

水源地域対策特別措置法30周年

国土交通省土地・水資源局水資源部 水源地域対策課長 番場 哲晴

1 水特法の制定・施行と国土庁の発足

1973年は昭和48年です。この年人々の記憶に一番残ったことは何でしょうか？ 巨人の9連覇達成と言う人もいるでしょうが、100人中95人までは第一次オイルショックの発生と言うでしょう。

1年前の1972年7月に田中内閣がスタートしました。田中内閣といえば日本列島改造論ですが、この頃は大都市圏への人口集中に加え全国的な開発ブームがあり、各所で水資源の不足が懸念されました。勿論補償がなされていましたが、水没地域の住民は下流受益者と比較して不当に扱われているという思いを高じさせており、それは社会的問題とも認識されました。水没地域周辺の環境整備によってダム建設促進を図ること、即ち水源地域対策特別措置法（以下「水特法」）の制定はいわば国民的要請でした。

水特法の公布は1973年10月17日。翌1974年2月21日に同法施行令（以下「水特令」）が公布され、法律、政令ともに4月11日から施行されました。この時実はまだ国土庁はありませんでした。内閣の看板の「国土総合開発庁」構想が、オイルショックで一変した経済情勢のために「国土庁」として結実したのは、2か月半後の6月26日です。同時に水資源局水源地域対策課が設けられ、水特法を所管することになりました。

第1回のダム指定は、それから1か月も経たない7月20日です。青森県浅瀬石川ダム他19ダムと指定湖沼水位調節施設の霞ヶ浦の計21施設が政令指定されました。これらは当時既に着手されており、水特法が待ち望まれていた訳です。ついでながらこの年の暮れには田中総理退陣という誠に慌ただしい1年でした。

この30年、いや最近10年間でも神奈川県宮ヶ瀬ダム等が竣工し、長良川河口堰が本格運用されるなど治水利水の安定性は大きく向上しました。ダム事業の長期化は宿命とはいえ、社会情勢の変化は誠に激しいものです。ダムをめぐる状況の変容を見ながら、水特法の30年を振り返りたいと思います。

2 制度の仕組み

(1) ダム建設との時期的関係

水特法の仕組みの中で重要なのは、ダムの政令による指定、水源地域の指定、水源地域整備計画（以下「整備計画」）の決定の3つですが、これらとダム建設の手順との関係は、図-1の通りです。

ダム建設の過程（調査の内容）	補償関係	水特法の適用
1.予備調査 （可能性調査） ・関係市町村の社会、経済、行政等一般資料の収集 ・水没地域の地勢等の把握		
2.実施計画調査 （基本測量等） 【着手】 ・水文、地形、地質等の技術調査 ・基本計画案の作成 ・生活再建対策の検討のための資料収集	・地元説明 （ダム建設の必要性、事業計画等の説明） ↑ ・調査立入交渉 （技術調査） （補償関係調査）	
3.建設予算採択 【着工】 ・基本計画の決定 ・利水者との基本協定締結 ・一審調査 （補償金算定の基礎となる水没地内の各種財産＜土地、建物、立木等＞、家族構成等の調査）	・補償基準の提示 ・補償基準の妥結 ・水没関係者個人別交渉 ・契約 ・公共補償	→ ダムの指定 ↓ ・水源地域の指定 ・水源地域整備計画の決定
4.建設工事 5.竣工 6.管理		・水源地域整備事業の実施 ・水源地域整備事業の完了

