

「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」

取りまとめ

令和5年1月31日

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

目次

1. はじめに	2
(1) 開催趣旨	2
(2) 構成	2
(3) 取り上げた論点	3
(4) 検討スケジュール	3
2. 事務局から検討を求めた各論点についての検討結果	4
(1) 論点①：洋上風力発電施設の国際法上の位置づけ	4
(2) 論点②：主権的権利・管轄権の範囲	7
(3) 論点③：安全水域の設定	9
(4) 論点④：他国の権利に対する妥当な考慮	12
(5) 論点⑤：環境影響評価	15
(6) 論点⑥：関係国への事前通報・公表の要否	18
3. 上記論点に加え、各委員が今後政府が留意すべきとして指摘した事項	19
4. おわりに	22
(参考) 国連海洋法条約における海域区分	23

1. はじめに

(1) 開催趣旨

再生可能エネルギーの主力電源化に向けた切り札である洋上風力発電は、我が国の 2050 年カーボンニュートラル実現にとって重要である。これまで海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律（平成 30 年法律第 89 号）（以下「再エネ海域利用法」という。）に基づき、我が国領海内での導入拡大の取組を行ってきたが、近年、洋上風力の排他的経済水域（EEZ）への展開を可能とする法整備を含めた環境整備に対するニーズが高まってきている。

このため、内閣府総合海洋政策推進事務局長の私的懇談会の形で、EEZ における洋上風力発電の実施に関して、国連海洋法条約（以下「UNCLOS」という。）との整合性を中心に、国際法上の諸課題に関し検討するための会議を開催した。

(2) 構成

検討会の構成員は、以下「委員等名簿」に掲げるとおり。

委員等名簿

<委員（五十音順、敬称略）>

來生 新（座長）	神奈川大学 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

<構成員（関係府省庁）>

内閣府総合海洋政策推進事務局長
外務省国際法局国際法課海洋法室長

水産庁漁政部企画課長

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

国土交通省総合政策局海洋政策課長

国土交通省海事局海洋・環境政策課長

国土交通省港湾局海洋・環境課長

環境省大臣官房環境影響評価課長

(3) 取り上げた論点

現在運用している再エネ海域利用法の適用範囲は、領海及び内水に限定されているところ、洋上風力発電を EEZ で実施することに関する法的枠組みを整備するに当たり、国連海洋法条約（UNCLOS）との整合性を図ることを念頭に本検討会の事務局を務めた内閣府総合海洋政策推進事務局において以下の論点を基本的なものとして取り上げ、本検討会において検討した。

論点①：洋上風力発電施設の国際法上の位置づけ

論点②：主権的権利・管轄権の範囲

論点③：安全水域の設定

論点④：他国の権利に対する妥当な考慮

論点⑤：環境影響評価

論点⑥：関係国への事前通報・公表の要否

EEZ では上部水域並びに海底及びその下の天然資源に沿岸国の主権的権利が及ぶものの、同時に他国が公海と同様の自由を一定程度行使できる海域となっている。そこで実施する洋上風力発電事業は、従来の沿岸国の主権的権利の活動と比較して、その工作物が大規模で、実施区域が広範であるといった特性を持つ。本検討会において、上記論点①～⑥について検討を行った結果、これらの論点には、こうした EEZ の性質及び洋上風力発電の特性が再認識され、下記 2. の検討結果が得られた。

(4) 検討スケジュール

第1回検討会（令和4年10月6日）

- ・ 検討会の開催趣旨
- ・ 再エネ海域利用法の運用状況等について
- ・ EEZ への展開時の国際法上の諸課題への対応（論点①及び②）

第2回検討会（同年11月8日）

- ・ 第1回検討会の指摘事項について
- ・ EEZ への展開時の国際法上の諸課題への対応（論点③及び④）

第3回検討会（同年12月13日）

- ・ 第2回検討会の指摘事項について
- ・ EEZ への展開時の国際法上の諸課題への対応（論点⑤及び⑥）
- ・ 取りまとめの構成等について

第4回検討会（同年12月26日）

- ・ 第3回検討会の指摘事項について
- ・ 取りまとめ（案）について

第5回検討会（令和5年1月17日）

- ・ 取りまとめ（案）について

2. 事務局から検討を求めた各論点についての検討結果

各論点に関し、以下（1）～（6）の内容について検討会において合意を得た。なお、各論点における「洋上風力発電施設」には、特に「浮体式」との記載がないものについては、「着床式」、「浮体式」の両方を含むものとする。

（1）論点①：洋上風力発電施設の国際法上の位置付け

《論点》

- EEZにおいて、洋上風力発電施設は、UNCLOSにおける「施設及び構築物」に位置付けられるのか。

《UNCLOS 関連条文》

第56条 排他的経済水域における沿岸国の権利、管轄権及び義務

1 沿岸国は、排他的経済水域において、次のものを有する。

- （a）海底の上部水域並びに海底及びその下の天然資源（生物資源であるか非生物資源であるかを問わない。）の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利並びに排他的経済水域における経済的な目的で行

われる探査及び開発のためのその他の活動（海水、海流及び風からのエネルギーの生産等）に関する主権的権利

（b）この条約の関連する規定に基づく次の事項に関する管轄権

（i）人工島、施設及び構築物の設置及び利用

（i i）海洋の科学的調査

（i i i）海洋環境の保護及び保全

（c）この条約に定めるその他の権利及び義務

第60条 排他的経済水域における人工島、施設及び構築物

1 沿岸国は、排他的経済水域において、次のものを建設し並びにそれらの建設、運用及び利用を許可し及び規制する排他的権利を有する。

（a）人工島

（b）第56条に規定する目的その他の経済的な目的のための施設及び構築物

（c）排他的経済水域における沿岸国の権利の行使を妨げ得る施設及び構築物

2 沿岸国は、1に規定する人工島、施設及び構築物に対して、通関上、財政上、保健上、安全上及び出入国管理上の法令に関する管轄権を含む排他的管轄権を有する。

第91条 船舶の国籍

1 いずれの国も、船舶に対する国籍の許与、自国の領域内における船舶の登録及び自国の旗を掲げる権利に関する条件を定める。船舶は、その旗を掲げる権利を有する国の国籍を有する。その国と当該船舶との間には、真正な関係が存在しなければならない。

