太陽光発電の規制に関する自治体の政治過程[1]

城西大学非常勤講師
桶本秀和

1. はじめに

2009 年から始まった太陽光発電の余剰電力の買い取りは、2012 年の固定価格買取制度の施行によって多くの事業者が参加することになった。1000kW 以上の太陽光発電施設は、2020 年 9 月末には全国で新規認定分と移行認定分を合わせて 7681 件であった。制度の運用開始以降、各地で大規模な太陽光発電事業の開発が急速に行われた結果、事業者と自治体・住民との紛争が増加している（山下、2016）。この背景には、太陽光発電施設が環境影響評価法の対象外であったため[2]、住民の知らないところで大規模な開発計画が進み、事業者・自治体・住民間での調整が不十分だったことにある。太陽光発電事業については、遺跡に隣接する地域や野鳥の生息地となってきた場所で稼働されることで、地元住民が訴訟を起こした事例がある（山下、2014：136-137）。

自治体は、太陽光発電事業の開発紛争に対処するため、太陽光発電の立地制限や建設予定地の事前届出といった規制的政策を実施する事例が目立つ。自治体の条例は法律の範囲内でしか制定できないが、法律が明示していない範囲であれば、いわゆる上乗せ条例や横出し条例で規制を課すことができる。しかし、一般論として自治体は税収や人口の減少を嫌うため、規制的政策を進める動機を持たない。自治体は自らが管轄する地域経済に正の影響を与える開発政策には積極的だが、負の影響を与える再分配政策や規制政策には否定的である（Peterson、1981）。さらに、規制的性質を持つ条例を制定することは、類似の条例を制定している自治体が少ない状況では、自らの自治体に対してどのような影響を与えるかという点が不確実である。それにもかかわらず、少なくない自治体は規制的性質を持つ条例を制定しているのはなぜなのか。

以上の背景を基に、本報告は、自治体における規制的性質を持つ条例の政治過程を分析して、その制定要因を明らかにする。本稿は、太陽光発電事業を規制する条例を早期に制定した兵庫県と和歌山県を対象とする。

2. 先行研究の検討と分析の視座

本稿が対象とする太陽光発電施設の設置という事例は、事業者に対して立地制限や地元住民の同意を課すといった点から規制政策に分類できる。規制政策は、「経済的規制」と「社会的規制」に分けられる。経済的規制とは、特定産業に対して参入・退出規制、価格規制、

[1] 未定稿につき引用はお控え下さい。
[2] 2020 年 4 月からは、太陽光発電に関する設備の新設や変更も環境影響評価の対象となった。

設備規制、輸入規制などの競争制限的な規制を意味する（田中、1997：1）。社会的規制とは、安全・健康の確保、環境の保全、災害の防止などの社会的見地から行われる規制を指す（同上）。太陽光発電施設を規制する条例は、主に山間部の傾斜地の崩壊を防ぎ、地域景観との調和、地元住民の同意を求めていることから、社会的規制に当てはまる。

こうした規制政策の政治過程へのアクセスは権力関係をかたちづくり、その策定には誰もが平等に関われるわけではなく、その不服従には何がしかの不利益がともなう（遠藤 2012：3-4）。Lowi は、政策を分配・規制・再分配に分類することで、それぞれの政治過程に違いがあることを指摘している（Lowi、1964；1972；大嶽、1990；李、2014）。規制政策は、特定の産業レベルで、ある集団に利益を、他の集団に損失をもたらすような政策の登場をめぐって争われる政治対立の場である（李、2014：67）。そのため、対立が激しく、利害関係の調整が難しい状況下では、政策決定が滞る。関係アクターは、自らの政策の正当性を示すために専門知識を資源として他のアクターに働きかけたり、他のアクターが受け入れられるような政策を作り上げたりする。

政治過程における対立が予想される規制政策が諸アクターに受け入れられるかどうかは、アクターの費用と便益の関係で説明できる。Wilson は、政策によって生じる費用と便益の関係を基に、政治過程がどのようになるかを示した（Wilson、1980）。Wilson は、それぞれが集中する場合と拡散している場合を想定して、アクターがどのように行動するかを示した。Wilson に基づくと、本稿が対象とする太陽光発電に関する規制政策のように、規制に伴う費用が施設の立地地域に集中するが、利益が事業者に集中するような政策は、利益集団による政治が行われると想定した。そのため、太陽光発電事業に関する条例の政治過程では、施設の設置事業者の集団と施設が設置される地域住民とが対立することが想定できる。事業者は、できるだけ自らの負担を減らすような働きかけを行い、住民は施設の設置そのものを避けるような働きかけを行うだろう。これらに対して自治体は、条例制定の際に事業者の費用負担へ配慮することで、被規制者との合意形成を容易にしようとする（青木　2003：111-113）。

