

条例による太陽光発電導入の実効的な適正化 —北杜市条例と山梨県条例を中心として—

日本都市センター研究員補 府川 りくか

2012年以來、固定価格買取制度によって全国的に太陽光発電の導入が推進された一方で、導入に伴う地域社会における問題も顕在化した。太陽光発電の適正な導入にはどのような条例、政策が有効なのだろうか。既に多くの市町村が条例を制定し、さらにはいくつかの都道府県が条例を制定しているが、「北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例」および「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」の分析を通じて、適正に太陽光発電を導入するには、早期段階での条例制定、地域住民の意見・地域の実情の条例や政策への反映をすることが効果的であり、また市町村と都道府県の連携も有効であると確認できる。

1 太陽光発電への条例対応

(1) 太陽光発電導入の動向

近年、地球温暖化が国際的な課題として認識され、パリ協定が締結されるなど、温室効果ガス削減の動きが進行している。そのための取組みとして、各国で再生可能エネルギー（以下、「再エネ」という）への転換策がとられ、世界の再エネ導入容量も増加を続けている¹。

日本でも、「エネルギー基本計画」や2050カーボンニュートラル宣言などにおいて、温室効果ガスの削減が具体的目標として掲げられた²。再エネの導入は、温室効果ガスの削減だけでなく、エネルギーの輸入依存度の低減や地域活性化の効果も期待でき

る³とされ、その促進が国家的に重要となっている。

(2) 国内の再生可能エネルギー導入に関する法制度

再エネ導入のための日本の法制度としては、かつて「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」や余剰電力買取制度などが存在した。その後、福島第一原発事故の影響で再エネへの期待が高まるなか、2012年に施行された「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」（以下、「FIT法」という）の下で導入された固定価格買取制度によって、再エネのなかでも特に太陽光発電⁴の導入が大きく促進された⁵。

1 JETRO「世界で存在感を増す再生可能エネルギー」<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2021/0401/9bb217569e0e61d1.html>（最終閲覧日：2022年1月14日）

2 資源エネルギー庁（2021）「第6次エネルギー基本計画」、「令和2年度エネルギーに関する年次報告（エネルギー白書2021）」

3 資源エネルギー庁「再生可能エネルギーの特徴」https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/renewable/outline/index.html（最終閲覧日：2022年1月14日）、国土交通省（2014）「平成25年度 再生可能エネルギーの活用による地域活性化に関する調査 事例集」

4 太陽光発電の、設置にあたり特別な用地を必要とせず、エネルギー源が太陽光であるためどのような地域においても導入しやすいという特長等が、特に太陽光発電の導入が進んだ理由として考えられる。（資源エネルギー庁「太陽光発電」https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/renewable/solar/index.html（最終閲覧日：2022年1月14日））

5 資源エネルギー庁 固定価格買取制度情報公開用ウェブサイト「2021年6月末時点の状況（2021年10月29日更新）」<https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfoSummary>（最終閲覧日：2022年1月14日）

(3) 太陽光発電導入にあたっての問題

固定価格買取制度により太陽光発電の導入が進んだ一方で、問題も顕在化している。認定後も稼働を開始していない設備の増加⁶、国民負担の増大⁷、大規模なソーラーパネルの濫設、ソーラーパネルの反射光の発生や設備設置の際の森林伐採に伴う斜面崩壊、景観の悪化、ソーラーパネルの倒壊や部品の飛散、それらを原因とした地域住民や自治体と事業者のトラブル⁸といった事象である⁹。

こうした問題を踏まえ、2016年にFIT法と同施行規則が改正され、未稼働案件への対策、調達価格の決定方法の見直し、新しい認定制度の創設がなされた¹⁰。それにより、再エネの利用促進に資するもの、発電事業が円滑、確実に実施されるもの、安定的で効率的な発電が可能であると見込まれるものが認定を受けるようになった（改正法9条3項1号～3号）¹¹。

(4) 自治体による条例制定とFIT法との関係

太陽光発電を含む再エネの設備の設置は、地域社会という具体的空間において物理的に行われるため、地域社会の社会的受容性も重要となる¹²。FIT法改正により、実施可能性のより高い事業に対して認定がされる制度の創設、条例を含む関連法令の遵守義務付けといった、発電設備導入に伴う事業者と地域住民や自治体とのトラブル発生への対応措置が講じられたが、地域における社会的受容性の問題を

解決するために十分な制度をFIT法が備えているとはいえない¹³。地域社会でのトラブルや事故発生を防ぎ、適正に導入を行うには、地域により身近な存在であり、地域の環境を把握している自治体が主体となり、その実情にあわせた条例を制定し、規制や手続を行うことが適切であると考えられている¹⁴。

