

農山村の活性化に資する 再生可能エネルギー事業の方向性

—求められる地域ガバナンス—

研究員 寺林暁良

〔要 旨〕

2012年の固定価格買取制度の適用などにより、再生可能エネルギー（再エネ）の導入が進んでいる。再エネ事業は、経済的価値や社会的価値の創造につながるものであるが、同時に立地地域で様々な問題が生じる場合もあるため、利害関係者が導入に関する検討や調整を行うこと、すなわち地域ガバナンスが重要になる。

農山村における再エネ導入状況をみると、大規模な事業等を中心に外部主導の事業も多いなど、立地地域との調整が必要な案件が増えている。こうしたなかで施行された農山漁村再エネ法は、「協議会」の設立などによって立地地域に資する再エネ事業の確立を目指すものであり、事業者による利益還元のあり方を規定する地域ガバナンスのツールとして一定の成果を生んでいる。今後は、同法の活用を各地域に広げると同時に、多様な政策・制度を組み合わせながら地域ガバナンスを継続・発展させ、地域主導の再エネ事業の創出にもつなげていくことが求められる。

目 次

はじめに	(1) 農山漁村再エネ法の概要
1 再エネをめぐる地域ガバナンス	(2) 農山漁村再エネ法に基づく「協議会」と「基本計画」の現状
(1) 再エネの地域における価値創造	(3) 農山漁村再エネ法の課題
(2) 立地地域における利害対立	4 地域ガバナンスの強化に向けて
(3) 求められる地域ガバナンス	(1) 農山漁村再エネ法の活用
2 農山村における再エネの導入状況	(2) 地域主導の再エネ事業への発展
(1) FIT以降の再エネ導入状況	(3) 多様な制度の組み合わせ
(2) 農林地等への再エネ導入状況	おわりに
3 農山漁村再エネ法の役割と導入状況	

はじめに

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「再エネ特措法」という)が施行され、固定価格買取制度(以下「FIT」という)が本格導入されたことで、日本でも再生可能エネルギー(以下「再エネ」という)設備の導入が進んでいる。しかし一方で、立地地域において利害対立が起こる場合もあることなどから、ただ単に増やせば良いというものではなく、関係者間で調整し、協力の下で推進することが重要であるとの認識が高まっている。

本稿では、再エネ事業を農林漁業や農山村の活性化に資するものにするための方向性を、地域ガバナンスという概念を用いて検討する。

そのため、まずは農山村における再エネ事業の地域ガバナンスとは何かを整理する。次に、現在の農山村における再エネの導入状況を概観し、農山村における再エネの地域ガバナンスを目的として施行された農山漁村再生可能エネルギー法の運用状況を確認する。そして最後に、以上を踏まえて今後の地域ガバナンスに求められる方向性を示す。

1 再エネをめぐる地域ガバナンス

(1) 再エネの地域における価値創造

再エネの重要性は、気候変動や放射能汚

染リスクの軽減といったマクロな問題意識をもとに議論されることも多いが、再エネ特措法が施行されて実際に再エネ設備の設置が進むにつれて、それが立地地域に対して生み出す価値に注目が集まり、地域活性化や地域の自立につながることで指摘されることも多くなっている(山下(2013)、室田ほか(2013))。

再エネ事業は、①売電等の事業収入、②設備の維持・管理に伴う雇用や仕事、③土地賃借料、④各種税金、⑤燃料供給(バイオマス事業の場合)など、様々な経済的価値をもたらす。また、農山村で再エネ事業を行う場合は、少子高齢化や生活様式の変化に伴って拡大する耕作放棄地や山林などの管理、あるいは家畜糞尿の臭気対策など、生活環境の改善に資するという社会的価値を主眼とする場合も少なくない。

例えば、岡山県吉備中央町の旧高富小学校区(3集落、7月1日時点で人口216人、高齢化率57.9%)は、一般社団法人「元気集落たかのみ」を立ち上げ、耕作放棄されていた畑地約9aを転用し、15年7月に約50kWの太陽光発電事業を開始した。これによる事業収益は、除草作業費や高齢者の買物支援など、集落機能の維持・強化のための財源となる。^(注1)

このように、地域社会が主体となって行う再エネ事業では、地域にとって必要な財源となる経済的価値、さらに地域環境の管理といった社会的価値を生み出すことにつながり得るのである。

しかし、再エネ事業を外部の事業者が主

導する場合は、固定資産税や土地賃借料などを除き、事業によって生まれる経済的価値のほとんどが立地地域から流出してしまうほか、地域にとっての社会的価値の創造につながらない場合も多い。地域の人びとが自ら立ち上げた事業のほうが、一般的に地域内における様々な価値創造につながりやすく、地域活性化や地域再生に対する効果も大きいといえるだろう。

