

# Considerations in the Temporary Farmland Conversion Permission Process for Solar Sharing. —Based on the Business Plan with New Crop—

Noritake KODAMA\*<sup>1</sup>

## 営農型太陽光発電事業のための農地一時転用許可における考慮事項 —新規の農作物による事業計画に基づいて—

児玉 敬武\*<sup>‡</sup>

### Abstract

Solar sharing that shares solar power generation with agriculture are expanding. The solar sharing project needs to get an Agricultural Committee permission of the temporary farmland conversion to install the equipment. On the other hand, because of the lack of experiences of solar sharing, the committee faces difficulties in reviewing the solar sharing business plan in the application. As there are a few empirical research about review processes in the committee, this paper tries to make clear what are crucial considerations in reviewing the farmland conversion application for solar sharing. It is recognized that the feasibility test of the proposed project as an agricultural plan is the most important and that the discussion on it is very rigorous one.

**Keywords:** Solar sharing, Agricultural Committee' minutes, Cultivation of Shine Muscat, The temporary farmland conversion permission

**キーワード:** ソーラーシェアリング, 農業委員会議事録, シャインマスカット栽培, 農地の一時転用許可

## 1. はじめに

### 1.1 背景

太陽光を農業と発電とで共有するソーラーシェアリングという農業経営が広がりつつある。そしてこの農業経営は、再生可能エネルギー（以下、再エネ）の生産に貢献する。

農業と太陽光発電の共有システムは、2013年3月31日発出された農林水産省農村振興局長通知24農振第2657号（以下、「通知」）による。その通知では、「近年、農地に支

柱を立てて、営農を継続しながら上部空間に太陽光発電設備等の発電設備を設置する技術の開発が見られる」とした。

この農業経営の参入には、農業委員会から「農地の一時転用」の許可を受ける必要がある。農業委員会は農地転用制度である農地に関する事務を執行する行政委員会である。農地で適切な営農が継続されていない場合は、農地「一時転用の許可」は取り消され、ソーラーシェアリングを撤去しなければならない。

農林水産省環境バイオマス政策課では、ソーラーシェアリングを設置するための農地転用の許可実績が、2013年度

\*Graduate School of Social Sciences, Waseda University,  
1-6-1 Nishiwaseda, Shinjuku-ku, Tokyo 169-8050, Japan  
‡e-mail: noritake@moegi.waseda.jp  
Received: August 20 2023, Accepted: December 20 2023

\*早稲田大学大学院 社会科学部  
(〒169-8050 東京都新宿区西早稲田 1-6-1)  
‡e-mail: noritake@moegi.waseda.jp  
(原稿受付: 2023年8月20日, 受理日: 2023年12月20日)

の102件から2020年度までには3,474件に増加していると公表する<sup>1)</sup>。

## 1.2 既往研究

ソーラーシェアリングの取り組みについて、野津(2018)は、農業者の立場からソーラーシェアリングの実施意向に影響を与える要因を明らかにした。ソーラーシェアリングの増加の要因として、固定価格買取制度の買取価格が大幅に低下した時点でも、売電による収入が実施する意向を高めているとした。また、太陽光発電設備の下部で栽培された特別な農産物が収穫されたという価値があることを指摘した<sup>2)</sup>。

次には、北風ら(2015)が、事業者および事業の支援団体による事業者アンケートを整理することで、事業の取り組み体制について分析した。その分析では、事業の申請者が営農と発電事業を行う方式と、二つの事業の取り組みを共同で営む方式に区分した。そしてその区分によって、農業者自身による売電収入を期待する取り組みが多いことを明らかにした。一方、農地転用制度が、農業者にとってソーラーシェアリングに参入する障壁になっているとした。

それは、ソーラーシェアリングを導入する申請時に求められる作物の収量確保を証明するデータ収集が困難であるからだ。そして、農業委員会による転用許可を受けるまでの期間が長期化し、資金獲得や事業実施を困難にしていると指摘した<sup>3)</sup>。

中山ら(2014)は、福島県南相馬市に拠点をおいた市民グループによるソーラーシェアリングの取り組みを分析した。市民グループは、農業を守りながら再エネ事業による副収入を得ていた市民による地域再生の活動を報告した。ただ、優良農地である第1種農地の一時転用は可能だったにもかかわらず、農業委員会の許可を得ることは容易ではなかったことから、当初のスケジュール通りに事業計画を進められなかったと事実を述べた<sup>4)</sup>。

その点を考慮すれば、北風らは、農業委員会から事業計画の許可を得ることが困難であるという外観的な指摘に留まっている。また中山らは、農業委員会の農地の一時転用の許可の困難を指摘し、ソーラーシェアリング導入に歯止めがかかっているとした。つまり農業委員会の業務である許可決済については、まだ分析および考察の余地を残した。

そして、農地転用行政の許可判断について、大西(2010)は、2009年の農業法の改正に伴って、1941～2009年の農地転用制度の変遷・経過について述べる。農業振興地域制度は農地を振興すべき地域の農地保全制度であって、農地の転用規制と連動しながら農地を確保・保全する。その意味では、農地法の転用規制のない単なるゾーニングのみでは農地を確保し保全することはできない。都市と農村の共生・共存に向けて進めるのか、農地の総量確保・保全には法制度のあり方を考慮することを指摘した<sup>5)</sup>。

荒井(2010)は、2009年の農地法および関係法の改正による農地の転用規制と、規制の根拠及び妥当性について考察する。これらの改正は、食料の安定供給を図る為、重要

な生産基盤である農地の確保と有効利用を政策目的とする。更には、違反転用や不正転用はもとより、通常の農地転用を厳しく制限する。農地転用規制だけでは、耕作放棄地や遊休農地を排除できず、農地総面積は減少する可能性があるとした<sup>6)</sup>。

谷本(2017)は、1964～2014年の農地の拡張・潰廃面積の推移を分析すると同時に、その統計から農地転用実績の解明にまで及ぶ。それは転用許可制度自体が、農地を非農地にする場合に、無秩序な農地潰廃を防ぐことに徹するのに対し、農地の維持、総量確保という点には不十分とした。耕作放棄地のさらなる拡大や農地転用への圧力の危険性が高まるなかで、優良農地と次世代への継承について、担い手の利用集積の実現性について指摘した<sup>7)</sup>。

これらの論文は、農地転用行政での許可判断について、農地転用行政全般における一時転用許可に課題を示している。2009年の農地法の改正によって、農地の一時転用が緩和されることを懸念している。また、農地の総量確保・保全総量確保、または、次世代の農業の担い手について課題としている。

