

○農地法施行規則の一部改正案についての意見・情報の募集に寄せられた御意見等と農林水産省の考え方

※とりまとめの都合上、内容を適宜要約や統合しております。

※営農型太陽光発電の在り方等、今般の営農型太陽光発電の取扱いに関する施行規則改正案と直接の関係がないため掲載していない御意見等もございますが、今後の施策の推進に当たって、参考にさせていただきます。

パブリックコメントにおける主な御意見等	農林水産省の考え方
○許可手続き、許可申請書類に関するもの（規則第30条関係）	
<p>第47条第1項第6号ホにおいて「農作物の生育に必要な日照」が審査項目に存在しているが、営農型太陽光発電設備の設計図だけでは設備が下部農地に与える日照等の影響について、許可権者が判断することは難しいことから、設備が設置された後の日照量等について計算した根拠資料等を申請者に添付させるべきではないか。</p>	<p>必要な日照量については、ガイドライン別紙様式例第2号中1において「生育に適した条件等(日照特性等)及び設計上生育に支障が生じない理由」を記載していただくこととしており、必要に応じて根拠資料を求めることは可能と考えます。</p>
<p>下部農地における栽培作物の単収や品質について、営農計画書に記載された内容が適切かどうかを判断するため、第2項第3号のイ(生産量及び品質に関するデータ)は択一式ではなく、必須書類(法定添付書類)とするべきではないか。</p>	<p>今般の改正において、「知見を有する者の所見」の様式についても明確化し、試験研究機関等の統計データ等、客観的な資料を元に所見を記入いただくこととしていることから、事実上、当該地域や当該地域に近似の地域における単収や品質を根拠に説明が行われるものと考えております。このため、知見を有する者の意見書がある場合は、第2項第3号のイのデータについては必須書類としておりません。</p>
<p>第30条第2項第3号のロ(知見を有する者の意見)について、申請地に対する意見書ではなく、営農型発電に対する一般的な意見書(論文等)を添付している申請も散見されることから、「知見を有する者の”当該事業に対する”意見書」と記載していただきたい。</p>	<p>第30条第2項第3号ロの書類は、「下部の農地における営農への影響の見込み及びその根拠となる書類」として求めるものであることから、当該事業に対する意見書であることは明らかなです。なお、知見を有する者の意見書が的確に記載されるよう、ガイドラインにおいて、知見を有する者の意見書(別紙様式例第3号)を設けておりますので、参照ください。</p>
<p>第30条第2項第3号の申請にかかる市町村において栽培されていない農作物又は時間を要する農作物を栽培する場合の栽培実績書や理由書について、審査基準を作り、法定要件として施行規則に記載するよう求めます。</p>	<p>作物や地勢、気象条件などによっても取扱いが異なることから、統一的な基準を作成することは困難と考えております。知見を有する者の意見も踏まえて、個別に審査いただくこととなります。</p>
<p>許可取り消しなどにより発電事業を廃止した場合は、太陽光発電設備の設置者が責任を持って撤去工事を完了し、農地を耕作可能な状態に原状回復することを誓約書として提出させること。</p>	<p>営農型太陽光発電については、発電事業を廃止した場合、農地に原状回復することが許可条件として付されており、施設の設置者(一時転用許可の取得者)が撤去することとなることから、誓約書を求める必要はないと考えます。</p>
<p>省令第30条第2項第2号では、「営農型太陽光発電設備の下部の農地(以下「下部の農地」という。)…」と規定されているが、条文どおりに読めば、営農型太陽光発電設備の直下の農地部分のみと捉えられる。ガイドラインに規定したように「下部の農地」を「当該設備の存する区画全体の農地」とするのであれば、省令においても、残地を含めたパネルの存する農地の筆全体を表現するべきでないか。</p>	<p>太陽光発電設備の下部の農地については、ガイドラインにおいて、当該設備の存する区画全体として示しているところであり(別紙様式例第1号の記載要領に明記)、混乱は生じないものと考えております。</p>
<p>省令第30条第2項第3号の市町村の区域内において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を栽培する場合に提出することとなる当該農作物を栽培する理由を記載した書類について、どのような理由を記載するのかは、ガイドラインの別紙参考様式例第4号の記載要領において示されているのみであるが、どのような理由であっても、何らか理由が記載されていれば添付書類として認めざるを得ないと思うがどうか。</p>	<p>栽培理由書は、下部農地における営農が適切に行われること(省令第47条第6号イ～ハ)を確認するための資料であることから、理由書に記載された内容から、営農の適切な継続が確実との判断できないのであれば、一時転用許可を認めることは困難と考えます。</p>