(注1) 15年7月21日の聞き取り調査より。

(2) 立地地域における利害対立

また、再エネ事業には負の側面があることも無視できない。再エネ設備は各地域に分散するだけに、立地地域の住民等との間でトラブルが生じることもある。

再エネ事業の立地地域において生じうる影響は、第1表のように整理される。農林水産業にかかる資源管理との関係では、太

第1表 再エネ設備による立地地域への影響

	資源管理との競合	生活環境への影響	生態系への影響
太陽光	・農地・山林利用との競合	・日照権との競合 ・景観悪化	・植生などへの影響
中小水力	・水利権との競合 ・漁業権との競合	・騒音・振動の発生	・水生生物などへの影響
風力	・農地・山林利用との競合 ・漁業との競合(洋上風力)	・電波障害の発生 ・景観の悪化 ・騒音の発生	・植生、鳥類などへの影響
地熱	・温泉資源との競合	・景観の悪化 ・騒音・振動の発生 ・臭気の発生	・植生などへの影響
バイオマス	・食料生産との競合(燃料作物) ・持続可能性(特に木質の山林利用)	・騒音・振動の発生 ・臭気の発生	・植生などへの影響

資料 丸山(2014)を基に作成

陽光発電は農地・山林利用、中小水力発電は水利権や漁業権、風力発電は農地や山林利用(洋上風力発電の場合は漁業)などとの間で競合を生み出しうる。また、農山村での生活の面では、農山村景観の改変や騒音、風力の場合は低周波による健康被害などの問題を引き起こす。そのため、地域住民による反対運動が巻き起こることもある(丸山(2014))。

実際、藤井・山下が基礎自治体に対して14年5～7月に行ったアンケート調査(回答数1,372)によると、246自治体(17.9%)が再エネ設備の設置・運営をめぐるトラブルが「発生していた」「発生している」または「発生が懸念される」と回答しており(藤井・山下(2015))、再エネ設置をめぐる利害対立は決して珍しくないことが分かる。

この場合も特に問題化しやすいのが、外部事業者によって大規模な再エネ開発が行われる場合である。経済的利益のほとんどが外部事業者に落ち、立地地域が一方的に不利益を被るという構図が出来上がってしまった場合、「地元住民」対「事業者」という形の利害対立に陥りがちである(船橋(2012))。

(3) 求められる地域ガバナンス

以上のように、再エネは経済的価値や社会的価値の創造につながりうるものの、同時に立地地域に負の影響をもたらす可能性もあるため、事業を農林業や農山村の生活と調和したものにするためには、事業者と立

地地域の住民や自治体、農林業関係者などが事業のあり方について合意を図っていくことが重要である。

本稿では、再エネ事業を立地地域にとっての価値創造につなげ、立地地域の関係者が利害調整を行うプロセスを、再エネの地域ガバナンスと呼ぶことにしたい。地域ガバナンスとは、行政や事業者、市民など、地域社会に関わる様々な主体が連携することによって、地域資源や土地の協働的な管理が実施されている状態をいう（Carlsson & Berkes (2005), 玉野 (2006)）。

再エネ事業を農山村に資するものにしていくためには、事業者や立地地域の住民、農林業者、国、都道府県、市町村、環境団体、金融機関など、様々な主体が協力しながら、その地域に合致した事業のあり方を決めていく必要がある。再エネ事業はまさにこの地域ガバナンスのあり方が問われるものであるといえるだろう。

a 地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス

再エネの地域ガバナンスには、2つの方向性が想定できる。1つの方向性は、「地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス」である。

前述のとおり、再エネ事業は地域主導で行うことにより、その経済的・社会的価値を地域内に還元しやすいほか、地域が自ら行う事業では、利害対立も起こりにくい。

さらに、地域主導で行うことは、再エネ事業の効率化にとっても重要である。ドイ

ツ等でバイオマス事業を軌道に乗せている事例をみると、木材にせよ、家畜糞尿にせよ、地域の農林業者が運営に参加することにより、地域内からの持続可能な原料調達を実現しているほか、コミュニティ内への熱供給事業など効率的なエネルギー利用にもつなげている（藤井・西林 (2013)）。

しかし、再エネ事業には事業組織の選択や資金調達などの様々な課題があり、地域主導の再エネ事業を一から立ち上げることは容易ではない。そのため、行政や事業者団体、農林業者、金融機関など、様々な主体が協力することによって事業の創出を支援することが重要である。こうした支援体制を構築することが、地域主導の再エネ事業の創出に求められる地域ガバナンスだといえる。

b 外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス

もう1つの方向性は、「外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス」、すなわち外部主導の再エネ事業などに対して立地地域との利害調整を求め、立地地域にとっての価値創造につながる事業へと誘導するための地域ガバナンス^(注2)である。

外部主導の事業であっても、自治体や地域住民による出資を組み込む場合は、配当という形での利益還元を生むことにつながるほか、「自らの発電所」という意識が高まることで利害対立の回避につながりうる（Wieg (2013)）。また、設備設置会社やメンテナンス会社を立地地域の中から選定する

ように誘導することで、立地地域に雇用や仕事を生むことにつながる。さらに、事業者に対して、立地地域のコミュニティが行う活動への参加や支援、農林業者への利益還元などを求めるという方向性もあり得る。

これらのように、外部主導の事業に対し、地域社会との調和を図るように求めることも、重要な地域ガバナンスの方向性になるだろう。

(注2) 農林水産省を事務局とする「今後の農山漁村における再生可能エネルギー導入のあり方に関する検討会」によると、外部主導の事業でも、計画段階から関わることで農山漁村の活性化に資する取組みを行う事業を「協働型」としており、そのうち地域が事業の一部を出資するものを「地域参画型」、外部事業者が利益の地域還元配慮したものを「地域配慮型」と呼んでいる (<http://www.maff.go.jp/j/press/shokusan/soumu/pdf/150310-03.pdf>, 15年8月15日閲覧)。

