

第8章 水源地域対策

1 ダムと水没者対策の始まり

水資源開発を行うためには、ダム・堰といった構造物の設置が必要になり、その構造物の設置により、多くの水没世帯が生じ、そのため特別の対策が必要となる場合がある。

堤高 15m 以上という現在のダムの定義に該当する日本初のダムは、7 世紀初め飛鳥時代に灌漑用に作られた大阪府の狭山池（さやまいけ）である。8 世紀初頭には香川県の満濃池（まんのういけ）が築造されており、後に空海が修築したことも知られている。日本初のコンクリートダムである兵庫県の布引（ぬのびき）ダム（堤高 33m）が完工したのは、それから千年以上経った明治 33 年であるが、その後徐々に堤高の高い利水ダムが作られるようになり、昭和 6 年には水没世帯が千戸近い東京都の小河内（おごうち）ダム（堤高 149m）の建設が発表された。日本のダムの歴史は長いが、補償などの水没者対策の重大性が認識されたのはこれが初のケースとされている。

昭和 20 年 9 月の枕崎台風（死者・行方不明者 3,756 人）を始めとして、戦後は 22 年のカスリーン台風、23 年アイオン台風、25 年ジェーン台風と大災害が連続した。一方、経済復興のネックは電力不足とされ、電力ダムの建設の気運が高まった。昭和 26 年の 9 電力会社の発足に続き、翌年電源開発株式会社が設立された。31 年に佐久間ダムの建設により同社の佐久間発電所が運転開始に至ったが、当時としても異例の速さで補償交渉が妥結した事例である。昭和 32 年には特定多目的ダム法が制定され、治水と発電、上水道、工業用水道等の用途を持つ多目的ダムの建設が本格化することとなった。

昭和 28 年には西日本、特に北部九州を中心に 1,013 人の死者・行方不明者を出す災害が発生した。この災害を受け、筑後川上流域では松原・下筌（しもうけ）ダムの建設が計画されたが、33 年に熊本県小国（おぐに）町の水没地域住民が下筌ダム反対を表明し、いわゆる「蜂の巣城紛争」が始まった。13 年余りの反対運動の後、昭和 47 年にはダムの完成に至ったが、一連の経緯はダム事業史上の重大事として今日も記憶されている。

これを機に昭和 37 年には、個人所有の土地への一般補償に関し「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」が閣議決定された。翌年、収用交換の際の所得税の特別控除制度が創設され、昭和 42 年には道路等の公共物の補償に関して「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱」が閣議決定され、補償の制度は整った。

2 水源地域対策特別措置法の制定と改正

(1) 水源地域対策特別措置法の制定

昭和48年にオイルショックが発生した当時、日本全体が列島改造ブームに湧いていた。大都市圏をはじめ地方でも水資源の不足が懸念され、数多くのダム建設計画があった。

建設予定地の大半は過疎化・高齢化が進行中の農山村であったが、水没地域の住民にとってダム建設は土地や家屋等のみならず地域のコミュニティも失わせることを意味し、補償制度が確立された後とはいえ抵抗は強かった。住居移転後の新生活への不安もぬぐえないことに加え、下流地域の住民のみが治水・利水面で受益することに対する犠牲的な感情、不均衡感も高まっていた。

こうした状況を打開しダムの円滑な建設を推進するためには、水没関係者の生活再建を支援するとともに、ダムの建設により著しい影響を受ける水源地域の影響緩和や活性化を図るための各種措置を講じることが不可欠と認識された。その結果、昭和47年の衆参両院における附帯決議及び全国知事会の要望を受け、水源地域対策特別措置法(以下「水特法」という。)が、昭和48年10月に公布され、翌年4月に施行された。平成21年度末時点で水特法の適用を受けたダム等は97に上っている。

(2) 水特法に基づく措置(参考8-2-1~参考8-2-4)

水特法に基づく措置は、水源地域整備計画による整備事業、固定資産税の不均一課税に伴う措置、水源地域の活性化のための措置等で構成されている。

- ① 水特法に基づく水源地域整備計画による整備事業は、ダム及び湖沼水位調節施設の建設による水源地域の基礎条件の著しい変化による影響を緩和し、地域の振興を図るため、土地改良、道路・林道、下水道等の生活環境及び産業基盤等の整備並びにダム貯水池等の水質の汚濁を防止する事業を行う。なお、水没規模が特に大きなダム等の開発事業については補助率の嵩上げがある(第9条)。
- ② 固定資産税の不均一課税に伴う措置は、水源地域内において新增設された製造業及び旅館業の用に供する建物等に係る固定資産税を市町村が減額した場合、当該市町村の税収減額分に対して地方交付税により補填する措置である。
- ③ 水源地域の活性化のための措置を具体化したものとしては、水源地域内において新增設された製造業及び旅館業の機械及び装置、建物等に係る所得税、法人税の特別償却制度が租税特別措置法により講じられている。

