

# 太陽光発電事業に係る規律の在り方

高橋寿一(専修大学法学部)

20260219 網走市

1

1

## 目次

2

1. はじめに
2. わが国のこれまでの法状況
3. 再エネ規律の手法－立地から廃棄まで
4. 今後に向けて

2

### (3) 最近の再エネ設備建設をめぐる地域住民との紛争

土地利用規制の緩いエリアで再エネ発電設備が建設され、地方自治体が規制に乗り出す時には、すでに問題(環境問題、地域住民との摩擦など)が顕在化しており、場合によっては深刻化してしまっているという構図→過去の各種開発問題の延長線上で捉えられる。

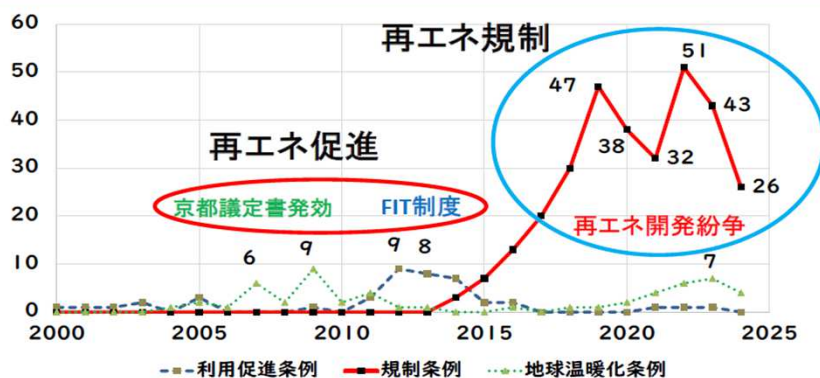


再エネに対するネガティブイメージの拡散

3

上園昌武「地域主導の脱炭素をどう実現するか」余市エコビレッジ勉強会(2025/11/17)資料より

### 再エネをめぐる自治体条例



- 2004年の京都議定書の発効、2020年の政府のゼロカーボン宣言を受けて、「地球温暖化防止条例」を制定
- 2011～16年の間に、31自治体が「再エネ利用促進条例」を制定
- 2024年までに累計310の「規制条例」が制定(都道府県8条例を含む)

9

4

## (2) 再エネの特徴

5

- ▶ 脱炭素社会の実現にとって主要なエネルギー源
- ▶ 内発的な地域振興のための重要な手段となりうる



再エネ設備は、わが国の今後の経済・社会の在り方を考える上で無視することができない要素であって、再エネ設備の建設を地域住民にも受け容れられる形で促進することができないかが問われることになる

→土地利用規制・土地利用計画は「地域住民の受容」のための最低限の制度的条件

5

## (3) 網走市の再エネ(認定済みもの)

- ・野立て太陽光(1 MW～)： 8 件
  - ・同 (50-1000kW)： 59件
  - ・同(50kW未満)： 159件
- 計 226件(2025年末現在)

Cf. 那須塩原市(市域面積592km<sup>2</sup>、人口11万人)

太陽光発電設備は10数年間で、1500件、300ha。しかもほとんどが県外の企業)

- ・ GLは2018(届出制)→開発止まらず
- ・ 条例は2020年→遅すぎた!



網走市の場合はまだ間に合う。今からでも遅くはない。

6

## 目次

1. はじめに
2. わが国のこれまでの法状況
3. 再エネ規律の手法－立地から廃棄まで
4. 今後に向けて

7

### (1) 国法レベル

#### 8 (a) 一般的特徴

##### (i) 個別法による個別的縦割りの規制

開発しようとしている土地の属性によって、行政庁の許認可を要する場合があるが、その旨を定める個別法がない場合には、立地上の規制はない。個別法としては、たとえば、森林法、農地法、自然公園法、海岸法、温泉法などである。

→国法レベルでは、これまではむしろ再エネ設備設置に関する規制緩和が進んできた。

##### (ii) 各個別法においても土地利用規制の緩さ

- ・規制のためには区域指定を前提

指定区域の中でも規制が緩いものも多い(裾切り規定、染出し開発、禁止用途列挙規定)

- ・白地地域(区域の外側地域)の発生→規制は一層弱い



「建築自由の原則」「必要最小限の原則」と称されてきた。

8

## (b) 再エネへの当て嵌め

(i) 建築基準法や都市計画法は適用されない。

- ・ 建築基準法—ソーラー設備は「建築物」ではない。(∴) 架台下の空間を人が利用しないから

- ・ 都市計画法—(∴) 規制の対象となる「開発行為」とは、土地の区画形質の変更であって、建築物を建築するために行われる行為のみが対象→開発許可制度によるコントロールが効かない。