2 農山村における再エネの導入状況

(1) FIT以降の再エネ導入状況

それでは、実際に地域ガバナンスの重要性を示し、その課題を明らかにするため、FIT適用以降の農山村における再エネ設備の導入状況を確認することにしたい。

第2表 FIT以降の再エネ導入量及び認定量
(2015年4月末時点)

(単位 件, kW)

	導入件数	認定件数	導入容量	認定容量
太陽光	1,019,195	1,674,453	19,411,435	82,471,800
10kW未満	725,518	861,020	3,188,253	3,843,124
10kW以上1MW未満	290,815	803,064	10,542,945	34,004,912
1MW以上	2,862	10,369	5,680,237	44,623,764
風力	46	327	330,692	2,330,096
陸上20kW未満	13	113	47	1,318
陸上20kW以上	33	212	330,645	2,313,823
洋上風力	-	2	-	14,955
中小水力	112	402	99,644	682,386
200kW未満	84	216	5,523	19,873
200kW以上1MW未満	17	89	9,171	52,029
1MW以上3MW未満	11	85	84,950	584,196
既設導水路活用水力	-	12	-	26,288
地熱	11	47	4,399	71,436
15MW未満	11	46	4,399	29,436
15MW以上	-	1	-	42,000
バイオマス	106	284	269,481	2,084,114
メタン発酵ガス	50	111	11,294	35,179
未利用木質2MW未満	3	6	2,345	3,865
未利用木質2MW以上	12	45	82,236	365,550
一般木質・農作物残渣	8	50	68,276	1,370,681
建設廃材	2	4	3,867	11,377
一般廃棄物	31	68	101,463	297,462
合計	1,019,470	1,675,513	20,115,651	87,639,832

資料 経済産業省「固定価格買取制度 設備導入状況等の公表」

(注) 1 1,000kW=1MW

2 バイオマスについては、バイオマス比率を考慮したものの合計。

a 導入量

第2表は、FITが適用されて以降、日本全体の4月末までの再エネの導入量と、経済産業大臣による認定量を表したものである。

これをみると、導入件数の99.9%以上(導入容量の96.5%)と、太陽光発電が導入量のほとんどを占めていることがわかる。太陽光発電設備は、環境影響評価が必要になる場合がある風力発電などの他の再エネ設備に比べ、計画から導入に至るまでの手続きが容易であり、FITが適用された直後から急速に導入が進んできた。

しかし、今後しばらくは太陽光発電の新

規認定が抑制されるとの見方が一般的である。太陽光発電の設備認定が急拡大したことで、14年9月には5つの電力会社が再エネの接続回答を保留するなどの問題が起きたため、経済産業省は、14年度末以降、7つの電力会社で太陽光発電（10kW以上）及び風力発電事業に対して無制限・無補償出力制御を可能にしたほか、太陽光発電（10kW以上）に関しては、15年7月に内部収益率（IRR）を従来の6%から5%へ引き下げた。太陽光発電事業の新規導入条件は厳しくなりつつあるのである。

ただし、これによって太陽光発電設備導入が止まるかという点、しばらくはそうではないと思われる。注目すべきは導入量と認定量の乖離である。10kW以上1MW未満の太陽光では、導入件数が認定件数の36.2%（容量では31.0%）、1MW以上のいわゆるメガソーラーでは、同27.6%（12.7%）にとどまっており、導入量を認定量が大きく上回っている。

再エネ設備は、設備認定後、直ちに導入に結びつくわけではない。事業計画の立案や電力会社との接続契約、さらには立地地域との調整を行った後に建設作業を行い、設備が完成して初めて導入となる。つまり、認定量と導入量の間に乖離があるということは、まだまだ立地地域との調整を必要とする案件も少なくないことを示している。^(注3)これは、その他の再エネについても同様である。

また、風力発電、あるいは農山村における地域主導の取組みが期待される水力発電

やバイオマス発電などは、太陽光と比べると、認定・導入ともに件数はそれほど多くない。ただし、特に風力発電などは1つの案件であっても大規模になりがちであり、特に認定容量については決して小さくない。また、バイオマスについては、原料調達などの面で課題が生じていることもあり、農林業組織等との調整を慎重に行う必要が高まっている。^(注4)

つまり、太陽光以外の再エネ設備は、比較的件数は少ないものの、規模の大きさや設備の性質等から、立地地域との調整が特に重要な課題になっていることから、決して無視できないものだといえる。

(注3) 経済産業省では、14年4月以降、認定後180日を経てもなお場所及び設備の確保が確認できない場合、認定を失効する措置を講じており、実際に認定が取り消されるケースも出始めているが、未導入の件数の多くは、今後の導入に向けて調整中であるとみるべきであろう。

(注4) 木質バイオマスの木材需給見通しについては、安藤（2014）を参照のこと。また、未利用木材バイオマスについては、地域の集材能力に見合った小規模な事業への配慮から、15年4月より「2MW未満」という新たな調達区分が設けられている。さらに、バイオマス発電については、出力制御の際に、地域資源活用型の設備を化石燃料混焼型等に優先して接続する措置もとられている。

b 事業主体

次に、再エネ事業の主体について、地域主導か外部主導かに着目して確認する。

まずは太陽光発電の状況であるが、山下（2014a）によると、13年9月末までに計画・稼働中のメガソーラー事業のうち、地域主導の事業としての一定基準を満たすものは、^(注5)件数ベースで全体の8%、容量ベースで同

