

令和3年度答申第29号

令和3年8月11日

諮問番号 令和3年度諮問第15号（令和3年6月23日諮問）

審査庁 経済産業大臣

事件名 再生可能エネルギー発電事業計画の認定取消処分に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求に係る処分は取り消されるべきであり、本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当とはいえない。

理 由

第1 事案の概要

1 本件審査請求の骨子

本件は、経済産業大臣（以下「処分庁」又は「審査庁」という。）が、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（平成23年法律第108号。以下「特措法」という。）に基づく再生可能エネルギー発電事業計画の認定を受けた審査請求人X（以下「審査請求人」という。）に対し、特措法15条1号の規定に基づき、当該認定を取り消す処分（以下「本件処分」という。）をしたところ、審査請求人がこれを不服として審査請求をした事案である。

2 関係する法令の定め

- (1) 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等の一部を改正する法律（平成28年法律第59号。以下「改正法」という。）による改正前の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「旧特措法」という。）6条1項は、再生可能エネルギー発

電設備を用いて発電しようとする者は、経済産業省令で定めるところにより、次の各号のいずれにも適合していることにつき、経済産業大臣の認定（以下「旧認定」という。）を受けることができる旨規定し、同条2項は、経済産業大臣は、同条1項の認定の申請に係る発電が同項各号のいずれにも適合していると認めるときは、同項の認定をするものとする旨規定する。

旧特措法6条4項は、同条1項の認定に係る発電をし、又はしようとする者は、当該認定に係る発電の変更をしようとするときは、経済産業省令で定めるところにより、経済産業大臣の認定を受けなければならないが、ただし、経済産業省令で定める軽微な変更については、この限りでない旨規定し、同条5項は、同条1項の認定に係る発電をし、又はしようとする者は、同条4項ただし書の経済産業省令で定める軽微な変更をしたときは、遅滞なく、その旨を経済産業大臣に届け出なければならない旨規定する。

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施行規則の一部を改正する省令（平成28年経済産業省令第84号）による改正前の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施行規則（平成24年経済産業省令第46号。以下「旧特措法施行規則」という。）10条1項は、旧特措法6条4項の経済産業省令で定める軽微な変更は、旧特措法施行規則10条1項各号に掲げる変更以外の変更とする旨規定し、同項各号には、発電事業者の変更は掲げられていない。

- (2) 改正法附則7条は、改正法附則4条1項、5条3項及び6条3項の規定により特措法9条3項の認定を受けたものとみなされる場合以外の場合には、旧認定は、その効力を失う旨規定する。なお、上記の規定により同項の認定を受けたものとみなされる者は、同条2項各号に掲げる事項を記載した書類（事業計画書）を経済産業大臣に提出しなければならない（改正法附則4条2項、5条4項及び6条4項）。
- (3) 特措法9条1項は、自らが維持し、及び運用する再生可能エネルギー発電設備を用いて発電した再生可能エネルギー電気を特定契約により電気事業者に対し供給する事業（以下「再生可能エネルギー発電事業」という。）を行おうとする者は、再生可能エネルギー発電設備ごとに、経済産業省令で定めるところにより、再生可能エネルギー発電事業の実施に関する計画（以下「再生可能エネルギー発電事業計画」という。）を作成し、経済産業大臣の認定を申請することができる旨規定し、同条3項は、経済産業大臣は、同条1項の規定による申請があった場合において、その申請に係る再生可能エネ

ルギー発電事業計画が次の各号のいずれにも適合するものであると認めるときは、その認定をするものとする旨規定し、同条3項3号は、再生可能エネルギー発電設備が、安定的かつ効率的に再生可能エネルギー電気を発電することが可能であると見込まれるものとして経済産業省令で定める基準に適合することと規定する。

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施行規則（以下「特措法施行規則」という。）5条2項は、特措法9条3項3号の経済産業省令で定める基準は、次のとおりとする旨規定し、特措法施行規則5条2項2号は、当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電設備が決定していることと規定する。

- (4) 特措法15条は、経済産業大臣は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、特措法9条3項の認定を取り消すことができる旨規定し、特措法15条1号は認定事業者が認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っていないとき、同条2号は認定計画が特措法9条3項1号から4号までのいずれかに適合しなくなったときと規定する。
- (5) 特措法76条1項は、経済産業大臣は、この法律の施行に必要な限度において、一般送配電事業者、特定送配電事業者、認定事業者、小売電気事業者又は登録特定送配電事業者に対し、その業務の状況、認定発電設備の状況その他必要な事項に関し報告をさせることができる旨規定する。

