

政策提言

再エネ事業を地域主導型から  
地域貢献型へ進化させる

平成26年2月

株式会社PHP研究所 政策シンクタンクPHP総研  
NPO法人再エネ事業を支援する法律実務の会

## はじめに

政府は、平成 25 年度中に「次期エネルギー基本計画」の閣議決定を予定している。この計画素案（意見書）では、原子力発電を「ベース電源」と位置づけ、原子力規制委員会が安全を確認した原発については、再稼働を視野に入れた計画となる模様である。もう 1 つの懸案であるわが国の将来の電源構成については、安倍晋三首相が東京都知事選翌日の衆院予算委員会で「新たなエネルギー基本計画を踏まえ原発再稼働の状況を見極め、できるだけ早くエネルギーのベストミックスの目標を設定する」と述べるに留めた。そのなかで、再生可能エネルギー（再エネ）も「最大限導入する」という方向性のみが示されるに留まっている。

そんななか、再生可能エネルギー（再エネ）の普及は急拡大している。経産省によると、一昨年 7 月の固定価格買い取り制度の開始から昨年 10 月末までの再エネの発電設備導入量は、大企業を主体とするメガソーラー事業が牽引役となり、原発 6 基分に相当する 585 万 kW となった。一方で、発電を開始したうち 97% は太陽光が占めており、風力など他の電源の普及促進、発電開始を意図的に遅らせている事業者対応など、新たな課題も浮上している。

こうした再エネの急速な普及の一方で、先の提言（平成 24 年 10 月発表）は、地域の事業者、住民、自治体、金融機関が連携して主導的役割を担う「地域主導型再エネ事業」が確立できない事態が起りうることを懸念した。地域固有の再生可能エネルギーを利用する事業でありながら、売電収益が地域に還元されず、雇用や税収効果もない事態になれば、事業基盤である地域理解も得られにくくなり、再エネ事業普及の障害となってしまう。それは、地域経済にとってもエネルギー安全保障の面でも不幸な事態である。

地域主導型再エネ事業者のなかには、収益追求だけでなく地域貢献を目的としている者（事業者、NPO など）が存在する。地域にとっては、地域内での収益の良循環を確立できる事業こそ、真の地域主導型再エネ事業と言えるものだ。しかしながら、現状はその理想には程遠く、再エネの事業主体は大資本が主であって、地域の住民や企業主体の事業は資金調達に苦戦し、事業化さえ覚束ない例が大多数である。

したがって、地域主導型再エネ事業の実現のためには、再エネ事業者の地域貢献や利益還元を可能にする仕組みに落とし込むことが、現在の再エネ政策には不可欠である。特に、政策の舵取りと事業者、住民ら地域事業者をコーディネートする自治体には、高度で多様な能力が求められ、同時に、その実現効果は多方面に及ぶ。

このような問題意識に立ち、PHP 地域経営塾「再生可能エネルギー講座 2013」での成果をまとめたものが本提言である。ここでは、再エネ事業を地域主導型から地域貢献型へ進化させることで、「技術」「事業モデル」「制度」「業務」「まちづくり」「自治体経営」の 6 つのイノベーションが見込まれること、その実現を段階的に図るための施策を提言している。

最後に、本提言は平成 25 年 5 ～ 8 月に開催した講座に参加された方々からは、多くの示唆を頂戴した。それらの趣旨を本提言に反映し広く社会に訴えることで、貴重なご意見をいただいた謝意に代えさせていただく。

平成 26 年 2 月  
株式会社 PHP 研究所 政策シンクタンク PHP 総研  
NPO 法人 再エネ事業を支援する法律実務の会

# 提言の構成

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」（平成24年10月発表）

## 政策提言「再エネ事業を地域主導型から地域貢献型へ進化させる」（平成26年2月発表）

### 〔現状と課題〕

- (1) 従来型再エネ事業の限界が露呈
- (2) 国家エネルギー戦略と自治体エネルギー政策のギャップ
- (3) 再エネの紛争リスクへの対策

- I メガソーラー主導の再エネ事業
- II 固定価格買取制度下の再エネ事業のリスク
- III 経営リスクがファイナンスのボトルネックとなっている

- I 固定価格買取制度に地域独自の政策を上乗せすることが重要
- II 自治体として支援すべき地域再エネ事業とは

- I 太陽光など再エネの想定リスクと予測可能性の向上のために
- II 都市計画と再エネ政策の連結

### 提 言

### 施 策

〔第1段階〕 <提言1> 地域貢献型再エネ事業へ脱皮するために政策資源を集中せよ

### 〔第2段階〕

<提言2>  
地域貢献可能な事業構造を作り込め

<提言2-1>

発電事業プロセス全体に「イノベーション」を促せ

I 発電効率技術ばかりがイノベーションの対象ではない

<提言2-2>

地域貢献可能な「事業モデル」を発明せよ

I 地域貢献を実現させるガバナンス構造

### 〔第3段階〕

<提言3>  
自治体の本業に再エネを位置づける制度設計を断行せよ

<提言3-1>

条例を含めた再エネ事業支援の「政策パッケージ」を構築せよ

- I 地域貢献型再エネ事業を積極的に後押しできる制度設計
- II 金融と情報の支援による信用補完
- III 飯田市条例にみる地域再エネ事業を支援する制度設計

<提言3-2>

縦割りを打破し、再エネを自治体の「本業」に位置づけよ

- I 「まちづくりに再エネを活かす」という発想転換
- II 組織のミッションとなることが重要

<提言4-1>

再エネを利用して、「コンパクトで活力あるまちづくり」を目指せ

- I シナジー効果の発揮
- II 地域力の向上
- III 再エネの需給の連結
- IV 地域一体型の再エネ事業化の必要性和成果
- V 再エネ事業が中長期的なまちづくりの推進力になる
- VI 再エネ事業がコンパクトシティ化を促進する処方箋となる

<提言4>  
再エネ支援をまちづくりや自治体経営改善に活かせ

<提言4-2>

再エネを挺に「公共施設の再編」に踏み込め

- I 再エネ事業で自治体経営の弱みを強みに変える
- II 公共施設のトータルコストからすると、屋根貸し単体での事業収益は小さい
- III 学校施設、地域コミュニティ施設を優先して屋根貸し事業で活用せよ
- IV 売電収益の再配分方法を予め決めておく(投資戦略を明確に条理化する)
- V 再エネ導入計画(屋根貸し)と公共施設マネジメント計画を連動させる
- VI 公共施設を地域エネルギー政策と自治体の経営基盤強化の苗床に位置づけよ

# 目 次

はじめに

提言の構成

## 第 1 部

地域再エネ事業を巡る現状と課題 . . . . . 1

- (1) 従来型再エネ事業の限界が露呈
- (2) 国家エネルギー戦略と自治体エネルギー政策のギャップ
- (3) 再エネの紛争リスクへの対策

## 第 2 部

政策提言「再エネ事業を地域主導型から地域貢献型へ進化させる」 . . . . . 7

### 〔 第 1 段階 〕

＜提言 1＞ 地域貢献型再エネ事業へ脱皮するために政策資源を集中せよ . . . 8

### 〔 第 2 段階 〕

＜提言 2＞ 地域貢献可能な事業構造を作り込め . . . . . 9

- ＜ 2-1 ＞ 発電事業プロセス全体に「イノベーション」を促せ
- ＜ 2-2 ＞ 地域貢献可能な「事業モデル」を發明せよ

### 〔 第 3 段階 〕

＜提言 3＞ 自治体の本業に再エネを位置づける制度設計を断行せよ . . . 11

- ＜ 3-1 ＞ 条例を含めた再エネ事業支援の「政策パッケージ」を構築せよ
- ＜ 3-2 ＞ 縦割りを打破し、再エネを自治体の「本業」に位置づけよ

＜提言 4＞ 再エネ支援をまちづくりや自治体経営改善に活かせ . . . . . 15

- ＜ 4-1 ＞ 再エネを利用して、「コンパクトで活力あるまちづくり」を目指せ
- ＜ 4-2 ＞ 再エネを梃に「公共施設の再編」に踏み込め

参考資料

## 第 1 部

### 地域再エネ事業を巡る現状と課題

平成 24 年の「再生可能エネルギー特別措置法」の施行以降、再エネの普及に関する動きも活発化している。なかでも最大の動きは、電力市場の改革である。「電力システムに関する改革方針」（昨年 4 月 2 日閣議決定）に基づき、「電力システム改革法」と呼ばれる電気事業法の改正法案が国会で可決、成立した。平成 27 年をめどに設立予定の全国規模で電力需給を調整する広域系統運用機関（仮称）により、地域ごとに 1 つの電力会社が独占的に事業を行う現在の体制は終わりを迎え、電力自由化の時代が始まる。

