

## 論 説

# 太陽光発電の事業実施に係る一考察

## 一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一

富山大学経済学部経営法学科准教授 神山 智美

### I はじめに

自由かつ公正な市場競争は、資本主義社会において、原則として推奨される。それは、わが国の電気事業においても同様である。電気事業の高コスト体質や外国との料金格差が問題視され、自由な競争原理を導入することにより、価格競争（安価なエネルギー）や環境配慮型発電（クリーンなエネルギー）の促進が目指された。そのため、1990年代から、4度(注1)にわたる電気事業法（昭和39年法律第170号）の改正が行われた。いわゆる「電力自由化」であり、当該事業と行政との関りも、特許制から許可制へと変遷した。それは、業界を問わず様々な企業が、市場への参入を狙っているという前提での法改正であった。

エネルギー政策基本法（平成14年法律第71号）12条は、政府は、「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「エネルギー基本計画」の策定をせねばならないと規定する。第5次エネルギー基本計画(注2)によれば、エネルギーミックスを基調として、脱炭素化が志向されている。そのためには、再生可能エネルギー事業による電力が主力電源となることが望ましく、推進されている。

再生可能エネルギー事業に関しては、「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（以下「FIT法」という。平成23年法律第108号）」に基づき、2012年7月に開始された再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT制度）がある。再生可能エネルギー事業者は、FIT法9条のいわゆるFIT認定を受けた後に、事業に着手することになる。1,000キロワット(1MW)以上の出力を持つ太陽光発電システムをメガソーラーといい、FIT制度施行当時には、発電効率の良さと当該制度の後押しもあり、国内でのメガソーラー建設が一気に加速した。

しかし、太陽光発電事業者は、その事業地の選定に当たり、発電規模が大きくなるほど、事業地となる地方公共団体はその立地を歓迎しない現状がある。つまり、太陽光発電事業は脱炭素化エネルギーであるとともに、当該事業設備設置は、景観破壊や反射光によるまぶしさおよび熱波を発生させる等の迷惑施設（忌避施設・嫌悪施設）たる性質も有しているからである。各地方公共団体では、いわゆるメガソーラー抑制条例も増えてきており、FIT認定を受けた事業者であっても、事業実施に着手できないという行政処分がなされる事例もで

てきた。

これに対して、電力の安定供給の確保および電力料金の抑制ならびに消費者の選択の機会の拡大のみならず、「電気事業における事業機会の拡大」の実現は、国が責任をもって推進すべき電気事業に係る制度の抜本的な改革と位置付けられている（電気事業法 1 条、74 条）。

そこで本小稿では、エネルギー関連法（Ⅱ）と、太陽光発電事業（Ⅲ）を概観し、太陽光発電事業者と地方公共団体の間での係争等（Ⅳ）および太陽光発電抑制のための条例等（Ⅴ）を検討し、こうした現況における自治体にとってのあるべき対策と、事業者のあるべき姿勢、および双方が Win-Win となるような制度構築のために国がとるべき対処等について検討する（Ⅵ）。特に、Ⅴ、Ⅵにおいては、主に、太陽光発電施設が持つ発火・火災原因となるという性質から消防法（昭和 23 年法律第 186 号）を、迷惑施設という性質から「廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。昭和 45 年法律第 137 号）」を参考に検討する。

## Ⅱ エネルギー関連法概観

### 1. 再生可能エネルギーとは

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（以下「エネルギー供給構造高度化法」という。平成 21 年法律第 72 号）が、2009 年に制定された。同法は、非化石エネルギーの利用を拡大するとともに、化石燃料の有効利用を促進することで、エネルギーの安定供給を確保することを目的とする。

同法 2 条 3 項は、「再生可能エネルギー源」を「太陽光、風力その他非化石エネルギー源のうち、エネルギー源として持続的に利用することができるものと認められるものとして政令で定めるもの」と規定する。「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施行令（平成 21 年政令第 222 号）」4 条において、具体的に、「太陽光（1号）、風力（2号）、水力（3号）、地熱（4号）、太陽熱（5号）、大気中の熱その他の自然界に存する熱（前二号に掲げるものを除く。）（6号）、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をいう。）（7号）」と規定される。

このエネルギー供給構造高度化法は、太陽光発電による余剰電力の固定価格での長期間買い取りを義務付ける FIT 制度を導入したが、その後、FIT 制度は 2014 年 4 月改訂により FIT 法に受け継がれた。

### 2. 第 5 次エネルギー基本計画では太陽光・風力を主力電源化

脱炭素化へのグローバルな営みと、太陽光・風力については、技術革新等により世界的に低コストでの導入が拡大していることを背景に、前述の第 5 次エネルギー基本計画では、太

陽光・風力の主力電源化が謳われている。太陽光は、具体的には、「住宅用や小規模の太陽光は自家消費やエネルギーの地産地消を行う分散型電源として活用し、その他はコスト競争力が特に高く、市場売電を想定した大型電源として活用していくことを目指して取組を進める (39 頁)」と記述されている。

本稿で検討課題としている発電設備設置地域 (地方公共団体) との関わりについては、前述の「地産地消 (39 頁)」に加え、「地域と共生する再生利用困難な荒廃農地の活用等、ポテンシャルの有効活用に取り組む (40 頁)」、「自家消費やエネルギーの地産地消を行う分散型電源としての活用については、遊休地や学校、工場の屋根の活用など、地域で小規模の太陽光発電の普及が進んでおり、引き続き、こうした取組を支援していく (40 頁)」、「長期安定的な電源としていくため、地域との共生を図りつつ (40 頁)」、推進し、再投資も促すと明記される。

すなわち、脱炭素化のために推進するということのみならず、長期安定的に地産地消するための電源として、全国各地の太陽光パネルが設置可能な場所にはくまなく設置し、現行の太陽光発電施設が廃棄された後も再投資して再度設置していく、という意図が読み取れる。

### 3. 改正 FIT 法

2016 年に、FIT 法は、①エネルギーミックスの実現と②国民負担の抑制をめざして改正された (以下本節では「改正 FIT 法」という。2017 年 4 月 1 日施行。)。その背景として、①については太陽光に偏った導入がなされたこと (太陽光発電の認定量が約 9 割、未稼働の太陽光案件 (31 万件))、②については国民負担の増大 (高い買取価格を維持しているので、国民の負担が増すことが想定される) 等という実体が指摘されている (注 3)。

これは、事業開始希望者は、経済産業大臣から FIT 認定 (売電単価確定) をうけるが (FIT 法 9 条)、発電設備設置場所は後ほど事業者自らが確保する仕組みであるため、具体の発電の実体が想定できないままに見込みで進めようとしている政策推進姿勢の弊害ともいえる。これを是正すべく、改正 FIT 法では、FIT 認定を受けて一定期間が過ぎても発電を始めない事業者は、買取期間が短縮されるなど、FIT 認定を受けた事業者に責任をもって発電を行うよう促すルール (新認定基準) が設けられた (改正 FIT 法 9 条 3 項)。具体的には、接続契約といわれる送配電事業者との手続きを、FIT 認定申請をする前に申し込むことを可能とし、「FIT 認定取得から事業開始までのタイムリミット」 (注 4) を設定したのである。

## III 太陽光発電事業を始めるには—FIT 認定と遵守が求められる事項

### 1. FIT 認定申請

現行 FIT 法における FIT 認定は、次のように規定される。

9 条 1 項により「発電設備ごとに」「経済産業省令で定めるところにより、再生可能エネルギー発電事業の実施に関する計画を作成」し、経済産業大臣の FIT 認定を申請する。

9 条 3 項は認定基準を、「次の各号のいずれにも適合するものであると認めるときはその

認定をするものとする」と規定する。この認定は、講学上の「許可」、すなわち、「人の本来自由な活動領域について予め禁止をしておき、一定の要件を備えると、申請に基づきその禁止を解除、つまり自由の回復を図る」(注 5)ものと考えられる。この「一定の要件」が 9 条 3 項の認定基準である。そのため、消極目的の基準に徹しており、積極目的の基準はない。

