

水源地域の活性化問題

- 広域連携の必要性和条件 -

中 崎 茂

A Study about Activities in Water Reservoir Area
- necessity and conditions of partnership in wide area -

Shigeru NAKASAKI

目 次

はじめに

- 1 ダム建設と水源地域
- 2 ダム建設の影響とその対応策—水特法との関わり
- 3 水源地域のダム影響への対応：水源地域整備計画の概要
- 4 水源地域の活性化の取り組み：水特法の改正
- 5 水源地域活性化問題：整備計画の問題、生活再建の問題
- 6 水源地域活性化と広域連携：必要性和条件

おわりに

はじめに

地球上の生物は人間をはじめその生存や存続には、水が不可欠である。都市の発展と関連が深いダムは、利水、治水等に役立つ反面、水没移転者の生活再建、生態環境の変化、あるいは水源地域の衰退等の影響を引き起こすため、その功罪を含めてダム事業の再評価、見直しも行われている。

本稿は、ダムが建設されている水源地域の活性化問題を取りあげ、その取り組みと方向性を考察する。水源地域に係る法制度を概観し、ついで近年とくに地域の活性化の柱として期待されている観光レクリエーションについて、その開発・運営の課題を整理するとともに、その対応の方策を広

域連携と関連づけて考察する。

1 ダム建設と水源地域

人間は水辺に居住し、そこで水を利用するとともに洪水の危険性を軽減する工夫・努力を重ねてきた。人口の増加、生活・産業の発展に伴い（その結果として都市化が進む）、それらに必要な水（上水、農業・工業用水あるいは船運）の需要が高まる一方で下流の人口・生命や資産等を洪水から防御する必要性も高まる。この水の需要と洪水防止という、社会的な要請にこたえるものとして出現したのが、堰（ダム）である^{注1)}。

ダムは原理的にみると水を貯留する人工的な装置であり、「河川の流水を貯留するために河川に横断して作られる構造物」である。またこのダムは機能的にみると、農業用水、工業用水、都市用水、発電あるいは船運等の「利水」、下流の人口・生命や資産等を洪水から防御する「治水」、および河川の景観維持や生態保全等に資する用水の「環境維持」がある（環境、生態、景観の意識が高まり、これらに維持用水の機能も付加されてきた^{注2)}）。これらの機能が単一の「単一機能ダム」と機能を複数併せ持った「多目的ダム」に区分される。発電や農業生産が優先された時期には「単一機能ダム」が多く建設され、その後の都市や産業の発展に伴い、都市用水、農業用水に加えて工業用水の需要が高まり、またダムの適地を求めてダムサイトが下流に移行するにつれて貯水効率や経済性確保等の面から「多目的ダム」に移行してきた。日本の場合は欧米の気象や地勢条件と異なり、モンスーン気候に加えて台風、梅雨時期の多雨、そして降雨を短時間に流下させる急峻な地形に特異性がある。そのため、日本においては治水、利水、環境保全等の社会的な要請をみたく手法として、いくつかの問題をかかえているとしても^{注3)}、ダムは当面（人口、資産の減少、産業、都市用水需要の大幅な減退が生じるまで）、社会的に必要な水利・防災装置とみなされている。

2 ダム建設の影響とその対応：水特法との関わり

(1) ダム建設の影響

ダム建設（その運用も含めて）のもたらす影響の内容やその度合い（範囲、重要性等）は、ダムの機能・規模、立地条件の他に、社会経済・価値意識等に左右される。ダムの影響の詳細は他書に譲るとして、それを概観すると、ダムの機能が発電や洪水のみなど単一目的で、ダムの立地が河川の上流にありしかもダム建設が社会経済の面から優先事項とみなされる状況では、水没する戸数や農林地も比較的少なく、ダムの影響もあまり問題視されることは少なかった。

やがて社会経済が発展するにつれて農林業の振興、工業の軽工業から重工業化を背景に農業や工業用水の需要増大、都市の人口・資産の集積に伴う上水需要と洪水防止の要請が高まる。このような要請に応えるため多目的ダムが指向され、そのダムサイトが下流に移動するにつれてダムの影響

は社会や環境の広汎な分野に広がり、ここに水没移転者の生活再建、水源地域の活性化あるいは生態・景観変容等の課題とその対応の必要性が生じてきた。

(2) 法制度によるダム影響への対応

このようなダム建設の影響の多くは、水没移転者の不満・不安や環境の悪化に象徴的に現れてくる。その一例を示すと、以下のものがある。

- ・ダム計画に対する不満（ダムの立地、規模等の決定手続き等）
- ・生活再建に対する不安（職業、所得、家族の生活拠点の根本的な見直し）
- ・建設工事公害の発生不安（ダム工事関連の騒音、濁水、雰囲気の変化等）
- ・集落の再編・分断（移転世帯と残存世帯、集落機能の減退・再編等）
- ・自然環境の悪化（水生生物、魚類等の消滅・減退、景観の変容等）、など

このようなダムの影響に対処しダム建設を円滑に施工するため国は、ダムの工事や運営等に伴い水源地域や水没移転者等におよぼすマイナスの影響を解消する「補償的な対策」と、ダム完成後に地域社会にプラスをもたらすことを意図した「水源地域および地域活性化策」を展開してきた。補償的な対策とは「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」や「公共事業の施工に伴う公共補償基準要綱」に基づく補償にかかわる公共事業であり^{注4)}、また水源地域および地域活性化策に関わるものには、多目的ダムの建設促進、水没移転者の生活再建や水源地域の振興等を意図した「水源地域対策特別措置法」（以下、水特法と記述する）および発電機能をもつダムの地域対策に適用される「発電三法」^{注5)}がある。

また、多目的（大規模）なダム建設は、魚類、昆虫、植物の他に工事に起因する汚濁、騒音、景観などの影響が大きいことから、平成11年の環境影響評価法の制定により本格的な環境影響評価^{注6)}が行われることになった。これをもとに工事や生態等への影響を予測・評価し、必要な対応を図ることになり、とくにダム建設による生態への影響を軽減する調査が拡充してきた。内水面漁業が経済的にウイエトが高い時期にはアユが中心であり、その後の環境意識の高まり・広がりを反映して調査・対応の対象もサクラマス、カジカ、モズクガニに、さらに昆虫、貴重な植物へと多くの生物に拡大してきた。

