農山漁村再生可能エネルギー法の成立過程およびその課題

Act on the Promotion of Renewable Energy Electric Power Generation Harmonized with Sound Development of Agriculture, Forestry and Fisheries：Process and Problems

小池哲司、倉阪秀史、馬上丈司
KOIKE Tetsushi, KURASAKA Hidefumi, MAGAMI Takeshi

要旨　2014年に施行された農山漁村再生可能エネルギー法は、再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度を背景として、農山漁村における再生可能エネルギーの促進と農山漁村の活性化を目的とした法律である。本法は、自治体の基本計画や協議会での議論によって農林漁業に資する再生可能エネルギーの普及を目指すものであり、市町村や農林漁業者が主体となって実施されていくものとして2012年２月には野田内閣から閣法として提出されていたが、衆議院解散や政権交代によって審議入りが大幅に遅れ実際に施行されたのは2014年の５月と、最初の提出から２年３ヶ月も経過した後となってしまった。一方でその間には、2012年に固定価格買取制度が開始し、我が国においては特に地域外資本による太陽光発電が爆発的に増加した。本論文は農山漁村再生可能エネルギー法の成立過程およびその制度の内容を踏まえたうえで、その意義や課題について考察するものである。

1　はじめに

本論文は、2013年11月22日に公布され、2014年５月１日に施行された「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律」（農山漁村再生可能エネルギー法）について、その成立背景や過程、制度の内容を検証した上で、その政策効果や課題について検証するものである。

同法は、農山漁村における再生可能エネルギー利用の促進および当該地域の活性化を図るために制定された法律であり、主管省庁は農林水産省となっている。

2　農山漁村再生可能エネルギー法の成立背景及び過程

2.1　固定価格買取制度の導入による再生可能エネルギー発電事業の拡大

我が国では、2012年７月に「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（以下、再生可能エネルギー特別措置法）に基づいた、再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度（FIT）が導入されて以降、再生可能エネルギー発電設備の導入が急激に増加した。固定価格買取制度とは、再生可能エネルギーによって発電された電気を、一定期間、一定の価格で買い取ることを電力会社（一般電気事業者）に義務づけ、その買い取りに要する費用を一般需要家から賦課金（サーチャージ）という形で電気料金に転嫁して補う制度である。この制度によって、これまで高コストで事業採算性が取りづらいと言われてきた再生可能エネルギー発電事業に「一定利回りの買取価格の担保による事業採算性確保」という大きなインセンティブが与えられたことにより、当該事業に参入する事業者が殺到した。

この固定価格買取制度によって、最も普及が進んだのは太陽光発電である。2015年３月

末時点の統計では、非住宅用（事業用）に分類される10kW以上の太陽光発電設備の新規認定分が78,837,821kWと70GWを大きく超えている。太陽光発電所は基本的に規模が大きければ大きいほど、すなわち設置する太陽光パネルの枚数が多ければ多いほど発電量が多くなり、投資効率が向上する[1)]。そのため、太陽光発電所は「なるべく大きいものを作るほうが儲かる」ということになり、固定価格買取制度導入以前は数件しかなかったメガソーラー（定格出力１MW以上の太陽光発電所）が、数多く計画されることになった。より大きな、すなわちより多くの太陽光パネルを設置するためにはその分広い土地が必要になるが、太陽光発電に適した土地は固定価格買取制度開始１～２年で大部分が開発されたと言われている[2)]。太陽光発電所は、計画から運転開始までの期間が他のエネルギー種と比較して短く、コスト等検証委員会（2011）ではその期間を、地熱が９～13年、陸上風力が３～４年、小水力が２～３年程度としている中で、事業用太陽光[3)]は１年前後としており大幅に短いことがわかる。

一方で、太陽光発電に事業者が殺到したことにより多くの弊害も発生している。特に問題となっているのは、売電事業を行うために必須となる送電線への接続問題である。2014年９月24日には、九州電力が再生可能エネルギー発電設備に対する接続申込みの回答保留[4)]（2014年10月21日付で一部解除）を発表し、それを皮切りに東北電力なども同様の措置を取った。九州電力の回答保留の理由は、当時設備認定申請されていた太陽光発電設備が全て送電網に接続した際に、供給される電力が九州電力管内の消費電力を大幅に上回り、電力の需給バランスが崩れることが懸念されたため、管内全域の送電網及び設備認定申請の状況整理と、送電網への受け入れ可能量の調査のためとされている。この措置は太陽光を含む全ての再生可能エネルギー発電事業に影響することとなり、最終的に2015年１月の固定価格買取制度運用見直しが行われるまで、新規の事業開発が大幅に停滞することとなった。

現在は、同運用見直しによって太陽光発電所に対する無制限・無補償の出力抑制（出力制御）が認められることになり、各電力会社は送電網への接続申込みを再開している。しかしながら、北海道から沖縄まで全国各地において、再生可能エネルギー発電設備の送電網への接続問題は残り続けているため、事業化における大きな障害となっている。

2.2　再生可能エネルギー特別措置法以前および成立過程における議論

農山漁村と再生可能エネルギーに関する法制としてまず挙げられるのは、昭和27年に施行された「農山漁村電気導入促進法」がある。これは第15回国会において松田鐵藏外62名によって提案された議員立法であり、電気が供給されていないないし十分に供給されていない農山漁村において、発電施設等に必要な資金の補助や融資について定められたものであり、当該法制によってこれまでに60の小水力発電設備が整備されている[5)]。

また、農山漁村と再生可能エネルギーの関係については、再生可能エネルギー特別措置

1)　増加量は日照量や影などによって変わる

2)　馬上（2014）において太陽光発電設備に適した大規模な未利用地は国土が狭小であることも相まって多くなく、開発しやすい土地から次々に開発されたことによって建設適地は少なくなっていると指摘している

3)　コスト等検証委員会（2011）では「太陽光（メガソーラー）」と記載されている

4)　九州電力（株）（2014）

法の成立過程から国会において議論が行われていた。再生可能エネルギー特別措置法は、2011年3月11日午前、すなわち東日本大震災発生数時間前に閣議決定されたが、震災への対応等によって審議入りに時間がかかり、実際に衆議院本会議に議論が始まったのは4ヵ月後の7月14日になってからであった。この閣議決定から審議入りの間にも、散発的に農林漁業と再生可能エネルギー特別措置法の関係についての議論が国会において行われている。例えば、5月30日の参議院決算委員会では、渡辺孝男委員からの小水力発電活用に関する質問に対して、鹿野道彦農林水産大臣は「今国会に法案が提出されております再生可能エネルギーの全量買取り制度の活用というふうなものも視野に入れながら、今後、この農業用水を活用した小水力発電の導入というふうなものに私どもは積極的に取り組んでまいりたい」と発言しており[6]、また7月14日の衆議院農林水産委員会では、同じく鹿野道彦農林水産大臣が個人的な考え方であると前置きした上で、「地域の活力というふうなものの軸はまさしく第一次産業でございます。そういう中で、農産物を生産する、水産物を生産する、林産物を生産するというふうなことの中で、やはり、小水力発電なり、あるいはバイオマスを活用したところの発電なりというような、エネルギー等も一体的な形で、分散型エネルギーの仕組みをつくり上げていく中で取り組んでこなければならなかったということもあるのではないか」と発言している[7]。その後の再生可能エネルギー特別措置法の審議過程においても、再生可能エネルギーと農林漁業の関係性についての議論がなされており、経済産業委員会、環境委員会に加えて農林水産委員会が参加した連合審査会が開かれ、審議が行われた。

