

ソーラーパネル条例をめぐる課題

——太陽光発電設備のもたらす外部不経済の解消に向けて——

板垣 勝彦

I はじめに

東日本大震災以降の国のエネルギー政策の見直しを受けて、太陽光、風力、地熱などの自然エネルギーないし再生可能エネルギーの普及が、国民全体の関心事となった。その中核となったのが太陽光発電設備（以下、本稿では、その中心設備に着目して、もっぱら「ソーラーパネル」という用語を使う。）であり、公共施設や個人用住宅の屋上だけではなく、遊休農地の有効活用の方策としても、ソーラーパネルの設置が進められた。その背景には、「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」（平成 23 年法律第 230 号、以下「再エネ特措法」とする。）の施行により、平成 24 年 7 月から導入された FIT（固定価格買取制度）という刺激策の存在も見逃せない。こうした「太陽光バブル」とも言うべき事態を前に、ソーラーパネルの設置が引き起こす様々な近隣トラブルや環境問題（以下、本稿では、「外部不経済」ということがある。）について、地方公共団体は対処を迫られることになった。本稿は、ソーラーパネルの設置がもたらす外部不経済への対処法について、法政策的に検討を行うものである。

II エネルギー政策の見直しと様々なソーラーパネルの普及促進策

1 再エネ特措法

石油ショック以降、化石資源の乏しいわが国において、エネルギーコストや環境負荷の低減の見地から、再生可能エネルギーの導入は切実な課題であった¹⁾。「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」(平成 9 年法律第 37 号)が制定された前後から、現在に至る再生可能エネルギーの導入に向けた検討が開始されたと言われる。エネルギー政策基本法(平成 14 年法律第 71 号)は、政府に対して、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にエネルギー基本計画を制定する義務を課し(同法 12 条 1 項)²⁾、同時期に制定された「電気事業者による新エネルギー電気等の利用に関する特別措置法」(平成 14 年法律第 62 号)は、電気事業者に対し再生可能エネルギーから発電される電気を一定割合以上利用することを義務付けた。「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」(平成 21 年法律第 72 号)により、太陽光発電による余剰電力を電気事業者が適正価格で買い取るしくみも導入された。しかし、電気事業者による買取目標値の設定は低調であり、再生可能エネルギーの本格的な導入とよぶには程遠い状況が続いていた。

そのような中、わが国のエネルギー政策に大きな見直しを迫ったのが、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災の引き起こした原発事故であった。環境汚

1) 再生可能エネルギー政策の展開について、馬上丈司「再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度以降の日本における太陽光発電事業の現状」人文社会科学研究 28 号 (2014) 73 頁、内藤悟「地方自治体の再生可能エネルギー政策——条例制定を中心にして」都市問題 2015 年 5 月号 56 頁、高橋寿一『再生可能エネルギーと国土利用』勁草書房 (2016) 17 頁以下。

2) 基本計画については、板垣勝彦『住宅市場と行政法——耐震偽装、まちづくり、住宅セーフティネットと法——』第一法規 (2017) 53 頁。

染への対処だけではなく、エネルギー資源を大きく海外からの輸入に頼っている現状について再考を余儀なくされ、低コストで安定供給が見込まれる再生可能エネルギーの本格的な導入が喫緊の課題となった。そのような中で、制定・施行されるに至ったのが、再エネ特措法である³⁾。

再生可能エネルギー発電事業を行おうとする者は、発電設備ごとに、経済産業省令で定めるところにより、事業の実施に関する計画（再生可能エネルギー発電事業計画）を作成し、経済産業大臣による認定を受けることで、「認定事業者」となることができる（同法9条1項・3項）。電気事業者は、原則として、認定事業者との間での「特定契約」の締結および送電網への接続を義務付けられる（同法16条1項・17条1項）。特定契約というのは、認定事業者と電気事業者が締結する契約であって、経済産業大臣の定める調達期間を超えない範囲内の期間にわたり、当該認定事業者は電気事業者に対し再生可能エネルギー電気を供給し、電気事業者は経済産業大臣の定める調達価格により再生可能エネルギー電気を調達することを約する契約のことを指す（同法2条5項）。再生可能エネルギーの中でも、とりわけ太陽光発電は、風力や水力と比較して申請から稼働まで要する時間が短い、駆動部分がないためメンテナンスコストが比較的低い、わが国の気候・風土との関係でも設置・稼働が容易であるといった理由から、再生可能エネルギーの主力として、普及が推進された⁴⁾。

3) 再エネ特措法は何度が改正されており、とりわけ平成28年法律第59号により抜本的な改正が図られた。再生可能エネルギー発電事業計画の認定制度が設けられたのは同改正によるものであり、FIT導入当初とは状況が異なっているが、本稿はソーラーパネル問題への将来的な対策を主眼とするものであり、そのこととの関係上、最新の改正条文に基づいてFITの制度を解説する。なお、同改正に伴い、資源エネルギー庁によって、「事業計画策定ガイドライン（太陽光発電）」が策定された（平成29年3月策定、平成30年4月改訂）。本稿では、「事業計画策定ガイドライン」として引用する。

4) そうはいても、わが国におけるベースロード電源は火力、原子力、水力であり、一連の動きについてエネルギー政策の「転換」(Energiewende)とまで評することは早計であろう。高橋・前掲1頁以下。むしろ、リスクマネジメントの見地からは、単一のエネ

再エネ特措法の中でも、特に大きな効果を発揮したのが、固定価格買取制度 (Feed-in Tariff: FIT. 以下、本稿では、「FIT」とする。) である。固定価格買取は、わが国に先んじてエネルギー政策の大胆な見直しを図ったドイツにおいて、1990 年の電力供給法 (Stromeinspeisungsgesetz) 改正により導入された制度であり、2000 年の再生可能エネルギー法 (Erneuerbarer-Energien-Gesetz; EEG) から本格化したものである⁵⁾。わが国の再エネ特措法では、制度導入当初の 3 年間は事業性に特に配慮した買取価格を設定することとされ、初年度である平成 24 年度においては、太陽光発電で 40.00 円 /kWh という、FIT 導入以前の 2 倍近くという、かなりの高水準の価格で、10kW 以上の規模ならば 20 年間、10kW 未満の規模では 10 年間の買取期間が設定された (平成 24 年 6 月 18 日経済産業省告示第 139 号)。翌年度 (平成 25 年度) の買取価格は 36.00 円 /kWh と少し引き下げられたが、それでもかなりの高水準が維持された⁶⁾。いわゆる誘導行政の施策であるが、設備の導入に際し補助金を交付するという誘導手法では、その効果が初期投資の負担軽減に限定されるのに対して、FIT では、事業全体の収益性を勘案して長期的な事業計画を立てることが可能となる点がメリットである⁷⁾。なお、FIT による買取りの原資は、全国一律の金額を電気料金の単価に上乗せして賦課・徴収する賦課金 (サーチャージ) により賄われる。

ルギーに依存するよりも、様々な代替的選択肢を残す方が望ましいことは疑いなく、再生可能エネルギーという代替的選択肢の比率を高めていくことは急務である。

- 5) 高橋・前掲 93 頁以下は、ドイツでは固定価格買取の対象とするか否かについて立地基準を用意することで、EEG が立地誘導機能を果たしてきたことの意義を強調する。その他、茅野恒秀「再生可能エネルギー拡大の社会変動と地域社会の応答——固定価格買取制度 (FIT) 導入後の住民意識を中心に——」信州大学人文社会学論集 3 巻 (2016) 45 頁。
- 6) ちなみに、平成 26 年度は 32 円 /kWh、平成 27 年度は 27 円 /kWh と、徐々に価格は引き下げられている。
- 7) 詳細は、馬上・前掲注 (1) 74 頁以下。

ソーラーパネルは、公共施設の屋上や戸建て住宅の屋根に設置したり、森林を切り開いて野立てのものを斜面地に設置したりするだけでなく、遊休不動産の有効活用的手段としても注目された。さらには、農地転用の特例を設けることで、遊休農地や耕作放棄地への設置も推進された。以下では、特に法規制が厳しい農地へのソーラーパネル設置を可能にするために、いかなる特例が設けられたのか、法制を概観する。

2 農地転用の特例

農地の上にソーラーパネルを設置しようとする場合には、大きく2つの類型がある。第一は、農地における耕作を取り止めて（これには、すでに耕作が放棄されている場合も含まれる。）、当該農地をソーラーパネルの用地として利用する「恒久型」である。第二は、営農を継続しながら、農地の上部空間に支柱を立てたソーラーパネルを設置して、太陽光発電事業を行う類型であり、営農型太陽光発電（ソーラーシェアリング）と称される（単に「営農型」とよぶ場合もある⁸⁾。

恒久型の場合、農地自体を転用することになるため、転用許可手続が不可欠である。すなわち、農地を農地以外のものにする場合の許可（農地法4条）、農地・採草放牧地をそれら以外のものにするために所有権や用益権を設定する場合の許可（同法5条）を取得する必要がある⁹⁾、当該農地が「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和44年法律第58号。以下、「農振法」とする。）の

8) 「恒久型」と「営農型」の区別は、高橋・前掲79頁以下に依拠している。ソーラーシェアリングについては、馬上丈司「農山漁村再生可能エネルギー法とソーラーシェアリング型太陽光発電事業による国内農業活性化への展望」人文社会科学研究25号（2014）41頁が包括的である。

9) 農地法の許可は、私法上の法律行為の効力を補完してこれを完成させる行為であり、講学上の「認可」である。阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』有斐閣（2008）339頁。

農用地域であれば、農用地域からの除外手続も必要となる。

営農型の場合も許可が必要なことには変わらないのだが、利害関係者からの強い要望を受けて、農林水産省は農村振興局長通知「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可上の取扱いについて」(平成 25 年 3 月 31 日 24 農振第 2657 号)を发出して、農用地域や第一種農地であっても一時転用(農地法 4 条 2 項・同施行令 10 条 1 項 1 号イ、同法 5 条 2 項・同施行令 18 条 1 項 1 号イ)として扱うことにした。その具体的な内容は、以下のとおり。

- ① 一時転用期間は 3 年間(ただし、期間経過後の再許可による延長は可能であり、回数制限もない)。
- ② 周辺農地の営農に支障を及ぼさない程度の規模であること。
- ③ 適切な営農を継続すること。具体的には、収量が同じ地域の平均的な単収と比較しておおむね 20 パーセント以上減少することのないこと。
- ④ ソーラーパネルを設置した農地における農作物の生産状況を年に 1 回報告し、その際には必要な知見を有する者(普及指導員、試験研究機関、農業委員会等)の確認を受けること。

これらの要件を満たす場合には、農業委員会の判断により、正式な農地転用の手続を経なくとも、所定の届出を行うだけで、「一時転用」としてソーラーパネルを設置するために必要な「支柱」を設置することが認められるようになったのである。支柱は、簡易な構造で容易に撤去できるものに限られる。少し調べると、稲、里芋、茶、椎茸の原木、各種の野菜など、様々なソーラーシェアリングの実例を見つけることができる¹⁰⁾。

10) たとえば、馬上・前掲注(8) 55 頁。村沢義久「茶畑ソーラー」で二兎を追い ソーラーシェアリングで農業と発電を両立」日経ビジネス Online 2014 年 5 月 1 日 <http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20140423/263387/> (2018 年 6 月 24 日閲覧)

ソーラーシェアリングは、農産物価格が低迷する中で、農業者が営農を継続する際の安定した経済的基盤を形成し、後継者の確保にも資する方策といえよう。他方で、今後、売電収入が主目的となり営農は形だけという農地利用が増えるにすぎず、国内農業の活性化に与える影響は限定的であるとも指摘される¹¹⁾。

3 農山漁村再生可能エネルギー法

再生可能エネルギーによる発電が農林水産業と密接に結び付いていることは早い段階から意識されており、農山漁村の発展と調和の取れた再生可能エネルギーの普及をめざして、「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 25 年法律第 81 号、以下、「農山漁村再生可能エネルギー法」とする。）が制定された¹²⁾。

農山漁村再生可能エネルギー法の特徴は、市町村に立地規制などについての主体的な役割をもたせたことにある。すなわち、市町村は、農林水産大臣が策定した基本方針に基づき、発電設備についての整備を促進する区域（設備整備区域）¹³⁾、発電設備の種類・規模、施設整備と併せて農林業上の効率的総合的な利用の確保を図る区域とそこで実施する施策、農林地所有権移転等促進事業に関する事項を基本計画として定める（同法 5 条）。基本計画を作成する際には、市町村、発電設備整備希望者、農林漁業関係者、関係住民、学識経験者からな

11) 高橋・前掲 87 頁以下。

12) 農山漁村再生可能エネルギー法については、高橋・前掲 30 頁以下。

13) 設備整備区域の設定に際しては、農用地区域は含めてはならないが、第一種農地については、①農用地として再生利用が困難な荒廃した農用地である場合、②農用地としての再生利用が可能な荒廃した農用地であっても、(a) 生産条件が不利で相当期間耕作等の用に供されず、かつ、(b) 耕作等を行う者を確保することができないため今後も耕作等の用に供される見込みがない農用地であるといった一定の要件を満たす場合には設備整備区域に含めることができ、含められた場合には転用許可がなされる。

る協議会を設けることができる（同法 6 条）¹⁴⁾。一方、発電設備整備希望者は、設備整備計画を作成して、市町村に認定を申請することとなる。

申請を受けた市町村は、基本計画への適合性や実現可能性を審査するほか、農地法、森林法、漁港漁場整備法、海岸法、自然公園法、温泉法など設備整備行為に係る諸法律における許可権者の同意を得た上で、設備整備計画を認定する（同法 7 条）。特筆すべきは、発電設備整備希望者は、この認定を受けることで「認定設備整備者」となり、関係諸法律による許可が一括して付与されたものとみなされる——手続のワンストップ・サービス化——ことである（同法 9 条以下）。

さらに、認定設備整備者は、市町村の策定する所有権移転等促進計画（基本計画だけでなく、農振地域整備計画や都市計画に適合していること、関係する地権者全員の同意があること、周辺地域の農林地の農業上の利用の確保に資する内容であることなどが要件とされる。）に基づき、土地利用権限を取得することになる。これによって、散在する耕作放棄地を集約する形で、ソーラーパネルの事業用地が捻出されるというわけである。

農山漁村再生可能エネルギー法は、市町村の役割を最も明確に規定しており、煩雑な申請手続のワンストップ・サービス化に配慮されているなど、有効に活用されれば立地の適正化・集約化といった効果が期待される¹⁵⁾。しかし、基本計画の策定の動きは鈍く、法律施行後 4 年以上が経過した平成 29 年 12 月末時点における基本計画作成済の市町村は 44、作成中の市町村が 21、検討中の市町村が 25 という状況であり、都道府県平均で 1～2 の市町村に動きがある

14) 馬上・前掲注 (8) 50 頁では、基本計画の中には、①発電設備の撤去や原状回復に関する費用について、太陽光発電所の運転期間中に事業者がしっかりと確保しておくべきこと、②荒廃農地や山林を造成して建設されたメガソーラーについては、事業終了後の山林の回復や緑化についても書き込んでおく必要があるとする。

15) 内藤・前掲 58 頁。

程度である¹⁶⁾。

4 「太陽光発電バブル」

(1) 概要

ともかく、FIT による刺激策は功を奏し、「太陽光発電バブル」とも称される狂騒曲が展開されることになった。FIT 導入以前のソーラーパネルといえば、住宅用の小規模な設備が主流であったのが、この期間、非・住宅用の野立てソーラーパネルが爆発的に普及したのである。従来は、太陽光発電のような再生可能エネルギー発電は出力が天候任せであって不確定性が強く、事業の採算性が見込めないことが難点であった。それが、FIT の導入によって、状況は一変した。固定価格による当面の買取りが保証され、都市銀行や大手企業までもが再生可能エネルギー事業に乗り出したのである。

特に目立つのが、「メガソーラー」と称される、発電出力 1,000kW (1MW) を超える大規模なソーラーパネルの増加である。FIT が導入される以前は国内に数基しかなかったメガソーラーが、高い収益率の後押しにより¹⁷⁾、続々と建設された。1,000kW のメガソーラーの建設には概ね 1.2 ~ 1.5 ヘクタールの土地が必要とされるが、10,000kW を超えるものも次々と設置された。ゴルフ場の跡地をはじめとして、誘致に失敗した工業団地、入浜塩田の跡地、廃棄物処分場の跡地など、メガソーラーの建設適地をめぐって、全国で争奪戦が展開

16) 農林水産省ホームページ「基本計画作成の取組状況（平成 29 年 12 月末現在農林水産省調べ）」http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/kihon_keikaku.html

