

農業と脱炭素の両立に向けた提言 ～金融活用によるソーラーシェアリングの更なる普及促進に向けて～

新谷時子*、寺本健汰†

要旨

近年、2050年のカーボンニュートラル実現に向け、再生可能エネルギーの普及促進が急がれる中、農地における太陽光発電は屋根置太陽光発電の2倍以上に相当する発電ポテンシャルを有することから、農地への太陽光発電設備の設置による再生可能エネルギーの推進が期待されている。かかる状況下において、農地において太陽光発電と営農の両立を目指し、農地に支柱を立てて上部空間に太陽光発電設備を設置し、太陽光を農業生産と発電とで共有する日本発の取組であるソーラーシェアリング(営農型太陽光発電)が農地の利活用に向けた新たな解決策として注目されている。しかしながら、ソーラーシェアリングによる農地の発電への活用については、適切な営農が確保されない惧れがあるとして農業関係者等からの反対が根強く、十分な規制緩和がなされていないことが普及の障壁となっている。また、近年では諸外国においてもソーラーシェアリングの取り組みが推進されており、日本発の取り組みであるソーラーシェアリングについて日本が国際的に出遅れる事態も懸念される。

本稿では、農地法に基づくソーラーシェアリング設備支柱用地の一時転用許可にかかる規制がソーラーシェアリングを導入する農家・事業者の資金調達の障壁となっている点に注目し、かかる資金調達を行うために必要な規制緩和とガバナンスの在り方について検討する。ソーラーシェアリングに関する農地活用の規制緩和に当たっては、農業関係者や発電事業者のみならず、行政、政治家、住民等の複数のステークホルダーの利害が関与することとなる。したがって、本稿では、マルチステークホルダーによる協働と相互評価を前提としたガバナンス体系の構築を念頭に検討を行った。行政による規制等のガバナンス強化のみならず、地域とのコミュニケーション強化や業界団体による認証制度の設立等の取り組みを通じて、適切なガバナンス体系を構築することで、資金調達の障壁となっている規制緩和を進め、ソーラーシェアリングの普及を促していくことを提言する。

* 東京大学 公共政策大学院 イノベーションガバナンス エキスパート養成プログラム 第3期生

† 同上

目次

1	ソーラーシェアリングの概要と取組意義（文責：寺本健汰）	3
1.1	日本の再エネ推進政策	3
1.2	日本の農業政策の現状と課題	4
1.3	ソーラーシェアリングの概要	5
1.4	ソーラーシェアリングに関する近年の規制緩和の動向	6
2	ソーラーシェアリング普及に向けた金融活用（文責：寺本健汰）	9
2.1	ソーラーシェアリングの設置にかかる資金調達の方法と課題	9
2.2	プロジェクトファイナンスの活用検討	10
2.3	コーポレートファイナンスによる大規模資金調達の検討	11
2.4	ソーラーシェアリング事業に対するファイナンスにおける論点	12
3	障壁が高い日本の農業改革（文責：新谷時子）	13
3.1	日本の農業改革の歩み	13
3.2	農地の所有権をめぐる改革と挫折	13
3.3	ソーラーシェアリングの規制強化に向けた政治の動き	14
4	規制緩和に向けた提言（文責：新谷時子）	15
4.1	規制緩和に向けた基本的アプローチ	15
4.1.1	「所有」ではなくリースを活用した農地利用	15
4.1.2	一時転用に係る規制緩和の早期実現を	15
4.2	ガバナンス体制とロードマップ	16
4.2.1	規制緩和に向けた道筋	16
4.2.2	信頼醸成(ガバナンス)に向けた具体策	17
4.2.3	発電設備の撤去費用積立制度の創設	18
4.2.4	第三者機関による優良事業の認証制度の創設	19
4.2.5	段階的な規制緩和に向けた働きかけ	21
5	総括と謝辞	22

1 ソーラーシェアリングの概要と取組意義（文責：寺本健汰）

1.1 日本の再エネ推進政策

2008年の東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所事故を起点として日本のエネルギー政策は、原子力発電の推進から再生可能エネルギーの利用推進へと舵を切ることとなった。これを受けて2012年7月には、再生可能エネルギーの拡大を図るべく、再生可能エネルギーに関する固定価格買取制度(Feed-in Tariff, 以下FITとする)が導入された。また、世界的にも気候変動問題への対応に係る議論が活発化し、脱炭素化に向けた更なる取り組みが求められる中、日本政府は2020年10月に「2050年カーボンニュートラル」¹を目指すことを宣言するとともに、2021年4月には、2030年度の新たな温室効果ガス排出削減目標として、2013年度対比で46%削減することを目指し、さらに50%の高みに向けて挑戦を続けるとの新たな方針を示した。

2021年10月22日に閣議決定された第6次エネルギー基本計画において、政府は2030年度のエネルギーミックスの「野心的な見通し」として再エネ比率を36%~38%、太陽光について14~16%を掲げている。しかしながら、2021年度時点で日本の再エネ比率は20.3%、太陽光は8.3%に留まる。²かかる現状を踏まえれば、日本のエネルギー政策においてエネルギーミックス目標達成するためには、更なる再エネの導入拡大を図ることが重要といえるであろう。特に太陽光発電については2030年の目標エネルギーミックスの14~16%を占めることが想定されており、再エネの主力として期待が大きい。

日本の再生可能エネルギーの導入は急速に進んできた。エネルギー基本計画において政府は日本の再生可能エネルギーの導入実績について「導入容量は再生可能エネルギー全体で世界第6位となり、再生可能エネルギーの発電電力量の伸びは、2012年以降、約3倍に増加するというペースで、欧州や世界平均を大きく上回る等、再生可能エネルギーの導入は着実に進展している。特に、平地面積当たりの太陽光の導入容量は世界一であり、我が国は、限られた国土を賢く活用して再生可能エネルギーの導入を進めてきた。」³と評価している。

しかしながら、中長期での再生可能エネルギーの導入を見据えると現状を楽観的には捉え難い。2030年度のエネルギーミックス目標を踏まえれば、現状の導入水準では2050年のカーボンニュートラル実現には不十分であり、太陽光発電の導入による再生可能エネルギーの更なる導入が求められる。さらに、2023年12月13日に閉幕した第28回国連気候変動枠組み条約締約国会議(COP28)で2030年までに再生可能エネルギーの容量を現在の3倍に拡大する案が合意され、日本も対策強化を迫られることが想定される。更に、エネルギー基本計画において、急激な導入による地域でのトラブルや自然環境・景観保全の等の目的から、太陽光発電設備の設置に抑制的な条例の制定が増加するなど、地域と共生可能な形での太陽光発電適地の確保が困難になっているとも指摘されている。⁴

1 2022年10月22日資源エネルギー庁「エネルギー基本計画」

2 2023年6月21日資源エネルギー庁「今後の再生可能エネルギー政策について」

3 2022年10月22日資源エネルギー庁「エネルギー基本計画」

4 同上

これらを踏まえれば、今後、これまでの手法のみでは政府目標に対して十分な太陽光発電設備を新規に導入することは困難と言わざるを得えず、従前の方式とは異なる方法での導入に向けたイノベーションが求められているといえよう。本論では更なる再生可能エネルギー導入に向けたイノベーションとしてソーラーシェアリングに焦点を当て、農地への太陽光発電設備導入に向けたガバナンス制度を検討することとしたい。

