

「温泉行政の諸課題に関する懇談会」報告書
(案)

平成18年10月

はじめに

温泉は、古来より人々の休養・保養・療養に貢献し、また、観光や地域経済の観点からも重要な役割を果たしている我が国の貴重な自然資源である。

近年、温泉利用の拡大によって温泉資源の枯渇現象が顕在化し、また、循環利用に伴う温泉の質や衛生面での不安など様々な問題が生じたことから、平成15年8月、温泉を巡る全般的な課題を整理するため、環境省は「温泉の保護と利用に関する懇談会」（以下「前懇談会」）を開催し、平成16年6月に報告書を取りまとめた。

その後、表示なく温泉に入浴剤を添加した事例など、温泉に対する国民の不信を招くような出来事が各地で生じたことも踏まえ、前懇談会で示された課題のうち、温泉成分等の掲示項目の見直しを行うこととなった。これについては、中央環境審議会答申（平成17年2月「温泉事業者による表示の在り方等について」）を経て、温泉法施行規則の改正が行われ、温泉利用事業者は、温泉に加水・加温や入浴剤の添加等を行っている場合はその理由を含めて掲示することが義務付けられた。

こうした取組が行われる一方、前懇談会報告書や中央環境審議会答申で示された「温泉資源の保護対策の推進」や「温泉成分分析の有効期間の設定」などが一層基本的な問題として、なお残されている。また、温泉法が平成13年に改正された際に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たその時期を迎えている。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「本懇談会」）を開催することとしたものである。

本懇談会は、平成18年10月まで5回にわたり開催され、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、専門家の意見の聴取も行いつつ、様々な検討を展開してきた。本報告は、こうした検討を基に、個別の行政課題への対応の在り方について意見を取りまとめたものである。

今後、本報告書を基にさらに検討が深められ、温泉法制度の見直しなど適切な行政施策が展開されるよう、さらには、国や地方公共団体、事業者並びに国民一人ひとりが、美しい国・日本の大切な資産ともいえる温泉を守り育み、将来の世代の人々が温泉という大自然の恵みをいつまでも享受できるよう、力を合わせて課題の解決に向けた取組が行われることを期待する。

1. 温泉をめぐる状況

(1) 温泉資源に関する状況

○源泉総数と総湧出量が増加するなか、自然湧出量が減少傾向にある

環境省が都道府県の協力を得て毎年取りまとめている全国の温泉利用状況データ（以下「温泉利用状況データ」）によると、我が国の源泉の総数は、平成16年度末現在27,644孔であり、統計を取り始めた昭和37年当時（13,079孔）と比較すると約2.1倍となっている。

また、総湧出量は、平成16年度末現在毎分2,712,140ℓで、統計を取り始めた昭和38年当時（毎分930,110ℓ）と比較し約2.9倍となっているが、自然湧出量は平成11年度（毎分894,295ℓ）をピークに5年連続で減少し続け、平成16年度末現在で毎分775,642ℓとなっており、5年間で約13%減少したこととなる。

○深度1,000m以上のいわゆる大深度掘削泉の割合が増加している

平成18年5月に環境省が都道府県の協力を得て取りまとめた、温泉法の施行状況等に関する調査（以下「温泉法施行状況調査」）の結果によれば、最近10年間の新規掘削許可件数は年間300～500件であり、特段の増加又は減少といった傾向は見受けられない。

一方、これを掘削深度別で見た場合、深度1,000m以上のいわゆる大深度掘削泉が、平成14年度以降は50%を超えるなど増加している状況にある。

○温泉掘削の許可申請に対する科学的な審査の在り方が問われている

群馬県みなかみ町における温泉掘削申請を県が不許可処分としたことを巡る裁判で、平成18年8月31日、東京高等裁判所は、県の調査結果では申請の掘削が他の温泉に影響を及ぼすかどうかは不確かであり、かつ、周囲の既存源泉所有者の同意書の添付がなかったことは温泉法の不許可事由には該当しないとして、県の不許可処分を取り消した前橋地裁判決を維持した。

○温泉の枯渇をうかがわせる現象が話題となった

北海道浦河町の温泉利用施設において、源泉（動力湯の井戸）に川の水を引いていたとの報道をきっかけに、改めて温泉の成分・泉温を分析した結果、7年前の利用許可を得る際に分析したときには27℃であった泉温が13℃にまで低下しているなど、温泉法上の温泉の定義を満たさなくなったことから、温泉利用ではない公衆浴場に営業形態を変更することとなり、多くのマスコミで取り上げられた。

(2) 温泉の利用に関する状況

○温泉地の宿泊利用者は減少しているが、日帰り利用者は増加している。国民の温泉好きは変わらないが、利用者のニーズの変化が伺える

温泉利用状況データによると、温泉を利用する旅館等の宿泊施設数は平成 16 年度末現在で 15,332 軒となっており、昭和 50 年代以降ほぼ同じ水準で横ばいの状態が続いている（昭和 50 年時点で 14,598 軒）。宿泊利用者数は平成 16 年度は約 1 億 3600 万人となっており、ピークであった平成 4 年度（約 1 億 4300 万人）と比較すると約 5.2%減少している。

一方、温泉を利用する公衆浴場、いわゆる温泉センター等の日帰り温泉施設については平成 16 年度末現在で 7,294 軒となっており、経年的にも一貫して増加傾向にある（昭和 50 年時点で 1,992 軒）。温泉を利用する公衆浴場での日帰り利用者数についての全国データはないが、地域的に把握された一部の県のデータによれば、宿泊利用者数が横ばいだった過去 10 年の間にも、日帰り利用者数は着実に増加を続けており、特に大都市周辺の日帰り専用温泉施設で利用者の増加が大きいことが伺える。

