

## 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

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



# 目次

はじめに	1
提言の構成	2
1. 「中央集権型」再エネから「地域主導型」再エネへ（目標）	3
(1) F I T 施行のリスク 地域主導ではないデメリットも	
(2) 再エネ事業で地域経済のパイを大きくしていく発想が重要	
(3) 再エネ事業の最終目標を「地域経済活性化」に据える	
2. 地域主導型再エネ事業所「数」を拡大させるあらゆる施策を講じよ（方針）	5
(1) 事業所数を再エネ事業の成果指標にする	
(2) 事業所数を増やすためのボトルネック	
(3) 事業所数を増やすための具体例	
3. 地域の遊休資源を地域主導型再エネ事業に優先的に活用せよ（方針）	7
(1) 目指すべきは、地域の「利益」と「ビジネスモデル」の両立	
(2) 民間ビジネスに転用可能な自治体の遊休資源を有効活用せよ	
(3) 公共施設の棚卸しで「金のなる木」を探せ	
(4) 遊休スペースを「金を生む資産」に変える	
(5) 金のなる木を徹底的に有効活用する	
(6) 屋根貸しではオーナーチェンジリスクに注意する	
(7) 屋根強度がコストを左右する	
(8) 国は、公共施設の構造計算費用を補助せよ	
4. 地域連携により分散型の地域主導型再エネ事業に規模のメリットを補完せよ（機能）	10
(1) 再エネを通じた地域連携を推進する	
①地域連携によりバーゲニングパワーを発揮する	
②「地域分散型」事業ポートフォリオを構築する	
③「信金ネットワーク活用型」事業ポートフォリオを構築する	
④自治体連携による地域主導型再エネ事業の実務体制を設立する	
5. 再エネ事業の持続的発展のためのハブ機能を自治体が担え（機能）	12
(1) 人材のハブ機能	
①「見えないリスク」を見極められる人間を確保する	
②「電力の受給契約」をチェックできる人間を確保する	
③システムインテグレーター（S I）を確保する	
(2) 情報のハブ機能	
①電力会社との受給契約に関する自治体のレファレンス機能を充実させる	
②太陽光発電のトラックレコードを蓄積する	

- (3) 資金のハブ機能
  - ①再エネ事業債務保証制度を創設する
  - ②再エネ推進基金を創設する

6. 地域主導型再エネ事業の推進の最大のボトルネックである資金調達における信用補完機能を担え  
(機能) . . . . . 15

- (1) 適材適所の事業資金を活用する
- (2) 民間から入りにくい部分の資金調達を自治体が支援する
- (3) 特定目的会社（SPC）方式で地域資金を導入する
- (4) 自治体の財政資金を活用する
- (5) 住民参加型ファイナンススキームを構築する
- (6) 地域金融機関と連携する
- (7) 事業主体を自治体が主導する方法を検討する

7. 第1ステップとして、再エネ推進計画と組織規定を盛り込んだ再エネ基本条例を制定せよ  
(具体的政策) . . . . . 18

- (1) 再エネ事業推進のスタンスを「条例」で示せ
  - ①「再エネ推進基本条例」を制定する
  - ②「再エネ推進本格条例」を制定する
- (2) 首長直轄の担当部署の創設、もしくは、全庁的なプロジェクトチームを編成する
  - ①事業創出部局の参画は必須とする
  - ②特に屋根貸しを推進する場合には、施設所管課と連携する

8. 第2ステップとして、事業推進レベルに応じた支援プログラムを準備せよ（具体的政策）  
. . . . . 20

- (1) 「制度設計レベル」での勘所
  - ①事業リスク軽減型（レバレッジ型）支援を実施する
  - ②上乘せFIT条例を制定する
  - ③FITに対応した信用保証制度を設計する
- (2) 「事業開発支援レベル」での勘所
  - ①B/S支援型（固定費補助型）スキームを実施する
  - ②P/L支援型（収益性向上型）スキームを実施する
- (3) 「主導的实施レベル」での勘所
  - ①事業推進の側面支援の充実を図る
  - ②再エネ事業の収益を新たな再エネ事業や自治体サービスの向上のため再投資する
    - ア 益金扱いにせず損金として算入する
    - イ 益金を公共施設再整備基金に繰り入れる
  - ③自治体の関与により地域事業者を育成する
    - ア 発電機器の共同購入の斡旋や一部融資を行う
    - イ 予算ゼロでも可能な再エネ事業支援を行う
    - ウ 自治体の入札・契約を活用した支援を行う

## はじめに

本提言は、「地域主導型再生可能エネルギー事業を確立するために」必要な政策をまとめたものである。

経産省によると、今年7月の「再生可能エネルギー特措法」(FIT)施行から9月末までの再生可能エネルギー(再エネ)の導入量は約178万kWとなった。設備容量の9割以上を太陽光が占めている。この導入量は、今年度末までの導入目標(約250万kW)の7割を3ヶ月で達成したことになるが、なかでも、「非住宅向け太陽光発電」が年度末までの目標に対して、既に約2倍の規模に達している。こうした太陽光発電への急激な駆け込み需要の現象は、「再エネバブル」とも言える。

再エネの導入・普及が進み、国全体の電力源が分散化されることは、エネルギー安全保障の観点からも望ましい。その一方で、地域経済活性化という観点からは、事業者が東京などの大資本中心になっている状況には問題がある。現在、10kW以上で42円の太陽光発電の買取価格は、FIT法で「施行後3年間は利潤に特に配慮する」と規定されており、少なくともこの数年(これを「第1サイクル」と呼ぶ)は、多くの事業者が十分な利益を確保できる水準が維持されるが、4年目以降(第2サイクル)に現在のような「優遇価格」が続く保証はない。買取価格が下落し事業者側が事業計画の前提とするIRR(利益率)を下回った時、太陽光発電施設の立地地域から撤退することも懸念される。仮に、そうなった時、施設跡地に太陽光パネルの残骸だけが放置されるという事態は、地域にとっては「最悪のシナリオ」である。

その兆しが見え隠れしてはいないだろうか。連日新たな再エネ事業の発表が行われるが、その大半は、大企業を事業主体とするメガソーラー事業である。一方で、多くの地域住民や地域事業者を主体とする再エネ事業は、銀行借入れ等のファイナンスがままならず、事業実施を断念せざるを得ない状況が続いている。再エネ事業を一過性のバブルに終わらせず、持続可能で地域経済活性化に資する事業にできるかどうかは、地域の企業、住民、自治体、金融機関が上手く連携した事業、すなわち、「地域主導型再エネ事業」を実施していけるか否かにかかっている。

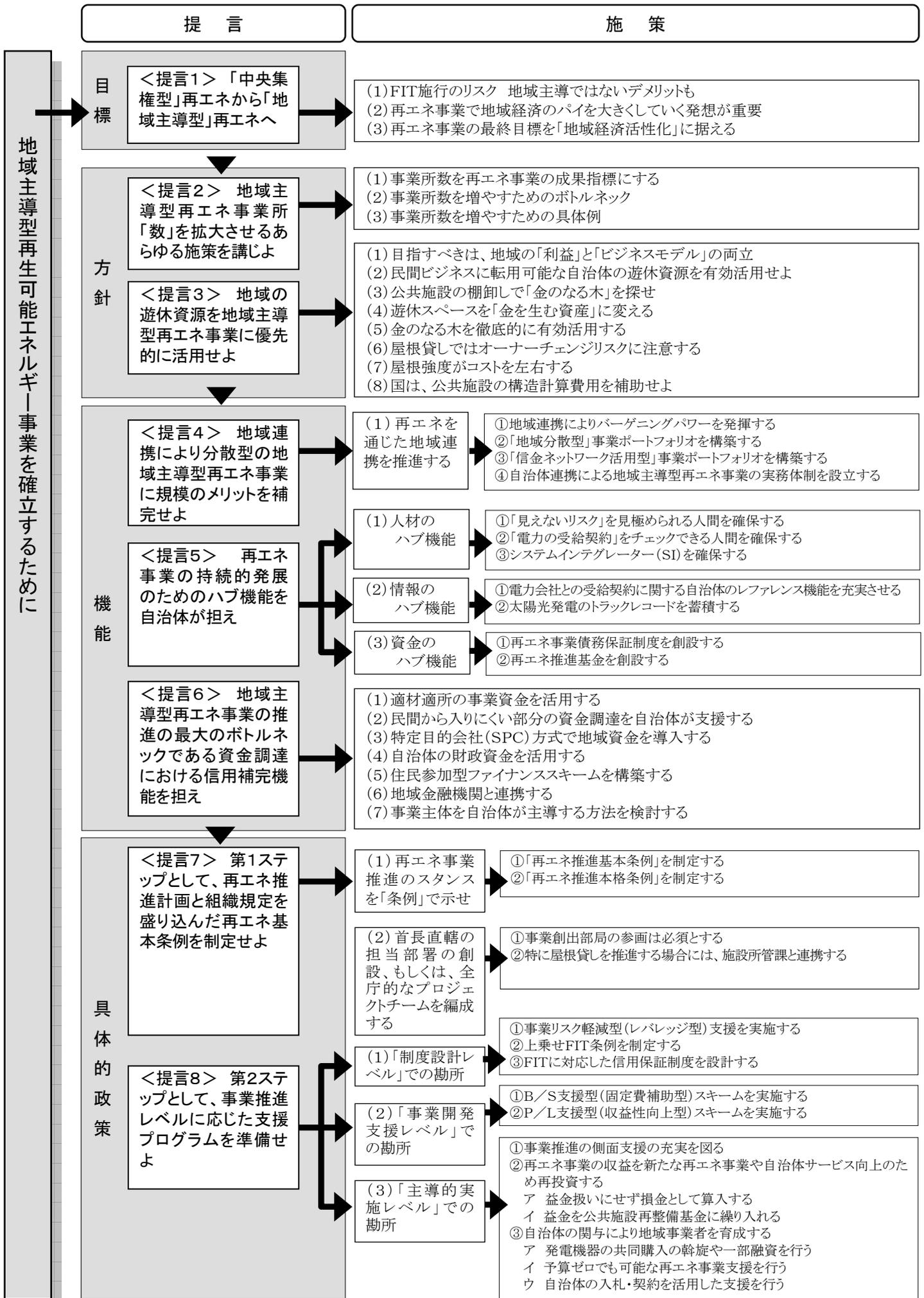
以上のような問題意識に立って、本提言は持続的に地域経済活性化を図っていく「地域主導型再生可能エネルギー事業」が効果的に進められるよう、その人材・情報・資金のハブ機能を担うべき自治体に求める政策を8つの提言としてまとめた。この提言が各自治体における地域主導型再エネ事業の企画立案・実行・検証・改善に役立つことを切に願うものである。

