

第9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、そのため特別な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でも知られている。日本初のコンクリートダムである堤高33mの布引ダム（兵庫県）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ですが、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・下笠（しもうけ）ダムの建設が計画されたが、33年に熊本県小国町の水没地域住民が下笠ダム反対を表明し、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。

地形上日本のダムは海外のダムに比べ小規模なものが多いが、数が多いために水特法の適用実績も後述のように多い。

(2) 水特法に基づく措置（参考9-2-1～参考9-2-4）

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。

ア 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）。

イ 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。

ウ 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) 水特法の実績と施行状況

ア ダム指定等の状況

昭和49年4月の水特法施行以降、平成21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9-2-1、参考9-2-5）。

平成21年1月には、豊川水系豊川に建設される設楽ダム（愛知県）を指定した。

イ 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21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対象になっている。

平成21年3月には、豊川水系豊川に建設される設楽ダム（愛知県）に係る水源地域の指定、及び水源地域整備計画を決定した。

ウ 水源地域整備計画の進捗状況及び内容

水源地域整備計画は、平成21年3月末で既に56ダム等が完了し、残る34ダムのうち17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9-2-1）。

計画の内容は様々であるが、ダムの場合、事業費別では土地改良と道路の割合が大きい、この2つで総事業費の約62%、特に道路は約50%を占める（表9-2-2）。

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

霞ヶ浦の水源地域整備事業では水質保全対策が中心である。下水道、畜産汚水処理等の水質関連事業及びごみ処理施設で全体の約76%を占める。

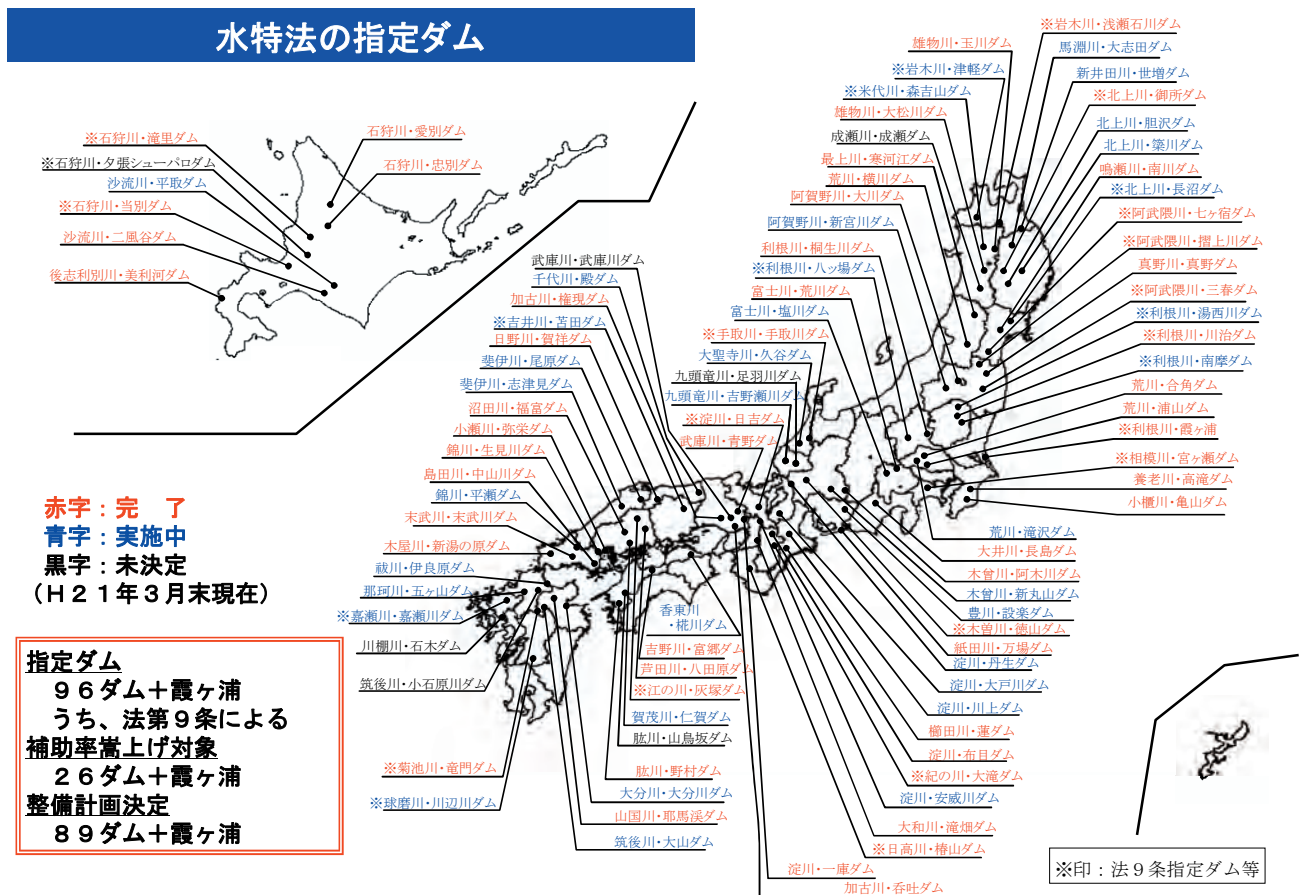


図9-2-1 水特法指定ダム位置図

表 9-2-1 水源地域整備計画の進捗状況

完了	75%以上	50%以上75%未満	50%未満	合計
56	17	11	6	90

(注) 1. 国土交通省水資源部調べ(平成21年3月末現在)。
2. 数字は該当するダム等の数である。

表 9-2-2 整備計画総事業費の事業別構成比

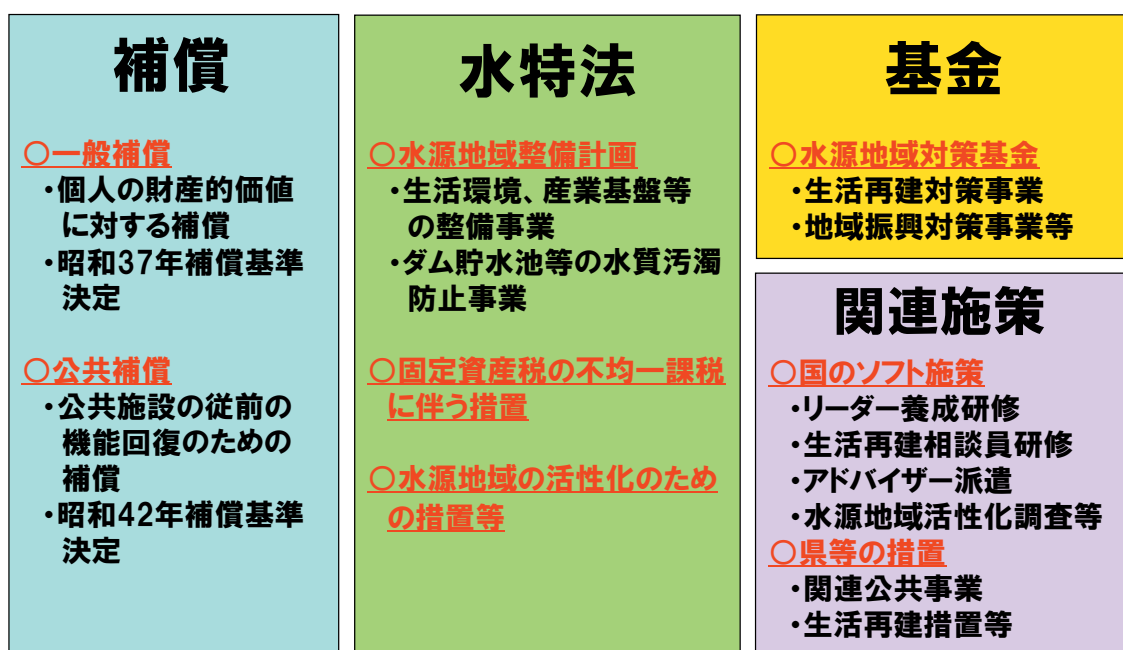
整備の目的	事業の種類	構成比(%)
イ. 水没者の宅地・住居	1. 宅地造成	1.0
	2. 公営住宅	0.5
	小計	(1.5)
ロ. 産業基盤の整備	3. 土地改良	11.8
	4. 林道	5.0
	5. 造林	0.7
	6. 農林水産業共同利用施設	2.2
	小計	(19.7)
ハ. 生活環境の整備	7. 自然公園	0.4
	8. 簡易水道	4.2
	9. 下水道	6.1
	10. 義務教育施設	2.0
	11. 診療所	0.1
	12. 公民館等	1.7
	13. スポーツ・レクリエーション施設	5.8
	14. 保育所等	0.3
	15. 老人福祉施設	0.2
	16. 地域福祉センター	0.1
	17. 有線無線放送	0.1
	18. 消防施設	0.3
	19. 畜産汚水処理施設	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。

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9-3-1、図9-3-2）。

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9-3-3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。

