



弁護士の視点からみた持続可能な 洋上風力発電事業の推進

—— 再エネ海域利用法に係わる法的課題とその対応を中心に

高橋 大祐 *Takahashi Daisuke*

真和総合法律事務所 弁護士 / 日本CSR普及協会・環協法専門委員会委員

SDGs（持続可能な開発目標）や「2050年カーボンニュートラル」という気候変動目標に貢献するビジネスとして洋上風力発電が着目されている。洋上風力発電に関しては、2019年に再エネ海域利用法が施行され、各地で促進区域が指定され、公募手続も開始されるなど法整備も進んできたが、その事業化・ファイナンスにあたっては課題も存在する。

本稿は、「再生可能エネルギー法務」に取り組む弁護士の視点から、海域の占用、漁業者等ステークホルダーとの権利調整、公募手続、系統接続、資金調達という洋上風力事業の各局面における法的課題を分析の上で、環境・地域社会と共生しながら持続可能な方法で事業を推進する方策について論述する。ESG投資、サステナブルファイナンスの活用上の留意点も解説する。

1. 洋上風力発電事業のリスクに対処し、 チャンスを掴むには？

沖合の一般海域での大規模なウインドファーム建設を促進する再エネ海域利用法^{*1}が2019年4月に施行された。2021年3月時点で5区域がすでに促進区域として指定されており^{*2}、その一部では事業者を選定する占用公募手続も開始されている。それ以外にも、全国各地の区域が、促進区域の指定に向けて有望な区域等として整理されている^{*3}。

加えて、2020年10月に菅首相が2050年まで温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする「カーボンニュートラル」を宣言した。洋上風力発電は、その目標達成のためのグリーン成長戦略^{*4}の柱として位置付けられている。洋上風力の産業競争力強化に向けた官民協議会では、「洋上風力産業ビジョン」として2040年までに最大4,500万KW導入の目標設定がなされている^{*5}。

上記を背景に、多くの日本企業では、洋上風力発電

事業について、SDGs（持続可能な開発目標）の目標達成^{*6}や環境課題の解決に貢献しながらも企業利益を実現できるチャンスととらえ、参画を進めている。

ところが、実際に事業化を進める段階になると、企業内外から、このような新規事業の実施可能性について疑問の声が上がる場合も多い。すなわち、洋上風力発電には、①安定的に海域を占用できるか、②漁業者・地域住民と権利調整ができるか、③公募手続で選ばれることができるか、④系統に接続し安定的に電力を供給できるか、⑤十分な資金調達を受けられるかなどの課題が山積しており、リスクが高すぎるという消極的な意見がある。

企業は、いかに洋上風力発電の課題に対処し、企業の利益と環境・地域社会双方に資する形で事業を進めることができるか？

筆者は、以前より、所属する第一東京弁護士会環境保全対策委員会における活動などを通じて、上記のような洋上風力発電の課題について、事業者団体や地

方公共団体・市民団体・専門家とも対話・議論を通じて研究を深めてきた。また、実際に、国内外の再生可能エネルギー発電事業者から相談を受けて、各地の洋上風力発電を含む再生可能エネルギー発電事業の法的问题への対応をサポートさせていただく機会もいただいていた。

本稿では、このような弁護士としての経験をふまえて、上記のような洋上風力発電の課題に的確に対応し、持続可能な形で洋上風力発電事業を推進する方法について論述する。

2. ①安定的に海域を占有できるか？

2.1 海域における法の空白域の存在

陸上で風力発電事業を実施するにあたっては、所有権・地上権・借地権などの私的な占有権原を取得することが可能である。一方、最高裁 1986（昭和 61）年 12 月 16 日判決（田原湾干潟訴訟事件）は、海は公共用物であり私的所有の対象とならないと判示している。そのため、洋上で風力発電事業を実施することにあたっては、私的な占有権原を取得することは不可能である。

とはいえ、海域のような公共用物についても、管理権者から占有許可を受けることで占有を行うことは可能である。例えば、港湾区域に関しては、港湾管理者から占有許可を取得することで海域を占有することができる。

