

地域主導型再生可能エネルギー事業の重要性 とそれを巡る法的論点

Importance of and Legal Issues related to Locally Initiated
Renewable Energy Projects

水 上 貴 央

1 あるべき再エネ事業拡大の方向性

1-1 買取法による再エネ発電事業

2012年7月1日から始まっ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（平成二十三年法律第百八号）（以下「再エネ買取法」という）に基づく再生可能エネルギーの固定価格買取制度（以下「固定価格買取制度」という）の導入により、再生可能エネルギー発電事業（以下「再エネ事業」という）が新たな枠組みで再スタートを切った。

再生可能エネルギーの普及促進については、20年以上前から繰り返し政策テーマに上がってきたが、電気事業者に一定量の再生可能エネルギー電力の買取を求める仕組みや、太陽光パネル導入に対する補助事業では、いずれも電気事業者の姿勢や補助の予算枠によって、再エネ導入量に上限がかけられる仕組みであるため、ドイツなどのような大幅な再エネ事業の普及拡大には結びつかなかった。一方、今回導入された固定価格買取制度は、送電線の接続容量による限界はあるものの、それ以外には原則として量的な上限を設けずに、再生可能エネルギーで発電された電気について固定価格での買取を約束することで、再エネ事業における再エネ事業者の収入を電力消費者負担で確定させ、短期的に大幅な再エネ事業の普及拡大を目指す制度である。今回の買取法に基づく再エネ事業は、再エネ事業者にとって、一種の需要保証の効果があるため、再エネ事業が過去にない規模で拡大することが期待されている。

再エネ買取法では、「集中的に再生可能エネルギー電気の利用の拡大を図るため、こ

の法律の施行の日から起算して三年間を限り、調達価格を定めるに当たり、特定供給者が受けるべき利潤に特に配慮する」とされており（同法附則第7条）、当初3年間は、比較的高い価格が設定されると思われることから、それまでの間に集中的に事業検討がなされることが予想される。特に、初年度の買取価格は、太陽光40円、風力22円（いずれも税抜き）など、当初想定されていた金額よりも相当程度高額であったため、最も短期的に事業化が可能な太陽光発電事業については、初年度の高額な買取価格で事業を実現すべく、大企業が駆け込み的に特定契約の申込みをしているのが現状である。初年度の買取価格が適用されるためには、経済産業省令及び告示上、平成25年3月31日までに、（1）経済産業大臣の設備認定を受けることと、（2）系統連系に関する契約の申込み書類を電気事業者が受領することの2点を済ませておく必要があるからである¹⁾。

こうした経緯で、大規模太陽光発電（以下「メガソーラー」という）事業は、現在、大企業を中心として急速に始まりつつある。

1-2 買取法に基づく固定価格買取制度の特徴

再エネ買取法に基づく固定価格買取制度では、調達価格と調達期間は、調達価格等算定委員会の意見に基づいて決定される（同法第4条第1項）。そして、この調達期間・調達価格によって、特定供給者（以下「再エネ事業者」という）は電気事業者に発電した電気を売電することになる。もちろん、再エネ事業者は、東京電力などの一般電気事業者以外の特定規模電気事業者（以下「PPS」という）に電気を売ることも可能であるが、現時点のPPSの事業者数や事業規模からすれば、多くは一般電気事業者に売却するが多いと思われる。

固定価格買取制度により買電される電気は、調達期間（例えば10キロワット以上の規模太陽光発電であれば20年間）の全体にわたり、固定された価格で売却し続けることが可能となる。したがって、再エネ事業者にとっては、経営の予測が容易となり、十分に高い調達価格が設定されている場合には、再エネ事業は非常に有望な事業となる。

実際に、再エネ事業者が電気事業者に買電を行うためには、電気事業者等と特定契約を結び、それにより実際に発電設備を送電線網に接続してもらうことになる。「特定契約」とは、電気事業者が特定供給者から再エネ電気を購入する契約であり、「接続」とは、電気を送電網に流すことで（逆に接続を外すことは「解列」という）、いずれも再エネ

1) 固定価格買取制度については、資源エネルギー庁ホームページ（<http://www.enecho.meti.go.jp/saiene/kaitori/index.html>）において、設備認定のプロセスや関連法規についても参照可能である。

事業者が事業を実施するために不可欠である。そのため、電気事業者が、恣意的に再エネ事業者との契約や接続を拒絶し、契約の解除や解列が容易にできてしまうと、制度自体が骨抜きになってしまうから、電気事業者からの契約拒絶事由や解除事由を適切に制限することが必要となる。

この点について、再エネ買取法によれば、電気事業者は、「特定契約」と「接続」に応ずる義務を負う（第4条及び第5条）。また、同法施行規則²⁾第4条に、特定契約の拒絶事由は限定列举されており、恣意的な拒絶を防ぐための規定となっている。この特定契約に関する問題点については、2-2にて詳述する。

1-3 地域主導型再エネ事業の育成が重要

大企業が本格的にメガソーラー事業に乗り出してきたことは、短期的に少しでも再エネ事業を普及させるという観点からは、肯定的に評価できる。買取制度を前提とした再エネ事業は、価格競争や販売競争が存在しない一方、太陽光パネルや風車などの発電設備や送電線への接続工事等が必要で、通常数億から10億円単位の初期投資が必要となる。そのため、特に再エネ事業の発電実績が乏しい市場黎明期においては、再エネ事業者の資金力と信用力が高いことが必要であるところ、資金力があり人材や事業経験も豊富な大企業の方が、短期間で資金を調達し事業を立ち上げることが可能である。そして、まずは再エネ事業の実績が蓄積されることが社会的にも有益であるから、大企業が先行することには積極的意義もある。

しかし、日本において、再エネ事業を中長期的な視点で持続的に拡大していくという政策目的からは、大企業が大きく先行して事業化を成し遂げていく現状は、必ずしも良い状況とは言えない。大企業による再エネ事業（特にメガソーラー事業）は、各地域の自然エネルギーを利用する一方で、地域への雇用創出効果は小さい。たとえば、東京を中心とする大都市資本の事業者が、外国のファンドから融資を受け、外国の太陽光パネルを低価格で購入し、地元外の事業者に保守運用を委託するという事業モデルでは、地域にもたらされる収益は地主への賃料収入程度となってしまう恐れがある。発電における燃料にあたる自然エネルギーは各地域に存在しているにもかかわらず、そのエネルギーの利用にかかる利潤が地域に十分に還元されず、雇用や仕事も生み出さないのでは、地域住民の理解が得られず、今後の継続的な再エネ事業開発において、近隣住民の賛同が得られない結果、事業実現の深刻な障壁（ボトルネック）ともなりうる。

2) 経済産業省令第46号「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」（<http://www.enecho.meti.go.jp/saiene/kaitori/dl/2012hourei01.pdf>）

また、国内における再エネ事業の持続可能性を担保するためにも、地域事業者の育成が不可欠である。初年度の買取価格は再エネ事業者の利潤に配慮した高い金額が設定されており、実際の事業計画の中では、10%を優に超える投資利回りを実現するような案件も複数存在しているから、国内外の多くの大企業やファンドが日本国内の再エネ事業に大きな魅力を感じている。しかし、今後、買取価格が低減し、投資利回りが低下した際に、世界的に事業を展開する大企業が、国内での再エネ事業を継続する保証はない。日本国内において再エネ事業を実施する場合には、近隣住民との調整等の手間が相当程度発生するから、買取価格が2割から3割程度低下した場合には、純粋な投資案件として評価した場合の国内再エネ事業の魅力は大きく低下すると思われるからである。

一方、地域の中堅中小企業や自治体にとっては、海外で再エネ事業を展開することは、現時点で想定されず、また、機関投資家等に高い自己資本利回りを約束する必要もない場合が多いから、事業収益性が事業リスクとの比較においてプラスであれば、事業を実施し続けることが可能である。

さらに、再エネ事業は、地域社会にとっての新たな収益機会という側面をも有している。各自治体においても、再エネ事業の支援は、新たな地場産業の創出という政策目的からも合理性があり、地震等の有事の際の電力確保という意味もある。そのため、赤字にならない限りは、その収益性が世界的な再エネ事業に比して低いとしても、地域社会に属する事業者にとっては実現するに値する事業となりうるのである。

以上より、再エネ事業を中長期的に持続可能性のある産業として育成していくためには、外資や大企業だけでなく、地域事業者や地域住民が主体となった再エネ事業（以下「地域主導型再エネ事業」という）³⁾こそを、定着させていかなければならない。地域住民や、地域事業者が再エネ事業の担い手として育っている必要がある。

1-4 地域主導型再エネ事業が再生可能エネルギーの普及を加速させる

地域主導型再エネ事業を育成することは、再エネ事業の持続可能性を担保するという意味に加え、その普及を加速させる意味をも持つ。

現状、大企業が、メガソーラー事業を積極的に計画していることは上述のとおりであ

3) 地域主導型再エネ事業とその実現に向けた政策課題の整理については、著者が代表を務めるNPO法人再エネ事業を支援する法律実務の会と株式会社PHP研究所による共同政策提言「地域主導型再生可能エネルギー事業を確立するために」において詳述している。(http://research.php.co.jp/research/local_governance/pdf/seisaku_teigen20121023.pdf)

るが、実際には大規模に事業を実施できる適地は限られており、メガソーラー案件のみの実現によっては、国全体としてみた場合のエネルギー構成への影響は限定的である。

むしろ、1000単位の数多くの地域主導型再エネ事業者が生まれ、彼らが中小規模の再エネ事業を数多く展開していくことが、エネルギー構造の変化に対して、大きなインパクトを与えることになる。

地域主導型の再エネ事業も、大企業ほどのスピード感を発揮できていないにせよ、現在盛んに事業化の検討が進められている。この第一期の再エネ事業から得た収益を第二期以降の再エネ事業に再投資し、地域主導型再エネ事業の拡大再生産が行われるようになれば、この大きなインパクトが持続することになる。