図表 1 再生可能エネルギーの導入推移と 2030 年の導入目標

<再エネ導入推移>			
	2011年度	2021年度	2030年度ミックス
再エネの 電源構成比 発電電力量:億kWh 設備容量:GW	10.4% (1,131億kWh)	20.3% (2,093億kWh)	36-38% (3,360-3,530億kWh)
太陽光	0.4%	8.3%	14-16%程度
	48億kWh	861億kWh	1,290~1,460億kWh
風力	0.4%	0.9%	5%程度
	47億kWh	94億kWh	510億kWh
水力	7.8%	7.5%	11%程度
	849億kWh	776億kWh	980億kWh
地熱	0.2%	0.3%	1%程度
	27億kWh	30億kWh	110億kWh
バイオマス	1.5%	3.2%	5%程度
	159億kWh	332億kWh	470億kWh

※21年度数値は2021年度エネルギー需給実績(確報)より引用

(出所) 2023 年 6 月 21 日 資源エネルギー庁「今後の再生可能エネルギー政策について」

1.2 日本の農業政策の現状と課題

ソーラーシェアリングについて論ずるにあたり、日本の農業の現状についても触れておきたい。日本の農業従事者の平均年齢は 1995 年の 59.6 歳から 2015 年には 67.0 歳と高齢化が進んでいる。農林水産省の統計によれば、日本の農業従事者の平均年齢は 1995 年の 59.6 歳から 2015 年には 67.0 歳と高齢化が加速しており、今後も山間部や中間農業地域を中心に、農業人口が減少する見込みである。⁵加えて、低位で推移する農家の所得も農業政策において深刻な課題である。農林水産省の統計によれば、農業を本業としている主業経営体の農業経営収支の全国平均は 433.5 万円となっている。⁶これは全国の平均所得 564.3 万円(2022 年時点)と比較して低水準であり、日本の農業の維持のためには農家の所得水準については改善が求められるといえよう。なお、兼業農家を含む農家全体の平均所得に当たる農業経営収支の全国平均は 125.4 万円となっている。⁷農業を主業として維持していくことが困難である農家が兼業農家として経営を維持している実態を示しているといえよう。加えて、収益の確保が困難であることが担い手不足の一因となっている可能性がある⁸との指摘もあり、日本の農業を維持していくうえで農家の収入向上が喫緊の課題となっている。

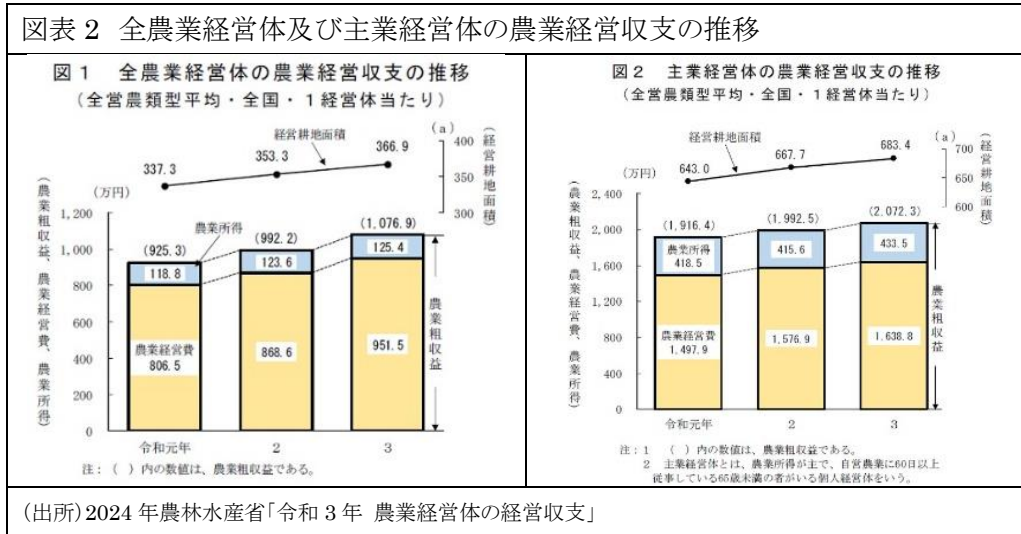
5 2024 年 7 月 農林水産省「荒廃農地の現状と対策」

6 2024 年 農林水産省「令和 3 年 農業経営体の経営収支」

7 同上

8 志水真人、高根孝次(2020). 農業の動向と収益性の向上 ファイナンス, 661, 78

図表 2 全農業経営体及び主業経営体の農業経営収支の推移



1.3 ソーラーシェアリングの概要

太陽光発電の適地不足が指摘される中、農地において太陽光発電と営農を両立しようという試みがソーラーシェアリング(営農型太陽光発電とも呼ばれる)である。ソーラーシェアリングは農地に支柱を立てて上部空間に太陽光発電設備を設置し、太陽光を農業生産と発電とで共有する取組であり、農業技術者の長島彬氏が考案した(2004年に特許取得)日本発の農業生産システムである。農地に設置することから、農家が太陽光発電事業に関与することになり、再エネ推進にかかる太陽光発電用地の適地不足の解消に加え、売電収入あるいは発電事業者より受領する賃借料・営農維持費等による農家の収入向上等農業経営の更なる改善が期待できる。

国内におけるソーラーシェアリングの取り組みは徐々に広がりを見せており、小規模な取り組みからメガソーラー規模のプロジェクトまで幅広い事例が存在している。特に、近年では発電事業者が参画し、プロジェクトファイナンスを活用してメガソーラーシェアリングプロジェクトを開発する取り組みも試みられている。代表的な事例としては、千葉県匝瑳市で市民エネルギーちば合同会社、千葉エコ・エネルギー株式会社等が開発し、SBIホールディングスの子会社であるSBIエナジー株式会社がファイナンスを組成した「匝瑳メガソーラーシェアリング第一発電所」(設備容量1MW規模)⁹や鹿児島県志布志市において自然電力株式会社が開発を行い、南都銀行がファイナンスを組成した3件のソーラーシェアリングプロジェクト(設備容量2.1MW規模)¹⁰の事例が存在している。なお、上記の事例はいずれも耕作放棄地を活用したプロジェクトである。

9 SBIホールディングス株式会社プレスリリース、2017年4月3日「日本初、メガソーラーシェアリング向けプロジェクトファイナンスによる営農型太陽光発電所が千葉県匝瑳市にて稼働開始」(2024年1月20日閲覧)

https://www.sbigroup.co.jp/news/2017/0403_10630.html

10 自然電力株式会社プレスリリース、2021年3月11日「自然電力開発のソーラーシェアリング案件を鹿児島県にて着工～10年の農地転用許可を取得し、ノンリコース型プロジェクトファイナンスによる資金調達を達成～」(2024年1月20日閲覧) https://www.shizenenergy.net/2021/03/11/se_dev_solarsharing_shibushi/

図表 3 ソーラーシェアリングのイメージ



(出所) 農林水産省 HP「営農型太陽光発電について」(2023年12月15日閲覧)
<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/einou.html>

日本発の取組であるソーラーシェアリングだが、近年では世界各国にも広がりつつある。欧州や中国では大規模なソーラーシェアリングプロジェクトが竣工している。2023年3月にはイタリアの電力大手のエネル社が傘下の再生可能エネルギー子会社であるエネル・グリーンパワー(EGP)が2023年3月、同国北部のラツィオ(Latium)州にて170MW規模の設備容量のソーラーシェアリングプロジェクトの建設を開始している。また、中国では寧夏回族自治区においてITサービス大手のパオフェン・グループ(Banfeng Group)と電機大手のファーウェイ(Huawei、華為技術)が1,000MW規模と世界最大のソーラーシェアリングによる太陽光発電所を開発している。¹¹

1.4 ソーラーシェアリングに関する近年の規制緩和の動向

環境省実施の「再エネ導入ポテンシャル」に係る調査では、農地及び荒廃農地は、ソーラーシェアリングの活用等により、年間約1,000GWの発電ポテンシャルがあることが示されている。¹²太陽光発電にかかる適地が限られる中で現在導入が推進されている住宅や工場・倉庫などの建築物の屋根などの建物系と比較して農地・荒廃農地のポテンシャルは約2倍に相当し、極めて有望な電源と考えられる。