パブリックコメントにおける主な御意見等	農林水産省の考え方
<p>省令第30条第2項第3号、省令第47条第6号イ及び省令第57条第6号イについて、「生産に時間を要する農作物」について、どの農作物も長短はあれど時間を要することから、「生産に時間を要する農作物」は、いずれの農作物にも該当すると解釈されるがよいか。どれくらいの「時間」を要するものが該当するかを省令に明記すべきではないか。</p>	<p>「生産に時間を要する農作物」とは、ガイドラインの別紙様式例第4号中3の記載要領において、「作付けから収穫までに要する期間が1年を超える場合」としております。</p>
<p>省令第30条第2項第3号、省令第47条第6号イ及び省令第57条第6号イについて、市町村の区域内において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を栽培する場合に提出する試験栽培の実績書に記載された単収が見込まれないおそれがある場合は、不許可事由に当たるとされている。</p> <p>試験栽培の実績は、比較する基準がないことから、不適切な営農をして試験栽培の実績を著しく低くするような制度の悪用も想定される。</p> <p>このため、例えば、試験栽培の実績書と同時に添付することとなる知見を有する者の意見については、公正な意見が担保される公的機関によるものに限定するとともに、知見を有する者に試験栽培の実績の適否を判断させるなど、試験栽培の実績書の有効性を確保するような措置を講じていただきたい。</p>	<p>知見を有する者につきましては、ガイドライン別紙様式例第3号中1において、「知見を有する者の当該作物への関わり」を記載していただくこととしており、具体的には記載要領とおり、当該知見を有する者のこれまでの試験栽培実績や栽培実績等を記載していただくこととしております。</p> <p>当該情報及び添付資料をもとに、知見を有する者としての適格性を判断いただくこととなることから、公的機関に限定する必要はないと考えております。</p> <p>なお、知見を有する者は、意見書において、試験栽培の実績の適否について所見を記載することとなります。</p>
<p>省令第30条第2項第3号イ及びロは、下部の農地において栽培する農作物に限定されている。一方で、ハは、下部の農地において栽培する農作物の限定はない。</p> <p>このため、申請に先行して下部の農地において耕作の事業を行う者が栽培する農作物が、営農型太陽光発電設備の下部の農地で栽培する予定の農作物とは異なるケースが生じる可能性がある。</p> <p>営農型太陽光発電設備の下部の農地で栽培する農作物とは異なる農作物の栽培実績を確認することは、下部の農地における営農への影響の見込みの確認につながらないと考えるが、ハにおいて、下部の農地において栽培する農作物に限定しない理由は何か。</p>	<p>省令第30条第2項第3号ハについても、「下部の農地において栽培する農作物」に限定しております。</p>
<p>○許可要件に関するもの（規則第47条、50条関係）</p>	
<p>遊休農地を再生利用した場合で単収要件（地域の単収の2割減以内）を求められない場合であっても、再許可時には単収要件が適用されることを施行規則の中に記載していただきたい。</p>	<p>再許可時の取扱いは運用に係るものであることから、ガイドラインへの記載としております。</p>
<p>省令第47条第6号ロ及び省令第57条第6号ロについて、法第32条第1項第1号に掲げる農地を利用する場合に限定した理由はなにか。</p> <p>また、法第32条第1項第1号に掲げる農地以外で営農型太陽光発電を実施する場合は、下部の農地の全部又は一部において営農していなくても不許可理由には当たらないということで良いか。</p>	<p>省令第47条第6号イにおいて除いている遊休農地は、法第32条第1項第1号のみであり、2号の遊休農地については単収8割の要件が適用されることとなります。</p>
<p>大規模農家（担い手）などは、営農型太陽光発電設備の支柱部分について一時転用許可を受けた農地だけの収支を算出することは困難と考えるため、「栽培実績書 または 収支報告書」を（適切に）提出するとして欲しい。</p>	<p>栽培実績書及び収支報告書は、営農型太陽光発電設備の下部農地における営農が適切に行われていることを確認する観点から求めるものであり、いずれも提出いただくこととなります。</p> <p>なお、収支報告書の提出に当たっては、その他の経営耕地を含めた全体の収支では上記の確認ができないことから、設備下部の農地（当該設備の存する区画全体）に係る収支を提出していただく必要があります（許可申請時に設備下部の農地についての収支の見込みを提出いただき、これに対する収支報告書を毎年提出いただくこととなります）。</p>