図-1 水源地域対策とダム建設の手順

(2) 法的な流れ

図-1の建設予算採択【着工】の段階で、法的には図-2のような流れになります。

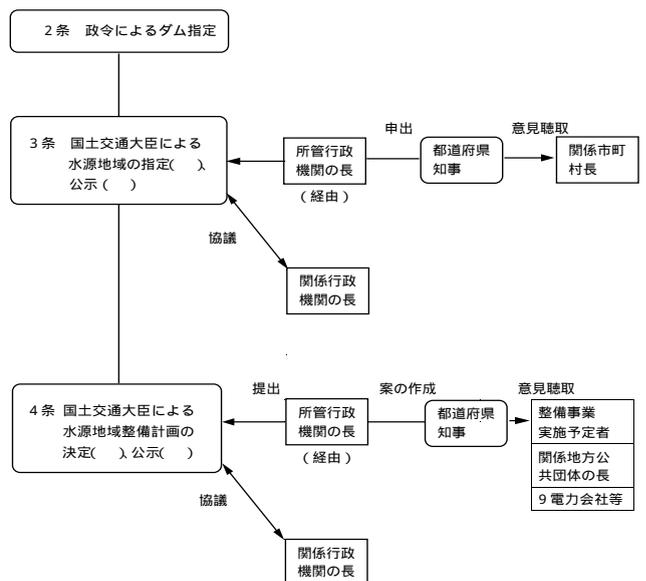


図-2 ダム指定等の流れ

整備計画では法律、政令の24項目（霞ヶ浦は11項目）の事業のうち所要のものに関し整備方針を定めます。特に多くの戸数・農地を水没させるダム（第9条により指定されるので「9条のダム」）については一部事業の補助率嵩上げが規定されています。

個々のダムには様々な事情があり、実際には図一2の①のダム指定から⑫まで10年以上かかることも稀にはあります。また、整備計画は比較的速やかに決定されたものの、反対運動が激化して、本体着工に入っていないものも無くはありません。

3 制度の改正経緯

(1) 1994年法改正とその波及

水特法が制定されてから補助率の特例の改定以外の実質的改正がなされたのは、1994（平成6）年の1回です。水特法制定当初からの変化に伴い、ダム水源地の活性化を図るため、次の3点を内容とします。

①目的の追加

1条の目的にダム貯水池の水質汚濁の防止を付加。後述する（3）③の通り、政令で「畜産経営に係る汚水の処理のための整備に関する事業」が追加されました。

②固定資産税の不均一課税に伴う措置（13条追加）

水源地域内の事業用設備又は家屋、敷地について市町村が不均一課税をしたときに、当該市町村の減収のうち標準固定資産税率の1/2に当たる0.7%分まで地方交付税で措置します。

③水源地域の活性化のための措置（14条追加）

水源地域の活性化のための努力義務を国、地方公共団体に課しました。これを承け1996年度には水源地域の企業立地に対する特別土地保有税の非課税が導入され、1997年度には水源地域内の製造業・旅館業の建物等に対する所得税・法人税の特別償却が認められました。

(2) ダム指定基準の改定

①9条のダムの指定基準の緩和

9条のダムは当初200戸又は200ha以上の農地の水没（特別な場合は100戸、100ha以上）が条件でしたが、1979年3月に150戸、150ha（特別な場合は75ha）以上に緩和されました。

②2条のダム指定の基準の緩和

水特法2条2項のダムの指定基準は制定当初は、30戸以上又は農地30ha以上の水没が発生するものでした。20年近く維持されてきましたが、1992年1月に20戸、20ha（北海道においては60ha）以上に緩和されました。

(3) 整備計画の対象事業の追加

①1978年の政令改正で下の6項目が整備計画の対象事業となりました（いずれも嵩上げ対象外）。

ア 農業（畜産業を含む）、林業又は漁業の経営の近代化のための共同利用施設の整備に関する事業

イ 集舎施設又は民俗文化財若しくは有形文化財（考古資料その他の学術上価値の高い歴史資料に限る。）の保存及び活用のための施設の整備に関する事業

ウ スポーツ又はレクリエーションの用に供する施設の整備に関する事業

エ 児童館又は児童遊園の整備に関する事業

オ 老人福祉センターの整備に関する事業

カ 無線電話の整備に関する事業

②1995年の政令改正で、当時活発に施策が進められていた高齢者対策に関して、①オの老人福祉センターの他に下のものが追加されました（いずれも嵩上げ対象外）。

ア 老人デイサービスセンター

イ 高齢者生活福祉センター

ウ 地域福祉センター

③1994年の政令改正で、上記（1）①の畜産経営に係る汚水の処理のための整備に関する事業が追加されました。

4 実績

(1) ダム指定

これまでに95ダム等が指定され、うち26が9条のダムです。茨城県緒川ダムは1989年の指定後、公共事業の再評価の流れの中で事業中止となり、2001年に指定廃止されました。福島県只見ダムは電源開発（株）の民営化に伴い2003年に指定が廃止されました。