他方、FIT 法施行規則 4 条の 2 の「関連する様式第 2」に呈示される認定申請書を見ると、事業内容の項目に、「再生可能エネルギー事業の実施において遵守する事項」が、10kW 未満の太陽光発電事業の場合には 7 項目、10kW 以上のその場合には 10 項目、それぞれ掲載され、申請者がチェックを付けるようになっている。(前述の、10kW 以上の場合における「FIT 認定取得から事業開始までのタイムリミット」を定める等の条件もこの 10 項目の一つである。)北村喜宣教授(上智大学)が注目するのは、この 7 項目と 10 項目のそれぞれ一つに、「再生可能エネルギー発電事業を実施するに当たり、関係法令(条例を含む。)の規定を遵守すること。」という項目があることである(注 6)。北村教授は、「これは七つの(または十個の)横出し規制の受入れを個別にオファーして、申請者がそれを個別に受諾する内容である。そうとすれば、これは行政協定ではないか。」とし、①申請に対する処分、②行政協定締結の 2 つの性質を持つため、②の部分には民事訴訟が妥当するのではないかの疑問を呈する(注 7)。この件に関し、筆者は、以下のように考える。まず、行政協定の法的性質には、(1)紳士協定と(2)契約がある。(2)であるためには、法律や条例における内容の明確さが求められる(注 8)。とすれば、認定申請書記入段階におけるこの項目は、認定申請者にとっては、未だ、「関係法令(条例を含む。)」の内容が明確ではなく(2)の性質を持ちえないと判断できる。さらに、こうした認定申請書におけるチェック形式の項目は、往々にして任意性を担保できないものとする。つまり、認定申請者が、「個別の条例を確認しないと判断できない」と思っているとしても、一般的な法令遵守項目と捉えれば、または認定希望者からすれば、細かなことを記入する項目はないため(チェックするかしないかの二者択一の選択肢しかないため)、チェックしないという行動をとりづらいためである。そのため、(2)の性質は有せず、(1)紳士協定として、法目的に沿った適切な事業実施のために推奨される事項(努力義務)を掲げその遵守を推奨していると考えざるを得ない。

## 2. 事業計画策定ガイドライン

FIT 認定取得後に、事業実施場所を選定し確保することになる。このために、2019 年 4 月に資源エネルギー庁発行の「事業計画策定ガイドライン(太陽光発電)」が改訂された。同ガイドラインは、FIT 法および FIT 法施行規則に基づいて再生可能エネルギー発電事業者に求める事項について記載したものである。そのため、FIT 法及び FIT 法施行規則を除く他法令および条例については、「再生可能エネルギー発電事業者の責任において、各法令及び条例の規定を確認すること(注 9)」との明示がある。つまり、同ガイドラインが資源エネルギー庁の策定であり、その所管する領域におけるガイドラインという扱いに留まるわけである。

#### IV 太陽光発電事業者と地方公共団体の間での係争等

##### 1. 特に問題となるメガソーラー発電施設設置

1,000 キロワット (1MW) 以上の出力を持つ太陽光発電システムをメガソーラーというのは前述の通りである。一般家庭の屋根に設置する太陽光発電システムは、およそ 10kW であるため、その 100 倍程度となる。これを設置するためには、一般的には 2 ヘクタール (ha) の土地が必要とされている。2 ha とは、野球場のフェアグラウンドやサッカー競技場のフィールドがおよそ 1 ha であるため、およそその二倍と見込まれる。

では、こうしたメガソーラーは、具体的にどのような問題を地域に呈するのであろうか。森林地を切り開くまたは利用されていない耕作放棄地等を利用することがあり、自然の中に一区画だけ太陽光パネルの区画が現れることがある。こうした現象に、地域住民は、景観破壊を唱えることが多い。また、その設置の方法から、土壌流出や、太陽光パネルそのものが流される、強風で吹き飛ばされる、転倒するという事故もある。こうした太陽光パネルが集まることによる反射光によるまぶしさと熱波に加え、太陽光発電システムからは騒音、電磁波も生じる。加えて、太陽光パネルそのものが、熱を帯び発火・火災原因となる、太陽光パネルに雷が落ちて発火する、および太陽光パネルから雪が一気に滑り落ちる等の現象も確認されている。このように、迷惑施設 (忌避施設・嫌悪施設) たる性質も有している

こうしたことから、太陽光発電施設の設置にはナーバスになる周辺住民も少なくなく、こうした住民の意向を受けて地方公共団体もそれなりの対処を迫られるようになっている。そこで、以下では、具体的に太陽光発電事業者と地方公共団体との間で係争となった事例を具体的に検討していく。

##### 2. 吉野ヶ里メガソーラー発電所移転請求事件 (佐賀地判平成 27 年 10 月 9 日)

吉野ヶ里メガソーラー発電所移転請求事件 (佐賀地判平成 27 年 10 月 9 日 LEX/DB25541670) は、佐賀県の吉野ヶ里遺跡も隣接するエリアで生じた案件である。

佐賀県が、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の各土地を含む周辺一帯の利活用策として、各土地を県有地とし、メガソーラー発電所を設置する事業者に貸し渡す事業を策定し、同事業を推進したことに対して、佐賀県の住民が原告となって提起した住民訴訟である。

佐賀県は、同事業に基づき、①各土地の所有者である開発公社との間で各土地の売買契約を締結し、②建設業者 4 社に対し各土地の一部について造成工事を委託する請負契約をそれぞれ締結し、③合同会社に対し各土地を賃貸する契約を締結して引き渡し、現在まで利用させていること、ならびに①の売買契約および②の各請負契約等に係る代金額につき支出命令を発し支出を行ったことについて、原告住民は次のように主張した。まず、(1) 賃貸借契約には違法があり、同契約に基づく各土地の合同会社への提供が相当な確実さを持って予測されるなどと主張して、佐賀県知事である被告に対し、地方自治法 (昭和 22 年法律第

67 号) 242 条の 2 第 1 項 1 号に基づき、合同会社に対する各土地の提供の差止めを求めるとともに、(2) 本件で問題とされている各財務会計上の行為があった当時佐賀県知事であった前知事には財務会計法規上の義務に違反する違法があったなどと主張して、被告に対し、地方自治法同上同項 4 号に基づいて、不法行為に基づく損害賠償の請求として、前知事に対し上記支出相当額の支払請求をすることを求めた事案である。

裁判所は、「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、監査請求期間を経過したこと等を理由に一部の訴えを却下し、その余の請求を棄却した。

### 3. 東浦町開発許可取消請求控訴事件 (名古屋高判令和元年 5 月 22 日)

東浦町開発許可取消請求控訴事件(名古屋高判令和元年 5 月 22 日 LEX/DB25563374)は、愛知県東浦町の里山を開発して建設中のメガソーラー発電施設をめぐる、地元住民たちが県に森林法(昭和 26 年法律第 249 号)に基づく開発許可の取消しを求めた訴訟である。

原告らは、本件ため池の水が枯渇し原告らのため池の水利権が侵害される、災害又は水害により原告らの各土地の所有権および利用権ならびに農作物に被害が生ずる、さらには景観利益が侵害される旨主張した。

第一審(名古屋地判平成 30 年 11 月 29 日 LEX/DB25562130)は、「原告らは、本件ため池の水が枯渇し...原告らの本件ため池の水利権が侵害される、災害又は水害により...原告らの本件各土地の所有権及び利用権並びに農作物に被害が生ずる、原告らの景観利益が侵害される旨主張するが...これらは、いずれも森林法 10 条の 2 第 2 項各号により個別的利益として保護されていないものである」として「原告適格を欠き不適法」であり却下することと判示した。続く控訴審も、地裁判決を是認し、原告適格を欠くとして不適法却下した。

そもそも、いわゆる林地開発許可について規定する森林法 10 条の 2 第 2 項 1 号および 1 号の 2 の趣旨・目的は、これらが開発許可を通して保護しようとしている利益の内容・性質等に鑑みれば、これらの規定は、土砂の流出または崩壊、水害等の災害防止機能という森林の有する公益的機能の確保を図るとともに、土砂の流出または崩壊、水害等の災害による被害が「直接的」に及ぶことが想定される開発区域に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体的安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきである。そのため、土砂の流出または崩壊、水害等の災害による「直接的」な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者は、開発許可の取消しを求めるにつき「法律上の利益」を有する者として、その取消訴訟における原告適格を有すると解するのが相当であるとされる(最三小判平成 13 年 3 月 13 日判時 1747 号 81 頁)。