条例を遵守しなければ事業者はFIT法における認定を受けられなくなったことで（法9条3項2号、規則5条の2第3号）、自治体が独自の条例を制定する意義は拡大した。実際に太陽光発電設備の導入に伴うトラブルや事故等の未然防止を目的として、設備の規制に関する条例を制定する自治体は近年増加しており¹⁵、今後もその動きは続くと思われている¹⁶。

一方で、規則5条の2第3号や5条2項1号にいう「関係法令（条例を含む。）」の「条例」とは、FIT法に根拠を有し、同法とリンクする法律規定条例だけでなく、自治体が独自に制定した独立条例も含むのかという論点がある。独立条例が含まれない場合には、自治体は法律規定条例を制定しなければ、条例の不遵守を理由として、FIT認定を取り消せないことになる。

また、「10kW未満の太陽光発電事業計画認定申請書」において、2つの条例遵守項目が存在する。これらの項目の選択は任意となっており、これに対して、次の2つの整理がある¹⁷。まず、任意選択項

6 資源エネルギー庁（2018）「既認定案件による国民負担の抑制に向けた対応」

7 資源エネルギー庁（2017）「改正FIT法による制度改正について」

8 太陽光発電の導入に関する訴訟については、神山智美（2019）「太陽光発電の事業実施に係る一考察—発電設備設置における事業者による地域選定と地方公共団体—」『企業法学研究』第8巻第1号、高田寛（2019）「太陽光発電ビジネスの現状と法的課題について—FIT制度及びスラップ訴訟を中心に—」『法と経営学研究所年報』第1号、pp.27-50を参照。

9 板垣勝彦（2019）「ソーラーパネル条例をめぐる課題」同『地方自治法の現代的課題』第一法規、pp.335-389

10 日高圭悟（2017）「再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度の見直し」『時の法令』第2031号、pp.4-24

11 FIT法改正以外の国の政策的な対応としては、環境エネルギー政策研究所（2020）「太陽光発電の規制に関する条例の現状と特徴（研究報告）」<https://www.isep.or.jp/archives/library/13049>（最終閲覧日：2022年1月31日）を参照。

12 山川俊和（2016）「再生可能エネルギー導入をめぐる事業者と地域社会—「エネルギー自治」を支える制度面の課題と検討を中心に—」『都市とガバナンス』第26号、p.81

13 山川・前掲（12）論文、p.83参照

14 釵持麻衣（2017）「太陽光発電設備設置の適正化に向けた独自規制・手続条例の可能性と課題」日本都市センター『超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方』同、pp.188,195,196

15 地方自治研究機構「太陽光発電設備の規制に関する条例」http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/005_solar.htm（最終閲覧日：2022年1月14日）

16 釵持・前掲（14）論文、p.196

17 北村喜宣（2021）『企業環境人の道しるべ—より佳き環境管理実務への50の法視点—』第一法規、pp.30,31

目の履行は経済産業大臣と申請者による個別の行政契約であり、計画認定とは関係がなく、条例の不遵守は行政指導の不服従程度にとどまるという整理。そして、条例遵守項目を選択し、認定を受けた場合には、計画内容の一部として条例遵守を含めることを自ら選択したとし、その不遵守は改善命令や計画取消しの要件を充足するという整理である。前者であれば、そもそも条例の不遵守を認定取消要件とするのは難しく、後者であっても、不遵守の内容が明確でないことから条例の不遵守を理由とした認定の取消しができないのではないかという懸念が持たれている¹⁸。

このように、条例の解釈や事業計画認定申請書の条例遵守項目の整理によっては、事業者の自治体が制定した条例の不遵守を理由としたFIT認定取消しを行えない可能性がある。しかし、その不遵守により認定を取り消せない条例であっても、独自の高さや立地の規制などの設置によって、地域社会における太陽光発電導入に伴う問題の解決は十分に可能である。それゆえ、地域の実情に合わせた条例による対応は引き続き重要となる。

(5) 本稿の目的

国などが掲げる温室効果ガス削減の目標達成には、引き続き太陽光発電を含めた再エネ導入の促進が必要である。しかし、太陽光発電設備の設置に伴う地域社会における問題の解決や拡大の防止、社会的受容性の向上が必要であり、そのためにも自治体による独自の条例が重要となる。ただし、条例の内容によっては改正FIT法の効用は十分に生かしき