このように、農林漁業と再生可能エネルギーの関わりについては農山漁村再生可能エネルギー法によって突然現れた議論ではなく、再生可能エネルギー特別措置法成立過程の段階から関連する概念についての議論が行われていたことがわかる。なお、再生可能エネルギー特別措置法は国会審議の後、民主・自民・公明の三党合意に基づいた改正案によって可決されることになるが、道満（2013）によれば当該改正案は自民党総合エネルギー政策特命委員会の影響が大きく、また、そこには再生可能エネルギーによる農山漁村の活性化を図る農林水産省や農業者団体への考慮があったと考えられるという。

2.3　農山漁村再生可能エネルギー法の成立過程

上述の通り、農山漁村と再生可能エネルギーの関係については再生可能エネルギー特別措置法成立過程から議論がなされていたが、2011年10月27日の参議院農林水産委員会での鹿野大臣による「農林水産省といたしましても、再生可能エネルギーと農林水産業の一体的な振興というふうなものを一刻も早く進めるべく、この規制緩和等々も含めて取り組んでいきたいと思っております」[8]という発言や、同12月16日参議院農林水産委員会におけ

---

5)　自民党ウェブサイト内「農山漁村電気導入促進法により整備した小水力発電所」https://www.jimin.jp/eco/explanation/（2015年7月7日閲覧）

6)　第177回参議院決算委員会9号（2011年5月30日）

7)　第177回衆議院農林水産委員会15号（2011年7月14日）
なお、この日は再生可能エネルギー特別措置法の審議入りの日であるが、当該議論は「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の一部を改正する法律案」に関する審議である。

8)　第179回参議院農林水産委員会2号（2011年10月27日）

る同じく鹿野大臣の「農地や林地が有するところの食料供給や国土保全の機能を損なわないというふうなことを前提といたしまして、適切なる土地あるいは資源利用を確保しながら再生可能エネルギーの供給を地域主導で促進するための新しい制度、新たな制度というふうなものを、どうあるべきかということも今検討いたしておるところ」[9]という発言から本法制策定の準備が進められていたことが推察できる。

翌2012年２月17日に、当時の野田内閣（第一次改造）において「農山漁村における再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案」として閣議決定がなされ、第180回国会に提出された。提出理由は、「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電を促進することにより農山漁村の活性化を図るため、主務大臣による基本方針の策定、市町村による基本計画の作成及び設備整備計画の認定、当該認定を受けた設備整備計画に従って行う事業についての農地法、森林法、漁港漁場整備法等の特例並びに農林地所有権移転等促進事業について定める必要がある」ためとなっている[10]。このように民主党政権の閣法は、固定価格買取制度が開始された2012年７月よりも前に提出されていたのだが、第180回国会において審議されることなく、最終日前日の９月７日の衆議院本会議において農林水産委員会にて閉会中審査をすることとなり[11]、その約２ヶ月後の11月16日に衆議院が解散してしまったことに伴い同法案は廃案となった。成立までを含めた過程を表１にまとめる。

解散によって実施された第46回衆議院総選挙では自民党が過半数の議席を獲得したことにより政権が交代し、2012年末に招集された第182回国会では正副議長選出や内閣総理大臣指名等を行ったため、法案審議等は年明けの第183回国会に持ち越されることになった[12]。しかし、第183回国会の内閣提出法案に農山漁村再生可能エネルギー法はなかった。

表１　再エネ特措法及び農山漁村再エネ法成立過程

2011年	３月11日	再エネ特措法閣議決定	菅内閣
	７月14日	再エネ特措法審議入り	
	８月30日	再エネ特措法公布	
2012年	２月17日	旧農山漁村法閣議決定	野田内閣
	７月１日	再エネ特措法施行	
	11月16日	衆議院解散、旧農山漁村法廃案	
2013年	10月９日	自民党部会にて協議	安倍内閣
	同　18日	農山漁村法閣議決定	
	11月22日	農山漁村法公布	

9)　第179回参議院農林水産委員会閉１号（2011年12月16日）
10)　内閣法制局ウェブサイト
http://www.clb.go.jp/contents/diet_180/reason/180_law_036.html
11)　第180回衆議院本会議38号（2012年９月７日）
12)　第182回国会における内閣提出法案はない。

同じ状態の法案（第180国会において提出され、審議未了のまま第181回国会に持ち越され、第181回国会でも成立せず廃案となった法案）は18本あるが、うち11本は第二次安倍内閣に持ち越されて提出されている。これについては、2013年 2 月19日の参議院予算委員会において、みんなの党の小野次郎委員から「政府全体あるいは国全体の大きな課題なのに、せっかく出していた法案を出さなくなっちゃったのはどういう意味なのか」と農林水産大臣に質問しており、それに対して林芳正農林水産大臣は「与党に対して、我々として、再生可能エネルギーをめぐる現状と課題、こういうものについて説明を行った上で、その議論も踏まえながら、この法案どうするか判断してまいりたい［中略］この法案の取扱いについてということですから、出す方向でというところではなくて、与党でどうするか、まず議論してもらうということが先だと考えております」と答弁を行っている[13]。この答弁を見ると、自民党ないし与党内において農山漁村再生可能エネルギー法の扱いが白紙であるような印象を受けるが、一方で2013年 6 月14日に発表されたいわゆる「 3 本の矢」の 3 本目の矢である成長戦略、「日本再興戦略」のうち、「世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現」の項目において「農商工連携等による 6 次産業化の推進」の一環として「再生可能エネルギーを活用した農林漁業の発展を図る取組を推進するための枠組みの構築等を進めつつ、今後 5 年間に約100地区で地域のバイオマスを活用するなど産業化とエネルギー導入を重点的に推進する」と述べられており、少なくとも農林漁業と再生可能エネルギーについては当時の自民党の中でも重要視されていることがわかる。

その後、2013年10月 2 日に自民党政調、農林水産戦略調査会・農林部会合同会議において「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案（骨子）」を議題として12時30分から約 1 時間会議を行っており、また、翌週10月 9 日には同じく自民党政調、農林水産戦略調査会・農林部会合同会議において、「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案（条文）」を議題として13時から約 1 時間会議を行っている[14]。これらの会議を経て、「農山漁村における再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案」から「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案」に改題された法律案が、2013年10月18日に閣議決定され、第185回国会衆議院に提出された。提出理由は第180回国会のものと同様である。廃案となった法案と新しい法案の違いについて小里泰弘農林水産大臣政務官が以下のように説明している[15]。

> 私自身もこの間まで自民党の農林部会で議論をしてまいりました。その際、我々は、やはりこの新たな発電が地域にしっかり生かされるということ、地域の活性化につながるということ、そして農地が農地としてしっかり確保されていかねばならない、そのことを念頭に置いて議論をしたわけでございます。
>
> そういった観点からいったときに、廃案となった法案につきましては、優良農地の確保に懸念が生じるんじゃないかということ、また、果たして発電の利益が地域にど

13)　第183回参議院予算委員会 3 号（2013年 2 月19日）
14)　自民党ウェブサイト内「会議情報」を参照
https://www.jimin.jp/activity/conference/weekly.html
15)　第185回衆議院農林水産委員会 3 号（2013年11月 6 日）

