

地熱開発と自然公園の「保護と利用」

神奈川大学教授

三浦 大介

I はじめに

2020年10月、政府は温暖化ガスの排出量を2050年までに実質ゼロにする方針を打ち出した。今後、電力の脱炭素化の流れに拍車かけられることが予想されるが、そのような中、小泉進次郎環境大臣は、国立公園内で再生可能エネルギー発電を促進するための規制緩和を行う旨を表明した。大臣は、「いい案件があっても保護一辺倒で活用が進まない例もあり得る。保護と利活用の両立へ発想を転換する」と話したことが新聞報道されている¹。

ここで大臣が述べている、国立公園の「保護と利活用」に注目したい。国立公園をはじめとするわが国の自然公園をめぐる主題は、古くから「保護と利用」の両立にある。ただ、大臣のいうところの「利活用」が、これまで自然公園について論じられてきた保護と利用の「利用」に当たるものか否か、当たるとしてそれはどのような法的評価を受けるものなのかについては、慎重に考察を加える必要があるものと思われる。というのも、自然公園の「利用」概念を明らかにすることは、自然公園法の解釈にとって重要であると同時に、自然公園の中で行われる再生可能エネルギー発電、具体的には、太陽光、風力、地熱および水力が問題となるが、こうした自然公園の「自然」に対して少なからずインパクトを与える開発行為が、今後促進されることになるのであれば、そのような利用が法律上どのように位置づけられるべきかを明らかにし、保護との両立を図るうえでいかなる方策が必要となるかを考察すべきだからである。

本稿では、適地の多くが国立・国定公園内にあるといわれている地熱発電を素材に、以下に検討を加えていく。

II 自然公園法における「保護と利用」

自然公園法（昭和32年法律第161号）は、「自然公園」の種類として国立公園、国定公園、都道府県立自然公園の三種を定めている。わが国の自然公園は、アメリカ型の「営造物公園」、つまり公園区域内の土地等の所有権が国家に帰属するのとは異なる、いわゆる「地域制公園」であって、国立・国定公園については公園区域を環境大臣が指定することで「公園化」するもの（都道府県立自然公園は都道府県条例で指定する）で、区域内には国公有地のほか、私有地も多く含まれている。住民が普通に暮らしている地域も含めて「公園」とするものであって、同法は、当該私有地内における開発について、許可ないし届出の仕組みを用いることで抑制し、自然公園の姿を維持する制度を用意している。

自然公園法は、わが国における自然保護法制の一角をなす、環境法上枢要な法律として位置づけられているのであるが、その法目的として、「この法律は、優れた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図ることにより、国民の保健、休養及び教化に資するとともに、生物の多様性の確保に寄与することを目的とする。」（1条）と定める。

このように、優れた自然風景地を「保護」し、かつその「利用」の増進を図るといふ、相反する事項を目的に据えているのであるが、実はそれこそが自然公園の自然公園たる所以である、ということが出来る。「公園」である限りにおいてはその「利用」を前提とするのであ

¹ 以上につき、日本経済新聞令和2年10月28日朝刊2頁。

て、人の利用を排除する「凍結型自然保護」とは制度の出発点が異なるのである。それゆえに、保護と利用の「両立」をいかに図るべきかが、自然公園制度の主要な課題であり続けてきた。これは、自然公園法の前身に当たる国立公園法（昭和6年法律第36号）の時代から引き続き論点であって、国立公園制度の運営における両者の緊張関係は、法律の制定過程から既に存在していたといわれている²。

自然公園法が「保護」というときに、一体いかなる自然を保護するのが問題となる。法文からも明らかであるが、これは、「優れた自然の風景地」にほかならない。しかし、もっぱら眺めの良い風景の保護（かねてそのことについては批判されてきたところであったが）というのではなく、2002年の同法改正により国等の責務として、「国及び地方公共団体は、自然公園に生息し、又は生育する動植物の保護が自然公園の風景の保護に重要であることにかんがみ、自然公園における生態系の多様性の確保その他の生物の多様性の確保を旨として、自然公園の風景の保護に関する施策を講ずるものとする。」（3条2項）との規定が加えられ、2009年改正では1条に「生物の多様性の確保に寄与すること」の文言が付加された。

このように自然公園法は、「風光明媚」に限らず、生物多様性の確保という、自然保護の根幹を視野に入れた自然環境保護法となったのである³が、3条2項が、「生物多様性は自然公園の風景の保護において重要」である旨を規定しており、その点で、生物多様性は優れた自然の風景地に資するものとして位置づけられていること見ることができるところから、やはり風景地保護に偏重した制度であるといえる。

他方、ここで「保護と利用」というときの「利用」とは、どのような形態を想定しているのかについて検討したい。

そもそも一般の「公園」の利用形態としては、散策やイベント等催事の開催があげられる。だが、「自然公園」はそうした都市公園等とは異なる特殊性があり、上記にあるように私有地を含むことから、住民の日々の暮らしと生業（第一次産業等）に係る利用があるほか、鉱工業、大規模水力発電、あるいは環境大臣の語る再生可能エネルギー（太陽光、風力、地熱）関連の開発もある。

もともと、これらは確かに自然公園内で展開される「利用」ではあるが、自然公園法の目的における「保護と利用」概念にフォーカスすると、その利用とは、「優れた自然の風景地の利用」にほかならない。「自然公園での利用形態のうち最も重要なものは、風景を見ること」であって、それが「国民の保健、休養、教化に資する」（1条目的規定）ことになるのである。また、当該の利用を増進させる目的で、遊歩道や休憩施設、ロープウェイ等の諸施設が自然公園内に整備されるのであるが、これら施設整備は、法目的である「利用」に付随する事業

² 村串仁三郎『国立公園成立史の研究—開発と自然保護の確執を中心に—』（法政大学出版局、2005年）71頁以下参照。

³ 自然公園法2002年改正では、併せて利用調整地区制度（23条）が導入され、さらに2009年改正の折には、海中公園地区を海域公園地区（22条）へと制度変更を行うことで干潟の生態系保護を図るとともに、生態系維持回復事業（38条以下）が導入されたことで、生物多様性確保の仕組みが整備されてきた（交告尚史他『環境法入門〔第4版〕』（有斐閣、2020年）20頁[交告尚史執筆]参照）。

ないし開発という位置づけになろう⁴。

一方で、公園地域内に居住する住民による生活上の利用については、公園計画によってその影響が大である地域につき、特別地域として編入する際に配慮されることになる。

特別地域とは、当該公園の風致を維持するため、公園計画に基づいて、その区域内（海面を除く）に指定されるもので（自然公園法20条）、風景地として保護する必要性の高い地域である。

そして特別地域は、自然公園法施行規則9条の2において、以下のように、第1種特別地域、第2種特別地域、第3種特別地域の三種に区分されている（これを「地種区分」と呼ぶ。）。

まず、特別地域の中でも保護の必要性が最も高い地域を「第1種特別地域」とし、「特別保護地区に準ずる景観を有し、特別地域のうちでは風致を維持する必要性が最も高い地域であつて、現在の景観を極力保護することが必要な地域をいう」（自然公園法施行規則9条の2第1号）と規定し、それに次ぐ「第2種特別地域」を、「第一種特別地域及び第三種特別地域以外の地域であつて、特に農林漁業活動についてはつとめて調整を図ることが必要な地域をいう」

