

メガソーラー・プロジェクトにおける 用地確保に関する諸問題



齋藤 理

長島・大野・常松法律事務所
弁護士



市川 瑛里子

長島・大野・常松法律事務所
弁護士

1. 再生可能エネルギー電気 の全量固定価格買取制度

平成24年7月1日に、電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法(以下「再エネ法」という。)が施行され、太陽光、風力、水力、地熱及びバイオマス等により発電された再生可能エネルギー電気(再エネ法2条2項)を、経済産業大臣の認定を受けた発電設備(認定発電設備、再エネ法3条2項)を用いて供給しようとする者(特定供給者、再エネ法3条2項)が、電気事業者に対して一定期間、固定価格で供給することを内容とする契約(特定契約、再エネ法4条1項)の締結を求めた場合には、当該電気事業者は、正当な理由がない限りかかる契約の締結を拒否できず(再エ

ネ法4条1項)、また、電気事業者が、特定供給者から、認定発電設備と電気事業者の電気工作物を電氣的に接続することを求められた場合、正当な理由がない限りかかる接続を拒否できない(再エネ法5条1項)ものとする、再生可能エネルギー電気の全量固定価格買取制度が導入された^{注1}。

かかる全量固定価格買取制度導入後、再生可能エネルギーによる発電ビジネスが、メガソーラー・プロジェクトを中心に盛んになっており、多様な業種の事業者が参加している。また、プロジェクト・ファイナンスの手法等を用いたメガソーラー・プロジェクトも実施されている。

メガソーラー・プロジェクトの実施及びこれに係るファイナンス・ストラクチャーの組成については特有

注1

電気事業者が特定供給者から再生可能エネルギー電気を調達する際の調達期間及び調達価格については、原則として毎年度、経済産業大臣が決定することとなるが(再エネ法3条1項)、メガソーラー(10kW以上の太陽光発電設備)に関しては、初年度(平成24年7月1日から平成25年3月31日)は、調達価格は税込42円、調達期間は20年とされ、平成25年度(平成25年4月1日から平成26年3月31日)は、調達価格は税込37.8円、調達期間は20年とされた(経済産業省告示139号(以下「告示」という。))。

注2

メガソーラー・プロジェクトの実施及びこれに係るファイナンス・ストラクチャーの組成に係る特有の問題については三上二郎・勝山輝一「再生可能エネルギープロジェクトに対するファイナンスにおける担保権の取得方法」銀行法務21 2013年1月号38頁、本田圭「再生エネルギー法に基づく特定契約・接続契約の特徴」銀行法務21 2013年1月号49頁等を参照されたい。

の問題も多いが^{注2}、事業用地の確保に関連して議論されている諸問題については、不動産の流動化・証券化に関与する者としても興味深く、また示唆に富む点が多い。本稿においては、かかるメガソーラー・プロジェクトにおける用地確保に関する法律上の問題点について論じることとする。なお、本項における意見に亘る部分は筆者らの個人的な見解であり、筆者らの所属する団体の見解ではないことにご留意頂きたい。

2. 対象土地の選定

メガソーラー・プロジェクトの実施に際しては、広大な土地が必要とされるうえ、かかる土地における日射量及び日射条件が事業の成否を決定的に左右することから、事業に適した土地を確保できるかどうか重要であることは言うまでもない。また、対象土地の選定にあたっては、長期に亘るメガソーラー・プロジェクトの用地として利用する上で問題がないかという観点から十分なデュー・デリジェンスを行う必要がある。具体的には、当該土地の所有関係、担保権・用益物権の負担の有無を確認するほか^{注3}、当該土地の取得、利用権の設定及びメガソーラー・プロジェクトの実施にあたり必要となる許認可等について調査することとなる。