Cf. ドイツでは「建築物」として、一般的な建築規制や開発規制に服するのと対称的。

(ii) 他の法律について—区域指定をしないと規制がかけられない。

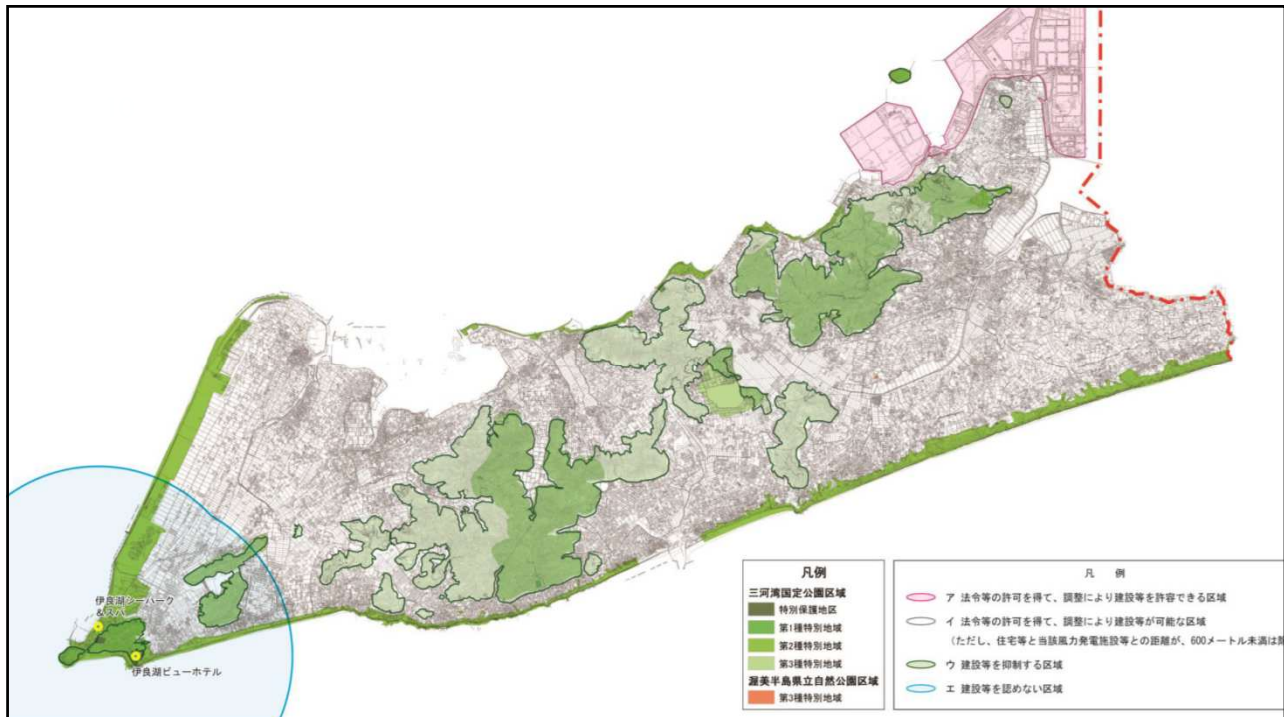
- ・ 地盤関係—宅地造成等規制法(宅地造成工事規制区域)、地滑り防止法(地滑り防止区域)、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(急傾斜地崩壊危険区域)←いずれも区域指定が前提

- ・ 自然・景観関係—自然環境保全法(特別地区)、自然公園法(特別地域など)、景観法(景観計画区域)←いずれも区域指定が前提。

↓

土地利用規制の緩いエリアを狙って再エネ設備が建設される

9



10

## (2) 条例レベル

11  
上記の国法レベルでの規制の不十分さを補う形で各自治体で要綱・ガイドライン・条例が制定されている(現在300を超える)。

これまでの概括的特徴としては、市町村域の中で再エネの立地を抑制する地区を指定するものが多かった(たとえば、由布市、高崎市、前橋市など多数)。

- ▶ この類型は、条例で、自治体エリアの一部に再エネ設備の建設を抑制する区域(抑制区域、特別保全地区、自然保全地区など名称は様々である)を指定する。
  - ▶ 他方で、抑制すべき地区の外側の地域については、(イ)条例上特段の規制を設けず、国法レベルの規制のみに委ねるか、または、(ロ)外側のエリアについては、市長への届出や事前協議などの手続きを要求するものも多いが、届出制の場合には、事業者は、届出さえ行えば建設できるので、規制的な効果は弱い。
- ↓
- ▶ まとめると、地方自治体レベルでの従来の対応は、再エネ設備の建設について公的にコントロールしようとする方向にはあるが、その手法については、なお検討の余地が少なくない。