じく3%にとどまっているという。

また、農林水産省が12～13年中の経済産業省「工場立地動向調査」を用いて取りまとめたデータによると、太陽光発電の設置主体を面積ベースで見ると、設置市町村内に本社を置く「地元企業」にあたるものは全体の22%、「県内企業」は同じく21%で、その他57%は首都圏などの外部資本による事業である。^(注6)

風力発電については、現状では首都圏の大手企業による大規模開発がほとんどであり、特に国内有数の風力発電立地場所となっている北東北地方は、「風力発電の植民地」と揶揄されるような状況である（西城戸（2015））。

木質バイオマス発電については、地域からの木材調達を考慮した地域主導の事業であることも多いが、計画中の事業の中には、地域からの木材調達が困難になると想定される外部主導（県外企業など）の事業が多いように見受けられる（安藤（2014））。

以上のように、現在の再エネ事業の多くは、外部主導の事業であり、その傾向は農山村においても変わらないとみるべきだろう。

(注5) 世界風力エネルギー協会の示す、①地域の利害関係者が事業の全体あるいは過半数を所有している、②地域の利害関係者により構成されるコミュニティに基礎を置く組織が議決権の過半数を有している、③社会的・経済的利益の過半数が地域のコミュニティに分配される、という基準のうち、2項目以上に該当するもの。

(注6) 農林水産省食料産業局再生可能エネルギーグループ「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」（15年7月）

<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/renewable/energy/pdf/meguzi.pdf>, 15年8月16日閲覧

(2) 農林地等への再エネ導入状況

a 農林地等での太陽光発電事業

農山村において再エネ事業と土地利用をめぐる競合が想定される場所としては、農地や林地が挙げられるため、これらにおける再エネの導入状況を確認したい。なお、ここでは特に導入量の多い太陽光発電に限定して取り上げることとする。

山下（2014b）13年9月末までに計画・導入されたメガソーラー（1MW以上の太陽光発電）事業の土地利用別立地状況を容量ベースで見ると、立地情報のあるもののうち53.6%が工場用地、14.5%が塩田跡地、11.9%が廃棄物処理場跡地と続いており、農林地は4.0%に過ぎないとしている。

また、農林水産省が取りまとめた前述のデータによると、太陽光発電設備のために取得された土地のうち、地目ベースで35%が林地、4%が農地となっている。

以上のように、農林地等が太陽光発電をはじめとする再エネ事業に供されることは、それほど多くなかったといえる。その大きな理由の一つが、転用等の手続きが必要なことである。再エネ事業予定地が農業振興地域制度の農用地区域（農振青地）である場合、市町村の農業振興地域整備計画の変更によって農振農用地から除外する必要があるが、これは容易ではない。また、農地法に基づく個別の農地転用許可については、第2種及び第3種農地の場合は、転用許可の対象となり得るが、第1種農地の場合には、原則不許可となる。^(注7)

林地についても、地域森林計画の対象民

有林の場合は林地開発許可が必要であるほか、保安林や国有林、補助事業整備林、分収造林等の場合も、それぞれ届出・許可等の手続きを経る必要がある。

二つ目の理由として、送電線網との近接性も関係していると思われる。再エネ設備は、既存の送電線網から離れたところに設置する場合、接続のために送電線を整備しなくてはならず、それが事業者にとって大きな負担となる。そのため、これまでは送電線網がすでに整備されていることの多い工場用地などが優先して事業対象とされてきた。

しかし、工場用地等の適地での再エネ事業が一巡してきたともいわれるなか、今後は農林地等を対象とした再エネ事業のニーズも顕在化してくる可能性がある。

(注7) なお、支柱を建てて太陽光パネルの下で営農を行う、いわゆるソーラーシェアリングについては、13年3月31日以降、農産物の生産等に影響がない限りにおいて、支柱部分について3年の一時転用許可の対象となる。ただし、年に一度農産物の生産等に影響が生じていないか確認を行うことも義務付けられている。

b 農地での太陽光発電の規模

次に、農地における太陽光発電事業の規模についても確認しておこう。第3表は、FIT適用以降、15年5月まで（一部は15年3月まで）の太陽光発電のための農地転用の件数と面積である。

まず、都道府県知事許可の対象となる4ha未満の農地について、太陽光発電のために転用された件数は21,299件、面積の合計は4,042haである。太陽光発電全体からみると割合は少ないものの、一定量には拡大していることがわかる。

1件当たりの面積は、北海道で大きいなど地域によって差があるものの、全国平均では0.2ha程度となる。これは、発電容量でいうと200kW程度の設備を設置できる規模^(注8)である。

ただし、実際の導入規模は、①50kW未満の小規模事業と②数百kW～数MWのある程度大規模な事業に二分している可能性がある。50kW未満（低圧連系）の発電設備は、

第3表 太陽光発電のための農地転用件数と面積

(単位 件, ha)

