

## 第1回 温泉資源保護に関するガイドライン(地熱発電関係)検討会議事録

平成26年7月30日(水) 15:00-17:00

経済産業省別館312号会議室

## ■議事録

(以下敬称略)

## 1. 検討会開催に当たっての提案事項

(野田) 本検討会開始にあたり、以下3点提案する。

- ① 地熱利用と温泉利用の双方の専門家による対等な議論がなされるべきである。現状では地熱の専門家が少ないため増員を提案する。
- ② 自分自身は地熱の知見も有するため可能な範囲で地熱の立場からの発言を行う。十分な説明を要するため発言時間は制限しないことを希望する。
- ③ 事実に基づく論理的な検討を期待する。

(田中(座長)) ①については環境省にて検討する。②は全体の時間制限があるものの、その範囲で了解する。③は各委員は、それぞれの分野で専門家であるので問題はないと考える。

(環境省) 委員については要綱に記載のとおり8名となっている。別途、オブザーバーの追加等もある。また専門家からヒアリングを行うといった対応もある。持ち帰り検討したい。

## 2. 温泉法第3条に基づく掘削許可の取扱いについて

平成25年6月14日に閣議決定された「規制改革実施計画」において、「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。」と指摘されたことを踏まえ、温泉法第3条に基づく掘削許可が不要な類型化について検討を行った。

(環境省) 上記の内容について資料(資料1~6、参考資料①~③)に基づいて説明を行った。

## (1) 温泉法における「ゆう出」の定義について

(甘露寺) 検討にあたり、温泉法における「ゆう出」の定義が必要である。

(野田) 現状で利用について統計対象となっている温泉を「ゆう出」しているものと考えればよい。

(環境省) 現在温泉法で定義されていない「ゆう出」の定義は重要であると認識している。(自噴泉と)ポンプ等で人為的に汲み上げている温泉利用は、ともに「ゆう出」に含まれると考えている。

(甘露寺) 「ゆう出」の定義は、湧いている高さ(地表との関係)、横坑の場合の扱い、河床に湧いている場合の扱いなどを明確にすべきである。地上に汲み上げておらず、地下で利用していれば「ゆう出ではない」と位置づけると、地上に汲み上げなければ、掘削に許可は不要とされ、どんどん掘削される懸念がある。

(環境省) 温泉をゆう出させることとは、温泉を地表に出すことである。

(田中) 「ゆう出」の定義については社会通念上のものでよいのではないか。ただ、温泉法における「ゆう出」の定義については、検討会における課題として議論することとする。

## (2) 温泉法において許可申請が不要な掘削についての類型化について

(佐藤) 温泉地での掘削では、温泉利用目的以外でも温泉がゆう出する可能性はある。措置の定めがあるといっても埋め戻し等の影響防止措置は現実に可能か疑問もある。したがって許可が不要な事例の明記は慎重を期したほうがよい。

(環境省) 温泉地ごとに温泉のゆう出する深度などに違いがあると考えられるため、一律に温泉利用以外の掘削もすべて許可制にするのは困難である。したがって温泉利用に限定して許可申請を必要としているのが現状である。温泉利用以外の掘削の制限に関しては、自治体ごとに条例等で対応すべき事項と考えている。

(阿部) 秋田県の実態としては、地熱発電開発も含め温泉のゆう出が目的でない掘削であっても、ゆう出の可能性を否定することは難しいので掘削の許可をとってもらっている。規制緩和については環境省とも相談しながら検討したものの、例えば届出としたとしても提出していただく書類に温泉がゆう出しない旨を確約する書類も添付してもらうなど手続きが煩雑となるため、現在は(温泉法第3条の)引き続き掘削許可としており、後々の対応を考えると現実的である。

