

再生可能エネルギー導入に向けた農地の有効活用について（意見）

令和 2 年 12 月 25 日

大林ミカ、川本明、高橋洋、原英史

1、現状

- ◆農地は、再生可能エネルギー利用の面で高いポテンシャルを有する。
 - ※農水省によれば「再生利用困難な荒廃農地（18.8 万 ha）で仮に単純に全てに太陽光発電設備を整備した場合、年間発電量：1,383 億 kWh」のポテンシャル（令和 2 年 11 月資料）。
- ◆このため、これまでも、農地での再エネ導入に向けた取組がなされてきた。
 - ※「農山漁村再生可能エネルギー法」の整備（平成 25 年）
 - ※「営農型太陽光発電設備の取扱い」に係るルール整備（平成 25 年、平成 30 年改正）など
- ◆しかし、平成 25-30 年の 6 年間で、農地での再エネ導入は 1 万 ha 強に過ぎない。
 - ※太陽光（営農型以外）：9700ha、太陽光（営農型）：560ha、風力：12ha
- ◆要因の一つとして、農地規制による過剰・不合理な制約が指摘されている。

2、課題（1）基本的な考え方

- ◆農地規制を設け不適切な転用を防ぐこと、また、耕作放棄された遊休農地を耕地に戻すことは、重要な政策課題であり、さらに推進されるべきである。
- ◆しかし、問題は、「農業利用の見込はほぼない土地」や「農業と両立して再エネにも利用できる土地」などの利用まで、農地規制によって過剰・不合理に妨げられていることである。こうした点を抜本的に見直す必要がある。
- ◆政府が「2050 年カーボンニュートラル」を表明した中で、見直しは可及的速やかに行わなければならない。法改正を要しないものは年度内（無理な場合は遅くとも令和 3 年 6 月まで）に措置し、法改正を要するものは次期通常国会が無理な場合はその次の会期で法案提出すべきである。

（2）荒廃農地等の利用拡大

- ◆「荒廃農地」（客観的な調査で判断される）には、「再生可能」なものが 9.1 万 ha、「再生困難」なものが 19.2 万 ha ある（令和元年調査時点）。これと重なるが、「耕作放棄地」（農家自身が主観的に耕作放棄と認識）は 42.3 万 ha ある（平成 27 年調査）。

- ◆「再生困難」な荒廃農地について、農水省は「原則として調査を行った年内に、『農地』に該当しない旨判断を行う」よう通知している（平成 28 年通知改正）。しかし、多くの場合、農業委員会における非農地判断が迅速になされず、農地として利用不能にもかかわらず転用が阻まれている。

※「再生困難」荒廃農地 19.2 万 ha のうち、非農地判断がなされたのは 3.1 万 ha のみ（令和元年）。

- ◆「再生可能」な荒廃農地のうち、再生されているのは毎年 1 割程度であり、現実には「再生困難」な荒廃農地に移行していくものが少なくない。しかし、こうした農地や耕作放棄地も、農地規制のもとで、より有効な土地利用に早期に転換する可能性が阻まれている。

↓

◆必要な措置

- ・「再生困難」な荒廃農地は、自動的に直ちに「非農地」とする仕組みを設け、国土の最適利用を可能にすべきである。
- ・「再生可能」な荒廃農地や耕作放棄地で、再エネに利用したいと要望があった場合、「その土地を農業に利用するか、再エネに利用するか」を迅速に判断する仕組みを設けるべきである。その際、農政の視点からだけでなく、総合的な視点で判断がなされるよう、申請先・判断主体は市町村長とし、判断基準を明確化すべきである。

(3)「農山漁村再エネ法」の運用本格化

- ◆平成 25 年に制定され、市町村が「基本計画」を定め、再エネ導入を進める枠組みが整備された。
- ◆しかし、その後、基本計画を作成した市町村はわずか 68（令和 2 年 3 月末現在。作成中が 16）にとどまる。
- ◆また、基本計画の対象区域として、「農用地区域は設定不可」、「第一種農地は一定の荒廃農地のみ」とされ（施行規則）、活用できる範囲が大幅に制限されている。
- ◆基本方針（農水省・経産省・環境省告示）では、「2023 年度に経済的規模 600 億円」という目標が設定されているが、農地面積への換算を試算すれば 384ha。

↓

◆必要な措置

- ・法律の趣旨に沿って、全国の農山漁村で再エネ導入が本格的に推進されるよう、従来の延長ではなく、目標（導入量、年限など）を適正に再設定すべきである。その際、地球温暖化対策推進法改正で検討されている自治体

の目標設定とも整合性をもつようにすべきである。そのうえで、市町村に取り組むインセンティブを与えることも含め、必要な施策を進めるべきである。

- ・対象区域に、農用地区域、荒廃農地以外の第一種農地も追加し、地域主導の再エネ導入を促進すべきである。

(4) 営農型再エネ設備の転用許可不要化など

- ◆営農型太陽光発電につき、平成 25 年通知で一時転用として取り扱うこととされ、期間、単収要件などのルールが定められた。

※一時転用の期間： 3 年。一定の場合は 10 年に（平成 30 年改正）

※単収要件： 地域の平均的な単収と比較し 8 割以上

※なお、このルールとは別に、農業用施設に附帯して設置する場合にその一部と認められることがあるが、「発電した電気を当該施設に直接供給」などの要件が求められる。

※別事業者が発電設備を運営する（農地所有者と事業者の間で地上権などを設定する）場合は、別途、権利移転に係る許可も求められる。

- ◆その後、荒廃農地の再生、農業経営の改善・地域活性化などに大いに貢献する事例が生まれている。

- ◆他方で、「荒廃農地を再生したいが単収要件を達成困難」、「将来の単収要件維持に不安」、「期間限定のため資金調達が困難」などの事由で導入が阻まれる事例もみられる。

- ◆単収要件は、もともと農地一般には課されておらず、温室などを建てる際もこうした要件はない。再エネ設備を建てる場合にのみ単収要件を課すことは、公平性・合理性を欠き、荒廃農地の再生や農業経営の改善などの可能性を閉ざしている。

↓

- ◆必要な措置

- ・営農型太陽光発電について、温室などの農業用施設と同様に、転用許可不要とし、単収要件、期間制限、直接供給などの要件は外す（別事業者が発電設備を運営する場合も同様の扱いとする）べきである。もし営農確保のために必要であれば、日照制約の程度など、科学的根拠に基づき合理的な要件設定を行うべきである。
- ・農業と両立可能な風力発電についても、同様のルール設定を行うべきである。

(5) 農地転用手続の透明化

- ◆農地転用手続では、農地法上、申請から処理まで40日以内（一定の場合80日以内）との処理期間が定められている。しかし、実際には、農振除外も含め、いわゆる事前協議が求められ、市町村と都道府県の連絡調整などで不透明に時間がかかることが少なくない。これも、再エネ導入を困難にする要因の一つとなっている。

↓

- ◆必要な措置
 - ・事前協議につき処理期間の目途を定めるなど、プロセスの透明性を高めるべきである。

(6) その他

- ◆今後、再エネが市場ベースで普及拡大していくためには、以上の規制改革とともに、その基盤を整えるための予算措置なども欠かせない（例えば、上記で触れた市町村へのインセンティブ付与、利用可能性の調査など）。政府では、2兆円のグリーン基金創設が準備されているが、これは水素やカーボンリサイクルなどのイノベーションにあてられる方向と聞く。再エネ拡大の基盤整備にも活用できるようにすべきである。