鎌田(2019)はソーラーシェアリングにおける一時転用許可に関連した研究で、現状と課題について述べる。全国的に取組が拡大してきている現在、売電収益優先で遮光率が高く、作物がうまく育たない事例等を取り上げる。特に農業に知見が全くない発電事業者が新規参入する場合、下部農地での営農を担う農業者を長期間にわたって確保し、安定した営農と地域との共生が実現できるか指摘した<sup>8)</sup>。

以上の既往研究から本稿の研究では、ソーラーシェアリング事業における農業委員会の農地の一時転用許可について、農業委員会議事録(以下、議事録)を使って分析した。ソーラーシェアリングの新規作物であるシャインマスカットを調査対象にし、農地の一時転用許可判断についての事例を整理し、考察するものである。

## 1.3 研究の目的

本稿の目的は、議事録から農地の一時転用の許可判断について事例を収集して整理し、考察することである。そして、農業委員会による農地の一時転用の扱い方を明らかにすることにある。

ソーラーシェアリングの事業制度は、2013年「通知」の発出で始まった。一方、新しい農業経営であるから、農業委員は発電設備の下部で農業を営む「経験」をしていない。それは農業委員にとっては、知見と経験が十分ではない事業制度であることを意味する。また、事業申請に伴い農業委員会が許可する農地転用の実態は論じられてこなかった。そこで農業委員会が、農地転用の許否を決定する審議に注目した。

つまり、農業委員会の審査過程の分析および考察することは、ソーラーシェアリングの普及にとって、重要である農業委員の許可判断の審議内容を知ることになる。

## 2. 調査

### 2.1 調査の方法

調査の方法は、農業委員会に申請された事業計画の審議内容を把握するために、会議の内容を記録した議事録を用いることである。議事録については、農業委員会等に関する法律（農業委員会法）33条で、インターネットの利用等によって公表するように規定している。そこで、WEBサイトで公開されている議事録の調査範囲は、平成25年3月に発出された「通知」を反映して、平成25年（2013年）4月から令和5年（2023年）3月までの10年の期間とした。

調査の対象は、農業委員会が、ソーラーシェアリングで新規の農作物であるシャインマスカット栽培を事業計画している農地の一時転用について審議した事例である。ブドウ栽培で周知されている山梨県で、ソーラーシェアリングでシャインマスカット栽培をする農業関係者が存在した<sup>9)</sup>。そこで、山梨県の議事録を整理した。

山梨県においては、ソーラーシェアリングによるシャインマスカット栽培を適用する際に、農業委員会にソーラーシェアリングによるシャインマスカット栽培の知見がないという問題があったため、同様の事例がないか調べてみた。

山梨市については、議事録を公開していないので、同市の自治体にインタビューした。詳細は考察で述べる。

図1は、東京都中央卸売市場でのブドウの市場価格の動向を示した。卸売価格としては、シャインマスカットの価格が、その他の巨峰あるいは一般的なブドウと比べて、2倍程度の高価格な品目になっている。また、図2はブドウの取引量を示した。取引量としては、シャインマスカットが2019年度以降、市場を広げる傾向を見せている<sup>10)</sup>。よって、高額な取引価格、市場の広がりが見えるシャインマスカット栽培は、事業者や農業者が新規事業計画を申請する可能性があり、本稿の調査対象品目とした。

倉阪（2019）が国内の農業委員会へのアンケート調査を通して、ソーラーシェアリングで栽培されている作物を調査して報告している。調査の分析では、ブドウは、同様の果樹栽培であるブルーベリーに比べて、栽培件数が少なかった<sup>11)</sup>。

また、図3は、農林水産省が公表している令和2年度末の営農型太陽光発電の許可件数である<sup>12)</sup>。図中に併記した200件の許可件数を超えている自治体は、47都道府県のうち千葉県、静岡県、群馬県、茨城県、徳島県の5県である。今回の調査エリアはソーラーシェアリング全体の許可件数

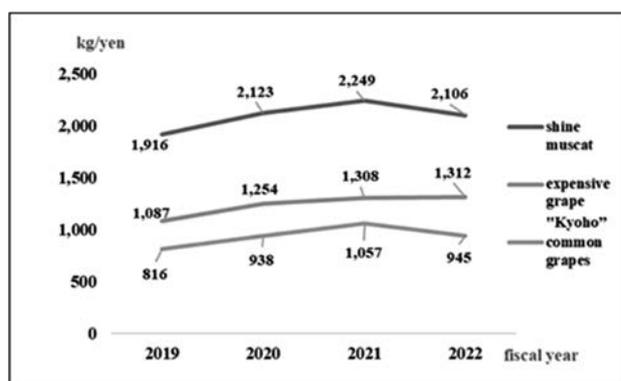


Fig.1 Average price for the year of grapes.

図1 ブドウの年度の平均価格。

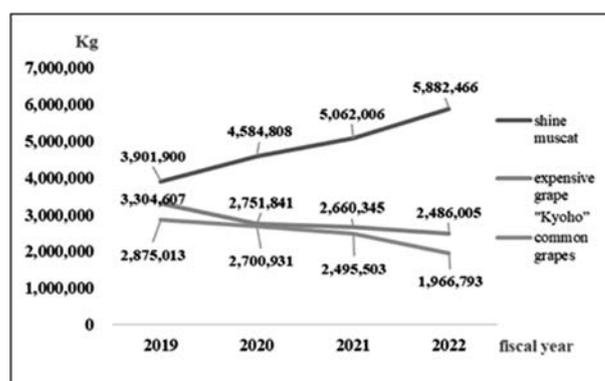


Fig.2 Annual trading volume of grapes.