電力システム改革は、今回の改正を第 1 段階として、第 2 段階では平成 28 年を目途に電気の小売業参入の全面自由化、第 3 段階では、同 32 年までを目途に法的分離による送配電部門の中立性の確保、電気の小売料金の全面自由化を行うとしている。発送電分離が単に持ち株会社を設立するという事に終わらず、実質的な経営主体の分離に繋がるかは不透明であるが、それが実現すれば、市場環境は激変するだろう。インフラである送電網を各発電事業者が対等に活用でき、発電分野や小売り分野で活発な新規参入が起こるのか。需要家のニーズに対してどのようなサービスが提供できるのか。国の基盤を担う新たな電力事業者は生れるのか。

電力システム改革に因る市場環境の変化が地域に差し迫るなか、小規模分散型のエネルギーとして再エネへの注目も高まっている。自治体は、これをチャンスとし、地域主導型再エネ事業をレバレッジ（槌）にして、地域経済活性化、まちづくり、自治体経営改善などを進めるべき段階を迎えている。そのためには、次の直面する課題を解消することが求められる。

## （1）従来型再エネ事業の限界が露呈

### I メガソーラー主導の再エネ事業

平成 24 年 7 月にスタートした固定価格買取制度では、太陽光発電に大きな注目が集まり、大企業を中心としたメガソーラーが日本中に建設された。平成 25 年 10 月時点の設備認定の状況は、約 88 万件、2 万 6,200MW に及び、そのうち、約 2 万件、2 万 2,500MW が大規模太陽光発電であった。

比較的事業化が容易で収益もあげやすいメガソーラー事業に、事業者が短期的に注力すること自体は自然なことだが、地域社会にとっては、大企業がメガソーラー発電を当該地域において実施することによるメリットはあまりない。なぜなら、太陽光発電事業では、発電開始後のメンテナンスをあまり要しないことから、他の発電方法に比べて雇用創出効果は小さいからである。土地の造成などが生じる場合には、地域事業者が活躍する場面があるが、大資本の下請けとなることも多い。

また、太陽光発電事業の買取価格は、初年度 40 円、2 年目 36 円（いずれも税抜）と低減し、今後もその傾向が続くと考えられることから、高い買取価格の時点で設備認定を受けて買取価格を確定し、それを事後に転売するといった一種のブローカーが数多く登場した。特に、事業費の低減を待つて高い買取価格で事業を行おうとするような、制度趣旨を没却しかねない事業者については、経産省が設備認定を取り消す検討に入った。

固定価格買取制度は、収益追求型の再エネ事業者を排斥するものではない。しかし、買

取原資が電力利用者から徴収される賦課金によって賄われている以上、大企業と地主だけが  
高い利益を得るような制度になってしまえば、買取制度自体を維持できなくなってしまう。  
中長期的な電力消費者の支持を受けられなくなってしまうからだ。

## II 固定価格買取制度下の再エネ事業のリスク

再エネ事業者の事業実施意欲が旺盛だとしても、特に、資本的裏付けに乏しい地域主導  
型再エネ事業者（地域住民や地域事業者）が主体的に事業を実施しようにも、事業資金の  
融資や出資を思うようには受けられず、事実上頓挫してしまっているものが複数存在する。

固定価格買取制度下における再エネ事業には、市場競争によって収益性が低下したり淘汰  
されたりする「市場競争リスク」がない。これが再エネ事業を極めて魅力的なものにして  
いる。しかし、再エネ事業を推進する際のリスクは、市場競争リスクだけではない。雷  
で太陽光パネルが壊れてしまうなどの「突発事故リスク」はもちろん、甘い事業見込みの  
ままで事業を開始してしまう「収益管理リスク」や、適切な土地利用契約や保守運用契約  
などを締結し、合理的な権利関係を確立できていないことによる「法務リスク」、経営者  
への不当に高い役員報酬の設定や保守業者との癒着、株主への不当配当などの「事業統治  
リスク」など、その事業リスクは多岐にわたる。

このうち、突発事故リスクについては、保険によるリスク移転が可能であるが、それ以  
外のリスクについては、原則としてリスクを移転することはできず、適切な経営管理体制  
の構築によりリスクを極小化していかなければならない。

こうした「収益管理リスク、法務リスク、事業統治リスク」の集合体である「経営管理  
リスク」が、地域において再エネ事業を推進する際のボトルネックとなっている。地域再  
エネ事業者は、株式会社であっても、そのほとんどが小規模の非公開会社であり、公開企  
業とは異なり、市場からの経営の監視は全く行われぬ。地元の少数有力者が株式の過半  
数を所有して支配権を確立し、数人のキーマンにより全ての経営判断が行われることも多  
い。さらに、事業主体が NPO や地縁団体などである場合には、適切な事業の統治が 20 年  
以上の長期にわたる実現性自体が不透明である。

## III 経営リスクがファイナンスのボトルネックとなっている

このように、「経営管理リスク」に適切な対応ができない場合には、金融機関からの融  
資が受けられないという帰結を招く。事実、地域主導型再エネ事業の多くが資金調達に苦  
勞し、資金不足から事業実現を断念するケースも多数存在している。高い買取価格の設備  
認定を既に受けているにもかかわらず、資金が調達できないことで事業売却を余儀なくさ  
れた事例もある。

金融機関自身の経営体質にも課題がある。旧来からの担保主義に引きずられ、十分な資  
本金や不動産などの担保を有さない地域事業者への与信に消極的である場合や、再エネ事  
業自体への融資経験が一般に乏しいことから、大企業案件以外については様子見をする場  
合など、特に、地域主導型再エネ事業者にとって酷な事情で資金調達が行えない例も存在  
する。しかし、地域主導型再エネ事業者の経営管理リスクの高さがより本質的なボトルネ  
ックであって、これを具体的に改善していく方策が必要となってくる。

## (2) 国家エネルギー戦略と自治体エネルギー政策のギャップ

### I 固定価格買取制度に地域独自の政策を上乗せすることが重要

固定価格買取制度は、国全体のエネルギーミックスとエネルギー安全保障の観点から、再エネによる発電規模を拡大することを目指した制度である。電力料金に対する賦課金が固定価格買取制度の原資となっているので、電力消費者の負担をなるべく小さくしながら多くの再エネ事業が成立することが望ましい。こうした考え方に立てば、再エネ事業者が地域の事業者であっても大企業であっても、国内事業者であっても海外資本であっても構わない。むしろ、大企業による方が高効率な再エネ事業を実現でき社会コストが最小化するならば、それがあべき姿ということになる。

勿論、固定価格買取制度下の再エネ事業が、大企業と一部の地主だけが収益を上げ地域住民にとって縁遠い仕組みとなってしまうのでは、中長期的な国民的支持は得られず、この固定価格制度自体が持続できなくなってしまう。だから、再エネの利益が地域還元されるなどメリットを感じる地域住民の数が増えることは政治的に重要である。しかし、これは国にとっての再エネ政策の目的ではない。

一方、多くの自治体にとっての再エネ事業の捉え方は、国と異なる。すなわち、当該地域の経済活性化にどの程度繋がるか、利益が地域還元されるか、地域に雇用を生み出すかといった、地域の利益拡大や自立、持続可能性確保などが重要な意味を持つ。自治体にとっての再エネ事業の意義は、地域活性化の種であり原資なのである。したがって、固定価格買取制度に加えて、自治体が主体的に政策意思を実現するための「個別政策」が必要となってくる。

しかしながら、現状において、自治体が固定価格買取制度に価格を上乗せするなどの独自支援政策を実現している例は多くない。国とは異なる独自の意義・目的が存在する以上、自治体は主体的に再エネ支援を検討すべきである。

### II 自治体として支援すべき地域再エネ事業とは

固定価格買取制度の下、地域において住民の理解と支持を得ながら再エネ事業を持続的に拡大していくためには、事業者が大企業だけに限られることなく、地域の事業者や住民が主導的役割を担う「地域主導型再エネ事業」が拡大していくことが重要である。

これは、地域の事業者や住民など、地域社会に属する主体が資本構成において過半数を握っているという意味で理解されることが多い。しかし、固定価格買取制度の本質から考えれば、単に地域社会に属する主体が事業を支配しているだけでは、地域主導型再エネ事業にはなりえない。具体的に、その事業者が得た収益が地域に還元され、地域社会に貢献する活動がなされてこそ、地域主導型再エネ事業と認められるべきである。地元の有力企業や地主など、一部の地元有力者が高い利益を独占する再エネ事業は、本質的に大資本によるそれと変わらないからである。

固定価格買取制度下において、再エネ事業が電力消費者の負担する賦課金により最大の事業リスクである「市場競争リスク」を免れている以上、再エネ事業から得られる利益を事業者が独占すべきではない。固定価格買取制度は、その制度的本質において、地域に利益を還元し地域貢献をする再エネ事業を期待し、これを推奨しているからである。

地域主導型再エネ事業から地域貢献型再エネ事業へ——自治体が固定価格買取制度に



価格を上乗せして後押しするなど、地域の利益に繋がる再エネ事業を積極的に育てていくことこそ必要である。そのためには、どのような事業者を支援対象とするかという判断基準の設定と適切な審査、支援対象とした事業者に対する効果的な支援施策の構築が不可欠である。場当たりの単発的な支援施策を立案するのではなく、明確なコンセプトに基づいた政策パッケージを構築することが重要である。

