

第 〇 章

地熱開発と温泉資源保護の仕組み

—行政内部基準と市町村条例を中心に—

神奈川大学教授

三 浦 大 介

I はじめに

地熱発電の方式は単一でなく、地熱貯留槽をめがけて大深度を掘削することが必要な場合があり、周辺の既存温泉源への影響懸念は、この場合において顕著であるように思われる。本稿ではこのように、主に「不確実性」の高い地熱発電を念頭に置くこととする。

地熱発電に適用される規制法は、立地場所によって異なる。地熱発電の適地である火山帯は、国立・国定公園といった自然公園に指定されている地域と重なることが多く、当該地域で開発行為を行う場合には自然公園法の規律に服することになる。具体的には、開発が自然公園の「特別地域」で実施される際には自然公園法 20 条の「行為許可」の、あるいは自然公園内の「普通地域」での開発については同法 23 条の「着手制限付き届出」制度の対象となる。特に行為許可の運用については、近年規制が緩和されつつあり、その評価について筆者はすでに論じている¹。

本稿は、開発地の性質に係わらず適用される、温泉法をテーマに据える。

温泉法は昭和 23 年に制定された法律で、「温泉を保護し、温泉の採取等に伴い発生する可燃性天然ガスによる災害を防止し、及び温泉の利用の適正を図り、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」ものである（1 条）。

そして 2 条で、「この法律で『温泉』とは、地中からゆう出する温水、鉱水及び水蒸気その他のガス（炭化水素を主成分とする天然ガスを除く。）で、別表に掲げる温度又は物質を有するものをいう。」と定め、別表には「温度」を摂氏 25 度以上とし、複数の物質を掲記した上で、それらのうちいずれか 1 つと定めている。

所謂「地熱」のうち、地下深部にありキャップロック（帽岩）によって通常の温泉水を含む上部の地下水から遮断されているといわれる、地熱貯留槽に存在するスチーム状の熱水（これを大深度掘削によって採取することになる）を、この「法律制度の骨子」が想定する「温泉」と見るべきか否かは、科学的知見を含めて熟議を要するものと思われる。だが、現在の法律運用においては、普通の温泉開発と同じく、地熱開発にも広く温泉法が適用されており、本法の核をなす温泉掘削の許可（法律上の名称は「土地の掘削の許可」（3 条））を、地熱開発時に開発者が都道府県知事から得る必要がある。

そして温泉法は、4 条 1 項柱書で「都道府県知事は、前条第一項の許可の申請があつたときは、当該申請が次の各号のいずれかに該当する場合を除き、同項の許可をしなければならない。」とし、「当該申請に係る掘削が温泉のゆう出量、温度又は成分に影響を及ぼすと認めるとき。」（4 条 1 項 1 号）、「当該申請に係る掘削のための施設の位置、構造及び設備並びに当該掘削の方法が掘削に伴い発生する可燃性天然ガスによる災害の防止に関する環境省令で定め

¹ 拙稿「地熱開発と自然公園の『保護と利用』」JELI/R No.145（日本エネルギー法研究所、2021 年）57 頁以下を参照。

る技術上の基準に適合しないものであると認めるとき。」(同項 2 号)、「前二号に掲げるもののほか、当該申請に係る掘削が公益を害するおそれがあると認めるとき。」(同項 3 号)として、温泉掘削許可に係る許可基準を定めている。

温泉掘削に関する法的紛争においては、1 号と 3 号所定の基準の適用をめぐる事案が多く見られる。リーディングケースとして昭和 33 年 7 月 1 日の最高裁判決²があり、その後も下級審で裁判例が蓄積されている。近年の裁判所の判断の中には、昭和 33 年最判を忠実にトレースしたものとは言い難いと考えられるものもあるが、現行法³の 4 条 1 項 1 号に定める「温泉のゆう出量、温度又は成分に影響を及ぼすと認めるとき」とは、同項 3 号所定の「公益を害するおそれ」の例示であるとする 33 年最判の判示事項を前提としつつ、「公益を害するおそれ」とは、およそ 1 号所定要件の現象が現実・具体的に及ぼす影響によって、公益を害するまでに至った状態を指すものとして 3 号該当性を限定的に解する山代温泉事件高裁判決がある⁴。これによると、1 号要件と直接関わらない公益への侵害を、ここに読み込むことはできなくなる。

その高裁判決はさらに、1 号の「おそれがあると認めるとき」について、ゆう出量、温度、成分に影響有りとする行政判断に関して高度の蓋然性を要求するに至っている。ただでさえ不確実性の高い地下に賦存する温泉の状態を前に、確実といえる影響など予測しようがないにもかかわらず、である⁵。

このような 3 号の公益侵害の限定解釈ないし 1 号所定要件充足の厳格化は、「温泉を掘削して利用することは本来であれば土地所有権等の内容の一部である」との理解に基づくものといえる⁶。しかし、「不確実性の世界に確実性を要求する」かのごとき、かかる許可基準の硬直的運用の思考は、温泉法の目的である「温泉の保護」を損なうばかりか、「利用の適正化」を確保するには程遠く、限りある自然資源の枯渇を招来するおそれがある。

近年において、通常の温泉開発においても大深度掘削が行われている中、さらに深い掘削を要する地熱開発においても、財産権保護によるこの理を通用せしめるべきか否かは、今後大いに議論されるべきであろう。

ところで、地熱発電の導入に関しては、開発予定地域の住民・温泉事業者や市町村自治体が消極的な姿勢ないし反対を表明することが多い。かねて地熱開発を巡り自然環境へ悪影響

² 最判昭和 33 年 7 月 1 日民集 12 卷 11 号 1612 頁。

³ 温泉法の 4 条関係は数度の改正を経ている。昭和 33 年最判当時、4 条は「単項建て」で、「都道府県知事は、温泉のゆう出量、温度若しくは成分に影響を及ぼし、その他公益を害する虞があると認めるときの外は、前条第一項の許可を与えなければならない。」と定めていた。

⁴ 名古屋高裁金沢支判平成 21 年 8 月 19 日判タ 1311 号 95 頁。

⁵ 以上、山代温泉事件に関する評価については拙稿〔判批〕自治研究 87 卷 11 号 (2011 年) 141 頁以下を参照。

⁶ これは、山代温泉事件を含む温泉掘削許可に関する裁判で判示されている事項である。

等、これを不安視する声があるが、その最も大きな要素は、人々の生業や地域の観光資源として欠くことのできない温泉資源の枯渇、温度低下や成分変化が生じるおそれであろう。