れないという問題も指摘されている¹⁹。

そこで、本稿では、発電設備の設置により地域社会における問題が多発している山梨県北杜市の「北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例」(以下、「市条例」という)を取り上げ、先行研究²⁰を踏まえつつ、その効果・課題について分析する。さらに、山梨県の動きに留意しつつ、太陽光発電の適正な導入には、どのような条例、政策が有効であるのかを検討していく²¹。

2 山梨県北杜市の取組み

山梨県の北西端に位置する北杜市は、山々に囲まれた豊かな自然と美しい景観を持つ都市である。日照時間が日本一²²であるとされ、固定価格買取制度の導入を機に多くの太陽光発電設備が設置されてきた²³(図1)。2019年度時点での北杜市における再エネ導入容量(固定価格買取制度の下での買取を開始したもの)のうち、92%が出力10kW以上の太陽光発電であり、7%が10kW未満の太陽光発電、1%が水力発電となっている²⁴。

(1) 北杜市条例制定の背景

市は、太陽光発電設備の増加に対して、2014年の景観や自然環境の保全と地域環境との調和を目的とした「北杜市太陽光発電設備設置に関する指導要綱」(以下、「市要綱」という)の施行や「北杜市景観計画」における事業用発電設備(建築物へ設置するものを除く)の追加、それに伴う「北杜市景観条例」(以下、「景観条例」という)の改正によって、発電設備の色彩や高さの景観との調和を規定するなどの

18 内藤悟(2019)「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』第28号、p.75

19 「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」における周辺住民への説明、市長との協議規定による事業適正化は、事業者は手続きさえ踏めば、適正化がされていなくとも条例を遵守したこととなり、条例の遵守を取り入れた改正FIT法の効果が十分に発揮されない。(釧持・前掲(14)論文、p.194)

20 神山・前掲(8)論文、板垣・前掲(9)論文、環境エネルギー政策研究所・前掲(11)論文、釧持・前掲(14)論文、上河原献二、前田悠一郎(2020)「再生可能エネルギー発電施設立地規制条例による太陽光発電施設立地規制について」、『環境情報科学 学術研究論文集』第34号、pp.323-328参照。

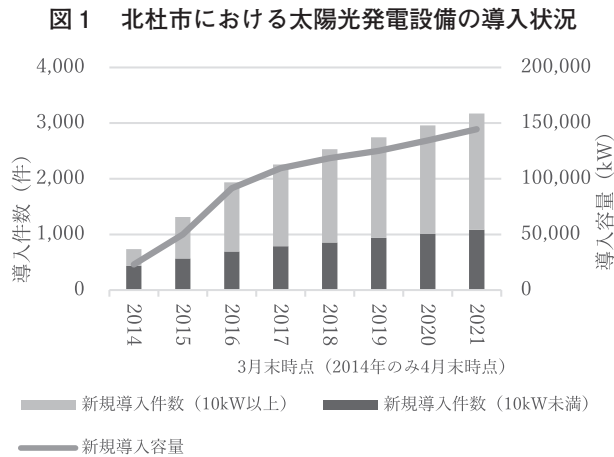
21 本稿の分析、検討はあくまでも文献調査に基づくものである。今後情勢をみて現地でのヒアリング調査等も行っていきたい。

22 北杜市「北杜市の紹介」<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/2027.html> (最終閲覧日:2022年1月14日)

23 なお、北杜市では2006年に「北杜市 地域新エネルギービジョン」を策定し、公共施設への太陽光導入や2006年～2010年の間には国立開発研究法人新エネルギー産業技術総合開発機構の委託事業として大規模太陽光発電の実証実験に取り組むなど、太陽光発電をはじめとする再生可能エネルギーの推進に注力してきた。北杜市(2016)「北杜市再生可能エネルギービジョン(平成28年度～平成32年度)」参照。

24 環境省「自治体排出量カルテ」https://www.env.go.jp/policy/local_keikaku/tools/karte.html (最終閲覧日:2022年1月14日)

対応を講じてきた²⁵。しかし、要綱には法的強制力がなく、改正後の景観条例の規定も、例えば、設備の高さや道路との距離などの数値は具体的に示されておらず、指導もできるだけ低く、できるだけ後退するように曖昧かつ定性的な内容であったという事情もあり²⁶、発電設備の導入件数の抑制に効果はなかった。



出典：資源エネルギー庁のデータを基に作成
(2014年4月以前については市町村別のデータなし)

また、設備増加に伴い、景観・自然環境や住民の生活環境に影響も拡大した。たとえば、森林伐採、景観の破壊、隣地への発電設備の建設による土地や建物の価格の下落、ずさんな工事により転倒・飛散のおそれがある設備の設置²⁷といった問題が発生し、住民の間に不安や懸念が広がっていった²⁸。