これに対し、港湾区域のような指定のない沖合の一般海域では、国・地方公共団体いずれが管理権者であるについて争いがあり^{*7}、漁業者・地域住民との間での利用調整ルールが存在していない。確かに、都道府県に国有財産の財産管理条例・規則が存在しており、一般海域の海域占有にあたって知事からの占有許可が必要とされる。しかし、このような条例・規則は、主に財産管理のためのルールであり、利用調整のためのルールとまでは評価できない。ウインドファームのような大規模な海洋構造物を想定したルールとはいええない点でも課題があった。

2.2 再エネ海域利用法の意義と課題

以上のような一般海域における法の空白域の存在という課題に対応するために、2019 年施行の再エネ海域利用法は、促進区域という特区で設けた上で、海域の先行利用者との間で協議会を通じた利用調整を行う仕組みを導入した。公募手続によって選定された事業者は、国土交通大臣から占有許可を受けることにより、30 年間、促進区域内の海域を占有することが可能となった。

とはいえ、再エネ海域利用法によって海域の安定的な利用が完全に可能になったとまではいえない。海域の占有許可を受けるためには、漁業者等との権利調整が不可欠となる。

同法 8 条は促進区域指定の要件として「漁業に支障を及ぼさないことが見込まれること」を規定している。また、「促進区域指定ガイドライン」^{*8}は、「国土交通大臣は、発電設備の設置に係る促進区域内海域の占有を許可するにあたり、選定事業者が当該設置までに協議会の構成員となっている関係漁業者の了解を得ることを当許可の条件とする。」と規定している。そのため、促進区域の指定から事業者が公募で選定されたあとの段階に至るまで、海域の占有許可を受けるためには、漁業者等との調整が必要となっている。

3. ②漁業者・地域住民と権利調整ができるか？

3.1 ステークホルダーが有する権利の理解の必要性

漁業者・地域住民などのステークホルダーとの権利調整・合意形成を行うにあたっては、各ステークホルダーが有する権利について、法令・判例を通じて正確な理解を行うことが重要である。

漁業法によれば、漁業権は、漁業者が都道府県知事から付与される「免許」であるが、この免許は地元漁業者に優先的に付与される仕組みになっている。また、漁業権は物権とみなされ、土地に関する規定が準用され、漁業権侵害に対しては、物権的な妨害予防・排除請求権も認められるという複合的な性格を有する。

漁業には、上述した漁業権に基づいて行われる漁業権漁業のほかに、許可漁業及び自由漁業が存在する。「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」によれば、許可漁業及び自由漁業についても、当該漁場において反復継続して営んでいること等当該漁業の利益が社会通念上権利と認められる程度にまで成熟しているものは漁業補償の対象になる。

漁業への影響のほかに、洋上風力発電には、騒音・低周波音、景観、生物多様性への影響に関する懸念も存在している。これらの影響についても、風力発電に関するもの^{*9}であるか否かにかかわらず、法規制の内容や過去の判例を整理しておくことが重要である。

3.2 ステークホルダー対応における課題と工夫

以上のようなステークホルダーが有する権利を理解した上で、ステークホルダーの懸念・期待を理解するため

に、事業者は、早期の段階から、地元関係者とコミュニケーションを図り信頼関係を深めていくことが必要である。

前述の通り、再エネ海域利用法は、海域の先行利用者との間で協議会を通じた利用調整を行う仕組みを導入している。各促進区域指定にあたって取りまとめられる協議会の意見^{*10}も、ステークホルダーの懸念・期待を理解する上で参考になる。①全体理念、②地域や漁業との共存及び漁業影響調査、③洋上風力発電設備等の設置位置等についての留意点、④洋上風力発電設備等の建設にあたっての留意点、⑤発電事業の実施にあたっての留意点、⑥環境配慮事項が整理されている。また、事業者は、公募によって選定されたあとも、洋上風力発電事業の実施に向けて、協議会等を通じてステークホルダーとの権利調整を図ることが必要となる。