そこで本稿では、最初に、温泉資源の保護において適用される規制、特に法定外の行政内部基準に焦点を当てる。温泉（地熱）の掘削に係る温泉法の主な規律内容は上記のとおりであるが、実際には審査基準等、種々の行政内部基準（行政内規）がある。これらについて、通常の温泉開発に適用されるものを含めて概観したい。

また、近年では地熱発電を対象とする条例を市町村が制定しつつある。後述するとおり、条例の目的は様々あるが、それらの規定を素材に、筆者が有用と考える温泉資源保護の手法について検討を加えたい。

II 温泉法の運用に係る行政内部基準

1. 要綱に基づく距離制限基準

温泉掘削許可は都道府県知事の権限であるが、知事は申請に対して処分をしようとするときには、自然環境保全法 51 条に定める都道府県の自然環境の保全に関する審議会等に諮問しなければならない（温泉法 32 条）。実際には、当該審議会の下にある「温泉部会」等が実質的な審議を行うのである。

そして、当該部会等において、上記温泉法 4 条、特に 1 号要件の運用に係る内部基準が定められている。

例えば神奈川県では、温泉保護対策要綱が定められ、この要綱はその目的につき、「この要綱は、温泉の枯渇、減少及び温度等の低下の防止に必要な事項を定め、もって積極的に温泉源の保護と適正な利用を恒久的に確保することを目的とする。」としている。

同要綱は温泉を保護するための地域として「温泉特別保護地域」、「温泉保護地域」、「温泉準保護地域」および「一般地域」を設定している。

「温泉特別保護地域」は「地域の温泉源を特に積極的に保護しなければならないと認められる次の条件に該当する地域」として、「ア 過去において、源泉相互間の影響が顕著に現われている地域 イ 過去数年間、温泉の水位又は温度の低下が顕著であり、かつ揚湯量が減少した地域 ウ 源泉分布密度が特に高い地域」を設定基準とした上で、「温泉保護地域」は「地域の温泉源を積極的に保護しなければならないと認められる次の条件に該当する地域」であり、「ア 過去において、源泉相互間の影響が現われている地域 イ 最近、温泉の水位の低下が現われている地域 ウ 湧泉を温存しなければならない地域」とする。そして「温泉準保護地域」とは「地域の温泉源を保護しなければならないと認められる次の条件に該当する地域」で、「ア 最近、源泉相互間に影響が認められる地域 イ 今後、温泉の水位の低下が予想される地域 ウ 源泉間に一定の距離をおくことが適当と認められる地域 エ 蒸気の噴出を主とする地域」と定め、これら以外の地域が「一般地域」とされている。

これは温泉源保護の必要の度合いによる区別といえ、特に温泉特別保護地域と温泉保護地域は過去に影響が生じたことを要件とする点で、保護の根拠が明確である。

そして許可の方針であるが、温泉特別保護地域と温泉保護地域では新規掘削は許可しないこととし、温泉準保護地域では、1000メートル未満の深度の掘削については「付近既存源泉が半径150m未満にない場合は許可」すること、1000メートルを超える場合、予定深度が2000メートル以内で他の大深度温泉から1000メートル以上離れている必要があることとして「距離制限」を設定する。さらに一般地域では1000メートル未満の掘削においては既存源泉からの距離制限はなく、1000メートル以上の大深度温泉掘削の場合、掘削予定深度を2000メートル以内でかつ既存大深度温泉から1000m以上離れていることを要件としている。

以上のように、この要綱は一定の新規掘削に対し、既存源泉からの距離制限をかけている。要保護性に応じた許可運用となっているが、それでも「一律・機械的な運用」という側面がある。

ところで、こうした要綱上の基準は、行政手続法5条の審査基準に該当するが、審査基準が設定されるのは、法令上客観的な判断基準が定められていない、裁量処分である場合が多い。申請に対する処分手続としての審査の基準であるからには具体的なものでなければならないが、数値基準化することによって機械的な運用を招くことにもなる。そして「基準に基づく画一的な審査」は違法（裁量権の逸脱・濫用）と解されるケースもある⁷。特に温泉掘削が土地所有権たる財産権の内容だとすると、距離制限による機械的な適用ではなく、本来、申請ごとの個別的・実質的な審査が要求されるともいえよう。

しかし距離制限規制に関しては、以下のように判示した裁判例がある

「本件内規が距離制限方式を採用したのは、専門家、学識経験者が、温泉源全体を保護するためには、新規掘さくについては既設泉源と一定の距離をおくことが地質学的流体力学的見地等から必要であると判断したことによったものであり、その制限距離が、一般的にみて合理的なものと考えられる以上、審議会内部の審議基準として距離制限方式を採用することをもって不必要に広汎な規制をしたものとはいうことはできない。」

「右影響の有無、程度について専門技術的観点からの完全な答申を求めるならば温泉掘さくの申請がなされる度に、個々の申請毎に、ボーリング、温泉源の地質調査等個別的実質的に各種調査を実施し、既設の泉源の温度、ゆう出量及び成分への影響等を専門家の鑑定に委ねる等の手続を実施したうえで、知事に答申することが望ましいということにもなろう。しかし、それでは莫大な労力、時間、費用を要するため、現在の行政組織をもってしては事実

⁷ 基準の機械的適用については、事案の個別事情の審査義務を懈怠するものと評価されるおそれがある（個人タクシー事業の許可につき、審査基準として年齢制限を設けて、一律に適用していた運用を裁量権の逸脱・濫用に当たると判示した裁判例として、東京地判昭和45年3月9日行集21巻3号469頁がある）

上不可能もしくは著しく困難であるし、また行政処分迅速性の要請にも明らかに反する…
…ところ、前記のとおり、本件内規の距離制限規定は、過去の申請例を通じての経験、専門家、学識経験者らの従前の調査・研究の結果や意見に基づき、本件審議会において制定された地質学等専門技術的見地に基づく合理性のある審議基準であり、行政処分の迅速処理を考慮において、いわば過去の調査結果や研究の成果を集約化した、当該地区についてある程度普遍性をもった基準であるといえるから、予め設定されたかかる基準に従って影響の有無を判定することも許されるものというべきである。そして、本件審議会が本件内規を正しく適用したうえで決議、答申している場合には、それは厳密にはその都度個別の実質的にボーリング等地質学的調査を行ったものとはいえないとしても、専門技術的観点からの決議、答申として不足はないものといえる⁸。