こうした状況の改善には法的強制力のある対応が必要であると考えた市民によって、条例化を求める動きが生じた²⁹。その結果、市民、再生可能エネルギー発電事業者、学識経験者からなる「北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会」³⁰（以下、「委員会」という）が設置され、委員会による市長への提言書³¹提出を経て、2019年10月1日に市条例は施行された。

なお、市から発表された条例の素案の内容は、委員会が太陽光発電に対して市民が抱える問題を踏まえて作成した提言書の内容を十分に考慮したものとはいえず、その後のパブリックコメントの実施において規制強化を要求する意見が多くあった。ところが、素案は修正されずに議会に提出され、高さ規制と施行日のみが変更されたものが条例として施行されたという事情がある³²。

(2) 条例の分析

市条例は、出力10kW以上の太陽光発電設備を対象（6条1号）とし、発電設備と豊かな自然環境、美しい景観、市民の安全・安心な生活環境との調和がとれた、魅力ある地域社会の実現を目的としている（1条）。許可制の導入（9条）、許可事業者への発電設備設置完了後の市による許可内容適合性確認の通知前の事業開始の禁止（13条）などの委員会提言にかかる措置は条例に反映された一方で、条例に十分に反映されなかった事項もある。以下が、北杜市条例³³の特徴と提言書との違いである。

25 北杜市「『北杜市景観条例』に事業用太陽光発電施設の届出が追加されました」https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/160322_keikanjorei.html（最終閲覧日：2022年1月14日）

26 北杜市（2018）「第5回北杜市太陽光発電等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会会議録」

27 これは、太陽光発電設備が建築基準法の適用外であることに起因する。建築基準法施行令138条、国土交通省（2011）「建築基準法及びこれに基づく命令の規定による規制と同等の規制を受けるものとして国土交通大臣が指定する工作物を定める件（平成23年国土交通省告示第1002号）」参照。

28 石井孝明「太陽光発電の環境破壊を見る（上）—山梨県北杜市を例に」<http://www.gepr.org/ja/contents/20150706-01/>（最終閲覧日：2022年1月14日）

29 中哲夫（2015）「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』第6号、pp.30-42

30 北杜市「北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備に関する検討委員会について」<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/5334.html>（最終閲覧日：2021年12月24日）

31 北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会（2018）「北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備に関する検討委員会 提言書」

32 北杜市太陽光発電を考えるネットワーク「北杜市の動き」<https://hokutonetwork.jimdofree.com/%E5%8C%97%E6%9D%9C%E5%B8%82%E3%81%AE%E5%8B%95%E3%81%8D/>（最終閲覧日：2022年1月14日）

33 2021年10月1日改正前のもの。

①事業者に対する地域住民等への周知義務(8条)

発電設備の設置許可や申請事項変更許可の申請前に、事業計画の周知のために標識を設置した後、地域住民等³⁴への計画の説明が義務付けられた³⁵。

条例制定前は、2015年策定の「山梨県太陽光発電施設の適正導入ガイドライン」(以下、「県ガイドライン」という)や経済産業省の事業計画策定ガイドラインによって、計画段階などの早い段階での地域住民とのコミュニケーションの実施が太陽光発電事業者に対して要請されていた。しかし、委員会での会議議事録によると、これらの要請は法的強制力を有するものではないため、市内では工事着手後に住民に対して個別に、簡易に計画の説明がなされるケースが多いという実態があった。そこで、住民からは、事業者に着工前のタイミングでの説明の実施、事業についての十分な説明を受けられるように説明会の開催を求める声があがっていた³⁶。また、市要綱では、設備を設置する土地に隣接する土地の所有者や住民と行政区長に対しての事業内容の周知が要請されていたため(5条、別表)、それ以外の事業の影響を受ける者に対しては説明が行われないというケースも多かったという³⁷。

そこで、委員会は、隣地所有者、住民だけでなく、事業を行う土地から100m以内の土地や建築物の所有者、住民に対する説明会開催の事業者への義務付け、事業計画を記載した標識の設置による計画周知の義務付けを条例に盛り込むように提言したが、説明の実施が規定されただけで、説明会開催の義務化には至らなかった。このため、住民が事業について十分な説明を受けられていないという問題の解決がされない可能性がある。説明会の開催の義務化は、事業者に対して、より大きな負担をかけることとなるが、1条に規定される保護法益を守るには、その程度の負担は比例原則に反するものとはいえないと

いえる。

②特定区域の指定(7条)

発電設備の設置により自然災害発生のおそれがある区域、設備設置と自然環境や景観、生活環境との調和の必要性が高い区域を市長が特定区域として指定でき、事業者は特定区域において事業を行う場合は事前に市長と事業計画について協議を行わなければならないとされた。