3. 用地確保の方法

対象土地の選定と併せて、当該土地をどのように確保するかについても検討する必要がある。この点については、所有者から対象土地を買い受けて

使用するか、又は所有者から土地使用権の設定を受けることが考えられる。もっとも、メガソーラー・プロジェクトについては調達期間が限定されていることから、対象土地を買い受けることについては、投資に見合うリターンが期待できるかという問題があり、また、調達期間終了後における土地運用をどうするかという問題もある。そのため、ケースバイケースではあるものの、調達期間に対応した有期の土地使用権の設定を第一次的に検討するケースが多いであろう^{注4}。かかる土地使用権の設定については、対象土地全体を所有する法人又は個人から土地使用権の設定を受ける場合のほか、地方公共団体から土地使用権の設定を受けるケースも多く、また、多数の地権者から土地使用権の設定を受けるといったケースもあり得るところであり、地権者のタイプ毎に問題点を検討する必要がある(後述)。

使用権設定の具体的な方法としては、特定供給者が、(1)地上権(民法265条)の設定を受ける方法と(2)賃借権(民法601条)の設定を受ける方法が考えられる。

使用権設定の方法としていずれの方法をとるかについては、以下に詳述するが、かかる検討にあたっては、メガソーラー・プロジェクトにかかる現行の調達期間が20年であり、かかる調達期間の始期は、特定契約に基づき認定発電設備が最初に再生可能エネルギー電気の供給を開始した日(告示)、すなわち、発電設備が試運転を終え、発電を開始した日とされている(平成24年6月18日付資源エネルギー庁「再生可能エネルギーの固定価格買取制

注3

入会権(民法263条、同294条)等の公示されていない負担があり得ることにも留意する必要がある。

注4

用地確保に関連する問題として、特定供給者が匿名組合出資により事業資金を調達する場合、不動産特定共同事業法に抵触しないかについて留意する必要がある。特定供給者が行う太陽光発電事業は不動産取引ではないが、特定供給者が匿名組合出資により調達した資金をもって用地を取得し、プロジェクトの完了後に当該用地を売却して得た利益を匿名組合出資者に分配する場合には、不動産特定共同事業(不動産特定共同事業法2条4項1号)に該当し得る。また、土地使用権の設定により用地を確保する場合においても、不動産特定共同事業法に抵触する可能性があることが指摘されている(深津功二『再生可能エネルギーの法と実務』(民事法研究会、2013年)201頁)。用地確保に係る費用は匿名組合出資以外の方法で調達した資金により手当てをするといった対応が必要となろう。

度パブリックコメントに関する意見概要及び回答」(以下「パブコメ」という。)13頁No.60)ところ、発電設備の設置工事及び撤去工事には通常1年程度の期間を要することから、調達期間とかかる設置及び撤去の期間を合わせた期間(すなわち、21年程度の期間について)用地確保をすることが、事業に係るリターンを最大化する上で重要と考えられることに留意する必要がある。

(1) 地上権の設定

地上権の設定の方法により用地確保を行う場合には、発電設備の設置期間及び撤去期間も含めたメガソーラー・プロジェクト実施の全期間について、地上権設定契約を締結することになる。地上権の存続期間については、合意により自由に設定可能である(民法268条1項)。また、物権である地上権の設定登記については、地上権設定者に登記義務があるため、対抗力の具備についても大きな問題が生じない(但し、土地に抵当権をはじめとした担保権・用益物権が設定されている場合には、地上権を第一順位とするため、他の担保権・用益物権について一旦、抹消登記手続(不動産登記法68条)を行うために、担保権・用益物権の権利者に対して協力を求める必要があることには留意する必要がある。この

点、賃借権の設定の場合には抵当権に関して同意の登記の制度が存在することは下記(2)参照。)。物権である地上権に関しては、地上権者が妨害排除請求権を有し、対象土地に対する侵害があった場合には直接にかかる侵害を排除することができる。他方、土地に瑕疵が生じた場合の地上権設定者の修繕義務が法律上は存在しないため、契約において係る義務を規定することについて検討する必要がある。また、地上権の設定については抵抗のある地権者も少なくないと思われる(地権者にとっての不安材料のひとつとして、地上権の譲渡が法律上自由であることが挙げられる。この点につき、当事者間で譲渡禁止の特約を結ぶことは可能であるが、かかる特約は債権的な効力を有するに過ぎず、原則として第三者に対してその効力を主張することはできないと解されている^{注5})。