この判決では、審議会内規の距離制限規定を「専門技術的見地に基づく合理性ある審査基準」と判示し、その内規運用の正当性を認めている。科学的知見がこの規定（審査基準）の背景にあることを重視している点にまずは着目すべきであろう。科学的知見といっても、事柄の性質上、当該距離制限が「確実に」既存温泉への影響の有無をあらわすものとはとはいえないとしても、過去の事例や専門家の研究結果等を基にする、相応の合理性を有する基準である。

同時に、本判決が行政運営の効率性に言及している点も重要である。判決にあるように、温泉源への影響を科学的に詰めるのであれば、ボーリング等による地質調査が必須となろう。仮にそれを実施する場合、行政が費用を負担することは現実的でなく、また審査に要する時間も相当長期にわたることは明らかである。

いずれにせよこの2つの要素を考慮して結論した本判決では、距離制限を内容とする行政内規の合理性を認めており、当該内規の適用による一律・機械的運用も、この判決の論理からは是認されることになる⁹。

この事例から、温泉法の運用における、法定外の（行政内部）基準の重要性を知ることができよう。

1-2. 温泉特別保護地域制度の事例

次に、上掲の神奈川県の実態のうち、温泉特別保護地域に関する裁判例を紹介する。温泉特別保護地域については、上記のとおり新規掘削を原則として認めず、さらに「温泉特別保護地域においては、5年間揚湯の事実が認められない休止源泉の復活を認めない」とする基準

⁸ 福岡高判平成4年10月26日行集43巻10号1319頁、福岡地判平成3年7月25日行集42巻6、7号1230頁。

⁹ 以上、基準の機械的適用の可否に関しては椎名慎太郎・村上順・安達和志・交告尚史『ホーンブック行政法〔3改訂版〕』北樹出版、2010年、173頁[交告尚史執筆]参照。

を定めていた。

当該審査基準の適用が争点となった湯河原温泉事件¹⁰で横浜地裁は、湯河原温泉地域においては「昭和42年要綱等が制定されるまで、新規掘削について距離規制や揚湯量による影響調査を個別に実施する規制が行われていたが、それによって水位の低下を止めることができず、昭和42年要綱等により新規掘削を原則として認めないこととされてからも、昭和55年要綱等が制定されるまで、水位の低下が続いていたものであり、これは既存の源泉における過剰な揚湯が原因であったと認めることができる。そうすると、総揚湯量を抑制する見地からは、原則として新規掘削を認めないこととするのみならず、既存の源泉についても規制を及ぼす必要があることは明らかである」とし、かつ湯河原温泉地域の地質上の特性から、当該地域を要綱上の温泉特別保護地域に設定したことについては合理性があると判示した。さらに、仮に上記のような規制が存在せず湯河原温泉地域全体の水位が低下した場合、個別源泉のゆう出量の減少と、それによる種々の悪影響が生じる可能性を指摘した上で、「このような湯河原温泉地域における温泉の枯渇化現象が進行すれば、温泉資源の荒廃により、当該地域一帯における地域社会の経済的基盤を掘り崩し、保養や観光の目的で来集する不特定多数の一般公衆の利益をも奪うおそれがあるといわなければならない。してみれば、処分行政庁が、湯河原温泉の温泉特別保護地域において、動力の装置による休止源泉の復活は、更なる水位の低下をもたらすこととなるから、温泉源を保護しその利用の適正化を図る見地から許可を拒む必要があるとして、温泉法4条1項1号及び2号に規定する不許可事由に該当すると判断し、本件要綱において、湯河原町内の温泉特別保護地域において休止源泉の復活を原則として認めない取扱いを定めていることは、専門技術的な判断を基礎とする処分行政庁の裁量権の限界を超えるものではなく、適法というべきである」とした。

本件でも、要綱による規制基準の合理性が認められている。他方でこの判決の特徴は、2号（現行法3号）要件の「公益を害するおそれ」の該当性にも関連する事項について判示している点が挙げられよう。この思考は、温泉掘削申請拒否処分に当たり、温泉資源の荒廃による地域社会の経済的基盤の掘り崩しと不特定多数の一般公衆の利益侵害等、これら諸々の公益を考慮することを是とした昭和期の伊東温泉事件¹¹にも見られている。もっとも伊東温泉事件は、新規掘削が既存源泉に影響を及ぼす「可能性」について、その精度はともかくも裁判所が認めた上での判示であることに注意を要するし、その点ではこの湯河原温泉事件も同様である。

¹⁰ 横浜地判平成22年5月26日判自340号91頁。

¹¹ 東京高判昭和53年12月19日訟務月報25巻2号437頁。なおこの事件の第一審である静岡地判昭和51年2月10日判タ341号246頁も参照。

2. 要綱に基づく環境影響調査成績書

平成 24 年 4 月 11 日の箱根温泉事件¹²は、温泉動力装置の許可（温泉法 11 条 1 項）処分につき、原告が、許可申請において要綱で定められた環境影響調査に基づく影響調査成績書が添付されていなかったことを捉え、源泉の水位低下ないしゆう出量減少を招き、その温泉利用利益を害するおそれがあるから本件処分は違法であると主張したものである。

これについて裁判所は、「温泉法は、……温泉動力許可制が、温泉地域にある土地の所有権その他の土地利用権の行使として地中の源泉から湧出する温泉水を自由に利用する権利に制約を加えるものであることから、不許可事由に該当しない限り、温泉動力装置を許可するものとして（11 条 2 項、4 条 1 項）、土地利用権を尊重しており（11 条 3 項、4 条 1 項）、既存源泉への『影響を及ぼすと認めるとき』（同項 1 号）に該当しないことを確定しなければ許可をしてはならないとは規定していないから、不許可事由に該当する客観的基礎データが得られないため、不許可事由に該当するか否かが不明であるときには、許可をしなければならないと解される」とした。

動力装置の許可に関する事案であるが、動力装置の許可については、4 条の温泉掘削許可要件が準用される（11 条 3 項）。裁判所は動力装置の設置も、温泉掘削と同様に土地所有権その他土地利用に関する権利行使に当たると考えており、4 条 1 項 1 号の「影響を及ぼすと認めるとき」を厳格に解釈する態度を示した。申請段階で要綱に基づく環境影響調査書が添付されず、客観的基礎データが得られなかったとしても、そのような場合には処分庁は許可しなければならない義務を負うとしたのである。この理は、温泉掘削許可の判断においても適うものといえる。