農地については、日当たりがよく、耕作が行われていない土地が多いことから、有望な設置場所として期待されてきたが、農地利用に関する規制が厳しく、これまで太陽光発電の導入はあまり進んでこなかった。¹³ただ、農林水産省は、農地と再生可能エネルギーを共存させる必要性をある程度認めており、農家の収入向上及び再エネ導入推進の観点から、ソーラーシェアリングについて2013年3月、2018年5月、2021年3月にそれぞれ通知を発出し、段階的に規制を緩和してきた。

11 日経 XTEC、2023年11月13日「海外で活発化する営農型太陽光、大手参入で大規模化」(2024年1月20日閲覧) <https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/02443/110200024/?ST=print>

12 令和3年度環境省委託業務「令和3年度再エネ導入ポテンシャルに係る情報活用及び提供方策検討等調査委託業務報告書」

13 佐々木(2022)「太陽光発電の導入拡大に向けた課題－適地の確保に係る論点を中心に－」、『立法と調査』

まず 2013 年 3 月には、農林水産省は「農地転用許可制度における取扱いを明確にする通知」を発出し、農地転用許可制度におけるソーラーシェアリングの取扱いを明確化した。これにより同制度の特例として一時転用許可による「支柱」の設置が認められることとなり、第一種農地を含めソーラーシェアリングが可能となった。農地に太陽光発電設備を設置するにあたっては、農地転用許可制度に基づく一時転用許可が必要になる。従前はソーラーシェアリングに関して農地転用許可制度上の取扱いが明確でなかったためにソーラーシェアリング設備の設置が困難であった。当該通知はソーラーシェアリングにかかる設備を設置する技術が確立し、ソーラーシェアリングに対するニーズが高まってきたことを踏まえたものであるとされている。

次に 2018 年 5 月には、同省は改めて通知を発出し、担い手が所有又は利用する農地を活用する場合、荒廃農地を再生利用する場合等においては、一時転用許可期間を従来の 3 年以内から 10 年以内に延長した。これについて、農林水産省は「2016 年 3 月までのソーラーシェアリングに係る取組を検証した結果、担い手の経営改善や荒廃農地の再生利用に資するものが見られた一方で、下部の農地での農業生産が適切に行われていないケースも見られたが、農地転用許可権者等の改善指導等により改善が図られていた」と説明している。¹⁴

さらに 2021 年 3 月には、同省は当該通知を改正し、荒廃農地を再生利用する場合は、おおむね 8 割以上の単収を確保する要件は課さず、農地が適正かつ効率的に利用されているか否かによって判断するよう見直した。その趣旨について農林水産省は、「同省としても、2050 年カーボンニュートラルに向けて、農山漁村地域において再生可能エネルギーの導入を積極的に進めるスタンスに立ち、優良農地を確保しつつ、荒廃農地に再生可能エネルギー設備を設置しやすくするために農地転用許可規制等を見直すとの方針を示した上で検討を行い、必要な措置を講ずることとした」と説明している。¹⁵

上記の規制緩和の動きに合わせてソーラーシェアリング設備を設置するための農地転用許可件数は増加傾向にあり、2013 年度の一時転用許可件数は年間 102 件であったが以後増加し、荒廃農地にかかる単収要件が撤廃された 2020 年には年間 800 件の転用許可がなされている。2021 年までの一時転用許可の累積件数は 4,349 件に上っている。¹⁶しかしながら、上記は荒廃農地や担い手によるソーラーシェアリングに限ったものであり、ソーラーシェアリングの大規模な導入に向けた抜本的な規制緩和には至っていないのが現状である。

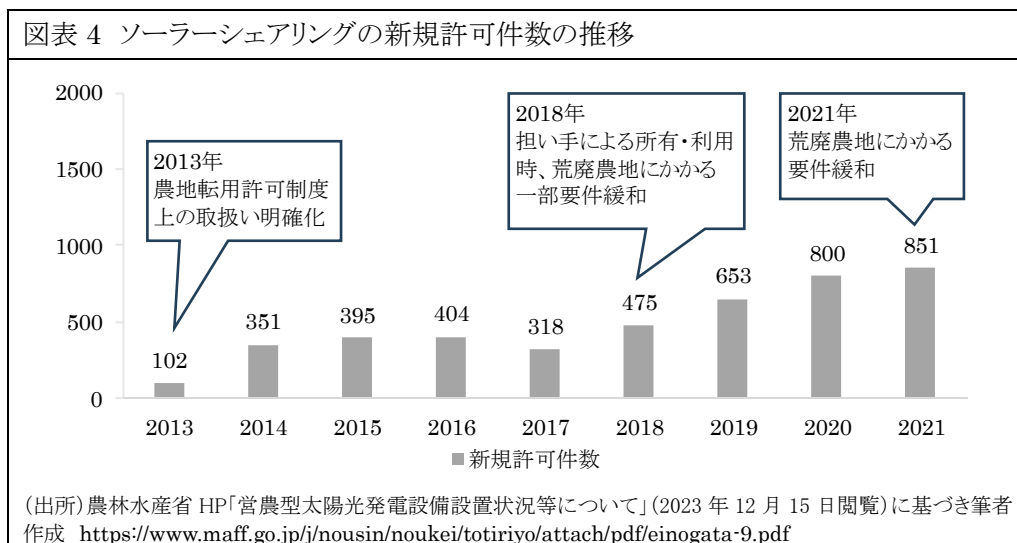
なお、この間において、再エネに関する規制緩和に向けて河野太郎内閣府規制改革担当大臣(当時)の直轄チームとして 2020 年 11 月に設立された「再生可能エネルギー等に関する規制の総点検再エネタスクフォース」(以下、再エネタスクフォース)は、再エネ大量導入に向けて適地不足を念頭に、比較的高い太陽光発電導入ポテンシャルを有する農地の有効活用に向けた提言を実施している。その中で、「安定的な食料供給を保障する観点から重要な

14 2021 年 7 月農林水産省「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 3 年 7 月(改訂版)」

15 同上

16 2023 年 10 月農林水産省「営農型太陽光発電について」

農業生産基盤である農地の再エネ普及への活用は望ましくないとするような考えのもとで形成された農地転用許可制度および農業振興地域制度に密接に関わる農振除外手続が、農地での太陽光施設の設置を阻む、広範囲に影響を及ぼす根本的な制度的要因である¹⁷と指摘している。こうした農林水産省の外部での営農型太陽光発電の活用に関する議論の活発化も、農林水産省が規制緩和を推進するに至った動きに一定程度の影響を及ぼした可能性がある。



17 樂 孟馨, 明日香 壽川(2023)「「再エネタスクフォース」による再生可能エネルギーの導入拡大に向けた規制改革推進に関する考察—太陽光発電設備の農地利用に関わる規制見直しに注目して—」, 『環境経済・政策研究』, <https://doi.org/10.14927/reeps.art1701-001>

2 ソーラーシェアリング普及に向けた金融活用（文責：寺本健汰）

2.1 ソーラーシェアリングの設置にかかる資金調達の方法と課題

太陽光発電設備の設置費用は高額のため、一般的には資金調達手段が必要となる。ソーラーシェアリングの設備投資は通常農業者もしくは発電事業者が行うが、その資金調達は民間金融機関からの借入が主である。¹⁸したがって民間金融機関からの借入が得やすければ、農業者はソーラーシェアリングに取り組みやすいと言えよう。しかし、政府有識者会議の資料によると、現状ではソーラーシェアリングにかかる事業資金の融資による確保については、事業者や金融機関等の実務者から以下のような課題が示されている。