のぐらい還元されるんだろうかといったこと等において懸念があらわされました。

自民党において議論を重ねまして、また、その議論を踏まえて、改めて法案全体にわたり検討を行ったわけであります。

その結果、まず、法案名につきまして、農山漁村における再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案、これが旧法案でありますが、この名称から、農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律案と変更をしたわけであります。

また、農山漁村における再生可能エネルギー発電の促進につきましては、地域の活力の向上と持続的発展を旨とすべきことや、地域の農林漁業の健全な発展に必要な農林地等が確保される必要があることを基本理念として明確に規定いたしました。この基本理念のもとに、これが現場まで徹底をされるように、市町村の基本計画、また発電整備者等によってつくられる設備整備計画等について、規定の追加を行うこととしたわけであります。

こういったことによりまして、法案の趣旨がより明確にできたのではないかと認識をいたします。

小里政務官が発言している「基本理念」とは、再生可能エネルギー導入に際して「市町村、再生可能エネルギー電気の発電を行う事業者、農林漁業者及びその組織する団体その他の地域の関係者の相互の密接な連携の下に、当該地域の活力の向上及び持続的発展を図ることを旨として、行われなければならない」（法第二条）と、「農山漁村における再生可能エネルギー電気の発電の促進に当たっては、食料の供給、国土の保全その他の農林漁業の有する機能の重要性に鑑み、地域の農林漁業の健全な発展に必要な農林地並びに漁港及びその周辺の水域の確保を図るため、これらの農林漁業上の利用と再生可能エネルギー電気の発電のための利用との調整が適正に行われなければならない」（法第二条二項）の2点である。法第二条では、ステークホルダー間の密接な連携によって農山漁村の活性化や持続的発展を目指すというものであり、同第二項は食料供給等の重要性を踏まえ、それらと再生可能エネルギーの利用を適正に調整するというものである。

なお、本法は小里政務官の「固定価格買い取り制度が開始をされまして、再生可能エネルギー発電の事業性が大幅に改善をされた中で、農山漁村に存在する土地、水、バイオマス等の資源を活用した発電を促進し、その利益を地域に還元させ、地域の活力の向上及び持続的発展に結びつけることが重要」[16]という発言などからもわかるように、固定価格買取制度による再生可能エネルギー事業の事業性担保が背景となっている。これは事後に出された本法に基づく国の基本方針の中に「固定価格買取制度の適正な運用を基礎」[17]とするとの文言が盛り込まれていることからも確認できる。

同法案は、10月29日付に衆議院農林水産委員会に付託され[18]、10月30日に林大臣が趣旨

16) 第185回衆議院農林水産委員会3号（2013年11月6日）

17) 農林水産省・経済産業省・環境省（2014）農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進による農山漁村の活性化に関する基本的な方針（平成26年農林水産省・経済産業省・環境省告示第2号）

18) 第185回衆議院農林水産委員会1号（2013年10月29日）

説明を行い[19]、11月 6 日に審議が行われた。衆議院農林水産委員会では起立総員で原案の通り可決すべきとなったが、自民・民主・維新・公明・みんな・生活の六派共同提案による附帯決議の動議（後述）が提出され、同じく起立総員で附帯決議が付された[20]。翌11月 7 日に衆議院本会議において坂本哲志農林水産委員長が報告を行い、全会一致で委員長報告の通りに可決された[21]。

参議院でも農林水産委員会において議論がなされ、可決すべきとされるとともに衆議院とほぼ同内容の附帯決議が付された。その後、11月15日に参議院本会議において採決が行われ、賛成226名、反対 1 名[22]で可決された[23]。

2.4　審議等における議論点

上述の通り、農山漁村再生可能エネルギー法は衆議院農林水産委員会および参議院農林水産委員会において審議された際に以下の附帯決議が付された。なお衆議院及び参議院の附帯決議の内容はほぼ同一であるため、ここでは参議院農林水産委員会の附帯決議を引用している。

一　基本方針の策定に当たっては、基本理念に則り、再生可能エネルギー発電設備の整備を促進しつつ、事業者との密接な連携の下にその利益を農林漁業者をはじめ地域の関係者が十分に享受することにより、当該地域の活力向上及び持続的発展が図られるとともに、地域の農林漁業の健全な発展に必要な優良農地等の確保が確実に実現されるよう定めること。また、その内容が、市町村が作成する基本計画に十分に反映されるよう適切に指導すること。

二　市町村による基本計画の作成及び再生可能エネルギー発電設備整備計画の認定等に当たっては、その円滑かつ確実な実施が図られるよう、市町村に対し、必要な情報提供、助言その他の援助などきめ細かな配慮を行うこと。また、市町村が農林地所有権移転等促進事業を行うに当たっては、農業委員会等と十分に連携することにより、農林地の農林業上の効率的かつ総合的な利用が確保され、地域農業の活性化につながるよう、市町村に対し、適切な助言等を行うこと。

三　再生可能エネルギー発電設備として利用されなくなった場合の農地等の原状回復等が確実に行われるよう措置すること。その際、市町村に過重な負担が生じないよう必要な措置を講ずること。

四　基本理念に掲げられた地域の関係者の相互の密接な連携を実効あるものにするため、本法第六条に定める協議会を活用し地域の合意形成が十分図られるよう適切に指導すること。

五　農林漁業の健全な発展に資する取組については、各地の事例を調査し、評価・分析を行うとともに、結果を公表すること等により、その着実かつ効果的な実施に

---

19)　第185回衆議院農林水産委員会 2 号（2013年10月30日）
20)　第185回衆議院農林水産委員会 3 号（2013年11月 6 日）
21)　第185回衆議院本会議 8 号（2013年11月 7 日）
22)　反対した 1 名は当時無所属の山本太郎議員
23)　第185回参議院本会議 7 号（2013年11月15日）

向けた環境を整備すること。

六　再生可能エネルギー電気の発電の促進に当たっては、農山漁村に存在する土地、水、バイオマス等の資源の賦存状況、農山漁村の再生可能エネルギー供給の可能性を踏まえつつ、各種施策の充実を図ること。また、農山漁村の活性化に向けて一層の効果が期待される小水力発電や木質バイオマス発電等の導入促進を図ること。

七　再生可能エネルギーに係る制度的・技術的な課題を把握し、その解決を図るとともに、再生可能エネルギー発電に係る利益を地域に還元させることができるよう、本法の施行状況はもとより、固定価格買取制度をはじめとする関係制度の運用状況について五年を待たずに評価・検証を開始し、その結果に基づき、速やかに適切な措置を講ずること。

八　東日本大震災からの一日も早い復興に向けて、被災地を中心とするバイオマス作物の栽培や未利用間伐材のエネルギー利用の実用化等の検討を進めるとともに、再生可能エネルギー導入への支援の充実を図り、エネルギーの地産地消を進めること。

特に、三点目の農地の原状回復については審議の中でも複数回質問がなされた。衆議院農林水産委員会においては、山本拓委員から事業者が事業中止等した場合の原状回復について、岩永裕貴委員からは原状回復が実際に可能なのかどうかについての質問がなされている[24]などされていることからこの附帯決議につながったと考えられる。

当該附帯決議及び衆参両院農林水産委員会における審議内容から、農山漁村再生可能エネルギー法に関する議論点を以下のように整理した。

① 対象となるエネルギー種および導入目標

後述するように、本制度が最も狙いとしているエネルギー種は太陽光発電であると考えられるが、 2.1 において述べたように固定価格買取制度下では普及における多くの問題が発生している。また、国会審議において、本法によりどのエネルギー種をどれだけ導入するかの目標値が明確にされていない。