17) 馬上・前掲注 (1) 78 頁の試算では、買取価格 40 円 / kWh の下では、設備容量 1,000kW のメガソーラーで年間 109.5 万 kWh の発電が見込まれるから（設備利用率は 12.5 パーセントとする。）、年間の売電収入は 4,600 万円程度となり、20 年間で 8 ~ 9 億円の売り上げとなる。太陽光発電設備の設置費用を 32.5 万円 / kW として計算しても、20 年間で 3 億円以上の利益が生じる。

された¹⁸⁾。木曾岬干拓地のように用途が定まっていなかった土地だけでなく、国の特別史跡である吉野ヶ里遺跡にまでメガソーラーの事業が計画されたことは、波紋をよんだ。

東日本大震災の被災各県においても、メガソーラーが積極的に設置された。塩害により当分の間耕作を行えない津波浸食地の有効活用という観点のほか、財政的な要因も強力で働いた。それが、被災地における復興関連予算による補助金（再生可能エネルギー発電設備等導入促進支援対策事業補助金）を制度化する形で制定された「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年法律第40号）である。この法律では、「特定被災区域」に指定された被災各県の222市町村で行われる事業については設備投資費の10パーセントが補助されることになり、地域内外からの企業進出が促された¹⁹⁾。

(2) 地域エネルギーの叢生

ソーラーパネル事業を牽引しているのは、ソフトバンクを中心とする情報通信企業、シャープや京セラなどの国内太陽電池メーカーであり、市町村の動きは全体としては鈍いとされる²⁰⁾。それでも、固定資産税の減免措置を実施したり、公有地を低廉な価格で貸し付けたりするなどして、市町村がソーラーパネルの設置を後押しする動きもみられており、「日本版シュタットベルケ（Stadtwerke）」²¹⁾とか「エネルギーの地産地消」などと形容される。とはいえ、

18) 山下英俊「日本におけるメガソーラーの現状と課題」一橋経済学7巻2号（2014）125頁（135頁）、坂村圭＝金子貴俊＝沼田麻美子＝中井検裕「地上設置型メガソーラーの土地特性に関する研究」都市計画論文集49巻3号（2014）633頁。

19) 茅野・前掲50頁。

20) 山下・前掲138頁。

21) シュタットベルケとは、「都市公社」などと訳される市町村立のエネルギー供給主体の

財政規模が縮小している傾向を反映してか、直営で事業を実施するというよりも、資金は民間から調達して、市町村の関与は間接的という形態がほとんどである。

民間資金を調達する方法にも、様々なものがある。①市民ファンドやクラウドファンディングにより、市民から資金を調達する方法。平成 17 年から「おひさまエネルギーファンド」により市民共同発電事業の実績を積み重ねてきた長野県飯田市では、FIT 導入後、この取組みを「地域 MEGA おひさまファンド」へと発展的に継承している。②地方公共団体が地方債を財源として建設する方法。平成 25 年に実施された「北九州市 50 周年記念債」によるメガソーラー事業は、募集開始後 2 日間で完売するという盛況ぶりであった。これらの他にも、③地縁団体が自己資金によって太陽光発電事業を実施する方法が目を引く。兵庫県丹波市の山王自治会は、長年積み立ててきた資金からソーラーパネルの建設費の全額を捻出し、その売電収入によって各世帯の自治会費を無料としたことで注目された²²⁾。

飯田市では、上記の①市民ファンドの設立・運用に加えて、平成 25 年 4 月、「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」(以下、「飯田市条例」とする。)を施行した。その特色は、市民が自らの意思決定とし

ことである。19 世紀後半以降のドイツにおいては、住民の生存配慮にかかわる電力、ガス、熱供給については、シュタットベルケがその主体となってきた。1980 年代以降の民営化 (Privatisierung) の流れによってシュタットベルケも続々と民営化されていったが、近年、再び公営化 (Rekommunalisierung) される動きがみられる。現在、ドイツ国内に約 1,400 のシュタットベルケが存在し、このうち 900 が電力、ガス、熱供給を担うものであるとされる。人見剛「ドイツにおける生活基盤配慮行政の(再)公営化」広渡清吾ほか(編)『日本社会と市民法学』日本評論社(2013)399 頁以下、高橋・前掲 233 頁、宇野二郎「地方公営企業の展望——ドイツの経験を手がかりに」公営企業 47 巻 3 号(2015)4 頁、杉野耕一「エネルギーの地産地消は根付くか」日経グローバル No.329(2017)10 頁(19 頁)。

22) 馬上・前掲注(1)82 頁以下。

て「地域環境権」を利用できることを高らかに宣言したことにある。すなわち、飯田市条例 3 条は、市民には再生可能エネルギー資源を再生可能エネルギーとして利用し、当該利用による調和的な生活環境の下に生存する権利があるとして、これを「地域環境権」と名付ける (同条例 3 条)²³⁾。地域環境権を行使できるのは認可地縁団体 (地方自治法 260 条の 2) のほか要件を満たした市民団体 (以下、「地域団体」とする。) であり (同条例 4 条)、市長は地域団体が自らの意思決定に従って自ら行う再生可能エネルギー活用事業の実施を支援する (同条例 8 条)。市長は、人的条件、公共性、自己資金割合等を基準に照らして適当と認めた事業 (以下、「地域公共再生可能エネルギー活用事業」とする。) に対し、必要に応じて、①継続性・安定性のある実施計画の策定とその運営のために必要な助言、②初期費用調達のための金融機関・投資家による投融资が安定的に行われることなど信用力の付与に資する事項、③補助金の交付・資金の貸付け、④市有財産の利用権限の付与といった具体的な支援を行うほか (同条例 10 条 1 項)、当該事業が継続性・安定性をもって運営されるために必要な指導・助言を行う (同条 3 項)。

市長が指導・助言や支援を専門的知見に基づいて行うための諮問機関として、再生可能エネルギー導入支援審査会が設置された (同条例 12 条 1 項・2 項)。この審査会には地元金融機関も入っており、事業者への資金融資が実質的に担保されている²⁴⁾。

③について、補助金の交付・資金の貸付けの原資として、飯田市再生可能エネルギー推進基金が設けられた (同条例 19 条 1 項)。基金の総額は 4,000 万円

23) ただし、この「地域環境権」は、権利者が私法上の排他的権利として訴訟で援用することのできる権利とまでは認められないと思われる。環境基本条例における環境権の規定について、北村喜宣『自治体環境行政法 [第 7 版]』第一法規 (2015) 119 頁以下。

24) 佐々木陽一「取り残される「地域」自治体の役割見直しを」Nikkei Ecology2013 年 8 月号 74 頁 (75 頁)。

とされているが（同条2項）、用途を限定した寄附があった場合には、予算の定めるところにより基金に繰り入れることとし、4,000万円を超えることも差し支えない（同条例20条1項・2項）。基金からの貸付けは一の実施者につき1回、1,000万円が限度とされる（同条例21条1項・3項・4項）。償還は無利子であり、翌々年度から10年以内で償還する（同条例22条1項・2項）。

飯田市の事例は、公共性と継続性の2つの視点に立って信用に足る事業者にお墨付きを与えるとともに、基金による信用力の補完にも目配りがされているなど、極めて先進的な取組みとして評価できるものである。

(3) FITのいくつかの見直し

国、地方公共団体、そして事業者の間でその意図は三者三様であるが、FITによるソーラーパネルの普及促進策はおおむね効を奏したとあって良いと思われる。平成29年9月末時点で、福島県と茨城県が400万kWを超えているのを筆頭に、日照時間が多く積雪の少ない関東、東海、九州地方の多くの都府県において、認定設備容量が200万～300万kWに達している²⁵⁾。元から電力需要に限りのある北海道と沖縄県では、FIT導入から約1年で早々に域内の送電網に接続可能な設備容量の限界を超えるほどであった²⁶⁾。

ところが、認定を受けたもののうち、実際に運転が行われていないものが3割近くを占めることも判明した。平成28年度末において、認定を受けた213万件のうち、62万件が未稼働だったのである。買取価格が高く設定されていた平成24年度（40.00円/kWh）と同25年度（36.00円/kWh）のうちに駆け込みで認定申請だけ行っておいて、実際のソーラーパネルの設置に向けた送電線接続の協議や地元調整に手間取ったり、投資意欲が減退していることが要因

25) 資源エネルギー庁「固定価格買取制度 情報公表用ウェブサイト エリア別の認定及び導入量」<https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfoSummary>

26) 馬上・前掲注(1)81頁。

とみられている。

そこで、平成 29 年 4 月の法改正により、電力系統への接続契約が締結されていることを認定の要件とするとともに（再エネ特措法 9 条 2 項 5 号）、認定を受けてから運転開始までの期限が設定されたり（参照、同法 15 条 1 号）、再生可能エネルギー発電事業計画に従って事業を行っていないと認められるときには経済産業大臣から改善命令が発せられること（同法 13 条）などが定められた²⁷⁾。

Ⅲ ソーラーパネルの設置が引き起こす問題

1 近隣トラブルの増加

ソーラーパネルの急速な普及に伴って、トラブルも急激に増加した。平成 24 年度から 26 年度にかけて国民生活センターに寄せられた相談は年間 4,000 件を超えており、その半分以上は訪問販売によるトラブルである²⁸⁾。具体的には、「工事代金は無料」「モニター価格で販売する」と言われたが、商品代金まで含めた総額で換算すると実は相場価格よりも高かったとか、特殊な施工が必要であるにもかかわらず標準施工で契約したために設置後に雨漏りが生じたとか、収益シミュレーションは日射量に基づいて計算しなければならないにもかかわらず、日照時間に基づく水増しの数値が提示されていたといったものであり、クーリングオフの相談や、事業者の説明通りの発電量が出ないことの相談、機材の故障に伴う修理の相談が寄せられているという²⁹⁾。

27) 杉野・前掲 12 頁以下、事業計画策定ガイドライン 9 頁。

28) 独立行政法人国民生活センター「相談事例・判例」各種相談の件数や傾向＜ソーラーシステム＞http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/solar.html（2018 年 4 月 30 日閲覧）

29) 中嶋明洋「太陽光発電によるトラブル発生メカニズムと解決の方向性：専門業者の視点から」地域生活学研究 6 号（2015）61 頁（63 頁以下）。

近隣住民とのトラブルも生じている。横浜地判平成24年4月18日（平成22年（ワ）第5215号）は、事業者Zが住民Y宅の北側屋根に設置したソーラーパネルの反射光により、その北側に居住するXらの生活に著しい支障が生じたとして、北側パネルの撤去と慰謝料の支払いが請求された事案において、ソーラーパネルによる反射光の被害が受忍限度を超えることを認定し、北側パネルの撤去と慰謝料の一部について、請求を認容した。事業者Zから控訴が提起されて、東京高判平成25年3月13日判時2199号23頁では、結論としてZに対する損害賠償請求は棄却されたものの、一般論としては反射光被害が不法行為を構成し得ることを認めており、事業者に与える影響は少なくないと思われる³⁰⁾。

群馬県伊勢崎市では、平成27年6月、700枚以上のソーラーパネルが強風により吹き飛ばされるとともに、架台の多くが倒壊するという事故が発生した。これは、杭基礎として単管パイプが1メートルほど地中に打ち込まれていたにすぎず、突風によってソーラーパネルの架台が煽られ杭基礎ごと吹き上げられて飛ばされたという事案であった³¹⁾。

ソーラーパネルを構成する部材には有害な化学物質が含まれており、適切な廃棄がなされなければ、土壤汚染を引き起こす危険もある。さらに、ソーラーパネルが眺望や景観を侵害しかねないとする近隣住民からの反対運動によって、設置計画の修正・撤回を余儀なくされた例も相次いだ。

ソーラーパネルの設置が様々な社会問題を引き起こす背景には、全く逆の2つの要因が関与している。第一が、地元との関連性が薄い大企業が主導してい

30) 藤原周作「太陽光パネル設置に関する事業者の留意点」会社法務A2Z 2014年5月号20頁（23頁以下）は、発電効率の低さと紛争リスクの大きさを考えると、北側屋根へのソーラーパネル設置は原則として行うべきでないとする。担当弁護士の解説として、秋野卓生＝森田桂一『住宅用太陽光発電・プチソーラーの法律実務』中央経済社（2014）116頁以下。その他、相村寛道「判例解説（横浜地判平成24年4月18日）」NBL 983号（2012）98頁。

31) 高橋・前掲61頁以下。

ることである。いうなれば、事業の担い手が全国（ないし国際）レベルで事業を展開する企業であると、どうしても地元環境への配慮は欠けやすくなるという事理であり、太陽光に限らず、風力や地熱発電など、大規模な再生可能エネルギー発電事業一般に共通する問題ともいえる。その対応策として注目を集めるのが、先述した飯田市条例のような、地域に根差した形で再生可能エネルギーの利活用を進める「コミュニティ・パワー」³²⁾、いわばエネルギーの地産・地消の推進なのであるが、残念ながら、そうした活動は現状では極めて例外的である。

第二に、それとは逆に、建設を請け負っている業者の多くが零細業者であることがしばしば指摘される。一定規模の建設工事を請け負う場合には、通常は一般建設業許可を取得する必要がある（建設業法 3 条 1 項 1 号・5 条）、建設業経営の経験をもつ管理責任者が常勤取締役役に就任していることや（同法 7 条 1 号イ）、一定の資格要件を満たす専任技術者を置くこと（同条 2 号）が求められている。それによって、経験・知識を担保しているわけである。ところが、500 万円未満の軽微な工事しか請け負わない場合には、建設業許可を取得する必要はない（同法 3 条 1 項ただし書、同法施行令 1 条の 2 第 1 項）。とりわけ、FIT 導入後の新規参入業者には、適切な経験・知識をもたない事業者が少なくないとされる³³⁾。

32) 茅野・前掲 47 頁。世界風力エネルギー協会は、次の 3 つのうち 2 つを満たすプロジェクトのことを「コミュニティ・パワー」と定義する。①地域の利害関係者がプロジェクトの大半もしくはすべてを所有している。②プロジェクトの意思決定がコミュニティに基礎を置く組織によって担われる。③社会的・経済的便益の多数もしくはすべてが地域に分配される。野尻暉＝早瀬隆司＝塩屋望美＝中村修「出資者分類からみるメガソーラーの現状分析」長崎大学総合環境研究 17 巻 1 号 (2014) 85 頁によると、メガソーラーへの出資の 6 割が、これとは逆に地域外部からのものであった。

33) 中嶋・前掲 67 頁。

2 住民運動の活発化

(1) 各地で起きる住民運動

山梨県北杜市は、日照時間全国一という特性を生かして、平成18年から国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）の実証研究委託事業として株式会社NTTファシリティーズと共同で様々なメガソーラー技術の実証研究を行うなど、太陽光発電の普及に政策として取り組んできた³⁴⁾。

ところが、FITの導入後、説明もないまま突如森林が切り開かれ大規模なソーラーパネルが乱立するといった事態が加速すると、特に別荘所有者である住民の間から反対運動が持ち上がった³⁵⁾。その理由は多様であり、八ヶ岳山麓の風光明媚な自然景観を損なった、ペンションやレストランの近隣にパネルが敷き詰められたことで観光の客足が遠のいた、山腹の脆弱な斜面にパネルを設置したために土砂崩れが生じた、パネルの反射光の眩しさにより生活に影響が出ている、杜撰に設置されたパネルは少しの揺れで倒壊したり、強風で吹き飛ばされたりするのではないかと、FIT期間の終了後のパネル廃棄は適切になされるのか³⁶⁾、零細企業が設置事業者となっているが倒産後の後処理は大丈夫か、生態系に影響は出ないのかといった様々な声が寄せられたのである³⁷⁾。

こうした動きを受けて、北杜市は、平成26年9月には「太陽光発電設備設置に関する要綱」を、平成27年9月には「太陽光発電設備設置に関する指導

34) 白倉政司「太陽光に係る施策等について」地域生活学研究6号（2015）71頁。「北杜サイトメガソーラー」は、NEDOが平成21年に公表した「新エネ100選」に選出された。

35) 経緯について、牧野州哲「太陽光発電施設建設に対する北杜市大泉町泉原地区の対応」地域生活学研究6号（2015）19頁。研究者のスタンスとして、鈴木晃志郎「巻頭言」地域生活学研究6号15頁が示唆に富む。

36) 山本隆三＝Wedge編集部「再エネ「主力電源化」の前に立ちはだかるハードル」Wedge30巻7号（2018年7月号）28頁（34頁）。

37) 中哲夫「北杜市の太陽光乱立の抑止に向けた活動を振り返って」地域生活学研究6号（2015）30頁。

要綱」を策定して、ソーラーパネル事業者への行政指導によって事態を解決することを模索した。平成 28 年 1 月には、住民または別荘所有者 5 人が原告となり、ソーラーパネル事業者に対して訴訟が提起された³⁸⁾。平成 28 年 6 月には、北杜市景観条例が改正されて、出力 10kW を超える事業用太陽光発電施設 (建築物に設置するものを除く。) を設置する際には、事業に着手する 30 日前までに市長に対して届け出ることが義務付けられるとともに、周囲の景観への配慮や植栽による修景の必要性を内容とする景観形成基準も策定されるに至った。

