

**排他的経済水域 (EEZ) における洋上風力発電の実施に係る
国際法上の諸課題に関する検討会 (第 2 回) 議事要旨**

◆日時 令和 4 年 1 1 月 8 日 (火) 15時00分～17時00分

◆場所 内閣府宇宙戦略開発事務局大会議室

◆出席有識者

來生 新 (座長)	神奈川県 海とみなと研究所上席研究員、 横浜国立大学名誉教授、放送大学名誉教授
井上 登紀子	東京海上日動火災保険株式会社執行役員
兼原 敦子	上智大学教授
清宮 理	一般財団法人 沿岸技術研究センター参与、 早稲田大学名誉教授
鈴木 英之	東京大学大学院教授
西村 弓	東京大学大学院教授
西本 健太郎	東北大学大学院教授

◆出席構成員

村田 茂樹	内閣府総合海洋政策推進事務局長
佐藤 勝	内閣府総合海洋政策推進事務局参事官
粕谷 直樹	内閣府総合海洋政策推進事務局参事官
杉浦 雅俊	外務省国際法局海洋法室長
山里 直志	水産庁漁政部企画課長
石井 孝裕	資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部新エネルギー課風力政策室長
臼井 謙彰	国土交通省総合政策局海洋政策課長
田村 顕洋	国土交通省海事局海洋・環境政策課長
衛藤 謙介	国土交通省港湾局海洋・環境課長
大倉 紀彰	環境省大臣官房環境影響評価課長

◆議事概要 (有識者の発言は○、構成員の発言は●で示す。敬称略)

1. 開会

[事務局より挨拶後、本日の議事案内]

2. 議 事

(1) 第 1 回検討会の指摘事項について

[事務局から説明。以下説明要旨]

- 第1回検討会終了後にも申し上げたが、会議の場で改めて申し上げたい。
事務局で準備した会議の配付資料については、議論のたたき台として基本

的にそのまま公表し、委員から得た意見の反映は、本検討会の取りまとめを行う際に検討することで、出席委員の皆様のご理解をいただきたい。

- 議事要旨については、検討会終了後、事務局が国際法の論点に関するものを抽出し、起案し、委員の皆様にご確認していただいた上で、公表したく、ご意見があれば承りたい。

[事務局からの説明に対し、以下、質疑応答、意見交換]

- 議事要旨（公開版）において、①議事概要（非公表版）から分量を減らす理由、②分量を減らす場合の取捨選択の基準を明確にする必要がある。しかし、仮に②であるとしても、その基準の設定は不可能か困難である。その結果、いかなる故意がなくても、取捨選択が恣意的になる危険がある。参与会議でもそうであるが、公表版では、発言主体名だけを記載削除するという方針がよいのではないか。
- 国際法上の諸課題に関する検討会という名称がつけられているので、事務局で第一義的には国際法上の問題であると判断したところについて議事要旨を起案するが、その後各委員による議事要旨の確認という作業があるので、各委員から追加のご提案があったことについてはそれを掲載するという形にしてはどうか。
- 最終的に公表される検討の取りまとめは、総合海洋政策本部参与会議への報告資料と同じものか、そこを明確にし、検討会での手続の在り方も含めて御説明いただきたい。
- 検討の取りまとめは、第4回検討会を行う12月26日に御議論いただくことを予定しており、令和5年1月頃にホームページに掲載する予定である。
- この検討会は、あくまでも局長の私的検討会であり、参与会議は、同じ海本部の重要な会議であるので、検討会の結果が何らかの形で参与会議に反映されていくことは当然である。この検討会では、参与会議を当初から念頭に置いて議論するわけではなく、EEZで洋上風力を促進するために必要な国際法的な検討を行い、検討会で得られた結論をどのように対外的に公表するかというのは、検討会でいろいろ議論をして決めていくことである。それを参与会議にどう報告するかは、事務局が判断することである。
- 参与会議というのは、海洋政策の重要事項について御理解・御議論いただく場であるため、この検討会の結論についても、当然参与会議で報告をする。

[資料1に基づき国土交通省海事局から説明。以下意見交換]

