

第 1 編 水源地域対策の現状

第 1 章 水源地域の定義

水源地域対策特別措置法（以下、「水特法」という。）による水源地域対策における「水源地域」は、水特法に基づき指定されたダム等の建設により基礎条件が著しく変化する地域として内閣総理大臣が指定する地域であるが、一般的には「水源地域」と言えば、河川の上流部の地域が想像される。

本検討委員会において検討対象とする「水源地域」には、水特法の「水源地域」に加え、後述する「健全な水循環系の構築」のための水源地域対策にも視野を広げ、一般的に想像される「水源地域」も含めることとし、本検討委員会では、「水源地域」について、以下のように定義した。

まず、「広義の水源地域」と記述した場合には、水循環系における上流部の地域を指すこととする。この「広義の水源地域」は、おおむね「中山間地域」とほぼ重なる地域と考えることができる。

次に、「広義の水源地域」のうち、ダムの上流部（集水域）を「ダム水源地域」と定義する。

最後に、水特法の対象地域を「水特法の水源地域」と定義する。

表 1 - 1 - 1 「水源地域」の定義

呼 称	内 容
広義の水源地域	水循環系の上流部の地域
ダム水源地域	広義の水源地域のうちダムの上流部
水特法の水源地域	水源地域対策特別措置法の対象となる地域

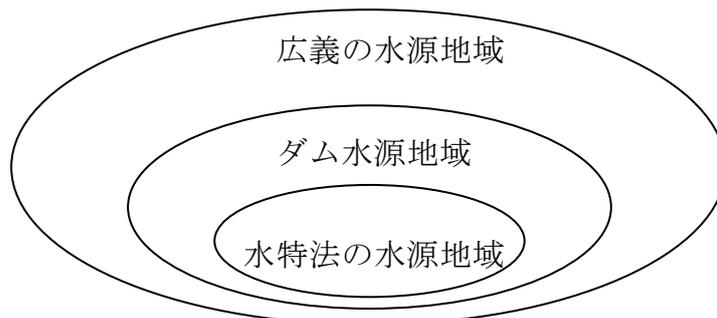




図 1 - 1 - 1 水源地域のイメージ

第2章 ダム水源地域における対策の現状

ダム水源地域において実施されている対策を大別すると、「生活再建対策（個人対策）」と「水源地域整備（地域対策）」とこれら生活再建対策と水源地域整備を支える「財政対策」に整理することができる。

