

「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」の概要

1 課題認識

(1) 当地域の持続可能性を確保したい。

「地域力」の強化

- 飯田に生まれ、一生住み続けるに値するふるさとづくりが必要。
- この地域の特色である「結い」の伝統を、時代に即した形で強化。
 - ※ 人の暖かみを感じられる関係性が、これからの社会にとって重要な価値になる。
 - ※ 「結い」はそもそも、住民による水平的な相互補完による公共性の創出過程。
- 行政を1人称とするこれまでの「公共性」の考え方を見直し、再編。
- 自分の身近なことを、自分のこととして、自分で行うことの意義や喜びを見出せるような地域づくりを。



地域住民が望むものを、地域住民自らが形にできる地域社会の仕組みを構築

- 行政側に求められること
 - i 地域住民が自主的に取り組もうとする「結い」の営為を、画一的な支援制度の枠に押し込まず、事案に即して、必要なことを柔軟に支援できる仕組みの整備。
 - ii 当初経費のための補助金を出すよりも、自らの足で立って持続的に運営していけるような支援の方法を多角的に検討・議論し、現場に寄り添って支援すること。
 - 市民に求められること
市が行う施策を座して待つのではなく、自分たちが必要とし、自分たちに合った公共的サービスを自分たちで考え、自分たちで作り出していこうとする気持ちを再び呼び起こす。（むとすの精神/飯田市自治基本条例）
- ### (2) 特色ある自然環境や景観、生活文化は地域資源であり、次世代に受け継いでいきたい。
- 飯田地域の農業生産額の約5割が果樹といわれ、農業が地域の生活文化に根差しており、当地域の特徴的な地形と相まって地域の個性になっている。
 - 農業後継者問題や今後の気候変動による果樹栽培の将来が心配されており、将来の地域住民の生活に大きな影響を与える可能性がある。
 - 技術の進展によりもたらされる都市的サービスの恩恵は享受しつつも、飯田らしさを失わない政策構築と展開が必要。

2 条例化する主な内容

(1) 飯田市民に「地域環境権」を保障すること

- 3. 11以後、良好な住環境及び生活に不可欠なエネルギーの確保が、両立する必要があること、さらにそれが、地域住民のイニシアチブの下で、飯田にふさわしい形で、持続可能・環境調和的な方法により行われるべきことが認識された。
- 飯田市は、そうした総体が憲法上の人権に由来する今日的な市民の権利であると受け止め、憲法・法律レベルで環境権の保障がなされていない現在、そうした権利を市条例で市民に保障することとした。

(2) 飯田市民による「地域環境権」の行使を支援すること

- 「結い」の伝統を活かして行われる次の事業を「地域環境権」の行使と位置付け、飯田市として政策支援
 - i 地域住民が構成する住民組織（認可地縁団体など）が、自ら行う新エネ事業
 - ii 上記の住民組織が、社会的企業（営利企業が公共的な事業を行う場合を含む。）と協力して行う新エネ事業

- 上記の事業の実施はF I T制度の活用が見込まれるが、「地域環境権」の公共的な性格に鑑みて、売電等の収益を公共的に再投資することも支援条件に加える。
- これにより、住民が自ら考え、地域づくりに主体的に取り組むことを後押しする。