### (3) 再エネの紛争リスクへの対策

#### I 太陽光など再エネの想定リスクと予測可能性の向上のために

再エネ事業は、その発電種別によって異なる外部影響が発生する。そのため、再エネの発電種別や発電設備の設置場所に応じて各種許認可が課されるなど、行政法規による外部影響のコントロールがなされている。また、風力や地熱発電事業などのうち、一定の出力以上の発電設備を設置する場合には環境影響評価が必要とされ、外部環境への影響調整がなされる仕組みとなっている。

一方で、法令上求められる行政上の許認可手続きを経て設置された発電設備についても、周辺住民らと民事上の紛争が発生することがあり得る。このような紛争は、あらゆる種別の発電設備において起こり得るが、現時点では、太陽光発電事業の数、割合が圧倒的に多いこともあり、顕在化しているのは太陽光発電に伴う紛争である。

紛争のパターンの1つには、太陽光発電に伴う反射光トラブルが挙げられる。主に、太陽光発電設備を設置した箇所の南側に居住する住民らから、太陽光パネルからの反射光が眩しいとして撤去や損害賠償を設置者が求められることがあり、訴訟に発展した事例もある。

横浜市で訴訟に至った事例では、第一審の地裁段階で、太陽光パネルからの反射光の影響は、南側に居住する住民の受忍限度を超えるものであるとして、太陽光パネルを撤去するような判決が下された（横浜地方裁判所平成24年4月18日判決）。控訴審である高裁では、反射光による被害が受忍限度を超えると認めるに足りる証拠はないとして、地裁の判決を取り消したものの（東京高等裁判所平成25年3月13日判決）、受忍限度を超える反射光が発生する場合には、太陽光パネルの撤去を強制される可能性があることに変更はなく、設置者は、こうしたリスクを予め考慮しておかなくてはならない。

また、違った紛争のパターンとして、太陽光発電設備を設置した南側に高層建築物が建築され、太陽光発電設備の発電効率が大幅に低下するというケースが存在する。これは従前からある日照権問題と類似の問題ではあるが、日照権は個人の人格権的なものであるのに対し、太陽光発電において日射量が減ることは純然たる財産権上の問題であるため、慰謝料という観念は妥当しない。これまでも、新たに建築された建築物によって太陽光発電の発電量が低下したとして損害賠償などを求めた訴訟が提起されたことがあったが、このような訴えは退けられている。

以上のような紛争は、いずれも予測可能性が乏しいことにより生じるものである。すなわち、反射光トラブルについては、太陽光パネルによる反射光の影響がどの程度発生するのかや反射光が及ぶ地点にはどのような用途の建物が存在するのか、また、事後的な発電量低下については、太陽光パネルの南側にどのような建物が建つ可能性があり、発電量を低下させる可能性があるのか否かなどについて、十分な予測可能性が確保されていれば、

一定程度は回避可能な紛争である。

太陽光発電事業を行う事業者としては、反射光の問題については、撤去請求が訴訟で認められてしまった場合、発電事業がそこで継続不可能となってしまうため、十分にリスクを検証する必要がある。発電量低下の可能性についても、事業性を大きく損なうような発電量の低下は、やはり、事業そのものの継続を不可能にしてしまう可能性があるため、十分なリスク検証が必要である。

自治体としては、特に後者の場合、どのような形態の建築物が建築されうるかということについて、各種建築規制などを整理した上で事業者の情報提供をすることで予測可能性を向上させることができる。そのためには、エネルギー部局と建築関係部局が連携の上、事業者が情報にアクセスできる仕組みを構築するべきであろう。

## II 都市計画と再エネ政策の連結

紛争リスクを避けるという意味では、紛争を生じさせないような立地誘導も有力である。たとえば、発電量低下のリスク管理の側面からは、南側にどこまで高い建物が建ち得るかにつき明確に把握出来ていれば良いが、建築基準法を中心とする日本の建築関連法規においては、極めて緩い規制しか存在せず、建蔽率、容積率が上限一杯の建物を建てようとした場合、既存の街並みよりも圧倒的に高い建築物が建つということが珍しくない。

そこで、都市計画法などによる既存のメニューを活用し、建築物の高さを一定に制限することで、予測可能性を担保することができる。利用するメニューとしては、高度地区によって絶対高さ制限を設けること、地区計画によって高さ制限を含む建築物の形態コントロールを図ることなどがあり得る。

上記のような高さ制限によって、極端に高い建物が建つことを防止し、事後的に発電量が大きく低下することを避けるということは勿論、上記のような規制の導入過程において、当該地区においては、再エネを推進するのだというまちづくりの方向性を住民らと共有することが考えられる。これにより、太陽光発電を実施する側の事実上の期待権を醸成し、何らかの外部影響が生じた場合にも受忍限度判断において考慮される、という効果も期待できる。

このように、再エネ政策において都市計画の既存メニューを効果的に利用することで、紛争リスクの回避を含めたリスク改善を図ることが可能である。

## 第2部

### 政策提言

「再エネ事業を地域主導型から地域貢献型へ進化させる」

## ＜提言1＞

### 地域貢献型再エネ事業へ脱皮するために政策資源を集中せよ（目標）

第1部で述べたように、現在の地域主導型再エネ事業が直面する大きな課題は、①地域貢献可能な事業基盤の弱さ、②自治体における再エネ事業の位置づけの低さ、③再エネ事業とまちづくりや自治体経営との断絶、に集約される。それぞれ、「地域再エネ事業者の経営リスク管理能力の低さ」「地域再エネ事業が地域貢献できる仕組みが不十分」「再エネ事業とまちづくりや自治体経営施策との連結不足」がボトルネックとなっており、これらの解消のために自治体は、「政策」「人員」「組織連携」を代表として、再エネ事業に不可欠な全ての政策資源をフル稼働させる必要があるし、それぞれが機能するための仕組みを整える必要も生じる。これらが揃うことで、初めて再エネ事業を地域主導型から地域貢献型への進化の途を拓くことができる。

まず、地域再エネ事業者の事業基盤の強化のためには、地域再エネ事業者の信用力を向上させ、彼らの資金調達能力を高める必要がある。そのためには、提言3-1で述べるように、自治体としても金融支援と情報支援を組み合わせた「政策パッケージ」を、確実に実施していかなければならない。

これは決して容易なことではなく、多くの手間と知恵が必要である。こうした困難な課題をやり抜くためには、役所内で最も意欲と能力のある「人材」を何年間にもわたり担当者として張りつける必要がある。首長の判断により、通常の人事ローテーションをしばらく凍結するなどして人材を確保することが不可欠である。首長が本気で再エネ事業を支援することを明確化し、専門の部署をつくり、必要な知見や経験を持つ他の部署との連携を仕掛け、再エネ事業支援がうまくいくまでは転属させないなどの人事ローテーションの例外を設定し、担当者が腰を落ち着けて再エネ事業支援に取り組める環境を整えれば、短期的に相当詳細な実施方針が定まるだろう。自治体職員としては、首長から明確な方針が示されて、それを行うことが自分のミッションとして位置づけられれば、当然に業務遂行に精励する。これらにより、再エネ事業はさらに加速される。

その推進に際しては、提言3-2で述べるように、他の部署・部局との「連携」が必要となる場面（公共施設の貸与や事業出資の判断など）が数多く想定されることから、首長の下に再エネ推進に向けた部局横断的な連絡会などを設置し、部局間の調整を図りながらシームレスな再エネ事業推進に繋げていくべきである。再エネ事業支援と多様なまちづくり事業がシームレスに繋がることにより、たとえば、公共施設マネジメントと再エネ事業が繋がるといった新たな自治体経営の可能性が拓けていくことになる。

## ＜提言２＞

### 地域貢献できるような事業構造を作り込め（第1段階）

#### ＜提言2-1＞ 発電事業プロセス全体に「イノベーション」を促せ

##### I 発電効率技術ばかりがイノベーションの対象ではない

固定価格買取制度下では、現時点の技術水準を前提にした事業費をもとに買取価格が設定されている。したがって、今後の技術的なイノベーションの実現は、再エネ事業実施の必要条件ではない。

その一方で、特に、地域事業者が安定的に再エネ事業を拡大させていくために不可欠な技術的ニーズがある。これは、太陽光パネルの発電効率といった設備性能だけの問題ではない。「施工方法」「検査手法」「メンテナンス手法」など、さまざまな領域でイノベーションが必要である。

たとえば、屋根の上に太陽光パネルを設置する場合、屋根に穴をあけることにより雨漏りのリスクが高まり、また、建物の漏水防止工事の際に一定期間の品質保証が付与されていた場合でも、その保証が無効となってしまう。ニーズはあるものの、架台の重量、設置強度、価格の高さなどの問題から、従来、パネル設置者は、屋根に穴をあけない工法を選択しづらかったが、現在、屋根に穴をあけないタイプの低価格架台が開発されつつある。その他にも、太陽光パネルの発電量をモニタリングし、故障の恐れなどを早期に把握するシステム、風力発電における潤滑剤や食品工場残渣を効率的に燃焼させるバイオマス発電機など、多様な技術開発が進んでいる。