11

## 目次

12

1. はじめに
2. わが国のこれまでの法状況
3. 再エネ規律の手法－立地から廃棄まで
4. 今後に向けて

12

13

## (1) ゾーニング制

- (a) 国法レベル—許容地区指定型の採用
  - (イ) 農山漁村再エネ法(2013年)—設備整備促進区域(5条2項)
  - (ロ) 海洋再エネ法(2018年)—促進区域(8条)
  - (ハ) 地球温暖化対策推進法改正法(2022年)—促進区域(20条5項2号)

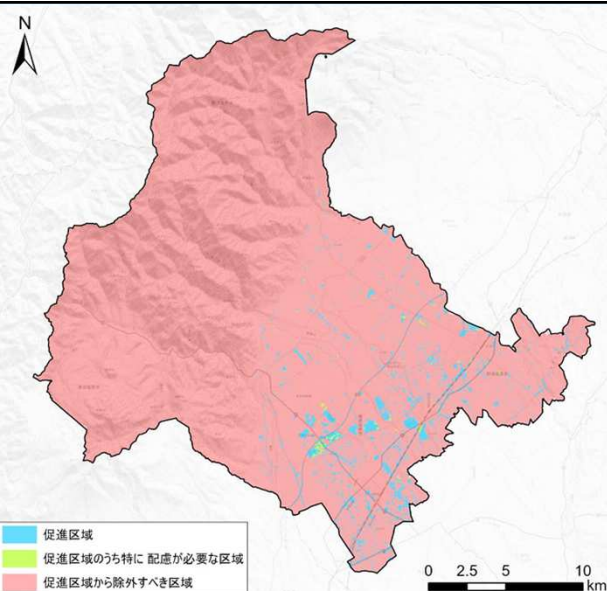


### 問題点

建設できる区域を指定しても、区域の外側でも建設できるならば、区域指定の意味がない→(ハ)の促進区域は、未だに全国で10例ほどしかない。

13

14



- ※1 農地区分については明確な区域を図化できないため、図では用途地域内の農地を第2種・第3種農地、それ以外を第1種として整理
- ※2 図では現況地目のかわりに高解像度土地利用土地被覆図(JAXA,地球観測衛星データサイト)の情報を活用

図3-4 太陽光発電(地上設置型)の促進区域

14

15

## (b) 条例レベル

## (i) 規制すべき区域のみ指定→従来型

日本の条例はこちらが多い(前述)

## (ii) 市域全域を指定→近年増加

- ・伊那市・安曇野市－全域が禁止区域・抑制区域
- ・青森県－全域が保護区域・保全区域・調整区域
- ・秩父市－ほぼ全域が設置規制区域



ゾーニングで重要な点は、〈各ゾーニングに対してどのような土地利用規制を連関させるのか〉という点。規制が緩ければ、ゾーニングは目安程度の意味。




15

## 伊那市ゾーニング

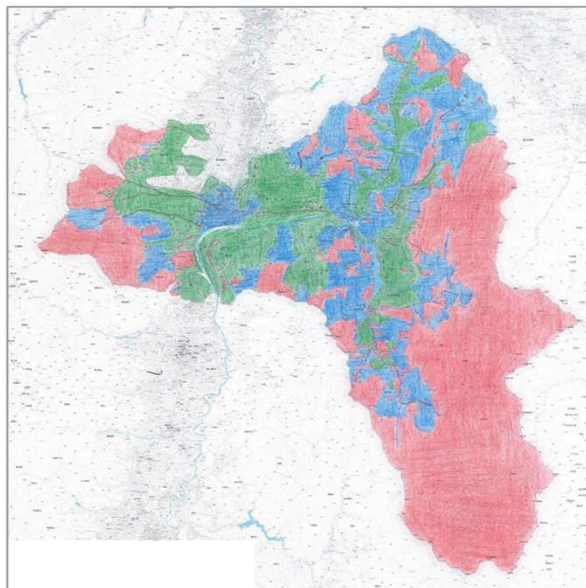
16

## 禁止区域・抑制区域

市域における、禁止区域・抑制区域のエリアは右図のとおりとなります。

	禁止区域
	抑制区域 (農業振興地域)
	抑制区域 (その他)