3 飯田市の政策支援の内容

- (1) 市は、上記の住民団体からの提案を受け、「地域環境権」の行使にふさわしい事業か否かを検討し、適切な案件を認定する。認定を受けた事業は、飯田市との公民協働事業である「地域公共再生可能エネルギー活用事業」に位置付けて、市が支援する。
- (2) 上記の認定等を行うに当たり、専門家が構成する「支援組織」を市の附属機関として設置。上記の認定の具体的内容として、次を担う。
 - i 事業の安定運営性を、専門的かつ第三者的立場から検討し、申請者に助言・提案。
 - ii 「地域環境権」の行使にふさわしい事業の公益性・担い手の公共性も検討し、ふさわしいものとなるよう助言・提案。
 - iii 助言・提案に当たっては、申請者にとって双方向の意見交換となるようにし、画一的・一方的な審査過程にはしない。
- (3) 市は、「支援組織」の助言が反映された「地域公共再生可能エネルギー活用事業」に対して、事業費用の調達が円滑になされるよう、信用の補完をする。補完の方法は、市が「支援組織」からの答申を受けた内容を、原則、そのまま公表する。
 - ※ これにより新たな与信が創出され、地元金融機関からのプロジェクト融資や、ファンド事業者が組成する匿名組合による市民ファンドの代行募集の資金が流れ込み易くする。特にファンド制度の安定運営性を高める狙いもある。
 - ※ 従って、市による公表の内容は、投融資を勧誘する内容では全くなく、「地域公共再生可能エネルギー活用事業」がいかなる事実¹に立脚して行われるものかを公にし、投融資家が適切な判断をするために必要な資料を公共空間で共有化する趣旨。
- (4) 提案のあった事業が、飯田市の行政財産である土地・建物を使って「地域公共再生可能エネルギー活用事業」を行おうとする場合は、その事業内容は公共性を帯びることとなるので、行政財産の目的に沿った「目的内」の利用とし、公民協働事業として事業を進める。（目的外使用許可を行ったり、業務委託をする関係ではなくなる。）
- (5) 「地域公共再生可能エネルギー活用事業」として実施する際、協働する相手方と「協働事業協定書」を締結し、各自の役割を明文で取り決める。さらに、市民に公共的サービスが安定的に供給されるよう、市と支援機関の両方が、運用過程を監査する。
- (6) 市に基金を設置。事業者が最も困る「発注のための調査費用」について、基金から無利子貸付けを行う。
 - ※ 事業の建設費用の償還には、F I T制度による売電収益を充てていくこととなるが、事前の調査費用は、現実には、当面のつなぎ資金が必要になる。これに対する手当てを行う趣旨。
 - ※ 補助制度とはせず、無利子貸付制度とすることで、事業の実施に責任をもって当たってもらえるようにするとともに、そのことが与信のひとつにもなるようにする。

4 条例の特徴

(1) 地域住民の参加と、市行政との公民協働関係化のルール化

参考/飯田市自治基本条例（抄）

（用語の意義）

第3条 この条例において使用する用語の意義は、次のとおりとします。

- (6) まちづくり 「ムトス」の言葉に象徴される、まちを活気のある明るく住みよくするための事業や活動を総称します。
- (7) **自治** 市民が市政に参加し、その意思と責任に基づき市政が行われることのほか、**地域の公共的活動を自ら担い、主体的にまちづくりを推進すること**をいいます。
- (8) **協働** まちづくりのために、市民と市とが情報を共有し、**それぞれの役割を担いながら対等の立場で協**

かし、共に考え行動することをいいます。

(自治の基本原則)

第4条 市民と市とは、この章に掲げる自治の原則に基づき、**協働して自治を推進する**ものとします。

(参加協働の原則)

第7条 まちづくりは、市民に市政への多様な参加の場と機会とが保障され、**市民と市とが適切に役割分担し、協働することにより推進**します。

- 飯田市自治基本条例は、飯田市における自治や協働について定義している。この理念に基づき、地域住民同士の協働により「地域環境権」を行使し、さらに飯田市と協働して「地域公共再生可能エネルギー活用事業」化して事業を進める以上は、市との協働の相手方は「公共的団体」の性格を有することが望ましい。
- 市長は、地方自治法第157条により、域内で活動する「公共的団体等」に「指揮」「監督」「処分」をすることができる。この「公共的団体等」の解釈については、次の行政実例（主要部分抜粋）がある。

公共的団体とは、農業協同組合、森林組合その他の協同組合、商工会等の経済団体、社会福祉協議会等の厚生社会事業団体、青年団、婦人会等の公共的活動を営むものは全て含まれ、法人格を持つかどうかは問わない。

(昭和24年1月13日)

