

温泉資源の保護対策と成分等の情報提供方法の見直し

～温泉法の一部を改正する法律案～

環境委員会調査室 なかむら よういち
中村 陽一

1. はじめに

我が国では、海岸、山間地域、河畔等にゆう出する温泉は、古来から、老若男女を問わず国民誰もが気軽に立ち寄れる保養地、湯治場としての役割を担ってきた。

さらに、最近では、いわゆる「癒し」ブームによる温泉礼賛もあって、温泉が再び脚光を浴びるようになっている。

地方では、既存の温泉施設のほかに「立ち寄り湯」と称する簡易な日帰り温泉施設やより手軽な「足湯」施設が相次いで建設され、また、都市部においても、大深度掘削技術の進歩に伴い、既存のレジャー産業等による温泉施設の開業が相次ぐなど、温泉資源への需要は一層高まっている。

このような貴重な資源である温泉をめぐっては、古来からその利用をめぐってトラブルも絶えない。また、ゆう出量が少ない地域では、貴重な温泉資源をどうやって後世に残していくべきかという切実な問題を共通の課題として抱えている。

本稿では、温泉成分の定期的な分析及び公表の義務付けと温泉の掘削、利用等の許可制度の見直しを主な柱とする「温泉法の一部を改正する法律案」が国会提出されたのを契機として、温泉を取り巻く現状と関連する諸施策を検証しつつ、我が国の温泉が直面する課題と今後の方向性について考察することとする。

2. 温泉資源保護対策の現状

温泉は、天水（地表に降った雨や雪）の供給と地中の熱作用によってつくられる地球の恵みであり、地域の水循環の中でのみ利用できる限りある資源である。

温泉に関する従来の都道府県令が、日本国憲法の施行に伴ってその効力を失ったことから、それに代わって、温泉の保護とその利用の適正化、公共の福祉増進を目的とする温泉法が昭和23年に制定され、同年8月に施行された。

温泉法では、「温泉」を地中からゆう出する温水、鉱水等で、泉源温度25以上又は規定物質のいずれかを規定量以上含有するものと定義している。

(1) 温泉資源を巡る動向

温泉を取り巻く状況を顧みれば、戦後復興に続く高度経済成長の時代に合わせてレジャーが多様化し、さらに、交通機関の発達等もあって遠隔地への旅行が盛んに行われるようになり、各地の温泉地でも旅館、ホテル、保養所等の施設が相次いで建設された。

一方、温泉療養を目的とした湯治場、病院等の滞在施設も古来から各地に存在している。また、近年では、立ち寄り温泉施設、足湯等の施設の相次ぐ開設とともに、大都市及び

その近郊においても温泉施設が相次いで開業するなど、温泉資源へのニーズは益々高まっている。

こういったなか、温泉利用者の増加等を背景に温泉地や源泉数は増加の一途をたどり、一方で、自噴ゆう出量と動力揚湯量とを合わせた総ゆう出量はほぼ頭打ちとなっている。加えて、温泉資源保護の観点から重要と考えられる自噴ゆう出量は、平成 11 年をピークに 5 年連続で減少し、ここ 5 年間で 13 % 減少している。

このように拡大する温泉利用が資源枯渇を惹起している可能性があり、実際にも泉温の低下に絡んで成分等を分析した結果、温泉法上の「温泉」ではなくなったという温泉の枯渇をうかがわせる事件も発生している。

(2) 温泉地における資源保護対策

限りある温泉資源を有効に活用するための手立てとして、近年、温泉地では温泉旅館等の温泉利用施設が各々独立して専用の源泉を持つのではなく何か所かで集中してくみ上げ、それを源泉として温泉水を地域で分け合って利用する「集中管理システム（給湯集中管理方式）」や温泉水をろ過して再利用する循環式浴槽の普及等が図られてきた。温泉水の循環ろ過システムは、資源有効利用の観点、温泉水の節約、及び環境中への排出量の削減の観点からは極めて有用な制度である。しかしながら、循環ろ過式には、レジオネラ属菌が繁殖しやすいという公衆衛生上の問題点があり、日本各地の温泉施設で利用者が感染し死者も出たことは記憶に新しい。循環型浴槽の普及については、施設管理者による公衆衛生面での十分な対策に加え、利用者側でも入浴方法等における注意が必要とされる。