ところで、3 条の温泉掘削許可においては、温泉法施行規則 1 条 2 項 5 号との関係が問題になると思われる。同項同号は掘削許可申請書に添付する書類として、「申請が法第四条第一項第一号から第三号までに該当するかどうかを審査するために都道府県知事が必要と認める書類」を掲げている。環境影響調査を当該書類として求めることはできないだろうか。そのような運用は許容されるものと思われる。この点、本件のような動力許可に関しては、温泉掘削に関する環境省のガイドライン（環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（改訂）平成 26 年 4 月」（令和 2 年 3 月更新））にて、「影響調査及び揚湯試験（集湯能力調査）の具体的な方法としては、別紙 5『動力装置の際の影響調査実施手法及び揚湯試験実施手法』に示す手法が考えられる。その結果を、動力装置許可申請書（例として法施行規則第 6 条第 2 項第 5 号に基づき都道府県知事が審査するために必要と認める書類として）へ添付させるか否かは個々の事情に応じて判断することが必要である」¹³と記載されている。

¹² 横浜地判平成 24 年 4 月 11 日 LEX/DB25501745。

¹³ 環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（改訂）平成 26 年 4 月」（令和 2 年 3 月更新）、環境省の Web サイト（https://www.env.go.jp/nature/onsen/pdf/2-5_p_3.pdf 2025 年 4 月 23 日最終

関連して、同じく環境省策定の地熱発電に関するガイドライン（環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（地熱発電関係）（改訂）令和6年3月）（以下「地熱ガイドライン」という。）には以下のような記述がある。「大規模な地熱開発に当たっては、掘削許可申請の段階において、それまでの調査結果から得られた地熱構造モデルと地熱流動流体モデル、これを用いた数値シミュレーションモデルなどにより、開発対象となる地熱貯留層の範囲と持続可能な熱水利用量を可能な限り科学的に推定するとともに、これに基づいた発電規模並びに周辺の温泉事業者や他の地熱発電事業者への影響予測、モニタリング計画等を含む全体計画を事業者に策定させ、温泉法施行規則第一条第2項で規定する申請書の添付書類として提出させるようにすべきである」¹⁴。

掘削を行う事業者は、当該土地に関する土地所有権等を有する権利者であるから、自らの土地を開発するに際し、その地質構造や影響を知り得る立場にある。掘削による既存源泉への影響がないことを、積極的に証明すべきであるといえよう¹⁵。

3. 要綱に基づく同意の取得

群馬県では県温泉事務指導要綱2条3項で、温泉掘削申請および増掘又は動力の装置の許可申請（温泉法11条1項）に当たり、申請地を管轄する市町村長の意見書、および周辺既存源泉所有者からの同意書を添付することを指導するものと定めた。

新規温泉掘削の申請者である原告が周辺既存源泉所有者との協議調整を拒否し、掘削に関する同意を得られなかったことから、新規掘削による既存源泉への影響判断に必要なデータを集積・研究することができず、温泉保護の前提となる地域での相互協力が期待できないものとして、本件掘削により公益が害されることを理由とする拒否処分に関する行政庁の判断につき、平成24年の前橋地裁判決¹⁶において、環境省作成の「温泉資源の保護に関するガイドライン」では「温泉掘削等の許可申請に際し、周辺の既存源泉の所有者から同意を得よう指導している都道府県が複数あったと認めていることができ、これについて国が違法であるとして指導等したことはなかった」が、「温泉法30条及び31条は、温泉をゆう出させる目的で土地を掘削する者等に限られてはいるが、都道府県知事に対し、上記の者等に対する報告徴収権と立入検査権を認めていることに照らすと、本件掘削が温泉のゆう出量、温度又は

確認）19頁参照。

¹⁴ 環境省自然環境局「温泉資源の保護に関するガイドライン（地熱発電関係）（改訂）令和6年3月」、環境省のWebサイト（<https://www.env.go.jp/nature/onsen/pdf/chinetu202403.pdf> 2025年4月23日最終確認）11頁参照。

¹⁵ しかし山代温泉事件高裁判決は、温泉部会の審議資料を保持している被告行政の側が、「処分行政庁の依拠した温泉部会の調査審議及び判断の過程等、処分行政庁の判断に不合理な点がないことを相当の根拠に基づき主張立証する必要がある」、それを尽くせなかった場合には、「処分行政庁がした判断に不合理な点があつて裁量権の範囲を超えていることが事実上推認される」と判示している。

¹⁶ 前橋地判平成24年9月14日LEX/DB 25482970。

成分に影響を及ぼすと認められるかについては、処分行政庁が上記報告徴収権と立入検査権を行使すること等によって、自ら調査判断することができるのであるから、既存源泉所有者の同意を得られないこと等をもって、本件掘削による既存源泉への影響判断に必要なデータを集積し研究することができないこと等を理由に、本件不許可処分をしたことは、合理的な根拠に基づくものということとはできない」と判示している。

同意の取得は指導要綱に根拠を置く、行政指導で求めるものに過ぎないのであるから、同意を得られないことをもって不許可とすることはできない。処分庁は、調査研究に必須のものとして位置付けることで、同意書添付を義務化する方向に持っていこうとしたようであるが、上記の通り、そのような取り扱いは裁判所から一蹴されている。

一方、この同意取得について、裁判所も判決で触れている上記の「温泉資源の保護に関するガイドライン」では、「温泉の掘削等の許可の申請に際し、周辺の既存源泉の所有者からの同意書を得るよう指導している都道府県が見受けられる……。これには様々な歴史的背景があると考えられるが、判例（平成 18 年 8 月 31 日東京高等裁判所）では、申請者が周辺の既存源泉の所有者との同意書の取り交わしに応じなかったとしても、このことが不許可事由に該当すると解することはできないとされた事例がある。一方、同意書を得る行為は申請者が温泉資源の保護の必要性を認識する上で重要な契機となり、その結果として、同意書を求める方式が温泉資源の枯渇化現象を招くような過剰な開発の防止に一定の役割を果たしてきたことも否定できない。したがって、申請時に同意書を得ることを求める場合には、都道府県担当者はあくまで当該行為が行政指導であることを認識した上で、温泉資源の保護等の目的のために有効かつ必要なものか否かを検証するとともに、都道府県における行政手続に関する条例等に定める行政指導に関する規定を遵守することが求められる」とある¹⁷。

このガイドラインで掲記されている平成 18 年 8 月 31 日の東京高裁判決（みなかみ温泉事件）¹⁸は、温泉掘削不許可処分に関するものであるが、前記平成 24 年の前橋地裁判決の事件と関連性を有する事案である。そこで裁判所は、申請掘削予定地の掘削により既存源泉に影響が及ぶ可能性があるが、あくまで可能性の域を出ないものであること等を認定した上で、控訴人群馬県知事による「本件掘削による影響の不確かさの部分について、単なる新規源泉掘削に同意する同意書ではなく、影響が出た場合の事前ルール作りとしての同意書ないし覚書を交わすことが、温泉資源の保護と利用の適正化を行い影響問題をこじらせないための現実的な手立てとして必要」であるが、被控訴人には重大な影響を受ける A 温泉の温泉権利者からの相互協力の申出に対し、全く応じる姿勢が見られないから、これは同法 4 条 1 項 2 号（当時）の不許可事由（公益を害するおそれ）に該当するとの主張につき、「本件掘削予定地に掘