1984年までの10年間に57%に当たる55ダム等が指定されています。

(2) 整備計画の決定

第1回のダム指定が1974年7月20日になされた8

か月後の1975年3月10日に、浅瀬石川ダム、御所ダム、手取川ダムの3ダムについて整備計画が決定されました。それから現在までに84計画が決定されています。うち23ダムが9条のダム関係です。計画上の事業規模は平均すると100億円前後であり、全体でも個々の計画でも事業費の約半分は道路になっています。

1984年までの10年間に52%に当たる44計画が決定されています。

(3) 整備計画の進捗率

最近時点では、100%完了したものが45ダムあります。

75%以上は15、50%以上75%未満は11、50%未満は13です。

5 水源地対策基金

起業者による補償と水特法による整備に加え水源地域対策基金の3つを3点セットと呼ぶことがあります。

地元自治体の負担能力を超え或いは水源地域と受益地域とが都府県境を異にする場合に、水特法を補完するきめ細かい対策のために水源地域対策基金(以下「基金」)があります。1976年12月に(財)利根川・荒川水源地域対策基金が国の認可を得た第1号として設けられました。大別すると次の3つがあります。

- ①水資源開発促進法に基づく水資源開発水系に係るもの
- ②①以外の水系で、国の設立許可を受けたもの
- ③1県内を対象とするもの

①が利根川・荒川、木曾三川等6基金、②が矢作川、紀の川の2基金、③に当たり、かつ財団法人化されているものが小里川、嘉瀬川等11基金です。

利根川・荒川では1976年度～2002年度に累計約93億円の生活再建対策・地域振興対策等の支出がされました。

6 ソフト施策

水没は地域住民にとって人生で初めて(多分最後)の経験であり、自治体も含めて色々と戸惑うことばかりなのが普通です。水特法の補完という意味で次のようなソフト施策を講じています。これらの他に

も、河川流域の上流、下流の自治体、NPO法人、個人が協同し、連携して水源地域の保全等の効果を上げていくような方策に取り組み始めています。

(1) 水源地域対策アドバイザー派遣

水源地域へ観光や生活再建等の専門家の方に足を運んで頂き、自治体や住民代表の方と交流し、指導・助言を行うアドバイザー派遣制度があり、1988年度から2002年度までに延べ26ダムの地元に入って頂きました。現在は6分野14人の方にアドバイザーの委嘱をしています。

(2) 生活再建相談員研修

1990年度から、自治体の生活再建相談員を対象に研修を行っています。課題を抱えているダム地区の現地指導も2002年度までに延べ19ダムを対象に行われています。

(3) 地域活性化リーダー養成

水源地域の自治体職員や地域リーダーを対象に、2001年度から行われています。

7 水源地域活性化対策調査と水源地域ビジョン

1987年度から水源地域活性化対策調査を実施してきました。累計で25ダム等について調査が行われ、水源地域の活性化に貢献してきました。

また、国土交通省発足以前から、建設省河川局では直轄と水資源開発公団(2003年10月から水資源機構に改組)のダムについて、水源地域ビジョンを策定していました。2001年の国土交通省発足を受けて、当課も、都市・地域整備局の公園部局と並んでこのビジョンの策定に積極的に関与していくこととなりました。

8 国土交通省の発足と政策評価～評価の基準は何か

2001年1月の国土交通省の発足以降、行ってきた政策の評価が実施されています。

政策評価とは何を基準に(良し悪しを)評価するのでしょうか。制度の目的が達成され、国民のwelfareが最終的にどの程度増進したかが評価の基準でしょう。

旧国土庁は調整官庁ですが、水特法の目的は「ダム及び湖沼水位調節施設の建設を促進」と、事業者には成果が帰属するものです。整備計画が決定されたダムの大半は、住民が最終的に同意した上で順調に