(3) 資源保護に係る法規制等

温泉法では、掘削等を都道府県による許可制としているが、「ゆう出量、温度又は成分への影響」や「公益を害するおそれ」があるときを不許可とする（法第 4 条第 1 項）。「温泉保護のため必要な場合」には、都道府県は、採取制限を命ずることができる（法第 10 条）とするなど、極めて包括的な規定の仕方となっている。

このため、掘削許可等の基準の具体的・科学的な内容が明確化されていない、温泉の賦存量（その地域に存在する温泉の量）、水位、水温等に関するデータや温泉の汲み上げによる温泉資源への影響に関する科学的知見が不足している、との指摘がある。

従来、温泉の掘削許可等に当たっては、各都道府県は、要綱等により温泉保護地域を定め既存源泉との距離や揚湯量に制限を設けるなど、近隣源泉への影響に配慮しつつ、地域特性を活かした温泉資源保護対策を進めてきた。このような取組により、一定の温泉資源保護対策が図られてきたが、温泉利用が多様化し量的にも拡大する中で、資源枯渇のおそれの増大等も踏まえ、掘削許可等の基準の明確化、データや科学的知見の充実など、対策の一層の強化が求められている。

なお、近隣者の「同意書の提出」を求めた県の不許可処分を他の温泉に影響を及ぼすか否か不明確であるとして取り消した裁判事例がある。

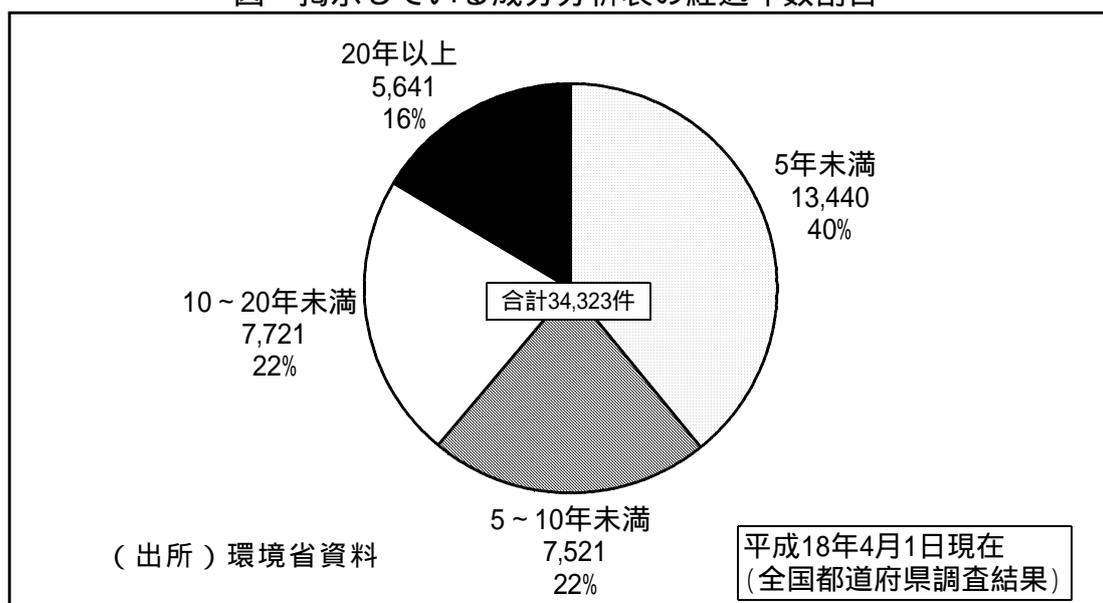
3. 温泉の成分等に係る情報提供

(1) 温泉成分等に係る掲示の現状

温泉法では、温泉利用施設において温泉成分、禁忌症等の掲示を義務付けている。これは、温泉の特定成分が浴用・飲用利用に際して特定の疾患に有害である場合があることなど、温泉利用者の健康保護、安全・安心の確保の観点から行われているものであるが、利用者に対し温泉の質に係る情報を提供するという側面も併せ持つものとなっている。

温泉の成分については、温泉の汲み上げ利用に伴う周辺地下水の混入等から、時間の経過とともに変化する場合もあり、掲示すべき温泉成分の分析結果については、環境庁（当時）課長通知に基づき概ね 10 年ごとに見直しをするよう、温泉利用事業者に対する指導が行われてきた。しかし、温泉法施行状況調査の結果によれば、平成 18 年 4 月現在の掲示総数 34,323 件のうち温泉成分の分析年月日が 10 年以上経過しているものが 13,362 件と、全体の約 4 割（38 %）を占めている（下図参照）。こうした実態を踏まえ、現行の掲示制度は、衛生上の観点や温泉利用者の温泉への信頼確保の観点から見直すべき時期にあると考えられている。

