

**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 3 回) 議事要旨**

◆日時 令和 4 年 1 2 月 1 3 日 (火) 15 時 00 分～16 時 25 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。)

## 1. 開会

[事務局より挨拶後、本日の議事案内]

## 2. 議 事

### (1) 第 2 回検討会の指摘事項について

[資源エネルギー庁から説明。以下説明要旨]

○ 前回の検討会において、海底送電線の敷設に関する根拠をどこに求める

のかについて御指摘があった。確認をしたところ、通信ケーブルとは異なり、EEZで国内に海底送電線を敷設した実績はほとんど存在しないという状況であった。唯一、青森と北海道間をつないでいる北海道・本州間連携設備において、一部EEZ下を通っている事例があったが、本設備は電気事業法の電気工作物として扱っている。今後、浮体式洋上風力の検討と併せて、どのように扱っていくのかを海外事例を参考に整理をしていきたい。

## (2) 論点⑤：環境影響評価

〔資料1-1、資料2に基づき事務局及び環境省から説明。以下意見交換〕

- 資料1-1について、洋上風力発電に関しても、ライフサイクルがあり、場合によってはそれに支援船等の活動も関わってくる。送電ケーブルについても同様にライフサイクルがあり、敷設に先行する海洋科学調査に始まり、敷設、運用、メンテナンス、除去という活動が関わっており、極めて多様な活動がある。このように洋上風力発電にかかる多様な活動があるということは、多様な損害が起こり得るということにもなる。

今回の説明では、海洋環境の保護・保全という論題について、「環境影響評価」に限定しているが、これは、洋上風力発電施設が発電しているという状況を想定していると理解している。

本検討会のとりまとめの際は、国連海洋法条約（以下、UNCLOSと記載）の趣旨について共通認識を持っておくことを記録に残しておくことが肝要であると考えます。

UNCLOSの大きな特徴は、海洋環境の保護・保全についての条文を極めて多様に、豊富に持っていることである。UNCLOS第12部において、第1節「総則」は一般的な権利義務が規定されており、資料1-1でも取り上げた第192条はそこに当てはまる。その後、第2節「世界的及び地域的な協力」、第3節「技術援助」、第4節「監視及び環境評価」と続いており、第4節に関しては、資料1-1においては、第204条、第206条が該当する。

しかし、UNCLOS第12部の最も重要な部分は第5節と第6節である。これらの節はUNCLOSにおける海洋環境の保護・保全の問題を「汚染源」で場合分けして規定している。各々の汚染について、第5節ではどの国が法的に規律をして良いのか、その権限配分を規定し、第6節ではどの国がその法を執行する権限を持っているのかという、権限配分を規定している。

本日の説明において、なぜUNCLOS第5節と第6節に全く言及がなかったかは、「洋上風力発電施設が発電している時」という限定した想定に立っているからと推察するが、洋上風力発電施設から生じ得る海洋環境への悪影響は、このUNCLOS第5節、第6節がカテゴライズしているどの汚染源にも当

てはまらないという判断が先にあるべきではないか。そして、それらに該当しない場合に、EEZの権利であるUNCLOS第56条1(b)の海洋環境の保護・保全に関するEEZ沿岸国の管轄権に根拠を求めて、規制する権利と義務があるという大本を確認した上で、環境影響評価という特化した問題を説明すべきではないか。

また、洋上風力発電をめぐって、発電施設だけではなく、送電ケーブルも含めた、洋上風力発電に係るあらゆる活動から多様な環境損害が発生し得ることを100%防ぐことはできない。そのときに、果たしてUNCLOS第12部で示される汚染のカテゴリーで受け止めることができるか、できないかを検討し、できないのであれば、本日のご説明にあったように、現状の洋上風力発電施設が発電しているときの環境影響評価といったように、限定した問題を想定して、それについての沿岸国である日本の権利を、第56条1bで読んでいくことになるはずである。

今日の特定した論点に限っては、そのご説明に異論はないが、今後多様な活動が絡む多様な環境損害が発生した際に、それをUNCLOS第12部の第5節、第6節の汚染源のカテゴリーで受け止めることができるか否かをまず確認することが前提としてやらなければならない作業である。本検討会にかかわらず、およそ国際法をめぐる諸課題の一つとして環境への影響が議論される際に、こうしたUNCLOSの持っている趣旨、体系、仕組みを踏まえた上で検討をしていくことが必要なのだろうと理解している。