最後に、本提言は本年6～8月に開催した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」での議論をもとにまとめられている。本講座に参加された方々からは貴重な示唆を頂戴した。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24年10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



## 1. 「中央集権型」再エネから「地域主導型」再エネへ（目標）

自治体が掲げる再エネ事業の位置づけは、地方圏と大都市圏で趣を異にしているようである。すなわち、地方圏の自治体では、再エネ事業を「地域経済活性化対策」（地域の収入源を得る）の1つに位置づけているケースが多いのに対し、大都市圏では、「環境保全・温暖化対策」の1つとしている例が多い。

しかし、いずれのスタンスを志向する自治体においても、現時点で自ら積極的に発電事業主になることを目指す自治体は、ほぼ皆無である。再エネ事業を従来の産業政策の延長線上で、企業誘致支援等の枠組みで再エネ事業も側面支援していくスタンスの自治体が一般的である。

自治体は、再エネ事業に対してどのような側面支援を行えばよいのかというノウハウの蓄積が不十分な状況にある。地域主導型再エネ事業を実現するためには、単なる工場誘致型の補助事業では十分な成果が見込めないことから、各自治体が地域の实情に即した再エネ事業への適切な関与方法をゼロベースで制度設計する必要性に迫られている。

### （1）FIT施行のリスク 地域主導ではないデメリットも

今年7月から再生可能エネルギー特措法による全量買取制度が施行された。これ自体は、画期的なことではあるが、買取価格と期間だけが定められ、地元への利益還元が政策上セットになっていない。それゆえに、この制度は、資本力によって地域資源が外部に流出する危険性と隣り合わせと見るのが妥当である。地域に降り注ぐ日照、流れる水や風は全て地域の資源であるため、そこから生まれる利益の多くは、本来ならその地域に還元されるべきである。

しかし、現状においては、自治体の地域活性化政策においては、未だに「大企業の誘致件数」など域外資本に依存した政策が主要な評価軸になっているため、みずみず地域固有の財産（資源）である自然資源を域外の事業者に渡してしまうケースが多い。本来、地域の資源を地域住民の利益のための利活用する立場にある自治体が、再エネ事業を新たな地域事業として十分に活用できる体制を作れていない。

その結果として、初年度の再エネ事業は、完全に大企業の草刈り場と化したと言わざるを得ない。連日新たな再エネ事業の発表が行われるが、その大半は、大企業を事業主体とするメガソーラー事業であり、多くの地域住民や地域事業者を主体とする地域主導型再エネ事業は、銀行借入れ等のファイナンスがままならず、事業実施を断念せざるを得ない状況である。

もちろん、大企業によるメガソーラー事業であっても持続的な再エネ事業の発展に寄与するのであれば有益である。しかし、地域に存在するメガソーラー事業の適地は限られているから、中規模以下の太陽光発電事業や風力発電事業等の担い手となる地域事業者を適切に育てていかなければ、持続的な再エネ事業の拡大はおぼつかない。

再エネ事業は、新しい産業であるがゆえに、事業リスクが不透明で、中規模以下の事業者に対する資金融資等が積極的に行われていないが、事業の性質上、大企業でなければ実行不可能な事業ではない。むしろ、地域住民が自らの手で地域資源を活かすように働きかけ、再エネ事業により得られる収益や災害時の電力源確保といったメリットを地元で享受できるようにすべきである。これによって、地域がより活性化し、ひいては、日本全体が持続可能な社会に近づけるはずである。

## (2) 再エネ事業で地域経済のパイを大きくしていく発想が重要

再生可能エネルギーによる発電ポテンシャルの大半は、大都市部以外の地方に存在しているため、再エネ普及のカギを握るのは地方である。多様な地域で再生可能エネルギーを作ることで、人口減少、高齢化に悩む地域に新たな収入源をもたらすことができる。重要なのは、地域が資本参加することで、地域に売電収入が入るようにすることである。自然の恵みは、その地域固有の資源であり、自然の地域主権を大事にして、地元にお金が循環するようにしなければならない。小額であってもそうした循環モデルの構築が期待される。

ビジネスモデルの検討においては、IRRが重要な指標となる。マーケットで資金調達に照らして、どの程度収益が上げられれば、プロジェクトを推進して良いかを見極めるための指標である。標準的なIRRで上がる収益は、ちょうど、標準的な資金調達コストを考えてプロジェクトがギリギリ成立する水準と考えられる。今回のFITの価格決定では、その標準ケースのさらに1~2%が上乘せされた水準となっている。この部分は、発電事業者側にとっての「余裕」となっている。

この余裕分は、電気を買い取る側からするとコアリスク（不可避なリスク）であり、これを買取保証という形で制度設計できたこと自体、画期的なことではある。それだけに、各地域が主導し、産業として地域経済の新たな柱となるようなビジネスモデルにチャレンジしなければ、単に大規模事業者がより多くの超過利潤を得ることを認めるだけの制度となってしまう。エネルギーは社会経済の基盤であることから、持続性とスケールメリット双方が求められる。

収益率の余裕分は、再エネ事業のリスクや新事業ゆえの不安要素を補うバッファーとなるから、それを積極的に活かして地域におけるチャレンジを進めていかなければならない。FITを機に、市民ファンドのような地域との共生を図るようなモデルと、技術力などに裏付けられた高い経営力を持ったプレイヤーの双方が地域に誕生することが期待される。単に、安定的で収益の良いビジネスを狙うのではなく、いかにFITを好機として地域経済のパイ自体を大きくしていくかが重要である。

## (3) 再エネ事業の最終目標を「地域経済活性化」に据える

「エネルギー政策は国によって行われるべきものだ」と、自治体はこれまでずっと思い込んできた。現に、電源を火力や原子力発電などの大規模投資が必要な発電方法に依存しているうちは、国がエネルギー政策を主導せざるを得なかった。したがって、電力エネルギー産業は、大規模な装置型産業だった。それに伴う初期投資額は莫大な規模だったが、地元経済への波及効果は、一時的なものに留まるケースがほとんどであった。

しかし、こうした経済構造では、地域経済は、企業側の業績やそれを取り巻く社会経済の動向、国のエネルギー政策に翻弄されやすい。今回の東日本大震災に起因する原子力発電所の停止は、地域経済に大きな負の影響をもたらしているが、これは、原発に過度に依存した地域経済が持つ本質的なリスクが発現したものと見える。

そうしたリスクを低減するためには、複数の発電手段、事業体、地域に分散した形で、地域分散型のエネルギー事業構造を構築する必要がある。すなわち、多くの地域住民や地域事業者が、自治体や地元金融機関等の支援を受けながら、市民からも資金を調達し、地元で発電し消費する地域分散型のエネルギー産業を興し、さらに、中期的には大消費地である首都圏等に電力の輸出を行い、これにより地域経済を活性化させることを目標とすべきである。