図 掲示している成分分析表の経過年数割合



(2) 温泉法施行規則の改正による掲示項目の追加

平成 16 年 7 月、一部温泉地において、表示なく温泉に入浴剤を添加するなど温泉掲示を巡る問題が発生した。このことから、同年 10 月、温泉事業者による表示の在り方など温泉に関する喫緊の課題等の検討を行うために、中央環境審議会（以下「中環審」という。）自然環境部会に温泉小委員会が設置された。翌 11 月、環境大臣から中環審へ「温泉事業者による表示の在り方等について」の諮問がなされ、温泉小委員会で検討が重ねられた結果、「温泉事業者による表示の在り方等について」（平 17.2.10）の中環審答申が環境大臣に提出された。

同答申は、温泉利用事業者による温泉利用者への情報提供を充実するため、温泉法に基づく既存の掲示項目に加え、温泉成分に影響を与える4項目（温泉への加水、加温、循環ろ過、入浴剤の添加等）を追加することが適切であるとした。さらに、温泉資源の保護対策、温泉成分分析の有効期間の設定、温泉利用許可の更新制、温泉を核としたまちづくり等についても取り組むべき中長期的課題とした。

中環審答申を踏まえ、「温泉法施行規則の一部を改正する省令」が、平成17年5月24日から施行され、温泉利用施設において義務付けられている従来の掲示項目（温泉成分、禁忌症等）に加えて、温泉成分に影響を与える上記4項目を追加して掲示することとした。

なお、温泉成分の掲示項目に関して、一部温泉利用施設における入浴剤使用の問題を踏まえ、信頼回復策として独自の認定制度を立ち上げた例がある（長野県では、平成16年11月に、計13項目を開示する『安心、安全、正直』な信州の温泉表示認定制度を創設）。

4. 温泉法の見直しに向けての環境省の取組

温泉法については、平成13年に掘削許可の有効期間を2年間とする等の改正が行われた際、附則で法施行5年経過後に施行状況を勘案して必要な見直しを行うこととされ、その見直し時期を迎えている。また、「温泉の保護と利用に関する懇談会」中間報告（平16.6）や中環審答申「温泉事業者による表示の在り方等について」（平17.2）では、「温泉資源の保護対策の推進」、「温泉成分分析の有効期間の設定」などが、なお、今後の検討課題として指摘されている。

（1）「温泉行政の諸課題に関する懇談会」報告書（平18.10.27）

このような状況を踏まえ、温泉行政に関する個別課題への具体的な対応の在り方を検討するため、環境省は、平成18年6月に「温泉行政の諸課題に関する懇談会」（以下「温泉行政懇談会」という。）を設置した。同懇談会は、計5回にわたり温泉資源の保護対策、温泉の成分分析、魅力ある温泉地づくり等の諸課題について専門家からの意見聴取・検討を行い、同年10月27日に報告書を取りまとめた。

本報告書は、積み残しとなっていた「温泉資源の保護」と「温泉の成分等の情報提供の充実」を中心として課題を整理するとともに、今後の対応策を探ったものである。

まず、「温泉資源の保護」については、「温泉利用は拡大し続けており、資源の枯渇現象が拡大するおそれがある」、「温泉資源に関するデータや科学的知見が不足している」との課題が指摘されたものの、今後の対応策としては、「温泉法に基づく掘削許可等の資源保護の仕組みについて見直す必要があり、具体的な仕組みは、なお検討が必要である、

国、地方公共団体及び温泉利用事業者等が責任を分担し、温泉資源に関する基礎的データや知見の収集に取り組むべきである」との記述にとどまり、具体案は提示されなかった。

次に、「温泉の成分等の情報提供の充実」については、「掲示される温泉成分等の分析結果について、法律上有効期間が設けられておらず、利用者への情報提供が十分でない」との指摘がなされ、今後の対応策としては、温泉利用事業者に対し、定期的な温泉分析等の再分析及びその分析結果に基づく掲示を義務付けるべきである、再分析の期間につ

いては、従来より概ね 10 年ごとの再分析が指導されてきたこととの整合性、温泉利用事業者の費用負担への配慮、諸外国の再分析の動向等を踏まえ、10 年ごとが妥当であるとの認識が示された。