（同条2号）と定め、最後に、第3種特別地域につき、「特別地域のうちでは風致を維持する必要性が比較的低い地域であつて、特に通常の農林漁業活動については原則として風致の維持に影響を及ぼすおそれが少ない地域をいう」（同条3号）としている。

このように、地域内住民にとって重要な経済活動である農林漁業活動の影響を加味して保護が図られているのであるが、こうした「利用」と自然景観の「保護」との関係は、上述の目的規定における「保護と利用」の射程からは離れるものの、自然公園法の制度において具体的な調整が予定されており、両者の関係の中に広義の「保護と利用」を観念することができよう。

問題は、再エネ関連の開発を含む、「鉱業、電力等の産業的な利用」との関係である。

かつて国立公園部長であった川嶋三郎は、国立公園の保護と利用について、国立公園においては保護と利用のどちらに重点が置かれるかという並列比較の関係ではなく、「一体的関係に在って、軽重の度合いの判定しがたいものというべきである」と説く。もっとも、ここで想定されている「利用」として問題になるのは、国立公園利用においてはむしろ必要な「道路、鉄道軌道、空中散策、栈橋、キャンプ場、苑池、宿舎、避難小屋、便所等」（上述のように、これらは公園「利用」に付随する施設であり、「利用」の本体は国民が優れた自然の風景地を見るための公園として当該地域を訪れることといえよう）の施設の設置であり、そのうち、自然保護に抵触する度合いが増大するものについて許可する際には「保護か利用かの問題は十分論ずる価値を有ってくる」のに対し、鉱山開発や水力発電施設のように、「大自然に真正面から挑戦し、これを征服しようとする」行為は、「もはや国立公園の利用の域を脱して、対立であり、極端な表現を敢えてするならば、自然の敵として国立公園の前に立ちはだかっている」ものであると述べ、「これとの調整は、国家的に判断し国家産業上の利益と、国立公園利用上の価値とを比較考量し、より高い立場に立って判断し解決する以外に方途がない」⁵

⁴ 田中順三「自然公園に於ける保護と利用開発について」国立公園171号（1964年）11頁参照。

⁵ 川嶋三郎「国立公園の保護と利用—私のノートより（4）—」国立公園79号（1956年）20頁参照。な

と論ずる。つまり、かかる「利用」は、自然公園の利用としては、少なくとも法制上は例外なのであって、そこには「高度な政策的判断」が介在することになる。

このことは他方で、自然公園法における「保護と利用」の利用、いうなれば「法目的に則した、あるいはこれに関連する利用」については、自然公園法およびその関連法規の枠内において、「保護」との調整が図られることになるのであるが、それについて同じく国立公園部長を務めた畠中順一は、「自然公園制度そのものが、保護と利用の両輪が平衡を保って進むところに、はじめてその目的を達成し得るものだからである。ただし、…前述の平衡は平行を意味しない、ということである。自然公園における保護と利用とは、明らかに順序があつて、まず保護され、しかる後に保護された自然を利用するのが、利用であるからである。もちろん、この場合の逆はまずないのであつて、この間の認識いかんが、自然公園行政における最も肝要な点であろうかと考えられる」という⁶。「調整」、「衡量」といった語が法律学上用いられることが多いが、通常の意味における「中間的な解決」というものはほとんど期待できない。というのも、まず法制度があつて、当該法の趣旨目的の上に立つての調整・衡量なのであるから、当該法の趣旨目的に照らし、どちらか一方に軸足が置かれた調整・衡量になるべきだからである。

そうした意味で自然公園法上の「保護と利用」は、保護にウエイトを置いた上で、利用とのバランスがなされるべきこととなる。まずもって優れた自然の風景地が保護されなければ、国民の保健、休養、教化および生物多様性の確保はなしえず、自然公園としての意味をなさなくなるからである。上記法目的に関連する利用施設については、公園計画の決定（国立公園は環境大臣が、関係都道府県および中央環境審議会の意見を聴いて決定、国定公園は環境大臣が、関係都道府県知事の申出により、同審議会の意見を聴いて決定（自然公園法7条1項、2項））を経て、公園事業の決定（国立公園に関する公園事業は環境大臣が、同審議会意見を聴いて決定、国定公園は都道府県知事が決定（9条1項、2項））をもって設置される。この決定過程において、適切なバランスを図ることが要請される。公園事業は、「公園計画に基づいて執行する事業であつて、国立公園又は国定公園の保護又は利用のための施設で政令で定めるものに関するもの」とされ（2条6項）、政令である自然公園法施行令（昭和32年政令第298号）1条で該当する施設が列挙されている。これに当たらない施設の設置は許可の対象となることがある（例えば特別地域における工作物の新設等（自然公園法20条関係））が、それについてもやはり、許可決定の判断基準はかかる調整・衡量すなわち比較衡量の結果が反映されたものとなるべきであろう。また、いずれにせよ、決定において行政の判断に一定の自由が認められる裁量権がある場合には、裁量権行使の場面で適切な比較衡量が行われるべきこととなる。もっとも、自然公園には、過剰利用、道路建設、ロープウェイ設置その他の観光開発の圧力にさらされてきた歴史があり、かかる法の趣旨が運用において必ずしも反映されてき

お、川嶋の論考は旧法である国立公園法時代のものであるが、本文既述の通り、自然公園の保護と利用をめぐる問題の本質は現行法の下において当時と変わるところはないものと思われる。なお、村串仁三郎『高度成長期日本の国立公園—自然保護と開発の激突を中心に—』（時潮社、2016年）32-33頁は、川嶋の保護と利用の両立論を批判的に解する。

⁶ 畠中順一「自然公園における自然保護」国立公園126号（1960年）2頁参照。

たとはいえないと思われるが、自然公園法の趣旨、その理念は、あくまでも保護を重視した利用との調整にあるといえよう⁷。

ところで、農林漁業等の利用にあっては、住民の生活、経済的自由に係るものであることから、保護との衡量には配慮が必要となるであろう。これについては上記のように、地域指定の折に既に考慮されてはいるが、特に第2種特別地域にあっては、住民の権利を尊重しつつ保護を図ることになるので、必ずしも保護に重点が置かれることにはなるとは限らないが、それでもやはり、ぎりぎりの調整を行うのが法の趣旨に沿うものと考えられる。

これに対し上記の「産業的利用」との関係では、こうした「保護」を念頭に置くバランスングが作用しないとも考えられる。これらの利用が、保護との関係において、「利用の域を脱した対立」（前掲）となるからである。

Ⅲ 自然公園法と自然公園における公益事業

さて、自然公園法はこうした産業上の利用についてはどのように位置づけているのであろうか。これについては同法4条の規定に注目すべきである。4条は「(財産権の尊重及び他の公益との調整)」の見出しの下、「この法律の適用に当たっては、自然環境保全法（昭和四十七年法律第八十五号）第三条で定めるところによるほか、関係者の所有権、鉱業権その他の財産権を尊重するとともに、国土の開発その他の公益との調整に留意しなければならない」と定める。同条に掲げる自然環境保全法3条は、同じく「(財産権の尊重及び他の公益との調整)」を見出しに、「自然環境の保全に当たっては、関係者の所有権その他の財産権を尊重するとともに、国土の保全その他の公益との調整に留意しなければならない」と規定している。

