

洋上風力発電施設の設置に係る法制度の現状と海洋利用に係る合意形成に関する論点の整理

A study on ocean management regulation for constructing offshore windfarms in Japan: Issues related to consensus building for ocean use

諏訪 達郎*

Tatsuro SUWA

要旨：港湾区域における洋上風力発電施設の設置に当たっては、港湾管理者が協議会を設置して関係者間の合意形成を図ることが推奨されており、合意形成を円滑化する上で海域管理に係る法制度の整備は重要である。本稿では海域管理に係る現状の法制度を整理するとともに、昨年7月から施行された改正港湾法により新設された、港湾区域における洋上風力発電施設の設置に係る長期間の水域占用許可制度について概観する。次に、この制度の適用第一号となる予定の北九州港における現地調査を踏まえ、海域管理法制度が整備されていない、一般海域における洋上風力発電施設の設置に係るルールの明確化、長期間にわたる施設の維持管理状況の確認等今後の課題についても考察を行った。

キーワード：洋上風力発電施設、海域管理法制度、港湾区域、水域占用許可制度

1. はじめに

2011年3月11日の東日本大震災によって発生した、東京電力福島第一原子力発電所事故の影響で、現在も多くの原子力発電所が停止中である等、日本のエネルギー政策は大きな転換期にある。

2015年7月に経済産業省が策定した「長期エネルギー需給見通し」では、2030年度の再生可能エネルギー比率は東日本大震災前10年間平均に比べ2倍超へ増加すると見込まれている。

再生可能エネルギーのうち、洋上風力発電は、陸上風力発電や太陽光発電よりも導入ポテンシヤ

ルが高いとされている¹⁾。

上記のとおり、洋上風力発電施設の増設は喫緊の課題となっているが、洋上風力発電施設の設置に係る海域の占用に当たっては、漁業者、海運事業者等をはじめとする関係者間の合意形成が必要である。港湾区域に洋上風力発電施設を設置する場合、「港湾における風力発電について—港湾の管理運営との共生のためのマニュアル—ver.1」において「港湾管理者は、各港湾において、風力発電に関わる、又は風力発電の導入により影響を受ける関係機関及び関係者等による『再生可能エネルギー

* 正会員 東京大学 公共政策大学院

ギー導入検討協議会』を設立し、協議会の構成員からの助言を参考に、適地の設定を行うことが適当」とされている。

本稿では、洋上風力発電施設の設置に係る現状の法制度を整理し、昨年7月から施行された改正港湾法による、港湾区域における洋上風力発電施設の設置に係る許可手続の円滑化について概観するとともに、北九州市における現地調査も踏まえ、海洋利用に係る合意形成に関する今後の課題について検討したい。

2. 法制度の現状

2.1 海域管理

日本の法令で、一般的に海域の管理権を規定したものはなく、港湾、漁港、海岸のそれぞれについて、個別の法令により、区域及び管理権者が規定されており、区域内の水域を占用する行為等に対しては、管理者の許可が必要と規定されている。

2.1.1 港湾法

港湾法において、港湾区域とは、港湾管理者（港務局又は地方公共団体）の設立に伴い、その港湾としての管理運営上必要な水域として、国土交通大臣もしくは都道府県知事による同意又は届出の手続を経て設けられるものである（第2条第1項、第3項）。

港湾区域の水域等の占用（第37条第1項第1号）や、港湾の開発、利用又は保全に著しく支障を与えるおそれのある行為（同条同項第4号）をしようとする者は、港湾管理者の許可を受けなければならない（第37条第1項）。港湾管理者は、この行為が、港湾の利用若しくは保全に著しく支障を与え、又は港湾計画の遂行を著しく阻害し、その他港湾の開発発展に著しく支障を与えるものであるときは、許可をしてはならず、また、港湾管理者の管理する水域施設について前項第1号の水域の占用又は同項第4号の行為の許可をしては

ならない、とされている（同条第2項）。

洋上風力発電施設等の設置を円滑化すべく、2016年7月1日から施行された港湾法の一部を改正する法律（平成28年法律第45号）により、長期間にわたり港湾区域内の水域等を占用する施設（洋上風力発電施設等）の設置に関する手続が創設された（第37条の3～10）。

