

## 第3章

## 水の貯留・かん養機能の維持・向上

## 1 森林の保全及び整備を通じた水源地域の保全

我が国の森林面積は 2,510 万 ha（平成 18 年度末（2006 年度末）現在）であり、国土に占める割合は約 66% となっている。森林は、水源のかん養、ダム貯水池への流入土砂の軽減などの機能を有しており、その整備及び保全による機能の維持向上が重要である。

水源地域では、適切に管理されない森林や農地の拡大が懸念されている。水源地域の保全は、流域住民による森林等の適切な管理や不法投棄に対する監視など、生活の中での主体的取組みによって支えられている側面も大きいものと考えられ、こうした活動をより積極的に評価するとともに、水源保全につながる地域活性化の取組み等についても支援していく必要がある。

地域の人口減少がさらに進むことが想定される状況において、将来にわたって水源地域の機能維持を図るためには、水源地域が流域の下流受益地をはじめとする国土全体に果たしている機能や貢献を広く国民に啓発し、水資源の確保や国土保全の観点から、流域全体で水源地域を支え、保全していく仕組みを講じる必要がある。

## 2 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 世紀前半の飛鳥時代に灌漑用に造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で知られている。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（1900 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（1931 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（1945 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（1947 年）のカスリーン台風、23 年（1948 年）アイオン台風、25 年（1950 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。26 年（1951 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（1956 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。32 年（1957 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（1953 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・下釜（しもうけ）ダムの建設が計画されたが、33 年（1958 年）に熊本県小国（おぐに）町の水没地域住民が下

釜ダム反対を表明し、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、47年（1972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（1962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、42年（1967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（1973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（1972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、48年（1973年）10月に公布され、翌年4月に施行された。平成25年（2013年）3月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3-2-1～参考3-2-4）

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、整備事業についての負担の調整、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（第1条・第5条）。なお、水没規模が特に大きなダム等については、整備事業の経費に対する国の負担割合の特例が定められている（第9条）。
- ② 整備事業についての負担の調整は、水源地域の地方公共団体が負担する整備事業の経費の一部を、協議により下流の受益者に負担させることができるものである。（第12条）
- ③ 水源地域の活性化のための措置は、国及び地方公共団体が当該目的に資する措置を講ずるよう努めなければならないと定めたものである。（第14条）

### 3) 平成6年(1994年)6月の水特法の一部改正

本改正の内容は次のとおりである。

- ・法の目的および水源地域整備計画に定める事業に、ダム貯水池の水質の汚濁防止とそのために必要な事業を加えた。(第1条及び第5条)。
- ・地方公共団体が水源地域の活性化に資する事業として水源地域内の製造業及び旅館業について固定資産税の不均一課税をした場合、その減収額を地方交付税により補填する措置が講じられた。(第13条)。
- ・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ることが定められた(第14条)。

### 4) 平成6年(1994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(1996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(16年度(2004年度)廃止)、9年度(1997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(20年度(2008年度)廃止、23年度(2011年度)経過措置期間満了)。

### 5) 平成7年(1995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(1974年)4月の水特法施行以降、平成25年(2013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ダムと霞ヶ浦が水源地域対策特別措置法第9条に基づく補助率嵩上げの対象となっている。(図3-2-1、参考3-2-5)。

#### 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25年(2013年)3月末までに、90ダムと1湖沼水位調節施設(霞ヶ浦)の91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いる。