<p>第五十七条第六号へについて、ガイドラインには記載してある2メートルに達しなくても差し支えない等の内容を施行規則でも記載するべきではないか。</p>	<p>ご指摘は農地に垂直に太陽光発電設備を設置する場合の取扱いであり、下部の農地の取扱いが異なることから、ガイドラインへの記載としております。</p>

パブリックコメントにおける主な御意見等	農林水産省の考え方
<p>省令案第30条第2項では系統連系に係る契約を電気事業者と締結する見込みがない場合(第47条第6号ト、第57条第6号ト)は不許可事由となるとされていることから、当該事由に該当しないことを確認するために、添付書類には「電気事業者との電力系統に連系する契約をしたことを証する書面又は当該契約をする見込みがあることを証する書面」を添付書類として規定すべきではないか。</p>	<p>電力会社によって、系統連系に係る契約の事前承諾の手法等は様々であり、特定の様式を定めることは困難であることから、適宜参考となる書類として申請者に求めることとなります。</p>
<p>農地法51条の規定による原状回復等の措置現に命じられていないことについての確認を行おうとした場合、都道府県知事は他の都道府県に法第51条第1項の原状回復等の命令を発出したかどうか照会する必要が出てくることから、省令第30条第2項に添付書類として、「法第51条第1項の規定による原状回復等の措置を現に命じられていないことを誓約する書面」を加え、確認することとしてはどうか。</p>	<p>ガイドライン4の(5)において情報共有を図ることとしている違反状況集計表により確認することを想定しております。</p>
<p>ガイドラインの2の(2)のクには、「地域計画の区域内において営農型太陽光発電を行う場合は、当該地域計画に係る協議の場において、農地の利用の集積その他の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがないとして、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において行うものであること」と記載されているが、省令第47条第6号や省令第57条第6号に記載されていない。 地域計画に係る協議の場において合意を得られていない場合は、「地域計画に基づく農地の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合」(規則第47条の3第1号、規則第57条の3第1号)又は「地域計画の達成に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合」(規則第47条の3第2号、規則第57条の3第2号)に該当するのであればよいが、そうでなければガイドラインの2の(2)のクの事項を、省令第47条第6号及び省令第57条第6号の事業実施の確実性がない事由に加えるべきと考える。</p>	<p>ご認識のとおり、地域計画に係る協議の場において合意を得られていない場合は、「地域計画に基づく農地の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合」(規則第47条の3第1号、規則第57条の3第1号)又は「地域計画の達成に支障を及ぼすおそれがあると認められる場合」(規則第47条の3第2号、規則第57条の3第2号)に該当することとなります。 ガイドライン2の(2)のクは、このことについて考え方を明確にしたものです。</p>
<p>遊休農地や休耕地を活用した営農型太陽光発電の場合、ほとんどが3条許可申請により土地を取得し、その後施設を設置することになろうかと思えます。 この場合、遊休農地や休耕地を田畑に戻すこともあり、土地の荒れ具合等によって収量の目安が分からず、申請に苦慮することが想像できます。 このため、遊休農地を活用した営農型太陽光発電を実施しようとする場合は、3条許可申請による営農計画に基づいた耕作を1年以上行い、その土地で行う耕作の収量目安を実績として、営農型太陽光発電の申請を行うことが適当と考えます。 1年以上の耕作実績がない農地を活用した営農型太陽光発電については、土地取得が目的であったり、発電が主目的とならないよう、こういった制限を設けるべきだと考えます。</p>	<p>遊休農地であった農地を再生利用する場合においては、復旧にある程度の労力や時間を要することとなることから、当初の一時転用許可においては、単収8割の要件は適用しないこととしております(第47条第6号イ)。 他方で、取組開始時は遊休農地であったとしても、再生利用がなされれば遊休農地に該当しないこととなり、際限なく遊休農地として扱うことは適当でないから、再許可時には遊休農地として扱わないことをガイドラインに明記しました。</p>