- ✓ 農家が(ソーラーシェアリングを)行う場合は融資が厳しく、下りないケースが多い(事業者)
- ✓ 金融機関は、融資対象物件の底地を取るのが一般的だが、営農型は下が畑で、一般的に農地は評価ゼロで通しているのが実態。このため、営農型をしたいが担保がないという者は一定数いると思われる。(金融機関)¹⁹

これらの指摘を踏まえれば、ソーラーシェアリングにかかる許認可件数は増加傾向にあるものの、資金を調達できず、取り組みを断念しているケースが存在すると考えられる。なお、農地への抵当権設定については、農地は開発行為や転用について都道府県知事の許可が必要となることから、抵当権の実行に当たって、その換価性に乏しく、担保の目的物としての適格性に難を生ずるとの指摘²⁰も存在し、この点が金融機関が農地の担保価値を低く評価している要因と考えられる。また、「融資額は数百万～数千万円。平均は2,000万円強くらい。(金融機関)」²¹というヒアリング結果も示されており、ソーラーシェアリングの取り組みは小規模な発電設備にとどまっている実態が示されている。さらに「償還期限・融資期間の実態は、低圧型の場合大体10年が多いが、近年の大規模案件だと15～17年。(金融機関)」²²という指摘があり、太陽光発電において一般的なプロジェクト期間に比して短期での融資が大半であることがうかがわれる。しかしながら、今後カーボンニュートラルを見据えた主力電源としてソーラーシェアリングの普及を推進するのであれば、優良農地も含めた大規模案件の開発を検討していく必要がある。

ソーラーシェアリングにかかる資金調達は、主に融資対象の信用力に依拠して融資を行うコーポレートファイナンス型と、太陽光発電プロジェクトから得られるキャッシュフローに依拠して融資を行うプロジェクトファイナンス型の2つに大別される。以下ではそれぞれについて具

18 2022年3月「今後の望ましい営農型太陽光発電のあり方を検討する有識者会議(第2回)事務局提出資料(民間資金・保険導入に関する課題)」

19 同上

20 橋本恭宏(2012)「金融担保と消費者・判例にみる抵当権制度の問題点・注意点と消費者-」、<http://hdl.handle.net/10291/12368>

21 2022年3月「今後の望ましい営農型太陽光発電のあり方を検討する有識者会議(第2回)事務局提出資料(民間資金・保険導入に関する課題)」

22 同上

体的な手法を検討したい。なお、ここでは、大規模な太陽光発電設備（いわゆるメガソーラー）の敷設を念頭に検討し、農業事業者個人による借入は検討対象から除外した。

2.2 プロジェクトファイナンスの活用検討

プロジェクトファイナンスは、特定のプロジェクトに対するファイナンスであり、原則として、その主たる元利等の返済原資を当該プロジェクトのキャッシュフローに限定し、かつ、担保も当該プロジェクトの資産に限定するファイナンス手法である。²³特定企業の信用力や担保価値に依拠せずに、純粋に対象プロジェクト（すなわち発電事業）のキャッシュフローに依拠したファイナンス手法であり、対象プロジェクトの成否に依存して融資を行うため、発電資産からの収入が融資期間に渡って確実に得られることが重要となる。なお、プロジェクトファイナンスはファイナンス組成面での費用負担が多額なこと等から、主として大規模なインフラプロジェクトにおいて用いられる資金調達手法である。

プロジェクトファイナンスは、事業から発生する収益と事業の持つ資産のみが対象となり、親会社への債務保証を求めないいわゆる「ノン・リコース（不遡及）ファイナンス」が基本であるため、事業の計画・経済性等がしっかりしたものであれば、事業主体は自らの財務内容や信用力に左右されない資金調達が可能となる点が利点といえる。

プロジェクトファイナンスにおいて重要な要素として想定されるリスクとそのヘッジが存在する。①リスク分析と適切なリスクシェアリングを行うとともに、②想定外のリスクの発生を防止する²⁴ことがストラクチャリングの基本となる。通常の太陽光発電案件であれば、完工リスク（プロジェクトが完工を迎えることができるか）、操業リスク（オペレーションやメンテナンスは十分になされる見込みがあるか）、マーケットリスク（売電価格の変動リスクや売電先の需要リスク）、金利リスク（金利変動時のプロジェクトの継続性）等が検討される。

ファイナンスにおけるリスク評価の観点で通常の太陽光発電案件とソーラーシェアリング案件における最大の違いは下部農地で営農を行う個人もしくは事業者による営農の継続性にかかるリスクの評価が必要なことに加えて、営農の継続性が担保できたとしても 3 年目もしくは 10 年目に一時転用許可の更新が必要となり、一時転用許可の更新リスクが存在することであろう。言い換えれば、一時転用許可の更新時に一時転用許可が下りず、プロジェクトが中断されるリスクが存在することになる。プロジェクトファイナンスにおいて法制度にかかるリスクは規制変更リスクを除いて事前に手当てがなされることが一般的であり、この観点から一時転用許可の期間が最大で 10 年に限定されていることは金融機関の貸出時におけるリスク評価上大きな制約となると言わざるを得ない。したがって、現状の法制度下ではソーラーシェアリングにかかるプロジェクトファイナンスを検討する場合には、金融機関が一時転用許可の更新リスクを負うもしくはスポンサーや営農者に保証を求める等の対応が必要になり、大規模な資金調達が困難となることが想定される。

23 日本政策投資銀行「再生可能エネルギープロジェクトファイナンス～再生可能エネルギーと公共政策～」
https://www.pp.u-tokyo.ac.jp/renewable/wp-content/uploads/2022/06/220613_10.pdf

24 同上

さらに、一時転用許可を行う農業委員会の判断基準が明確でなく、許可を得られないリスクがプロジェクトの組成を妨げている可能性がある。実際に、九州でソーラーシェアリングを検討していた発電事業者の事例において、農業委員会が許可しなかった理由は、農地面積の減少が国からの交付金の縮小につながることを懸念したためだった可能性があると報じられている。²⁵農業委員会による判断基準の明確化が課題である。

2.3 コーポレートファイナンスによる大規模資金調達への検討

大規模な資金調達を実現するにあたっては農家の信用力を補完するべく、大企業等信用力の高い主体が農業法人を設立し、かかる法人が営農とソーラーシェアリングによる売電を両立するという形態も検討する。この場合、農業法人がファイナンスを受ける主体となり、かかる農業法人に対して大企業等の信用力の高い主体が出資する形態が想定される。かかる形態のメリットとしては営農と発電事業の両方を行うことが想定され、一時転用許可の取り消しリスクについてもコントロールしやすいという点も挙げられよう。さらに、融資に際して厳格なコベナントが設定されるプロジェクトファイナンスとの比較において短期的な農業または発電事業の不振や一時転用許可の更新の遅延等があっても、(スポンサー経由で返済・配当が確保されていれば)直ちにデフォルトとならないという点で、安定的なファイナンス・ストラクチャーとなりうるとの指摘もある。²⁶

しかし、農業を行うにあたって法人が農地を取得する場合には、「農地所有適格法人」の各要件を満たす必要があり、取り組みのハードルは高い。農地所有適格法人の主要な要件は下表の通り。

農地所有適格法人(農地を所有できる法人)の要件 ²⁷	
1. 法人形態	株式会社(公開会社でないもの)、農事組合法人、持分会社
2. 事業内容	主たる事業が農業(自ら生産した農産物の加工・販売等の関連事業を含む)[売上高の過半]
3. 議決権	農業関係者が総議決権の過半を占めること
4. 役員	役員又は重要な使用人が1人以上農作業に従事すること