¹⁷ 前掲注 13) 15-16 頁参照。

¹⁸ 判例集未登載。

削による影響が不確かであり、被控訴人が既存業者と上記のような同意書や覚書の取り交わしに応じなかったとしても、このことが同法4条1項2号の『公益を害するおそれ』に該当すると解することはできない」とした。また、その地裁判決である前橋地判平成18年2月8日判決¹⁹でも、知事が温泉掘削申請不許可処分理由とした「①原告が被告の要請にもかかわらず、既存の源泉所有者との調整をしなかった、②源泉所有者の同意書が不足しており、その多くが反対している、③原告が不同意の源泉所有者との協議会の設置等を拒否した、④源泉所有者との調整を求める地元町長の意見書が出されている、といった事情は、いずれも、それ自体は、温泉法4条1項1号の不許可事由として考慮することができないもの」であり、被告知事は、「本件掘削の不同意を表明した多数の源泉所有者が不同意の理由として本件掘削が他の地域の温泉ゆう出量等に影響を及ぼすことを挙げている以上、本件掘削が温泉のゆう出量等に影響を及ぼすとみることができる、と主張するが、具体的かつ客観的・科学的根拠に基づく不同意であることが明らかでなく、漠然とした懸念、不安による不同意と見る余地もあるから、これを不許可の事由とすることはできない」と判示した。

以上の通り、みなかみ温泉事件では、既存源泉所有者の同意取得について、4条1項1号要件はもとより、2号要件（公益を害するおそれ）の充足の有無においても考慮すべき事項ではないとした。1号要件は温泉のゆう出量、温度、成分に影響を及ぼすと認めるか否かの判断であるから、そこには科学的かつ客観的な裏付けが必要だとするのは、これまでの裁判例の主要な傾向であって、同意を取得していないことをもって1号要件を充足しないという運用は、およそ裁判所の認めるところではない。他方で、「掘削による影響の不確かさ」が地域（主には既存源泉利用者）に与える疑念や困惑を解消するための手立てとして、事前のルール作りは重要であり、そのための同意書の取り交わしを求めること自体は、法律執行者であると同時に地域公共主体である県の取り組みとしては評価できよう。

いずれにせよ環境省は、前記のように同意取得の持つ効果の有用性を認める一方で、行政指導の限界についても付言している。同意書の取得を許可要件として位置付けることは、とりわけ要綱に基づく運用としては無理がある。

4. 小結

通常温泉掘削に関する裁判例を見てきたが、権限を有する都道府県の内部基準は、それぞれ掘削許可の判断における切実な事情を反映しているように思われる。

距離制限はそれが科学的根拠に基づくものである限りは有効で、裁判所もかかる基準による判断の合理性を認めているところである。他方で、動力装置の許可にかかる環境影響調査は、たとえ未実施であったとしても、そのことによって「影響が不明」となるだけであり、不

¹⁹ 判例集未登載。

明の場合には許可が義務付けられると解する裁判例があり、これは掘削許可についても敷衍されるものと考えられる。さらに掘削に関する協議の実施ないし同意の取得は、これらが欠けていることが、不許可を正当化する事由にはならないとされている。

環境影響調査や既存源泉所有者からの同意の取得等を必要としているのは、いずれも新規の温泉開発による影響の「不確かさ」（前記みなかみ温泉事件判決を参照）への対策といえよう。双方とも、既存源泉所有者の不安を解消する重要な手段である。なお、地熱発電については、そのうち環境影響評価法における第1種事業（1万kW以上）、第2種事業（7,500kW以上1万kW未満）に当たる規模のものについて、同法上の環境影響評価の実施の対象（第2種事業はスクリーニングを経た上で）となる。

さて、地熱開発は通常の温泉掘削とは次元の違う不確実性がある。掘削深度も通常の温泉の場合、数百メートルの範囲が一般的のようである（ただし大深度掘削となる場合もある）が、地熱開発、つまり地熱貯留層への掘削は1500から3000メートルに及ぶとされており、通常の温泉掘削における距離制限は通用しないものと考えられる。また、地熱発電開発が温泉事業者の利用する温泉水ないし上部の地下水に直接影響を及ぼすことはないとしても、そのもたらす「波及的な間接影響」は把握も予測もできないという見解がある²⁰。

そのような中、環境省は前記地熱ガイドラインにおいて、以下のように記載している。

Ⅲ 地熱発電と行政内部基準

1 環境省ガイドライン（地熱ガイドライン）について

温泉法3条は、「温泉をゆう出させる目的で土地を掘削しようとする者は、環境省令で定めるところにより、都道府県知事に申請してその許可を受けなければならない。」と定めていることから、「ゆう出させる目的」を持たない調査段階での掘削においては、同条の許可を取得する必要はないとの運用がなされている。

ただし、地熱開発においては一般に、多段階的な調査が行われるようであり、地熱ガイドラインによると、「掘削が既存温泉へ与える影響の有無を判断するためには各種のデータ、資料等が不可欠」であり、「当初の広域調査の段階で得られる各種のデータ、資料は限られたものとなるが、調査が進展するにつれて地熱開発の予定地域の地質構造及び地熱構造、既存温泉の湧出機構や温泉湧出の変動状況に関する理解が深まり、さらに過去の源泉間の影響発生事例等に関する情報が整理されることで、より正確に当該地熱開発による既存温泉への影響の有無の予測が可能となる。さらに坑井からの噴出試験が始まれば、それによる既存温泉への影響の有無と程度等が具体的に明らかになり、当該地熱開発による既存温泉への影響につ

²⁰ 辻村千尋「地熱発電事業に係る自然環境影響検討会第2回検討会ヒアリング資料」日本自然保護協会のWebサイト（<https://what-we-do.nacsj.or.jp/2011/08/981/>）、2011年参照（2025年4月23日最終確認）。