第92条 船舶の地位

1 船舶は、一の国のみの旗を掲げて航行するものとし、国際条約又はこの条約に明文の規定がある特別の場合を除くほか、公海においてその国の排他的管轄権に服する。船舶は、所有権の現実の移転又は登録の変更の場合を除くほか、航海中又は寄港中にその旗を変更することができない

《国際法上の検討》

●EEZでの洋上風力発電は、UNCLOS第56条に規定する経済的目的で行われる探査及び開発のための活動（風からのエネルギーの生産）に当たる。EEZにおいて洋上風力発電を実施する場合、当該発電施設を国際法上いかにして位置付けるかが問題となる。すなわち、UNCLOSでは、第60条において沿岸国は「施設」「構築物」に対し排他的権利を有するとされているが、洋上風力発電施設が同条の「施設」や「構築物」に当たるのかが論点となる。他方で、

我が国国内法では以下で述べるとおり、浮体式洋上風力発電施設を船舶安全法（昭和 8 年法律第 11 号）上の「特殊船」と位置付けているところ、国際法上、特に浮体式洋上風力発電施設をどう位置付けるか検討する必要がある。

- 浮体式洋上風力発電施設が UNCLOS の定める「施設及び構築物」に当たるのであれば、我が国は EEZ においてそれらを建設し、並びにそれらの建設・運用及び利用を許可し規制する排他的権利を有すると考えられる。他方で、浮体式洋上風力発電施設が国際法上「船舶」であれば、EEZ においては基本的に旗国が管轄権を行使することとなり、仮に旗国が日本以外の国である場合、当該国が管轄権を行使することが可能となる。
- この点、UNCLOS においては、「船舶」、「施設及び構築物」の定義が定められていない。一方で、IMO 関連条約には、条約の目的及び趣旨に鑑み、「船舶」の定義を個別に規定しているものがあるが、例えば 1972 年海上衝突予防条約（COLREG 条約）は、「船舶」を「水上輸送の用に供され、または供することができる船舶類（無排水量船、表面効果翼船及び水上航空機を含む。）という。」（国際規則第 3 条）と定義している。
- 例えば、海底資源の掘削船や、また、海上航行に使用されるいわゆる船舶とは言えないが、設置場所まで曳航されて設置される装置は、少なくとも経済活動などを行う際には、通常その設置場所に固定されているため、こうした船舶の定義に当てはまらないようにも思われるところ、これを国際法上どう扱うべきかが問題となる。
- こうした装置の国際法上の扱いについては、事案ごとに個別具体的に評価すべきであるが、各国の専門家の中では、主たる利用目的が経済目的で行う探査及び開発活動であり、また、その場で固定されて当該活動を行う装置は、UNCLOS 第 60 条の「施設」や「構築物」とみなすことができるといった主張もなされている。

《国内法上の扱い》

- 「船舶」については、船舶法（明治 32 年法律第 46 号）において「日本船舶ニ非サレハ日本ノ国旗ヲ掲クルコトヲ得ス」（同法第 2 条）とされており、「船舶」そのものの定義はない。他方、人工島、施設及び構築物については、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成 8 年法律第 74 号）上、国内法の定義を UNCLOS と同義とし、「いずれも海上において人工的に作られる建造物等を指す」と解している。なお、鉱物資源開発のためのプラットフォーム、掘削活動に従事している掘削バージ等も「施設及び構築物」に含まれると整理している。
- ただし、掘削バージ等については、その構造上の特殊性から「特殊船」として船舶安全法が適用されている。

- 浮体式洋上風力発電施設については、電気事業法(昭和 39 年法律第 170 号)の安全基準が適用される一方で、その構造上の特殊性から、掘削バージ等と同様に船舶安全法上の「特殊船」として同法に基づく安全基準が適用される。
- しかし、我が国が旗国である船舶に管轄権を行使する基準である船舶法上においては、浮体式洋上風力発電施設は「船舶」として扱われていない。
- 以上のように、我が国国内法上、浮体式洋上風力発電施設を各々の法目的にしたがって取り扱っているが、そのことをもって国際法上、「船舶」として扱わなければならない理由は見当たらない。

《論点に対する考え方》

- 特定の場所に固定され、主たる活動目的が経済目的である洋上風力発電施設は、国際法上、UNCLOS における「施設及び構築物」と位置付けることが適当と考えられる。

(2) 論点②：主権的権利・管轄権の範囲

《論点》

- 我が国が行使できる風からのエネルギーの生産に関する主権的権利・管轄権の具体的な内容は何か。

《UNCLOS 関連条文》

第 5 6 条 排他的経済水域における沿岸国の権利、管轄権及び義務

- 1 沿岸国は、排他的経済水域において、次のものを有する。
 - (a) 海底の上部水域並びに海底及びその下の天然資源(生物資源であるか非生物資源であるかを問わない。)の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利並びに排他的経済水域における経済的な目的で行われる探査及び開発のためのその他の活動(海水、海流及び風からのエネルギーの生産等)に関する主権的権利
 - (b) この条約の関連する規定に基づく次の事項に関する管轄権
 - (i) 人工島、施設及び構築物の設置及び利用
 - (ii) 海洋の科学的調査
 - (iii) 海洋環境の保護及び保全
 - (c) この条約に定めるその他の権利及び義務