特に、議決権の過半数を原則として農業常時従事者(個人)に保有させる必要があり、このような会社保有形態がスポンサー企業にとって許容できるかは問題となりうる²⁸との指摘も存在する。この点については大口の出資を行う大企業の立場に立てば、重要な意思決定を行うに

25 太陽光発電、農地に設置で原発 2000 基分超 営農型に活路 再生エネ 3 倍、重い宿題④。日本経済新聞。2023-12-2、日経電子版、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA209S60Q3A121C2000000/> (参照 2023-12-29)

26 杉山泰成、鈴木健也、金子祥悟、小松詩織(2023)「ソーラーシェアリングの可能性と法的考察及びアグリテックの近時の動向 - その 3」https://www.nishimura.com/ja/knowledge/newsletters/finance-law_230126

27 農林水産省(2023)「法人が農業に参入する場合の要件」<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/attach/pdf/wakariyasu-39.pdf> (参照 2024-1-5)

28 杉山泰成、鈴木健也、金子祥悟、小松詩織(2023)「ソーラーシェアリングの可能性と法的考察及びアグリテックの近時の動向 - その 3」https://www.nishimura.com/ja/knowledge/newsletters/finance-law_230126

際して不確定要素が存在することになるため、当該法人への影響力が十分でないと判断することは尤もであろう。

また、農林水産省の示す要件によれば、農地所有適格法人の事業内容についても「主たる事業が農業」であることの基準として「売上高の過半」が農業収入であることが求められており、一般的に太陽光発電による収入は農業収入を大きく上回るため、この基準が厳格に適用されるならば、農地所有適格法人が発電事業を行うこと自体が困難となる。ソーラーシェアリングと営農の両立については、水田のケースでは面積当たりの太陽光発電収入が耕作収入の8倍以上になるとの試算があり、営農者から見る事業としての主従が完全に逆転することを懸念する指摘がみられる。²⁹ これらを踏まえれば、営農を実施しつつソーラーシェアリングを行う法人の主たる事業が農業であるとの見方が農林水産省から得られる可能性は低いと考えられる。

2.4 ソーラーシェアリング事業に対するファイナンスにおける論点

ここまでソーラーシェアリング事業における大規模な資金調達スキームの可能性について、プロジェクトファイナンスとコーポレートファイナンスの両面から検討を行ってきた。

プロジェクトファイナンス形式であれば発電プロジェクトのキャッシュフローに依拠してファイナンスを行うため、農家の信用力からの切り離しによるファイナンスの可能性が想定されるものの、プロジェクト期間にわたり一時転用許可が担保されないリスクを金融機関が負うことになる点が課題となりうる。

コーポレートファイナンス形式では、大企業がスポンサーとなることで農業事業者の信用力を補完する方式を検討した。大企業がスポンサーとなって法人形態で営農と発電を行うのであれば法人が下部の用地を取得していることが望ましいが、法人の農地取得は農地法上の農地所有適格法人となる必要があり、厳しい制約が課されていることを指摘した。特に、当該法人の議決権の過半数が農業常時従事者(個人)に保有される必要がある点は、スポンサーからは受け入れ難いものであろう。加えて、大前提として農地所有適格法人が主たる事業を農業とする必要があることから、発電事業収入が農業収入を補完するビジネスモデル自体が想定されておらず、認可を受けることが困難な可能性も高い。

これらを踏まえ、以下の章ではソーラーシェアリング対するファイナンスを推進するにあたって課題となっている規制の緩和に向けた適切なガバナンスの在り方を検討していくこととする。

29 馬上丈司(2015)「農山漁村再生可能エネルギー法とソーラーシェアリング型太陽光発電事業による国内農業活性化への展望」、『千葉大学人文社会科学研究』(29)

3 障壁が高い日本の農業改革（文責：新谷時子）

3.1 日本の農業改革の歩み

これまで述べてきたように、ソーラーシェアリングの普及・拡大に向けては、企業の参入を促すことが喫緊の課題だが、現状では、様々な規制により企業の資金調達は困難となっている。特に障害となる問題は、①法人の農地所有が厳しく制限されていること、②農地の一時転用の期間が最大 10 年間に限定されていること、③農地の一時転用を許可する「農業委員会」の判断にばらつきがあり、再許可や取り消し等のプロセスが不透明である、という 3 点に集約される。これらの改革は、どうしたら実現できるのか、あるいは実現可能なのかを検証したい。

農業改革の方向性を探るうえで、まず日本の歴史を振り返ってみたい。日本の戦後の農業政策は、それまでは地主が所有していた農地を「小作農」に解放した、「農地改革」が出発点となった。この改革を主導したアメリカGHQ(連合軍最高司令官総司令部)のマッカーサー最高司令官は、「歴史上、最も成功した改革」と称賛したとされているが³⁰、まさに、それまでの封建的社会から、日本の農村、さらに日本社会の近代化へとつながる歴史的な大転換だったといえるであろう。

この改革の後長らく、耕作者自らが農地を保有する「自作農主義」が日本の農業の根幹とされてきた。1952年に「自作農」を基盤とした農地法が制定されてから、1975年に農地の賃借が解禁されるまで、20年以上の間、農地を借りることすらできない状況が続いた。さらに、賃借による一般法人の農地利用が解禁されたのは2009年と、最初の農地法の制定から半世紀以上という長い道のりとなった。³¹

3.2 農地の所有権をめぐる改革と挫折

こうした中、2012年12月に発足した第2次安倍内閣は、「成長戦略」の一環として「聖域なき規制改革」を掲げ³²、数々の農業改革に取り組んだ。特に、農産品を含めた貿易の自由化を掲げたTPP=環太平洋パートナーシップ協定の締結を視野に、日本の農業の競争力強化に向けた改革の機運が高まり、企業による農地所有への道を切り開く必要性も広く指摘されるようになっていた。法人の農地所有解禁に向け突破口を開けようとしたのが、安倍政権下で2016年にスタートとした「国家戦略特別区域(特区)」における「法人農地取得事業」である。

この国家戦略特区に指定されたのが、過疎化に苦しむ兵庫県の山間に位置する養父市だった。この特区で行われた改革のポイントは以下の通りである。

30 吉田茂=マッカーサー往復書簡集 [1945-1951]

31 農林水産省 農業政策の変遷

<https://www.maff.go.jp/tokai/kikaku/renkei/attach/pdf/20181128-9.pdf>

32 第183回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説での発言

- 1 「農地所有適格」以外の法人についても、一定要件の下で農地の取得を認めた
- 2 農地の権利移転に関する権限を、農業委員会から市へ移譲した
- 3 反対派の理解を得るため、地方公共団体が民間の土地の売買に介在する仕組みを導入。地方公共団体が農地を買い取ってそれを法人に売却し、法人が農地を不適正に使用した場合には自治体(市)が農地を買い戻す制度とした

本稿作成過程で、養父市の広瀬市長から直接話を聞いたところによると、最も抵抗が大きかったのは、上記2の農業委員会が持っていた権限の移譲だったという。

市長は、農地の権利の移転(売買)に、市が介在し、適切な農地の利用が行われない場合には市が土地を買い上げる仕組みを導入することとして、農林水産省を説得したと振り返る。

養父市などによると、要件緩和を活用して13の法人が設立され、2021年までに6法人が1.65ヘクタールの土地を取得、リースした土地も合わせるとこれらの法人による営農は33ヘクタールに及び、16ヘクタールの遊休農地(耕作されていなかった農地)が再生された。この事業に伴い雇用も増え、養父市や国家戦略特区を所管する内閣府は、「成果があった」と結論づけている。³³