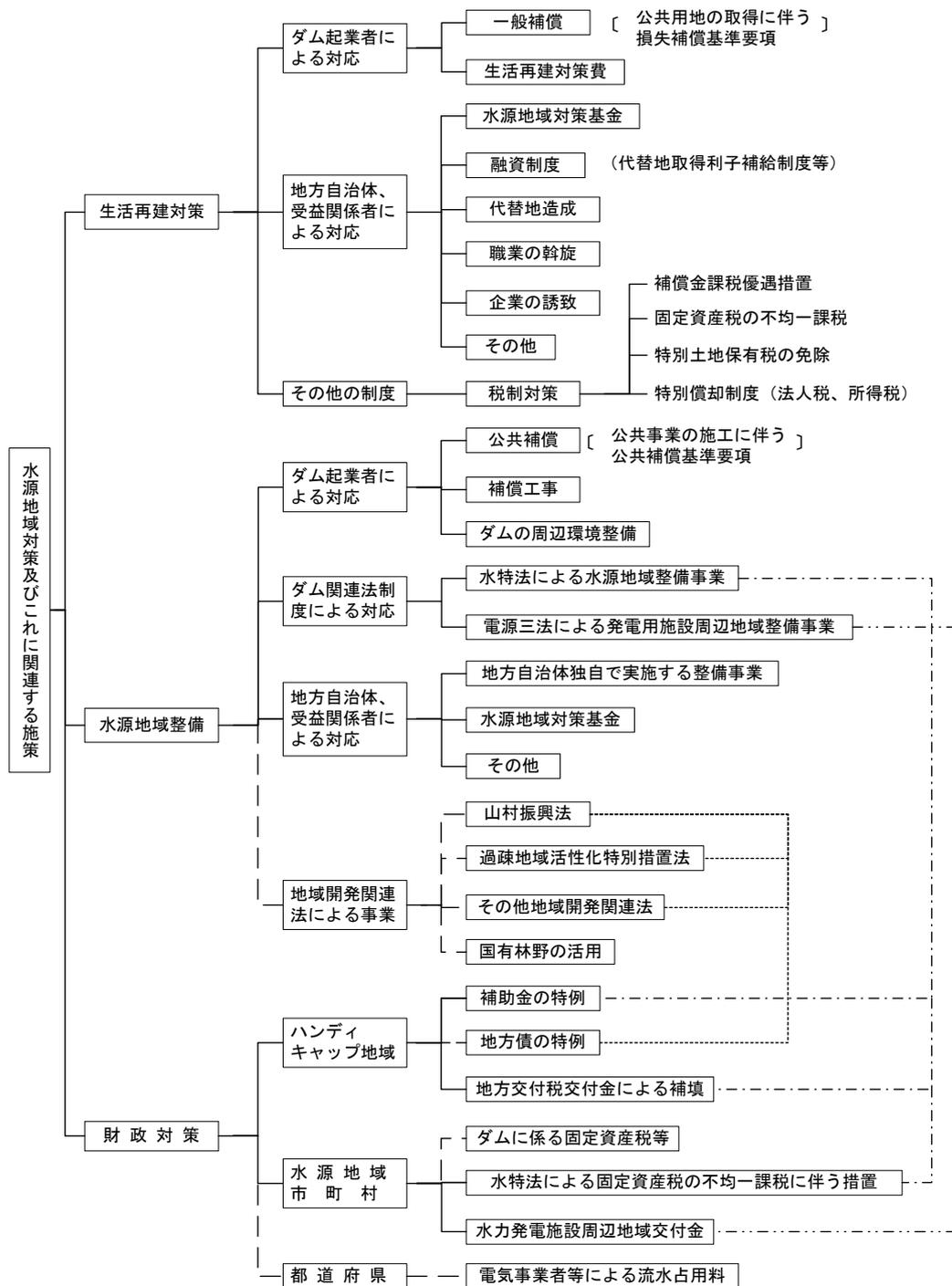


図 1-2-1 ダム水源地域における水源地域対策及びこれに関連する施策

なお、水特法制定前のダムには水特法は適用されない等、これらの対策のすべてが、すべてのダムにおいて講じられているというわけではない。

凡 例

————— : ダム建設に伴う水源地域対策
----- : 広義の水源地域における対策

..... : 地域開発関連法に基づく対策
- - - - - : 水特法に基づく対策
- · - · - · : 電源三法に基づく対策

第3章 水源地域対策特別措置法を中心とした水源地域対策の現状

第1節 ダム建設に伴う水源地域対策の現状

ダム建設に伴う水源地域対策は、「1. 補償」、「2. 水源地域特別措置法による措置」、「3. 水源地域対策基金等による生活再建対策等」で構成されており、ダム建設による水源地域に対する影響の緩和を主な目的としている。