この判断基準に照らし、裁判所は次のように判断した。本件原告らは、本件ため池が決壊して洪水が生じた場合には、本件土地にて農作業中の原告らの生命または身体が侵害される旨主張するが、これらの者は、他所から本件土地を訪れて農作業をしているにとどまる。それゆえ、豪雨によりため池が決壊して洪水が生じた場合に、原告らが原告適格を有すると

認めるに足りる事情は認められない。また、森林法 10 条の 2 第 2 項 1 号および 1 号の 2 から、周辺住民の生命、身体の安全等の保護に加えて、周辺土地の所有権等の財産権までを個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むことを読み取ることは困難であり、また、同項 2 号および 3 号は、水の確保や良好な環境の保全という公益的な見地から開発許可の審査を行うことを予定しているものと解されるのであって、周辺住民等の個々人の個別的利益を保護する趣旨を含むものと解することはできない（最三小判平成 13 年 3 月 13 日判時 1747 号 81 頁）。

さらに、景観の価値はそれを見る者の主観的な評価による部分が大きく、景観利益の内容は、景観の性質、態様等によって異なり得るものであるし、社会の変化に伴って変化する可能性のあるものでもある（最一小判平成 18 年 3 月 30 日判時 1931 号 3 頁）。

このような景観利益の内容、性質等に照らせば、処分を定めた行政法規が、景観利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨を含むというためには、保護すべき景観の内容、場所的または空間的な範囲、保護の方法・態様等が行政法規およびその関係法令から具体的にうかがわれることが必要であると解される。しかし、森林法およびその関係法令と解される森林・林業基本法（昭和 39 年法律第 161 号）を通覧しても、そのような規定があることは認められない。

#### 4. 湯布院環境権に基づく差止請求事件（大分地判平成 28 年 11 月 11 日）

湯布院環境権に基づく差止請求事件（大分地判平成 28 年 11 月 11 日 LEX/DB25544858）は、大分県由布市湯布院町の塚原地区に居住または旅館等の経営をする原告ら、すなわち湯布院の温泉旅館の経営者らが原告となり、景観保全を求めて提訴した案件である。

原告らは、被告会社らの太陽光発電事業計画の実施により、当該土地上にメガソーラー設備が設置されるなどすると、原告らの有する人格権（塚原地区の景観を含む自然環境を享受する権利）および塚原地区の景観に対する景観利益ならびに営業権が侵害されると主張して、被告会社らに対し、それらの権利に基づき、メガソーラー設備の設置等の開発行為等の差止めを求めた。

裁判所は、原告らが主張する上記開発行為は景観利益を違法に侵害するもので、差止められるべき旨の原告らの主張は理由がないとし、また、原告らの営業権に基づく上記開発行為の差止請求には理由がないとし、原告らの請求をいずれも棄却した。

なお、原告らによる反対運動の高まりの中で、由布市は「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例（平成 26 年 1 月 29 日条例第 1 号）」を制定したが、本件では採用されていない。

#### 5. 筑波山許可処分義務付等請求控訴事件（東京高判平成 31 年 3 月 20 日）

筑波山許可処分義務付等請求控訴事件（東京高判平成 31 年 3 月 20 日 LEX/DB25563015）は、国定公園の特別地域内における太陽光発電設備の新築について争われた事案である。

被告の知事が、事業者である原告がした国定公園の特別地域内における太陽光発電設備の新築の許可申請に対し不許可処分をしたため、原告が、被告に対し、同処分の取消し及び同申請に対する許可処分の義務付けを求めた。

裁判所は、第一審（水戸地判平成 30 年 6 月 15 日 LEX/DB25560541）および控訴審共に、取消訴訟について、本件申請は、被告が主張するいずれの不許可事由にも該当しないというべきであり、そうであるにもかかわらず被告の知事が本件不許可処分をしたことについては、裁量権の逸脱、濫用があるといわざるをえないとして、取消訴訟に係る原告の請求は理由があるとした。また、義務付け訴訟についても、被告の知事が原告に対し本件申請を許可しないことは、その裁量権の範囲を超えまたはその濫用となると認められるから、原告の本件申請に対する許可の義務付けの請求には理由があるとし、請求を認容した。

そもそも、自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）20 条 3 項は、国定公園の特別地域内においては、工作物の新築等の行為は都道府県知事の許可を受けなければならないと規定する。許可基準の細部解釈と運用方法については、自然公園法施行規則（昭和 32 年厚生省令第 41 号）11 条各号が規定する細部解釈が詳細に定めている。これは、自然公園法 20 条 3 項により原則として禁止されている特別地域内の工作物の新築等の行為について例外的に許容される場合の指針を定めるものであり、その内容も合理的であって、法の趣旨を逸脱するものであるとはいえない。そのため、自然公園法施行規則 11 条各号の解釈と運用方法については、細部解釈を参考とするのが相当である。

この判断基準に照らし、裁判所は次のように判断した。自然公園法施行規則 11 条 1 項 4 号は、「当該建築物が山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を及ぼすものでないこと」と規定する。眺望の対象に「著しい支障」があるか否かを判断するためには主要な展望地からの眺望を検討するのが最も適当であり、主要な展望地としては、立身石、女体山山頂、筑波山ロープウェイ女体山駅展望デッキ、筑波山ロープウェイゴンドラ内および男体山山頂が該当し、いずれも本件土地より高地に位置し、本件土地と直線距離が最も近い立身石から筑波山山麓や関東平野を一望した場合、遮るものなく本件土地を望むことができ、立身石から眺望した場合に本件土地が視界に占める割合はごく小さく、筑波山麓から関東平野にかけての広大な眺望に比して、その占める割合はわずかである。また、本件太陽光発電設備は特に目立つものではなく、周辺の第三種特別地域内には複数の建物等が存在し、立身石から展望すると、本件土地とともにこれらも視界に入ってくるのであって、本件太陽光発電設備の設置による立身石からの展望に対する影響は部分的なものにとどまり、既存の植生との間に生ずる不調和は小さく、眺望の対象に著しい支障を及ぼすものではなく、他の主要な展望地についても、眺望の対象に著しい支障を及ぼすものと認めることはできない。

さらに、自然公園法施行規則 11 条 12 項 2 号本文は、「当該工作物の外部の色彩及び形態がその周辺の風致又は景観と著しく不調和でないこと」と規定する。本件太陽光発電設備は黒色であり、周囲の樹林が緑色や茶色を主体とすることと比して、特に奇抜な色彩ということとはできず、原告の計画している樹林温存と植栽により、本件太陽光発電設備が設置された



としても、周囲からその相当部分を見えなくすることが可能であるといえるから、本件申請については、自然公園法施行規則 11 条 12 項 2 号本文の要件を満たすものというべきである。

加えて、自然公園法施行規則 11 条 36 項 1 号は、「申請に係る地域の自然的、社会経済的条件から判断して、当該行為による風致又は景観の維持上の支障を軽減するため必要な措置が講じられていると認められるものであること」と規定する。原告は、本件太陽光発電設備の建築において、本件上部土地の樹木を一部温存し、ヤマツツジを植え、太陽光パネルの高さを一定の程度に抑えることなどを予定しており、本件太陽光発電設備の設置に当たり、本件土地の地域の自然的、社会経済的条件から判断して、その建築による風致又は景観の維持上の支障を軽減するために必要な措置が講じられているものと認められる。

## 6. 小括

前節 2 から 5 の事件は、住民訴訟を含めて、すべてソーラー発電事業者側または事業者に許可等により事業を推進した行政側の勝訴となっている。行政訴訟の性質上、地方公共団体が誘致または許可している事案では、「住民 v.s. 事業者+地方公共団体」となり、自治体が不許可としている事案では「事業者 v.s. 地方公共団体+住民」という構図になる。ここから浮かび上がってくるのは、「地域 v.s. 事業者」という構図である。事業者の多くは、地元の事業者ではなく、投資会社である。ESG 投資の席卷により、「再エネ」は、投資先として選択しやすい。ここから、「地域 v.s. 市場」という構図も浮かび上がる(注 10)。

こうした太陽光発電事業が行政ぐるみで推進される理由の一つに、不要な土地の有効活用がある。つまり、不要な土地を市場に投入したことが挙げられる。再生可能エネルギー事業は、エコ（環境に良い）という公益性を身にまとい、憲法上の経済的自由権を具現化することを錦の御旗とする。環境保全派にはかなり分が悪いが、市場に委ねてはいけないところを守るしかけづくりと共に、市場における土地の交換の仕組みの見直しが求められる(注 11)。