3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) P組合は、処分庁から、平成28年3月22日付けで、メタン発酵ガスによるバイオマス発電設備について、旧認定を受けた。
(再生可能エネルギー発電設備（バイオマス）を用いた発電の認定について
(通知))
- (2) P組合は、処分庁に対し、平成29年3月22日付け（同月24日受付）で、上記（1）の旧認定について、発電事業者名を審査請求人に変更する等の届出をした。
(再生可能エネルギー発電設備軽微変更届出書)
- (3) 審査請求人は、処分庁に対し、平成29年6月21日付けで、再生可能エネルギー発電事業計画書を提出し、当該事業計画書に係る再生可能エネルギー発電事業計画について、特措法9条3項の認定を受けたものとみなされた。

(再生可能エネルギー発電事業計画書【みなし認定用】)

(4) 処分庁は、審査請求人に対し、平成30年11月8日付けで、認定に係るバイオマス発電設備の仕様の発注が行われていること、当該発注がされていない場合の理由等の事項について報告徴収を実施する旨を通知し、審査請求人は、処分庁に対し、同月28日付けで、運転開始状況として、「①既に運転を開始している」欄及び「②設備の設置を断念した」欄以外の「③上記以外」欄にチェックをし、「A市と開発行為許可申請、事前協議中のため」等と記載した書面を提出して、報告をした。

(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に基づく報告徴収について、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に基づく報告徴収について(報告))

(5) 処分庁は、審査請求人に対し、上記(4)の報告徴収の結果、上記(3)の認定に係るバイオマス発電設備については、当該発電設備の発注が行われていることが確認できなかったとして、令和元年6月6日、聴聞を実施した。

(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に基づく報告徴収の結果について、聴聞調書)

(6) 処分庁は、審査請求人に対し、令和元年7月2日付けで、上記(3)の認定について、審査請求人が特措法施行規則5条2項2号に規定する認定基準に適合する認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っていないと認められることが特措法15条1号に該当するとして、本件処分をした。

(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第15条第1号に基づく認定の取消しについて)

(7) 審査請求人は、令和元年9月6日、審査庁に対し、本件処分を不服として、本件審査請求をした。

(審査請求書)

(8) 審査庁は、令和3年6月23日、当審査会に対し、本件審査請求を棄却すべきであるとして、本件諮問をした。

(諮問書、諮問説明書)

4 審査請求人の主張の要旨

(1) 本件処分における、特措法施行規則5条2項2号に規定する認定基準に適合する認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っていないとの判断は、事業計画策定ガイドライン(バイオマス発電)(以下「ガイドライン」という。)第2章第2節2.①に定める「発電設備の発注を遅くとも当

初認定後2年以内に行うこと」を満たしていないことを理由とすると考えられることから、上記が満たされていたかを検討する必要がある。

ア 設備発注期限の起算日について

事業譲渡により事業主体が変更する場合には、当該事業が「未稼働案件」であるかを実質的に判断すべきであり、起算日を一律に「最初の認定者が受けた認定日」と解することは、形式的かつ硬直的に過ぎ、設備発注期限を設けた趣旨に反する。

本件においては、事業用地を拡大する必要性が判明し、事業を譲り受けた時点でA市の開発許可の取得準備に着手しなければならず、かつ、事業計画を最初から作り上げなければならない状況であったから、起算日は、審査請求人が認定を譲り受けた時点とするのが、ガイドラインの趣旨に沿うものである。

したがって、事業主体が途中で変更となった場合には、特段の事情のない限り、変更後の主体が認定を譲り受けた日を起算日とすべきである。

イ 設備発注期限にいう「発注」について

審査請求人は、平成29年6月9日にQ社との間で設計業務委託契約を締結し、即日委託料を支払い、同契約に基づき設計図面を受領しているが、審査請求人が設計を委託した行為は、近い将来にプラントが施工されることを合理的に予期できる行為である。また、平成31年1月31日に同社との間でプラントの施工に関する覚書を締結しており、この時点では開発許可が取得できていなかったため、プラントの発注自体はできなかったが、当該覚書は、それを前提として締結されたものである。