条例制定前には、県ガイドラインによって立地選定にあたって避けるべきエリア、慎重な検討を要するエリアに定められていた区域に発電設備が設置され、住民の生命・財産が脅かされる事態が多くあったという³⁸。そこで、提言書においては、防災上危険な区域と自然環境、景観を守るべき区域を設置禁止区域とし、同区域における発電設備(建築物の屋根に設置するものを除く)の設置を一切禁止とすること記載がされた。これは明確な割り切りである。ところが、条例の規定では、市長との協議結果次第でそういった区域への設置がなされる可能性が残った。

③許可基準(10条)

地盤面から太陽電池モジュールの最上部までの高さを2.0m以下とし(1項6号)、太陽電池モジュールと隣地境界との間に1.0m以上の距離、高さが1.0mを超える場合には設備の高さと同じ距離を確保する(1項7号)ことなどが規定された。

以前は、市要綱5条、別表の(3)において、事業者は市の自然環境、風景及び風土を重視し、これらの環境と共生するために、発電設備を、特に道路や住宅に隣接する場合には、その隣地境界からできるだけ離して設置し、隣地境界の立木を極力残し、伐採する場合には植栽することが求められてい

34 事業区域のある北杜市行政区庁設置条例に規定する行政区の行政区長、事業区域の境界線から水平距離が100m以内の範囲の土地または建物の所有者、居住者(2条6号)

35 このような地域住民等への説明手続や、市長との事前協議手続きは事業者、住民、行政が発電設備の設置について意見を交換する機会を確保し、合意形成を促進するという重要な役割を持ち、太陽光発電設置の導入に関する条例の多くで規定されているだけでなく、大規模な開発行為や嫌悪施設の設置に関する条例でも従来から規定されてきた。(釧持・前掲(14)論文、pp.194,195)

36 北杜市(2018)「第3回北杜市太陽光発電等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会会議録」

37 北杜市・前掲(36)資料

38 北杜市(2018)「第4回北杜市太陽光発電等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会会議録」

た。けれども、具体的にどれほどの離隔距離を設ければ良いのかが曖昧であり、道路との境界ぎりぎりに設置されるケースや植栽による遮蔽を行っていないケースも多くみられ、住民の生活環境への影響があったという³⁹。

そこで、委員会は、景観条例における山岳景観形成区域においては太陽光発電設備の高さを1.5m以下に制限し、敷地境界と設備の間は5.0m以上（住宅側は10.0m以上）の幅の面積または敷地周囲に全敷地の25%以上のどちらか大きい方の面積を確保し、残地森林もしくは造成森林を残すよう提言した⁴⁰。

しかし、条例素案では、区域の区別なく、高さは2.5m以下で周囲の景観から突出させず、隣地境界と設備の離隔距離を1.0m以上設ける規定となっていた。この点に関しては、議会で高さ2.0m以下と修正されたものが条例となった。

(3) 施行後の状況

市条例施行後も、導入件数が大きく変化するという効果は見られなかった（図1）。北杜市太陽光発電を考える市民ネットワークによると、条例制定後も依然として状況は改善されず、不安を抱える住民は残り、条例には明確な抑止力は認められないとしている⁴¹。例として、①に関しては、条例の施行後に行われた発電事についての説明のうち、半数以上が住民の自宅への個別訪問や郵送、回覧などの方法で実施されており、十分な説明がなされていない懸念が残っている。②については、市条例制定後に特定区域への設備設置協議申請が2021年7月時点で22件出され、そのうちの13件に対し、設置許可が出されているという事情があり、発電設備によって住民の生命、財産が脅かされている状態が統

くという懸念が抱かれている⁴²。こういった状況を受け、条例制定後も、市民ネットワークから市長に対して規制強化を求める意見書が数回にわたって出されている。

委員会による提言では、例として10kWの設備と100kW設備の事業者に対して、同程度の高さや発電設備と敷地境界間の離隔距離、立地の規制がかけられるため、比例原則の観点から問題がある。また、禁止区域の設置は規制目的によっては、その達成手段として過度である可能性があるという指摘がされている⁴³。そのため、委員会による提言を全て条例に反映すべきというわけではない。しかしながら、前出の①～③の点について、市条例の規定では、1条の目的の達成や顕在化している問題の解決には不十分であるように思われる。たとえば、設備の規模に応じて許可基準や立地規制の程度を変えるというような規制を行うことで、提言よりも、より緩やかな手段での規制の実施が可能ではないか。

