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ってくる。その構造物の設置により，多くの水没世帯が生じることとなり，そのために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が築造され，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，電力ダムの建設機運が高まった。昭和26年の９電力会社の発足に続き，翌年電源開発㈱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，工水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。この災害を受けて，筑後川上流域で松原・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。紆余曲折の後，昭和44年に下筌ダムは貯水を開始することができ，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。大都市圏に加え地方でも水資源の不足が懸念され，数多くのダムの建設計画があった。

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，下流の都市住民のみが治水・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，水源地域対策特別措置法（以下「水特法」）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。海外では個別に水源地域対策が講じられたことはあるが，水特法の類似例は韓国に日本を参考にしたとも見られる法律がある程度である。

（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，大規模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増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増設された製造業及び旅館業の機械装置，建物に係る所得税，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は，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月に水特法施行以降，平成19年６月末までに指定された指定ダム等の数は，94ダム及び1湖沼水位調節施設（霞ヶ浦）の95である。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（参考９－２－５，参考９－２－６）。

平成18年５月には，筑後川水系小石原川に建設される小石原川ダム（福岡県）をダム指定するとともに，緑川水系釈迦院川の釈迦院ダム（熊本県：平成４年１月にダム指定，その後事業中止）のダム指定を廃止した。

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19年６月末までに，89ダム等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ダム等が補助率嵩上げ対象になっている。水源地域整備計画は，事業費ベースで総計約１兆2,632億円（うち湖沼水位調節施設約4,170億円）と

なっている。

平成18年２月には，九頭竜川水系吉野瀬川に建設される吉野瀬川ダム（福井県）に係る水源地域を指定し，同年３月には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18年度まで既に51ダム等が完了し，残る38ダムのうち15ダム等については，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60％，特に道路は約48％を占める（表９－２－２）。

負担者別では，国約47％，道府県約26％，市町村約25％，その他約１％である。

霞ケ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83％を占める。

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
51	15	13	10	89

（注）１．国土交通省水資源部調べ（平成19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	1.1
	２．公営住宅	0.5
	小計	(1.6)
ロ．産業基盤の整備	３．土地改良	12.0
	４．林道	5.0
	５．造林	0.7
	６．農林水産業共同利用施設	2.4
	小計	(20.1)
ハ．生活環境の整備	７．自然公園	0.5
	８．簡易水道	4.2
	９．下水道	5.9
	10．義務教育施設	2.1
	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	6.1
	14．保育所等	0.2
	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	(22.6)
ニ．関連する公共施設の整備	22．治山	1.4
	23．治水	5.6
	24．道路	48.7
	小計	(55.7)
計	（88ダムについて）	100

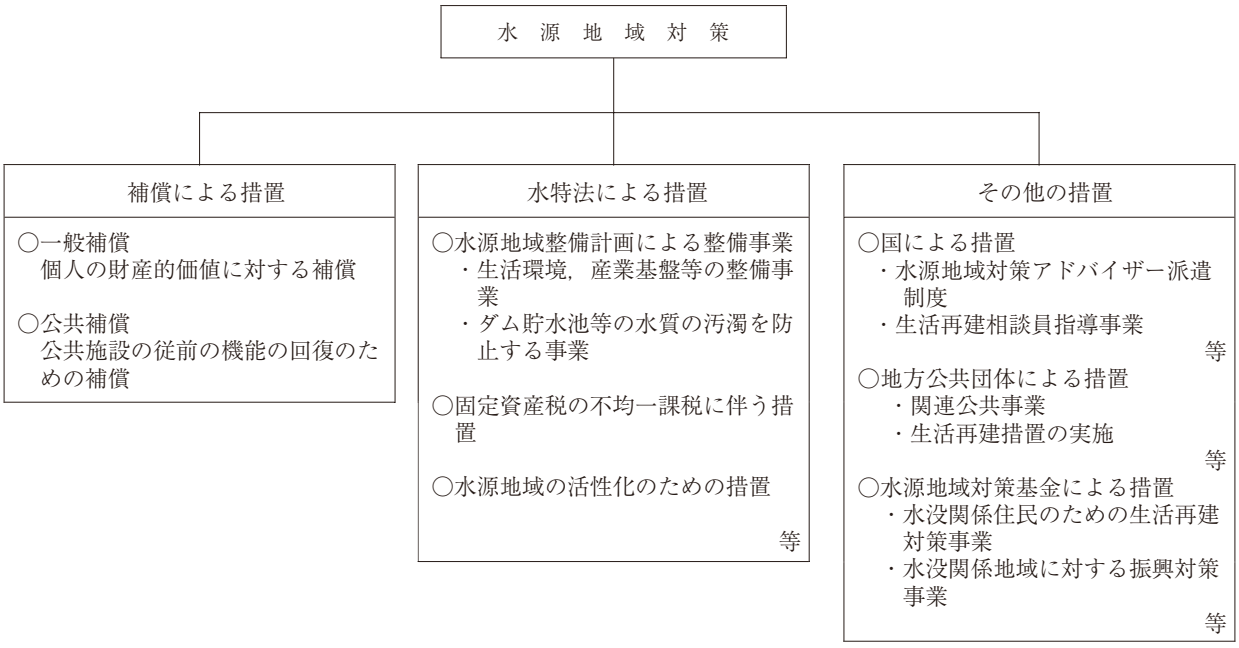
（注）１．国土交通省水資源部調べ。四捨五入により合計と一致しない。
２．構成比は水源地域整備計画決定時のもの。
３．指定湖沼水位調節施設（霞ヶ浦）は含まない。