3 ダム影響への対応：水源地域整備計画

水源地域とは、このダムに関わる地域であり、水特法によると「流水が貯留される土地をその区域に含む市町村区域のうち、ダム建設によりその基礎条件＝住民が安定した生活を送るための生産や生活基礎となる諸条件をさす広範な概念＝が著しく変化すると認められる地域」をいう^{注7)}。

この水源地域における問題とは、どのようなものであり、それにどう対応してきたのか。そのためダム建設の影響を解消し水源地域の振興を意図した水特法、それにもとづく「水源地域整備計画」^{注8)}

と関連付けて検討する。

(1) 水源地域整備計画のねらい

この計画は、ダム建設により水源地域におよぼす影響＝基礎条件の著しい変化＝に総合的に対応する目的で作成されるものであり、この計画の目標は、水源地域の特性をふまえ以下の事柄に配慮するものとしている。しかもこの計画の期間はダム建設と歩調をあわせダムの完了までに終了することを原則としている。

- ①水没住民の住宅、宅地など生活再建と共に移転地域、残存地域住民の生活環境を一体的に整備し住民の福祉向上を図ること。
- ②ダム建設後も地元に残留する住民が安定した生活を確保できるように振興する産業を設定し、これに必要な産業基盤整備を実施すること。
- ③ダム建設後も地元に残留した住民の財産、公共施設の保全を図るため、ダム周辺地域、水没住民の移転地域等において治水、治山事業を実施すること。
- ④水源地域と付近の生活中心地、振興を予定する産業施設の所在地、およびその他の地域との間に交通路を確保すること。
- ⑤湖沼については、水質の保全を図ること。

このように水源地域整備計画は、ダム建設の影響に対応するため住宅、宅地など生活再建、産業の振興、移転地域等の治水・治山、水源地域と付近の生活中心地等の交通路の確保および湖沼の水質保全などを基本的な目標としている。

(2) 水源地域整備計画策定の内容

この水源地域整備計画の作成は、水源地域指定の告示があったとき（知事がダムの水源地域を申し出て内閣総理大臣が指定する）遅滞なく知事が行うことになっており、その内容は地域整備に関わる24の事業のうち^{注9)}、当該水源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、当該水源地域において実施する必要があると認められるもの、およびその経費の概算が基本である。

しかし水源地域において農林地の確保が困難な場合、水源地域を超えてその下流地域に農林地を求めた場合でも、その農用地から主要道路へのアクセスが整備計画に組み込まれる。なお、ダム建設に伴う損失を補償するために実施される事業^{注10)}のうちダム建設当時の形態・機能を上回る部分は、この整備計画に含まれない。水源地域では生産・生活の利便性に対する要望が強く、ダムにより異なるが総事業費の約5割りは道路である。この水源地域整備計画は、ダム事業、水没補償工事との関連の他に、地元住民の整備計画に対する意向、社会経済の変動（バブル経済、オイルショック等）による物価水等により、変更も余儀なくされるものであり、バブル時期に工事、整備計画されたほとんどの水源地域で事業計画の変更が余儀なくされた。

水源地域の活性化問題

この水源地域整備計画の施行主体は、国、地方公共団体およびその他（土地改良区農業共同組合、森林組合、漁業協同組合）であり、これらが協調して推進することが期待されている。また、施行の費用は、対策事業によって異なるが国が5から8割を負担しその残りを、都道府県、受益市町村等（電気事業者）が負担することになる^{注11}。しかし、水源地域を抱えている地方公共団体、および受益市町村は財政負担の余力がない場合、整備される事業の種類は限定され、その規模も小さくなる。また大都市近郊のダムの場合と地方のダムの場合では対策事業に差異が生じる。同じ公共事業でありながらこのようなアンバランスを緩和し、さらにダム等の建設に伴い生活の基盤を失う水没移転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）と水源地域の振興等ソフトの対応（資金負担）のため、荒川・利根川基金を皮切りに全国各地に設置されたのが水源地域対策基金である^{注12}。

4 水源地域の活性化の取り組み：水源地域整備特別措置法の改正

水源地域の問題は当初、ダム建設に起因する問題に限定されていたが、その後の社会経済の変化に対応しダム建設の計画的な展開のため、水没移転者あるいは残存地域を含む地域再建・振興にかかわる派生（間接）的な問題にも対応する必要が生じてきた。これらの問題の解消を意図して（それで水源地域問題のすべてが解消されるわけでないが）水特法はたびたび改正されてきた。その背景と改正の内容を示す。

（1）水源地域対策特別措置法の改正の背景

水源地域対策特別措置法は、昭和48年当時のダム建設にかかわる主要課題（工業用水、都市用水を中心とした水資源開発の必要性、水没移転者の生活不安の解消、下流都市等に対する犠牲という心情問題）に対応する必要から制定されたものである。その後の社会経済の変動を反映して以下のような課題が生じてきた。

①過疎化・高齢化の進展と水源地域の機能維持の困難化

水源地域の多くが過疎地域の指定を受けており、過疎化、少子化の進展は、農林業従事者の減少、地域社会の活性化の低下（例えば、祭り、生活・生産の扶助・連携の弱体化等）をもたらし、地域の先行きに対して不安が大きい。それとともに、水源涵養機能、国土保全機能、環境保全機能など水源地域に期待されている機能の維持が困難になってきた。

②ダム貯水池の富栄養化等の水質問題

環境に対する国民の関心の高まりを反映してダム湖の富栄養化に起因する水質の悪化／臭気が農業、工業の散水、洗浄等の面のみならず、生活面からも対応が求められ、水質の保全対策が重視されるようになってきた。