## V 地方公共団体の対応としての太陽光発電抑制条例等の検討

### 1. 地方公共団体の対応

前述のように、太陽光発電事業の開始にあたり、FIT 法に基づく FIT 認定はあるが、その他に、太陽光発電に対しての規制（許可、届出等の制度）は、現行法上は存在しない。それでも、土地利用および開発等に際して、いくつかの規制が存在する。また、地方公共団体の対応が増えてきている(注 12)。

内藤悟准教授（東海大学）は、こうした「自治体による法律の地域適合化手法」を次の 4 つ（①から④）に分類する。①太陽光発電設備設置に係るガイドライン・要綱・宣言等の制定(注 13)、②太陽光発電設備設置に係る行政手続法 5 条の審査基準・処分基準の改訂(注 14)、③太陽光発電設備設置に係る地域との調和・規制条例（メガソーラー抑制条例）、④環境影響評価、景観、土地利用等の政策領域の条例での規制(注 15)である。

これらに加え、筆者は、太陽光発電施設の設置および維持には、防火安全対策が必須と考えているため、⑤消防法（昭和 23 年法律第 186 号）8 条等に基づき消防法施行令（昭和 36 年政令第 37 号）別表第一に掲げる防火対象物に太陽光発電設備を設置する場合の規制(注 16)と、それに対応できる当該地域の防火消防体制が整わない場合には何らかの発電設備設置の抑制を図れるような規定を整備するべきと考える。

内藤准教授は、④環境アセスメント、景観、土地利用等の政策領域の条例での規制に関し、「許可制において他法令の審査基準を借用する事例が見られるが、条例の目的の解釈によっては他法令と二重規制にもなり審査基準は整理される必要がある(注 17)」と指摘する。筆者も賛同する。というのも、次のような事例があるからである。

例えば、都道府県と市町村が重複する事例である。都道府県は都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）に基づく開発許可により規制を行い、市町村は土地開発条例に基づく開発同意等により規制を行う（具体的には富士河口湖町がこれに該当する。）というものがある。同義のものとして、開発抑制の法と条例という意味で、自然公園法と景観条例との重複規定がある。また、いずれも開発行為に対して規制を及ぼしている環境アセスメント条例、自然環境保全条例、景観条例、土地利用条例、およびメガソーラー抑制条例等の重複が見受けられる(注 18)。

このように、太陽光発電事業の開始には、防災、環境保全、景観保全、消防活動を考慮し、さらに保守点検および維持管理を継続的に実践する体制作りが求められており、それらが法的拘束力の有無に拘わらず、規制の要件となっている。

## 2. 条例の分類と検討

上記①から⑤のなかの②③④に関連して、各地方公共団体の条例を以下で検討する。大きくは以下の 2 種類に分けられる。

まず、条例の種類を、A 型：メガソーラー抑制条例ではないパターンの各種条例（環境アセスメント条例、自然環境保全条例、景観条例、土地利用条例の適用または改正で、メガソーラーも対象とする）と、B 型：メガソーラー抑制条例等の制定と分類する。

ここでは、それぞれを以下の 3 つに分けて検討する。①何らかの形でゾーニングをしている条例、②許可・同意（処分性あり）、③届出・同意（処分性なし）に大別する。

すると表 1 のようになる。

表 1: 太陽光発電抑制のための条例の規制方法別分類

(内藤悟「太陽光発電設備をめぐる地域における行政実務の現状と課題」(2019)、拙著(2018)『自然環境法を学ぶ』308頁、その他新聞記事等を参考に筆者編集)

条例の種類	規制方法	
A型: 環境アセスメント条例、自然環境保全条例、景観条例、土地利用条例の適用または改正で、太陽光発電も対象とする。	①ゾーニング条例	A型: ①+②許可: 坂東市菅生沼の自然景観保全条例(平成26年制定) (さわめて厳格) A型: ①+②届出+同意: 三重県自然環境保全条例(施行規則33条1項8号に発電施設の設置あり) 中止命令(35条)、罰金(54条1項)の規定有。(さわめて厳格)
A型:	②許可・同意(処分性あり)	A型: ②同意: 富士河口湖町土地開発行為等の適正化に関する条例(平成15年制定) A型: ②アセス実施: 三重県環境影響評価条例(平成28年改正) 大規模太陽光発電は、「宅地その他の用地の造成事業」として環境アセスメント20ha以上(簡易型10ha以上)の対象となる。
A型:	③届出・同意(処分性なし)	
B型: 太陽光発電抑制条例等の制定	①ゾーニング条例	B型: ①+②許可: 高崎市自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備事業との調和に関する条例(平成27年制定) (さわめて厳格) B型: ①+②届出+同意: 伊東市美しい景観等と太陽光発電設備事業との調和に関する条例(平成30年制定) 市全域指定。太陽光パネルの総面積の1.2ha超の場合、市長は同意しない規定あり(さわめて厳格)。
B型:	②許可・同意(処分性あり)	B型: ②知事の認定(50kw以上): 和歌山県太陽光事業の実施に関する条例(平成30年制定) B型: ②届出: 兵庫県太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例(平成29年度制定) 罰金(19条)。
B型:	③届出・同意(処分性なし)	B型: ③届出+同意: 由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例(平成26年制定) 市長の審査(12条)はあるが行政罰は無し。 B型: ③届出+同意: 富士宮市富士山景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例(平成27年制定) 市長の同意(3条)はあるが行政罰は無し。 B型: ③届出+町長の勧告: 木曾町地域の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー事業の促進移管する条例(平成28年制定) 町長の勧告不服従の場合には町長の許可等の審査で考慮(17条1項)。

筆者は、表 1 の赤字の部分(三重県、坂東市、高崎市、伊東市)の規定が厳格であると考えている。加えて、富士河口湖町では、不同意処分がなされ訴訟になっている。そこで以下の節では、これら 5 つの地方公共団体の条例事案に関して検討を行う。

### 3. 三重県(A型) ①自然環境保全条例でゾーニング+②環境影響評価条例を経て勧告

三重県では、自然環境保全条例(平成15年三重県条例第2号)でゾーニングしており、2016年には発電施設開発も同条例の射程に加える改正を行った(注19)。自然環境保全条例は、届出制(34条1項)、知事の助言・勧告(24条2項)、中止命令(35条)、罰金(54条1号)を規定する。環境影響評価条例(平成10年三重県条例第49号)では、メガソーラー事業自体は環境影響評価手続の対象事業ではないが、一定規模以上の造成事業を行う場合には、「宅地その他の用地の造成事業」としてアセスメント実施対象となる(注20)。

三重県で問題となったのは、四日市足見川メガソーラー事業である。この事業について事業者が行った環境アセスメント準備書に対し、三重県知事は「東エリア全体を改変せずに残す」ことを骨子とした事業を大幅に制限する意見書(強制力はない)を提出し、これを受けて事業者からは計画の修正案が出された。原則として、環境評価条例に基づいて事業者が実施する環境影響評価は、「環境の保全について適正な配慮がなされることを確保」(環境影響評価条例1条)するものであるため、事業実施を中止させる権限はない。そこで、県はこの修正案を不十分として、2018年12月に事業者が提出した県自然環境保全条例に基づく届出(自然環境保全条例34条1項。1ha以上の自然地を改変する場合、事業者は届け出なければならないことになっている)に対し、2019年2月に県は、①南側斜面林一帯を残すこと、②20ha以上の森林を残すこと、③サシバの営巣木から半径200メートル以内の森林を残すこと、を勧告した(注21)。

この三重県の方法は、自然環境保全条例でゾーニングして、発電施設開発も同条例の射程に加え、さらに、環境影響評価条例で、太陽光発電を射程に加えたものである。それぞれの条例の目的（役割）を相互に的確に生かしつつ、事業者との手続チャンネル（手段・範囲）を確保している点で評価できる。

#### 4. 坂東市（A 型）①自然環境保全条例でゾーニング+②許可制

菅生沼の自然景観保全条例（平成 26 年条例第 20 号）に基づき、①ゾーニング（5 条、自然景観保全区域の指定）、②市長の許可制（7 条）を採用している。保全区域は、茨城県自然環境保全地域に準じた区域を指定している。