（３）平成６年６月の水特法の一部改正

本改正の第一のポイントは、ダム貯水池の水質汚濁を防止するために必要不可欠とされる事業について、水源地域以外の上流地域においても必要に応じて実施することが可能となったことである（第１条及び第５条）。

第二のポイントは、水源地域内の産業の維持及び誘致による雇用の増進と地域経済の活性化を図ることを目的として、製造業及び旅館業に係る固定資産税を市町村が減額した場合、当該市町村の税収減額分に対して地方交付税による補填措置が講じられたことである（第１３条）。

第三のポイントは、国及び地方公共団体は、水源地域の活性化に資するため必要な措置を講ずるよう努めなければならないとの努力規定が定められたことである（第１４条）。

（４）平成６年６月の法改正を受けた税制措置の創設

水特法第１４条を受けて平成８年度には、水源地域内に立地する製造業及び旅館業の用に供する土地に対する特別土地保有税の非課税措置が創設され（平成１６年度廃止）、平成９年度には、水源地域内に立地する製造業及び旅館業の用に供するため新設又は増設された機械及び装置、建物等に係る所得税、法人税の特別償却制度が創設された。

（５）平成７年６月の水特法施行令の改正

水源地域における高齢化の進行にかんがみ、水源地域整備計画に基づき実施しうる高齢者福祉関連事業の拡充を図るため、水特法施行令の一部を改正し、①老人デイサービスセンター、②高齢者生活福祉センター、③地域福祉センターを対象施設として追加した（施行令第２条）。