いて、定性的な情報に基づく予測からモニタリング結果や各種坑井調査に基づいた定量的な評価が行えるようになる。その後もデータ集積が進むことによって、地熱構造のモデル化や地熱流体流動のモデル化に基づくより正確な影響判断が可能となる。また、現在、地熱分野においては数値シミュレーションを用いた地熱資源量評価予測手法があるが、将来的に数値シミュレーションによる温泉影響評価予測手法が確立されれば、温泉影響評価のためのモニタリング結果と合わせた影響予測へと高度化することが可能となる」²¹とある。

地熱開発業者による、調査の各段階から得られた各種データの積み上げによって、より精度の高い情報を獲得し、これらを許否判断において参照すべきであるということになる。

こうした調査とモニタリングの重視は一貫しており、特に大規模な地熱開発（環境影響評価法第1種、第2種事業に該当する開発、または同一貯留層に2本以上の生産井の掘削を計画する開発）については、「科学的根拠に基づいた地熱貯留層単位での地熱資源の持続可能な利用に関する計画策定やその継続的・弾力的な修正の重要性」を指摘する²²。また、「発電所運転開始以降も生産井の噴出量や温度、地熱貯留層の動態、周辺既存源泉や地表部の徴候を対象とするモニタリングを実施して『順応的管理』につなげていくことが重要」²³と述べている。「順応的管理」とは、「不確実性の高い自然資源の管理にあたって、科学的知見とモニタリング評価に基づく検証によって、計画や政策の見直しを行うリスクマネジメントの理論を取り入れた考え方」²⁴とする。順応的管理の思想の重要性は、自然資源の開発において共通する。不確実性に応じた見直しは、地熱開発においては不可欠であり、ガイドラインでこの点を強調しているのである。

他方で、上掲のとおり、大規模な地熱開発においては全体計画を事業者に策定させ、温泉法施行規則1条2項の添付書類として提出させるようにすべきことを述べているが、これに続き、「この全体計画を加味した上で掘削許可を与える場合は、許可を受けた事業者において地熱貯留層単位での持続可能な利用がなされることを前提とすること、また、坑口の集約は地表面の改変面積を小さくすることによる自然環境保全の観点からも有効であることから、当該全体計画の範囲内での個別の掘削について、離隔距離規制や本数制限を設けないこととすべきである」²⁵とし、さらに「全体計画に基づき地熱貯留層単位で包括的に持続可能な利用が行われることとなるため、坑口や熱水採取点から離隔距離を取るのではなく、開発対象となる地熱貯留層において想定される外縁と、他の地熱貯留層や温泉帯水層において想定され

²¹ 前掲注14) 9頁参照。

²² 前掲注14) 130-131頁参照。

²³ 前掲注14) 131頁参照。

²⁴ 前掲注14) 39頁参照。

²⁵ 前掲注14) 11頁参照。

る外縁同士の位置関係を踏まえて考えることが適当である」²⁶とする。つまり、全体計画に含まれている限り、新たな地熱掘削の坑口については既存の坑口等からの距離制限規制は採用しないことに加え、温泉事業者が使用している温泉帯水層については、取水地点ではなく「外縁同士」の距離関係で検討することとしている。筆者はこのような規制のあり方、その有効性について評価することはできないが、「外縁」の把握には困難が伴うのではなかと思われる。ガイドラインも外縁の判断が困難な場合を想定し、中心同士の位置関係を踏まえて判断する方法について紹介している²⁷。

2 モニタリングのあり方と協議会の重要性

さて、こうした地熱資源の持続的利用や順応的管理の実現において重要な役割を果たすのは、開発地域の温泉事業者と市町村自治体といえよう。例えば、モニタリングについては地熱開発事業者によるものだけでなく、地域の温泉事業者が実施する温度、ゆう出量等に関するモニタリングデータが重要である。将来予測を行うためのモデルや数値シミュレーション構築の基礎データとして活かすことも期待されているが、複数のモニタリングの実施はデータの確度を高めるであろうし、不確実性の高い地熱開発において大きな役割を果たすのではないだろうか²⁸。

これについては、地元市町村の調整の下で着実に行われることが求められている。ガイドラインでは、モニタリング結果については情報の共有が大切であり、「地熱発電事業者、温泉事業者及び関係する市町村等の第三者を加えた場（本ガイドライン本編では以下「協議会等」という。）を設置し、定期的に開催することが考えられる」としている。地熱資源の着実な開発においては、こうした協力体制を構築する必要がある。そこでガイドラインにおいては、かかる協議会等の設置パターンが示されている²⁹。

3 地熱発電に関する要綱

環境省が提示した地熱ガイドラインは、掘削許可権限を有する都道府県において、それを要綱などの内部基準等に落とし込むことが期待されたものといえよう。

例えば群馬県では、前記の温泉事務指導要綱の別表に「地熱発電開発に伴う掘削等許可に係る取扱基準」を定めている。この取扱基準は、地熱発電に適用されるべき距離規制、傾斜掘削禁止、科学的影響調査の実施について、さらに関係者間の合意形成、モニタリング調査、

²⁶ 前掲注 14) 17 頁参照。

²⁷ 前掲注 14) 17 頁参照。

²⁸ 以上の既存温泉事業者を含めたモニタリングの重要性につき、前掲注 14) 27-29 頁参照。

²⁹ 以上につき前掲注 14) 30-33 頁参照。

情報の共有に関する定め等を置いている。距離規制については、「i) 水平投影線の周囲 3,000 メートル以内に特別な地域の既存源泉がある場合は、水平投影線の周囲 2,000 メートル以内に既存源泉がないこと。ii) 水平投影線の周囲 3,000 メートル以内に特別な地域の既存源泉がない場合であって、地表面からの掘削深度が 500 メートル以深の地熱井にあつては、水平投影線の周囲 2,000 メートル以内に既存源泉がないこと。iii) 水平投影線の周囲 3,000 メートル以内に特別な地域の既存源泉がない場合であって、地表面からの掘削深度が 500 メートル以浅の地熱井にあつては、水平投影線の周囲 500 メートル以内に既存源泉がないこと。」（「特別な地域」とは、取扱基準で定める温泉地を指す）としている。また、科学的影響調査の内容は、地熱ガイドラインに掲記された調査内容とする旨を定める。

さらにこの取扱基準は、特に地熱発電事業者、温泉事業者および市町村等による関係者間の合意形成を重視しており、既存源泉の温泉権利者から同意を得ることを規定している。そして、地熱ガイドラインが示す「協議会等」で合意が得られた場合には、距離規制のほか、傾斜掘削禁止（環境省自然環境局長通知「国立・国定公園内における地熱開発の取扱いについて」を遵守する場合）等の規定の適用を除外することとしている。