同様の動きは、閑静な温泉観光地として人気を集める大分県由布市でも生じている。湯布院温泉の奥座敷である塚原自治区において、広大な 2 つの土地が電気事業者に対して売却され、メガソーラーの建設計画が持ち上がった。そのうちの 1 つは、経営の傾いたリゾートホテル会社が売却したものであり、地目が原野であるために、農地法や森林法が適用されず、建設計画が進められた。もう 1 つは、もともと入会団体が所有していた土地であったものが昭和 3 年に由布村 (当時) に贈与され、その後は市有地の上に入会権 (民法 294 条) が存続してきた土地であり³⁹⁾、平成 24 年、電気事業者に対して 1 億 4,000 万円で売却されたものである。しかし、ソーラーパネルの設置により自然環境や景観を損ねるほか、当該土地が傾斜地であり大雨の際に洪水や土砂災害の危険がある、当該地域は風が強いためソーラーパネルが吹き飛ばされかねないなどとして、平成 27 年 1 月に、近隣住民からメガソーラー開発計画の差止め訴訟が提起された⁴⁰⁾。

38) 神山智美「景観保全のための住民運動のあり方を考える—環境行政法学からの一考察」地域生活学研究 7 号 (2016) 95 頁 (113 頁)。

39) 共有の性質を有しない入会は、地役権のような性質をもつ。最判昭和 48 年 3 月 13 日民集 27 巻 2 号 271 頁の事案のように、公有地の上に入会権が存続したものと推測される。

40) 高橋・前掲 48 頁以下が詳細に紹介している。

静岡県伊東市でも、八幡野地区において40万平方メートルを超えるソーラーパネルを設置する「伊豆高原メガソーラーパーク発電所」の計画に対して、1万人を超える住民からの反対署名が提出された。市も平成30年6月に規制条例を施行し、事業区域1,000平方メートル以上、総発電出力50kW以上のソーラーパネル設置には市長の事前同意を要することとした⁴¹⁾。

(2) 事業者からの対抗措置？

全国的な住民運動が起きる中で、ソーラーパネル事業者の側からも、一種の対抗措置の動きが生じた。すなわち、平成25年に長野県伊那市においてソーラーパネルの設置を計画していた事業者が、住民説明会における反対住民の発言によって名誉・信用を毀損され、こうした発言や反対運動のためにソーラーパネルの設置を断念することとなったとして、事業者から反対住民に対して損害賠償が請求されたのである。これに対して、反対住民の側からは、この訴訟の提起自体が違法であると主張して、慰謝料を求める反訴が提起された。

長野地伊那支判平成27年10月28日判時2291号84頁は、事業者の名誉・信用が毀損されたとは認められず、かえって事業者は、通常人であれば容易にその主張に根拠のないことを知り得たのにあえて訴えを提起したものであって、裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠くとして、本訴請求を棄却し、反訴請求を認容した。

こうした住民運動は、平穏な言論活動にとどまる限り、その内容が事業者に対する名誉棄損や誹謗中傷と評価されるようなものでもなければ、法的に保護されてしかるべきである⁴²⁾。訴訟の提起をちらつかせて住民運動を威嚇する

41) 「伊東市の「メガソーラー規制条例」きょう施行」伊豆新聞（伊東版）2018年6月1日
<http://izu-np.co.jp/ito/news/20180601iz0000000005000c.html>（2018年7月6日閲覧）

42) 最判昭和63年1月26日民集第42巻1号1頁は、民事訴訟における訴えの提起が相手方に対する違法な行為といえるのは、当該訴訟において提訴者の主張した権利または法

ようなやり方が横行してはならないから、長野野地裁伊那支部の判断は適切である。

(3) 行政としての政策対応

行政（とりわけ市町村）は、ソーラーパネル建設に対していかなる政策対応を執るべきであろうか。注意しなければならないのは、一口に外部不経済と言っても様々であり、政策判断の当・不当にとどまるものであって住民の多数決で意思決定すべきレベルのものもあれば、そのまま放置すれば住民の生命・身体に危険が及びかねず、行政が何らの規制権限も行使しないことが違法と評価されるレベルのものまで、幅広い内容が含まれることである。

問題を複雑にしているのは、反対住民の主張が、メガソーラーの建設によって別荘地や温泉観光地の景観が損なわれるという（広い意味での）生活環境上の利益にとどまるものから、土砂崩れや機材の倒壊・飛散により生命・身体に危険が及びかねないという不利益に至るまで、錯綜していることである⁴³⁾。残骸の放置についても、単に残骸が残って見栄えが良くないという景観上の不利益（広い意味での生活環境上の不利益）にとどまるか、それとも、老朽化した残骸が倒壊したり強風で飛散したりする危険まで念頭に置くかによって、当然、行政の講ずべき対応は異なってくる。

まず、土砂崩れや機材の倒壊・飛散のような、周辺住民の生命・身体に危険をもたらしかねない外部不経済に対しては、行政は公益のために果敢に権力的

律関係が事實的、法律的根拠を欠くものであるうえ、提訴者が、そのことを知りながらまたは通常人であれば容易にそのことを知り得たといえるのにあえて訴えを提起したなど、訴えの提起が裁判制度の趣旨目的に照らして著しく相当性を欠くと認められるときに限られるとする。神山・前掲 104 頁以下。

43) 住民から挙がる意見が多様であることについて、浅川初男「太陽光発電と景観：地域の営みを踏まえた農村空間の有効利用」地域生活学研究 6 号 (2015) 46 頁 (54 頁)。

措置を執ることが求められる。ただし、そうだととしても、財産権を制約する権限の行使である以上は、侵害留保の原則より、法令・条例の根拠を備えている必要がある（条例については、地方自治法 14 条 2 項）。浦安町ヨット係留杭訴訟において、最判平成 3 年 3 月 8 日民集 45 卷 3 号 164 頁が、漁港法に基づく漁港管理規程を制定しておらず、強制撤去を行う法律上の根拠を欠いていたという状況下でなされたヨット係留杭の強制撤去について、「漁港法及び行政代執行法上適法と認めることのできないものである」としたのは、この事理をあらわしている⁴⁴⁾。

これに対して、景観のような、広い意味での生活環境利益に係る外部不経済への対処については、ソーラーパネル設置を産業振興の中核として推進していくのか、あるいは景観の保持を最優先するために抑制していくのかという、住民自治（憲法 92 条・93 条 2 項）による政策判断によって決せられるべき問題である。この局面で行政に第一次的に求められるのは、反対住民と事業者との意見の対立を調整する仲介者の役割であって、反対住民の立場に与して事業者に対し直接の働きかけを行うのは、例外的な場合に限られよう。行政が住民運動と連携するにしても、国立マンション国家賠償訴訟（第 1 審：東京地判平成 14 年 2 月 14 日判時 1808 号 31 頁、第 2 審：東京高判平成 17 年 12 月 19 日判時 1927 号 27 頁）の教訓から、たとえ長の公約を実現するためであっても、法令・条例等に基づく中立性、公平性そして社会的相当性を逸脱することがあってはならない⁴⁵⁾。

44) ただし、具体的な事案の解決としては、緊急の事態に対処するためにとられたやむを得ない措置であり、緊急避難（民法 720 条）の法意に照らしても、ヨット係留杭の撤去のためになされた公金支出について、住民訴訟における財務会計上の違法は認められないものとされた。塩野宏『行政法 I [第 6 版]』有斐閣（2015）87 頁。阿部・前掲注（9）127 頁は、単に物を物理的に移動させただけで損害を与えたものではないことから、杭の撤去は適法であったとする。

45) 板垣・前掲注（2）201 頁以下。神山・前掲 112 頁の指摘が的確である。

北杜市についてみると、仮に市が緑にあふれた景観を売りにして積極的に自ら造成した別荘地への移住者を募ったという経緯でもあれば、宜野座村工場誘致事件に係る最判昭和 56 年 1 月 27 日民集 35 巻 1 号 35 頁が示すように、話が違っていると憤る反対住民から、信義則に基づいて、ソーラーパネルの乱立により不動産価格が下落した分を損害とみて賠償請求することも可能であろう (いわゆる計画担保責任)⁴⁶⁾。しかし、北杜市ではそうした事情はみられず、むしろ市は、市町村合併以前から、NEDO の実証研究委託事業にみられるように、ソーラーパネルによる地域振興を図っていた⁴⁷⁾。

北杜市における問題の本質は、在来住民 (一般住民) と新住民 (別荘所有者) との間の (潜在的な) 対立にあるように思われる⁴⁸⁾。この問題は、まさに同じ地域において展開された旧高根町簡易水道条例事件 (最判平成 18 年 7 月 14 日民集 60 巻 6 号 2369 頁) において顔を覗かせたところである。簡易水道条例事件で争われたのは、主に夏の間のみ居住する別荘所有者に対し、条例によっ

46) 計画担保責任については、塩野・前掲 240 頁以下、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』有斐閣(2009) 452 頁以下。

47) 浅川・前掲 55 頁では、北杜市域では高度経済成長期からバブル期にかけては別荘地やテニスコートが数多く作られたところ、現在においては不動産を太陽光発電所として活用する方が経済的メリットが大きいと所有者や不動産業者が判断した帰結が、ソーラーパネルの乱立状態であるにすぎないとする。

48) 福井秀夫「景観利益の法と経済分析」判タ 1146 号 (2004) 67 頁は、国立マンション事件の背景として、同様の状況を指摘する。柴田建「移住者の受け入れと地域継承の課題」都市住宅学 89 号 (2015) 18 頁は、石垣島北部海岸沿いの「裏石垣」地区における地域景観をめぐる対立を素材に、示唆に富む考察を行っている。一端のみを示すと、マンションやリゾートの乱開発に対して最も強く拒否反応を示したのは、自然保護等の意識の高い移住者 (先行移住者) の側であり、地元の人々の間、特に重要な産業である建設業、不動産業、観光業に従事する者の間では、むしろ開発に賛成する者の方が多かった。平成 22 年に裏石垣地区を含む一帯が景観地区に指定された際も、強力に地区指定を推進したのは移住者であった。

て水道料金を一般住民の最大 3.57 倍に設定したことの是非であった。最高裁は、別荘所有者という「住民に準ずる地位にある者」についても差別的取扱い禁止の規律（地方自治法 244 条 3 項）は及ぶのであり、別荘所有者の基本料金を一般住民よりも高額に設定すること自体は裁量の問題として許容されるにしても、本件の格差は不合理にすぎるとして、条例の規律を違法と判断した。これは、二地域居住という新たなライフスタイルともかかわる重要な論点であるが、本稿では問題点の提示のみにとどめる。

いずれにせよ、今後のソーラーパネルの設置を法的に抑制したければ、事業者の動きに先駆けて条例を整備することが求められる。すでに設置されたソーラーパネルに対しては、行政指導により対応する以外にない。とはいえ、反対住民においても、現在までに設置されたソーラーパネルについては止むを得ないにしても、これ以上の無制限な開発は控えてほしいという穏健な意見が、実際のところは多数であろう⁴⁹⁾。住民運動の担い手には、住民の多様な意見を整理して事業者や行政に伝える工夫が必要となるし、行政の窓口にも、住民の主張がいずれのレベルにあるのか的確に読み取って対応する努力が求められる。問題となっている外部不経済の状況についての的確に整理を行った上で対応しなければ、事業者との対話がまとまらないばかりか、相互の不信がますます高まりかねない。

3 ソーラーパネルの設置が引き起こす外部不経済と現行法制

(1) 景観侵害タイプパッケージとしての景観法制―

ソーラーパネルの設置が引き起こす外部不経済に応じて、行政が講じるべき的確な対処法は異なってくる。そのため、ここで一度、ソーラーパネルの設置がもたらす外部不経済とはいかなるものなのか、対応する現行法制と併せて、

49) 神山・前掲 115 頁。

整理する必要がある。

第一は、ソーラーパネルの設置が良好な景観を損ねるというものである。本稿では、①景観侵害タイプとよぶことにする⁵⁰⁾。景観侵害タイプについては、野立て看板について規制する屋外広告物法 (昭和 24 年法律第 189 号) が存在するが、ソーラーパネルは「公衆に表示される」ことを目的としていないから「屋外広告物」に該当せず (同法 2 条 1 項)、直接、屋外広告物法制を用いることはできない (宣伝を兼ねたソーラーパネルならば「屋外広告物」に該当し得るのかもしれないが、ごく例外的である)。ただし、違反に対する措置 (同法 7 条 1 項参照) などは屋外広告物法制と重なる点が多いことから、自主条例としてソーラーパネル条例を制定する際には、大いに参考となろう⁵¹⁾。

それ以上に、わが国では、都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するための法律として景観法 (平成 16 年法律第 110 号) が用意されているから、景観法制による対処が、いわば「正攻法」といえよう。景観法では、地方公共団体は景観計画を策定して良好な景観のために具体的に対処していくことになるが、パッケージとしての景観法制を紹介するには一定の紙幅を要するため、次節でまとめて記述する。

50) 景観侵害タイプについては、現在のところ、(a) ソーラーパネルの設置それ自体により、地域の良好な景観が侵害される場合が主に念頭に置かれているが、そればかりではなく、(b) ソーラーパネルが適切に維持・管理されている分には許容範囲であっても、供用期間を大きく経過したにもかかわらず、適切な撤去・処分・廃棄がなされずに、その残骸が放置されることで景観侵害が生じる場合も想定する必要がある。廃墟となったドライブインを目にして、在りし日の賑わいを想像したときの居たたまれなさを思い浮かべれば良い。北海道景観条例などでは、さびつきのもたらす景観侵害も規制対象に含まれており、(b) の類型にも対処することが可能である。

51) 秋田典子「太陽光パネルと景観」地域生活学研究 7 号 (2016) 72 頁 (76 頁) は、ソーラーパネルは、その中で働く人がいないために、周囲の景観と調和させるといった近隣住民と良好な関係を構築する誘因が作用しにくく、収益の最大化に特化しやすいという点で、野立て看板などの屋外広告物と共通するという興味深い指摘を行っている。

(2) 機材破損タイプ—建築基準法の単体規制は適用されず—

第二は、ソーラーパネルの機材が倒壊したり、パネルそれ自体や構成部品が飛散するといった形態の侵害である。本稿では、②機材破損タイプとよぶことにする。とりわけ、小規模なソーラーパネルは簡易な支柱により固定されているにすぎない場合も多く——農地におけるソーラーシェアリングを行う場合には、むしろ簡易な支柱により固定することが求められているほどである——、機材の倒壊や飛散に伴う危険は無視できない。また、パネルは損壊しても日光が当たる限り発電を行うため、接触により感電の被害が生ずるおそれがある。さらには、ソーラーパネルには鉛やセレンなどの物質が含まれており、そのまま放置すると有害物質が流出する危険があるため、産業廃棄物として適切に処理する必要がある⁵²⁾。

機材破損タイプとの関係で重要なのが、ソーラーパネルは、建築基準法上の「建築物」にも「工作物」にも該当しないという行政解釈の存在である。すなわち、建築基準法施行令の改正に伴い平成 23 年 3 月 25 日付で発出された国土交通省住宅局建築指導課長通知「太陽光発電設備等に係る建築基準法の取扱いについて」(国住指第 4936 号)では、土地に自立して設置する太陽光発電設備(ソーラーパネル)は、メンテナンス以外の目的で架台下に人が立ち入らず、かつ、架台下の空間を居住、執務、作業、集会、娯楽、物品の保管・格納その他の屋内的用途に供しないものについては、「建築物」(建築基準法 2 条 1 号)には該当しないとされた。

「建築物」に該当しなくとも、工作物のうち、「煙突、広告塔、高架水槽、擁壁その他これらに類する工作物で政令で指定するもの及び昇降機、ウォータースhoot、飛行塔その他これらに類する工作物で政令で指定するもの」については、構造耐力等について「建築物」に対するのと同様の規制が及ぶのだが(同

52) 総務省行政評価局「太陽光発電設備の廃棄処分等に関する実態調査 結果報告書」(平成 29 年 9 月) 2 頁以下。

法 88 条 1 項⁵³⁾、ソーラーパネルについては、政令の指定は行われていない (同法施行令 138 条 1 項参照)。すなわち、ソーラーパネルに対しては、建築基準法の単体規制は及ばないのである。

