これに対してテキサス州公益事業委員会(PUCT)は、州際送電市場の規制も通商条項から免除されると反論し、その根拠として、*General Motors Corp. v. Tracy*, 519 U.S. 278, 117 S.Ct. 811, 136 L.Ed.2d 761 (1997) を挙げている。この判決では、〔オハイオ州が〕州内の独占天然ガス販売者には免税措置を認め、州外の大口天然ガス販売者には認めない法律が州際

¹⁶ *NextEra Energy Capital Holdings, Inc. v. Lake*, 48 F.4th 306 (5th Cir. 2022).

通商を差別している、という主張が退けられた。」

「しかし、……公益事業者は、独占の歴史や、規制緩和された市場においてその名残があるにもかかわらず、一般的な通商条項の判例法理を免れるわけではない」。

Tracy判決において裁判所は「法律の文言が差別的であるという主張に限定して」判断しており、「それが事実であれば、事実上、当然無効となる。……オハイオ州の免税措置が文言上差別的であるとする主張の問題は、この免税措置が2つの異なる小売市場で機能していた点にある。住宅向けガス販売市場における免税措置には法的な問題はなかった。公益事業者は当該市場を合法的に独占していたからである。しかし、問題は、この公益事業者のみを対象とする免税措置が、大口顧客向けの競争的なガス販売市場にも適用されていたことであった。この事件の核心は、裁判所が『競争的な非専属市場を重視すべきか、それとも公益事業者のみが運営する非競争的な専属市場を重視すべきか』にあった。」

裁判所は、「地元の専属市場が公益事業者の『主要な市場』であると判断した。産業向けの非専属市場では、競争の『可能性』があるに過ぎなかった。〔オハイオ州の〕法律は、公益事業者に対し、主要な独占市場と付随的な競争市場の双方で行われるすべての小売販売において免税措置を認めていたため、公益事業者と州外事業者は……『同様の立場』にあるとはいえなかった。そのため、法律の文言は州際通商を差別しておらず、当然無効という強力な措置が発動されるには至らなかった。」

「オハイオ州の免税措置がもたらしたジレンマ——専属市場と非専属市場の双方で州内事業者に優遇措置を与える法律をどのように扱うか——は、本件では存在しない。送電線の建設を制限する法律は、競争市場のみを規定する。送電市場においては、垂直統合型公益事業者と送電専門事業者が競争し、送電線の建設、運営、所有という同じサービスを提供している。……連邦電力法は、州際送電市場に対する一般的な権限を連邦規制当局に付与している。また、立地や許可など州に残された権限に関しては、送電専門事業者も垂直統合型公益事業者と同じ規制要件に直面している。」

「その結果、Tracy判決における免税措置とは異なり、〔テキサス州のROFR規定を定めた〕Senate Bill(SB)1938は、地元の公益事業者のみが運営する非競争的な専属市場に適用されるものではない。この法律が垂直統合型公益事業者に対して独占的な配電市場と競争的な送電市場の双方で同様の利益を与えていた場合、Tracy判決の問題が発生するだろう。しかし、単一の市場（送電市場）を対象とする法律であり、その市場は明らかに競争的であるため、SB 1938は通商条項の審査から免除されない……。換言すれば、送電に関しては、垂直統合型公益事業者と送電専門事業者は同様の地位にある。」

「テキサス州は、送電線の立地と建設を含む信頼性の高い電力サービスを推進する利益を有している。しかし、他の州の警察権と同様に、その権限が州際市場に影響を及ぼす場合は、通商条項の審査から免除されるものではない。Tracy判決は、法律が公益事業者に対して免税

措置を与えた市場が当該公益事業者の独占市場であるため、法律を文言上差別的であると分類しなかったに過ぎない。これに対してSB 1938は、……完全に競争的な市場における新規参入を全面的に禁止するものである。安全性に関する州の利益は、この差別的な取扱いを最終的に正当化するかもしれないが、それはあくまで休眠通商条項の基本的な問題、すなわちSB 1938が差別的かどうかを判断することを妨げるものではない。」

b. 文言上の差別について

「東テキサスにおける……MISOの管轄地域は、全国規模に近い範囲で相互接続された高圧送電系統の一部であり、長年にわたりFERCの監督下にある……。この地域で新設される送電線は州際通商の手段であり、広範囲にわたって電力を供給するものである。……これらの送電線は、テキサス州の消費者のみを対象とするものではなく、また、そうすることも不可能である。」「州際高圧送電系統の一部である送電線は、州際通商の中核に位置する存在である。……SB 1938が規制する送電線は、州際通商の一部である。」