第60条 排他的経済水域における人工島、施設及び構築物

1 沿岸国は、排他的経済水域において、次のものを建設し並びにそれらの建設、運用及び利用を許可し及び規制する排他的権利を有する。

(a) 人工島

(b) 第5条に規定する目的その他の経済的な目的のための施設及び構築物

(c) 排他的経済水域における沿岸国の権利の行使を妨げ得る施設及び構築物

2 沿岸国は、1に規定する人工島、施設及び構築物に対して、通関上、財政上、保健上、安全上及び出入国管理上の法令に関する管轄権を含む排他的管轄権を有する。

《国際法上の検討》

＜総論＞

●UNCLOS では、風からのエネルギー生産について沿岸国に主権的権利（同第56条1(a)）が認められている。また、その生産に関わる施設や構築物の建設、運用、利用等に関し排他的権利を有している（同第60条）。沿岸国はこうした権利や管轄権に基づき、他の国の権利及び義務に対し妥当な考慮（論点④にて後述）を払ったうえで、関連する国内法令を制定、適用、執行する権利を有すると解される。

●なお、洋上風力発電施設については発電のみならず、事前の調査、建設、メンテナンス、解体といった各プロセスが想定されるが、各段階において、UNCLOS 上の主権的権利・管轄権を行使することができる。

●今後、風からのエネルギー生産に対する主権的権利や管轄権の行使に当たり、各国の国内法も参考としながら、EEZにおける洋上風力発電実施に向けて所要の法整備が必要となる。

《国内的措置を講じる上での留意点》

●EEZに対して国は財産的権利を有していないが、上記の議論に基づき、国内法上必要な手続を定めれば、EEZの占用許可についても、主権的権利の行使の一環として実施できると考える。

●領海における洋上風力発電に必要となる設備の海域の占用許可については、財産的権利に基づき、一般海域では、各都道府県の一般海域管理条例等に基づき知事が行い、海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域では、再エネ海域利用法に基づき国土交通大臣が行い、港湾区域では、港湾法に基づき港湾管理者が占用許可を行っている。

《国内法関連条文》

排他的経済水域及び大陸棚に関する法律（平成 8 年法律第 74 号）

第一条 我が国が海洋法に関する国際連合条約（以下「国連海洋法条約」という。）に定めるところにより国連海洋法条約第五部に規定する沿岸国の主権的権利その他の権利を行使する水域として、排他的経済水域を設ける。

第三条 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。

- 一 排他的経済水域又は大陸棚における天然資源の探査、開発、保存及び管理、人工島、施設及び構築物の設置、建設、運用及び利用、海洋環境の保護及び保全並びに海洋の科学的調査
- 二 排他的経済水域における経済的な目的で行われる探査及び開発のための活動（前号に掲げるものを除く。）
- 三 大陸棚の掘削（第一号に掲げるものを除く。）
- 四 前三号に掲げる事項に関する排他的経済水域又は大陸棚に係る水域における我が国の公務員の職務の執行（当該職務の執行に関してこれらの水域から行われる国連海洋法条約第百十一条に定めるところによる追跡に係る職務の執行を含む。）及びこれを妨げる行為

《論点に対する考え方》

- 国内法上必要な手続きを規定すれば、沿岸国は EEZ において認められた主権的権利・管轄権の行使の一環として、建設、利用時のメンテナンス、解体の各段階にわたって、洋上風力発電事業に係る探査及び開発のための活動や占有等の許可、監督処分、報告の徴収、立入検査などを行うことができると考えられる。

（3）論点③：安全水域の設定

《論点》

- 我が国の EEZ において、洋上風力発電施設の周囲に安全水域を設定することができるのか。また、安全水域の設定が可能な場合にはどの程度の範囲を設定し、どのように周知すべきか。

《UNCLOS 関連条文》

第60条 排他的経済水域における人工島、施設及び構築物

- 1 沿岸国は、排他的経済水域において、次のものを建設し並びにそれらの建設、運用及び利用を許可し及び規制する排他的権利を有する。
 - (a) 人工島
 - (b) 第五十六条に規定する目的その他の経済的な目的のための施設及び構築物
 - (c) 排他的経済水域における沿岸国の権利の行使を妨げ得る施設及び構築物
- 4 沿岸国は、必要な場合には、1に規定する人工島、施設及び構築物の周囲に適当な安全水域を設定することができるものとし、また、当該安全水域において、航行の安全並びに人工島、施設及び構築物の安全を確保するために適当な措置をとることができる。
- 5 沿岸国は、適用のある国際的基準を考慮して安全水域の幅を決定する。安全水域は、人工島、施設又は構築物の性質及び機能と合理的な関連を有するようなものとし、また、その幅は、一般的に受け入れられている国際的基準によって承認され又は権限のある国際機関によって勧告される場合を除くほか、当該人工島、施設又は構築物の外縁のいずれの点から測定した距離についても五百メートルを超えるものであってはならない。安全水域の範囲に関しては、適当な通報を行う。
- 6 すべての船舶は、4の安全水域を尊重しなければならず、また、人工島、施設、構築物及び安全水域の近傍における航行に関して一般的に受け入れられている国際的基準を遵守する。
- 7 人工島、施設及び構築物並びにそれらの周囲の安全水域は、国際航行に不可欠な認められた航路帯の使用の妨げとなるような場所に設けてはならない。

《国内法関連条文》

海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律（平成19年法律第34号）

（安全水域の設定等）

- 第三条 国土交通大臣は、海洋構築物等の安全及び当該海洋構築物等の周辺の海域における船舶の航行の安全を確保するため、海洋法に関する国際連合条約に定めるところにより、安全水域を設定することができる。
- 2 前項に規定する安全水域の設定は、特定行政機関の長の要請に基づき行うものとする。
 - 3 国土交通大臣は、安全水域を設定しようとするときは、外務大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、防衛大臣その他の関係行政機関の長に協議しなければならない。これを廃止しようとするときも、同様とす

