

倉阪教授「各地の農業委員会の負担軽減する仕組み必要」

ソーラーシェアリングについてアンケート調査

千葉大学と地域持続研究所は、全国の農業委員会に対し営農型太陽光発電（ソーラーシェアリング）に関する実態調査を実施した。千葉エコ・エネルギーによる委託調査。農地転用許可件数が2014年の217件と比較して6.2倍に増加した一方で、シイタケなど遮光率100%の案件や、遮光率が高くても生育する特定の作物が選ばれる傾向があることなど、太陽光パネルの下で育成する品種に課題があることがわかった。報告書は千葉大学のニュースリリースから閲覧できる (<http://www.chiba-u.ac.jp/general/publicity/press/files/2019/20190208solar.pdf>)。アンケートを実施した千葉大学大学院社会科学研究院の倉阪秀史教授に話を聞いた。

——調査の経緯は

倉阪 学生がグループ研究をするにあたり、「ソーラーシェアリングについて農地転用という制度の中で農業委員会がどう考えているか知りたい」と思ったのが調査のきっかけ。学生が千葉エコ・エネルギー（千葉県千葉市）にヒアリングした中で、全国調査をしようという話になり、千葉エコからの委託という形で実施した。

——アンケート前の予想は

倉阪 農業委員会への、ソーラーシェアリングをどう考えているかの問いの項目(問10)で、良い意見、悪い意見の半数を設けたが、悪いと捉える意見が圧倒的に多かった。農家の高齢化や農地の維持の観点から若い人を呼び込む必要が迫られる中、副収入として太陽光発電を実施すれば収入が安定して継続した農業ができると思う委員会も多いのではと考えていた。

——8割という多くの回答があった点について

倉阪 非常に高く、関心の高さが伺える。我々は再生可能エネルギーに関する政策調査を2年に1度実施しているが、回答率は6割程度。政策調査も同じ方法で行っているが、ソーラーシェアリングでは予想外の回答率の高さとなった。

——ソーラーシェアリングを「知っており意味も理解している」は8割だった

倉阪 農林水産省から通知が出ているので、知っていて当然だと思っている。ある農業委員会からは「こんな質問をするのは不謹慎じゃないか」とまで言われたほどだ。むしろ「知らない」回答の多さに驚いた。

——作付け作物に偏りが見られる

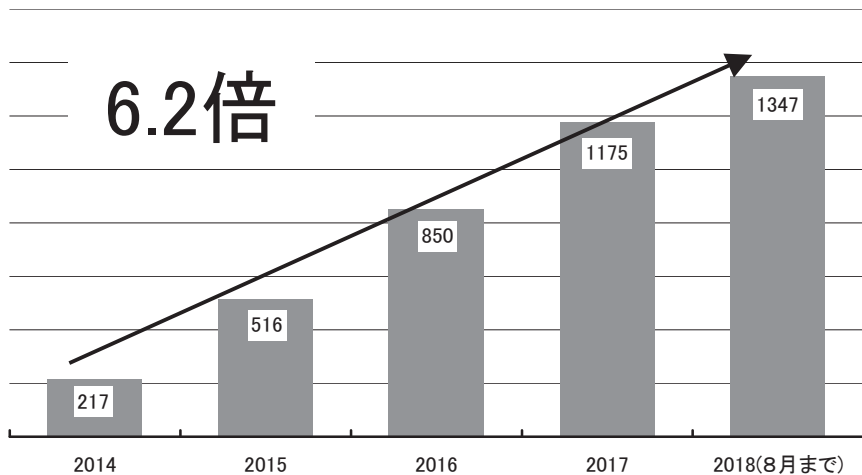
倉阪 報告書の中で、2～3ページの許可件数と、7ページの実施事例の違いを把握してほしい。例えば3ページ

にて市町村単位では千葉県Y市が137件で全国一位、作物はダイカンドラに集中していると書いた。一方で7ページの「回答のあった主な作付作物一覧」で、ダイカンドラの実施事例は1。つまりY市のみがダイカンドラをソーラーシェアリングとして許可していることになる。ダイカンドラは雑草対策に植える作物で、ソーラーシェアリングとして適切かは疑問だ。そうした作物を一度許可してしまえば、許可した農業委員会が集中的に狙われることがわかる。

問10では「農作物市場にひずみを生じさせると思う」と答えたのは7件、0.6%にとどまった。これはこのまま普及が進んだ際の将来像が理解されていないと感じる。例えば、サカキはパネル下で作付けされる作物として選ばれることが多い。現状では国産が少ないものの、ソーラーシェアリングの普及とともに生産量が拡大すれば市場がひずむ。ミョウガについても従来からの産地と異なる地域で許可が多い点は気になる。さらに根本的な話として、売電収入があれば収益上有利であり、パネル下の作物単体では収益度外視にもできる。現状で農業委員会が直面している問題ではないが、国全体の農業政策として考えておく必要があるのではないか。

——遮光率100%の事例も見られる

倉阪 遮光率100%は、言い換えれば太陽光をシェアしていない。これをソーラーシェアリングと呼ぶのか疑問だが、そうした回答が見られた。朝鮮人



ソーラーシェアリング許可件数累積(報告書より)

参や原木しいたけで100%の事例が見られるが、これらは農地以外で栽培できるもので、ソーラーシェアリングとして農地を転用して行うのは適切でない。

——不許可件数についての見解は(問8)