これらから、団体で温泉地に旅行に出かけるというかつての温泉の楽しみ方から、居住地周辺で気軽に温泉を楽しみたいという利用者のニーズの変化が伺える。また、(財)日本交通公社が調査した「旅行者動向 2005」によれば、行ってみたい旅行のタイプとして温泉旅行を選んだ人が対象者の 52.4%にのぼり、他の旅行タイプ（自然観光 48.2%、グルメ旅行 41.8%）を押さえ前々回の調査（2000 年、温泉は 55.3%が選択）から一貫して第 1 位となっており、温泉ブームと呼ばれる現象は依然続いているといえる。

○温泉の成分に関する情報提供は改善されたがなお課題が残る

平成 16 年夏以降、一部の温泉地において、温泉を利用した浴槽への入浴剤の添加や、水道水を沸かしたものを温泉であるかのように誤認させるような行為が判明し、温泉の利用者への情報提供について国民の関心が高まった。これを受け、環境省では、中央環境審議会への諮問・答申を経て、平成 17 年 2 月、温泉法施行規則を改正し、温泉成分等に関する掲示事項について、新たに、加水、加温、循環ろ過や入浴剤の添加等が行われている場合にはその旨とその理由を掲示することを温泉利用事業者に義務付けた（平成 17 年 5 月施行）。

温泉の成分については、地質、気象、地殻変動等の天然自然現象などにより、時

間の経過とともに変化する場合もある。このため、掲示すべき温泉成分の分析結果については、おおむね 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が、温泉法施行状況調査の結果によれば、平成 18 年 4 月現在での掲示の総数 29,918 件のうち、掲示している成分分析の日付が 10 年以上経過しているものが 11,184 件と、全体の 37.4%を占めていることがわかった。

○近隣諸国でも温泉ブームが生じている

日本国内では、ビジット・ジャパン・キャンペーンの高度化や日中韓の観光協力の推進等により外国人旅行者の受入が増加している。

一方で、韓国や台湾などの近隣諸国では、温泉を兼ね備えた近代的なホテルや日帰り温泉施設の建設が急速に進展している。

2. 温泉行政に関する主な課題と対応の在り方

温泉資源の希少性が高まっており、その持続可能な利用を図る上では、以下にあるとおり、温泉資源の保護、温泉成分等の情報提供、魅力ある温泉地づくりに一体的に取り組んでいく必要があると考える。

(1) 温泉資源の保護

① 課題

ア. 温泉資源の枯渇現象が拡大するおそれがある

温泉は、天水（地表に降った雨や雪）の供給と地中の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。

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、自然ゆう出量と動力揚湯量を合わせた総ゆう出量は頭打ちとなり、さらに、温泉資源の保護の観点からより重要と考えられる自然ゆう出量は減少している。このことは、温泉資源には量的制約があること、拡大する温泉利用が資源枯渇のおそれを増大させている可能性があることを示すものである。実際にも、一部の温泉地では、温泉資源の枯渇と見られる現象も生じている。

さらに、近年増加している大深度掘削泉は、流動性の低い化石水（太古の地殻変動などで地中に閉じこめられた海水等）を汲み上げている場合が多いと考えられ、その量には限りがあることや、急激に温泉を汲み上げることでの周辺地盤等への影響が懸念される。

イ. 科学的根拠に基づく温泉資源保護対策の必要性

温泉法は、掘削等を都道府県知事の許可制にし、ゆう出量、温度又は成分に影響を及ぼすときは許可しないこととするとともに、温泉保護のため必要な場合には都道府県知事が採取制限を命ずることができることとしている。

これらの制度の運用は科学的根拠のもとで行うことが重要であるが、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こと、温泉の賦存量、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ことなど、円滑な運用を難しくする事情が存在している。都道府県の不許可処分を他の温泉に影響を及ぼすか否か不確かである等として取り消した裁判事例も、そのあらわれと言える。

各都道府県は、データや科学的知見が限られる中で、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推進するとともに、温泉法による掘削等の許可、採取制限命令の運用を行ってきた。このような都道府県の取組は、温泉資源保護の機能を果たしてきたと考えられるが、温泉利用が多様化し量的にも拡大する中で、掘削許可等の基準の明確化、データや科学的知見の一層の充実など、さらなる進化が求められる状況にある。

また、掘削の許可等の基準の一つである「公益を害するおそれ」の判断についても、周辺の自然環境に対する影響、地域における環境保全区域や、住宅密集地特有の問題の取扱い等を巡り、許可・不許可の判断に苦慮する例が生じている。

② 対応の在り方

温泉法に基づく掘削等の許可、採取制限命令という資源保護のための仕組みについて、見直しを行う必要がある。

その具体的な仕組みについてはなお検討が必要であるが、少なくとも、以下のようなものとする必要がある。

- ・温泉資源の枯渇を防止できるものであること。
- ・私有地における温泉の利用という私権の制限は、科学的根拠のもとに行うものであること。ただし、完全な科学的根拠を求めることは技術的・資金的な限界があることから、一定の範囲で予防的な対応を可能とするものであること。
- ・「ゆう出量、温度又は成分への影響」「公益を害するおそれ」という許可等の基準の具体的・科学的な内容について、国が一定の考え方・指針を示すものであること。
- ・都道府県において長年にわたり独自に運用されてきた様々な対応策を尊重するものであること。