とはいえ、再エネ海域利用法に基づく協議会制度の仕組みを通じて十分に地域社会や環境への配慮を図ることができるのか、一部の地域住民、漁業者、環境団体等からは不安や懸念の声も生じている^{*11}。このような不安や懸念が拡大した場合、一部の洋上風力発電事業において既にもみられるように、ステークホルダーの反発を招き、事業の継続性自体にも影響が生じる危険性も否定できない。

この点、欧米ではステークホルダーとの合意形成に関する研究や実務が進んでいる^{*12}。事業者は、持続可能な形で事業を進めるためには、ステークホルダーとの対話を通じて、事業のステークホルダーへの影響を評価しこれに対処するというデュー・デリジエンスのプロセスを重視することが重要である^{*13}。ステークホルダーとの対話にあたっては、共同で事実を確認し、争点を整理し、中長期的な利益を重視しながら解決方法を模索することや対話を促進するための調停人を採用することが有益な場合もある。今後、各地の洋上風力発電事業において、協議会のプロセスを含めて、このようステークホルダー対応の実務が向上していくことが期待される。

4. ③公募手続で選ばれることができるか？

4.1 占用公募指針における評価方法

公募手続で選定されるためには、各促進区域において公募にあたって発表される公募占用指針における評価方法をふまえ、評価を高める方法を模索していくことが重要である。

「占用公募制度運用指針」^{*14}によれば、公募手続における評価方法を規定している事業実現性に関する評価項目と供給価格の配点は、当初は1:1として設定

されている。このうち、事業の実現性は、①事業の実施能力と②地域との調整や事業の波及効果という観点から評価され、その配分は2:1とすると規定されている。

4.2 ほかの事業者との共同事業における留意点

上述した評価項目である供給価格の低減や事業の実施能力の向上を図り、公募手続に選定される確率を高めるためには、国内外の企業と共同で事業を実施することも考えられる。

この場合、JV・コンソーシアム契約などの契約において、各当事者の役割や権利義務を明確しておくことが重要である。これを怠ると、事業実施のプロセスで予定外の事態が生じた場合の責任の所在が不明確になり、トラブルにつながりかねない。また、共同事業においては、一部の事業者が担当する業務の不履行によってほかの事業者が担当する業務にも影響が生じる可能性があるという点で、相互に関連性を有する場合がある。このような関連性を有する業務について事業者間で調整を図るための仕組みを整備し、これを合意として明文化しておくことも重要である。

特に海外事業者と提携する場合、海外事業者は、日本の法制度・法慣習やステークホルダーの期待・懸念に関して十分に理解を有していない場合もある。地元関係者も、海外事業者の参入に関して不安を抱いてしまう場合も多い。このようなギャップを埋めるために、関係者間のコミュニケーションを促進し、共通理解を深めることが特に必要となる。

4.3 「地域との調整」の評価項目の重要性

「占用公募制度運用指針」によれば、「地域との調整や事業の波及効果」に関する評価項目については、事業の実現性の評価項目の中でも1/3のウェイトを占めている。この割合を大きいとみるか否かは意見が分かれるかもしれない。しかし、ほかの公募事例における地域貢献の点数割合は、例えば福岡空港のPFIでは5%、島根刑務所では15%であり^{*15}、これらの事例と比較すると格段に高い。

「占用公募制度運用指針」25ページでは、地域との共生に関する事項については、都道府県知事の意見を反映させることが特に重要な項目であるため、地域の代表としての都道府県知事の意見を参考聴取し、これも踏まえて評価を実施する旨明記している。

以上からすれば、3で説明した通り、ステークホルダーの懸念・期待を理解するために、事業者は、早期の段階から、地元関係者とコミュニケーションを図り信頼関係を深めていくことが重要である。ただし、公募における公正な評価のために、公募の期間中においては、事業