	都道府県知事許可 (4ha未満)			農林水産大臣許可 (4ha以上)			復興特区		
	転用 件数 (a)	面積 (b)	1件 当たり 面積 (b/a)	転用 件数 (a)	面積 (b)	1件 当たり 面積 (b/a)	転用 件数 (a)	面積 (b)	1件 当たり 面積 (b/a)
北海道	37	41	1.1	1	12	12	-	-	-
東北	945	261	0.3	2	11	6	21	248	12
関東	5,073	1,110	0.2	-	-	-	-	-	-
中部	4,629	609	0.1	2	40	20	-	-	-
近畿	2,404	338	0.1	-	-	-	-	-	-
中国	1,878	247	0.1	-	-	-	-	-	-
四国	1,596	231	0.1	-	-	-	-	-	-
九州	4,539	1,185	0.3	3	22	7	-	-	-
沖縄	198	20	0.1	-	-	-	-	-	-
全国	21,299	4,042	0.2	8	84	11	21	248	12

資料 日本農業新聞(15年7月2日付)

(注) 期間は12年7月～15年5月。群馬県、島根県、山口県は15年3月まで。

50kW以上(高圧連系等)で必要となる高圧受電設備の設置や主任技術者の選任、保安規定届出などが不要となる。そのため、農業者等が一部の農地で太陽光発電を行う場合は、5～10a程度を転用して50kW未満で行う場合が多いと思われる。実際、15年4月時点における10kW以上の太陽光発電のFIT認定件数29.4万件のうち、27.9万件(95.1%)が50kW未満であるため、農地における事業も同様の傾向だといえるだろう。

一方、農林水産大臣許可の対象となる4ha以上の農地転用は、全国で8件にとどまっているが、この規模での太陽光発電事業は、数～数十MWにも達するような大規模なものであることが想定される。また、東北地方の3県では、東日本大震災復興特別区域法に基づいた大規模な転用も散見される。

(注8) 発電容量(kW)は設置候補の面積(m²)に0.1を乗じることで試算できる(新エネルギー・産業技術総合開発機構(2010))。ただし、実際にはパネルの間隔などによってこれよりも少なく設置されていることも多い。

c 太陽光発電事業の価値を検討する

必要性

以上のように、農林地への太陽光発電導入量は、太陽光発電全体の導入量と比べると、それほど多くないといえる。ただし、その量は確実に増えているほか、今後の拡大も想定される。

農地転用による太陽光発電事業のほとんどは、農家が副業的な意味合いで小規模に行うもので、農業経営にも資する取組みになりうるほか、先述の「元気集落たかのみ」

のように中山間地域の耕作困難地や耕作放棄地で実施されている場合は、その管理という意味でも価値ある事業だといえる。また、大規模な転用の事例も散見されつつあるが、これらも耕作困難に陥った農地等の有効活用が図られ、地域活性化や震災復興等に資するものであれば、価値の高い事業だといえるだろう。

ただし、これらの事業が実際に設備設置者や立地地域が期待するような価値創造に結びついているのかは十分に検討する必要がある。実際、耕作放棄地管理のために太陽光発電事業を開始した事例では、固定資産税の増大などで思うような収益があげられない、FIT期間終了後に農地等に戻せるのか不安であるなどの声も聞かれる。また、外部事業者による大規模事業についても、規模が大きいだけに、立地地域の利益につながるものかを問わなくてはならない。それぞれの事業を総括し、今後の農山村における再エネ導入に向けた方向付けが必要な時期に来ているといえるだろう。

3 農山漁村再エネ法の役割と導入状況

(1) 農山漁村再エネ法の概要

以上のように、再エネ事業の導入が進むにつれて、農山村においていかに調整を図り、立地地域にとって価値あるものにするかが課題となりつつある。こうした事態に対処するために適用されたのが、14年5月に施行された「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」(以下「農山漁村再エネ法」という)である。

同法は、土地、水、バイオマスその他の再エネは農山漁村に豊富に存在する地域に根付いた資源であるという考えのもと、「農山漁村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を促進するための措置を講ずることにより、農山漁村の活性化を図るとともに、エネルギーの供給源の多様化に資する」ことを目的としている(第1条)。

また、そのために「地域の関係者の相互の密接な連携」、すなわち地域ガバナンスの構築を進め、農林漁業の健全な発展と再エネ事業の利益のバランスを取らなくてはならないとしている(第2条)。

同法の特徴は、次のようにまとめられる。

第1に、農林漁業の健全な発展と調和のとれた再エネ発電の促進による農山漁村を活性化するための「基本計画」を市町村単位で作成することである(第5条)。この「基本計画」は、①市町村(農業委員会を含む)、②発電設備整備者(事業者)、③農林漁業者及びその組織する団体、④関係住民、⑤学識経験者などで構成される「協議会」によって作成される(第6条)。

第2に、再エネ事業者は、「基本計画」を作成した市町村に対して「設備整備計画」を提出し、認定を求めることができる(第7条)。この認定を受けた事業は、関連する法律の特例措置の対象となり、転用等に係る許可または届出手続きのワンストップ化

といったメリットを享受できる^(注9)。また、農地においては、先述のとおり原則転用が認められない第1種農地であっても、再生困難な荒廃農地、あるいは生産条件不利で耕作再開が見込まれない荒廃農地であれば、^(注10)みなし転用が可能となる。