- ご指摘の点について、本日取り上げているものは環境影響評価であり、主に事前の評価ということになる。とはいえ、ライフサイクルの過程で環境損害が生じてしまうことは可能性としてはゼロではなく、それについてどのように対応しているのかということの説明したい。

洋上風力発電設備を含め、領海及び排他的経済水域における海洋施設について、海洋汚染等の防止に関し、「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」の適用を受けている。その上で、現行の個別法の規制によってカバーされていない環境影響についても、影響の防止、軽減の観点から、包括的に環境影響評価法により未然に海洋汚染の防止のための措置を講じているところである。資料1-1の説明のとおり、バードストライクや海洋生物に対する害が生じた場合については、現行のアセス制度として事後調査及び追加的保全措置を講じることとしており、今後行われる予定である洋上風力の特性に応じたアセスメントの最適の在り方の検討における論点の一つとして、関係省庁において検討がなされるもの承知している。

- 国内法的な観点からいうと、今御指摘のUNCLOS第12部第5節、第6節に関しては、発生源ごとに何か起きる場合、日本が規制する法的根拠は既存の

法体系で既に確立していると理解している。そうであれば、我が国がEEZで洋上風力発電を行うという政策決定をし、実施し始めた後の様々な段階において、それぞれの環境汚染が発生したときには、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律を根拠に、既存の国内法で基本的には対処できるという前提があると理解している。

それを前提にしたならば、大事なポイントは事前の手續となる。加えて、本件は、諸外国はもちろん、国内からの関心も強く、環境影響評価に特に重点を置くことは必然である。その後の一連の事項について、無関心、無責任でよいというスタンスでは決してないが、その後の一連の非常に長い時間で様々な環境汚染が出てき得るものの、どのような汚染が生ずるかは必ずしも今の段階で全て分かっているわけではない。それらに適切に対応することは当然であり、沿岸国としての日本の措置は、少なくともUNCLOS第12部に定められている沿岸国の権利義務と全く矛盾しないという大前提があると理解している。

もちろん、今の段階でUNCLOSとの関係で議論し得るものを全て議論し尽くすのが望ましいが、時間の制約もあることから、環境影響評価という事前手續として諸外国も我が国の事業者も特に注目している部分について特出ししてこの委員会で検討していると理解している。

そういう意味で、今後何か問題が起きてくる、又は起きる可能性があると私たちが認識した際に、しっかりと国として検討し、対応していくのは当然のことである。

- 国内法のご説明について議論させていただきたいという趣旨ではない。国内法（海洋汚染防止法など）で、洋上風力発電からの海洋環境損害については担保できるというご説明があり、また、加えて、UNCLOSのような污染源ごとの損害については、すでに国内法で法体系が存在しており、様々な段階で環境汚染が発生しても、国内法で基本的には対処できることを前提とするというご発言があった。けれども、この検討会は国際法の諸課題の検討会であり、かつ、この検討会では取り上げられない多様な活動とそれに起因する損害がありうる。将来に残された検討課題において、環境損害に国として対応することを考えるときには、国際法（UNCLOS）の趣旨・体系などの理解が根本的に必要になり、それは、確認しておくべきであると考え。ここで、UNCLOS204条と206条「だけ」に言及しておくことは、UNCLOSのとらえ方において、疑問を惹起しうる。
- その他、資料2に関し2点質問したい。一点目は、なぜ洋上風力発電施設について環境影響評価に注目するのかということである。二点目は、構築物について、例えば建築基準法との関係、又は構築物について、海洋構築物等

に係る安全水域の設定等に関する法律では、UNCLOSに構築物の定義を投げ  
てしまっており、日本の国内法において構築物の定義を見つけることがで  
きなかった。私たちは第1回検討会で洋上風力発電施設を施設構築物と捉  
えるという共通理解をもったが、どのように国内法をかけていくことにな  
るのか。

- 一点目の、なぜ環境影響評価に注目するのかについては、いざ汚染が起き  
てから対処するほうが非常にコストがかかることに加え、取り返しがつか  
なくなるという歴史の教訓から、事前の判断で極力影響を減らしていくと  
いう未然防止の考え方が非常に大事だという内外の共通認識があるからで  
ある。そういう意味で、環境影響評価手続をきっちりやるということが、あ  
る種国際的にも常識になっている。環境影響評価をしっかりと実施しない  
ような事業は資金もつかない時代になってきているという意味でも、事前  
に防止するということで環境影響評価がまず注目されており、やらなけ  
ればいけないということだと思う。