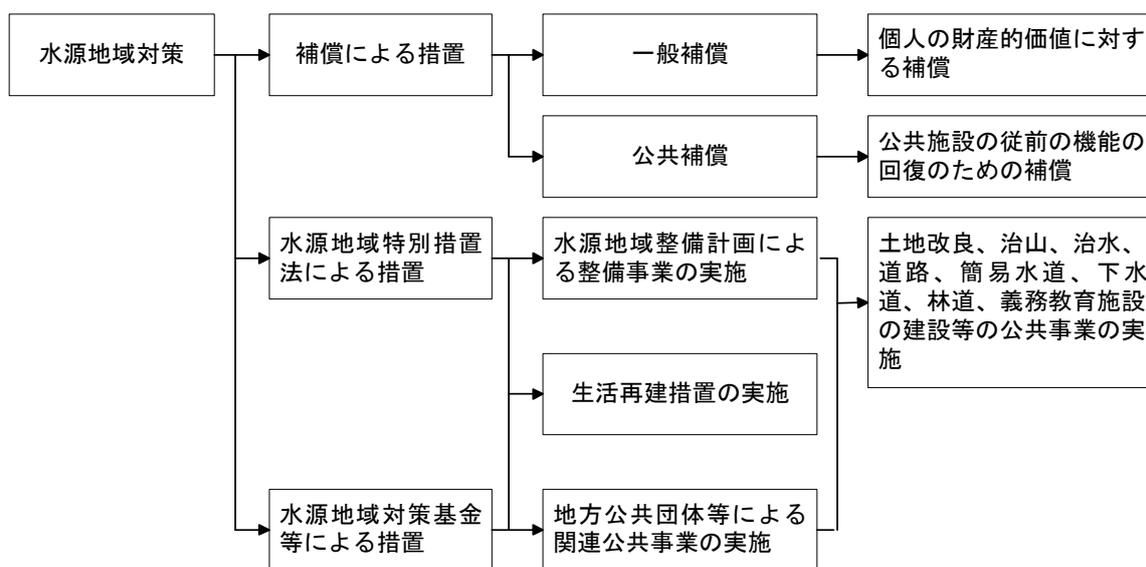


図1-3-1 ダム建設に伴う水源地域対策の体系

1. 補償

ダム起業者が行う補償は、私人が所有する土地を取得・使用することによって生ずる損失を補填するための「一般補償」と、公共的な施設の用に供されている土地を取得することによって生ずる損失を補填するための「公共補償」で構成されている。

2. 水源地域対策特別措置法による措置

ダム等の建設に伴う地域の基礎条件の著しい変化による影響を緩和するために、水源地域整備計画を策定し生活環境及び産業基盤等の整備を行うことを主な目的とする法律である。水源地域整備計画に計上された国庫補助事業は優先的に採択され、基本的にはダムの完成までに当該事業が完了することとなる。

3. 水源地域対策基金等による生活再建対策等

(生活再建対策の現状)

地方自治体及び水源地域対策基金は、代替地取得に係る利子補給、代替地造成等のほか、生活再建相談員を設置し、税務、土地・建物の取得の斡旋、職業転換に係る助成・斡旋等に関して水没関係住民の相談に応じるなど、水没関係住民の生活の安定に努めているところである。

(水源地域対策基金の現状)

ダム等の建設に伴い生活の基礎を失うこととなる水没関係者等の生活再建対策（住宅や代替農地の取得、職業の転換等）、水源地域の振興等を推進するため、全国各地で水源地域対策基金が設置されている。水源地域対策基金のうち、国が基本基金の造成に助成した水源地域対策基金の概要及び活動状況は、参考表－1及び参考表－2のとおりである。これらは、水源地域と受益地域の関係地方公共団体等を構成員として設立され、水特法の指定条件を満たさないダムについても必要とされる措置を講じているところであり、基金によっては、対象ダムを特定しないで水源地域対策事業を実施している。

なお、参考表－1及び参考表－2は、国が基本基金の造成に助成した水源地域対策基金のみについて整理したものであり、この他に都道府県が単独で許可している水源地域対策基金等がある。

第2節 水源地域対策特別措置法による措置の現状

1. 水源地域対策特別措置法の概要

水源地域対策特別措置法に基づき、一定規模以上の家屋や農地が水没するダムでは、その周辺地域を内閣総理大臣が水特法に基づく水源地域（大字単位で指定し、ダム貯水池に面する大字を基本とし市町村の区域を上限）として指定し、都道府県知事の作成した水源地域整備計画の原案に基づき、内閣総理大臣が計画を決定する。なお、大字単位で水源地域を指定している理由は、水特法の目的が、ダム建設による影響の緩和であることから、影響が及ぶ範囲に限定するためである。

水源地域整備計画が策定されることによって、水特法に基づく水源地域において計画に計上された様々な補助事業等が実施され、地域整備がなされる。なお、一部の水源地域では、補助事業の補助率のかさ上げが行われるが、これは、水没規模が大きくなれば影響も大きくなり、水源地域整備事業の規模も大きくなると考えられることから、整備事業の実施に伴う地元の負担を軽減する意味を持つものである。

また、水源地域整備計画に計上された事業については、その事業費の一部を下流の受益自治体等が負担できる旨が規定されている。

① ダムの指定

水没戸数 20 戸又は水没農地 20ha（北海道は 60ha）以上のダムについて、都道府県知事の申し出に基づき、政令で指定する。

② 水特法に基づく水源地域の指定

水特法に基づく水源地域は、大字単位でダム貯水池の存在する市町村の区域を上限として指定され、基本的にはダム建設の影響を勘案しダム貯水池に面する大字単位で指定される。

