

総 説

温泉法の地方行政における展開例

社団法人山形県温泉協会 東海林 辰 雄

Historical Development of Local Administration of Japan Hot Spa Law in Yamagata Prefecture

Tatsuo TOKAIRIN

I はじめに

温泉法(昭和23年、法律第125号)が施行されて以来、県の温泉行政部門に配属され、爾来、昭和57年3月までの30有余年の間、温泉分析、温泉の科学的調査研究、温泉行政の企画及び総合調整等を担当した。

退職後、引続いて温泉関係の学術的調査並びに経営管理面の企画指導等に従事している。したがって30年余にわたる一地方の温泉行政の展開の後をたどってみたい。

温泉湧出という現象は局地的な自然現象であり、それにかかわる権利の行使等も普遍性でないと理解され易く、かつ、温泉地の実態が私権性が強く、閉鎖的な地域社会を形成していることからみて、他の分野と比較して社会的評価に疑義を生じ、行政面でも敬遠される傾向があった。

しかし、本県の温泉は、適地湧泉に恵まれて県内一様に分布し、格別な鉱物資源等もないことから、温泉の保護とその適正利用を通じて県勢発展の基礎づくりになり得るものとの認識に支えられて、自助努力に専念できたことがまず強く浮んでくる。

II 行政目標の変せんと温泉諸対策の推移

温泉という資源は、地域振興とのかかわりが極めて強いことから考えて、温泉行政の究極の目標は、温泉資源を保護しながら安定した需給体制を確立し、その有効適切な利用を推進して活力ある温泉地を実現することにあると考える。

温泉法が施行されてから現在までの国の経済政策を回顧すると、別表のような変せんを辿ってきたものと思われる。そして、県の温泉行政も国の行政目標に呼応して諸施策がとらえられてきたことがうかがえる。

この県の温泉行政の推移について、その概要を年次別にたどってみる(別表)。

1. 昭和20年～25年

新憲法は、健康で文化的な生活の保障と公共の福祉の増進を高らかに謳い、温泉地は国民の保健休養の場として、また、観光地として再び明るい時代の脚光を浴びることとなった。したがって、温泉行政も従前適用されていた各都道府県の取締規則等がすべて廃止され、温泉法によるこ

(別表) 行政目標の変せんと温泉諸対策の推移

年次	行政目標の変せんとその背景	温泉行政・諸対策の推移(山形県)
昭和 20~25	1.国土荒廃 食糧増産に主力 2.失業 3.物資欠乏 4.インフレ	1. 温泉法に基づく施行細則, 審議会条例等の制定 2. 温泉行政の基礎資料を整備するための実態調査, 特に温泉分析の実施
26~30	物資・エネルギー等の増産が一応軌道にのる S. 25 国土総合開発 資源開発 後進地域開発	1. 温泉関係紛争処理と科学的調査に主力 2. 紛争処理の方法論として集中管理指導
31~35	1.相対的生活の豊かさ S. 30 2.多様な消費物質を購入できる所得 石油化学コンビナート建設 3.所得倍増・労働生産性を高める 太平洋ベルト地帯の開発に偏重	1. 源泉の体質改善と増量方策指導 2. 山形方式の集中管理論提唱 3. 温泉の医学的調査の実施 4. 温泉再分析(含む微量成分)の実施
36~40	過密・公害 地域格差の拡大 S. 37 ↓ 新産都市(臨海型) 効率の原則 S. 40 地域的公正 旧全総(拠点開発方式) 地方分散	1. 温泉源の衰退現象が現われる 2. 採取量の自主調整の指導 3. 温泉源賦存状況調査の実施 4. 温泉定期調査の実施
41~45	過疎・過密・公害・交通・老人等の社会問題が深刻となる S. 44 新全総 工業地区を目玉としてその他はレクリエーション基地	1. 温泉源の衰退現象が顕著となる 2. 保護管理と適正利用の指導強化 3. 温泉の保健的利用指導
46~50	環境破壊 S. 47 石油危機(第1次) 日本列島改造論 自然保護 工業分散論(内陸型)	1. 集中管理の指導強化(試掘調査) 2. 温泉地基盤整備事業補助金交付規程 3. 第1次温泉保全総合計画の策定 4. 山形県温泉誌の編纂(山形県温泉協会)
51~現在	石油危機(第2次) S. 52 不況 三全総 定住圏構想	1. 温泉保護地域設定調査の実施 2. 温泉地域環境保全計画の策定指導(県費補助) 3. 第2次温泉保全総合計画の策定 4. 温泉熱の高度利用調査及び指導 5. 温泉保護対策特別委員会の設置(山形県温泉協会)