それでは、発電設備を建設する場合の技術基準について定めた電気事業法の規制はどのようになっているかといえば、事業用電気工作物の設置・変更の工事について、公共の安全の確保上特に重要なものは経済産業大臣の認可を要するが (同法 47 条)、ソーラーパネルはこれに該当せず、届出で足りる (同法 48 条)。また、届出が必要な太陽光発電事業は出力 2,000kW 以上のものに限られており (同法施行規則 65 条・別表第二)⁵⁴⁾、2,000kW 未満のものについては届出すら要しない。

出力 2,000kW 以上のものについても、規制が十分ではないと指摘されている⁵⁵⁾。まず、経済産業大臣は、一定の要件を満たしていない場合には、届出から 30 日以内に工事の変更・廃止を命じ得るとされているものの (同法 48 条 3 項)、裏を返せば、30 日を経過してしまうと、もはや工事の変更・廃止を命じることはできないということである。そして、実際に設計図通りに施工されたか否かは自主検査に任されており、行政によるチェック機能は不十分である (同法 51 条)。続いて、平成 24 年の大幅な規制緩和によって、詳細な施設要件は撤廃されている⁵⁶⁾。なおも同条 2 項により、**①太陽電池モジュールの支持**

53) 逐条解説建築基準法編集委員会 (編著)『逐条解説建築基準法』ぎょうせい (2012) 1213 頁以下。

54) 事業計画策定ガイドライン 13 頁。

55) 高橋・前掲 65 頁以下。

56) かつては、「電気設備に関する技術基準を定める省令」と、さらに詳細な基準を定めた「電気設備の技術基準の解釈」46 条により、太陽電池モジュール等の施設について、電線、開閉器その他の器具に関する詳細な施設要件が定められていた。なお、平成 28 年 8 月より、出力 500kW 以上 2,000kW 未満の太陽光発電設備については、事業者自らが技術基準適合性を確認し、その結果を国に届け出る「事業者使用前自己確認制度」が開始された。事業計画策定ガイドライン 15 頁。

物について、日本工業規格 JIS C8955 (2004)「太陽電池アレイ用指示物設計標準」に規定される強度を有することが求められ、②高さ4メートルを超える支持物については、建築基準法の工作物に適用される構造強度の各規定が適用されるのだけでも、①は支持物自体の荷重に関する定めにはすぎず、強風や揺れにより太陽電池モジュールがその基礎の土台ごと飛散・倒壊するような場合を想定していないとか、②については、そもそも高さ4メートルを超えるソーラーパネル自体がほとんどないなど、不備が多いことが指摘される。

感電被害については、とりわけ災害発生後に生じやすいため、経済産業省が繰り返し注意を喚起している（「水没した太陽電池発電設備による感電防止について」（平成27年9月11日付け経済産業省商務流通保安グループ電力安全課事務連絡）、「地震で破損した太陽電池発電設備による感電防止について」（平成28年4月15日付け経済産業省商務流通保安グループ電力安全課事務連絡））。感電はソーラーパネルを保管・廃棄する際にも生じ得るため、環境省もガイドラインや通知（「平成28年熊本地震により被災した太陽光発電設備の保管等について」（平成28年5月16日付け環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部廃棄物対策課事務連絡））により、損壊したパネルをシートで覆う、裏返す、囲いを設けて人の立入りを防ぐ、仮置場で分別保管するといった感電防止措置について周知している。

ソーラーパネルの適正な廃棄については、平成28年3月に環境省が「太陽光発電設備のリサイクル等の推進に向けたガイドライン」を発出し、適正な撤去、運搬、リユース、リサイクル、そして処分の方法について、情報提供を行ったところである。しかし、総務省の実態調査では、有害物質情報を確実に入手できる環境が未整備であるとか、最終処分（埋立て）の方法がわかりにくいとの声が多く寄せられたため、①メーカーのウェブサイト上などから、型番・製品名で検索して有害物質情報を容易に確認、入手できるしくみが必要であること、②排出事業者から産廃処理業者に対して、有害物質の含有可能性などの情報を提供する義務を課すべきこと、③適切な埋立て方法を明示すべきことが、

総務省から環境省・経済産業省に対して勧告された⁵⁷⁾。

（3）斜面崩落タイプ—様々な土地利用規制—

第三に、ソーラーパネルが森林を伐採して設置されたような場合、十分な強度を確保した基礎工事を行っていないと、地盤の土壌が流出したり、斜面が崩落したり、保水力が低下したりすることが考えられる⁵⁸⁾。言うまでもなく、最も周辺への影響が看過できないのは、豪雨などを契機とした斜面崩落による被害である。わかりやすさを重視して、本稿では、③斜面崩落タイプと名付けることとする。

斜面崩落タイプについては、まず、土地そのものがもたらす外部不経済に対処する法制が様々に整備されていることとの関係を整理する必要がある。一定規模を超える開発が災害を惹起する場合に備えて、都市計画法、宅地造成等規制法、森林法、地すべり等防止法、急傾斜地法といった種々の法令によって、「規制の網」が被せられている⁵⁹⁾。

57) 総務省行政評価局・前掲 10 頁以下。多くの排出事業者、産業廃棄物処理業者および地方公共団体からは、来たるべき大量廃棄を見据えて、特定家庭用機器再商品化法（平成 10 年法律第 97 号。いわゆる家電リサイクル法）や使用済自動車の再資源化等に関する法律（平成 14 年法律第 87 号。いわゆる自動車リサイクル法）と同様の法制度を整備し、製造業者による回収・リサイクルを義務化すべきであるといった意見が寄せられた。

58) 中嶋・前掲 66 頁。

59) 土地利用規制に着目した研究としては、浅野純一郎「田原市における地上設置型太陽光パネルの設置状況と課題に関する研究」日本建築学会技術報告集 22 巻 50 号（2016）291 頁。本文にふれたもの以外にも、土石流、急傾斜地の崩壊、地すべりといった土砂災害の被害を受けるおそれのある区域には、「土砂災害警戒区域等における土砂防止対策の推進に関する法律」（平成 12 年法律第 57 号、以下「土砂災害防止法」とする。）に基づく土砂災害警戒区域の指定、危険の周知、警戒避難体制の整備、開発行為の許可制などが予定されている。ただし、土砂災害防止法はあくまでも「被害を受けるおそれのある区域」に着目して、社会福祉施設、学校、医療機関などの建設について規制を及ぼすものであって、「被害を生じさせそうな区域」に対して規制を及ぼすものではない。

都市計画法では、都市計画区域において開発許可（同法 29 条 1 項）を得るためには、「地盤の沈下、崖崩れ、出水その他による災害を防止するため、開発区域内の土地について、地盤の改良、擁壁又は排水施設の設置その他安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること」という技術基準（同法 33 条 1 項 7 号、同法施行令 28 条）が満たされている必要がある⁶⁰⁾。ところが、都市計画法における「開発行為」とは、「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更をいう」（同法 4 条 12 項）とされているので、「建築物」⁶¹⁾にも「特定工作物」⁶²⁾にも該当しないソーラーパネルを設置するために行われる土地の区画形質の変更には、都市計画法の規制は及ばないことになる。

宅地造成等規制法（昭和 36 年法律第 191 号）は、宅地造成工事規制区域内において行われる宅地造成に関する工事を、都道府県知事の事前許可制とする（同法 8 条 1 項）。「宅地造成」には、「宅地において行う土地の形質の変更で政令で定めるもの」が含まれており（同法 2 条 2 号）、盛土や切土によって「土地の部分に高さが 2 メートルを超える崖を生ずることとなるもの」（同法施行令 3 条 1 号・2 号）などが定められているので、宅地の中という限定はあるが、ソーラーパネル設置のための土地の形質変更も含まれよう。災害を防止するため必要な措置が講じられていない場合には許可は下されないほか（同条 2 項・同法 9 条 1 項）、監督処分（同法 14 条）や擁壁等の設置・改造または地形・盛

60) 開発許可制度研究会（編）『最新 開発許可制度の解説 [第 3 次改訂版]』ぎょうせい(2015) 175 頁以下。

61) 都市計画法の「建築物」は、建築基準法 2 条 1 号に定める「建築物」のことを指す（都市計画法 4 条 10 項）。

62) 特定工作物とは、「コンクリートプラントその他周辺の地域の環境の悪化をもたらすおそれがある工作物で政令で定めるもの（以下「第一種特定工作物」という。）又はゴルフコースその他大規模な工作物で政令で定めるもの（以下「第二種特定工作物」という。）をいう（都市計画法 4 条 11 項）。

土の改良工事を行うように命ずる改善命令 (同法 17 条 1 項) についても、定めが置かれている。

森林法 (昭和 26 年法律第 249 号) では、まず、保安林に指定された森林においては、都道府県知事の許可が得られない限り、流木竹の伐採や土地の形質の変更が禁止される (同法 34 条 1 項・2 項)。次に、地域森林計画 (同法 5 条 1 項) の対象となる民有林について、1 ヘクタールを超える開発行為をしようとする場合には、都道府県知事の許可が必要となる (同法 10 条の 2 第 1 項、同法施行令 2 条の 3)。当該開発行為によって土砂の流出・崩壊や水害を発生させるおそれがある場合には、許可はなされない (同法 10 条の 2 第 2 項)。開発行為の中止や復旧について、監督処分の規定も設けられている (同法 10 条の 3)。

地すべり等防止法 (昭和 33 年法律第 30 号) では、地すべり防止区域内において、のり切・切土を行ったり、施設・工作物を新築しようとする場合には、都道府県知事の許可が必要である (同法 18 条 1 項)。そして、当該行為が地すべりの防止を著しく阻害し、または地すべりを著しく助長するものであるときは、許可は下りない (同条 2 項)。監督処分についても規定されている (同法 21 条 1 項・2 項)。

急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 (昭和 44 年法律第 57 号、以下では「急傾斜地法」とする。) では、急傾斜地崩壊危険区域内においては、都道府県知事の許可を得ることなく、①のり切、切土、掘削または盛土、②流木竹の伐採、③その他急傾斜地の崩壊を助長し誘発するおそれのある行為をすることは禁じられる (同法 7 条 1 項)。監督処分 (同法 8 条) や改善命令としての急傾斜地崩壊防止工事施行命令 (同法 10 条 1 項) についても規定がある。

なお、農地法の規制については、斜面崩落タイプを想定したものなのか、争いがあるところである⁶³⁾。

63) 農地法には土地の形質変更による土砂災害防止を目的とした規定は置かれていないが、横浜地判平成 12 年 10 月 27 日判時 1753 号 84 頁では、転用地に積み上げられた建設残土の崩落について、県知事による農地法上の規制権限不行使の違法が追及されている。

こうしてみると、斜面崩落タイプについては、様々な法制が整備されていると言って良い。しかし、これらの規制を及ぼすためには、その前提として、事前に区域指定が行われている必要がある。区域指定を行ったとしても、森林法のように、法令が適用される規模を下回る開発については、行政として手出しできない。さらに厄介なのは、斜面崩落タイプの規制は管轄が分散していることである⁶⁴⁾。市町村の権限なのか、それとも都道府県の権限なのかをめぐり「譲り合い」が続くうちに、実際に斜面崩落が発生しては元も子もない⁶⁵⁾。自主条例としてソーラーパネル条例を制定する際には、法令の規制が錯綜しており使いにくいことを受けて、長に対して端的にソーラーパネル設置が引き起こす斜面崩落の危険を是正する権限を付与することが考えられる。

(4) 反射光タイプ

第四は、東京高判平成 25 年 3 月 13 日に現れたような、反射光により近隣の生活環境に影響を与えるタイプである⁶⁶⁾。④反射光タイプと称するのが適切と思われる。反射光タイプについては、かつての日照権侵害と同様に対処するのが適切であろう。すなわち、かつて日照を確保するために屋根の高さや角度が規制されるに至った（建築基準法 56 条の 2）のと同様に⁶⁷⁾——日照制限が

64) 浅川・前掲 50 頁が指摘するように、市町村と都道府県の間での管轄のみならず、市町村の内部でも管轄が分かれていることが弊害となっている。

65) 広島地判平成 24 年 9 月 26 日判時 2170 号 76 頁は、条例による事務処理の特例（地方自治法 252 条の 17 の 2 以下）によって、宅地造成等規制法 17 条の改善命令を発する権限が県知事から市長に委譲されていたところ、土砂の埋立地が豪雨災害で崩落した事案である。同種の事案において、県と市の間で権限行使をめぐる「譲り合い」がみられることは起こり得る。板垣勝彦「条例による事務処理の特例と都道府県の是正要求権限」小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』有斐閣（2016）617 頁。

66) 中嶋・前掲 66 頁。

67) 詳細については、阿部・前掲注（9）9 頁。逐条解説建築基準法編集委員会・前掲 927 頁以下。

問題となった事例とは日照のもたらず状況が真逆ではあるが——将来的には、ソーラーパネルを設置する方角や傾斜角について、法令によって全国一律に建築規制を及ぼすべきと思われる。ただし、法令が制定されるまでの過渡的な措置として、条例による対応が必要となる局面があるかもしれない。

(5) その他

山林を切り開いてメガソーラーを設置する場合には、周辺の生態系の破壊に繋がること懸念される⁶⁸⁾。ソーラーパネルは、風力発電所とは異なり、現状において環境影響評価法の対象事業ではないことから、環境アセスメント条例によって対処することが考えられるが、条例の適用対象となる施設の規模をどの程度に設定するかなど、多くの論点が残る⁶⁹⁾。

次節では、ソーラーパネルの設置がもたらすこれらの外部不経済について、各地方公共団体がいかに対処してきたのか、分析してみたい。

IV ソーラーパネル問題への政策法務上の対処

1 要綱・ガイドラインによる対処—茨城県の事例—

(1) 茨城県ガイドラインの概要

地方公共団体の対応として最も多いのが、要綱・ガイドラインの制定による対処である⁷⁰⁾。たとえば、茨城県は、広大な平坦地や充実した送電網を有す

68) 中嶋・前掲 66 頁によると、「北杜サイトメガソーラー」が建設された際には、レッドデータブックに掲載されているカヤネズミを保護するため、専用通路（アニマルパスウェイ）を設置するといった配慮が行われた。辻村千尋「生物多様性・自然保護の観点からみた太陽光発電施設立地」地域生活学研究 7 号（2016）150 頁は、計画立案段階での戦略的アセスメントの必要性を説く。

69) 考えるべき論点としては、北村・前掲注（23）169 頁以下。

70) 要綱・ガイドラインに基づく行政指導により公益上望ましい状態の実現を図る行政活動

るといった地域特性も手伝って、太陽光発電施設の導入量が全国1位となるなど、積極的な導入が行われている。

その一方で、「太陽光発電施設については、施設の設置・運営そのものに関する法令、基準等がなく、また、自治体や住民に知らされないまま工事が進められるなどにより、景観や生活環境の問題、土砂流出などの安全に対する不安等から、県内各地域で住民と事業者との間でトラブルとなる事案が発生」している。こうした現状にかんがみて、「太陽光発電施設を設置しようとしている事業者……が、市町村や地域の理解を得ながら太陽光発電施設を適正に設置・管理することにより、地域社会との共生が図られた太陽光発電事業……を円滑に実施すること」を目的として、平成28年9月に策定・公表されたのが、「太陽光発電施設の適正な設置・管理に関するガイドライン」（以下、「茨城県ガイドライン」とする。）である⁷¹⁾。

茨城県ガイドラインの対象は、「出力50kW以上の事業用太陽光発電施設（建築物へ設置するものを除く）」であり、比較的小規模なものまで範囲に含まれる⁷²⁾。また、権限を有する行政庁の教示も含めて、土地利用規制に関する関係法令の整理が行われていることが大きな特徴である。

(2) 「設置するのに適当でないエリア」

まず、茨城県ガイドラインは、国定公園の特別保護地区、農用地区域、風致

を、要綱行政とよぶ。北村・前掲注(23)47頁以下は、行政が要綱行政に頼る事情として、①条例による政策対応に自信がない、②条例で義務を課するのは違法の疑いが強い、③議会を回避することができる、④議会を通すことで規制内容が後退するおそれがある、⑤行政争訟を回避できる、⑥試行的な対応を迫られているなどを挙げる。

71) 茨城県「太陽光発電施設の適正な設置・管理に関するガイドライン」（以下、「茨城県ガイドライン」とする。）1頁。

72) 茨城県ガイドライン2頁。

地区のように法令上開発行為が厳しく制限（原則不許可など）されている区域や、保安林、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域のように、ソーラーパネルが設置されることとなれば生活環境、景観、防災等の観点から甚大な影響が想定される地域を、「設置するのに適当でないエリア」として掲げている⁷³⁾。