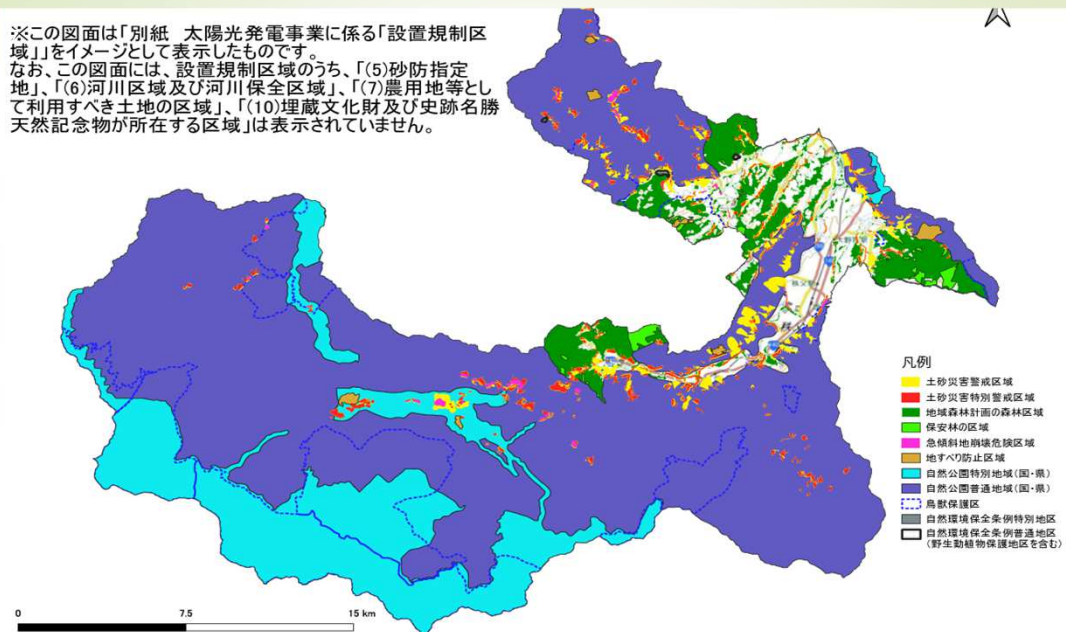
(詳しくは生活環境課にお問い合わせください)



16

## 秩父市の設置規制区域のイメージ図

※この図面は「別紙 太陽光発電事業に係る「設置規制区域」をイメージとして表示したものです。  
 なお、この図面には、設置規制区域のうち、「(5)砂防指定地」、「(6)河川区域及び河川保全区域」、「(7)農用地等として利用すべき土地の区域」、「(10)埋蔵文化財及び史跡名勝天然記念物が所在する区域」は表示されていません。



17

## (2) 規制手法－ゾーニングに対応

### 18 (a) 国法レベル

ここ数年の間に各種の個別法における規制の強化  
 たとえば・・・

- ・ 森林法－地域森林計画の民有林の開発行為の裾切り基準をを切り下げ(太陽光：0.5ha [施行令2条の3II])
- ・ 宅地造成等規制法－宅地造成及び特定盛土等規制法
- ・ 再エネ特措法－説明会規定(50kW以上)、一定の許認可につき認定前取得の義務づけ
- ・ 電気事業法－10～50kWを小規模事業用電気工作物
- ・ 環境影響評価法－メガソーラーのアセス義務化(第一種事業40MW以上、第二種事業30～40MW)



個別法での規制は強化されたが、前述の基本的性格は変わらず→これらの対応で十分か？

18

## (b) 条例レベル

19

## (i) 許可制

原則禁止を許可によって解除

## (イ) 対象

市域の一部区域(保全区域など)のみを対象とするか市全域を対象とするか

市域全域の例(那須塩原市、北杜市、伊那市、安曇野市など)

## (ロ) 裾切規定を置くか？

「10kW以上」が多い。那須塩原市は野立てであれば規模を問わず適用。

## (ハ) 許可基準→後述

## (ii) 届出制

原則自由。書類等の提出によって手続は基本的には完了。

19

20

## 【参考】

「着手制限付届出制」(神奈川大学三浦教授の命名)

自然公園法33条－普通地域内で開発行為を行おうとする者は、届出をした日から30日を経過した後でなければ、当該届出に係る行為に着手することはできない(5項)。その間、環境大臣又は都道府県知事は、届出内容を検討し、風景を保護するため必要がある場合には、届出をした者に対して、当該行為の禁止・制限・必要な措置の命令をすることができる(2項)。これらの処分は、届出から30日以内に行わないとそのまま開発が可能(同条3項)。

←釧路湿原では普通地域での開発が多く行われる→開発を抑制できたか？

20

【参考】那須塩原市の許可基準(11条)

