

<論 説>

洋上風力発電所の立地・開発をめぐる法 —— イギリス法との比較を中心に

洞 澤 秀 雄

はじめに

- I 日本における洋上風力発電所の立地に係る法
- II イギリスにおける洋上風力発電所をめぐる状況と法
- III イギリスにおける洋上風力発電所をめぐる紛争と地域の視点
おわりに

はじめに

再生可能エネルギーに係る開発が、固定価格買取制度による財政的支援などもあり進んできている。立地について比較的障害の少ない太陽光発電所については、各地で開発が行われている。他方で、陸上風力発電所については、立地調整の必要性がより高く、環境影響評価手続も必要であり、太陽光との比較では時間がかかるため目覚ましい程度の開発には至っていない。さらに洋上風力発電所についてはまだ実証段階である。洋上では、立地についての規制・調整の制度自体が十分に整備されていないために、海洋空間計画といった視点も含めて制度自体が検討されている状態である。とはいえ、エネルギー基本計画では、陸上風力の適地が限られることから、洋上風力発電について中長期的に期待されている¹。洋上での風力発電所の立地や開発において利害調整を行うための制度を整備してゆくことが求められよう。

¹ 『エネルギー基本計画』(2014年4月11日閣議決定) 38頁。

筆者は前稿において、風力発電所の立地をめぐる紛争と法について論じたが、そこでは陸上風力発電所に限定して検討を行った²。前稿では、陸上風力発電所の立地をめぐりイギリスで多くの紛争が生じており、日本でも同種の紛争が生じる可能性があることから、紛争の防止・解決についての法的検討を行った。本稿で論じる洋上風力発電所についてはまだ紛争に至っている事例がそれほどなく、裁判例もまだほとんどないため、紛争について十分な分析することは難しい³。

その一方で、洋上風力発電所の立地・開発をめぐる調整制度が未整備な日本からすると、イギリスでは徐々に制度が整備され、大規模な開発も始まっていることから、制度とその運用について検討することは意味があるであろう。それゆえ紛争に力点を置いた陸上風力についての前稿とは異なり、本稿では法制度に重点を置いて洋上風力発電所の立地・開発について法的検討を行うこととする⁴。

前稿での議論との対比として、陸上と洋上とでの風力発電所の立地や開発をめぐる相違点について触れておこう。陸上と洋上とでは求められる利害調整に大きな違いがある。洋上では漁業や航行、海洋生物との関係が異なる調整が必要ではある。日本では漁業者との調整が課題と考えられている。他方で、陸上で課題となる騒音や景観の観点からの調整は、洋上ではそれほど必要ないとも考えられている。イギリスにおいて、陸上風力発電所が眺望・景観や騒音といった様々な障害ゆえに、その立地・開発がスムーズに進まない中で、洋上風力発電所に期待がかけられてい

² 拙稿「風力発電所の立地をめぐる紛争と法——イギリスにおける模索を通じて」札幌学院法学 30 巻 2 号（2014 年）147 頁以下。

³ 実際に、イギリスの環境法や計画法の雑誌においても、陸上風力発電所については論じられつつあるが、洋上風力発電所についての論考はまだほとんど見られない。

⁴ 本稿の議論はイギリスのうちイングランド、ウェールズを念頭に置いたものである。スコットランド、北アイルランドについては、共通点もあるが制度に差異があるため、本稿の議論はそのままでは当てはまらない。

るが、それはこうした認識に基づく⁵。騒音については確かにそうかもしれないが、眺望・景観への影響は、洋上への立地であっても生じうる。洋上風力発電所は、経済性の観点から浜辺から近い沿岸域での立地が提案され、また比較的大規模となることから、洋上であっても浜辺からの景観を害するとして紛争となることがある。沿岸域では障害物がなく視野に入りやすいために、眺望や景観を害すると捉えられやすいためである。但し、イギリスでは(後述するように)徐々に遠洋での立地へと移行してきていることから、発電所自体の眺望・景観の問題は生じにくくなっている。とはいえなお、送電線や変電所などの関連施設も一括して許可されるため、陸上の関連施設について眺望・景観等の観点から異議が呈されることは多い。

陸上風力発電所の立地において見られた、再エネ開発が生態系や景観を害するといった環境をめぐる「緑」対「緑」(Green on Green)の対立⁶は、利害対立に差異があるとはいえ、洋上風力発電所の場合にも同様に生じうる。特に政府が洋上での再エネ開発を強力に後押ししていることもあり、鳥類・魚類・海洋ほ乳類やその生態系、海洋の特別保護区・特別保存区域といった保護区域との関係で、どのように利益衡量を行うかにおいて対立が生じうる。

陸上と洋上とは意思決定においても大きな相違がある。陸上風力発電所はその立地・設置に係る許認可がおおむね地方自治体レベルで行わ

⁵ 陸上よりも洋上の方が政策において好まれる点について、Claire Haggett, “Over the Sea and Far Away? A Consideration of the Planning, Politics and Public Perception of Offshore Wind Farms”, *Journal of Environmental Policy and Planning* 10(3) (2008) pp. 289-306; Karen Scott, “Tilting at Offshore Windmills: Regulating Wind Farm Development within The Renewable Energy Zone”, *Journal of Environmental Law* 18(1) (2006) pp. 89-118.

⁶ See Charles R Warren et al, “Green on Green’: Public Perceptions of Wind Power in Scotland and Ireland”, *Journal of Environmental Planning and Management* 45(6) (2005) pp. 853-875; Marcus Trinick, “Green on Green: Planning for Wind Energy”, *Journal of Planning and Environmental Law* 12 (2006) pp. 89-113. 拙稿・前掲論文注2) 149-150頁。

れるのに対して、洋上風力発電所の場合にはより中央集権化された意思決定で許認可が与えられる傾向がある。イギリスでは海洋における管理権限や許認可権限がすべて中央にある。海洋については地方自治体の権限が及ばない、または及びにくいいため、これは当然ともいえよう⁷。しかし中央集権化した意思決定であるがゆえに、沿岸の地方自治体や地域住民の声が届きにくいという課題がある⁸。上記の景観への影響など沿岸地域への影響があることを踏まえて、地域の声を反映しうる意思決定システムは、洋上での立地であっても求められている。

このように、陸上と洋上とでは風力発電所の立地・開発について大きな相違がある一方で、景観への影響や地域の意見反映という点では類似性もある。類似性は軽視されがちであるが、こうした側面が紛争の火種となりうることは陸上風力発電所の場合と同じであり、その意味では両者の紛争にはある程度の共通性が見られる⁹。こうした陸上と洋上とでの相違点と共通点を念頭に置きつつ、洋上風力発電所の立地・開発をめぐる法について検討してゆく。

I 日本における洋上風力発電所の立地に係る法

1 海における公物管理法制

海については、輻輳的な利用を調整し、環境に配慮するといった総合的な管理を行うための法がほとんど存在していない。こうした法の必要性は従来から公物法において議論されてきた¹⁰。それとは別に、国連海洋法条約の採択や日本の締結時、海洋基本法の制定などの海洋関連の法制

⁷ これに対して日本では、沿岸域に関して管理権が国にあるか地方にあるかについて公物法上議論があり、また実質的に管理・利用調整を行ってきた都道府県があることからすると、イギリスのように国に管理権があるとは言い切れない面がある。

⁸ Stephen A Jay, *At the Margins of Planning: Offshore Wind Farms in the United Kingdom* (Ashgate, 2008) pp. 107-112.

⁹ Claire Haggett, “Understanding Public Response to Offshore Wind Power”, *Energy Policy* 39(2) (2011) pp. 503-510; Maarten Wolsink, “Near-shore Wind Power”, *Land Use Policy* 27(2) (2010) pp. 195-203.

¹⁰ 比較的早い段階からの議論として、横山信二「海洋公物管理論」松山大学論集 2

度が整備される度に、総合的管理の法の必要性が唱えられてきた¹¹。

海洋の総合的管理については当初は、様々な利用が輻輳する沿岸域における総合的な利用調整の観点から論じられてきた。近年では、沿岸域よりも遠洋の領海海域やさらに外の排他的経済水域をも含む総合的管理が求められている¹²。排他的経済水域における天然資源と経済活動に対する沿岸国の主権的権利を規定する国連海洋法条約¹³の批准以降、技術開発の進展に伴い、そうした海域での資源・エネルギー開発等が現実的となってきたためである。これは日本に限ったことではなく、領海と排他的経済水域について環境保全と利用調整を図るための海洋空間計画と

巻2号(1990年)53頁以下、來生新「海の管理」雄川一郎ほか編『現代行政法大系9公務員・公物』(有斐閣、1984年)342頁以下。

海洋管理は、日本の旧来からの公物法理論の限界を示す分野であり、公物法理論の再検討をも求める。参照、橋本博之「海洋管理の法理」碓井光明ほか編『公法学の法と政策(下)』(有斐閣、2000年)678-683頁、櫻井敬子「公物理論の発展可能性とその限界—警察権・統治権からの再定義の必要性」自治研究80巻7号(2004年)41頁。

¹¹ 成田頼明「空中・地下・海の利用をめぐる法律問題」『転換期の土地問題(ジュリスト増刊)』(1984年)251頁以下、磯部力「公物としての海域と海域利用権の性質」新海洋法条約の締結に伴う国内法制の研究2号(1983年)160頁以下、來生新「海洋基本法・基本計画下での国内法政策の今後の課題」ジュリスト1365号(2008年)20頁以下。

¹² 『海洋基本計画』(2013年4月26日閣議決定)11-12頁、海洋政策研究財団編『海洋白書2014—「海洋立国」に向けた新たな海洋政策の推進』(成山堂書店、2014年)16頁以下。参照、海洋政策研究財団編『海洋問題入門—海洋の総合的管理を学ぶ』(丸善、2007年)150頁以下、來生新「海洋の総合的管理の各論的展開に向けて」日本海洋政策学会誌2号(2012年)4頁以下、森田倫子「我が国の海域利用調整の現状と英米における海洋空間計画の策定」『海洋開発をめぐる諸相』(調査資料2012-5)(国立国会図書館調査及び立法考査局、2013年)64-66頁、海洋政策研究財団『我が国における海洋政策の調査研究報告書』(海洋政策研究財団、2014年)7-14頁。

¹³ 排他的経済水域における洋上風力開発は、国連海洋法条約56条1項a号の「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」に基づき、沿岸国に認められる。参照、島田征夫・林司宣『国際海洋法』(有信堂高文社、2010年)68-69頁。

いった総合的管理制度が各国で見られるようになって¹⁴。

海について管理法制が全く存在しないわけではなく、現在でも港湾法、漁港漁場整備法、海岸法などの公物管理法制がある。また、水産資源保護法 14 条の保護水面、自然公園法 22 条の海域公園地区、自然環境保全法 27 条の海域特別地区、文化財保護法 109 条の天然記念物などの指定地区等では立地制限がある¹⁵。しかしいずれもその適用対象となる海域の範囲は広くない。

既存の公物管理法が適用される港湾区域や漁港区域については、洋上を含む風力発電施設の設置を想定した指針が発せられている¹⁶。いずれも管理者が明確で、管理者による利害調整の方法が確立しているため、利害調整が円滑に行われうる。また、既存のインフラが存在するため、設備の運送や施設の開発が比較的容易であるといった利点もある。特に港湾区域については洋上風力発電所の開発が期待されている¹⁷。

他方で、港湾区域や漁港区域では本来の用途に供されている部分が多く、また風況も芳しくないという状況もある。大規模な開発には不向き

¹⁴ 太田義孝「海洋空間計画（Marine Spatial Planning）の国際的動向とわが国での有効性の考察」海洋政策研究 11 号（2013 年）1 頁以下、太田義孝「海洋空間計画の概要と日本における取り組みの紹介」沿岸域学会誌 25 巻 4 号（2013 年）14 頁以下。参照、海洋政策研究財団『各国および国際社会の海洋政策の動向報告書』（海洋政策研究財団、2014 年）。

海洋の総合管理制度ができたとしても、沿岸域の総合管理制度は、陸域との一体的管理や生物多様性の保護といった観点から別に必要とされうる。参照、『海洋基本計画』40-42 頁。