３　水源地域対策のしくみ

水源地域対策の柱は，①ダム起業者が行う補償，②水特法に基づく措置，③基金等による生活再建対策，であり，これらにより総合的に水源地域対策が講じられている（図９－３－１，図９－３－２）。

図９－３－２の生活再建対策をさらにブレークダウンすると，図９－３－３のように狭義，広義様々なものがある。中央省庁，道府県，市町村，基金等がそれぞれの所管分野で対処している。

図９－３－１　ダム建設における水源地域対策の構成



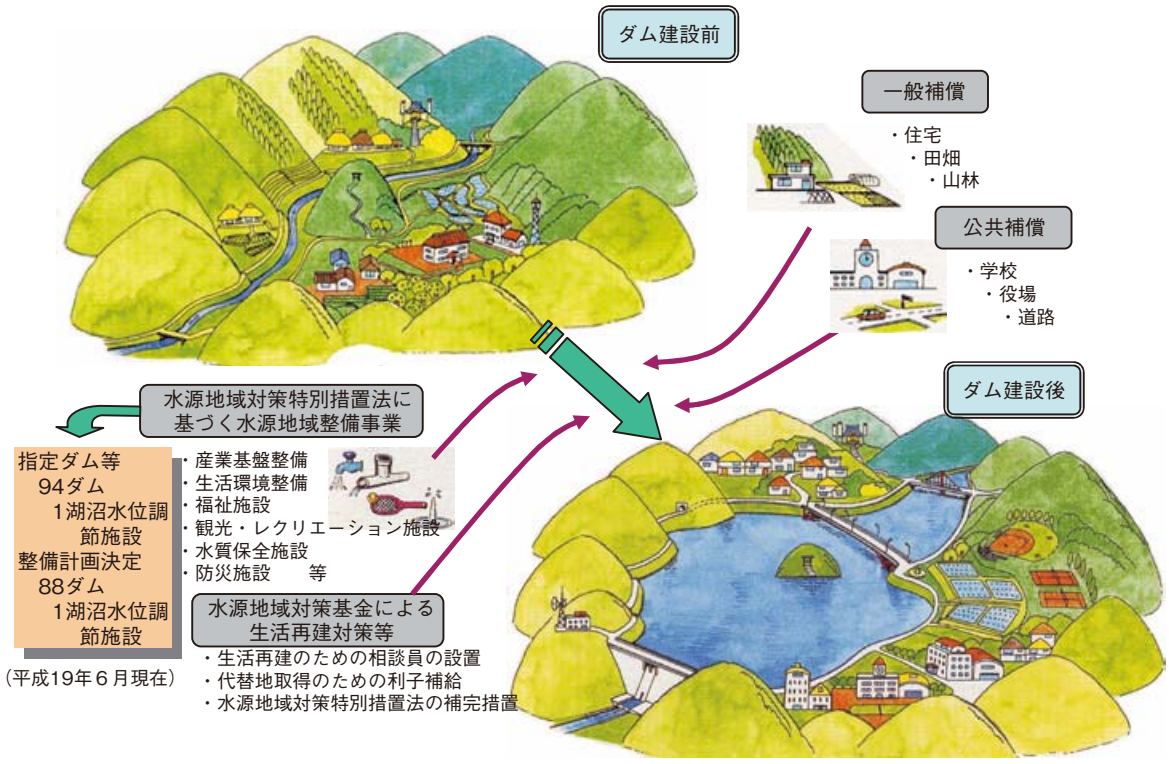


図９－３－２　ダム建設における水源地域対策