## 2. 地域主導型再エネ事業所「数」を拡大させるあらゆる施策を講じよ（方針）

現在の再エネ事業は、メガソーラーなど巨大プロジェクトが主導している。しかし、それでは地域に雇用が生まれなければ、再エネ発電事業地域にとって自分に無関係なものとなってしまう、地域住民の協力が得られず、持続的な事業用地確保にも支障を生じる可能性がある。メガソーラーなどに使える用地は限られており、大企業にとっては、今後買取価格が低減していく状況下において、中規模以下の用地で地域住民の反対を押し切ってまで国内事業を展開するよりも、海外に用地を求めるであろう。したがって、中規模以下の再エネ事業を含め、持続的に再エネ事業が生まれ続けるためには、地域が、地域住民の支持を得て、自らの発電施設を持つ必要がある。このように、事業所数の増加は、再エネ事業の持続可能性を担保するために不可欠である。

### （１）事業所数を再エネ事業の成果指標にする

再エネ事業で新しい地域事業所が誕生することには、2つの意義があると考えられる。1つは、起業によって経済の新陳代謝が活発化し、革新的な技術などが市場に持ち込まれ、経済成長を牽引する成長力の高い企業が誕生することである。再エネ事業のように、新しい技術や製品を携えて市場に参入する起業家は、急速に成長して既存の経済秩序を一変させ、経済成長のエンジンとなる可能性を秘めている。

2つは、起業が雇用創出に果たす役割である。総務省「事業所・企業統計調査」によると、事業所のうち存続事業所よりも、一部の開業事業所及び廃業事業所の雇用変動が、全体の変動に寄与することが分かっている。開業事業所が生み出す雇用創出数は多い。起業が雇用創出に重要な役割を果たすのである。

再生可能エネルギーの便益の捉え方はいろいろある。1991年から再生可能エネルギーの全量買取がスタートしているドイツで見られる効果の第1は、直接的な経済効果である総投資額の増加である。ドイツの総投資額は、2011年度には230億ユーロ（約2.8兆円）になっている。旧東、北ドイツ地域という、ともに経済基盤の弱い地域に太陽光発電関連の製造業が勃興したという。これは政治的にも朗報である。

第2は、雇用数である。ドイツ環境省によると、2004年に16万人だった再エネ分野の雇用数は、2011年には38万人となっている。特に、建築分野の手工業の景気が好調だという。これは、省エネリフォーム、再エネ導入の恩恵に因る。

以上のように、再エネ事業においても、景気や雇用者数の動向に先行して動くと考えられる「事業所数」の増加を再エネ事業の成果指標とすべきである。再エネ事業は、国家財源、自治体財源を利用する他の産業政策と比べて、受益と負担の関係が比較的分かりやすい政策である。それが、ドイツにおいて再エネ政策が国民の多くの理解を得ている背景にあるようである。こうした点からも、再エネ事業を新たな産業政策として位置付けることができる。

### （２）事業所数を増やすためのボトルネック

太陽光発電施設の法定耐用年数は17年である。事業者は、これをもとに投資回収計画を立てる。その計画を狂わせるボトルネックの1つが、機器の故障や損傷である。特に1か所でのみ再エネ事業を展開している事業者にとって、機器のトラブルによる発電量低下は採算悪化に直結し

事業継続性を危うくする。まして、市民の出資により設置した太陽光発電設備であれば、彼らの「気持ち」「志」だけでは発電設備を適切に維持運営できない。事業者には、定期的なメンテナンスとトラブル時の機動的な処置が求められる。

自治体もまた、太陽光発電は一定割合で故障が発生すること、パネルの洗浄が必要なこと、想定外の日陰や落ち葉などによる発電量低下など、さまざまなチェックポイントがあることを、導入する事業者側やこれを支援する市民側に伝える責務がある。

もう1つのボトルネックは、持続可能な投資回収計画を立てることだ。まず、IRR 6～8%という高い収益余裕値を含んだ現行買取価格の設定を、レンジのボトム部分、すなわち、標準的な4～6%程度、場合によっては、それ未満の部分（利益率）でも何とか採算が取れる事業計画を現段階から立てておくことが、後々、買取価格の低下を見越したリスク回避の点でも必要と考えられる。

現在、土地を借りて実施するメガソーラー事業等においては、再エネ適地の奪い合いの結果として土地賃借料金の高騰が生じている。しかし、高い土地賃借料を支払うことで、収益上の余裕を吐き出してしまうと、機器劣化や一時的な解列等の発生による収益性低下に耐えられない事業構造になりかねず、特に資金調達力に乏しい中小事業者にとっては大きな問題となりつつある

### （3）事業所数を増やすための具体例

再エネ機器のメンテナンスには一定のコストがかかる。これをビジネスチャンスとして、地元企業が参入する機会とするのは、地域経済活性化の観点からも良い方法である。具体的には、発電事業者を公募する際、自治体が音頭をとって、地元のメンテナンス事業者を紹介し、またノウハウの蓄積・共有によるメンテナンス事業者の育成を積極的に推し進めるべきである。再エネ事業者と協業する周辺事業者を育成するしくみを導入し、再エネ事業と他の地域事業者たちとの共存共栄を図ることが重要である。

### 3. 地域の遊休資源を地域主導型再エネ事業に優先的に活用せよ（方針）

補助金政策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。そうしたなかで、地域主導型再エネ事業の目的である「地域エネルギー安全保障」と「新たな地域産業育成」を達成するためには、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、ますます重要になる。地域最大の資産家でもある自治体は、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る。

#### （１）目指すべきは、地域の「利益」と「ビジネスモデル」の両立

自治体、企業、金融機関、住民の4者が、プロジェクトの立ち上げ時に少しずつ負担を分かち合えば、売電収益によって地域経済が潤うことで順次、負担も回収されていく。このような地域経済成長モデルは、一過性の取り組みに終わらせず、これをバージョンアップしながら、さらに横展開していくことが望ましい。具体的には、自地域の取り組みを企業参入の力でビジネスモデル化し、自治体内の他地区、ひいては他自治体に展開して事業化していくことである。

たとえば、岩手県盛岡市などで地元の信金、企業等とともに地域エネルギー会社（SPC）の設立に携わっている㈱サステナジーのように、システムインテグレーターが自治体等と共同で再エネ事業のスキームを開発し、そのシステムをパッケージ化し他地域に展開（販売）するといった方法が考えられる。このような取り組みで、行政サービスの維持向上、ひいては地域経済の底上げを期待できる。

#### （２）民間ビジネスに転用可能な自治体の遊休資源を有効活用せよ

従来、自治体の地域経済活性化モデルは、域外からの産業誘致、住民転入などの外部要因でもたらされる経済成長が志向されてきた。これに対し、地域の資源を再認識し、これを活用して発展を志向するのが「地域主導型経済成長モデル」である。このモデルでは、地域経済の最大のメインプレーヤーである自治体の役回りが非常に重要である。自治体は、その地域最大の経済活動主体であり、サービス事業者であるからである。その行政サービスが民間に開放されれば、地域企業にとっては大きなビジネスチャンスとなる。

自治体側も財政状況は極めて厳しい状況にあり、今後も扶助費の増加など財政の硬直化と、それに伴う投資的経費の削減など、自治体の経営環境は一層厳しさを増すに違いない。こうしたなかで、自治体が直面する最重要課題の1つが、膨大な維持管理コストの捻出と適切な維持管理が求められる公共施設の存在である。これと、まとまった広い設置場所を要する再エネ機器とをマッチングさせることができれば、行政改革と新産業創出を一体的に行え、大きな効果が見込める。

#### （３）公共施設の棚卸しで「金のなる木」を探せ

公共施設への再エネ導入を目指すなら、その実現のための道筋を作ることが自治体には求められる。道筋を作るために最初に必要なのは、再エネ事業に適した公共施設の抽出である。保有する遊休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。そして、その情報を公開し、発電事業者を公募することが望ましい。公募の際、自治体が民間側に遊休資産の調査コストを負担させたならば、事業成立後の契約時に、調査時に遡ってコストを補填するしくみも合わせて整備すべきである。

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されていることが望ましい。再エネ事業に適した公共施設の棚卸しに役立つからである。ただ、実際には、多くの場合、施設台帳は存在するものの、「当該施設の整備時点でのデータしかない」「取得原価（簿価）しか把握されていない」「設備機器の更新履歴が全くない」というデータの欠損が甚だしい。また、「施設の所管課が所有している」「所有しているならまだしも散逸してしまい全く資料が残っていない」など、ずさんな管理をしている自治体が多い。

このような状況であるため、再エネ事業に必要な「施設に関する情報」（建物の耐荷重性能、屋根面積、設置機器の仕様、稼働率など）、「施設コストに関する情報」（光熱費、修繕費など）を的確に把握できている自治体はほぼ皆無である。これらの情報が不十分なままだと、仮に遊休施設を使った再エネ事業を導入できたとしても、十分な費用対効果を得られなかったり、不満足な成果に終わったりしかねない。