② 市町村の事務作業負担の増加

農山漁村再生可能エネルギー法による制度を活用するには、国の基本方針を受けて市町村が基本計画を策定する必要がある。加えて協議会を実施する場合はその運営等を行い、設備整備計画に応じた国や都道府県への手続き（ワンストップ化）を担うことが市町村の役割となっている。それによる事務作業負担の増加については審議の中でほとんど議論されていない。

③ 協議会の運営

協議会は地域住民の合意形成や意見のヒアリング等ができる重要な場であるが、条文では市町村が協議会を「組織することができる」（法第六条）とあり、必須とはなっていない。そのため、地域の意見を聞かずに市町村が基本計画を策定することが可能となってしまっている。また、「協議会で何を協議するか」については2014年12月に

24) 第185回衆議院農林水産委員会 3 号（2013年11月 6 日）

農林水産省から発表された「農山漁村再生可能エネルギー法に基づく基本計画の作成等の手引き」においてある程度の説明がなされているが、協議会自体の定義が法律の中では明確に定められていないこともあり、「どうすれば協議会と呼べる存在になれるのか」が不明瞭となっている。

④　農地の原状回復

発電事業、特に太陽光発電事業についてはその事業が終了あるいは中断等の事態となった際に当該発電設備を撤去し、原状回復する必要が出てくる。しかし、法律の中では原状回復についての記載がないため、事業者が放置するなどの事態が想定される。これについては先ほども述べたとおり、附帯決議においても「再生可能エネルギー発電設備として利用されなくなった場合の農地等の原状回復等が確実に行われるよう措置すること。その際、市町村に過重な負担が生じないよう必要な措置を講ずること。」とされているが、国による具体的な措置は示されていない。

以上の内容については、農山漁村再生可能エネルギー法における計画制度の内容を詳しく見たうえで検討していきたい。

3　農山漁村再生可能エネルギー法における計画制度

農山漁村再生可能エネルギー法は再生可能エネルギーの普及について農林漁業の健全な発展と調和をとりつつ促進することを目指すものである。本法では、その目的を達するために「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進による農山漁村の活性化に関する計画制度」（以下計画制度）を設けている。

計画制度は市町村、地域住民、そして設備整備者（発電事業者）など、農山漁村における再生可能エネルギー導入に関する諸アクターが携わるものであり、再生可能エネルギー事業が地域主導かつ農林漁業の活性化に資する事業とする狙いがある。以下、当該計画制度について詳しく見ていく。

3.1　基本方針

計画制度の前提となるのは国による基本方針である。法第四条には「主務大臣は、農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進による農山漁村の活性化に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めるものとする。」とあり、農山漁村活性化の意義や目標（法第四条第二項第一号）や発電促進のための施策に関する基本的事項（法第四条第二項第二号）、農林地等の農林漁業上の利用と再生可能エネルギー事業との調整に関する基本的事項（法第四条第二項第三号）などを定めるものとされている。実際に基本方針は農水相、経産相、環境相の連名において施行の約 2 週間後の平成26年 5 月16日付で発表されている[25)]。

本基本方針では、固定価格買取制度によって「農山漁村に存在する土地、水、バイオマス等の資源を活用した発電を促進し、その利益を地域に還元させ、当該地域の活力の向上

25)　農林水産省・経済産業省・環境省（2014）農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進による農山漁村の活性化に関する基本的な方針（平成26年農林水産省・経済産業省・環境省告示第 2 号）

及び持続的発展に結び付けることが重要」であるとしたうえで、国が推進する施策、都道府県がすべき施策及び本法運用に関する基本事項などが挙げられている。

3.2　基本計画

基本計画の策定について、法第五条には「市町村は、基本方針に基づき、当該市町村の区域における農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進による農山漁村の活性化に関する基本的な計画（以下「基本計画」という。）を作成することができる。」とあり、基本計画には農山漁村の活性化に関する方針（法第五条第二項第一号）や再生可能エネルギー発電設備の整備を促進する区域（法第五条第二項第二号）、発電設備の種類及び規模（法第五条第二項第三号）などの事項を盛り込むように定められている。さらに、市町村が農林地所有権移転等促進事業を行う場合は、事業実施の基本方針（法第五条第四項第一号）や所有権移転の対価算定基準及び支払い方法（法第五条第二項第二号）、地上権や賃借権の地代や借賃の算定基準及び支払い方法（法第五条第二項第三号）を基本計画に定めることになる。農林地所有権移転等促進事業の詳細については後述する。

3.3　協議会

本計画制度における地域の合意形成の場として、以下のように協議会設置が可能である。条文には、基本計画を作成しようとする市町村は、基本計画の作成及びその実施に関し必要な事項について協議を行うための協議会を組織することができ（法第六条）、協議会は市町村、設備整備者、農林漁業者、関係住民、学識経験者等によって構成されるとある（法第六条第二項）。協議会の内容等については条文内に特段の記載はないが、農林水産省が公開しているQ&Aには協議会の内容について以下のように記載されている[26]。

> 協議会においては、基本計画の内容やその実施方策について協議をすることとなります。具体的には、
> ①　地域の特徴ある資源を生かして、どのような再生可能エネルギー発電を促進するのか
> ②　市町村のどの区域を再生可能エネルギー発電設備の整備を促進する区域に設定し、立地の誘導を図るのか
> ③　農林漁業の健全な発展に資する取組として何に取り組み、売電収益の活用を含め誰がどのように費用負担を行うか
> ④　②の区域で発電事業者が具体的にどのように発電事業や農林漁業の健全な発展に資する取組を進めようとしているのか
> 等について協議を行うこととなります。