る。

- 4 安全水域は、海洋構築物等の性質及び機能に応じ合理的に必要とされるものでなければならない。
- 5 安全水域の幅は、海洋構築物等の外縁のいずれの点から測定した距離についても五百メートルを超えるものであってはならない。
- 6 安全水域は、国際航行に不可欠と認められた航行帯の使用の妨げとなるような海域に設定してはならない。

(安全水域への入域の禁止等)

第五条 何人も、国土交通省令で定めるところにより、国土交通大臣の許可を受けなければ、安全水域に入域してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

- 一 船舶の運転の自由を失った場合
- 二 人命又は急迫した危険のある船舶の救助に従事する場合
- 三 国又は都道府県の機関が海上の安全及び治安の確保のための業務を実施する場合
- 四 当該安全水域に係る海洋構築物等の業務に従事する場合

(罰則)

第七条 次の各号のいずれかに該当する者は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

- 一 第五条第一項の規定に違反した者
- 二 第五条第四項の規定により国土交通大臣が付した条件に違反した者

《国際法上の検討》

- UNCLOS 第 60 条 4 において、沿岸国は、EEZ 上の施設及び構築物の周囲に適当な安全水域を設定することができ、また、航行の安全並びに施設及び構築物の安全確保のため適当な措置をとることができるとされている。安全水域の範囲については、同条 5 において、一般的には施設又は構築物の外縁のいずれの点から測定した距離についても五百メートルを超えない範囲で決定することができるとされている。
- また、UNCLOS 第 60 条 5 では、沿岸国は安全水域の範囲について適当な通報 (due notice) を行うと規定されている。UNCLOS では「適当な通報」の具体的な記載はないが、海洋構築物等に係る安全水域の設定等に関する法律（平成 19 年法律第 34 号。以下「安全水域法」という。）第 4 条第 1 項は「国土交通大臣は、安全水域を設定したときは、遅滞なく、当該安全水域の位置及びその範囲を告示しなければならない。」と定めており、同法に基づく告示や水路通報を含む水路図誌への記載等による周知は、UNCLOS の求める「適

当な通報」の一態様と考えられる。

- 加えて、UNCLOS 第 60 条 6 では安全水域付近を航行する全ての船舶は当該安全水域を尊重しなければならないと規定している。許可なく船舶が安全水域に侵入する場合、我が国国内法上、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」第 3 条において、罰則を含む我が国の法令を適用することが可能である。

《国内法上の扱い》

- 安全水域法を制定しており、同法に基づいて安全水域を設定することができる。

《論点に対する考え方》

- 我が国 EEZ において洋上風力発電施設の周囲に安全水域を設定する必要がある場合、「安全水域法」に基づき、洋上風力発電施設の外縁から五百メートルを超えない範囲で安全水域を設定することができる。
- また、UNCLOS 上求められる「適当な通報」として、当該安全水域の位置及び範囲を告示するとともに、水路通報を含む水路図誌への記載等による周知を行うことが必要となると考えられる。

(4) 論点④：他国の権利に対する妥当な考慮

《論点》

- 沿岸国として EEZ において洋上風力発電を実施する場合、他国の権利及び義務との関係で、いかなる考慮が必要となるか。例えば、当該水域における他国の航行の自由や海底電線等敷設の自由との関係についてはどうか。

《UNCLOS 関連条文》

第 56 条 排他的経済水域における沿岸国の権利、管轄権及び義務

- 2 沿岸国は、排他的経済水域においてこの条約により自国の権利を行使し及び自国の義務を履行するに当たり、他の国の権利及び義務に妥当な考慮を払うものとし、また、この条約と両立するように行動する。

第 58 条 排他的経済水域における他の国の権利及び義務

- 1 すべての国は、沿岸国であるか内陸国であるかを問わず、排他的経済水域において、この条約の関連する規定に定めるところにより、第八十七条に定める航行及び上空飛行の自由並びに海底電線及び海底パイプラインの敷設の自由並びにこれらの自由に関連し及びこの条約のその他の規定

と両立するその他の国際的に適法な海洋の利用（船舶及び航空機の運航並びに海底電線及び海底パイプラインの運用に係る海洋の利用等）の自由を享有する。

- 3 いずれの国も、排他的経済水域においてこの条約により自国の権利を行使し及び自国の義務を履行するに当たり、沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮を払うものとし、また、この部の規定に反しない限り、この条約及び国際法の他の規則に従って沿岸国が制定する法令を遵守する。

第60条 排他的経済水域における人工島、施設及び構築物

- 3 1に規定する人工島、施設又は構築物の建設については、適当な通報を行わなければならない。また、その存在について注意を喚起するための恒常的な措置を維持しなければならない。放棄され又は利用されなくなった施設又は構築物は、権限のある国際機関がその除去に関して定める一般的に受け入れられている国際的基準を考慮して、航行の安全を確保するために除去する。その除去に当たっては、漁業、海洋環境の保護並びに他の国の権利及び義務に対しても妥当な考慮を払う。完全に除去されなかった施設又は構築物の水深、位置及び規模については、適当に公表する。

第79条 大陸棚における海底電線及び海底パイプライン

- 2 沿岸国は、大陸棚における海底電線又は海底パイプラインの敷設又は維持を妨げることができない。もっとも、沿岸国は、大陸棚の探査、その天然資源の開発並びに海底パイプラインからの汚染の防止、軽減及び規制のために適当な措置をとる権利を有する。
- 3 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は、沿岸国の同意を得る。
- 5 沿海底電線又は海底パイプラインを敷設する国は、既に海底に敷設されている電線又はパイプラインに妥当な考慮を払わなければならない。特に、既設の電線又はパイプラインを修理する可能性は、害してはならない。

《国際法上の検討》

＜総論＞

- EEZにおいては、沿岸国が一定の権利を行使できる一方で、他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するところ、妥当な考慮はその調整を図るものと一般的に理解されている。そのため、UNCLOSその他の国際法上の他国の権利との関係で妥当な考慮が必要だと判断される場合がある。
- UNCLOS 第56条2では、EEZにおいて、沿岸国は自国の権利行使に当たり、同第58条1に規定される航行及び上空の自由、海底電線及び海底パイプライン敷設といった他国の権利に対して「妥当な考慮」（due regard）を払う