(2) 賃借権の設定

地上権設定の場合と異なり、債権である賃借権の設定については賃貸人に登記義務がない。メガソーラー・プロジェクトは長期に亘ることから、将来において賃貸人の倒産といった事態が生じた場合においても、特定供給者の土地使用権原を確保することができるよう^{注6}、土地使用権について対抗要

注5

我妻榮著・有泉亨補訂『新訂 物権法(民法講義II)』(岩波書店、1983年)369頁。なお、当事者間の譲渡禁止の特約について、善意の第三者に対抗し得ないと判示した大判明治34年6月24日民集6巻60頁も参照。

注6

破産法56条1項、民事再生法51条参照。

注7

土地の工作物が借地借家法1条に定める「建物」にあたるか否かは、土地と別個の所有権の対象となるか及び対抗要件としての登記が具備できるかといった点からの工作物の物理的性状や、当事者の意思解釈によって判断される(稻本洋之助・澤野順彦編『コンメンタール 借地借家法[第3版]』[稻本洋之助・藤井俊二](日本評論社、2010年)4頁)。登記実務上、建物は「屋根及び周壁又はこれに類するものを有し、土地に定着した建造物であって、その目的とする用途に供し得る状態であるものでなければならない。」(不動産登記規則111条)とされており、太陽光発電設備、とりわけソーラーパネルについては、不動産登記規則上「建物」に該当しないと考えられる。他方、太陽光発電事業地内に管理棟や、パワーコンディショナーを収めるコンテナを建設する場合に、かかる管理棟やコンテナが、(それぞれ形状にもよるところであるが、)不動産登記規則上の「建物」に該当すると解釈することができる場合もあるであろう。もっとも、その場合であっても、太陽光発電事業地全体の土地使用権設定について、借地借家法上「建物の所有を目的とする」と評価されるためには、当該土地使用の主たる目的が建物所有であることが必要であり、建物所有が従たる目的にすぎないときは、これにあたらぬと解されている(最判昭和42年12月4日民集21巻10号2545頁)。同判決は、ゴルフ練習場に使用する目的で土地の賃貸借がされた場合には、たとえ当該土地上にゴルフ練習場の経営に必要な事務所用等の建物を築造、所有されても、旧借地法1条にいう「建物ノ所有ヲ目的トスル」とはいえないと判示した。)こととの関係で、太陽光発電事業の用地全体に係る地上権及び賃借権の設定について、借地借家法が適用されると解するのは困難であると思われる。

件を具備する必要性が高い。そのため、用地に賃借権を設定するにあたっては、賃借権の登記を行い、賃借権について対抗要件を具備することについて地権者と交渉する必要がある。なお、太陽光発電設備は、基本的に借地借家法第1条に定める「建物」には該当しないと考えられるため、建物所有目的の土地の賃貸借とはならず、同法の適用はないものと考えられる^{注7}。他方で、賃借権の設定がなされた場合、賃貸人は、賃貸物の使用及び収益に必要な修繕をする義務を法律上負うこととされている(民法606条1項)。また、対象土地に抵当権の登記がなされている場合に、抵当権者のすべての同意(抵当権者の同意によって不利益を受けるべき者の承諾も必要である(民法378条2項。))とその同意の登記(民法387条1項)がなされた場合には、登記された賃借権をもって同意した抵当権者に対抗できるものとされており(民法387条1項)、地上権の設定の場合には、抵当権に対抗できるようにするために一旦抵当権の抹消登記が必要であることに比して、相対的に抵当権者の理解も得られやすいほか、登録免許税が低額で済むというメリットがある。

賃借権の設定の方法により用地を確保する場合の最大の問題点は、賃貸借の存続期間は20年が上限とされている(民法604条1項)ことから、太陽

光発電設備の設置期間及び撤去期間も含めたメガソーラー・プロジェクト実施の全期間(前述のとおり20年超の期間となる。)について土地使用権をどのように確保するかという点にある。この点については、民法改正の議論も出ているところであるが^{注8}、現行の民法を前提にすると、メガソーラー・プロジェクト実施の全期間についての土地使用権を確保する方法としては、以下の方法が考えられる^{注9}。