遊休化している公共施設を見つけることが、再エネ事業の導入の第一歩である。公共施設に関する情報をゼロから構築し再エネ事業を構築するならば、自治体にとっては相当ハードな作業にならざるを得ないが、全庁的な対応をする、再エネ導入施設の用途を予め絞り込むなどして効率的に導入の準備を進めていく必要がある。

#### （４）遊休スペースを「金を生む資産」に変える

民有地においても、企業の遊休地や工場跡地といった従来活用方法に乏しかった土地を、再生可能エネルギーの全量買取制度を機に売電ビジネスの源泉とすることが可能となるのだから、会社の規模・業種を問わず、多くの企業が事業実施に興味を持つだろう。

しかし、他社所有の土地を借りて再エネ事業を実施することは、法的には無視できないリスクがある。たとえば、現在大きな注目を集めている屋根借り太陽光発電事業を民間対民間で実施する場合、建物本体（発電施設）と屋根部分を分離しての抵当権設定は不可能とされるため、屋根賃借権を第三者に対抗する手段が現状において整備されておらず、発電事業者が倒産した場合や建物所有者が変更した場合には、事業継続が危うくなってしまふ。

これに対して、自治体が管理する公共施設ならば、そうした懸念も不要である。法務、事業の両面で公共施設の屋根貸しはリスクが小さい。また、他の再エネと太陽光を比べた場合、風力は資金、小水力は水利権、系統連系、バイオマスは事業規模の点で課題があるのに対し、公共施設の屋根貸しにおける太陽光発電には、こうした事業課題が比較的少ないというのも有利な点である。

自治体にとっては、再エネ活用と自治体の遊休資源を収益資源に転化することで、新たな税外収入を得ることができ、それを投資的財源として、当該自治体が直面する政策課題に充当したり、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できる。たとえば、住民のコミュニティの拠点となっている公民館の屋根にパネルを載せて売電収益を得て、それを原資に耐震化工事費に充てるとか、光熱費を電気料金で回収するという政策も確立できる。公共施設のライフサイクルコストのなかで、売電収益を今後の施設マネジメントに有効に役立てるべきである。

#### （５）金のなる木を徹底的に有効活用する

自治体の直営又は、自治体が出資する法人が事業主体となり、再生エネを活用する発電事業を行うと良い。自治体の施設の運営に関わる電力を、自ら設置する再生エネで賄うことは、省エネ

化と施設維持管理費の節減、電力の地産地消の推進と地域経済の振興、災害など非常時の対応にも有用である。具体的には、次のような施設等を太陽光発電に活用することが考えられる。

- ①庁舎、図書館、公民館、市民会館、保育所、幼稚園、義務教育施設、給食調理施設、公立病院、福祉施設、公営住宅、上下水道施設、廃棄物処理施設などの行政財産
- ②上記の他、自治体が所有する普通財産

#### （６）屋根貸しではオーナーチェンジリスクに注意する

現在、注目を浴びているのが屋根貸しのスキームである。日本中にはたくさんの屋根があるので、集めれば相当の発電量が期待できる。ただ、屋根だけを借りる権利の登記は現行法上存在しない。自治体が保有する公共施設には当てはまらないが、私有財産で大家が家売る場合、賃貸借契約は新しい大家に自動的に引き継がれず、新しい大家が家を取り壊す場合などは、太陽光発電設備を外さざるを得なくなる。そうしたオーナーチェンジリスクが屋根貸しのネックになる。契約上の手当てをすることはできるが、今後、民間ベースでの屋根貸し制度を大々的に拡大するためには、不動産登記法を改正して登記を可能とする、新たな登録制度を創設するなどの対応が必要である。

#### （７）屋根強度がコストを左右する

現在、自治体が保有する遊休資源のうち、公共施設の屋根に注目が集まりつつある理由は、公共施設の屋根はフラットな物が多く、パネル設置に有効活用できるスペースが大量に存在するからである。

一方で、太陽光パネルの設置そのものは比較的容易なものの、築年数が古ければ古いほど、そもそも屋根の利用を考えた設計になっておらず、荷重強度の面で不安がある。調査すれば、少なくとも屋根全面にパネルを搭載することは難しく、結果的に、少ないスペースになるべく多くの発電量を得られるように効率的にパネルを配置することが求められよう。

また、既存施設の屋根には、空調機器などで影になる部分も多く、構造上の強度でも多量のパネル設置は難しい。補強を行うにもコストがかかり過ぎて現実的ではない。つまり、パネルの設置条件、設置費用、パネル性能などから総合的に勘案すると、新設でない限り、全ての条件を満たし、投資分の回収を見込めるだけのパネルを搭載できる既存施設は限られてくるものと考えられる。事前に調査をしっかりと行い、発電施設に活用する施設の選別を行っておく必要がある。

さらに、効率的に発電量を確保スペースは、屋根の条件により様々だが、効率の良い中規模の機器の設置は事業採算性の点でも有望である。ただし、パネル設置後も、汚れ、破損などで発電効率が低下したり故障したりすることが少なくなるよう、適切なメンテナンスは必要である。それに伴うライフサイクルコストについては、設置時から事業収支計算に入れておくべきである。

#### （８）国は、公共施設の構造計算費用を補助せよ

老朽化（耐用年数）の問題がない公共施設へ太陽光パネルを搭載する場合には、荷重の調査が不可欠である。その費用は床面積200～500㎡程度で約16万円（国交省大臣認定プログラム）とされる。公共施設の量は膨大なだけに、その総額は無視できない大きさになるだろう。自治体は、国の補助を受けたり、大量の公共施設数を逆手にとって構造計算を包括委託し費用単価の引き下げを図ったり、ファシリティマネジメントと連動させるなどの工夫を行うべきである。

## 4. 地域連携により分散型の地域主導型再エネ事業に規模のメリットを補完せよ (機能)

現在の地域主導型再エネ事業は規模が小さいため、バーゲニングパワー（交渉力）の発揮や、ファイナンスのリスク分散ができない。これがメガソーラーしか進まない原因にもなっている。ボトルネックの解消のためにはひとつの自治体では無理なので、必然として連携が必要である。

### (1) 再エネを通じた地域連携を推進する

再エネ事業の推進にあたり、自治体に期待される機能は多種多様である。全ての機能を果たせることがベストだが、経営資源（人員、予算など）が限られるなかで、それは無理である。

そこで、地域連携により、①各地で再エネ事業のノウハウを共有する、②自治体がファイナンスへの信用補完を目的に発電情報の蓄積と公表を行う、③以上を通じて、再エネ事業の第1サイクル（概ね3年先まで）では、先進自治体群がフロントランナー・コミュニティを形成して情報と思考の連携・共有をしながら、その後（第2サイクル以降）のフォロワー・コミュニティ（後発自治体群）の形成に資することが望ましい。

具体的には、次のような自治体間連携が考えられる。

### ①地域連携によりバーゲニングパワーを発揮する

1つは電力購入である。大都市部（電力消費地）と地方部（電力供給地）の連携が考えられる。たとえば、地方の自治体が地域分散型発電を行い、その電力を大都市の自治体が購入する契約を結ぶというものである。これにより、再エネ発電のポテンシャルは大きいですが、電力需要が小さい地方部の自治体も、安心して再エネ事業の拡大に舵を切ることができる。大都市部の住民が、連携している地方部自治体の再エネ事業に投資するしくみと組み合わせることで、受給のマッチングとファイナンスという2つの課題を同時に解決できる可能性がある。災害時のエネルギー確保にも有効である。

2つは、発電関連機器の共同購入である。たとえ、それらのロットが小さくとも、共同購入することでさまざまなメリットがある。たとえば、世田谷区が開始した「せたがやソーラーさんさん事業」では、外郭団体「世田谷サービス公社」を通じて戸建て住宅に住む区民を対象に共同で太陽光発電システムを購入・設置することにした。共同により同システムを低価格で購入できることで、7年以内に投資を回収できる算段である。共同購入によってバーゲニングパワーが発揮される。こうした手法は、家庭向け太陽光パネルの購入のみならず、事業用発電設備の購入や、環境アセスの委託費などを含めて応用可能である。

### ②「地域分散型」事業ポートフォリオを構築する

想定外のリスクに備えるという点で、より広域的な地域分散を考えても良い。自治体が発電事業に参加するのは良いが、東日本大震災のような想定外の激甚災害が発生し発電事業が停止した際に、単一の自治体が被災した場合のリスクはあまりに大きい。そこで、たとえば、中部地方のA市と関東地方のB市が連携して再エネ事業に取り組みれば、遠距離にある両自治体が同時に被災して、再エネSPCのキャッシュフローがゼロになることは、まず考えにくい。地政学的なリスクは地域を分散させることで大幅に低減できる。このように、大都市と地方、日本海側と太平洋側、あるいは、太陽光と風力というように、複数間の自治体のポートフォリオを組むことで、リ