倉阪 2016年の16件のうち14件は1つの農業委員会に集中している。営農実績のない団体が申請したものの、十分な体制が整っていないとして認可しなかった。14件とも同一団体が申請したのだろう。農業への新規参入事態は歓迎すべきで、営農実績のみで判断できないため難しい判断を迫られる。また、実際に申請を出す前に農業委員会と事前協議するのが一般的であり、この段階で断念した計画も多々あるのだろう。

——アンケートの自由回答欄(問10)には自治体から様々な寄せられた

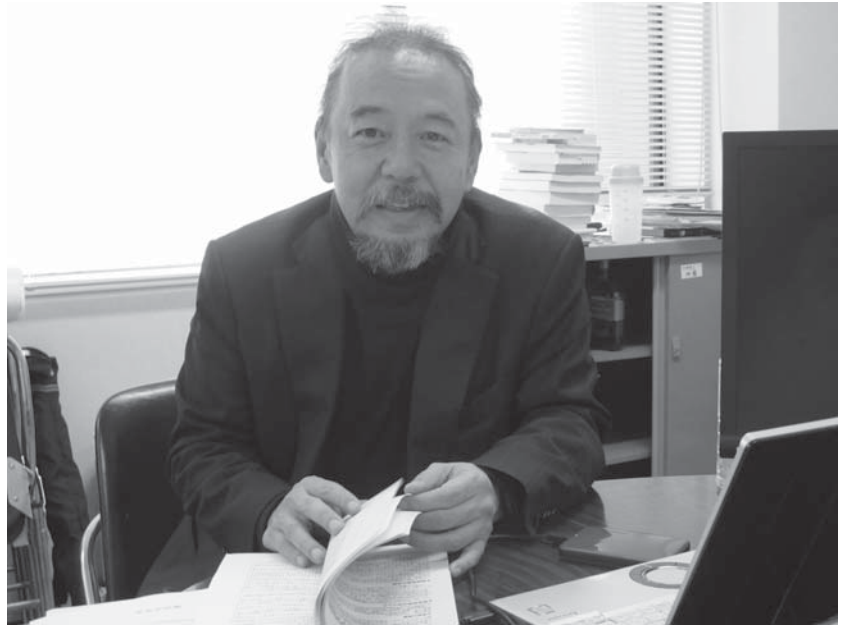
倉阪 案件を持ち込む業者に対して懐疑的な目で見ているのだろう。自由回答にここまで意見が寄せられるとは考えていなかった。

売電目的として、その地域にない日陰でも育つ作物で申請された場合、周囲の農地と異なる営農が優良な農地で行われることが良いことなのか分からないまま許可判断を下さなければならないという抱えているのではないか。優良事例を農林水産省が公表しているが、悪い事例についてももう少し示さなければ、地方が判断できない。地方で判断がつかない場合に全国的な見地から助言するような仕組みも必要。

6割弱が「パネル下で十分に営農できないと思う」と回答しているが、誤解もある。ソーラーシェアリングの根底には光飽和点(作物に必要な日射量)を超えた日射を太陽光発電に回すという考え方がある。国が科学的知見を元に「この作物であればこの程度の遮光率やパネル高さが適正」という指針になるものを示していくべき。

——現場での対応に苦慮している実態が見て取れる(問11)

倉阪 千葉県Y市のダイカンドラと同様に、徳島県M市には雑草対策の作物であるレッドクローバーが集中した。この農業委員会は1度許可を出したも



倉阪秀史教授

1964年三重県生まれ。1987年東京大学経済学部卒業。同年環境庁(現環境省)入省。1998年より千葉大学法経学部助教授。2008年より千葉大学法経学部教授。2010年から現職。専門は環境政策論、環境経済論

の、売電目的の設置ばかりで営農状況が悪く裁判も見据えた対応に忙殺される状況であり制度そのものを廃止して欲しいとまで言っている。

農業委員会は、根拠のない不許可を出せば事業者から訴訟されるというリスクを抱えている。一度許可したものの、営農実績が無いので取り消すという手続きはさらにハードルが上がる。農水省から良いもの、悪いもの双方の指針を出すとともに、専門家を認定し現場に具体的な指導・助言が出せるような仕組みを構築すべき。

都道府県や市町村など、1カ所が責任を負うのは難しい。地方の負担を軽減する仕組みを構築しなければ「悪貨が良貨を駆逐する」状況となってしまう、農水省が推奨するような望ましいソーラーシェアリングが普及しない。

——今回のアンケート結果をどう捉えるか

倉阪 各地で拒否反応が広がりつつある。すでに案件は出てきており、ソーラーシェアリングの良さを説くフェーズではなく、粗悪な計画を弾く仕組みを構築する段階。そのためには責任を

シェアする必要がある。国は専門機関を認定して相談窓口を作り、農業委員会はその機関へ判断を仰ぎ、「こうした回答を得られたため許可できません」と言えるような体制が求められる。また、認められない事例は法律で定められている。これを元に不許可となった過去事例を共有し、同様の事例が過去に不許可となっていると示せるようにすべき。

——ソーラーシェアリングはどうあるべきか

倉阪 ソーラーシェアリング自体は伸ばしていくべき。人口減少が進む中で、地方に人を残さなければならない。その際に農業だけで収入が確保できないのであれば、副収入の手段として期待が高い。地域が恩恵を受ける形での普及が望ましく、太陽光発電をしたい外部の人間に、農地確保の口実として使われることはあってはならない。しかし残念ながらアンケート結果からそういった事例が見受けられる。地方のためにならず、農地がつぶされる案件は不許可にできる仕組みの構築が必要だ。