者が地元の関係者と接触することを禁止するための方策がとられる点については、留意が必要である。

5. ④電力会社の系統に接続し安定的に電力を供給できるか？

5.1 占用公募手続とFIT制度の関係

再エネ海域利用法に基づく占用公募手続は、再エネ特措法^{*16}に基づく固定価格買取制度（FIT制度）の下での入札手続としても位置付けられる。選定事業者が公募において提示した供給価格に基づいて、FIT制度の下での調達価格が定められる。

再エネ海域利用法 15 条は、「経済産業大臣は、公募占用指針に従い、公募の結果を踏まえ、選定事業者における海洋再生可能エネルギー発電設備に係る調達価格及び調達期間を定め、これを告示する。」と規定するとともに、この場合、入札制に関する再エネ特措法 8 条 2 項の規定を準用する旨規定している。

事業者は、経済産業大臣に対し、FIT制度の下での事業認定を申請し、認定を受けた場合には、上記の通り定められた調達価格・調達期間において売電が可能となる。

5.2 系統への接続における留意点

事業者が洋上風力発電設備を設置する場合、発電事業者として、一般送配電事業者に対して、系統への接続を申し込むことが可能である。一般送配電事業者は、電気事業法 17 条に基づき、託送供給義務や系統への接続義務を負っている。

一方、洋上風力発電が設置される地域には、送電網の整備が脆弱である場合も多い。このような場合、新たに系統に接続するために系統増強工事が必要となり、そのための工期が長期にわたり、事業者には工事負担金の支払いが必要となる。そのため、事業者は、系統増強工事に要する期間や負担金を把握しておくことが重要となる。

一部の促進区域では、一部の事業者が占用公募手続の前に系統を確保している場合がある。この場合、「占用公募制度運用指針」15 ページによれば、ほかの事業者が選定された場合は当該事業者が系統を承継することを条件に公募を実施することとなる。公募の結果に従って適切に系統に係る契約を承継しなかった場合は、一定の期間、公募の参加を認められなくなるという制裁を受ける。

このように、一部の事業者が確保している系統を活用する場合は、当該系統に係る契約を事業者間で承

継することとなるため、承継すべき系統の容量とその価格が公募占用指針に記載される。当該価格は承継する者が不当に利益を得、または不当な不利益を被らないように、当該承継に必要な客観的に計算された価格が規定される。

5.3 出力制御のリスクと対応

発電事業者は、電気の需給バランスの維持のために、出力制御が求められる場合があり、その結果、売電が制限されるリスクがある。

FIT制度の下で、年間 30 日（720 時間）の出力制御の上限内で系統連系が可能な量として「30 日等出力制御枠」が定められており、この範囲内で契約を締結した事業者は、年間 30 日（720 時間）は無補償で出力制御に応じることが義務付けられている。

このような出力制御の上限を超えて制御を行わなければ需給バランスの維持が困難となる地域の送配電事業者は「指定電気事業者」に指定され、その後に契約を締結した発電事業者は無制限無補償で出力制御に応じることが義務付けられている。

出力制御は事業者の売電額に影響を及ぼすものであるため、発電事業者としては、各送配電事業者が発表する出力制御の見通しを把握しておくことが重要である^{*17}。

また、送配電事業者は出力制御に関しては公平に実施することを求められており、資源エネルギー庁も「出力制御の公平性の確保に係る指針」を発表している。発電事業者においては、送配電事業者がかかる指針に基づいて公平に出力抑制を実施しているか否かを検証し、疑義がある場合には、電力広域的運営推進機関の紛争解決窓口に対し、あっせん・調停を申し立てることも有益である^{*18}。

6. ⑤十分な資金調達を受けられるか？

6.1 リスク管理に関する金融機関に対する情報開示の必要性

金融機関が、洋上風力発電事業に関連した融資を実行するにあたっては、事業者と同様、洋上風力事業に関するリスクを適切に管理することが求められる。

そのために、事業者においては、金融機関から投融資を受けるにあたっては、①安定的な海域占用、②漁業者・地域住民との権利調整、③公募手続における選定、④系統への接続及び売電といった、洋上風力発電事業特有のリスクを的確に評価し、対処していることに関して、十分な情報開示を行うことが不可欠である。