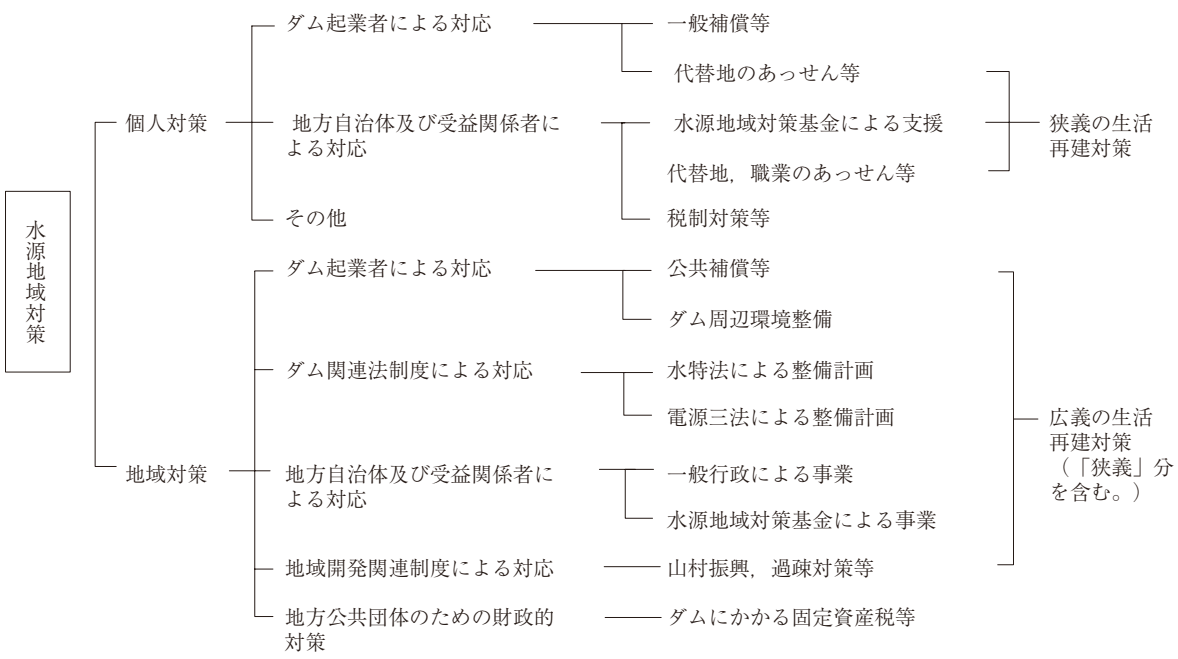


図９－３－３　生活再建対策の位置付け

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，木曽三川，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（道路や生産基盤施設等の整備等）に必要な措置に対する資金の援助

③上下流交流事業（各種イベントの開催・後援）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。基金のうち，豊川，矢作川の２基金は，水源林整備のための資金の助成も実施している。