利害関係者で構成される、協議会による意思決定の重要性を前提とした内部基準といえる。

IV 地熱発電と条例

1. 条例の目的と首長同意の仕組み

このように、協議会は単に情報共有の仕組みとしてのみではなく、地熱開発事業者と地域との意思疎通、種々の事項についての協議・同意を通じた乱開発の防止や開発者－温泉事業者・地域間の信頼関係の醸成に資するのであって、通常の温泉開発に関する上記「温泉資源の保護に関するガイドライン」が触れているように、究極的には温泉資源の保護に資するものとなるであろう。

ところで、近年複数の市町村において、地熱発電に関する条例（以下「地熱条例」という。）が制定されている。広く再生可能エネルギーを対象とするものもあるが、その目的は様々で、地熱資源の持続的活用（鹿部町、弟子屈、雲仙市、南阿蘇村、小国町、九重町、霧島市、指宿市など）、自然環境との調和ないし自然保護（鹿部町、弟子屈、大崎市、栗原市、大崎市、南阿蘇村、別府市、霧島市など）、地域の振興ないし経済・産業振興・発展（鹿部町、弟子屈、八丈町、雲仙市、南阿蘇村、小国町、別府市、指宿市など）、地域づくり・まちづくり（雫石町、大崎市、）等が目的規定の中に見られる。

そしてこれら条例では、住民への説明義務、首長の同意取得と審議会（協議会等）からの意見聴取の制度を採用するものが多い。

このうち合意形成という観点では、住民への説明が重要となる。これについては多くの条例で説明会の開催等について定めるが、同意と協議については、前記のような地熱開発事業

者と温泉事業者・住民ないし自治体で構成される協議会での協議—同意の制度ではなく、首長同意の取得を要件とし、当該同意をするか否かの判断における手続として、地熱開発事業者が参画しない協議会等（名称としては審議会、検討委員会などがある）等の意見を求め、これを参酌して決定する仕組みになる。以下に、いくつかの自治体の地熱条例（ないしその規則）に定められた当該制度の内容につき、同意の対象となる行為、協議会等（以下の条例の概要説明においては「審議会等」とする。）の名称・構成、同意要件等について概観する。

2. 地熱条例の概要—市町村長の同意と「協議会」

①九重町地熱資源の保護及び活用に関する条例

- ・ 同意対象行為：事業計画
- ・ 審議会等：九重町地熱発電事業検討委員会
- ・ 審議会等の構成：(1) 学識経験を有する者 (2) 地域住民代表 (3) 温泉関係団体代表者 (4) 環境関係団体代表者 (5) その他町長が必要と認める者
- ・ 審議会等の審議事項：事業の計画および実施に関する事項、事業の実施による既存資源や周辺環境への影響に関する事項、地域の合意形成に関する事項、地域振興策に関する事項、事業の実施による既存資源や周辺環境への影響等
- ・ 同意要件等：事業計画の同意については委員会の意見を参酌して可否を決定。

②南阿蘇村地熱資源の活用に関する条例

- ・ 同意対象行為：事業計画
- ・ 審議会等：阿蘇山西部地域地熱資源活用協議会
- ・ 審議会等の構成：(1) 村の公共的団体等の代表者 (2) 学識経験者 (3) その他住民の中から村長が委嘱する者
- ・ 審議会等の審議事項：環境省ガイドライン記載事項、環境および景観との調和、既存の温泉への影響、地熱資源を活用した地域振興策に関する事項等。
- ・ 同意要件等：事業計画について村長が協議会の意見を参考として判断する。

③小国町地熱資源の適正活用に関する条例

- ・ 同意対象行為：事業計画
- ・ 審議会等：小国町地熱資源活用審議会
- ・ 審議会等の構成：(1) 学識経験を有する者 (2) 町議会議員 (3) 町総務課長 (4) 地域住民の代表 (5) 温泉井所有者の代表 (6) その他関係団体の代表等
- ・ 審議会等の審議事項：地熱資源の活用に関する事項、熱資源を活用した地域振興策に関する事項、環境省ガイドラインに定められている事項、環境および景観との調和に関する事

- 項、既存の温泉および既存地熱・温泉熱発電所への影響に関する事項、その他の事項
- ・同意要件等：町長は審議会の答申等を参考に同意についての判断を行う。

④霧島市温泉を利用した発電事業に関する条例

- ・同意対象行為：事業計画
- ・審議機会等：霧島市温泉資源の保護及び適正な利用に関する調査検討委員会
- ・審議会等の構成：(1) 識見を有する者 (2)地域住民の代表 (3)温泉関係団体代表者 (4)環境関係団体代表者 (5)その他市長が必要と認める者
- ・審議会等の審議事項：発電事業の計画および実施に関する事項、発電事業の実施による周辺の温泉や自然環境への影響に関する事項、発電後の蒸気や熱水等を活用した事業に係る評価に関する事項、その他市長が必要と認める事項
- ・同意要件等：市長は委員会の意見を参酌して同意の可否を決定する（不同意要件：発電事業者が暴力団関係法人等であるとき、対象事業が、自然環境、生活環境等に及ぼす影響に対し適切な措置を講じた上で実施されるものでないとき、対象事業が、適切な土地利用及び景観との調和に配慮して実施されるものでないとき、その他対象事業が実施されることにより公益を害するおそれがあるとき）。

⑤指宿市温泉資源の保護及び地熱発電に関する条例

- ・同意対象行為：事業計画
- ・審議会等：指宿市地熱発電に関する審議会
- ・審議会等の構成：(1) 学識経験を有する者 (2)地域住民の代表 (3)温泉井所有者の代表 (4)市の職員 (5)その他温泉資源の保護及び利用に関係する団体の代表
- ・審議会等の審議事項：対象事業の計画および実施に関する事項、対象事業の実施による周辺の温泉資源および自然環境への影響に関する事項、発電後の蒸気、熱水等を活用した事業に係る評価に関する事項、その他事業計画または変更事業計画に関し市長が必要と認める事項
- ・同意要件等：市長は審議会の意見を参酌して同意の可否について決定（不同意要件：発電事業者が、暴力団関係法人等であるとき、対象事業が温泉資源または良好な環境等に及ぼす影響に対し適切な措置を講じた上で実施されるものでないとき、対象事業が適切な土地利用および景観との調和に配慮して実施されるものでないとき、その他対象事業が実施されることにより公益を害するおそれがあるとき）。