(2) 水源地域対策特別措置法の一部改正

上記①②の課題と社会経済の動向に応じて、以下のように水特法は改正されてきた。

- ①水源地域整備事業の水質保全対策は、水源地域のみならずその上流地域にも必要に応じて適用されることとなった。
- ②水源地域内において産業の維持や誘致による雇用の確保、地域経済の活性化を目的に、製造業および旅館業に対する固定資産税が減額され、それに対して地方交付税の補填措置が図られこととなった。
- ③高齢者福祉関連事業（老人サービスセンター、高齢者生活福祉センター、地域福祉センター）が新たに追加された（以上は平成7年）。
- ④水源地域内の製造業および旅館業に供する土地に対して、特別土地保有税の非課税の措置が講じられた（平成8年の改正）。
- ⑤水源地域内の製造業および旅館業に供する新設（または増設）の機械、装置、建物に対して所得税、法人税に特別償却制度が適用された（平成9年の改正）。

今後も水特法は、水質の改善状況、水源地域の生産や生活を取りまく環境の変化に応じて見直しが図られることになろう。

5 水源地域の活性化問題－地域整備計画と生活再建

昭和48年に制定された水特法、それに基づく水源地域整備計画は、上記のように改正を積み重ねてきたが水特法の制定から約25年を経過し、この間に社会経済環境は大きく変化してきた。水源地域対策は、貯水地の周辺地域にとどまらず、今後の地球環境の変化も視野において産業構造や都市人口の動向、生態環境に関する科学的な知見の蓄積等と関連付けながら、利水と治水をコントロールするダム建設やその運営のあり方を考える必要が高まっている。とくに地球温暖化による異常な気象の頻度を念頭において、利水、治水、環境のあり方を適宜、見直す必要が生じている。

このようなダムに関わる視野の広がりや治水・利水・環境のあり方の見通しを背景におくとき、水源地域の新しい活性化の課題は、ダム建設に関わるもの、および健全な水循環系の構築に関わるものに大別して検討する必要がある。

本稿では紙面の都合上、前者に係る水源地域の整備計画および生活再建についてその課題を考察する。

(1) 水源地域の整備計画に関わる課題

水源地域の基礎条件の著しい変化・影響の緩和のために平成12年までに全国の82ダム^{注13)}で水源地域整備計画が策定されてきた。水特法の制定当時と社会経済の環境は大きく変化しており、これらの整備計画をもとにした水源地域の活性化に関して以下のような課題が生じてきた。

水源地域の活性化問題

①整備計画の時期、内容、負担の見直し

水源地域整備計画は、水没移転者のダム事業への合意、それに基づく公共補償、生活再建、移転計画等をその基本としている。この計画内容は既述したようにダムの建設事業と歩調をあわせて遂行され、ダムの竣工までに完了することを原則としている。しかし、ダム建設が計画発表から竣工まで長期にわたる場合には、ダム指定の段階に策定・合意された水源地域整備計画が当初の予定の期間内に終わらない事例も少なくない。その背景には、行財政改革やバブル経済等の社会経済環境の変化があり、それらによる物価水準の変動、国庫補助の廃止・縮小あるいは下流市町村や都道府県の財政逼迫による支援内容の変化などがある。

このような変化に対して水源地域整備計画を適宜、見直しする必要が生じてくる。しかし、計画の見直しには関係する行政機関や企業等との利害の再調整、費用負担の新たな合意形成という大変な労力と時間が必要となるため、従来どちらかといえば計画変更には消極的であった。今後はこれまで以上に産業構造、都市化、人口構造や地球環境などに大きな変化が予想されることから、これらに的確に対処した水源地域整備計画の見直しが必要となる。

②整備計画中止の場合の対応

社会経済の変化により公共事業の見直し（時のアセスメントの導入等）は当然視されるようになってきた。社会経済基盤が脆弱な水源地域においてダム事業が中止になった場合の影響は相当に大きい場合その場合の水源地域対策の扱い方についても検討しておく必要がある。今後、ダムという公共事業はその変更や中止等がありうることを起業者、地域住民、及び受益・費用負担の関係者が認識し、かつ一定の変動幅・条件のもとでダム計画が中止された場合の対応方法についても協議・調整のルールづくりが必要となる。

この①と②の課題は、社会経済の将来の変化に柔軟に対応することの意義と事業計画のリセットへの対応問題でもある。

③整備事業の採択基準の透明性

水源地域整備計画に採択される各種対象事業の選定基準やその必要性については、ダム建設の促進を優先するため概してあいまいさが多く、その根拠は必ずしも明示されていない。その結果、水源地域整備計画の中に利用が少なく、維持管理を軽視した公共施設も散見される。それゆえ、整備計画に適用される事業の採択基準をより明確にし、採択の理由（必要性）とともにその事業の位置、規模・範囲、事業費の算定、工期等についても明確な判断基準を明らかにする必要がある。また事情によりそれら整備事業の変更を認める場合にもその条件や手続きの透明性を高めていく必要がある。

④身の丈に見合った整備計画：住民、費用負担、上・下流調整等

水没移転者の生活再建や水源地域の活性化等を重視する傾向がある。それを反映して、水源地域整備計画に採択される事業の対象分野は増えており、かつこれらの事業をダムの竣工までに整備を終えることが住民や地元行政等から求められている。他方で水没移転者の多くは新規に導入

される事業を有効に活用する経験・知識が乏しく、その事業が有効に活用され持続的に展開される確証はない（後述する観光レクリエーション整備に対する要請は強いが、観光レクリエーション客のニーズや利用動向の変化に応じた運営・管理が不十分であるため、赤字経営や廃業・中止に陥る事例もある）。

水没移転者は、概してダム犠牲を受ける見返りとして、また千載一遇のチャンスとして過大な整備事業を要求することがある。しかもこれらの整備事業費の一部を地方公共団体や農林漁業の生産組合等が負担することになっており、導入を希望する整備事業が多くなるにつれて財政面から対応することが厳しさを増すことになる。人口の高齢化・少子化、産業の空洞化・海外に生産拠点のシフト等が今後も続くものとすれば、財政環境が大幅に改善される可能性が少なく最終的に導入される整備事業は限定されざるをえない。それゆえ水源地域整備計画の策定に際しては、対象事業の必要性、その規模、費用負担の可能性、将来の人口、土地利用の見通しとつきあわせ、生態環境の保全等を事前に十分調査・検討し、かつ持続可能な維持・管理の視点を加味して適切な事業の内容や運営体制を検討とすることが必要となる。