(佐藤) 福島県でも実情は同じである。

(野田) 環境省の類型化のたたき台は簡潔で賛成である。温泉がゆう出した場合は、温泉利用に転用

したい場合にその時点で手続を行えばよい。

(3) 法規制による掘削許可の実態や考え方について

- (田中) 温泉法第3条で「温泉のゆう出が見込まれる場合掘削許可が必要」とされる条文については、本来温泉利用目的でない場合も含むと拡大解釈されている点が規制改革会議で指摘されている。法律の専門家の立場からどう考えるか交告委員のご意見をいただきたい。
- (交告) 温泉法の基本は土地の所有権に基づいている。一方で温泉は地下を流動しているものであり、公水として管理されるべきものでもある。この点から現状の温泉法は実現象に矛盾した法律となっていると考える。昨今施行された水循環基本法に従って温泉法も運用されるのが良いと考えるが、日本の裁判所では基本法を重視していない。温泉法第3条は、掘削者が掘りたいと思っているかという内心の目的に支配され、客観的な（外形の）事実に基づいたものではない。規制改革会議はこのような考え方のようだが、これでは困る。また根本的には法改正が必要。解釈としては、資料4に記載の周先生の考え方に賛成である。
- (板寺) 類型化に関連して、神奈川県のある町では2,3年前に水井戸の利用実態の調査を行ったが、想定以上に分布することが判明した。温泉井戸や水井戸実態が把握できる仕組みが重要ではないか。
- (交告) 板寺委員の話を踏まえて、現状の温泉法を前提にした対応を考えると、温泉利用目的以外の掘削の規制は、各自治体の条例や届出制度などによる方法を温泉法の適用の前段階で適用するのがよいのではないかと。また温泉法とは別な制度を条例で定めてはどうか。
- (環境省) 参考に地下水利用を条例で規制している自治体の事例は517条例（国土交通省調べ）ある（資料5参照）。また資料5に示したとおり要綱で届出について規定している自治体もある。
- (野田) 温泉へ影響する可能性のある行為をすべて許可制にすると手続きが煩雑になるおそれがある。現在の温泉法は、この点を考慮して温泉をゆう出させようとする者に責任を負わせ、許可制としている点で優れていると考える。温泉井戸らしきものが存在していることについて、自治体が何らかの規制を考えることもあるかもしれないが、今回の議論で扱う話では無い。
- (田中) 本検討会では地熱開発に伴う温泉への影響に限定しているため、温泉法のあり方は検討対象外である。

(4) 地熱発電事業と温泉法第3条に関する課題等について

- (小川) 現在の温泉資源保護に関するガイドライン（地熱発電関係）に記載されている調査段階ごとの掘削内容（15ページ）との関係で言うと、各段階の掘削はすべて許可が必要と考えてよいか。
- (環境省) 段階は関係なく、その井戸を掘削目的が温泉をゆう出させるかどうかで判断する。あくまで井戸毎の許可となっている。
- (田中) 同ガイドラインで示される「構造試錐井」や「観測井」は許可が必要であるか判断が難しく、類型化事例として明記するかどうか課題である。
- (環境省) 同ガイドラインに定義する構造試錐井は、その掘削の目的からすると許可対象ではない。ただし蒸気が出れば利用目的に転用する可能性があり、蒸気を当初からゆう出させることを目的とするような場合は許可が必要となる。資料5のたたき台では、このような事情から構造試錐井という単語は許可の不要なものとして明記していない。観測井については観測目的によるかと考えられる。許可申請の対象となる「ゆう出」とは、地表に汲み上げて利用する行為を伴う場合である。温泉をゆう出させることなく行う地熱調査であれば、温泉法で規制は出来ないと考えている。
- (田中) 観測井は一般的に考えると許可申請が必要ではないのか。温泉水がゆう出して初めて観測が出来るのではないかと。
- (野田) 観測井は、噴出させることが本来の目的ではない。本来は、水位観測が目的であり、水位観測のみであれば、温泉法第3条の許可申請は不要。これは本来のもの。ただ噴出させることはないが一種の転用がある。その時には手続が必要である。
- (佐藤) 温泉資源の保護の観点で判断すべきである。「構造試錐井」や「観測井」であっても、調査の目的が熱水資源の把握であるのであれば、温泉に影響がないとは言えないと考える。許可申請そのものは煩雑ではないのではないかと。（掘削許可が不要として）自噴した場合の対処も課題ではないかと。法第12条、第14条の規定があるとのことだが、実行性はあるのか。
- (環境省) 現在分かる範囲では、昭和40年代に北海道において法第12条により対処した記録がある。それ以前については不明。