図2 ブドウの年度の取引量。

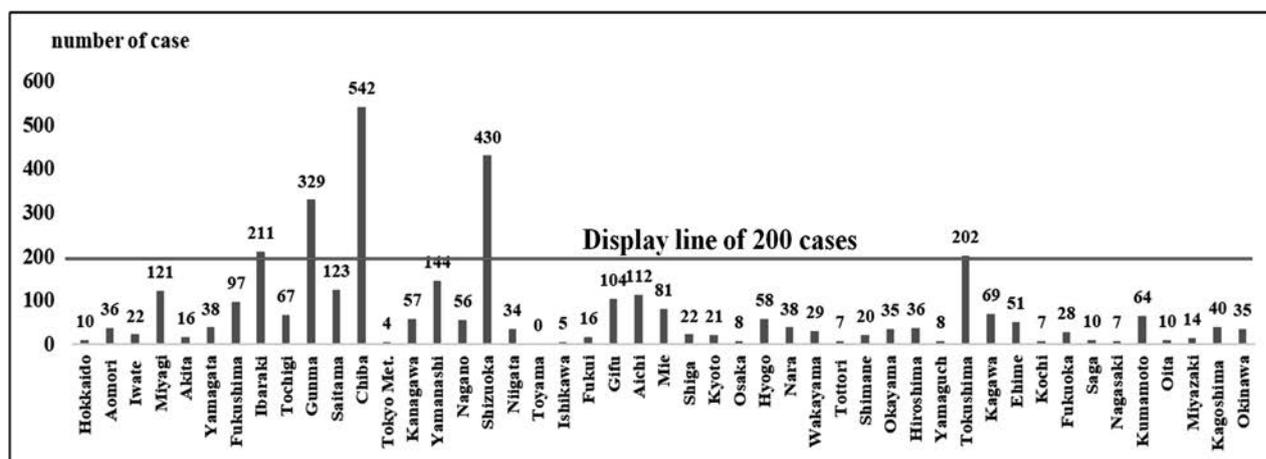


Fig.3 Number allowed of Solar sharing as of 2020 year.

図3 営農型太陽光発電の許可件数（令和2年度末）

の多い関東地方の千葉県，茨城県，群馬県とした。そしてこの3県の許可件数で，全体の31%（1082件）を占めた。

## 2.2 事業事例の抽出と概要

### 2.2.1 事業事例の抽出

表1は，議事録のWEB公開の状況を示している。審議が開催された日程の議事録は，元号で表示されていることから，平成はHとし，令和はRで表示した。まず，山梨県においては，公開状況は27市町村のうち6自治体である。次に，千葉県が54市町村のうち34市町，茨城県が44市町村のうち19市町村，群馬県が35市町村のうち15市町村がWEB公開している。

そして，シャインマスカット栽培による事業計画の審議事例は，表1に基づいて，各市町村の議事録を調査して収集した。山梨県に甲府市，甲斐市，韮崎市の事業事例があった。また，茨城県のかすみがうら市と行方市および群馬県の前橋市と安中市の各農業委員会から事業事例を抽出した。千葉県には，該当する事例は見当たらなかった。ソーラーシェアリングでのシャインマスカット栽培に関する審議している事例を抽出した。

### 2.2.2 山梨県の実例

甲府市の事例における（2020年11月17日の議事録）許可判断を整理する。シャインマスカットは，甲府市では初めての事例である。山梨県内では山梨市を含む峡東地域に実

際に例がある。峡東地域ではシャインマスカットなど，ぶどうを栽培すると，直接雨が当たらず，病気が少ないことを農業委員会としても把握していた。そこで，ソーラーシェアリングについては，農業委員会でも，本年の事業計画の中で県内の様々な課題などを研修することにした<sup>13)</sup>。

甲斐市の事例（2020年9月28日の議事録）は，農地の一時転用にかかわる許可判断についてである。農地法4条1項の規定にかかわる。平成30年10月の設備認定書，隣接耕作者の同意書等の添付がある。事業申請者によれば，ソーラーシェアリングで3年程度カキを植えて耕作をしてきた経緯がある。今回は農地の空いている所にシャインマスカット，ブドウを予定している。4条なので，ポール部分のみを一時転用し，他は農地として使用となっている。全体的にパネルは設置していないが，山梨県にも確認をしている。そこで甲斐市農業委員会で許可相当と判断した事例である<sup>14)</sup>。

韮崎市の事例（2021年4月23日の議事録）の許可判断は，農地法3条の規定による申請である。それは経営拡張による所有権移転の申請である。譲受人は，市内穴山町地内に設置してあるソーラーシェアリングでは，シャインマスカットを栽培しており，賛成多数で承認された<sup>15)</sup>。

以上が山梨県において，シャインマスカット栽培にソーラーシェアリングを適用する際に審議された事例である。

Table 1 Municipalities reporting minute book of agricultural committee on web site.