こうした技術開発のためには、再エネ事業者にとっての技術的に解決可能な事業の課題やニーズがどこにあるのかを把握し、それを適当な技術の種を持った事業者に知らせ、開発を促す仲介者の役割が必要である。たとえば、発電量のモニタリングシステムは、その導入により設備の故障期間が短期化でき、事業のランニングコストが低減される。また、故障リスクを軽減できるから、地域再エネ事業の普及にも好影響を与える。

特に、地域の再エネ事業者が感じている多様な技術的ニーズを集約し、地域内外の技術系事業者などに情報を繋ぎながら相互の連携を促すことが、地域における新たな事業創造のきっかけともなる。仲介者としての自治体の役割はここにも存在している。

#### ＜提言2-2＞ 地域貢献可能な「事業モデル」を發明せよ

##### I 地域貢献を実現させるガバナンス構造

再エネ事業者が、利益還元などの地域貢献を行い事業の拡大再生産を担っていくためには、それを可能とするガバナンス構造を備えることが必要である。本来的に、地域貢献活動や地域再エネ事業への再投資は資本家の利害と対立するため、従来の株式会社における意思決定構造（資本多数決）において、それを実現することは容易ではない。

まず、通常の株式会社形態を採る場合、出資者の目的は原則として投資利回りの最大化

なので、地域貢献活動への再投資は多くの場合でそれと矛盾する。この問題の適切な調整のためにも、地域再エネ事業者は地域貢献活動費を予め事業計画書とキャッシュフロー表に組み込んでおくべきである。その範囲の地域貢献活動については、予め出資者への説明し承諾を得た上で出資を受け入れることにし、それを超える活動については、出資者が不公正出費の場合と同様に、拒絶できる仕組みを構築しておくことが必要である。

一方、事業開始段階における出資者との合意によっては、必ずしも地域貢献実施の条件を満たしているとは言えない場合がありうる。出資者は、長期の事業期間内に入れ替わる可能性があるから、事業開始時点の特定の出資者との間で地域貢献を行うことを属人的に約束しておくという方法ではなく、一定規模以上の地域貢献を継続できるような再エネ事業者の意思決定構造を、事業者のガバナンスに組み込んでおかなければならない。

そこで、再エネ事業者が地域貢献をさらに行いやすいように、一般的な株式会社とは異なるガバナンス体制を持った事業体を作るという方法が考えられる。たとえば、ドイツでは、一人一票による意思決定構造を持った市民エネルギー組合が法人格を持ち、ここが銀行や地域振興公社などからも出資を受けて、再エネ事業を主導している。組合による事業推進においては、事業者の意思決定構造が株式会社のような資本多数決ではなく、民主的な頭割り多数決によることから、地域社会における民主的意思が再エネ事業者の収益処分場面でも反映される。その結果として、民主的な情報公開と多数決によって、少数者による恣意的経営が行われるリスクを低減し、地域への適切な収益還元を実現している。

日本における地域主導型再エネ事業者の多くは株式会社で、地域在住の少数支配株主による経営であるため、その方針は、地域住民の民主的意思や地域利益と乖離してしまいがちで、地域主導と地域貢献は必ずしも一致しない。一方、ドイツの地域組合公式による再エネ事業では、地域の民主的意思決定と再エネ事業者の意思決定の乖離が小さいため、地域主導であれば、地域への利益還元が行われやすくなる。

日本の法制度では、組合に法人格が認められないことから、ドイツのような地域組合方式を直接的に実現させることはできない。しかし、日本の株式会社の枠組みでも、種類株を上手に活用することにより、一定の地域貢献を継続できる意思決定構造を持つ事業主体を構築することは可能である。

たとえば、再エネ事業の実施主体であるX株式会社について、全ての意思決定に関与できる普通株については3株だけ発行し、東京資本の大企業A社、地域団体B、自治体Cが1株ずつを持ち合う。それだけでは資金が足りないため、A社は更なる金銭出資を行うが、これは確定優先配当を約束する代わりに議決権のない種類株とする。この3つの主体は同じだけの議決権を有し、A社が望む収益配当とB団体が望む地域貢献活動について対等に協議され、さらに、C自治体の公共的視点からの調整が行われて最終的なX社の収益配分方針は決せられることになる。ここでは、C自治体が、出資者と地域団体の利益調整と合理的な収益配分を実現させるために大きな役割を担う。そのため、C自治体のX事業者株主としての意思決定は、C自治体内に設置された協議会での検討を元になされることとし、この協議会に地域住民を参加させることでその意向を事業者の意思決定に反映させる。

現行における我が国の法制度では、会社法が最も柔軟なガバナンス構造を認めていることから、上手に種類株などを活用しながら、事業の持続可能性と適切な地域貢献を長期的に両立しうる事業モデルを生み出していくことが必要である。

## ＜提言 3＞

### 自治体の本業に再エネを位置づける制度設計を断行せよ（第2段階）

#### ＜提言3-1＞ 条例を含めた再エネ支援の「政策パッケージ」を構築せよ

##### I 地域貢献型再エネ事業を積極的に後押しできる制度設計

地域再エネ事業者が主体的努力により地域貢献を行うことは意義深いことであるが、地域に利益を還元し、地域における再エネ事業の拡大再生産を担っていくためには、自助努力だけに任せるのは限界がある。自治体が明確な方針を掲げて地域貢献の担い手となる再エネ事業者を適切に選別し、当該事業者に効果的な支援を行う制度を構築する必要がある。

##### II 金融と情報の支援による信用補完

地域再エネ事業の多くは、十分な経営管理リスクのつぶし込みができていないことから、資金調達に苦戦を強いられている。そのため、自治体が、地域に貢献し利益を還元できる地域再エネ事業者を適切に評価し、当該事業者への積極的な信用補完を行うことが重要である。

その方法としては、大きく金融支援と情報支援の2つの方法が考えられる。金融支援型の信用補完とは、自治体が自ら、または基金などを設置して再エネ事業者に対する出資や融資を行う方法が一般的である。再エネ事業者の債務に対して保証する方法によれば、基金の規模に比べ大きな金額を保証することができ、いわゆる梃が効く形での信用補完が可能となる。しかし、自治体自身が債務保証行為を行うと財政の健全性を脅かしかねないことから、財政援助制限法第3条により「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない」と制限されているため注意が必要である。

また、一定の地域貢献を行うことを約束する地域再エネ事業者に対して、固定価格買取制度に上乘せして補助金を出す自治体も出始めている。特に、近年注目されているのは、補助を出した事業者が売電を開始することができ、安定的な収益を上げられる状態となった時点から、収益納付や寄付などの形で補助金の一部、または全部に相当する金額を戻してもらう方法である。現時点の固定価格買取制度は、適地を選んで事業化を図る限り、本来的には補助金を出さずとも事業が成立するはずの価格になっているが、特に、地域再エネ事業者にとっては、現実に売電を開始するまでの間のキャッシュフローに課題がある。そこで、収益納付型の補助金などを、繋ぎ融資の代わりに用いる方法が有望である。

一方で、金融支援による信用補完に偏った政策実施では、自治体の財政を圧迫しかねず、また、自立した地域事業者の育成にも繋がらない。直接補助金を出したり債務を保証するといった金融支援は、自治体が支援すべき高い公共的価値のある事業者に限り、最低限度の支援として実施すべきである。そこで、金融支援を補完する重要な役割として、情報支援が必要になる。これは、地域再エネ事業者に対する適切な情報提供と、地域再エネ事業者の信用を補完するような一種の認証機能の提供から成る。

地域再エネ事業者への情報提供としては、事業計画の立案を支援するための雛型の提供や地域ごとの想定発電量情報、発電設備についての価格情報の共有支援、契約関連の情報

提供などが想定される。適切な情報提供を行うことにより、地域再エネ事業者の事業計画やガバナンス構造の安定性や持続可能性が高まることは、事業者の信用力向上に繋がる。こうした支援は再エネ事業者の信用補完という観点からも意義がある。

また、自治体が審査会を設置して、当該地域再エネ事業者が行おうとする事業や収益の使い方を審査し、十分な公共性と持続可能性を持っている者については、これを認証し公表することでその事業者の信用性を高め、資金調達などにも役立ててもらおう方法が考えられる。

具体的には、自治体が支援の対象とすべき再エネ事業者を選別するために、当該事業者が市民の主体的参加や協働による事業体となっているか、地域への収益還元が予定されているか、地域のエネルギー安全保障に資するものとなるか、ビジネスとして成立し持続可能なものとなっているかなどを評価する必要がある。そして、支援対象となった事業者に対しては、公共用地の目的外使用許可や賃貸借、事業資金の融資、出資、事業計画立案や資金調達のための専門家派遣などを含む人的支援プログラムを実施すべきである。

こうした支援プログラムは、政策パッケージとして条例化し、さらに、条例に基づく再エネ推進計画などにより、プログラム実行のタイムスケジュールが明確にされている必要がある。さらに、支援した再エネ事業者が上げた利益を地域に還元しようとする際に、特例寄付制度が利用可能な受け皿として自治体が基金を設置し、地域再エネ事業の収益を再投資できる仕組みを整えることが重要である。

