

洋上風力発電の普及を阻む制度的要因—海は誰が管理しているのか？

丸山 真弘

再生可能エネルギーの導入拡大が求められる中、陸上風力発電と比べ、騒音や低周波などの問題を回避でき、導入ポテンシャルが大きいとされる洋上風力発電に対する期待が高まっている。次期のエネルギー基本計画では、洋上風力の導入拡大は不可欠であるとされ、買取価格算定委員会では、着床式洋上風力の買取価格が1キロワット時当たり36円と定められた。

洋上風力の設備構造に関する規制については、浮体式風力に対する建築基準法上の規制を外し、船舶安全法に一本化する制度改正が12年7月に行われた。着床式風力に対する規制を、建築基準法と電気事業法の2本立てから、電気事業法に一本化する制度改正も、14年4月には実施の予定である。

しかし、洋上風力の立地では、海の管理を巡る法制度に不備があり、これが事業を検討する上での大きな障害の一つとなっている。

そもそも、海は誰が管理するものなのか。港湾法や海岸法、自然環境保護法や自然公園法といった法律では、様々な目的から一定の海域や沿岸域を指定し、そこでの工作物の設置等を規制している。

これらの法律では、港湾管理者等が管理主体と定められ、その権限や責任が規定されている。そのため、これらの地域では、管理主体が主導する形での洋上風力立地の利害調整が行いやすい。実際、現時点で稼働している商業目的の洋上風力（北海道せたな町、山形県酒田市、茨城県神栖市）は、いずれも港湾法に基づく港湾区域に設置されている。

国土交通省と環境省は、港湾区域での洋上風力の立地を促進する観点から、12年6月に「港湾における風力発電について」と題するマニュアルを取りまとめた。このマニュアルでは、港湾管理者の主導の下、利害調整のための協議会を設置することや、事業者の選定を公募で行うこと、事業開始後も港湾管理者が継続的にモニタリングを行うこと等を規定している。漁業権との関係については、農林水産省の参加を得た上で、漁業権の種類ごとに整理し、調整方法の目安を示している。

漁港区域については、水産庁が、11年9月に「漁港区域に風力発電施設を設置する場合の占用等の許可基準等の参考指針」を策定した。また、海岸保全区域や一般公共海岸区域については、農林水産省と国土交通省が、11年6月に「海岸保全区域等における風力発電施設設置許可に関する運用指針」を取りまとめている。

しかし、港湾法などの法律では日本の海の全てはカバーされていない。浮体式風力が設置される沖合だけでなく、陸地に近い海域にも、法律による指定を受けていない区域（一般海域）が存在する。一般海域に対しては、海上衝突予防法や海上交通安全法により、船舶の横切りや行き合いに関する規制など、海の航行の安全を守る観点からの規制は定められているものの、海域そのものを管理する法律はない。

一部の都道府県は、一般海域の管理に関する条例を定め、工作物の設置等に関する規制

を行っているが、これらは、必ずしも洋上風力の設置に対する規制を目的とするものではない。管理条例のない都道府県もある上に、そもそも、一般海域に対する管理権は何に基づくのか、管理権の内容は何かについての争いがある。このため、一般海域での洋上風力の立地では、港湾区域などのような、明確な権限と責任を持った管理主体による利害調整を期待することが難しい。

条例による都道府県知事の管理の地理的範囲の問題もある。現状の枠組みでは、条例に基づく知事の管理権限は、12カイリの領海の端まで及ぶことになる。陸地から離れば離れるほど、沿岸自治体による管理は馴染みにくくなり、自治体のレベルを超えた国の立場からの利害調整が求められる。しかし、国が洋上風力の立地についての調整を図ろうとしても、一般海域の管理に関する法律がない現状では、国による積極的な関与は難しい。

13年4月に定められた国の海洋基本計画でも、海洋再生エネルギーの実用化・事業化の促進の観点から、海域利用に係るルールを明確にするため、必要となる法制の整備も含めて検討することがうたわれている。

国として洋上風力の導入拡大を図ろうとするのであれば、銚子沖や福島沖で行われている各種の実証研究を通じた技術の検証や経済性の評価とともに、海の管理に関する制度の整備も進めることが、利害調整の促進を通じた事業実施の障害除去のために不可欠と考える。

電力中央研究所 社会経済研究所 上席研究員

丸山 真弘 / まるやま まさひろ

1990年電力中央研究所入所。

専門は電気事業法制度論、コーポレート・ガバナンス論。