この点に関連して、茨城県ガイドラインでは、「太陽光発電施設設置に係る関連法令（土地利用・環境等）」が一覧として示されており、国土利用計画法以下、土地利用に関して許認可、届出、事前協議制を定める 40 近い関連法令が、主な手続の概要、手続の種類、県所管課（電話番号）、相談先と併せて整理されている⁷⁴⁾。このうち相談先については、対象となる市町村のほか、県の出先機関の窓口（電話番号）および各市町村の担当窓口（所属・担当および電話番号）が詳細に記載されており、参照価値が高い。

(3) 施設の適正な配置について検討・調整を要するエリア

続いて、「設置するのに適当でないエリア」でない地域であっても、法令上の許可手続等を要するエリアや、生活環境、景観、防災等への影響が想定され

73) 具体的には、(a) 自然公園法に定める国定公園の特別保護地区、第 1 種～第 3 種特別地域、(b) 茨城県立自然公園条例の県立自然公園、(c) 茨城県自然環境保全条例の自然環境保全地域特別地区、(d) 鳥獣保護法に定める鳥獣保護区特別保護地区、(e) 農地法・農振法上の農用地区域、甲種農地または採草放牧地、第 1 種農地または採草放牧地、(f) 森林法上の保安林、(g) 河川法上の河川区域、河川保全区域、河川予定地、(h) 海岸法上の海岸保全区域、一般公共海岸区域、(i) 砂防法上の砂防指定地、(j) 地すべり等防止法上の地すべり防止区域、(k) 急傾斜地法の急傾斜地崩壊危険区域、(l) 土砂災害防止法の土砂災害警戒区域、(m) 景観法の景観形成重点地区（なお、市町村景観計画で定められるものである。）、(n) 都市計画法上の風致地区、(o) 都市緑地法上の特別緑地保全地区、(p) 文化財保護法上の重要文化財、国指定史跡、名勝、天然記念物等指定地、(q) 文化財保護条例の県指定有形文化財、名勝、天然記念物等指定地が列挙されている。茨城県ガイドライン 2 頁以下。

74) 茨城県ガイドライン 14 頁以下。

る地域については、設置場所の変更を含めて、施設の適正な配置について十分な検討や調整を行う必要があるとされる。茨城県のガイドラインでは、「施設の適正な設置」という項目を立てて、取り組むことが望まれる事前手続が示されている。

第一に、事業者は、太陽光発電施設の設置工事に着手する前に、設置予定場所、面積、事業者名、連絡先、発電出力、工事着工と運転開始の予定日を記載した「事業概要書」を市町村の担当課に提出し、市町村との事前協議を行うものとされる。協議の内容は、関係法令等に基づく手続、周辺住民など地元関係者への説明の範囲、説明内容およびその方法、施工に当たって配慮すべき事項への対応、適正な維持管理および撤去・廃棄計画にまで及ぶ⁷⁵⁾。「協議の際に市町村から要請等があった事項については、誠意をもって対応するよう努めるとともに、可能な範囲で地域振興に寄与できるよう配慮すること」とされる。

第二に、地域の理解促進について、事業者は、設置工事に着手する前に、地元関係者に説明し、理解を得た上で事業を進めることが求められる。地元関係者から要望があった場合には、説明会を開催する努力義務が課せられる。計画に対する要望、苦情、懸念については、「丁寧かつ誠意をもって対応すること」が求められ、結果の市町村への報告義務や合意書等の締結義務が——努力義務ではあるが——定められている。

第三に、施工に当たっては、①騒音対策、除草剤の飛散対策、騒音・振動の影響を緩和するための緩衝帯の設置、反射光対策など、生活環境に配慮すること、②フェンス・植栽等を行ったり、ソーラーパネルの色彩を調整したり、山並みや眺望等への対策をとるなど、景観に配慮すること、③盛土・切土面の保護、がけ地、湧き水、軟弱地盤、土砂崩れ、雨水・排水への対策、工事の際の

75) 茨城県ガイドライン5頁。

安全の確保、設備面の対策など⁷⁶⁾、防災・安全面に配慮すること、④市街地等に設置する場合の配慮事項、⑤緊急連絡先の表示等が求められている。

(4) 施設設置後の適正な維持管理

茨城県ガイドラインでは、施設設置後の適正な維持管理についても意を払っている。すなわち、事業者に対して太陽光発電施設や敷地の適切な維持管理を求めるとともに、設備の破損等周辺環境に影響を及ぼす状況が発生した場合には、速やかな対処と市町村および地元関係者への報告を行うことを要求しているのである。そして、事業者には、太陽光発電施設の撤去・廃棄についても事業計画の段階から検討し、事業計画に位置付けることを求めるとともに、事業終了後は、廃棄物処理法、建設リサイクル法および環境省の「太陽光発電設備のリサイクル等の推進に向けたガイドライン」に基づき、事業者の責任において適正に処理すべきことが定められている⁷⁷⁾。

(5) 茨城県ガイドラインの評価

茨城県ガイドラインは、ソーラーパネル設置がもたらす外部不経済の状況を包括的かつ精細に把握した上で、事業者に対して事業計画の段階から施工、施設設置後、撤去・廃棄に至るまで、市町村および地元関係者の理解を得ながら事業を進めていくことを求めており、法的な実効性を抜きにすれば、政策的に考慮すべき事項はほぼ書き込まれている。

しかし、この「法的な実効性」が決定的に欠けている点が、唯一にして最大の弱点である。要綱・ガイドラインは行政規則に過ぎず、条例のような法的拘束力はないため、行政に強制的な権限を付与したり、違反者に対して罰則を科

76) 先述した日本工業規格 JIS C8955（2011）「太陽電池アレイ用支持物設計標準」に規定される強度を有すること。

77) 茨城県ガイドライン 8 頁以下。

することはできない。あくまで行政指導を中心とした「お願い」にとどまり、それを聞き入れてくれるか否かは事業者の任意である（参照、行政手続法 32 条 1 項）。事業者が行政指導に従わない意思を表明した場合、それ以上の行政指導の継続は違法となる（参照、同法 33 条）⁷⁸⁾。

だからといって、こうした要綱・ガイドラインを策定することの意義が没却されるわけではない。ソーラーパネル問題は、既存の法制度が全く通用しない類の問題というよりも、関係行政機関がすでに用意されている法制度を的確に把握・認識して活用すれば、ある程度は対処できる問題だからである。しかし、住民や事業者にとっては、行政のいずれの窓口が対応するのかわかりづらく、その利用を妨げているという現状がある。さらに、肝心の関係行政機関においても、錯綜した権限を的確に把握・認識することは容易ではない。この点において、茨城県ガイドラインには、ソーラーパネルに関連する錯綜した権限を整理して、住民や事業者に対して情報提供するとともに、市町村の関係行政機関に向けても自らの権限について再認識させ、規制権限の的確な行使を促すという効果が認められよう。

2 ソーラーパネル条例の制定による対処

(1) 由布市条例制定に向けた経緯

いち早く自主条例としてソーラーパネル条例を整備したのが、大分県由布市である。平成 17 年に湯布院町、庄内町、挾間町の 3 町の合併によって誕生した由布市は、旧町域ごとに異なる背景事情を抱えているところ、とりわけ旧湯布院町は、落ち着いた温泉観光地としてのまちづくりによって注目されていた。旧湯布院町で平成 2 年に制定された「潤いのある町づくり条例」は、当時としては斬新な内容を持ち、歴史ある街並みや瀟洒な建物の保存が図られていたの

78) 塩野・前掲 333 頁以下、北村・前掲注 (23) 186 頁以下。

である。

もとから高い環境意識を有していた由布市では、FIT によってソーラーパネルの設置が進むことを見越して、平成 25 年 3 月に「太陽光発電施設設置事業指導要綱」を制定していた。しかし、指導要綱の制定後にソーラーパネルの建設が市内の各所で相次いだため、より厳格な規制を及ぼすための「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」(以下、「由布市条例」とする。)を、平成 26 年に制定した⁷⁹⁾。

同条例 1 条は、条例の目的を、「由布市における美しい自然環境、魅力ある景観及び良好な生活環境の保全及び形成」と「急速に普及が進む再生可能エネルギー発電設備設置事業」との調和を図るために必要な事項を定めることにより、「潤いある豊かな地域社会の発展に寄与すること」に置いている。平たく言えばソーラーパネル設置の規制が目的であって、徳島市公安条例最高裁判決(最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 巻 8 号 489 頁)の基準では、「ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合」ということになり⁸⁰⁾、「法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨」であるとは到底解されないから、法令と条例の抵触(憲法 94 条、地方自治法 14 条 1 項)という問題は生じない。

(2) 由布市条例の内容

由布市条例では、再エネ特措法 2 条 3 号に規定する設備の設置を行う事業のことを「再生可能エネルギー発電設備設置事業」(由布市条例では、単に「事業」と言い換えられている。)と定義し(同条例 3 条 1 号)、事業を行うものを「事

79) 高橋・前掲 46 頁。

80) 阿部・前掲注 (9) 291 頁以下、斎藤誠「条例制定権の限界」高木光=宇賀克也(編)『行政法の争点』有斐閣(2014) 206 頁以下、宇賀克也『地方自治法概説 [第 7 版]』有斐閣(2017) 220 頁以下。

業者」(同条2号)、事業を行う区域を「事業区域」(同条3号)と定義する。「建築物」とは建築基準法2条1号の建築物のことを指し(由布市条例3条4号)、「土地に定着する人工物で建築物以外のもの」を「工作物」と定義する(同条5号)。さらに、その区域に事業区域を含む自治会のことを「該当自治会」(同条6号)、「事業区域の境界線から16メートル又は事業に係る建築物若しくは工作物の高さの2倍の水平距離の範囲内にある土地又は建築物を所有する者」のことを「近隣関係者」とする(同条7号)。

由布市条例が適用されるのは、「事業区域の面積が5,000平方メートルを超える事業」である(同条例7条1項)。「既に施行している事業の事業区域の近接地において一体的な事業を施行する場合は、その面積を合算する」(同条2項)。ただし、事業区域の面積にかかわらず、市長が一定事由により特に必要があると認めるときは、事業を行わないよう協力を求める区域(抑制区域)を定めることができる(同条例8条1項・2項)。ここでの一定事由とは、「貴重な自然状態を保ち、学術上重要な自然環境を有していること。」(同条1項1号)、「地域を象徴する優れた景観として、良好な状態が保たれていること。」(同項2号)、「歴史的又は郷土的な特色を有していること。」(同項3号)を指す。

事業者は、同条例7条に規定する面積5,000平方メートルを超える事業を施行するときは、あらかじめ、①事業者の氏名および住所、②事業を行う位置および事業の計画を明らかにする図書、③事業区域およびその周辺の状況を示す写真、④事業に係る設計または施行方法を明らかにする図書、⑤該当自治会への説明会に係る報告書、⑥近隣関係者への説明に係る報告書、⑦他法令による許認可等を受けている場合の、その許可書の写しを届け出て、市長と協議しなければならない(同条例9条1項)。②または④の事項を変更しようとするときも、市長への届出と協議が要求される(由布市条例9条3項)。届出は、事業に着工する60日前までに行うことが求められている(同条例施行規則3条1項)。

⑤に定められているように、事業者は、市長への届出を行う前に、該当自治

会の住民に対して、①および②に掲げる事項を周知し、事業の施行等について説明会を開催して、該当自治会が事業者の説明に応じないといった場合を除き、その理解を得るように努めるものとされる（由布市条例 10 条 1 項・3 項）。⑥についても同様に、事業者には、市長への届出を行う前に、近隣関係者に対して説明を行いその理解を得るべく、努力義務が課せられている（同条例 11 条 1 項・3 項）。

由布市条例の核心は、届出を行った事業者と市長との協議である。市長は、協議に当たっては、審査を実施し、必要に応じて、「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審議会」（以下、「審議会」とする。）に諮問する（同条例 12 条）。審議会は、市長の諮問に応じて審議し、答申を行う機関として位置付けられている（同条例 13 条 1 項・2 項）。市長は、必要があると認めるときは、事業者に対して、指導、助言または勧告を行うものとされ（同条例 14 条 1 項）、事業者は、それに対する処理状況を市長に報告しなければならない（同条 2 項）。市長は、協議が終了したときは、事業者に終了した旨の通知をする（同条例 15 条 1 項）。通知には、必要に応じて意見が付される（同条 2 項）。

事業者は、事業の着手、完了、中止または再開をした場合には、速やかに市長に届け出なければならない（同条例 16 条）。完了の届出を受けた市長は、確認を行う（同条例 17 条）。

①事業者が正当な理由なく届出を怠ったり、虚偽の届出をしたとき、②事業者が正当な理由なく指導、助言、勧告に応じないとき、③事業者が正当な理由なく通知を受ける前に事業に着手したときは、市長は、その事実を公表することができる（同条例 18 条 1 項）。公表を行う場合には、事前に事業者にもその理由を通知し、弁明の機会を与えなければならない（同条 2 項）。

(3) 由布市条例の評価

由布市条例の規制は、ソーラーパネルの設置段階に重点が置かれている。事

業者に対して、事業区域の面積が5,000平方メートルを超える事業を行おうとするときは、①から⑦までに係る事項を事前に市長に届け出て、協議義務を課すことで、外部不経済をもたらし得る事業について、事前コントロールを及ぼすわけである。

ただし、いくつか気になる点もある。第一に、協議の位置付けが明らかではない。由布市条例では、許可制のように、市長の許可が下りなければ適法に事業を開始することができないという構造は採られていない。ところが、届出を受けた市長は「審査」を実施するとされており（同条例12条）、審査の結果は審査結果通知書により事業者に通じられる（同条例施行規則7条3項）など、あたかも許可制の審査のような用語法が採られている。とはいえ、事業者には通知に無条件に従う義務はなく、審査結果回答書による回答が求められるにとどまる（同条4項）。つまり、「協議」という名のとおり、予定されているのは、市長と事業者との間の双方向のやり取りということである。審査の項目として掲げられているのも、総合計画、再生エネルギー施策、公有財産、自然環境、騒音・振動、廃棄物・土壌汚染・水質汚染、希少野生動植物、環境影響評価、森林法、農業振興地域、法定外公共物の管理、市道の管理、景観、水道水源地域の保護、通学路の安全、文化財の保護、農地転用、消防法・由布市火災予防条例など（同条例施行規則7条1項・別表）、あまりに多岐にわたっており、法的拘束力のある許可制の審査事項というよりも、行政指導の観点と理解するのが妥当であろう。

事業者が届出を怠ったり、通知を受ける前に事業に着手したりした場合には、公表が予定されている。公表を行う際には、理由の提示や弁明の機会の付与といった事前手続を経ることが求められており、条例制定者は、不利益処分準じた制裁的公表としての位置付けを与えていることがわかる。すなわち、制裁的公表によって、事業者の届出義務や、協議に応じる義務を確保するという機能（実効性確保機能）を期待しているわけである⁸¹⁾。そうはいつても、事業者が届出を行ったにもかかわらず、市長が合理的な期間を超えて通知を先延ば

しにしているような場合には、標準処理期間を徒過したものとして（参照、由布市行政手続条例6条）、不作為の違法事由を構成するものと思われる。

第二に、全体として努力義務の規定が多く、その効果は限定的である⁸²⁾。該当自治会や近隣関係者に対して説明（会）を行う義務についても、努力義務にとどまる。指導、助言、勧告といった法的拘束力のない行政指導に頼っており、ソーラーパネルがもたらし得る外部不経済を是正するような強制的手段については、規定が置かれていない。抑制区域（由布市条例8条1項）の規定は目を引くが、「事業を行わないよう協力を求める区域」にすぎず、やはり法的拘束力は付与されていない。全体を見渡しても、不利益処分としての制裁的公表の規定以外は、「条例の留保」が及ばない事項——言い換えれば、条例で定めなくとも良い事項——である。こうした傾向は、まちづくり条例のように、開発指導要綱を条例化した場合に共通してみられるところであるが、市のソーラーパネル問題に対する「本気度」を示す以上の意味があるのか、なお精査する必要があるだろう。

第三に、ソーラーパネルが設置されて以降の管理放棄について、由布市条例は、事業者に対する指導、助言、勧告によってコントロールを及ぼす趣旨であると推測される。しかし、事業者が行方知れずになった場合についての対処については、規定が置かれていない。行方知れずの事業者に対して制裁的公表を行っても効果は期待しがたく、別途、何らかの対応が求められる。

81) 制裁的公表については、阿部・前掲注(9) 598頁以下、宇賀克也『行政法概説Ⅰ [第6版]』有斐閣(2017) 267頁以下、北村・前掲注(23) 200頁以下。

82) 産経ニュース「火種振りまくメガソーラー 由布市住民と業者対立深刻化 大分」(2015年6月23日) <https://www.sankei.com/region/news/150623/rgn1506230045-n1.html> (2018年7月4日閲覧)