スクを軽減することが可能になる。

### ③「信金ネットワーク活用型」事業ポートフォリオを構築する

事業ポートフォリオを構築する際、保有資産はあるが貸付先に困っている地域金融は Win-Win の関係を構築しやすい。多様な地域金融機関との連携を検討すべきであるが、なかでも特に、地域経済との密着性が高く、再エネ事業にも比較的積極的な方針を打ち出している信用金庫との連携を進めるべきである。「地域で集めた資金を地域の中小企業と個人に還元することで社会の発展に寄与する」という設立目的に照らしても、地域主導型再エネ事業の資金調達に適合する。信金は、全国に270金庫以上、預金高122兆円以上があるとされるので、地域内の資金循環を促すというだけでなく、地域事業者の他地域展開においても、信金のネットワークを活用できれば非常に有益である。

### ④自治体連携による地域主導型再エネ事業の実務体制を設立する

これまで、日本においては、エネルギー政策は国が行うものだという認識が広がっていた。このため、現在の自治体には、エネルギー政策を行うノウハウも財源も不足している。これを補うため、広域連携の事務局などを設置し、幹事自治体の設定や再エネ関連NPOとの共同運営を取り入れながら、再エネに関する業者情報、技術情報、支援情報など各種情報を集めるしくみの構築も検討すべきである。

また、連携している各自治体から事務局に職員を外向させてノウハウを修得させるなど、より実務的な体制づくりも必要である。国は、こうした自治体主導の再生可能エネルギー政策の立案を支援する地方交付金の創設を検討すべきである。原子力発電所の新規立地のために用意していたエネルギー特別会計の予算を充てるなどすれば、必要経費は賅えるはずである。

## 5. 再エネ事業の持続的発展のためのハブ機能を自治体が担え（機能）

自治体に求められるハブ機能は、①情報、②人材、③資金の3つの機能である。これは、再エネ黎明期である第1サイクルにおいてだけでなく、持続可能な産業としての定着を目指す再エネ第2サイクルでも、自治体が再エネ事業で果たすべき役割として重要である。自治体は、これらのハブ機能の充実・強化に、第1サイクルの段階から取り組むべきである。

### （1）人材のハブ機能

#### ①「見えないリスク」を見極められる人間を確保する

見えないリスクは、大きく3つある。1つは、気象条件で発電量が変化するエネルギー変動リスクである。再エネ事業への資金を融資する側からすると、その投資回収判断は「単価×発電量」であり、立地や気象条件により肝心の発電量が変動すると、その判断は難しくなってしまう。NEDO等の公的機関により、地域ごとの発電条件等は公表されているが、20年間という長期間にわたる気象条件や発電立地の開発計画等を完全に予測することは難しい。

2つは、技術リスクで、仕様通りに発電するかどうかである。太陽光の場合、パネルの経年劣化が大きなネックとなる。市場に出て間もないパネルは、劣化のトラックレコードが少ない。近年は、長期の性能保証で一定の発電量を約束するパネルメーカーも増えてはいるが、企業の入替わりが激しいパネル業界だけに、発電規模が大きくなるほどリスクも大きくなる傾向がある。

3つは、不可抗力のリスクだ。東日本大震災のような自然災害だ。対策として、融資側は、最大被害想定の下で発電機器などの予想最大損失額などのリスクを算定し、通例上、保険をつける、キャッシュリザーブの積み立てなどを行うが、融資金額の最終判断は、金融機関の力量にかかってくる。

それに加え、適切な電力受給契約、用地賃貸借契約等を締結するといった契約上のリスクが存在する。これは本来「見えるはずのリスク」であるが、実際には人材不足等から十分なリスクのつぶし込みがなされていない。

様々なリスクを適切にコントロールしながら、必要最低限の資金で、事業継続を図るための目利きが必要である。

#### ②「電力の受給契約」をチェックできる人間を確保する

電力需給契約のポイントは、まず、「出力規制」に関する条件だ。政省令では、出力規制できる場合が規定されており、天変地異の場合や定期検査の場合を別にして、売電収入の減少分を補償せず出力規制できる条件について、契約内容によっては、より広く出力規制が認められてしまうこともありうる。特に、電力会社の帰責事由により出力規制された場合には売電収入の減少分を補償してもらうことが重要である。

もう1つのポイントは、「契約解除」だ。契約解除になる条件設定は重要だ。ささいな契約違反で契約を解除されては困るので、解除は重大な契約違反の場合に限定される必要がある。

経産省令に準拠した特定契約を締結するためのモデル契約案が、経産省から発表された。今後は、このモデル契約をもとに、事業の実情に合わせた契約交渉を主導する窓口となる人材が必要である。

### ③システムインテグレーター（S I）を確保する

電力受給契約のほかにも、太陽光パネルなどの性能保証を含む建設請負契約、運営維持管理契約など、制度活用にあたって欠かせない条件は、全て契約書上に落とし込まれる。特に、再エネ事業をプロジェクトファイナンスする場合は、これらをふまえた契約書を用意する必要がある。S Iには、機器の購入・更新時にパネル機器の目利き、パネルメーカーの存続性、故障時のアフタフォローの見極めができ、金融機関のレビューに耐える事業計画の策定と資金調達ができるなど、さまざまな評価と調整を行える能力が求められる。

再エネ事業は20年という長期にわたるため、太陽光パネルなどの発電設備のメンテナンスも重要である。政省令でも発電設備の認定基準の1つとして、国内に常時メンテナンスが可能な体制が整っていることが要求されている。自治体内部でそうした目利きができる人材を確保できないならば、外部からS Iを招聘したり提携したりして要員を確保する必要がある。

## （2）情報のハブ機能

### ①電力会社との受給契約に関する自治体のレファレンス機能を充実させる

プロジェクトの初期段階で、事業者は電力会社と接続協議を行い、どのタイミングで接続が可能になるのかを見定め、ファイナンスの予定、機器の調達予定目途など、手堅い計画を作っていくことが必要になる。その前提となるのが、電力会社との契約条項である。

再エネ発電施設から電力会社の送配電網までの接続工事の負担割合や、解列を含む出力制限ができるための要件、その合理性を検証する方法、特定契約の地位移転に関する承諾内容等、地域再エネ事業者が、適切に事業リスクをコントロールし、金融機関からファイナンスを受けるために重要な事業条件が、電力会社との契約条項の内容に左右されることになる。

自治体は、電力会社との契約条項についてのガイドラインを策定し、電力会社との交渉に不慣れな事業者からの相談に対して適切な助言・指導を行ったり、電力会社側との交渉を支援する窓口の設置などの態勢を整備することが望まれる。

### ②太陽光発電のトラックレコードを蓄積する

発電設備の機能を発揮させるためには、太陽光に合ったメンテナンスを行わなければならない。この点で、太陽光は、風力など他のエネルギー源のようにモーター等の稼働部がないので、パネルさえ設置すれば、あとはメンテナンスフリーだと誤解されがちだが、それは違う。機器である以上、メンテナンスもモニタリング（日常的な点検）も必要である。特に、太陽光は、季節や天候によって出力が変わるので、その変動が機器に因るものなのかを見極める必要もある。

そこで、週や月ごとにモニターで発電量や発電パターン、売電量を点検し、それらを「トラックレコード」として、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しておけば、新たな機器の設置に伴う資金調達の際、金融機関が当該事業の収支計画の計算やリスク判定をしやすくなる。そうすれば、事業者側の希望融資額に対して、融資額を抑えられたり、購入希望者より売買価格の値引きを要求されることも少なくできる。さらに、設備費用などの初期投資に関する情報が蓄積されれば、発電設備の新規設置・更新の際のコストの引き下げ効果も期待できる。データをもとに共同購入を行えば、機器当たりの購入単価のさらなる引き下げ効果も期待できる。

逆に、トラックレコードを用意できなければ、金融機関は何十年もの長期にわたる融資期間内

に、計画通りの収支を本当に確保できるのかどうか計算ができない、リスクが高い物件であると判断され、融資希望額に対して融資額を抑えられたり、購入希望者より売買価格の値引きを要求される要因となってしまうかねない。これらのデータは、第2サイクル時の事業計画の策定などにも役立つはずである。

#### ※トラックレコード

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。

### (3) 資金のハブ機能

#### ①再エネ事業債務保証制度を創設する

国は、再エネ事業者が必要な資金の一部を金融機関から調達する場合の債務保証を自治体が行えるような新たな制度の創設を検討すべきである。

地域主導型の再エネ事業主体の多くは中小企業であり、金融機関側からすると、信用性や担保が十分ではない。そこで、自治体が政策として代わりになるものを確保してリスクを取ることで、金融機関による融資への障害を除去しようというのがこの制度創設の狙いである。もとより、金融機関自らが再エネ事業に対するリスクテイクの行動形態を変えることが望まれるが、自治体の債務保証制度によって金融機関の融資に直接的な影響を与える（事業者が金融機関等からの融資が受けやすくなる）ことが期待できる。