¹⁵ 参照、遠藤幸子ほか「洋上風力発電等の海洋再生可能エネルギーの事業化における法的課題」NBL 1008 号（2013 年）30-32 頁、森田・前掲論文注 12）54-62 頁。

¹⁶ 国土交通省港湾局「港湾区域等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」（2011 年）、水産庁「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」（2011 年）。なお、洋上ではないが、農林水産省農村振興局ほか「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」（2011 年）。

¹⁷ 『エネルギー基本計画』16 頁、国土交通省港湾局・環境省地球環境局『港湾における風力発電について——港湾の管理運営との共生のためのマニュアル——ver.1』（2012 年）。参照、福留健「洋上風力発電の国内外の動向」エネルギー法研究所『海の開発・利用に係る法的問題の検討』（2014 年）5 頁。

であるため、短期的に開発が期待される区域であるといえよう。大規模な洋上風力発電所の適地は、現実には、既存の公物管理法が適用されない一般海域にある。

公物管理法で規律されない一般海域は、法定外公共用物として国有財産法が適用され、管理されることになる¹⁸。その場合には、海(正確には領海における海面下の土地)は行政財産として財産管理され、国有財産法18条6項に基づき使用収益許可がなされることで、特定の者による利用が可能となる。しかし、あくまでも「財産管理」に関する国有財産法の規定のみでは、利用調整や環境配慮といった公物管理法における「機能管理」が十分になしえないと指摘されている¹⁹。また、法定外公共用物となる海域について、沿岸の都道府県が一般海域管理条例などの形で管理法制を定めている場合がある²⁰。これらの条例では、使用許可や占用許可を通じた利用調整が可能であり、一定程度機能管理が行えるようになってきている。いずれもどこまでの海域を対象としているかが不明確で、規定上は領海の12海里まで管理を及ぼしうるように見える。しかし実際の管理能力からすれば、おそらく沿岸域を想定しており、それより沖合についてまで管理を及ぼしうるものではないであろう。

なお、法定外公共用物である一般海域で事業化が進められている新潟県北部海域・山形県海域では、洋上風力発電所の設置において国有財産法上の使用収益許可のみを受けて事業を進めている。これは事業者にとっても、法的に不十分な利害調整と許可期間の短さなどから法的な地位が不安定であると捉えられているようである。法的不安定さを補うた

¹⁸ 但し、海(海面下の土地)が国有財産であるかについては争いがある。寶金敏明『里道・水路・海浜 [4訂版]』(ぎょうせい、2009年)169-180頁、三浦大介「海底地盤の使用・開発と法制度」日本エネルギー法研究所『海の開発・利用に係る法的問題の検討』(日本エネルギー法研究所、2014年)36-39頁。

¹⁹ 三浦大介「公物管理と財産管理——海の管理を素材として」高知論叢69号(2000年)84頁、三浦・同上39-42頁。参照、寶金・同上221-222頁。

²⁰ 広島の海の管理に関する条例、熊本県一般海域管理条例、香川県一般海域管理条例、大阪府一般海域管理条例など。

めに、利害関係者や自治体関係者による協議会等を設置し密接に連携をとりつつ、議会での承認を得るといった形で正統性を確保しながら、開発が進められている²¹。

海の管理についてこうした法状況であるため、洋上風力発電所が港湾法等の公物管理法の適用範囲に立地するのでない限り、十分な利用調整や環境配慮がなされうる仕組みが存在していない。それを行いうる管理法制が必要との立法論が唱えられている²²。政府の計画等でも、洋上風力を含めた海洋再エネ開発のために、一般海域について管理法制等の法が必要であるとの認識が示されるようになっている²³。

一般海域についての管理法制の立法論について、既往の研究との関係で、さしあたり2点の指摘をしておく。まず、一般海域について港湾法のような公物管理法を設けるのか、土地利用計画のような計画法を設けるのかは、制度設計の根幹にかかわるであろう。海における既存の議論や法体系からいえば公物管理法の方が適合的かもしれない。しかし、海洋空間計画といった世界的潮流、陸上の土地利用計画との連関から、計画法制度を設けることも考えられよう。イギリスは（後述のように）海洋計画の制度に基づき利用調整を行っており、公物法理論をもつドイツでも計画法の観点から機能管理が行われている²⁴。但し両者は排他的な概念ではないので、択一されるべきものではない。また、沿岸域では利

²¹ 安田公昭教授（名古屋大学）からご教授していただいた。現在の制度下における事業者の対応のあり方として、高橋大祐「洋上風力発電の事業化における海洋・沿岸域管理法制度コンプライアンス上の法的課題」環境管理 50 巻 6 号（2014 年）34-35 頁。

²² 海洋政策研究財団『海洋白書』・前掲書注 12）25-26 頁、遠藤ほか・前掲論文注 15）34-36 頁、高橋・同上 33-34 頁。参照、深津功二『再生可能エネルギーの法と実務』（民事法研究所、2013 年）104 頁以下。

²³ 『エネルギー基本計画』32 頁、総合海洋政策本部「海洋再生可能エネルギー利用促進に関する今後の取組方針」（2012 年）4-5 頁。

²⁴ 高橋寿一「海の利用・保全と法——日独比較法研究序説」横浜国際経済法学 20 巻 3 号（2012 年）5 頁は、ドイツにおいて、自然公物の中でも法定外公共用物については公物法ではなく、計後法の観点から機能的管理が行われており、公物法の果たす意義は決して大きくないと指摘する。

用が輻輳し、(土地利用に権限を持つ)自治体が管理してきたことから、沿岸域について海岸等の土地利用をも含みつつ計画化するといったことは考えられる。

第2に、沿岸域の管理についてこれまで管理を行ってきた地方自治体に対して、立法化においてどのような地位を与えるかが問題となろう。立法化の際に、沿岸域について地方自治体の管理権を認めるべきとの主張はかねてから主張されてきた²⁵。イギリスでは海の管理権は国の主務大臣や行政機関に与えられているが、日本ではこれまでの経緯や議論からしてここまで割り切ることはできにくいであろう。なお、政府の計画等では、管理者についての方向性は示されていないが、再エネ事業のための海域利用の調整にあたっては、自治体の役割が重要との認識が示されている²⁶。

2 環境影響評価手続とその期間短縮・円滑化

環境配慮として、洋上風力発電所の設置の工事において事業規模が一定以上であれば環境影響評価が求められる。出力10000kw以上の事業であれば第一種事業、出力7500kw以上10000kw未満の事業であれば第二種事業という陸上風力発電所と同じ規模要件の下で、環境影響評価法の対象となる²⁷。なお、後述するイギリスでは発電所や変電所とともに送電線の環境影響も問題となるが、日本の法制度では、送電線は電気事

²⁵ 三浦・前掲論文注19) 82頁以下。参照、横山信二「海洋公物管理論」松山大学論集2巻2号(1990年)53-75頁、來生新「沿岸域の総合的管理」日本エネルギー法研究所・前掲書注18) 20-22頁、海洋政策研究財団『海洋白書』・前掲書注12) 24頁

但し、より外側の領海海域や排他的経済水域の管理については、立論の仕方には差異はあるが、国が管理権を有すべきとの点には異論はない。來生・同上22-23頁、來生・前掲論文注10) 342-375頁、橋本博之「海洋管理の法理」金子宏先生古稀祝賀・公法学の法と政策(下)(有斐閣、2000年)672頁以下。

²⁶ 『エネルギー基本計画』16頁、総合海洋政策本部・前掲注23) 4頁。

²⁷ 環境影響評価法施行令別表第1。但し、沖合における大規模設置については、今後異なる規模要件が設けられうる余地はある。環境省『風力発電施設に係る環境影響評価の基本的考え方に関する検討会報告書』(2011年)14-15頁。

業法における発電のための設備ではないため、環境影響評価の対象区域に含められていない²⁸。

風力発電所は2012年の施行令改正で環境影響評価法の対象となったが、他方で風力発電の普及促進のため、環境影響評価における審査期間の短縮や円滑化に向けた検討が開始された²⁹。それは規制改革会議の「規制改革に関する答申」（2013年）により求められた。実際に、審査の迅速化をどのように図りうるかにつき都道府県に技術的助言が発せられ、また、期間を短縮して円滑に評価手続を進めるための指針も示されている³⁰。

環境影響評価手続は立地に一定程度影響を与えうる。陸上風力発電所について、環境影響評価の結果、設置位置の変更や風車の台数減といった措置が行われている例がある³¹。しかしながら、これはあくまでも事業段階での環境配慮に止まり、それ以前の計画や戦略の段階での戦略的環境影響評価は日本では制度化されていないため、大枠を決定する際に環境影響が適切に考慮されることは制度的に担保されていない。海という知見の多くない領域では、開発のもたらす環境への影響（特に累積的影響）がどのように働くのか不明な部分がある。それゆえ、管理者等の行政主体が、戦略や計画といったより早期の段階で環境への影響を評価し考慮できるようにすることがより求められよう。

3 安全性規制とその一本化

上記の法的仕組みは立地や開発における利用調整や利害調整と環境配

²⁸ 環境省・同上26頁では、自治体の条例で評価の対象とする等の適切な措置を求めに過ぎず、法的に担保はされていない。

²⁹ 環境省・経済産業省「発電所設置の際の環境アセスメントの迅速化等に関する連絡会議・中間報告」（2012年）6-7頁。

³⁰ 「風力発電所設置の際の環境アセスメントに係る審査の迅速化について（技術的助言）」（平成25年6月30日環政評発第1306201号）、環境省『風力発電事業の円滑な環境アセスメントの実施に向けて』（2013年）。

³¹ 環境省『環境影響評価制度総合研究会報告書』（2009年）25頁。

慮に関する規制であった。それとは別に、施設の安全性の観点からの規制にも服する。風力発電施設である風車や電気設備について、安全性規制として適用される法は、洋上における着床式と浮体式とで異なる³²。

着床式洋上風力発電所の場合には、陸上風力発電所と同様である。つまり、風車の支持物(タワーと基礎)、ナセルとブレード、電気設備のいずれもが電気事業法2条1項16号の電気工作物に該当するため、同法の規制に服し、さらに風車の支持物のみが建築基準法88条1項の工作物に該当し、建築基準法の規制を受ける。なお、タワー等の支持物は海洋建築物として建築基準法の適用対象となる³³。建築基準法による規制は都市計画とリンクし、集団規定が適用されると、一定程度の立地調整を可能にするが、洋上については都市計画が存在せず、またタワー等は工作物であるため単体規定しか適用されないため、洋上風力発電施設との関連では安全規制に止まる。

次に、浮体式洋上風力発電所の場合には、支持物、ナセル・ブレード、電気設備は同様に電気事業法の規制に服するが、タワー・船体・係留からなる支持物が船舶安全法2条の船舶に該当するため、タワー・船体・係留部分が同法の規制に服する。

これらのうち陸上及び洋上の着床式の風力発電所の安全規制については、その審査基準や審査手続の一本化がなされている。支持物であるタワー等についての建築基準法と電気事業法に基づく審査が、電気事業法での審査に一本化された³⁴。

³² 詳細について、経済産業省『産業構造審議会保安分科会電力安全小委員会風力発電設備構造強度ワーキンググループ報告書』(2013年)1-7頁。

³³ 「海洋建築物の取扱いについて」(平成元年1月19日建設省住指発第5号)。

本通知の解釈は、建基法2条の建築物の要件である「土地に定着する」の「土地」が日本国の領土である領海内のみ当てはまる。そうではない排他的経済水域については、排他的経済水域及び大陸棚に関する法律3条に基づき海洋建築物に建築基準法が適用されることとなる。

³⁴ 建築基準法施行令138条1項に基づく告示(「建築基準法及びこれに基づく命令の規定による規制と同等の規制を受けるものとして国土交通大臣が指定する工作

4 小 括

以上のように、日本における洋上風力発電所の立地や開発に係る法は、適用海域が限定的な既存の公物管理法と自治体の一般海域管理条例、環境影響評価と安全規制しか存在しておらず、計画的に立地を調整する法制度や、輻輳的な利用を調整する管理者や管理権限を定める法はいまだ存在していない。これに対してイギリスでは、近年こうした立地調整等に係る法制度が徐々に形成され、実際に運用されてきている。以下で論じるイギリスの法の状況は、日本の立法論への示唆となりうるものである。