ア. 20年間の賃貸借契約+残存期間の賃貸借契約の締結

第1の方法として、当初の20年間についての賃貸借契約(第一契約)と、当初の20年が経過した後プロジェクトの完了までの期間(1年程度の期間)についての賃貸借契約(第二契約)を二本締結するという方法が考えられる^{注10}。この方法は、シンプルな方法であり地権者に説明しやすいと思われるほか、第一契約に基づく当初20年間の権利関係が安定するというメリットも大きい。もっとも、他方で、第二契約締結の可否が不確定であるというデメリットが存在する。この点に対処するために、第一契約において第二契約の締結を義務づけることや、当初から第一契約と、20年後の時期を契約期間の始期とする第二契約を同時に締結してしまうことなども考えられるが、これらのいずれの対応についても民法604

注8

賃貸借の存続期間を定めた民法604条については、「民法(債権関係)の改正に関する中間試案(平成25年7月4日補訂)」(以下「中間試案」という。)62頁において、「民法第604条を削除するものとする。」とされており、「民法(債権関係)の改正に関する中間試案の補足説明(平成25年7月4日補訂)」449、450頁において、「借地借家法や農地法が適用されない賃貸借であっても、例えばゴルフ場の敷地等の賃貸借においては20年を超える存続期間を定めるニーズがあるとの指摘や、20年を超える大型のプロジェクトにおいては現に国外で重機やプラントのリース契約が20年を超える存続期間で行われているため、日本の民法において賃貸借の存続期間の上限が20年と定められていると経済活動上の不都合を生ずるとの指摘がされている。」と述べられている。もっとも、「長期の存続期間を一般的に認めると賃借物の損傷や劣化が顧みられない状況が生じかねないこと等から同条の規定を維持(必要に応じて特別法で対処)すべきであるという考え方」も存在することから(同449頁)、(注)として、「(注)民法第604条を維持するという考え方がある。」(中間試案62頁)とも記載されているところであり、必ずしも改正の方向性は定まっていない。

注9

賃貸借と使用貸借を併せて用いる方法も考えられるが、以下では実務上の要請が大きい複数の賃貸借を利用した方法について検討する。

注10

この方法をとる場合、登記については、まずは第一契約に基づいて、存続期間を20年間とする賃借権の設定登記を行い、20年経過後に、当該賃借権の設定登記についての期間変更の付記登記(不動産登記法66条)をすることが考えられる。なお、この場合、第二契約に基づく賃借権が対抗要件を具備するのは、期間変更の付記登記の時点となることから、その前に対抗要件を具備した物権変動には劣後することに留意する必要がある。

条1項に反し無効とされる可能性が残るところである。

イ. 短期の賃貸借契約+20年間の賃貸借契約の締結

第2の方法として、当初の短期間の賃貸借契約(第一契約)と、第一契約の終了後プロジェクトの完了までの20年間の期間にかかる賃貸借契約(第二契約)を二本締結するという方法が考えられる。この方法のメリットは、20年後に必要となるアクションがなく、20年後の不確実性をストラクチャーから排除できることにある。他方、デメリットとしては、第一契約の終了時点で地権者が契約を締結しない、或いは登記書類を交付しない場合に、事業自体が頓挫する可能性があることが挙げられる。この点に対処するために、第一契約において第二契約の締結を義務づけることや、当初から第一契約と第二契約を同時に締結してしまうことについて、いずれも民法604条1項に反し無効とされるリスクがあるのは上記ア.の方法による場合と同様である。また、仮に第二契約をあらかじめ締結したとしても、第一契約の終了時点において地権者から直近の登記書類が交付されなければ第二契約に基づく賃借権の登記はできないことに留意する必要がある。

ウ. 20年間の賃貸借契約+20年間の賃貸借契約の締結

イ.の方法のバリエーションとして、当初20年間の賃貸借契約(第一契約)を締結し、発電設備の設置期間及び撤去期間の合計期間に相当する期間(通常1年程度)の経過時に、再度20年間の賃貸借契約(第二契約)を締結して、第一契約から第二契約に契約を切り替えるという方法が考