したがって、今後、再エネ事業を本格的に国内で普及させていく際のポイントは、①地域主導型再エネ事業を実現できる事業者数がどれだけ増えるか、②地域主導型再エネ事業者による再エネ事業への再投資（再エネ第二サイクル）がどれだけ進むか、という2つにあると考えられる。

世界の再生可能エネルギー事業への投資規模は、2010年時点で20兆円を超え、年率30%前後の伸び率を維持してきた⁴⁾。日本が世界レベルの再エネ事業の成長を実現させるための必要条件が、この2つのポイントをクリアすることにある。

現在、経済産業省や環境省、農水省等の国の行政機関においても、また地方自治体においても、様々な再エネ事業の支援方策が検討されているところであるが、支援政策の立案にあたっては、この二つの視点を重視した支援事業等を実施すべきである。

2 地域主導型再エネ事業のボトルネックとなりうる法律・契約問題

2-1 市域主導型再エネ事業を推進するためのボトルネック

地域主導型再エネ事業の普及が我が国のエネルギー構造の変革に必須である一方で、実際には、地域主導型再エネ事業の拡大は、決して順調とはいえない。残念ながら、地域主導型再エネ事業が計画されても、資金調達を行えずに事業計画段階で断念してしまう案件や、地権者との交渉中に大企業に横取りされるような形で中断してしまう案件も複数存在している。

本来、固定価格買取制度を前提にした再エネ事業は、製造業等の他産業と比較して、市場競争によるリスクがない分、事業実現は容易なはずである。しかしながら、現実

4) UNEP, Bloomberg, Frankfurt School, Global Trends in Renewable Energy Investment 2011

は、地域主導型再エネ事業を実現し継続するためには、市場競争リスク以外のリスク、すなわち非合理的な経営が行われるという意味での経営リスクや十分にリスクを低減した契約を締結できないといった法的リスクが無視できないほどに大きいため、容易に事業資金を調達することができないのである。

すなわち地域主導型再エネ事業を実現させるボトルネックは、太陽光パネルの発電効率や洋上風力発電設備の開発などの技術的な問題ではなく、契約を含む法的課題にある。再エネ事業を実施するための技術要素は、化石燃料による発電方法よりも再エネ発電のコストが低くなる（これを「グリッドパリティ」という）ことを目指すという中長期目標からは、今後さらに進展することが望まれることは確かであるが、現状の技術水準で再エネ事業者に利潤が生まれる水準の価格を買取設定することが制度前提である以上、技術的な要因で買取法における再エネ事業が成立しないということはある得ない。

むしろ、地域再エネ事業者の事業リスクを適切にコントロールし、資金調達を果たすために必要な複数の法的課題が、地域主導型再エネ事業拡大のボトルネックとなっているのである。

地域主導型再エネ事業を巡る法的課題は、下記のように多岐にわたる。

- ①電気事業者との特定契約に関する論点
- ②土地の利用権設定に関する論点
- ③近隣住民等との権利調整を巡る論点
- ④資金調達と担保設定に関する論点
- ⑤事業の持続可能性を確保するための論点

これらは、特に地域主導型の再エネ事業を実現するためには必ず解決しなければならない課題である。これらが解決されない場合には、金融機関からの融資を受けることで、事業化が困難となるからである。

一方で、これらの法的課題は、現時点で十分に議論が詰まっておらず、条例等の制度設計を含む解決が必要な課題も存在する。本稿では、これらの法的課題について整理し、今後さらに詳細な検討が必要なポイントを明らかにしたい。

2-2-1 特定契約の締結に関する法的論点

固定価格買取制度については、その買取り価格が注目を集めてきた。平成24年度の調達価格等算定委員会⁵⁾の決定では、太陽光発電が税抜き40円/kwh、風力発電が税抜き

5) 調達価格算定委員会資料 (http://www.meti.go.jp/committee/gizi_0000015.html)

22円／kwh と設定された。

買取価格が何円になるかが、固定価格買取制度においてもっとも注目されるポイントであることは間違いない。制度開始後から3年間は、事業者の収益性に配慮した十分に高い価格が設定されるとされており、買取価格が再エネ事業の継続を困難にする程に低い金額となることは考えにくい。初年度の水準が維持される保証はなく、特に太陽光発電については2年目以降に引き下げられる可能性が高いため、平成25年度の調達価格は今後の方向性を左右するものとして大きな注目を集めている。

しかし、たとえ買取価格が十分に高く設定されたとしても、電気事業者との間の特定契約の内容が適切なものとならなければ、事業の継続性に不安が生じ、ファイナンスを組成する事ができなくなってしまう。

買取制度下における再エネ事業は、固定価格で電力を買ってもらえることができるため、事業が継続する限りにおいては、その事業リスクとしては、事業者の放漫経営等の不合理・不正義な行動に伴うリスク（以下「経営リスク」という）や、自然災害による発電設備などの故障等の災害リスク、並びに本稿で取り上げる法的リスク以外のリスクは極めて小さいといえる。このうち災害リスクについては、保険によるリスク移転が相当程度可能である。一方、何らかの原因で特定契約が解除されてしまったり、自社の発電設備が電気事業者の有する送電網から解列されてしまった場合には、完全に収益構造が破綻することになる。こうした法的リスクは、そのリスクが存在すること自体が金融機関から融資を受ける際の重大なボトルネックとなるため、大きな問題となりうる。事業継続性に不安を生じさせるような契約条項が再エネ事業者と電気事業者間の電力買取契約（以下「特定契約」という）の中に含まれていると、金融機関としては、安心して融資できなくなってしまうのである。

2-2-2 買取法上の規定

再エネ買取法では、再エネ事業者が売電契約（特定契約）の申し込みをしてきた場合には、「正当な理由」なくして契約締結や送電線網への接続を拒否できないと規定されている（同法第4条第1項、第5条第1項）。

また、電気事業者が「正当な理由」無く特定契約の締結や接続を拒否した場合は、経済産業大臣が特定契約の締結に応じ・接続を行うよう勧告をすることができ、勧告に係る措置をとらない場合は措置を命じることができ、電気事業者がこれに従わない場合は罰金が科されるものとされている（同法第4条第3項・第4項、第5条第3項・第4項及び第45条）。

この特定契約の締結・接続を拒否できる「正当な理由」は経済産業省令（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（平成二十四年経済産業省令第四十六号）で定められており、同省令第4条には、限定列举によって「正当な理由」が規定され、さらに同条第2項では第1項第三号又は第四号に掲げる理由により特定契約の締結を拒もうとするときは、当該特定供給者に書面により当該理由があることの裏付けとなる合理的な根拠を示すことを要求している。

この経産省令の規定は、接続拒否理由を相当程度限定することができており、合理的な規定である。しかし、必ずしも再エネ事業者や電気事業者の地域事業所のレベルで浸透しているわけではないため、実際には、より広範な接続拒否理由や契約解除事由等が定められた特定契約が結ばれてしまう危険もある。

2-2-3 施行規則に反する約款の存在

電気事業者が従来提示してきた供給約款では、①本来買取期間は20年間であるはずなのに、契約期間が1年間とされ、電気事業者が契約更新の場合によっては拒絶できるといった規定となっている、②特定契約の解除や解列について電気事業者の裁量が大きく認められる内容となっている、③特定契約の契約上の地位の移転を原則として認めないという規定になっているものが存在していた。

買取法が施行されている以上、特定契約上の契約期間が一年ずつの自動更新とされていたり、解除条項が比較的緩やかに設定されていたとしても、電気事業者が現実とその契約を一方的な形で解除することは通常考えにくいし、電気事業者の担当者自身がそのようなことはしないと明言している場合も多い。しかし、それでもなお、契約上は更新拒絶が可能であり契約解除が容易に行われるような内容であれば、融資をする金融機関としては20年間の買取りを前提とした融資をすることが困難になってしまう。契約書面を見る限り、そこには20年を待たずして契約を非更新にすることが可能であり、また電気事業者の裁量で契約を解除できる規定になっている以上、与信上の判断としては、確実に20年間の事業が継続できる保証はないということになるからである。そして、20年間の事業継続に不安がある状況では、およそ地域主導型再エネ事業の様な小規模事業者が多額の融資を行うことは不可能である。

これは、特定契約の契約上の地位についても同様である。金融機関が融資を行うにあたっては、発電設備への動産譲渡担保の設定や売電債権への将来債権譲渡担保等に加え、電気事業者に固定価格で電気を売ることができると特定契約上の地位を金融機関が指定する事業者等に移転できるようにしておかなければならない。再エネ事業においては

事業の継続が担保価値の源泉である以上、担保権の実行によって事業を清算してしまうわけにはいかず、特定契約上の地位を金融機関が事業継続を委託した先に得させる必要があるからである。

したがって、特定契約の売電者としての地位を移転することについて電気事業者の事前承諾が取れていない場合には、金融機関が融資実行の判断をすることができなくなる。特定契約の締結時点で必ず地位移転の承諾が必要となる。

2-2-4 国によるモデル契約の提示

このように、特定契約の内容については、買取法施行規則に準じた内容としなければ、現実には融資を受けて事業を実現することができなくなってしまうことから、経済産業省がモデル契約案⁶⁾を提示するなど、事業継続の不安からファイナンスの組成が妨げられることを防止するための配慮がなされている。

モデル契約によれば、受給期間が240か月と明記され（第1. 2条1項）、再エネ事業者側に数量的供給義務がなく再エネ事業者の事情で供給が行われない場合にも損害賠償等の一切の支払い義務が存在しないこと（第1. 5条）が確認されている。

契約の解除事由についても施行令に準拠した形で列挙され（第5. 1条1項）、さらに出力抑制については、書面による合理的な理由の提示や根拠資料の提示が、再エネ事業者側が損失の補償を求めない条件と規定することで、電気事業者側の恣意的な出力抑制を防止する内容となっている。

契約上の地位の移転についても、特定供給者の資金調達先に対する担保として、契約上の権利義務や地位の譲渡、及びこれらに対する担保設定を行う場合は、電気事業者があらかじめ承諾する旨が規定されている。また、担保権設定契約上、電気事業者が承諾に関する書面の作成を求められることがあるため、その承諾をする旨も規定されている。ただし、電気事業者は異議をとどめない承諾をする義務を負うものではなく、債権譲渡に関する電気事業者の側の抗弁権については失わないよう配慮した規定になっている。