また、日本では既存の規制や手続については円滑化や一本化が図られてきているが、利用調整等のための計画法制や管理法制が立法論として検討される際にも、同様の要請が働くであろう。この点についてもイギリスでは、洋上風力発電所等の大規模施設の開発許可手続を一本化している。一本化や期間短縮・時間管理の仕組みとともに、一本化された許可に係る紛争や議論もあり、今後の日本の議論に資する面がある。以下では、イギリスにおける法と紛争について考察してゆく。

II イギリスにおける洋上風力発電所をめぐる状況と法

1 洋上風力発電所をめぐる状況と、立地・開発に係る制度概要

イギリスは、EUの再エネ指令に基づき、2020年までにエネルギー消費総量において再エネを15%とする目標（EU targets）の達成義務を負っている。その達成を目指すため、野心的なエネルギー戦略が立てられている。例えば2009年のエネルギー戦略では、2020年までにエネルギーのうち30%を再エネ由来とするシナリオを提示し、そのうち3分の

物を定める件」の改正により、支持物を建築基準法により規制される工作物の対象外とした。参照、「建築基準法及びこれに基づく命令の規定による規制と同等の規制を受けるものとして国土交通大臣が指定する工作物を定める件の一部を改正する件の施行について（技術的助言）」（平成26年3月18日国住指第4547号）。

2以上を陸上・洋上の風力発電所で賄う戦略を示した³⁵。その具体化としてのエネルギー政策の行動計画では、洋上風力について2020年には18GWまで開発し、2030年までに最大で40GW以上の出力の可能性を示している。そのためには、特に費用の観点から技術革新、供給体制、投資リスクの低減、財政支援とともに、送電網への投資、そして計画・許可についての課題が示されている³⁶。

現在までの開発の状況としては、2014年6月末の時点で、稼働中が22事業で総出力容量は3653MW（陸上は7530MW）である。稼働以前の事業として、建設中が5事業で1401MW、開発許可済み（建設前）が10事業で5514MW、現在計画中が10事業で11136MWとなっている。開発許可済みと計画中の出力容量は陸上風力発電を超えており、将来的な拡大が期待されている³⁷。

イギリスにおける洋上風力発電所の立地・開発・操業については、概ね二段階の行政手続を経る必要がある。それらは、クラウン・エステートによる海底敷地等の貸付けの決定と合意、主務大臣による開発の許可である。海域等については事業者が使用における権原をもたないのが通常であるので、その使用のためには海域・海底等の貸付けを受けることが必要になる（クラウン・エステートによる財産管理）。そして具体的な開発という行為については、環境への影響・他の利用と調整といった別の観点から規制が必要であることから、開発許可に服せしめている（主

³⁵ Department of Energy & Climate Change, *UK Renewable Energy Strategy* (Cm 7686, 2009) para. 2.1.

³⁶ Department of Energy & Climate Change, *UK Renewable Energy Roadmap* (2011) p. 42.

³⁷ RenewableUK, *State of the Industry Report 2014* (2014). 手続、開発、稼働等の最新状況については、クラウン・エステートのHP(<http://www.thecrownstate.co.uk/energy-and-infrastructure/offshore-wind-energy/>)、審査機関のHP(<http://infrastructure.planningportal.gov.uk/projects/>)、事業者団体のHP(<http://www.renewableuk.com/en/renewable-energy/wind-energy/offshore-wind/index.cfm>)を参照。

務大臣による機能管理)³⁸。イギリスでは、2つの問題が別々の制度の下で、別の主体によって対応されている。

実際には、関連する法的手続をも含めるとより多段階的な手続を経る必要がある。大まかにいえば、次のようである。①エネルギー・気候変動省による戦略的環境影響評価、②評価結果に基づくクラウン・エステートによる開発ゾーンの指定と入札手続、③入札で選定された事業者とクラウン・エステートの間での貸付予約・調査等についての合意（ゾーン開発合意）、④事業者による環境影響評価、⑤審問官等による審査とエネルギー・気候変動大臣による開発許可、⑥クラウン・エステートによる正式な貸付契約³⁹。開発許可を行う大臣は当然のこととして、海底等の貸付を行うクラウン・エステートが大きな役割を果たしている点に特徴がある。海底等の国王の財産を維持管理するクラウン・エステートは、単に個別の貸付けの判断をするのではなく、政府や事業者と連携しながら、戦略的に、かつ環境に配慮しつつ、適地のゾーンやそこでの容量を指定するなど、事業の大枠を決定づける役割を担っている。なお、⑤の開発許可が認められない場合には、⑥の貸付契約が行われないこととなる⁴⁰。

イギリスでは、石油・ガスを含む海洋でのエネルギー開発について、一般的に先願主義ではなく国による計画の下で一定区域につき入札手続に付する形で、開発する事業者を選定してきた。洋上風力についても同様で、これまで3回の入札手続が行われた。上記の多段階的な手続は、3回目である第3ラウンドの入札とそれに基づく開発に係る手続のものであり、ラウンドを重ねるごとに手続が徐々に発展して来た。第1ラウンドの段階では、①クラウン・エステートによる（狭い）開発区域の指

³⁸ 機能管理としての許認可についてだけ言えば、現在では、2008年計画法の開発許可に一本化されている。

³⁹ The Crown Estate, *The Crown Estate Role in Offshore Renewable Energy* (2014) pp. 2-4.

⁴⁰ 今のところそうした例は無いようであるが、開発許可申請に向けての調査などで採算が合わないことが分かり、貸付契約がなされなかった例はある。

定と入札手続、②選定事業者とクラウン・エステートの合意、③環境影響評価、④複数の許認可(3つの省庁と自治体)、⑤貸付契約といった手続であった。第3ラウンドと比べると、戦略的環境影響評価、一本化された許可制度等が存在していなかった。

こうした多段階にわたる手続について個別に考察してゆこう。

2 入札手続の前の戦略的環境影響評価

洋上風力に限らず、波力・潮力等の再生可能エネルギー、石油・ガス、二酸化炭素貯蔵といった海洋のエネルギー利用全般について、その免許や貸付の計画について、戦略的環境影響評価(Strategic Environmental Assessment: SEA)が行われる。その評価結果は意見公募手続に付され、意見が考慮された計画に基づき、石油・ガスの採掘免許、洋上風力の用地である海底等の貸付が行われている。

石油・ガスについては2001年から免許を行う前にSEAが行われている。洋上風力については2003年の第2ラウンド(2回目の入札手続)の前にSEAが初めて行われた⁴¹。その後、2009年に石油・ガス、洋上風力、二酸化炭素貯蔵について同時にSEAが行われ、2011年にはそれらに波力・潮力等の海洋再エネをも含めて評価が行われた。このように徐々に包括的に評価が行われるようになってきており、それは海洋エネルギー環境影響評価(Offshore Energy Strategic Environmental Assessment: OESEA)と呼ばれている。

この評価結果はクラウン・エステートの行う入札手続に大きな影響を与えている。2003年のSEAの評価結果を受け、洋上風力発電所の用地等の貸付について2回目の入札を行った第2ラウンドでは、海岸から近い海域が禁止海域とされるなど、戦略・計画段階から環境への配慮が行われた。また、2009年のSEAは3回目の入札である第3ラウンドに影響を

⁴¹ EUの戦略的環境影響評価指令の国内法化前であったため、任意で、同指令に沿って実施された。

与えた。その評価結果では、2020年までに25GWの設備容量を達成するためには海洋エネルギー開発が必要だとされる一方、それには数千基の風車が必要となることから、環境・景観その他の海洋利用への影響が甚大となると評価された。そして勧告として、海岸から離れたところに、一般的には領海の12海里より外に立地すべきであるとされた⁴²。これを受け、(後述するように)第3ラウンドでは海岸からかなり離れた海域について、その海底等の貸付の入札が行われた。

3 クラウン・エステート (The Crown Estate) による入札手続

クラウン・エステートは、法律に基づいて設立された法人であり、国王に代わって「国王財産 (Crown Estate)」の土地・財産等の管理等を行っている。クラウン・エステート委員 (Crown Estate Commissioners) によって運営されている。委員はその義務として、1961年クラウン・エステート法1条3項で、「国王財産を土地における財産として維持しつつ、善良管理の要件に配慮しながら、その価値を維持・向上させながら、そこからの利益を得ること」とされている。

こうした国王財産の処分・貸付け等については制限があるが、それは厳格なものではない。例えば、処分・貸付け等をする場合には金額面について最大の考慮をしたうえでなければならない(3条1項)とか、150年以上の貸付けが制限される(3条2項)といった程度である。それゆえ、日本における国有財産法の法的規律とそれほど大差はない。

海洋との関連では、クラウン・エステートは領海の大部分の土地を所有し、大陸棚における天然資源開発権等を有している。クラウン・エステートは、こうした国王財産管理の一環として、入札手続を経て、海底

⁴² Department of Energy & Climate Change, *UK Offshore Energy SEA: Non-Technical Summary* (2009) p.xx; Department of Energy & Climate Change, *Offshore Energy SEA Post Consultation Report* (2009) p.116.

敷地を貸付け、海底利用権を付与している⁴³。利用権の内容として洋上風力発電所全体の設備容量も設定している。なお、貸付けの期間は長期に渡り、第3ラウンドでは50年とされている。日本の占用許可とは異なり、長期間の使用権原により事業者は安定して投資や事業を行うことが可能となっている。

洋上風力発電所の海底等の貸付けのための入札手続はこれまで3回行われたが、第1ラウンドは試験段階、第2ラウンドは実現段階と戦略性の視点、第3ラウンドは野心的な拡張といった特徴づけがなされている⁴⁴。その展開を見てゆこう。

(1) 第1ラウンド (Round 1)

1988年に政府が再エネ事業者団体の要請を受け、石油・天然ガスなどの海洋エネルギー開発と同様の海洋開発について、クラウン・エステートと正式な交渉を開始した。クラウン・エステートは、1999年にガイドラインを定め、個々の事業規模を10km²の面積まで最大30基の風車とする方針を示し、その上で2000年12月から募集を開始した。立地については事業者が選び、多くの申請がなされ、2001年4月に17件が選定された。いずれも風車が30基以下で比較的規模は小さく、概ね設備容量0.1GW以下である。これらのうち現在稼働しているのは12の発電所で、その設備容量は合計1.2GWである。

いずれも海岸から比較的近いところでの立地として選定された。第1ラウンドの段階では、政府の方針として、領海である12海里以内でのみ認めるとされていたためである。これは、イギリスが1997年7月25日

⁴³ The Crown Estate, *op cit*, n 39, p. 1. 排他的経済水域には沿岸国は海底の土地所有権ではなく、天然資源開発・経済開発（海水・海流・風からのエネルギー生産を含む）の権利を有するにすぎないため、その水域での貸付け対象は海底利用権である。

⁴⁴ Stephen A Jay, "From Laggard to World Leader: The United Kingdom's Adoption of Marine Wind Energy", in Joseph Szarka et al (eds), *Learning from Wind Power* (Palgrave, 2012) pp. 87-92. また、第1-3ラウンドでの開発区域を示す図として、The Crown Estate, *Offshore Wind Map* (2012).