図9-3-1 水源地域対策の構成



図 9 - 3 - 2 ダム建設における水源地域対策

1 ひとづくり支援

- 1)水源地域活性化リーダー養成研修
- 2)生活再建相談員指導事業

2 まちづくり支援

- 3)水源地域対策アドバイザー派遣
- 4)水源地域活性化調査
- 5)集落活性化推進事業

3 その他の取組

- 6)水の郷百選(全国水の郷サミットの開催)
- 7)水源地域ビジョン

図 9 - 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

水没関係住民に対し生活再建対策を実施することと水源地域の振興対策を推進することを目的として、水源地域と受益地域の関係地方公共団体等を構成員とする水源地域対策基金（以下「基金」という。）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9-4-1）。

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2基金（矢作川、紀の川）に対しては、基本基金の造成に対し国が助成を行っている。

基金の事業内容は、

- ①水没関係住民の生活再建対策（代替地等の不動産取得に係る利子補給、生活相談員の設置等）
- ②地域振興対策（道路の改築や公民館、加工所の整備等）に必要な措置に対する資金の援助
- ③上下流交流事業（各種イベントの主催、協賛）等

が中心であり、水特法を補完しきめ細かな水源地域対策を行うことを狙いとしている（図9-4-1）。また、水特法の指定を受けないダムについても必要な水源地域対策を実施している。豊川、矢作川のように、水源林整備のための資金の助成を行っている基金もある。

なお、昭和63年7月、全国の基金により共通の課題に対応していくことを目的として全国水源地域対策基金協議会が設立されている。

生活再建対策や地域振興対策の実施(水特法の補完)

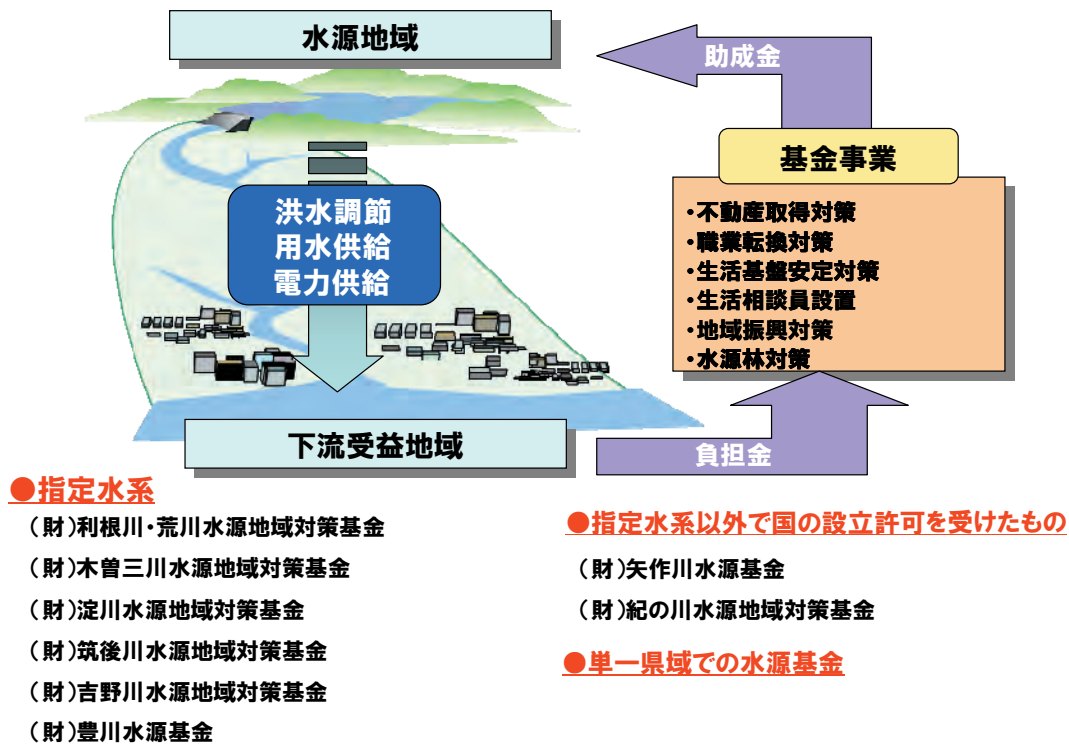


図9-4-1 水源地域対策基金事業のイメージ

5 水源地域の活性化のための国のソフト施策

安全でおいしい水の安定的な供給の確保のためには、水資源の起点としての水源（水源林）の保全と、水源の里としての水源地域の活性化が不可欠である。

他方、近年、山間地域においては、人口の減少・高齢化が進行しており、山村の地域資源である森林の適正な管理に支障をきたすことが危惧されるとともに、今後の気候変動により、降雨量や短時間降雨強度の増加、台風の激化等及びこれらに伴う大規模な崩落等による土砂と流木の下流への流出が危惧されており、このため、ダムของ安定的な機能の発揮を維持するためにも、土砂・流木の流出防止の役割を担っている水源林の保全が求められている。