- 21
- (1) 事業区域に禁止区域を含まないこと。
  - (2) 自然環境を害するおそれがないものとして規則で定める基準に適合していること。
  - (3) 景観を阻害するおそれがないものとして規則で定める基準に適合していること。
  - (4) 設置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規則で定める基準に適合していること。
  - (5) 排水施設、擁壁その他の施設が規則で定める基準に適合していること。
  - (6) 地形及び地質の状況に応じ配慮すべき事項又は講ずべき措置が規則で定める基準に適合していること。
  - (7) 道路、河川、水路その他の公共施設の構造、管理等に支障を来すおそれがないこととして規則で定める基準に適合していること。
  - (8) 太陽光の反射、騒音等による生活環境に対する被害を防止するための措置その他近隣住民等の生活環境を保全するための措置が規則で定める基準に適合していること。
  - (9) 設置する太陽光発電設備が電気事業法（昭和39年法律第170号）、再生可能エネルギー特別措置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、環境基本計画、景観計画その他の計画（国又は栃木県が策定する計画であって、本市に適用があるものを含む。）に適合していること。
  - (11) 第9条第1項に規定する説明会又は同条第2項の規定による事業計画の周知及び同条第4項に規定する協議を適切に行っていること。

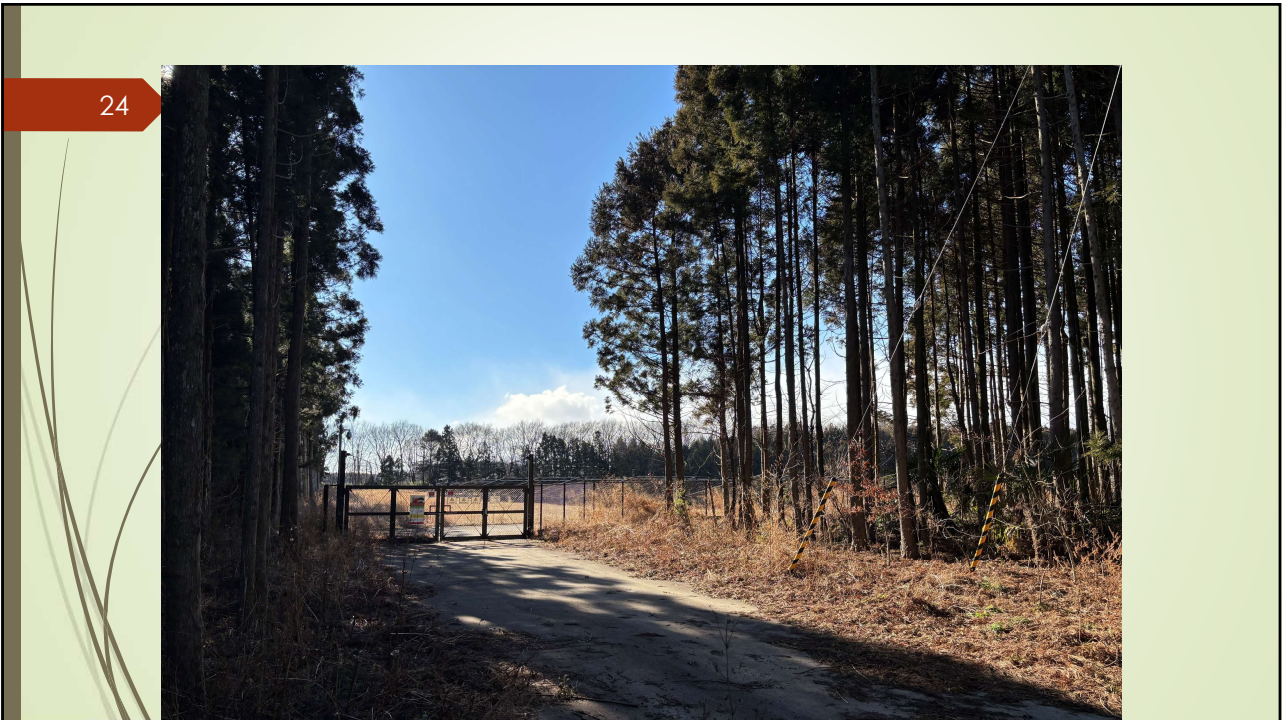
21



22



23



24

25



25

26

### (iii)効果の一例－那須塩原市の場合

#### 条例の下での設置許可件数・容量

	2021	2022	2023	2024
10kW以上500kW未満	6(275)	32(1,524)	12(481)	16(792)
500kW以上1,000kW未満	0	11(5,486)	2(616)	1(990)
1,000kW以上	1(1,000)	7(13,300)	3(5,997)	0(0)
合 計	7(1,275)	50(20,310)	17(7,094)	17(1,782)

