

太陽光パネル規制条例の現状 説明資料

板垣勝彦
(横浜国立大学)

1. はじめに

- 発端は固定価格買取制度 (FIT : Feed in Tariff)
- 再エネ特措法に基づく経済産業大臣 (資源エネルギー庁長官) の認定によって、たとえば 40.00 円/kWh で 10 年間といった買取期間が設定された。
- 住宅の屋根などだけではなく、野立ての太陽光パネルが急速に増加、出力 1,000kW を超える「メガソーラー」も各地に設置。

2. 太陽光パネルの設置がもたらす問題

- ① 景観侵害タイプ
太陽光パネルの設置それ自体によって端的に景観が害される。さび付いたパネルが管理不全のまま放置されることによっても景観が害される。
☞ 景観法に基づく景観行政団体となれば、きめ細かな対処は可能。ただし景観侵害に限られる。
- ② 機材破損タイプ
倒壊、破損、飛散によって住民の生命・健康が害される。稀に感電被害が生じることも。
☞ 建築基準法の適用対象外。電気事業法の規制も及び腰 (出力 2,000 kW 以上)。
- ③ 斜面崩落タイプ
太陽光パネルを設置するために山の斜面を造成することが大きな事故につながる危険。
☞ 急傾斜地法、地滑り等防止法、特定盛土及び宅地造成等規制法で対処は可能。
- ④ 反射光タイプ
別荘を購入したところ周辺の林地が切り拓かれて…というパターン。基本的に私人間の解決にゆだねられる。
- ⑤ 生態系への影響
風力発電ほど深刻な影響は指摘されず。

3. 自主条例制定による解決

最も先んじたのは大分県由布市 (平成 26 年)。ただし、その手段は届出・協議など**行政指導**にとどまるものであり、実効性確保の手法も制裁的公表にとどまる。

後続の条例では富士宮市や高崎市の条例のように同意制や許可制をとるものも現れた。高崎市条例では違反に対して**行政処分**としての措置命令まで規定する。ただし、実効性確保手法は制裁的公表にとどまる。

北海道のように景観行政団体となって景観法の規制に「乗る」方法も一案である。条例だ

けでは規定できない手段も、法律ならば規定されていることが多い。

【図1】各手法の比較

| | 茨城県ガイドライン | 由布市条例 | 後続条例 | 景観計画 (北海道等) | 山梨県条例 |
|----------|-------------------|-----------------|------------------|----------------|-----------------------|
| タイプ | 利害関係者、行政機関への情報提供 | 太陽光パネルに特化した自主条例 | 太陽光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 | 太陽光パネルに特化した自主条例 |
| 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 | 地域環境の保全、災害発生の防止 |
| 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、公表、FIT認定取消しの求め |
| 所在不明者の対処 | [関係法令に従う] | なし | なし | 略式代執行 | なし |

【図2】[行政処分と行政指導のちがい]

| | 行政処分 | 行政指導 |
|----------|--|----------------|
| 実定法上の用語 | 許可(不許可)、営業停止、許可取消し、課税処分、監督処分、措置命令(除却命令、修繕命令) | 助言、指導、指示、勧告、要請 |
| 法的拘束力 | あり | なし |
| 法律・条例の根拠 | 必要 | 不要 |
| 事前手続 | 行政手続法・条例に厳格な規定あり | 原則なし |
| 罰則 | 多くの場合あり | なし(公表がある場合も) |

4. 山梨県条例の内容

(1) 概要

令和3年に施行された「山梨県太陽光発電施設の適正な設置及び維持管理に関する条例」(以下、「山梨県条例」)は、出力10kW以上のソーラーパネルを対象として(後に制約を撤廃)、森林法、地すべり等防止法、急傾斜地法等の指定区域を「設置規制区域」と定めて、無許可での設置を禁止する(同条例7条)。念頭に置くのは、③斜面崩落タイプであるが、①景観侵害タイプや②機材破損タイプにも幅広く対応する。事業者は事前の環境アセスと地域住民への説明が義務付けられており、土砂災害等を発生させるおそれがないことが確認できた場合に限って、許可が下される(同条例11条1項各号)。太陽光パネルの出力や事業の実施予定期間を変更するときは、変更許可を要する(同条例12条1項)。山林が多い山梨県では、設置規制区域が県内の土地の8割に上るとされるが、設置規制区域外であっても、知事への届出義務が課されており(同条例14条1項)、無許可・無届出のパネル設置は罰則をもって禁じられる(同条例29条各号)。