- 前回、船舶安全法について、船舶安全法上の安全基準を適用することと、船舶安全法上の船舶として扱うかどうかは別のこととして考えられないか

という議論もあったが、船舶安全法では特殊船として扱っているとのこと。しかし、それは前回の議論の結果に影響を及ぼすものではなく、日本の船舶法上は、移動性がないものについては、船舶として扱わないということであり、洋上風力発電のための施設が洋上風力に使われる場合、当然固定され、移動性を失っており、それを船舶として扱わないというのは、使用状況に即し性質を判断しており、諸外国からも異論は出てこないであろう。国内法上、同じものを異なる法目的の下で異なる扱いをしていくことは比較的よくあることであり、洋上風力発電施設として使うときには、我が国としては国連海洋法条約（以下UNCLOS）上の船舶としては扱わないということ。

○ イギリスやデンマーク等ではどのような取扱いをしているか。海外の浮体式洋上風力発電施設は、それぞれの国において、どのような法的根拠があるのか。それは今回の日本の整理の仕方と整合しているか、整合していないかが気になる。

● ご質問の件は、本検討会が立ち上がった後に在外公館に依頼した調査項目の一つである。まだ回答を得ておらず、現時点では各国がどのように位置づけているかについての情報は持ち合わせていない。

○ 国際法上で議論するため、日本の論理が通用するかどうかも重要事項である。

○ 洋上風力発電だけでなく、浮体式には搭載基地や防波堤等様々な様態のものがあるが、洋上風力に関して特殊な枠組みとしているのか。

● 浮体式洋上風力発電施設について、特別な取扱いをしているということはない。例えば、浮体式レストラン等については、船舶安全法は適用されているが、建築基準法も一部適用されており、船舶法は適用されていない形で運用されているため、新しい運用をしているものではない。

これまでどおり、船舶法上の考え方は船舶法の考え方、船舶安全法上の考え方は船舶安全法の考え方で整理をしていくと、自然と浮体式洋上風力発電施設もこのような整理になってくる。

○ 我が国の基本的な考え方は、船舶法上の船舶ではなく、その最大の根拠は、洋上風力発電に使われるときは固定されており、動かないということをお前提にするので、船舶として扱わないことになる。

○ 今、実証実験をしている浮体式洋上風車は、船名がついているが、どのような取扱いをしているのか。6月にノルウェーに行った際、日本だと浮体式洋上風車に船名がついている旨話をしたら、ノルウェーは1号機、2号機と番号だけついていると回答された。

● 日本では、それについても同様であり、識別のために船名をつけ申請していただいているが、船名をつけることは必ずしも義務ではない。

(2) 論点③：安全水域の設定

[資料2-1、資料3に基づき事務局及び国土交通省総合政策局から説明。
以下意見交換]

- 安全水域について、海洋構造物から500mということだが、水中部にあるものは海洋構造物になるのか。例えば浮体式の場合、係留索が出ていて、アンカー等も海底部にあるが、どこから500mとなるのか。
- 現状の解釈では、海上に出ているところの海面に対する投影面から起算して500mとしている。
- 500mの安全水域というのは非常に小さく、少し大型の船だと、ブレーキをかけても止まり切らない距離である。この500mという距離は、どのような経緯で決まったのか。
- 500mという距離が決まった経緯について、色々と調べている最中ではあるが、現状細かい経緯はわかっていない。ただ、幅の設定の考え方としては、国際的な基準によって承認されている等特段のケースがない限り、それぞれの構造物の外縁から測定して500mと決められている。
500mという数字については、洋上風力の特性など、色々なことを考えなければならない。他国の例等の調査を踏まえながら検討できればと考えている。
- 洋上風力発電をするときは洋上風車を複数機並べて建造するが、その間に船が通る航路幅を確保しなければいけないものなのか。あるいは、洋上風車の間隔が500mだったら、その間を一般船舶は通らないことが安全水域設定の前提になるのか。
- いずれの形でも設定をすることは法的には可能である。一方で、国土交通大臣は安全水域の設定前には関係の各大臣に対して協議をすることになっており、航行の自由等もある中で、固まりで通れないエリアを設定してよいかどうか等、所管省庁としても配慮しながら運用することとなる。
- 非常に大型のウインドファームを造ると、その海域全体が入れなくなるようなことにならないか。それは法律的にはどうなるのかということは整理した方がよい。
- 運用に当たっては、そのような点もしっかりと考慮する。
- UNCLOSができた1982年の段階で500mとなっており、航行技術等の発展に照らせば到底短くて足りないというのは、20年以上の間、学説等でも指摘されている。ただ、そのような学説があるからといって、UNCLOS60条5項の500mを日本が単独で超えるのは、それなりのリスクが伴う。各国の実践を検討するとともに、IMO等で作成されているであろうガイドラインを都度確認し、