プロジェクトファイナンスにおいては、一般的に、スポンサーリスク、建設完工リスク、技術リスク、操業・保守リスク、原燃料調達リスク、オフテイクリスク、環境リスク、不可抗力リスクといった観点から事業リスクが分類される。このような金融機関側からみたリスク分類に従って、事業リスクを整理し、説明できるようにしておくことも有益である。

6.2 洋上風力発電設備に対する担保設定の可能性

金融機関から融資を受けるにあたっては、担保設定も必要となる。

洋上風力発電事業に関しては、海域は私的所有の対象にならないことから、陸上のように土地に担保を設定することが困難である。とはいえ、発電設備に対する動産譲渡担保、売電債権に対する動産譲渡担保のほか、工場財団法に基づく工場財団抵当権を設定できる可能性もある。確かに、工場財団の組成には、財団の組成物件の中に土地または建物の所有権、地上権、賃借権が必要であり、その特定は一般的に同土地または建物所在地の地番でなされることが多い。洋上風力発電においても、海底ケーブルの陸揚場所や陸上の変電設備の土地または建物が施設の一部として含まれていることが一般的であり、工場財団の組成が可能となり得る。

6.3 金融機関のステップインの際の事業承継の可能性

万が一事業者が事業を継続することが不可能となった場合、金融機関が選定したほかの事業者をして事業を承継させる「ステップイン」の権利(介入権)を確保することを、金融機関から融資にあたって求められる可能性がある。

この点、再エネ海域利用法 20 条 1 項 2 号は、選定事業者から、海洋再生可能エネルギー発電設備の所有権その他必要な権原を取得した者に対し、選定事業者が有していた公募占用計画の認定に基づく地位の承継をさせることを認めている。このような地位の承継を受けた事業者は、海域の占用許可を受けることも可能となる。

以上のような地位承継の要件を確実に満たすように「ステップイン」に関する取り決めを事業者及び金融機関の間で行っておくことが重要である。

6.4 サステナブルファイナンスの活用の可能性

環境・社会に配慮した投融資として、ESG 投融資ま

たはサステナブルファイナンスが拡大している現在、事業者が進める洋上風力発電事業が持続可能性を高める投融資であることを説明できれば、投融資先としての魅力を高めることにつながる。

G20 財務大臣・中央銀行総裁会議の指示により金融安定理事会 (FSB) が設置した「気候関連財務情報開示タスクフォース (TCFD)」の提言が 2017 年 6 月に公表されたことを契機として、事業者のみならず、金融機関や投資家も、気候変動に関連する開示を行うようになってきている。洋上風力発電は、温室効果ガスの排出をさほど伴うことなく発電を可能にし、気候変動の緩和に資するものとして着目されている。

特に EU では、2019 年にサステナブルファイナンス規則^{*19}が採択され、投資家も一定の場合に投資活動におけるサステナビリティに関する情報開示が義務付けられた。また、2020 年には、サステナブル投資の対象となる事業活動を類型化するタクソノミー規則^{*20}が採択された。このタクソノミー規制は EU のルールであるものの、世界各国の投融資の基準にも影響を及ぼす可能性がある。

EU タクソノミー規則に関連するテクニカルレポート^{*21}の 22.3 では、風力発電に関して、いかなる場合にサステナブルと評価できるかその詳細が規定されている。同レポートにおいては、風力発電が気候変動の緩和に資するサステナブルと認められる要件として、洋上風力発電事業を通じた温室効果ガスの排出量が一定の閾値以下であることに加えて「ほかの環境分野に重要な害を及ぼさない評価 (Do no Significant harm assessment: DNSH)」を満たすこと必要があることを明確にしている。懸念される環境への悪影響として着床式洋上風力発電における海面下の騒音の発生、風力タービンの使用終了時の廃棄物の発生、海上メンテナンス活動に伴う汚染、バードストライキングなどが挙げられている。このようなタクソノミーの基準に対応することで、より積極的に ESG 投融資を受け入れることが可能になることに加えて、「グリーンウォッシュ」、「SDGs ウォッシュ」であるとの批判も回避することができる。