### Ⅲ 飯田市条例にみる地域再エネ事業を支援する制度設計

「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」は、地域社会がエネルギーをどのように捉え、固定価格買取制度をいかに持続可能な地域づくりに役立てていくべきかについて、1つの重要な仮説を提示している。

この条例は、地域環境権という新たな権利概念を導入した点で大きな注目を集めている。また、自治体と地域住民が対等に責任を負担し合う協働の枠組みを志向している点や、自治体の責務として地域再エネ事業の公共品質確保を図るためのきめ細かな支援を規定している点など、多くの特徴を持っている。

市民と協働して持続可能な地域づくりを進めるという意図に基づき、本条例は、複数の施策を有機的に組み合わせた政策パッケージを規定している。すなわち、第1に、地域環境権という権利を規定することにより、市民を、市と協働して再エネを利用した地域づくりを進める主体であると宣言し、彼らを支援して再エネ事業を推進することを、市の本来業務と位置づける。第2に、事業計画段階（初期）から、市は総合調整権の一環として市民に継続的な助言ときめ細かな支援を行う。第3に、事業実施段階に入った地域再エネ事業を市が認証することで、当該事業の信用力向上を図り資金調達しやすくなるよう支援する。同時に、市は、公共施設の屋根貸しや再エネ基金からの貸付などの具体的支援を行う。第4に、基金には、地域再エネ事業者からの寄付の受け皿としての機能を持たせ、地域内の再エネ事業で上がった利益を地域内で持続的に拡大再生産させる仕組みとすることを、条例は目指している。

このように、本条例の最大の特徴は、「市民との協働による公共サービスの実現」という全体コンセプトに沿って、上述を含む施策が組み上げられている点である。

再エネ事業は、長期間にわたり地域資源を収益化できるため、持続可能な地域づくりを



実現させる有力な手段である。買取制度下の再エネ事業により、地域社会が安定的な財源を創出し、それを活用して主体的なまちづくりのきっかけを作ることにもなる。それにより、住民の地域に対する意識と経営スキルが向上し、自治体との協働による地域づくりの大きな推進力になることが期待できる。

## ＜提言3-2＞ 縦割りを打破し、再エネを「本業」に位置づけよ

### I 「まちづくりに再エネを活かす」という発想転換

これまで、「再エネとまちづくり」というキーワードが用いられることはあったが、まちづくりのために積極的に再エネを活用するという視点は、自治体では欠けていた。その結果として行われる施策は、自治体が公有地を提供して事業者を誘致するなど、過去の工場誘致と同様の支援政策に留まる例が多い。

しかし、このような誘致型再エネ事業では、ただ誘致条件が良い所に事業者が移転してしまうというだけで、その地域にメリットをもたらすとは限らない。他の地域の資本で雇用も発生せず、ただ単にその地域で再エネ事業を行っているというだけになってしまう場合もある。また、誘致合戦が続けば、条件の吊り上げ競争が発生し、自治体が一方的に事業者に利益を提供するだけで、地域に何も利益が還元されないということも起こり得る。

目先の再エネ事業者の誘致だけを念頭に置いて良い条件を吊り上げていき首尾よく誘致ができたとしても、それよりも良い条件を出すところがあればそこに移ってしまうだけであり、将来的に永続する形での再エネ事業の継続は難しい。このように、地域社会にプラスの貢献ができるかという意味においては、地域に再エネを導入すること自体を目的と考えるのではなく、その地域のまちづくりのために、再エネをうまく生かしていくという発想が必要である。

まちづくりの課題は、各地域によって異なるが、どの地域にも共通して求められるのは、都市のコンパクト化であろう。人口が減少し、インフラの老朽化が目立ってきているなかで、国や自治体が、現に存在する全てのインフラの維持更新をしていくことは財政的観点から不可能である。住民もできるだけ集積して居住することにより、インフラの維持管理コストを極小化しなければ、自治体経営は成り立たなくなることは目に見えている。

このような都市のコンパクト化という課題に再エネ事業が寄与することは、十分に考えられる。

### II 組織のミッションとなることが重要

自治体が新たな政策を実現しようとする場合、その成否の分水嶺となるのは、自治体内の担当者にとって、その政策の実現がミッションとなっているかという点にある。いかに素晴らしい政策テーマであっても、組織的ミッションになれば積極的に推進されない。

現状において、再エネ事業の推進が比較的うまく進んでいる自治体においては、担当者にとって再エネ事業の積極的な推進が明確なミッションとされているケースがほとんどである。そのためには、①自治体のトップである首長が再エネ事業について十分に理解した上でその支援策を明確に打ち出す、②再エネ事業の推進をミッションとした特命チーム

を組成し、そのチームには、環境部局だけでなく地域経済活性化に関する部署や公共施設を所管する部署との連携を人的にも制度的にも織り込む、③再エネ推進条例のかたちで事業推進について基本方針と具体的な中核的施策を定め、議会決議により民主的基盤を確保する、④条例に規定を置いた上で「再エネ推進計画」を立案し、毎年の実施活動を検証して改善を図る、という一連の意思決定が必要である。

まず、最も重要なことは、首長が再エネを活用した地域経済活性化の可能性を自覚し、明確な方針を示すことである。自治体が、地域の再エネ事業者を支援することで、地域のなかに新たな起業が生まれ、適切な支援によって再エネ事業の持続可能性が確保され、収益が地域に還元されることで地域住民の満足度が高まり、それが雇用確保やIターンなどによる人口増加に繋がって地域経済活性化を実現するという良循環を実現していくためには、首長によるリーダーシップの発揮が不可欠である。

## ＜提言４＞

### 再エネ支援をまちづくりや自治体経営改善に活かす（第3段階）

#### ＜提言4-1＞ 再エネを利用して、「コンパクトで活力あるまちづくり」を目指せ

##### I シナジー効果の発揮

まちづくりと再エネは、本来シナジー効果が期待できる関係にあり、再エネを推進するためにはその環境づくりとしてのまちづくりが必須であるし、再エネを生かすことでまちづくりにプラスの効果をもたらす関係にある。

しかし、これまでは、再エネは環境部局や産業振興部局が担当し、まちづくりは都市計画部局や建築部局が担当するといった形で分断した組織構成となっている自治体が大多数であったため、そのシナジー効果を発揮出来ていない状況にあった。固定価格買取制度をきっかけに、再エネ推進の機運が高まってきているなかで、再エネを契機に、部局相互の連携の好機が到来している。

##### II 地域力の向上

まちづくりと再エネがシナジー効果を発揮することは、「地域力向上のサイクル」を生むことに繋がる。すなわち、再エネをまちづくりと連動させずに事業実施をする場合には、単にそこで再エネ事業が行われること以上の意味を生じさせないこともあり得るが、まちづくりと再エネを連動させることで、再エネ推進を一時的なものでなく、その地域に根付く事業にすることができる。

都市部の例でいえば、特区制度により自治体内の特定エリアを再エネ推進地区と位置づけたり、京都市のように、特区に拠らず既存の都市計画メニューに基づいて再エネ発電事業を集積させる〔太陽光パネルを設置できない市街化区域内の特定区域（伝統的建造物群保存地区や歴史的風土特別保存地区など）を指定する〕ことで、周辺住民とのトラブルを回避したり規模の経済のメリットを得られたりなど、合理的な土地利用の

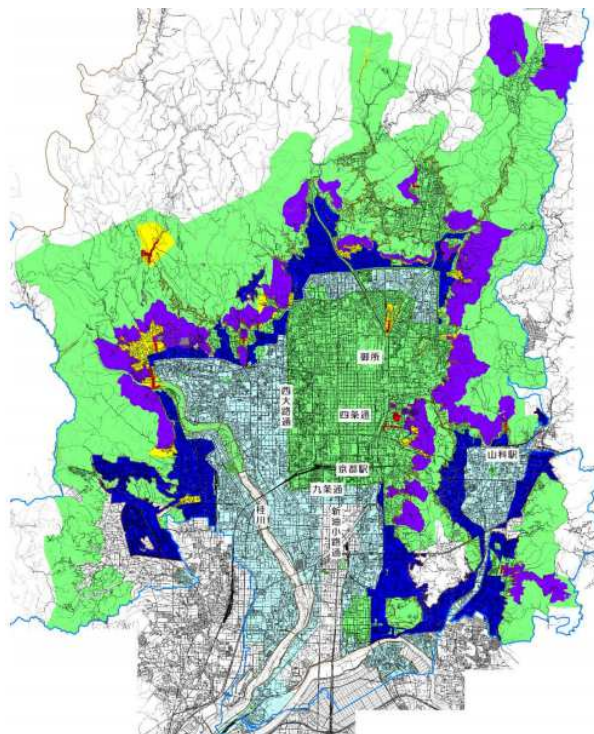


図 京都市の規制エリア

（出所：「太陽光パネルの景観に関する運用基準」）

エリアの色	規制エリア	太陽光パネルの基準の概要
白色	景観上の制限を求めない地域	手続き不要、制限なし
青色	一般地域	共通基準（①パネルの色は、黒、濃い灰色、濃紺色にすること、②建築物の棟を超えず、屋根に密着させる）のみ
緑色	景観的な配慮を求め地域	共通基準＋屋根の形に合わせて設置
黄色	和風の外観を継承する地域	共通基準＋瓦の幅に近いパネル＋屋根の形に合わせて段状に設置
赤色	歴史的な景観などを保存する地域	設置できない
紫色		