ととなった。

県としては、温泉法に基づく施行細則、温泉審議会条例等の制定を行なう一方、温泉行政の基礎資料を整備するため、実在している源泉及び利用施設の実態を調査し、特に温泉台帳の作成と温泉分析の実施について主力が集中された。

2. 昭和26年～30年

戦後数年経過して、物資、エネルギー等の増産が一応軌道にのったことにもなって、戦時体制で中断の状態となっていた温泉の開発も、それが転機となって盛んになり温泉集落地においては源泉間の相互干渉が原因となって紛争が多発した。

したがって県の温泉行政は、紛争の適切な処理を図ることに主力を注ぐこととなり、その原因を解明するため、相互干渉の実態を把握するために必要な科学的調査を実施することになった。つまり、各温泉地ごとの湧出機構の解明調査を実施したのであるが、湧出機構は、地質、地球化学及び地球物理の各部門の調査を実施してそれらの資料を総括し、一応の結論をまとめる必要があった。

それに応じ、地質、化学、物理の専攻者を衛生部薬務課温泉係に配属し、これに法律専攻者も加えて調査研究と行政執行に当たったのである。筆者は化学及び物理部門を担当した。この時期は、紛争多発で行政としても神経を使った時代であったが、難解な温泉紛争も真摯な科学的資料を基礎に行政指導を行えば、意外と当事者の理解が得られるものであることも経験できた時期であった。しかし、紛争処理だけでは爾後の発展、つまり温泉の安定需給が期待されないので、湧出機構の解明を契期として、集中管理の目的論・方法論の策定とその普及啓蒙に努めることになった。

3. 昭和31年～35年

所得が増え次第に国民生活も向上し、多様な消費物質を購入できるようになってきた。これにもなって、温泉地への旅行者も増加し、各温泉地とも需要増に備えて増量方策を模索することとなった。

県としては、各温泉地の湧出機構をおおむね把握していたので、当時、未だ余裕のある温泉地と既に限界にきている温泉地に区分し、集中管理の樹立を前提条件として源泉の体質改善による増量方策の指導にあたった。

この指導により、主要温泉地の大半が自噴温度の約1.5倍の湯量に増加し、深層泉源からの採取によって泉温が上昇し、熱量的にみて湯量倍増が実現できた。

筆者の試案としての山形方式の集中管理論の概念を簡単にのべよう。

「同一水系の温泉賦存地域において、湧出する温泉のすべてを、現時点ではもとより、将来においても、単一主体の管理下において掌握し、その合理的採取と利用の効率を最大に高める温泉の維持管理」をいう。

また、この時期は、観光本位の利用者が急増し、温泉本来の保健的利用が退潮したときでもある。この事態を重視し、温泉の保健的利用を推進するため、県内各温泉地について医学的調査を実施する一方、温泉療養相談所（東北大学医学部鳴子分院に委託）を開設し、温泉の効用と正しい利用法についてその普及を図った。