(資料) 那須塩原市環境戦略部カーボンニュートラル課調べ。

26

## (2) 近隣住民の参加手続

27

- (a) 国法レベルー再エネ特措法改正で新設(9II⑦)
- (b) 条例でもほぼ全ての条例で事業者に義務づけている。

Ex1) 那須塩原市(9)

- ・ 20kW未満ー個別訪問
- ・ 20kW以上ー説明会の開催→住民からの意見の具申→事業者と住民との協議

Ex2) 伊那市(12~16)

- ・ 近隣住民および自治会の代表者の同意(署名・捺印)を要する。
- ・ 協定締結ー災害防止や良好な自然環境保全について、自治会等の長から求めがあれば事業者は協定を締結する義務あり。

\* 全員同意を義務づける条例について  
比例原則との関係、丸投げ論など

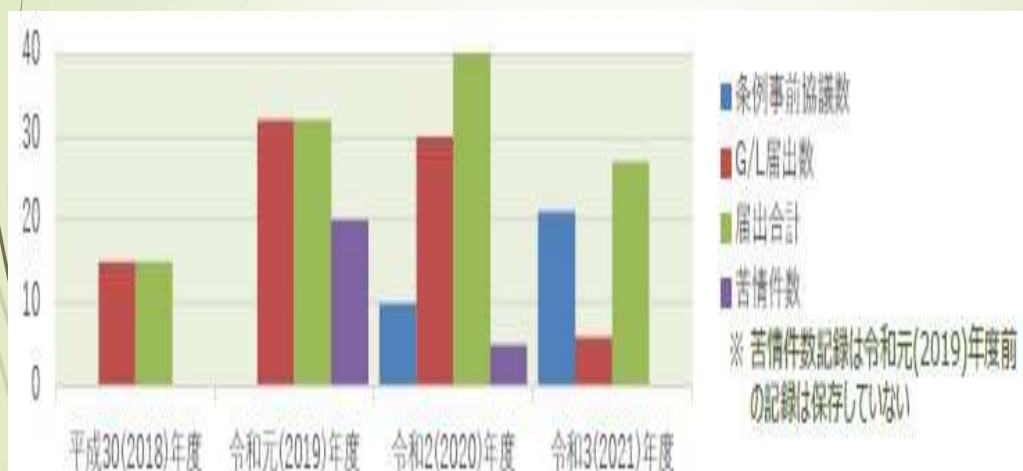
\* 協定の実効性

損害賠償請求、再エネ特措法FIT/FIP認定取消し

・ 交付金一時停止措置の可能性は？(後述)

27

## 28 那須塩原市条例の効果(とくに苦情件数)



28

### (3) 建築

29

- (a) 建築基準法は適用されない。  
太陽光パネルは、本法の「建築物」「工作物」には含まれない。  
∴) 架台下の空間を人が利用しないから  
Cf.ドイツでは「建築物」として厳格な建築規制に服する
- (b) 電気事業法の規制のみ適用  
電気事業法では当初は2000kW以上のメガソーラーのみ規制対象であり、届出制。しかも、パネルの支持物(架台、単管など)の強度などは規制対象外  
↓  
大雨、強風、積雪などで支持物や地盤が崩壊したり、強風でパネルが吹き飛ぶなどの被害が生じた。  
↓  
2022年に電気事業法で規制が強化されたが、届出制・自己確認制度は維持。

29

### (4) 維持・管理

30

- (a) 国法レベルー再エネ特措法は規定無し→条例遵守条項(規則5条の2III)のみ
- (b) 条例レベルー近時は増加しつつある。
- (i) 事業者への維持・管理の義務づけ  
Ex)山梨県条例18～(2021年7月)
- ・発電事業者に対して維持管理を義務づける。
  - ・維持管理計画の作成・公表義務
  - ・計画・維持管理結果の知事への提出義務
  - ・違反した場合は、「指導・助言→勧告→措置命令→公表」
- (ii) 損害賠償責任保険への加入義務(神戸市条例23～)
- 施設の設置に着手する日から施設を廃止する日までの間、当該事業の実施に起因して生じた他人の生命又は身体及び財産に係る損害を填補する保険又は共済への加入義務

30

31

## 北杜市条例規則・別表第4(第14条関係)

### 「太陽光発電設備維持管理基準」

- 1 事業区域の境界を越えて土砂及び雨水が流出しないこと。
- 2 破損した太陽光発電設備を放置しないこと。
- 3 太陽光発電設備に附属する工作物等に脱落、剥離、破損、変形又は傾斜が生じていないこと。
- 4 樹木が繁茂し、倒伏し、又は傾斜することにより事業区域の境界を越えないこと。
- 5 雑草が太陽電池モジュールを覆うほど繁茂しないこと。
- 7 標識が著しく破損し、老朽化し、汚染し、又は退色していないこと。