このモデル契約は、事前に電気事業者側ともすり合わせをした内容であって、このモデル契約内容での申し込みを事業者が行った場合には、買取法施行規則における列挙事由が無い限りその内容での特定契約締結義務が生じることになる。

このように、行政機関が事業者側ともすり合わせを行ったうえで、積極的にモデル契約を提示するといった取り組みは、買取法の趣旨に従った特定契約の締結を促すための

6) 特定契約・接続契約モデル契約書（経済産業省・資源エネルギー庁）

有効な手段であり、画期的なものと肯定的に評価できる。

しかし、現時点では、電気事業者の地方担当者がこうしたモデル契約の内容を十分に理解せず、過去の供給約款に準じた内容を主張するケースが存在する。そのため、特に地域の小規模再エネ事業者が電気事業者との間で不当な特定契約を結んでしまうことがないように、再エネ事業者への相談窓口等を準備することが必要である。

2-3-1 敷地利用権の設定に関する法的論点

再エネ事業は、太陽光発電の場合でも、風力発電等の場合でも、自然エネルギーの電力変換に適した一定の地域を買取期間占有することになる。そこで、当該土地を安定的に再エネ事業に利用するための権利設定が必要となる。

特に、太陽光発電事業は、環境アセスメント等が不要で、設備建設の時間もかからないことから最も早く事業化が進んでいるが、事業規模が設置面積に比例するため、広く平坦な土地の確保が不可欠であり、敷地利用権の確保が最重要課題となっている。

2-3-2 契約期間の問題

第一に、土地利用権の設定期間の問題がある。土地利用権の設定方法として最も一般的な法律構成は、賃貸借契約であるが、再エネ事業の推進のために土地を賃借する場合、建物所有目的の賃貸ではないので借地借家法の適用を受けない。

そのため、その期間は民法604条第1項により最長20年間である。これは、買取法上の買取期間が20年であることから問題がないようにも思われるが、現実には、事業準備段階から土地賃借をしなければならないし、買取期間終了後に設備を撤去するまでの期間も考えなければならないから、20年を超える賃貸借契約ができないのは不都合である。

すなわち、再エネ事業においては、固定価格買取制度における電気事業者への売電価格は、電気事業者との売電契約申込み時に定まるが、実際の売電開始は、設備工事等の後となる。この期間は、太陽光発電であれば数ヶ月という場合もあるが、風力発電等では年単位を要することがある。そのため、特定契約の締結に先立って賃貸借契約を締結すると、20年間の買取期間の途中で賃貸借契約の期間が終了してしまうのである。

これに対しては、20年間の賃貸借契約の始期を電気事業者と再エネ事業者との間の特定契約で規定された契約開始日にあわせ、それまでの期間は同じ敷地を準備期間に限って別途賃貸する覚書を別途締結するといった対応がとられることが多い。特に、地域主

導型再エネ事業の場合には、事業の準備期間には事業収入がないため、その間は使用貸借による無償使用とする交渉が必要となる。

一方、特定契約終了後の問題については、多くの場合、契約上に明確には規定されていない。買取期間終了後の設備の帰属について、再エネ事業者の選択により、地主に無償譲渡できるように合意されている場合には、特定契約の終了と同時に賃貸借契約が終了しても、その際にすべての設備を地主に譲渡することで再エネ事業者が現状回復義務を免れるため、特段の問題は生じないからである。そのため実務運用としては、賃貸借契約の条項にこうした設備の譲渡規定を入れることで対応している事案が多い。

しかし、設備譲渡に地主の承諾が必要な契約内容となっている場合や、再エネ事業者の側が設備の再利用を行いたいと考える場合には、20年経過後、設備撤去までの間の賃貸借契約の内容について、予め規定しておく必要がある。ただし、実際には、この点については一般的な誠実条項に委ねて明確に規定しない契約も複数存在する。

2-3-3 地上権設定による長期契約の実現とそれに付随する問題点

一方、最初から賃貸借ではなく地上権設定契約にすることで、20年以上の契約期間を規定しておく事案も存在する。たとえば、下記の契約例では、地上権設定登記により土地利用権を確定したいという要請から、契約締結日は特定契約に先立った日付とされ、一方で、契約の終期は売電開始日から20年を経過した時点とすることで、20年を超える土地利用権を設定し、買取期間中に土地利用権が失われてしまうことを防止している。その後の撤去等をも考慮するならば、売電開始から20年と6ヶ月を経過する時点を終期とするといった方法も考えられる。

(参考1) 契約期間の規定例

第〇条（地上権の存続期間及び更新）

地上権の存続期間は、始期を本契約締結日、終期を売電開始日（乙が、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年法第108号、以下「法」という。）に基づき、同法に定める電気事業者に対して本事業による電気の供給を始めた日を意味する。）より20年間が経過した日とする。

土地利用権を賃借権ではなく地上権にすると、地上権に抵当権を設定することができることから、金融機関の融資を受ける際には便宜である。すなわち、2-6において詳

述するように、金融機関が再エネ事業者に事業資金を融資する場合には、万一再エネ事業者が事業を継続できなくなった場合に備えて、発電設備や特定契約に基づく売電債権などに担保権を設定するが、土地賃借権には抵当権が設定できないため、賃借人たる地位の譲渡予約等をし、予め賃貸人の承諾を得ておく必要がある。そうしなければ、当初借主である再エネ事業者が事業継続できなくなった場合に、融資資金の回収ができなくなってしまうからである。

地上権であれば物権であるから、直接抵当権を設定することができ、さらに登記することができるので（不動産登記法78条2号・5号）、担保権を得ようとする金融機関にとってはメリットがある。ただし、地主の側にとって地上権を設定することは賃借権の設定に較べ、無視できない不利益がある。

最大の問題は、地上権の約定消滅事由の制限である。地上権については、約定で消滅事由を定めることができるものの、永小作権の消滅事由である民法276条の規定よりも地上権者に不利な契約を結ぶことはできないとされる⁷⁾。しかし、これは土地賃借権の解除事由に較べて著しく地主に不利であり、また地上権料の支払い以外に広範な約定の解除事由を定めることができないとすれば、「太陽光パネルによる反射光の害が生じた場合に、再エネ事業者側が適切な措置をする」といった重要な約定に違反し続けた場合にも地上権を消滅させることができず、大きな問題となる。

このように、賃貸借契約の存続期間の問題から、地上権設定が選択されるケースは生じ始めているが、物権として強く保護される地上権は、本来民法上の賃借権とは大きく異なる権利であり、その点の差異を十分に意識せずに契約が締結された場合には、潜在的な紛争の危険を内包することになる。

下記の（参考2）契約条項例も実際に利用されている契約例であり、ここではかなり広範な地上権設定契約の解除事由を認めている。しかし、地上権料の支払が継続されている状況において、第1項第6号等の事由において現実に地主の側が地上権設定契約を解除して、それにより地上権の消滅を主張しようとするれば、その有効性が争われる可能性は大きい。

（参考2）契約条項例

第〇条（契約の解除）

1. 甲又は乙は、相手方について次の各号の一に該当する事由が生じたときは、本契約を、何等の催告なしに解除することができる。

（1）支払停止又は支払不能となったとき

7) 近江幸治著『民法講義Ⅱ 物権法 第3版』成文堂、2006年5月、274頁。

- (2) 手形又は小切手が不渡りとなったとき
 - (3) 破産手続開始、会社更生手続開始又は民事再生手続開始の申立てがあったとき
 - (4) 銀行等から取引停止処分を受けたとき
 - (5) 解散したとき
 - (6) 相手方の名誉及び信用を害する等背信行為があったとき
2. 甲は、乙が、地代の支払いを怠り、支払約定期日の翌日から起算して、2年以上滞納し、書面により催告した日の翌日から起算して30日を経てもなおかかる状態が継続するときは、直ちに本契約を解除することができる。
3. 前項のほか、甲又は乙は、相手方が本契約上の義務の履行を怠り、書面により催告した日の翌日から起算して30日を経てもなおかかる状態が継続するときは、直ちに本契約を解除することができる。
4. 前三項により本契約が解除された場合、本契約を解除された当事者は、相手方に対し違約金として地代の1年分相当額を支払わなければならない。但し、本契約を解除した当事者において当該違約金の金額を超過する損害等が発生した場合には、本契約を解除した当事者は相手方に対して、当該違約金に加えて、当該超過分の損害等の賠償を請求することができるものとする。

2-3-4 土地賃貸借における対抗要件

第二に、賃貸借契約における対抗要件の問題がある。

上述の通り、再エネ事業による土地利用の場合には、建物所有目的の土地賃貸借ではないため、建物の保存登記をすることによる対抗要件の具備（借地借家法第10条）は不可能である。さらにいえば、太陽光発電パネルは現行法の解釈上建物ではないので、建物の保存登記をすること自体ができない。

そのため、再エネ事業の実施のために土地を賃借する場合には、土地についての賃貸借の登記を経由する必要がある。しかし、これまで土地賃貸借において登記を経由する慣習はあまり存在しなかったことから、実際には登記の経由が後回しにされやすい。

そこで、土地の場合には、賃貸借契約締結時に、借地権の登記についての地主の協力義務を規定しておくなどして、再エネ事業者が予め登記の設定を含めた合意形成を地主との間で図っておく必要がある。

2-3-5 屋根借りモデルの問題

より重大な問題となるのは、いわゆる屋根借りの場合である。

現在、特に都市部や住宅地の太陽光発電事業においては、建物の屋根を再エネ事業者が借りて事業を実施する「屋根借りモデル」がしばしば検討されている。首都圏等の都市部では、地価が郊外に比べて高いため、地面平置き太陽光発電事業では敷地の賃料が収益を圧迫するからである。