以上のように、農山漁村再エネ法は、多様な利害関係者が協議を行うことで、立地地域に資する再エネ事業を確立するための計画づくりを行う法律である。そして、立地地域の合意を前提に、再エネ設備を設置するための土地利用手続きの簡略化や一部緩和を図ることで、農山漁村の生業や生活と調和した再エネ事業を促進し、地域活性化につなげようという法律なのである。

(注9) 具体的には、農地法、酪肉振興法、森林法、漁港漁場整備法、海岸法、自然公園法、温泉法が関連法に該当する。

(注10) 風力発電や小水力発電については、荒廃農地以外の第1種農地についても、一定要件を満たせば、みなし転用が可能となる。

(2) 農山漁村再エネ法に基づく

「協議会」と「基本計画」の現状

農山漁村再エネ法の施行から1年以上が経過し、実際に同法を活用する事例が少ないながらも散見されつつある。農林水産省によると、6月末時点で「基本計画」を作成済みの市町村は7つ、「基本計画」を作成中の市町村は9つとなっている(第4表)。「基本計画」を作成済みの市町村のうち、5市町がこれを公表しているため、内容を確認してみたい。

まず、再エネに取り組む背景として、5市町ともに、少子高齢化に伴う限界集落化

第4表 農山漁村再エネ法にかかる各市町村の「基本計画」作成への取組状況 (2015年6月末現在)

	市町村数
基本計画を作成済み	7
基本計画を作成中	9
基本計画の作成を検討中	27
基本計画の作成に関心あり	465

資料 農林水産省「基本計画作成の取組状況について」

や第一次産業の不振が深刻であることを挙げ、再エネ事業を行うことによって地域活性化に資することを期待する旨が記されている。農山漁村における生活や生業の行き詰まりに対する不安が高まるなか、再エネ事業に対してその解決策となることを求めているのである。

「基本計画」策定のため「協議会」には、幅広い地域の利害関係者が参加している。例えば、軽米町（岩手県）では、学識経験者やJA、森林組合、商工会、町民（公募）、発電事業者、農林水産省、岩手県、同町が委員となっている。

各事業をみると、いずれも数～数十MWにも及ぶような大規模事業であることが分かる。なお、薩摩川内市（鹿児島県）の風力発電は市内事業者、軽米町の鶏糞バイオマス発電は県内事業者の事業であり、地域内事業者による事業とみなすことができるが、その他は東京都や京都府に本社を持つ外部事業者の事業である。

そして、各「基本計画」には、「農林業の健全な発展に資する取組みに関する事項」などに立地地域への利益還元の方法が記されている。具体的な利益還元の内容をみる

と、横浜町（青森県）は外部事業者の風力発電事業に町として24%の出資を行うことで設備の一部所有に取り組み、配当も得られるようにしている^(注11)のほか、設備建設やメンテナンスの際に地元企業を優先するなどの方針も述べられているが、この横浜町も含めて各市町に共通する利益還元の方法は、事業収入の一部を自治体の基金や立地地域の活動に寄附するというものである（第5表）。寄付金の用途は様々であるが、農林水産施設の整備・運営や地域コミュニティの活動支援などに関わるものとなっている。

このように、ここまでの農山漁村再エネ法に基づく「基本計画」をみると、対象となる事業はいずれも大規模であり、事業者から立地地域への資金提供が利益配分の主要な方法となっていることが分かる。

同法は、「外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス」のツールとして機能しており、外部主導型の事業が大宗を占める現状に対処するためには、相応の成果が期待できる制度となりうるだろう。

(注11) 河北新報（15年2月20日付）

(3) 農山漁村再エネ法の課題

ただし、農山漁村再エネ法の内容やこれまでの運用をみると、地域ガバナンスの観点からいくつか課題になりうる点も見受けられる。

第1に、「協議会」委員の選出が、一部市民公募がある場合を除き、市町村に一任されていることである。そのため、選出された委員が、利害関係者としての代表性が確

第5表 農山漁村再エネ法に基づく「地域計画」にみる利益還元の方法

市町村	事業	事業主体	農林業の健全な発展に資する取組み
青森県 横浜町	風力発電 (32.2MW)	県外事業者	・事業収入の一部を町の基金へ寄付。農林漁業団体の要望を精査し、地域の農林水産業へ寄与する事業等に活用。事業活動は毎年見直し
岩手県 軽米町	鶏糞バイオマス 発電(6.25MW)	県内事業者	・事業収入の一部を町の基金へ寄付。額は事業者と町とで調整して決定。基金は、次のような活動に活用 (1)軽米町の特長を伸ばす取組み ①景観向上, ②食文化向上, ③再エネを身近に, ④自然環境保全 (2)農業向け ①遊休農地活用, ②地域ブランド産品等の開発, ③農地周り共同活動, ④地域住民の直営施工, ⑤防災・減災力強化, ⑥農村環境保全活動
	太陽光発電 (116MW)	県外事業者	
	太陽光発電 (85MW)	県外事業者	
宮城県 七ヶ宿町	太陽光発電 (14.5MW)	県外事業者	・売電収入の約4%相当額を町の基金へ寄付。農林業の健全な発展に資する取組みに活用(畜産農家支援, 営農指導, 施設園芸での作物栽培, 新規就農者の支援, 林業再生整備など)
熊本県 菊池市	太陽光発電 (7.1MW)	県外事業者	・事業収入の一部を地域農産物の発信組織に支出(生産資材の助成など)
鹿児島県 薩摩川内市	風力発電 (27.6MW)	市内事業者	・事象者が売電収益の一部を支出して下記の取組みを行う ①地元のコミュニティ協議会などへの寄附 ②農林漁業関連施設の整備, 運営資金などの提供