（６）水特法の適用実績と水源地域整備計画の施行状況

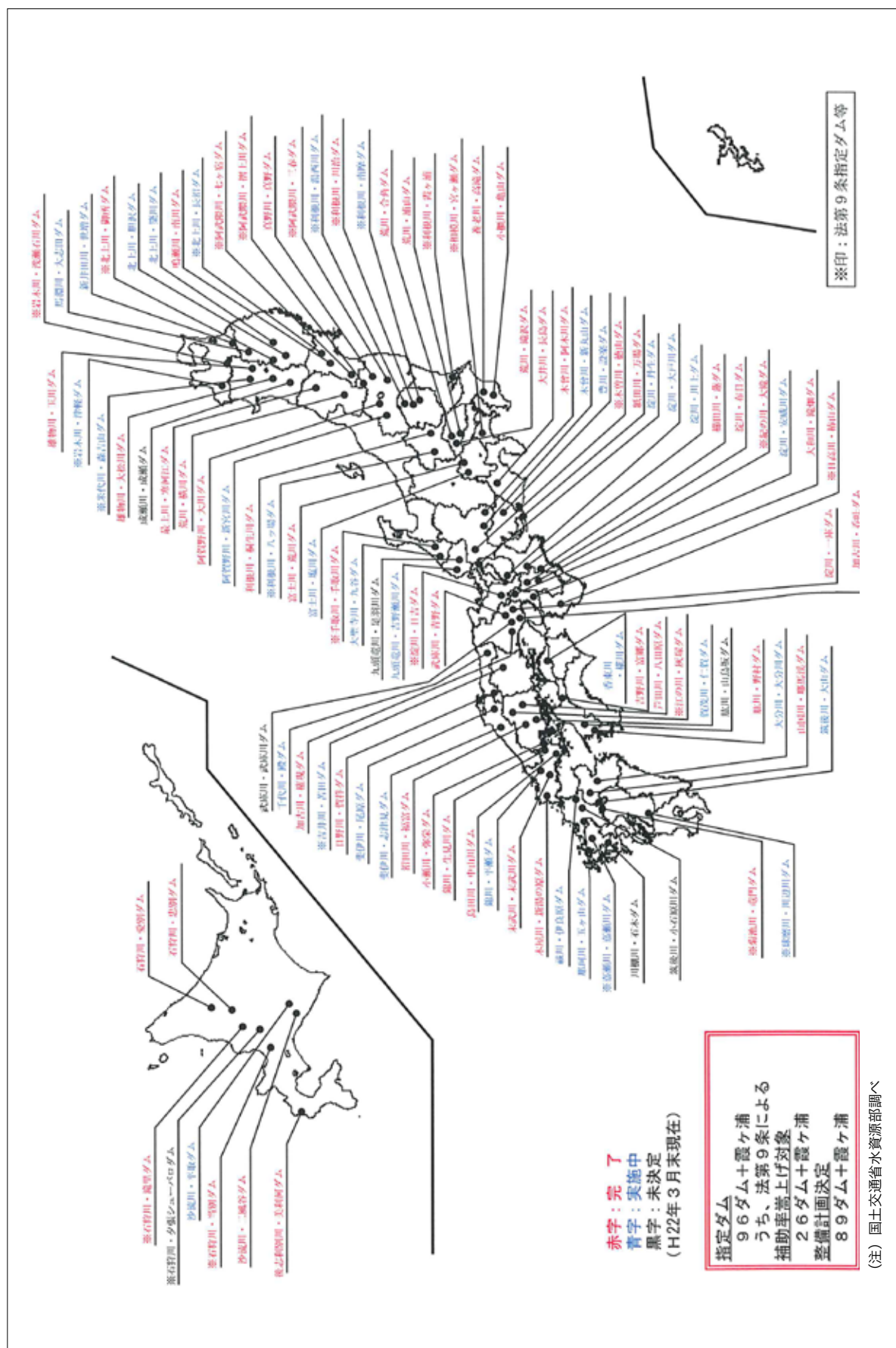
① ダム指定等の状況

昭和４９年４月の水特法施行以降、平成２２年３月末までに指定された指定ダム等の数は、９６ダム及び１湖沼水位調節施設（霞ヶ浦）の９７である。そのうち２６ダムと霞ヶ浦が補助率嵩上げの対象となっている。また、指定ダム等の所在道府県は３８道府県である（図８－２－１、参考８－２－５）。

② 水源地域の指定及び水源地域整備計画の決定状況

指定ダム等のうち、平成２２年３月末までに、８９ダムと霞ヶ浦について水源地域の指定及び水源地域整備計画の決定がなされており、そのうち２６ダムと霞ヶ浦が補助率嵩上げの対象になっている。

図8-2-1 水特法指定ダム位置図



③ 水源地域整備計画の内容及び進捗状況

水源地域整備計画の内容はダム毎に様々であるが、事業費別では土地改良と道路の割合が大きく、この2つで総事業費の約62%、特に道路は約50%を占める（表8-2-1）。なお、湖沼水位調節施設として水源地域整備計画による事業を行った霞ヶ浦については、下水道、畜産污水处理等の水質保全対策を中心に事業を実施した。

平成22年3月末で既に57ダム等が完了し、残る33ダムのうち18ダムについては、事業費ベース（補正後）で約75%以上の進捗率となっている（表8-2-2）。

負担者別割合は、国約45%、道府県約26%、市町村約28%、その他約2%である。

表8-2-1 水源地域整備計画総事業費の事業別構成比

整備の目的	事業の種類	構成比(%)
イ. 水没者の宅地・住居	1. 宅地造成	1.0
	2. 公営住宅	0.5
	小計	(1.5)
ロ. 産業基盤の整備	3. 土地改良	11.8
	4. 林道	5.0
	5. 造林	0.7
	6. 農林水産業共同利用施設	2.2
	小計	(19.7)
ハ. 生活環境の整備	7. 自然公園	0.4
	8. 簡易水道	4.2
	9. 下水道	6.1
	10. 義務教育施設	2.0
	11. 診療所	0.1
	12. 公民館等	1.7
	13. スポーツ・レクリエーション施設	5.8
	14. 保育所等	0.3
	15. 老人福祉施設	0.2
	16. 地域福祉センター	0.1
	17. 有線無線放送	0.1
	18. 消防施設	0.3
	19. 畜産污水处理施設	0.2
	20. し尿処理施設	0.5
	21. ごみ処理施設	0.4
	小計	(22.4)
ニ. 関連する公共施設の整備	22. 治山	1.3
	23. 治水	5.3
	24. 道路	49.9
	小計	(56.5)
計	(89ダムについて)	100.0

(注) 1. 国土交通省水資源部調べ。四捨五入により合計と一致しない。
 2. 構成比は水源地域整備計画決定時のもの。
 3. 指定湖沼水位調節施設（霞ヶ浦）は含まない。

表8-2-2 水源地域整備計画による事業の進捗状況

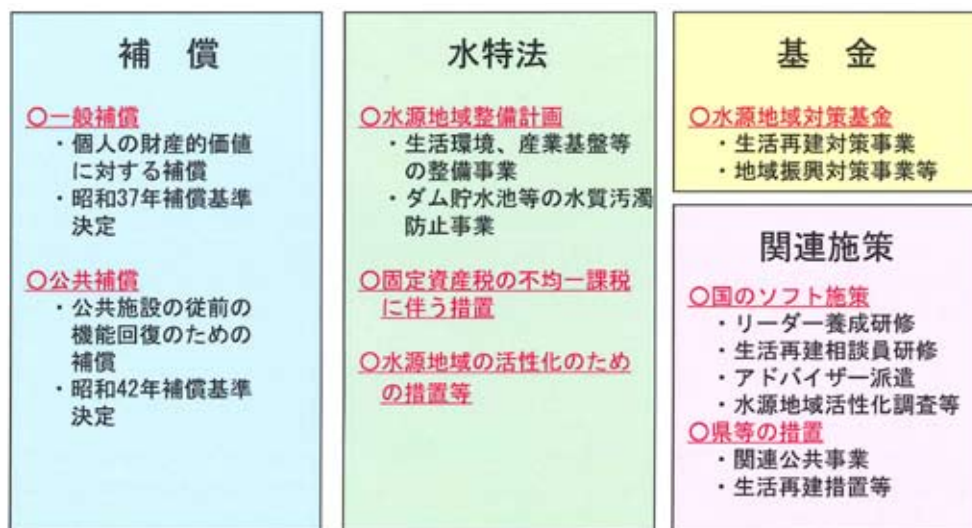
完了	75%以上	50%以上 75%未満	50%未満	合計
57	18	9	6	90