さらに、温泉の再分析を実施し、あわせて重金属等微量成分の含有実態調査も行ない、公衆衛生の確保と温泉の医療的効果の基礎資料の整備がはかられた。

4. 昭和36年～40年

経済の高度成長期に入り、温泉地もこれにともなって発展し、一方、過密・公害等の諸問題も惹起して地域格差の拡大をもたらした。

温泉地における各源泉の態様にも格差を生じ、従来自噴していた源泉、特に掘さく深度の浅い源泉は湧出量の減衰や水位の低下等いわゆる衰退現象が現われ始めた時期であった。

そこで、採取量の自主的調整と集中管理の樹立方を指導するとともに、相互干渉の顕著な地域については、掘さく・増掘・動力装置等の許可申請を凍結するなどの強い措置をとって対応した。

また、湧出機構を把握しているとはいえ、温泉集落地における熱水と地下水との流動及び流連の実態等については未解明の点があったので、研究機関に委託して温泉源賦存状況調査を実施することになった。

さらに、主要温泉地の温度・湧出量・動水位等の温泉要素について、県当局と保健所が定期的に現地へ赴き調査することとし、資料の蓄積によって各温泉地における温泉要素の経月変動、季節の変動並びに経年変動の実態を把握することができた。この定期調査は、温泉の実態把握のみならず行政と温泉管理者とのコミュニティづくりにも効果があり、現在も継続している。

5. 昭和41年～45年

過疎・過密・公害・交通及び老人等の社会的諸問題が深刻となってきたときである。

温泉関係については、温泉源の衰退傾向が顕著となり、県としては、温泉保護管理と適正利用の指導を強化して行政執行に当たった。特に、温泉の科学的調査資料の蓄積により、温泉地域並びにその周辺における陸水環境の変容が、温泉源衰退の大きな要因であることも解明され、温泉行政も広域的な立場で運用されるべきであることも判然としてきた。

また、高令化社会の到来に加えて難治疾患等も増加し、温泉利用が自然志向、健康志向で高まることをふまえ、温泉の保健的利用指導を重点事業として設定したのであった。保健的利用の指導は、取敢えず、県・市町村の保健婦等医療従事者を対象として実施し、後に農協婦人部等各種婦人団体、老人クラブ等にも順次拡大して、温泉の正しい利用法と健康づくりを啓発した。

6. 昭和46年～50年

この時期は、高度成長の頂点から一転して第1次石油危機が発生し、資源・エネルギー等の有限性、環境問題の深刻化、経済成長より生活の安定を求める国民意識の変化等行政需要の方向も新しい視点からの見直しが必要となったときである。

温泉行政も、これまで進めてきた温泉諸対策の成果を基礎に、各地域の特性を生かしながらその公共性を啓発し、調和のとれた豊かな温泉地域社会を形成していくことを目標として運用することになった。

幸いに、温泉の科学的調査を徹底して実施したため、温泉源の衰退現象には源泉の体質改善と集中管理をもって対応し得たと考えられている。しかし、さらに安定した温泉需給体制を確立すべく集中管理の指導強化に努める手段として、県単独の温泉地基盤整備事業補助金交付規程(県と市町村で事業費の $\frac{1}{2}$ 補助)を創設する一方、源泉の適正配置を推進するための県直営の試掘調査も実施して、掘さく地選定の具体的資料を提供することとした。この制度によって、県内の主要温泉地の集中管理は一段と進み、安定した温泉需給体制を保持することができている。

また、県の温泉協会が温泉の科学的調査資料を集大成して、「山形県温泉誌」を編纂発行するという大業を完成した。

7. 昭和51年～現在

第2次石油危機の発生と不況が長期化し、温泉業界にとっては厳しい試練のときとなった。即ち、県内各温泉地は自然的にも社会的にも大きく変化し、特に温泉源の衰退現象や温泉地態様の画一化等は地域によっては深刻な問題になってきた。

これらの問題への対応策として「自然条件と調和した活力ある温泉地域社会の創造」という努力目標をかかげ、行政施策を展開することになったのである。

主な行政施策としては、先ず、温泉保護地域設定調査であるが、これは前述したとおり、温泉源の衰退をきたす要因は、単に温泉水の過剰採取のみならず周辺陸水の変容も関与していることから、温泉地域の陸水環境に変化を及ぼす諸行為に対する措置をどのように位置づけするか、具体的には、土地利用政策の中に温泉資源の保護を反映させることをねらいとした地域設定を指向し、その基礎資料を得るための調査である。