資料 各市町ホームページ掲載の「基本計画」, 各市町及び事業者公表資料

保されているかどうか、疑問が生じる場合もあり得る。

第2に「協議会」の開催方法（頻度や検討基準等）について、概略的にしか示されていないことである。実際の運用は市町村に任されることになるため、議論の質が「協議会」によって大きく異なることが想定される。

第3に、「協議会」での協議内容や「基本計画」は、原則公表ながら公表義務はないため、市町村が公表していない場合は委員以外の利害関係者がそれについて知りえないことである。実際、「協議会」の議事録をホームページ等で公表している市町村は3市町しか確認できないほか、「基本計画」も作成済みの7市町村のうち2つの自治体が公表していない。

以上のように、「協議会」や「基本計画」の運用が市町村に任されているのが同法の特徴である。もちろん、自由度が高いこと

で運営がしやすくなるという側面も重要だと思われるが、「協議会」が形式だけのものとなり、「基本計画」が利害関係者の適切な協議を経て作成されなければ、同法は転用手続き等の簡略化が主眼とされ、単に外部事業に「お墨付き」を与える制度と化す恐れがある。「協議会」の運用については、各事例を踏まえて適切な運用方法や問題点などを検討していくことが今後の課題となるだろう。

4 地域ガバナンスの強化に向けて

以上、農山村におけるFIT適用以降の再エネの導入状況と、それを受けて適用された農山漁村再エネ法の活用状況について確認した。こうした現状を踏まえ、今後各地域に求められる再エネの地域ガバナンスの方向性を議論しよう。

(1) 農山漁村再エネ法の活用

まず、外部主導の再エネ事業が拡大するなか、それに対する地域ガバナンスのツールとして農山漁村再エネ法の活用を各地に広げていくことである。

FIT適用後、農山村においても太陽光発電を中心に再エネ事業が拡大しているが、それと同時に立地地域との調整が必要な案件も増えている。農山漁村再エネ法はまさにこうした状況に対処するための法律であり、立地地域への利益還元を中心に、「外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス」として一定の役割を果たしているものである。

農山漁村再エネ法の運用をめぐることは、前述のとおり、形骸化の懸念があるなどの課題は残る。ただし、外部主導の再エネ事業の導入が予定される立地地域において同法に基づく「協議会」を立ち上げていくことは、現状に対する地域ガバナンスの萌芽としては、意義のあることだと思われる。

また、「協議会」の意義をより高めるためには、それが継続的に行われることも重要だろう。再エネ事業は、FITの買取期間である20年、あるいはそれ以上の長期にわたって続くものである。そのため、当該地域にとってふさわしい利益還元とは何なのか、農林業や地域社会の持続可能性に資する取組みにつながっているのかなどを継続的に検討し、地域還元の内容やあり方について順次見直しを行うことが必要である。「基本計画」の作成をゴールとせずに「協議会」を継続し、実際に農山村の活性化と調和の

とれた再エネ事業となっているかを順次検証する場にすることが、各「協議会」に求められる方向性だと思われる。

(2) 地域主導の再エネ事業への発展

次に、外部主導の再エネ事業に対する地域ガバナンスを「地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス」へと発展させることである。

先述のとおり、地域にとって高い価値創造を実現するためには、地域主導で再エネ事業を行うことが重要である。現状では、「外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス」が先行する地域が多いが、それを契機として、今度は「地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス」を立ち上げるという戦略も重要である。ドイツや国内で再エネ事業に取り組む地域をみると、はじめは外部主導で事業が始まったものの、それに継続的に関与するなかでノウハウや人的ネットワークを獲得し、次からは地域主導で事業を立ち上げていくような事例も少なくない。

まずは「外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス」であるとしても、それを継続するなかで立地地域の関係者が自ら事業を行えるだけのノウハウを獲得し、「地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス」を兼ね備えたものへと発展させていくことが、今後の方向性の一つだといえる。

(3) 多様な制度の組み合わせ

最後に、地域ガバナンスに関する制度を組み合わせることで利用することである。

農山漁村再エネ法は、「外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス」のために一定の役割を果たしうる制度である。しかし、同法だけで「地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス」として機能しているような事例は現在のところみられない。

自然資源をめぐる地域ガバナンスでは、一つの制度だけでそれを達成することは不可能であり、地域社会の主体的な意思決定を基軸にしながら、様々なレベルの制度を組み合わせることで重要であると指摘されている (Ostrom (1990), Berkes (2003))。

「地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス」を強化するためにも、農山漁村再エネ法だけに頼るのではなく、その他の政策等を組み合わせることで地域ガバナンスを構築することが重要になる。

再エネ事業を新規に立ち上げるためには、ノウハウや資金の獲得が不可欠である。そのため、「地域主導の再エネ事業を創出するための地域ガバナンス」を強化するためには、それらを支援するような制度を組み合わせることが重要だということになる。