土地所有権等を含む財産権や国土保全への配慮は、程度の差こそあれ言わずもがなであり、仮に明文規定がなくとも「尊重」ないし「留意」は求められよう（もっとも環境法学はこれらに対し、とりわけ個人の財産権に対しては一定の制約を要請する法学分野であることを付記しておく）。特筆すべきは、自然公園法にあっては、自然環境保全法の規定に加え、財産権の例示としてあえて「鉱業権」を明示するとともに、国土保全を超えた「国土の開発」を「公益」に中に加えたところにある。要するに自然公園法には、域内における一部の産業開発への「特別な配慮」が仕組まれていると読むこともできるのである⁸。

⁷ 實際上、自然保護と法目的に関連する「利用」との間における適切なる比較衡量はそう簡単に実現できるものではないように思われる（村串・前掲注(5)の全趣旨を参照）。村串は同書にて、本文掲記の畠中の主張に対し、「畠中の自然保護重視の考え方に敬意を表するものであるが、彼の解釈は、自然公園法の趣旨ではなく、明らかに主観的な願望にしかすぎない」と指摘し、法システムが不十分であったがゆえに、自然保護政策が十分発揮できなかったと述べる（33頁参照）。私は、保護に重点を置いた上で法目的に関連する「利用」との調整を図ることは自然公園法の趣旨に含まれると考えるが、法の趣旨が必ずしも法システム全体に貫徹されているとは限らない。自然公園法の公園計画・公園事業の決定過程等ないしはその他の個別規定と付属する行政立法の規律ないし運用基準のどの部分に欠陥があり、あるいは法体系としてどこに問題があるのかについては、別稿にて改めて追究したい。

⁸ 村串・前掲注(5)31頁は、自然公園法3条の規定は「従来から慣行的におこなわれてきたことを明文化したものにすぎず、従って国立公園内の開発規制について何らかの新しい規定を付け加えることにはならなかった」と指摘する。

本稿で着目したのは、産業開発の中でも「公益事業」に係るそれである。一般に再エネ関連の開発事業は、ここでいう「公益」性を有する事業であることに異論はなかろう⁹。したがってこうした利用に対しては、法目的における「保護と利用」の調整とはまた別の、「国家的視点に立った政策的考慮が介在する調整」が行われる可能性がある。そこで以下、再エネの中でも、特に国立・国定公園内に多くの「適地」があるといわれ、ポテンシャルがきわめて高い地熱発電を目的とした開発に焦点を当てて考察を進めていく。

IV 自然公園内における地熱開発に関する政策展開

1. 国立・国定公園内における地熱開発とその規制

昭和41年に十和田八幡平国立公園内にある松川地熱発電所が運転を開始した後、続々と各地で地熱発電が行われた。特に国立・国定公園内での開発は多く、例えば昭和42年には大岳発電所が阿蘇くじゅう国立公園内で運転を開始し、昭和50年運転開始の鬼首地熱発電所は栗駒国定公園内にあり、昭和52年開始の八丁原地熱発電所は阿蘇くじゅう国立公園内に、また昭和53年開始の葛根田地熱発電所は十和田八幡平国立公園内にある。なお、鬼首地熱発電所は栗駒国定公園第1種特別地域、大岳発電所は普通地域、上記他の発電所はそれぞれの自然公園における第2種・第3種特別地域内にある¹⁰。

自然公園内での地熱開発に対して、環境庁（当時）は昭和47年の段階で以下の通知を発出している。

国立公園および国定公園内における地熱発電の開発に関する了解事項（昭和47年3月14日 環自企第232号・47公局第240号 環境庁自然保護・通商産業省公益事業局長通知）¹¹

- (1) 地熱発電については、当面実施箇所を大沼（後生掛）、松川、鬼首、八丁原、大岳および滝の上（葛根田）の6地点とし、実施に当たっては、自然の保護と調整をはかり得る安定した新技術の開発に努めるよう指導するものとする。
- (2) したがって当分の間、国立公園および国定公園内の景観および風致維持上支障があると認められる地域においては新規の調査工事および開発を推進しないものとする。

この通知の内容から、環境庁は、国立・国定公園内、特に特別地域等の景観保護上重要な地域内における地熱発電所の設置は、景観・風致の維持に支障を及ぼすことから、その促進

⁹ 地熱発電の公益性について、三浦大介「地熱開発と温泉法」『再生可能エネルギー導入に係る法的問題の検討—2012～1014年度 再生可能エネルギー導入に係る法的問題検討班 研究報告書』（日本エネルギー法研究所、2017年）60頁参照。

¹⁰ 「再生可能エネルギーの各電源の導入の動向について 平成27年3月資源エネルギー庁」（平成27年3月10日総合資源エネルギー調査会長期エネルギー需給見通し小委員会（第4回会合）資料2）、資源エネルギー庁のwebページ

（https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/shoene_shinene/shin_energy/pdf/010_01_00.pdf）7頁参照。なお、近藤かおり「地熱発電の現状と課題」調査と情報—ISSUE BRIEF—837号（2015年）5頁参照。

¹¹ 環境省のwebページ（http://www.env.go.jp/nature/geothermal_power/conf/h2303/mat01-2.pdf）参照。

に対し自然公園制度の維持への危機感を持っていたことが窺える。地熱発電所は、多かれ少なかれ発電のための建屋と、排出される水蒸気によって、優れた自然の風景地を阻害するおそれがある。景観保護において特に重要な特別地域ないしその隣接地域において開発・運転されるケースがあり、所管庁である環境庁としても看過できなかったのであろう。

もっともその2年半後には、以下のように例外を許容する通知がなされている。

自然公園地域内において工業技術院が行う「全国地熱基礎調査」等について（昭和49年9月17日 環自企第469号 各都道府県主管部長宛 環境庁自然保護局企画調整課長通知）

¹²

国立公園および国定公園内における地熱発電の開発に関しては、従来より別添写「国立公園および国定公園内における地熱発電の開発に関する了解事項」に基づき取扱ってきたところである。

今般地熱資源開発の一環として工業技術院等が「全国地熱基礎調査」等を行うこととなったが、これらの取扱いについては別紙のとおり定めたので遺憾のないようにされた。

この通知は標記の通り、通商産業省（当時）所管の研究機関である工業技術院の調査に関する取扱いを定めたものである。その内容として、まずは「全国地熱基礎調査概要」と題し、調査事項、調査内容を定めている。その中で、自然放熱量の調査につき、「調査地域の一部が自然公園内にかかるが、特別保護地区については、調査を行わない。」（1. 調査の内容（1）エとし、また、「（2）地質変質帯調査及び（3）地下構造調査は、地表踏査によるもので、土地形状変更等の行為は伴わない。」（1. 調査の内容（1）エ（2））とあり、調査といえども景観保護に配慮されたものになっている。

工業技術院がかかる調査を行う背景には、国産エネルギーである地熱発電の開発への期待が当時においても高かったことが伺える。

そうした状況に対し、自然環境保全審議会が以下の意見を提出するに至った。

国立、国定公園内における地熱開発に関する意見（昭和54年12月12日 自然環境保全審議会）¹³

- 1 今日のエネルギー問題において、代替エネルギーの開発は輸入石油の確保及び省エネルギー総合対策の推進とともに重要な課題である。そして、代替エネルギー開発の一分野として国産エネルギーである地熱への期待が高まりつつある。

¹² 環境省・前掲注(11)参照。

¹³ 環境省自然環境局国立公園課監修『四訂 自然公園実務必携』（中央法規、2018年）957-958頁参照。

“自然”は、“経済発動のための資源としての役割を果たすだけでなく、それ自体豊かな人間生活の不可欠な構成要素をなす”ものであり、一度破壊されれば復元することは極めて困難であるという特殊性にかんがみ、自然環境の保全対策は、長期的展望に立って、周到な配慮のもとに進めなければならない。