その手順は、港湾管理者が公募占用指針を策定し、事業者が港湾管理者に公募占用計画を提出し、港湾管理者は、最も適切な計画の提出者を選定し、当該計画を認定（認定の有効期限は20年以内）することとなる。事業者は、認定計画に基づき占用許可を申請し、港湾管理者から占用許可を受けることとなる。

2.1.2 漁港漁場整備法

漁港漁場整備法において、漁港の名称及び区域は、漁港の種類、区域に応じて、市町村長、都道府県知事又は農林水産大臣が指定する（第6条）。漁港管理者には、地方公共団体が規定されている（第25条）。

漁港区域内の水域の占用等をしようとする者は、漁港管理者の許可を受けなければならない（第39条第1項）。漁港管理者は、当該許可の申請に係る行為が特定漁港漁場整備事業の施行又は漁港の利用を著しく阻害し、その他漁港の保全に著しく支障を与えるものでない限り、許可をしなければならない（同条第2項）、とされており、他法令と異なり原則許可の仕組みを採用している²⁾。

2.1.3 海岸法

海岸法において、都道府県知事は、海岸保全施設（堤防、突堤、護岸等海水の侵入又は海水による侵食を防止するための施設）の設置等の管理を行う必要があると認めるときは、防護すべき海岸に係る一定の区域を海岸保全区域として指定することができる旨規定されている（第3条第1項）。海岸保全区域の管理は、都道府県知事が行うが（第

5条第1項)、市町村長が管理することが適当であると都道府県知事が指定したものは、市町村長が管理を行う(同条第2項)。

海岸保全区域内において海岸保全施設以外の施設又は工作物を設けて当該区域を占用しようとするときは、海岸管理者の許可を得なければならない(第7条第1項)、海岸管理者は、その申請があった場合、その申請に係る事項が海岸の防護に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるときは、これを許可してはならない(同条第2項)。

2.1.4 一般海域の管理法令について

上記以外の地方公共団体の沿岸域の海の管理権限については、国有財産法の規定に基づき旧建設省(国土交通省水管理・国土保全局)が所掌するとの見解と、地方公共団体の自治事務との見解があり、必ずしも明確な整理がされていない³⁾。1999年の地方自治法改正により機関委任事務制度が廃止される以前は、前者の見解に基づき、海浜や海の管理を旧建設省所管の国有地の機関委任事務として規則を制定して行う地方公共団体と、後者の見解に基づき、条例を制定して海の管理を行う地方公共団体とが併存していた。

機関委任事務制度の廃止後、海域管理条例を定めて海の管理を行う地方公共団体も増加しつつある。一例として、長崎県五島沖の洋上風力発電施設は、環境省の実証事業として設置したものであるが、長崎県が海域管理条例を制定して管理している海域の中で、占用許可を受けて設置している。

2.2 海上交通

船舶の航行の安全の観点から、特定港(政令で定める、喫水の深い船舶が出入できる港又は外国船舶が常時出入する港(港則法第3条第2項))の水域においては港則法が、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海における特定港の水域以外の水域においては海上交通安全法がそれぞれ適用される。

水域における工事等により、船舶の航行の安全に支障が生じないように、港則法では、特定港内又は特定港の境界付近で工事又は作業をしようとする者は、港長の許可を受けなければならない(第31条第1項)、港長は、前項の許可をするに当り、船舶交通の安全のために必要な措置を命ずることができる(同条第2項)と規定されている。また、海上交通安全法では、航路又はその周辺の海域において工事又は作業をしようとする者(第30条第1項第1号)、航路又はその周辺海域で工作物の設置をしようとする者(同条同項第2号)は海上保安庁長官の許可を受けなければならない、と規定されている。

3. 北九州港における現地調査

3.1 北九州港における「風力発電関連産業の総合拠点」構想

北九州市響灘地区には、広大な産業用地、港湾機能、産業集積、風況等風力発電設備を設置する上での好条件が揃っている。北九州港の港湾管理者である北九州市は、従前から風力発電設備の設置に積極的に取り組んでおり、港湾法改正に先立ち、2015年12月に洋上風力発電施設の設置に向けて港湾区域を拡張した。昨年8月から10月まで洋上風力発電施設を設置する事業者を改正港湾法に基づいて公募(導入規模50,000kw以上)し、外部有識者で構成する「響灘洋上風力発電施設の設置・運営事業に係る事業者評価・選定委員会」による検討の結果、本年2月15日に事業者の選定結果が公表された(風車基数:最大44基)。