(注) 1. 国土交通省水資源部調べ（平成22年3月末現在）。
 2. 数字は該当するダム等の数である。

3 水源地域対策のしくみ

水源地域対策には、①ダム事業者が行う補償、②水特法に基づく措置、③水源地域対策基金による生活再建対策等、④国のソフト施策等関連施策の4つの柱があり、相互に補完し合い、総合的な対策が講じられている（図8-3-1、図8-3-2）。

関連施策における国のソフト施策については、大別すると図8-3-3のとおりであり、ひとづくり、まちづくり等様々な面からの支援を行っているが、今後は水源地域の活性化のために、このようなソフト面からの支援がますます重要なものとなってきている。



水源地域対策には、補償、水特法、基金、関連施策の4つの柱があり、相互に補完し合い、総合的な対策が講じられている。

（注）国土交通省水資源部作成

図8-3-1 水源地域対策の構成



(注) 国土交通省水資源部作成

図8-3-2 ダム建設における水源地域対策

1 ひとづくり支援

- ・水源地域活性化リーダー養成研修
- ・生活再建相談員研修

2 まちづくり支援

- ・水源地域対策アドバイザー派遣
- ・水源地域活性化調査

3 水源地域(水の里)の共同プロモーションに関する取り組み

4 その他の取り組み

- ・水の郷百選(全国水の郷サミットの開催)
- ・水源地域ビジョン

(注) 国土交通省水資源部作成

図8-3-3 水源地域活性化のための国のソフト施策

4 水源地域対策基金による水源地域対策

水源地域対策基金（以下「基金」という。）は、ダムの治水、利水の受益を受ける下流の地方公共団体等からの負担金を基に上流の水源地域の生活再建・地域振興対策等を行うための仕組みである。水源地域と受益地域の地方公共団体等の合意のもとに、水特法を補完するきめ細かな水源地域対策を推進するため、水源地域と受益地域の関係地方公共団体を構成員とする基金が、昭和51年の利根川・荒川水源地域対策基金を始めとして各地で設立されている。

基金には、水資源開発促進法の水資源開発水系（以下「指定水系」という。）に係るもの、複数県域に係るもの、単一県域に係るものの3分類がある（参考8-4-1）。

このうち、指定水系に係る6基金（利根川・荒川、木曾三川、淀川、筑後川、吉野川、豊川）及び複数県域に係る矢作川水源基金については、基本基金の造成に対し国が助成を行っている。

基金は、水源地域の市町村が行う主として以下の事業に対し助成を行っている。

- ①水没関係住民の生活再建対策（生活再建相談員設置、代替地等の不動産取得に係る利子補給等）
- ②地域振興対策（集会所整備、生活道路改築等）
- ③水源林対策（水源林の保全のための間伐、作業路新設等）