ものとされている。他方で、UNCLOS は「妥当な考慮」の具体的な内容は規定しておらず、個別具体的に判断することとなる。

＜船舶の航行の自由＞

- UNCLOS第60条 7 は、沿岸国は、人工島、施設及び構築物並びにそれらの周囲の安全水域を、国際航行に不可欠な認められた航路帯の使用の妨げとなるような場所に設けてはならないと規定している。IMOの航路指定制度によって設定された航路等は国際航行に不可欠な航路帯と考えられ、洋上風力発電施設の設置場所は、このような航路帯の妨げとならないようにする必要がある。
- また、上記のような航路帯を避けて洋上風力発電施設を設置したとしてもEEZでは各国に航行の自由が認められているため、航行の自由との関係も考慮しなければならない。この点、航行の安全に必要な情報について、UNCLOS第60条 3 では、「施設又は構築物」の建設に当たっては、沿岸国は「適当な通報」(due notice)を行わなければならない、その存在について注意を喚起するための恒常的な措置を維持しなければならないとされており、また、論点③で既述のとおり安全水域の設定に当たっても同じく「適当な通報」が求められている。そのため、EEZにおいて洋上風力発電施設を設置するに当たり、設置者が関係当局へ適切な情報提供を行った上で、関係当局において設置場所の海図への記載等を行い、安全水域法に基づいてその位置や範囲を告示すれば、他国の航行の自由との関係で妥当な考慮を果たしたといえる。

＜海底電線等敷設の自由＞

- UNCLOS第58条 1 では、すべての国は、EEZにおいて海底電線及び海底パイプラインの敷設の自由を有するとされており、同項において、沿岸国はこれらの権利に妥当な考慮を払うものとされている。また、大陸棚に係る規定として、UNCLOS第79条 2 において、これらの敷設又は維持を妨げることができないと規定されている。加えて、UNCLOS第79条 5 において、海底電線又は海底パイプラインを敷設する国は、既に海底に敷設されている電線又はパイプラインに妥当な考慮を払わなければならない、特に、既設の電線又はパイプラインを修理する可能性は、害してはならないとされている。
- 我が国は、UNCLOSに基づいて海底電線を敷設する自由を有する。また、洋上風力発電施設の設置を行う場合も、我が国は送電のための海底電線（海底送電ケーブル）を敷設する権利を有する。
- 敷設に際し、ケーブル同士の摩耗を防ぐ観点から、海底送電ケーブルと海底通信ケーブルの間には一定程度離隔距離を取る必要があり、そのための措置を講じることとなる。
- また、我が国は沿岸国として、洋上風力発電施設の EEZ 内での位置情報を適切な形で周知することとなる。

- こうした対応を取ることによって、我が国は他国の海底電線（特に、海底通信ケーブル）等に対し「妥当な考慮」を払ったといえると考ええる。

《論点に対する考え方》

- EEZ の沿岸国が、UNCLOS に基づき権利・自由を行使する際、他の国の権利及び義務に対して妥当な考慮を払うことは一般的・総則的な義務である。
- 「航行の自由」との関係では、洋上風力発電施設を設置する際のその位置について海図への記載等を行うことに加え、安全水域を設定する際のその位置及び範囲について告示等を行うことをもって、妥当な考慮を果たしたといえると考えられる。
- 「海底電線、海底パイプライン敷設の自由」との関係では、これに加え、少なくとも敷設に際し、ケーブル同士の摩擦を防ぐ観点から、一定程度の距離を取るなどといった対応をとることが、妥当な考慮と考えられる。

（５）論点⑤：環境影響評価

《論点》

- 洋上風力発電を EEZ で実施する場合には、海洋環境への影響の評価をいかにして行えば UNCLOS 上の義務を果たせると考えるか。

《UNCLOS 関連条文》

第 1 条 用語及び適用範囲

- 1（４）「海洋環境の汚染」とは、人間による海洋環境（三角江を含む。）への物質又はエネルギーの直接的又は間接的な導入であって、生物資源及び海洋生物に対する害、人の健康に対する危険、海洋活動（漁獲及びその他の適法な海洋の利用を含む。）に対する障害、海水の水質を利用に適さなくすること並びに快適性の減殺のような有害な結果をもたらす又はもたらすおそれのあるものをいう。

第 192 条 一般的義務

いずれの国も、海洋環境を保護し及び保全する義務を有する。

第 194 条 海洋環境の汚染を防止し、軽減し及び規制するための措置

- 1 いずれの国も、あらゆる発生源からの海洋環境の汚染を防止し、軽減し

及び規制するため、利用することができる実行可能な最善の手段を用い、かつ、自国の能力に応じ、単独で又は適当なときは共同して、この条約に適合するすべての必要な措置をとるものとし、また、この点に関して政策を調和させるよう努力する。

2 いずれの国も、自国の管轄又は管理の下における活動が他の国及びその環境に対し汚染による損害を生じさせないように行われること並びに自国の管轄又は管理の下における事件又は活動から生ずる汚染がこの条約に従って自国が主権的権利を行使する区域を越えて拡大しないことを確保するためにすべての必要な措置をとる。

3 この部の規定によりとる措置は、海洋環境の汚染のすべての発生源を取り扱う。この措置には、特に、次のことをできる限り最小にするための措置を含める。

(a) 毒性の又は有害な物質（特に持続性のもの）の陸にある発生源からの放出、大気からの若しくは大気を通ずる放出又は投棄による放出

(b) 船舶からの汚染（特に、事故を防止し及び緊急事態を処理し、海上における運航の安全を確保し、意図的な及び意図的でない排出を防止し並びに船舶の設計、構造、設備、運航及び乗組員の配乗を規制するための措置を含む。）