UNCLOSが現在の技術に適合していないという主張が国際社会の趨勢になったなら、日本もそれに歩調を合わせ、500mでは足りないという主張をしていく可能性は残るだろう。

- 安全水域の設定に関する問題は、範囲が非常に広く、大きな捉え方として、安全水域という問題だけに特化して考えるのは不十分である。第1回検討会でも発言したが、何よりもまず、海洋空間計画として、①EEZ海域内のどこで発電するのかの決定が必要である。その上で、②どのような科学的・技術的な施設を設置し、どこまで近寄ってほしくないのか、あるいはどこまで近寄ったら船舶が危ないのか、さらに、③それらによって500mの安全水域で足りるのかどうかという、いくつかの段階の決定という発想が必要である。安全確保に足りるよりも以上の安全水域を設定したら、不当に航行を阻害することになる。①から③のように、抽象的レベルから具体的なレベルまで幾つかの要素があり、その根底には、海洋空間計画を考えなければならないことを認識しておく必要がある。
- 安全水域の設置自体に関しては、「海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律」があるので異論はないが、違反者に対して1年以下の懲役または50万円以下の罰金が科されるところが気になる。船舶が荒天遭遇等で意図せず安全水域に入り施設を壊してしまった場合には、基本的には民事で解決可能と思うが、悪意を持って意図的に侵入する例も可能性としてはあり得る。そうした場合、旗国主義の下で外国船籍の船に対して、沿岸国として何ができるのか。例えば退去命令に従わない船に対する物理的な退去措置、乗船検査、拿捕、抑留など、刑事裁判権や司法警察権の行使について、旗国主義とこの法律との間でどう整理しておくのが妥当なのか。
- 排他的経済水域及び大陸棚に関する法律の第3条において、「次に掲げる事項については、我が国の法令（罰則を含む。以下同じ。）を適用する」とあり、EEZ上に安全水域が設定されれば、航行の自由があるにしても、そこに我が国の様々な制度が適用されると理解している。
- そのとおりと思う。UNCLOS60条6項においても、船舶側に安全水域を尊重する義務があり、それも根拠になっている。
- 諸外国の関連規定では、ばらつきがみられるものの、我が国においては、安全水域の中に違法に意図的に入った場合に、一応、権利行使ができるということに了解した。
- 公船等の免除という問題は残るため、絶対に全てに対してできるということではないが、基本的には、ご議論のとおりである。
- 既存の法律を使うということについては、それで良いと考える。加えて、入ってはいけないと禁止できる新しい基準がIMOなどでつくられれば別だ

が、そうでない限りはUNCLOS上500mとなつてはいる。他方、構築物の性質上、危険水域を500mより広い範囲で通知することは、入域を禁止しない範囲であればできると思うので、それらを組み合わせて、安全確保に必要な範囲の海域について注意喚起をしていくことはあり得る。

- その他意見がないようなので、資料2-1の論点に対する考え方（仮説）について、特に異論はないということで整理をさせていただく。

（3）論点④：他国の権利に対する妥当な考慮

〔資料2-2に基づき事務局から説明。以下意見交換〕

- DUE REGARDに関する条文は、UNCLOS56条第2項にあり、つまりは、UNCLOSにおける第5部のEEZに関する規定の冒頭におかれている。沿岸国は各国の権利及び義務に妥当な考慮を払う義務を負うという趣旨の規定である。この規定は、個別の論点に解消されてよい規定ではなく、EEZの沿岸国が、主権的権利であれ、管轄権であれ、それらのいずれを行使する場合であっても、必ず守らなければならない一般的・総則的な義務である。最終的な取りまとめとしては、UNCLOS56条2項にいう妥当な考慮を払う義務は、航行の自由との関係といった個別具体的な論点として扱ってよい問題ではなく、権利行使全てに関わる義務であるということを確認しておく必要がある。

あらゆる利用に対して、UNCLOSに沿って行われている利用である以上、それらの全てに対してDUE REGARDを払わなければならない。安全水域の例でいえば、500m以内であれば安全水域を設定してよいということではなく、例えば350mあれば安全は保たれるのに500mの安全水域を設定してしまえば、航行の自由に対するDUE REGARDを欠いたと主張される危険性がある。