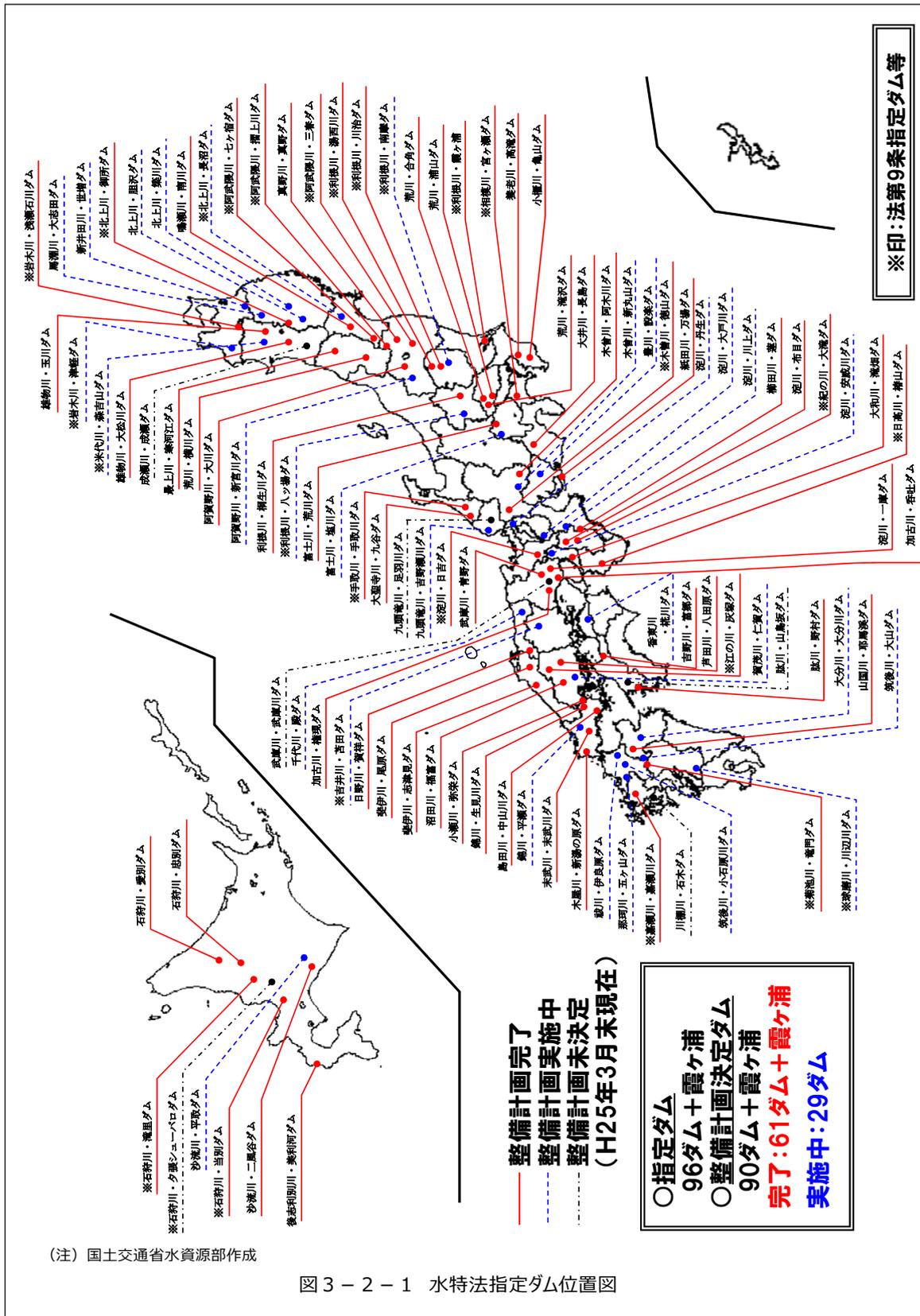


図3-2-1 水特法指定ダム位置図

### ③ 水源地域整備計画の内容及び進捗状況

水源地域整備計画に定められている事業の種類は、事業費で見ると道路と土地改良の割合が大きく、この2つで総事業費の約62%、特に道路は約50%を占める(表3-2-1)。

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、畜産汚水処理等の水質保全対策を中心に事業を実施した。

平成25年(2013年)3月末までに62ダム等の水源地域整備計画が完了しており、整備事業を実施している29ダムのうち17ダムは約75%以上の進捗率となっている(表3-2-2)。

整備事業経費の負担者別割合は、国約45%、道府県約26%、市町村約27%、その他約2%である(水特法第12条による負担調整は考慮していない)。

表3-2-1 水源地域整備計画総事業費の事業別構成比

法令	事業の種類	構成比(%)
第五条 水特法 第一項	1 土地改良	11.7
	2 治山	1.3
	3 治水	5.3
	4 道路	49.8
	5 簡易水道	4.2
	6 下水道	6.0
	7 義務教育施設	2.0
	8 診療所	0.1
第二条 水特法 施行令 第十六号	9 宅地造成	1.0
	10 公営住宅	0.6
	11 林道	5.0
	12 造林	0.7
	13 農林水産業共同利用施設	2.3
	14 自然公園	0.4
	15 公民館等	1.7
	16 スポーツ・レクリエーション施設	5.9
	17 保育所等	0.3
	18 老人福祉施設	0.2
	19 地域福祉センター	0.1
	20 有線無線放送	0.1
	21 消防施設	0.3
	22 畜産汚水処理施設	0.2
	23 し尿処理施設	0.5
	24 ごみ処理施設	0.4
合計		100.0