規制政策は、さらに 2 つに分類することができる。1 つ目は、これまでは余り事業者が進出していなかった事業について新たに規制する場合である。この場合、新しく事業進出しようとする事業者は、規制を設けられるため、従来の事業費に追加の支出が求められることになる可能性がある。2 つ目は、すでに事業進出が進んでいるものに対しての規制である。事業進出が進んでいる場合、行政がその事業を縮小させたり停止させたりすることは困難である。既存事業者は自治体からの要請に逸脱しない限りで、既存の利益を維持することができる。

以上の規制政策の検討からは、条例制定に対するアクターの利益が予測できる。すでに太陽光発電事業を行っている事業者は、条例による規制を受けないため、新設の条例には大きな反対姿勢を示さないと考える。一方で、新たに事業を進めようとする事業者は、当然ながら事業を進める支障となる条例の制定には反対姿勢を示すだろう。そして、太陽光発電施設

が設置される地域の住民は土砂災害や光害などを問題視するだろう。事例分析では、事業者が上記のような想定される利益に基づいて、どのような行動を取ったのかに着目する必要がある。

3. 事例分析

3.1 兵庫県

兵庫県の「太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例」は、都道府県では初めて太陽光発電施設などの設置に規制を設けた条例である。条例は、太陽光発電施設と風力発電施設を対象として、設置に関する基準と近隣関係者との調整を求めている。設置に関する基準は、山林部における景観や反射光への配慮を始めとして、事業者に発電施設と地域環境屋住民との調和を課している。届出が必要な事業は、5000 平方メートル以上[3]の施設設置及び増設工事である。

では、条例の制定過程を見ていく。兵庫県では、固定価格買い取り制度の導入以降に太陽光発電施設などの設置によって、景観の阻害や太陽光パネルの反射光による住環境の悪化などが問題となっていた。兵庫県では、2010 年に淡路市が市町村の太陽光発電で国内最大規模の施設を市役所などの屋上に設置するなど太陽光発電に積極的な取組があった。県は事業者と住民とのトラブルを防ぐために、2016 年 12 月に「大規模開発及び取引事前指導要綱」の運用を変更し、太陽光発電施設を整備したり、設置を目的に土地を取得したりする場合、事前に県と協議し、知事の同意を得なければならないとした[4]。2018 年 7 月には、兵庫県姫路市で国道沿いの傾斜地の発電用の太陽光パネルが、台風による地すべりで損壊するなどして、事業者と住民とのトラブルが発生した[5]。

当初、兵庫県では太陽光発電に対する積極的な意見が多かったが、徐々に施設の設置に関する問題について自民党や日本維新の会の議員から指摘されてきた。2015 年の県議会決算特別委員会では、太陽光発電設備の設置について、建築基準法などの対象となっていないことや事業者と近隣住民との説明義務が定められていないために紛争が生じている点が取りあげられ、環境影響評価などを基に条例での対応が検討された[6]。その後も、2016 年の予算特別委員会で産地斜面に設置された太陽光発電パネルの安全性の質問が上がった[7]。

2017 年 2 月の定例会で、「太陽光発電施設等と地域環境との調和に関する条例」案が提出された。定例会や予算特別委員会では、公明党や共産党議員から条例案が太陽光発電施設の新設については設置基準を求めているものの、既存施設や工事中の施設が引き起こしている問題への対処が不十分との声が上がった[8]。ただし、条例案に大きな反対の声は挙がら

---

[3] 一部の地域では 1000 平方メートル以上が対象である。
[4] 朝日新聞、2016 年 12 月 15 日。
[5] 朝日新聞、2018 年 11 月 7 日。
[6] 兵庫県『兵庫県議会議事録』決算特別委員会、2015 年 10 月 21 日。
[7] 兵庫県『兵庫県議会議事録』予算特別委員会、2016 年 3 月 10 日。
[8] 兵庫県『兵庫県議会議事録』定例会、2017 年 2 月 28 日、兵庫県『兵庫県議会議事録』