<p>営農型太陽光発電の本来の目的は農業生産と発電を両立させることであるが、市内に設置されている営農型太陽光の下部ではサカキの栽培と称しているが、適正に営農されていないのが現状である。そもそも市内でサカキを栽培している農家がおらず、地域の単収が明確にわからず、単収の要件の判断に苦慮している。また、収穫は4年後であり、それまでの期間は生育中で毎年の報告を受けており、適正な営農が行われているかどうか確認が難しい。 下部農地の作物について地域の状況に適したものに限定できないか。</p>	<p>ご指摘のような問題を解決するため、市町村で作付けされていない作物を栽培しようとする場合、試験栽培の実績又は栽培理由書を、知見を有する者の意見書と併せて提出することとしております。また、収穫に期間を要する作物の場合は、営農計画書に毎年の「生長の指標」の記入を求め、実績報告において、当該指標に沿った生育となっているか写真等を添付して報告することとしているところです。</p>
<p>遊休農地を再生利用して営農型太陽光発電設備を設置する場合には、農地を遊休化させた農地所有者が営農するケースについては、一時転用許可を認めないこと。</p>	<p>遊休農地となる理由は様々であり、営農型太陽光発電に取り組むことにより収支が安定し、営農が継続できるようなケースもありますので、農地を遊休化させた農地所有者を一律に排除することは困難と考えます。 なお、取組開始時(当初の一時転用許可)は遊休農地であったとしても、再生利用がなされれば遊休農地に該当しないこととなり、際限なく遊休農地として扱うことは適当でないから、再許可時には遊休農地として扱わないことをガイドラインに明記しました。</p>

パブリックコメントにおける主な御意見等	農林水産省の考え方
○その他、制度全般に関する意見等	
<p>既に設置している営農型太陽光発電設備については、遡及適用にならないように求める。 営農型太陽光制度は太陽光の事業期間中、再申請を繰り返すことが前提となっているが、初回の許可で既に設備は設置されている。これまでも制度変更が繰り返されており、事業者の予測可能性を大きく損なう結果になっている。</p>	<p>改正農地法施行規則及びガイドライン施行前(令和6年3月31日以前)に許可・再許可を受けているものにつきましては、当該許可条件に基づき、一時転用許可期間が満了するまでは、既存通知に基づいて運用が行われることとなります。 施行後、再許可を受ける段階で、改正農地法施行規則及びガイドラインが適用されることとなります。 (ただし、ガイドライン4「農地転用許可権者による転用事業の進捗状況の把握及び申請者に対する指導等」のうち(7)を除くもの及び6「その他」については、指導内容や補足事項等を明確化したものであることから、既に設置されている営農型太陽光発電にも適用されることとなります。)</p>
<p>営農型太陽光発電の再申請は、新規の申請なのか、更新なのかを明確にしていきたい。再申請の許可判断には、従前の営農状況を加味する、という更新的な見方がされる一方で、申請の形式は毎回、新規という形になっており、非常にあいまいな位置付けである。</p>	<p>営農型太陽光発電は、通常、農地への原状回復が求められる原則3年以内の一時転用許可の仕組みにおいて、下部農地での営農が適切に行われる場合に限り、特例的に再許可を認める仕組みです。 このため、再許可申請時には新規に許可を受ける場合と同様に、申請書類一式を準備いただき、審査を受けていただく必要があります。 なお、営農が適切に継続されるか否かの審査においては、それまでの一時転用期間における営農の状況も考慮することとなります。</p>
<p>農地を取得した農地所有適格法人が、農業委員会の指導にも従わず、耕作を行わないまま放置し、農業委員会が遊休農地の認定をしたところ、10年間の一時転用で営農型太陽光発電の設置をしたいとの申し出があった。 このように、わざと営農を行わず、遊休農地にしてから10年の期間で営農型太陽光を行うという遊休農地解消の本来の趣旨から外れてしまう内容が横行してしまうことが懸念されることから、10年の許可基準の見直しが必要ではないか。</p>	<p>ご指摘のような事例については、まずは農地法に基づく遊休農地に関する措置において、厳格に指導を行っていただく必要があると考えます。 なお、一時転用期間については、下部の農地で営農が適切に継続されるかの観点から、許可権者が個別に検討することとなることから、遊休農地であるからといって一律に10年とする必要はありません。</p>