- 条例では、この法文に基づき、市長の「指揮」権限の一環として、「公共的団体等」を協働の相手方として選定（法的性格としては行政指導）し、その者に各種の支援（規制措置は行わない。）をしていく。すなわち、この条例のいう「協働」とは、主に「支援」である。
- 地方自治法第157条は、同法第96条第1項第14号の規定による議会の議決に基づいて行使されるが、あらかじめ議決により市長に委任しておけば、市長の裁量によっても行使が可能である。そこで、条例で、市長が第157条により行う対象者要件と支援の内容を定めておくことで、支援案件ごとに議会の議決を受ける必要をなくした。また、市長がこの条例に基づいて行う内容は「支援」に限られ、監督、停止、取消の権力的行為は行わないため、市長の固有の権限で機動的に行使可能とした。
- 協働の相手方は、認可地縁団体（地方自治法第260条の2）又は「代表者の定めのある権利能力のない社団」としての要件を備えた地域住民組織（例：市民組織（飯田市自治基本条例第11条）、自治活動組織（同条例第15条）など）が主に想定される。これらが「公共的団体等」に該当することは当然である。
- 上記の住民組織はいずれも、その団体の意思決定に当たって地域住民が1人1票を投じられる民主的参加過程が確保され、団体として意思形成できる議決機関がある。このように団体を限定する理由は、「地域環境権」の行使は社会性を帯びるため、権利の行使について地域的な合意を得て、他の住民による「地域環境権」や個人の所有権の行使との整合を図る必要があるため。
- なお、事業の実施は、上記の住民組織が自ら運営に当たる場合のほか、それが困難な場合には、住民組織が自ら意思決定をして、他の「公共的団体等」と「協力」して行う場合を含む。この場合の「協力」とは、役務提供を行う各種の契約のほか、様々な協定締結の場合を含む。この場合も、飯田市と住民組織との協働の場合に含める。
- この条例においては、「協力」の相手方である「公共的団体等」には、非営利法人はもちろんのこと、営利法人であっても公共的活動を行うものについては、当該公共的活動の部分に限って「協力」する対象者となることができる。ただし、対象となる協力者の事業内容によっては、次の条項により、対象とすることができない場合がある。

参考/日本国憲法第89条

公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

- 条例では、上記の「公共的活動」性の判断に当たって、条例第9条第2項第2号において、「地域住民への公益的な利益還元」を求めている。これは、発電した結果得られる電力を地域住民が公共的に利用する事業の場合のほか、固定価格買取制度等による売電収益を公益的な目的（福祉、医療、公共交通など）のために使う場合も含む。後者については、当該公益的の事業を自ら実施する場合、他者

に委託等する場合、他者に補助金を交付する場合などが考えられるが、いずれにせよ、事業の公共性判断は、発電事業と公益的再投資事業の両方に対して行うこととなる。

(2) 公共サービス基本法を活用した公共品質の確保

参考/公共サービス基本法（抄）

（定義）

第2条 この法律において「**公共サービス**」とは、次に掲げる行為であつて、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。

(1) (前略) **地方公共団体**（地方独立行政法人（中略）を含む。以下同じ。）の**事務又は事業であつて、特定の者に対して行われる**（中略）**役務の提供**

(2) (前略) 地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為

（基本理念）

第3条 公共サービスの実施並びに公共サービスに関する施策の策定及び実施（以下「**公共サービスの実施等**」という。）は、**次に掲げる事項が公共サービスに関する国民の権利である**ことが尊重され、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようにすることを基本として、行われなければならない。

(1) 安全かつ良質な公共サービスが、**確実、効率的かつ適正に実施されること。**

(2) 社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要に**的確に対応するものであること。**

(3) 公共サービスについて国民の自主的かつ合理的な選択の**機会が確保されること。**

(4) (前略) 国民の意見が公共サービスの**実施等に反映されること。**

(5) 略

（地方公共団体の責務）

第5条 **地方公共団体は、基本理念にのっとり、公共サービスの実施等に関し、国との適切な役割分担を踏まえつつ、その地方公共団体の実情に応じた施策を策定し、及び実施するとともに、地方公共団体に係る公共サービスを実施する責務を有する。**

（公共サービスの実施に従事する者の責務）

第6条 公共サービスの実施に従事する者は、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って誠実に職務を遂行する責務を有する。

（公共サービスを委託した場合の役割分担と責任の明確化）

第8条 (前略) **地方公共団体は、公共サービスの実施に関する業務を委託した場合には、当該公共サービスの実施に関し、当該委託を受けた者との間で、それぞれの役割の分担及び責任の所在を明確化するものとする。**

- 「地域公共再生可能エネルギー活用事業」は、地域住民と飯田市が協働して市民に公共的なサービスを提供するもの。通常は、地域の自然資源を利用した発電事業と、当該発電事業により得られた収益の公共的事業への再投資、という組み合わせを想定し、事業全体を通じて公共性が判断される。
- 事業全体の公共品質を担保していくために、条例により、事業に「公共サービス基本法」を適用する。ただ、法第8条は、第三者に公共的なサービスを行わせる場合を「委託」契約に限定しているが、様々な主体が連携して公共の担い手となることを推進するこの条例の立場からは、必ずしも「委託」という文理表現に拘泥せず、委任契約や請負契約、さらには、当事者間の何らかの取り決めに基づいて第三者が事務を担う場合を広く対象とする。
- 一般に、自治体が仕様発注する委託契約は、契約条項の厳格な履行が最優先され、受注者の柔軟な発想や対応を善しとしないことがある。しかし、飯田市自治基本条例が規定する「協働」性を重視する以上は、法第8条の「委託」を今日的に解釈適用していくこととなる。
- これまで飯田市では、地域の「結い」に立脚するが故に、必ずしも事業協定書や契約書を締結しないまま、予定調和的に公共的な協働関係が成立してきた例がある。しかし、不特定多数の市民に対して公共的なサービスが供給されることや、いわゆる「業法」による厳格な規制がある事業者と同様の公共的事業を営む例もあることとの均衡を考慮して、「結い」を基礎としつつも、法第8条及びこれ