ず、2017 年 3 月に建設常任委員会が条例案を原案可決した。

3.2　和歌山県

和歌山県の「和歌山県太陽光発電事業の実施に関する条例」は、建築物の屋上等に設置されるものを除いた合計出力 50kW 以上の太陽光発電設備を設置し発電する事業が対象である。事業者は、太陽光発電事業を実施しようとするときに、自治体や地元説明を通じて関係者の意見を聞き、適切なコミュニケーションを図ることを義務づけている。また、条例は、太陽光発電施設の設置地域が土砂の流出による防災面の対策、景観や眺望への対策を求めている。

和歌山県では、豊富な日照時間という自然資源を生かせることから、太陽光発電の普及を促進してきた。しかし、山林や傾斜地を開発する計画が増加し、防災・環境・景観といった面で悪影響を心配する声が県民に拡がった。また、事前に地域住民などに説明が行われないままに事業が実施され、地域でトラブルが生じる事例も増えてきた。そこで、太陽光発電事業について、環境との調和や県民の理解を確保するために条例を制定した。

和歌山県では、当初、太陽光発電事業について、環境影響評価条例の対象とならない点が問題視されていた。共産党議員が大規模な太陽光発電事業に関する環境影響評価に疑問を示した[9]。共産党議員が、県内に計画されている太陽光発電所計画について環境影響評価条例で太陽光発電事業が環境影響評価の対象外だとして、対象とすべきと指摘したが、行政は環境影響法の対象外と回答している[10]。改新クラブの議員が、和歌山市北部の太陽光発電施設について、事業者が地元住民の同意がなくても事業開始が可能と説明していると指摘し、行政の対応を尋ねており、行政は「和歌山県林地開発許可制度事務取扱要領」に基づいて地元自治会や隣接する土地所有者、水利組合等の同意書の添付が必要であり、地元の同意がなければ事業開始はできないと回答している[11]。同様に、紀美野町小畑地区における太陽光発電計画に反対する陳情書が提出されたことがとりあげられ、防災や景観などにも配慮して地元の意向に配慮して対応するとし、事業者への申請について可否が議論されていた[12]。自民党議員は、太陽光発電施設の設置によって山林部における傾斜地崩壊を懸念し、兵庫県が関係する規制条例を制定したことをあげて、同様の条例の制定を促した[13]。これに対して兵庫県の仁坂吉伸知事は、「議員のお考えは全く同感でありまして、実は既に担当部局に最もふさわしい制度を検討せよと指示をしている」と条例制定に向けた作業を実施していると

予算特別委員会、2017 年 3 月 13 日。

[9] 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2016 年 12 月 13 日、和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2017 年 3 月 7 日。

[10] 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2017 年 6 月 22 日、和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2017 年 9 月 21 日。

[11] 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2017 年 6 月 26 日。

[12] 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2017 年 9 月 30 日。

[13] 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2017 年 12 月 13 日。

述べた[14]。共産党議員は、県が和歌山県和歌山市有功・直川地区のメガソーラー計画について、事業者から提出された申請書類に不備が合ったので返却した点を指摘し、計画の隣接自治会における住民投票では、反対が多数であったことも伝えた[15]。

2018 年 2 月の定例会で、共産党や自民党の議員から太陽光発電施設の設置地域における土砂災害や河川に与える影響という問題点が指摘された[16]。福祉環境委員会や経済警察委員会が太陽光発電施設が環境や景観に与える影響に配慮する必要や地元住民との同意の必要性を審査した旨の報告があった[17]。同定例会では、自民党議員が条例案に賛意を示す自民党、改新クラブ、公明党の各県議団を代表して賛成の意向を示し、原案可決となった[18]。

