

# 洋上風力発電と法

## —公共性概念の変遷とその背景—

神奈川大学 海とみなと研究所 上席研究員

來生 新 *Shin Kisugi*

### 1. はじめに

地球温暖化防止のために、わが国も2050年カーボンニュートラルの実現を目指すさまざまな政策を展開している。洋上風力発電の推進はその中心手段の一つとして大きな社会的注目を浴びている。

筆者はこの10年ほどの期間、日本で風力発電が陸上から洋上に展開していくプロセスで、その展開に必要な法制度の整備や運用にかかわってきた。本稿では、「風力」を社会にとって重要なエネルギー資源として活用するために、洋上風力発電にかかわる法制度が、港湾や海洋の持つ公共性についての伝統的観念をどのように変えたか、その背景とそこに潜む論理を紹介する。

制度の変更に関連するこのような公共性概念の修正は、過去の制度を前提に機能している社会活動を、新たな制度の下で展開する過程で生ずる不可避の法的作業である。このような広い意味での社会的安全の確保に、法がどのようなアプローチをしているかの紹介は、安全工学の専門誌である本誌の読者の関心にもなにかしらの接点を持ちうると考えた。

### 2. 風力発電の日本における展開

わが国の風力発電は、第一次オイルショッ

クの後、1974年に当時の通産省が策定した「新エネルギー開発計画」（通称サンシャイン計画）によって本格的導入への道が開かれた。サンシャイン計画は、太陽、地熱、石炭、水素エネルギーという石油代替エネルギー技術の研究開発を重点的に進めるためのものであった。計画策定当初、風力発電は石油に代替する主要なエネルギー源として位置づけられてはいなかった。

しかし、1978年からは、100キロワット級風力発電プラントの開発も取り上げられ、新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）による、1981～85年の実証機の運転実験は、「わが国において大規模風力発電が技術的には実用化可能であること」が示され、「導入拡大を図るためには システム構成要素の簡素化や軽量化によるコスト低減と稼働率の向上が必要であることも明らかになり、メガワット（MW、 $10^6$ ワット）級風車の開発における課題を明らかにした」と評価されるものであった<sup>1)</sup>。

1990年代に入り、わが国でも民間事業者による風力発電が徐々に増え、1990年代後半からは発電機の設置基数、設置容量ともに急激に増加した。

陸上での風力発電が盛んになるにつれ、風力発電のコスト高の克服が課題になった。風力発電コストが高くなる要因は、以下のようなものである<sup>2)</sup>。

①国土の70%が森林であり、平地が少

ないことから発電適地が限られること。

- ②適地の多くが海岸や山間地に限られ、山間地については道路、電線等の敷設コスト、土木費、施工費が高くなること。
- ③住民の合意形成、環境影響評価に時間がかかること。
- ④自然公園等における規制・許認可が多いこと。

コスト削減の一つの可能性は、2000年代から欧米で実現されていた大規模洋上風力発電（ウインドファーム）方式による大規模化であった。人が住まない海域において風車の大きさとその設置数の大規模化を図ることによるコスト削減が試みられた。

このような風力発電の洋上展開への動きは、2010年以降、政府内部での検討の本格化に支えられて進展していく。2010年7月にウインドパワーかみすが、神栖市の南浜40メートル地点に、モノパイル式の2000キロワット発電設備7基を設置し、わが国初の洋上風力を稼働させ始めた。

総合海洋政策本部は、2011年「洋上風力

発電等海洋再生可能エネルギーの普及促進に関する調査」を実施し、我が国における海洋再生可能エネルギー普及の阻害要因や解決策に対して、有識者、行政関係者等で構成する『海洋再生可能エネルギー普及促進検討会』を開催しさまざまな検討を行った。また国土交通省港湾局は、港湾区域内での風力発電のための港湾法改正を検討し始めていた。その成果が2016年港湾法改正であり、2018年の再エネ海域利用法の成立である。