今後、地熱開発が各地で促進されるならば、環境保全上種々の問題を生ずる恐れもある。なかんずく、地熱開発の主体となる発電施設の対象地は、火山現象の顕著な国立、国定公園内に選定されることが多いが、その建設には各種の巨大工作物の設置、樹木の伐採、地形の改変等を伴い、特に、すぐれた風致景観への影響が大である。

- 2 このような諸事情を勘案し、地熱開発計画地の選定に当たっては、国立、国定公園内の自然環境保全上重要な地域を避けることを基本とすべきである。

また、これら以外の地域においても、今後地熱開発関連技術はもとより、環境保全のための技術開発の確立及び関係法益との調整を図りつつ、総合的観点から慎重に進められる必要がある。

なお、これらに関し、国が企業に対し適切な指導を行うことが重要である。

さらに、地熱開発に当たっては、自然環境及び生活環境に及ぼす影響の予測、代替案の検討を含めた事前調査を実施するとともに温泉地域等との調整が図られたうえで、その実施の是非が判断され、修景上の配慮を含む適切な計画に基づき進められる必要がある。また、開発後においても自然環境及び生活環境の保全のための措置が必要に応じ講ぜられるべきである。

この意見を受けて、環境庁は都道府県に対して以下の通知を行った。

「国立、国定公園内における地熱開発に関する意見」について（昭和54年12月24日 環自保第494号 各都道府県自然公園主幹部局長宛 環境庁自然保護局保護管理課長通知）¹⁴

標記について、昭和54年12月12日付けで自然環境保全審議会から別紙のとおり環境庁長官に意見具申されたので、その写しを送付する。

なお、当庁としては、当該意見の趣旨を踏まえ今後具体的事案について慎重に対処していく方針である。

この期までの環境庁は、あくまで本格運用を伴う地熱開発を制限する態度を貫いていたが、それに変化が生じたのは次の平成6年通知以降である。

2. 普通地域における開発の許容

国立・国定公園内における地熱発電について（平成6年2月3日 環自計第24号・環自国第

¹⁴ 環境省自然環境局国立公園課・前掲注(13)957頁，環境省・前掲注(11)参照。

国立・国定公園内における地熱発電の取扱いについては、昭和49年9月17日付け環自企第469号企画調整課長通知に基づいて取り扱われているところであるが、今般、霧島屋久国立公園内に設置が予定されている大霧発電所が電源開発調整審議会に付議されるに際し、国立・国定公園普通地域内での地熱発電の取扱いについて整理したので、今後下記に留意して地熱発電との調整に当たられたい。

なお、国立公園内の開発の調整に当たっては国立公園管理事務所と、国定公園の開発の調整に当たっては計画課と、十分な連絡調整を図られたい。

記

- 1 昭和49年通知別添写記(1)において、地熱発電は国立・国定公園内に当面実施箇所を6地点としているが、普通地域内での地熱発電については、風景の保護上の支障の有無について個別に検討し、その都度開発の可否の判断を行うものとする。
- 2 国立・国定公園の普通地域内における地熱開発(開発を目的とした調査工事を含む。)を行おうとする場合には、事業者は、都道府県等と緊密な連絡を図ることが通商産業省資源エネルギー庁との間で確認されたところであるので、調査井掘削段階から将来的な発電計画まで含めた全体計画について事業者(調査実施者を含む。)と調整を行うこと。

普通地域内における地熱開発は、風景の保護上の支障の有無につき個別に検討し、その都度開発の可否を検討するという内容である。自然公園法は、区域内を特別地域、海域公園地区、普通地域に大別しており、普通地域は自然公園区域の中で比較的(特別地域と比較して)保護すべき風景の重要度が低い地域といえ、特別地域における開発行為が許可制なのに比べ、普通地域内におけるそれは届出制となっている。しかしこの届出は、届出から30日間の行為着手制限(届出をした日から起算して30日を経過した後でなければ、当該届出に係る行為に着手してはならない)が付され(自然公園法33条5項)、国立公園においては大臣、国定公園にあっては知事がある間、「当該公園の風景を保護するために必要があると認めるときは、普通地域内において前項の規定により届出を要する行為をしようとする者又はした者に対して、その風景を保護するために必要な限度において、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置を執るべき旨を命ずることができる。」(33条2項)のである。

普通地域内の届出に着手制限がかけられたのは、昭和48年改正時(昭和48年法律第73号)である。当該改正法は同時に、届出の内容について範囲を拡大し、「海面以外の水面を埋め立て、又は干拓すること」、「陸域において鉱物を掘採し、又は土石を採取すること」、「土地の形状を変更すること」を加えた。これは、それまで届出対象外であった別荘地、ゴルフ場の

¹⁵ 環境省・前掲注(11)参照。

造成、土石採取等の行為について有効な規制措置を講じるようにしたものであるが、それは、急速な開発行為の波及により、普通地域の風景の破壊にとどまらず、自然公園全体の風致景観等の自然環境に及ぼす影響が大きいとの判断に基づくものであったとされている。

それに加えて着手制限を制度化したのであるが、その理由として、従前、届出行為の完了をもって直ちに開発に係る工事に着手できたところ、後日当該行為の内容を審査した結果、当該行為の禁止、制限、その他必要な措置を命じようとしても、当該行為が相当程度進行している場合が多く、その時点で上記の措置を執ることは事実上困難でありかつ行為者にも相当の不利益を与えることとなるので、「届出制度の趣旨が十分活用され難かった」とされている¹⁶。

一般に、届出制は許可制と比べて規制の強度は下がる。しかし、自然公園法においては、普通地域といえども特別地域と接しており、相応の風景地保護が図られるべきことから届出制が採用されているのであって、ましてこれに着手制限を加えることで、実質的には許可制に近い運用を実現せしめていることに鑑みると、普通地域は必ずしも要保護性の低い地域ではなく、開発行為が簡単に許容されるものでもない。

3. 地熱開発の推進へ

(1) 平成24年通知の内容

さて、この政策に劇的な変化が生じたのは、民主党政権下で内閣に設置された行政刷新会議の「規制・制度改革に関する分科会」第一次報告書が平成22年に提出されて以降である。

同報告書において、分科会の「グリーンイノベーションWG」が、「地球環境問題への対応を図るとともに、環境関連市場の発展および新規市場の創造を促進する観点から、以下の検討の視点をもって個別の規制・制度のあり方を検証・検討する」として、「再生可能エネルギーの導入促進」の項目を掲げ、それに向けた具体的な規制緩和策（自然公園・温泉地域等における風力・地熱発電の設置許可の早期化・柔軟化等）を提言した。その中で、自然公園と地熱発電に関する部分を紹介する。

まず「対処方針」として、「地熱発電に係る過去の通知を見直し、傾斜掘削について、個別に判断する際の考え方を明確にするとともに、国立公園等の地表部に影響のない方法による事業計画であれば許可できる旨新たに通知するための調査・検討に着手する」とした。

さらに「当該規制改革事項に対する分科会・WGの基本的考え方」として、「地熱発電や風力発電といった再生可能エネルギーは、石油等に代わるクリーンなエネルギーであり、今後も導入効果を定量的に評価しながら、適切に普及を進める必要がある。自然公園や森林等においては、景観や環境保全の観点が重要であるが、影響の程度について判断基準を明確化することによって、発電設備設置に係る許可の早期化・柔軟化を図るべきである」としたうえで、「地熱発電が自然公園の環境保全に影響を及ぼす可能性については、既に昭和47年通達に