(注) 1.国土交通省水資源部調べ。四捨五入により各項と合計は一致しない。  
 2.構成比は水源地域整備計画決定時のもの。(90ダム)  
 3.指定湖沼水位調節施設(霞ヶ浦)は含まない。

表3-2-2 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
62	17	6	6	91

(注) 1.国土交通省水資源部調べ(平成25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ダム事業者による補償、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水源地域活性化のための国のソフト施策の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3-2-2、図3-2-3）。

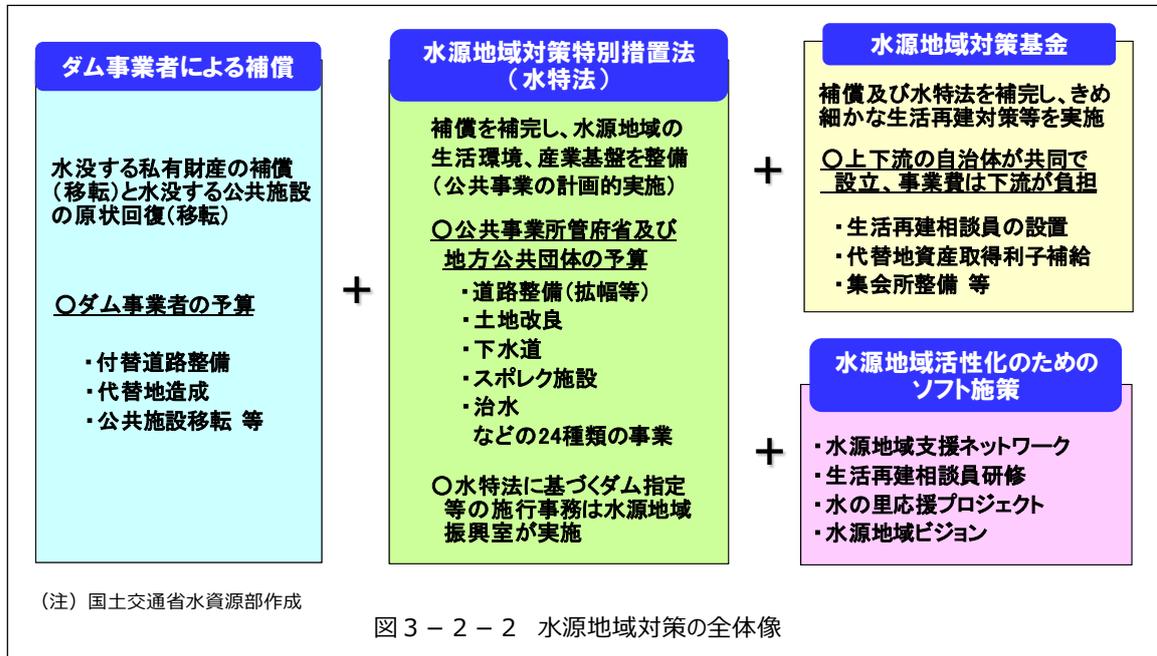


図3-2-2 水源地域対策の全体像

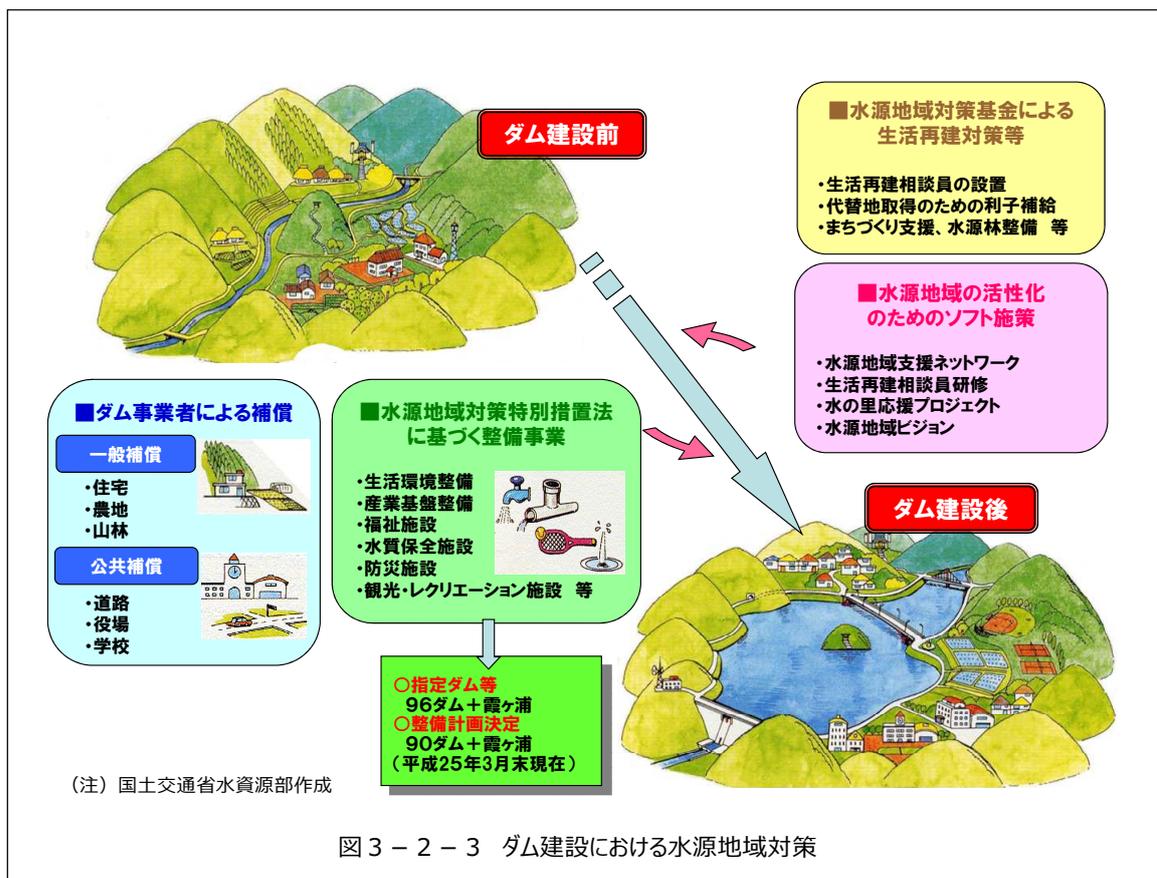


図3-2-3 ダム建設における水源地域対策

#### (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（1976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、複数領域に係るもの、単一領域に係るものの3分類がある（参考3-2-6）。

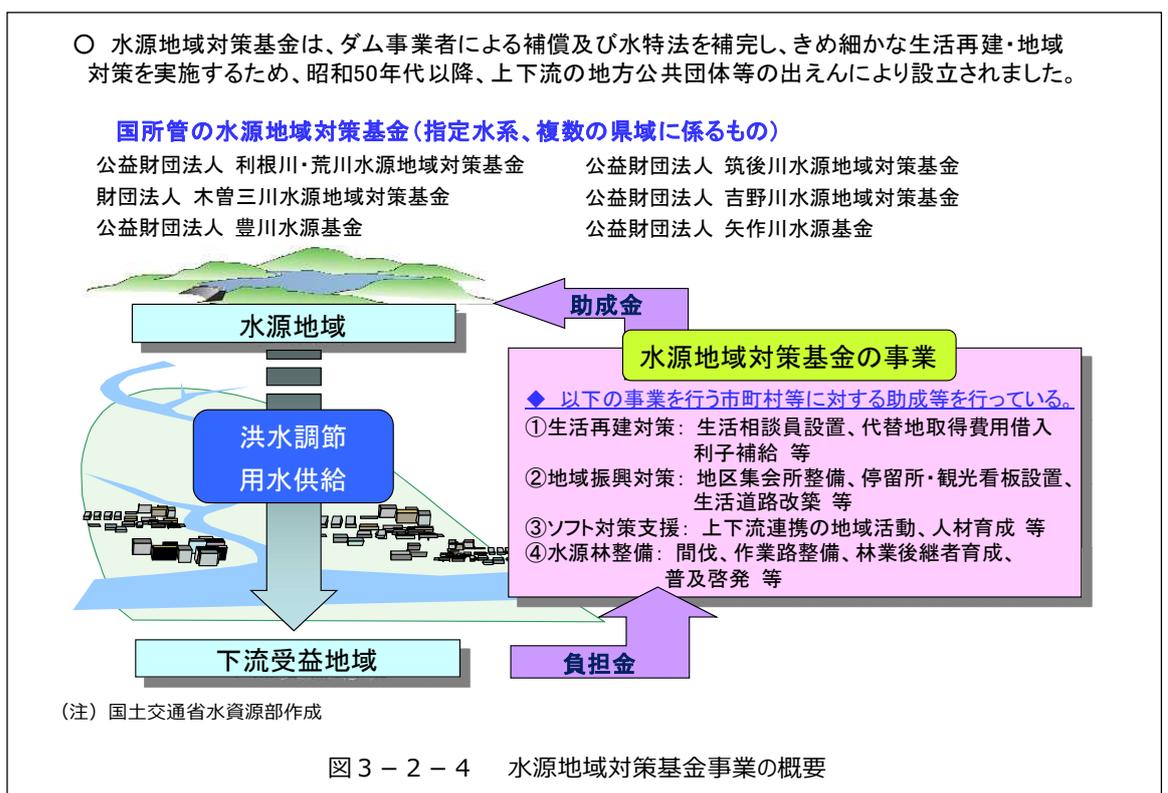
このうち、指定水系に係る5基金（利根川・荒川、木曾三川、筑後川、吉野川、豊川）及び複数領域に係る矢作川水源基金については、基本基金の造成に対し国が助成を行っている。