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) ひとつづくり支援

ア 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・行動力を有した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20年度は、長野県味噌川（みそがわ）ダムにおいて合宿形式による研修を行い、全国からNPOのメンバーを中心に13名の地域リーダーが参加した。

イ 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中央研修と現地研修を実施している。

平成20年度の中央研修は、全国から7人の生活再建相談員等が参加して、国土交通省本省において開催された。また、現地研修を福井県足羽川（あすわがわ）ダムにおいて実施した。

(2) まちづくり支援

ア 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20年度は、北海道平取町（平取ダム）へ農山村振興のアドバイザー、岐阜県揖斐川町（徳山ダム）へ流域連携のアドバイザー、三重県伊賀市（川上ダム）へ観光・レクリエーションのアドバイザーを派遣した。

イ 水源地域活性化調査

本調査は、全国のダム水源地域の中からモデルとなる地域を選定し、水源地域の活性化方策について調査・検討を行うものである。地域の特性に応じた検討ができるように、市町村エリアタイプと流域エリアタイプの2つのタイプを設定し、調査を行っている。

○ 市町村エリアタイプ

地方公共団体・地元関係者・ダム管理所等の連携の下、ダム等を含めた各種の資源（森林・水・観光資源・物産・文化財等）を活用した水源地域の活性化方策について調査・検討を行っている。調査・検討に当たっては、必要に応じ、活性化方策に基づく地域活動の試行、地域関係者を主体としたワークショップの開催等を行っている。

平成20年度は、神奈川県山北町（三保ダム）、長野県木祖村（味噌川ダム）、福岡県東峰村

(小石原川ダム)，鹿児島県奄美市(須野ダム)において調査を行った。

○ 流域エリアタイプ

上下流の流域活動に関心の高い住民等のみではなく，一般の住民等を含めて上下流全体が一体となり，水源地域の活性化を促進するための仕組みづくりについて調査・検討を行っている。

調査・検討に当たっては，流域レベルでの地域活性化のための取組を住民参加型の取組まで広げ，地域に定着したものとしていくための方策を検討し，必要に応じて，流域活動の試行等を行っている。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ている(平成19～21年度：実施中)。

ウ 集落活性化推進事業

地方の条件不利地域における公益サービスの維持確保，産業の活性化及び地域間交流の促進を図るため，市町村・NPO等が行う既存ストックを活用した施設整備等を支援している。

平成20年度は，千葉県香取市，広島県東広島市(福富ダム)において事業が行われた。

(3) その他の取り組み

ア 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7・8年に「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9-5-1，参考9-5-1，参考9-5-2)。

平成20年度においては，国土交通省本省において，「水源を支える地域づくりの“新たな潮流”」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情勢を踏まえ，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9-5-2)

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/mizsei/mizusato/index.htm>)

表9-5-1 水の郷認定市町村の一例

水の郷認定市町村静岡県三島市 ～水と緑と人が輝く夢ある街～

三島市では、市内のいたるところで富士山の雪解け水や雨水が長い年月をかけて浸透して地上に湧き出ているが、近年は様々な要因により、湧水の水量が減少してきており、市民参加による森の小さなダムづくり等様々な湧水復活に向けた取り組みが進められている。

また、古くから豊富な湧水の人々の暮らしに利用するため、用水路が町内に張り巡らされ、今日でも源兵衛川沿いなどには各家から川へ下る階段の炊事場「カワバタ」を残した家がある。




せせらぎ整備事業で整備された源兵衛川

「森の小さなダムづくり」による湧水保全の取り組み

表9-5-2 第14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7・8年に選定：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14回全国水の郷サミット（平成21年1月30日：中央合同庁舎2号館地下講堂）

※ テーマ 「水源を支える地域づくりの“新たな潮流”」

主催：国土交通省
 後援：（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



【プログラム】

◆講演等

「もうひとつの役場 “が地域を創る！” NPO法人ひろしまね理事長	安藤周治
「新たな水源地域対策の展開」 国土交通省水源地域対策課長	斉藤一雅
「水源地域づくりのための戦略」 （株）パシフィックコンサルタンツ	山田泰司