（2）生活再建対策に関わる課題

ダム建設に関わる水没移転者の生活再建は、個人的な資産の補償、水特法による水源地域整備計画および水源地域対策基金等により実施されている。この生活再建の意義は当該市町村からの人口・世帯の流出を軽減し（地勢条件、子弟の教育、就業機会等に左右されるが）当該市町村に残存する人の割合を高め、自立発展を促し、かつ水資源の涵養や生態・自然変容の事前チェックと迅速な対応にある。これに関して以下の課題がある。

①水没移転者の心のケア

水没移転者は、ダムという公共事業を契機として不本意ながら移転地の選定と住宅の建設、そこで新たな生活や生産の再構築を余儀なくされる。公共事業の中でも特にダム事業の場合は、生産、生活の全般にわたりその根本的な再建を余儀なくされ、しかも家族全員の環境変化にも対応する必要がある。それは個々の世帯の単なる補償金や新たな宅地・住宅の定住環境の整備のみならず、地域の仲間関係や祭り等の衰退・変質、高齢化している人々の転職の難しさなどを契機に心の動揺・生活の再スタートの不安が大きくそれらへの対応が必要となる。例えば、水没以前は裏口から頻繁に出入りしていた子供や高齢者は新築の表玄関からチャイムで訪問することになり、相互の交流機会は減退する。新築の建物や補償金等でたとえ豊かになっても多くの人々は心の寂寞感、孤独感にさいなまれ、ことにダム建設後に他の市町村に移転した人々は行政やもとの仲間等からも次第に忘れ去られ孤独を味わうことが多くなる。このような水没移転者の移転後の心のケアも生活再建のテーマの一つである。

②コミュニティの再編

水没の対象となる集落は、従前の集落地やダムサイトの近隣にそのまま再建するだけのまとまっ

水源地域の活性化問題

た適地が地勢的に少ないため、多くの場合、幾つかの代替地に分散して移転せざるを得ない。そのため、水没以前のコミュニティは大きく改変し時には消滅を余儀なくされる。

新たなコミュニティの再建と存続のために、①の心のケアと関連づけて、祭り、歴史文化、レクリエーションなど多様な活動を行政や外部からの働きかけを活用して行うことが必要となる。

③水没移転者の生きがい（知識／技能に適した雇用・所得機会、仲間）の確保

水特法による生活再建対策は、基本的に直接個人に対する代替地の斡旋、その取得の利子補給、職業の斡旋等を行い経済的な自立を促すものである。ダムにより農林地が水没し長年、慣れ親しんだ職業（農林業）を転職せざるを得ない高齢者も多くなり（しかも他の職業体験が乏しいなど）新たな雇用の確保やその定着に困難が多く、これらがあいまって精神的に不安定となる事例も見受けられる。彼らの技能のレベルに応じた多様な雇用・所得の機会提供、高齢者の知識や経験を生かした生きがいの場や機会を創出し、彼らを励ましあう仲間づくりが必要となる。高齢者の自発性に任せるだけでなく、外部からの誘いかけ、機会づくり（例：木竹工芸、郷土料理、体験・学習等）を対話や指導と関連づけて検討する必要がある。

(3) 広義の水源地域対策に関わる課題 水の循環系構築のために

今後の水源地域対策すなわち水量・水質を考慮した水循環系の構築には、上記(1)(2)の水源地域対策に加えて、ダム受益地域を含む流域を視野に置き、水源涵養、国土保全、環境保全の機能を積極的に発揮させることが肝要となる。これらにかかわる広義の水源地域の課題として次のものが考えられる。

①水源地域の機能保全のため過疎化・高齢化への対応

ダム上流域の水源涵養、国土保全、環境保全の機能（その一部）は、これまで水源地域の住民が農林業を介して担ってきた。ダムの水没移転者に対して生活再建、地域活性化等の対応を図ることによりこれらの各種機能の保全が期待されている。しかし、上流域は水源地域を含む広大な地域であり、概して高齢化と少子化の進展に農林業の低迷・衰退も加わり^{注14)} 過疎化の傾向を強めている。上流域に期待されている水源涵養、国土保全、環境保全の機能を維持・高揚させるには困難が増すことから、一方でこれらの機能保全のシステムを構築するとともに、他方で流域全体として過疎化・高齢化の軽減に取り組む必要がある。その対応策の一つとして、集落の維持と再生を目標にした定住環境の整備（その環境整備の目標として若い夫婦の定住をシビリ・ミニマムとすることも有効）および地域間交流等を通して外部からの移住促進策などがある。

②水質保全のための流域のゴミ投棄、水源汚染の防止

上流域は、道路の整備が進み山林に立ち入ることが容易となる一方で、住民の過疎化・高齢化と農林業従事者の減少から、ゴミ、産業廃棄物等の不法投棄を事前にチェックしたりその迅速な対応が困難となる。その結果として貯水池の水質汚染の懸念が高まっている。そのため①の上流域の過疎化・高齢化の軽減に努めるとともに、水質汚染につながる不法行為を住民による監視・

巡回活動とそれを補完する監視システム（例：自然保護員、郵便局員等からの通報など）の展開が必要となる。

③水源涵養機能の維持と向上

水源地域を含む上流域に期待される役割は、安定的な水量確保と良質な水の涵養であり、この役割を持続的に果たすことが求められている。そのため、上記①、②とあわせて、水源涵養林そのものの撫育・管理も重要となる。この撫育・管理に不足する人手の確保と平行して下流都市住民が水資源涵養の意義を認識し、撫育管理にかかわりを持つ機会や場づくりも有効である。その一例として山林を舞台とした自然との触れ合いレクリエーション、自然植生・生態の環境学習、植林・枝打ち等の体験、さらに部分的な混交林を育成しそれによる景観、昆虫・鳥等とのふれあい機会を増やすことも有効である。