事業者の選定に当たって、北九州市が目指す風力発電関連産業の総合拠点の形成に寄与する具体的かつ実現性の高い提案を求め、国土交通省港湾局が公表した港湾における洋上風力発電の占用公募制度の運用指針(Ver.1)において例示されている評価項目6点のうちの1点が「港湾、地域への

貢献」であるが、北九州市は、同項目をより重視し、港湾、地域への貢献が評価ポイントの3分の1を占める点が特徴である。

3.2 関係者間の調整経緯

北九州港の港湾区域内に洋上風力発電施設を設置するに当たり、前出1.のマニュアルに基づき、響灘の対象海域利用者等による「響灘地区洋上風力発電導入エリア調整会議」が設置され、2014年度及び2015年度に再生可能エネルギーを利活用する区域について検討を行った。事業者選定後は、当該事業者が洋上風力発電施設の設置に向けて関係者と調整していくが、必要に応じ、北九州市が支援するとのことであった。

同調整会議には、学識経験者、水産関係者、水域利用者、関係行政機関、海上保安部が参画しており、北九州市は、港湾管理者と水産、環境の各部局が参画している。

洋上風力発電施設の設置に当たっては、漁業への影響を懸念する漁業関係者の同意を得られることが、合意形成を図る上で重要であると思われる。北九州市においては、2013年6月に（国立研究開発法人）新エネルギー・産業技術総合開発機構と電源開発株式会社が設置した着床式洋上風力発電施設が実証運転を開始しており、海中に設置した基盤部分に海藻が新規に発生して、魚が集まる効果があるとの理由で、漁業者も洋上風力発電施設の設置には反対していないとのことであった。

3.3 課題

3.3.1 一般海域における洋上風力発電施設の設置に係るルールの明確化

北九州市では、大規模な洋上風力発電施設が集積したウィンドファームの構築に向けて、今般の港湾法改正に先立ち、北九州港では港湾計画を改定し、港湾区域を拡充した。とはいえ、港湾区域

の拡張には限界があるため、洋上風力発電施設の設置数が50基を超えると港湾区域内だけでは足りなくなると見込まれている。

洋上風力発電施設を更に増設する場合、一般海域に設置していくことになるが、2.1.4で述べたとおり、現状では県海域管理条例で対応することとなる。一般海域における洋上風力発電施設の設置に係るルールを明確化すべく、今後、法制度の整備の必要性が高まると考えられる。

3.3.2 長期間にわたる維持管理状況の確認

北九州市では、従前、港湾施設管理条例第17条第1項第2号により、占用期間は3年間と規定されており、占用期間終了時に施設のメンテナンス状況を確認しながら、占用許可期間の更新手続を行ってきた。今般の港湾法改正により創設された長期間の水域占用許可制度の運用に当たっては、継続的に当該施設のメンテナンス状況を確認していく必要がある。

この点に関して、港湾法の報告の徴収等に係る規定により、港湾管理者は水域占用許可を受けた者に対し、必要な維持管理を行っているかどうか確認することが可能であり（第56条の5）、改正港湾法により、以下の規定が追加された。

- ・第37条の8第1項による認定計画提出者の施設の設置、維持・管理の義務
- ・第37条の10第1項第1号による第37条の8第1項に違反した場合の計画認定取消

国土交通省港湾局は、昨年9月に施設の構造、工事实施の方法、維持管理の審査について検討する委員会を経済産業省と連携して設置し、維持管理の方法の審査基準については、2018年度を目途に取り纏める予定としている。

4. 今後の課題

4.1 港湾以外の海域における洋上風力発電施設の設置に係る手続について

4.1.1 現状

国土交通省港湾局では、以下の理由により、港湾を洋上風力発電の立地空間として適していると評価している。

- ①様々な産業が立地していて、高い電力需要が見込まれるため、電力系統が充実している。
- ②洋上風力発電施設の建設や維持管理に利用される港湾インフラが近接している。
- ③港湾法に基づく港湾管理者が存在し、海域の管理や利用調整の仕組みが最も整備されている。

他方で、港湾区域以外の海域において、今後いかにして洋上風力発電施設の設置の円滑化を図っていくかという点が課題となり得る。港湾法上の港湾区域は日本の沿岸の一部に過ぎず、そもそも港湾区域に該当しない沖合の海域は対象とならない。現に、洋上風力発電施設に係るプロジェクト15件のうち5件が一般海域で実施されている⁴⁾。