◆事例報告

作野広和（島根大学教育学部准教授）／高橋充（隼南信州観光公社取締役支配人）／中庭光彦（ミツカン水の文化センター主任研究員）／森田実（NPO法人徳の国森づくりの会事務局長）

◆パネルディスカッション

イ 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9-5-1）。

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109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21年3月末時点で103のダムにおいて策定されている（図9-5-2）。



図9-5-1 水源地域ビジョン

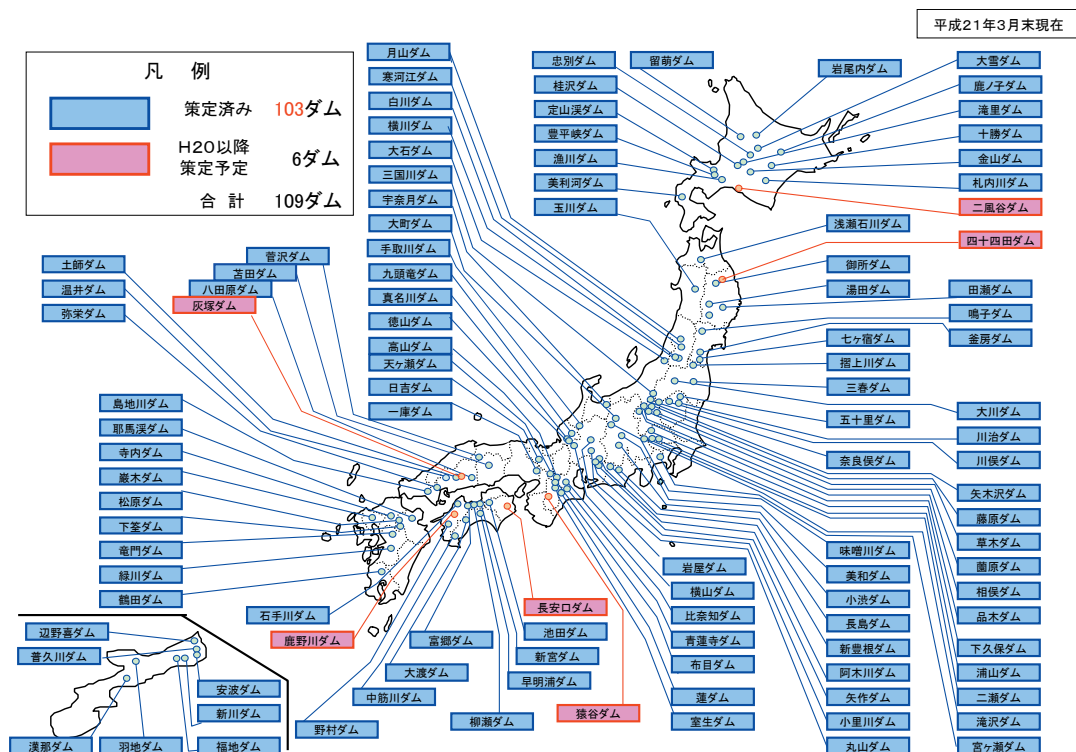


図9-5-2 水源地域ビジョン策定対象ダム位置図

〈トピックスその8〉全国の水源地域から旬の情報を発信！

～『水の里だより』（全国の水源地域からの情報発信コーナー）をオープン～

国土交通省土地・水資源局水資源部ホームページ内に、全国の水源地域からの旬の情報、生の情報を発信するための『水の里だより』を開設しましたので、お知らせします！

水源地域から寄せられた投稿記事の掲載、相互リンクの拡大等を通じて、皆の力で水源地域の元気の輪を広げ、盛り立てていくコーナーです。

まずは、地域の情報を全国に発信するための窓口（ポータル）としてご活用ください。

掲載内容

① 全国の水源地域からの投稿記事

- ・ 地域活性化施策の紹介、ユニークな取組の自慢
- ・ 地域の特産品や観光地のPR、イベントの案内 等

② 国(水源地域対策課)からの最新のお知らせ情報

- ・ 各種の施策、取組の紹介、本コーナーを活用した連携、協働の提案 等

募集事項（投稿はメールでの受付になります。）

- ① 水源地域からの情報発信記事を募集します。
- ② 本コーナーとの相互リンクのお相手を募集します。
- ③ 『水の里だより』コーナーの改善のためのご意見等を募集します。

水の里だよりURL

http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/tochimizushigen_mizsei_tk3_000001.html



水の里だよりトップページ



投稿記事のページ