④環境指向、住民意向を反映した水源地域の形成

ダムはこれまで洪水、利水、発電等の社会的要請、これらにかかわる技術・工事手法がすべてに優先し、その範囲内で水源地域（自治体、地域住民等）の意向に対処してきた。その後の社会経済の成熟や国民の環境意識の高まりを反映して河川法が改正され^{注15)}、これまでの治水、利水の他に新たに河川環境（水質、景観、生態の整備と保全」、およびダムの機能を維持・増進するためダム貯水池の周辺に樹林帯^{注16)}を河川管理施設として整備・保全することが付加された。しかも河川の整備にあたり地域（住民、地自体等）の意見を反映させることが明文化された。水源地域の活性化においてもこれまで以上に環境や地域住民の意向に留意する必要が高まることから、環境の個性化と保全、それを生かした地域づくりとその持続的な展開が重要となる。

6 水源地域活性化と広域連携：必要性和条件

水源地域の現在および今後に予想される課題は、このように水特法、生活再建に関わるもの^{注17)}と、流域に視野を広げたもの、に大別される。とくに水没移転者の定住と水源地域の機能保全を意図した水源地域の活性化が重要なテーマである。

このテーマにどう対応すべきか。水源地域の住民が主体的に取り組みその実効性を高める上で広域連携の必要性・意義とその条件について探してみたい。

(1) 広域連携の基礎概念：2つの視点と本稿の視点

はじめに広域連携の広域と連携について基本的な考え方を示しておきたい。本稿で「広域」とは考察の対象としている当該ダムの所在する流域、そこに所在する行政区域の範囲と便宜的に設定する。この広域は2つの視点がある。一つは広範な地域から水源地域との関わりのあるものについて考察する視点であり広域（全体）の要素の中で水源地域と関わるものに注目して考察する。（水源地域の要素がすべて広域的に検討されるとは限らない。）もう一つは水源地域に関わるすべての

要素についてそれに関わる地域と関連づけて考察する視点である。広域の範囲は当該要素に関わる地域の分布に依存する。この2つの視点の違いが地域相互の連携内容や強さを規定することになる。

本稿では、水源地域の活性化を円滑・効果的に展開することを当面の検討課題とする立場から、前者の水源地域に内在する課題に関わる範囲を一応、広域とみなす。

次に、「連携」とはお互いに連絡を取り合って調査、整備、運営など物事を行うことであり（広辞苑）、また何らかの関わりのあるもの同士がある目的のために責任をもって行動することである。その目的に応じて上・下流の連携（河川や水に関わるものを目的とする）あるいは広域連携（産業、歴史文化活動に関わるものを目的とする）がある。また既存の機能の補完や補充などの場合には「機能の連携」というパターンも考えられ、具体的な連携分野には、生活、環境、産業、歴史文化など多様なものがある。

本稿で水源地域の活性化の柱としてとりあげる「観光レクリエーション」は、雇用・所得のみならず賦いや郷土意識の醸成などの効果とその持続的な展開を期待されている。それを具体化しかつ効果的に展開するため、水源地域のみならず、下流受益地域を中心に広域連携の必要性と条件を考察する。

（2）観光レクリエーションにおける広域連携の必要性と方向性

1) 観光レクリエーションと広域連携の必要性

①観光レクリエーションの概念

観光レクリエーションは、人々が日常を離れて（ここでは自宅以外の場所とみなし必ずしも非日常圏を前提としていない）1年以内に自宅に戻る事を前提に、非経済・生産的な活動：特に心身の開放感、参加・体験、交流・ふれあい、鑑賞等に自主的に時間やお金を費やす活動（その総合的な活動）、と設定しておきたい。

この観光レクリエーションを概念的に示すと、i) 観光レクリエーションを需要する人（人数の多さや観光を事業として存続させる経済的関わりからみると主に都市住民）、ii) この観光レクリエーション需要を誘発する資源・施設（通常は観光資源として総括されている）、この需要者と観光資源を結びつけ観光レクリエーションをサービスとして提供・支援する機関（宿泊、飲食、交通、みやげ、レジャー施設の事業主体）の存在とそれらの関連づけで成立が可能となる。これらに関わりを持つ情報、安全管理、ゴミ処理、法令等は、観光レクリエーションの方向づけや利用の促進・抑制に関わるものであり、付帯条件とみなされる。

②観光レクリエーションの意義と課題

観光レクリエーションは、外貨獲得や農林・工業等を補完する雇用・所得の機会を提供するものとして誕生・育成され、社会経済の発展に伴い国民の福祉・社会生活の一環として今日、国民に広く定着してきた。これを背景に各観光地域で観光レクリエーション客の誘致合戦を展開しており、その集客戦略として個性的な資源開発やイベントを展開し、さらに施設運営の健全経営や

安定した顧客確保のため、姉妹都市や文化交流などを手がかりに広範な地域から入込みを期待した取り組みが展開されている。とはいえ個々の観光レクリエーション施設や地区だけで、観光レクリエーションを需要する人々の多様化・高次化するニーズに適切に対応するには困難が多く、また時には不経済ともなる。観光レクリエーション・サービスに係る各事業の主体が如何に誘客を安定的に確保・拡大するか、それに向けて観光動向・意向の把握とこれらの情報の共有化、宿泊・飲食店等のチェーン展開、各種施設の共同利用化、新たな資源の創出など多様な取り組みが行われている。

2) 水源地域における観光レクリエーションの広域連携の方向性、

①水源地域における観光レクリエーションの特性：資源、交通、環境

水源地域における観光レクリエーション資源の主なもの、人工的な貯水池、それを取り巻く広大な山林景観、巨大な人工構造物であるダム・サイトおよび近隣に移転した集落を中心とした山村文化やイベントなどである。これらは大都市や伝統文化、温泉等に代表される観光資源とは異質なものであり、ダム竣工当初は相当の入込みを数える（とくに最新技術や膨大な資力を投入したダム建設はマスコミ報道のアナウンス効果もある）が、各地にダムが建設されるようになると、その希少価値・話題性は急速に低下し、入込み人数も減退を示すようになる^{注18)}。

また、水源地域における観光レクリエーションはダム建設を契機に近隣都市部との交通アクセスが改善（拡幅、舗装等による時間距離の短縮等）され、この特異な観光資源が出現し可能性が高まる反面、水源地域は地勢面から概して観光レクリエーションの施設や園地等のスペースが限られており、またダムの周囲は高い山に囲まれ日照、したがって活動時間も比較的少なく地域全体のイメージも暗いものが多い。