このように、協議会では地域における計画制度活用のための事項について広く協議することが想定されている。同資料においては、協議会設置のメリットとして、市町村、関係

26)　農林水産省（2014b）

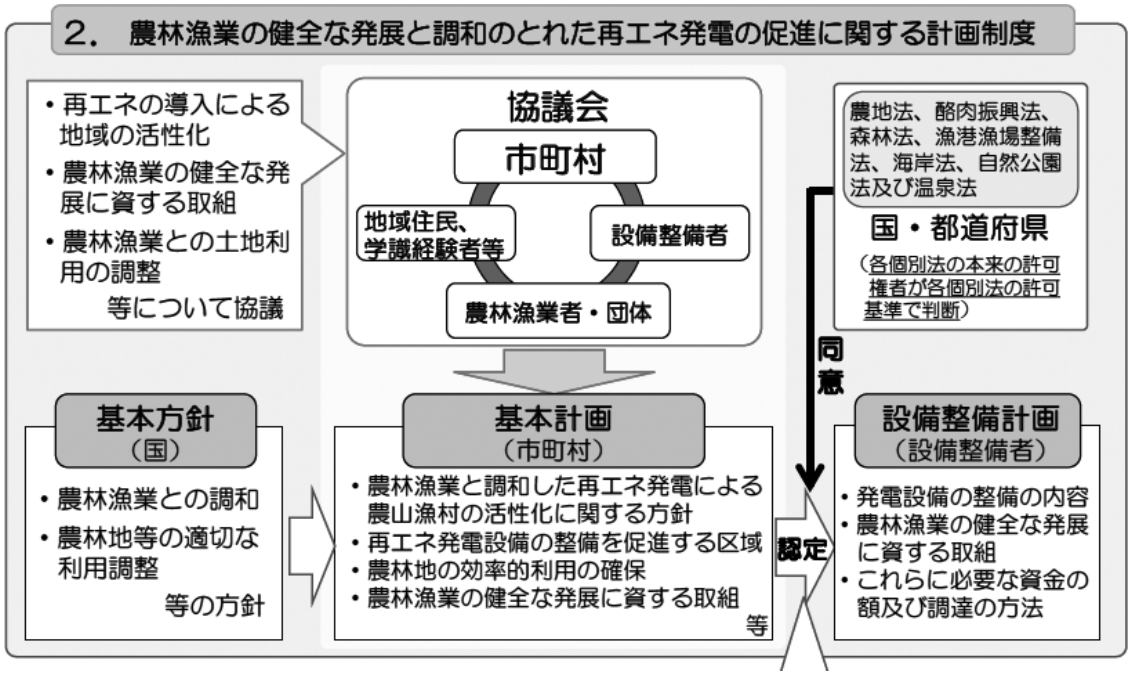

図 1　計画制度概要

（出典：農林水産省（2013））

農林漁業者、発電事業者等が一堂に会する協議会を設置することによって、地域における円滑な合意形成とともに、関係者の意見の基本計画への効果的な反映が可能となる点が挙げられている。なお、発電事業に向けて地域において諸アクターが参画する協議会を設置するという体制は本計画制度に則ったものだけではなく、地域主導の再生可能エネルギー事業において同様の協議会が設置され、発電事業に向けた協議を行っている事例が多くある[27]。

以上の基本方針、基本計画、協議会については、実際的には以下の様な手順で運用が進んでいくと考えられる。

① 主務大臣（国）が基本方針を定める（法第四条）
② 発電事業を行いたい者（発電事業者、地域住民等）が本計画制度を活用するために、当該区域を含む市町村に対して基本計画の作成についての提案を行う（法第五条第六項）[28]
③ 基本計画を作成しようとする市町村が基本計画及び実施に関する事項の協議を行うための協議会を組織する（法第六条）
④ 基本計画に定める事項について協議会において協議する（法第五条第八項）

27) 例として、群馬県中之条町における木質バイオマス検討の協議会や鹿児島県日置市のひおき小水力発電推進協議会などが挙げられる。
28) 市町村が事業実施等を目的として自主的に基本計画策定や協議会設置に動くというパターンも考えられる

3.4　設備整備計画

実際に計画制度を活用した発電事業実施を行うには、事業者が当該発電設備整備に関する計画（設備整備計画）を作成し、基本計画を作成した市町村の認定を申請することになる（法第七条）。設備整備計画にはその設備の種類、規模、整備内容、整備期間（法第七条第二項第一号）、農林漁業の健全な発展に資する取組の内容（法第七条第二項第二号）、設備や農林漁業関連施設[29]の土地所在、地番、地目、面積又は水域範囲（法第七条第二項第三号）、取り組み実施のための資金の額と調達方法（法第七条第二項第四号）を記載しなければならないとされている。なお、設備整備計画の認定の申請にあたっての詳細については「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律に基づく設備整備計画の認定等に関する省令」（平成二十六年四月三十日農林水産省・環境省令第一号）（以下「設備整備計画の認定等に関する省令」）において定められている。

計画作成市町村は、設備整備計画認定申請を受けてその内容を確認した上でその認定をすることになる。ただし、申請内容が農地法や酪農及び肉用牛生産の振興に関する法律、森林法、漁港漁場整備法、海岸法、自然公園法、温泉法の許可ないし届出が必要な内容であった場合は、あらかじめ当該権者（所管大臣、都道府県知事等）に協議し、同意を得る必要がある（法第七条第四項）。また、協議を受けた当該権者は各個別法の許可基準に基づいて同意の判断をするものとされている（法第七条第五、六、七、八項）。これが本計画制度の特徴の一つである「許可又は届出の手続きのワンストップ化」である。本来であれば上述各法に基づく許可ないし届出は、全て発電事業者がそれぞれの所轄窓口に申請せねばならないが、計画制度では市町村への提出によって市町村が協議および同意を得ることにより、許可が必要な物は許可がされたものと見なされ、届出が必要となる場合は適用外となる（法第八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五条）。注意しなければならないのは、あくまで手続きがワンストップ化しただけであり、それぞれの許可については各個別法の許可権者が各個別法の許可基準で判断されるため、許可権が市町村に移譲されるわけでもなく、許可基準が緩くなるわけでもない。そのため、設備整備計画の認定等に関する省令には各種許可ないし届出に必要な書類等が列挙されている。この点については、書類の提出にあたって身近な市町村から指導助言を受けながら申請書類を作成することができ、許可権者の書類の補正に要する時間の短縮も図られるメリットがある旨を衆議院農林水産委員会において農林水産省食料産業局長山下正行政府参考人が発言している[30]。

ただし、例えば規模の小さな町村役場においてワンストップ化の事務作業を担う人員をどのように確保するのかといった支援措置については、審議過程で検討されていない。

3.5　所有権移転等促進事業

法第十六条以降は本計画制度のもう一つの特徴である、農林地所有権移転等促進事業実

---

29)　農林漁業関連施設については、「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律施行規則」（平成二十六年四月三十日農林水産省令第三十三号）第一条において定められており、区域内農林水産物等の製造施設や販売施設、飲食店、農林漁業体験施設などが挙げられている。

30)　第185回衆議院農林水産委員会- 3 号2013年11月 6 日

施のための所有権移転等促進計画に関する内容が謳われている。農林地所有権移転等促進事業とは上にも述べているが、再生利用が困難な荒廃農地の有効活用や農業の担い手の農地の集約化等のために実施するものである。その計画が所有権移転等促進計画であり、これは「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」や「農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律」にも謳われているもので、関係権利者全員の同意のもと、土地の確保と代替農林地の権利移動を一括して行うものである。本計画制度においては、当該計画には農用地の所有権の移転と再生可能エネルギー発電設備等の整備に係る所有権の移転等が含まれていなければならないとされている[31]。実際の土地の権利移動については、当該所有権移転等促進計画を市町村が公告したときに権利移転および設定がされることになる（法第十八条）。権利移転および設定に関する登記については、政令で、不動産登記法の特例を定めることができる（法第十九条）とあり、「権利移転等の促進計画に係る土地についての不動産登記に関する政令」（平成六年七月二十九日政令第二百五十八号）第二条を見ると、権利移転の際に権利取得者から請求があった際には当該権利移転等の登記を嘱託しなければならないとある。すなわち、所有権移転等促進計画によって権利移転した権利者は、登記に関する手続きについて市町村に請求を行えば、市町村が権利者に代わって登記申請書類を作成して法務局に登記を申請（嘱託登記）することになり、登記に関する権利者の手間を減らすことが可能になる。