表1 農業委員会の議事録をWEB公開している自治体。

Yamanashi Prefecture (山梨県)		Chiba Prefecture (千葉県)		Ibaraki Prefecture (茨城県)	
	Period		Period		Period
1 Fujiyoshida city (富士吉田市)	R 2/04~R 5/05	1 Abiko City (我孫子市)	H 25/04~R 5/04	1 Ami Town (阿見町)	H 30/04~R 4/06
2 Kai city (甲斐市)	R 2/01~R 5/03	2 Chiba City (千葉市)	H 26/4~R 5/01	2 Chikusei City (筑西市)	H 31/04~R 5/04
3 Kofu city (甲府市)	H 29/04~R 5/04	3 Choshi City (銚子市)	R 2/04~R 4/03	3 Hitachiomiya City (常陸大宮市)	R 1/08~R 5/05
4 Koshu city (甲州市)	H 28/04~R 5/02	4 Ichihara City (市原市)	R 4/01~R 5/05	4 Hokota City (鉦田市)	R 3/04~R 4/11
5 Nirasaki city (韮崎市)	R 1/05~R 5/03	5 Ichikawa City (市川市)	H 31/04~R 5/03	5 Inashiki City (稲敷市)	R 3/04~R 5/06
6 Otsuki city (大月市)	R 1/01~R 4/12	6 Isumi City (いすみ市)	R 2/04~R 5/05	6 Kasama City (笠間市)	R 3/11~R 4/12
		7 Kamagaya City (鎌ヶ谷市)	H 31/01~R 5/05	7 Kashima City (鹿嶋市)	R 5/01~R 5/04
		8 Kashiwa City (柏市)	R 2/04~R 5/04	8 Kamisu City (神埼市)	R 4/04~R 5/02
		9 Katori City (香取市)	H 25/04~R 5/05	9 Kasumigaura City (かすみがうら市)	H 28/07~R 5/04
		10 Katsuura City (勝浦市)	H 30/04~R 5/02	10 Mito City (水戸市)	R 2/04~R 5/03
		11 Kimitsu City (君津市)	R 2/06~R 5/05	11 Naka City (那珂市)	R 4/04~R 5/03
		12 Kisarazu City (木更津市)	R 2/04~R 5/03	12 Namegata City (行方市)	R 2/01~R 4/12
		13 Matsudo City (松戸市)	R 2/03~R 5/03	13 Oarai Town (大洗町)	H 28/04~R 5/05
		14 Mobara City (茂原市)	H 25/04~R 5/05	14 Shimotsuma City (下妻市)	R 3/07~R 4/12
		15 Nagareyama City (流山市)	H 25/04~R 5/05	15 Tokai Village (東海村)	H 30/04~R 5/06
		16 Narashino City (習志野市)	H 25/04~R 4/12	16 Tsuchiura City (土浦市)	R 1/06~R 4/12
		17 Narita City (成田市)	R 2/07~R 5/03	17 Tsukuba City (つくば市)	R 2/06~R 5/05
		18 Noda City (野田市)	R 2/01~R 5/05	18 Tsukubamirai City (つくばみらい市)	H 28/04~R 5/03
		19 Oamishirasato City (大網白里市)	R 1/05~R 5/02	19 Ushiku City (牛久市)	R 5/04only
		20 Otaki Town (大多喜町)	H 28/04~R 5/04		
		21 Sakae Town (栄町)	R 3/01~R 5/04	Gunma Prefecture (群馬県)	
		22 Sakura City (佐倉市)	H 29/05~R 5/06	1 Annaka City (安中市)	R 2/01~R 5/04
		23 Sammu City (山武市)	H 30/04~R 5/04	2 Fujioka City (藤岡市)	H 31/04~R 5/02
		24 Shibayama Town (芝山町)	R 2/04~R 5/03	3 Kiryu City (桐生市)	R 5/04only
		25 Shiroi City (白井市)	H 29/04~R 5/03	4 Maebashi City (前橋市)	H 28/01~R 5/04
		26 Shisui Town (酒々井町)	H 28/04~R 5/05	5 Midori City (みどり市)	R 4/04~R 5/05
		27 Sodegaura City (袖ヶ浦市)	H 25/04~R 5/05	6 Minakami Town (みなかみ町)	H 28/04~R 3/09
		28 Sosa City (匝瑳市)	H 25/04~R 5/03	7 Numata City (沼田市)	R 3/04~R 5/03
		29 Yachimata City (八街市)	H 25/04~R 5/03	8 Ora town (吾妻町)	H 30/12~R 5/05
		30 Tateyama City (館山市)	H 26/04~R 5/05	9 Ota City (太田市)	H 30/04~R 5/04
		31 Togane City (東金市)	R 2/04~R 5/05	10 Shibukawa City (渋川市)	H 31/04~R 4/06
		32 Tomisato City (富里市)	R 2/04~R 5/05	11 Shinto Village (榛東村)	R 2/04~R 5/03
		33 Yachiyo City (八千代市)	H 31/01~R 5/05	12 Takasaki City (高崎市)	H 28/04~R 5/03
		34 Yotsukaido City (四街道市)	R 2/04~R 5/04	13 Tamamura Town (玉村町)	R 4/04~R 5/05
				14 Tomioka City (富岡市)	H 25/04~R 5/04
				15 Tsumagoi Village (嬬恋村)	R 3/04~R 5/03

※Period R : Reiwa H : Heisei

### 2.2.3 茨城県・群馬県の事例

表2は、茨城県のかすみがうら市と行方市および群馬県の前橋市と安中市の農業委員会議事録から抽出した11個の事業事例について、その概要と事業計画の審議で許可の判断に至った根拠を述べたものである。図中で事業事例の概要と、許可判断の根拠を示す。農業委員会の所在地を市ごとに示した。審議の各日程とともに、申請者を示す。かすみがうら市は申請者A、行方市は申請者Bと申請者C、前橋市には申請者D、安中市には申請者Eの事例があった。

## 3. 結果及び考察

### 3.1 茨城県かすみがうら市と行方市の関係

#### 3.1.1 かすみがうら市に申請されたシャインマスカットの栽培事業

かすみがうら市のシャインマスカット栽培による事業申請は、初めての同県内で許可された事業である。農業委員会は、許可を判断する根拠を求められた。一方、4年後に申請される行方市にとっては便益となり、許可判断の根拠

となる知見をもたらしている。申請者Aによる事業計画の届出による審議は、2016年10月の初回申請から2022年12月の2回目の再許可まで、5回実地された<sup>16-20</sup>。

事例No.1(2016年10月)は、申請者Aのシャインマスカット栽培による事業計画を三つの根拠によって許可を決定している。根拠の一つ目は、W県X市で、2013年にシャインマスカットの栽培計画が許可されているからだった。二つ目は、かすみがうら市農業委員会は、X市役所所管課に作物の栽培状況を問い合わせ、事業の継続を確認できたからだった。三つ目は、作物の基準収量について、2013年の「通知」に記載されている「必要な知見を有する者」の意見書が、栽培計画書に添付されていたことによった<sup>16</sup>。

事例No.2(2017年1月)は、申請者Aが、2016年10月に許可された事業区画を利用した追加の事業計画を示している<sup>17</sup>。この申請は、前回と同様の事業計画とされて許可になった。

事例No.3(2019年10月)は、申請者Aが借地契約をしていた農地を買い取るという申請である。申請の内容は、所有権の移転に相当する。申請者Aによって農地管理が問

Table 2 Business examples and grounds for the decision of permission on the business plan for Ibaraki and Gunma.