③ 水源地域整備計画に基づく整備事業の実施

それぞれの水特法に基づく水源地域において、都道府県知事が、水源地域市町村、ダム事業者、整備事業の費用の一部を負

担することとなる受益者、ダムや整備事業の所管行政機関と調整を図り、原案を決定し、内閣総理大臣が決定する。

水源地域整備計画では、参考表－３に示した事業を実施することができる。計画に計上された事業は、基本的には各行政機関によって優先的に採択され、ダム事業が完了するまでに完成することになり、これが水特法に基づく水源地域にとってメリットの一つである。

④ 受益者による費用の一部負担（12条負担）

水源地域整備計画によって、ダム建設期間に事業が集中的に実施されることになり、水源地域市町村の事業費の負担分は大きくなる。他方、地方財政法第28条の2の規定により、地方公共団体は、他の地方公共団体の事業に支出することはできない。このため、水特法第12条は、特例措置として、水源地域整備計画の整備事業に要する経費については、受益者（上水、工水事業者等）との協議の上、事業に要する経費の一部を受益者に負担してもらうことができる旨を規定している。

⑤ 国庫補助事業の補助率かさ上げ

水没住宅150戸以上又は水没農地150ha以上のダム、若しくは、受益地区が他県の場合は水没75戸以上又は水没農地75ha以上のダム及び指定湖沼水位調節施設では、国庫補助事業の補助率かさ上げが適用される。

⑥ 地域の活性化のための税制等の特例措置

水源地域対策は、ダム建設による水没地域とその周辺の地域の影響緩和と生活再建を本来の目的としてきたが、平成6年の法改正においては、地域振興的な施策に一步踏みだし、水特法に基づく水源地域の活性化を進めるために、水特法に基づく水源地域内に立地する製造業や旅館業について、固定資産税の不均一課税に伴う減収補填措置が設けられるとともに、その後、特別土地保有税の非課税措置、所得税、法人税の特別償却制度が逐次整備されている。

2. 水源地域整備計画の現状

① ダム指定の状況

昭和49年4月に水特法が施行されてから平成12年4月1日現在までに指定された指定ダム等の数は、93ダム及び1湖沼水位調節施設の94施設に達し、そのうち26ダム及び1湖沼水位調節施設が水特法第9条に基づく補助率かさ上げ対象となっている。また、指定ダム等の所在道府県は37道府県に及んでいる。

② 水源地域の指定及び水源地域整備計画の決定の状況

指定ダム等のうち、平成12年4月1日現在、82ダム等についての水特法に基づく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24ダム等が水特法第9条に基づく補助率かさ上げ対象になっている。

これまでに決定された水源地域整備計画の規模は、計画決定時の事業費ベースでみて、総計約1兆1,638億円（うち湖沼水位調節施設約4,170億円）となっている。

③ 水源地域整備計画の進捗状況及び内容

平成11年4月1日現在での水源地域整備計画の進捗状況についてみると、既に37ダムが完了し、残る44ダム等の整備計画についても関係省庁等の協力を得て着実に実施されており、事業費ベース（補正後）での進捗率は約69%となっている。

表1-3-1 水源地域整備計画の進捗状況(平成11年4月1日現在)

完了	75%以上	50%以上 75%未満	50%未満	合計
37	14	11	19	81

(注) 1. 国土庁調べ

2. 数字は該当するダム等の数である。

水源地域整備計画には、各水源地域の状況に応じて様々な事業が定められているが、これを事業費別にみると、ダムについ

ては土地改良及び道路の事業費の割合が大きく、全体の約6割を占め、なかでも道路事業が約5割と特に大きなウェイトを占めている。

④ 水源地域自治体へのアンケートにみる水源地域整備計画の効果

平成10年3月に、水源地域整備計画を策定した都道府県(56ダムについて回答を得る)と市町村(84市町村について回答を得る)を対象としたアンケートを実施したところ、結果は次のとおりであった。