4　農山漁村再生可能エネルギー法の運用と課題

4.1　対象となるエネルギー種

以上の農山漁村再生可能エネルギー法による計画制度及びその成立過程の議論を見ると、本制度、特にその中でも所有権移転等促進事業は太陽光発電を特に対象として大きく取り上げていることがわかる。具体的に見てみると、例えば農林水産委員会における同法の趣旨説明において林大臣は「平成二十四年七月に再生可能エネルギー電気の固定価格買い取り制度が開始され、再生可能エネルギー発電の事業性が大幅に改善された」していると前置きした上で、「農山漁村において無計画に再生可能エネルギー発電設備が整備されることにより、農林漁業の健全な発展に必要な農林地等が失われ、食料供給や国土保全等の農林漁業が有する重要な機能の発揮に支障を来すことがないよう、農林地等の利用調整を適正に行うとともに、再生可能エネルギーの導入とあわせて地域の農林漁業の健全な発展に資する取り組みを促進することが重要」であると述べている[32]。これはすなわち、この状況を放置していると農林漁業の健全な発展に必要な農林地が失われる可能性があるということである。そして、その可能性に対する政策が基本計画における再生可能エネルギー発電設備の整備を促進する区域の設定や、「農林地等の権利移転等を一括して処理できるようにすることにより、再生可能エネルギー発電設備の整備に必要な土地の確保」[33]、つまり所有権移転等促進事業ということである。農林地を犠牲にする再生可能エネルギーとはどのエネルギー種だろうかと考えた時、小水力は土地への影響はほとんど無く、風力も

31)　農林水産省（2014c）
32)　第185回衆議院農林水産委員会 2 号（2013年10月30日）
33)　同上

基本的に風況のいい海岸線や山の稜線に建設されるためそこまで影響がない。バイオマスは無計画な燃料調達によって森林を皆抜してしまうなども考えられるが、その対策に設備整備促進区域設定や所有権移転は適当ではなく、また発電設備の規模によっては広い土地が必要となるが、必ずしも農地に建設するものではない。それらに対して、太陽光発電は日照の良い広い土地を必要とするが、農地あるいは元農地はその条件に非常に適当であると言える。以上を勘案すると、林大臣が述べた「無計画に再生可能エネルギー発電設備が整備される」という事例は太陽光発電以外には考えづらい。ただし、同法が太陽光発電の普及を念頭に置いているかどうかについて、国会審議中では明確に言及された形跡がない。

実際に、農地における太陽光発電設備の設置は全国各地で事例があるが、その背景について馬上（2014）では「農地を太陽光発電事業に転換したり事業者に土地を貸したりすることが出来れば、長期間に亘ってこれまで考えられなかった額の土地賃借料や売電収入が得られるという状況が生まれたことで、農地の転用による発電所の建設に向かう動機付けがなされてしまっている」と分析している。仮に耕作をしていない農地を所有していれば、何にも使わずに放置するよりも太陽光発電によって売電収入あるいは土地賃借料を得るほうが、地権者にとっての経済的利益は大きい。耕作をしていたとしても、耕作に必要となる物理的、資金的、あるいは人的コストの負担や、今後の安定した収入という好条件から耕作をやめて太陽光発電設備を導入する可能性も考えられる。上述した法第二条第二項の基本理念はまさにこの点を指摘している。つまり、これらの理由で耕作放棄地だけでなく「食料の供給」等の重要性がある優良農地まで太陽光発電設備が導入されてしまう事態を防ぎ、耕作放棄地に効率的に太陽光発電を導入することを目指して当該理念を挿入し、また、発電設備の整備を促進する区域の設定や所有権移転等促進事業を規定したと考えられるだろう。これについては、2015年 3 月23日の参議院予算委員会において林大臣が太陽光

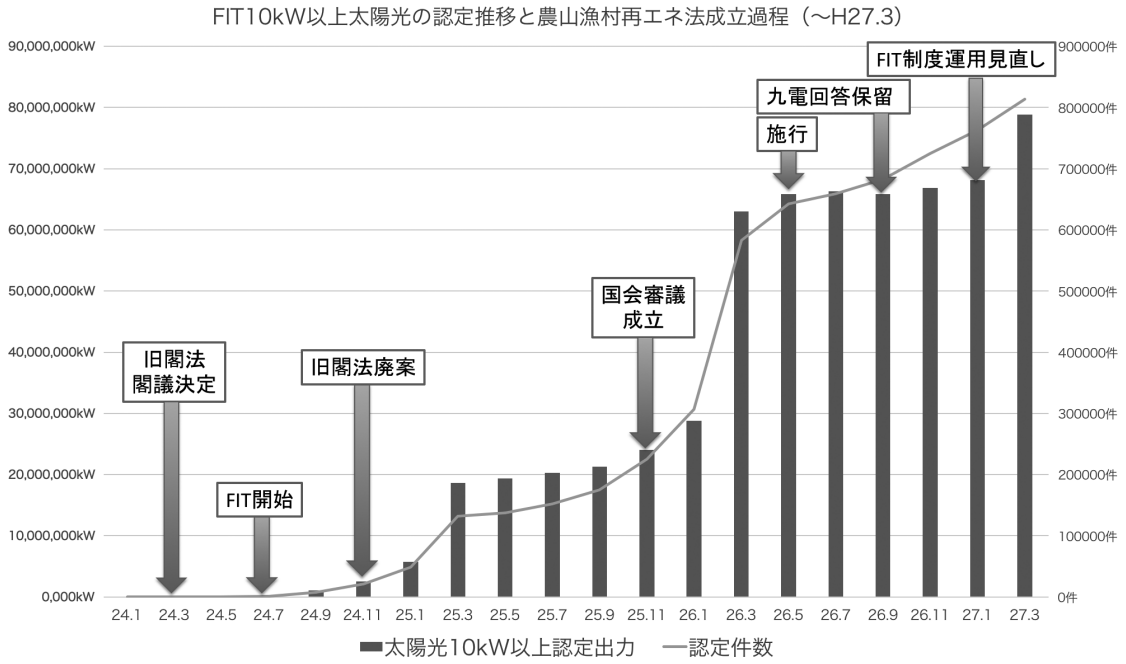

図 2　太陽光発電の増加と農山漁村再生可能エネルギー法成立過程
（出典：資源エネルギー庁（2015）を元に筆者作成）

の農地転用を認めてもらえないという農家の話があるという若松謙維委員の質問に対して「昨年五月に実は農山漁村再生可能エネルギー法という法律を施行させていただきました。この法律によりまして、再生利用が困難な荒廃農地等については、今御指摘のあった第一種農地であっても発電設備整備区域に含めて転用することができるように措置をいたしたところでございます」と答弁したことからも伺える。

もう一つの基本理念である法第二条の地域連携等については、協議会制度等を通じて地域のメリットが少ない外部主導型ないし「植民地型」[34]太陽光発電所を防ごうというものであると考えられる。植民地型とは大都市圏や海外の地域外の大規模資本が地方の農山漁村において、太陽光発電の適地を賃借あるいは買収を行い、自らの資本で発電事業を実施するというものである。これは上述の通り、発電事業開始までの期間が短く、事業性評価も容易である太陽光発電だからこそ発生した事業であると言えるだろう。この点について、本法では基本理念に沿った協議会制度において、発電事業者と地域のステークホルダーが協議を行って地域活性や農林漁業に直結するような事業にする、あるいはそもそも地域が人、物、金を投資して事業を実施することによって売電収益の流出を防ぐことを目指していると考えられる。

以上をまとめると、本法はその基本理念、計画制度、成立過程から考えて太陽光発電を主な対象としていると考えられる。一方で、本法が太陽光発電事業に対してどれだけ活用されるのかについては疑問符がつく。上述の通り、太陽光発電は2014年秋ごろから電力会社の回答保留措置等によって事業化に大きな制約が課せられており、また買取価格の下落や設備認定ルールの見直しも逐次行われている。そのような状況下で、所有権移転等促進事業や協議会制度を用いてまで農地の適正利用と太陽光発電事業を推進しようとする自治体が増えるかどうかについては疑問がある。