また、提言書において、市への設置工事前の事前確認の実施が要請されていた。出力50kW未満の設備については、経済産業省職員の立入検査を受ける場合を除き、設置者が設備を経済産業省令に規定される技術基準に適合するように維持する義務（電気事業法39条2項、56条2項）を果たしているかを確認する手段がなかった⁴⁴。これが、ずさんな工事により、倒壊、飛散のおそれのある設備が設置される一因であると考え、強度計算書の提出の義務付けにより、問題の解決を図ろうとした。しかし、この点は条例に反映されなかった。このように、条例を制定してもなお、市民が太陽光発電設備について抱える問題は残るといえる。

39 北杜市・前掲(36)資料

40 また、田園集落形成区域においても敷地境界と設備の離隔距離を5.0m以上（住宅側とは10.0m以上）設け、防護柵の外側に常緑樹を植栽することを提言書に記載した。

41 北杜市太陽光発電を考えるネットワーク「上村市長あて 地上設置型太陽光発電設備設置に対する規制強化に関する要望書」（2020年12月1日）、「『北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例』施行後の実状」（2021年7月20日）

42 北杜市太陽光発電を考える市民ネットワーク・前掲(41)資料「『北杜市太陽光発電設備設置と自然環境の調和に関する条例』施行後の実状」

43 北杜市太陽光等再生可能エネルギー発電設備設置に関する検討委員会・前掲(31)資料、松平定之委員（学識経験者・弁護士）からの助言を参照。

44 経済産業省（2019）「低圧太陽光発電設備や、小形風力発電設備を購入される皆様へ～「電気事業法上の義務」をご存じですか？～」

3 山梨県の取組み

市条例の施行によっても、明確な効果が見られないなか、山梨県は、2021年に「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、「県条例」という）を制定⁴⁵、同年10月1日に施行した⁴⁶。これを受けて、県条例に整合、適合するように、市条例も一部改正がなされた⁴⁷。

(1) 条例の分析

県条例は、地域と共生する太陽光発電事業の普及、太陽光発電事業と地域環境との調和および県民の安全で安心な生活の確保を目的とする（1条）。事業者への維持管理計画作成等の義務付け（18条）や事業者が指導、勧告に従わない場合の措置命令、違反事実の公表、そして国への通報とFIT認定の取消しの要求が規定（24条～26条）された。北杜市条例との関係で重要となる県条例の特徴には、以下のようなものがある。

i 設置規制区域の設定（7条）

地すべり防止区域、土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、砂防指定地などの災害の危険性の高い区域や設置に伴い森林伐採を必要とする区域を設置規制区域とし、同区域への発電設備の新規設置を原則禁止とした。ただし、災害発生の防止や安全性確保が可能である場合、環境や景観への配慮十分であると知事の許可を受けた設備については、規制区域内への設置が許される（7条、11条）。なお、規制区域外に設置する場合には、届出制がとられた（14条）。

改正市条例7条の特定区域のうち、県条例7条の設置規制区域にも該当する区域に事業者が設備を設置する際には、改正市条例7条2項に基づき、事業計画について市との協議を行ったのち、県条例による標識の設置、住民説明会の開催を経て県条例11

条の設置許可申請を行う必要がある。それにより県知事の許可を受けた場合は、市の許可基準への適合は必要であるが、市の設置許可を受ける必要はない（改正市条例28条）。

②のように委員会が求めた規制の程度には足りないが、県条例の制定により、市の防災上危険な区域や自然保護の必要性のある区域へ発電設備の新規設置がなされる可能性は制定前に比べ低くなったのではないか。一方で、設備設置による景観の悪化を防ぎたい区域や既に規制区域や特定区域に設置されている設備などについては、十分な状況の改善はされないのではないかと推測する。

ii 地域住民等への説明（10条）

設置規制区域への設備の設置の許可申請を行う者に、地域住民に対して事業計画の内容についての説明会開催が義務付けられた。さらに、同条3項で許可申請者は地域住民等の意見を踏まえ、必要な措置を講ずるよう努める規定が設けられた。

これにより、北杜市条例において規定されなかった、説明会開催の義務化が、設置規制区域への設置においては実現された。事業者の責務として、地域住民に十分な情報提供、説明を行い、地域住民との良好な関係を構築が定められたものの（4条3項）、設置規制区域外での設備設置の場合に、事前に十分な事業計画の説明がなされないことにより発生する事業者と住民間でのトラブルの防止については、引き続き課題が残ると考えられる。

(2) 課題

市条例には、地域社会における問題を解決するに足りる十分な効果はなかった。県条例の制定によって、防災上の危険の除去といった市における太陽光発電設備に関わる問題の一部が解消されるのではないかと考えられるが、県条例の施行からそれほど時