えられる^{注11}。当初から20年間の契約を締結するため、ア.の方法と同様に最低でも(たとえ地権者が第二契約の締結に応じなかったとしても)当初の20年間の権利は確保され、第二契約へ契約を切り替えることができれば、それ以降、プロジェクト終了までの土地使用权が確保されることとなる。一定の期間経過時に第二契約を締結する方法であり、当初から同時に二本の契約を締結したり第二契約の締結を義務付ける方法に比べると、相対的には民法604条1項に反するとされるリスクも低いと考えられる^{注12}。もっとも、かかる手法はかなり技巧的な契約形態となるため、地権者に説明するのが困難な場合があり得ると思われる。

4. 地権者のタイプ別の留意点

(1) 地方公共団体が地権者となる場合

実務上、地方公共団体からメガソーラー・プロジェクトの用地について土地使用权の設定を受けるケースも増加しているが、この場合、検討すべき特有の問題がある。

ア. 地方自治法上の制約

まず、地方自治法上の制約について留意する必要がある。地方公共団体の財産は、私権の設定にあたって行政処分としての使用許可が必要となる行政財産と、自由に私権が設定できる普通財産に区分される(地方自治法238条3項)。このうち行政財産については、使用許可を受けたとしても対抗要件を備えることができないものとされており、また使用許可については運用上1年更新とされていることが多く、メガソーラー・プロジェクトのための用地には適さないことから、

注 11

この方法の場合、登記については、当初第一契約に基づく賃借権の設定登記を行い、第二契約の締結時に、地権者から直近の登記書類を取得して、当初の登記についての期間変更の付登記をすることとなる。

注 12

第二契約の締結を促す方法については工夫の余地がある。

通常は普通財産について土地所有権を設定することが想定される。普通財産について土地所有権を設定する場合には、地方公共団体は、公用又は公共用の必要により土地所有権設定に係る契約の解除をすることが法律上認められていることに留意する必要がある(地方自治法238条の5第4項)。かかる公用目的での賃貸借の解除の場合には通常生ずべき損失の補償が行われるが(同条5項)、その補償の範囲については、明確な基準があるわけではなく、また、解除によって生ずる一切の損失を含むものではないと考えられている^{注13}。

特定供給者としては、地方公共団体から普通財産を借り受ける場合には、かかる賃貸借の解除が行われた場合に補償を受けられる損失の範囲について、契約上明確に規定しておくことが望ましい(もっとも、実務上、地方公共団体との契約は地方公共団体作成に係る雛形を用いることも多く、かかる規定を受け入れてもらうことが困難な場合も想定される。)

イ. 財産管理規則に基づく制約

地方公共団体は、条例の下位規則としての、財産管理規則(や公有財産規則)を有していることが多く、かかる財産管理規則において、当該地方公共団体が普通財産である土地の賃貸借を行うことのできる期間を短期(例えば10年など)に限定している例がある。かかる場合については、財産管理規則に規定された期間の契約締結とともに、地方公共団体が契約を更新する旨の覚書の締結する、或いは地方公共団体の長による契

約を更新する旨の書面を取得するといった方法により対応することが考えられるところであるが、かかる覚書や書面によって必ずしも法律上更新が義務付けられるとはいえず、むしろ財産管理規則に反する契約であるとして私法上無効とされるリスクが否定できないところである。また、かかるリスクを軽減するため、例えば当初の10年に係る賃貸借契約において、続く10年間に係る賃貸借契約が締結されない場合には当該地方公共団体が(実費損害や逸失利益相当額の)補償金の支払を行う旨を規定する方法も考えられるが、かかる方法についても、実質的には10年以上の賃貸借契約の締結を強いる結論ともなることから、財産管理規則の趣旨を没却するものとして無効とされる余地がある。特定供給者としては、調達期間を通じた土地所有権の確保のために、地方公共団体に対して財産管理規則の改正を求めることも検討に値するところである。