問1 水源地域対策による影響緩和、地域振興の効果の有無

- ・ダム建設や水没の影響は緩和された(市町村:47.2%、都道府県:61.0%)との回答がもっとも多かった。影響が十分に緩和されなかったとの回答は、市町村で23.6%程度である。
- ・効果の大きかった事業としては、「道路」などの利便性の確保に関わる事業(市町村:83.7%、都道府県:91.2%)と「宅地造成」などの生活居住地の整備に関わる事業(市町村:67.3%、都道府県:58.8%)が多く挙げられた。
- ・水源地域対策で影響が緩和されなかったと答えた市町村では、ハード施設の整備ではダム建設の影響が緩和されない(70.6%)や高齢化、過疎化が進み、ダム建設の影響を受けやすくなっている(64.7%)との回答が多かった。

問2 ダム建設推進上の効果

- ・ダム建設の推進に大きな効果があった、及びある程度効果があったをあわせると、市町村では83.1%、都道府県では95.4%の回答があった。

問3 整備された施設等の課題

- ・市町村の52.6%は、施設の維持管理が財政上の負担となっていると回答している。
- ・市町村の67.5%は、維持管理費の確保について、国、都道府県、下流自治体等への支援を要望している。

第3節 水源地域対策特別措置法の制定及び改正の背景と経緯

1. 水源地域対策特別措置法の制定の背景

① 水資源開発の必要性

水特法が制定された昭和48年当時は、工業用水、生活用水とも将来にわたって需要が増大すると予想されていた。また、地下水の使いすぎによって地盤沈下が問題となっており、ダム、湖沼水位調整施設、河口堰、流況調整河川などによる一層の河川水の開発が必要と認識されていた。

② ダム建設における用地問題

ダム建設による水資源開発の必要性が高まっているとの認識の一方で、下釜・松原ダムの蜂の巣城事件に象徴されるように、事業着手後10年余りも用地交渉を続けているダムもあって、用地問題がダム建設の障害になっていると考えられていた。

用地交渉においては、団体交渉で一度補償基準が成立すると、それに基づく各人別の契約はスムーズに完了するという傾向があり、用地補償については、昭和37年に閣議決定された「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」、昭和41年に閣議決定された「公共用地の取得に伴う公共補償基準要綱」によって一定の基準が示された。

しかし、用地補償の基準を制定するだけではダム建設を進めるために、以下の理由で不十分であった。

- ・ 用地補償だけでは水没関係住民の生活再建への不安が十分払拭されず、不安がある限り合意の障害となる
- ・ 水没関係住民に「なぜ自分たちが犠牲にならなければならないのか」という心情の問題がある
- ・ 水没関係住民が移転することが水没地周辺の残存住民の生活に影響を与える
- ・ 用地交渉には水没地域の市町村の協力が不可欠だが、水没住民の移転、生活再建のため一時的な行政需要が増大し、その後は過疎化、高齢化に拍車がかかることになり、何らかのメリットが必要である

③ 用地問題の解決策

上に示した問題点を解決する方法として、以下の方法が必要と考えられた。

- ・ ダム建設による人工的な過疎現象を防止することを目的とし、貯水池の周辺地域への移住を確保するために住宅用地の確保、雇用・収入の確保、生活環境整備を進める
- ・ 地元市町村の財政事情悪化を防止するために、ダム建設に伴って必要となる補助事業などの優先的な採択を進め、またこのような補助事業の地元負担分に対する何らかの手だてを講じる
- ・ ダム建設による影響を受ける地元市町村と、ダム建設によって利益を受ける下流の地方公共団体及び利水事業者との利害の均衡を図る
- ・ 水没関係住民や水没はしなくても影響を受けるその他の人たちの生活再建を確保するために、必要な措置を講じる

2. 水源地域対策特別措置法の制定の経緯

① 水資源開発促進法の制定

昭和 36 年に、水需要の増大に対応して、利根川、木曾川、淀川などの主要水系の水資源開発を促進するために水資源開発促進法が制定された。この中で、水源県の強い要望などを承け、第四条に「治山治水、電源開発及び当該水資源開発水系に係る後進地域の開発について十分の考慮が払われていなければならない。」、第十四条に「事業を実施する者は、当該事業により損失を受ける者に対する措置が公平かつ適切であるように努めなければならない。」と規定されている。