¹⁶ 以上につき、「自然公園法及び自然環境保全法の一部を改正する法律の施行について（依命通達）」（昭和48年12月18日 環自企第682号 各都道府県知事宛 環境事務次官通知）を参照（環境省自然環境局国立公園課・前掲注(13)153-154頁）。

おける6地点で長期に渡り操業しているが、問題は発生していないという事例を以て証明が可能である」こと、さらに「個別に判断を行い、適切に推進していくというのであれば、昭和47年通知『当分の間、新規の調査工事及び開発を推進しないものとする』及び、昭和49年通知『全国地熱基礎調査等については地表調査に限定して認める』という通知は廃止すべきである」とし、「その上で、傾斜コントロール掘削も含め、地表部に影響のない事業計画は積極的に許可する方針及び判断基準の要素、許可に要する期間を明示すべきである」と書いた¹⁷。

さらには、平成23年3月11日に発生した東日本大震災とそれに伴う福島第一原子力発電所の事故を経た同年11月1日、国家戦略室エネルギー・環境会議において「エネルギー規制・制度改革アクションプラン」が策定された。それによれば、「地熱発電施設を当分の間6か所に限定するという通知を廃止し、傾斜掘削による自然公園の地下開発であれば許可可能である旨通知するとともに、自然公園の区分や開発段階（地表探査、掘削調査、発電設備設置等）ごとに、許可が可能となる要件や方法を検討し、明確化する。併せて、具体的な案件を対象に関係者の合意形成・連携促進のための優良事例の形成を図る」とされた¹⁸。

これらを受けて、環境省より以下の通知が発出された。

国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて（平成24年3月27日 環自国発第120327001号 各地方環境事務局長、各都道府県知事宛 環境省自然環境局長通知）¹⁹

行政刷新会議の規制・制度改革に関する分科会において、再生可能エネルギーの導入促進に向けた規制の見直しを含めた規制・制度改革に係る対処方針が平成22年6月18日に閣議決定され、自然公園における地熱発電に関しては「地熱発電に係る過去の通知を見直し、傾斜掘削について、個別に判断する際の考え方を明確にするとともに、国立公園等の地表部に影響のない方法による事業計画であれば許可できる旨新たに通知するための調査・検討に着手する。」こととされた。また、平成23年11月1日には第4回エネルギー・環境会議の「エネルギー・環境会議アクションプラン」において、「傾斜掘削による自然公園の地下開発であれば許可可能である旨通知するとともに、自然公園の区分や開発段階（地表探査、掘削調査、発電設備設置等）ごとに、許可が可能となる要件や方法を検討し、明確化すること、具体的な案件を対象に関係者の合意形成・連携促進のための優良事例の形成を図る」ことが示された。

環境省では、これらの閣議決定等を受けて、最新の地熱発電事業の技術を整理し、地熱発電事業に伴う自然環境への影響や自然公園の風致景観上の支障について検証を行うとともに、その軽減策の検討を行い、過去の通知見直しに向けた基本的考え方の整理を

¹⁷ 以上につき、「規制・制度改革に関する分科会 第一次報告書」（平成22年6月15日）、内閣府のwebページ（https://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/220615/item100615_01.pdf）6頁および12-13頁参照。

¹⁸ 「政府のエネルギー規制・制度改革アクションプラン」（平成23年11月1日）、内閣府のwebページ（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy04/pdf/20111130/sankou2.pdf>）10頁参照。

¹⁹ 環境省のwebページ（<http://www.env.go.jp/press/files/jp/19556.pdf>）参照。

行うことを目的として、平成23年6月から平成24年2月まで関係分野の専門家から構成される「地熱発電事業に係る自然環境影響検討会」を5回にわたり開催した。また、平成24年2月には自然保護団体等からの国立・国定公園内における地熱開発についての意見を伺った。

この検討会の報告書を踏まえ、国立・国定公園内における地熱開発の取扱いを下記のとおり定めたので通知する。

なお、本通知の発出により、「自然公園地域内において行う工業技術院が行う「全国地熱基礎調査」等について」（昭和49年9月17日付け環自企第469号環境庁自然保護局企画調整課長通知）及び「国立・国定公園内における地熱発電について」（平成6年2月3日付け環自計第24号・環自国第81号環境庁自然保護局計画課長・国立公園課長通知）については廃止する。

そして、「自然環境保全等のための基本的な考え方」として、(1)「地熱開発は、特別地域等の国立・国定公園の自然環境保全上重要な地域及び公園利用者への影響が大きな地域では原則として認めない。特に当該公園の景観を維持するために特に必要があるときに指定される自然公園の核心部ともいべき特別保護地区、及び特別保護地区に準ずる自然景観を有し特別地域のうちでは風致を維持する必要性が最も高い地域である第1種特別地域においては、その指定の趣旨を踏まえて厳に認めないこととする」、(2)「国立・国定公園における地熱開発の実施については、地域の持続的な発展にとっても大きな関わりのある行為と考えられることから、温泉関係者や自然保護団体をはじめとする地域の関係者による合意形成が図られ、かつ当該合意に基づく地熱開発計画が策定されることを前提とする」、(3)「地熱開発の行為が小規模で風致景観等への影響が小さなものや既存の温泉水を用いるバイナリー発電などで、主として当該地域のエネルギーの地産地消のために計画されるもの、当該地域の国立・国定公園の利用の促進や公園事業の執行に資するものなどについては、第2種特別地域及び第3種特別地域並びに普通地域において自然環境の保全や公園利用に支障がないものは認めることとし、その促進のために地域への情報提供を行うなどの取組を積極的に進めることとする」とした。

その上で、地種区分ごとの取扱いとして、(1) 特別保護区及び第1種特別地域においては、地熱開発を認めない（傾斜掘削による地下利用も認めない）こと、(2) ア. 第2種、第3種特別地域につき、地熱発電所の建設には「各種工作物が必要であり、大規模な造成を伴うとともに、施設群としての存在によって風致景観や生物多様性に与える影響が大きいこと等から」、上記(3)に該当する場合を除き、原則として認めないこと、「イ. ただし、公園区域外又は普通地域からの傾斜掘削については、自然環境の保全や公園利用上の支障がなく、特別地域の地表への影響のないものに限り、個別に判断して認めることができる」こと、「ウ. また、現下の情勢にかんがみ、特に、自然環境の保全と地熱開発の調和が十分に図られる優良事例の形成について検証することとし、以下に掲げるような特段の取組が行われる事例を選択した上で、その取組の実施状況等についての継続的な確認を行い、真に優良事例としてふさわ

しいものであると判断される場合は、掘削や工作物の設置の可能性についても個別に検討した上で、その実施について認めることができる」ものとした。

上記の「特段の取組」とは以下のものである。

- 「・地域協議会など、地熱開発事業者と、地方自治体、地域住民、自然保護団体、温泉事業者等の関係者との地域における合意形成の場の構築
- ・公平公正な地域協議会の構成や、その適切な運営等を通じた地域合意の形成
- ・発電所の建屋の高さの低減、蒸気生産基地の集約化、配管の適切な取り回しなど、当該地域における自然環境、風致景観及び公園利用者への影響を最小限にとどめるための技術や手法の投入、そのための造園や植生等の専門家の活用
- ・地熱開発の実施に際しての、地熱関連施設の設置に伴う環境への影響を緩和するための周辺の荒廃地の緑化や廃屋の撤去等の取組、温泉事業者や農業者への熱水供給など、地域への貢献
- ・長期にわたる自然環境や温泉その他についてのモニタリングと、地域に対する情報の開示・共有」