したがって、審査請求人は、平成29年6月9日時点又は遅くとも平成31年1月31日時点において、発電設備の発注又はこれと同視し得る行為を行っている。

ウ 設備発注期限を猶予する「合理的な理由」について

ガイドラインでは、第2章第2節2. ①に関する解説部分に、環境アセスメント等の合理的な理由があれば、合理的な期間で設備の発注等を猶予することとする旨の記載がある。

本件では、以下の「合理的な理由」による「合理的な期間」は設備発注期限が猶予されるべきであり、本件処分の時点は「合理的な期間」内であった。

(ア) 設備発注期限の起算日は、審査請求人が認定を譲り受けた平成29年

3月21日とすべきであるから、平成31年3月21日まで発注期限は猶予される。

(イ) 事業予定地の土地所有者が事業について非協力的な態度を示すようになり、追加対応を余儀なくされたとの「合理的な理由」があり、平成30年11月の報告徴収において、開発許可の見通しについて令和元年5月と回答しているから、同月まで発注期限は猶予される。

(ウ) 平成31年4月になって、A市から、隣接地区からの同意書取得の要求があったが、後に同市がこれを撤回しており、本来不要な手続であったから、その対応に費やした約2か月間は発注期限は猶予される。

(エ) 令和元年6月4日に開発許可に係る事前協議が完了し、同年7月9日に開発協定書を締結し、同年10月25日に開発許可を取得できる見通しとなったことから、開発許可を取得するまでの「合理的な期間」及びそれを前提とする資金調達が完了するまでの「合理的な期間」は発注期限は猶予される。

エ 上記のとおり、審査請求人は、特措法施行規則5条2項2号に規定する認定基準に適合する認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っているから、本件処分には理由がなく、違法である。

(2) 本件処分における裁量権の逸脱・濫用について

ア 本件処分で考慮すべき重要な事情が考慮されていないことについて

本件では、審査請求人が認定を譲り受けた時点では既に当初の認定の日から約1年が経過していたこと、審査請求人のコントロールの及ばない事情により開発許可が遅れていること、審査請求人は、事業の状況について報告徴収や聴聞において必要な説明や報告を行ってきたこと、設計図面や見積書を取得し、覚書を締結する等、真摯に事業を実施するために必要な準備を行っていたことといった重要な事情がある。しかし、処分庁は、「当初認定後2年以内」の設備発注期限を徒過しており、特措法施行規則5条2項2号の認定基準に適合していないという形式面のみに着目し、その背景にある上記の個別具体的な事情を一切考慮することなく本件処分をした。

したがって、本件処分は、上記各事情を不当かつ安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、設備発注期限内にプラントの発注が完了していないという一事情のみを形式的かつ過大に評価してなされたものであるから、裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものと

して、違法である。

イ 本件処分を選択したことが裁量権の逸脱・濫用であるかについて

取消処分がなされた場合、事業者は甚大な不利益を被るし、また、取消処分は最終手段として捉えるべきで、設備発注の準備行為すら開始していないような事業者はさておき、準備行為を現在進行形で行っている事業者に対しては、まずは行政指導又は改善命令を行うべきである。

したがって、行政指導及び改善命令を行うことなく本件処分を選択したことは、裁量権を逸脱・濫用するものであり、違法である。

(3) 本件処分の理由提示に係る手続上の違法性について

本件処分において提示された理由は、本件処分の根拠となる条文番号と当該条文の文言を引用したもので、これらの記載自体から、審査請求人において、どのような事実に基づいて、どのような判断をした結果、どのような点において認定基準に適合しない認定計画といえるのかという、本件処分を基礎付ける根本的理由を理解することは不可能であり、内容及び程度において不十分である。また、聴聞手続が適用される不利益処分については、処分の相手方から反論や反証がなされるため、それにもかかわらず不利益処分をとらなければならない理由を明確に示す必要があるし、聴聞手続を経ているからといって、処分理由の提示の程度が軽減されるものではない。

したがって、本件処分の理由提示には不備があり、本件処分の基礎となる具体的事実関係等が不明確であったため、審査請求人において十分な弁明ができなかった。また、これに加え、根拠条文の正確性が不明瞭であるにもかかわらず、本件処分を基礎付ける事実関係及びそれに基づく法令の適用関係が具体的に示されなかった点で、本件処分は、適正手続の保障に反するものであり、違法であることは明らかである。