建物の屋根を借りて再エネ事業を実施する場合、建物と接続されている既存の送配電網を活用して容易に発電した電気を電気事業者に送電できるし、一般に土地を借りて事業を行うよりも低額の賃料で事業が実施可能であることから、多くの再エネ事業者にとってメリットがある。また、建物所有者にとっても、追加投資なく収益が生まれる上、あらかじめ地震等の大規模災害の際には屋根上の太陽光パネルが発電する電気を優先的に利用できる合意をすることで、災害時の独立電源確保にもなることが魅力である。

このように屋根借りモデルは、大いに注目を集める事業形態である。しかし、民間主体同士の契約において、屋根借りモデルを法的に安定したやり方で実現することは、実際には困難である。

2-3-6 屋根借りと借家の問題

第一に、屋根のみの賃貸借については、借地借家法の現状解釈上は、対抗要件を具備する方法が明確に存在しない。なぜなら、土地の場合と同様に、通常、屋根に太陽光パネルを設置して再エネ事業を実施する行為は、現時点の借地借家法の解釈からすれば、同法が保護の対象とする建物賃貸借にはあたらないと解されるからである。

屋根は建物の構成要素であるが、独自に住居・店舗・事務所・倉庫など建物としての用途に使うことはできないから、屋根自体が「建物」とは評価できず、屋根に太陽光パネルを置くという行為が、借地借家法31条にいう「建物の引渡し」を受けたと考えることは、従来の借地借家法の解釈においては困難と思われる。

もちろん、建物所有者が、建物の一室を借家に供することは当然認められるから、それと同様に、屋根も建物の一部であるとして借家の対象とするという考え方も今後の解釈のあり方として理論的にはありえる。ビルの一室を「借家」して事業を行うのと同様に、ビルの屋根を「借家」して再エネ事業を行うとの法律構成である。

しかし、そのためには借家の概念について変更する必要があると考えられる。従来の理解を前提にすれば、屋根は建物部分と非建物部分の境界に過ぎず、独立して占有され財産権の対象となる不動産としての実体を持つとはいえないだろう。よって「屋根を借家する」という概念は採り得ず、屋根の敷地とその上の空間が、建物という不動産の独

立占有可能な一部分として借家権の対象となると解することは困難である。

実務運用においても、マンション等の区分所有建物において、屋根部分の面積は、ルーフバルコニーのような形で専有部分に含まれる場合を除いては、専有部分にも共用部分にも含まれておらず、誰かが不動産として占有することは想定されていない。したがって、屋根に太陽光パネルを置くことにより建物の引き渡しを受けたと評価し、借家権として対抗力があるとの主張をみとめることは、少なくとも従来の借家概念からはできないと考える。

2-3-7 民法上の賃貸借契約としての屋根借りモデル

一方、屋根を借りて再エネ事業を行うことを借家の枠組みで考えることは困難であるとの前提に立ったうえで、これを民法上の賃貸借として構成することは当然可能である。ただし、この場合には、今度は貸しているのは動産としての屋根なのか屋根の表面とその上の空間なのかという問題が生じる。そして、この問題は、屋根を貸すことは建物を貸していると言えるのかという借地借家法上の問題と同じ論点に行き着くことになる。

ここでまず、再エネ事業者にとっては動産としての屋根のみを借りることに意味はなく、屋根借りによる再エネ事業の実施には屋根のスペースを借りることが不可欠であるから、借りているのが屋根という動産のみであると解することはできない。

次に、民法上の屋根借りの目的物が「屋根とその上の空間」であるとして、これを敷地的にとらえれば、土地所有者ではない建物所有者が、土地所有者の承諾なくして、屋根の上の空間を貸すことができるのが問題となる。

屋根の上に太陽光パネルを設置するという空間の利用形態は、建物所有目的での土地賃借権に基づいて建物が建築されることによって可能になることからすれば、屋根を貸すという行為も建物利用の一形態として認められるというのは、一見自然な解釈である。

すなわち、建物所有目的で敷地を賃借した建物所有者が自己の建物の屋根を他人に賃貸することは、屋根上の空間という敷地の一部転貸とはならず、建物所有者自身が他の者に建物の一部を利用して利益を得ることにより自ら敷地を利用していると考えるのである。一般に借地人は通常借地上の自己所有建物を他人に貸すことが認められている以上、それと同様に屋根を貸すことも可能と考えるのである。

その一方で、屋根は独立した経済的占有の対象ではない、すなわち屋根は「建物」ではないと考え「屋根を借家する」ことが観念できないとして、屋根賃貸借を民法上の賃

貸借で処理しようとするという前提に立つのであれば、屋根の上の空間は建物には含まれないという解釈もあり得る。屋根上の空間はもはや建物に含まれないのというのであれば、屋根貸しをするという行為は、建物の一部を他人に貸す行為ではなく、屋根という動産の賃貸借と敷地賃貸借により生じた屋根上空間における利用権の転貸の複合行為ということになる。その場合、土地所有者から借地人が借地権の一部を無断転貸したという主張がなされる可能性がある。

したがって、結局のところ、屋根借りモデルを民法上の賃貸借の枠組みで考える場合であっても、屋根部分の空間を建物の一部として、建物内の一室と同様に占有可能な「借家の目的物」とするができるのかという、借家法上の場合と同様の問題に直面することになる。

しかし、実務的には、民法上の賃貸借として屋根貸しが実施される場合であっても、建物所有者が地主の承諾をとって屋根上のスペースを転貸するという手続きは一般に採られておらず、上述した問題には目をつぶる形で契約が締結されている。「屋根を貸すということはどういうことか」を概念的に明確化しなくても、屋根借りの賃貸借契約を締結することは可能であるから、当事者間で、建物所有者が屋根のスペースを地主の承諾なく貸すことが法的に可能なのかという問題が議論されることはない。

なお、これはあくまで民法上の賃貸借であるから債権に過ぎず、屋根の借主である再エネ事業者としては、建物が売却された場合の新建物所有者に対して、屋根の賃借権を対抗することはできない。

さらに、土地の場合と異なり、屋根についてのみ切り出した形で賃借権の登記をすることはできないから、建物全体を賃貸して登記する以外には、この賃借権に登記による対抗力を具備する方法がない。これは屋根が建物とは独立の不動産ではない以上は当然の帰結である。

2-3-8 屋根賃借権に対抗要件を具備できないことによる弊害

以上より、屋根を借りて再エネ事業を実施しようと思った場合に、その屋根の賃借権に対する対抗要件を具備する方法は、現時点で存在しないということになる。

しかし、建物が売却された場合に建物新所有者から撤去を求められてしまう危険があるような再エネ事業では事業資金の外部調達は不可能であり、屋根借りモデルの実施自体が困難になってしまう。現実には、民間同士の屋根借りモデル型再エネ事業は、この問題を解決できないために計画段階で頓挫してしまう例が非常に多い。

そのため、屋根賃貸借についても何らかの方法で対抗力を具備できるように、立法による解決等を求める声が存在するが、現実にはかなり難しい問題である。まず、屋根を建物とは別の不動産と観念して屋根賃貸借を登記の対象とするのは現実的ではないだろう。従来の建物概念を覆すことになるし、不動産登記システムの大幅な変更が必要となるからである。また将来、建物の窓に透過型の太陽光シートを貼り付けて発電する方式が実現されると予想されているが、そうすると今度は窓を独自の不動産とするのかという同様の問題が生じることになる。

再エネ事業目的の屋根の賃貸借について、現在の不動産登記制度とは別に、たとえば著作権登録制度のような登録制度⁸⁾をつくり、登録をもって対抗要件を具備したものとするという制度を設計することは考えられるが、これは、屋根利用権という新たな財産権を定義することになるから、相当慎重な議論が必要である。短期的に屋根利用権の登録制度が実現するとは考えにくい。

結局、立法的解決の方向性としては、特別法の制定により、屋根への太陽光パネル設置によって登録等を要することなく対抗要件の具備を認める制度を検討せざるを得ないだろう。

2-3-9 今後は屋根を借家の対象として認めるべき

最も簡便かつ短期的に屋根借りモデルに対抗要件具備の途を開く方法は、屋根を借りた事業者が屋根に太陽光パネルを設置するという行為をもって、借家としての引き渡し（借地借家法第31条）と認めるという解釈変更によるものであろう。

この解釈変更にあたっては、上述のように、屋根の上が借家権の対象として独自に占有可能な部分なのかという問題があり、さらにこの問題は、建物所有者が地主の承諾なく再エネ事業者に対して屋根上のスペースを含む屋根貸しをすることができるかという問題に派生する。

従来、屋根を借りることが借家権の対象と考えられてこなかったのは、屋根を建物内の一室と同様に独立して占有するというのが、経済的に意味を持つ行為であると通常観念されなかったからであるが、屋根を占有するということが一切否定されていたわけではない。たとえば、マンションの全面リフォームにより、屋根がルーフバルコニーに変更されたという場合には、新たに屋根の一部の面積が建物の専有部分に加わることになる。屋根であった部分を屋上に変更して倉庫スペースに転用するような場合にも、や

8) 文化庁「著作権に関する登録制度」(http://www.bunka.go.jp/chosakuken/touroku_seido/index.html)

はり従来屋根であった部分が新たに借家権の対象に加わることになる。

このように、屋根には常に独立の占有や借家としての権利性が観念できないわけではなく、単に、従来多くの屋根スペースに経済的な利用手段がなかったため、その使用が独立して財産権の対象になっていなかっただけに過ぎない。

現在、固定価格買取制度が成立したことにより、屋根を独自に占有し、そこで生産した電気を買電するという経済的価値が生じるようになった。それにより、屋根自体に物理的な変化があったわけではないが、観念的には、その性質が単なる建物と非建物の境界部分から独自の占有対象となる財産的価値ある建物内のスペースへと変化したと考えることができる。

このように考えれば、今後においては、再エネ事業目的で屋根を借りるという場合においては、屋根とその上のスペースの賃借権についても、建物の一室を賃貸する場合と同様に借地借家法上の借家権の対象となったと解することも可能である。中期的には立法的解決を図るべきであるが、それまでの運用として、屋根に太陽光パネルを設置してそのスペースを占有することにより、借地借家法第31条による引渡しがあったと解し、対抗要件の具備を認めるべきである。