表2 茨城県、群馬県の事業事例および事業計画の許可決定の根拠

Pref.	the Agricultural committee	the date of deliberation	applicant	Outline of business cases	Grounds for decision of permission on deliberation	
Ibaraki (茨城県)	Kasumi gaura city (かすみ がうら市)	1	October 11, 2016 (H 28)	A	The business plan of Shine Muscat cultivation designed by A is similar to a case of business in X city, W prefecture.	The committee requested the information of the approval decision from the related department of X city hall in W Prefecture, which has experience in deliberating a business plan similar to the business plan of A in Kasumigaura city.
		2	January 10, 2017 (H 29)	A	This case is an additional application for a similar business plan by A.	Since this case is an additional application for the same business as Case No. 1 in 2016 by A, it was determined that there was no problem.
		3	October 10, 2019 (R 1)	A	This case is an application for transfer of ownership by sale from land lease agreement to farmland in the case by A.	The decision to grant permission was judged by recognition of the land where the crop was cultivated without problems.
		4	December 10, 2019 (R 1)	A	The business of A judged in 2017 is relicensed due to the expiration of the three-year permit period. About this case, several committeemen doubt the growth of Shine Muscat under solar panels.	Although the case of A judged in 2017 was not a state which the harvest is possible, the decision to re-permission for three years was made based on factors for judgment that appropriate farmland management by pruning and fertilization was carried out.
		5	December 12, 2022 (R 4)	A	The case of 2019 by A expires the three-year permit period.	Since fruiting has been seen since 2021, and the harvest and shipment have been reached, the 10-year permit period will be determined by the qualifications of farmers under the umbrella of A.
	6	March 25, 2020 (R 2)	B	Since the business plan designed by B is first in Nanegata City, prime members of committee interviewed to the parties concerned.	The committee continued the deliberation, because it was necessary to investigate the farms that had implemented the project plan in advance.	
	7	April 27, 2020 (R 2)	B	The Namegata city agricultural committee investigated the farm of A based on precedent in Kasumigaura City. They received the information of the grounds to approve the permission from officials of Kasumigaura city. The Kasumigaura city agricultural committee had confirmed the opinion prefecture on the state of crop growth of Agricultural extension center of Ibaraki.	In addition to the information from the Kasumigaura city agricultural committee, the committee of Namegata city was decided to continue deliberation on the necessity of ascertaining the certainty of the agricultural system in the business plan of B.	
	8	May 25, 2020 (R 2)	B	In order to ensure the implementation of the business plan designed by B. The agricultural committee of Namegata city asked applicant's opinions about the agricultural system.	By confirming the consultant contract of technical guidance with a corporation in Yamanashi Prefecture, the committee led the settlement on permission.	
	9	May 25, 2022 (R 4)	C	C has been cultivated potatoes using Agricultural solar sharing. In this time, same person made an application for the business plan by Shine Muscat.	The committee judged that C's business plan is appropriate for the permission by confirming the description of business.	
Gunma (群馬県)	Maebashi city (前橋市)	10	July 8, 2020 (R 2)	D	Since D's business plan needs a growing period that exceeds the permit deadline, the committee was required	The committee decided to settle the permission from the position to monitor closely the growth of Shine Muscat until it was possible to harvest.
	Annaka city (安中市)	11	November 25, 2022 (R 4)	E	The committeemen accepts a positive impression of E's business plan. On the other hand, since they did not fully understand how the business was operated, they requested an explanation of the parties concerned.	The committee recognized the certainty of the business plan based on E's business performance. On the other hand, the committeemen, who are familiar with the surrounding environment of the business district, pointed out that measures against vermin and landslides should be implemented.

題なく維持されて、農地に相当するという理由で許可された。

事例 No. 4 (2019 年 12 月) は、2016 年 10 月に許可判断された当事業が、収穫および集荷を得られていない状況で一時転用期間の満了を迎えたことによる審議である。2018 年には、農林水産省がソーラーシェアリングの設置者向けの「実務用 Q & A」<sup>21)</sup>を公開していたことで、同委員会側は、3 年間の経過観察期間として再許可の判断を取りやすかった。果樹のような単年で収穫が得られない農作物の場合は、剪定や施肥による農地管理が適切に施されている条件があった。そして、「必要な知見を有する者」の意見書によって報告があれば、良いとされていた<sup>19)</sup>。

ただし、かすみがうら市農業委員会としては、再許可の審議に備えて、2019 年 10 月の審議段階で、茨城県の地域農業改良普及センターに作物の育成状況の観察を依頼している。職員からは、露地栽培の発育は 5 年から 6 年で良くなると告げられた。そして同委員会は、露地栽培の発育より 1 年位要する程度だとする現状の発育状況の見解を受諾し、判断の根拠としている<sup>18)</sup>。

### 3.1.2 かすみがうら市のシャインマスカット栽培の近況

事例 No. 5 (2022 年 12 月) は、申請者 A の一時転用の許可が、2019 年 12 月に再許可されたことで、満了を迎えたことによる審議を示す。申請者 A が営むシャインマスカット栽培は、2021 年から結実が見られ、収穫および出荷が始まったという当事者の報告と委員による現地調査から、同委員会は再許可を決定した。図 4 は、2016 年から事業が開始されたかすみがうら市のシャインマスカット栽培の育成状況を示している。すでに摘粒を終えて緑色の袋かけがされている。

第 2 章第 1 節で先述した山梨県では、シャインマスカットがソーラーシェアリングによる栽培品目になっていた。筆者は、シャインマスカット栽培の実態について、同県内の自治体に 2023 年 3 月 21 日に問い合わせをした。そして、山梨市役所農林課から回答を得た。

当市では 7 年から 8 年前 (2015 年～2016 年当時) から、太陽光パネル下でシャインマスカットを栽培している農業者が存在していた。収穫は、植樹をしてから 4～5 年で、収穫が可能であると同市の職員は述べていた。正にこの育成期間は、かすみがうら市の事例と符合する。

### 3.1.3 シャインマスカット栽培を申請された行方市農業委員会の審議

シャインマスカット栽培による事業申請は、2020 年 3 月から 5 月に渡る長期の審議になった。申請者 B によるこの事業計画は、行方市としては初めての案件だったことで、許可を判断するために必要な知見は乏しかった。この農作物については、先行していた近隣のかすみがうら市農業委員会の協力が、許可判断の有益な情報をもたらした。

事例 No. 6 (2020 年 3 月) は、申請者 B が、シャインマスカットを栽培する同市内の農業法人および福岡市に事業拠点を置く太陽光発電事業を営む法人による共同申請者によ



Fig.4 Bunches of Shine Muscat that cover bags in Kasumigaura city. Photo taken on July 24, 2023.

図 4 かすみがうら市の袋かけをしたシャインマスカットの房。撮影 2023 年 7 月 24 日。

る事業計画の審議である。審議では、提出資料および事前の当事者への聞き取り調査だけでは、営農の確実性が判断できないとした。そこで、太陽光発電設備が実際に設置されて、シャインマスカットを栽培している農地を調査してから許可を判断するという結論に落ち着き、審議が継続になった<sup>22)</sup>。

事例 No. 7 (2020 年 4 月) は、行方市農業委員会が同年 4 月 14 日に実施した、かすみがうら市の申請者 A によるシャインマスカット栽培の調査を示す。調査は、農業委員会会長を含めた農業委員 6 名と職員 1 名の計 7 名で実施された。そして、かすみがうら市のシャインマスカットの育成状況について、同市の職員から現場で説明を受けた。そして、調査の目的である生育状況については、同市農業委員会が再許可に伴って実施した農業改良普及センターの職員による生育状況の見解<sup>20)</sup>を入手した。