(2) 中央環境審議会答申「温泉資源の保護対策及び温泉の成分に係る情報提供の在り方等について」(平 19.2.6)

平成 18 年 11 月 8 日の環境大臣による諮問を受け、中環審は自然環境部会温泉小委員会において数次にわたる審議を重ね、同 19 年 2 月 6 日、温泉資源の保護対策と温泉成分等に係る情報提供方策を盛り込んだ答申を行った。

本答申は、前述の平成 18 年 10 月の温泉行政懇談会報告書における指摘を踏まえて取りまとめられたものである。

答申では、温泉資源の保護対策として、都道府県が温泉資源保護のための条例・要綱等を定めるに当たっての参考となるよう、掘削等の許可基準の内容や都道府県の温泉資源保護のための望ましい仕組みについて、国が具体的・科学的なガイドラインを作成すべきであるとしている。

ガイドラインで定めるべき事項としては、枯渇現象が発生した地域又は温泉利用量が限界に達している地域について「温泉保護特別区」の設定、既存源泉への影響が出ると見込まれる場合の距離規制の実施、資源枯渇のおそれがある場合等の温泉利用事業者への定期的モニタリングの実施、掘削等の許可に当たって環境への影響等の公益侵害の発生を防止する管理手法を許可条件とすること等が考えられている。

また、掘削後や利用状況の変化に柔軟に対応できるよう法制度を見直すことや、賦存量、水位など温泉資源保護対策の基盤となる基礎データ情報の整備、大深度掘削泉や未利用源泉に関する調査・研究の推進なども必要であると指摘している。

温泉成分に関する情報提供については、温泉行政懇談会報告書と同様に 10 年ごとに再分析を義務付けることを提言しているものの、登録分析機関の数、分析処理能力、都道府県別の配置状況を考慮し、2 年間程度の猶予期間を設けることが適当としている。

情報提供の在り方については、温泉利用事業者が取り組むべき自主的な情報提供の具体策において立ち後れが見られることから、利用者にとってよりわかりやすい掲示内容や掲示方法に見直すべきであるとしている。温泉の分析方法や療養泉の泉質等を定めている鉱泉分析法指針についても見直すべきであるとしている。

また、今後、魅力ある温泉地づくりへ向けて取り組むべき具体策として、目的税である入湯税収入の温泉資源の保護対策や観光振興策への活用、温泉の廃熱利用等による環境保全型温泉地づくり等が挙げられている。

5. 「温泉法の一部を改正する法律案」の内容と今後の課題

(1) 「温泉法の一部を改正する法律案」の内容

温泉成分の定期的な分析及び公表の義務付け、科学的根拠に基づく温泉資源保護対策の

実施等を盛り込んだ「温泉法の一部を改正する法律案」が、平成 19 年 3 月 2 日閣議決定され、同日衆議院に提出された。

その主な内容は、以下のとおりである。

定期的な成分分析等の義務付け

温泉利用事業者に対し、温泉成分の定期的な分析（10 年ごと）、その結果に基づく施設における成分の掲示の更新を義務付ける。

掲示項目の追加

施設における温泉情報の掲示項目として、従来の温泉成分、禁忌症等に加えて、新たに「その他の温泉利用の上で必要な情報」を追加する。

なお、掲示情報については、一部温泉地における入浴剤の添加、加水、加温問題を契機として温泉法施行規則が改正され、従来の温泉成分、禁忌症等の掲示項目に加え、加水、加温、循環ろ過、入浴剤の添加等の項目が追加され、平成 17 年 5 月 24 日に施行されている。これらの事項は、「温泉の成分」に該当するとの解釈の下に追加されているが、今回の改正により「その他の温泉利用の上で必要な情報」として明確に規定される。

温泉の掘削・利用等の許可時における条件の付与

温泉資源保護対策として、掘削時の事前の許可・不許可のみの対応ではなく事後管理手法を活用し、温泉の掘削、利用等の許可に際して必要な条件を付与し、温泉資源への影響のモニタリング結果や条件の遵守状況等に基づいて、必要に応じ許可の取消しや事業者への指導を行うこととしている。

許可に関する承継規定の新設

個人事業主による事業が相続された場合又は法人の合併・分割があった場合には、現状では、温泉の掘削、利用等の許可について相続人等が改めて許可を受けることとされているが、規制緩和の観点や温泉利用事業者及び都道府県の負担軽減のため再度の許可を不要とし、より簡略な承認手続きで地位を承継できることとしている。