2-4-1 近隣住民との権利調整に関する法的論点

一般に発電事業を行う場合と同様に再エネ事業を実施する際にも近隣住民との調整は必要である。もちろん、火力発電所や原子力発電所を建設する場合と比べれば、近隣への影響は大幅に小さくて済むが、全く近隣への影響が存在しないわけではないからである。

2-4-2 環境アセスメントの実施

再エネ事業は、火力発電や原子力発電に比べれば、その環境に対する影響は限定的と考えられるが、それでも一定の環境影響が想定される。したがって、環境への影響の大きさを適切に評価し、近隣住民に説明した上で事業化を図る必要がある。

この問題は、現在導入が先行している太陽光発電については通常生じないが、太陽光と共に今後の再エネ発電の主力となることが期待されている風力発電については、考慮すべき最重要課題の一つとなる。風力発電における環境影響としては、騒音、低周波音、シャドーフリッカー（風車の影による悪影響）、バードストライク等の問題が挙げられる。

再エネ事業が環境に与えるこうした影響を評価し、住民に周知し、住民意見を事業に反映させる制度としては、環境影響評価（環境アセスメント）制度がある。環境アセスメントは、環境影響評価法に基づいて行われるもの（法アセス）と環境影響評価条例に基づいて行われるもの（条例アセス）、さらには自主的に行われるもの（自主アセス）がある。従来は、風力発電は法アセスの対象ではなかったため、条例アセスか自主アセスが実施されているのみであった。

しかし、環境影響評価法⁹⁾及び同法施行令¹⁰⁾の改正により、再エネ発電事業の中で、従来からアセスメントの対象だった地熱発電に加え一定規模以上の風力発電についても、環境影響評価法に基づく環境アセスメントの実施が義務付けられるようになった。たとえば出力が7500キロワット以上の風力発電事業については、平成25年4月1日の改正環境評価法および施行令の施行により環境影響評価法のアセスメント対象となった。

この法改正によって、アセスメントの対象となる再エネ発電事業を実施しようとする場合に、工事開始までの準備に相当の手間と時間がかかるようになった。発電事業者は、まず環境影響評価の方法を示した「方法書」を作成し、その審査を受けることになる。事業者は、その後に「準備書」を、最終的に「環境影響評価書」を作成し、その審査の後によりやく工事の計画を申請することができるようになる¹¹⁾。これにより1年程度事業開始までの期間が延びると言われている。

確かに、風力発電における低周波騒音の問題や野鳥が風車に衝突するバードストライクの問題等は、無視できない環境への影響であるから、一定の環境評価を行うことは必要であるし、近隣住民への説明や理解の醸成も不可欠である。一方で、現在でも2年から3年程度はかかると言われている環境アセスメントが、法アセスとなることでさらに長期化すれば、再エネ事業の検討から実際に買電を開始するまでに時間がかかりすぎる。特に地域事業者は実際の買電開始による収入発生まで事業を維持し続ける体力が無いことから、事業自体を断念せざるを得なくなってしまう。

そのため、適切な環境評価や地域住民への説明は行ったうえで、いかに事業開始までの期間を短縮化できるかという再エネ事業における環境アセスメントの標準実施ガイドラインの作成が必要である。

9) 環境影響評価法（平成九年六月十三日法律第八十一号）(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H09/H09H0081.html>)

10) 環境影響評価法施行令（平成九年十二月三日政令第三百四十六号）(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H09/H09SE346.html>)

11) 環境アセスメントのプロセスについては、経済産業省「発電所環境アセスメント情報サービス」のホームページ上に手続きを含めて詳しく説明されている。（http://www.meti.go.jp/policy/safety_security/industrial_safety/sangyo/electric/detail/index_assessment.html）

こうしたガイドラインの作成は、現在環境省が中心となって検討している。特に、再エネ発電事業の種類や実施地域、規模に応じて、どのような内容の評価や説明を、どの程度の規模と期間実施すべきかに関するガイドラインは、公共セクターが早期に準備しなければならない。方法書や準備書段階の期間を大幅に圧縮することで、適切な評価プロセスは残しながら必要期間の大幅な短縮を目指すべきである。

2-5-1 近隣との権利調整

再エネ事業を実施するにあたり必要となる近隣調整は、環境アセスメントにまつわる説明等に留まらない。

再エネ事業は、太陽光や風力といった自然のエネルギーを利用するため、その発電効率は環境に左右される。そのため発電環境は、発電用地だけでなく、その周辺環境の影響を受けることになる。

例えば、太陽光発電の事業用地の南側の土地にマンション等の建築物が建築されれば、当該太陽光発電事業の発電効率（一般に設備利用率で表す）は大幅に低下することになる。場合によっては設備利用率が半分以下に低下することも考えられ、事業収益性に対する期待が完全に覆されかねない。これは、マンション等の建築物でなくても、プレハブ小屋でも、何本もの鯉のぼりでも同様であるから、通常の建物建築に付随した問題だけでなく、嫌がらせ目的の妨害行為の発生も危惧される。

風力発電においても、風況を変化させるような建築物や、別の風車などが近隣に建築されれば発電効率に無視できない影響がある。場合によっては風の流れが大きく変化して風車が動かなくなってしまうことさえ考えられる。

このように、周辺環境の影響を受けやすい再エネ事業においては、近隣調整は非常に重大な問題である。特に太陽光発電事業は、周りに全く建造物等の建設が予定されない地域だけでなく、一部の都市部でも屋根上を中心に予定されているから、日照を巡る近隣調整は無視できない。しかしながら、現実には、再エネ事業の事業性を長期間にわたり維持するための近隣との権利調整の在り方や手法についての議論は現在のところあまりなされていない。

建物の建築については、建築基準法第55条1項や条例に基づく高さ制限や、斜線制限等が存在する。しかし、太陽光発電用地の南側に建物が建つ場合には、建築基準法等の規制を逸脱していなくても尚、発電効率には重大な影響を与えることになるだろうし、それこそ、建物ではなく、発電用地の南側に鯉のぼりのようなものを複数掲げられるだけでも、発電効率は顕著に低下すると考えられるため、この影響は無視できない。

たとえば、このような紛争事案が実際に考えられる。

(参考3) 想定される紛争事案

AとBは兄弟であり、隣接する農地（Aの土地の南側にBの土地がある）で、ともに過去農業を営んでいたが、減反政策と高齢を理由に耕作を休止していた。事業者Xは送電線網の近くに土地を有していたAおよびBに対して、太陽光発電事業を実施するために用地賃貸を持ちかけた。その賃料は農業用地として同土地を賃貸する場合の3倍以上の値段であった。しかし、当時、近隣でも複数の太陽光発電事業が立ち上がる一方で、当該地域の送電線網は低圧であったために、XがA土地での太陽光発電事業を開始すれば、電気事業者への買電を行うための送電線接続容量がいっぱいになってしまうことが判明した。そのためXはB土地での発電事業を断念し、A土地でのみ太陽光発電を開始することにした。その結果、接続容量の余裕がなくなり、もはやB土地上で別の事業者が太陽光発電事業を実施することは困難になった。

このようにして、Aのみが、農業での収入を遥かに超える土地賃借収入を得ることになった。そのことについて、Bは当初何らの不満を述べることもなかったが、その後、両者の親の相続に関してもめごとが生じ兄弟仲が険悪になったことから、BはAのみが高額の賃料収入を得ていることに恨みを持ち、Xが太陽光発電事業を実施しているA土地の南側に隣接するB土地上に大きな鯉のぼりを20竿立てた。Aは、Bに口頭で文句を言ったが、Bは「鯉のぼりが幼少のころから好きだった。自分の土地に鯉のぼりを揚げることに何故文句を言われなければならないのだ」と意に介さない。

それにより、Xの太陽光発電事業は、設備利用率が従来の3割減に低下することになり、このままでは、事業の継続自体が危ぶまれている。

買取法の施行に伴い、太陽光発電に適する用地の賃料は高騰し一種の利権化している。その一方で、接続容量や送電線からの距離等により、同じ地域に土地を所有する住民の中に再エネ事業用地として高い賃料収入を得られる者と得られない者が生じ、大きな収入格差が生じることになるため、再エネ事業用地をめぐる土地利用のトラブルは今後増加すると思われる。

しかしながら、上記事案において、Bが鯉のぼりを立てることをAないしXが禁止できるかと言えば、現実には相当困難であろう。Bは、建築基準法等には何ら違反することなく、自分の土地上で鯉のぼりを立てているだけだからである。そして、この問題は、

再エネ事業者が、自分の土地上で太陽光発電事業を実施する場合であっても同様に生じうる。

2-5-2 再エネ事業と日照権の問題

従来から、日照権を巡る紛争は、マンション建築等に関して生じており、多くの判例の蓄積も存在している。すなわち、従来の判例においても、南側に建物等が建築されることにより北側住民に日照が確保されなくなる場合には、それが受忍限度を超える限りにおいて慰謝料の支払いを認めるものが複数存在する。¹²⁾しかし、ここでの日照権とは、太陽光を浴びて生活することが良好な環境の下で生活するために必要であるという意味での人格権的な権利として構成されており、だからこそ、損害賠償の根拠は、受忍限度を超える日照権侵害に対する慰謝料請求であるとされている¹³⁾。

太陽光発電事業の事業用地の日照が南側土地所有者によって妨げられる場合には、事業用地に人が住んでいるわけではなく、日照量の減少により人格的な利益が害されることはない。あくまで、太陽光を利用して発電し売電収入を得るという経済的利益が害されているに過ぎないから、従来の意味での日照権侵害があったとは評価できないであろうし、慰謝料の発生も基礎づけられないであろう。