<p>事業者に向けたパンフレットやホームページを作成してほしい。</p>	<p>農林水産省のHPIにおいて「営農型太陽光発電取組支援ガイドブック」 (https://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/attach/pdf/einou-33.pdf)を掲載しているほか、事業者に向けた制度のQ&A (https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/attach/pdf/einogata-45.pdf)を掲載しております。今後とも内容の充実に努めてまいります。</p>
<p>営農型太陽光発電の下部農地で栽培する作物について、前もって国の認可を受け、認可を受けた作物の日射量や土質等についての基準を定めるなど、審査に際して定量的・客観的な許可基準を設けるよう求めます。また、必要に応じて転用事案ごとに日照や土質について、申請者自身に公的な専門機関への意見照会を義務付けるなど、営農の可否を客観的に判断できるような仕組みを施行規則・ガイドラインに定めるよう求めます。</p>	<p>営農型太陽光発電の下部農地において作付けする作物は、当該地域の地勢や気象条件等により大きく異なることから、国における一律の基準を設けることはなじまないと考えております。 円滑な処理の一助となるよう、事例の横展開を進めてまいります。</p>
<p>本来は発電事業が行えない農地(農振農用地・甲種農地・第1種農地)において発電事業を行う手段として営農型発電を地権者に勧めているとみられる太陽光業者もある。よって、農振農用地や甲種農地、第1種農地での営農型発電については、より厳格な基準を施行規則に設けるように求めます。</p>	<p>営農型太陽光発電は、下部農地における営農の適切な継続及び事業終了後の発電設備の撤去を条件に、通常、発電設備の設置が認められない優良農地においても認めるものであり、営農の適切な継続が前提となっています。 この営農の適切な継続を担保するため、地域の単収の8割を確保する等の要件を設けておりますが、ご指摘のような問題が顕在化していることを踏まえ、この度、許可基準や必要書類の提出等を農地法施行規則に明確化するものです。</p>

パブリックコメントにおける主な御意見等	農林水産省の考え方
<p>附則には何ら経過措置がないことから、改正省令の施行予定期日である令和6年4月1日の時点で、現に提出されている営農型太陽光発電を目的とした法第4条第1項又は第5条第1項の許可についての申請についても、改正後の省令を適用してよいか。</p>	<p>円滑な事務処理のため、改正省令に経過措置を設け、施行前に提出された許可申請については、従前の例によること(現行局長通知の規定を適用すること)といたします。</p>
<p>自治体の農業委員会事務局で営農型太陽光の許可事務を行っている職員です。当市においてミョウガや榊といった県内でも営農が稀な作物が、下部の営農作物に選ばれており、農業委員とともに判断に苦慮しております。</p> <p>特に悪質と思われる事業者は、今年は収穫があったと報告がありましたが、そもそもミョウガが今年の気候で収穫可能なのか、地域の農業者では判断できません。現行制度だと、報告書に意見をする者についての制限はなく、業者が適当な、業者の雇われと思われる者を記載している状態です。</p> <p>県にも確認しましたが、地区の農業指導センターはミョウガは知らないと一蹴され、全て当市農業委員会のみで完結せねばならない状況です。(転用許可権限移譲済みのため)</p> <p>毎月営農型太陽光の現地は職員が確認しており、それも事務負担の増大を招いています。思うに、収穫量を確認する者についての制限がなく、事業者の不正を防げないところに問題があるものと考えています。</p> <p>収穫量を確認する者について、県の試験機関や、JAなどに制限することを可能とし、事業者の不正をなくす制度設計をお願いします。</p>	<p>ご指摘のような問題を解決するため、市町村で作付けされていない農作物を栽培しようとする場合には、当該市町村で行った試験栽培の実績又は栽培理由書の提出を求めることとしております。</p> <p>また、これらの書類と併せて知見を有する者の意見書を添付することとしており、知見を有する者につきましては、ガイドライン別紙様式例第3号中1において、「知見を有する者の当該作物への関わり」を記載していただくこととしており、具体的には、当該知見を有する者のこれまでの試験栽培実績や栽培実績等を記載していただくこととしております。当該情報及び添付資料により、知見を有する者としての適格性を判断することが可能になるものと考えております。</p>