を受けた条例第 10 条第 2 項を適用して、飯田市と協働事業協定書の締結を求めるとし、事業を行う上での公共的な制約事項や、リスクの負担者等を明確にしておくこととした。

(3) 住民提案型とすることによる参加機会の平等提供

- 「地域公共再生可能エネルギー活用事業」が市民の「結い」に立脚する意義を十分に活かして機能するには、協働への参画の間口を広げ、様々な提案や手法が地域社会で実現していく仕組みを構築しなければならない。
- それには、市行政が、審査者として画一的な基準の下に形式的な当てはめをして協働の適否と相手方を選ぶのではなく、1 件ずつ、事案に即して実質的な公共性や個別の事情に踏み込んだ検討をし、できる限り、相互補完的・水平的な関係性を大切にしながら協働関係を形成していく必要がある。
- そこで、事業を行いたい住民組織から事業計画の概要を提案して頂き、市と話し合いをし、提案が市民益に合致する熟度に至った案件について、「地域公共再生可能エネルギー活用事業」に決定（公民協働事業化）し、支援の対象とする。
- このようにすることで、市民の主体的参画の下、協働化に至るプロセスを透明化することで協働関係の必然性を明らかにし、併せて、公共性を備えれば協働化されるというインセンティブを明示し、地域資源を使う活動を公共的な方向へと誘導を図り、域内の公共的活動の総量を増やしていく。
- また、市側の提案により公民協働事業を行う場合も想定し、第 11 条において公募型による運営の場合についても規定した。

(4) 専門家が組織する第三者機関である「飯田市再生可能エネルギー導入支援審査会」による事業サポート

- 「地域公共再生可能エネルギー活用事業」は、この条例により公共サービス基本法が適用される公共的な事業であり、運営には公共性と安定性が求められる。その一方で、この事業の多くは、固定価格買取制度を利用した発電事業になると想定されるが、比較的事業のリスクが低いと、事業運営の仕組みを整備すれば、安定した事業収益が見込まれる。
- しかし、「地域公共再生可能エネルギー活用事業」を直接担う住民組織は、初期の事業資金や、借入金のための担保財産が充分でないことが多い。そこで、地域金融機関による直接金融である「プロジェクトファイナンス」の制度導入・普及を進める。
- 「プロジェクトファイナンス」という融資手法は、資金の貸付先の会社自体の信用力とは切り離して、事業から発生する将来の収益と、事業により保有することとなる資産のみを借入金の担保対象とする。借入れをする住民組織に対する長個人による債務保証は不要。これは、適正な事業運営管理が確保されさえすれば、融資が実行されるということ。
- この仕組みを実効的に実現するために、飯田市に、各界の専門家が構成する市長の附属機関（飯田市再生可能エネルギー導入支援審査会）を設置。提案のあった事案をひろく専門的に審査・助言提案をした上で公民協働事業化し、市長がその審査・助言等の内容を公表する仕組みとすることで、客観的かつ公的な立場から新たな公共的与信を創出（信用を補完）。これにより金融機関がプロジェクトファイナンスを行い易くし、さらに、市民ファンドへの出資者に対して投資に必要な情報を提供することとなり、市中資金の調達に総合的な円滑化に資する。
- また、プロジェクトファイナンスの実行には、事業上のリスクの専門的第三者による評価書が必要となるなど、多額の事務経費が要され、大規模事業でなければ割に合わず、小規模事業の成立を阻んできた。これへの対策として、市が発電事業に関する基本情報を積極的に公表していくことで、後に続く発電事業が新たに第三者評価書を取得する経費を少しでも省き、新たに事業に着手しやすくする。
- このようにして当初の資金を調達できても、開始以降の運営が適切に行われなければ、事業実施中に新たにリスクを抱えてしまう。そこで、市長・附属機関のいずれも、事業が実施されている期間中に必要な助言・監査が行えることとした。
- こうした事務を積み重ねることで、審査会に、飯田市における再生可能エネルギー事業の実施に関する知見の蓄積を進める。