②水源地域における観光レクリエーション整備と広域連携：背景と必要性

水源地域は広大な自然の広がり、話題性のあるダムサイト、都市からの交通便利性の向上等を生かして展望、散策、土産販売およびキャンプなどレクリエーション活動、イベント等が展開されてきた。しかし、観光レクリエーションを需要する人の期待する機能・サービス水準は高次化・多様化の傾向を強めており、それにサービス提供の経験が少ない水没関係者がそれらに対応することは困難であるとともに、各水源地域で観光レクリエーション客をめぐる競合関係を強めている。これに上記の地勢やイメージの制約があるため、定住促進や経済・雇用を担保する観光レクリエーションを展開する上で、人数も観光レクリエーション・サービスの経験も少ない水没移転者や残存集落の住民だけで対応するには困難が多い。特に開発や運営等に外部資本を導入することは一方的に好ましくないとする概念にとらわれ、多くの水源地域において物産販売店、キャンプ場などの整備が主流となるため、入込み数は低調で通年的な雇用や所得機会に結びつくことが少ない。そのような状況の下で、雇用や所得の機会を期待して、住民に知識・経験がないにもかかわらず、水没補償の見返りとして安易に導入された宿泊施設が赤字経営となり、行政の費用負

水源地域の活性化問題

担や人材派遣などの支援をうけても自立できず結局、閉鎖や撤退を余儀なくされたダム的事例（首都圏）もある。これは適正なサービス提供者の不足やその広範な支援体制の不備、誘客にふさわしい交通アクセスや周辺土地利用計画等に配慮がないこと、および多様・高次化を求めるサービスに安易に狭い地域・住民主体で対処した結果ともいえる。まさしくダムの影響を有形な施設整備で償し、一時的な自己満足とみなすこともできる^{注19)}。その一方で、観光レクリエーションの整備運営に外部の広域な力を積極的に導入し、年間80～100万人を数えている水源地域もある。そこでは広域な支援・連携のもとに観光レクリエーション客の動向等を適宜、調査把握し、それをふまえ湖畔・湖水を一体的に利用する各種施設・園地（デザイン、配置に留意）を整備し、利用者のニーズに即した運営やサービス等を展開している。

この2つの事例に共通することは水源地域が、全国・広域レベルの温泉や歴史文化史跡などのような有力な観光資源があるわけではなく、入込み期待の高い都市との時間距離も比較的大きく、また入込みの交通手段がマイカーに限定されるなど、観光レクリエーションの維持・発展に制約も多い。それだけに水源地域の住民や彼らの経験・やる気だけで観光レクリエーションの整備・運営のすべてに対応することはできない。またこの2つの事例の差異から高次化・多様化する観光レクリエーションのサービスを提供し安定した利用を確保するには、それを支える資金、運営のノウハウ等の確保には地域住民のみならず、広範・広域な支援・連携が不可欠であることをうかがわせる。

②水源地域における観光レクリエーションの広域連携—その方向性と条件

観光レクリエーション施設や園地等を円滑に整備しかつ持続的な運営を展開するため、広域連携に期待する点は多い。その場合においても水源地域（水没移転者、残存集落、水源市町村）のサイドの意向を基本にしながら下流の受益市町村を含む広域的な支援・連携のもとに企画・運営することが肝要である。

なお、観光レクリエーションに対するニーズが多様化・高次化し、他方、それらに対応する資源や人材等が水源地域にないものとするれば、この両者のギャップを埋めるためそれらを地域外から入手せざるをえず、水・ダムをキーワードにした広域的な連携は必要不可欠となる。この広域連携の必要性とその持続性は、ルフェーブルの「空間の矛盾」からも推察できるように、各地域が社会経済の発展のために努力を重ねある水準・効果を得る（有る意味で均質化）ようになると、その次の段階で他地域はさらにそれに抜きんでようと個性化／機能の高次化（差異化）を指向するようになる。この高次化・差異化を指向する多くの地域においては、地域内部の力だけで対応することが次第に困難となり、地域外からの支援・連携を必要とする。ここに広域連携の必要性や契機があるものと思われる。

この均質化と差異化を意図した広域連携の特徴は、初期に多様な機能を整備し、やがて地域間の競争が激化するにつれて競合する地域を視野におき特定機能の高次化・純化に移行することにある。それに必要な情報、人材、資材、資金等を最初は利害・近隣地域との連携から得るが、次

第に地方都市、大都市あるいは世界から入手する傾向を強めることになる。広域連携の内容は多様であるが、総じて機能の高次化・純化を目指す傾向にある。それだけ広域連携に期待する面が多くなる。

具体的な広域連携は、観光レクリエーションの整備内容とそれにかかわる技能や専門知識の必要に応じて、方向づけられる。その一例を以下に示す。

a) 高度な技能・危機管理のノウハウを必要とするもの

例えば、水上スポーツ（カヌー、水上スキー、モータボート等）など専門的な技能・危機管理のノウハウを必要とするものは、多くの場合、外部の企業や組織に依存せざるをえない。スポーツのクラブ、メーカーなどの連携／協調のもとで快適・安全な運営が可能となる。

b) 専門的な知識・宿泊管理のノウハウ、人脈等が重要視されるもの

水源地域の観光レクリエーションは主に園地、展望施設や土産店などであり、より多くの雇用や所得の機会を求めて宿泊施設の導入・運営を展開する事例もある（草木ダム、川治ダム、金山ダム等）。採算性の確保や入込みの観点から比較的立地条件が厳しい水源地域において宿泊施設を導入・運営するには、かなり専門的な運営・管理のノウハウ、人脈等の存在・確保が重要である。しかも人事管理、資金繰り、情報収集・分析や接客のノウハウの有無だけでなく、相乗効果を意図した湖畔の総合的な整備、イベントとの関連付け、および食材の調達・輸送・廃棄等のネットワーク形成など広域連携が不可欠である。

c) 観光レクリエーション整備の個性化：その形成と保全

水源地域の健全かつ持続的な展開には、上記の観光レクリエーション施設等の整備・運営と平行して、それらの施設や各種イベントの利用を促し支える環境条件の整備が必要である。その環境条件の代表的なものは、水質の保全、湖畔の森林景観の形成・保全およびこれに付随する生態の保全である。