したがって、上記紛争事案のような場合に、XがBに鯉のぼりの撤去や損害賠償の請求を行おうとすれば、従来の人格権的な日照権とは異なり、太陽光を利用して売電収入を得るという財産的な権利（たとえば日照権と区別した経済的権利である「日照利用権」）に、南側の土地所有者に対する土地利用の方法を制限させるだけの強い権利性があると主張し、その財産的利益の侵害に対して賠償を求めることになるだろう。しかし、Bが自分の土地に建物を建築したり鯉のぼりを立てることは、それこそ、それが建築基準法違反にあたるなど権利濫用になる場合や、受忍限度を超えてAの人格的利益を侵害するような場合を除けば、本質的に自由であるはずで、日照利用権に基づく損害賠償という主張が現実に認容される可能性は極めて低いと言わざるを得ないだろう。

このように、日照を受けるという利益は、従来から人格的利益の一部としては認識さ

12) 大阪地判平成17・9・29(判時1920号77頁)日照権侵害による損害賠償請求の訴訟において、日照侵害を認めながら、社会通念に照らして受忍限度を超えていないと判示している。

13) 最3小判昭和47・6・27民集26巻5号1076頁は、南側家屋の建築が北側の日照を妨げた場合に、直ちに不法行為が成立するものではないが、権利者の行為が社会的妥当性を欠き、これによって生じた損害が、社会通念上一般に被害者において忍容すべき限度を超えた場合には、権利の濫用として不法行為になるとしたうえで、建築基準法違反や東京都知事からの工事停止命令等を無視したことなどを重視し、不法行為の成立を認めている。

れていても、それ自体が直接の財産権として損害賠償の対象となるとは通常は考えられてこなかったが、買取法の施行によって日照権が大きな財産的価値を有することになりその意味合いに変化が生じている。その一方で、日照は周辺環境によって変化するから、土地所有権のように排他的に支配することができない。そのため、今後、太陽光発電事業の拡大に伴い日照利用の財産的価値が大きくなればなるほど、日照の利用調整は慎重を期す必要が高まるだろう。

それでは、上記のXとしては、どのような対応が考えられるだろうか。Xが従来の日照権侵害や、いわゆる日照利用権侵害を理由として、訴訟を提起して損害賠償を請求することは、現実には相当に困難であろう。そのため現実には、XがBに対して一定の対価を支払って、BにXの太陽光発電事業を妨害するような態様による土地利用を行わないよう約束させるというのが現実的な対応であろう。

紛争が顕在化してしまった後にこの話し合いを行えば、解決金の支払いによる和解ということになるが、その場合の解決金の額は相当高くなることが予想されるから、本来は、事前にBとの間で調整を図っておくべきである。

その方法としては、純粋な合意として覚書等を結ぶ方法と、Bの土地上にいわゆる空中権を20年間にわたり取得するという方法が考えられるだろう。BにXの事業を妨げるような土地の利用をさせないために、空中権設定をするというのは、一般にはやや大げさすぎる感もあるが、特に本事例のような潜在的紛争事例の場合には、20年間にわたり安定的に事業を継続するために必要な手続きであるように思われる。

経済実態としても、太陽光発電事業は、南側の土地所有者の配慮無くしては運営困難である一方、実際に太陽光パネルを設置する事業用地の所有者のみが高額の賃料を受け取るのはアンバランスであり、Aに支払われる賃料の一部をBへの空中権利用料に振り替えることで、当該太陽光発電事業による受益者を拡大した方が、再エネ事業の特性に合致したものとなるだろう。この空中権を地上権のような物件として構成すべきか否かは、具体的事情の下での紛争性や土地所有者変更の可能性等により決すべきである。

いずれにせよ、再エネ事業は、本質的に事業の持続可能性を確保するために近隣との適切な調整が不可欠であり、その点を軽視して再エネ事業を開始した場合には、潜在的な紛争リスクを抱えることになることを留意すべきである。

2-6-1 ファイナンスと担保設定に関する法的論点

現状において、地域主導型再エネ事業の拡大が期待されていたほどには進んでいない最大の理由は、事業を開始するための資金調達に多くの再エネ事業者が苦戦しているた

めである。

上述のとおり、再エネ事業は、固定価格買取制度により発電した電気の売却が約束されているから、市場競争に負けて淘汰されてしまうという「市場競争リスク」は存在しておらず、一般のベンチャービジネスに比べれば、その事業リスクは限定的である。

しかしながら、雷や台風・地震などによって発電設備が壊れてしまう「地政学的な天災リスク」や、太陽光パネルの劣化による発電量低下や発電設備事故の多発による保険料高騰等に伴う「事業収益性の下振れリスク」、特定契約の内容に不備があるなどの「契約リスク」、近隣住民等との調整不足等に伴って生じる「人的要因による発電環境の悪化リスク」などは依然として存在するから、決してリスクの無い事業ではない。

さらに、中小規模の地域再エネ事業者の場合には、金融機関から見て「経営リスク」が大きな心配の種となっている。①経営者が役員報酬等で不当な利益を抜いてしまう、②メンテナンス業者などに不合理な委託費を支払う、③経営者が死亡して経営権争いが生じそれによって事業運営がおろそかにされる、④反社会的企業に経営権を乗っ取られる、⑤再エネ事業者の本業が傾き再エネ事業としては黒字のまま倒産してしまうといった多くの経営リスクが存在し、これらは天災リスク等とは異なり保険型のスキームによるリスク転嫁ができない。そのため、こうした経営リスクの存在は、金融機関の融資判断を後ろ向きにさせる大きな要因となっている。

その結果として、現実には融資が実行されて事業化する案件のほとんどは、大企業が実施する再エネ事業であり、融資形態は、事業者自身への通常の企業融資（コーポレートローン）である。しかし、地域のNPOや地域住民等を中心とする中小規模の地域主導型再エネ事業では、事業者自体の信用力が乏しいから、コーポレートローンによる融資を受けることは極めて困難である。そのため、資金調達に成功し事業化される再エネ事業の大半は大企業案件になってしまうのである。

こうした金融機関の態度に対しては、①固定価格買取制度が施行されている以上、再エネ事業の事業性は極めて有望であるにも関わらず、事業主体が小さいというだけで融資に消極的になるのは社会的責任を果たしていない、②中小規模事業主体の倒産リスクを問題視するのであれば、倒産隔離の上でプロジェクトファイナンスの仕組みを構築すべきで、そうした努力を怠って大企業の再エネ事業ばかりを対象とするのは怠慢だ、といった批判がなされることがある。

確かに金融機関は、社会インフラとしての役割をも有するが、これらの批判はやや酷であるように思う。天災や設備故障等のリスクはともかく、経営リスクについては、事業者の側が十分なつづし込みを図るべきであるし、従来から金融機関が活用してきたプロジェクトファイナンスの手法は百億円単位の事業が中心であり、数億円から十数億円

の案件が大半である現状の地域主導型再エネ事業にそのまま適用することは事業規模に比して手間がかかりすぎるからである。

したがって、従来から存在してきた通常の企業融資（コーポレートローン）や、大規模不動産開発事業等を対象としたプロジェクトファイナンスとは異なる「プチプロファイ」ともいうべき新たな融資形態の開発が必要となる。

地域主導型再エネ事業では、再エネ事業そのものに市場競争に敗北して淘汰されるリスクが無い以上、むしろ淘汰の危険にさらされている出資事業者自身の倒産リスクから再エネ事業が隔離されていた方が再エネ事業単体の安全性は高まるから、プロジェクトファイナンス的な手法が必要とされている。一方で、再エネ事業の規模は従来プロジェクトファイナンスの対象となっていた不動産開発事業等と比べて小さく、また経営リスク以外のリスクについては限定的であるから、定型化・簡素化が可能な部分については適宜スリム化した形での融資プロセスが必要となるのである。

2-6-2 再エネ事業への融資と不動産開発融資の違い

再エネ事業は、ある事業用地を占有して長期間にわたり売電収入を得続ける事業であるから、マンション等の不動産開発事業と類似する面がある。

しかし、この両者が大きく違う点は、再エネ事業においては「事業の清算価値」が極めて小さく、その価値は「事業の継続価値」に支えられているから、不動産開発に比べ事業継続性の確保が圧倒的に重要だという点である。

一般に、不動産開発においては、土地や建物といった不動産それ自体の価値が相当に大きいから、万一事業の収益性が下振れし、当初スポンサー企業による事業継続が困難となった場合には、金融機関等のレンダー（融資資金の貸し手）が、不動産抵当権を実行して融資の相当部分について満足を得ることが可能である。一方、再エネ事業においては、事業用地自体の不動産価値は一般に小さく、また発電設備の中古市場も現状未整備であるから、土地と発電設備について担保権を実行し売却しても十分な回収原資にはならず、事業の清算価値は融資規模に比べて小さい。

むしろ、再エネ事業の価値は、用地や設備そのものの価値によってではなく、「20年間という長期にわたり収益性が見込める固定価格で電気を買ってもらえることができる」という事業の継続価値に支えられている。すなわち「設備認定を受けて特定契約を締結し電気事業者を買電を行うことができる地位」こそが、再エネ事業の価値の源泉なのである。そのため、金融機関としては、単に用地抵当権や設備の動産譲渡担保等を実行すればよいのではなく、何らかの方法で再エネ事業を継続させ、事業の継続価値から融資資

金の回収を得なければならない。

そのため金融機関が地域再エネ事業者に融資を行う場合には、事業が破たんした場合に備えて担保権を設定するというスタンスではなく、むしろ再エネ事業者が事業を継続できなくなった場合でも、金融機関の管理下で売電事業を継続させ、それにより少しでも多くの融資額を回収するという方針で各種の担保設定契約等を実施する必要がある。

2-6-3 事業継続確保を軸とした融資関連契約

地域主導型再エネ事業に融資を実施する場合には、①出資事業者自身の倒産リスクから再エネ事業を隔離する、②出資事業者への利益移転や不合理な委託費計上等の経営リスクをつぶし込む、③再エネ事業資産に担保権を設定する、④再エネ事業を実施するための地位移転の枠組みを構築する、という4つのポイントが存在する。