- (甘露寺) ガスや水蒸気も温泉法で対象となっているが、扱いはどうなるのか。地熱開発ではこれらも含めた熱利用を行うため、温泉の循環系を大局的に捕らえる（掘削孔ごとではなく）ことが重要で、枝葉の議論ではすまないのではないか。短期間では検討できない話である。
- (環境省) 今回、不要な類型化を行うことは閣議決定事項であり、今年度中に結論、結論を得次第、措置する必要がある。なお、温泉法ではガスも温泉であり、温泉をゆう出させる目的があるのであれば掘削許可が必要である。また、温泉を採取する際に可燃性天然ガスが発生する場合は許可申請等が必要としている。なお、掘削の許可の単位については、前回検討会で、「地熱調査のための掘削であっても、地熱発電システム構築という全体からみて、「温泉をゆう出させる目的」があると解することは十分可能である」との意見も出されている（資料4：村田教授）。これに対して環境省は個別案件ごと（掘削孔ごと）に許可申請をするよう回答している。
- (田中) ガス等がゆう出した場合の措置については、温泉法 12 条や 14 条で明記されており対応可能ではないか。
- (甘露寺) 温泉法第 1 2 条や第 1 4 条が適用された事例は少ないのではないかと。温泉資源の保護については、温泉保護地域等に関係する温泉法で対処してきたため、温泉資源の大局的な視点が欠けている。現行の温泉資源保護は、自治体の運用が積み重ねられてきたものであり、このような積み重ねを否定することは反対である。今後は水循環系の視点で新しい法律を考えたほうがよいのではないかと。
- (佐藤) 温泉法の許可事務は自治事務であるが、これまで示した通知等に基づいて当該事務を実施している自治体もあるのではないかと。
- (環境省) これまでの通知等に基づき、事務を実施している都道府県はあると考えられる。しかし、規制改革会議で指摘されたように法の拡大解釈という指摘があるなかで、掘削許可の不要な類型化を行うことが必要である。
- (佐藤) 生産井を還元井に利用する例や、涵養井と呼ばれる河川水を還元する井戸の例も見られるようになってきている。このような井戸はどう扱うのか。
- (環境省) 温泉ゆう出が目的でない井戸は許可申請対象とはならない。ただ、当該井戸がどのような井戸か不明であり、単語だけの類型化とはしない。ケースによると思われる。
- (交告) 温泉法は温泉資源の保護に対しては適切な法律とはいえない。温泉法の解釈としては、「温泉のゆう出が見込まれる場合」も「温泉をゆう出させる目的」に含まれるとの解釈（資料4：周教授）が妥当と考える。ゆう出した場合の措置としての法第 14 条については、現実に掘削前の状態に戻せるか疑問もある。また、14 条に基づく措置命令が出たのに事業者が影響防止措置を行わなかった場合の罰則がない点も自治体の使い勝手が悪い点である。また掘削が本当に温泉利用を目的としていないのかを判断するためには、見張り制度のような仕組みが必要である。現実には温泉地域では届出がない場合、状況の把握が出来ない。先ほどの解釈は解釈論として弱い面はあり、全体として、法目的を達成できる仕組みが必要である。
- (環境省) 温泉法の解釈として、「温泉のゆう出が見込まれる場合」も「温泉をゆう出させる目的」に含まれるとの解釈（資料4：周教授）は困難と考えている。現状の温泉法では、許可申請をしていないと罰則や原状回復命令（第 10 条：資料 3）が出せない。
- (田中) 秋田県では地熱開発事業で許可申請を行っている。参考となる事例はないかと。
- (阿部) 特別な仕組みはないが掘削孔ごとに許可申請対象としている。条例化はしていない。届出を行うと、県側として現場で行われている行為を把握できる点、事故が起こった場合など県民に情報提供が出来る点で、届出制度には賛成である。ただしこれまでは大規模な地熱開発案件であったため、小規模な掘削行為についてはどう対処すべきか不詳である。参考に最近の過去の N E D O 等調査により掘削した調査孔を利用する事例もある。しかしながら、当該調査孔が古くて隣に新しく生産井を掘削しようとするケースが出てきている。
- (環境省) 阿部委員から 2 つあった。1 つ目は、どのように掘削を知るか。これは、温泉資源保護ガイドライン（地熱発電関係）28 ページに関係者に求められる取組みとして記載しており、温泉資源の保護と地熱開発の共存は都道府県による温泉法の運用のみで実現されるものではなく、当事者である温泉事業者及び地熱発電事業者等の関係者による取組が不可欠である。2 点目に小規模な掘削についての御発言があったが、事業規模ではなく、温泉をゆう出させる目的があるか否かであると考えている。また、事業者が変わった場合の掘削許可申請の必要性については、「ゆう出」目的があるかどうかの点では変わりはなく、新しい事業者が許可制を知らなかった場合は単に無許可掘削であり、法違反である。

3. 今後のスケジュールについて

(1) 次回の整理検討課題

- ①検討会委員に関する提案については環境省にて検討する。
- ②温泉法において許可が不要な掘削についての類型化については、次回検討会で継続して検討する。
  - ・各委員は、専門の立場から、上記類型化の事例の案があれば提示する。
  - ・環境省は、温泉法における「ゆう出」の定義について、行政上の観点から明確化して提示する。
- ③技術的課題とその解決策について

(2) 今後のスケジュールと課題

- ・事務局より第2～5回の開催時期と検討課題の説明を行った（資料2）。

(3) 次回検討会スケジュール

- ・9/22、24、25、26日のいずれかで調整する。

以上