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（図3-2-4）。

- ① 水没関係住民の生活再建対策（生活再建相談員の設置、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 ソフト対策支援（上下流連携、地域活動、人材育成等）
- ④ 水源林整備（水源林の保全のための間伐、作業路新設等）

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（1988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。



## （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必要であるが、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、ひとつ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、これらの地域対策を実施するには、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、大学等との連携、協働なども必要となってきている。

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、生活再建対策の一つとして、生活再建相談員を対象とした水没関係者との応対のノウハウ、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 24 年度（2012 年度）には、研修がより効果的なものとなるよう、過去の参加者へのフォローアップ調査を実施した。

### 2）水源地域支援ネットワーク

現在、全国各地で水源地域の住民や団体が地域活性化に向けた様々な取組みを進めている。しかし、これらの取組みを進める中で各地の団体が、直面している課題や解決に向けた情報等の共有が行われる機会は少なかった。

そこで、水源地域におけるこのような取組みを促進するため、行政、有識者（研究者、専門家等）、関連業界（食品、旅行業界等）および各地の団体（NPO 等）が、お互いの顔の見える関係の中で問題解決を図ると共に様々な知見や情報の双方向の共有を目的とした水源地域支援ネットワークの構築を進めている。

ネットワーク会議では、講師の講演や全国から集まった関係者が自らの取組みの紹介を行うとともに、全ての参加者が課題や工夫を持ち寄り、互いの活動内容や施設に刺激を受けつつ同じ目線で様々な課題の具体的な解決に取り組んだ。＜トピック 11 参照＞

### 3）水の里応援プロジェクト

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による「地域にお金が落ちる仕組みづくり」が必要である。しかし、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プロモーションを「水の里応援プロジェクト」として実施している。平成 24 年度（2012 年度）は以下の取組みを実施した。＜トピック 11 参照＞

- a 観光に関するプロモーションの取組みとして、「“水のめぐみ”とふれあう水の里の旅 コンテスト 2013」を実施（表 3-2-3）。
- b 特産品に関するプロモーションの取組みとして、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し、都市部への販路拡大に向けた物産展等を食品流通業界と共同で実施。