45 2015年に県ガイドラインを策定し、発電設備設置に対応してきたものの、ガイドラインによる事業者対応には限界があり、全国的な発電施設における事故の増加や県民の不安解消の必要性の増大もあり、法的規制が必要となったため条例制定に至った。（山梨県環境・エネルギー部 環境・エネルギー政策課（2021）「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」『自治体法務研究』第66号、pp.47-50）

46 既存設備については2022年1月1日施行される。

47 北杜市「北杜市太陽光発電設備と自然環境の調和に関する条例の一部を改正しました」<https://www.city.hokuto.yamanashi.jp/docs/9893.html>（最終閲覧日：2022年1月14日）

間が経過していないため、実際の効果は不明である。しかし、県条例では設置規制区域外における住民の生活環境の悪化に関する問題、景観や自然環境といった生命・身体、財産と比べ、保護の重要性が低いものの保護についての問題、既存の設備に関する問題への対応は十分とはいえず、地域社会や住民との調和が図られているとはいえない状況が続くと予想される。

(3) 条例論との関係

太陽光発電導入に関する独立条例の制定にあたっては、ほかの条例と同様に、法令との適合性や都道府県条例と市条例との関係が問題となる。

まず、法適合性について確認する。憲法 94 条、地方自治法 14 条 1 項により、自治体は法律の範囲内で、法律に違反しない限りにおいて地域における事務についての条例の制定が可能である。地方分権改革による機関委任事務の廃止によって、自治体の事務となる範囲は広がり、同時に適法に条例を制定できる可能性も拡大した。こういった内容が法律に違反しているかという議論において、かつては法律専占論などが存在したが、法律が条例の制定を明示的に禁止している場合を除いては、自治体の条例制定権の範囲をなるべく広く解するべきであるという説が一般的であるとされる。

独立条例の法適合性判断にあたっては、徳島市公安条例事件最高裁判決⁴⁸が示した判断枠組みが用いられるのが通例である。太陽光発電の導入に関する条例について見てみると、FIT 法と発電設備設置の適正化を目的とする条例の対象は重複しており、両者の目的も重複している部分があるが、FIT 法は全国一律的な規制を要請しておらず、適合性は原則として問題にはならないと考えられている⁴⁹。

これは、北杜市条例、山梨県条例についても妥当する。ただし、条例の規制内容にも法の一般原則は適用されるので、この点には注意が必要である。

次に、都道府県条例と市条例の関係について確認する。地方自治法 2 条 3 項と 5 項により、都道府県は 2 条 2 項の事務のうち、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、規模・性質から一般の市町村による処理が適当でないものを担当し、市町村がそれ以外のものを担当するという役割分担がされている⁵⁰。都道府県による太陽光発電の導入に関する条例制定は、太陽光発電設備の導入に対しての規制や手続を設けるための専門的な知見を持つ人材が不足している市町村にとっては、そういった知見や人材を確保する時間をかけずに、問題への対応手段を得られるという意義がある⁵¹。山梨県条例には、指導や助言、施設への立入検査といった実効性確保のための手段が規定されている。しかし、県職員がこういった手段を、広範な地域に対し、適切に活用できるかは未知数である。なお、この場合でも、都道府県行政への市町村の参加の可能性は否定されず、連携協力の可能性も考えられる。

一方、都道府県条例と市町村による条例が並存している場合に、地方自治法では、市町村条例は都道府県条例に違反してはならず、違反した場合に当該条例は無効になるとされている（2 条 16 項、17 項）。しかし、都道府県と市町村の関係は対等であり、この規定を無制限に拡大して適用するべきではなく、市町村条例が都道府県の担当する事務について規定した条例の趣旨、目的を阻害するような場合には、当該市町村条例は違法、無効になるが、市町村条例による都道府県条例の上乗せ、横出しは一般に適法であると解されている⁵²。また、市町村条例が都道府県条例に違反しない限りにおいては、地域にとつ

48 徳島市公安条例事件最高裁判決(最判昭和 50 年 9 月 10 日刑集第 29 卷 8 号 489 頁)は、対象を同じくする法律と条例が併存する場合、条例の目的が法律の目的とは異なり、条例の適用によって法律の目的や効果が阻害されないときや、両者の目的が同一でも国の法律の規定が全国一律の内容の規制を要請する趣旨ではなく、地方公共団体の実状に応じた規制を容認する趣旨であるときに、条例は法律に違反しない、という判断枠組みを示した。(北村喜宣 (2021)『自治体環境行政法 (第 9 版)』第一法規、pp.33,34)