3 後続する由布市型ソーラーパネル条例

(1) 富士宮市条例

自主条例としての由布市型ソーラーパネル条例は、他の市町村でも次々と策定された。その中には、由布市条例の弱点を補うための様々な工夫を施したものがあ。静岡県富士宮市が平成 27 年に制定した「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」（以下、「富士宮市条例」とする。）は⁸³⁾、由布市条例とほぼ同様の定義を採用し、太陽電池モジュールの総面積が 1,000 平方メートルを超えるか、再生可能エネルギー発電設備の高さが 10 メートルを超える事業（建築物に再生可能エネルギー発電設備を設置する事業を除く。）を適用対象とした上で（富士宮市条例 8 条 1 項・2 項）、事前届出制について規律するとともに、再生可能エネルギー発電設備の設置を行う事業者が市内において当該事業を施行しようとするとき（または、施行している事業を変更しようとするとき）は、市長の同意を得なければならないとする（同条例 9 条 3 項）。

抑制区域の指定対象は、「地域を象徴する優れた景観として、良好な状態が保たれていること。」（同条例 7 条 1 項 1 号）、「豊かな自然環境が保たれ、学術上必要な自然環境を有していること。」（同項 2 号）、「歴史的又は郷土的な特色を有していること。」（同項 3 号）とされ、由布市条例の強い影響下にあることが窺われる。しかし、富士宮市条例にいう抑制区域は、文字通り「事業を抑制する地域」であり（同条例 7 条 1 項柱書）、事業区域の全部または一部が抑制区域に指定されているときは、市長は原則として同意を行わないとする点で、法的拘束力をもつ（同条例 10 条 1 項）⁸⁴⁾。

83) 富士宮市では、FIT 導入前から、将来的なソーラーパネルの濫立を見越して、「富士宮市土地利用事業の適正化に関する指導要綱」に基づく対処を行ってきた。高橋・前掲 26 頁以下。新たに制定された富士宮市条例の紹介として、高橋・前掲 38 頁以下。

84) ただし、太陽電池モジュールの総面積が 12,000 平方メートル以下で、抑制区域内の規則

同意を得ずに事業を始めた場合の制裁措置については、届出義務を懈怠した場合と同様に、市長から事業者に対して期限を定めて必要な措置を講ずるよう勧告し (同条例 12 条 1 項・2 項)、これに従わない場合に事業者の氏名・住所と勧告の内容を公表するという制裁的公表にとどまる (同条例 13 条 1 項)。

その他にも、富士宮市条例では、市長に対して事業者に報告・資料提出を要求する権限や職員に対して事業者への質問・調査を行う権限を付与している (同条例 11 条 1 項)。

(2) 高崎市条例

群馬県高崎市は、平成 27 年に「高崎市自然環境、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」(以下、「高崎市条例」とする。)を制定して、由布市条例に倣いながら、許可制と措置命令を含めた法的拘束力を有するしくみを整備した。高崎市条例では、自然環境、景観等と再生可能エネルギー発電設備の設置との調和が特に必要な地区を「特別保全地区」として指定し (同条例 8 条)、特別保全地区内において事業を行おうとする者は (建築物の屋根・屋上で行うものを除く)、事業区域ごとに事業計画を定めて、市長の許可を受けなければならない (同条例 13 条 1 項)。

許可基準は同条例 14 条 1 項各号に規定されており、当該申請が次の各号のすべてに該当することが必要である。①事業区域の周辺地域における自然環境を害するおそれがないこと。②周辺地域の景観を阻害するおそれがないこと。③周辺地域において土砂崩れ、溢水等を発生させるおそれがないこと。④事業の完了時における事業区域の高さ、法面の勾配、造成を行う面積等の造成計画が宅地造成等規制法、都市計画法その他関係法令等で定める基準に適合してい

で定める区域にあっては、事業者が届出を行う前に、自治会に対して説明会を開催し、近隣関係者に対して説明を行うことを要件として、例外的に同意を行う余地が認められている (富士宮市条例 10 条 1 項ただし書・2 項各号)。

ること。⑤排水施設、擁壁その他の施設が関係法令等で定める基準に適合していること。⑥地形、地質および周囲の状況に応じ配慮すべき事項または講じらるべき措置が関係法令等で定める基準に適合していること。⑦周辺地域における道路、河川、水路その他公共施設の構造等に支障を来すおそれがないこと。⑧太陽光の反射、騒音等による生活環境への被害防止など近隣住民等の生活環境を保全すべき措置が講じられていること。⑨設置する再生可能エネルギー発電設備が電気事業、再エネ特措法その他関係法令の基準に適合していること。⑩市の総合計画、環境計画、景観計画、都市計画、観光計画その他の将来計画に適合したものであること。

市長が許可を行う際には、あらかじめ、高崎市再生可能エネルギー発電設備設置審議会の議を経なければならない（同条3項）。そして、許可には、自然環境・景観の維持または災害・生活環境への被害等の発生防止のために必要な条件を付することができる（同条4項）。各号に掲げられた項目は、由布市条例の審査項目と共通する点が多いけれども、許可基準であるので、法的な位置付けは比較にならないほど高い。だが、率直な印象としては、関係法令等で定める基準への適合を求める事項が多く（④⑤⑥⑨）、わざわざ条例で法令とは別の規律を行う必要性が希薄になっているように感じられる。規律にメリハリを付けて、条例の独自性を強調する意味でも、もう少し項目を精選する必要があったと思われる。

市長は、事業計画に従って事業を行っていない事業者に対しては、工事その他の行為の停止を命じ、または相当の期限を定めて、再生可能エネルギー発電設備の除却、事業区域の原状回復その他違反を是正するため必要な措置をとることを命じることができる（同条例22条1項）。許可に付した条件や措置命令に違反した者に対しては、許可の取消しも選択肢に入れられる（同条例21条各号）。そればかりでなく、許可を受けた日から1年以内に事業に着手しない者に対しても、許可の取消しを規定している。ただし、実効性確保の手段としては、制裁的公表が規定されるにとどまる（同条例24条）。

(3) 志摩市条例

三重県志摩市が平成 29 年に制定した「志摩市における再生可能エネルギー発電設備の設置と自然環境等の保全との調和に関する条例」(以下、「志摩市条例」とする。)は、①適用対象と②事業計画の点で特色を有する。

まず、①適用対象については、目的規定(同条例 1 条)において、伊勢志摩国立公園の優れた自然環境と自然景観に言及されていることから窺えるように、建築物の屋根・屋上で行うものを除いた「太陽光をエネルギー源とする発電設備のうち、事業区域の面積が 1,000 平方メートル以上のもの、事業区域の発電出力が 50 キロワット以上のもの又は海上を含む水域に設置するもの」と規定される(同条例 3 条 1 号)。海上に設置するソーラーパネルまで適用対象に含めたことは、豊かな漁業資源を有する志摩市の特色を反映させたものといえよう。事業抑制区域の指定においても、由布市や富士宮市と同様の区域を対象として規定することに加えて、「災害の危険性が高く、再生可能エネルギー発電設備の設置又は山林の伐採、盛土、切土等の造成工事を制限する必要があると認められる区域」(同条例 4 条 1 項 3 号)のような、斜面崩落タイプを想定した規律がなされているほか、「農林水産業の生産活動が営まれる区域であって、農地、山林又は漁場として保全する必要があると認められる区域」(同項 4 号)のような、生物資源の保全を念頭に置いた規定がなされている。

そして、抑制区域の指定が②事業計画の策定と結び付けられていることも、志摩市条例の特色である。すなわち、志摩市条例では、再エネ特措法 9 条 1 項に規定する再生可能エネルギー発電事業計画等⁸⁵⁾のことを「事業計画」と定義した上で(同条例 2 条 3 号)、事業者は、再エネ特措法による事業計画の認定の申請等をする前に、①事業の概要、②事業区域の位置・区域、③事業区域

85) この中には、「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等の一部を改正する法律」附則 4 条 2 項の規定により提出する再エネ特措法 9 条 2 項各号に掲げる事項を記載した書類も含まれる。

およびその周辺環境における調査の内容、④設計における配慮事項、⑤施工における配慮事項、⑥保守点検・維持管理に関する事項、⑦撤去・処分に関する事項、⑧土砂等の流出・崩壊を防止する計画、⑨生活環境の保全のための措置、⑩景観保全のための措置、⑪その他市長が必要と認める事項について、事業計画に盛り込むように市長と調整することを要求している（同条例6条1項）。さらに、事業を行おうとする区域の中に事業抑制区域が含まれるときは、想定される影響とそれに対する対策について、事業計画に盛り込むよう市長と調整しなければならない（同条2項）。

事業者は、事業計画の内容について市長と調整を終えたときは、当該事業計画に所定の書類を添付して市長に提出するものとされ（同条4項）、事業計画の調整が完了した旨について市長から通知がなされたとき（いってみれば、市長から調整が完了した旨の応答がなされたとき）は、速やかに住民説明会を開催して、当該事業計画の内容について地域住民等の理解を得るよう努めなければならない（同条6項）。その後、事業者が再エネ特措法9条1項の認定申請をした場合にも、市長にその旨を届け出なければならず、同条3項の規定による認定の通知を受けたときは、速やかに当該通知の写しを市長に提出する必要がある（志摩市条例7条1項・4項）。ここでも住民説明会を経た上で（同条5項）、市長に施工、撤去および処分に係る工事に着手する旨を届け出て、事業者はようやく工事に着手することができる（同条例8条1項）。市長は、環境保全指導員（志摩市自然環境保全条例29条）に現場を確認させることになる（志摩市条例9条1項）。事業者が工事を完了したときは、速やかに市長に届け出なければならず、やはり環境保全指導員による現場確認を受ける（同条例8条1項）。事業者が各種の届出義務等を怠ったり、住民説明会を開催しなかったり、市長からの指導・助言に対して正当な理由なく従わなかったりした場合には、制裁的公表が予定されている（同条例14条）。

このように、事業計画をめぐる事業者が市長に届出を行い、それぞれの段階に応じて事業者と市長との間のやり取りを住民に説明する方式は、大磯町

まちづくり条例など、近年のまちづくり条例に多く見られるところである⁸⁶⁾。ソーラーパネルに限らず、大規模施設の整備が一夜にして行われるようなことはあり得ない。この方式は、大規模施設の整備がいくつかの段階をふんで進捗していくという特性をふまえて、その各段階で住民の理解を得ることを求めつつ、事業者にとっては少しずつであれ、着実に次の段階に進むことを保障したものであるとして、積極的に評価することができる。

(4) 後続条例の評価

富士宮市、高崎市、志摩市におけるいずれの後続条例も、由布市条例の弱점에配慮した工夫がなされている。富士宮市条例にいう抑制区域は、文字通り「事業を抑制する地域」と定義されており（同条例 7 条 1 項柱書）、原則として同意が行われないう法的拘束力をもつ（同条例 10 条 1 項）。由布市条例においては、この抑制区域の位置付けが不明確であり、より強くソーラーパネルを設置しないように行政指導を求める区域という以上の意味が見出し難かったことの弱点に対応している。

高崎市条例は、事業の開始について許可制を採用し、措置命令や許可の取消しを含めた法的拘束力のある内容となっている（同条例 13 条・21 条・22 条）。そればかりでなく、1 年以内に事業に着手しない者に対しても許可の取消しを行い得ることとするなど、行政の毅然とした姿勢を窺うことができる。

志摩市条例は、事業者と市長との間で事業計画に関する事前調整について規定するだけでなく（事前規制）、事後規制についても、⑥保守点検・維持管理に関する事項、⑦撤去・処分に関する事項が調整を要すべき事項として掲げられるなど（同条例 6 条 1 項）、ソーラーパネルの運用中および運用後についても留意されている。抑制区域を指定する際に、斜面崩落タイプの外部不経済や

86) 内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』第一法規（2010）96 頁。

生物資源の保全という見地が加えられている点も特徴である。

このように、後続条例では、由布市条例の弱点を補う工夫が随所に施されており、こうした傾向は全体としては積極的に評価することができる。しかし、いずれの後続条例においても、義務履行確保措置として制裁的公表が定められるのみであり、制裁的公表がなされても痛痒を感じない悪質な事業者に対処することが難しい点や⁸⁷⁾、事業者が行方不明になった場合の規律が置かれていないといった点が、なお課題として残る。

4 景観法制（景観条例・景観計画）による対処

(1) 景観法制の大枠—景観計画の策定—

由布市型のソーラーパネル条例の制定と並んで多いのが、景観法制による対処である。最初に景観法の大枠について確認しておく、景観法の構造は、都道府県、指定都市、中核市、およびそれ以外の市町村であって都道府県から協議の上その同意を得た市町村が、「景観行政団体」となって（景観法7条1項）、景観計画を策定することに基盤を置いている。

景観計画は、都市、農山漁村その他市街地・集落を形成している地域等のうち、本稿との関係では、現にある良好な景観を保全する必要があると認められる区域（優良住宅地、棚田等）、地域の自然、歴史、文化等からみて、地域の特性にふさわしい良好な景観を形成する必要があると認められる土地の区域、住宅市街地の開発等の事業が行われた区域であって、新たに良好な景観を創出する必要があると認められるもの（新興住宅地等）について策定される（同法8条1項）。

景観計画では、以下の事項が定められる。①景観計画区域。②景観計画にお

87) 北村・前掲注(23)202頁は、公表にまで至るような事件は、すでに地元でも大きな問題となっているはずであり、公表が行われる時点において報道等により住民は事業者名を含めて紛争の内容を知っているから、公表それ自体の効果はそれほどないとする。

ける良好な景観の形成に関する方針。③良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項。④景観重要建造物または景観重要樹木の指定の方針。⑤屋外広告物の表示に関する行為規制、公共施設の整備、景観農業振興地域整備計画の策定の基本事項、自然公園法の特別地域等における行為の許可基準等（法8条2項1～5号）⁸⁸⁾。

（2）具体的な景観規制—北海道景観計画を例に—

本稿のテーマとの関係では、③が重要である。ここでは、第一に、①建築物の新築、増築、改築もしくは移転、外観を変更することとなる修繕もしくは模様替または色彩の変更（以下、本項において「建築等」とする。同法16条1項1号）、②工作物の新設、増築、改築もしくは移転、外観を変更することとなる修繕もしくは模様替または色彩の変更（以下、本項において「建設等」とする。同項2号）、③都市計画法4条12号に規定する開発行為（景観法16条1項3号）のほか、④良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為について、条例で届出を要することと定める行為に関して、定めが置かれている（同法8条3項1号）。第二に、建築物・工作物の形態意匠の制限、建築物・工作物の高さの最高限度・最低限度、壁面の位置の制限または建築物の敷地面積の最低限度等といった制限であって、景観行政団体による勧告、協議または命令の基準となるものに関して、定めが置かれている。

景観法制によってソーラーパネル問題に対処しようとする場合のメリットは、このように体系的な枠組みがパッケージとして設けられているため、地方公共団体としては、この枠組みに乗せてしまうだけで良く、一から条例を制定するだけの労力をかけなくて済むことにある。たとえば、北海道景観計画では、「4 法に規定する行為規制の制度等を活用するために必要な事項」の「(1) ②

88) 景観法制研究会（編）『逐条解説 景観法』ぎょうせい（2004）32頁以下。

届出対象行為」において、一般区域と広域景観形成推進区域に分けた届出対象行為を規定しており、「太陽電池発電設備」が明示的に書き込まれている。つまり、一般区域においては、高さ5メートルまたは築造面積2,000平方メートルを超える太陽電池発電設備の新設、増築、改築または移転を行おうとする場合には知事への届出が必要となり（北海道景観計画別表第1）、広域景観形成推進地域においては、基準が高さ5メートルまたは築造面積1,000平方メートルまで厳しく設定されている。このように、景観計画のうち、「③良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項」として、ソーラーパネルの設置は「④良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為」に該当するから、「条例で届出を要することと定める」だけで、景観法制のシステムを活用できることになるのである。

景観法においては、①から④までの行為をしようとする者は、あらかじめ、景観行政団体の長に対して、国土交通省令で定める事項を届け出る義務が課せられるとともに（同法16条1項）、景観行政団体の長には、その届出に係る行為が景観計画に定められた制限に適合しないと認めるときは、設計の変更その他の必要な措置をとることを勧告する権限が認められている（同条3項⁸⁹⁾。北海道景観計画別表第3では、一般区域における「景観形成の基準」が定められており、「勧告・協議基準」として、建築物・工作物（建築物等）の「位置・配置」が、「(1) 地域の特性や周辺景観との調和を欠くことにより、周辺景観を著しく阻害するとき」「(2) 主要な展望地から地域の良好な景観資源に対しての眺望を大きく遮る位置に建築物等を建設するとき」「(3) 地域の良好な景

