

## ソーラーシェアリングの農地転用許可制度に関する法令改正

アグリ・フードニュースレター

2023年12月18日号

執筆者:

[杉山 泰成](#)[y.sugiyama@nishimura.com](mailto:y.sugiyama@nishimura.com)[鈴木 健也](#)[ke.suzuki@nishimura.com](mailto:ke.suzuki@nishimura.com)

## 1. 改正案の公表と今後の予定

農林水産省は、令和5年12月4日付で農地法施行規則の一部改正案（以下「施行規則改正案」といいます。）及び営農型太陽光発電に係る農地転用許可制度上の取扱いに関するガイドライン案（以下「ガイドライン改正案」といいます。）を公表し、同日から令和6年1月2日までを意見・情報受付期間として、パブリック・コメントの受付を開始しています。これらの一連の改正は、従来は「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度上の取扱いについて」（平成30年5月15日付け30農振第78号農林水産省農村振興局長通知。以下「本件通知」といいます。）において行政上の取扱いとして実施されていた営農型発電設備<sup>1</sup>に関する農地の一時転用許可制度を農地法施行規則上の制度として法令上の根拠を明確化するとともに、許可申請手続及び基準の詳細をガイドラインとして制定するものです。そして、脱炭素に向けた再生可能エネルギー発電施設の拡充と農業の維持・推進による食糧の安定供給・安全保障を同時に実現できるソーラーシェアリング推進に向けてのサポートと並行して、営農がおろそかになるケースが散見される実態を是正するための情報開示・モニタリング強化策を盛り込んだものといえます。本ニュースレターでは、施行規則改正案及びガイドライン改正案の概要をご説明した後に、現状の実務上の課題及び今後の可能性について考察します。

なお、ソーラーシェアリングに関する基本的な法的枠組については弊所ニュースレター「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1乃至その3<sup>2</sup>」をご参照ください。

## 2. 改正案の公表と今後の予定

今回の改正案における主な変更点をまとめると下記の通りとなります。なお、施行規則改正案及びガイド

<sup>1</sup> 尚、本件通知においては一時転用許可の対象を営農型発電設備としていましたが、改正案では営農型太陽光発電設備に限定されています。現在の実務では、営農型発電の実績が太陽光発電に集中していることから採られた措置と思われるが、一部では営農型風力発電設備の開発に関する情報などもあり、今回の改正に伴い本件通知が廃止されることから、太陽光以外の発電方法にどのように対応するかは問題となる可能性があります。

<sup>2</sup> 「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1」

<https://www.nishimura.com/ja/knowledge/newsletters/20220912-88401>

「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2」

<https://www.nishimura.com/ja/knowledge/newsletters/20221201-92071>

「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](https://www.nishimura.com/ja/knowledge/newsletters/finance-law_230126)

ライン改正案は、大枠においては本件通知に基づく従来の制度を踏襲し明確化したものであり、特に発電事業者側から実務上要望が散見される一時転用許可の期間をプロジェクトファイナンス期間に対応するように延長したり、再許可の制度の枠組みを変更するといった大幅な制度変更は行われているものではありません。

<b>1</b>	<b>ソーラーシェアリングのサポート策</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一時転用許可の法令上の根拠が明確となり、法的権利としての明確性を確保</li> <li>• 地方農政局等及び都道府県に相談窓口等を設置し、相談体制等を整備【ガイドライン改正案 6(1)】</li> </ul>
<b>2</b>	<b>ソーラーシェアリングの許可審査・監督強化策</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 許可申請に必要な書類の追加（追加された書類に下線を付しています。）【施行規則改正案 30 条 2 項及びガイドライン改正案 2(1)】             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 発電設備の設計図</li> <li>(2) 下部農地における栽培計画、営農計画</li> <li>(3) 下部農地における営農への影響の見込み及び根拠書類                 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 原則…下記のいずれかの書類                     <ul style="list-style-type: none"> <li>(ア) 栽培農作物の収穫量及び品質に関するデータ</li> <li>(イ) 栽培農作物について必要な知見を有する者の意見書</li> <li>(ウ) 先行事例の栽培実績</li> </ul> </li> <li>② <u>当該市町村で栽培されていない農作物又は生産に時間を要する農作物（以下総称して「新規作物」といいます。）を栽培する場合の追加書類…①(イ)+下記のいずれかの書類</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>(ア) <u>申請者自ら又は第三者に委託して当該市町村の区域内で試験的に実施した栽培の実績</u></li> <li>(イ) <u>単収の根拠を含む栽培理由書</u></li> </ul> </li> </ul> </li> <li>(4) 営農型太陽光発電設備を撤去するのに必要な費用を<u>発電施設設置者</u><sup>3</sup>が負担することを証する書面</li> <li>(5) <u>下部農地における栽培実績書及び収支報告書を毎年提出することを誓約する旨を記載した書面</u></li> </ul> </li> <li>• 許可基準の一部厳格化（許可基準のうち改正箇所に関連するものを抜粋した上で、改正箇所の下線を付しています。）【施行規則改正案第 47 条第 6 号】             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) <u>変電設備等附随する設備を設置する必要がある場合の取扱いについて新たに規定</u></li> <li>(2) 営農の継続性…以下のいずれにも該当しないこと                 <ul style="list-style-type: none"> <li>① 単収要件                     <ul style="list-style-type: none"> <li>(新規作物以外の場合)</li> <li><u>当該農地の所在する市町村の区域内</u><sup>4</sup>の平均的な単収と比較して概ね 2 割以上</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