また、この現地調査では、太陽光パネルの遮光が、申請者 B の設備と同程度であることを確認した。そして、申請者 B が提出して来た山梨で手がけている設備の仕様からも、遮光上の問題がないという判断になり、技術的な妥当性も理解した。一方、この営農を確実にするには、常駐者の配置や営農指導者による営農体制の強化を図る必要性が、許可判断の追加理由になった。そこで更なる営農者と発電事業者双方に対する聴取を決定した<sup>23)</sup>。

事例 No. 8 (2020 年 5 月) は、審議会に備えて実施された申請者への聴取と審議内容である。聴取は、会長を含めた農業委員 3 名と職員 1 名の計 4 名で 5 月 20 日に実地した。この聴取の目的は、営農者と発電事業者の双方が遠隔であることから、組織の持続性と事業計画の確実性を把握することだった。そして聴取によって、ソーラーシェアリングによるシャインマスカット栽培をする山梨県の法人 A による技術指導と本社から 2 名の人員配置の計画を確認できた<sup>24)</sup>。

以上の調査活動および聴取は、ソーラーシェアリングによる作物栽培について経験を持たない農業委員にとっては貴重な知見であり、許可判断の根拠を導いた。

### 3. 1. 4 ソーラーシェアリングに関わる農作物栽培の知見

行方市農業委員会にとっては、経験または知見が不足していた事業計画について、先行事例の調査を敢行したことは、適切な許可決済をすることに有益な活動になった。

かすみがうら市への正式の訪問とはいえ、行方市農業委員会の会長自らが、調査に出向くという経緯には、ソーラーシェアリングを利用したシャインマスカット栽培という事業計画に困惑したからだと考えられる。そして先行事例の調査は、3年と半年を経過した育成状況を現地で確認でき、太陽光パネル下部での作物栽培に関しては十分な情報と見識を有していない段階を脱した。行方市農業委員会の行動は、許可判断の根拠に不明な農業委員会にとっては有益な事例になる。

事例 No. 9 (2022年5月) は、申請者 C がジャガイモからシャインマスカットへ、食物変更を届けたことによる審議である。申請内容は、発電設備とシャインマスカットの変更だった。農業委員会では、農地関係者が当事者に事前に事業計画を聴取して、事業の実現性を確認している。それから、全体の審議をした。シャインマスカット栽培の知見を既に有している同委員会は、問題なしと認めて許可した<sup>25)</sup>。

## 3. 2 群馬県前橋市と安中市の農業委員会による事業計画の許可判断

### 3. 2. 1 前橋市農業委員会

事例 No. 10 (2020年7月) は、申請者 D による事業計画が、3年の許可期限を超える育成期間を必要とすることから、委員会は許可の判断に裁量が求められた。申請者 D はこの事業計画を申請するまでに、ソーラーシェアリングをサカキ栽培で経験していた。そして事業計画書は、隣接する伊勢崎市の巨峰栽培を参考にしている。

調査班は、申請者 D と面接して、当事者が休耕農地で意欲的に事業に取り組むと告げられ、審議会で報告した。一方、ブドウ栽培の経験がある農業委員からは、事業計画書に記載されている作物の消毒あるいは剪定の回数では、ブドウは結実しないとする意見が主張された。

事例 No. 10 が審議された 2020 年には、農林水産省から「営農型発電設備の実務用 Q & A (都道府県、市町村及び農業委員会担当向け)<sup>26)</sup>」が、発出されていた。苗植えから数年間は収穫が見込まれない果樹栽培の要件は、営農計画書において、「整枝・剪定、施肥、摘果等の栽培管理が計画的に行われるか」確認を行うとされた。また「営農の適切な継続」の現実性の有無から判断する裁量が促されていた。そこで、委員会としては、収穫が可能になるまで、作物の成長を注視することを根拠として許可を決定した<sup>27)</sup>。

### 3. 2. 2 安中市農業委員会

事例 No. 11 (2022年11月) は、二つの法人による農業と発電事業の共同事業である。現地調査をした農業委員からは、ソーラーシェアリングの取り組みを安中市の新しい事業として好意的に捉えている。一方、事業の運営方法については質疑を求めている。

当日の審議会で事業者が問われた事柄は、事業の管理体制だった。安中市内の事業個所と申請者の拠点には距離に隔たりがあるという疑問に基づいた。この質疑について、申請者は、地元の営農者の確保およびその本人の所在地が農作業用具の保管所と倉庫であり、申請当事者の支局の位置づけだと回答した。

ただし、委員らは農作物への害獣ならびに調査時に把握した勾配個所には、土砂災害の対策を施すべきだと指摘した。それは、事業地区の周囲環境を熟知する委員らにとっては、事業計画には網羅されていない内容であり、リスク対応からだった。同委員会は審議を経ることで、申請者 E による事業の管理体制が整備されていたこと、そして彼らの事業実績を把握することによって、事業計画の現実性を認識した。以上の点が、許可判断の根拠になった<sup>28)</sup>。

### 3. 2. 3 茨城県と群馬県の事例を通して

茨城県の事例と比較した場合、茨城県行方市の審議から群馬県前橋市の審議は 2 カ月後であり、安中市の審議では 2 年経過している。その時間の経過に伴い農業委員会の審議には、一時転用の許可判断についての有益な知見があった。一点目は 2020 年 5 月に発表された「営農型発電設備の実務用 Q & A」が、収穫に許可期限を超える事業申請について、許可決裁する根拠を判断する裁量が与えられたことである。二点目は、巨峰で許可を既に経験していることから、農業委員がソーラーシェアリングによる果樹栽培の許可判断に慣れてきたことである。

## 3. 3 農業委員会と事業者の関係

図 5 は、山梨県、茨城県、群馬県の農地の一時転用許可における農業委員会と事業者の関係を示したものである。まず事業申請された農業委員会が地理的にどこにあるかを示した。また、議事録を年代別で示すことで、以下の結果がでた。

まず、山梨県においては、甲府市の農業委員会では、山梨県内では山梨市を含む峡東地域に、実際にソーラーシェアリングでのシャインマスカット栽培をしている事例を見いだしている。甲斐市の農業委員会では、山梨県に許可判断を仰ぐことで許可相当にした。

茨城県の行方市の農業委員会の事例においては、同市では、初めての申請内容であることから、許可決済に至るまで継続審議が繰り返された。また同市の許可判断の根拠は、かすみがうら市農業委員会の知見に負うところが多い。行方市は、知見がないことから、かすみがうら市実際に栽培されている農園に見学に行っている。かすみがうら市農業委員会は、シャインマスカット栽培の審議のために、W 県 X 市作物の栽培状況を問い合わせている。