図 2 は、農山漁村再生可能エネルギー法の民主党時代の閣法が閣議決定（2012年 2 月）されてから現在までの、固定価格買取制度における10kW以上の太陽光発電設備の認定件数及び認定容量の推移である。太陽光発電は他のエネルギー種に比べて認定、導入量ともに非常に多いため、毎年度買取価格が切り下げられている。こうしてみると、現行の農山漁村再生可能エネルギー法の施行は制度の趣旨を鑑みると遅きに失した感が拭えない。計画制度が発電設備を導入するまでの制度であることを考えると、固定価格買取制度開始（2012年 7 月）以前かその前後に施行されていれば、農地の利用調整や植民地型発電事業の食い止めも十分可能であっただろう。

4.2　市町村の負担増

本法における懸念事項として、制度実施による市町村の事務負担増加が挙げられる。市町村は基本計画の策定、必要に応じて協議会の招集・運営等、設備整備計画に基づいた許可又は届出の手続き業務を担うことになり、大きな事務負担が生じる。これについては法第二十条において「国及び都道府県は、市町村に対し、基本計画の作成およびその円滑かつ確実な実施に関し必要な情報提供、助言その他の援助を行うよう努めるものとする」とあり、国や都道府県が援助を行うものとされている[35]。基本方針には地方農政局が相談窓

34)　飯田哲也＋環境エネルギー政策研究所（ISEP）（2014）
35)　なお旧法案では第五条に記載されており、援助主体は都道府県のみであった。

口を設ける旨と、都道府県が再生可能エネルギーに関する情報提供や技術指導、都道府県の再生可能エネルギー導入支援措置の紹介、都道府県管轄の規制に関する情報提供、などが援助として示されているものの、これらが市町村の負担の軽減に資するかどうかは疑問が残る。最も必要なのは人員配置及びそのための財源確保であり、本制度実施による市町村に対する直接のインセンティブが少ないことから、実際に本制度を活用したい地域、農林漁業団体等が当該市町村に基本計画策定を働きかけたとしても市町村が首を縦に振らないことは十分に考えられる（ただし、法第五条第六項においてその場合は「その旨及びその理由を、当該提案をした者に通知するよう努めなければならない」とされている）。市町村が前向きに制度活用へ進めるよう、積極的なサポート体制を国や都道府県で行うよう基本方針等で規定していくべきであるが、現行の基本方針では「国は［中略］協議会の設置・運営に対する助言等の援助を行う」、「地方農政局等は［中略］市町村や設備整備者等に対し、必要な情報提供や助言等を行う」など、支援等について具体的なものは記載されていない。

4.3　協議会の運営

協議会についても運用には課題がある。そもそも協議会について、条文では市町村が協議会を組織できることと、構成者等についてしか書かれておらず、その権限については記載されていない。加えて曖昧なのが「何を以って協議会を本制度の協議会と見なすか」という点である。市町村が入っていれば協議会なのか、あるいは基本計画にそって協議すれば協議会なのか、それとも地方農政局に話を通してお墨付きをもらうべきなのか、そこが法やその他農林水産省資料では明確にされていないため、実務担当者が協議会の設置に動きづらくなるおそれがある。

さらに協議会に関しては、その構成者について市町村および発電事業者、関係農林漁業者、地域住民等に加えて、「学識経験者その他の当該市町村が必要と認める者」（法第六条第二項第三号）とあるが、とくにバイオマスや小水力については、基本計画や設備整備計画の策定に際してその地域地勢に合わせた専門的知見が必要となってくる。一方で農山漁村がそのような知見を持っている学識経験者ないしコンサルタントとの連絡手段、パイプを市町村が持っている可能性は小さい。また、上述の通り、政府はモデル地域を100地区にしたい意向を示していることから、このような有識者の育成やそのデータベース化を行い、必要となった地域に紹介・派遣するようなシステム構築を図るべきであろう。

4.4　農地の原状回復

農地の原状回復に関しては国会審議においても議論がされていたが、これについては設備整備計画の認定等に関する省令内に原状回復に関する内容が記載されている。省令第二条第三項に記載事項の一つとして「整備をしようとする再生可能エネルギー発電設備の撤去及び原状回復に関する事項」とあり、事業者が設備整備計画を提出する際に撤去と原状回復について記載することが求められている。記載すべき具体的内容について、基本方針には「撤去に係る費用の負担及びその確保の方法、土地等の原状回復の方法等」とされている。附帯決議には原状回復について市町村に過剰な負担がないよう求めていたが、これによって原状回復にあたっての費用負担を設備整備計画認定の段階で市町村が確認するこ

とができるため、市町村の費用負担が過重になることを防いでいる。

一方で、事業が頓挫した場合は事業者が撤去の費用負担を行うことが難しいと考えられる。その場合の市町村の負担や責任等については条文などには記載がないため、事前に綿密な協議が必要となってくるだろう。

4.5　導入目標

農山漁村再生可能エネルギー法や基本方針には、明確な導入目標がないという課題もある。基本方針には目標として「平成30年度において、法の措置の活用等により再生可能エネルギー電気の発電を活用して地域の農林漁業の発展を図る取組を現に行っている地区が全国100地区以上、当該取組を行うための検討に着手している地区が全国200地区以上存在していることを目指す。」とあるが、具体的なエネルギー種や規模についての目標はない。

一橋大学自然資源経済論プロジェクト（代表・寺西俊一特任教授）・朝日新聞社合同の「全国市区町村再生可能エネルギー実態調査」（2014年 5 月実施、N＝1,364（78.3％））によると、「農山漁村再生可能エネルギー法について、あなたの自治体ではどのような対応を取っていますか？」という質問に対し、「既に協議会を設置し、基本計画の策定を検討している」と回答した自治体は 6 自治体（0.5％）となっており、平成27年 3 月末時点での農林水産省の調査においても基本計画作成済み自治体が 4 自治体、作成中自治体が13自治体[36]と協議会ないし基本計画作成に対して前向きに動いている自治体が非常に少ないことがわかる。

また、千葉大学倉阪研究室において2015年 2 月から 3 月にかけ、郵送による全 1,742市町村（東京23区含む）へのアンケート調査を実施した結果（回答数 1,077、回答率61.8％）によると、農山漁村再生可能エネルギー法について、「協議会を設置し、基本計画を策定した」のは 2 団体（0.2％）に過ぎず、「協議会は設置したが、基本計画は策定に向けて検討中である」が 5 団体（0.5％）、「協議会の設置を検討している」とした36団体（3.3％）を合わせても、回答数の 5 ％にも満たない状態である。一方、「現段階では、対応する予定はない」は761団体（70.7％）を占め、「この法律についてよくわからない（知らない）」が222団体（20.6％）にも上っている。この質問について「無回答」は51団体であった（4.7％）。

これらの調査結果からすると、特に倉阪研究室の調査から、現状では検討中を含めて取り組む可能性があるのは44自治体にとどまっている。また、20％以上の自治体が制度自体を知らないと回答しており、制度の周知そのものが課題として浮かび上がってくる。このような状態で、今後 3 年間に100自治体での実施が可能かどうかについては甚だ疑問である。

5　導入後 1 年の経過と制度の問題点

5.1　農山漁村活性化再生可能エネルギー導入等促進対策

農林水産省の平成27年度当初予算では、「農山漁村活性化再生可能エネルギー導入等促進対策」として農山漁村における再生可能エネルギー事業推進のための予算が計上されており、総額は10億4,200万円である。その政策目標として、「再生可能エネルギー発電のメリットを活用して地域の農林漁業の発展を図る取組を全国100地区以上実現（平成30年度）」