形成が可能である。

一方で、郊外、農村部の例でいえば、過疎化、高齢化が進み限界集落となっている地域において、耕作放棄地や管理が放棄された森林を利用するなどして再エネ事業を実施することにより、地域の産業が再生され、雇用が生まれ、地域として自活することが可能になる。

このような再エネによる地域力向上のサイクルは、まちづくりに展開することができる。地域貢献型再エネ事業を推進することが地域住民に利益をもたらすという認識を共有することで、再エネをまちづくりに導入することの説得性が増す。究極的には、再エネのイノベーションが、まちづくりの最適化へと繋がりコンパクトシティ化を実現させるための大きな推進力となり得る。

### Ⅲ 再エネの需給の連結

発電をする時点で熱を発生させるものについては、発電効率だけではなく、発電により発生する熱をどう利用するかが事業採算性に大きく関わってくる。たしかに、固定価格買取制度は再エネ事業が成り立つか否かの大きな要素ではあるが、同制度に依存せず、将来的に継続して当該再エネ事業を行っていくためには、最も良い投資効果を得られるシステムを構築することが求められるだろう。

たとえば、木質系バイオマスによる発電においては、発電の過程で大量の熱が発生するため、これを利用できるか否かは、当該事業の効果に著しい影響を及ぼすこととなる。そのため、木質系バイオマス発電事業を実施する場合には、同時に当該発電により生じる熱利用を検討すべきであるが、電気に関しては送配電設備さえあれば遠隔地まで送電が可能であるのに対して、熱に関しては一定の距離内にしか供給できないため、そこに需要者が存在しなければ、熱供給をすることができず、売電による収益を上げることしかできない。

すなわち、最も投資効率の良い木質系バイオマス発電が成立する条件としては、送配電設備が整っていることのほか、熱供給できる範囲内に需要者が存在していることが必要である。後者の条件を満たすためには、需要者を集積することと、そこに熱供給インフラを整備することが必要であり、そのようなまちづくりが前提となってくる。このように、単独の再エネ発電事業を検討するだけでなく、それに必要なまちづくりを併せて検討し実行することで、将来的に継続する再エネ事業を実行することができるのである。

都市のコンパクト化は、高齢化が進む人口動態のなかで、市民にとって住みよいまちを目指し限られた予算で公共投資を効率的に行うために必須であるということは、これまで十分に論じられてきたが、現に郊外部に居住する市民がいるなかで都市のコンパクト化を実現していくためには、拡散型の都市構造のデメリットを説くことは勿論、コンパクト化によるメリットを明確に共有し、理解を得ることが必要不可欠である。

再エネを含むエネルギーの最適利用という観点は、コンパクト化によって市民が享受できる顕著なメリットの1つであり、このようなエネルギーシステムに向けて舵を切めることは、都市のコンパクト化を促進する大きな推進力となり得る。

自治体の目から見れば、まちづくりと再エネを切り離して考えるのではなく、上記のような連動を図ることが必要であり、それが中長期的なまちづくりの課題解決の有効な手段となる。

#### IV 地域一体型の再エネ事業化の必要性と成果

再エネとまちづくりの連動によって自治体経営の改善に寄与するには、自治体のエネルギー政策の一環としてのみ進めるのには限界がある。地元企業や住民が主体的に関わる形での事業化、すなわち、地域一体型の再エネ事業化が必要である。

このような地域が一体となった再エネ事業化の先駆的な事例として、神奈川県小田原市の取組みが挙げられる。同市では、東日本大震災以前から、太陽光発電システムの設置や、市民、事業者による低公害車普及促進の活動など、省エネ、再エネへの取り組みを行っていたが、東日本大震災を契機として、中央集権型エネルギーの脆弱性とエネルギーの地域自給の必要性がさらに強く認識され、「小田原電力」を合言葉に、「小田原再生可能エネルギー事業化検討協議会」が立ち上げられた。同協議会には、市民、地域金融機関、商工会議所、エネルギー関連会社及び行政機関など、多様な主体が関わっており、まさに地域一体型での再エネ事業化が指向されたといえる。

その後、協議会での検討結果を受け、市内 24 社の事業者の出資を受けて再エネ事業を実施する「ほうとくエネルギー株式会社」〔資本金 5,800 万円(平成 25 年 11 月増資)〕が設立された。メガソーラープロジェクトを進捗させたほか、小水力発電事業の検討など地域一体型の再エネ事業化が進められている。

個々の再エネ事業が成功することが重要であることは勿論であるが、主体的に再エネ事業化の検討、実行に関わる過程で、多様なステークホルダーが地域に存在する資源について再認識するきっかけとなり、それらの資源の活用を意識したまちづくりへと繋がる大きな契機となり得る。

#### V 再エネ事業が中長期的なまちづくりの推進力になる

中央集権型エネルギー構造の脆弱性や、地域における産業としての必要性の観点などから、分散型エネルギーの必要性は論を俟たないところであり、これをまちづくりのなかにもどう位置づけるのかを明確にすることが求められるし、明確に位置づけることで再エネ事業の推進が加速される。

まちづくりに関する中長期的な計画を策定していくには、まちの持つ資源の現状と将来のあり方を明確にすることが求められる。多様な主体が再エネ事業に関わることによって地域の資源が再認識されるようになるため、その結果を計画に反映させれば、現実的で中長期的な計画が策定されるだろう。さらに、計画の実現段階においても、多様な主体が関わることによって得た問題意識が反映されていれば、これを実現する推進力も得ることができる。

#### VI 再エネ事業がコンパクトシティ化を促進する処方箋となる

どの地域においても、まちづくりの方向性としてはコンパクトシティ化が必須といえるが、その手法については決定的な処方箋がないというのが実情である。

国としては、一定の施設の郊外部から中心部への税制優遇措置を行うなどの施策が検討されている。勿論、これだけでは十分ではなく、各自治体において独自の工夫を凝らして、迅速かつ効果的な施策を打っていくことが必要である。そのなかで、自治体として再エネ事業の促進に力を尽くすというのは、コンパクトシティ化を促進する大きな要素となり得る。

再エネ事業に必要な資源（太陽光、風力、地熱など）は豊富に存在するものの、現実に採算の取れる事業とするためには、好適地を選択する必要がある、送配電網の整備などのインフラが必要なことも考えると、既に集積していることが求められる。また、発電により発生する熱を利用する場合には、需要サイドと供給サイドが地理的に近接していることが必須であり、コンパクトシティであることが求められるのである。

このような、再エネ発電とその利用効率の良い地域は、需要側の市民、事業者にとっても魅力的な都市である。自治体としては、郊外部から中心部への移転を促す、いわゆるコンパクトシティ政策の推進には、このような地域エネルギー構造のあり方を描き、その画を市民や事業者に示すことで、政策についての理解を得ていくことが求められている。

## ＜提言4-2＞ 再エネを梃に「公共施設の再編」に踏み込め

### I 再エネ事業で自治体経営の弱みを強みに変える

20年もの長期にわたる再エネ事業を地域主導で推進していくためには、事業用地の安定的確保、事業化までの時間短縮、財務状況の安定化、効率的に発電できる状態を確保することが必要である。太陽光発電は、他の再エネと比べて、これらの事業化要件を充たしており、再エネ事業のスタートアップとしては着手しやすい。

そして、この適地性が高い場所が「公共施設」である。今後、自治体や地域再エネ事業者が風力、バイオマスなど太陽光以外の再エネ事業の展開を目指すなら、まず、公共施設での屋根貸し太陽光発電事業で手堅く収益を上げながら、これを原資に他種類の再エネ事業の採算性向上や自治体経営の改善を促し、数年後に地域の経済構造をも変えるプラットフォーム事業にするような戦略を描く必要がある。

### ア 屋根貸し事業の要件を充たす自治体公共施設

民間同士で屋根貸し事業を行う場合、現状では、確実な対抗要件を具備できる法的手段が存在しないために、金融機関の担保設定が困難である。この事業継続性の不安定を簡便に軽減できる方法は、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を目的に用地利用（施設利用を含む）を確保させてくれる者となることである。その最適な主体と発電場所が、「自治体」と「公共施設の屋根」である。

自治体が行き組む公共施設の屋根貸し事業の先進例を見ると、賃料は、1㎡あたり年100円以上、期間は20年間というケースが多く、借り手である事業者側にとっては、少ない費用負担で太陽光パネルを設置できる。公共施設は、民間施設に比べて事業再編などに因る取り壊しや建て替えが少なく、発電事業者が長期的な売電計画を立てやすい。

法的に安定した方法で運営できることに加え、公共施設と接続されている既存送電網を活用して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できる。