そして、「上記ウ.における優良事例としてふさわしいものであるかどうかの判断」については、地熱資源が地下資源であり調査の進展に伴って情報量や確実性が高まっていくとの特性があることから、事前準備、地表調査、掘削調査、噴気試験等、地熱開発に係る段階ごとに、ウ.に例示された特段の取組の実施状況等について確認するとともに、次の段階における取組等について事業者から聴取する等して、次の段階に進むことの可否について判断するもの」とし、また、環境影響評価法（平成9年法律第81号）に基づく配慮書が作成される段階においては、位置・規模等について複数案を設定し環境影響を比較検討することができるような配慮書が提出されるよう指導するものとする」とした。

さらに（3）普通地域について、「風景の保護上の支障等がない場合に限り、個別に判断して認めることができるものとする」としている。

この平成24年通知により、国立・国定公園内における地熱開発は「推進」の方向に転じたものと見ることができる。その社会的背景として見落とすことができないのは、平成14年にエネルギー政策基本法（平成14年法律第71号）が制定され、これに基づくエネルギー基本計画（12条）において、当初計画（平成15年10月）より太陽光、風力、バイオマスのほか、小水力、地熱の各発電の促進が書かれたことである。当初はクリーンエネルギーとして、二酸化炭素の排出削減の文脈で導入促進が計画されたが、地球温暖化対策に加え、「エネルギー自給率向上、エネルギー源多様化、環境関連産業育成等の観点から重要である」と説かれ（平成22年6月閣議決定 第3次基本計画23頁）、特に地熱については、ベースロード電源として期待されるに至っている（平成26年4月閣議決定 第4次基本計画19頁以下）。東日本大震災以降、安定した電源供給の手段として注目され続けており、こうした情勢下において、国立・国定

公園内における地熱開発の推進に一定の拍車がかかることになったものといえよう。

平成24年通知では、平成6年通知における普通地域での規制緩和が維持されるとともに、第2種、第3種特別地域内での開発も、一定の条件下において認めることとした。バイナリー発電等小規模で景観維持に支障を生じないもののほか、自然環境の保全と地熱開発の調和が十分に図られる優良事例の形成を検証し、真に優良事例としてふさわしいものであると判断される場合は開発を認めるということである。その「特段の取組」の例示を見ると、自然環境への十分な配慮が見られる。特に長期間にわたるモニタリングの実施は、地中深くに存在する地熱の利用という、不確実性の高い行為への対処として重要といえよう。

しかし、自然公園法における本来の制度趣旨からすると、やはり特別地域内での地熱開発については否定的に位置づけられる。それはまさに、「公益との調整」という概念によって整理されるしか道のない、政策的判断が大きく作用しているものと思われる。

(2) 平成27年通知による改正

さて、その後平成27年に、上記平成24年通知は改正されている。以下、主な点について抜き出す。

国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて（平成27年10月2日 環自国発第1510021号 各地方環境事務所長、各都道府県知事宛 環境省自然環境局長通知）²⁰

今般、自然環境と調和した地熱開発のより一層の促進を図るための考え方等を整理し、地熱開発に係る優良事例の形成の円滑化に資することを目的として、平成27年3月から7月まで関係分野の専門家により構成された「国立・国定公園内の地熱開発に係る優良事例の円滑化に関する検討会」を4回にわたり開催した。この検討会においてとりまとめられた結論を踏まえ、平成24年通知の内容を見直し、国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて下記のとおり定めたので通知する。

なお、本通知の発出により、平成24年通知は廃止する。

その具体的な改正内容は、概ね以下のとおりである。

- ・第1種特別地域において、既存通知では地下部への傾斜掘削も認めないこととしていたが、本改正により、地表に影響がないこと等を条件に、地下部への傾斜掘削を認める（特別保護地区の地下部は認めない）。
- ・地熱開発における建築物の高さ13mを超えるものについては、環境への配慮の技術・手法が十分に検討されること等により地熱開発と風致景観の調和が十分に図られる優良事例として判断される場合であり、かつ風致又は景観の維持に著しい支障を及ぼす特別な事由があると認められない場合には、自然公園法施行規則第11条6項の許可基準の

²⁰ 環境省自然環境局国立公園課・前掲注(13)958頁以下、環境省のwebページ(<https://www.env.go.jp/press/files/jp/28244.pdf>)参照。

うち「公益上必要であり、かつ、申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められる」に該当するものとして取り扱うことができるものとする。

(3) 建築物の高さ規制を適用しないことについて

「優良事例」であることは留保しつつ、建築物の高さ制限である13m規制を緩和する方針が示されている。

自然公園法は20条3項で特別地域内での許可対象行為（国立公園においては環境大臣，国定公園は都道府県知事が許可権者）を定めているが，地熱開発で必要となるのは，およそ「工作物を新築し，改築し，又は増築すること」（1号），「木竹を伐採すること」（2号），「土地を開墾しその他土地の形状を変更すること」（10号）といったところであろう。そして同条4項にて「環境大臣又は都道府県知事は，前項各号に掲げる行為で環境省令で定める基準に適合しないものについては，同項の許可をしてはならない」とあり，省令の定める判断基準が重要となるところ，自然公園法施行規則（昭和32年厚生省令第41号）11条6項では，工作物の新・改築，増築（法20条3項1号の行為）につき，「当該建築物の高さが十三メートル（その高さが現に十三メートルを超える既存の建築物の改築又は増築にあつては，既存の建築物の高さ）を超えないものであること」を許可基準の1つとして掲げている。

他方で同規則は，「学術研究その他公益上必要であり，かつ，申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められる工作物の新築，改築若しくは増築」については，上記13mの高さ規制を適用しないことができる旨を定めている（施行規則11条6項，同条2項ただし書および同条1項参照）。

13m規制は，地熱開発の自然公園の景観にもたらす影響として懸念される，発電のための建屋，冷却塔，配管等の存在に係わるものであるが，要するに上記通知は，地熱発電事業は「公益上必要」であり，「申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができない」ものとして扱い，当該規制の適用外とする旨を示しているのである。

公益的事業であっても，自然公園法が適用され，その他の許可の対象となる利用と同じ法制度に服することになる。ただし自然公園法は，その許可の基準設定を法律で行わずに，行政限りで制定する，法規たる行政立法としての省令に委任している。その省令にて，公益との調整が図られているという構図になる。具体的には，一般規制として13mの高さ制限をかけておき，「公益上必要」な場合にはその規制を適用しないことができるとしており，公益的事業による利用とその他の利用とでは，保護とのバランスの面で異なる対応をしていることになる。このような「仕組み」が，省令によってつくられているのである。

このように建築物の高さ制限を緩和するということは，景観保護とのバランスを失することになりはしないかという危惧が当然に生じる。13mを超えてとしても，施行規則11条1項5号に定める「当該建築物の屋根及び壁面の色彩並びに形態がその周辺の風致又は景観と著しく不調和でないこと。」が許可要件となるので，一定の景観保全上の配慮はなされることになるが，具体的数値基準の適用を放棄することになると，環境大臣，都道府県知事の裁量権が拡