また、資金調達の選択肢として、グリーンボンドを発行することも考えられる^{*22}。この場合、国際資本市場協会のグリーンボンド原則^{*23}に基づくことが有益である。同原則は、調達資金の用途の特定、プロジェクトの評価・選定、調達資金の管理、レポーティングという四つの原則を挙げている。

7. 結びに

洋上風力発電の事業化にあたっては、本稿で解説した法的課題のほかにも、環境影響評価、SEP 台船という作業船の使用、建設・メンテナンスにおける洋上作

業、施設の撤去など様々な課題が存在する。

洋上風力発電は、新しい環境ビジネスとして事業者が直面するリスクが大きい。リスクを克服しビジネスを成功させるためには、法的課題に的確に対処し、かつステークホルダーにも配慮し環境・地域社会との共生を図るための工夫を行っていくことが重要である。真の意味で持続可能な洋上風力発電事業の推進に向けて、筆者も引き続き関係者をサポートしていきたい。

- *1 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
- *2 ①秋田県能代市、三種町及び男鹿市沖、②秋田県由利本荘市沖（北側）、③秋田県由利本荘市沖（南側）、④千葉県銚子市沖、⑤長崎県五島市沖
https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/yojo_furyoku/index.html#pub
- *3 <https://www.meti.go.jp/press/2020/07/20200703001/20200703001.html>
- *4 2021年12月「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」
- *5 日本経済新聞記事 2020年12月16日「洋上風力、40年に4500万キロワット 官民目標」
- *6 目標13「気候変動とその影響に立ち向かうため、緊急対策を取る」
- *7 旧建設省見解は、明治7年太政官布告120号「地所名称区別」が海を第三種官有地としたことに基づき海を国有財産として構成し国に管理権があるとしている。一方、旧自治省見解は、海域は地方公共団体の自治権の内容としての一般的管轄権に基づき地方公共団体に管理権があるとしている。
- *8 経済産業省 資源エネルギー庁・国土交通省 港湾局「海洋再生可能エネルギー発電設備整備促進区域指定ガイドライン」令和元年6月
- *9 風力発電から発生する騒音・低周波の問題については、環境省水・大気環境局長平成29年5月26日「風力発電施設から発生する騒音に関する指針について」(環水大発第1705261号)と題する指針が発表されている。関連する判例として、田原市・風力発電施設運転差止請求事件(名古屋地判豊橋支部平成27年4月22日)
- *10 https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/yojo_furyoku/index.html#kyougi
- *11 例えば、産経ニュース 2020年9月2日「風力発電乱立に反対 住民らが団体設立 秋田」
- *12 例えば、Harvard Program on Negotiation (<https://www.pon.harvard.edu/>)、International Program on the Management of Sustainability (IPMS) (<http://www.scfoundation.org/>)
- *13 環境デュー・デシリジェンスのプロセスに関しては、拙稿「環境デュー・デシリジェンスの意義と実践方法」環境管理 2020年5月号参照。
- *14 経済産業省 資源エネルギー庁・国土交通省 港湾局「一般海域における占用公募制度の運用指針」令和元年6月
- *15 総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会洋上風力促進ワーキンググループ 交通政策審議会港湾分科会環境部会洋上風力促進小委員会 合同会議「中間整理」pp.24-25参照。
- *16 再生可能エネルギー電気特別措置法
- *17 資源エネルギー庁は「出力制御の予見性を高める情報公開・開示について」と題するウェブサイトで各種情報を集積している。
https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/saiene/grid/04_koukai.html
- *18 <https://www.occto.or.jp/funsou/service.html>

- *19 Regulation (EU) 2019/2088 on sustainability related disclosures in the financial services sector
- *20 Regulation (EU) 2020/852 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088
- *21 https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/sustainable-finance-teg-final-report-eu-taxonomy_en
- *22 戸田建設は、五島市沖洋上風力発電事業に関してグリーンボンドを発行している。
<https://www.toda.co.jp/csr/environment/greenbond.html>
- *23 <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/>