に国連海洋法条約を批准し、同条約 56 条 1 項 a 号で規定される排他的経済水域におけるエネルギー生産等の主権的権利を 2004 年エネルギー法により具体化する前であったためである。こうした沿岸域等の海岸に近い立地は、景観紛争等を引き起こしたため、その後のラウンドでは開発が避けられている⁴⁵。

(2) 第 2 ラウンド (Round 2)

第 2 ラウンドでは立地について戦略性が組み込まれた。第 1 ラウンドでは事業者が立地を自由に選べたために沿岸域等の景観・生態系への影響が大きい場所での立地となり、開発等の許可の取得に大きな障害があった。他方で、温暖化対策のための再エネ開発への圧力が政府全体で高まっていたため、当時の通商産業省 (Department of Trade and Industry: DTI) は戦略的に立地の大枠を指定し、スムーズに開発を進められるようにしようとした。具体的には、DTI は、戦略的環境影響評価を実施した上で、大規模開発向けの 3 つの戦略海域を特定し、他方で陸から 8 km (特に影響を受けやすい区域では 13 km) までの海域に禁止海域を設け、景観・眺望の影響を減らし、海鳥の採食用の浅瀬を保存した⁴⁶。

また、第 1 ラウンドでは領海 (12 海里) 内でのみの開発であったが、第 2 ラウンドでは排他的経済水域における開発が認められた。国連海洋法条約に基づく領海外のエネルギー生産等の権利の行使には立法が必要であり、2004 年エネルギー法 84 条で具体的に規定された。同条の仕組みでは、開発権が及ぶ排他的経済水域内に再エネゾーン (Renewable Energy Zones) を指定し、当該ゾーン内での海・風からのエネルギー産

⁴⁵ Jay, *op cit*, n 8, pp. 107-. は、ラウンド 1 おけるケーススタディによる分析から、教訓を導き出している。

⁴⁶ Jay, *ibid*, pp. 129-130. See Department of Trade and Industry, *Offshore Wind Energy Generation: Phase 1 Proposals and Environmental Report* (2003); Department of Trade and Industry, *R2 Offshore Wind Energy SEA: Consultation Report Responses* (2004).

出のための開発等が認められる⁴⁷。クラウン・エステートの入札手続はこのゾーン指定前であったが、それを見越して、排他的経済水域での貸付けを含めて入札を行った。

2003年7月から募集が開始され、2003年12月に15件、総設備容量7.2GWの事業を認める決定がなされた。そのうち、現在稼働しているは8発電所で、合計設備容量は2.4GWである。4つが現在建設中である。

なお、第1・第2ラウンドで選定された事業者につき、既存発電所の容量の拡張も行われている。第3ラウンドの前に行われた戦略的影響評価で、既存容量の拡張についても評価が行われ、既存の貸付用地について、立地ごとの注意深い評価が必要としつつも、容量の拡張を認める勧告がなされた⁴⁸。これを受けてクラウン・エステートは、容量の拡張の応募を募り、2010年5月に7つの立地について合計2GWの容量を追加して認めることとした。

(3) 第3ラウンド (Round 3)

政府による洋上エネルギー戦略的環境影響評価の実施を受けて、クラウン・エステートは2008年6月から第3ラウンドの検討を始めた。以前よりもかなり大規模な開発を想定し、第1・第2ラウンドでは合計容量8GWであったが、第3ラウンドでは容量25GWまで認めることとした。立地については、クラウン・エステートは、(後述する)ゾーン・アプローチとして9つの洋上ゾーンを提案し、それぞれで複数の発電所の開発を可能とした。競争入札手続が行われ、40の申請があり、2010年1月8日にそれぞれのゾーンに事業者又は事業者コンソーシアムが決定された⁴⁹。

⁴⁷ Energy Act 2004, s 84 (4). Renewable Energy Zone (Designation of Area) Order 2004.

⁴⁸ Department of Energy & Climate Change, *op cit*, n 42, *Post Consultation Report*, p. 117. 注意深い評価が必要とされたのは、第1・2ラウンドでは沿岸域など領海内での立地がほとんどであったが、本評価ではそうした立地の景観・環境への負の影響からより遠くの立地が望ましいとされたためである。

⁴⁹ The Crown Estate, *Round 3 Zone Appraisal and Planning* (2010) p. 6.

第2ラウンドまでは一つの事業に必要な区域のみを指定し、貸し付けを行う、事業ごとの事業者選定であった。しかし第3ラウンドでは、事業者に柔軟性を与えるなどの目的から複数の事業を行える広大なゾーンを指定して、ゾーン内の洋上風力の調査・開発に係る排他的権利を与える事業者を選定している。選定事業者はゾーン内の調査をしたうえで、事業を行う区域を特定し、その区域について海底等の貸付けを受ける。これはゾーン・アプローチと呼ばれている。

このゾーン・アプローチは2段階からなる。第1段階として、クラウン・エステートが広大なゾーンを指定し、入札を行う。指定されたゾーンについて、落札した事業者や事業者コンソーシアムとの間でゾーン開発合意を締結し、当該ゾーン内での洋上風力に係る調査・開発についての排他的権利を与える。第2段階として、当該事業者はゾーン内での風況や海底等の調査を行い、自らが事業を行う区域を特定し、事業計画を策定する。事業者が当該事業につき（後述の）開発許可を得られれば、その区域についてクラウン・エステートと契約を締結し海底等の貸付けを受ける。事業者は、1つのゾーン内で複数の事業を行うことが可能で、自ら設定する区域での事業について開発許可を得た上で、クラウン・エステートからその敷地等の貸付けを受けることができる⁵⁰。実際に、東アングリヤ・ゾーン（ゾーン5）では、第1事業区について2014年に開発許可がなされ、第3・第4事業区について申請前手続が行われている。また、ドッガー・バンク・ゾーン（ゾーン3）でも、1つの事業区につき許可決定がなされ、もう一つについては申請前手続の最中である。

ゾーン・アプローチは、事業区域が入札・選定段階よりも後に決定できる点で、事業者に柔軟性を与えるものであり、事業者にとって利点が多い。例えば、ゾーン内の排他的権利が与えられることで、事業者が風況や海底等の詳細な調査を行ったうえで、自ら事業区域を決定できる。また、複数の事業の計画が同時並行的に可能になる。他方で、海洋環境

⁵⁰ *Ibid*, pp. 7-8.

に関する不確実性にも対応しうるものである。つまり、広大なゾーン内での立地ゆえに、海洋調査をした上での代替地の検討や緩和措置の検討の余地が広く、事業計画段階での環境影響への配慮もしやすいという面がある⁵¹。

(4) クラウン・エステートの積極的役割とその課題

クラウン・エステートの財産管理に関する法的規律は、前述のように日本の国有財産法と大差はない。にもかかわらず、クラウン・エステートが財産管理としての海底等の貸付けにおいて洋上風力発電所の立地に大きな影響を及ぼしているのには、2つの要因があると考えられる。

一つには政府の積極的な姿勢があろう。政府は2020年までの再エネ使用割合についての達成目標を至上命題に据え、そのために戦略を立て、積極的に洋上風力の展開を後押ししている。その下で、戦略的環境影響評価が行われ、環境や他の利用への配慮がなされ、開発のための海域が絞り込まれる。そのようにして海域の選択に正統性が付与される。クラウン・エステートとしては、自ら洋上風力へのスタンスや海域の選択をする必要は無く、選択された海域での貸付けを積極的に行うことができるのである。

もう一つは、クラウン・エステート法1条3項のクラウン・エステート委員が負う法律上の義務にあると考えられる。「国王財産を土地における財産として維持しつつ、善良管理の要件に配慮しながら、その価値を維持・向上させながら、そこからの利益を得ること」との義務は、日本の国有財産法18条における行政財産の利用制限とは大差がある。委員

⁵¹ *Ibid*, p.9; *The Crown Estate, Round 3 Offshore Wind Site Selection at National and Project Levels* (2012) p.10.

但し、第3ラウンドで事業者が選定された9つのゾーンのうち2つ (Atlantic Array, Zone 8 と Irish Sea, Zone 9) については、事業者側からの要請によりゾーン開発合意が取消されている。いずれについても、ゾーンの調査の結果として、海底の状態などから現在の技術では事業が経済的に成り立たないと判断されたためである。これは、ゾーンの指定と事業者選定の段階では、まだ不確実性がかなり大きいことを表しているであろう。

は、国王財産から利益を得ることがその役割とされていることから積極的に海底等の貸付けを行っている。実際に海洋財産からの収入は、クラウン・エステートの財政に寄与する割合が徐々に大きくなっており、さらに大きく増加する可能性がある。

しかしこれには課題が無い訳ではない。クラウン・エステートの運営について、2010年に庶民院の財政委員会から出された報告書がこの点を指摘している。同委員会の聞き取りでは、クラウン・エステート委員が、収益の最大化と長期的観点からの開発とのバランスを取れているかについて様々な関係者から懸念が示された。そのため報告書では、沿岸等の地域の社会・経済的な便益といったより広い公益をも考慮して行動するよう求めている⁵²。

4 海洋における計画・許認可システム

クラウン・エステートによる入札で選定された事業者は、ゾーン開発合意に基づきゾーン内の調査をし、事業計画の作成に移る。事業計画に基づく開発を行うために、環境影響評価を行いつつ、開発許可申請を行うことになる。

海洋における開発行為等について、陸上におけるのと同様に、行政機関が空間利用計画を策定し、それを基礎にして開発行為等の許認可を行うという動きが世界的に見られるようになってきている。イギリスでも、2009年の海洋・海岸アクセス法に基づく海洋政策方針、海洋計画という計画システムが設けられ、計画が策定され始めている。他方で、洋上風力発電所の許認可については、重要基盤整備事業についての許認可を一

⁵² House of Commons Treasury Committee, *The Management of the Crown Estate* (HC325-I, 2010) paras 74 and 95-100. 本報告書では、海洋財産については洋上風力よりも新しい技術である潮力・波力や二酸化炭素貯蔵との関連で主として議論されているが、洋上風力にも当てはまる。また、他の懸念として、関係者との協働とクラウン・エステートの独占とのバランスが取れているかも示された。クラウン・エステートの将来計画の不透明性や協議不足にその原因があるようである。

本化した 2008 年計画法に基づく開発許可 (development consent) の制度が用意されている。いずれも近年の立法による産物であり、第 3 ラウンドの事業について初めて、両者がある程度実現された状態で立地選定、開発許可が行われている。

海洋管理の統一的な計画については、食料・環境・農村地域省が 2002 年ごろから検討を始めている。海洋に係る様々な利用 (将来的利用をも含む) を包摂し、規制・管理・保護を統合的に行うための海洋空間計画について、2007 年の白書において具体像が示され、2009 年に海洋・海岸アクセス法 (Marine and Coastal Access Act 2009) として制度化された⁵³。

同法の下では、全国政策である海洋政策方針 (Marine Policy Statement) と海域ごとの海洋計画 (Marine Plans) からなる計画システムが設けられ、海洋に係る免許が整理され、免許手続と関連許認可手続との併合が規定された⁵⁴。そして海洋管理機関 (Marine Management Organisation) が設立された⁵⁵。

全国政策としてのイギリス海洋政策方針は 2011 年に策定された⁵⁶。そ

⁵³ Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A Sea Change: A Marine Bill White Paper* (Cm 7047, 2007). See Stephen Jay, "Built at Sea: Marine Management and the Construction of Marine Spatial Planning", *Town Planning Review* 81(2) (2010) pp.173-191; Sue Kidd et al, "Developing the Human Dimension of the Ecosystem Approach: Connectiong to Spatial Planning for the Land", in Sue Kidd et al (eds), *The Ecosystem Approach to Marine Planning and Management* (Routledge, 2011) pp. 54-.

また、Round 2 までのパッチワークな状況への批判として、Jay, *op cit*, n 8, pp. 109-110.

⁵⁴ Marine and Coastal Access Act 2009, ss 44, 49 and Part 4.

⁵⁵ *Ibid*, s 1. イングランドにおける概要説明として、Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A Description of the Marine Planning System for England* (2011); Marine Management Organisation, *Marine Planning: A Guide for Local Authority Planners* (2014).

⁵⁶ HM Government et al, *UK Marine Policy Statement* (TSO, 2011). See also HM Government, *Our Seas - A Shared Resource: High Level Marine Objectives* (2009).

