

温泉法第3条に基づく掘削許可が不要な掘削の類型化について

I 温泉法について

1. 温泉法の制定

温泉法（昭和23年法律第125号）は、①温泉の保護、②温泉採取等に伴う可燃性天然ガスによる災害防止（平成19年法改正により追加）、③温泉利用の適正を図り、もって公共の福祉に寄与することを目的とした法律である。なお、以降は①温泉の保護について記載を行う。

温泉は古来より利用されてきた。明治期には各県の定める警察取締令等により温泉の保護に関する規制が行われていた。

しかしながら、昭和22年に警察取締令が失効すると温泉に対する規制が存在しなくなり、温泉の濫掘等が生じた。また、同年に制定された日本国憲法第29条では「財産権の内容は公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」こととしたため、土地所有権の制限となる温泉のゆう出を目的とする土地掘削を制限することは法律によらなければならなかった。このことから、温泉法が昭和23年に制定されたものである。

2. 温泉法の従前の運用

温泉法制定以降、実務を担当する各都道府県からは同法に関する解釈について多数の疑義が寄せられ、これらに対する回答により運用が確立されてきた。

例えば、同法第3条に基づく土地の掘削の許可に関する厚生省（当時）の疑義照会への回答として「温泉を湧出させる目的以外の目的で土地を掘削する場合であっても、掘削地付近一帯にわたり、あらかじめ温泉が存在すると認められるときは、法第3条の許可を要するものと解する。」等がある。

また、併せて厚生省が作成した「温泉法の説明（昭和29年7月25日発行）」では「温泉をゆう出させる目的」について「土地を掘さくするに際して「温泉のゆう出」が客観的に予想される場所又は状態に於ける場合には、凡て該当するとみるべきである。」と記載した。

3. 地熱発電と温泉法について

地熱発電は昭和41年に松川地熱発電所（岩手県）が完成し、平成24年現在、17箇所、約51万kWの設備容量^{*1}となっている。また、従来から地熱発電所を設置することで、温泉資源の枯渇化を招きかねないのではないかといった指摘

※1 資源エネルギー庁「平成25年度エネルギーに関する年次報告」（2013） 175頁参照 1

があった。

平成 22 年に「規制・制度改革に係る対処方針」に関する閣議決定が行われた。当該閣議決定では、再生可能エネルギーの導入促進に向けた規制の見直しとして、「温泉法における掘削許可の判断基準の考え方を策定し、ガイドラインとして運用するよう通知する」こととされた。当該閣議決定を踏まえ、環境省では平成 24 年 3 月に「温泉資源の保護に関するガイドライン（地熱発電関係）」を策定し、各都道府県に対し地方自治法に基づく技術的助言として通知した。

しかしながら、当該ガイドラインにおいても温泉法第 3 条に基づく掘削の許可が必要な場合として、「地熱発電に利用するための熱水・蒸気の生産井の掘削はもちろん、地熱開発のための探査時に地下の熱水貯留状況を確認し、資源量を検討するための試験井の掘削であっても、温泉の湧出が見込まれる場合には温泉法に基づく掘削許可申請が必要となる。」と記載している。

4. 「規制改革実施計画」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）について

平成 25 年 1 月に内閣総理大臣の諮問機関として「規制改革会議」が設置された。同会議では、地熱発電の導入促進に向けたヒアリング等が実施され、ヒアリングでは、出席者から「還元井（噴出の可能性なし）であるにもかかわらず掘削許可が必要とされた」等の発言があった。同年 6 月の同会議の答申では「こうした行政指導は、目的を偽って掘削が行われるのを防ぐ等温泉資源の保護を目的に行われてきたものと認識しているところ、不正な掘削等は温泉法に基づく罰則規定及び命令等により厳正に対処すべきであり、法律を拡大解釈して、法律上は許可が不要である掘削に対して許可申請を求めるのは適切な対応とはいえない」とされた。この答申を踏まえ、「規制改革実施計画」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）では「温泉法第 3 条が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許可が必要としていることを踏まえ、許可が不要な掘削について類型化する」こととされており、「平成 26 年度結論、結論を得次第措置」とされている。

5. 温泉法の運用の整理と類型化

従前の温泉法の運用については、温泉資源を保護するために一定の成果があったと考えられるものの、平成 25 年 6 月に出された規制改革会議答申である「規制改革に関する答申」において、「法律を拡大解釈して、法律上は許可が不要である掘削に対して許可申請を求めるのは適切な対応とはいえない」とされた。これらを踏まえ、同法の運用について、改めて整理することとした。

Ⅱ 温泉法第3条に基づく掘削許可が不要な掘削の類型化について

温泉法第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」としており、温泉をゆう出させる目的の有無により許可申請の要・不要が決定されることとなる。そのため「温泉をゆう出させる目的のない土地の掘削」については、温泉法第3条に基づく都道府県知事の許可は不要である。

「規制改革実施計画」は、地熱発電開発関係の掘削行為のみを対象としたものではないため、掘削行為一般について整理する必要があるが、「温泉をゆう出させる目的のない土地の掘削」を全て類型化することは困難である。

このため、地熱発電関係の掘削行為とその他の代表的な掘削行為について、温泉法第3条の掘削許可が不要なものを例示することとする。

1. 地熱発電関係の掘削行為

地熱発電所を建設するにあたっては、その調査段階から運転開始段階まで、各段階において掘削行為が行われる。また、地熱発電所運転開始後においても同様の掘削が行われることがある。このようななかで温泉法第3条の掘削許可が不要な掘削として下記のような掘削が考えられる。