(c) 海底及びその下の天然資源の探査又は開発に使用される施設及び機器からの汚染（特に、事故を防止し及び緊急事態を処理し、海上における運用の安全を確保し並びにこのような施設又は機器の設計、構造、設備、運用及び人員の配置を規制するための措置を含む。）

(d) 海洋環境において運用される他の施設及び機器からの汚染（特に、事故を防止し及び緊急事態を処理し、海上における運用の安全を確保し並びにこのような施設又は機器の設計、構造、設備、運用及び人員の配置を規制するための措置を含む。）

4 いずれの国も、海洋環境の汚染を防止し、軽減し又は規制するための措置をとるに当たり、他の国のこの条約に基づく権利の行使に当たっての活動及び義務の履行に当たっての活動に対する不当な干渉を差し控える。

5 この部の規定によりとる措置には、希少又はぜい弱な生態系及び減少しており、脅威にさらされており又は絶滅のおそれのある種その他の海洋生

物の生息地を保護し及び保全するために必要な措置を含める。

第 204 条 汚染の危険又は影響の監視

- 1 いずれの国も、他の国の権利と両立する形で、直接に又は権限のある国際機関を通じ、認められた科学的方法によって海洋環境の汚染の危険又は影響を観察し、測定し、評価し及び分析するよう、実行可能な限り努力する。
- 2 いずれの国も、特に、自国が許可し又は従事する活動が海洋環境を汚染するおそれがあるか否かを決定するため、当該活動の影響を監視する。

第 205 条 報告の公表

いずれの国も、前条の規定により得られた結果についての報告を公表し、又は適当な間隔で権限のある国際機関に提供する。当該国際機関は、提供された報告をすべての国の利用に供すべきである。

第 206 条 活動による潜在的な影響の評価

いずれの国も、自国の管轄又は管理の下における計画中の活動が実質的な海洋環境の汚染又は海洋環境に対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足る合理的な理由がある場合には、当該活動が海洋環境に及ぼす潜在的な影響を実行可能な限り評価するものとし、前条に規定する方法によりその評価の結果についての報告を公表し又は国際機関に提供する。

《国際法上の検討》

＜総論＞

- UNCLOS では、海洋環境の保護及び保全に関し、第 1 条 1 (4) (海洋環境の汚染)、同第 192 条 (一般的義務) 及び同第 194 条 (海洋環境の汚染を防止、軽減及び規制するための措置) の規定があり、また、環境評価に関しては、同第 204 条 (汚染の危険又は影響の監視)、同第 205 条 (報告の公表) 及び同第 206 条 (活動による潜在的な影響の評価) の規定がある。
- また、同第 56 条 1 (b) (iii) では、沿岸国は、海洋環境の保護及び保全について管轄権を有すると規定している。
- UNCLOS 第 206 条は、いずれの国も、同条に該当する自国の管轄又は管理の下における計画中の活動について、実質的な海洋環境汚染又は海洋環境に対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足る合理的な理由がある場合には EIA を実施する義務を有すると規定している。

●このように同条は、EIA 実施の判断にあたり、「合理的な理由がある場合」に該当するか否かについては、各国の判断の余地を残している。一方で、当該理由の内容については「実質的な海洋環境の汚染又は海洋環境に対する重大かつ有害な変化をもたらすおそれがあると信ずるに足りる」とされ、「おそれ」までを含むものとして設定されている。したがって、EIA 実施義務が生じる洋上風力発電事業の範囲については、各国が国際的に求められる水準を踏まえて、自ら閾値の検討を行う必要がある。

また、EIA の具体的な内容・手続、義務のための国内的措置の形式についても、各国に裁量が認められている。

●今後洋上風力に係る環境影響評価制度のあり方を考える上で、現在、環境保全に関連して交渉が行われている、国家管轄権外区域における海洋生物多様性の保全と持続可能な利用に関する条約（BBNJ 条約）に係る EIA 等の議論や他国の国家実行等も注視する必要がある。

《国内的措置を講じる上での留意点》

●領海・内水における洋上風力発電については、環境影響評価法（平成 9 年法律第 81 号）及び電気事業法（昭和 39 年法律第 170 号）に基づき風力発電事業が対象とされており、同法を適用しているが、同法における環境影響評価手続には関係都道府県及び市町村の関与が規定されており、EEZ を管轄する都道府県及び市町村は現時点において存在しない。EEZ における洋上風力に係る環境影響評価制度のあり方の検討に際しては、この点について留意する必要がある。

《論点に対する考え方》

●EEZ において洋上風力発電を実施する場合の EIA については、国際社会での議論や他国の国家実行等を踏まえながら、洋上風力に係る環境影響評価制度のあり方の検討を踏まえた所要の国内的措置を講じた上で、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」に基づき、国内法令を適用して対応する必要があると考えられる。

（6）論点⑥：関係国への事前通報・公表の要否

《論点》

●人工島、施設及び構築物の建設について、関係国に対して個別に事前通報を行う国際法上の義務はないのか。

《UNCLOS 関連条文》

関連する条文はなし。

《国際法上の検討》

＜総論＞

- UNCLOS 上、人工島、施設及び構築物の建設について、同第 60 条 3（適当な通報を行う義務）及び同第 206 条（EIA の結果報告の公表）等を除けば、関係国への個別の事前通報を行うことを義務付ける規定はない。
- 他方、一般国際法上、国境を越えて重大な環境リスクを伴う活動・事業については、EIA の実施、関係国への事前通報・協議及び実施後の影響評価などを活動・事業の管轄国に要求しているとする国際判例がある。また、同 56 条 2 において規定されている他国の権利及び義務に対する妥当な考慮の結果として、事前通報を行う必要がある可能性もある。
- このため、EEZ における洋上風力発電が、上記のような重大な環境リスクを伴う活動に該当する場合は、関係国への事前通報等を行う国際法上の義務が生じる可能性がある。