(審査請求書、令和2年11月20日付け反論書、令和3年3月31日付け回答書、令和3年5月13日付け回答書、令和3年7月16日付け反論書)

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の判断は、おおむね以下のとおりであり、審理員の意見もこれと同旨である。

1 設備発注期限の起算日について

ガイドラインにおいて、設備発注期限の起算日を明確に公表していること、設備発注期限の起算日を変更する明確な理由が認められないことから、「最初の認定者が受けた認定日」が設備発注期限の起算日であるとした処分庁の判断

は、適切である。

2 設備発注期限にいう「発注」について

処分庁が、「契約書」又は「注文書及び注文請書」による主要設備（少なくともボイラー、タービン及び発電機の3種類）の発注が必要であるとする理由は、特措法施行規則5条2項2号に規定する「再生可能エネルギー発電設備が決定していること」との基準を遵守していることを示すためのものであるから、これらの書類が必要な理由は明確である。また、審査請求人が取得した設計図面、見積書及び覚書は、拘束力がなく、事後的に変更可能であり、設備の発注契約に該当しない。

したがって、処分庁が、特措法施行規則5条2項2号に規定する「当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電設備が決定していること」との基準を満たしていないと判断したことは、適切である。

3 設備発注期限を猶予する「合理的な理由」について

審査請求人と事業予定地の土地所有者との交渉については、特措法施行規則5条の2第2号において、認定に際して事業予定地の権原を取得していることが認定基準として明記されていることから、発注期限を猶予する「合理的な理由」として認めることはできない。また、近隣住民の同意書の取得については、ガイドラインにおいて、地域住民との適切なコミュニケーションを図ること及び配慮すべき地域住民の範囲や具体的なコミュニケーションの方法について自治体と相談することを明記していること、協議期間が特別に長期に及んだとは認められないことから、発注期限を猶予する「合理的な理由」として認めることはできない。

したがって、審査請求人が主張する理由を「合理的な理由」として認めることはできないとする処分庁の判断は、適切である。

4 本件処分における裁量権の逸脱・濫用について

法律上、認定の取消しの前に、行政指導、助言又は改善命令をしなければならぬ旨の規定はなく、どのような処分を実施するかについては、処分庁の裁量に委ねられている。また、処分庁が、本件処分の前に審査請求人が提出した書類等を審査していること、本件処分の段階で設備発注期限を大幅に経過していることを踏まえると、処分庁が本件処分を選択したことには明確な理由がある。

したがって、本件処分において、処分庁の裁量権の逸脱・濫用はない。

5 本件処分の理由提示に係る手続上の違法性について

行政手続法（平成5年法律第88号）には、不利益処分を行う場合に提示すべき理由の内容や程度について、具体的な明記はないから、法の趣旨・目的に照らして決定されるべきものと解する。また、処分庁による本件処分の理由提示は、十分であったと解することはできないが、聴聞通知書において、聴聞の期日に提出すべき証拠書類等のうち「設備の確保を証する書類」として、「調達等に係る契約書、又は注文書及び注文請書」を明記していること、本件処分において、特措法施行規則5条2項2号に定める認定基準に違反していることを明記していることから、違法性があったと解することはできない。

したがって、本件処分の理由提示に手続上の違法性はない。

- 6 以上のとおり、本件処分について、違法又は不当な点は認められない。よって、本件審査請求には理由がないから、棄却すべきである。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

本件の審理員の審理手続については、特段違法又は不当と認められる点はないかがわからない。

2 本件処分の適法性及び妥当性について

- (1) 本件処分は、通知書の記載によれば、特措法15条1号に基づく認定の取消しとされ、取消しの理由として、認定事業者が特措法施行規則5条2項2号に規定する認定基準に適合する認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っていないと認められることによる、特措法15条1号への該当と記載されている。

特措法15条柱書及び同条1号は、「認定事業者が認定計画に従って再生可能エネルギー発電事業を行っていないとき」に特措法9条3項の認定を取り消すことができる旨規定し、特措法施行規則5条2項2号は、当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電設備が決定していることと規定しているが、上記通知書には、審査請求人の再生可能エネルギー発電事業のどの点に認定計画との不適合があるのかは具体的に示されておらず、同設備が決定していないことと認定計画との関係も示されてはいない。