- ・「地質・地熱構造調査のための掘削」
 - ・「地熱発電に供した温水を地中に戻すための井戸の掘削」
 - ・「水位等をモニタリングするための井戸の掘削」
- 等

※地熱発電所設置に向けた調査段階に掘削された井戸を発電用等に供するための井戸として転用する場合(以下「転用」という。)があり得る。「温泉をゆう出させる目的」を有していないのであれば、温泉法第3条の掘削許可申請は不要である。ただし、あらかじめ掘削しようとする段階において、転用する意思がある場合は、「温泉をゆう出させる目的」を有していると考えられるので温泉法第3条の掘削許可が必要となる。(例：いわゆる地質調査のための井戸から噴気試験のための井戸や生産用の井戸へ転用する場合。)

2. その他の掘削行為について

地熱発電関係の掘削行為以外として、社会インフラの整備等に関する掘削行為が考えられる。具体的には下記のものとなる。

- ・「地下水採取を目的とした井戸の掘削」

- ・「ダム又はトンネル等の掘削」
 - ・「ビル建設等に関する掘削」
 - ・「鉱物又は土石類等採取の掘削」
 - ・「地震観測のための井戸掘削」
- 等

Ⅲ 温泉の保護について

1. 温泉法の執行について

これまで温泉法に基づく温泉資源の保護は、主に、各都道府県における温泉法第3条の運用を通じて行われてきた。また、これに加えて、各都道府県では温泉保護区域等を設定する等の対応^{※2}を行ってきたところである。

これらについては、「温泉をゆう出させる目的」以外の掘削でも、「温泉のゆう出するおそれ」がある場合等に温泉法第3条の掘削許可申請を行わせるなど、一定の効果があつたものの、過度な運用の面があつたことは否定できない。温泉法では、温泉をゆう出させる目的以外の目的で掘削（以下「他目的掘削」という。）を行い、意図せずに温泉がゆう出した場合についても、資源保護のための命令等の規定が存在している。各都道府県においては、必要に応じ当該命令規定による措置を行うことが適当である。

2. 温泉法第12条 採取制限命令について

（温泉の採取の制限に関する命令）

第12条 都道府県知事は、温泉源を保護するため必要があると認めるときは、温泉源から温泉を採取する者に対して、温泉の採取の制限を命ずることができる。

【趣旨】

温泉源は無尽蔵なものではないから、これを過度に採取すれば温泉のゆう出量が減少し、将来温泉源が枯渇することになりかねない。そのため、その使用形態に関わらず、都道府県知事は温泉源を保護するために必要があると認められるときは温泉の採取の制限を命ずることができる。

本条は、温泉を採取する者全員に対して適用できる。よって、他目的掘削を行った場合に、意図せずに温泉がゆう出した際にも適用できるので必要があると

※2 保護区域の設定については、「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）において、「（保護）区域の設定は、あくまでも法第4条に示す不許可事由について、あらかじめ原則を示しているだけに過ぎない」としている。

認められるときは本条を適用すべきである。

3. 温泉法第14条 他目的掘削に対する措置命令規定について

(他の目的で土地を掘削した者に対する措置命令)

第14条 都道府県知事は、温泉をゆう出させる目的以外の目的で土地が掘削されたことにより温泉のゆう出量、温度又は成分に著しい影響が及ぶ場合において公益上必要があると認めるときは、その土地を掘削した者に対してその影響を防止するために必要な措置を講ずべきことを命ずることができる。

【趣旨】

温泉をゆう出させる目的の掘削は、温泉になんらかの支障を及ぼす可能性があり、温泉法第3条において都道府県知事による事前の許可が必要であるとされている。しかしながら、他目的掘削により意図せずに温泉がゆう出したときにおいても、温泉のゆう出量等に著しい影響を及ぼす場合がある。そのため、都道府県知事は公益上必要があると認められる場合は、その影響防止のために必要な措置を講ずべきことを命ずることができるとしたものである。

なお、著しい影響の度合については、個々の温泉毎にそのゆう出量、温度又は成分が異なっており一律に定めることはできない。そのため、著しい影響の度合いを量るために、日常のモニタリング等を通じて源泉の状態を確認・記録に努め、他目的掘削が行われたことにより、どのように影響が及んでいるか科学的な根拠を元に判断していくことが重要である。

また、一部の都道府県又は市町村では、地下水の採取等の掘削について届出を求めているケースなどのように、温泉法における他目的掘削について様々な取組が行われている。

4. モニタリングについて

前述したとおり、モニタリングは、その温泉資源の保護及び公益侵害のおそれに対する的確な対応を図るため重要なものである。また、既存源泉所有者等にとっては、温泉資源保護のためのモニタリングを通じて、源泉の状態把握や異常等の有無等により、自己が所有する源泉の健全性の確認や井戸の適切な維持・管理が可能となる。また、近傍で新たな温泉掘削等が行われる場合におい

て、当該温泉掘削等により所有源泉に影響が生じた際の科学的根拠となる貴重なデータにもなる。なお、モニタリングの方法等については、「温泉資源の保護に関するガイドライン（改訂版）」（平成 26 年 4 月 18 日環自総発第 1404183 号環境省自然環境局長通知）も参照されたい。