本検討会の取りまとめとして、最終的な整理では、UNCLOS56条2項の趣旨を活かした取りまとめをし、いかなる権利行使をする場合でも、いかなる正当な利用に対しても、DUE REGARDを払わなければならない義務を確認しておく必要がある。

- 取りまとめのときにはバランスの取れた形でまとめたい。安全確保に必要な範囲の海域についての注意喚起についても、入域規制だけでなく、進入を防ぐための周知、注意を行うための措置を取ることも考えられ、そのようなことも含めて、検討していきたい。
- スパー型の浮体式洋上風車をプロモートしているノルウェーの政府系石油企業エクイノール社が、韓国蔚山市と提携し、Fireflyという洋上風車のファームを対馬海峡の西水道の真正面に設置する予定である。また、本件はエクイノール社だけだが、実はヨーロッパの色々なグループがパッチワークのようにやるような話もあるようだ。この海域は韓国のEEZにはなるが、

ここを洋上風力施設で塞がれると、対馬の東水道を航行する船舶が増えることが想定でき、日本が何かしようと考えても、自制的にならなければいけなくなるような状況が発生するのではないかと危惧している。

- 妥当な考慮を払う対象について、EEZにおいては、沿岸国が一定の権利を行使する一方で、他の国も一定の権利を行使できるため、同じ海域の中で権限が競合し、その調整を図るためのものと一般論としては理解されてきた。しかし、条文上、そのような限定は特になく、他国における権利・義務としか書いていないため、近年では、隣接国間との調整や、あるいはUNCLOS上の権利としてではなく、国際法上の権利との関係で妥当な考慮が必要だと判断された事案もある。

国内法の整備をする際に入れるべき要素かという問題はあるが、妥当な考慮として当然考慮すべき事項として、相互主義の要素がある。日本に隣接する国がEEZ内での洋上風力の開発をするに当たって、日本として事前の通報・協議があるべきだと考えるのであれば、日本において開発をする際にも、同様のことが、隣接する他国の主権的権利に対する妥当な考慮として考慮すべき話になる。

- 他国の権利に対する妥当な考慮において、どの程度まで何をすればよいのかという点は、主要な外国の実例を見ると、海図への記載に加えて、国際航路標識協会（IALA）のガイドラインに沿った各種対応等が取られている。日本が、諸外国のものを参考にしながら、どこまで何を行うかは、海域の特性や事情により異なり、また、洋上風力発電施設の増加・大型化や船舶の大型化等も踏まえて、安全確保に向けた取組の周知の仕方も臨機応変に変えていく必要があると思う。
- この検討会で難しいところは、特定の海域を想定しておらず、抽象的にEEZ全般について議論をしているところである。具体的に我が国での活動が進展する海域が特定され、それぞれの海域特性に応じ、妥当な考慮が変わり得ることには十分に注意をしなければならない。
- 送電ケーブルは、次の諸点を検討課題として含んでおり、国の政策決定を必要とする問題である。諸外国の考え方をみると、送電ケーブルについては、沿岸国（洋上風力発電実施国）が、なにがしかのコントロールを及ぼしたいという意向があるように聞いている。それは、自国のエネルギー政策を立てて、電力の安全で安定的な送電を確保するためである。

第一に、日本が洋上風力発電施設から電気を運ぶために送電ケーブルを敷設するとき、その法的根拠をどこに求めるか判断しなくてはならない。

 - ① UNCLOS58 条 1 項において、沿岸国であるかに関わらず「全ての国」が送電ケーブルを敷設する権利を有するとあり、これが一つ挙げられる。

- ② もう一つ、第1回検討会においても取り上げたとおり、56条の1項で、沿岸国はエネルギー生産の主権的権利を行使するという位置付けをした。UNCLOSに規定はないが、電気を作る以上は運ぶのだから、エネルギー生産をする主権的権利があれば、それに付随する権利として送電ケーブルを敷設する権利があるというように、根拠を求めることもできる。
- ③ 更に、諸外国によっては、送電ケーブルについて、大陸棚についての沿岸国の権利を援用する国がある。UNCLOS79条の3項において、海底パイプラインを大陸棚に敷設するための「経路の設定」について、沿岸国の同意を得る、とあり、送電ケーブルについても3項に根拠を求める国もあるようである。また、4項では、インカミングというが、「沿岸国の領土、領海に入ってくる送電ケーブルについては、」と仮に読むのであれば、4項も根拠として、大陸棚に敷設する送電ケーブルととらえることにより、沿岸国の権利を行使する考え方もあり得る。