まず①の倒産隔離については、再エネ事業のみを実施する法人を設立することが考えられる。その際、二重課税を避けるために特定目的会社形態を選択する、会社更生法の適用を受けないように合同会社形態を採るといった選択肢があるが、設立や事務手続きの煩雑さから、現実にはこうした選択をしない案件も多いようである。また、事業者の側は、むしろ不振な本業をカバーするために再エネ事業を実施しようとする場合もあり、別会社形態を採ることに抵抗する事業者も存在する。しかし、そういう場合こそ、再エネ事業に事業者の本業の影響が及ばないようにする必要性が高い。地域主導型再エネ事業としていわゆるプチプロファイの対象とする以上は、別法人の設立を義務付けるべきであろう。

②の経営リスクについては、複数の手法を用いて極小化することになる。まず、特定契約に基づく売電収入については、債権者である金融機関が特定の入金口座を指定して一旦は全ての売電収入が入金口座に入るようにし、債権者への支払い口座への出金と一定の事業積立金を除いた金額分についてのみ、事業者の出金可能口座に振り込まれるという金の流れを確立する。次に、不合理な配当性向や委託費の高騰等が生じないように、融資実行の契約締結と同時に、再エネ事業者と運営委託事業者との契約（いわゆるO & M契約等）についてもチェックする。さらに、これらの契約については、融資実行時の委託条件等から大幅に逸脱するような事業委託費の高騰等が発生した場合には、事業積立金の積み増しや、金利の変更などを求めることができるような内容のローン契約を締結する。加えて、取締役や監査役を指定して経年の事業内容をチェックする、当初事業計画に示された収益性を合理的理由なく2年以上達成できず、利払いに影響がでた場合に、融資の一部を出資に振り替えて経営権を取得できる転換社債を取得しておくといっ

た手法が有力である。

特に地域主導型再エネ事業では、多くの場合自己資本が過小であるので、融資金額の一部について比較的少額な転換社債を組み合わせるだけで、経営リスクが顕在化した場合には金融機関が経営権を掌握することが可能となる。地域主導型再エネ事業に対する融資においては、経営リスクが最も大きなリスクとなることが一般的であるから、事業者のガバナンス体制や委託契約等の内容を、金融機関が定期的に確認して、特に利払いに支障が出るほどの放漫経営になっているような場合には、一旦金融機関が経営権を取得したうえで、適切な受け皿事業者に移業を引き継がせる仕組みを組み込んでおくことを検討すべきである。

③の担保権設定については、事業用地が事業者所有である場合や他者から地上権設定を受けている場合には、そこへの抵当権および発電設備への集合動産譲渡担保等の設定に加えて、特定契約によって生じる買取収益債権の将来債権譲渡担保の設定、入金口座への質権設定等が行われる。

さらに、④事業の継続価値を維持するために、用地賃貸借契約における賃借人たる地位の移転を受ける合意、電気事業者との特定契約の売主たる地位の移転を金融機関自身あるいは金融機関が指定する第三者に移転する合意等の締結が必要となる。ただし、現実には誰が再エネ事業の事業主体を引き継ぐのか、その際に当初事業者の残した負の遺産をどのように清算するのかといった問題は残ることになり、金融機関が主導権を握って事業の継続価値を維持していくことは、実業へのノウハウに乏しい金融機関にとっては決して容易ではない。

2-6-4 屋根借りモデルは担保設定上も問題となる

他人建物の屋根を借りて実施する再エネ事業は、広く注目される一方で屋根賃貸権の対抗要件が具備できないという問題構造を有している点は既述のとおりであるが、この問題は金融機関の担保設定の場面でも大きな問題となりうる。

なぜなら、屋根賃貸権に対抗要件が具備できないということは、この権利自体が確実に継続されるとは限らないことを意味するが、事業継続性が約束されない事業実施権には大した担保価値がないからである。屋根の賃貸権はビル所有者と再エネ事業者との間で債権的には有効に成立するが、それ自体に抵当権を設定することはできない。ビル所有者との間で、金融機関が再エネ発電設備等の担保権を実行する場合には屋根賃貸借の借主の地位を再エネ事業者から金融機関に移転させるという合意をすることになる。この合意により、当事者間で賃借人の地位を移転させることが可能となるが、建物所有者

が変更になる可能性がある以上、屋根賃借権に第三者対抗要件が具備されていなければ、かかる合意の実質的な価値は小さいと言わざるを得ない。実務運用上は、屋根賃貸借契約において、屋根貸し人が借主の書面による承諾なく物件の売却等ができない規定とし、違反した場合の損害賠償の予定についても規定しておくことで債権的に縛っておく手法が採られる。この規定により、貸主の側が健在であれば相当の拘束力を発揮できるが、貸主の経営状況悪化による建物売却等の場合には、貸主に損害賠償をする実効性が失われ、かかる合意自体も実質的な効果を失ってしまう。

この意味からも、屋根借りに第三者対抗要件を与えておく必要は大きいといえ、屋根に太陽光パネルをおくことで屋根を占有すれば、借家法上の建物引渡しがあったという解釈変更を行うことが必要であろう。

(参考4) 屋根賃貸借契約の条項例

第〇条 (権利義務の譲渡)

- 1 甲および乙は、事前の相手方の書面による承諾を得ることなく、本契約によって生じる権利、義務の全部または一部（以下「本権利義務」という）を、第三者に譲渡し、または承継させ、あるいは担保に供し、または本物件を売却してはならない。
- 2 本権利義務を第三者に譲渡または本物件を売却する場合～。
- 3 (省略) 金融機関への譲渡担保設定
- 4 甲が本条1項に違反した場合、甲が譲渡等を行った日から乙が別途〇〇電力株式会社と交わす電力供給契約の契約期間満了日までに乙が得られる売電収入を違反が発覚した日から1ヶ月以内に甲から乙に支払うものとする。(以下省略)。
- 5 (省略) 乙の側が契約に反した場合の条項

3 再エネ事業の持続的発展に向けて

3-1 地域主導型再エネ事業を持続的に拡大していくために

2で詳述した通り、再エネ事業の実施にあたっては多様な法的課題が存在し、また事業継続価値を重視した担保権の設定を含めた地域主導型再エネ事業へのファイナンスは決して容易なものではない。地域主導型再エネ事業を継続していくための法的な安定性を強化し、地域再エネ事業者にとって最も重大な事業実施のボトルネックとなっている信用力の拡充を果たすことこそが、地域主導型再エネ事業を持続的に拡大するために不

可欠である。

そして、こうした地域主導型再エネ事業の拡充政策を実施するための中心的な役割を演じ、実際の地域主導型再エネ事業支援のかじ取りをしていく主体として、国や自治体、特に再エネ推進地域の地方自治体の役割が非常に重要となる¹⁴⁾。

ここまで述べてきた地域主導型再エネ事業が抱える多くの問題は、いずれも地方自治体が積極的に関与することで解決または緩和することが可能である。したがって、各地方自治体が、首長のリーダーシップの下で地域主導型再エネ事業のボトルネックを現実的に除去できるかが試されている。

3-2 地方自治体が地域主導型再エネ事業を支援すべき理由

地方自治体の財政状況は、近年決して良好とは言えない。そのため、補助金のような財政支出を伴う政策の位置づけは、今後財政難が一層厳しくなることが予想される自治体経営のなかで相対的に低下せざるを得ない。

その一方で、地域主導型再エネ事業の拡大は、分散型のエネルギー構造の確立につながることから「地域エネルギー安全保障」にとってプラスであり、同時に「新たな地域産業育成」という地域振興の側面からも重要な意味を持つ。この二つはいずれも地方自治体の主要な政策課題であるから、多くの地方自治体は再エネ事業の支援に積極的になりつつある。現在、エネルギーの地産地消というキーワードがしばしば用いられているが、地産地消は再エネ事業拡大の第一段階に過ぎず、むしろ、再エネ事業は、東北地方における米のように、新たな一次産業の一つとして育てていくべき産業である。

自治体の現状における財政状況を前提に、地域主導型再エネ事業への効果的な支援を実施しようとするれば、既存の経営資源、特に、遊休化している資源を最小のコストで最大限活用すべきことが重要になる。地域最大の資産保有者でもある自治体は、こうした視点から遊休資源を活用した新しいビジネスモデルを提示する役割を果たすことが期待されている。

3-3 自治体が地域主導型再エネ事業の事業用地の貸し手となる

地域主導型再エネ事業を拡大していくための大きなボトルネックの一つは、事業用地

14) 浜田裕美子東京市政調査会研究員「地方自治体による自然エネルギー発電への取り組み」(都市問題103号3頁(2012年3月))。

の安定的確保であった。20年間という長期にわたり、確実に土地利用ができる状態を維持することは、土地を借りる場合であっても決して容易ではないし、まして屋根借りモデルにおいては、現状確実な対抗要件具備の手段が存在していない。

こうした問題を解決する最も簡便な方法は、事業用地の貸し手が、再エネ事業者に対して、確実に20年間の再エネ発電事業目的での土地利用を確保してくれる者となることである。たとえ対抗要件を具備する方法が無くても、用地賃貸借の当事者が、決していわゆる地震売買等をするような者ではないことが明らかであれば、金融機関からの資金調達等の際に、この点が大きな問題とはならないからである。

したがって、屋根借りモデルによる再エネ事業の推進を図る際の事業用地の貸し手として最も適した主体は国や地方自治体である。特に地域主導型再エネ事業を持続的に拡大させていくためには、地方自治体が地域主導型再エネ事業者に事業用地（自治体資産の屋根を含む）を貸すことが極めて重要である。

自治体にとっても、自治体が所有する不動産を再エネ事業者に対して賃貸できることは大きなメリットがある。現在、多くの自治体が直面する最重要課題の一つが、公共施設の維持管理コストをいかにして捻出し、適切な維持管理を行うかという点にあるところ、公共施設の敷地の一部や屋根部分を再エネ事業用地として貸し出すことで、賃料から施設の維持管理コストをねん出することが期待される。

すなわち自治体にとっては、公共施設等の再エネ事業への賃貸により、新たな税外収入を得ることができ、それを財源として、当該自治体が直面する政策課題に充当し、あるいは地域主導型再エネ事業を持続的に支援するための基金等の原資を形成するといった政策財源を得ることも可能となる。