れに基づき、現在、海洋計画区ごとに海洋計画の策定が進められている。イングランドについては、その海域が11の海洋計画区に区分され、現在のところ、東部沿岸海洋計画区と東部沖合海洋計画区を併せた海洋計画のみが策定されている⁵⁷。また現在、南部沿岸・南部沖合海洋計画が策定中である。海洋に係る許認可等の決定は、基本的にはこれら海洋政策声明と海洋計画に基づいてなされることになる⁵⁸。また、クラウン・エステートによる貸付けにおいても、これらは重要な考慮事項として位置付けられている⁵⁹。

海洋管理機関は、主務大臣から海洋計画の策定権限と海洋免許（marine license）の権限の委任を受けてそれらを行行使するなど、海洋管理の実務を一手に担う行政機関である。洋上風力発電所との関連では、100 MW 以下の発電所の設置許可等は海洋管理機関で審査される。100 MW 以下の場合には、（後述する100 MW 超の場合とは異なり）許認可が一本化されてはならず、本法71条の海洋免許と電力法36条の開発許可が必要となる。しかし両者の手続は一本化されており、同一手続において海洋管理機関において審査が行われる⁶⁰。

⁵⁷ Department for Environment, Food and Rural Affairs, *East Inshore and East Offshore Marine Plans* (2014). 当該計画について、森田倫子「イングランド東部の海洋空間計画と英国の海洋再生可能エネルギー開発」『再生可能エネルギーをめぐる諸相』（調査資料2013-4）（国立国会図書館調査及び立法考査局、2014年）97頁以下。

⁵⁸ Marine and Coastal Access Act 2009, s 58. 但し、以下の2008年計画法の下での開発許可については、同法の下での全国政策声明に基づいてなされるため、海洋政策声明・海洋計画は一考慮事項として位置付けられている。

⁵⁹ The Crown Estate, *op cit*, n 51, p. 14.

⁶⁰ Marine and Coastal Access Act 2009, s 79.

5 2008年計画法による許認可の一本化

(1) 一本化の方法

こうした海洋空間計画とは別の文脈からの改革により、100 MW 超の洋上風力発電所の開発に係る許認可手続は一本化されている。それは2008年計画法(Planning Act 2008:以下、「2008年法」とする)による改革であり、エネルギー、道路、空港、港湾、鉄道、ダム、上水、廃棄物といった分野の全国的に重要な基盤整備事業に係る手続について効率化・迅速化等を図るために許認可が一本化された⁶¹。

2008年計画法による一本化以前には、洋上風力発電所の開発の許認可には2つのルートがあった⁶²。1989年電力法等に基づく複数の許認可を受けるか、1992年交通・事業法(Transport and Works Act 1992)に基づく命令を受けるかであった。後者は国会の手続を経るなど迂遠なため⁶³、実際には事業者は前者のルートを選んできた。そのルートでは以下の許認可が最低限必要であった⁶⁴。それらは、1989年電力法36条に基づく1 MW以上の洋上風力発電所の開発許可、同法37条に基づく空中送電線の設置等の許可、1985年食料・環境保護法5条に基づく海洋・海底における物件等の付置の免許、1949年海岸保護法34条に基づく航行に影響を与える建設行為等の許可、そして1990年都市農村計画法58条に基づく陸上関連施設についての計画許可である。最後の計画許可のみが地方計画庁(地方議会・市長など)の権限であるが、他は中央政府の主務大臣により付与されうる。

とはいえ、一本化の制度化の以前にも、ビジネス・企業・規制改革省

⁶¹ 拙稿・前掲論文注2) 160-162頁。

⁶² Jay, *op cit*, n 8, pp. 20-29; Glen Plant, “Offshore Wind Energy Development: Challenges for English Law”, *Journal of Planning and Environmental Law* 8 (2003) pp. 945-948.

⁶³ 拙稿「都市計画における調整・協議に関する一考察——イギリス計画許可制度を題材に」札幌学院法学26巻1号(2009年)53-55頁。

⁶⁴ 河川、海洋保存地区・海洋保護地区、特別保護区・特別保存区域などの一定の地域地区の開発を伴う場合には、さらに許可が必要になる。

（現在のエネルギー・気候変動省）が洋上再エネ許可ユニット（Offshore Renewable Consents Unit）を立ち上げ、国における申請・許可手続（協議手続も）を実務的には一本化していた。但し、陸上の関連施設についての地方計画庁による計画許可はそこには含まれず、陸上関連施設のみ開発が不許可とされる可能性があった。

2008年計画法は、全国的に重要な基盤整備事業（nationally significant infrastructure projects）に係る複数の許認可とその手続を一本化するものである。エネルギー分野では、一定規模以上の発電所、送電線、ガス関連施設、パイプラインなどが対象となり、設備容量が50 MW超の陸上風力発電所、100 MW超の洋上風力発電所がこれに含まれる。

許認可の一本化は法的には少し複雑である。先の複数の許認可との関係では、2008年法の開発許可が必要な基盤整備事業については1989年電力法36・37条の許可と1990年都市農村計画法58条の計画許可を受ける必要がないとされ、1949年海岸保護法34条の許可、1985年食料・環境保護法第2部の免許は2008年法の開発許可により許可が与えられたものとみなされる⁶⁵。事業に伴い必要な行為等（土地収用、廃道、航路の変更など）の許認可についても、開発許可に含めることができるとされている⁶⁶。このようにして、発電所本体の開発のみでなく、関連施設の開発やそれらに必要な行為等をも含めて、一括して許可が受けられることになる⁶⁷。

最低限必要な許認可以外については、どこまでの許認可が必要かは事業ごとに異なるため、どこまでを開発許可に一本化するかは事業者の判断に委ねられている。事業者は申請前協議手続において、一本化されようとする許認可の所管庁等と協議をしたうえで、申請においてどこまでの許認可を一本化するかを選択することになる。協議相手の所管庁等に

⁶⁵ Planning act 2008, ss 33, 148 and 149.

⁶⁶ *Ibid*, ss 127-147.

⁶⁷ *Ibid*, ss 114 and 115.

は合意をするか否かの決定権限は無く、協議結果についての報告書が申請書に添付されるため、協議結果について開発許可の審査において考慮されるのみである。もちろん所管庁等は一本化された個別の許認可を拒否すべきとの意見を、申請前協議や申請後の審査において表明する機会は確保されており、そうした意見も開発許可の審査で考慮される。所管庁等の反対意見は、当然ながら開発許可の審査においては重視され、それゆえに審査にあたる審問官等から緩和措置や代替措置が求められるようである⁶⁸。このように、許認可の一本化においては、その適正担保のために所管庁との協議が法定され、その協議結果や所管庁の意見を審査で考慮するという仕組みが採られている。

実際の例でいえば、ランピオン洋上風力発電所の開発許可命令⁶⁹では、航行権 (public rights of navigation) の取消し、道路工事とそのための一時使用停止⁷⁰、公道廃止、排水、土地等の調査とそのための立入り、土地収用、道路の空中・地下の使用、工事・維持管理のための土地の一時使用等が認められている。他の開発許可命令でも、同様の内容が含められている。

ここで注意が必要なのは、許認可の一本化自体は、それぞれの許認可に係る審査事項を減らすことを必ずしも意味しない。(審査事項を減らす規制緩和等がなされない限りは) 多くの異なる法令に基づく審査事項を一つの手続の中で審査するということになる。2008年計画法では、審問官等による審査手続に一本化され、それぞれの許認可の審査の適正さを担保するために、所管庁等が申請前・申請後の手続で意見を述べ、審問

⁶⁸ Department for Communities and Local Government, *Planning Act 2008: Guidance on the Pre-application Process* (2014) para 19.

⁶⁹ SI 2014/1873. 開発許可命令 (development consent order) は、他法に基づく許可等を行う場合には、委任命令 (statutory instrument) の形式を採り (Planning Act 2008, s 117 (4))、形式的ではあるが国会の手続を経ることになる。洋上風力発電所の開発許可は通常は委任命令の形式でなされる。

⁷⁰ 具体的な道路の一時使用停止等については、別途道路管理者との合意が求められる。

官等がそれを考慮するという仕組みとなっている⁷¹。

(2) 開発許可の手続

2008年法の開発許可の手続は多段階的であり、(a)事業者による申請前手続、(b)審査前手続（形式審査）、(c)審査手続、(d)審問官等による勧告と大臣による決定、(e)決定後の手続（モニタリング、争訟など）と整理される⁷²。各段階における行政庁の決定等については原則としての処理期間が設けられ、遅延を招かないよう時間管理がなされるようにしている。申請の受領における形式審査（申請前手続の適否など）には28日、審査手続には6か月、勧告は審査後3か月以内で、大臣による決定はその後3か月以内といった期間等が規定されている。

(3) 申請前手続

申請前手続は申請者である事業者が行うものであるが、法的手続に組み入れられているだけでなく、早期からの関与・紛争回避といった点で非常に重要な役割を果たすものとして位置付けられている。申請前手続は主として、行政機関・地権者等の法定協議相手との協議（42条協議）、地域コミュニティとの協議（47条協議）という2つの協議手続からなる。これと並行して環境影響評価もなされる。こうした協議は、関係行政機関や利害関係者にとって早期から関与の機会となるとともに、事業者にとっても早期からの情報取得や紛争回避、事業内容の変更等の柔軟な対応を可能とするものである⁷³。

⁷¹ とはいえ、一所管庁の反対意見のみで全体の開発が不許可となる可能性は低く、実際には事業計画の修正等で対処されることになろう。

⁷² 手続の全体像の概要について、Planning Inspectorate, *Advice Note 8.1: How the Process Works* (2012)。

なお、前稿では、全国政策等における風力発電の位置づけといった実体的側面から分析を行ったために、2008年法の手続については多くを論じなかった。本稿における同法の手続について議論は、前稿の陸上風力についてもほとんど当てはまる。

⁷³ 申請前手続についての指針として、Department for Communities and Local Government, *op cit*, n 68. See also Planning Inspectorate, *Advice Note 16: Pre-application Consultation, Publicity and Notification Duties* (2012); Planning

42条協議における法定協議相手は、関係する行政庁、地方自治体、土地所有者・借地人等である。より詳細に規則では50以上の協議相手が明記され、申請内容により、環境庁、ナチュラル・イングランド、イングランド歴史的建造物委員会、パリッシュ議会などとの協議が求められ、道路、鉄道、航空、交通、電力市場、上下水、森林などに影響を与える場合には、それぞれの所管庁などとの協議が求められる。海洋に係る開発の申請では、海洋管理機関(海洋一般の観点から)、合同自然保存委員会(The Joint Nature Conservation Committee: 海洋環境の観点から)、海洋・海岸警備庁(The Maritime and Coastguard Agency: 海浜や航海業の観点から)、クラウン・エステート委員との協議が、申請者に求められている⁷⁴。

47条協議は、まず申請者がコミュニティ協議声明(Statement of Community Consultation)を地方自治体と協議しつつ策定し、公表することから始まる。どの範囲の地域コミュニティとどのように協議を行うかを事前に明示しておくのである。申請者は当該声明で示した協議を行う義務の下で、コミュニティとの協議を行う。なお、洋上風力発電所の場合には、陸上への影響は小さくなることもあるが、それでも沿岸の自治体や地域コミュニティの関与の機会を設けることは重要であり、それは政府の指針でも認識されている⁷⁵。

これらの協議とは別に、申請書を一般に公表し、公衆からの意見を受け付けることも必要となる。協議における応答、公衆からの意見につい

Inspectorate, *Advice Note 8.2: Responding to the Developer's Pre-application Consultation* (2012).

なお、通常の計画許可手続においても、2011年地方主義法により、一定の開発(現在は一定規模以上の風力発電所の開発のみ)について、申請前協議が事業者の法的義務とされている。Localism Act 2011, s 122.

⁷⁴ Planning Act 2008, ss 42-44; The Infrastructure Planning (Applications: Prescribed Forms and Procedures) Regulations 2009, sch 1.

⁷⁵ Planning Inspectorate, *op cit*, n 75, *Advice Note 16*, para 46.

ては、申請者の考慮義務が規定されている⁷⁶。

こうした協議・意見公募に関して、法令に基づき行い、応答等をどのように考慮したかについて、申請者は協議報告書を作成し、それを申請書に添付することが求められている⁷⁷。大臣は、協議報告書と協議手続から申請前手続が法令に従って行われたと判断した場合に申請を受理するとされ⁷⁸、この判断により、事業者による申請前手続が適正に行われるよう担保されている。申請（不）受理の判断は申請から 28 日以内に申請者に通知するとされ、一定期間かかることから、単なる形式のみの判断ではないことが分かる⁷⁹。なお、申請書には環境影響評価報告書も添付することとされている。申請時には、協議手続と環境影響評価手続がある程度進められていることが前提とされている。

（4）審査手続

事業者からの申請を受けて開発（不）許可決定を行う権限は主務大臣にある⁸⁰が、その審査は大臣が任命する者（審問官）によって行われる⁸¹。国の計画審問庁における 2 人以上の審問官からなるパネルか 1 人の審問官（以下、「審問官等」とする）が指名され、審査にあたる。

⁷⁶ Planning Act 2008, ss 48 and 49.