事業者には、土砂災害の防止及び周辺環境の保全に支障が生じないように、常時安全かつ良好な状態を維持するように施設の維持・管理を行う義務が課せられる(同条例18条1項)。適正な維持・管理が行われていないときは、知事から勧告を経て措置命令を発することが定められており(同条例24条3項・25条)、代執行も予定されている。

(2) 二つの注目点

注目点の第一は、措置命令に従わなかった場合において、知事から経済産業大臣に働きかけて、再生可能エネルギー発電事業計画の認定の取消しを求めることが規定された点である(同条3項)。経済産業大臣には知事からの求めに応じる義務はないとはいえ、事業者にとってはこれ以上ない効果的な威嚇となろう。事業者からすれば買取価格の維持は死活問題であるから、管理不全はたちまちのうちに解消されよう。

注目点の第二は、既存施設への対処である。山梨県条例では、条例施行日以前に工事に着手した既存施設については規制の適用を除外する一方で(附則2条)、既存施設の変更については許可を要するとし(附則3条)、令和4年6月30日までに既存施設についても届出を行うよう義務付けた(附則4条1項)。義務違反には罰則が科される(附則8条)。何よりも、適正な維持管理に関する規定は既存施設についても準用されると明記した点が特筆される(附則6条1項)。ソーラーパネル規制の「本丸」は既存施設の管理不全にあるという問題意識からみると、管理不全状態になる前に一律の届出によって「規制の網」で捕捉するとともに、既存施設に対しても適正管理を求めた方針は高く評価できる¹。気になるのは、

¹ 遡及立法ではないかという疑念が生じるかもしれないが、「空家等対策の推進に関する特別措置法」2条2項の「特定空家」のように、建築されたときは適法であったとしても、管理不全状態になって周囲に危険をもたらす建築物に対し、罰則付きの除却命令などの規

2022年9月末時点で届出が行われた既存施設は全体の2割に満たず、思った以上に事業者の遵法意識の希薄さが判明したことである。

(3) いくつかの改善点

① 措置命令違反の罰則が規定されていない点

条例29条では、無許可・無届出の罰則(1号・2号)と調査への不協力への罰則(3号・4号)が規定されるのみであり、肝心の措置命令(25条)違反の罰則がなぜか規定されていない。③とも関連するが、FIT認定取消しの働きかけで制裁手段としては充分と考えた?

② 措置命令の発動要件

条例24条各項の勧告→それに従わない場合に25条措置命令という関係にある(空家特措法などと同様)。ただし、24条についていうと、無許可設置者に対する中止・撤去・原状回復(1号)、基準・条件不適合施設に対する中止(2号)、18条1項の適正な維持・管理の不遵守(3号)については問題ないが、21条の指導に従わないとき(4号)という不明確な要件を抱えてしまっており、後続条例では4号は削除すべき。

③ 制裁的公表の位置付け

制裁的公表は、措置命令に従わない場合について規定するのが通常である(間接強制的手法としての罰則と同様)。ところが、条例26条は、㉞13条の許可取消し or ㉟25条の措置命令発出に際して公表を行うという不思議な建付けになっている。㉞の段階で公表を行うというのでは、単なるプレスリリース以上の意味は持たない。㉟については、13条による許可取消し自体が義務違反に対する制裁という意味を持つため、13条に該当する状態になった義務違反への制裁という趣旨なのかもしれないが、徒に条例の構造を複雑にしている。

④ 制度の抜け穴

周囲に危険をもたらすレベルではないが、管理不全によって朽ち果てたパネルについては、景観条例を用いる以外に規制の手法がないことも注記したい。

5. その他の課題——撤去費用の徴収

代執行等によって行政が肩代わりした撤去費用をいかにして徴収するかは、実務上のネックとなり得る。この問題を抜本的に解決するための手法として、「神戸市太陽光発電施設の設置及び維持管理に関する条例」19条1項は、5ha以上の大規模ソーラーパネルを設置する際には、事前にその廃棄費用に係る「保証金」を積み立てる義務を課す。当該保証金は、デポジットとして、市が災害発生の防止のために講じた費用等に充てられる(同条例21条1項)。また、神戸市条例は、5ha以上の大規模ソーラーパネルを設置する際には、別途、その事業の実施に起因して生じ得る損害を填補するための損害賠償責任保険への加入を義務付けている(同条例23条1項)。

制を及ぼす法令は現に存在する。