自治体による資金支援の方法としては、自治体が資本出資することも考えられる。この方法も有力であるが、直接出資よりも債務保証による方が、同じ資金規模で多くの事業を支援することが可能となることから、より大きな事業創出効果が期待できる。

ただし、債務保証制度を設ける場合には、当該事業者が本当に債務保証の対象として相応しいかについて、プロジェクトの財務と事業の両面でのデューデリジェンス（事前調査）が重要になるため、自治体単独だけでなく外部機関との連携も含めた実施体制の整備が課題である。

#### ②再エネ推進基金を創設する

電力会社からの売電収入、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、それを一定のルールのもとで積み立てる自治体独自の基金を創設することが望ましい。これを原資として自治体は、地域主導型再エネ事業の目的、すなわち、「新たな地域産業育成」「地域分散型エネルギー源の確保（エネルギー安全保障の確立）」に沿った再エネ事業の導入を支援する。

基金の具体的な用途については、再エネ導入のための補助金、利子補給などのほか、①で述べた債務保証が実現できない場合には損失補償などに充てて、自治体の実質的な「保証」を補完し、民間の事業保障やリスク軽減に活かせるだろう。

提言8で後述する上乘せF I Tの財源とする方法も考えられる。これにより、事業者の参入や住民の出資などの再エネ事業の拡大のインセンティブとなるだろう。

## 6. 地域主導型再エネ事業の推進の最大のボトルネックである資金調達における信用補完機能を担え（機能）

ファイナンスが付くということは、再エネ事業のリスクがコントロールされているということである。コントロールされるとは、リスク算定に必要な情報が蓄積され、チェックされているということでもある。

地域事業者が自力でこのサイクルを回すことができない段階においては、自治体が発電事業者の信用補完を行う必要性が高い。信用補完を行う前提として抑えておくべきは、買取りを受ける地位と分離した太陽光パネル自体には資産価値はない（＝事業の清算価値はない）ということである。つまり、現在の太陽光発電は、事業を継続することでしか価値を生まない。

また、地域主導型再エネ事業の事業者として期待される中小企業は信用力が高くないのが一般的で、大規模なコーポレートファイナンスはあまり期待できない。

以上の前提に立って、発電事業者、特に、地域の中小企業が資金調達しやすくなるよう、自治体の支援のあり方が重要になる。

### （１）適材適所の事業資金を活用する

再エネ事業の推進には、①事業主体、②資金の出し手、③事業規模、④発電種類の各要素が不可欠である。その組み合わせは多種多様であるから、事業計画の内容に合わせて資金を使い分ける必要がある。資金源としては、融資、地方債、出資金、補助金、寄付などが考えられる。

再エネ事業の立ち上げ時には、「補助金」「地方債」と地域金融機関とシンジケーションによる「融資」により事業資金を確保し、事業の規模や業績の時間的経過を見ながら、メザニン（市民ファンド）などに一部資金を置き換えていくという工夫が必要であろう。これにより金利負担の軽減などが図られる。

### （２）民間から入りにくい部分の資金調達を自治体が支援する

民間からの資金が手当てできない場合は、自治体の劣後出資が必要である。その際の目的要件として、提言2で指摘した「事業所の増加数」を筆頭に、地域事業主の割合、新規雇用者の数など効果測定できる指標を設定しておく必要がある。

事業継続性を高めるための取り組みも重要である。具体的には、事業リスクの負担、事業実行上の担保権のとり方がカギになる。可能ならば、債務保証を行うこと、法的にそれが難しい場合には、損失補填（元本または利息の一部）ができないかを検討すべきである。損失補填できれば、実質的には信用保証していることと同じ意味を持つ。

### （３）特定目的会社（SPC）方式で地域資金を導入する

リスク資金をプロジェクトファイナンスで調達する方法として、地域JVとしてのSPC方式も検討すべきである。面倒な手続きが必要だが、そうまでしてSPCとファンドを組成する理由は、自治体を中心に地域が主導権を握って、雇用を創出し経済の活性化を図る必要性が高いからである。それを目的にしないならば、単に株式売買を行えば済む話である。

SPCは、事業資金の100%を民間から資本調達できるならば、それが最も望ましい。FITのIRRは、6～8%程度と言われているが、現在、民間事業の場合、投資資金で6%のリタ

ーン率を実現するものはほとんどないと思われるから、自治体のお墨付きがある事業であれば、有望な投資案件といえるだろう。事業費に足りない資金は別途、デットファイナンスする必要が生じる。銀行借入やSPCが社債発行するなどして資金を別に調達する方法が考えられる。

SPCでは、出資者を地域に限定することも可能である。エネルギーの地産地消の観点から、自治体が住民参加型市場公募債を発行したり、特定目的（ここでは、再エネ事業）で出資する方法も考えるべきである。公募の窓口は、地元の金融機関との連携が望ましい。

さらに、SPCは、発電事業が災害などの不可避な原因等により、一時的に発電事業を継続できなくなった時などに備えて、予め準備金を内部留保しておくことも必要である。

#### （４）自治体の財政資金を活用する

過疎地域対策債を再エネ事業の導入にも適用可能としたり、再生可能エネルギーに関する地方債を自治体が発行できるようにして、元利償還交付金を国が支出するしくみを検討すべきである。

#### （５）住民参加型ファイナンススキームを構築する

住宅用の太陽光発電の場合、ソーラーパネルから周辺機器まで、設置には200～300万円の初期費用が必要であり、これが市民レベルでの本格的な復旧を阻む大きな要因である。この太陽光発電にかかる初期費用を限りなく0円に近づけることが普及の大きなインセンティブとなる。

エネルギーの地産地消を掲げる長野県飯田市では、市と飯田信金の後押しで有限会社「おひさま進歩エネルギー」を設立し、市の補助金と住民参加型ファイナンススキーム（市民ファンド）を組み合わせることで、個人住宅所有者に0円で太陽光発電装置を設置できるしくみを構築した。こうしたしくみは、住宅用太陽光発電のみならず、工場の屋根や遊休地を活用した太陽光発電事業や、個人住宅の屋根を借りた太陽光発電事業にも応用可能であり、今後の拡大が期待されている。

しかし、飯田市で採用された匿名組合出資方式は、再エネ黎明期には妥当な資金調達方法（環境意識の高い投資家）であるが、多様な投資家が存在するがゆえに、事業拡大期にはデメリット（利回りに不満を持つクレマーの台頭など）が表面化する恐れがある。

今後、この方式の採用を考える自治体では、ファイナンススキームの長期展望を見据えた検討が必要である。

#### （６）地域金融機関と連携する

地域主導型再エネ事業を推進するためには、資金調達の面では地域金融機関、特に信用金庫との連携を積極的に進めることが重要である。信金は営業エリアと取引先が中小企業に限定される点で銀行とは決定的に違い、有望な中小企業の事業を育てていく必要性がより強い。地域において、新たな創業を促し取引先を増やしていくことが信金にとっても新しいビジネスモデルとして必要なのである。取引地域が限定されている信金ではあるが、全国各地の信金ネットワークを活かせば、地域事業者が他地域展開を目指す場合でも対応可能と思われる。

現に、メガソーラーを除けば、一つひとつの太陽光発電事業の規模は50kW～1MkW程度で、特に、500kW程度の事業計画を立てる事業者のメインバンクは、信金が多い。この規模の事業では、事業の収益性と企業の経営性の両面が問われる。

#### (7) 事業主体を自治体が主導する方法を検討する

自治体が事業主体として積極的に関与していく方法も検討すべきである。その際の法人格としては、財団、社団などもあるが、株式会社(自治体が一定の公共性を考えて参画することが要件)、もしくは第3セクターという方法も有望である。

たとえば、会社法の改正により、普通株式の議決権について、自治体が直接関与の方法の有無、会計検査院の検査対象や外部監査の対象に含むか否かなど、制度や法人設計の柔軟性が増してきている。自治権と企業統治の両立を図るための出資方法は、自治体の再エネ事業の目的に応じて選択すれば良い。

## 7. 第1ステップとして、再エネ推進計画と組織規定を盛り込んだ再エネ基本条例を制定せよ（具体的政策）

多くの自治体では、再エネ推進に関する全体合意がなされておらず、その状況においては、再エネ政策が中途半端になってしまうのは、やむをえぬ面がある。

再エネ事業の推進の実行性を高める根拠の1つとして、再エネ事業に対する自治体の基本スタンス、支援制度、組織設置、計画、見直し方法などに関する事項を定めた「再エネ推進条例」が必要不可欠である。これが制定されていない自治体では、全庁的、全市的な再エネに対する意識や取り組みを底上げするためにも、議員や市民が行政組織（理事者側）に対するロビー活動、すなわち、再エネの推進条例の制定を促すことが求められる。