工事が進み竣功していますし、84中の45ダムは計画の達成率が100%になっています。実施事業に対する不満は特に聞いていないので、政策効果が十分に発揮されていると言えます。また、これによって下流地域が本来待ち望んでいた治水、利水上の受益が達成されています。

世間で今騒がれているダムで随分前に整備計画が決定されながら本体着工に至っていないものもあります。これを水特法の効果が発揮できなかったものと見るのか、そういう問題ではなかったと見るのか、恐らく後者が正解なのでしょうが、多少難しいところではあります。政策評価には一定の期間内での達成という要素が顕在的或いは潜在的にあります。水特法の評価の場合、ダムの完成まで期間が無限に延長されるとすることも可能です。

9 ダムをめぐる社会情勢の変化と水特法

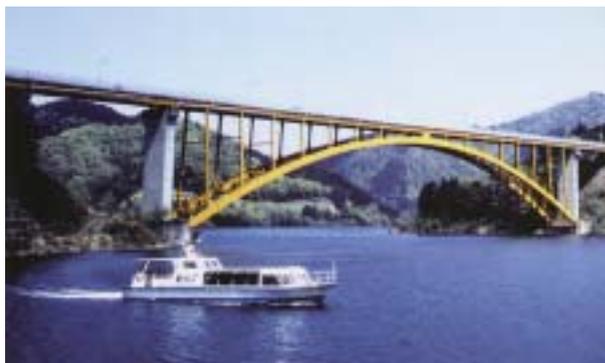
Googleというインターネットの検索エンジンを使って「ダム反対運動」を検索すると、古くは松原・下釜ダムから30以上のダムが反対運動の対象になっている（た）ことが解ります。近年の反対運動は地権者限定ではなく、近隣自治体の住民、最終的には全国の人々の関心・参加を得ることも稀ではありません。地元は（ある程度）納得しているのに、着工出来ないというケースもあります。マスメディアの取り上げ方、インターネットの普及による運動の参入障壁低下がこうした事態の一因でしょう。1994～1995年にかけて大きく盛り上がった長良川河口堰のケースがその典型ですが、2000年以降の幾つかの知事選でもダム問題が大きな争点になりました。

事業を推進する立場の官庁は、「従来も今後も、環境に配慮し、真に必要な事業しか行っていない」というのが基本的な立場ですが、個別事業についての対応の検討や或いは事業手順の見直しをしています。直轄でも補助事業でも事業を止めた例は既に幾つかあります。

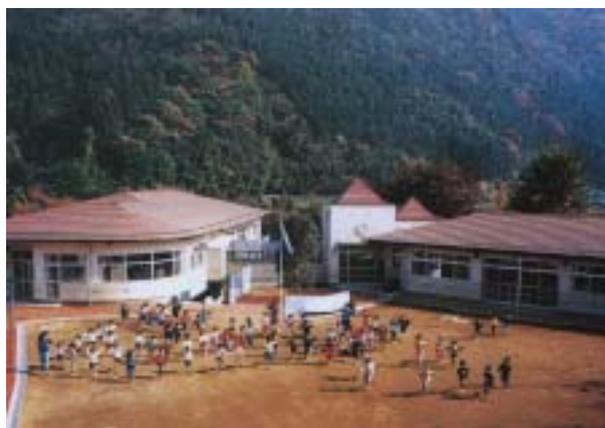
事業者ではない当課としては深入りしませんが、ダムに反対する余り、どこか水源地域のことを等閑視する傾向が同えなくはないのも気になります。治水・利水両面で特定の河川の特定のダムを造らずに森林機能だけで完全に代替することは不可能とされています。それ以上に、ダムがあるとないとにかか

わらず、過疎化・高齢化による集落機能の崩壊によって、今や水源地域の森林機能の維持そのものが危うい状況にあります。

水特法で対処し得た水源地域が他のそうでなかった地域に比べより機能維持が保たれ、水源涵養効果も高くなっているということについてこれから検証したいと考えています。皆様にも引き続き関心を持って頂きたいと思います。



写真－1 神奈川県宮ヶ瀬ダム 虹の大橋



写真－2 宮ヶ瀬ダム 清川幼稚園



写真－3 宮ヶ瀬ダム 水の郷大噴水