⁷⁷ *Ibid*, s 37.

⁷⁸ *Ibid*, s 55 (3) and (4).

⁷⁹ Department for Communities and Local Government, *Planning Act 2008: Guidance for the Examination of Applications for Development Consent* (2013) paras 7-8.

⁸⁰ Planning Act 2008, ss 55 and 104.

⁸¹ *Ibid*, ss 61-. 参照、友岡史仁「英国における大規模基盤施設に関する審問——審問手続の合理化に関する制度変遷を中心にして」日本法学 75 巻 3 号（2010 年）334-341 頁。

2008 年法制定時には独立した基盤計画委員会が決定権限をもっていたが、2011 年地方主義法により改革された。但し、労働党から委託を受けた研究では、再度、独立委員会による審査手続を復活させることが望ましいとされ、政権交代後した場合に抜本的改正がなされる可能性もある（John Armitt, *The Armitt Review: An Independent Review of Long Term Infrastructure Planning Commissioned for Labour's Policy Review* (2013) pp.18-24.）。

審査手続に参与する資格のある者を、法令は「利害関係者」と呼んでいる⁸²。利害関係者は、申請者、申請につき通知を受ける近隣者等、関係行政機関・自治体、そして関係者として関係する意見を提出した者などである。利害関係者となることで、(準備会合をも含めた)審査への参加が正式に認められ、意見・証拠の提出ができ、発言の機会が与えられる。直接利害が関係していなくとも、関係する意見を提出すれば審査手続に参与できるため、審査手続が一般市民に開かれている⁸³。

審査を行う審問官等は、まず申請に係る主たる争点について初期評価 (initial assessment) を行う。利害関係者からの意見をも考慮し、申請の審査方法を暫定的に決める。通常は 21 日以内に終わる。続いて、申請者、関係行政機関・自治体、その他の利害関係者を招き、(公開ではない) 準備会合 (preliminary meeting) を開く。ここでは、申請内容自体ではなくその審査方針が議論され、審査すべき争点、行うべき公開審理、全体のタイムテーブルについて利害関係者から意見が聴かれる。審問官等はそこでの議論を踏まえて、意見書提出・審査終了等の期限や公開審理等の日時などを含む審査のタイムテーブルといった手続的事項を決定する⁸⁴。

その後に行われる審査は、意見書等の書面審理と、口頭審理の機会が保障される公開審理からなる⁸⁵。これらの審理をいつ、どのように行うか

⁸² *Ibid.*, s 102; The Infrastructure Planning (Interested Parties) Regulations 2010. 「利害関係者」についての指針として、Department for Communities and Local Government, *op cit*, n 79, paras 15-33. See also Planning Inspectorate, *Advice Note 8.3: How to Register and Become an Interested Party in an Application* (2012).

⁸³ 意見を出していない者であっても、一市民として審査に参加することは可能であり、また、審問官等の職権で発言が認められることはある。

⁸⁴ Planning Act 2008, ss 88-89.

⁸⁵ *Ibid.*, ss 90 and 91-; The Infrastructure Planning (Examination Procedure) Rules 2010. 審査手続についての指針として、Department for Communities and Local Government, *op cit*, n 79, paras 34-112. See also Planning Inspectorate, *Advice Note 8.4: Influencing How an Application will be Examined - the Preliminary Meeting* (2012); Planning Inspectorate, *Advice Note 8.5: Participating in the Examination* (2012).

は、上のタイムテーブルで示されるが、審理前の意見書提出期間として21日以上を確保することが求められる。公開審理には、争点審理(issue specific hearing)、強制収用審理 (compulsory acquisition hearing)、オープンフロア審理(open floor hearing)の3種類がある。争点審理は、口頭審理や公平な主張の機会が必要だと審問官が考える場合に行われるもので、強制収用審理は、権利者等からの要求があった場合に行われる。オープンフロア審理は、利害関係者等から要求があった場合に行われ、上の2つとは異なり審理される争点に制限はない。とはいえ、いずれの審理の進行も審問官等によって職権で管理され、参加者への公平を期すため発言時間も制限されうる⁸⁶。また、審査の対象に制限もあり、審問官等が審査において依拠する全国政策声明(National Policy Statements)における政策の内容の適否は、対象にならない。当該政策を前提として審査が進められる⁸⁷。

こうした審査手続における職権主義と争点の限定は、手続の長期化による決定の遅延を回避するためのものである。2008年法の制定の契機は、ヒースロー空港第5ターミナルなどの基盤整備事業における公開審問で当事者主義の手続が長期化し、全国的政策自体も争点とされたことなどであり、審査手続で遅延を招かないようにする制度が採られている。

審査終了後、審問官等は、認定事実と結論、決定についての勧告を含む報告書を作成し、主務大臣に送付する⁸⁸。審査終了後3か月以内になされる必要がある。

(5) 大臣による決定

主務大臣は報告書の受領後、3か月以内に開発（不）許可の決定を行う。2008年法は、他の都市農村計画関連法と同様に、開発許可の要件に

⁸⁶ 他の当事者の主張に対する反対質問も、審問官が許可する限りで認められうる。

⁸⁷ 全国政策声明自体が国民から意見を受け付け、国会承認の下で策定され、さらに司法審査で争うことも可能であることから、個別事業の許可段階ではその内容の適否に関する主張が遮断されるのである。

⁸⁸ Planning Act 2008, ss 74 and 83.

ついで法令上は多くのことを規定していない。大臣の判断における考慮事項として全国政策声明(National Policy Statement: NPS)、海洋政策文書(海洋政策声明・海洋計画)、関係地方自治体から提出された地方影響報告書、当該開発に関する事項(審問官等による報告書を含む)、その他大臣が重要かつ関連すると考える事項が挙げられている。その上で、大臣は基本的に全国政策声明に従って決定をしなければならないとされる。法令やその義務違反の他、事業全体の負の影響が便益を上回る場合は、全国政策声明に従わない判断をすることは可能である⁸⁹。

開発許可をするか否かの判断は、基本的には全国政策声明に基づいてなされることになる。風力発電所については、陸上・洋上ともに、発電所自体はエネルギー全般に関するNPS(EN-1)と再エネ施設に関するNPS(EN-3)が、変電所や送電線等の送電施設はEN-1と送電施設に関するNPS(EN-5)が関連する全国政策声明となる⁹⁰。いずれも風力発電所の設置を推進する色合いが強いため、全国政策声明に基づく判断においては、(様々な条件が付くとしても)開発許可が付与されやすくなるであろう。

上で触れた海洋政策声明と海洋計画は、開発許可の判断において一考慮事項とされている。洋上風力発電所の開発許可判断も、法令上は、全国政策声明に従ってなされ、海洋計画に「従う」ではなくそれを「考慮する」とされている⁹¹。確かに一考慮事項にすぎないが、実際には海洋政

⁸⁹ *Ibid.*, ss 104 and 105.

⁹⁰ Department of Energy and Climate Change, *Overarching National Policy Statement for Energy (EN-1)* (TSO, 2011); Department of Energy and Climate Change, *National Policy Statement for Renewable Energy Infrastructure (EN-3)* (TSO, 2011); Department of Energy and Climate Change, *National Policy Statement for Electricity Networks Infrastructure (EN-5)* (TSO, 2011).

2008年計画法の全国政策声明における風力発電所の設置を強力に推進するスタンスについて、拙稿・前掲論文注2)165-167頁を参照。それは洋上風力についても当てはまる。

⁹¹ Planning Act 2008, s 104 (2) (aa).

策方針や海洋計画に反する判断が行われることはあまり考えられない。また、海洋管理機関が法定協議相手や利害関係者となっているため、その意見も考慮されて判断される。

審問官等による報告書も法的には考慮事項に過ぎないが、主務大臣による実際の決定は、当該報告書に大きく依拠している。審問官等による認定事実のみでなく、その結論や勧告をほぼ踏襲して決定している。また、環境への影響については、環境影響評価報告書・ハビタットについての適切性評価（appropriate assessment）結果等の内容を尊重している。

主務大臣は、これらの考慮事項を考慮し、開発許可命令か拒否処分かのいずれかの決定を行う。許可命令・拒否処分のいずれも、司法審査によってのみ、6週間の出訴期間制限内で係争が可能である⁹²。

（6）2008年計画法により一本化された開発許可制度の評価

2008年計画法は、全国的に重要な基盤整備事業の手続の効率化・迅速化のため許認可を一本化したが、その制度については当初から批判があり、またその運用においても課題が見えてきている。制度についてその集権的意思決定や住民等の関与の困難さの観点から、研究者などから批判がなされてきた⁹³。洋上風力発電所の文脈でも、長期的な住民による受容といった観点から同様の疑問が呈されている⁹⁴。他方で、その運用にお

⁹² *Ibid*, s 118 (1) and (2).

⁹³ Susan Owens and Richard Cowell, *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*, 2nd ed. (Routledge, 2011) pp. 8-10; Richard Cowell, “The Greenest Government Ever? Planning and Sustainability in England after the May 2010 Elections”, *Planning, Practice and Research* 28 (1) (2013) pp. 37-39; Tim Marshall, “The Remodeling of Decision Making on Major infrastructure in Britain”, *Planning, Practice and Research* 28 (1) (2013) pp. 129-133. 審理（審問）手続の変化について、友岡・前掲論文注 81）322頁以下参照。

⁹⁴ Olivia Woolley, “Trouble on the Horizon? Addressing Place-based Values in Planning for Offshore Wind Energy”, *Journal of Environmental Law* 22(2) (2010) pp. 235-; Maria Lee et al, “Public Participation and Climate Change Infrastructure”, *Journal of Environmental Law* 25(1) (2013) pp. 44-. See Jay, *op cit*, n 44, p. 96.

いては、事業者団体などから手続のより一層の効率化・迅速化を求める声が強くなる。

開発許可制度は、その審査手続を、従来当事者主義的な手続で行われてきた公開審問から、職権主義的な審査に変えるものであり、地域住民等の意見が反映されにくくなったとされる。また、全国政策声明(NPS)に沿って審査がなされ、地方計画は一考慮事項とされている点、全国政策声明の政策の妥当性についての主張を後の手続で認めない点なども、集権的意思決定として批判される点である⁹⁵。全国政策声明では、再エネ事業の開発については基本的に許可する方向性が示されているため、地域住民等の反対や負の影響があっても不許可とされる可能性はかなり縮減され、影響の緩和が図られたり、許可に条件が付されたりするにとどまる。実際に2008年計画法の下で不許可とされた例はほとんどない⁹⁶。

再エネ事業を行おうとする事業者からすれば、開発許可の審査における職権主義と時間管理により、申請後の審査から決定に至る期間についての予見可能性が高まり、期間の短縮も図られそうである。しかし申請前手続にはかなり時間がかかっており、全体としてかかる期間は以前の手続とそれほど変わらないと指摘されている⁹⁷。洋上風力発電所に係る開発許可手続の平均期間としては、ラウンド1の事業では、申請前手続に26か月、申請から許可決定まで10か月で、平均で3年かかっている。ラウンド2の事業では、申請前手続に47か月、申請から許可決定まで26か月と、平均で73か月(6年以上)かかっている。ラウンド3についてはまだ件数が少ないが、平均として、申請前手続に43か月、申請から許

⁹⁵ Cowell, *op cit*, n 93, p. 39; Wooley, *ibid*, pp. 236-239; Lee, *ibid*, pp. 45-48 and 56-57.

陸上風力発電所の開発において、全国政策声明における強力な開発推進の姿勢と、地方計画との衝突について、拙稿・前掲論文注2) 162-167頁。

⁹⁶ 但し、負の影響から風車の位置の修正や数の削減などといった事業計画の修正が求められることはあり、それを満たすことが経済的理由などから困難な場合には、申請者である事業者が申請を取り下げることがありうる。

⁹⁷ Marshall, *op cit*, n 93, p. 132.