及川敬貴教授（横浜国立大学）は、同条例の仕組みに関し、「開発事業計画提案に先んじてゾーニングを行うので、透明度の高い規制になっているし、規制範囲が限られるが予防的な効果が見込まれ訴訟リスクが低くなる」と指摘する(注 22)。

#### 5. 高崎市（B 型）①再生可能エネルギー条例でゾーニング+②許可制

「自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」（平成 27 年条例第 32 号）に基づき、厳しく規制されている。同条例は、①ゾーニング（8 条から 10 条）、②許可（11 条から 20 条）を規定している。観音山丘陵で 1 ha を伐採して太陽光パネルを設置する計画があり、事業者が十分な説明をせずに樹木の伐採を始めた。あわせて、箕郷梅林の林地でも設置計画が持ち上がったところから、住民の反対運動が起こった。これらをきっかけに、観光地を守るために制定された。そのため、観音山丘陵、榛名湖周辺、箕郷梅林の 3 地区が対象とされた（9 条）。

同条例の詳細は、①特別保全地区の指定（8 条）、3 地区を指定（1 から 3 号）、②事業計画の事前届け出（11 条）、市長との事前協議（12 条 1 項）、近隣住民に対する説明会の開催（12 条 2 項）、近隣住民の意見の申出（12 条 3 項）、近隣住民との協議（12 条 4 項）、事業計画に対する市長の許可制（13 条 1 項）、許可基準（14 条 1 項）、関係書類の閲覧（18 条）、許可の取消（21 条）、措置命令（22 条）、違反事実の公表（行政罰はない、24 条）、報告の徴収（25 条）、立ち入り検査（26 条）である。

高崎市の担当部局によれば、「過去には、措置命令（撤去の命令）を発出したこともある。許可基準は厳しく、これまでの許可は 1 件のみで、多くの事業者が同市内での操業をあきらめる傾向にある(注 23)」とのことである。

高崎市は、住宅用太陽光発電システム導入補助制度も事業者用太陽光発電設備導入支援助成金制度も導入しており、決して太陽光発電に消極的というわけではない。ゾーニングと、許可制度により、適地における発電を促しているということになる。

#### 6. 伊東市（B 型）①太陽光発電設備設置条例でゾーニング+③届出・同意

伊東市という地域は、平地部が少なく、開発には森林開発を伴う。また、風光明媚な地域

も少なくなく、多くの人が訪れ自然環境や文化を楽しむ場所であるため、メガソーラー建設には内外から反対意見が根強い。静岡県知事も、「県知事の権限の有無は別として」メガソーラー計画には「断固反対」を強調している(注 24)。

伊東市の「美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例」(平成 30 年伊東市条例第 12 号)は、ゾーニングとして「市域全域」を抑制区域に指定する条例である(注 25)。詳細は、抑制区域の指定(7 条)、事前届出(10 条)、市長の同意(11 条)である。11 条 2 項は、総面積が 1.2 ha 以上の太陽光発電設備設置事業で、「事業区域の全部又は一部が抑制区域内に位置する場合は、原則として、同意しないものとする」と規定する。同条例には、制裁的な公表(14 条)の規定はあるが、罰則規定はなく、そのため同意の処分性はないといえる。

電力は太陽光だけではないため、ゾーニングとして「市域全域」という指定があり得るのかという点に、筆者はいくばくかの疑問を抱くものの、伊東市という地域のあり方のみならず周辺市町村との連携次第ではこうした選択肢も可能であろうと考える。

## 7. 富士河口湖町(A 型)②同意(処分性あり)

富士河口湖町の土地開発行為等の適正化に関する条例(平成 15 年条例第 130 号)は、太陽光発電事業に関して制定されたものではなく、太陽光発電をその射程に入れるような特段の改正もされていない。詳細は、開発行為の協議(4 条 1 項、本件は「4 号 周辺地域の環境に影響を及ぼすおそれのある工作物」に該当する)、町長の同意(5 条 1 項、処分性あり)、審査基準(6 条 1 項、1 号から 6 号まで)、技術的細目(6 条 2 項、規則の別表にて)と規定する。

前述の及川教授によれば、「同意の審査基準が不確定概念的な規定ぶりになっているためあらゆるリスクに対応できるが、規制の透明度が低いため訴訟リスク高い(注 26)」と評価されている。

同条例の運用において、町長は「不同意」処分を発出し、訴訟になったものがある。同条例は、町長は開発の可否について審査基準(6 条)に従った同意権を認めている(5 条)。一方、7 条では、利害関係者の同意の規定があるものの、この 7 条の利害関係者の同意は、6 条の審査基準の要件として規定されていない。こうしたところ、7 条の利害関係者の同意が得られていないことを理由として 5 条で町長が不同意にしたことの違法性が問われている。

第一審(甲府地判平成 29 年 12 月 12 日 LEX/DB25549382)は、原告事業者の請求を認容したが、控訴審(東京高判平成 30 年 10 月 3 日 LEX/DB25562274)は、原判決を取り消し、原告の請求を棄却した。上告審(最一小判平成 31 年 2 月 28 日 LEX/DB25563035)は、棄却、不受理と判示した。

このように控訴審では、裁判所は同条例の趣旨解釈によって、実質的に A 区の同意が得られなかったことで本件不同意と判断した富士河口湖町を勝訴に導いた。従前まで(IV)は、事業者側の勝訴が続いてきたことを鑑みると、条例策定の勝利ともいえそうである。しかし、

本件では、条例の定める審査基準（6 条）に従って同意の可否を審査される（5 条）という適正な手続きを踏まえておらず、財産権の違憲的侵害ともいえる。

また、同意を求められる利害関係者側に「正当な理由なく同意を拒否してはならない」というルール付けもないままでは、利害関係者の同意書提出を強制するのは「不可能を強いる」ことにもつながり、条例をもってしても比例原則に違反するため違法である(注 27)。だが、同条例 7 条 1 項、2 項の「開発区域周辺の住民等」に対する説明責任や「利害関係者」の同意の有無を、6 条の審査基準の勘案事項に加えることは可能であり、これらは要件として規定すべきであったと考える。加えて、同条例 6 条 1 項 5 号の「特に必要と認める基準」も、本件規則に定められる必要がある。

## 8. 小括

これらのように、各種条例に則り、太陽光発電施設設置の手續過程において、処分性のない意見や勧告（三重県）および処分性のある措置命令（高崎市）や不同意（富士河口湖町）等が着実に発せられている。これらの多くは、太陽光発電を抑制するものであり、現在、実効性の高いメガソーラー抑制条例のあり方については議論が始まっている。ただし、発電事業は、抑制すれば済むという性質のものではなく、各自治体の創意工夫が求められる。

以下では、各種条例の運用からの検討として、筆者なりのいくばくかの考察を述べる。

筆者は、米国の風力発電事業と騒音について検討した論稿において、(1) ゾーニングの予防効果と (2) 「風力」特有の事項への規制の必要性(注 28)、および (3) RTF 理論 (Right to Farm Regime) に基づく複数の経済行動間の調整原理の必要性(注 29)、を指摘している。これらは、国内の太陽光発電事業においても同様に該当する。すなわち、(1) ゾーニングの予防効果と (2) 太陽光発電の性質を踏まえて「太陽光」特有の事項への規制の必要性が確認できる。(2) については、太陽光発電抑制条例であるべきか、それとも他の政策領域の条例であるべきかについては判断しかねるが、いずれにしても「太陽光」特有の事項への対処が必須となろう。(3) については、規制される側への配慮とともに、保護される領域（本件では景観保全等）の限定化および安易に既得権益化させないための時流に合わせての随時の検討が求められる。

また、大規模太陽光発電施設は、社会において必要とされているにもかかわらず、迷惑施設たる性質も有していることは前述した通りである。こうした施設には、例として産業廃棄物処理施設建設があり、いずれも同様の傾向がいくつか見いだせる。

例えば、事業者が「条例・要綱等が整備・制定されていない地方公共団体」で事業開始をすること、つまり、これらの制約のない地方公共団体が事業者には狙われやすいということである。では、どういう地方公共団体がこうなのであろうか、敢えて事業者を呼び込もうとしているのであろうか。おそらくはそうではあるまい。「条例・要綱等が整備・制定されていない地方公共団体」とは、条例・要綱等の整備・制定能力が低い地方公共団体である可能性が高く、そうした地方公共団体が開発されるとすれば、改めて国なり広域のレベルでの事