<sup>3</sup> 本件通知においては、営農者と設置者が異なる場合には、両者間で撤去費用を設置者が負担することを基本として合意されていることが要求されていましたが、改正案では設置者が負担することが明示されています。

<sup>4</sup> 本件通知においては、「地域」の平均的な単収と規定されており、近隣の市町村のデータも用いることができると解釈する余地もありましたが、改正案では「同一市町村の区域内」のデータであることが要求されています。

	<p>減少する場合（遊休農地<sup>5</sup>の再生利用の場合を除く。）  （新規作物の場合）  申請書類に記載した単収より減少する場合</p> <p>② 遊休農地の場合…営農が行われる見込みがない場合/農地法第 32 条第 1 項各号に該当することとなる場合<sup>6</sup></p> <p>③ 農作物の品質に著しい劣化が生じるおそれがあると認められる場合</p> <p>(3) 毎年の栽培実績及び収支報告の適切な実施</p> <p>(4) 農業経営基盤強化促進法に基づく地域計画の区域内の場合には、地域計画における協議の場において、営農型太陽光発電の実施について合意を得た土地の区域内で行うこと</p> <p>(5) 農業委員会は農地面積が 30a を超える申請については都道府県農業委員会ネットワークへの意見徴収が適当であるとされ、4ha を超える申請については許可基準の適合性等について地方農政局等の農地転用担当部局に相談することが望ましいとされる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• レポーティング要件【ガイドライン改正案 3(1)】 <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 栽培実績書の提出…農作物が収穫されている場合には、収穫された農作物の生産に係る状況（収穫が行われていない場合には、収穫が行われていない理由及び同じ生育段階にある農作物と比較した場合の生育状況）を報告する。</li> <li>(2) 収支報告書の提出…下部の農地における営農等（売電収入や発電事業者からの営農協力金等を含む。）の収支の状況の報告</li> </ul> </li> </ul>
--	--

## (1) 今回の改正の特色

冒頭に記載した通り、今回の改正の大きな意義のひとつは従前本件通知という行政上の通達に枠組みが規定されていた営農型発電設備に関する一時転用許可制度について、営農型太陽光発電設備に限定して法令上の根拠が明確化された点です。また、10 年の一時転用許可の対象となる農地について荒廃農地と従前定義されていたものを遊休農地に改めるなど、細かな定義の調整や明確化の手当がなされており、全体として現状の実務を踏襲しつつ、その取扱いを明確化する改正がなされたことも今回の改正の意義の大きな点ではないかと思われます。

一方で、近時違反転用などの事例が散見されるとのことであったことも踏まえてソーラーシェアリング事業の監督強化についてはいくつか実質的な改正もなされています。その具体的な内容は下記 2 に記載する通りですが、ソーラーシェアリングに関する監督が適切になされ、あるべき形態での事業が行われることは長期にわたって事業を継続するための支援策を今後検討する上での重要な足かかりとなるものですので、今回の改正がその一助となることが期待されます。

<sup>5</sup> ガイドライン案における遊休農地とは、農地法第 32 条第 1 項第 1 号に該当すると判定された遊休農地をいい（ガイドライン改正案 2(2)ウ a、別表(2)、運用通知第 3.1(3)ア）、本件通知における荒廃農地より狭い概念となっております。

<sup>6</sup> ①現に耕作の目的に供されておらず、かつ、引き続き耕作の目的に供されないと見込まれる農地及び②その農業上の利用の程度がその周辺の地域における農地の利用の程度に比し著しく劣っていると認められる農地を意味します（ガイドライン改正案 2(2)ウ b）。