② 公共用地審議会の答申

下久保ダム、城山ダムなどの建設に伴って公共施設や地域社会に対する損失補償に関わる公共補償について話題となり、昭和 41 年に公共用地審議会で公共補償基準の制定について検討した。

このとき、機能回復原理、公共的施設の概念、法令による義務的改良、行政需要増といった概念が起業者が負担すべき公共補償の枠の中で認められた。

また、この範囲をこえる関連公共事業の問題（すなわち起業者が公共補償として対応できない関連公共事業）については、その必要性を認めつつ、将来の検討課題として答申された。

③ 大分県の要望

昭和 41 年 11 月に、公共用地審議会の答申を参考にして大分県が「水源地域開発法（仮称）要綱試案」を作成し、公共用地審議会の答申を添えてその立法化を要望した。

これは、当時、蜂の巣城の争乱事件を起こしていた下釜松原ダムの建設をめぐる、水源地である大分県と熊本県はその解決に苦心していたが、その解決策として、またそれをきっかけとして、特定多目的ダム法に基づくダム及び水資源開発促進法に基づく水資源開発基本計画で定められているダム等が建設される水源地域の開発を国の責任において実施するよう、開発計画の作成、開発事業費に対する国の負担の特例等の措置を講ずることを目的とするものであった。

④ 行政管理庁の勧告

昭和 43 年の水資源に関する行政監察の結果、「①利水都府県を含めた関係地方公共団体及び国の関係機関による水没地域住民の生活再建に関する連絡協議体制を確立すること、②水没地域住民の生活再建の実態調査を実施し、これに基づき必要な対策に関する措置の具体化に資すること」を勧告した。

⑤ 全国知事会の要望

昭和 44 年に全国知事会は、「水源地域開発法（仮称）」の試案を作成し、その立法化への要望を提出した。これは、八ツ場ダム建設に対して水没関係住民から強い反対意見が出され、その地元である群馬県が中心となって全国知事会の意見がとりまとめられたものである。

⑥ 琵琶湖総合開発特別措置法の制定

昭和 47 年に、琵琶湖総合開発特別措置法が制定された。このなかで、琵琶湖総合開発計画の作成、特定の事業の国の負担割合のかさ上げ、事業に要する経費の一部の受益者の負担、生活再建措置の実施などの内容が含まれている。

この琵琶湖総合開発特別措置法の制定の結果、同様の問題を抱えるダム建設に伴う水源地域対策のための措置への要望が急激に高まった。

⑦ 水源地域対策特別措置法の制定

昭和 47 年 9 月に経済企画庁、厚生省、建設省、農林省、通商産業省、自治省によって水源地域対策連絡協議会が発足し、八ツ場ダム建設に関する事例調査などを踏まえ、昭和 47 年 12 月には特別立法により措置することが決定した。

その後、建設省河川局で原案を作成し、水源地域対策連絡協議会での調整の上、協議会の 6 省庁に大蔵省を加えた 7 省庁の共同請議によって閣議で政府提案の「水源地域対策特別措置法案」が決定された。

そして、参議院、衆議院での審議を経て、昭和 48 年 9 月に水源地域対策特別措置法として制定された。

3. 水源地域対策特別措置法の改正の経緯

① 新たな問題の発生

水特法が昭和 48 年に制定されてから、水特法に基づく水源地域をめぐる社会経済情勢は変化し、以下のような問題が生じた。

a. 過疎化、高齢化の一層の進展と地域活力の低下

水特法に基づく水源地域の約 5 割は過疎地域の指定を受けており、依然として過疎化や高齢化の進行している地域が多い。

また、従来から、水源地域に期待される水源かん養機能、国土保全機能及び環境保全機能の一部は、地域住民の生産活動を通じて維持されてきた。しかし、近年の過疎化や高齢化

に伴う農林業労働力の減少や産業構造の変化に伴う第1次産業の停滞は、水源地域住民の産業活動に依存する形での水源地域の保全・振興を困難なものとしていた。

b. ダム貯水池の富栄養化等の水質汚濁問題

環境に対する国民の関心の高まりとともに、ダム湖の富栄養化に伴う水質の汚濁が問題となった。従来から湖沼水位調節施設については、水質保全対策が講じられていたが、これをダム湖にも拡充し、対策事業を行うことが求められた。