一方、施設所有者である自治体にとって何よりのメリットは、追加投資なく収益が生まれることである。予め地震などの災害時に、屋根上の太陽光発電による電気を当該施設で優先利用できるよう事業者と合意しておけば、災害時の独立電源も確保できる。

## イ 公共施設の更新経費の確保が自治体の経営課題に

公共施設は、地域経済活性化などの公益的な目的により建設されているが、その多くは、需要が急拡大した高度経済成長期に整備されている。それらは、建築後 30 年以上を経て老朽化してきており、大規模改修や建替えの必要に迫られている。加えて、近年、少子・高齢化や市町村合併の進展に伴う施設の余剰化、公共施設に対する住民のニーズの変化にも対応できなくなりつつあり、統廃合を含む再配置も喫緊の課題である。ひとえに、公共施設の維持管理、更新（大規模改修、建替え）、再配置のための財源不足が、自治体経営上の「弱み」となっている。

この問題に対して、自治体が公共施設の屋根部分を再エネ事業用地に貸し出すことで賃料を得て、公共施設の維持管理、更新、再配置費用を捻出したり、これを当該自治体が直面する課題解決のための投資的経費に充当したり、基金に繰り入れるなど、自治体は、再エネ事業による収益を地域貢献的に活用できるような仕組みを整備すべき段階を迎えつつある。

## II 公共施設のトータルコストからすると、屋根貸し単体での事業収益は小さい

自治体の財政難の対策としては、まず、行政コストの削減が求められるが、再エネ事業との関連では、公共施設の大規模改修、建替えと軌を一にした再エネ仕様化により税外収入を獲得することで、公共施設にかかる損益を改善することが有効ではないかと考えられる。

このような観点で、地方にある人口 9 万人の A 市を例に、同市の公共施設のうち、公民館を屋根貸し事業に活用した場合の使用料の増収額を試算した。なお、向こう 40 年間で、A 市が現在保有する公共施設を全て建替え・改修するためには、年額平均 46 億円（現在の A 市の年間投資的経費の 1.4 倍に相当する）ものコストが必要であることが判明した。この財源不足をどう補うかが自治体経営上の課題となっている。こうした状況は A 市固有ではなく、各自治体で一般的に見られる状況である。

試算結果から、第 1 に、屋根貸し事業に伴う年間の使用料増収額は 58 万円となった。その他の使用料収入との合算額は年額 1,234 万円となった。全 25 公民館における年間のトータルコスト約 4 億円からすると、屋根貸し事業の増収額は微小で大きな損益改善をもたらす規模ではない。ただし、他用途の施設を含めれば売電収益は一定規模となり、貴重な自主財源になる可能性もある。

表 A 市の公共施設の保有概況

<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 公共施設保有量(総延床面積)は、385,182 m<sup>2</sup></li> <li>➤ 延床面積の多い上位3用途は、小中学校(41%)、市営住宅(12%)、庁舎等(9%)。</li> <li>➤ 新耐震基準(1982年以降)の施設は、189,983 m<sup>2</sup>(49.4%)。</li> </ul>
---

### 試算条件

- A市公民館を試算対象とした。
- 全 25 施設のうち、1981 年以降(新耐震)の 13 施設(RC 造)で屋根貸し事業を実施し、使用料収入を得ると仮定した。(耐荷重性は検討から外した)
- 使用料の m<sup>2</sup>単価は、神奈川県屋根貸し事業における m<sup>2</sup>当たりの使用料収入(156 円/m<sup>2</sup>)とした。

表 A 市の公共施設の更新経費の試算結果

	屋根貸し事業前	屋根貸し事業後
全公民館(25館)の維持管理費の年間総額	3億9,681万円	
公民館貸し使用料	1,176万円	1,234万円
施設のトータルコストに対する割合	3%	3% (※変わらず)
うち、光熱水費に対する割合	41%	46%

#### ア 対ランニングコスト（一部の科目）では、一定の損益改善が見込める

ランニングコストに目を転じれば、施設コストの科目によっては、公費負担の割合を低下させる効果も認められる。たとえば、屋根貸し事業による使用料収入を対光熱水費 2,880 万円の割合で着目すると、従前から収支を 5%改善させる効果がある。このように、「受益と負担の見直し」など、使用料収入の増収分を還元する公共サービスの内容や科目を明確にすれば、屋根貸し事業の導入意義と効果を一層明確にすることができる。

さらに、使用料収入以外の附帯契約により、自治体側の屋根貸し事業の費用対効果を高めることが可能である。たとえば、小破修繕費（施設の定期補修、屋根の防水工事など）の事業者負担を採算の範囲内で負担することを、自治体が予め事業者と契約や基本協定書で締結しておき、収益の一部を地域還元する仕組みを整備できると良い。

以上の直接的な使用料収入、附帯契約事項以外にも、貸出先事業者からの固定資産税や法人税などの増収が期待できる。

このように、屋根貸し事業の費用対効果を高めるためには、売電収益の充当先の政策の目的と効果設定を明確にすることが必要である。再エネ事業を梃にすることで、公共施設を活用した「安定した収益確保」と「施設維持管理コストの低減」という補完関係を構築でき、公共施設の機能再配置などの一部財源にすることも可能である。そのためには、従来の環境対策の枠に留まらない経営的発想が不可欠である。

### Ⅲ 学校施設、地域コミュニティ施設を優先して屋根貸し事業で活用せよ

屋根貸し事業が成立するには一般に、70kW 以上、1,000 m<sup>2</sup>の屋根面積の確保が望ましいとされるが、低圧接続が可能なことなどから 50kW 未満の規模でも、設定条件次第では事業が成立する可能性もある。屋根貸し事業に活用・選定すべき施設は一様に定まらないが、当該自治体の保有施設面積に占める比率などを考慮して、まちづくりへ戦略的に活用できる方策を考案する必要がある。

#### ア 公立小・中学校は再エネ事業の最有力施設である

各自治体に共通して言えることは、保有面積の大きな学校施設は、屋根貸し事業の好適地であり、最優先で事業可能性の検討対象とすべきであるということである。すでに、全国では全体の約 2 割（6,040 校）の公立小・中学校施設で太陽光発電設備が導入されているが、導入の主眼は、環境教育や地球温暖化対策にある。千葉県山武市立成東東中学校、静岡県湖西市立岡崎中学校など、余剰電力を電力会社に売却している学校も若干あるが、今後は、従来政策の延長線上に留まらない新たな効果設定が求められる。

#### イ 地域コミュニティ施設も再エネ事業の有力施設である

効果設定の重要な観点の 1 つは、提言 4-1 で述べた地域力の向上である。昨今、多くの自治体の総合計画などで見られるこの目標は、地域自治の担い手として住民活力を発展、活用しようというものだ。

この狙いに即せば、今後、公民館などのコミュニティ施設は、屋根貸し事業の有力施設とすべきである。たとえば、飯田市では、平成 18 年に制定された自治基本条例に基づき、公民館機能が見直され、従来の社会教育に自治機能が新たに付け加えられた。その結果、同市の



公民館には、地域のさまざまな課題が持ち込まれるようになったという。小田原市の屋根貸し事業も同様である。同市は、「市民の力で未来を拓く希望のまち」を将来都市像に掲げ、その実現に取り組んでいる。市民の力とは、「地域の問題解決能力の高いまち」（小田原市長）を意味する。再エネはエネルギー政策としてよりも、その力を強めること、強まった力で再エネ事業をより普及することを目指す取り組みである。

まちづくりや地域自治を涵養する施設に位置づけ直されたことで、公民館の潜在価値の大きさが浮かび上がった事例である。

#### IV 売電収益の再配分方法を予め決めておく（投資戦略を明確に条例化する）

重要なことは、既存法を根拠としつつ、それを創造的に運用してまで、再エネ事業を梃に実現したかったことは何かということである。飯田市のそれは、「中山間地域の活性化に寄与し、人口減少の歯止めまでに発展させる」ことである。再エネ事業の売電収益を元手に住民自治組織（自治会、まちづくり委員会など）が自発的に地域課題の解決に取り組む力量を培えるよう、必要な投資を行い社会資本（公共施設）と社会関係資本（地域の繋がり）の蓄積の厚みを増させることが狙いである。その再投資を繰り返すことで、最終的には、固定価格買取制度がなくても再エネ事業が地域貢献的に実施されていく態勢の構築こそが、飯田市の狙いなのである。

##### ア 売電収益を原資とする投資戦略を明確にする

このように、再エネ事業を地域貢献型へ進化させる過程で浮かび上がる課題の1つが、売電収益の取り扱いである。事業者が得る売電収益をどのように地域貢献に活用させるか、その投資理念、使途、運用方法を明確にしておくことが肝要である。

現時点で、これらを具体的に定めた自治体は極めて少ない。その原因の1つは、再エネ事業が環境対策の一環に留まっているからである。売電収益を再エネ事業の拡大再生産のために使うことは一般的である。だが、これを自治体経営全体の視点から、当該自治体が直面する政策課題に活用しようという発想は、自治体側では十分に浸透していない。