(2) 多数の個人地権者との契約

個人の地権者については、メガソーラー・プロジェクトの期中において相続が発生する可能性があるが、土地所有権の設定に係る契約は地権者の相続人が包括承継することから、特定供給者の土地所有権には特段影響しない。もっとも、相続人が誰であるかについては、特定供給者としても関心を有すべき事項と考えられる。特に、相続人が反社会的勢力であるような場合には、各都道府県で施行されている暴力団排除条例等との関係で、どのように対応すべきかが問題となるところである^{注14}。

また、多数の個人地権者が関与する場合、一部

注 13

松本英昭『新版 逐条地方自治法【第6次改定版】』(学陽書房、2011年)928頁。

注 14

例えば、東京都暴力団排除条例においては、事業に係る契約の相手方等が暴力団関係者であることが判明した場合には、契約を解除することができる旨を契約書等において定めるように努めるものとされている(18条2項1号)。もっとも、多数の地権者が関与するメガソーラー・プロジェクトの場合、一部の地権者との間で契約を解除することがプロジェクト全体に悪影響を及ぼす可能性もあり、必ずしも解除が適切な選択肢とならないことも考えられる。かかる場合に備えて、一定の買取権を特定供給者が取得することも検討に値するものと考えられる。

の地権者、或いは一部の土地について生じた事由がプロジェクト全体にどのような影響を及ぼすか、また、その場合に誰が責任を負担するかという点について、明確に定めておく必要がある。例えば、何らかの理由で一部の地権者について土地使用権の設定に係る契約を解消することとなった場合に、当該契約のみが終了するのか、それとも他の地権者との間の契約についても終了させる必要があるのかといった点を、場面に応じて予め検討し、契約に反映する必要がある。この点、地権者相互の関係が密接である場合(例えば、親族である場合)については、一部の地権者について生じた事由について他の地権者も責任を負うということもあり得ると考えられるが、地権者相互の関係が希薄な場合には、そのような対応は一般的には難しいと考えられる。

5. 屋根貸し事業モデル

近時、他人の所有する建物の屋根や屋上を借り

て、太陽光発電事業を行うモデルも注目されている。この場合、単独では10kW未満の太陽光発電設備であっても、かかる発電設備を複数設置し、その発電出力の合計が10kW以上となり、一定の要件を満たす場合には、10kW以上の太陽光発電に係る全量買取の対象になる(再エネ法施行規則8項1項6号、同項7号、パブコメ35頁No.122)。もっとも、建物所有者から屋根又は屋上について賃借権の設定を受ける場合、建物の一部について賃借権設定登記が認められていないことから(不動産登記法25条13号、不動産登記令20条4号)、対抗要件の具備ができないという問題がある(対抗要件を具備できない結果として、建物が第三者に譲渡された場合や建物所有者が倒産した場合に、特定供給者は建物の新所有者に屋根又は屋上の使用権を対抗できなくなる。)。屋根貸しモデルの活用により不動産を有効活用するためにも、不動産登記法の改正及び登記実務の改正が望まれるところである(パブコメ35頁No.114参照^{注15})。

注 15

「屋根の賃借権について、登記以外の方法による対抗要件を認める特別法を立法するか、または、不動産の一部についての登記申請を却下することとしている不動産登記令20条4号及びそれに関する現行の登記実務を変更すべき。」という意見内容に対し、「本法の施行状況を見つつ、必要な措置について検討してまいります。」との考え方が示されている。

さいとう まこと

1999年東京大学法学部卒業、2000年長島・大野・常松法律事務所入所、2006年University of Michigan Law School卒業。不動産流動化・証券化、メガソーラー案件を多数取り扱うほか、ファイナンス、コーポレート等、企業法務全般にわたりリーガルサービスを提供している。

いちかわ えりこ

2008年東京大学法学部卒業、2010年東京大学法科大学院修了、2011年長島・大野・常松法律事務所入所。エネルギー、不動産関連の案件のほか、M&Aを中心とした企業間取引やレギュレーション対応などコーポレート案件全般を扱う。