第二に、海底ケーブルの問題は19世紀からあるが、これまで想定されていたのは通信ケーブルである。通信ケーブルは、軍事情報を除けば繋がること世界共通利益のため、協力は進みやすい。一方、送電ケーブルは沿岸国自らのエネルギー供給のためにつくる海底ケーブルであり、通信ケーブルとはおそらく方針が違ってくる。つまり、通信ケーブルについては、すでに総務省が所掌されているが、通信ケーブルとは違う政策を、送電ケーブルについては、日本として立てなくては行けない可能性もある。そもそも送電ケーブルをUNCLOSのどこに根拠づけるのか、既存の通信ケーブルの政策との関係をどうするかといったことを含め、日本の政策決定が必要となってくる。UNCLOSに適合しつつ、日本の利益を最大限実現できる政策を打つためにも、諸外国の実践、つまりUNCLOSの規定の解釈適用の相場観をつかんでおくことは必須である。

- （我が国の送電ケーブル政策について）現状の整理について確認したい。
- 資料2-2は、非常に具体的な考え方が示されており、基本的に同意する。細かい点だが、海底電線を敷設する業者から修理も大変だと聞いたことがある。UNCLOSにも修理の問題については言及があり、例えば大規模なウインドファームが設置されている海域を通信ケーブル等が通過する場合、安全水域の設定等の措置が発動されていることによって修理が困難になるような事態が生起するのならば、そこも妥当な考慮を払うべき対象の範囲には入ってくるのが考えられる。
- 事務局から示した6点の仮説については、特に問題なしということになるが、これだけに限らないという御意見があった。

他国の権利に対する妥当な考慮では、総論的な、個別にあがっている論点で解消されない問題について、十分に認識をすべきだという御指摘があったと整理する。個別に上がっている論点については、特に問題なしと整理する。

[その他、論点に限らず、意見交換を実施。以下要旨]

- 安全水域に関する500mルールが気になる。海外での取り扱いを調査してほしい。
- 洋上風力発電施設についても、送電ケーブルについても、それぞれライフサイクルがある。本検討会では、時間の都合で事務局の考える論点に絞りたいということであるが、別の論点も提示はしてもよいということであるから発言する。送電ケーブルについては、海洋科学調査から始まり、敷設、作動、メンテナンス、撤去といったライフサイクルがあり、その全体を通じ、国際法の問題があることを、取りまとめのときには入れておくのが望ましい。
- DUE REGARDについては、この義務は、「他国に気を遣いましょう」という義務ではなく、自分の主張と相手の主張がぶつかった際に、どこに落としどころを見つけるかということが、「調整」でありDUEに当たる。相手の航行の自由を守ることや、相手を守りながら考えるのも大事ではあるが、その前に、日本が何をしたいのかを決めることが、DUE REGARDの内容を決めるための第一の前提である。
- EEZという海域の特性を前提にして、抽象的に考えざるを得ないというのが今の状況だと理解している。DUE REGARDについては、具体的なやり方やコンセプトを前提にせず、我が国としての方針をどれぐらい議論できるのか、にわかには判断し難いところであり、まず総論的な整理をするのがこの検討会でなすべきことである。

総論的な整理を前提にして、我が国においてEEZを具体的に洋上風力を使う法制度の整備が進み、さらに実際にどこで何をやるかということが決まっていく段階で、DUE REGARDについても明確化していくと認識している。しかし、我が国の国益がどのようなものであるのか、我が国でやりたいこととの関係で、何をどこまで主張すべきかという御指摘は、非常に重要であり、そこを念頭に置いて取りまとめをしていく。

- ご指摘も踏まえて、検討の取りまとめ作業を行う。
- 建設、運用、メンテナンス、最終的な撤去という一連のプロセスを全体として考慮すべきだというのは、ある意味では当然であり、一般海域で現在行っていることも、30年作業をさせるということ前提にし、最初から最終的に撤去するところまでを考えながらの制度になっている。EEZにおいて

も、当然そういう長い時間を考えた制度にすべきである。

3. 閉 会