可決定まで18か月かかっている。ラウンドを経るごとに事業規模が拡大するため（また累積的影響も大きくなるため）にかかる期間が長くなるが、それ以外の要因として、ハビタット規則に基づく評価、海洋に係る法令の要件の増加（2009年海洋・海岸アクセス法も含む）、手続等の変更、事業者側の財政難といったものが挙げられている⁹⁸。少なくとも大規模事業の手続迅速化などのために用意された2008年法の許可手続が、期間の短縮を図れてはいないといえよう⁹⁹。

III イギリスにおける洋上風力発電所をめぐる紛争と地域の視点

1 洋上ゆえの紛争

洋上風力発電所の立地や設置に係る多段階的な手続のうち、主として紛争になっているのは発電所の開発許可の段階である。許可段階では、洋上風力発電所や関連施設的环境や他の利用などへの影響について具体的に提案され、審査されるため、反対等が具体的に生じるためである。この段階以前に、戦略的環境影響評価手続とその報告書、クラウン・エステートによる海底用地等の貸付けに係る事業者の選定や契約という行政行為等もあるが、これら段階で紛争となった事案は見あたらない。

洋上風力発電所は、陸上風力発電所とは異なり、住民からの反対が少ないと考えが見られることがある。しかしながら、洋上での立地であっても沿岸の地域住民等から反対が湧き上がることは、すでにいくつもの実例から報告されている¹⁰⁰。実際に、クラウン・エステートによる第1・

⁹⁸ RenewableUK, *State of the Industry Report 2014* (2014) p. 29.

⁹⁹ 実務の観点からの分析として、Matthew White, “Attaining the Age of Consents: Five Years of the Planning Act 2008”, *Journal of Planning and Environment Law* 13 (2013), pp. OP100-OP148.

2008年法の手続について事業者団体の側からの評価等として、RenewableUK, *Consenting Preparedness of Offshore Wind Stakeholders: Survey and Recommendations* (2014); RenewableUK, *Managing Regulatory and Consenting Costs for Offshore Wind* (2014).

¹⁰⁰ Hagggett, *op cit*, n 9, pp. 505-508; Wolsink, *op cit*, n 9, pp. 199-201; Patrick

第2ラウンドとそれ以前の貸付けにおいては、沿岸域での用地貸付が多かったため、陸上からの眺望や海岸景観の観点から反対が沸き起こることがあった。

これに対して第3ラウンドでは、(上述のように)戦略的環境影響評価報告書において眺望・景観等の観点から海岸からかなり離れた区域に立地すべきとされたことから、12海里より外での立地となっており、少なくとも洋上の発電所自体については眺望・景観に係る紛争はほとんど生じていないようである。しかしながら許認可が一本化されているため、関連施設として陸上の施設も併せて審査の対象となるため、変電所や送電線等の陸上施設に反対意見が寄せられることはある¹⁰¹。

漁業への影響も表明される。日本ほど漁業者の権利が法的に強くないためか、漁業者は一利害関係者と位置付けられる。開発許可の決定書を見る限りでは、漁業専門機関の意見を重視しているように見受けられる。また、鳥類、海洋ほ乳類、魚類、その他の生物とその生態系への影響も懸念される。これらについては環境影響評価やハビタット規則の適切性

Devine-Wright, “Fostering Public Engagement in Wind Energy Development: The Role of Intermediaries and Community Benefits”, in Joseph Szarka et al, *op cit*, n 44, pp. 195-196; Aoife O’Keeffe and Claire Haggett, “An Investigation into the Potential Barriers Facing the Development of Offshore Wind Energy in Scotland: Case Study - Firth of Forth Offshore Wind Farm”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 16(6) (2012) pp. 3718.

なお、再エネ技術ごとの市民の支持についての意識調査では、太陽光については約8割、洋上風力、波力・潮力についてはそれぞれ約7割、陸上風力は約6割5分、バイオマスは約6割の支持があり、洋上風力と陸上風力とで顕著な差がある訳ではない。See Department of Energy & Climate Change, *UK Renewable Energy Roadmap: 2013 update* (2013) p. 26.

¹⁰¹ 例えば、東アングリシア第1洋上風力発電所については、高さ25mで敷地面積130m×85mの変電所等に反対意見が寄せられた。しかし、類似施設と隣接しているため影響は少ないとされた。また、ランピオン洋上風力発電所に関して、地下ケーブルが国立公園内を通ることについて地方の国立公園局等が反対したが、開発の必要性や代替措置の費用、緩和措置を考慮して許可された。

評価の結果が重視されているようである¹⁰²。

いずれの影響やその懸念も、全国政策声明の再エネ開発推進の方針の下では、独立して不許可とするだけの事由とは判断されないであろう。実際の決定でも影響や懸念を理由として不許可とされた例は無い。それぞれの影響等について緩和措置により対応されるとして、開発許可が与えられている。

2 洋上風力をめぐる裁判例

洋上風力をめぐる裁判例はまだ少ない¹⁰³。洋上風力発電所自体の開発については、管見の限りでは、イングランドで1件、スコットランドで1件の司法審査請求において判決が下されている。いずれも2008年計画法以前の制度の下での紛争であり、許認可が一本化される以前で、1989年電力法36条に基づき洋上風力発電所の建設・操業を認める主務大臣の許可等が争われている。初期の開発であるため規模はまだ小さく、海岸から比較的近いところに立地している。

イングランドでの裁判例は、R (Redcar and Cleveland BC) v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform and EDF Energy Ltd¹⁰⁴である。これは、洋上風力発電所の建設・操業に係る主務大臣による許可決定について、沿岸自治体が司法審査で取消しを求めた事案である。立地場所が海岸から比較的近かったがために、地域住民が眺望の観点から反対し、自治体も同調して提訴に至った。

施設の立地場所は海岸から海側へ1.5 kmの辺りで、約3 km×1.5

¹⁰² ギャロップ洋上風力発電所に関しては、鳥類やその生息域への影響について適切性評価がなされたが、使用モデルや鳥の致死率について、審問官等による審査において専門の機関や組織（Natural England、RSPBなど）の間で争いになった。結局、緩和措置を採ることで開発許可はされた。

¹⁰³ 洋上の再エネ開発に関する限りで、クラウン・エステートによる決定等を争う裁判例は見当たらなかった。

¹⁰⁴ [2008] EWHC 1847 (Admin).

kmの範囲に、30基の風車(最大高130m)を設置しようとするものであった。各風車の出力は2.3~3.6MWであった。原告自治体は、眺望・景観、鳥類、観光を含む再開発への負の影響や、潜在的な汚染問題の調査不足を理由に反対していた。司法審査における自治体による違法性等の主張としては、審問を行わなかったことの違法性、実地調査を行った省内の職員の報告書(眺望・景観への影響を懸念し、さらなる調査が必要とした)を大臣が適切に考慮しなかった考慮不尽に係る違法性などが主張された。

裁判所は、いずれの点についても違法性は無いとして、請求を棄却した。実地調査に基づく職員の報告書については、それが第一印象にすぎず、当該職員も大臣の見解に納得しているとして、考慮不尽は無いとされた¹⁰⁵。

スコットランドにおける裁判例である *Trump International Gold Club Scotland Ltd v The Scottish Ministers*¹⁰⁶ は、主務大臣による許可決定について、景観等で影響を受けるリゾート施設の所有者と事業者が司法審査で争ったものである。争点は多岐にわたり、意思決定のバイアス、公開審問を開催しない決定の違法性、考慮不尽等が主張された。考慮不尽の点として、詳細デザインについて許可時に審査せず、許可後に法定協議相手等と協議した上で大臣に文書を提出することを許可条件としていたが、これにより詳細デザインや緩和策による影響の評価がなされずに許可がなされていると主張された。事業が大規模であるなどのために不確実性が大きい場合には、こうした条件を付した上で許可がなされる。風力発電所も洋上に設置される場合には、申請段階では海底の状況などにいまだ不明な点が多く、個々の風車の立地を詳細に特定しにくく、こうした詳細デザインの適正さの担保を条件を通じて確保しようとするのがよくある。原告は、こうした手法により、審査事項が許可

¹⁰⁵ *Ibid*, [65]-[67].

¹⁰⁶ [2014] ScotCS CSOH_22.

判断の時点で審査されない点を問題視し、これを考慮不盡と主張した。

裁判所は、いずれの点についても違法性は無いとして、請求を棄却した。考慮不盡の点について、許可申請の判断時にはデザインと影響評価を最悪シナリオに基づいて考慮し、また許可条件は環境影響の緩和において適切な方法であるため、違法はないとした¹⁰⁷。

なお、洋上風力施設自体ではなく、そこからの送電のための変電所の設置について争われた事例もある¹⁰⁸。その例である *Dudgeon Offshore Wind Ltd v Secretary of State for Communities and Local Government*¹⁰⁹ では、変電所の開発について自治体の計画庁が不許可とし、不服申立てにおいても主務大臣が棄却裁決をしたがために、事業者が取消しを求めた訴訟である。結果として、代替地の考慮に係る手続的不公正さゆえに、裁決が取り消された。

洋上風力発電所の許可が陸上施設に係る反対から争われることは、今後も予想される。この事案では、洋上風力発電所については大臣が、関連の陸上施設については地方計画庁が決定権限をもっており、変電所に係る許可のみ取り消されたが、洋上に係る決定には法的影響は無かった、しかし、2008年計画法により陸上施設をも含めて許認可が中央で一本化されたために、こうした形で地方において陸上施設の開発を不許可とすることはできなくなった¹¹⁰。法的には、関連する陸上施設のみに係る手続的・実体的違法性が、一本化された許可の中でどのように作用するのにかについては、2008年法の下での裁判を待つ必要がある。

¹⁰⁷ *Ibid*, [146].

¹⁰⁸ 上記の *Redcar and Cleveland BC case* においても、陸上の変電所や送電線についても地域で反対があったが、事業者側が立地を変えて修正申請をしたために、訴訟では争われなかった。

¹⁰⁹ [2012] EWHC 861 (Admin). See also Gareth Phillips et al, “Uncertainty for the UK’s Renewable Energy Sector”, *Journal of Planning and Environmental Law* 10 (2012) pp. 1168-1173.

¹¹⁰ この点は洋上風力発電所に限らず、陸上風力発電所を含む2008年計画法の対象となる事業に当てはまる。

少数の裁判例のみから何らかの帰結を導くことは適切ではないが、これらの裁判例は他の紛争事案¹¹¹と共通する点もあることから、洋上風力発電所をめぐる紛争の特徴を何点か指摘しておく。第1に、陸上の場合と同様に、洋上での立地でも眺望・景観の観点から懸念や反対が表明されている。洋上での立地の場合でも陸上での立地と同様の反応が住民から見られる点は、事例研究からも指摘されている。洋上では視界を遮るものが少なく、また開発が大規模化するため、さらに影響が大きくなりやすい。もちろんこれまでの開発が沿岸域に立地していたことが大きな要因であり、沿岸域での開発を避ける現在の流れが続けば、眺望・景観の問題は生じにくくなる。

第2には、沿岸の地域住民や地方自治体の関与が間接的であるがための不満が紛争の背景にある。洋上風力発電所の立地・開発は、様々な影響が沿岸地域にも及ぶにもかかわらず、集権的な意思決定システムが採られるために、陸上の場合と比べると、沿岸の住民や自治体の関与は間接的になる。遠洋での立地の場合であっても、陸上の関連施設は沿岸地域に立地するため一定の影響を及ぼし、特に変電所はかなりの大きさであり景観等への影響が懸念される。関連施設は洋上風力発電所と一体として開発等の許可がなされるために、地域住民からすれば関連施設についての意見が通りにくくなり、地元自治体からすれば関連施設の開発を拒否する権限をもたないこととなる¹¹²。それゆえ、洋上での立地であっても地域住民の価値観を反映させるための熟議の必要性が唱えられている¹¹³。

¹¹¹ See Jay, *op cit*, n 8, pp. 35-; Woolley, *op cit*, n 94, pp. 224-; Devine-Wright, *op cit*, n 100, pp. 194-214.