(5) 市民ファンドの有効利活用

- 住民組織から提案のあった事業に対しては、必要に応じ、事業費用に市民ファンドを充てることを助言・提案する。飯田市には既に第2種金融商品取引業者が存し、「匿名組合」（市民ファンド）の組成が可能であり、資格を有さない事業者に代わって様々な分野でファンドの「募集代行」が可能。
- この「市民ファンド」の制度は環境先進国であるドイツでは既に定着しており、地域住民自らが「組合」を組織して事業を立上げ、地域住民が身近なインフラを自主的に整備するためにそこへ投資して、自らが望むインフラを実現しつつ、そのインフラから得られる公共的なサービスと、さらに事業から上がる配当利益も享受できる制度として、安定的に運用されている。これらが身近な生活圏域で成立しているところに特徴があり、地域住民相互の信頼関係に立脚した極めて持続可能な地域社会の仕組みであり、まさしく住民による地域づくりといえる。
- 一方、日本で投資といえば、過去に、不充分・不完全な情報を前提に行われた投資が詐欺的事件に巻き込まれた例や、私利私欲しか追求しないマネーゲーム的投資の極端な成功・失敗例が大きく取り上げられるなど、投資の仕組みが有する前述のような公共的意義や価値、さらには人々の絆や社会への信頼感を損なうこととなった。
- こうした状況下にあって、市行政が関与して、地域住民による主体的な事業化と地域住民によるファンド投資の安定性を再構築することは公益的な取組みであり、審査会を通じて公的な信用補完をして固定価格買取制度と市民ファンドを活用した市民事業の後押しをし、地域住民による主体的地域づくりと、地域での財貨循環に貢献しようと試みるものである。

(6) 行政財産の「目的内」利用のルール化

参考/地方自治法

第238条（第1項～第3項略）

4 **行政財産**とは、普通地方公共団体において**公用又は公共用**に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

第238条の4（第1項～第6項略）

7 **行政財産は**、その用途又は目的を妨げない限度においてその**使用を許可することができる**。

8 略

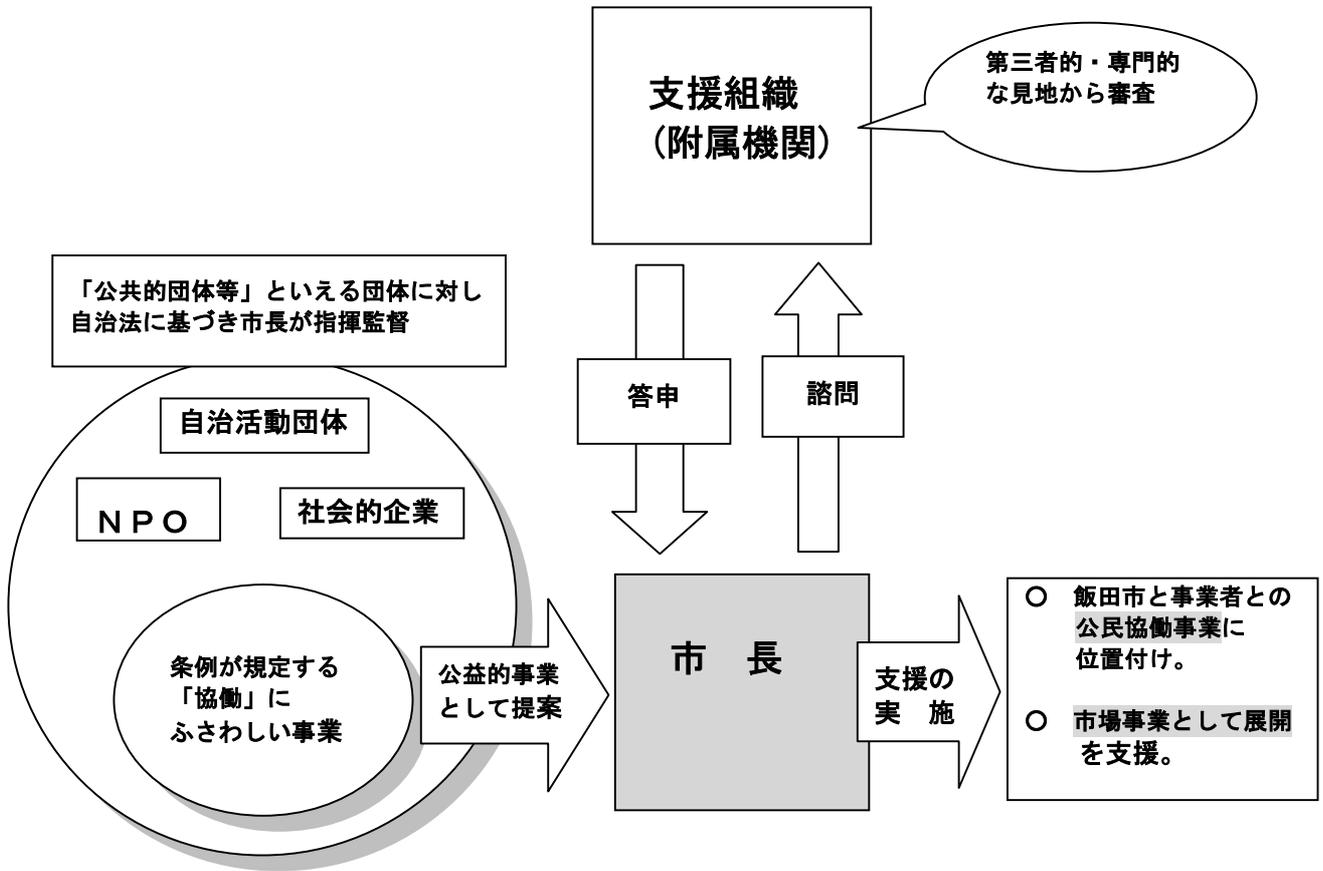
9 第7項の規定により行政財産の使用を許可した場合において、公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り消すことができる。