4. おわりに

ここまで、兵庫県と和歌山県の太陽光発電事業に関する条例の政治過程を見てきた。いずれの自治体においても、事業に関する問題点が議会で指摘されて、立地の規制や届出のように、太陽光発電事業への規制がかけられた。両県において、太陽光発電事業の規制に対する党派性は見られなかった。和歌山県では、当初、共産党議員が条例制定にきっかけを与えたが、自民党や改新クラブの議員からも規制の声が上がっていた。議員の活動が見られた一方で、太陽光発電事業をおこなう事業者からは、大きな反対は見られなかった。太陽光発電事業について、収益を求めた事業者は売電価格が高価な時点で大規模な太陽光発電施設を建設しており、いずれの自治体も条例制定を進めて時点では、当初の半額に近い価格まで売電価格が低下していた。そのため、既存事業者は条例が制定されても従来の価格で売電できるが、新規参入者は売電価格の低下だけでなく、条例が求める各種の規制を受け入れる必要があるため、設置費用が従来よりも割高となる。これらを考慮すると、既存事業者は少ない費用で太陽光発電事業に参入して利益を確保していたが、新規事業者は割高な費用を負担しなければならない状況となる。これは、既存事業者にとっては既存利益を確保できる利点があり、新設の条例に異議を申し立てる必要は無い。新規事業者は、費用負担などの面から異議を申し立てたいが、同様の考えを持つ複数の事業者が集団となって意見を示さなければ、大きな力とはならない。しかし、条例に反対姿勢を示す住民は、太陽光発電施設の設置に反対しているため、新規事業者とは利益が一致しない。つまり、太陽光発電事業の規制は、既存事業者が同じ利益の基で集団となることができるのに対して、条例に反対する新規事業者や地元住民は利益が一致しないため、集団として組織化できないのである。

以上のように、太陽光発電事業の規制は、すでに既存事業者が利益を上げており、新規事

---

14 同上。

15 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2017 年 12 月 11 日。住民投票の内容について、詳細は不明であるが、議事録からは「ある自治会では反対が 250、賛成 30、もう 1 つの自治会では反対 309、賛成 101」という結果で合ったことが解る。

16 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2018 年 3 月 5 日。

17 和歌山県『和歌山県議会議事録』定例会、2018 年 3 月 16 日。

18 同上。

業者が割高な費用負担をして事業に参入しようとする動機がなかったため、事業者からの反対が起きずにスムーズに政策が決定された。仮に、固定価格買取制度が導入された直後に同様の条例を自治体が制定しようとした場合は、新規参入者からの強い反対が起きて、条例制定の困難が予想できる。

こうした本稿の知見は、自治体が規制的条例を制定する際には、条例制定の結果として、どのような利益配置が生じるかと言うことである。既存の利益配置に大きな変更が生じない場合は、規制的条例の制定がスムーズに進むが、利益配置に大きな変更が生じる場合は関係アクターからの強い抵抗が予想される。今後は、同じような規制的条例の政治過程を分析することで、規制的条例が自治体で制定されるのかを明らかにしていきたい。

参考文献

青木一益（2003）「自治体環境規制をめぐる制度変化の影響とその帰結――大気汚染防止規制に見る分権化・条例化の動向を中心に」『都市問題』第 94 巻第 5 号、pp.79-116。

遠藤乾（2012）「EU の規制力――危機の向こう岸のグローバル・スタンダード戦略」遠藤乾・鈴木一人編（2012）『EU の規制力』日本経済評論社、pp.1-14。

大嶽秀夫（1990）『政策過程』東京大学出版会。

規制と自由化問題研究班（1997）『規制と自由化』関西大学経済・政治研究所。

田中茂和（1997）「社会的規制と消費者利益」規制と自由化問題研究班（1997）『規制と自由化』関西大学経済・政治研究所、pp.1-7。

山下紀明（2016）「メガソーラー開発に伴うトラブル事例と制度的対応策について」認定 NPO 法人環境エネルギー政策研究所。

山下英俊（2014）「日本におけるメガソーラー事業の現状と課題」『一橋経済学』Vol.7、pp.1-20。

李宣.（2014）.「政策類型論にみる中国の医療制度改革の特徴――日本医療制度改革の特徴から示唆」『横浜国際社会科学研究』第 18 巻第 4・5 号，pp.361-378。

Lowi, Theodore J. . 1964. "Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". In World Politics. Vol. 16, No. 4, pp.677-715.

Lowi, Theodore J. . 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". In Public Administration Review. Vol. 32, No. 4 , pp.298-310.

Peterson, Paul E., 1981, *City Limits.* University of Chicago Press.

Wilson, James Q., 1980, *The Politics of Regulation, Basic* Books.