これを解決するには、提言4-2でも述べたように、自治体側において、企画・財政部門を交えた庁内検討組織を設置するなどして、自治体経営の観点から、売電収益を地域還元する使途と手続き方法を予め決定しておくことが大切である。

##### イ 特定目的基金の組成で売電収益の雲散霧消を防げ

売電収益の使途については、大きく3つのパターンが見られる。第1は、再エネ事業の拡大再投資用資金として内部留保する方法である。たとえば、栃木県栃木市では、昨年12月定例市議会で「栃木市再生可能エネルギー普及促進基金条例」が原案可決されている。同市は、総合計画や環境基本計画で再エネの活用を重要施策の1つに掲げている。市は、屋根貸し事業で平成29年度までに1,700万円程度の収益を見込み、これを「再生可能エネルギー普及促進基金（仮称）」として積み立てる予定である。活用法としては、児童・生徒を対象に太陽光をはじめ風力、小水力などへの理解を深めてもらうための学校授業や、市民出前講座の開催といった啓発活動を検討中だ。

第2は、各自治体が直面する再エネ以外の政策課題解決のための投資的経費として内部留保にする方法である。たとえば、上述の栃木市では、将来的には太陽光発電設備が設置された市

有施設の修繕費用にも充てたい考えである。

第3は、やや異色ながら、過去の施策の清算という方法である。たとえば、長野県富士見町では、売電収益を20年間で9.3億円と見込み、一般財源として、町土地開発公社の企業用地購入に伴う借金約11.7億円の返済などに充当することを謳う。

いずれの方法からも明らかなように、売電収益の取り扱いを予め決め、可能ならば、予め公募段階で地域貢献の内容を問うことを、屋根貸し事業者の採択条件の1つにする方法も良い。たとえば、栃木市では、屋根貸し事業の公募書類の様式の1つに、「公共施設利用者及び地域等への貢献策」の提案・提出を事業者に求めている。具体的には、災害発生時（停電時）の非常用電源としての活用、太陽光発電事業による収益が当初の見込みを上回った場合は、その一部を設置施設に寄付するなどの地域貢献例を例示している。こうした地域貢献の視点からの採択基準の整備も今後の屋根貸し事業には必要である。

## V 再エネ導入計画（屋根貸し）と公共施設マネジメント計画を連動させる

以上のように、自治体経営の観点から再エネ事業を地域主導型から地域貢献型へ進化させるためには、公共施設の屋根貸し事業が有望である。屋根貸し事業（者）にとっても公共施設にとっても、追加投資を抑えながら再エネ事業自体の損益改善に、また、自治体にとっては、再エネ事業を介して中長期的なバランスシートの改善にも資する効果が期待できるからである。

### ア 屋根貸し事業計画と公共施設マネジメント計画との整合を図れ

屋根貸し事業の推進のためには、第1に、「再エネ推進計画」（公共施設屋根貸し事業）と「公共施設マネジメント計画」との連動が重要である。まず、自治体の財政状況とまちづくりの理念を踏まえた公共施設の統廃合を行う。次に、再エネ事業への活用する施設を老朽化状況（建物の法定耐用年数は、事務所で65年、住宅・学校で60年とされる）に基づいて優先度を設定する。その上で、当該施設を屋根貸し事業（20年）に活用する場合には、その耐震性、耐荷重性を確認し、必要な補修工事計画との調整を図らなければならない。耐荷重性の適否については、環境省などの補助を活用することで一定の財政負担を軽減することが可能である。

### イ 屋根貸し事業の撤退リスクに備えた仕組みをつくれ

第2に、屋根貸し事業の契約でも、パネルなどの撤退コストが考慮されている例が見られる。これをより拡充し、公共施設の撤去コストも負担（内包）させる仕組みづくりも課題である。たとえば、公共施設の屋根の貸付料などの収入の一定分について、自治体が組成する基金へ繰り入れ、発電事業の撤退リスクに備えておくこと、さらに、可能ならば、公共施設の撤退コストを事業者に積ませることを条例で義務付ける方法も考えられる。

その実現のため、自治体は、事業者側に対して、売電収益の一部を（撤退用に加えて）指定口座を開設し、そこに売電収益の一定分を確保するよう要請すること、あるいは、金融機関に対して、それを引き出しできないように義務付けるなどの工夫も望まれる。ただし、内包化は、企業側の負担増に直結するので、単なる負担増加とならないような制度設計が必要である。たとえば、自治体は、公共施設の屋根貸料を長期間、低料金に据え置く優遇措置の創設が望まれる。

## VI 公共施設を地域エネルギー政策と自治体の経営基盤強化の苗床に位置づけよ

地域エネルギー政策の苗床としての公共施設の位置づけを強化することで、再エネ事業を地域主導型から地域貢献型へと進化させることができる。同時に、公共施設という行政財産を再エネ事業に活用できる根拠を得ることもできる。

まちづくりの戦略に基づき「地域環境権」（地域住民が優先的に再エネによる売電収益を優先的に使う権利）という哲学を打ち立て、それに基づく具体施策を明記した飯田市の「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」の仕組みを参考に、実情に即した地域エネルギーの苗床としての公共施設の位置づけをより強化すべきである。

社会資本には、公共施設をはじめ道路、橋梁など有形のハードインフラと、地域に信頼心を媒介とする住民間のつながりなど無形のソフトインフラがある。ともに、地域社会の持続に欠かせぬインフラである。その厚みを増させるには適宜、「投資」を行っていくことが不可欠である。投資が行われなければ、ハード・ソフトインフラともに老朽化、希薄化していく。投資と減耗の概念を用いて、再エネ事業の売電収益を地域還元し、「地域自治（意識）を涵養する」という政策的含意を引き出し、その上で、地域自治の涵養を下支えするための「経済的基盤」を確立することも、自治体には求められる。

地域における住民自治組織には、自治会、認可地縁団体、財産区などがある。一般に、それらは赤字（損金発生）なので、活動経費は自治体からさまざまな補助金が交付されてきた。しかし、今後の経済的基盤とは、従来型の補助金を言うのではなく、住民らが主体的に参加する地域再エネ事業で得られる売電収益を言う。これを地域の自主財源として必要な政策課題に投入していくことで、地域社会の安定と持続的発展を図っていくことは、今後の自治体経営の基盤となる。

## 参考資料

PHP地域経営塾「地域経済活性化講座：再生可能エネルギー編 2013」  
開催日程とテーマ

[第1回] 5月17日(金)	自治体の再エネ利活用のための条例制定と事務事業設計 ・地域主導型再エネ事業から地域貢献型再エネ事業へ ・飯田市再生可能エネルギー導入による持続可能な地域づくり
[第2回] 7月3日(水) 7月4日(木)	都市・まちづくりと再生可能エネルギー(1) ・地域エネルギー戦略と都市づくりの役割 ・小田原市における再生可能エネルギー事業化への取組
[第3回] 8月19日(月)	都市・まちづくりと再生可能エネルギー(2) ・再生可能エネルギーによる供給能力と地域的導入可能性 ・まちづくりにおける再エネ ・公共施設マネジメントへの再エネ事業の組み込み方

### 検討メンバー（敬称略）

荒田 英知（株式会社PHP研究所 政策シンクタンクPHP総研、主席研究員）
佐々木 陽一（株式会社PHP研究所 政策シンクタンクPHP総研、主任研究員）
熊谷 哲（株式会社PHP研究所 政策シンクタンクPHP総研、主席研究員）
佐藤 康之（NPO法人 再エネ事業を支援する法律実務の会、弁護士）
水上 貴央（NPO法人 再エネ事業を支援する法律実務の会、弁護士）

政策提言「再エネ事業を地域主導型から地域貢献型へ進化させる」

平成26年2月発行

株式会社 PHP研究所 政策シンクタンク PHP総研

【研究代表者:佐々木陽一(地域経営研究センター 主任研究員)】

NPO法人 再エネ事業を支援する法律実務の会

【研究代表者:水上貴央(弁護士)】

[発行責任者]

永久寿夫

[本件に関するお問い合わせ先]

政策シンクタンク PHP総研 PHP地域経営塾 担当:佐々木、今井

Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 E-mail:local\_governance@php.co.jp

\*電話でのお問合せは、10:00-17:00の間にお願ひ致します。

■地域主導型再生可能エネルギー事業「事業化支援サービス」のご案内はこちら。

[http://research.php.co.jp/research/local\\_governance/pdf/20140221.pdf](http://research.php.co.jp/research/local_governance/pdf/20140221.pdf)

■PHP地域経営塾「地域経済活性化講座:再生可能エネルギー編」のURLはこちら。

[http://research.php.co.jp/local\\_governance/economy\\_re-ene.php](http://research.php.co.jp/local_governance/economy_re-ene.php)

■政策提言「地域主導型再エネ事業を確立するために」(平成24年10月発表)のURLはこちら。

[http://research.php.co.jp/research/local\\_governance/policy/post\\_29.php](http://research.php.co.jp/research/local_governance/policy/post_29.php)

©PHP Institute, Inc.2014

All rights reserved