これらの環境条件は広域で面的な対応が不可欠であることから、多くの関係主体が責任を持ち地域資源をアイデアで生かし、それらを総合的・持続的に展開することである^{注20)}。

(3) 広域連携の確実な展開の条件、

i) 連携・支援意義の共通認識：全体認識（縦系）と具体的テーマ（横系）

水質の保全を事例に広域連携の条件を探ると、水質、地域、流域などのキーワードで各種の意見交換、研究会、シンポジウム等の活動を展開し、地域住民、行政など広範な認識と共通理解を深めることが必要である。

これらの各種活動を縦系として、それらの活動の中で水質保全に関わる情報の共有化、共同企画を横系として具体的な活動に結び付ける。この縦系と横系との持続的な連携を通して、水質保全を確実なものとすることができる。そしてこの広域的な環境の形成・維持の活動を通して、安定的な入込みとそれによる持続的な観光レクリエーション活動が可能となる。

水源地域の活性化問題

ii) 水没移転者の中心的取り組みの環境づくり：定住環境の整備

水源地域の活性化（本稿では観光レクリエーション活動を想定）を持続的に展開するには、地域住民・水没移転者を中心にした意欲・取り組みを核にし、その取り組みに不足する機能の補充を広域連携で対応することが有効である。そしてこの水没移転者が観光レクリエーション活動に自発的に取り組み、広域連携の中核を担うには、水没移転者が生活環境や土地・家屋等の維持・管理等に不安がない条件づくりが必要となる。そのためには、集落の形成・再編による生活環境の整備（購買、医療、交流、情報等のサービス提供）、あるいは高齢化・離村する人々の農林地・宅地等の維持・活用等の社会的なシステムを、水源地域と下流市町村との広域連携により実効力のある支援体制を構築することが必要となる。

iii) 広域連携をサポートする各種制度の活用

水源地域が雇用・所得機会の確保を期待し、多様化・高次化する観光レクリエーションのニーズに対応する園地や施設などのハード、それを運営・サービスを提供する人やシステムなどのソフトに対応するには、資金、情報、人材等が不可欠である。水源地域で不足するこれらのサポート要件を、観光レクリエーションの始発段階からその後の持続的な展開を通して絶えず求める必要がある。このサポート要件を水源地域にみならず下流の受益市町村はもとより、非政府組織、ボランティア、各種財団等の広範な支援を活用する必要がある。また、度々の水特法の改正、平成4年の地域に開かれたダム事業、平成9年の河川法の改正を背景に導入された各種の制度^{注21)}を積極的に取込み、その時々観光レクリエーション・ニーズに適切に対応することで水源地域の持続的な活性化が期待できる。

おわりに

1 今日までの水源地域の活性化は、ダム建設の影響を緩和しながらダム建設時点の人口・世帯の維持を基本目標に、それを支える雇用や所得の機会のために農林業、観光レクリエーション、自然環境の体験教育、上下流の交流等を展開している。その手法として水特法、ダム基金、地域に開かれたダム事業等の法制度が活用され、さらに、河川法が平成9年に改正されたことから、水源地域（その骨格をなす整備計画）の活性化等においても治水・利水の他に湖畔の環境特性、水没移転者（地域住民）の意向に対応した取り組みが図られている。

2 今後のダム建設（あるいは既存の水源地域）においては、現状以上に高齢化・少子化が予想されていることから、一方で水源地域に残存する人々の定住を支える生活再建、コミュニティの形成、地域振興の必要性が高まる。他方で、地球規模で生じる環境問題に流域全体として対応し水資源の涵養、水質保全等に備えることが期待されている。それゆえ、高齢化や後継者不足等のため維持管理が困難になっている水源地域にある宅地や農林地の新たな活用等を探るとともに、これまでの水源地域住民に代わり、流域全体を視野において水源地域の機能保全や農林地の維持

管等を担う新たな社会システムを構築することが必要となる。

3 水源地域はそのダム諸元とのかかわりから多様な影響や効果をもたらすとともに地勢や植生など自然的な特性がある。この水源地域を多様化・流動化を特徴とする観光レクリエーションにより活性化を図る場合、その展開の内容は多様性を強めている。今後はこれらの水源地域と観光レクリエーション活動の類型に応じて、広域的な連携の内容や条件について考察を進め、水源地域の特性に応じた活性化内容、その広域的な連携の方策について明らかにする必要がある。

(なかさき しげる・高崎経済大学地域政策学部非常勤講師)

(注 釈)