⑥弟子屈町地熱資源の保護及び活用に関する条例

- ・同意対象行為：発電設備の設置

- ・ 審議会等：弟子屈町地熱資源活用協議会
- ・ 審議会等の構成：(1) 学識経験を有する者 (2) 町内の地域住民 (3) 町内の温泉に係る権利を有する者 (4) これらのほか地熱エネルギーを利用する関係者 (5) その他町長が必要と認める者
- ・ 審議会等の審議事項：地熱発電の導入に関する事業の計画及び実施に関する事項、地熱発電の導入に関する自然環境および生活環境への影響に関する事項、地熱発電の導入に関する土地の利用および景観との調和に関する事項、地熱発電の導入に伴う地熱資源を活用した地域の振興に関する事項、その他町長が必要と認める事項・同意要件等：町長は協議会の意見を参考に同意を行う（不同意要件：導入事業者が暴力団関係者であるとき、近隣区域の自然環境および生活環境に及ぼす影響に対し適切な措置を講じた上で行われるものでないとき、近隣区域の土地の利用および景観との調和に配慮した上で行われるものでないとき、その他公益を害するおそれがあるとき）。

なおこれらの条例では、事業計画を提出しない、あるいは同意の条件に違反するなどした地熱開発事業者に対しては、罰則の適用はなく、勧告を行い、勧告に応じない場合には事業者の氏名を公表する旨を定めるものが多い³⁰。また、事業計画については、地熱開発事業者が調査を実施するとき、温泉法3条、11条に基づき知事に許可を申請するとき、さらに発電所設置時に取得を求めるものが多い（弟子屈町条例は発電所設置時のみ）。

3. 地熱発電と「協議」のあり方

以上の地熱条例で設置される、学識経験者、住民・温泉事業者等で構成された組織＝協議会には、事柄の性格上、地熱開発事業者は参画できず、首長同意と協議会の制度は、当該事業者との関係では、それ自体が協力体制を構築するための仕組みとまでは言い難いように思われる。

これも合意形成手続の一環ではあるが、温泉事業者、地域住民その他のステークホルダーと地熱開発事業者間での協議＝同意の仕組みを制度化することはできないであろうか。みなかみ温泉事件に見られる、地熱開発事業者が源泉所有者（温泉事業者）から同意を取得することを要綱で定める例にならい、なるべく多くの利害関係者との協議の場を条例で設けることで、正式な協議会（法定協議会）とするのが理想である。

上記地熱条例の多くが、明示的にせよ黙示的にせよ、資源の持続的利用を目的にしており、地熱開発事業者と継続的な「協議」、つまり事業開始の同意を得て終わるのではなく、事業開

³⁰ 地熱発電に関する条例の制定状況と概要については、前掲注14)82-98頁に紹介されており、これらを参照。

始後においても協議を継続していくことは温泉資源の持続的利用に資するはずである。ここでは、基礎自治体である市町村は調整主体としての役割を担い、地域の持続的発展を見据えてふるまう立場にある。

地熱開発事業者には、協議が不調に終わり同意が得られない事態を回避するため、科学的かつ真摯で粘り強い説明が求められるであろう。モニタリング調査の確度の向上は重要事項であって、こうした協議会を通じて地元の理解を得る努力が必要と思われる。この手続を制度化することは、結果的に同意取得に至らない場合でも、対話を通じて利害関係者の不安を少しでも取り除くことができる可能性がある。

同意が得られなかったとしても、現行の温泉掘削許可の運用に影響を及ぼすことはないであろうが、対立する利害関係者が同じテーブルに着き、闊達に意見を交わす機会を、条例で制度化することには意義があると思われる。

V 結語

温泉を掘削して利用することは本来、土地所有権等の内容の一部であることが、温泉掘削許可制度の運用の硬直化をもたらすように思われる。そうした中、行政は要綱等の行政内部基準を設定することで対応している。

もっとも、こうした行政内規は法規としての拘束力は持たないので、前記の通常の温泉開発に係る裁判例を参照すると、その運用において行政として苦慮することが考えられるが、距離制限に関する基準などは、それが合理性を有するものである場合には有効であり、温泉資源の保護において大きな役割を果たしているといえよう。

他方、地熱開発は不確実性がさらに高く、科学的調査技術の進展が期待されるところであるが、現時点ではモニタリングの継続的実施がきわめて重要となる。モニタリングの実施には、地熱発電事業者・温泉事業者・地域住民および基礎自治体たる市町村の協力体制を構築することが必須であるが、その点で、早い段階から協議会を設置し、協議を通じて合意形成がなされていくことが理想であろう。

「協議会」のあり方は多様で、地熱ガイドラインで提示されたものに対し、地熱条例に見られるそれは性格が大きく異なり、また、同意の対象者も、既存源泉の所有者の場合と、市町村長等行政庁のケースがある。いずれの設計もあり得るところだが、あえて協力体制構築に向けた仕組みの重要性を指摘した。かかる体制を敷くためには、地熱開発事業者が温泉事業者等との意思疎通を図ることは勿論、その前提として、地熱開発事業者による真摯な説明努力が必要となる。そしてその説明は、科学的裏付を伴うものでなければならず、そのために相応の調査を要することになるのである。

ところで最近、令和6年改正「地球温暖化対策の推進に関する法律」により、「地域脱炭素化促進事業」推進制度が設けられた。同事業は、再生可能エネルギーで地域の自然的社会的

条件に適したものの利用による地域の脱炭素化のための施設の整備、その他の地域の脱炭素化のための取組を一体的に行う事業で、地域の環境の保全のための取組と地域の経済・社会の持続的発展に資する取組を併せて行うものと規定されている（同法2条6項）。この事業に当たり、市町村が、再生可能エネルギー事業に関する促進区域と当該事業に対する地域環境保全、あるいは地域経済や地域社会の発展に資する取組等を計画（21条5項「地方公共団体実行計画」）で定め、これに適合する事業者の地域脱炭素化促進事業計画を認定する。認定の申請を行う前に、事業者は自身と市町村等行政および地域住民等が参画する協議会（上記実行計画の策定・実施に関し必要な協議を行うために設置される「地方公共団体実行計画協議会」）において合意形成を図る（22条、22条の2）。

このような、「地域の合意の上で成り立つ」再生可能エネルギー事業の展開は、「持続可能な自然資源の開発」の実現につながるものといえよう。温泉法の運用においても、かかる協議会の果たす役割は大きい³¹。

³¹ 地熱ガイドラインも地域脱炭素化促進事業について紹介しており（35-38頁、126-131頁）、これを参照。ガイドラインでは、温泉法関連の協議会等を、「地熱を議論するワーキンググループの位置付けとして」、地球温暖化対策の推進に関する法律における協議会に紐づけすることで、「相互の協議会が密に連携することも重要な視点である」としている。