前橋市の申請者 D の事業計画書は、隣接する伊勢崎市の巨峰栽培を参考にした。農林水産省は、ソーラーシェアリングによる栽培作物にはふれていない。農作物を変えても良いわけだが、群馬県では行政手続きを慎重に行っている。

#### 4. おわりに

本稿は、ソーラーシェアリングによる事業計画を申請する農業委員会が許可する農地の一時転用の審議について、議事録の事例を整理し、考察した。農業委員会の経験や知見は不足しており、許可判断に時間を要していた。農業委員会による農地転用の可否の審議は、申請された事業計画の実現可能性を厳格に審査する過程であることを明らかにした。

具体的には、かすみがうら市農業委員会のブドウ栽培を手掛ける農業委員は、注目に値するシャインマスカットについて、初めはソーラーシェアリングによる栽培に確実性を見いだせなかった。そのため、公的機関の地域農業改良普及センターによる露地栽培のシャインマスカットの育成と比較して、遜色がないという見解を許可決定の根拠とし

た事例があった。そして、かすみがうら市の経験は、許可に時間を要した行方市の事業計画の許可判断に十分な根拠を与えることになった。

従前、ソーラーシェアリングにおける事業関係者の取り組みについては、事業計画を審議する農業委員会の実状を扱ってこなかった。

児玉（2023）が、事業者の関係を分析することで、農業者と発電事業者が地権者との借地契約によって、共同事業に取り組む実態が顕著になった。結論として、ソーラーシェアリングは、発電事業者による農業者の所在する地区の「外からの参入」という機会を利用しながら継続的な農業経営を可能にして、地域社会に貢献している<sup>29)</sup>。

ただし、議事録からは、ソーラーシェアリングの情報は農林水産省の調達のみで、農業委員会相互の情報交換は見いだせなかった。農業および再エネの普及につながるソー

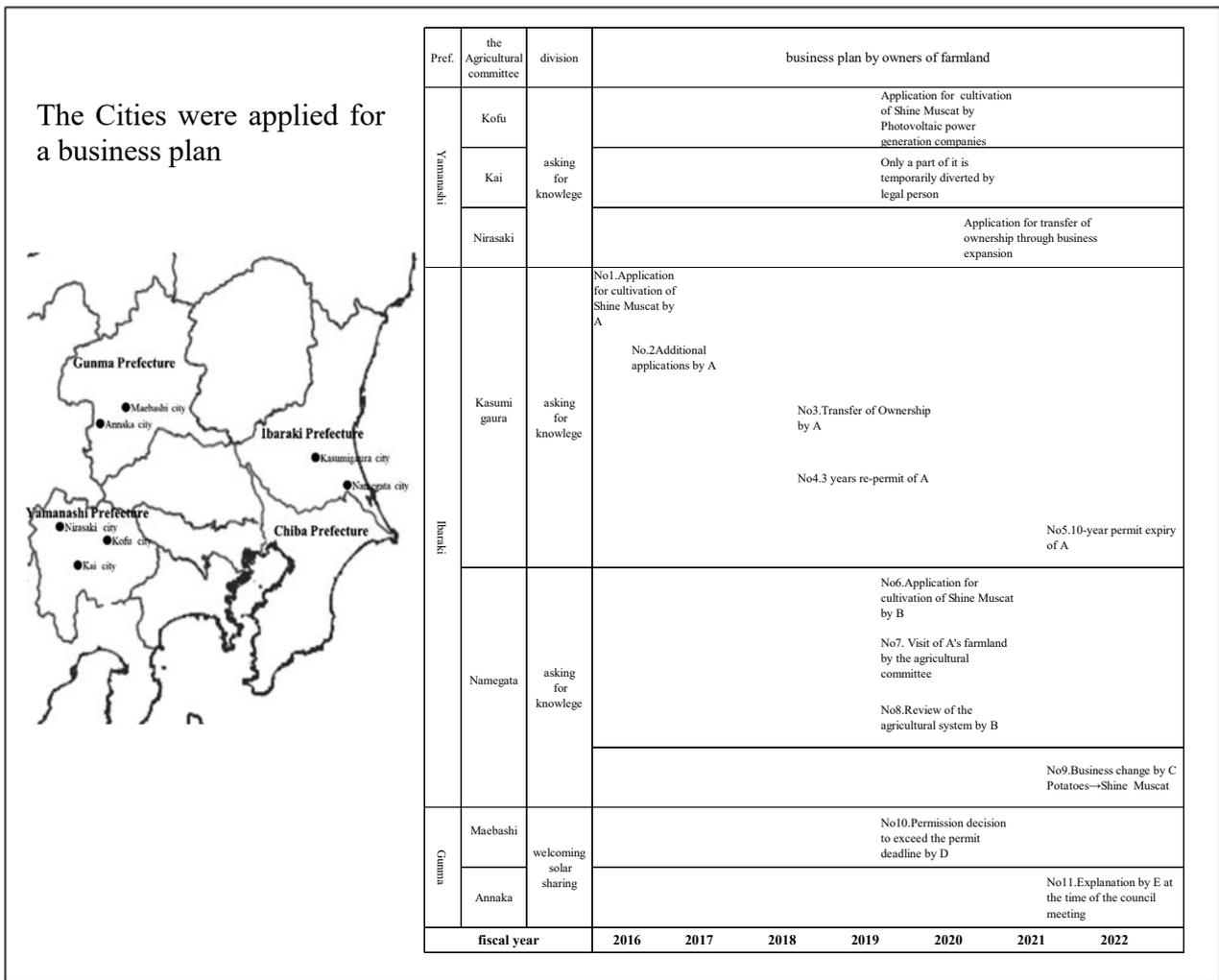


Fig.5 Relationship between the Agricultural committee and the business operators about the temporary farmland conversion permission.