しかし結果的に「法人農地取得事業」は全国展開されず、2023年5月の法改正により、「構造改革特区」という制度で自治体が計画を策定し国に承認されれば同じ改革ができる仕組みに代わった。ただここでも、ソーラーシェアリングの普及には政治的な壁が立ちだかった。構造改革特区の法案が国会で成立する際、参議院において、「構造改革特区における営農太陽光発電に係る農地転用は認めない」という付帯決議がなされ³⁴、法人が土地を所有してソーラーシェアリングを行う道は、構造改革特区においても閉ざされることになった。

3.3 ソーラーシェアリングの規制強化に向けた政治の動き

こうした動きの背景にあるのが、安定して収益を生む発電事業を優先して農業生産がおろそかになるのではないかという懸念や警戒感である。

国内でソーラーシェアリングの導入が拡大する中、与党・自由民主党(以下、自民党)では2023年3月、農業政策に関心を持つ議員を中心に、「農型太陽光発電に関するプロジェクトチーム」(座長・坂本哲志衆院議員)が立ち上がった。6月に発表された「営農型太陽光発電のあり方に関するとりまとめ」は、「農業に精通していない者を営農者として地域外から連れてくることにより営農がおろそかになっている事例等が把握された」などと、規制強化を訴える提言となった。具体的には、ソーラーシェアリングは農林水産省による「通知」で運用されてきたが、より厳格に対処するため許可基準等を法令で明記することや制度の目的や趣旨を明確

33 養父市における「法人農地取得事業」の成果

養父市パンフレット <https://www.city.yabu.hyogo.jp/material/files/group/5/yabu-tokku-pamphlet.pdf>

内閣府ホームページ <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/topic05.html>

34 国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律(令和五年五月八日法律第二〇号) 参議院での付帯決議

化するためにガイドラインを作成することを求めている。

【自民党 営農型太陽光発電のあり方に関するとりまとめ 概要】

1. 法令に明記
 - 1 一時転用の許可基準(収量 8 割要件等)
 - 2 営農が適切に行われることを示す資料(営農計画書等)の提出
 - 3 地域で作付けされていない作物等の作付け理由書の提出
2. ガイドライン等により目的・趣旨や考え方を明確化
 - 1 一時転用許可基準の考え方
 - 2 地域計画との関係
 - 3 荒廃農地を再生利用する場合の考え方 等
3. 法令違反者の氏名・法人の名称の公表や、許可取り消しにつながる仕組みについて、将来的に法改正も含めて検討

この主張の根拠となっている農林水産省の調査によると³⁵、2020 年度末の営農型太陽光発電設備数(2,535 件)について、「営農に支障あり」とされた件数は 458 件で全体の 18%に及ぶが、その内訳は、単収(収量)の減少 335 件、災害等 73 件、工事遅延 32 件であり、問題とされる単収の減少は全体の 13%である。前年比 8 割の収量を維持するとの要件を 9 割近くが守っているのであれば、一律に規制を強化するよりも、問題事例に限定して対処する方が効果的ではないかと考えられる。

4 規制緩和に向けた提言 (文責:新谷時子)

4.1 規制緩和に向けた基本的アプローチ

ソーラーシェアリングの普及・拡大を後押しする規制緩和に向けて、今後どのような方向性を目指すべきなのか。

4.1.1 「所有」ではなくリースを活用した農地利用

法人の農地所有とは異なり、土地のリース(賃貸)については、これまでの規制緩和で、役員等の一人が農業に従事するなどの要件を満たせば、法人がほぼ自由に土地を借りることが可能になった。既に多くの企業がリース方式で農業やソーラーシェアリングにも参入していることから、法人が農地を所有できなくても、一定規模は拡大できると見込まれる。

4.1.2 一時転用に係る規制緩和の早期実現を

ただし、現状、資金調達の妨げになっている農地の一時転用に係る規制については、

35 農林水産省 「営農型太陽光発電設備をめぐる事情について」(2023 年 3 月) 3P

早期な緩和の実現が求められる。

具体的には、一時転用期間を現状の「最大 10 年以内」から、一般的な太陽光パネルの投資回収期間に合わせ、「原則 20 年」に延長する。

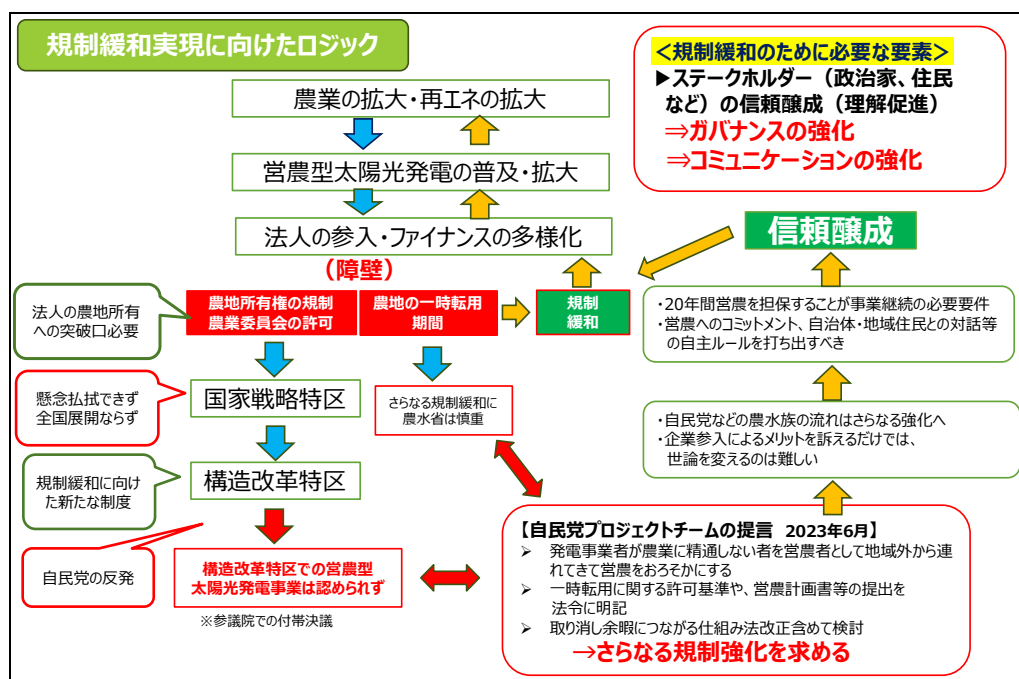
また、農地の一時転用について、一定の基準を満たしている事業に対しては一定期間の間に許可を出さなければならないことを国が定めるなど、事業の予見可能性を高める方法はないか。この場合は、まず、農地転用の継続が認められる適切な営農の基準を明確化し、これを遵守する法的義務をかけ、農業委員会は、適切な営農が行われているかどうか調査・指導し、指導に従わない事業者に対する是正勧告、それに違反する場合のペナルティ等の仕組みを明確化することが必要であろう。

次に、これらの規制緩和がどのように実現できるのか、その方策を示したい。

4.2 ガバナンス体制とロードマップ

4.2.1 規制緩和に向けた道筋

まず、この改革で何を指すのか、その目標＝どのような状況を実現したいのか(インパクト)から検討した。



上記の図は、規制緩和に向けた考え方(ロジック)を示したものである。この事業により目指す目標は、「農業の拡大」とカーボンニュートラルの実現に向けた「再生可能エネルギーの拡大」の両立である。「ソーラーシェアリングの普及・拡大」はそれに向けた一手段であり、加速する燃料の役割となるのが「法人の参入・ファイナンスの多様化」といえよう。

しかし現状は、これまで述べてきた通り、「農地所有権の規制」や「農業委員会の許可

制度」、「農地の一時転用期間」など多くの障壁が存在している。

3 章(3.3)で述べた通り、自民党からソーラーシェアリングへの規制強化の提言が出された背景には、農業関係者や地域住民などのソーラーシェアリングに対する懸念があるとみられる。こうした懸念や不信感を払拭しない限りは、規制緩和の機運を高めることは難しいと考えられる。