### （1）再エネ事業推進のスタンスを「条例」で示せ

現在のところ、環境基本条例というかたちで、省エネを謳う条例は全国各地で見られるものの、正面から、再エネ推進を掲げた条例を制定した自治体はごく僅かである。キャッシュを生み出す事業だけに、自治体の再エネに対する姿勢が曖昧なことに因る機会損失は、想像以上に大きいと考えられる。第2ステップで各支援プログラムに着手する前に再エネ事業の足元を固めるという意味でも、条例化と事務事業制度の基本設計を行っておくことが肝要である。

地域主導型再エネ事業（住民・地元事業が主体となり、地産地消・小規模分散・地域循環で地域経済を活性化させる）を目指すならば、当該自治体の再エネに対するスタンスを明確にすべきである。

### ①「再エネ推進基本条例」を制定する

1つは、「基本条例」である。これは、再エネ推進政策を自治体として継続的に採っていくことの宣言を主眼にしたものである。このかたちで再エネの推進の意思表示を行い、自治体としての総合的な政策立案の責務や市民協働を規定することが考えられる。これによりまず、当該自治体の再エネ推進の方向性、すなわち、再エネ事業推進において、産業振興、まちづくり、新エネルギー、環境保全のどこに重点が置かれているのかが分かる。

### ②「再エネ推進本格条例」を制定する

①からさらに踏み込んだ内容をまとめたものが本格条例である。単なる宣言に留まらず、再エネ事業を推進する施策の具体的内容を規定したものである。事業者などへの義務付け、違反の制裁、検討組織の設置、庁内組織の設置、助成・支援措置の各内容などを具体的に規定するものである。

このうち、助成・支援措置は、事業者側の収益性にも影響するため、自治体は、財源の裏づけがあるならばなるべく明記した方が良い。特に、提言8で後述する各補助事項の条例化は、事業者や地域住民の再エネ事業参画の大きなインセンティブになる。さらに、域外企業が当該自治体に立地するような例も生じる可能性がある。

## (2) 首長直轄の担当部署の創設、もしくは、全庁的なプロジェクトチームを編成する

上述の再エネ事業の支援策を効率的に行えるよう、自治体側の態勢整備も必要である。現実問題として、再エネ事業の所管部局は、それぞれの自治体で実に多岐にわたっている。整理すると、その系統は大きく、①産業振興部局、②まちづくり部局、③エネルギー部局、④環境部局に分かれるようである。

①は産業振興政策、②は都市政策、③は新エネルギー政策、④地球温暖化政策の系譜を持っており、それぞれが似て非なる性格を有しながら「再エネ」問題に辿り着いている。理想的には、こうした部局間の枠を超えた指示・権限を持った担当部署や専任職員の設置が望ましいことは言うまでもない。しかし、正規職員数の削減に伴う政策の立案・調整力の低下が著しい現状を考えると、首長もしくは、副市長らトップに据えた組織横断的なプロジェクトチームを編成し、再エネ事業の制度設計、実施、検証、改善に当たるのが現実的かもしれない。

### ①事業創出部局の参画は必須とする

地域主導型再エネ事業による地域活性化を図るという目的に照らせば、前項で指摘した②～④の部署だけに再エネ事業を任せきりにすべきではない。何らかの形で産業振興部局（事業創出担当課）と連携しながら取り組むべきである。

もし、部局間のフラットな連携が困難な場合、願わくは、各部局の一段上位に首長もしくはそれに準じる人材を本部長とする庁内プロジェクト組織を結成し、政策のP D C Aを行うことが望ましい。

### ②特に屋根貸しを推進する場合には、施設所管課と連携する

屋根貸しで提供する公共施設を運営管理している所管課との連携が必要である。公共施設台帳（設備・施設の更新履歴も記載）を作成しているだけでなく、日常的な運営業務を管理しているからである。加えて、当該自治体が「固定資産台帳」を整備済ならば財政部局、あるいは、公共施設の再編を推進する部署との連携も、自治体の資産・財務管理の視点から進めるべきである。

屋根貸しする場合に、事業者側はむろんのことだが、施設の所管課側がメリットを感じるようなビジネスモデルを構築しなければ、屋根貸しモデルは実現しない。再エネ事業の成果指標として、施設にかかる光熱費を〇〇%削減するといった数値目標は欠かせないが、これだけでは所管課を納得させることは難しい。屋根貸しモデルの対象施設を所管する部局別の政策課題を捉え、その解決にも応えられるメリットを提示し、その実施を事業者の公募要件に含めるなどの工夫が必要である。特に、自治体資産で最大の用途（延床面積ベース）は、義務教育施設である。再エネ事業を全庁的に推進し成果を上げたいのならば、教育委員会の理解と協力を得ることは非常に重要である。

## 8. 第2ステップとして、事業推進レベルに応じた支援プログラムを準備せよ (具体的政策)

地域主導型再エネ事業の局面には、「制度設計」「事業開発」「主導的实施」の各レベルがあり、それぞれに事業の段階として「事業検討・アセス」「建設・資金調達」「操業・売電」がある。これらに自治体を実施すべき支援プログラムを整理したものが下表である。

自治体は、それぞれのレベルと段階に応じて適切な支援プログラムを整備することが望ましい。次に、事業の進捗レベルの勘所と主要政策のポイントを指摘する。

	事業検討・アセス	建設・資金調達	操業・売電
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">制度設計の レベル</div> <p style="text-align: center;">▼</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 再エネ基本条例</li> <li>□ アセスメント条例、住民参加型検討プロセスの整備</li> </ul> <div style="border: 2px solid red; padding: 2px; text-align: center; color: red; font-weight: bold; margin-top: 5px;">第1ステップ</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 金融機関融資への保証スキーム</li> <li>□ 信用保証協会との制度融資設計</li> <li>□ 将来債権の譲渡を受けるためのファンド組成(自ら?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 上乘せFIT条例</li> <li>□ 優良再投資の場合の事業税減免検討(国との協議を実施)</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">事業開発支援の レベル</div> <p style="text-align: center;">▼</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 再エネ事業マップの整備・公開</li> <li>□ 優良事業者の評価スキームの作成、認証や評価までいけるか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 発電設備等の初期投資補助事業、利子補給</li> <li>□ 住民参加ファンドのあつせん</li> </ul> <div style="border: 2px solid green; padding: 2px; text-align: center; color: red; font-weight: bold; margin-top: 5px;">第2ステップ</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 固定資産税減免</li> <li>□ 地域運営者活用補助事業</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">主導的実施の レベル</div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 公共施設への太陽光パネル設置計画</li> <li>□ 土地貸し?屋根貸し?事業実施?</li> <li>□ 買取期間終了後の事業承継スキーム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 複数自治体による共同購入、共同入札スキーム構築</li> <li>□ 共同購入型の卸スキーム</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 再エネ事業実施</li> <li>□ 自治体間グリーン調達</li> </ul>

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」第3回資料  
(NPO 法人 再エネ事業を支援する法律実務の会 代表弁護士 水上貴央氏作成)

### (1)「制度設計レベル」での勘所

#### ①事業リスク軽減型(レバレッジ型)支援を実施する

再エネ事業の発電施設に対して担保権を設定するには、その発電施設が継続的に稼働している状態にあることが必要である。すなわち、再エネ事業の担保価値は、事業継続性があることで生まれる。事業の継続に不安があればファイナンスも動かない、ということである。これは、金融機関が再エネ事業に資金を融資するのをためらうボトルネックにもなっている。

この原則に立ち、事業継続リスクを軽減するための保証スキームが必要である。具体的なものとしては、「金融機関融資への保証」が考えられる。レバレッジ機能が効き、一種の保険機能を発揮されることが期待できる。

## ②上乗せFIT条例を制定する

自治体がFITの買取価格に独自に上乗せ価格を設定する方法も考えられる。高知県では、県独自で国のFIT価格に0～50円程度の範囲で上乗せ額を、また、買取期間は15～20年、対象範囲も県全域、重点地区（過疎地域）に限定する、ローカルコンテンツを設けて県内事業者を優遇することなどを検討している。現時点では、買取法上の買取価格が高く設定されているため、上乗せの必要は小さいが、今後買取価格が低減していく段階において、地域事業者の持続的起業を後押しするために必要となる可能性が高い。

財源については、再エネ普及を目的とした「地域エネルギー環境税」の創設も検討している。このような地域独自の上乗せFITの制度設計がなされれば、再エネ事業の導入のインセンティブになるだろう。

## ③FITに対応した信用保証制度を設計する

再エネのボトルネックは資金調達である。事業者を自治体が側面支援する場合、従来の中小企業支援のように、信用保証協会に保証付けの可否を照会するのが通例である。現在の信用保証制度は、国または自治体による制度融資に対する保証が大半を占める。しかし、再エネの発電事業者が保証制度の適用対象になるのか否かは必ずしも明確ではない。