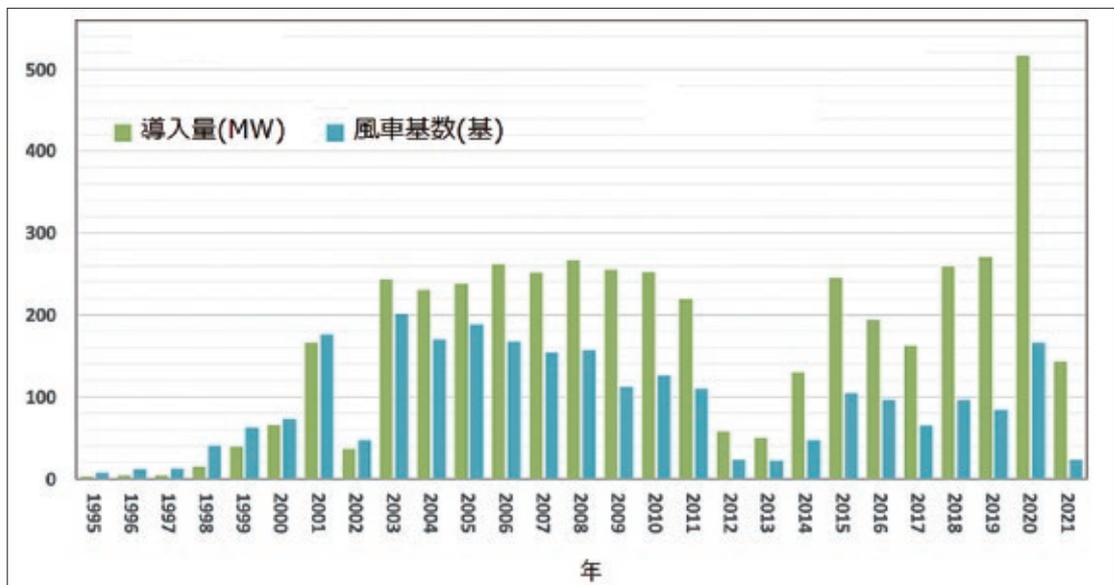
図1にわが国風力発電の導入の推移<sup>3)</sup>を示す。

### 3. 2016年港湾法改正と2018年再エネ海域利用促進法の制定

平成28年の港湾法改正により、港湾区域内で洋上風力発電を行うための占用を認める制度が創設された。これは港湾区域が以下の条件等に恵まれていると判断されたためである。

- ①いわゆる一般海域（港湾等の人工公物として管理されない海洋空間）には明確な管理者が在せず、事業を円滑に実

図1 日本の風力発電の新規導入量（暦年）の推移<sup>3)</sup>



施するための責任（遂行）主体が不存在であるのに対して、港湾には空間の管理権限を持つ管理者が存在し、計画から占用許可、発電施設の設置、運用・管理、撤去等の各段階において、港湾管理者により、許認可や漁業権を持つ主体等との調整が容易に行われること。

- ②港湾及びその周辺には既存の産業への送電網が存在し、発電した電気の送電が容易であること。
- ③陸域に接しているために各種の工事が容易であること。
- ④港湾の水深が限られており、静穏な水域であるために着床式の発電施設の設置が容易であること。

しかし、港湾区域における洋上風力発電は十分な規模を持ちえないことは明らかで、当初から本格的なウィンドファーム実現のためには、港湾区域外の一般海域における洋上風力発電を実現するための新制度が必要であることも認識されていた。間髪を置かずに、2018年再エネ海域利用法が制定された。

再エネ海域利用法は、占用許可を与える権限の究極の根拠を、国が海面下の土地を所有すること（海は国有）によって説明する。自分のものであるから占用も許可できるとされる。その上で、以下に述べるような公共性の問題が検討された。

## 4. 港湾法改正における公共性概念の再構築

港湾の基本的な機能は、海上運送と陸上運送とを可能な限り効率的に結び付けることにある。港湾を公共財として多額の税金を投入して整備してきたのは、このような機能が島国日本の経済活動の基礎であり、その機能の確保や効率化が全国民の利益となるため

ある。

このような港湾空間を、単独の事業者が、伝統的な港湾の機能とは全く関係のない発電事業のために、長期にわたって（法改正時は20年、その後再エネ海域利用法に合わせて30年に延長）他を排除して、私的利益を上げるために使い続けることが許されるのか、それが港湾法改正の際の大きな課題であった。

別の観点からこれを整理すると以下のようなことが問題とされた。

- ①風力発電という社会的機能の持つ公共性の程度。
- ②それを物流空間として公的な資金で整備されてきた港湾で行うことの正当性。
- ③占用が認められた場合には、単独の私的な主体が30年という長期にわたって他の主体の利用を排除し、公共空間を独占的に利用し、営利活動を営むことの正当性が問題とされた。

①については、発電事業そのものが国民全体に便益を与え、しかも全地球規模で二酸化炭素の排出量を削減することが国際的な課題であるため、その公共性が大きいことは明白といえる。

②について、仮に、日本のすべての港湾が本来の物流機能でフルに活用されている状況であれば、港湾区域で風力発電を行うことに正当性はない。しかし、現実とは異なる。日本の高度成長の過程で、新産業都市建設促進法（1962年制定、2001年廃止、以下新産法という）や工業整備特別地域整備促進法（1964年制定、2001年廃止、以下工特法という）の下で、新産・工特制度が創設され、多くの地方で工場を誘致、建設し、雇用の受け皿を確保して大都市の過密問題の解消を図る試みがなされた。地方自治体は、臨海工業地帯の整備による発展を構想し、その構想に合わせて港湾を拡大した。その政策に成功した自治