（図8-4-1）。また、水特法の指定を受けないダムについて、必要な水源地域対策を実施している基金もある。

なお、昭和63年7月に、全国水源地域対策基金協議会が設立され、共通の課題について対応を行っている。

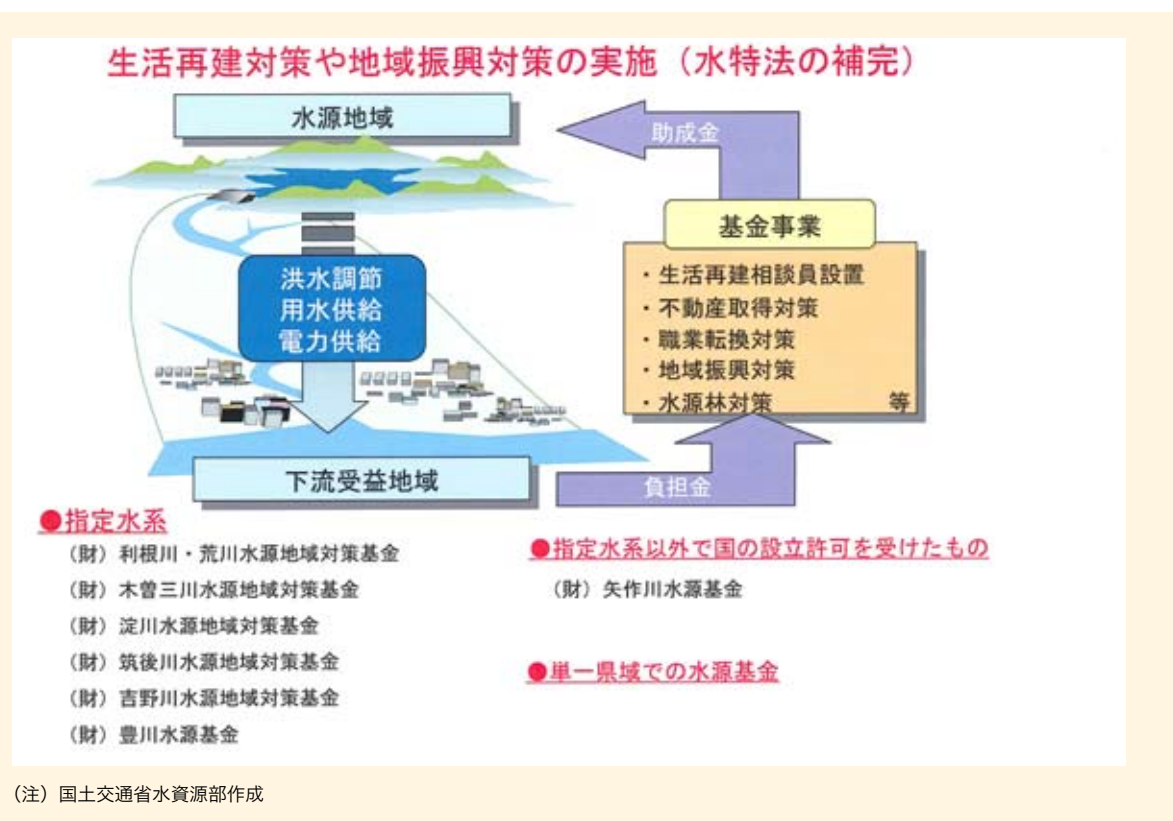


図8-4-1 水源地域対策基金事業の概要

5 水源地域の活性化のための国のソフト施策

水源地域は、水源を支える里として、また、日本のふるさとの原風景を遺す地域として、維持、保全が不可欠であるが、過疎化、高齢化が進む中で、集落、地域社会の疲弊が進んでおり、早急な対策が必要となっている。

水資源の起点としての水源の保全のためには、水源林の整備とともに、水源の山と森とダムを守り、支えている水源地域の活性化が急務であるが、そのためには、これまでのハード整備主体の地域対策に偏ることなく、ひとづくりやまちづくりといったソフト対策を主体とする息の長い地道な地域対策が求められるようになってきている。

また、水源地域の力のみでは限界があることから、これまで以上に下流の理解と協力に立脚した上下流連携のさらなる強化や上下流一体となった広域的な地域活動に取り組む NPO 等との連携、協働なども必要となってきた。

(1) ひとづくり支援

① 水源地域活性化リーダー養成研修

水源地域の保全・自立のためには、水源地域の住民自らが地域活性化に向けて取り組んでいくことが必要であるが、本研修は、水源地域におけるこのような取り組みを促進するため、問題意識及び的確な知見・行動力を有する水源地域を担う地域リーダーの養成を図るものである。

平成 21 年度は、北海道金山（かなやま）ダムにおいて合宿形式による研修を行い、全国から NPO 職員、水資源行政に携わる若手職員らを中心に 8 名の地域リーダーが参加した。

② 生活再建相談員研修

水没関係者にとって生活再建相談員は直接の相談窓口であり、安心感の醸成の上で不可欠な存在である。このため、国土交通省は、生活再建対策の一つとして、生活再建相談員を対象として、水没関係者との対応のノウハウ、補償・税制等の基本的知識、他の地域での生活再建の事例等に関する研修を実施している。

平成 21 年度の研修は、全国から 9 人の生活再建相談員等が参加して、国土交通省において開催された。

(2) まちづくり支援

① 水源地域対策アドバイザー派遣

観光・レクリエーション、農山村振興、産業振興・工業立地、生活再建対策、イベント企画、流域連携の各分野の専門家を現地に派遣している。各アドバイザーは担当地域に出張して、地域の資源、社会的ニーズ、産業基盤の状況等を調査するとともに、地元地方公共団体代表、地元各種団体代表等との意見交換を行い、派遣地域のダム建設後の活性化の方向性や具体的手法、地元推進体制の在り方等について指導、提言を行っている。