「SB 1938が保護する州内の既存事業者の大半が州外に法人登録されているとしても、そのことがSB 1938を正当化するものではない。連邦最高裁判所が休眠通商条項に対する違反を認定した事例では、……地元拠点があることで不当な利益を受けていたと言及されているが、法人登録地については触れられていない……」。『大半の巡回区控訴裁判所は、優遇される利害関係者の多くが州外で法人登録されている場合であっても、法律が通商条項の審査を免れるという考えを退けている。……州内の利害関係者が州外の利害関係者よりも有利な扱いを受けられるのではないかという懸念については、法人登録地ではなく、地元の拠点の有無がポイントとなるべきである。』

LSP事件において、第8巡回区控訴裁判所は、「これとは逆の見解を示し、法人登録地が決定要素となるとした。……〔同事件は〕ミネソタ州法に関連するものであり、本件と類似している。ミネソタ州法は、既存事業者に対して新たな送電線を建設するROFRを与えているが、新規参入を全面的に禁止しているテキサス州法ほど厳しいものではない……。……裁判所は、既存事業者に対する優遇措置が『ミネソタ州に本拠地を置くか、他州に本拠地を置くかにかかわらず、すべての事業者に対して公平に適用されている』と結論づけた。しかし、事業者の『本拠地』に焦点を当てることは、法人登録地や本社所在地を意味する可能性もあるが、休眠通商条項に関して物理的な拠点の有無を指針とする連邦最高裁判例と矛盾する。……SB 1938の恩恵を受ける既存事業者の大半の法人登録地または本社所在地がテキサス州外にあるとしても、この法律が州際通商を差別する可能性は否定できない。」

「重要なことは、テキサス州法が、州内に拠点を持たない事業者について、州内に接続する州際送電市場に参入することを完全に阻止している点である。」「SB 1938の本質は、州内の物理的拠点が要件とされている点にある。すでに送電線を有する事業者のみが、既存送電線と接続する新たな送電線を建設することができる。また、そのような事業者のみが、既存の

送電線に接続する新たな送電線を建設しないことを選択した他の既存事業者から、権利の譲渡を受けることができる。」SB 1938により、「2019年以前にテキサス州内で送電線を建設していない事業者は、今後永久に送電線を建設することができない。」

被控訴人らは、SB 1938について、「テキサス州で送電線を建設した実績のある者のみが新たな送電線を建設できるようにすることで、電力網の安全性と信頼性を促進する法律であると主張し、これを正当化している。この主張は、州外の利害関係者に対する差別を最終的に正当化するかもしれないが、法律が差別的であるという結論を回避するものではない。テキサス州内において、既存送電線を持つ事業者は、送電市場で引き続き競争することができる一方で、いかなる送電線も持たない事業者は、送電線を建設することができない。……事業者の地元拠点の有無や程度に基づいて競争を制限することは、通商条項が防ごうとする保護主義にほかならない」。したがって、原判決を取り消す。「差戻審において、裁判所は、テキサス州の『正当な目的を達成する』ためには他に手段がないことをPUCTが証明できるかどうかを検討することになる」。

c. 差別的な目的および効果について

「NextEra社は、SB 1938が差別的な目的または差別的な効果を有するという主張が棄却されたことについても異議を唱えている。さらに、同社は、……法律が州際通商に対してわずかな影響しか与えない場合であっても、『州際通商に課される負担が地域的利益に比べて明らかに過大である』場合は違法となりうることも主張している(Pike v. Bruce Church, Inc., 397 U.S. 137, 142, 90 S.Ct. 844 (1970))。……目的および効果に基づく主張は通常、事実関係の立証を要する」。

差別的な目的に関するNextEra社の主張は、「現段階では立証には程遠いものの、SB 1938の制定時期に照らすと、差別があったという合理的な推論を裏付ける。同社は、Hartburg-Sabine lineの建設事業者としてMISOに選定された直後に、既存事業者の働きかけにより、立法府が突然この法律を制定し、新規参入者を排除したと主張している。もし立証されれば、そのような不利な立場に置かれる事業者の参入に対する反応は、差別的な目的の存在を裏付ける根拠となりうる」。