体もあれば、失敗した自治体もある。その後の経済環境の変化や、コンテナ化等の技術革新により、少なからぬ地方で拡張した港湾空間の活用が計画どおりには進まなくなる。

そのような余剰空間を抱える港湾において、港湾管理者が本来の物流機能を阻害しない範囲で、余剰空間を公共性の高い事業に活用することは社会的に望ましい。すでに述べたように、現代社会において、風力発電は大きな公共性を持つのである。

しかし、そのためには、伝統的な港湾の機能を管理する港湾法の規定との調整が必要になる。その前提条件として、当該港湾の物流機能に支障をきたさない範囲で洋上風力発電のための海面の占有がなされること、すなわち行政財産の目的外使用の要件の確保が必要なのである。

③については、「公共性」概念をどのように理解するかによる議論の対立がある。

一方の極論は、公的主体が持つ権力の行使は、国民のすべてを平等に扱うことを前提としており、特定の単独の主体に、他を排除して長期にわたる独占的な利潤獲得の機会を与えることは、平等原則の精神に反するとする。他方の極論は、公共空間の占用料を占用希望者の入札の最高値で決めるような制度も存在する。例えば道路法は、占用料の額についての入札をする制度を設けている（39条の2）。また、制度化が検討されている電波オークションもこの例である。このことを前提に、ある空間を最も効率的に使用できると考える者がその空間に高値を付け、独占使用することに問題はないとする。

仮にそのような制度を前提にしなくとも、海域を占有して行う企業活動が利潤をあげれば、企業は利潤に応じたさまざまな税金を納めることとなり、結果的に、応分の社会的な負担をすることによって公共性が担保されるとする。このような議論によれば、公共空間

の私的な排他的占有が長期に続くことを問題とする必要はないとされる。

公的な投資によって、結果的に特定の私人が大きな利益を上げることは稀ではない。新産・工特制度は、結果において、特定の限られた者が設置された公的な施設を利用して営利活動を行うことに対する、公的な補助制度ともいえる側面を持つものであった。しかし、結果においてその恩恵を被る主体が複数で多数になり、その立場が競争にさらされている限りにおいて、相対的に公共性の度合いは増すと考えられ、新産・工特制度はそのようなものとしていた。それに反して、洋上風力発電のための港湾区域の占有許可は、最初から単独の事業者のみを対象として、空間の占有権を与えるものである。

平等原則の貫徹を前提にした場合のこの問題に対する解決が「公募占有許可」制度の導入であった。これは港湾管理者が行う以下のような制度である。

- ①選定予定者を評価するための基準を含む、法定された要件に従った公募占有指針を定める。
- ②事業者が公募占有計画を提出する。
- ③管理者が法定の評価基準等に従って事業者の評価を行い、点数の最も高い事業者に占有許可を与える。

具体的には、港湾法37条の3第2項は、公募占有指針に記載すべき事項を以下のように定める。

- 一 公募占有指針の対象とする公募対象施設等の種類
- 二 当該公募対象施設等のための港湾区域内水域等の占有の区域
- 三 当該公募対象施設等のための港湾区域内水域等の占有の開始の時期
- 四 港湾区域内水域等の占有の期間が満了した場合その他の事由により港湾区域内水域等の占有をしないことと

なった場合における当該公募対象施設等の撤去に関する事項

五 第三十七条の六第一項の認定の有効期間

六 占用料の額の最低額

七 占用予定者を選定するための評価の基準

八 前各号に掲げるもののほか、公募の実施に関する事項その他必要な事項

結果における特定者の公共水面の長期占用による営利活動の遂行を、発電する電気料金の競争や地方経済への貢献等のさまざまな要素を含む基準で評価し、競争によって占用許可者を決めることで、平等原則との調整を図るものといえる。

## 5. 再エネ海域利用法による公共性の確保

この公募占用方式の導入は、その後の一般海域における占用許可制度のモデルとなった。再エネ海域利用法の公募占用方式のポイントを整理すると以下ようになる。

- ①閣議が基本方針を定め、それを受けて促進区域（ある事業者に長期の独占的占用を許可する区域）を指定する前提として、
- ②国（経産大臣、国交大臣）が調査を行う。
- ③法定基準に合致する海域を促進区域に指定する。
- ④公募占用指針を定める。
- ⑤事業者となろうとする者が競争的に公募占用計画を提出する。
- ⑥あらかじめ決められた基準に従って国がそれを評価し、もっとも点数の高い事業者を選定事業者とする。
- ⑦その者の公募占用計画を認定する。
- ⑧経産大臣が調達価格と調達期間を決定する。
- ⑨占用許可が特定事業者に与えられる。