表 3-2-3 “水のめぐみ”とふれあう水の里の旅のコンテスト 2013 の受賞者等一覧

	受賞者	観光地域	受賞企画のタイトル
最優秀賞	しらやま振興会	福井県越前市 しらやま地区	越前しらやま発 五感で感じる！ほたるの里の【ほたるカフェ】  きれいな水と豊かな自然の象徴であるホタルが飛び交う初夏の里山の恵みを五感で感じることができます。生産者である地元の方との薪割りや福井の美味しい水に指定されている解雷ヶ清水（けらがしろうず）などの名水を使ってかまど炊き体験のほか、地元野菜をふんだんに使った食事を期間限定の「ほたるカフェ」で楽しむことができます。
優秀賞	有限会社 白浜荘	滋賀県高島市	びわ湖源流の郷たかしま・「生命つなぐ水辺旅」 ～今、あなたが感じた思いを影像と詩に載せて～  専門ガイドとともに、大津に都が置かれて以来、琵琶湖の湖上交通で栄えた高島市の歴史的景観と伝統工芸の体験等を楽しむことができます。
	NPO法人 INE OASA (い〜ね！おおあさ)	広島県北広島町	オオサンショウウオが住む「川の保育園」をフィールドとした川ガキ体験と里山の食を楽しむプラン  子どもも大人も夢中になる懐かしい川遊び（リパートレッキング、水生生物の観察など）を通じて自然から「生きる力」を体得したり、自給的な山村料理の調理体験を楽しむことができます。
奨励賞	翠の里 糸魚川ツーリズム推進協議会	新潟県糸魚川市 (糸魚川世界ジオパーク)	糸魚川世界ジオパーク 冬だけの秘密！雪×メイプルの森＝甘い季節 ～天空から大地へと巡る水の恵みと雪が守る山里の暮らし～  メイプルシロップ採取体験、地元のお母さんの作った郷土料理や山の番頭さんによる山の暮らし体験談義等を通じて、水と自然の恵みを体験します。
	一般社団法人にかほ市観光協会	秋田県にかほ市	鳥海の恵みって・・・！ ～山の幸、海の幸満喫ツアー～  鳥海山の豊かな水を育むブナの森を訪ね、そこでブナの植林をする地元漁師の話を聞いたりトレッキングをします。その後、鳥海山の栄養豊かな湧水によって育まれた丸々とした岩ガキを楽しみます。
	いばらき旅のストーリー (一般社団法人 茨城県観光物産協会/有限会社 時の広告社)	茨城県稲敷郡河内町、稲敷市	「いばらき旅のC A F E」 ～いいねイナシキ！牛と出会って川遊び～  東京からわずか40kmの河内町で、利根川にEボート等を浮かべ、川から河畔で放牧されている牛をのんびり観察したあとは、特産品を使ったバーベキューやアイスを堪能します。
東北特別賞	気仙沼風待ち復興検討会	内陸の岩手県一関市から沿岸の宮城県気仙沼市にわたる地域	街道が育んだ文化を探る旅 ～城下町・里・港町の絆～  内陸の一関から沿岸の気仙沼にいたる地域毎に、稲作、酒、そして魚と水の恵みを味わうと共に、地域住民との交流や東北大震災で被災した文化財を見ることで、町のリアルな生活を体験することができます。