36)　農林水産省（2015）

とあることから、当該予算が本法と紐付けられていることがわかる。その中では「農山漁村活性化再生可能エネルギー総合推進事業」という名目で発電事業に意欲を有する農林漁業者等の事業化支援の補助金（農山漁村活性化再生可能エネルギー事業化推進事業）があり、当該事業等を通じて本法の目的である農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進と農山漁村の活性化を目指すものと考えられる。

ただし、農山漁村活性化再生可能エネルギー事業化推進事業については、採択団体や採択先の自治体に本法における計画制度の活用が義務付けられているわけではない。当該事業内において計画制度に則った協議会の設立を行うことができるのは事業主体が自治体の場合のみ（平成27年度は採択団体15のうち自治体１）であるため、当該事業が本法制の活用につながるとは言い難い。なお、本稿筆者の馬上・小池は当該事業の助成を受けた複数事業について支援を行っているが、民間が自治体を巻き込んで協議会を設立した場合も本法の協議会には該当しない旨を地方農政局に確認している。

5.2　先導的「低炭素・循環・自然共生」地域創出事業（環境省）

本法の活用について明確に位置づけられている施策としては、環境省の先導的「低炭素・循環・自然共生」地域創出事業（GPP事業）が挙げられ、予算総額は約53億円である。GPP事業は、地球温暖化対策地方公共団体実行計画に位置づけられたあるいは位置づける予定の再生可能エネルギー事業等について補助をするものであるが、これについて平成27年度から地球温暖化対策地方公共団体実行計画だけではなく、農山漁村再生可能エネルギー法における基本計画も事業対象に該当するようになった。

ただし、GPP事業ではハード整備への補助を受けると固定価格買取制度の利用が不可となることになっているため、売電収益を農山漁村の健全な発展に資する取り組みへ支出することを検討していた場合、その取り組みが制限される可能性があることに留意しなければならない。

5.3　活用事例

先述の農林水産省の調査結果から、平成27年３月末時点で本法に基づく基本計画を作成済みの自治体が４、作成中が13、作成を検討中が25にとどまっている。本法の設立経過の議論を鑑みると、既に指摘したように荒廃農地を利用した太陽光発電の導入を意識していることが伺えるが、送電網の接続問題や固定価格買取制度の運用見直しによって事業環境は悪化しつつ有り、本制度を利用するインセンティブが働きにくくなっていると考えられる。風力発電設備や小水力発電設備も、基本計画における設備整備区域に第１種農地を含むことができるとされているが、設備認定件数の伸びを見ても太陽光発電ほどには新規の事業計画がなく、本法を利用して事業化を進めるほどの状況には至っていないのではないかと推測される。

6　終わりに

ここまで、農山漁村再生可能エネルギー法が成立する背景および過程を踏まえてその内容及び運用における課題を整理し、明らかにしてきた。ここでまず問題としなければならないのは、固定価格買取制度における太陽光発電事業を主たる対象としていたはずの本法

が、審議入りの遅れや衆院解散による廃案、第二次安倍政権における提出の遅れなどによって、太陽光発電事業が爆発的に増加した時期を逃してしまったという点である。政権交代などの政局や予想を上回る太陽光発電設備の増加といった要素が絡み、また他省庁が所管する制度の活用を想定したことによって、制度間の調整が円滑に実施できず現在のような状況を生じさせてしまっていると考えられる。

また、平成27年度事業において、農林水産省は農山漁村活性化再生可能エネルギー総合推進事業のように、地域の農林漁業者が中心となって行う再生可能エネルギー発電事業への支援メニューを用意しているが、同事業を明確に本法と関連づけるといった措置が取られていない点も不可解である。加えて本法は法律名に「再生可能エネルギー電気の発電の促進」とあるように発電事業のみを対象としている。今後は木質バイオマスや畜産バイオマスの熱利用といった、農林業と密接に関わり且つ小規模に事業化できる資源利用を促進するために、更に範囲を広げた制度対応が必要と考えられる。

平成30年度時点の制度活用目標の達成は、現状ではよほどのてこ入れがなければ困難と思われるが、一方で再生可能エネルギーは農山漁村や地域活性化のための重要な要素であり、エネルギー事業への地域におけるオーナーシップなどを促進するためにも本法の制度趣旨はより広げられていくべきものである。

本稿でカバーし切れなかった範囲として、農山漁村再生可能エネルギー法の運用状況、すなわちどの程度の地域でどのような制度運用がなされているかについての、具体的な事例調査及び検証がある。制度上の課題点などを整理してきたが、実際に現場でどのように運用がなされているかについては今後の研究課題としていきたい。

参考文献

飯田哲也＋環境エネルギー政策研究所（ISEP）（2014）『コミュニティパワー　エネルギーで地域を豊かにする』，学芸出版社

九州電力（株）（2014）「九州本土の再生可能エネルギー発電設備に対する接続申込みの回答保留について」
http://www.kyuden.co.jp/var/rev0/0043/8137/ai4p5cx3.pdf（2015年 1 月14日閲覧）

コスト等検証委員会（2011）「コスト等検証委員会報告書（平成23年12月19日）」
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy09/pdf/20111221/hokoku.pdf（2015年 1 月14日閲覧）

資源エネルギー庁（2015）「固定価格買取制度情報公開ウェブサイト」
http://www.fit.go.jp/statistics/public_sp.html（2015年 7 月 7 日閲覧）

首相官邸（2013）「日本再興戦略　―JAPAN is BACK―」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf（2015年 1 月14日閲覧）

道満治彦（2013）「エネルギー政策再策定下における再生可能エネルギー促進政策の現状：再生可能エネルギー特措法の政策決定過程から」，『立教経済学研究』67(1)，pp. 77-106，立教大学経済学研究会

農林水産省（2013）「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律の概要」
http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/pdf/re_ene4.pdf（2014年12月20日閲覧）

農林水産省（2014a）総合資源エネルギー調査会新エネルギー小委員会（第 6 回）資料 7「農山漁村活性化の観点からみた固定価格買取制度への意見」
http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/shoene_shinene/shin_ene/pdf/006_07_00.pdf（2014年12月20日閲覧）

農林水産省（2014b）農山漁村再生可能エネルギー法に関する説明会配布資料「農山漁村再生可能エネルギー法 Q&A」
http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/pdf/qa.pdf（2014年12月20日閲覧）

農林水産省（2014c）「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進による農山漁村の活性化に関する計画制度の運用に関するガイドライン」

http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/pdf/guide_line.pdf（2014年12月20日閲覧）
農林水産省（2014d）「農山漁村再生可能エネルギー法に基づく基本計画の作成等の手引き（平成26年12月22日版）」
http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/pdf/tebiki.pdf（2015年 2 月10日閲覧）
農林水産省（2015）「農山漁村における再生可能エネルギー発電をめぐる情勢（平成27年 4 月）」
http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/pdf/meguzi.pdf（2015年 7 月 8 日閲覧）
馬上丈司（2014）「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, pp. 41-56, 千葉大学大学院人文社会科学研究科
山根小雪（2014）「静かに終わる太陽電池バブル　幕を降ろしたメガソーラー投資」,『日経ビジネスオンライン』, 2014年 6 月13日
http://business.nikkeibp.co.jp/article/opinion/20140612/266764/（2014年12月20日閲覧）