一般海域においても、2.1.4で述べたとおり、地方公共団体の一般海域管理条例により、地方公共団体が管理する海域を定め、管理権限に基づき、洋上風力発電施設の設置に係る水域の占用を許可することは可能であり、上記のプロジェクトに係る海域においては、県が条例を制定している。

4.1.2 制度設計に向けた政府の検討状況

一般海域における洋上風力発電事業の事業化に向けた制度設計の必要性に関しては、第190回国会(2016年)において、港湾法改正法案の審議に先立って、予算委員会の質疑の中で取り上げられ、島尻国務大臣(海洋政策担当大臣)は、以下のとおり答弁している。

「一般海域管理のための条例を制定し海域利用の調整を行っている地方自治体もあるということ を考慮しつつ、自治体、事業者、漁業者等の関係者の意見を聞きながら、いわゆるゾーニングを含む海域利用の円滑な調整の仕組みづくりについて関係省庁で連携し、検討してまいりたい。」

4.2 海洋利用に係る合意形成に関する考察

現在、政府内では一般海域の管理に係る法令の整備に向けた検討は具体化しておらず、また、現時点では、一般海域について、どの区域を、誰がどのように優先的に利用していくべきか、という点について、合意形成が図られている段階とはいえない。法制化に当たっては、法令の所管省庁、管理主体、利用調整に係る規制権限等の具体的な検討が必要となると考えられる。

このため、洋上風力発電施設の設置に係る関係者間の合意形成に要する時間が限られている場合には、管理者が明確で関係法令の整備された港湾区域に設置することが推奨されると思われる。

今後、3.3.1で述べたように、洋上風力発電の需要が大幅に増大した場合には、港湾区域外の一般海域における大規模な洋上風力発電施設の設置が計画される可能性がある。

今般の改正港湾法により、港湾区域における洋上風力発電施設の設置が促進され、エネルギー供給における洋上風力発電の重要性が増大することを通じて、将来的に、一般海域における洋上風力発電施設の設置に向けた、関係者間の利害調整、海域のゾーニング等につながりうるのか、今後の動向に着目していきたい。

謝辞

本研究は、東京大学海洋アライアンス「総合海洋基盤(日本財団)プログラム」の「海洋の利用に関する合意形成手法の開発」の成果の一部である。インタビュー調査に協力していただいた、国土交通省港湾局海洋・環境課及び北九州市港湾空港局の関係者各位に御礼を申し上げる。

引用・参考文献

- 1) NEDO 作成資料及び環境省平成 22 年度再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査に基づく国土交通省港湾局資料
- 2) 三浦大介：沿岸域管理法制度論，pp. 123-124，勁草書房，2015. 7
- 3) 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所編：沿岸域総合管理入門，p. 188（來生新執筆），東海大学出版部，2016. 3
- 4) 中原裕幸：地方公共団体における一般海域の管理に関する条例等の現状，p. 5，2015. 12
<http://oceanpolicy.jp/jsop/4kenkyuukatsudou/4-4-1-7.files/happyou8.pdf>

著者紹介



諏訪 達郎（正会員）

東京大学公共政策大学院（東京都文京区本郷 7-3-1），昭和 49 年生まれ，平成 10 年 3 月東京大学法学部卒，同年 4 月運輸省（当時）入省，平成 28 年東京大学公共政策大学院特任准教授，日本海洋政策学会会員。

E-mail: t-suwa@pp.u-tokyo.ac.jp

A study on ocean management regulation for constructing offshore windfarms in Japan: Issues related to consensus building for ocean use

Tatsuro SUWA

ABSTRACT: To occupy specific water zone, the governmental manual suggests set up a local council to build consensus among stakeholders. Establishing ocean management legislation is important in enhancing consensus building. This article provides overview of the present legislations on coast and ocean management. Then this article introduces the new legal permission to occupy specific water zones up to 20 years for offshore windfarms in port and harbor areas, which took effect in July 2016. Next, based on interview with Kitakyushu port authority officers, where this new permission will be enforced for the first time, this article clarifies issues related to promote developing windfarms; establishing ocean management legislations in other areas than ports and harbors; establishing monitoring measures to check if the facility observes the safety level throughout the period.

KEYWORDS: *Offshore windfarm, Ocean management legislation, Port and harbor area, Legal permission to occupy specific water zones*