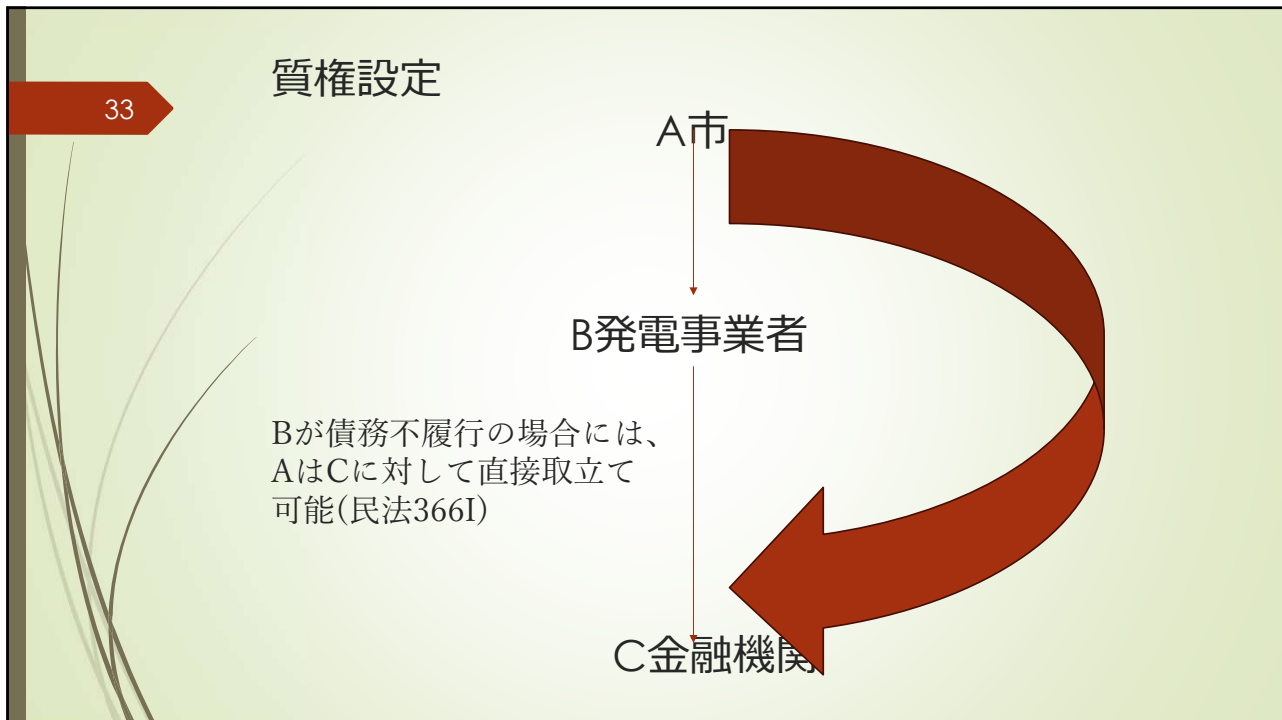
31

32

## (5) 廃棄

- (a) 国法レベルー再エネ特措法では解体等積立金制度(15の2～)：10kW以上の太陽光について、広域的運営推進機関へ積立て(外部積立て方式)←非FIT/FIPには不適用
- (b) 条例レベル
  - (i) 発電事業者に加えて土地所有者にも撤去義務を課す(大田原市33)
    - ↑
    - 発電事業者が敷地の所有者である場合には無意味。
  - (ii) 質権設定による費用の確実な保全(神戸市条例(2019/12以降は規模要件撤廃、秩父市、皆野町、釧路市など)
    - (i) 廃棄等費用に係る保証金の金融機関への預入
    - (ii) 市と事業者との間で質権設定契約を締結。当該保証金に関する預金債権について市を質権者とする質権を設定。
      - \* 質権設定を設備設置のための許可基準の一つとする
    - (iii) 保証金の使途(21)ー解体・撤去その他廃棄等の費用
      - ↓
      - 秩父市・皆野町(2ha以上または2MW以上の非FIT施設)、釧路市も予定

32



33

## (6) 実効性の確保措置

(a) 多くの条例  
報告徴収・立入調査→勧告→措置命令→公表(→罰則)

(b) 再エネ特措法

(i) 認定基準(9IV)の一つに関係法令(条例を含む)の遵守を挙げる(規則5の2)