- (2) 処分庁の弁明書等によれば、本件処分は、認定申請に係る再生可能エネルギー発電設備が当初認定から2年以内に発注されていないことをもって、同設備が決定していないとし、特措法施行規則5条2項2号の基準を満たさないことによる認定の取消しが行われたものとも解される。

しかし、特措法施行規則5条2項2号の基準を満たしていないとして、認

定を取り消すのであれば、特措法15条2号による取消しとなると考えられる。

すなわち、特措法施行規則5条2項2号は、特措法9条3項3号を受けて定められた基準であり、同号は、再生可能エネルギー発電設備が、安定的かつ効率的に再生可能エネルギー電気を発電することが可能であると見込まれるものとして経済産業省令で定める基準に適合することを再生可能エネルギー発電事業計画の認定要件の一つとするもので、特措法15条2号は、認定計画が特措法9条3項1号から4号までのいずれかに適合しなくなったときは、同項の認定を取り消すことができるとしている。

そうすると、上記の特措法15条1号に基づく取消しとすることは整合せず、その関係は説明されていない。

- (3) 本件処分が、認定申請に係る再生可能エネルギー発電設備が当初認定から2年以内に発注されていないことをもって、同設備が決定していないとして、認定の取消しが行われたものとする、上記法令の適用以外に、以下の問題がある。

特措法9条3項3号及び特措法施行規則5条2項2号は、認定の要件として、当該認定の申請に係る再生可能エネルギー発電設備が決定していることを掲げているが、平成30年4月に改訂されたガイドラインには、同号に関する記載として、「発電設備の発注を遅くとも当初認定後2年以内に行うこと。」が新たに加えられ、その解説として、「昨今のバイオマス発電の認定量の急増を踏まえ、国民負担の抑制の観点から未稼働案件を防止していくため、既認定案件に2年の設備発注期限を設ける。」と記載されている。

審査請求人は、P組合が平成28年3月22日に旧認定を受けた後にこれを承継し（平成29年3月24日に、P組合から発電事業者名の変更として軽微変更届出書が提出（受付）されている。）、同年6月21日に、再生可能エネルギー発電事業計画書（みなし認定用）を提出し、特措法9条3項の認定を受けたものとみなされた。

したがって、「当初認定」は平成28年3月22日であり、上記改訂後のガイドラインをそのまま適用すると、平成30年3月22日までに発電設備の発注をすることが求められていることになるが、ガイドラインに2年の設備発注期限が設けられたのは同年4月であり、この時点で既に、審査請求人については発注期限を過ぎている。

再生可能エネルギー発電設備が決定していると認定するための基準として、

認定時に同設備の設計が決定しているだけでなく、その後2年以内に同設備の発注がなされることを求め、2年以内に発注がなされない場合は同設備が決定していないと評価して認定を取り消すこと自体は、未稼働案件の防止の趣旨から不合理とまではいえない。

しかしながら、当初認定から2年以内に再生可能エネルギー発電設備の発注を求める規定をガイドラインに加えた時点で既に当初認定から2年を経過している場合について、一律に、発注されずに2年を経過していることのみをもって、同設備が決定していないとするのは、不合理といわざるを得ない。

審査請求人の場合に、当初認定から2年を経過しているのに発注がなされていないという事実のみで再生可能エネルギー発電設備が決定していないと判断することには重大な疑義がある。

当初認定から相当の期間を経過しても発注がなされていないとして、再生可能エネルギー発電設備が決定していないとの判断がされるとしても、いかなる事実をもってかかる判断をしたのかは、本件処分の理由として何も説明されていない。本件処分は、処分の理由に論理性が欠け、説明が不十分であり、適法に権限が行使されたと判断することができない。

- (4) 本件処分の理由の提示という面から見ても、通知書における理由の記載は明らかに不備である。理由の提示には、行政の恣意を抑制し、慎重な判断を確保するという機能と、審査請求人に対して争訟提起上の便宜を図る機能が存することを踏まえて検討するに、本件処分における理由提示の不備は、優に手続上の違法を構成する。

したがって、本件処分は取り消されるべきである。

3 まとめ

以上によれば、本件処分は取り消されるべきであり、本件審査請求は棄却すべきである旨の諮問に係る判断は、妥当とはいえない。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 委 | 員 | 戸 | 谷 | 博 | 子 |
| 委 | 員 | 伊 | 藤 | | 浩 |
| 委 | 員 | 交 | 告 | 尚 | 史 |