## (2) ソーラーシェアリング事業の監督強化

上記の通り今回の改正案では、許可申請に必要な書類、許可基準及びレポーティングの要件に改正がされており、ソーラーシェアリング事業に対する監督が強化されています。主な傾向としては、①新規作物を栽培する場合及び②報告義務に関する監督を強化する意図がうかがわれます。

まず、①について具体的には、従前より「営農の適切な継続が確実と認められること」が一時転用許可の基準とされていたところ、当該要件を判断するための「地域の平均的な単収」が算定できない場合の判断基準が必ずしも明確ではないことが指摘されていました。そこで今回の改正案では上記の通り、新規作物の場合には、申請時に(a)申請者自ら又は第三者に委託して当該市町村の区域内で試験的に実施した栽培の実績又は(b)単収の根拠を含む栽培理由書の提出が求められることとなり（施行規則改正案第30条第2項第3号括弧書、ガイドライン改正案2(1)ウ(イ)）、当該書類に記載された単収より減少するおそれがある場合には一時転用許可の基準を充足しないという建付が新たに規定されています（農地法第4条第6項第3号、施行規則改正案第47条6号、農地法第5条第2項第3号、施行規則改正案第57条第6号）。従前よりQ&Aにおいて、当該地域で栽培されていない農作物の栽培を計画している場合には、（当該農作物の栽培に知見を有する者による営農指導を受ける態勢が整っているかを確認する等により）営農が適切に継続できるかどうかを慎重に判断することが望ましいとされていましたが、今回の改正により新規作物を栽培して営農型太陽光発電事業を行うことに対する規制が厳格化されていると評価することができます<sup>7</sup>。

次に②について、従前より本件通知において農作物の生産に係る状況の報告を行うことが義務付けられていました（本件通知3(1)）。しかし、今回の改正では大要以下の点で報告義務が強化されています。

- ✓ 下部の農地における営農等の収支に係る状況の報告、つまり収支報告書の提出が義務付けられる（なお、今回の改正案では営農実績書とされているものは、本件通知において義務付けられていた農作物の生産に係る状況の報告に対応するものと考えられます。）。
- ✓ 一時転用許可の申請にあたって、営農実績書及び収支報告書を提出することを誓約する書面の提出が必要となる。

報告義務を強化することによって、適切な事業運営がなされるのであれば、業界としても望ましい方向に進むことが考えられますが、過剰な報告義務が課されることにならないかは注視が必要になると考えられます。特に、現在ガイドライン改正案においては収支報告書に売電収入を含めることが必要とされていますが、発電事業者と営農者を分けるスキームにおいて、営農の適切な運営を確保する観点からは発電事業者の売電実績を報告することは必須ではなく、ソーラーシェアリングの参加当事者の形態を踏まえて、報告内容が整理・明確化されることが望ましいようにも思われます。

## 3. 農業界・エネルギー業界の実務・要請を踏まえた今後の方向性

### (1) 一時利用許可期間の延長

上述のとおり、今回の改正案は、ソーラーシェアリング事業への参入時のチェックと継続的なレポーティング及びモニタリングを強化することを主眼としつつ、ソーラーシェアリングの法的位置づけが明確となった点については大きな意義があるものと思われます。一方で、脱炭素に向けた目標達成のために、ソーラーシェアリング事業をより推進していくという観点では、現在のソーラーシェアリングの一時転用許可の枠組みについては、実務のニーズに応じて引き続き検討・調整が行われることが望ましいと考えられます。

<sup>7</sup> 尚、当該市町村で栽培されている農作物への作物転換の場合には、新規作物に関する要件は適用されませんが、農業収入が減少するような作物転換等を行うことがないようすることが望ましいとされています（ガイドライン改正案6(3)）。

現在の太陽光発電を中心とする再生可能エネルギー産業が活発化した要因は、FIT（FIP）制度に基づき売電価格が高く維持されたことに加えて、プロジェクトファイナンスが積極的に活用されることによって潤沢に資金が供給されたことにあります。従って、ソーラーシェアリング事業の活性化を図るためにも、ソーラーシェアリングがプロジェクトファイナンスによる資金調達を可能とすることが不可欠と言えます。

一方で、プロジェクトファイナンス成立の要件として、ファイナンス期間中（太陽光発電事業では20年前後）、対象プロジェクトを実施するための資産の利用権及び許認可が確保されていることが基本的な原則となっています。営農型発電における一時転用許可の期間は、本件通知の下で3年又は10年とされており、ファイナンス期間と比較すると複数回（転用期間が10年の場合でも最低1回）の転用許可の再取得が必要となり、このことがプロジェクトファイナンスの大きな阻害要因となっていました。