② 平成6年6月の改正

これらの問題を踏まえ、平成6年6月に水特法の一部が改正された。主な点は以下のとおりである。

- ・ 水源地域整備事業における水質関連事業は、水特法に基づく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。
- ・ 水特法に基づく水源地域内の産業の維持及び誘致による雇用の増進、地域経済の活性化を目的として、製造業及び旅館業に関わる固定資産税の減額に対する地方交付税による補填措置が講じられるようになった。
- ・ 国、地方公共団体は水特法に基づく水源地域の活性化に資するために必要な措置を講ずるように努めなければならないという努力規定が定められた。

③ その他の改正

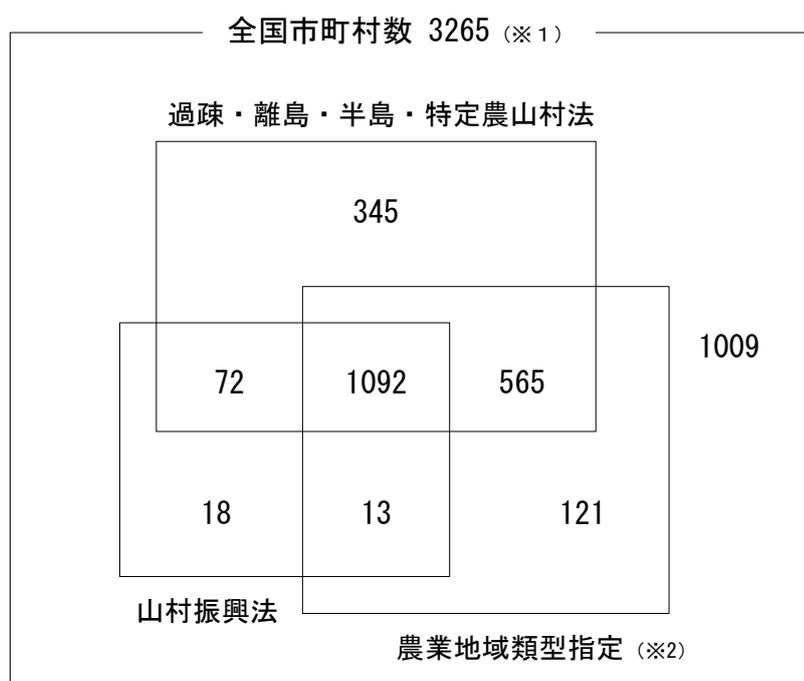
- ・ 平成7年度に水源地域整備計画に基づき実施される事業に、高齢者福祉関連事業を追加
- ・ 平成8年度に水特法に基づく水源地域内に立地する製造業及び旅館業の用に供する土地に対して特別土地保有税の非課税措置を創設
- ・ 平成9年度に水特法に基づく水源地域内に立地する製造業及び旅館業の用に供するため新設または増設された機械及び装置、建物に係る所得税、法人税の特別償却制度を創設

第4章 広義の水源地域における対策の現状

いわゆる中山間地域と重なる「広義の水源地域」の大部分は、条件不利地域を対象とする関連五法（過疎法、山村振興法、半島法、離島法、特定農山村法）のいずれかの指定地域になっており（図－1－3－2参照）、これらの法に基づく振興施策が実施されているところである（参考表－10参照）。なお、地域によっては、過疎化・高齢化によりコミュニティが維持できない状況にある。

他方、近年、水道料金などを財源として、下流の自治体などが水源保全などに取り組む事例も増えつつある（参考表－13参照）。

また、農林水産省、建設省等は、文部省と連携し、子どもの体験学習を推進しているところであり、広義の水源地域においては、様々な体験学習が実施されるようになってきている（参考表－14、15参照、参考図－3参照）。



(平成6年4月1日現在)

※ 1 北方領土及び東京特別地区を除く

※ 2 農業地域類型による中間地域、山間地域を指す

出典：国土庁、㈱三菱総合研究所「平成7年度水源地域対策基本問題調査報告書」

図－1－3－2 条件不利地関連五法及び農業地域類型による中山間地域市町村の分類