- 注1) ダムは堤の高さ15m以上のもの(それ以下のものは堰、頭首工、河口堰)で、2001年現在は2,734、建設中のもの373で合計3,107のダムがある。
- 注2) 例えば現在(2003)工事中の滝沢ダム(埼玉県;荒川水系;堤高140m、総貯水量6,300トン)は、洪水調節、既得取水の安定化、河川環境の保全、水道用水、発電を建設の目的としている
- 注3) ダム建設に起因する問題はその一例に、地形・景観の変容、水没移転者の出現、魚類等生態の生育環境の改変などがある。近年は利水需要の伸び悩み、生態環境の保全意識の高まり、水没移転者の生活再建や水源地域の高齢化・少子化の顕著、およびこれらを含めた社会的な効果と財政負担等の懐疑等からダムの見直し、それによるダムの中止・休止が生じる。
- 注4) 補償的な対策の主な内容を以下に示す。
公共補償:公共施設、公共的施設(共同体、農協等の施設)など、
一般補償:土地関係:土地取得保証金、権利消滅保証金、土石砂礫の取得補償
移転関係:建物移転料、工作物移転料、立竹補償、墳墓移転補償
動産移転料、仮住居保証金、特産物補償、残地補償
天恵物補償、休業・転校・広告・移転先選定等の費用など
- 注5) 電源三法は、以下のものをさす。
発電用施設周辺地域整備法:昭和49年:法78号)
電源開発促進税法(昭和49年:法79号)発電
電源開発促進対策特別会計法(昭和49年:法80号)
- 注6) これ以前は、行政指導としてダム計画にもとづく環境に対する影響の予測・評価およびその対応が図られてきた。しかし、不都合な影響があってもダム建設を前提に対応しダム計画に反映されることは少なかった。また技術を絶対価値とする風潮が強く住民の意向を反映する余地はなかった。平成11年の環境影響評価法にもとづくダムの基本的なステップは、方法書段階-準備書段階-評価書作成-広告・縦覧である。
- 注7) この水源地域の概念は、一般的に河川の上流部の地域と想定され、地域との関わりでみると、上記の「水特法の水源地域」の他に、当該「ダムの上流部(集水域)」および当該水系の「水循環にかかわる流域」がある。
- 注8) 水特法は、産業、上水などの水需要の増大に対応するため、多目的ダムを円滑・計画的に建設する必要から、昭和48年に制定された。これは、水没移転者の生活再建をそれ以前の金銭補償を生活再建と水源地域の活性化を意図した地域整備計画を骨子とした現物補償に変換させる契機となった。
- 注9) 水源地域整備に関わる対象事業は社会経済の変化を反映して適宜、見直し追加されており現在(2003年)は以下の24事業である。
①土地改良事業②治山事業③治水事業④道路整備⑤簡易水道⑥下水道⑦義務教育施設⑧診療所⑨公営住宅⑩宅地造成⑪林道⑫造林⑬自然公園の保護・利用施設⑭保育所⑮公民館⑯有線放送⑰消防施設⑱し尿・ゴミ処理施設。
- 注10) 「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」、「公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱」にもとづき全額起業者の負担で実施されるもの。この補償工事は水没以前と同じ形態・機能を基本とするため、例えば道路で新たな拡幅・舗装等の部分は整備計画に含まれない。この整備計画の記載内容には、事業名、施工業者

水源地域の活性化問題

- 名、施工地域、工事の概要、予定工期、経費の概算が含まれる。
- 注11) 事業の費用を複数の市町村が負担する場合、都道府県を窓口にしてダム建設の目的、ダムによる受益、関係事業者の負担の衡平を念頭に協議・調整が行なわれる。
- 注12) この基金は、水源地域と受益地域の関係地方公共団体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な措置が請じられている。
- 注13) 1996年現在の管理中ダムは2,678（ダム年鑑2000；財）日本ダム協会）、そのうち国直轄のダムは国土交通省；河川管理課によると87（平成13年）である。
- 注14) 林業就業者は全国で昭和35年の44万人から平成7年に9万人にまた平成12年に4万人に減少している。松田松男、楠本達彦他2名「林業生産の衰退と労働市場の変化 - 奥秩父過疎山村：大滝村の場合 - 」人文地理、33巻 6号、1981、p.74
- 注15) 1896（明治29年）年に治水を目的に制定された河川法は、その後1964（昭和39）年の改正で利水が付加され、1997（平成9）年にこの治水、利水に河川環境が付加された。
- 注16) これは河畔林あるいは水害防備林とも言われ、従来の洪水を堤防や河川改修などハードで完全に防御する手法に対して洪水の被害を緩和する手法である。ダム貯水池の周辺は概して杉、ヒノキなど針葉樹が多く景観が単調で季節感が乏しく昆虫・鳥等の生息もが少ない。貯水池周辺に広葉樹を混入させることで季節感、景観の育成、レクリエーション空間の創出等が可能となる。
- 注17) 水源地域にかかわる課題は、水没移転者の自助努力を基本に代替地の確保（農地、宅地、事業用地）、住宅・店舗・事業所建物等の取得、職業の紹介・指導等を図るものであり、あわせて水没移転者の自助努力を支援し、水源地域の過疎化・少子化の軽減と振興を図るものである。
- 注18) 拙稿（1996）「持続的な水環境と観光レクリエーション開発－水環境と共生する水源地域を求めて－」、西岡久雄編「観光と地域開発」内外出版、p.115～133
- 注19) 涌井雅之「水源地域の活性化は自立的価値創造の戦略から」人と国土 1997.7、p.22
- 注20) これは建設省の「21世紀の国土のランドデザイン」に「参加と連携」を理念に置いた国土づくりに示されており、その特徴は以下の3つに要約される。
- 1 行政単位の枠を超えた広域的な地域連携
 - 2 行政のみならず 多様な人々・組織の参加
 - 3 地域固有の文化・資源を活かし、地域主体の独自のアイデアによる対応
- 出典：建設省建設経済局事業総括調整官室「流域連携をはじめとする『参加と連携』の地域づくりの取り組み」平成11年、p.3
- 注21) 財団ダム水源地域環境整備センターは、水源地域の自立・持続的な発展のため平成12年度より多様な活動の支援をおこなっている。それには人材育成、上下流交流、情報発信、環境学習、山林保全、イベント等に3年間を限度に50万円/年間の出資を展開している。

(参考文献)

- 1 中澤 仁『水資源の科学』1993年、朝倉書店
- 2 国土問題研究所『国土問題』別冊1972年、
- 3 中野秀章、有光一登、森川靖『森と水のサイエンス』平成元年、東京書籍
- 4 建設省河川局開発課『水源地域対策便覧』解説編、昭和57年
- 5 嘉田由紀子編『水をめぐる人と自然』2003年、有斐閣選書
- 6 山越幸吉『一滴の水』昭和58年、日向川治ダム対策委員会
- 7 神奈川新聞社編集局編『宮ヶ瀬ダム』2001年
- 8 萩原好夫『八ツ場ダムの闘い』岩波書店、1996年、第3版
- 9 長谷川秀男『地域産業政策』日本経済評論社、1998年
- 10 Pred Pearce, The Dammed, Rivers, Dams and the Coming World Water crisis. ブレッド・ピアス、平沢正夫訳『ダムはムダ、水と人の歴史』1995、共同通信社
- 11 Patrick McCully, Silenced Rivers - the Ecology and Politics of Large Dams, 1996 パトリック・マッカー、鷲見一夫訳『沈黙の川』ダムと人権・環境問題』1998、筑地書館
- 12 環境庁水質保全局『これからの水環境のありかた』1995
- 13 ルフエーブル、H（斎藤日出治訳）『空間の生産』青木書店、2000
- 14 西野寿章『山村地域開発論』大明堂、2003