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。

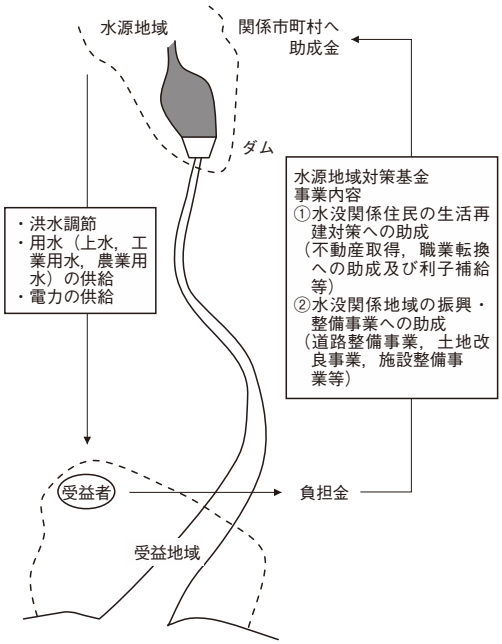


図９－４－１　水源地域対策基金事業のイメージ

５　水源地域の保全・活性化と新しい視点の対策

水特法制定や最初の基金の設立から30年以上が経過している。水源地域の状況は当時前提とされていたところから大きく変化した。

中でも，日本全体で少子・高齢化が進んだが，大半が過疎地域である水源地域では特にその傾向が著しく，高齢化に歯止めがかからない状態である。また，エネルギー構造の変化，住宅用木材の需給構造の変化により，主産業の一つの林業が担い手ごと縮小した。さらに，国・地方の財政事情の悪化，小規模市町村の合併促進もあり，水源地域における森林の整備及び保全は益々難しくなっている。

一方，水資源の安定供給のためには，地域社会を含めた水源地域を適切に保全することが重要である。ダム建設の円滑化の観点から出発した水源地域対策ではあるが，ダム完成後，水特法の整備計画完了後においても，こうした状況を打開し，地域活性化に貢献できるものとなることが要請されている。

（１）水源地域活性化対策

ア　水源地域対策アドバイザー派遣制度

農山村振興，産業振興・工業立地，観光・レクリエーション，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18年度は，奈良県川上村（大滝ダム）へ流域連携分野のアドバイザーを１人派遣した。

イ　水源地域再建計画策定事業

水源地域において，総合的な再建計画の作成を図ることによって関連諸施策間の整合性をとり，整備された施設の利活用の増進を図りつつ，総合的な地域振興を進めること等を目的として，次の者に対して計画策定費用の一部補助を行っている。

①ダム建設を契機とする水源地域における生活環境，産業基盤等を整備するための総合的な地域振興計画（基本計画及び実行計画）を策定する市町村

②ダム完成後に既存施設の利活用及び運営維持方策を含めた総合的な環境改善計画を策定する市町村

③ダム貯水池の水質対策事業を一層効果的なものとするための水質対策事業計画を策定する都道府県又は市町村

平成18年度は，福井県池田町（足羽川ダム），兵庫県（青野ダム）に補助を実施した。

ウ　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18年度は，北海道金山ダムにおいて合宿形式による研修を行い，全国からNPOを中心に７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18年度は，全国から13人の生活再建相談員等が参加して，東京で研修が開催された。

（３）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102ダムにおいて水源地域ビジョンの策定作業又は推進が図られており，平成19年３月末時点で96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