業開始場所選定についての議論をせねばならなくなる考える。

もう一つの産業廃棄物処理施設建設との類似する例として、産業廃棄物処分業への規制に加え、環境影響評価条例や水源保全条例等のように他の政策目的の条例等との二重規制の問題が生じることである。これらについては、各条例の目的と役割、審査基準の整備を実施し、「なんでもかんでも念のため盛り込んでおこう」というスタイルからの脱却を図る必要がある。

このように太陽光発電事業は産業廃棄物処理業と、事業の性質も法的手続きのありようについても類似の傾向があるとすれば、類似の解決方法もあるのではないかと筆者は考えており、次章にてその観点から検討を加える。

## VI 地方公共団体と事業者双方の Win-Win のための制度構築

### 1. 太陽光発電施設の立地問題の解決のために

太陽光発電事業（再生可能エネルギー発電事業）は、原則として推進すべき事業であり、FIT 認定事業者は経済産業省によって選定される。そもそも FIT 認定の段階では、具体の事業計画の実効性が担保されなくとも、認定事業者になれてしまう。しかし、具体の事業地は事業者自身が選定し、その地が存する地方公共団体と折り合いをつける必要がある。その段階では、条例を含む関係法令を遵守することが求められる。

各地方公共団体が再生可能エネルギーに関して制定する条例の種類は多く、再生可能エネルギーに特化するもの（「再エネ」という語を条例名称に加えるもの）だけを見ても、大要、その種類は、以下の 7 つに分類される(注 30)。①再生可能エネルギー発電を推進する理念条例（例として滋賀県湖南市の「地域自然エネルギー基本条例」（平成 24 年市条例第 19 号）や、②再生可能エネルギー基本計画の策定等（例として神奈川県鎌倉市の「省エネルギーの推進及び再生可能エネルギー導入促進に関する条例」（平成 24 年条例第 10 号）、③公共施設屋根貸しの推進等自治体との連携の推進、および関連産業の振興（例として群馬県中之条町の「再生可能エネルギー推進条例」（平成 25 年条例第 36 号）の 4 条 3 項「町は、公共施設等における省エネルギーの推進及び再生可能エネルギーの積極的な活用に努めるものとする。）、④再生可能エネルギー基金、および事業を認定し自治体から支援が受けられる仕組み（例として長野県飯田市の「再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」（平成 25 年条例第 16 号）の飯田市再生可能エネルギー推進基金（9 条）と地域公共再生可能エネルギー活用事業として認定され支援される事業（8 条）、⑤発電設備に対する固定資産税の免除（例として群馬県榛東村の「自然エネルギーの推進等に関する条例」（平成 24 年条例第 12 号）の固定資産税の課税免除（7 条）、⑥再生可能エネルギー導入審査会の設置（例として東京島八丈町の「地域再生可能エネルギー基本条例」（平成 25 年条例第 41 号）の八丈町地域再生可能エネルギー導入審査会（5 条）、⑦自然環境保全や、消防、防災等の観点からの規制条例や抑制条例（表 1 の B 型）（例として大分県由布市の「由布市自然環境等と再生可能エネルギー発電設備設置事業との調和に関する条例」（平成 26 年

条例第 1 号) である。

⑦以外の①から⑥は、促進および推進のための条例パターンである。⑦が、これまで見てきたように、メガソーラー事業の抑制または規制を意図するものである。依然として⑦への地域住民や地方公共団体の要請は強い(注 31)。太陽光発電設備設置に関する裁判例も、太陽光発電に係る条例が整備されてきてからは、次第に条例の適用や執行に関する問題が争われるようになってきている。当初は、事業者側が勝訴していた (IV 章) が、地方公共団体が勝訴する事案も表れてきている (V 章、富士河口湖町の事案)。

次の段階として、大規模太陽光発電事業を規制または抑制する条例を、それを望む地方公共団体が着実に整備できてしまったらどうなるのかを考えると、いよいよ事業候補地を選定しづらく困難になる。筆者はこれをよしとしていない。

そのために、迷惑施設として扱われた場合の太陽光発電施設に廃棄物処理場建設と類似の視点があると捕らえ、次節にて「公共関与」の必要性を検討したい。

## 2. 公共関与の必要性

「公共関与」とは、民間が行う事業に公が関与することであり、廃掃法においては、主に立地問題を解決するために、民間が行う産業廃棄物の処理に国や自治体などの「公共」が関与することとして用いられている。公共関与の方法には、大きく分けて、自治体自ら処理施設の設置・運営に携わる「直接関与」(一般的にはこれを「公共関与」と呼ぶ。)と、民間施設の確保のために自治体が経済的支援などを行う「間接関与」があるとされる。本稿では、事業地選定に主眼を置くため、主に「直接関与」について「公共関与」と表現する。

ここで筆者が再エネ事業の推進に関し、公共関与の必要性を述べるにあたり、いくつかの論点が出てくると思われる。それらについて、順に検討していく。

まず、せっかく電気事業自由化という道筋をつけたにも拘わらず、またも公の関与度が高くなる、または公の事業体が参入するのであれば、民業を圧迫するのではないかという疑念も生じるであろう。この疑念に関しては、筆者は、民業圧迫を禁止する根拠法令は職業選択の自由を定める憲法 22 条 1 項であるが、公による何らかの対処が求められ、さらに公による事業参入に公共性 (公益性) の観点から必要性、有効性、達成度、効率性は見込まれるのであれば、やむを得ないと考えている(注 32)。特に、こうした「その分野のけん引役を行政が務めることが望ましい場合」であれば、なおさらといえよう。

加えて、こうした公的な関与というスタイルの登壇を理由づけるものには再生可能エネルギー事業に地域で取り組む「エネルギー自治」(注 33)や「地域エネルギー (コミュニティエネルギー)」(注 34)の必要性がある。これらは、各地に現れており、公的な関与を積極的に行う「新しい公」像 (イメージ) を形成し始めている。地方公共団体の例として、行政の仕組みづくりの先進例として長野県、行政と民間の協働の先進例として長野県飯田市、市民を巻き込む先進例として兵庫県宝塚市等があり(注 35)、地域エネルギービジネスの事例として太陽光発電では「太陽光発電・省エネルギー事業、おひさま進歩エネルギー株式会社」(長



野県飯田市) (注 36)等がある。

### 3. 地方公共団体と市民の役割の明確化

現行の電気事業法、エネルギー供給構造高度化法および FIT 法には、地方公共団体や市民の役割は明記されていないが、電力事業は、前述のように国においては電力自由化によって特許制から認定という仕組みになり、地方公共団体では許可制・同意制等がとられている。つまり、従前の特許制であれば、事業者を選定し事業権利を与えるという調整のみであったが、現行の制度に移行後は、事情は幾分複雑になっている。投資対象との注目を集め、「地域 v.s.市場」という構図を背景として (IV章)、条例の整備により場合によってはそれを利用し別の場合によってはそれに抗うという地方公共団体の役割も、大きくなったと言わざるをえない (V章)。他方、エネルギー事業は、地域に無くてはならないものであり、他の地域で作ってもらったものを購入すればよいという存在にはとどまらない。つまり、フリーライダーでいられるわけではなく、エネルギー安全保障(注 37)の観点からも、むしろ電力を利用する地域にこそ発電事業は必要になるといえる。

とすれば、現行の電気事業法、エネルギー供給構造高度化法および FIT 法にも、むしろ地方公共団体と市民の役割を規定するべきではなかろうか。そのうえで、(送電線、送電網等のインフラ整備の議論に加え) より積極的な公共的な支援の整備が必要になると思われる。

なお、具体のイメージとしては、地方公共団体と事業者が協力して(資金を出して基金をつくり)、各県または各市町村に第三セクター方式で「仮称:○○県(市町村)再生可能エネルギー推進センター」を設置して事業化する。被害対策も含めての事業化。)ことが考えられる。そのうえで、「仮称:○○県(市町村)再生可能エネルギー推進センター」としての機能を担う組織を、公益法人、一部事務組合+民間事業者、PFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)等まで拡大することで、機能的かつ弾力的な運用を目指したいと考える。