《論点に対する考え方》

- EEZ における洋上風力発電に関し、他国の国家実行等も踏まえながら、事前通報等の要否やその範囲を政府において適切に判断する必要がある。

3. 上記論点に加え、各委員が今後政府が留意すべきとして指摘した事項

上記論点に関連する議論の中で、各委員から様々な観点からの指摘がなされた。これらの指摘について全ての委員による合意が得られたわけではないが、本検討会において今後留意すべき論点として各委員の指摘した主な事項を以下記載する。

- 洋上風力発電の EEZ での実施に係る国際法上の論点としては、洋上風力発電の事前調査、実施区域の選定、建設、運用、維持、撤去などの各段階にわたる諸活動について各々存在する。これら論点については、今後、EEZ での洋上風力発電を行うための法制度を詰める段階、及び洋上風力発電を EEZ で実際に実施する段階において、政府において適時、適切に判断していく必要がある。

- 我が国 EEZ における洋上風力発電については、各論点への対応に際し、各国の状況も参考にしながら、政府において今後の制度設計を検討していくべきである。
- EEZ のどの海域を洋上風力発電の「促進区域」と決定するのかという論点に関し、現行の再エネ海域利用法においては、促進区域の指定、都道府県の関与といった制度設計がなされている。これに対して、EEZ における洋上風力発電の実施区域の決定に際しては、第3期海洋基本計画以来、検討されているはずの、海洋空間計画の理念に基づいてこれを行う必要がある（さらに詳細は、安全水域と関連させて後述する）。かつ、その実施のためには、区域選定をどのような手順でどこが主体で行っていくのか等の制度設計が必要になる。
- UNCLOS 第 60 条 5 において、安全水域の幅は五百メートルを超えるものであってはならないとあるが、1982 年に UNCLOS が採択されてからかなりの年月が経過しており、その技術的な妥当性について学説等でも議論されている。本件について、各国の状況を調査するとともに、IMO 等のガイドラインを確認し、国際社会の趨勢を把握し適切に対応すべきである。
- ウィンドファームとして洋上風車を複数並べる場合、洋上風車間の離隔距離によっては、ウィンドファームが設置されている海域全体を一体として安全水域を設定するような運用も想定される。一方、そのような設定をした場合には洋上風車間を船舶が航行することができないこととなるため、この点の許容性も含めて「安全水域法」の運用の在り方について検討するべきである。
- 安全水域の設定に関する問題は、当該問題に特化した検討ではなく、いかなる海域でいかなる海域利用を行い、そのためにどのような規制をかけるかという、先に記載した海洋空間計画の文脈で検討するべきである。例えば、まずは、①海洋空間計画として EEZ のどこで発電するのか、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それらによって五百メートルの安全水域で足りるのかどうか、といういくつかの段階に分けた発想が必要である。その際に、安全確保に必要な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点も考慮に入れておくべきである。
- 浮体式洋上風車は海中部に係留索がある等、構築物の性質上、海上部から五百メートルという安全水域だけでは必ずしも航行船舶や風車の安全を確保しきれない可能性もある。安全確保に必要な海域の範囲を周知する手段として、安全水域の外側に、入域を禁止しないが注意喚起を行う水域を設定する等のやり方も考えられる。

- 「妥当な考慮」とは、自国と他国の主張が対立する際に、どこに落としどころを見つけるかという事が「妥当」かどうかの基準となる。相手の航行の自由を守ることを考えることも大事ではあるが、その前に日本が何をしたいのかを決めることが必要であって、それが「妥当な考慮」の内容を決める上の前提である。
- 洋上風力発電施設から送電ケーブルを敷設する際の法的根拠として、以下の3つが考えられるところ、国際法上どのような法的根拠に基づき送電ケーブルを敷設するか検討が必要である。
 - ①UNCLOS 第 58 条 1 の「全ての国」が有する送電ケーブルを敷設する権利。
 - ②UNCLOS 第 56 条 1 の沿岸国のエネルギー生産の主権的権利の関する付随する権利に基づき行う。
 - ③UNCLOS 第 79 条 3 に規定される、大陸棚沿岸国がもつ、送電ケーブルの経路に関する権利を援用。
- 送電ケーブルについても、敷設に先行する海洋調査、敷設、運用とメンテナンス、解体といった、全過程についての、我が国の権利及び義務の検討が必要である。
- 大規模なウィンドファームが設置されている海域を通信ケーブルが通過する際、修理が困難になるような事態が生起するのであれば、それに対しても妥当な考慮を払うべきになることが考え得る。
- 洋上風力発電からの環境損害について、環境影響評価に絞って検討するという点であるが、事前防止が肝要であることに疑念はない。しかし、環境影響評価に焦点を当てるといっているのであれば、洋上風力発電から生ずるとされる損害が、事後救済になじまない特徴を持つことから、事前の環境影響評価が重要である、というように、洋上風力発電に固有の事情を考慮すべきである。
- 洋上風力発電によって海洋環境の汚染が実際に生じた場合の対応について、UNCLOS 上どの規定に基づいて、沿岸国としての規制を行うかも問題となる。この点、同第 12 部第 5 節、第 6 節において、様々な発生源からの汚染毎にどの国が管轄権を有するかについて規定しているが、洋上風力発電による損害の発生源が、どの規定に該当するのか、洋上風力発電の設置から撤去までのそれぞれの段階で検討すべきである。それは、送電ケーブルに係る全過程から生じうる損害についても該当する。
- UNCLOS 第 12 部の規定するいかなる損害の発生源にも該当しない場合であれば、沿岸国は EEZ において海洋環境の保護及び保全について管轄権を有している（同 56 条 1）ことに、EEZ 沿岸国の権利の根拠を求めることができる。