次に、温泉地域環境保全計画の策定であるが、これは、近年の社会経済的变化を背景として県内の各温泉地も都市化、平準化、環境の悪化等といった問題を惹起し、一方、温泉の利用態様も、順次、質への転換を生じ、自然志向、健康志向等が一層深まる傾向となってきたので、これらに対応した地域計画策定や地域づくりを行うことになった。

また、温泉熱の高度利用調査及び指導であるが、これは、石油に代わる新しいエネルギーの開発が強く要請されているとき、温泉のもつ浴用以外の余剰熱エネルギーを多目的にかつ効率的に活用するための基礎資料を得る調査とその普及指導を行うものである。従来の温泉利用は、浴用主体に偏重していたが、今後は浴用以外にエネルギー源としての利用や廃湯の二次的利用、さらには微温泉の利用等も含めて温泉の資源性を地域全体の幸福という立場で高度に利用することを期待して策定した事業である。

このような事業の展開は、冒頭に述べたとおり、温泉行政の究極の目標は、温泉資源を保護しながらその有効適切な利用を通じて活力ある温泉地を実現するために発議したものである。そしてこれらは、県が主体となる施策の計画性と総合性を確保する指針となるものであると同時に、市町村が主体となる施策や民間が実施するものも含まれており、新しい地域づくりを官民一体となってそれぞれの役割の中で進めることをねらいとしたものである。

なお、従来、恒常的に実施されてきた温泉の科学的調査、温泉利用施設の衛生管理指導、保健的利用と福祉的利用の推進指導、温泉地基盤整備事業、関係団体の育成指導等については、今後においても施策の質的充実をはかって継続して実施されることになっている。

III おわりに

温泉行政を円滑に運営する基本要件として、温泉の科学的諸調査を徹底して実施することが必要と考える。その結果、各温泉地の湧出機構及び利用の実態が把握され、温泉諸対策も容易に誘導できることとなり、紛争を含む難解な諸問題の解決にも合意形成が得られるものであることを提言したい。

また、近年、温泉地及びその周辺において諸開発が進み、温泉をとりまく環境が大きく変化している。特に自然環境面では、地下水の採取、河川改修、土地の形状変更等による陸水環境の変容が著しく、温泉の涵養源の減衰は将来益々助長される傾向にある。したがって、それらの諸施策との調整も、今後における温泉行政上留意しなければならない課題として重要度を増してきたことを体験している。

終りに、30有余年関係してきた温泉法施行後の山形県の温泉行政、特に行政目標の変せんと言

泉諸対策の推移について、所見を含め、その概要を述べたが、この分野に関心を持たれる方々の今後の参考にしていただければ幸いであると思ひ筆を進めた。したがって時には所管行政の領域を越えているのではないかと思われる点もあるかも知れないが寛容をいただきたい。

二、 割、 山、 林、 社会会等科泉島本日

会大会年持泉島本日回37第

項目	期日	時間	会場	備考
大会	8月28日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	8月29日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	8月30日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	8月31日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月1日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月2日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月3日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月4日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月5日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月6日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月7日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月8日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月9日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月10日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月11日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月12日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月13日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月14日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月15日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月16日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月17日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月18日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月19日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月20日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月21日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月22日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月23日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月24日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月25日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月26日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月27日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月28日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月29日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	9月30日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月1日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月2日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月3日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月4日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月5日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月6日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月7日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月8日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月9日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月10日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月11日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月12日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月13日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月14日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月15日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月16日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月17日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月18日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月19日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月20日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月21日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月22日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月23日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月24日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月25日(火)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月26日(水)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月27日(木)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月28日(金)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月29日(土)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月30日(日)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館
大会	10月31日(月)	8:00~18:00	泉島本日の温泉会館	泉島本日の温泉会館