平成 21 年度は、島根県飯南町（志津見ダム）に流域連携のアドバイザー、福岡県みやこ町（伊良原ダム）に農山村振興のアドバイザーを派遣した。

② 水源地域活性化調査

本調査は、ダムが所在する水源地域の活性化のための活動の企画・立案・実施（試行）を行い、調査実施後も当該地域において自立的に取り組みが継続していくための種を植え付けることを目的として実施している。

○ 市町村エリアタイプ

平成21年度は、北海道平取町（平取ダム）、岩手県盛岡市（梁川ダム）、栃木県日光市（川治ダム）、島根県飯南町（志津見ダム）において調査を行った。

○ 流域エリアタイプ

平成19～21年度は、最上川流域（山形県）、吉野川流域（徳島県・高知県）、五ヶ瀬川流域（宮崎県）において調査を行った（流域エリアタイプは平成21年度で終了）。

（3）水源地域（水の里）の共同プロモーションに関する取り組み

水源地域を保全し、自立を支援していくためには、住民の生活の糧となる地域の製品の販売促進や観光客の誘致が必要であるが、多くの地域においては、人材やノウハウ、資金等が十分ではないため、地域の魅力を売り出すブランドづくりやプロモーション面で思うような取り組みが出来ていない実情がある。このため、水源地域の観光・特産品の魅力を全国の市場に伝え、訴求するための全国レベルの共同プロモーションに関し、検討会及び専門委員会を開催し、有識者の助言を得ながら、水源地域の活性化に向けた以下のような取り組みを実施した。

- 1 観光に関するプロモーションの取り組みとして、「“水のめぐみ”とふれあう水の里の旅 コンテスト2010」を実施（〈トピックその12〉参照）。
- 2 特産品に関するプロモーションの取り組みとして、全国の水源地域における特産品に関する情報収集調査を実施。

（4）その他の取り組み

① 水の郷百選（全国水の郷サミットの開催）

国土交通省では、水環境保全の重要性について広く国民にPRし、水を守り、水を活かした地域づくりを推進するため、平成6・7年度に「水の郷百選」として全国107地域を認定し、これらの水の郷認定市町村からの情報発信の場として、平成7年度から「全国水の郷サミット」を開催している（表8-5-1、参考8-5-1、参考8-5-2）。

平成21年度は、徳島市において、「水×人 ～まちは、水ともっと仲良くなれる。～」というテーマの下で、現在の水の郷認定市町村を取り巻く状況を踏まえ、これからの地域振興の新たな取り組みを考える機会となるよう、実践的な内容の基調講演、事例報告に加えて、水源地域づくりの新たな方向性を議論するパネルディスカッションを行った（表8-5-2）。

水の郷市町村の概要やサミットの結果等については、国土交通省のホームページの「水の郷百選」のコーナーに掲載されている。

(<http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizusato/index.htm>)

表8-5-1 水の郷認定市町村の一例

水の郷認定市町村 山形県長井市 ～水と緑と花のまち～

長井という地名は、水の集まるところに由来しているという説がある。長井市は、最上川沿いに舟運で栄えた商人町。また、市内には置賜野川(おきたまのがわ)と置賜白川(おきたましろかわ)の1級河川が流れており、この扇状地に街並みが形成されていることから、小河川が街中を数多く流れている。昔から川を敷地内や家に引き込み、生活の基盤としてきたこの地域は、川への愛着が強く、水の浄化や河川清掃に取り組んできた。そのような中で、川沿いに歩くことを楽しむ小径「フットパス」が整備され、市民も観光客も川沿いやまちなか歩きを楽しんでいる。



フットパスを利用した散歩の様子

(注) 国土交通省水資源部作成

表8-5-2 第13回全国水の郷サミットの概要

毎年、全国の水の郷百選認定市町村(平成6・7年度に認定:107地域)や地域活性化に関心の高い都道府県・市町村、NPO等の関係者の参加の下、各地における活動事例の発表や共通する課題への対応等をテーマとするパネルディスカッションを実施。

○ 第15回全国水の郷サミットの開催(平成21年10月15日:徳島市)

※ テーマ「水×人 ～まちは、水とともっと仲良くなれる。～」

主催: 徳島市
後援: 国土交通省、徳島県、徳島県市長会、徳島県町村会、(財)ダム水源環境整備センター、(財)日本グラウンドワーク協会、全国水源地域対策基金協議会、(株)自治日報社 等