そのためには、まず各自治体が保有する遊休資産や公共資産の現状をまず調査・把握し、再エネ事業の導入適性の観点から各施設を格付けする必要がある。調査・把握された情報は「公共施設台帳」として一元的に整理し、計画的に再エネ事業用地賃貸借の公募を実施すべきである。

公共施設に関する情報の集約と整理は、各自治体にとって作業負担となるが、自治体にとっての新たな収益機会創出のチャンスである以上、計画的に準備を進めていかなければならないだろう。

3-4 地域主導型再エネ事業者への信用力を補完する

地域主導型再エネ事業に資金融資がなされるためには、再エネ事業のもつ様々な事業リスクが適切に管理されている必要がある。こうしたリスクのつぶし込み作業の全てを

地域再エネ事業者が個別に行うことは現実的でないから、自治体等の公共セクターがその一部を肩代わりすることで、地域再エネ事業者の信用力を補完することが重要である。

具体的には、①再エネ事業の発電量実績値を蓄積し公表する、②基金等を設立し金融機関からの貸付に対して保証を行う、③地域主導型再エネ事業者の経営リスクを評価し融資可能な事業者を格付けするといった手法が考えられる。

3-4-1 トラックレコードの蓄積

買取法に基づく買取価格は、現在再エネ事業者の利潤に配慮した十分に高い金額が設定されていることから、事業計画よりも日照が少ない、風が吹かないなどの理由により、再エネ事業が頓挫する可能性は現実には低いといえる。しかし、初めて実施する事業においては、実際にどの程度の発電がなされ、どの程度の設備利用率となるかという点に関して実績が存在しないことから、特に地域主導型再エネ事業の融資案件において金融機関が過度に慎重になりがちである。

したがって、当該地域における再エネ発電事業が、確かに当初の事業計画で想定していた程度の発電出力を維持できていたかという実績情報（トラックレコード）の蓄積がなされれば、事業計画の下振れという不安感の解消につながると考えられる。この実績情報は、近隣で行われるその後の事業についても融資時の不安を軽減する情報となる。

具体的には、週ごと、月ごとで発電量や発電パターン、売電量を点検し、それらの「トラックレコード」¹⁵⁾を自治体が主導して長期的に記録しておくべきである。

こうしたデータを蓄積されていれば、近隣地域での別事業の開発や、再投資、設備追加による発電規模の増強等の際に、金融機関の与信判断に前向きの影響を与えることになるだろう。そして、こうした実績情報は、地域で再エネ事業を計画し実行するための一種のインフラであるから、公共セクターが用意することに政策的意義が認められる。

3-4-2 再エネ推進基金の創設

地方自治体が、一般会計に加え、市自身が事業主体となる再エネ事業から生じる売電収入や屋根貸し事業での賃貸料収入など、再エネ事業の収益を原資とし、それを一定の

15) 投資信託や投資ファンドなどの金融投資商品の過去の収益実績や運用成績、不動産投資に関しては、物件収支・入居率・稼働率・設備の取替（修繕）等の運営実績についての毎月の履歴のことをいう。

ルールのもとで積み立てる基金を創設すべきである。こうした再エネ事業推進基金は、環境省などの国の機関も準備検討していることから、それらと連携させることで、事業の初期段階から買電開始後までの信用補完を実現できる基金群を形成すべきである。

基金の具体的な使途については、地域主導型再エネ事業を実施する際の事業計画段階のつなぎ融資や、特に買電が開始される前の事業準備段階において金融機関からの融資を受ける場合の一部利子補給などのほか、万一地域主導型再エネ事業が黒字事業として成り立たなかった場合の一部損失補償などに充てることで、地域再エネ事業者の信用力を補完し、金融機関が融資しやすい状況を作り上げるべきである。

再エネ事業においては、設備の建築等がすべて完了し、実際に買取が始まれば事業者の資金状況は大きく改善するが、事業の準備段階においては資金不足が生じやすい。そのため、特に資金力に乏しい地域主導型再エネ事業の支援においては、融資応募段階で専門家に相談するための費用を補助したり、事業準備段階のつなぎ資金を融資するといった支援が重要な意味を持つ。

基金の原資については、自治体の支援を受けて黒字化した地域再エネ事業者から積極的に寄付を募るべきである。この場合の寄付について、たとえば一定金額まで非課税とするなどの税制上のメリットを与えることを検討すべきである。こうした基金への拠出等を通じて、地域の再エネ事業から得られた収益が、さらなる地域主導型再エネ事業に再投資される資金循環の仕組みを構築することが重要である。

税制上のメリットとしては、地域主導再エネ事業者が実施した再エネ事業で得た収益を、次の再エネ事業に再投資する場合の税制優遇として、再エネ事業の収益を区分管理して再投資のために積み立てる際に、一種の引当金として損金算入することを認め、再エネ事業への再投資を促すといった手法も検討すべきである。

3-4-3 自治体が融資に値する地域主導型再エネ事業者を公証する

地域主導型再エネ事業に信用力を供与し、その信用力を補完するためには、自治体が基金を組成し、金融機関による融資に対して保証を付けるといった直接的な方法に加え、当該再エネ事業者の経営リスクがどれだけつぶし込めているかといった点を評価し、適切なガバナンス体制が構築されている事業者に対して一定のお墨付きを与えるとという方法が考えられる。

再エネ事業に対する評価は、一部の格付機関などが既に実施し始めているが、地域再エネ事業者の場合には一般に事業規模が小さいため、融資にプラスの影響を与えられる

ような格付けが付かないことが多い。投資家保護という格付機関の社会的役割に照らせば、このような厳格な格付けがなされることは当然とも思われるが、地域事業者を支援するという視点からは、地域主導型再エネ事業に特化した形の評価機能が別途必要となる。

そこで、地方自治体が、地域事業者の再エネ事業について、その事業の有する公共的意義の大きさと、ガバナンス体制や会計管理等の持続可能性の両面から一定の審査を行い、地域再エネ事業としてのお墨付きを与えられるに足る事業者を公証するといった方法で信用供与を図る手法が有力である。

地域主導型再エネ事業者は、地域に根差しているだけに、単に収益を追求して当該再エネ事業を継続するだけでなく、地域貢献活動や寄付活動等をその目的にしているものが複数存在する。こうした意義は大変大きいですが、その一方で、出資者の配当に対する期待をどのように守りながら、適切な規模と内容で地域貢献活動を維持させるかが重要なポイントとなる。

再エネ事業者による寄付や委託費の支出等は、金融機関もチェックすることになるが、金融機関としては、適切に融資に対する返済と利払いが継続されている限りは、万一再エネ事業者が出資者の配当原資を棄損して放漫と言わざるを得ないような費用計上や寄付等を行ったとしても、その点について必ずしも是正を促す立場にない。しかし、非支配株主が存在する場合や、住民参加型ファンド等が活用されている場合には、出資者の保護を図る必要性が大きく、再エネ事業者の社会的な正当性を維持するためにも継続的な外部監査が不可欠である。

一定の公共性を持つ評価機関が、当該地域主導型再エネ事業者に対して、①融資また出資をする対象として相当なガバナンス体制を構築しているか、②資金の分離管理はできているか、③恣意的な貢献活動に不当な出資をしていないか、④コスト圧縮努力は適切になされているか、などの要素について評価し公表することが重要である。すなわち、こうした評価を受けることが融資を受ける必要条件となり地域再エネ事業者のガバナンスがより公正な形で強化されるという、『再エネ事業の信用性が高まる良循環』を回していくことが、地域主導型再エネ事業の持続的拡大の鍵である。

実際に、現在、長野県飯田市では、市長の総合調整権や公証の手法を用いて地域主導型再エネ事業者の経営リスクを評価し公表し、さらに市による支援事業につなげていく仕組みの整備を目指して根拠となる条例の整備を始めている¹⁶⁾(平成25年4月施行予定)。ここでは、再生可能エネルギー導入支援審査会が地域の個別再エネ事業を公益性と持続可能性の観点から審査し、市長はその結果を尊重して支援等の決定を行うことな

16) 飯田市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

どが規定されている。

自治体による地域再エネ事業者への信用力供与の取り組みは、現実には始まりつつあり、国による支援策と合わせて地域再エネ事業者の信用力を適切に補完する手立てが整備され始めていると評価できる。こうした先進的な取り組みが、多くの自治体に広がっていくことを期待する。

4 おわりに～公共セクターに期待される役割は大きい～

再生可能エネルギーの推進は、大きな社会的意義を有する一方で、固定価格買取制度を前提にしたとしても、再エネ事業は決して容易ではない¹⁷⁾。

再エネ事業の推進にあたっては、電気事業者との契約の場面、土地利用権の設定の場面、近隣住民との利害調整の場面、事業資金確保の場面などのそれぞれにおいて、多くの法律問題が発生することになる。そして、これらの問題を再エネ事業者の自助努力によって解決するよう求めるのみでは、特に事業規模の小さな地域主導型再エネ事業者は事業の持続的拡大を図っていくことができない。これは、地域のエネルギー安全保障という観点からも、新たな地場産業の育成という観点からも大きな問題となる。

そこで、国や地方自治体が、地域主導型再エネ事業の持続的拡大のために主導的な役割を担うべきである。特に地方自治体は、地域における最大の資産保有者であり事業者でもあるためその役割は大きい。具体的には、自治体を含む公共セクターが、①再エネ事業用地の貸し手となること、②地域主導型再エネ事業者の信用力を補完することの二つの役割を担うことが重要である。それにより地域主導型再エネ事業のボトルネックを解消することができれば、わが国における新たな分散型エネルギー構造の実現に向けて大きな一歩を踏み出すことが可能となる。

17) 国の政策的な課題については、大塚直「再生可能エネルギーに関する二大アプローチと国内法」法時84巻10号42頁（2012年）に整理されておりドイツと比較しながら固定価格買取制度の今後の方向性について考察されている。また、再生可能エネルギー政策の方向性については、同「わが国における再生可能エネルギーの展開」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』37頁（民事法研究会・2013年）にも詳述されている。