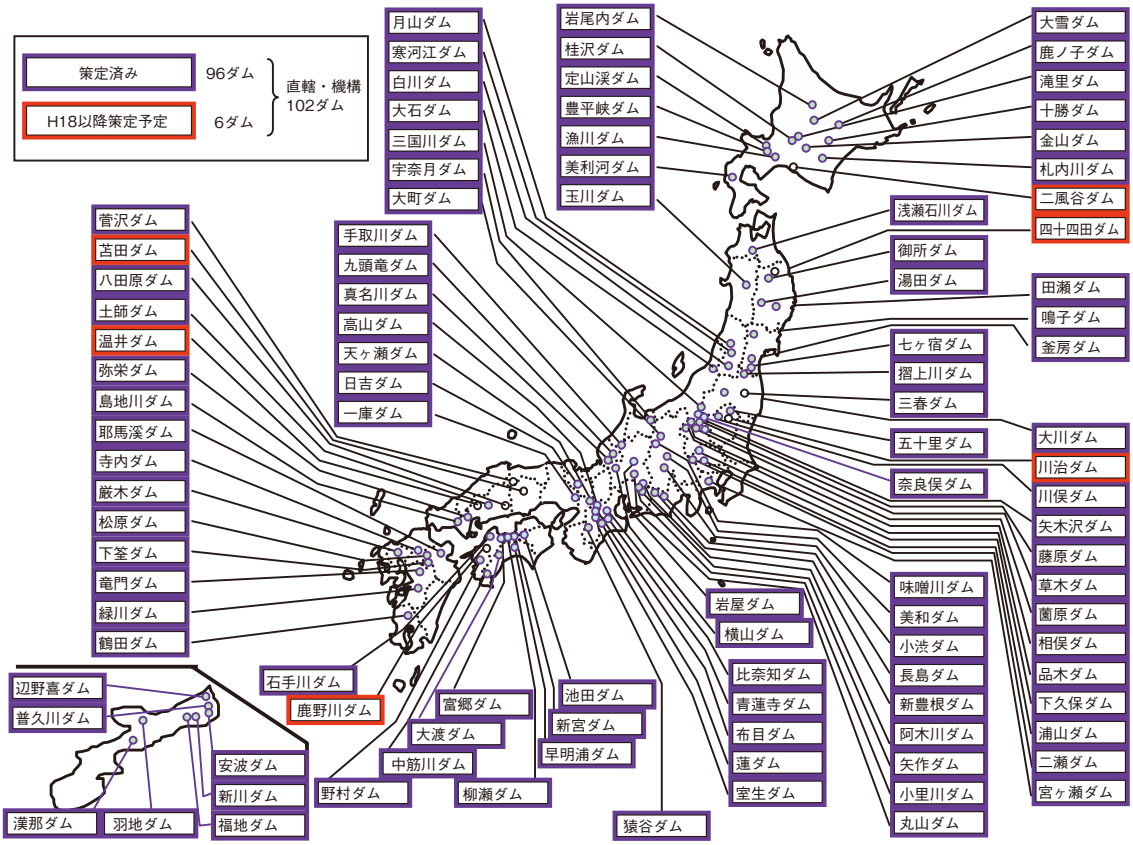


図９－５－２　水源地域ビジョン策定対象ダム位置図

平成19年３月現在

（４）水源地域活性化対策調査

本調査は，地方公共団体・関係者との協力のもとに，ダムや水文化等の地域の持つ資源（森林・水・観光資源・物産・文化財等）を活用して，当該地域の長期的安定・発展を図るための方策についての調査・検討を行い，モデル的に地域活性化のための取り組みを支援するものである。

平成18年度は，北海道中札内村（札内川ダム），千葉県香取市（霞ヶ浦），和歌山県古座川町（七川ダム）において調査を行った。

（５）水源地域再生方策検討調査

本調査は，水特法が適用されている水源地域よりも地域振興の面で立ち後れている水特法以前のダム水源地域の再生を図るため，それらの地域が抱えている課題について調査・整理するとともに，これらの課題の解決方策について検討するものである。

平成18年度は，大分県日田市（松原・下筌ダム）において調査を行った。

６　上下流連携による活性化とＮＰＯとの協働

水源地域の活性化は住民や自治体が自ら実践するものである。５までで見たように国や都道府県が行うのはその支援，助成である。

最近は水源地域だけでなく，上下流双方の自治体，住民，NPOがボランタリーな形で地域活性化のための連携を推進しており，水源地域活性化の新しい方向として注目される。

特にNPOについては特定非営利活動促進法（NPO法）制定後９年を経て，26,000以上の特定非営利活動法人（NPO法人）が誕生しているが，水源地域において活動をしているNPOの多くは，様々な課題を抱えつつその進むべき道を模索している。NPOは，行政や営利企業とは異なる独自の自立した事業活動を目指すものであり，行政が過度の関与をすることは不適当であり慎まなければならないが，公的主体とNPOとの協働関係のあり方は今日の重要テーマであり，不断の検討が求められている。