大することにつながる。つまり、どのような状況をもって「景観と著しく不調和でない」と見るかという、評価に関する一定の自由が許可権者に与えられているのである。

そもそも、景観保護への配慮から13mの規制が一般的に課せられているのであるから、当該規制を取り払うとなると、「規制が適用される利用」と比べて景観への影響は避けられない。ここには、「公益的利用」と「その他の利用」との間の、自然保護とのバランスのあり方に差異が見出される。通常であれば、上記施行規則11条1項5号に加えて、3号「当該建築物が主要な展望地から展望する場合の著しい妨げにならないものであること。」および同4号「当該建築物が山稜線を分断する等眺望の対象に著しい支障を及ぼすものでないこと。」が許可要件となること、「公益上必要」の場合、3号、4号の適用を受けない点においても顕著であろう。

もっともこの平成27年通知に関しては『国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて』の見直しについて（平成27年10月2日 環自国発第1510021号 各地方環境事務所長・各都道府県担当部長宛）²¹をもって、13m規制関係の取扱い、すなわち「公益上必要であり、かつ、申請に係る場所以外の場所においてはその目的を達成することができないと認められる」に該当して取り扱うことについて、次のように通知している。『自然公園法の行為の許可基準の細部解釈及び運用に関する方法』第2ロにおいて示されている『公益上必要と認められるか否かは、当該行為を当該地で行うことの公益性と当該地を当該行為から保護することの公益性を比較衡量の上、審査する必要がある』との細部解釈から導かれるものであり、その運用にあたりご留意願いたい。』

この細部解釈及び運用に関する方法は、上記自然公園法所定の行為の許可基準を定めた上記施行規則の運用に当たって参照される解釈・運用基準であり、各自然保護事務所長あて自然保護局長通知（平成12年8月7日環自国448-3）²²として発出されたものである。

問題は、その比較衡量の方法として、保護に重点を置くことが担保されるかである。この通知によると、「当該地で行うことの公益性」と「当該地を当該行為から保護することの公益性」とを比較衡量すべしとしており、景観保護もまた公益であると捉えているようである。公益間のバランスを図るということになると、両者を対等関係として衡量するものと把握することもできる。

比較衡量ないし利益衡量が行われる場合、それが法律解釈の手段として行われる場合には、何ら依拠すべき基準のないまま行われるべきでなく、当該法律の趣旨目的に照らして行われるべきことについては既に述べた²³。そこで自然公園法は、先に指摘したように、「国土開発その他の公益」への配慮規程をあえて明文化していることに注意すべきであり、公益との関係においては、優れた自然の風景地の保護を重視した比較衡量が法制度上予定されているとまではいえないように思われる。そうした中、上記解釈・運用基準は法律、行政立法といった法規ではなく、いわゆる行政内規（行政内部基準）ではあるが、当該行政内規に記された解釈運用をもって、具体的に、どのような比較衡量が行われるかについては注視されるべき

²¹ 環境省自然環境局国立公園課・前掲注(13)962-963頁参照。

²² 環境省のwebページ（<http://www.env.go.jp/hourei/18/000184.html>）参照。

²³ 行政事件において裁判所が採用した比較衡量論として参考になるのは、日光太郎杉事件東京高裁判決（東京高判昭48・7・13判時710号23頁）であろう。

である。また、地熱開発だから直ちに「公益上必要」な事業ということで高さ規制を適用除外とするのではなく、当該事業が「優良事例」に当たることが運用上の条件になっていることも注目されるべきである。何をもって「優良事例」といえるかが重要なポイントとなろう。

次に、上記通知「見直しについて」では、域外からの第1種特別地域への傾斜掘削の是非については上記検討会にて「自然保護と地熱開発推進との観点から意見が大きく分かれた」ことから、追ってとりまとめる「通知の解説」にて記述される予定の留意事項を示した上で、これに「十分留意願いたい」と述べている。

そして平成28年に「国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて（平成27年10月2日 環境省自然環境局長通知）」の解説 ～優良事例形成の円滑化に向けて～について（平成28年6月23日 環境自国発第1606233号 環境生活部環境局長宛 環境省自然環境局国立公園課長通知）²⁴が発出され、平成27年「通知の解説」²⁵が明らかにされた。

この解説において、「優良事例」について定義されている点が注目されよう。優良事例とは、「国立・国定公園の第2種・第3種特別地域に関係する地熱発電所のうち、自然環境の保全と地熱開発の調和が十分に図られる事例のことを指す」。「具体的には、風致景観や自然環境への影響が回避・低減・代償され、公園利用に関する支障がなく、地域との共生が図られるものであり、様々な環境配慮の積み重ねの総体として評価される概念である。特に、自然環境の保全と地熱開発の調和という観点から、国立・国定公園内の地熱開発における風致景観や自然環境への著しい支障を避けて立地することが不可欠である」。「また、自然公園法における許可の基準に適合することが前提となる」としている。

上述のように、13m規制を適用しないことができるのは、優良事例と判断される場合であることが平成27年通知で示されており、その具体的内容が明示されていることは重要である。特に、風致景観・自然環境への影響を避けることを基本とする姿勢は、これを「運用面における比較衡量のあり方」として捉えることができよう。

なお、同解説においては立地選定段階、建設段階のそれぞれについて、生態系を含む具体的な「環境配慮の考え方」が記載されている。また、環境配慮の例として、地熱発電施設の配置につき「既存樹林を活用した景観への影響低減」、タービン建屋について「建屋の外観デザインの検討、化粧板の活用、色彩への配慮」、冷却塔に関して「多セル化による冷却塔の高さの低減」など、タービン建屋だけでなく、関連施設の設置に関して、具体的な方法を提示しながら可能な限りの環境配慮を確保しようとしていることが確認できる。

(4) 第1種特別地域地下部への傾斜掘削の許容

また、平成27年通知が、特別保護地区を除く第1種特別地域の地下への傾斜掘削を認めた点も重要である。傾斜掘削とは、第1種特別地域の区域外（第2種、第3種特別地域、普通地域等）から掘削して、第1種特別地域の地下深部にある地熱を採取する方式であるが、平成24年通知では「自然公園の核心部」とされ、地熱開発は厳に認めないほか、あわせて傾斜掘削も認めないとしていたところ、3年後の改定であっさり認められたのである。

²⁴ 環境省自然環境局国立公園課・前掲注(13)963頁参照。

²⁵ 環境省のwebページ（http://www.env.go.jp/nature/geothermal_np/mat02.pdf）参照。

それまで認めなかった傾斜掘削について、改定通知をもってなぜ認めることとしたのか、詳細な説明はないものの、「優良事例が形成されることを前提としたものについては、自然環境の保全や公園利用上の支障がなく、当該第1種特別地域の地表（噴気帯及び地獄現象等）に影響を与えないと考えられる計画が策定されている場合に限り、個別に判断して認めることができるものとする」とあり、無分別に認めるものではないことは確認されている。