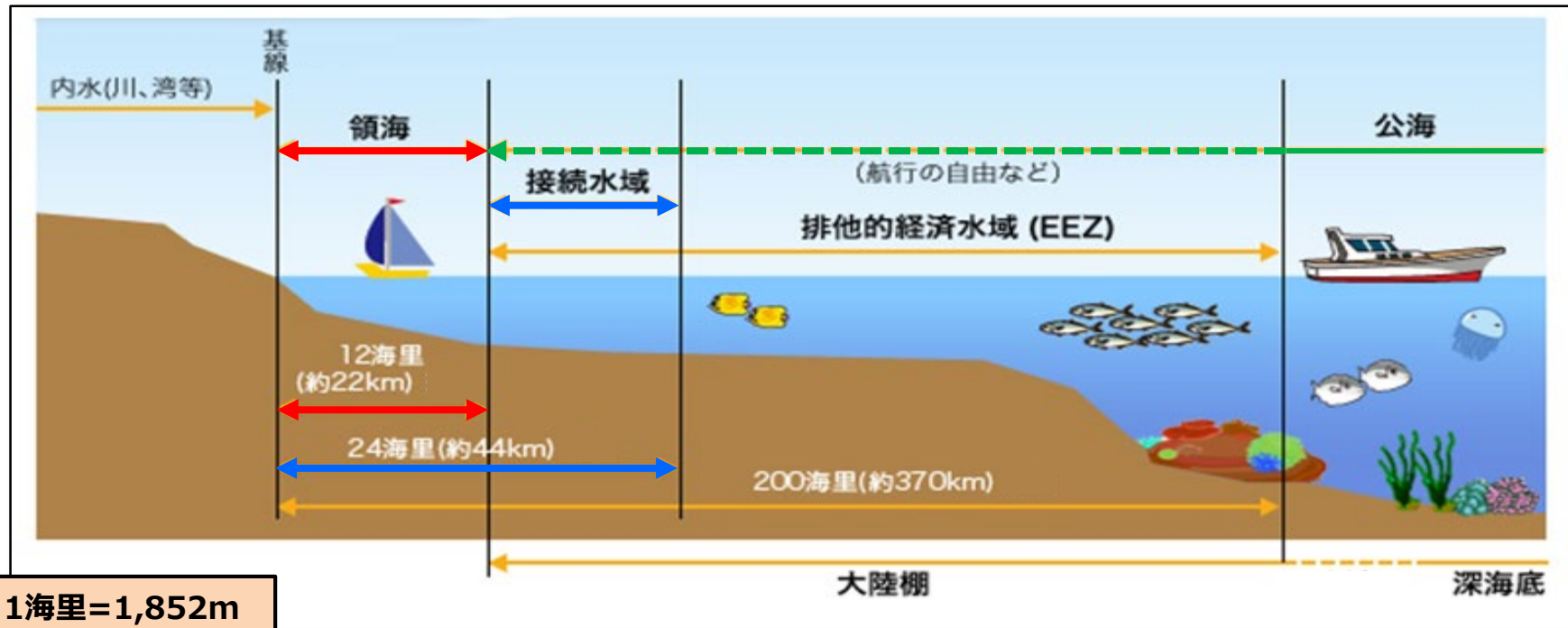
- 洋上風力発電の EEZ での実施に伴う様々な海洋環境の汚染を事後的に規制する義務について、EEZ 沿岸国の管轄権に基づき、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律等の既存の国内法で対応できるという前提であるが、洋上風力発電及び送電ケーブルの各々の全過程から生じうる多様な環境損害に対して、あまねく対応できるのかについて、今後検討する必要は残る。
- 本検討会では、領海のすぐ外側にある EEZ を洋上風力発電の当面の実施エリアとして検討を行ったが、今後の技術の進展に伴い、より領海から遠いエリアで実施する可能性も踏まえて、政府は国際法上の諸課題への対応を検討する必要がある。

4. おわりに

- 我が国の国民生活・経済活動にとって現に重要な役割を果たしている海洋分野は、これからの脱炭素社会への挑戦においても重要な役割を果たしていくことが期待されている。
- その中において、再生可能エネルギーの主力電源化に向けた切り札である洋上風力発電については、我が国の 2050 年カーボンニュートラル実現にとって、重要な位置付けとなっている。
- これまで再エネ海域利用法などに基づき、我が国の領海及び内水において洋上風力発電の導入拡大の取組を行ってきたが、近年、洋上風力発電の EEZ への展開を可能とする法整備を含めた環境整備に対するニーズが高まってきた状況となっている。
- このため、EEZ における洋上風力発電の実施に関して、UNCLOS との整合性を中心に、国際法上の諸課題（論点①～⑥）に関して、本検討会を開催し、検討を行った。
- 政府においては、今般の本検討会において整理された論点の考え方等を踏まえ、EEZ における洋上風力発電実施に向けた具体的な国内法制度整備の検討を速やかに開始することが望ましい。

（正式名称: **United Nations Convention on the Law of the Sea**（海洋法に関する国際連合条約））

1982年12月採択, 1994年11月発効。日本は1996年6月に批准。現在の締約国数は167(パレスチナ含む)+ EU



- ※ 領海及びEEZの範囲は、図中に示された幅を超えない範囲で沿岸国が設定する。
- ※ 第7部（公海）の規定は、第5部（EEZ）の規定に反しない限り、EEZにも適用される。
- ※ 大陸棚の範囲は、基線から原則として200海里まで。大陸縁辺部の外縁が基線から200海里を超えて延びている場合には、大陸棚の範囲を延長することができる（ただし、基線から350海里あるいは2,500メートル等深線から100海里を超えてはならない）。基線から200海里を超える大陸棚は、UNCLOSに基づき設置されている大陸棚限界委員会（CLCS）の勧告に基づき、沿岸国が設定する。
- ※ UNCLOS上の「深海底（the Area）」は、大陸棚の外の海底及びその下を指す。