加えて、風力発電事業は全プロセスにおいて様々な影響を与えることが  
予想される。バードストライクや水中音といった多岐にわたる環境影響を  
低減させる便利な法律は環境影響評価法しかないということもあり、包括  
的に環境影響を見られるという点でも、環境影響評価法、環境アセスとい  
う手続は非常に優れており注目されるべきものだと考えている。

さらに、環境影響評価手続は、規制基準を満たすかどうかではなく、様々  
な調査や予測のプロセスでより良いものを選択していく仕組みになってお  
り、各地域の特性に応じて最善の策を選んでもらうところが非常に肝とな  
っている。よって、トータルの環境負荷を減らすという点で、環境影響評価  
プロセスは非常に大事であるともいえる。

二点目の国際法との兼ね合いは、にわかには判断がつかないが、環境影  
響評価法上、風力発電については電気事業法のいわゆる事業というところ  
で、政令で定める対象事業として扱っており、それで網羅的にカバーする  
という扱いにしている。

- 二点目については、日本が国内法でどうやって国際法の構築物を受け止  
めていくかをさらに勉強したいと思う。

一点目について、今の回答に決して異論を唱えるものではない。なぜな  
ら、環境損害において、「事前」防止が肝要であることは、およそすべての  
環境損害について当てはまる公理ともいえるから。けれども、それは、洋上  
風力発電に特化した固有の説明には必ずしもならないと思う。なぜ洋上風  
力発電において環境影響評価が注目されるかを考えることが適当である。  
そこで、洋上風力発電施設に伴う環境破壊は一種の生態系への破壊となる

ため、一度壊れると事後に回復することが極めて難しい環境への損害となり、また、金銭賠償などの事後救済も有用にはなりにくい。これこそが洋上風力発電により想定される環境損害の特徴ともいえる。関連文献や国際実践もそのように考えている。その特徴に照らすとゆえに、まさに、事前に注目して環境影響評価に焦点を当てるとというのが私なりの回答である。

- 大変有益な御示唆である。私は大規模性も大事な要素になると思う。個別の建築物に環境影響評価をするわけではなく、事業規模が非常に大きいということが環境影響評価の1つの前提で、その広大性と、むしろ事前に様々な配慮を働かせて、被害の発生を未然に防止しておくという組合せ、まさにそれが環境影響評価ということなのだろうと理解している。
- 「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」に基づいて国内法令を適用するというので、「環境影響評価法」や「再エネ海域利用法」が挙げられていたが、いずれの法令においても、地方公共団体の役割が重要ということがよくわかった。

領海・内水の場合、どの地方公共団体が管轄するのかが分かりやすいが、EEZにおける洋上風力発電施設についてはどう考えるのが適当か。洋上風力発電施設がEEZにあったとしても、結局は海底送電ケーブルを介して最終的には陸上の変電施設につながっていくため、陸上変電施設を管轄する地方公共団体が主体になるという整理になっているのか。

- まだそこは全く検討されておらず、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律の第3条第2項、海域の特性に応じて国内法の様々な調整ができるということで調整をしていくのか、それとも新規立法とするのかは、政策的選択で、今の段階では決まっていないと認識している。
- そのとおりであり、EEZに関しては、いわゆる管轄の自治体は定まっていないものと理解している。今後、EEZでこういった利用をしていくときに、関係自治体はどこになるのかについて、その事業に応じてどのような考え方をするのかを検討しなければならない課題と認識している。排他的経済水域及び大陸棚に関する法律の中で、国内法令を適用するとあるが、必要な調整措置を講じることができるという規定もあり、必要に応じてそのようなアレンジを考えていくことになろうかと思う。

また、UNCLOS第5節の話であるが、いわゆる事後規制の在り方について、ライフサイクルを考慮した洋上風力発電の議論の中で、今後しっかりと措置しなければいけない事項の一つだということをしっかりと取りまとめの中に明記しておくことが大事であると受け止めている。

- 現在、環境影響評価法だと電気事業法上の「電気事業用の工作物や発電用のもの」の設置をする場合は第1種事業となり、必ず環境影響評価すること

になっているように読むことができるが、これを排他的経済水域及び大陸棚に関する法律を通じてEEZにも適用することになると、洋上風力発電の場合は必ず環境影響評価をするという国内法制になると理解してよいか。