このプロセスの①～③の段階で、大規模な洋上風力発電がおこなわれた場合に大きな弊害が発生する可能性のある海域を外す作業が行われる。また、②～③の段階で、促進区域となる海域の利害関係者の意見を反映する協議会を設け、知事、市町村長、漁業者その他の利害関係者、学識経験者等の意見を徴することが行われる。さらに⑤～⑨の段階で、長期に海域を排他的に支配する者の決定が競争的に行われる。選定事業者のその後の施設の建設、運用、撤去等については公募占用計画に従った監督が行われる。

このような手続きの過程で多様な社会的利益の調整が行われるのである<sup>4)</sup>。

## 6. 排他的経済水域における占用許可

現在、わが国も領海を超えた排他的経済水域において洋上風力発電を行うべく、その準備作業が進行中である<sup>5)</sup>。排他的経済水域における沿岸国の権限を規定する国連海洋法条約との整合性の確保を前提に、今後、数年内に必要な法制度の整備が行われる予定である

図2 日本の領海等概念図<sup>6)</sup>



る。図2に排他的経済水域の地図を示す<sup>6)</sup>。

すでに多くの国で排他的経済水域における洋上風力発電がおこなわれている。日本が排他的経済水域でそれを行う主権的権利や管轄権を持つことは、国際法上、明らかである。しかし、排他的経済水域の風力発電には、既存の国内法との関係で、大きな課題が一つある。排他的経済水域における洋上風力発電のための占有許可を与える国の権限をどのように説明するか、という問題である。

すでに述べたように、港湾法と再エネ海域利用法はその根拠を国の海面下の土地の所有権に求めている。しかし、国の所有権で説明ができるのは領海に限られる。公海の一部でもある排他的経済水域は誰のものでもなく、そこに国の所有権は成立しない。

領海か排他的経済水域かを問わず、海はすべての人が他を排除しない限り自由に使う空間である。そのような空間の管理者としての国（管轄権が認められる沿岸国）は、そのような自由な使用を確保するように海を管理する一般的な義務を負う。その上で、公共の利益を実現するために、人々の自由や財産を制限する必要がある場合には、必要最小限の範囲で、かつ目的と手段のつり合いが取れた、事前の立法に基づいて、自由や財産を制限しなければならないし、必要があればそのような立法ができる。それが領域主権であり、排他的経済水域では、その対象が国連海洋法条約の認める事項に限られるという制約はあるが、その制約の下で、主権同様の権限行使ができるのが主権的権利である。

排他的経済水域における洋上風力発電の実施のための法整備は、すでに述べたように、数年ののちになされるであろう。その時に、占有許可の根拠をどのように説明するかは、今後の検討にゆだねられる。しかし、港湾法や再エネ海域利用法のような所有権に基づく説明ができないことは明らかであり、本稿の

ような説明がその一つの可能性であることを述べて、本稿を閉じることにしよう。

#### 参考文献

- 1) 飯野光政, 牛山泉:「日本における大規模風力発電導入の歴史」, 技術史教育学会誌 (Journal of Education for History of Technology), 21 (2), 23-32, 2020.
- 2) 水野瑛己:「日本の陸上風力発電コストの現状と分析」, Japan Renewable Energy Foundation, Discussion Paper, 2013. <https://www.renewable-ei.org/images/pdf/20131023/20131023WindCost%20Analysis.pdf>
- 3) 日本風力発電協会ニュース:2022年2月25日, 2022. <https://jwpa.jp/information/6225/>
- 4) 交通政策審議会:再エネ海域利用法のスキームの詳細, 港湾分科会環境部会洋上風力促進小委員会, 資料3, 17-18, 2018. [https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/port01\\_sg\\_000229.html](https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/port01_sg_000229.html)
- 5) 総合海洋政策本部:「排他的経済水域 (EEZ) における洋上風力発電の実施に関する国際法上の諸課題に関する検討会」取りまとめ (2023年1月31日), 2023. <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/energy/pdf/torimatome.pdf>
- 6) 海上保安庁:日本の領海等概念図. [https://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/ryokai/ryokai\\_setsuzoku.html](https://www1.kaiho.mlit.go.jp/JODC/ryokai/ryokai_setsuzoku.html)

#### きすぎしん

北海道大学法学部卒業。同大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。横浜国立大学経済学部助教授、教授、同大学院国際経済法研究科、国際社会科学部教授。同大学副学長・理事。放送大学教授。同大学副学長、学長を経て、2022年から神奈川大学海とみなと研究所上席研究員。横浜国立大学放送大学名誉教授。