そもそも、ソーラーシェアリングは、営農をその下で続けることが必須条件であり、目指す農地の一時転用期間である 20 年間続けられるという安心材料を関係者であるステークホルダーに示すことが重要となる。そのためには、営農計画を公表し、着実に実施することや、自治体や地域住民との対話を強化するなど、自主ルールによるガバナンス強化が、多様なステークホルダーとの信頼醸成につながり、規制緩和に向けた機運の拡大につながるであろう。そうした過程を経て、ソーラーシェアリングの普及・拡大、ひいては農業の拡大・再エネの拡大という好循環を達成する、という道筋を辿るべきであろう。

4.2.2 信頼醸成(ガバナンス)に向けた具体策

法規制について、産業界としては、事業を縛るものは最小限にとどめ、個別企業や業界団体の自主的なガバナンスで問題に対処することが産業の発展につながる、という考えが一般的であろう。しかし、新たな産業や急拡大したビジネスは、業界団体も弱く、法制度も未成熟であることが多い。このため、自助努力だけでは問題に対処しきれず、逆に産業が縮小する、あるいは撤退に追い込まれるリスクもはらんでいる。

こうしたことを踏まえ我々は、事業者や業界団体による自主的なガバナンスを強化していくことが、将来的なソーラーシェアリングのさらなる拡大への近道になると考える。

【事業者によるガバナンス強化】

- ① 営農を継続するためのガバナンスと、地域とのコミュニケーション強化
- ② 業界(民間)で認証制度を作る

上記を実現するための方策としては、第一に、「法令やガイドラインに沿った営農計画の策定と実施、公表」、「地域住民・自治体との対話の場を設定」などといった、コミュニケーションの強化により理解を得ることが最優先となる。さらに、次の段階として、事業者が中心となって優良事業を認証する制度の設立を目指す。

【行政によるガバナンス強化】

- ① 発電の収益によりパネル撤去費用の積立
- ② 設置基準や一時転用取り消し等のガイドライン明確化と法制化

※現状は農林水産省の局長通知による行政上の取扱いとして実施 (2023 年 12 月現在)

また事業者によるガバナンスと車の両輪となる行政によるガバナンス強化策としては、「適切な営農の基準に違反した事業者の事業の停止、つまり発電設備撤去の実効性をどう担保するかが課題となる。そのために、売電収入から一定割合を積立しその費用を充てる制度の創設が有益となるであろう。

同時に、設置や事業停止等の基準の明確化や是正勧告、撤去命令、これに違反した場合のペナルティ等の法制化も必要となる。ソーラーシェアリングに関する基準は、現状は農林水産省による通知で定められていて、違反した事業者への勧告や撤去命令に対する法的な根拠が曖昧になっている。業界の健全な発展のためには、政府としては、自民党の提案も一部受け入れ、法制化も含め仕組みを明確化すべきであろう。³⁶

上記の通り、ガバナンス強化としては 2 つの制度の新設を提案する。以下に、制度設計を示したい。

4.2.3 発電設備の撤去費用積立制度の創設

規制緩和のための規律強化も、実効性が伴わなければ説得力を持たない。この事業におけるペナルティは、最終的には違反状態が改善しない事業者を撤退させる(太陽光発電設備を撤去し、農地に戻す)ことにあるが、現状は、農業委員会の明確な権限も、そのプロセス等も実効性が担保されていない状態となっている。そこで、設備撤去と農地に戻す行政命令のプロセスが明確化されることを前提に、設備撤去のための費用を確保するために、売電収入から一定割合を積み立てる制度が必要となる。

この積立については、既存の国の制度を活用できる。再生可能エネルギーを固定価格で買い取る FIT(固定価格買い取り制度)や、市場連動型の FIP(Feed-in Premium)では、発電事業者に対し太陽光パネルの廃棄費用の積立を義務付け、外部機関にプールする仕組みが始まっている。³⁷所管は経済産業省だが、ソーラーシェアリングについてもこの制度を活用できるであろう。ただし、この制度は、20 年後の廃棄を想定し、10 年目から積立を始める仕組みとなっているが、ソーラーシェアリングのペナルティとして費用を充てる場合には、到来時期が不透明なため、事業開始初年度からの積立といった制度変更が必要となる。

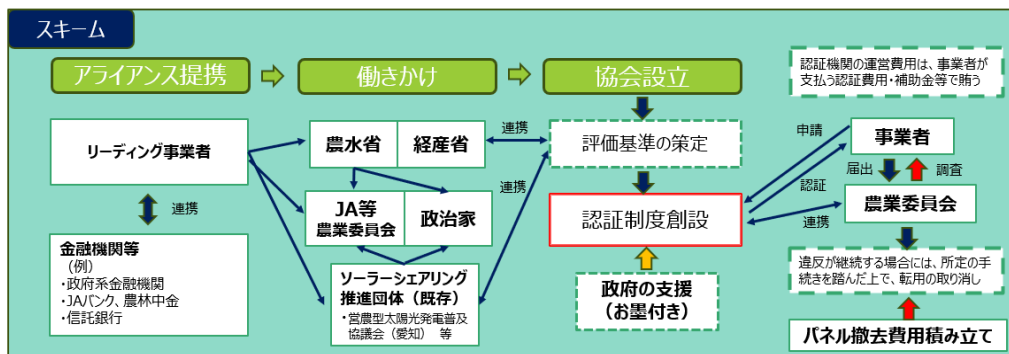
詳細案は以下の通りである。

36 (筆者注)本稿は 2023 年 12 月の「イノベーションガバナンス エキスパート養成プログラム」における最終発表をもとに作成しているが、その後、農林水産省は 2024 年 3 月に自民党の提言にも沿う形でソーラーシェアリングに関する農地法施行規則を改正し、運用の詳細を定めたガイドラインを公表しており、本提言の内容の一部が当該ガイドラインにおいて実現されている。一方で当該改正については事業者にも更なる負担を課す実質的な「規制強化」となっており、営農型太陽光発電の普及に向けた規制緩和の流れとは逆行する形になっている。かかる状況下において更なる規制緩和の実現にあたっては、斯様な政治的懸念を払拭し、多様なステークホルダー(利害関係者)から営農型太陽光発電の普及により目指す姿の共感を得ることがより一層重要となるであろう。

37 資源エネルギー庁「太陽光発電設備の廃棄等費用積立制度」

- ✓ FIT/FIP 制度による太陽光発電に対して義務化された太陽光パネルの廃棄費用を積み立てる制度を使い、FIT/FIP にかかわらず、パネルの撤去費用(廃棄費用)を積立
- ✓ 期間や費用については、事業者への公平性の観点とソーラーシェアリング事業へのディスインセンティブにならないよう、既存制度と同等程度とする。
- ✓ 現行制度は、20 年間の売電期間のうち、終了前 10 年間(売電が始まってから 10 年目から)で積立を行うが、営農を伴う場合は、違反による期間途中の許可取り消しに備え、売電開始から 10 年間に前倒し。(10 年以降は支払わなくても良い)
- ✓ Non-FIT(売電に対する賦課金が支払われないもの)については、既存の積立制度は適用されないので、Non-FIT も含める方向で新たな検討が必要

4.2.4 第三者機関による優良事業の認証制度の創設



ソーラーシェアリング業界全体としてのガバナンス強化、信頼醸成の手段としては、優れた事業にお墨付きを与える第三者機関と認証制度の設立を目指す。この制度の目的は、真摯にソーラーシェアリング事業に取り組む事業者と問題がある事業者とを差別化し、事業内容について国が示すソーラーシェアリングの基準に適合しているか、客観的なデューデリジェンスと保証がなされることである。