③

(ii) 基準不遵守の場合、交付金一時停止(15の6)・返還命令(15の11)、認定の取消(15)

(iii) 実効性について(2024年度～2025年5月までの実績)-

- ・ 現地調査1300件、内1000件が不適切事案→行政指導
- ・ 交付金の一時停止379件(すべて太陽光。森林法、農地法、盛り土規制法等違反)  
内4件は違反状態を解消、314件が事業実施を断念
- ・ 認定取消32件(太陽光は31件)  
内10件が農地法違反、19件が認定計画外での設備設置、1件が設備構造が認定基準を満たさず

(iv) 条例違反の場合

34

## 35 (iv) 条例違反の場合

「行政処分・罰則による担保が措置されている条例の違反に対して、自治体において書面指導等が講じられている場合には、FIT/FIP交付金一時停止措置の対象となる。登別市では、2025年6月1日、国と密に連携し、違反発生時にFIT/FIP交付金一時停止の対象となり得る再エネ条例を施行した。」(経済産業省「再生可能エネルギーの地域との共生について」(2025年9月8日)6頁参照)



条例違反の場合にも、一定の要件を満たせば特措法の上記の規定は適用される。



しかし、・・・

35

## 36

しかし、(イ)国が自治体の基準の遵守・不遵守をどこまで把握できるか、また(ロ)非FITの電源の場合には (a) のみ。

## 【自治体条例の実効性の現況】

- ・ 指導・助言は、年間数百件程度なされるが、ほとんどはこの段階で解決
- ・ 公表にまで至るのはこれまでに数十件程度(資金調達に影響するのでそれなりの意義はあるか)。
- ・ 罰金は過料5万円が多い。



(イ) 罰則の厳格化

(ロ) 行政代執行の利用

- ・ 条例自体に規定がある場合—事業者が命令に反した場合に保証金を代執行の費用に充てる(神戸市21、秩父市、皆野町)
- ・ 他の法律(森林法、盛土規制法など)に基づく「措置命令→代執行」

(ハ) 事前規制の強化(ex: 立地基準等の厳格化)による紛争予防

36

## (7) 新たな動向－法定外税の利用

37

法定外税による土地利用規制の補完(宮城県、青森県)  
(≠ 美作町(岡山県)の法定外税)

本来は土地利用規制で行うべき立地コントロールを法定外税を通じて行う。

- ・ 宮城県条例－知事の認定手続きを通じた立地コントロール  
－ 認定を受ければ非課税
- ・ 青森県条例－ゾーニング(保護地域・保全地域・調整地域)と組み合わせて、後二者の中で一定の要件を満たす区域を共生区域とし、共生区域の中でさらに一定の要件を満たした知事が認定した設置事業のみを非課税とする。

37

## 目次

38

1. はじめに
2. わが国のこれまでの法状況
3. 再エネ規律の手法－立地から廃棄まで
4. 今後に向けて

38

## 5. 今後に向けて

39

### (1) 「排除」か「共生」か？

地域脱炭素化との関係を考えれば、排除は、非合理的・非現実的

(イ)地域脱炭素化の促進(実行計画で自治体に義務づけ)

(ロ)地域での価値創出(地域振興)

・再エネ事業の設計・建設・維持・運営に市民や地元企業が関与

・これに加えて地域新電力が関与すれば、発電された電力の販売・消費レベルにおいても、地域が主体となり、地域で生産した再エネを地元で消費することによって地域での資金循環が可能となる。



「道内の再エネ事業による売上高は今後1兆円規模になる可能性」(上園昌武北海学園大教授)



地域の受容性の向上、地域の内発的発展

→再エネを媒介とした地域における経済的社会的紐帯の強化  
(→ドイツの「エネルギー転換」の意義・目的の一つ)

39

### (2) 「共生」の意味

40

土地利用規制と地域価値の創出との関係

土地利用規制の強度

A : 外来型開発

B : 地域主導の秩序ある開発

地域価値創出大

C : 外来型開発

D : 地域主導ではあるが濫開発

40

41

## 【「共生」へのコメント】

- ・非Cであろう。すなわち、AもBもCも「共生」と言える。
- ・A：市内で生産された再エネの代金は市外・道外に流出
- ・C：最悪(日本：これまではほとんどの地域でC)→非共生
- ・D：これのみは考えにくい。土地利用規制が緩ければ、外部資本が必ず参入し、地域資本が駆逐されるおそれ→結局はCに移行してしまう。
- ・B：理想形。市内で生産された再エネが域内で循環→最終的にはここを目指すのが良いのでは？

41

42

ご清聴、ありがとうございました。

42