また、融資金額について、現行の信用保証の上限額は2.5億円なのに対し、再エネ事業にはそれより大きな費用を要する場合もある。また、融資期間についても、一般的には10年であり、太陽光パネルの耐用年数や減価償却費17年には足りない。こうした問題を解決する必要がある。自治体と金融機関が連携してFITに対応した制度へ再設計する必要がある。

### （2）「事業開発支援レベル」での勘所

#### ①B/S支援型（固定費補助型）スキームを実施する

国は、事業者が再エネ事業によって得た収益を、新たな再エネ発電事業のために、機械または建物などへ実際に再投資した場合の税制優遇措置を行うべきである。たとえば、事業年度において再投資準備金残高を限度に特別償却（即時償却）できるようにすべきである。これにより、事業初期における事業者側の税負担を軽減できる。

また、自治体は、太陽光発電施設などの新たな事業用資産にかかる初期投資費用への補助や自治体が発電用資産を購入して事業者に貸与、あるいは、買戻特約付で安価提供などの支援スキームを整備すべきである。すでに、各自治体には類似の支援制度が存在していると考えられる。自治体もこれまでの経験を活かして、それほど手間をかけなくとも実現できるはずである。提言3で示した遊休資産、特に、自治体が運営管理する行政財産の目的外使用許可や貸与、普通財産の貸付もこの支援スキームに含まれる。

再エネ事業は、固定費が大きいビジネスなので、事業初期での発電資産の導入支援を行うことにより、事業者側のバランスシート（B/S）は大きく改善できる。

#### ②P/L支援型（収益性向上型）スキームを実施する

産業振興なのか環境保全なのか。再エネ事業の導入目的に応じて、事業の収益力（P/L）向上を支援する補助制度である。特に、税制上の措置については国との連携が不可欠である。

上述の上乗せFIT（雇用創出効果などのアウトカム指標の達成状況に応じて、国の買取価格に自治体が独自に価格を上乗せする）に加え、たとえば、売電収益の扱いについて、①益金処理せずに（発電施設整備にかかった）損金として算入することを認めたり、②再投資引当金として再エネ事業の拡大再投資用資金として内部留保することを促すなど複数の手法を組み合わせることで事業者側の収益性向上を支援すべきである。

### （3）「主導的実施レベル」での勘所

#### ①事業推進の側面支援の充実を図る

従来、産業政策で実施されてきた方策でもあり、自治体側にとっても最も抵抗感なく実施できる方策である。そのさらなる充実を図るべきである。当面、自治体の再エネ事業の主流を成す支援と考えられる。

方法の第1は、再エネ事業に関する相談窓口を設置することである。再エネ施設の設置運営に関わる技術開発や人材育成、各種許認可に関わる行政手続き、初期投資等に関わる事業計画の確定と資金調達などに応じられるようにすべきである。

第2は、電力会社との契約交渉支援である。（特定電力契約の）契約条項について、自治体が契約ガイドライン、相談・交渉支援窓口を設定する。また、不当契約条項の内容、設備費用などの情報を収集しこれを公表することが望まれる。

いずれも、契約上のトラブルを生まぬよう、自治体が事業者側の契約内容の監視機能を果たすべきである。

#### ②再エネ事業の収益を新たな再エネ事業や自治体サービスの向上のため再投資する

再エネ事業で上がる収益の活用方法については、①再エネ事業の拡大再生産に投入する、あるいは、②収益を再エネ以外の事業に投資的経費に充当する、という考え方がある。収益の再配分機能について、自治体の方針を定める必要がある。ここでは、発電事業者を自治体が支援するという最も一般的なケースを想定した支援方法を提言する。

#### ア 益金扱いにせず損金として算入する

発電事業で得た所得金額を限度として、事業者が再エネ事業への再投資等準備金として積み立てた時に、その積立金を企業会計の「損金算入」できるようにすべきである（少なくとも第1サイクルの3年間）。これにより税額を引き下げることができる。

#### イ 益金を公共施設再整備基金に繰り入れる

公共施設を発電事業に使用することは、行政財産の目的外使用として、地方自治法に定める「1～2年程度の短期使用が望ましい」という規定に抵触する可能性がある。公共施設には、国からの補助金を活用して建設されたものも少なくない。屋根貸しなどで賃借料収入を得た場合、補助金返還を国から求められる可能性も否定できない。

補助金返還については、各省庁の財産処分承認基準における有償貸付の取り扱いが統一されていないからである。国は、再エネ事業に公共施設を活用した際の財産処分基準を明確にすべきである。一方、文科省の例にすると、廃校施設を貸与・譲渡する場合でも、補助金返還相当額以上

を自治体が域内の学校施設整備費に充てるための基金に積み立てれば、有償・無償を問わず、補助金返還不要とした。

このような例を参考に、再エネ事業で得られる益金（賃貸料）について国（各省庁）は、公共施設の更新費、維持管理費に充当しても補助金返還を求めないよう、財産処分基準を緩和すべきである。この受け皿として自治体は、公共施設の更新、維持管理のための基金を創設すべきである。

### ③自治体の関与により地域事業者を育成する

自治体は、地域の最大事業者であるから、自治体自身が再エネ事業に関与することにより、信用力やバーゲニングパワーに乏しい地域事業者もその恩恵に預かることが可能となる。

#### ア 発電機器の共同購入の斡旋や一部融資を行う

自治体は、事業所、一般家庭を問わず、発電機器を大量一括購入したり、その一部費用を補助金で支給するなどして、初期費用を低額に抑える支援を行うことが望まれる。

共同購入については、複数自治体が連携して、互いに発電実績、事業者、機器などに関するデータを蓄積し共有しておくことで、発電機器の共同購入・更新の際、事業者側から有利な交渉条件を引き出せる可能性が高い。地域事業者を共同購入のパートナーに組み入れることで、地域事業者も大企業と同様の交渉力を得ることが可能となる。

#### イ 予算ゼロでも可能な再エネ事業支援を行う

飯田市では、市民出資の電力会社「おひさま進歩エネルギー（株）」が発電事業を行っている。この事業は、国（環境省）、市内協力会社、事業パートナーなどと「環境」をタガにしたパートナーシップ型公益事業に位置づけられている。このしくみのポイントは、市が同社と長期間（20年）の電気の買取保証契約、発電施設として公共施設の長期目的外使用（20年）を許可、22円 kWh の買取契約を結んでいることである。

太陽光発電事業に伴うリスクに対して、事業者側は、信用力が高い自治体と電力の長期購入契約を発電事業者が結ぶことでリスクを相当程度軽減できた。こうした支援が同社の発電事業への信用補完にもなっている。これにより、金融機関からの融資金利や発電機器の保険料率の引き下げなどの副次効果も期待できる。

#### ウ 自治体の入札・契約を活用した支援を行う

再生エネに関わる自治体の設備工事やメンテナンスなどに、地元の事業者を優先発注したり、地域雇用等を評価要素とした総合評価型入札を活用し、省エネ、再生エネ活用を積極的に進める地元事業者を積極的に育成する制度を設けるべきである。

## 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」開催日程とテーマ

[第1回]	6月28日(木)	国の再エネ政策・動向と自治体としての方針
[第2回]	7月31日(火)	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
[第3回]	8月31日(金)	住民参加型ファイナンスのスキームづくり

### ワークショップ参加者・講師（五十音順、敬称略）

稲川 哲也	（岐阜市地球環境課）
大本 益之	（笠岡市議会議員）
上沼 俊彦	（飯田信用金庫）
毛涯 郷史	（信金中央金庫地域・中小企業研究所）
小西 弘紀	（秋田県資源エネルギー産業課）
斎藤 清	（船橋市市民活動サポートセンター運営協議会）
佐々木 陽一	（株式会社PHP研究所 政策シンクタンクPHP総研）
田中 克己	（飯田市地球温暖化対策課）
地引 道夫	（社団法人グリーンデザイナーズ協会）
西宮 幸一	（府中市議会議員）
鉢嶺 実	（信金中央金庫地域・中小企業研究所）
浜野 隆司	（能代市商工港湾課）
原 亮弘	（おひさま進歩エネルギー株式会社）
槇澤 俊平	（秋田県資源エネルギー産業課）
三木 浩	（サステナジー株式会社）
水上 貴央	（NPO法人 再エネ事業を支援する法律実務の会）
室賀 荘一郎	（長野県温暖化対策課）

※ 本提言書の内容は、上記の方々のご意見を参考に、株式会社PHP研究所 政策シンクタンクPHP総研とNPO法人再エネ事業を支援する法律実務の会の共同見解をまとめたものであり、上記の方々の個別見解を示したものではありません。

事務局（五十音順、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）
金坂 成通	（株式会社PHP研究所 政策シンクタンクPHP総研、コンサルタント）
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）
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）
利光 剛	（NPO法人 再エネ事業を支援する法律実務の会、弁護士）
松田 純一	（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）
村方 善幸	（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「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

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）】

〔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、金坂、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 の間にお問い合わせください。

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)