89) なお、通常の管理行為や軽易な行為（景観法16条7項1号）、他の法令の許認可の対象となっている行為（同項6・7号）、条例で定める行為（同項11号）などについては届出義務に係る規定の適用除外が認められているが、「太陽電池発電設備」については、明文で届出義務の適用が除外されない旨、規定されている（北海道景観条例22条1項2号かっこ書、景観法施行細則4条2項12号）。

観資源の近傍地にあることにより、当該景観資源に対する眺望を著しく阻害するとき」と規定されている。また、形態意匠についても、「勧告・協議基準」として、「(1) 建築物等の形態意匠が地域の特性や周辺景観との調和を欠くことにより、周辺景観を著しく阻害するとき」「(2) 建築物等の外観にげげげしい色彩を用いることにより、周辺景観を著しく阻害するとき」などが規定されている。

景観条例による対処のメリットとしては、景観法の制度を用いることができるため、条例制定にかかる労力が少なく済むことのほかに、景観侵害タイプの外部不経済に対して——景観法の規制なのだから当たり前ではあるが——最もきめ細やかに対処するのに適していることが挙げられよう。つまり、図やイラストを用いて、色彩や形態意匠のレベルにまで踏み込んだ具体的な指導が可能なのである。

水質汚濁防止法 (昭和 45 年法律第 138 号) 3 条では規制されていない排出水の「色」まで規制する「横出し条例」として、平成 3 年に制定された「和歌山市排出水の色等規制条例」が有名であるが、ソーラーパネルにおいても、有機半導体の色を変えることで、美しい深い緑色や青色、赤色といった色彩を実現することのできる有機薄膜太陽電池が開発されており、景観に合わせた色彩規制を及ぼすことも将来的には可能と言われている⁹⁰⁾。

比較的早い時期から、広島県、島根県、函館市、福島県白河市、神奈川県鎌倉市、静岡県裾野市、金沢市、奈良市、姫路市などで、北海道と同じように、景観計画を策定することでソーラーパネル問題に対処しようとする試みが進められた。

90) 松尾豊「景観に適合する有機太陽電池」地域生活学研究 7 号 (2016) 117 頁。

(3) 措置命令

景観法制においては、措置命令による権力的な権限行使も認められている。すなわち、景観計画で定めが置かれる「③良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項」のうち、**①建築物の建築等**と**②工作物の建設等**については、景観行政団体の条例で定めを置くことで、「特定届出対象行為」となり、景観計画に定められた建築物・工作物の形態意匠の制限に適合しないものをしようとする者（または、した者）に対して、景観行政団体の長は、設計変更その他の措置命令を発することができる（景観法 17 条 1 項）⁹¹⁾。北海道景観条例 23 条は、**①②**について特定届出対象行為と定めた上で、一般区域における「景観形成の基準」を定めた北海道景観計画別表第 3 において、「命令基準」として、建築物等の外観にけばけばしい色彩を用いることにより、特に良好と認められる周辺景観を著しく阻害するときにおいて、措置命令を発出し得る旨を規定している。

この権限は強力であり、措置命令に違反した者に対しては、建築物等の除却・改築などの原状回復命令を発することができ、原状回復が著しく困難である場合には、外壁の色彩の変更等、代替的な措置をとることを命令できる（以下では、原状回復とこれに代わるべき必要な措置を併せて、「原状回復等」とする）。さらに、これらの命令は違反者の承継人に対しても行うことができる（同条 5 項）とともに、過失なく原状回復等を命ずべき者を覚知することができないときは、事前の公告により略式代執行を行う権限まで認められている（同条 6 項）。ソーラーパネル問題の特性からみても、違反者が行方知れずになった場合まで想定されているのは、重要なポイントである⁹²⁾。むろん、命令違反に対しては罰則が定められている（同法 101 条 1 号）。

91) 措置命令を発出する際に、景観法 16 条 3 項の勧告をあらかじめ行うことは必要でない。景観法制研究会・前掲 60 頁。

92) 景観法制研究会・前掲 62 頁。

（4）景観法制の弱点

しかし、景観法制においては、景観侵害以外の、機材破損タイプや斜面崩落タイプのような外部不経済が生じている状況への対処が難しい——機材の破損や斜面の崩落が景観を侵害しているという力技的な解釈も不可能ではないが——という難点がある。もっとも、景観侵害以外の外部不経済に対しては、各個別法規で対処すれば良いとも考えられる⁹³⁾。この点さえ対応できるのならば、景観法制による対処はソーラーパネル問題の解決策としては適当なものと評価できる。

5 自然環境保全条例による対処—佐久市の事例—⁹⁴⁾

（1）佐久市自然環境保全条例の概要

ソーラーパネル問題に対して、すでに存在する自主条例の改正という形で対応したのが、長野県佐久市である。すなわち、佐久市は平成18年に自然環境保全条例（以下、「佐久市条例」とする。）を制定していたところ、条例施行規則を改正して、自然保全地区内の行為で市長の許可を要するもののうちに「太陽光発電設備の設置、改修又は増設」を含めることで、ソーラーパネルについても自然環境保全条例の規制を及ぼすこととした。

佐久市条例においてカギとなるのは、「自然保全地区」と「環境保全地区」であり、両者を併せて「自然環境保全地区」とよぶ（同条例2条1号）。自然保全地区とは、「山岳、河川、森林、湖沼、草原等の所在する自然環境が良好

93) なお、景観法制を活用する手法としては、都市計画区域・準都市計画区域内の土地の区域を景観地区として定めれば（景観法61条）、条例を制定することで、工作物の形態意匠について制限を及ぼし（同法72条）、違反工作物に対しては措置命令を発出するなど（同法72条2項で準用する64条1項）、最も強力な規制を及ぼすことが可能となる。景観法制研究会・前掲149頁以下。

94) 佐久市の紹介として、高橋・前掲27頁以下。

な地区のうち、その地区の周辺の自然的社会的諸条件からみて、その地区における自然環境を保全することが特に必要なものとして市長が指定する地区」をいう（同条2号）。これに対して、環境保全地区とは、「郷土的又は歴史的な特色を有する地区のうち、その地区の周辺の生活環境を含む自然的社会的諸条件からみて、その地区における自然環境を保全することが特に必要なものとして市長が指定する地区」をいう（同条3号）⁹⁵⁾。

市長は、自然環境保全地区を指定するときは、あらかじめ、佐久市環境審議会の意見を聴かなければならず（同条例6条1項）、区域の変更や指定の解除についても同様である（同条例7条1項・2項）。

(2) 自然保全地区—事前許可制、環境保全地区—事前届出制

佐久市条例の規制は、自然保全地区内で所定の行為をしようとするときは市長の事前許可を要求し、環境保全地区内で所定の行為をしようとするときは市長への事前届出を要求するというものである⁹⁶⁾。平成25年12月の施行規則

95) 佐久市条例の自然保全地区には、原則として同市内の山林、原野の全域が指定されている。つまり、由布市条例や富士宮市条例の抑制区域がエリア指定であるのとは異なり、農地法のように、当該土地の現況（地目）によって指定区域であるか否かが判断されることになる。高橋・前掲28頁。

96) 事前許可が要求される自然保全地区内での「所定の行為」とは、以下のものを指す。①建築物その他工作物の新築、改築または増築（個人が行う居住用住宅に関するものを除く。）であり、床面積の合計が50平方メートルあるいは高さ10メートルのいずれかを超えるもの（佐久市条例8条1項1号、同条例施行規則3条・別表第1）。②面積500平方メートルを超える宅地の造成、面積1,000平方メートルを超える土地の開墾、長さ35メートルを超える車道の築造、それ以外の500平方メートルを超える土地の形質の変更（同条例8条1項2号、同条例施行規則3条・別表第1）。③伐採面積が1,000平方メートルを超える木竹の伐採（同条例8条1項3号、同条例施行規則3条・別表第1）。④10立方メートルを超える土砂類の採取、5立方メートルを超える石類の採取（同条例8条1項4号、同条例施行規則3条・別表第1）。⑤①～④に掲げる行為に準ずる行為。具体的には、高さ10メートルを超える鉄塔の設置、改修または増設、長さ30メートルを超

改正により、「所定の行為」の中に、面積 500 平方メートルを超える太陽光発電設備（土地に自立して設置するものに限る。）の設置、改修または増設（同条例 8 条 1 項 5 号、同条例施行規則 3 条・別表第 1）が明示的に加えられた。当該地区内で「所定の行為」を無許可で行えば、5 万円以下の罰金に処される（同条例 16 条 1 号）。

環境保全地区内での「所定の行為」についても、面積 500 平方メートルを超える太陽光発電設備の設置、改修または増設が加えられた（同条例 9 条 1 項、同条例施行規則 4 条・別表第 2）⁹⁷⁾。届出義務の違反に対しては、3 万円の罰金が科される（同条例 17 条 1 号）。

(3) 事後的な管理放棄への対処

佐久市条例の特色は、許可制や届出制により、ソーラーパネルが設置される段階で事業者や対象行為について事前に規制の網をかぶせるだけでなく、設置されて以降の管理放棄に対しても、的確に規制権限を行使するための根拠が定められていることである。すなわち、市長には、自然環境の保全のために必要な限度において、関係職員をして、土地への立入り、物件の調査、行為の状況の調査を行わせる権限が付与されている（同条例 14 条 1 項）。そして、自然環境の保全のために必要があると認めるときは、事業者に対して、期限を定めて、当該行為の中止、原状の回復その他自然環境の保全のために必要な措置を

える送排水管の埋設、表示面積 3 平方メートルを超える広告塔の掲出。太陽光発電設備は、⑤について加えられたものである。

97) 事前届出が要求される環境保全地区内での「所定の行為」とは、①建築物において、「郷土的又は歴史的な特色を有する建築物の建替え」や「宅地造成地内における建築物その他工作物の新築」について届出を要するなど、自然保全地区内の規制対象行為と若干の差異はあるが、②宅地の造成、土地の開墾その他土地の形質の変更、③木竹の伐採、④土石類の採取についての規制内容はおおむね共通である。ここでも、⑤①～④に掲げる行為に準ずるものとして、太陽光発電設備が加えられた。

とるべきことを勧告する（同条例 10 条）。勧告を受けても相手方が従わないときは、環境審議会の意見を聴いた上で、期限を定めて、措置命令を発する権限が認められている（同条例 11 条 1 項・2 項）。立入調査を拒否したり、措置命令に違反したりした場合には、罰則も規定されている（同条例 16 条・17 条）。

（4）自然環境保全協定の締結義務

さらに注目されるのは、面積 2,000 平方メートルを超える土地の形質の変更を行おうとする者は、あらかじめ、市長との間で自然環境保全協定を締結しなければならないとされていることである（同条例 12 条 1 項、同条例施行規則 5 条・別表第 3）。この協定への違反が認められる場合には、市長は、当該協定の履行の確保について必要な措置を執らなければならない（同条例 13 条）。最判平成 21 年 7 月 10 日判時 2058 号 53 頁により、公害防止協定の履行を確保するために裁判所の民事執行を活用することが認められたため、自然環境保全協定を通じたソーラーパネル規制の手法は、実効性も期待することができる⁹⁸⁾。

（5）佐久市条例の評価

佐久市条例では、措置命令を発出するための要件が、「自然環境の保全のために必要な限度において」と定められている点についても意義がある。これによって、様々な外部不経済の生じている状況を漏れなく捕捉することが可能となるからである。その反面、「自然環境の保全のために必要な限度において」という処分要件は茫漠としており、行政に権限行使のフリーハンドを与えるものではないかという懸念も生じる。権限が強力にすぎて、現場の状況判断のしかかる責任が重くなり、却って使いにくい「抜けない伝家の宝刀」となったのでは、元も子もない。

98) 協定については、塩野・前掲 213 頁、北村・前掲注 (23) 58 頁以下。

ただ、この懸念については、措置命令を発するための事前手続として、環境審議会の意見を聴くことが要求されている点にも注目すべきであろう。審議会への諮問と答申の手続を経ることは、①専門的な知識を持つ学識者や地域の事情を良く知る住民代表から意見を聴いて最適な対処方法を探ること、②行政が強制的な権限を行使するための「お墨付き」を付与することばかりでなく、③定期的に開催される審議会において着実に次のステップへと事態を進行させることで、——強制的な権限の行使を躊躇しがちな——行政に対して、果敢な規制権限の発動を後押しする効果が認められる⁹⁹⁾。「自然環境の保全のために必要な限度において」という広範になりやすい権限発動要件についても、環境審議会による実質的な審議が確保されれば、問題は少ないと思われる。

このように、事前に自然環境保全地区への指定を行っておく必要はあるものの、その点さえ克服できるのならば、佐久市条例の方向性は非常に優れているといえる。ただし、ソーラーパネルに特有の問題である事業者が不明となった場合の対処法について想定しておらず、即時強制（ないし略式代執行）の規定が置かれていないという欠点がある。この点についてさえカバーすれば、佐久市条例は、ソーラーパネル問題に対して整えるべき法制として完成形に近いものと評価できる。

99) 北村・前掲注 (23) 226 頁以下。各地で制定された「ごみ屋敷条例」においては、措置命令を発出する際の事前手続としてだけでなく、それによって課された義務を代執行する場合にも、事前に審議会への諮問と答申を経ることが要求されている例が少なくない。板垣勝彦『「ごみ屋敷条例」に学ぶ条例づくり教室』ぎょうせい (2017) 80 頁以下。

表：条例ごとの比較

	茨城県 ガイドライン	由布市条例	由布市型 後続条例	景観計画 (北海道など)	佐久市条例
タイプ	利害関係者、 行政機関への 情報提供	ソーラーパネ ルに特化した 自主条例	ソーラーパネ ルに特化した 自主条例	法律の委任に 基づく計画の 策定	自然保護全般 の自主条例
保護対象	外部不経済 全般	主に景観侵害	主に景観侵 害、志摩市条 例は広範	景観侵害	「自然環境の 保全」
事前規制	行政指導 [関係法令に 従う]	届出・協議 (行政指導)	同意(富士宮 市)、許可(高 崎市)		事前許可or事 前届出
事後的規制	行政指導	行政指導	措置命令があ る例も(高崎 市条例)	措置命令あり	措置命令あり
実効性確保手法	[関係法令に 従う]	制裁的公表	もっぱら制裁 的公表	代執行、罰則	代執行、罰則
所在不明事業者 の対処	[関係法令に 従う]	なし	なし	略式代執行	なし

V 検討

1 外部不経済の定義・把握の困難性

前節では、ソーラーパネル問題に対して条例等による様々な対処が行われていることを紹介した。本節では、法政策的な視点から、それぞれの対処法の長所と短所について、ソーラーパネル問題の特質に照らして検討する¹⁰⁰⁾。

100) 中嶋・前掲 68 頁は、将来的には、電気事業法、環境アセスメント法、各地方公共団体の条例などを整備して、適切な規制を設けるべきであるとしながら、制度の整備には何年もの時間がかかることから、当面は、一定の要件を満たした業者のみ販売、施工、メンテナンスを行うことを認めるとか、メーカー施工基準を継続的に改善していき、施工基準を満たさなければメーカー保証が下りないといった業界内の自主規制が必要であるとする。

ソーラーパネルが引き起こす外部不経済の問題は、不動産の管理不全が引き起こす問題であるという点において、近年、国と地方を問わず喫緊の課題となっている空き家問題や所有者不明土地問題と共通する部分がある¹⁰¹⁾。

第一は、外部不経済の定義ないし把握の困難である。定義ないし把握ができてしまえば、対処の方策は何とか練られるが、それが定まらない状況下では、対処しようがないからである。本稿では、①景観侵害タイプ、②機材破損タイプ、③斜面崩落タイプ、④反射光タイプの4つの類型を提示した。

まず、いずれのソーラーパネル条例においても留意されており、また最もバラエティに富んだ規制が施されているのが、①の景観侵害タイプである。景観侵害を未然に防ぐために、由布市条例型においては、事前協議制（由布市条例、志摩市条例）、抑制区域における同意制（富士宮市条例）、特別保全地区における許可制・事後的措置命令（高崎市条例）が定められている。由布市条例では法的拘束力のない事前協議制であったという弱点を補う形で、後続条例では、同意制や許可制を採用して、法的拘束力をもたせている。しかし、法的拘束力があるといっても、現状の実効性確保手段は制裁的公表にとどまっており、悪質な事業者に対してどれだけ効き目があるか心もとない部分がある。

景観法制による対処は、（当然のことながら）形態意匠について精細な対処が可能であるほかに、地方公共団体としても、景観計画を策定して景観行政団体となり、景観法システムの枠組みに乗せて（乗って）しまえば、特定届出対象行為に対する罰則付きの措置命令および行政代執行が可能となる点が注目される。さらには、違反者が行方知れずになった場合のことまで想定された略式代執行の規定が置かれているのは、ソーラーパネル問題の特性にかんがみても、重要なポイントである。ただし、（これまた当然のことながら）景観侵害タイ