前述した各調査における支援対象も，従来の市町村主体の取り組みから地域におけるNPO等の取り組みに対するものが大部分を占めるようになっている。

（１）都市地方連携推進事業と持続的な流域連携促進調査

ア　都市地方連携推進事業

平成15年度から，国土交通省は，都市地方連携推進事業を活用して，上下流連携の推進に資する施設の整備及びその施設の利活用を促進するための活動を支援している。

平成18年度は，和歌山県和歌山市，奈良県川上村（大滝ダム），福岡県那珂川町（五ヶ山ダム）

において事業が行われた。

イ　上下流一体化による水源地域活性化促進調査

近年，上下流における流域活動に関心の高い水源地域及び下流地域それぞれの行政やNPO等が互いに連携した地域活性化の取り組みが始まっている。これを流域全体の住民参加型活動に広め，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・検討を行うものである。

平成16年度から平成18年度にかけては，相模川流域（神奈川県，相模ダムほか），豊川流域（愛知県，設楽ダム，大島ダム，宇連ダムほか），及び江の川流域（広島県・島根県，土師ダムほか），の３流域について調査・検討を行い，「上下流連携からはじめる流域一体化」（流域一体化促進マニュアル）としてまとめた。

（２）公的主体による連携

上流の水源地域と下流の都市との関係が１対１対応で密接な場合には，以前から公的主体による濃厚な流域連携がなされていた。例えば東京都や横浜市は水道事業者であって，東京都は山梨県小菅村・丹波山村内の，横浜市は山梨県道志村内の大規模な山林所有者でもある。これらの事例では，従来から上下流連携に積極的に取り組んできた歴史的な経緯があることから，一般市民も上流地域に対し素直に親愛と感謝の念を持ち，そうした活動を支えている。

また，愛知県西部の５市町からなる愛知中部水道企業団と，長野県西部の木曽川流域３町６村からなる木曽広域連合とは，水源地域活性化のための連携活動を数年来行っている。

（３）地方における森林整備等のための独自課税

水源地域の森林も含め，広く森林整備費用への充当や負担者への森林に対する意識の醸成を目的とする税が検討されている。この地方における森林整備等のための独自課税については，平成15年度に高知県，平成16年度に岡山県，平成17年度に鳥取県，島根県，山口県，愛媛県，熊本県，鹿児島県，平成18年度に岩手県，福島県，静岡県，兵庫県，奈良県，滋賀県，大分県，宮崎県，平成19年4月から山形県，神奈川県，富山県，石川県，和歌山県，広島県，長崎県が導入している。このほか，20の都道府県で森林整備等のための独自財源の確保について，検討が行われている。これらの制度は，県全体から集めその税収の一部を森林整備に充てる点で，上下流連携の一種と見ることもできる。

（4）NPOに着目した上下流連携に関する検討と提言

ア 「水源地域におけるNPOとの連携に関する検討委員会」報告（平成14年７月）（参考９－６－１）

水環境の改善，森林の保全，地域の活性化などの分野でNPOが水源地域で活躍しているが，その多くは試行錯誤しながら徐々に行政との関係を構築してきている。国土交通省（旧国土庁）が平成12年10月に設けた上記委員会は，行政とNPOが連携していく上での課題や連携の推進に向けた取り組みなどについて報告した。

イ 「経済的な側面から見た流域連携に関する研究会」

アを受けて，水源地域におけるNPO活動の強化・永続化についての検討を深めると，経済的基盤の充実方策の問題を考えざるを得なくなる。上下流連携のNPO活動は，過疎地域一般の振興策，地域通貨・コミュニティビジネスの活用・推進，NPOと行政との関係構築など，水源地域がある中山間地域における地域振興策と密接に関連することから，この問題の検討に当たっては，これらの分野の成果を参照し生かす必要がある。

平成16年度は，以下の流域のNPO団体等の活動事例紹介や各種検討を行い，本研究会における成果を事例集として取りまとめた。

①荒 川 流 域：（特）荒川流域ネットワーク
②豊 川 流 域：（特）穂の国森づくりの会
③斐伊川流域：（特）斐伊川流域環境ネットワーク斐伊川くらぶ
④江の川流域：（特）ひろしまね
⑤吉野川流域：れいほくNPO等
⑥筑後川流域：（特）筑後川流域連携倶楽部
注）：（特）は，特定非営利活動法人