【プログラム】

◆講演
『川を活かし、水に親しむまちづくり』
法政大学建築学科教授 陣内 秀信氏

◆活動事例の紹介

報告1「人と人、まちと街を結ぶ郷土タクシー」
NPO法人郷土通

報告2「水都大阪・水辺の賑わいづくり」
洋ビームール株式会社 伴 一郎氏

報告3「いのちの水にありがとう。水源の森を大切に。」
柳川市総務部企画課 山田 秀太氏

報告4「川を生かしたまちづくり」
NPO法人新町川を守る会

◆パネルディスカッション
コーディネーター 法政大学建築学科教授 陣内 秀信氏

(注) 国土交通省水資源部作成

② 水源地域ビジョン

21世紀のダム事業・ダム管理においては、水源地域の自立的、持続的な活性化を図り、水循環等に果たす水源地域の機能を維持するとともに、自然豊かな水辺環境や伝統的な文化資産等を国民が広く利用できるよう、ハード、ソフト両面の総合的な整備を実施し、バランスのとれた流域の発展を図ることが期待されている。

このため、平成13年度から国土交通省所管の直轄ダム及び独立行政法人水資源機構のダムについて、ダムごとに、水源地域の自治体等と共同でダムを活かした水源地域の自立的、持続的な活性化のための行動計画「水源地域ビジョン」を策定・推進している(図8-5-1)。