施行期日

施行期日については、公布後 6 月以内（ただし、定期的な成分分析の義務付けに係る規定は平成 22 年 1 月から施行）。

（２）今後の課題

今後の課題としては、以下の諸点が指摘できよう。

「温泉」の定義についての見直し

現行の温泉法では、「泉源温度 25 以上又は規定物質のいずれかを規定量以上含有する」との要件を満たしさえすれば、「温泉」の表示が可能となる。しかし、大深度掘削技術の発達により地中深くから高温の温水のゆう出が可能となったこともあり、大都市部でも相次いで施設が開業している。このような状況にかんがみて、「温泉」とは何か問われている。

廃止時等における手続きの整備

温泉行政懇談会報告書でも触れられているように、都道府県が的確な温泉行政を行うためには、温泉の利用許可を得た温泉利用事業者のその後の活動実態を把握する必要があり、公共の利用を廃止した場合等の手続の検討も必要とされよう。

登録分析機関を拡充する必要性

温泉成分の再分析については、既に述べたように課長通知に基づき温泉利用事業者に対する指導がなされてきたが、10年の期間が必ずしも遵守されているとは言い難い。このため、今般の改正案では定期的検査を義務付けることとし、その期間については別途政令で定めることとした。通知に基づく指導から法令に拠ることになり、再分析の実施の根拠が一層明確化し、柔軟かつ機動的な期間設定も可能となる。この点に対応すべく登録分析機関の適正配置やスタッフの充実並びに分析機器の更新等を図るとともに、温泉の分析方法及び療養泉の泉質等を定めている鉱泉分析法指針を適宜見直していくことも必要となろう。

成分分析等の対象の見直し

成分分析等を掲示する際に現状では温泉のゆう出場所（源泉）の成分等が掲示されているが、「温泉の保護と利用に関する懇談会」中間報告でも指摘されているように、温泉利用者への情報提供の観点からは、浴場等の場所における温泉の分析結果を掲示すべきとの考え方も出されている。

資源有効策としての集中管理システムに対する疑問

温泉資源の有効活用策として、各地の温泉地で進められている温泉の採取・供給を地域の複数事業者により共同管理する手法は、温泉の効率的利用につながることから、温泉資源の保護対策及び温泉成分の情報提供の在り方等に係る中環審答申でもその導入が推奨されている。他方で、それが未利用源泉の増加の一因ともなっているのではないかと指摘がなされ、資源の有効活用の観点から疑問視する意見も出されている。

水質汚濁防止法の排水基準に係る暫定措置の延長

旅館業の温泉排水について、水質汚濁防止法の排水基準（ほう素及びふつ素等の排水規制）に係る暫定措置の期限切れ（平成19年6月）に伴う延長の問題が当委員会でも取り上げられ、環境省は暫定措置の更なる延長を行う旨示唆した。

ガイドライン作成に当たっての多様な意見の反映

温泉資源の保護対策として中環審答申が示した「国が作成すべき具体的・科学的なガイドライン」は、地方自治法第245条の4の「技術的な助言」に当たると解されている。ガイドライン作成の過程では、温泉が国民共有の資源であるという観点に立って、温泉施設の利用者（ユーザー）等の利害関係者（ステークホルダー）からの意見もフィードバックされるような仕組みの構築も必要と考えられる。

さらに細部の実施に当たっては、地方支分部局である地方環境事務所の活用も考えられよう。産業廃棄物対策や国立公園管理等で培われた「機動的できめ細かな現場部隊」としての機能を発揮し、地域の実情に応じた対応が期待される。

温泉資源の有効活用に向けての協力体制の構築

限りある温泉資源を有効に活用していくためには、温泉法等の関係法令の見直し、

要綱等による地域特性を活かした対策に加えて、施設経営に当たる温泉利用事業者及び源泉所有者、温泉掘削事業者等を含めた地元関係者の自主的協力が不可欠であると考えられる。

温泉資源枯渇の未然防止のためには、利用者数の将来動向をも踏まえ、中環審答申（平 19.2）で示された「温泉保護特別区」単位に温泉の需要見通しに沿った揚湯量（ゆう出量）供給計画を立案することも有益となろう。

【参考文献】

日本温泉科学会編『温泉学入門 温泉への誘い』コロナ社、平成 17 年 5 月
松田忠徳、阿岸祐幸、大河内正一、甘露寺泰雄著『温泉の未来』くまざさ出版社、平成 17 年 1 月