101) 岩崎政明「所有者不明土地の法的課題」日本不動産学会誌122号（2017）17頁は、所有者不明土地問題を、空き家問題と併せた所有者不明不動産の問題として論じる。

プ以外の外部不経済に対処するのが難しいことが、景観法制の難点である。これについては、単独の条例（ないし計画）のみで完結的に対応することは最初から諦めて、他の法制との組み合わせによりソーラーパネル問題に対処していけば足りるとも言える。

単独の条例で完結的に対応するという意味では、佐久市条例が、整えるべき法制としては完成形に近いものを提案している。措置命令を発出する要件が「自然環境の保全のために必要な限度において」と幅広い点も、広範な外部不経済の状況を余さず捕捉する意味では強力な武器となる（むろん、環境審議会での実質的な議論および意見集約を確保した慎重な運用が前提である）。即時強制（ないし略式代執行）の規定を置いておらず、事業者が不明となった場合に対処できない点が玉に瑕である¹⁰²⁾。

続いて、②機材破損タイプについては、ソーラーパネルは建築基準法の「建築物」ではなく、同法の規制が及ぶ「工作物」にも該当しないというのが行政解釈であるため、建築基準法の違法建築物に対する措置命令（同法9条1項）のような規定は一般的には存在しない。したがって、何をもって外部不経済を定義して、対策を及ぼすかが1つの論点となる。各地の条例の中には、措置命令について規定がなされていても、対象となるのが再エネ特措法の認定を受けたソーラーパネルであったりとか、その工事であったりするものが散見される。しかし、工作物が破損して周囲の住民に生命、身体の危険をもたらすのは、再エネ特措法の認定を受けたソーラーパネルに限ったことではない。むしろ、再

102) 略式代執行とは、義務を命ずべき相手方を確知できないときに公告によってこれに替える代執行のこと。都市計画法81条2項や道路法71条3項などに規定がある。阿部・前掲注(9)575頁以下。略式代執行を条例で採用することができるかについては争いがあるが、筆者は、略式代執行も代執行の一種であること、および相手方を確知できない場合に公益上望ましい状態を実現するという意味で即時強制と性質が変わらないことを理由に、略式代執行も条例で規定し得るものと考える。

エネ特措法の認定を受けていない「認定外パネル」の方が危険をもたらす可能性は高く¹⁰³⁾、下手に規制対象を絞らない方が賢明とも言えるのである。高崎市条例 23 条 1 項では、市長は、特別保全地区内において許可対象事業が行われた土地で、「自然環境若しくは景観を損ない、又は災害若しくは生活環境への被害等が発生する事態が生じるおそれがあると認めるときは、当該土地所有者等に対し、その防止のために必要な措置をとることを求めることができる」と定めているが、この条項で列挙された自然環境、景観、災害、生活環境への被害をもたらす原因は、ソーラーパネル設置事業に限られない。この点も、包括的に外部不経済の生じている状況を規制対象に含め得る佐久市条例の優れている点である。

有害物質の流出や感電への対策について、条例で明示的に対応を規定するところは見当たらなかった。ただし、これらの危険については、本来国が統一して法整備を行わなければならない領域であって、地域の実情によって取扱いを変えるべきものでもない。地方公共団体としては、環境省や経済産業省の発出した通知・ガイドラインの内容に基づき、住民に危険防止をよびかけ、事業者には廃棄・リサイクルの方法について周知徹底していくことが第一であろう。

③斜面崩落タイプについては、宅地造成等規制法、森林法、地すべり等防止法、急傾斜地法といった関係諸法令における規制権限の所在が錯綜しているため、茨城県ガイドラインのように、市町村や都道府県の権限を行政自身で自覚する意味でも、そして周辺住民や事業者にとって斜面崩落の防止にかかわる権限・責任の所在を明確にするという意味でも、関係行政機関の窓口を明示することの意義は大きい。要綱やガイドラインにとどめることなく、自主条例とし

103) ただし、太陽光発電事業の採算が FIT の認定を受けることで成り立っていることを考えると、各地に乱立されているソーラーパネルが再エネ特措法の認定を受けていないことは考えがたく、ソーラーパネルに限って言えば、認定外パネルの問題は度外視して良いだろう。

でのソーラーパネル条例を制定して、その中で関係行政機関の役割分担を明記することも考えられる。むろん、実務運用において、宅地造成工事規制区域、保安林、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域といった規制区域の指定や違反行為に対する監督処分の発出が的確に行われることは大前提である。というよりもむしろ、既存法令に基づく行政の規制権限が的確に行使されさえすれば、新規の条例制定は不要であるともいえる。ソーラーパネル設置を契機とする類型に限らず、産業廃棄物や建設残土の投棄地で生じ得る重大な斜面崩落事故の防止は、昨今の管理放棄地の問題とも関連して、行政の喫緊の課題となっている。最終的には、斜面崩落への対処について関係行政機関で緊密に情報を共有し、周辺住民などの利害関係者に注意を喚起しつつ、果敢な権限の行使を行っていくことが望まれる。

④反射光タイプは、その定義ないし把握が困難ではなく、直ちに対処することが可能な類型である。地域の実情によって異なる問題でもない——むろん、北海道と沖縄では入射光の角度が異なるといった差異はあろう——のだから、かつて民法の相隣関係（同法 234 条）で処理されていた日照権侵害の問題が事例の積み重ねにより日影規制（建築基準法 56 条の 2）の創設へと繋がったように、建築基準関係法令で全国一律に規制すべきである。

2 義務者の捕捉の困難性

第二は、義務者の捕捉の困難性である。立法技術としては、何かしら関係のありそうな者に対して命令を発し得るとする建築基準法 9 条 1 項のような執念の規定を設けることが考えられるが、それでもなお、義務者が捕捉できないことは考えられる。厄介なのは、ソーラーパネルの荒廃が続々と発生するのが、固定価格買取制度の期間が経過した 20 年以上後となると予想されることである。

本稿で検討したソーラーパネル条例の多くは、協議、同意なり許可なり、事業者に対する事前規制によって「規制の網」をかぶせることを主眼としていた。

しかし、ソーラーパネル問題の場合は、無責任な事業者がFIT目当てにソーラーパネルを設置するだけ設置しておいて、期限が来たら撤去・廃棄を行うことなく雲隠れするような事態まで想定しなければいけない¹⁰⁴⁾。誰が設置者であったのかを突き止めるのは、時間が経過するほどに困難となる。東証一部・二部上場企業の関連会社が事業者であるならば、数十年が経過しても何らかの責任を取らせることが可能であろう。しかし、太陽光発電バブルを当てにして設立されたような企業の場合は、その実態の把握は困難であり、20年後はおろか、現時点でもすでに追跡不可能かもしれないのである。ただし、ソーラーパネルを稼働させて売電事業を行っている限りにおいては、その設置事業者の足取りは掴めるはずであろう。その多くが稼働中である現在のうちに、可能な限り義務者を捕捉するための条例を整備しておく必要がある。

もちろん、土地には不動産登記簿が存在しており、所有者を突き止めることに支障はないようにも思われる。しかし、この登記簿が当てにならないことは、所有者不明土地問題が示している¹⁰⁵⁾。ましてや、経済的な利用価値に乏しい山林・原野を切り開いてソーラーパネルを設置したような場合には、明治初年に作成された手描きの公図くらいしか手がかりがなく、誰が所有者なのか突き

104) 中嶋・前掲68頁は、太陽光発電の場合、販売者、施工者、投資家が分かれており、とりわけ販売事業については新規参入が容易であることから、一般的な企業のように継続事業（ゴーイングコンサーン）の前提が共有されず、信頼の獲得・維持を目指した活動がなされないことを指摘する。すなわち、販売者にとっては、そのとき売れて利益になりさえすれば良く、長期的な視点をもちにくい。施工者にとっては、指示されたとおりに施工しさえすれば良く、長期的な稼働性を備えているかについて無関心である。投資家（とりわけ、地元の外に居住している投資家）は、収益性が最大になりさえすれば良く、周辺環境への配慮が欠けやすい。

105) 国土交通省が行ったサンプル調査によれば、最後に所有権登記がなされてから50年以上経過しているものが2割、30～49年経過しているものが3割弱であるという。原英史「所有者不明土地の制度改善～土地情報基盤の改善・整備を中心に」日本不動産学会誌122号（2017）37頁。

止められないことも少なくないと予想される¹⁰⁶⁾。空き家問題においては、義務者を捕捉するために行政機関個人情報保護法の例外として、固定資産税情報を利用することが認められた（空家等対策の推進に関する特別措置法10条1項）¹⁰⁷⁾。公共事業のための任意買収手続のように、何もソーラーパネルの敷地のすべての所有者を余すことなく捕捉するまでの必要はないのだから¹⁰⁸⁾、固定資産税を納めている“代表的な”所有者（共有者）のみ突き止めて、その者に対してソーラーパネルの撤去義務を課すことにすれば良い。

それでも当該土地に何らかのかかわりをもつ者が見つからない場合（見つかったとしても、所在が不明な場合）には、最後の手段として、即時強制（ないし略式代執行）を活用する以外にない。しかし、強制的な措置を執る上では、次にふれる実効性確保の問題に直面することになる。

3 強制的な措置（実効性確保措置）を執る上での困難性

第三は、強制的な措置（実効性確保措置）を執る上での困難性である。行政代執行にせよ、即時強制（ないし略式代執行）にせよ、行政が強制的にソーラーパネルを撤去しようとするれば、多かれ少なかれ、資金、人員確保、ノウハウ、財産権保障、世論の反応といった障壁に直面することとなる¹⁰⁹⁾。

ソーラーパネルの場合には、耐用期限を過ぎればほとんど無価値となると考えられるので、空き家ほど財産権保障の問題は深く考えなくて良いと思われる。

106) 吉原祥子「所有者不明土地の実態と課題」日本不動産学会誌122号（2017）79頁（81頁）は、わが国では、不動産登記簿、固定資産課税台帳、農地台帳など、目的別に台帳は作成されているが、その内容や精度にはバラつきがあり、土地の所有・利用実態を一元的に把握するための情報基盤が不十分であるとする。

107) 北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』第一法規（2018）177頁以下。

108) 岩崎・前掲21頁は、危険防止の観点から行われる公共事業については、所有者不明土地に対して強制的措置をとることもやむを得ないとする。

109) 宇賀・前掲注（81）232頁以下。

むしろ、再生可能資源が材料として用いられている場合には、ただ廃棄するのではなく、適切な保管ないし換価が求められよう¹¹⁰⁾。しかし、そうした再生可能資源は、むしろ積極的に換価して、撤去費用に充当すべきであろう。ソーラーパネルの部品の中には産業廃棄物として適正に処理しなければならないものも多く、そのための費用も無視できないのである¹¹¹⁾。

人員確保や強制的な措置を執る上での手続的なノウハウについては、違法建築物の場合ほど深刻な問題とは思われない。

やはり最大の障壁は、撤去費用を税金から捻出することについて納税者の理解が得られるかという、資金面の問題である。立法技術としては、行政代執行の場合には費用徴収の規定が置かれている（行政代執行法 6 条）のに対して、即時強制の場合には費用徴収の規定を置かなければ費用請求が当然には認められないという違いがある。制度設計をいえば、ソーラーパネルを設置する事業者が行方知れずになっても、事前に撤去費用の分を供託させるデポジットを最初に導入すべきであったと思われる。それでは供託金の分だけ負担がかかり、再生可能エネルギーの普及を妨げることが懸念されたならば、ソーラーパネル事業者が加入する一種の基金を構成して、基金に対する加入を条件として再エネ特措法の認定を受けるというしくみも考えられた。経済産業省のガイドラインでは、FIT の調達価格の算定に当たって、撤去・処分費用のことは考慮されているため、「撤去及び処分に際して当然必要な費用は確保できるものと考えられる」とするが¹¹²⁾、あらかじめ事業者に対して撤去・処分に充てるべき分の金銭を渡しても、施設稼働終了後に雲隠れされてしまえばそれまでである。撤去・処分に要する費用は施設稼働と同時並行的に積み立てておかなければい

110) 解体資材の保管という問題については、宇那木正寛「行政代執行法における課題——執行対象外動産の管理を中心に」行政法研究 11 号 (2015) 71 頁。

111) 浅川・前掲 56 頁以下。

112) 事業計画策定ガイドライン 29 頁。

けないが、現状において積立てはかなり不十分であることが判明した¹¹³⁾。

FIT 制度を導入する際、「太陽光バブル」を予見した上で、期間経過後のソーラーパネル放置により土地が荒廃することを懸念する指摘がなかったとは考えられない¹¹⁴⁾。制度導入の際には、運用がもたらす外部不経済を是正するための——とりわけ財源の——手当まで考慮しなければ無責任である¹¹⁵⁾。「平成 29 年度国の施策及び予算に関する提案・要望」では、「買取価格に含まれている廃棄費用を計画的に積み立てる制度を国主導で設けるなど、太陽光発電事業終了後の施設設備の撤去・廃棄が確実に履行される制度を創設すること」を求めた地方公共団体が多かったようだが、当然のことであろう¹¹⁶⁾。

VI 結論

本稿では、最初に、FIT が導入された経緯から始まり、農地法の特例、農山漁村再生可能エネルギー法を通じた土地利用規制の緩和など、「太陽光発電バブル」の背景となった施策について確認した（→Ⅱ）。

その上で、様々な近隣トラブルが増加して、ソーラーパネルの設置反対運動が高まったことを紹介し、ソーラーパネルの設置がもたらす外部不経済を、①景観侵害タイプ、②機材破損タイプ、③斜面崩落タイプ、④反射光タイプ、⑤

113) 山本ほか・前掲 34 頁では、50kW 未満の発電設備では、4 分の 3 において、廃棄費用の積立てが行われていなかったという。経済産業省は、太陽光発電設備の運転費用年報の中で積立て状況も併せて報告することを義務化する方針である。

114) たとえば、馬上・前掲注 (8) 50 頁。

115) 指定確認検査機関制度の場合も、平成 18 年の法改正により、事業者に対して事前に責任保険への加入を義務付けて、加入した者にのみ指定を行うしくみへと改正された（建築基準法 77 条の 20 第 3 号、建築基準法に基づく指定資格検定機関等に関する省令 17 条 1 項・2 項）。板垣・前掲注 (2) 84 頁以下。

116) 総務省行政評価局・前掲 64 頁。

その他に分類することで、問題状況に的確に対処するための視角を設定した(→Ⅲ)。

ソーラーパネル問題において興味深いのは、解に到達するために、既存の法令上の手段を様々に組み合わせるアプローチが採られていることである。茨城県のように要綱・ガイドラインの制定により対処するところが多いものの、条例の制定を行ったところも少なくない。本稿では、由布市条例を嚆矢とする自主条例の制定、景観計画の策定によりパッケージとしての景観法制システムに“乗る”方法、佐久市自然環境保全条例という 3 つの類型を紹介してきたが、それぞれに一長一短がある。本稿では、環境審議会における十分な審議が行われることを条件に、佐久市自然環境保全条例の手法がソーラーパネル問題の包括的な解決のためには最適であると結論付けた。景観計画を策定する方法も、パッケージとしての景観法制がすでに用意されていることから条例制定の労力を省けるという意味で考慮に値しよう。ただし、景観法制では斜面崩落タイプへの対応が行われないので、別途、法令に基づく積極的な権限の行使が必要である (→Ⅳ)。

ソーラーパネル問題を解決するためには、①外部不経済の定義・把握の困難性、②義務者の捕捉の困難性、③強制的な措置(実効性確保措置)を執る上での困難性が立ちはだかつており、関係行政機関において既存の法制を十分に活用し周辺住民や事業者に対して情報提供してだけでなく、運用上も的確に規制権限を行使していくことが求められる (→Ⅴ)。

* 農地法研究の第一人者である高橋寿一先生と三学会合同所有者不明土地問題研究会の座長を務められた岩崎政明先生の退職記念号に掲載する論稿の題材として、ソーラーパネル条例を思い付くまでに時間はかからなかった。ところが、いざ執筆を始めると、ほとんど高橋先生の先行研究の中でふれるべき論点は論じ尽くされており、改めて高橋先生の偉大さを思い知った次第であった。多少なりとも学界に貢献できた点があるとなれば、岩崎先生の訶咳に接した所有者不明土地問題における管理放棄地の対策という視点を採り入れたことくらいであろう。いずれにせよ、お世話になった両先生の退職を心からお祝いし、今後のご発展を祈念したい。なお、本稿は、科学研究費助成事業(若手研究(B)課題番号:16K16984)の成果である。