水源地域ビジョンでは、ダム湖周辺の豊かな水辺と緑を活かした公園整備等地域の特色とダムを活かした連携によるハード整備・ソフト対策や水を軸にした地域間交流、地場産

業の振興、豊かな自然・文化の提供等を行うこととしている。

これまでに全国の110ダムにおいて水源地域ビジョンの策定作業または推進が図られており、平成22年3月末時点で106のダムにおいて策定されている（図8-5-2）。

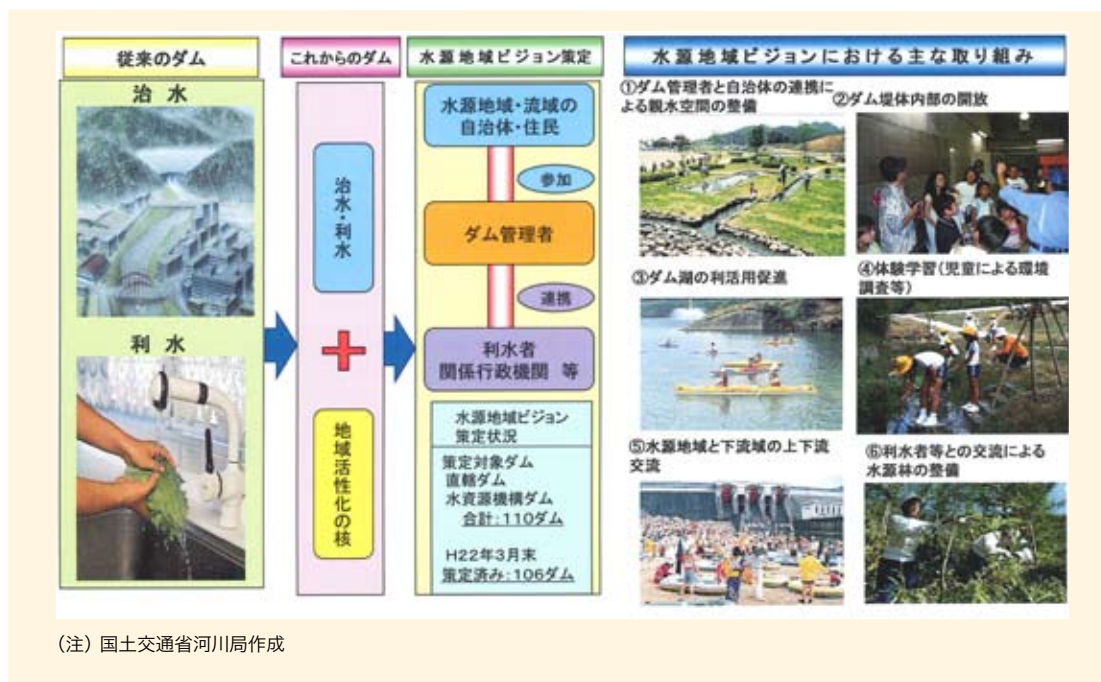


図8-5-1 水源地域ビジョン

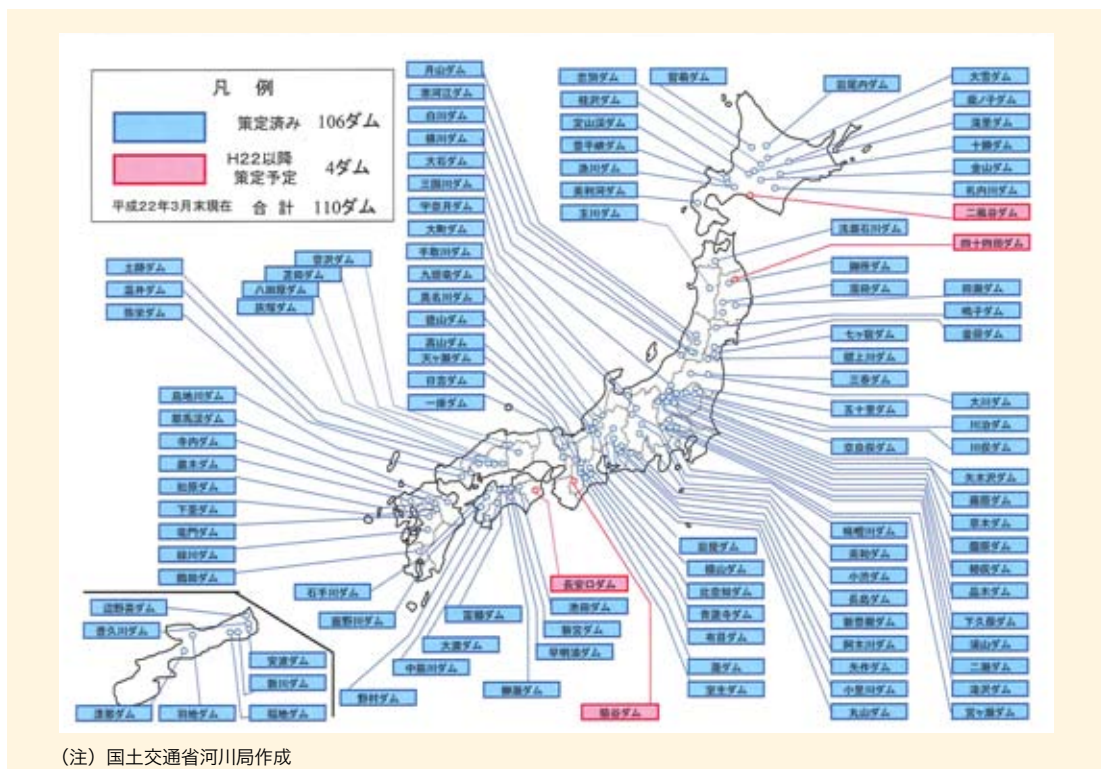


図8-5-2 水源地域ビジョン策定対象ダム位置図

トピック
12

～「水のめぐみ」とふれあう水の里の旅コンテスト 2010」の実施について～

水源地域活性化の取り組みの一環として、「水のめぐみ」とふれあう水の里の旅コンテスト 2010」を実施しました。これは、水源地域や水文化の保全等に取り組む地域（以下「水の里」という。）の観光資源を活かした、地域の活性化につながる旅行企画案を募集したものです。全68件（下記 URL 及び参考 8－6－1 参照）の応募企画の中から、有識者による選考の結果、大賞、優秀賞、特別賞を以下のとおり決定し、平成 22 年 5 月 30 日に幕張メッセ（千葉県）において表彰式が行われました。

受賞企画については旅行業界の協力によるプロモーションを展開し、さらに、応募企画を広く情報提供することにより、水の里の地域活性化に貢献することを目指していきます。

「水のめぐみ」とふれあう水の里の旅コンテスト2010」各賞受賞者等一覧			
賞	受賞者	観光地域	受賞企画のタイトル
大賞	青森通リズム(株)	青森県十和田市、七戸町	未知の国の 水と遊び 水を知る旅八甲田山の四季が創る青森の水の恵
優秀賞	七ヶ宿町観光協会	宮城県七ヶ宿町	水守の郷・七ヶ宿/あなたの中に眠っている「山・水・木々物語」ここにあります。
	吉野川 食のツーリズム会議	吉野川源流域 (徳島県、高知県)	吉野川の源流・食の探訪・青空キッチン
	(社)日田市観光協会	大分県日田市	「水と森の恵みに感謝」五感で感じる秋の水郷(すいきょう)ツアー
特別賞	NPO法人 最上川リバー ツーリズムネットワーク	最上川流域 (山形県長井市、白鷹町、朝日町、大江町)	～アルク最上川～ (歩く早さで感じる旅) 最上川流域の景観・まち・文化・歴史を活用した観光推進事業
	福島県金山町	福島県金山町	水のふるさと「奥会津かねやま」の旅/多彩な水、その「かたち」と「ちから」を訪ねて
	水郷佐原観光協会	千葉県香取市	ぐるっと水郷舟遊び / 悠々満喫 さっぱ舟でゆく水郷佐原
	(財)いびがわ 生命の水と森の活動センター	岐阜県揖斐川町	日本一の徳山ダムと上流の豊かな自然にふれよう／揖斐川源流水源地探索会
	(株)旅行屋	三重県伊勢市、多気町	地域の応援に支えられる五桂池「高校生レストラン」まごの店」

水の里の旅コンテスト 応募企画（全 68 件）URL

http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/tochimizushigen_mizsei_fr3_000002.html

水の里の旅コンテスト ロゴマーク



表彰式（平成 22 年 5 月 30 日：於 幕張メッセ）