さて、傾斜掘削に関して上記『「通知の解説」別紙1』には、「第1種特別地域の地下への傾斜掘削の際には、発電施設が第1種特別地域に比較的近い場所に計画される可能性があることから、第2種特別地域及び第3種特別地域の中でも特に優れた自然環境を有している可能性が高くなることに留意する必要がある。具体的には、『著しい支障』を避けることや近接する第1種特別地域内の風致景観や自然環境そのものへの配慮についても留意する必要がある」、あるいは「第1種特別地域内の地下部への傾斜掘削にあたっては、地上部の現象と比べると不確実性が高いため、予防原則の考え方を念頭に地表に影響を与えないと考えられる計画を策定することが求められるが、ここでいう地表への影響とは、噴気帯及び地獄現象や地形への直接的な影響である。この直接的な影響により、以下のような間接的な影響が懸念される」とし、間接的影響については、「噴気帯の周囲は、硫化水素などのガス成分や蒸気の飛散などにより生物にとって過酷な環境となっており、そのような場所でも生育が可能な植物が特有の植生（硫気孔原植生等）を形成している場合がある」、「また噴気の熱気により、周囲のごく限られたエリア内では気温やその日変化、年変化が異なる場合があり、特有の動植物が生育・生息している場合がある」、「坑井掘削に伴い地表の噴気帯等へ影響が発生すれば、このような特有の生態系に対しても間接的な影響が及ぶ可能性がある」としている。

地熱開発による環境への影響懸念は、関連施設による景観へのダメージだけでなく、地下の水文循環そのものへの影響や、地表部における動植物の生態系破壊がある。景観への影響は、いわば「目に見える」影響であり、具体的な対策をもって影響を最小限に抑えることが可能といえるが、地下構造や、地表への影響とそれによる生態系への負荷は「不確実性」の世界にあり、確認することは困難である。そうした領域にあっては、解説が指摘するように、環境法の基本原理の1つである「予防原則」の考え方の下に、開発を段階的かつ慎重に進めていくことが必要である。予防原則とは、環境上の重大もしくは回復不能な損害の発生につき、科学的根拠に基づき発生する可能性があるとはまではいえない場合であっても、当該損害を回避するための措置をとることを求める原則である²⁶。

「通知の解説」においてこの予防原則の概念が、「優良事例の形成」の文脈においても用いられていることは注目に値しよう²⁷。

ところで、地熱開発に関してはかねて、地下水は深度が深くなるにつれ「波及的な間接影響」については把握も予測もできないといわれている²⁸。「不確実性」は、環境法学において

²⁶ 交告尚史他・前掲注(3)156－157頁[臼杵知史執筆]参照。

²⁷ 環境省のwebページ・前掲注(25)6頁参照。

²⁸ 辻村千尋「地熱発電と開発と自然保護」温泉2011年6号通巻845号9-10頁参照。辻村はここで、地熱開発が河川流水や温泉事業者の利用する温泉水等に直接の影響を及ぼすものでない（地熱資源の帯水層上部にキャップロック（帽岩）があり、蓋をしている状況にある場合には、それより上位の地層への影

すでに定着している概念であり、自然保護の法制度に係る論点においても重要なキーワードとなっているところであって、地熱開発などはまさに不確実性の世界における事業にほかならない。地熱発電は使用した地熱水を地表に排水せず、還元井を設けて地中に戻すシステムを採用している。地表に排水できないのは、地熱水には重金属等の有毒物質が含まれているからであるが、地下に戻せば問題がないかという点、地下への「排水の及ぼす地下水文循環への影響」は、特に地熱開発のように深度が深くなればなるほど、簡単に確認できるものではないので、長期かつ広範囲にわたるモニタリングが必要であると主張されている²⁹。

こうした不確実性の高い事業を推進する場合、上述のように予防原則に基づく対応が要請されるのであるが、その点で、地熱開発は開発の各段階において慎重に進めていく、いわゆる「様子見開発」が必要となるであろう。

この点、法制度として関連する重要な手続に、環境影響評価がある。環境影響評価法には「配慮書」作成の手続が定められている。事業計画の策定段階という早期の時点（個別事業の位置や規模等の検討段階）で環境配慮を図るために2011年の法改正で設けられた制度である³⁰が、平成24年通知においても特に付記されており、「配慮書が作成される段階においては、位置・規模等について複数案を設定し環境影響を比較検討することができるような配慮書が提出されるよう指導するものとする」とある。また、それ以後の評価手続を慎重に踏んでいくことで、環境影響が明らかにされる部分もあろう。

しかし、「日本再興戦略—JAPAN is BACK（平成25年6月14日閣議決定）」において、通常は3、4年ほどかかる地熱発電に係る環境影響評価手続の期間を半減させることを目指す「迅速化」に取り組むこととされた³¹。これを受けて資源エネルギー庁は、手続の迅速化に向けた環境影響評価の前倒しに関する実証事業を行った（NEDOは2018年に地熱発電所に係る「環境アセスメント迅速化手法のガイド」を公表した）。長期間に渡る手続は、事業者の参入ひいては地熱発電の推進において障壁となる。迅速化に係る課題の克服を目的とするものであろう。

手続の前倒しにより、通常の手続と比べて環境への負荷を見落とす可能性があるかどうか、筆者には判断し難いが、この一事をもってしても、「様子見開発」は政策の展開により実現が困難となる可能性がある³²。

響は考えにくいとされている）ものの、他方で「地下水は深度が深くなればなるほど、最上位の帯水層への直接影響は低くなるが、波及的な間接影響については現在の知見では、把握も予測もできない。地下の帯水層は一定の圧力バランスの中で存在しており、そのバランスが変化することで何らかの影響が表れることが現実にある」と説く。

²⁹ 辻村・前掲注(28)9頁参照。

³⁰ 交告他・前掲注(3)180頁および187頁[前田陽一執筆]参照。改正法で導入された配慮書はあくまでも計画段階環境配慮書の手続であり、より上位の政策や計画段階等の戦略的な意思決定段階において代替案を広く含めた「戦略的環境アセスメント」の導入が望まれている（187頁参照）。自然公園地内等の環境保全に係る諸規制の多い地域での事業については、一般に、より早い段階での環境配慮手続が必要であろう。

³¹ 首相官邸のwebページ（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf）70頁参照。

³² この点は三浦大介「地熱開発の法的課題—自然資源公物論の可能性」論究ジュリスト28号（2019年）63-64頁にて既に指摘している。

V 結語

自然公園における自然保護と自然公園の利用との間においては、保護に軸足を置いた比較衡量が行われるべきであると考えるが、地熱開発その他再生可能エネルギーの開発については、「保護と公益」との間での調整が行われることになる。この「保護と公益」のバランスは大きな問題をはらみ、公益の内容がエネルギー政策の実現となると、保護—公益間において、公益に重心がかかる可能性がある。

これまで見てきたように、自然公園内における地熱開発の規制は、平成6年以降に緩和策がとられ、平成24年、27年に至って開発推進の方向に舵が切られている。そこでは、政府のエネルギー政策の展開・推進と、これに対する環境省の、自然公園法の趣旨に基づく環境保全を維持しようとする「対応」をうかがうことができる。いずれにせよ自然公園は、特に地熱開発の適地であることに疑いはなく、冒頭に記した環境大臣の発言によると、今後一段の規制緩和が進められる可能性が大きい。

ところで、自然公園における産業・公益的利用の問題は、今に始まったことではない。先にも述べたが、かつては、鉱山開発や大規模水力発電がそれであり、これらが自然の風景地を破壊することに対する懸念は当時から存在していた。村串仁三郎の研究によると、国立公園候補地における大規模電源開発から自然の風景を保護しなければならないとの思いが、緊急に国立公園法を制定すべしと主張する当時の論者にあったことが指摘されている³³。本稿の検討対象は、かように古典的な課題でもある³⁴。

³³ 村串・前掲注(2)92頁参照。

³⁴ なお、本稿掲記の村串仁三郎の国立公園に関する研究書は、本稿のテーマとの関係においても重要であるが、今回は十分に参照できなかつた。改めて別稿にて参酌させていただきたい。