- 行政財産は、「公用又は公共用に供する財産」であり、さらに、行政財産のうち「公共用」のものとは、「市民による一般的共同利用に供する目的のもの」（「公共用財産」という。）とされる。
- 飯田市と地域住民とが協働し、地域住民に公益的利益を及ぼすために飯田市の行政財産を利用しようとする「地域公共再生可能エネルギー活用事業」である場合は、「市民による一般的共同利用」に該当するとの理解に立ち、条例は、第10条第1項第4号において、こうした協働が成立するための条件と根拠を規定。行政財産の目的に沿った「目的内」の利用方法として、行政財産を公民協働のために積極的に活用していきける道を拓いた。
- 従って、「地域公共再生可能エネルギー活用事業」が飯田市の行政財産を利用して行う場合は、地方自治法第238条の4第7項の規定による「行政財産の目的外使用許可」は行わず、条例第10条第2項の規定により締結する協働事業協定書により、行政財産を利用して行う公共的事業の内容と事業運営に伴うリスクの分担等について定めることとなる。
- 行政財産を利用して行う公共的なサービスである以上、サービス内容には公共品質が保たれる必要がある。行政財産は主に土地又は家屋であり、例えば、家屋については屋根への太陽光パネルの設置等が想定されるが、当該家屋が設備の荷重に耐える強度を有する必要がある。
- こうした利用は、行政財産の目的に適う利用であるため、いわゆる「目的外使用」に係る使用料には発生せず、かつ、行政財産の目的内の協働利用に関する使用料徴収条例も制定していないため、使用料を徴する条例上の根拠がなく、使用の対価は徴収しない。（これは、そもそも公共用財産を公共用に供するに当たって対価を徴することが理に適わないためであり、当然のことといえる。）

(7) 市の基金から調査費用の無利子貸付け

- 事業を行う住民組織がプロジェクトファイナンスにより借入れた資金の返済には、当該プロジェクトから得られた収益しか充てることができない。つまり、「地域公共再生可能エネルギー活用事業」の実施のための建設工事に要した費用の返済には、プロジェクトから得られた売電収益しか充てられない。
- しかし、工事の発注をする前段階で必要となる様々な準備的調査の費用がプロジェクトファイナンスによる借入れの対象に含まれるか否かは、判断が不安定になる場合がある。
- そこで、市に基金を設置し、事業の発注を条件として、当該前段階の調査費用に対し、無利子で貸し付けを行うこととした。
- この貸付けの対象となる事業には、売電収益を公共的事業に再投資する事業の経費は含まれない。

◆「地域環境権」の支援の流れ◆



◆「地域環境権」の支援手続の内容◆