- 法令としてどのようにするかについては、様々な法形式が考えられ、今後の検討で決定していくものであり、今何か決まったものはない。
- 質問した趣旨としては、国際法の場合、他国の環境に悪影響を与える潜在的可能性がある活動を実施するに先立って、環境影響評価実施要否の一次判断をしなければいけないという一般国際法上の義務があるところ、洋上風力発電については、カテゴリカルに環境影響評価が要請されるタイプの活動と位置づける方向で整理をする旨をご提案されているのかを確認したかったからである。
- まさに制度をこれから検討していかなければならないが、EEZで行う洋上風力発電事業は普通に考えれば、相当な規模になるものと考えており、今の法体系ではきっちりと環境影響評価をしなければいけない事業になるのではないかという想定はしている。ただ、どのような法形式とするかは、これから関係省庁で検討していくことであるので、今ここではお答えできない。
- 政策的判断としては、実態としての環境影響評価は、領海内であれ、EEZであれしっかりやる。それをどのような法形式で行うかということについては、現在の時点では白紙である。ただ、現行の環境影響評価法をEEZに適用する際の限界をよく認識した上で、新しい法的措置についてこれから国内法の検討をしていくという整理かと思う。
- 先の質問に関していうと、国際法上では必ず環境影響評価をやらなければいけないとはなっていないので、その要件と日本の国内法をどのようにすり合わせて制度設計するのかということも含んでいると思う。そうすると、あまり国際法の義務が課せられる要件を超えて国内法上の義務を厳しくした場合、どこの発電事業者も参入しなくなってしまうというディスインセンティブになるということは恐らく政策判断に関わってくる。

### (3) 論点⑥関係国への事前通報・公表の要否

[資料1-2に基づき事務局から説明。以下意見交換]

- 資料1-2の国際法上の考え方の枠内、2つ目の●は、相手方が書いていない。この主体には影響があるからやらなければいけないなど、相手方も含めて補足を願います。
- 関係国への事前通報といった場合、関係国が特定される場合と、特定できない場合の2種類がある。  
あえてもう一つ加えれば、論点⑤で検討した、特定の影響を受ける国と

の間で行う環境影響評価の結果報告の公表も考えられる。関係国といっても何を目的とした通報なのかによって違って来る。

- 資料1-2における、考え方の仮説の枠内の「その範囲を政府において適切に判断する必要がある」と書いてある箇所が、ご指摘の「関係国への個別の事前通報」という点に相応する表現になると考える。個別に政府において適切に判断するという意図が「その範囲を」という言葉遣いに現れているのだろう。
- 基本的にそのように考えていただいて差し支えない。
- 国際法でも「通知」、「通報」、「協議」を分けて使っており、それぞれ重みも相手も想定する状況も違う。そのような概念の違いがあって、負う義務も全く違って来るので、それを想定した上で、今、書けるところまで書き込んでおくという方針を取られるのがよいのではないか。
- それでは、関係国への事前通報・公表の要否については、今御指摘があったそれぞれの情報提供の類型との関係も今の段階で盛り込めるような表現ぶりにするという事で整理する。

#### (4) とりまとめ(案)の作成について

[資料3に基づき事務局から説明。以下意見交換]

- 今ここで、いろいろな考えを出していただき、それを取りまとめに反映させることとしたい。
- 先ほどの話にあった構築物の定義というと、普通の人には石油掘削リグや、漁礁など様々な工作物を想像すると思うが、洋上風力にどのような特徴があり、環境問題に対して対応するのかというところを明確にしていきたい。  
非常に広域な範囲を占有することや、500メートルの安全水域を設定するなどの特徴があるということを前段にぜひ記載し、取り上げた論点について、差別をした上で、今回のEEZでの採用の仕方を記載してもらいたい。
- EEZで洋上風力発電をすることの特質をまずしっかり整理すべきだという御指摘であった。
- そうしないと、一般の構築物とかと同じ文章をただ横に並べてもあまり意味がないと思う。洋上風力発電を取り上げたことの趣旨を明確にしていきたい。
- UNCLOSの構造自体をしっかりと踏まえた上で、EEZにおける政策を形成するのだというのは、総論的な議論かと思うが、そのようなことも、個々の論点の前提になっているUNCLOSの全体構造ないしはUNCLOSの沿岸国に対する個別の要請をしっかりと踏まえているという上での取りまとめであるという



ことは、いずれにしても表現しなければいけないことだと認識している。これらを踏まえ、まず事務局が案を作成していただきたい。

### 3. 閉 会