図5 農地の一時転用許可における農業委員会と事業者の関係<sup>30)</sup>

ラーシェアリングの情報は、許可権を持つ農業委員会でも共有する仕組みを形成する必要がある。この点から農業委員会の分析を今後の研究課題とする。

## 参考文献

- 1) 農林水産省大臣官房環境バイオマス政策課, 再生可能エネルギー室, 営農型太陽光発電について (令和4年11月), 6, (accessed Dec.12 2022), <https://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/einou.html>
- 2) 野津喬, 農業者の営農型太陽光発電の実施意向に関する分析, 農村計画学会誌, **37**(3), 304-310 (2018).
- 3) 北風亮, 小野田真二, 廣瀬勝之, 大平佳男, ソーラーシェアリングの知見・課題の整理と事業化モデル構築に関する研究-南相馬市を含む先進地域に取組みを事例に-, 生協総研賞・第11回助成事業研究論文集, 105-121 (2015), 公益財団法人生協総合研究所, 東京都.
- 4) 中山弘, 大門信也, 南相馬市におけるソーラーシェアリングのとりくみ:震災からの歩みを中心に, サステナビリティ研究, **14**, 17-25 (2014), 法政大学サステナビリティ研究所.
- 5) 大西敏夫, 農地転用制度の現況と課題和歌山大学経済学会研究年報, **14**, 269-280, (2010) 和歌山大学経済学会研究年報.
- 6) 荒井貴史, 農地の転用規制について, 尾道大学経済情報論集, **10-1**, 203-225 (2010), 尾道大学経済情報学部 .
- 7) 谷本一志, 農地の拡張・潰廃と転用許可・転用規制, 農業および園芸, **92-8**, 673-684 (2017) .
- 8) 鎌田知也, 我が国における営農型太陽光発電の現状, 沙漠研究 **29-2**, 75-80 (2019)
- 9) 持続可能な新農業ソーラーシェアリング, EARTH JOURNAL**06**, 28-29 (2018) 株式会社アクセスインターナショナル, 東京都
- 10) 東京都中央卸売市場 市場統計情報 (月報・年報), 年度は1月~12月の期間を示す, (accessed Jun.19 2023), <https://www.shijou-tokei.metro.tokyo.lg.jp/>
- 11) 倉阪秀史, ソーラーシェアリング (営農型太陽光発電) を巡る課題と政策-農業委員会全国調査結果から-, Journal of Japan Solar Energy Society (太陽エネルギー), **45**(6), 14-18 (2019).
- 12) 農林水産省, 営農型発電設備の設置に係る許可実績 (令和2年度末) 都道府県別, (accessed Dec.12 2022), <https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/einogata.html>
- 13) 甲府市 (WEB) 農業委員会定例総会議事録, 甲府市農業委員会11月定例総会議事録, 2-6, (accessed Oct.6 2023), <https://www.city.kofu.yamanashi.jp/nogyo/gijiroku.html>
- 14) 甲斐市 (WEB) 農業委員会議事録, 令和2年第10回甲斐市農業委員会議事録, 8-10, (accessed Oct.6 2023), [https://www.city.kai.yamanashi.jp/soshikinogonai/norinshinkoka/nogyoiinkaijimmukyoku/1\\_1/1/nogyoiinkaigijiroku/10374.html](https://www.city.kai.yamanashi.jp/soshikinogonai/norinshinkoka/nogyoiinkaijimmukyoku/1_1/1/nogyoiinkaigijiroku/10374.html)
- 15) 韮崎市 (WEB) 農業委員会議事録, 令和3年度農業委員会議事録, 令和3年4月 韮崎市農業委員会議事録, 2-3, (accessed Oct.6 2023), <https://www.city.nirasaki.lg.jp/soshikiichiran/sangyokankoka/nogyoiinkai/88/6472.html>
- 16) かすみがうら市 (WEB) 農業委員会総会議事録の公開, 平成28年10月11日開催議事録, 5-7.
- 17) かすみがうら市 (WEB) 農業委員会総会議事録の公開, 平成29年1月10日開催議事録, 6-11.
- 18) かすみがうら市 (WEB) 農業委員会総会議事録の公開, 令和元年10月10日開催議事録, 2-7.
- 19) かすみがうら市 (WEB) 農業委員会総会議事録の公開, 令和元年12月10日開催議事録, 11-14, (accessed Mar.23 2022), <https://www.city.kasumigaura.lg.jp/page/dir003009.html>
- 20) かすみがうら市 (WEB) 農業委員会総会議事録の公開, 令和4年12月12日開催議事録, 6-16, (accessed Jul.13 2023), <https://www.city.kasumigaura.lg.jp/page/dir000032.html>
- 21) 農林水産省, 営農型発電設備の実務用Q&A (営農型発電設備の設置者向け)平成30年8月31日 (改訂版), 25, 営農型発電設備の実務用Q&A (営農型発電設備の設置者向け令和3年7月 (改訂版) に更新, (accessed Dec.12 2022), <https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/einogata.html>
- 22) 行方市 (WEB), 農業委員会総会議事録 (2020年分), 令和2年3月総会議事録, 11-19.
- 23) 行方市 (WEB) 農業委員会総会議事録 (2020年分), 令和2年4月総会議事録, 3-15.
- 24) 行方市 (WEB) 農業委員会総会議事録 (2020年分), 令和2年5月総会議事録, 3-12, (accessed Nov.26 2022).
- 25) 行方市 (WEB) 農業委員会総会議事録 (2022年分), 令和04年第5回 (5月25日) 総会議事録, 6-13, (accessed Apr.16 2023), <https://www.city.namegata.ibaraki.jp/page/dir003852.html>
- 26) 農林水産省, 営農型発電設備の実務用Q&A (都道府県, 市町村及び農業委員会担当者向け)令和2年5月20日 (改訂版), 24, (accessed Jul.7 2023), <https://einou-pv.org/wp/wp-content/uploads/2020/12/2bb71afb0c1eed6532601ac3141903c0.pdf>
- 27) 前橋市 (WEB) 農業委員会総会議事録, 令和2年第8回農業委員会総会議事録, 3-7, (accessed Jul.7 2023), <https://www.city.maebashi.gunma.jp/soshiki/nogyoiinkaijimmukyoku/gyomu/2/1/1/2044.html>
- 28) 安中市 (WEB) 農業委員会総会議事録, 令和4年議事録第12回安中市農業委員会総会議事録, 3-16, (accessed Jul.7 2023), <https://www.city.annaka.lg.jp/noui/gijiroku/index.html>
- 29) 児玉敬武, 営農型太陽光発電事業の実態-農業者, 発電事業者および地権者の関係性に着目して-, 環境情報科学学術研究論文集, **37**, 263-268 (2023), 環境情報科学センター, 東京都.
- 30) 国土地理院地図に筆者が県名都市名を加筆し作成, (accessed Nov.1 2023), <https://maps.gsi.go.jp>