¹¹² 陸上風力発電所については地域や自治体の反対等により事業が頓挫することがままある。しかし、洋上風力発電所については、意思決定手続がより集権的であるがために、そうした要因により事業が成り立たなくなることは無く、地域や自治体の声は一定のデザインの變更に影響を与える程度である。Jay, *op cit*, n 44, p. 98.

¹¹³ Woolley, *op cit*, n 94, pp. 247-.

第3に、(洋上風力発電所に限られないが)大規模かつ長期にわたる開発であるがために、許可の審査において詳細まで審査ができず、影響を懸念する利害関係者が不十分な審査であると争うことがある。詳細な審査がなされずに許可の条件で担保される事項については、利害関係者や住民が正式に関与しにくいという問題が生ずる。特に環境影響については許可段階では十分な知見が得られにくく、不十分な影響の評価しかできていないにもかかわらず許可がなされたと評価されることがある¹¹⁴。洋上での立地の場合、審査段階では環境影響などについて不明確な点が残るが、その場合でも明確な条件の付加とその達成のための監視・監督、そこへの関係者の関与が求められることになる。

3 地域への利益還元の見点

前稿では、陸上風力発電所に係る紛争の予防や住民の受容等の一つのあり方として、住民等の手続参加や関与とともに、地域所有 (community ownership) や地域への利益還元 (community benefits) の議論を展開した¹¹⁵。洋上風力発電所については、これらは議論になりやすく見える。確かに、海底の権原の確保が必要となる洋上風力発電所を地域で所有することはあまり現実的ではないかもしれない。日本でもエネルギーの地産地消として、陸上風力発電所については地域所有については具体的な制度設計においても意識されているが¹¹⁶、洋上風力発電所との関係では

¹¹⁴ この点につき、知見が十分に無くとも「最悪ケース」を想定した環境影響評価を行いつつ、明確に定めた指標の範囲内での事業進行を求める条件を付する、ロックデール申請 (Rochdale Envelope) という手法があり、洋上風力発電所の開発においても推奨されている (Department of Energy and Climate Change, op cit, n 90, EN-3, paras 2.6.42-43. See Planning Inspectorate, *Advice Note 9: Rochdale Envelope* (2012).)。これは、大規模開発の環境影響評価において、十分な知見が無くとも申請を認めることで事業者柔軟性を与えつつ、審査や統制の適切さを担保しようとする仕組みである。See *R v Rochdale MBC, ex p Tew* [2000] Env LR 1; *R (Milne) v Rochdale MBC* [2000] EWHC 650 (Admin), [2001] Env LR 22.

¹¹⁵ 拙稿・前掲注2) 186-193頁。

¹¹⁶ 例えば、「飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関す

未だこうした議論には発展していない。しかし洋上においても同様の議論はありえよう。

地域所有について、再エネ発電所を大企業がほとんど所有しているイギリスでは、政府はこれを改善するために、地域における再エネ事業等の所有を促す戦略を提示している¹¹⁷。陸上風力発電所は明確に同戦略の対象となっているが、洋上風力発電所についての言及はほとんどない。同戦略の制度化が2015年基盤施設法(Infrastructure Act 2015)により図られ、そこでは洋上風力をも対象にする「コミュニティ電力権(community electricity right)」が導入された。これは、立地地域等の住民や地域団体が立地再エネ施設やそれを保有する法人について株式等を購入する権利を認めるものである¹¹⁸。これまでも地域団体等と事業者との任意での合意に基づく株式等の購入はあったが、それを法制度化し、その実施や手続を法的に担保したものである。陸上施設だけではなく、洋上施設も対象になっており、洋上の場合には隣接地域の個人・団体が株式等の購入権を有することになる。制度の具体化には大臣による省令制定を待つ必要があるが、イギリスにおいて初めての地域所有に係る制度化であり、今後の再エネ立地にとって興味深い試みである。

地域への利益還元は洋上風力でも求められており、実際にも行われている。例えば、2013年に運転開始された世界最大規模の洋上風力発電所であるロンドン・アレイでは、陸上の変電所近辺の住民への利益還元として、コミュニティ基金、環境基金、小学校の駐車場などが提供されて

る条例」。その説明として、牧野光朗「再生可能エネルギーによる持続可能な地域づくりをめざす」科学83巻9号(2013年)984頁以下、田中克己「『分権型エネルギー自治』を志向する飯田市の環境政策」計画行政37巻4号(2014年)18頁以下。参照、丸山康司「再生可能エネルギーの社会化—社会的受容性から問い直す」(有斐閣、2014年)第5・6章。

¹¹⁷ Department of Energy & Climate Change, *Community Energy Strategy* (2014).

¹¹⁸ Infrastructure Act 2015, s 38 and Sch 6, para 7. See Department of Energy & Climate Change, *Community Right to Buy In to Renewable Electricity Generation Developments: Discussion Document* (2014).

いる¹¹⁹。洋上の施設ではなく、陸上施設が地域に負の影響を与えうることから、利益還元を行っているようである。陸上風力発電所の場合には利益還元が通常必要であるとの考えが浸透しているため、事業者団体が行動規範を示しているが、洋上風力発電所についてはそうした物はいまだ見られない¹²⁰。導入されたコミュニティ電力権を用いた利益還元の仕組みが今後検討されることになろう。

こうした利益還元には許可の買収といった観点からの懸念はある。しかし、基金などの長期的視点をもった形態での利益還元で、透明性が確保された参加的・包摂的手続による決定と運営が行われるのであれば、分配的正義や持続可能な地域といった点から積極的に評価しうる¹²¹。とはいえ、発電所立地をめぐる過去の歴史からも明らかなように、受入れと金銭との関係は地域を分断しうる非常にセンシティブなものであるため、その形態や手続については地域ごとに綿密に検討される必要がある¹²²。

おわりに

洋上風力発電所の立地・開発について、イギリスでは、様々な法的要請と試行錯誤の下で、戦略的影響評価、クラウン・エステートの財産管

¹¹⁹ Department of Energy & Climate Change, *op cit*, n 100, p. 54.

日本においても、売電収益の地域還元として、漁業者のみでなく近接地域に対して地域還元を行うために基金を設置するといった試みがなされている。参照、安田公昭ほか「洋上風力発電事業セットアップのための合意形成論」風力エネルギー38巻1号（2014年）29-33頁。

漁業協調の取り組みについて、中原裕幸「海洋資源・エネルギー開発と海洋の総合的管理」『海洋資源・エネルギーをめぐる科学技術政策』（調査資料2012-6）（国立国会図書館調査及び立法考査局、2013年）285-286頁。

¹²⁰ RenewableUK, *Onshore Wind A Community Commitment: Protocol* (2011); RenewableUK, *Onshore Wind: Our Community Commitment* (2013).

¹²¹ 拙稿・前掲論文注2）190-192頁。

¹²² Lee, *op cit*, n 94, p. 43; Devine-Wright, *op cit*, n 100, p. 200. 参照、丸山・前掲書注116）84-86頁。

理による貸付け、海洋空間計画、一本化された開発許可といった制度枠組が形成されてきた。また、事案が積み重なるごとに、紛争も生じ、陸上風力発電所と類似した紛争の状況と、それゆえの沿岸地域住民等の関与の必要性も論じられてきている。これらの中にはイギリス特有の側面や日本にはない法的要請などもある。しかし、いまだ一般海域について洋上風力発電所の立地・開発を適正に行う仕組みの無い日本にとって示唆となりうる点もあろう¹²³。

第1に、適地のための行政主導による空間的規律の仕組みが、イギリスでは徐々に整えられてきた。クラウン・エステートによる財産管理において、戦略的環境影響評価の結果や海洋政策方針・海洋計画に基づき、計画的に海底等の貸付けが行われている。こうして洋上風力発電所の立地の大枠について、適切な空間的規律が図られている。陸上風力発電所の場合には適地の選定を民間が主導している面もあったが¹²⁴、洋上では行政が主導して適地を空間的に選定・規律している。これは権原、海洋利用の輻輳性、環境影響の不明確性といった要因ゆえであろう。日本においても、2011年の鉱業法改正¹²⁵などからすると行政主導で適地が示されていくことがあり得よう。その際には、海洋空間計画といった計画化や戦略的環境影響評価による計画・戦略段階の環境配慮¹²⁶といった仕組みにより、長期的視点から適地を規律して行く必要がある。第2に、

¹²³ 洋上風力発電所の拡大における要因の分析として、Jay, *op cit*, n 44, pp. 93-98.

¹²⁴ 陸上風力発電所の適地についての、イギリスでの行政主導(ウェールズ)と民間主導(スコットランド)の状況と課題について、拙稿・前掲論文注2) 156-157頁。

¹²⁵ 2011年の鉱業法改正により海洋資源開発における先願主義が転換されたことは、民間主導の修正といえよう。特定鉱物にかかる特定区域制度(38条以下)のように、行政が事業者等と協働しつつ適地を選定してゆく海洋資源開発の行政主導の側面が見られる。参照、三浦大介「鉱業法の一部改正について」自治研究 88巻9号(2012年) 27頁以下、交告尚史「行政法の視点から(改正鉱業法がもたらす産業界への影響)」ジュリスト 1439号(2012年) 76頁以下。

¹²⁶ 現行の計画段階配慮(環境影響評価法3条の2)のように個別事業の計画段階ではなく、海洋空間計画といったより早期の段階での戦略的環境影響評価である。

イギリスは開発・操業許に係る許認可を一本化し、手続を効率化する開発許可制度とともに、開発許可の判断の基礎となる全国政策声明で強力な推進姿勢を示すことで、再エネ開発を推し進めている。この制度には批判もあるが、さしあたり日本の視点からすれば複数の許認可を一本化する点が注目されよう。とはいえ一本化は審査の簡素化を必ずしも意味せず、許認可の規制緩和をしていないため、複数の許認可の要件判断が一本化された許可の審査手続でなされる。それゆえ手続は時間管理され明確化されたが、手続にかかる期間はそれほど短縮していない。

第3に管理主体の問題も日本の制度設計において議論が必要になる。イギリスでは、財産管理はクラウン・エステートが、機能管理（開発統制）は大臣が行い、いずれも中央の機関が行っている。海洋という性質上、中央の機関が管理主体となることには合理性はあろう。他方で日本の場合には、これまで実務から沿岸域については地方自治体（都道府県）が公物管理（財産管理・機能管理）を行うとの余地も考えられよう。いずれにせよ地域へは様々な影響が及ぶことから、沿岸自治体が公物管理に関与できる仕組みは求められよう。第4に、洋上での立地とはいっても、沿岸域での立地の場合の影響、陸上関連施設による影響など、地域住民には様々な負の影響が及びうる。イギリスでは日本ほど漁業者の権利が強くないため、漁業者との調整は相対的に大きな課題とはなっていないようであり、調整が求められるのは地域住民との間である。洋上での立地であっても沿岸地域住民の参加は肝要であり、沿岸自治体は住民の声の反映に際しても重要な役割を果たし得よう。また、地域による受容という観点からすると、制度化された地域所有の仕組みの模索や、地域への中長期的な利益還元の仕事の検討も必要となる。

最後に、上記のような様々な規律や手続等の下でも事業が実現できるように、事業者には柔軟性と安定性を与えるという点も重要である。イギ

¹²⁷ Jay, *op cit*, n 44, p.93. 産業との協働関係を築いている点も指摘されている。

リスでは、クラウン・エステートのゾーン・アプローチで洋上での立地において事業者が柔軟に対応できる仕組みを用意するなど柔軟性に配慮している。また、安定性という点では海底等の貸付期間が50年とされ、権原の長期的保障を与えている。不確実性の下で長期にわたるとなりうるため、こうした配慮も求められよう¹²⁷。

イギリスにおいても洋上風力発電所の大規模かつ本格的な開発はこれからであり、制度やその運用にもまだ試行錯誤の側面がある。また、新たな形の紛争も今後生じうる可能性がある。風力以外の海洋再エネ開発も進められつつあり、今後の展開を注視して見てゆく必要がある。

【付記】 本稿は、2014年度南山大学パッセ研究奨励金 I-A-2、及び平成24年度科学研究費補助金（若手研究（B））（課題番号：24730107）を受けた研究成果の一部である。