#### 4) 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。

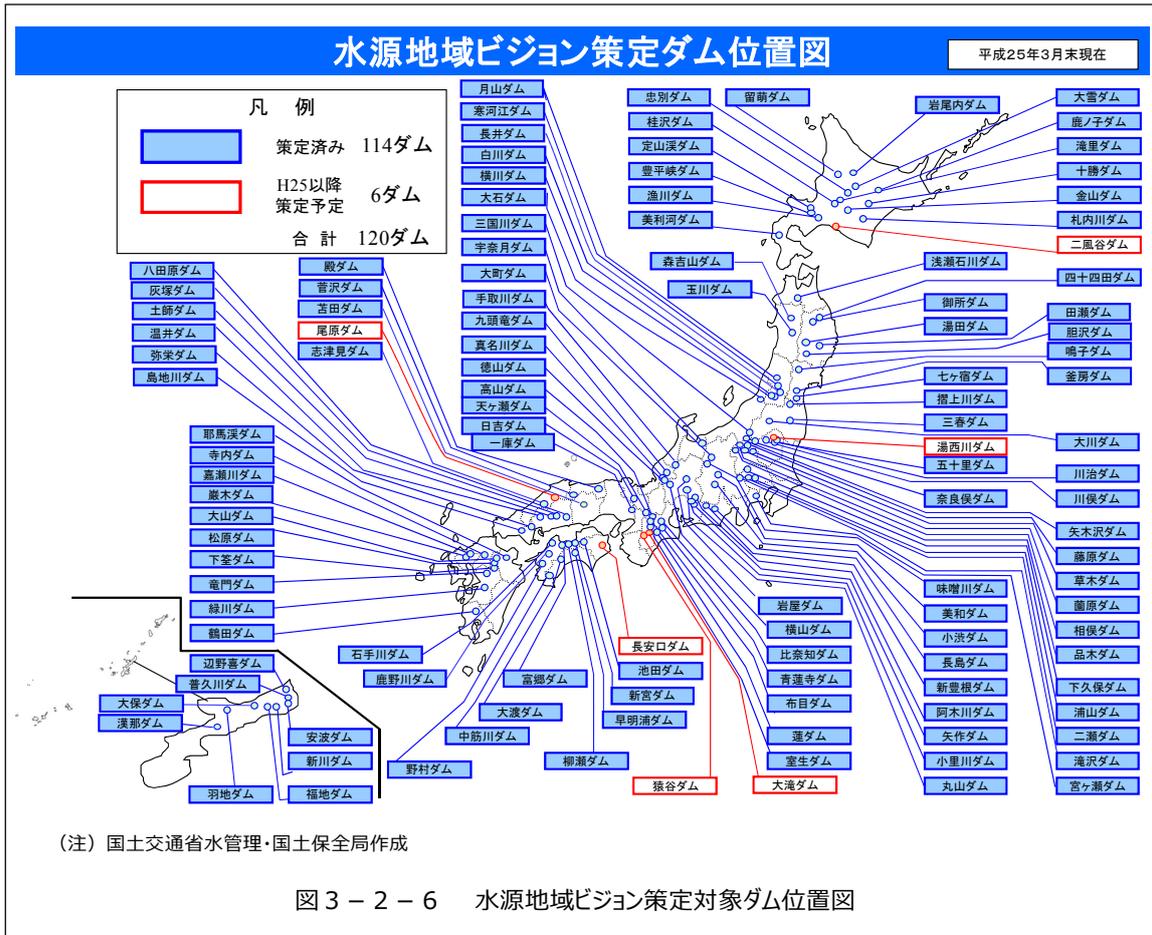
このため、平成13年度（2001年度）から国土交通省所管の直轄ダム及び独立行政法人水資源機構のダムについて、ダムごとに、水源地域の自治体等と共同でダムを活かした水源地域の自立的、持続的な活性化のための行動計画「水源地域ビジョン」を策定・推進している（図3-2-5）。

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。

水源地域ビジョンは、平成25年（2013年）3月末時点で114ダムにおいて策定され、6ダムにおいて策定が予定されている。（図3-2-6）。



図3-2-5 水源地域ビジョン



トピック  
11

## 「水源地域支援ネットワーク」と

## 「“水のめぐみ”とふれあう水の里の旅コンテスト 2013」

## ○水源地域支援ネットワーク

“水資源の起点”となる水源地域の活性化のため、行政、有識者、地域活性化活動に取り組む団体がお互いの顔が見える関係の中で、様々な知見や情報を共有し、問題解決や新しい取組みに繋げていくと共に、水源地域活性化活動の核となる人材育成を目的とした水源地域支援ネットワークの構築に取り組んでいます。

今回は全国3箇所得水源地域支援ネットワーク会議を開催し、「気づき（～身近な宝の発掘～）」と「事業の継続」をテーマに、各分野でご活躍の方々による講演やワークショップを実施しました。

会議を通して、マーケティングの重要性、地域資源のブランディング手法、情報の発信方法などの知見を共有することができたほか、様々なレベルの活動団体が参加することで、参加者は自分たちの活動に不足している点等を把握することができました。



水源地域支援ネットワーク会議の様子

## ○“水のめぐみ”とふれあう水の里の旅コンテスト 2013

全国の水源地域や水文化の保全等に取り組む地域、「水の里」の魅力をもっとよく知ってもらうため、平成21年度（2009年度）より国土交通省と旅行業界が共同で「“水のめぐみ”とふれあう水の里の旅コンテスト」実施し、優れたものを表彰するとともに、旅行業界の協力によるPRを行い、水の里の地域活性化に貢献しています。

今回の応募総数は48件でしたが、審査委員からは「全体的に応募企画のレベルが上がり、魅力的な水の里の旅が多い」と評価をいただきました。

また、2012受賞企画については、旅フェア日本や展示会などでPRを実施しました。一般来訪者の関心の高さを確認することができ、体験観光に対するニーズの高さを伺うことができました。



水の里の旅コンテストの企画と旅フェア日本 2012 でのPR