こうした民間の組織が政府と一緒に制度設計し信頼を得られるものになれば、将来的には、許可や認可のための行政事務を委託、つまり外部にアウトソースできるようになり、行政の効率化にもつながりうる。認証の手段も、将来的には民間の知恵を導入し、AIを活用するなど事務の効率化も期待される。

設立の具体的な方法としては、まず、現在ソーラーシェアリング事業に積極的に取り組むリーディング企業でアライアンスを作る。そして、この提案のそもそもの趣旨はファイナンスの多様化が目的のひとつであることから、この事業に関心が高い金融機関も早い段階で巻き込むことが必要であり、公的な役割が強かつ長期的な視野で投資が可能な政

府系金融機関や信託銀行が中心になるであろう。

上記の企業と金融機関で合意が形成されれば、次の段階は行政や農業団体への働きかけを行う。農業事業を所管する農林水産省と発電事業を所管する経済産業省の理解と協力が必須条件である。同時に、複数存在するソーラーシェアリングの推進団体とも連携し、協力を得られれば、農業委員会への説得、協力要請という流れに移る。

政治的にはソーラーシェアリングへの規律強化を求める動きがあるが、JAバンクや農林中央金庫は、脱炭素推進を掲げ、太陽光発電事業やソーラーシェアリングを支援する姿勢を打ち出している。初期段階でJA系の金融機関を巻き込めれば、JA本体など、農業関係団体への協力要請のバックアップにもなると考えられる。

組織が固まったら、「評価基準」の策定に入るが、これは農林水産省によるソーラーシェアリング事業のガイドラインの明確化が前提となり、それを踏襲した内容となるため、農林水産省との連携がどこまで深められるかが鍵となるであろう。

認証機関の運営費用は、事業者が支払う認証費用が柱となるが、国の事務を代行する機関にもなり得ることから、政府に対し補助金の検討も促すべきであろう。将来的なあるべき姿としては、農業委員会と連携し、この認証を受けたソーラーシェアリング事業であれば、農業委員会の許可が確実かつ迅速に得られるという制度に代わることである。農業委員会は「許可」に労力を割くのではなく、事業が適切に行われているかどうかの調査や指導に力を入れることになれば、より一層、事業や農業全体の発展につながると、という将来像が描かれる。

事業評価は、許可の申請時だけでなく、5年等一定期間での見直しを行えば、農業委員会の事務を補完する役割となり、認証制度への信頼性向上にも寄与するが、事業者の負担とのバランスにも配慮する必要がある。

外部による認証制度の例としては、農業分野でも広がっているが、不動産分野では外部認証により ESG の観点で優れた取り組みを評価する制度が確立されている。評価制度の存在により、投資家が ESG に配慮した資産への投資を行うインセンティブ付けとなるなど、事業者とステークホルダーとの対話ツールとなっている。

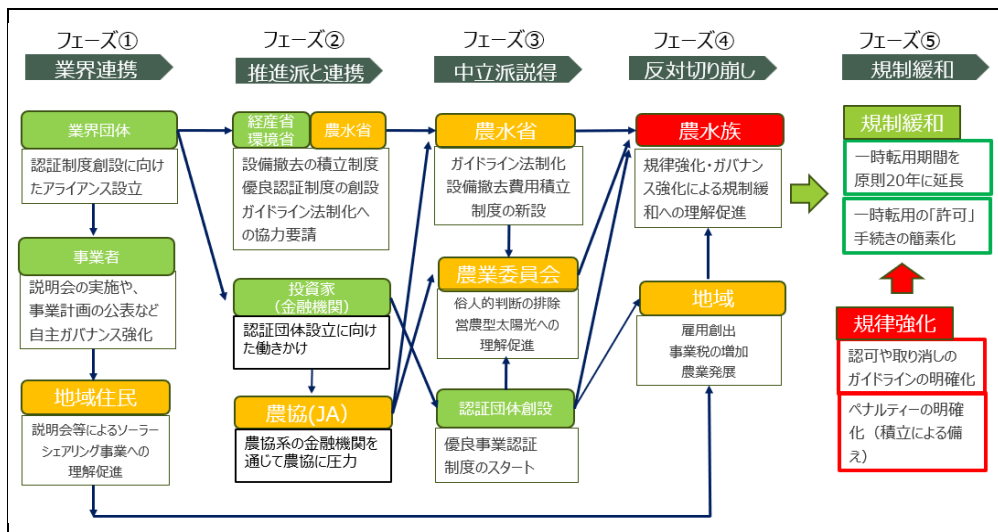
具体例としては、日本政策投資銀行が 2011 年に創設した「DBJ Green Building 認証」³⁸は、環境・社会への配慮がなされた不動産（「Green Building」）への支援を目的とし、不動産事業者に加えて、投資家も含めた多様なステークホルダー間での実務的なコミュニケーションに利用できる簡便ツールであることが特徴とされている。

こうした認証制度は、ステークホルダーとのコミュニケーションツールとしての役割を果たす一方、行政のスリム化、効率化に向けても、今後官民で積極的に検討すべき課題となるであろう。

³⁸ 株式会社日本政策投資銀行 HP「DBJ Green Building 認証とは？」 <http://igb.jp/about.html>

4.2.5 段階的な規制緩和に向けた働きかけ

最後に、これまで示したガバナンス強化策は全体としてどのように進めていくべきか、道筋を示したい。



道筋は 5 段階に分け、最初のフェーズ①では、業界連携に向けて、認証制度の創設に向けたアライアンスの設立から着手し、改革の枠組み作りを行う。さらに住民への説明は円滑に事業を進めるためにも早い段階からの取り組みが求められる。

次のフェーズ②では、主に推進派との連携のため、行政の経済産業省、環境省、農林水産省へのアプローチや投資家等への働きかけを行う。この段階では、ソーラーシェアリングの優良事業認証制度に向けた組織の枠組みが固まっていることを想定し、次の③のフェーズでは、農林水産省が政府としてのガバナンス強化となるガイドラインの法制化や設備費用の積立制度の創設を実現するよう、後押しする。

フェーズ④では、ガバナンスの地盤が整ったことを受けて、主な反対派である自民党などのいわゆる農水族議員などに働きかけ、法案や新たな制度への協力を要請する。反対派への理解が得られれば、最後のフェーズ⑤において規律やガバナンス強化とセットで、規制緩和を実現する土壌が醸成されるであろうと期待する。

5 総括と謝辞

本稿では、日本発のイノベーションであるソーラーシェアリングが日本における 2050 年カーボンニュートラルに向けた切り札となるにあたり、必要な資金調達を行うために障壁となっている規制の緩和の提案及びかかる規制緩和を実現するにあたり各ステークホルダーとの望ましいコミュニケーションの進め方について検討した。

結論として、農地の一時転用許可に関する規制がソーラーシェアリング事業の円滑な資金調達の障壁となっていることを明らかにし、①パネル撤去費用の積立制度の創設と②「優良ソーラーシェアリング事業認証制度」の創設の 2 点を軸に各ステークホルダーとの連携を通じて斯かる規制の緩和を推進するという一定の道筋を示した。

一方で、「ソーラーシェアリングの優良事業認定制度」や、違反事業者に対する「設備撤去費用の積立金制度」等、ガバナンス案の具体的な制度設計については、概念の提示に留まることから、斯かる論点については今後の研究課題としたい。

最後に、提案の場を提供していただき、様々な観点から有益な指摘を続けてくださった宗像直子先生、馬田隆明先生、東京大学公共政策大学院、同「イノベーションガバナンスエキスパート養成プログラム」受講生の皆様に改めて感謝申し上げたい。