既存の制度の例でいえば、農林水産省「農山漁村活性化再生可能エネルギー総合推進事業」や環境省「地域主導型再生可能エネルギー事業化検討業務」などは、地域主導型事業を創出するため、事業を主導するコーディネーターを育成し、それぞれノ

ウハウを持つ多様なメンバーの連携を促進する制度である。資金についても、行政だけではなく、民間金融機関のものも含め、様々な制度の活用が想定できよう。

また、「外部主導の再エネ事業を誘導するための地域ガバナンス」についても、農山漁村再エネ法だけではなく、いくつかの制度を組み合わせることで、よりその地域に即した再エネのあり方へと誘導することにつながりうる。^(注12)

このように、地域主導の再エネ事業の創出を目指し、外部主導の事業に対する誘導をさらに強化するため、行政・民間の様々な制度を組み合わせるという方向性が求められるだろう。

(注12) 例えば、大分県由布市では、外部主導のメガソーラー事業に対し、景観保全を求める市民らの反対運動が巻き起こったことをきっかけに、景観保全という価値を明確に示し、特定地域でのメガソーラー立地を規制するための条例を制定している (14年8月26日、15年8月6日の聞き取り調査より)。こうした自治体条例を組み合わせることで、その地域において優先すべき価値と再エネの位置づけをより明確に示すことができるだろう。

おわりに

再エネ事業によって農山漁村に経済的価値と社会的価値をもたらすためには、外部主導の事業を立地地域と調和する形に誘導するとともに、地域主導の事業を創出するための地域ガバナンスの強化が求められる。

今後を展望すると、16年4月には電力小売全面自由化が開始するほか、17年4月にはガス小売自由化、20年には発送電分離が

行われる。これによって地域が「エネルギー自立」に取り組む意義も大きくなり、地域主導の再エネ事業の重要性もますます強調されるだろう。^(注13)

再エネは地域に賦存する自然資源である。そのポテンシャルを地域の自立や活性化に結びつけるための取組みが各地に湧き起こることに期待したい。

(注13) 電力システム改革等によって地域社会がどのように「エネルギー自立」に取り組むのかについては、稿を改めて論じたい。

<参考文献>

- ・安藤範親 (2014) 「未利用材の供給不足が懸念される木質バイオマス発電」『農林金融』6月号(2~16頁)
- ・新エネルギー・産業技術総合開発機構 (2010) 『太陽光発電フィールド事業に関するガイドライン(設計施工・システム編)』
- ・玉野和志 (2006) 「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」玉野和志・三本松政之 編『地域社会学講座3 地域社会の政策とガバナンス』(135~153頁) 東信堂
- ・西城戸誠 (2015) 「再生可能エネルギー事業と地域環境の創造—コミュニティ・パワーから考える地域社会の『自立』」『都市社会研究』7号(32~47頁)
- ・藤井康平・西林勝吾 (2013) 「エネルギー自立村の挑戦—3つの事例から」寺西俊一・石田信隆・山下英俊 編『ドイツに学ぶ地域からのエネルギー転換—再生可能エネルギーと地域の自立』(33~66頁) 家の光協会
- ・藤井康平・山下英俊 (2015) 「地域における再生可能エネルギー利用の実態と課題—全国市区町村アンケートの結果から」『一橋経済学』8巻1号(27~61頁)
- ・船橋晴俊 (2012) 「エネルギー戦略シフトと地域自

然エネルギー基本条例」『月刊自治研』54巻7号(29~37頁)

- ・丸山康司 (2014) 『再生可能エネルギーの社会化—社会受容性から問いなおす』有斐閣
- ・室田武・倉阪秀史・小林久・島谷幸宏・山下輝和・藤本穰彦・三浦秀一・諸富 徹 (2013) 『コミュニティ・エネルギー—小水力発電、森林バイオマスを中心に』農山漁村文化協会
- ・山下英俊 (2013) 「日本でも地域からのエネルギー転換を」寺西俊一・石田信隆・山下英俊 編『ドイツに学ぶ地域からのエネルギー転換—再生可能エネルギーと地域の自立』(169~191頁) 家の光協会
- ・山下英俊 (2014a) 「再生可能エネルギーによる地域の自立を目指して—日本でこそ『地域からのエネルギー転換』を」『環境と公害』43巻4号(2~7頁)
- ・山下英俊 (2014b) 「エネルギー自立を通じた農村再生の可能性」寺西俊一・井上真・山下英俊 編『自立と連携の農村再生論』東京大学出版会(89~120頁)
- ・Berkes, F. (2002) "Cross-Scale Institutional Linkages: Perspectives from the Bottom Up," Committee on the Human Dimensions of Global Change, The Drama of Commons, Washington D.C.: National Academy Press (pp.293-332)
- ・Carlsson, L. and F. Berkes (2005) "Co-Management: Concepts and Methodological Implications" Journal of Environmental Management, 75 (pp.65-76)
- ・Ostrom, E. (1990) Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, New York: Cambridge University Press
- ・Wieg, A. (2013) Please, in My Backyard: How Renewable Energy Cooperatives Advanced Citizen Involvement in the German Energy Transition, Washington D.C.: Heinrich Böll Stiftung

(てらばやし あきら)