なかでも一つ例示するとすれば、兵庫県の「あわじ環境未来島(注 38)」である (図 1)。

兵庫県は「太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例」(平成 29 年条例第 14 号)を制定している。それに先んじて、兵庫県は、2011 年 12 月に淡路島が国の地域活性化総合特区の指定を受けた(あわじ環境未来島特区)ことから、持続可能な地域社会モデルを住民、NPO、企業、行政(兵庫県、洲本市、南あわじ市、淡路市)が一緒になって生み出していこうとする取組を始めていた。この一環として、2013 年、兵庫県は、淡路島で「住民参加型太陽光発電事業」を実施した。注目すべきは、このための資金は、県が、住民参加型市場公募債(「あわじ環境未来島債」・1口5万円)を発行することで島民を中心とした住民から発電施設建設資金を調達し、発電・売電事業を行う(一財)淡路島くふうみ協会に対して貸し付けたことである。「あわじ環境未来島債」という名称で県が発売した県民債の期間は5年で、満期一括で償還される。ちなみに、発行額は4億円で、購入単位は5万円以上5万円単位、購入限度額は1人あたり200万円で、表面利率は0.33%であった(注 39)。販売期間終了を待たずに優先販売した淡路島内のみで4.0億円を完売し、471件の販売実績があった

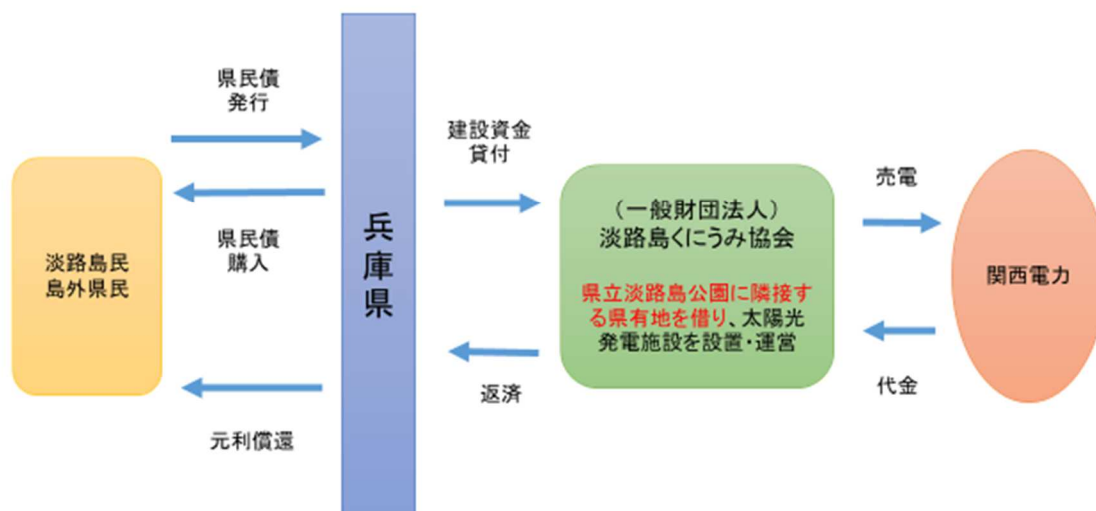
(注40)。

同事業の太陽光発電施設設置場所は約 1.54 ヘクタールの県立淡路島公園に隣接する県有地で、県から借りる契約をしており、発電規模は1メガワット程度である。2014年3月からの売電を予定していた。現在でも稼働中で、(一財)淡路島くとうみ協会のウェブサイトには、本日の発電状況、前日の発電状況および月別の発電状況ならびに過去の発電状況紹介等の計測値が明記されている(注41)。

少子高齢化、都市と農村の地域格差の拡大、雇用の縮小、後継者不足は、日本の地方における共通の課題である。この事案は、こうした課題を解決するべく、「地域 v.s.市場」ではなく、地域が市場を生かす(有効利用している)という構図も見いだせる。

## 図1:あわじ環境未来島構想

(出典)あわじ環境未来島ウェブサイトの図表等を基に筆者作成



### 4. 結び

地球温暖化、気候変動ではなく、「地球過熱化」「気候危機」ではないか、とも言われる(注42)。減炭素(脱炭素)社会への脱却と再エネの促進は、強力に進められねばならず、そのために電力自由化という抜本的な改革が行われた。電気事業法も、「電気事業における事業機会の拡大」の実現は、電力の安定供給の確保および電力料金の抑制並びに消費者の選択の機会の拡大と同様に、国が進めねばならないとする。そこには、地方公共団体と市民の協働も、重要なピースとして盛り込む必要がある。

しかし、太陽光発電事業者にとって、その事業地の選定に当たり、その迷惑施設(忌避施設・嫌悪施設)たる性質への懸念が増してくる。こうしたときに登壇するのは、大規模資本であり、ESG投資(E:環境、S:人権(社会)、G:ガバナンス)に配慮している企業を重視・選別して行なう投資のこと)の席卷を背景に、ファンドが「グリーン経済(注43)」と称して集金したお金を地方の開発に投じる。力のある地方公共団体はそれに抗うように、条例等を策

定するが、対抗する力を持たない地方公共団体も少なくはない。そのため「地方 v.s. 市場」という構図が生まれ、そこに対立が生じるが、将来の電力事業および電力の安定供給にとって、これは本来生まれる必要のない軋轢であって、電力自由化の趣旨にそぐわない。むしろ、エネルギー安全保障やエネルギー自治の観点からこそ、地域エネルギー（コミュニティエネルギー）の確立が求められる。そのためにも、各地域が市場を生かす（有効利用している）という構図を描けるような抜本的な試みが必要であり、現行の電気事業法、エネルギー供給構造高度化法および FIT 法にも、地方公共団体と市民の役割を規定し、より弾力的な仕組みを想定するべきではなかろうか。

そのためには、地域の特性、住民の意向、地方公共団体がめざす地域のあるべき姿を基本とした更なる検討が必要であろう。少なくとも、地方公共団体の対応を考慮した法的な整備が必要であると思われる。

謝辞：本稿は、2019 年 7 月 14 日開催の企業法学会研究報告会（於 筑波大学東京キャンパス）における拙報告「再エネ発電の促進構想と事業者による事業実施に係る一考察—太陽光発電設備設置・操業に係る地域選定と地方自治体—」を基にしたものである。研究報告会における参加者皆様からのご質問およびコメント等にこの場をお借りして感謝申し上げます。

#### （脚注）

- 
- (注 1) 4 度とは、1995 年、1999 年、2003 年、2014 年の電気事業法改正のことを指す。  
(注 2) 経済産業省「エネルギー基本計画」（2018 年 7 月）<https://www.meti.go.jp/press/2018/07/20180703001/20180703001-1.pdf>（2019 年 8 月 22 日最終閲覧）。  
(注 3) 資源エネルギー庁「改正 FIT 法による制度改正について」（2017 年 3 月）[https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/saiene/kaitori/dl/fit\\_2017/setsumeishiyou.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/setsumeishiyou.pdf)（2019 年 8 月 22 日最終閲覧）。  
(注 4) 10kW 以上は FIT 認定から 3 年とし、それを超過すると調達期間を短縮する。10kW 未満は、FIT 認定から 1 年とし、それを超過認定執行とした。「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施行規則（以下「FIT 法施行規則」という。平成 24 年経済産業省令第 46 号）5 条 1 項 9 号、10 号」。  
(注 5) 塩野宏『行政法I 第 6 版』（有斐閣、2015 年）129 頁。  
(注 6) 北村喜宣『環境法 第 2 版』（有斐閣ストゥディア、2019）78-79 頁。  
(注 7) 大久保規子＝村上裕章「討議のまとめ：海と大地の行政法—再生エネルギーをめぐる」論究ジュリスト 2019 冬 No.28、85 頁。  
(注 8) 北村喜宣『環境法 第 2 版』（有斐閣ストゥディア、2019）78-79 頁。  
(注 9) 資源エネルギー庁「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」（2019 年 4 月改訂）[https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/saiene/kaitori/dl/fit\\_2017/legal/guideline\\_sun.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/kaitori/dl/fit_2017/legal/guideline_sun.pdf)（2019 年 8 月 24 日最終閲覧）、3 頁。  
(注 10) 拙稿「判例評釈・環境権等に基づくメガソーラー設置差止請求事件（大分地判平成 28 年 11 月 11 日・LEX/DB 文献番号 25544858）」富大経済論集 64(1)（2018）193 頁。  
(注 11) 拙稿・前掲 10) 192-193 頁。  
(注 12) 内藤悟「太陽光発電設備をめぐる地域における行政実務の現状と課題」論究ジュリスト No.28（有斐閣、2019）74 頁。  
(注 13) ①は法的拘束力のない規定を指す。宣言では、福島県大玉村が 2019 年 6 月に「大規模