差別的な効果に関しては、「既存事業者のみが新たな送電線を建設することで信頼性が促進されるという〔被控訴人の〕主張に対し、NextEra社は、FERCがそのような考えを否定したこと、MISOが信頼性確保のための要件を設けていること、SB 1938以前に州外送電事業者がERCOTで成功裏に運用していた実績があることを指摘している。SB 1938は新規参入者を完全に排除する法律であること、NextEra社が『信頼性という州の利益は取るに足らないものであり、幻想である』と妥当な主張をしていることを踏まえると、この主張は通常、効果に関する事実関係の立証を必要とする。」

以上のことから、差別的な目的および差別的な効果に関するNextEra社の主張を却下した原

判決を破棄する。

IV 若干の検討

ミネソタ州のROFR規定は、「州内で送電線を所有、運営および管理する公益事業者」等が「既存送電事業者」であると定義した上で、既存送電事業者に対し、既存自社施設に接続するための新規送電線を建設、所有、管理する権利を付与しているものであるが、当該既存送電事業者が90日以内に新規送電線を建設等する意思を通知しないときは、他事業者にも参入の道が開かれる仕組みとなっている。

他方、テキサス州のROFR規定では、既存事業者の施設に接続するための新規送電線に関する（公的便益性および公的必要性の）「証明書」は、当該既存事業者にのみ付与される。証明書または証明書に基づく権利を売却、譲渡または賃貸することは認められているが、その相手方については、同一のISO（たとえば、MISO）等の中で州当局から電力サービスの提供に係る証明書を取得している者に限られる。

新規送電線の建設が認められる事業者を、現に「証明書」を取得済みの者に限っている点で、テキサス州法は、ミネソタ州法よりも差別的であり、競争制限の程度は強いといえることができるだろう。

ミネソタ州法も、送電事業への新規参入を完全に自由なものと認めているわけではない。ただし、第8巡回区控訴裁判所は、「ミネソタ州のROFR規定は、州内の利害関係者を保護することを主目的としているのではなく、従来から機能してきた規制の制度を維持し、ミネソタ州民に対して『妥当な料金で十分かつ信頼できるサービス』を提供することを目的としている……。費用対効果が高く信頼性のある送電線は、州民への効率的な電力供給にとって不可欠である」と述べ、差別的な目的の存在を否定している。この点は、NextEra事件においても規制当局が同様の主張をしているものの、第5巡回区控訴裁判所は、「〔文言上〕法律が差別的である」ことには変わりはないとし、ROFR規定がテキサス州の「正当な目的を達成する」ためのものか、ほかに合理的な手段がないかの判断を差戻審に委ねている。

ところで、テキサス州のROFR規定はその後、2024年10月、差戻審において違憲と判断された¹⁷。連邦地方裁判所は、テキサス州議会がROFR規定の立法事実とした4つの点——(1)既存送電線の終端を所有する事業者が新規送電線の建設権を有するという、テキサス州の現行のプロセスを成文化すること、(2)競争的エネルギー区域の整備に伴い、法令上未処理であった文言を整理し、PUCTの承認を受けていないテキサス州西部地域において、地域外の公益事業者が送電施設を建設することができるよう、公益事業関係法令の曖昧さを解消すること、(3)送電システムの信頼性をさらに高めるため、その地理的連続性を確保すること、(3)州際通商に従

¹⁷ NextEra Energy Capital Holdings, Inc. v. Jackson, 1:19-CV-626-DII (W.D. Tex. Oct. 28, 2024).

事する公益事業者がサービスを提供する州内のERCOT以外の地域において、テキサス州の消費者が負担する送電料金については、連邦料金ではなく、PUCTの管轄権を維持すること——について、正当な目的に当たらず、あるいは、合理的で非差別的な代替手段を通じて達成可能であるとしている。

【2024年12月27日脱稿】

付記

本稿脱稿後、辻雄一郎「アメリカの再生可能エネルギー訴訟——休眠州際通商と先占の法理を中心に——」環境法研究第49号（2024年）100頁に接した。

JELI R-No. 161

再生可能エネルギー導入拡大の法的論点の検討

— 2020～2022年度 再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班 研究報告書 —

2026年 3月

発行 日本エネルギー法研究所

〒141-0031 東京都品川区西五反田七丁目9番2号

KDX五反田ビル8F

TEL 03-6420-0902 (代)

<https://www.jeli.gr.jp/>

E-mail contact-jeli@jeli.gr.jp

本報告書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡下さい。