49 釧持・前掲 (14) 論文、p.197

50 実際には都道府県と市町村の事務を明確に区別することは容易でないという問題点が存在し、都道府県条例と市町村条例で同一の対象に同様の規定を設ける可能性もある。都道府県条例と市町村条例間の関係、解決策については、澤俊晴 (2007)『都道府県条例と市町村条例—自治・分権時代の条例間関係の理論—』慈学社参照。

51 釧持・前掲 (14) 論文、p.195

52 北村・前掲 (48) 書、pp.43-45

てより身近であり、地域環境の特徴を把握している市町村の規制や手続が優先されるべきであると考えられている⁵³。山梨県条例において、知事が、市町村の条例による施策の実施によって山梨県条例の目的の全部もしくは一部を達成ができると認めた場合には、当該市町村の区域では山梨県条例の全部または一部の適用除外が可能であるとされているように⁵⁴（27条）、都道府県条例の適用除外規定が置かれている場合もある⁵⁵。これは、補完性原理の観点からは望ましいと考えられている一方で、都道府県の担当事務であるから都道府県条例で規定をしたにも関わらず、適用除外後に都道府県が何の対応もしないことについては疑問が呈されている⁵⁶。

4 太陽光発電規制条例の今後

北杜市の事例からは、地域課題の解決と太陽光発電の適正な導入には、条例や政策に対して、住民の意見や地域の実状の十分な反映の必要性が確認できた。しかし、北杜市においては、問題の発生後に条例が制定されたため、既に発生したトラブルの抜本的な解決手段とはなっていない。太陽光発電は全国で導入が進んでおり、北杜市と同様に既に問題が顕在化しているケースも少なくないが、温室効果ガスのさらなる削減のために、今後新たに導入される太陽光発電による問題を未然に防ぐには、太陽光発電規制条例が引き続き重要となる。

また、北杜市に限らず、太陽光発電設備の導入に

関する条例を制定したものの、その有効性に疑問が持たれているケースは他の自治体でも見られる。そのため、単に条例を制定すればよいわけではなく、地域社会の状況や住民の意見の反映により、適正な発電設備導入のために有効な条例を制定する、もしくは既存の条例をそのように改正する必要がある。

なお、今後普及していくであろう、風力発電や地熱発電などの他の再生可能エネルギー導入の推進にあたっては、太陽光発電の導入での反省を生かし、早い段階において地域社会にとって保護すべき環境、資源、住民生活の保護を目的とする条例や政策の策定によって、地域におけるトラブルを未然に防ぎ、適正な導入の推進が可能となると考える。

53 釧持・前掲（14）論文、pp.188,195

54 山梨県へ電話で確認を行ったところ、県条例よりも厳しい規制を設けるような市町村条例が制定された場合には、県条例の適用除外の対象となる可能性があるという。2022年2月の時点で、山梨県内の市町村では、北杜市のほかに西桂町が太陽光に関する条例を制定しているが、どちらも適用除外の対象とはなっておらず、県との調整によって、県条例が優先して適用されることとなったという。北杜市では、前述のように、山梨県条例に適合、整合するように条例の一部改正がなされ、県条例による許可を受けた場合には、市条例による許可を受ける必要はないことになった。

55 「兵庫県太陽光発電施設等と地域環境の調和に関する条例」（以下、「兵庫県条例」という）では、17条に適用除外規定が置かれており、実際に神戸市と三田市の市街化調整区域が適用除外の対象となっている（同規則14条）。兵庫県内では赤穂市が「赤穂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、「赤穂市条例」という）を制定しているが、2021年末時点では、北杜市と同様に適用除外の対象とはなっていない。これは、兵庫県条例が発電施設の設置に関する基準や事業計画の届出について規定しているのに対して、赤穂市条例は発電施設設置の抑制地域について規定しているなど、条例の規定内容が異なるためであるとされている。（釧持・前掲（14）論文、P.195）太陽光発電に関わる条例以外で適用除外規定が置かれているものとしては、「北海道地球温暖化防止条例」などがある。（釧持麻衣（2021）「都市自治体による温暖化対策条例の最新動向」『都市とガバナンス』第35号、p.143）他にも、市町村の自治決定に配慮した適用除外条項として「鳥取県環境美化の促進に関する条例」13条などが注目される。（北村・前掲（48）書、p.44）

56 北村・前掲（48）書、pp.44,45。都道府県条例と市町村条例が並立している場合において、適用除外規定が設置されている際には、実際にはどのような基準で適用除外の判断を行うのか、適用除外後の都道府県はこういった対応を行っているのかなど都道府県条例と市町村条例の調整について、今後さらに研究していきたい。