太陽光発電所と大玉村の自然環境保全との調和に関する宣言」を議決し、「大規模太陽光発電施設の設置を望まない」という宣言を行った。

- (注 14) 内藤准教授が挙げる例として、滋賀県や兵庫県の林地開発許可基準（北村喜宣『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018）17 頁）がある。
- (注 15) 三重県では、四日市足見川メガソーラー事業に関し、三重県環境影響評価条例に基づき、2017 年 11 月に四日市市長意見 <https://www.city.yokkaichi.lg.jp/www/contents/1510813415903/files/sityouiken.pdf>（2019 年 8 月 29 日最終閲覧）と、2018 年 1 月に踏み込んだ知事意見 <http://www.pref.mie.lg.jp/TOPICS/m0012300098.htm>（2019 年 8 月 29 日最終閲覧）が、述べられた。背景には、自然環境保全条例に基づく異例の行政措置で、サシバが絶滅の恐れのある種のうち、特に保護が必要な県希少野生動植物種に追加指定されたことがある。また、和歌山県では、直川・府中太陽光発電事業に関し、和歌山県環境影響評価条例に基づき、2017 年 4 月に知事意見が公表され、その後環境アセスメントの手続きが進んでいなかったところ、事業者は 2019 年 8 月に事業を廃止するとの書面を和歌山県に送付した。
- (注 16) 東京消防庁は、2014 年 10 月 1 日から、消防法施行令別表第一に掲げる防火対象物に太陽光発電設備を設置する場合の指導基準を策定し、運用を開始している。また、発火および火災事故の再発防止のためには、定期的な保守管理の必要性が問われたため、改正 FIT 法では購入時には想定されていなかった点検の義務が追加的に課された。FIT 認定申請書の「再生可能エネルギー事業の実施において遵守する事項」に、「安定的かつ効率的に再生可能エネルギー発電事業を行うために発電設備を適切に保守点検及び維持管理すること。」という項目も存在する。
- (注 17) 内藤・前掲 12) 75-76 頁。
- (注 18) 産業廃棄物処理事案と類似の構造があると実感できる。産業廃棄物処分場設置にあたり、廃棄物処理法（廃掃法）に加えて、各自治体での条例（水源保護条例等）の規制も存在した。
- (注 19) 自然環境保全条例施行規則（昭和 49 年三重県規則第 10 号）第 33 条「届出を要する開発行為」のうち、8 号として「発電施設の設置」を追加する改正を行った。
- (注 20) 条例の規定とは別に、環境影響評価法（平成 9 年法律第 81 号）の規模要件に該当する場合には、法律に基づく環境アセスメントが求められる。
- (注 21) 同勧告は、法的拘束力はないもののインパクトが強く、各メディアで取り上げられた。一例として、亀井洋志「三重県メガソーラー反対運動 行政も「勧告」に至った経緯とは？」2019.3.23 10:00 週刊朝日 <https://dot.asahi.com/wa/2019032000064.html?page=3>（2019 年 8 月 30 日最終閲覧）。
- (注 22) 愛知県弁護士会会報「シンポジウム『大規模開発から地域環境を守る条例の作り方』」2018 年 12 月（No.694）29 頁。
- (注 23) 2019 年 8 月 30 日、高崎市開発指導課山崎氏に電話取材。
- (注 24) 伊豆新聞「メガソーラー計画 知事反対姿勢を強調」2017 年 9 月 27 日 川勝平太知事の発言。
- (注 25) 伊東市美しい景観等と太陽光発電設備設置事業との調和に関する条例施行規則（平成 30 年伊東市規則第 15 号）3 条。
- (注 26) 愛知県弁護士会会報・前掲 22) 29 頁。
- (注 27) 北村喜宣『自治体環境行政法 第 8 版』（2018、第一法規）184 頁および 217 頁。
- (注 28) 拙稿「風力発電事業と騒音に関する一考察—米国判例を素材として—」富大経済論集 64（3）（2019）596-597 頁。
- (注 29) 拙稿・前掲 28) 597-598 頁。RTF 理論は、ネイル・ハミルトン教授（Professor Neil D. Hamilton, Drake University Law School, Iowa, USA）が唱えている。
- (注 30) 西城戸誠・尾形清一・丸山康司「第 7 章 再生可能エネルギー事業に対するローカルガバナンス—長野県飯田市を事例として—」、丸山康司・西城戸誠・本巢芽美編著『再生可能エネルギーのリスクとガバナンス 社会を持続していくための実践』所収、160-164 頁と、環境省「再生可能エネルギーに関する条例・特区制度」の「表 1：条例に基づく地域ビジネス支援策一覧」[https://www.env.go.jp/earth/report/h29-02/h27\\_ref03.pdf](https://www.env.go.jp/earth/report/h29-02/h27_ref03.pdf)（2019 年 9 月 3 日最終閲覧）1 頁

をもとに筆者分類。

- (注 31) 例として、2018 年 12 月 11 日開催の愛知県弁護士会主催シンポジウムは「大規模開発から地域環境を守る条例の作り方～メガソーラー等に対する規制のあり方を考える～」であった。その他、各地でメガソーラー発電による大規模開発から地域を守るための催しが開催されている。
- (注 32) 拙著『行政争訟入門』（文眞堂、2018）110 頁。
- (注 33) 阿部剛志・浅田陽子・高橋溪「エネルギー自治の必要性と現状、そして将来への課題」三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング 2012/07/01<https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2012/08/0112.pdf> (2019 年 9 月 3 日最終閲覧) によれば、「エネルギー自治」は、「住民福祉の、平時における向上および、有事における確保のために、地域自らがエネルギー需給をマネジメントし、コントロールできる領域を現実的なレベルで増やしていこうとする試み」と定義されている。
- (注 34) 電力を地域住民の手で節約、産出、再生する活動またはそこで産出された電力のこと。
- (注 35) 飯田哲也・環境エネルギー政策研究所 (ISEP) 編著『コミュニティパワー エネルギーで地域を豊かにする』（学芸出版社、2014）176-186 頁。
- (注 36) 飯田哲也・ISEP・前掲 35) 113-116 頁。
- (注 37) 市民生活、経済産業活動のために、環境への影響を考慮しつつ、必要十分なエネルギーを合理的な価格で継続的に確保すること。
- (注 38) あわじ環境未来島構想推進協議会(事務局) 兵庫県淡路県民局県民交流室「あわじ環境未来島～生命つながる『持続する環境の島』をめざして～」<https://www.awajikankyomirajima.jp/about/> (2019 年 9 月 5 日最終閲覧)。
- (注 39) JFS (ジャパン・フォー・サステナビリティ)「兵庫県のあわじ環境未来島債、完売 2013 年 11 月 29 日」[https://www.japanfs.org/ja/news/archives/news\\_id034486.html](https://www.japanfs.org/ja/news/archives/news_id034486.html) (2019 年 9 月 5 日最終閲覧)。
- (注 40) (一財)淡路島くとうみ協会「住民参加型くとうみ太陽光発電所」<http://www.kuniumi.or.jp/solar/index.html> (2019 年 9 月 5 日最終閲覧)。
- (注 41) (一財)淡路島くとうみ協会・前掲注 40)。
- (注 42) 小西雅子「もはや気候変動、地球温暖化ではなく『気候危機』『地球過熱化』」SankeiBiz 2019 年 8 月 26 日 05:00<https://www.sankeibiz.jp/econome/news/190825/ecc1908252143001-n1.htm> (2019 年 9 月 5 日最終閲覧)。
- (注 43) 持続可能な開発・発展を実現する経済のあり方のことで、UNEP (国際連合環境計画) の『グリーン経済報告書』では、「環境問題に伴うリスクと生態系の損失を軽減しながら、人間の生活の質を改善し社会の不平等を解消するための経済のあり方である」と定義されている。