今回の改正案においては、一時転用許可の期間に関する改正はありませんが、今後、許可期間が20年等に延長されることが一つの突破策として期待されます。

## (2) プロジェクトファイナンス取引、モニタリング強化取引の場合の特則

一時転用許可期間については、当初（本件通知の前身となる平成25年発出の「支柱を立てて営農を継続する太陽光発電設備等についての農地転用許可制度上の取扱いについて」（平成25年3月31日付け24農振第2657号農林水産省農村振興局長通知））は一律3年とされていたものが、平成30年通知により、担い手（認定農業者）が営農を行う場合や荒廃農地や第2種農地／第3種農地を利用する場合に10年に延長されたものです。従って、シンプルに許可期間を延ばすことが難しい場合であっても一定の加重要件を下に、許可期間を延長する余地はあると考えます。

例えば、再生可能エネルギー・プロジェクトファイナンス取引では、一定の技能・ノウハウ・取引実績を有するアセットマネージャーやプロジェクトマネージャーなどのアドバイザーがプロジェクトの遂行を管理・監督し、報告書を金融機関に提出すると共に、金融機関・金融商品取引業者によるダブルチェックも行われ（あるいは適格機関投資家が参加するような場合には投資家によるチェックも行われます。）、民間に関するモニタリングが制度化・運用されており、その場合に金融商品取引法などでは一定の範囲で許認可が免除・緩和されています。現在のソーラーシェアリングにおいては、農業委員会を中心とする公的なモニタリングが中心に据えられていますが、将来的には①ソーラーシェアリングに関する資格・許認可等を有するアドバイザーが営農部分及び発電部分をモニタリングし、定期的にレポートすること、②（一定規模以上の案件については資金調達先の報告義務を課すなどして）プロジェクトファイナンス手法が採られ、金融機関又は金融商品取引業者がダブルチェック機能を果たすこと、③ドローン、モニターその他ICT機器を通じて、遠隔からのオンタイムでの第三者によるモニタリングが可能であること、といった条件を追加しつつ、プロジェクトファイナンス期間に対応した許認可・農地利用権限設定が行われることが望ましいと考えられます。

## (3) 一時転用許可の再取得・更新

現在のソーラーシェアリング・プロジェクトファイナンス取引においては、ファイナンス期間に訪れる一時転用許可の再取得（更新）のリスクをどのようにミニマイズするかが検討されています。改正案においては、一時転用許可の再取得に関する取扱いについて（当初荒廃農地だった農地で一時転用許可を再取得する場合には単収要件が適用されるようになった点などは明確化されていますが）、許可要件を遵守している場合には、原則的に再度の一時転用許可が付与されるといった点が建付にはなっておりません。事業を適切にモニタリングする観点でも一定期間毎に再取得（更新）を義務付ける必要があるということだとは思われますが、現状の建付を前提にすれば再許可の可能性があると明瞭化されるにとどまっており、今後は、

諸要件が適切に遵守されている限りにおいては、原則再許可の対象となる取扱いが明確化されるなど、一時転用許可の再取得リスクについても立法上の手当が期待されるところです。上記1、2に記載の一時点用許可期間の延長が難しい場合には、代替策として、許認可の再取得・更新のリスクが制度上ミニマイズされていることが必要であり、今後の対応が望まれます。

#### (4) 地域格差の問題

現在のソーラーシェアリングの実務においては、本件通知に記載するものに加えて、地域によって一時転用許可の付加条件が付されている場合も見られるようです。ソーラーシェアリングの活発化の観点からは、（付加条件を一律禁止することは難しいとしても）、地域の実態を踏まえた合理的・必要限度の条件とすべきであり、必要以上にハードルをあげて、ソーラーシェアリングの推進に否定的効果をもたらすようなものであってはならないことがガイドライン等に盛り込まれることが望ましいと思われま

※尚、上記については、執筆弁護士の個人的な暫定的見解であり、所属する組織・グループの見解を代表するものではありません。

当事務所では、クライアントの皆様のビジネスニーズに即応すべく、弁護士等が各分野で時宜に合ったトピックを解説したニュースレターを執筆し、随時発行しております。N&A ニュースレター購読をご希望の方は [N&A ニュースレター 配信申込・変更フォーム](#) よりお手続きをお願いいたします。

また、バックナンバーは [こちら](#) に掲載しておりますので、あわせてご覧ください。

本ニュースレターはリーガルアドバイスを目的とするものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、日本法または現地法弁護士の適切なアドバイスを求めていただく必要があります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所または当事務所のクライアントの見解ではありません。

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業 広報課 [newsletter@nishimura.com](mailto:newsletter@nishimura.com)