

芹谷地域の歩んだ軌跡（後編） ～ 芹谷ダム建設事業中止から現在まで～

堀 裕貴¹

¹ 芹谷地域振興事務所

芹谷ダム（栗栖ダム）建設事業は事業の中止，および，その後の地域振興事業（芹谷地域振興アクションプラン）が実施された前例の少ない事業である。

本論文においては，ダム建設の長期化や中止に伴って水没予定地域が抱えた問題と地域振興事業に焦点を当てて，ダム建設事業中止が決定された2009年から現在までの7年間で水没予定地域の生活がどのように変化したのか記述する。

キーワード ダム事業計画中止，芹谷ダム，芹谷地域振興，水谷地域

1. 芹谷ダム建設事業中止までの軌跡

（1）芹川と水害・治水対策の歴史

芹川は滋賀県の北東部に位置し，多賀町の山間部から田園部を通過し，彦根市の市街を貫流して琵琶湖に注ぐ。流域面積65km²，幹川流路延長約17kmの一級河川である。現在の一級河川芹川の下流部は1603年に井伊直継による彦根城の城下町建設に際して人口放水路として築堤されたものだが¹⁾，その後の周辺の都市化等により近年まで洪水被害が発生している。特に中小河川改良事業が始まる1966年頃までは大きな被害を受けている。

芹谷ダム（栗栖ダム）は1963年に予備調査が始まるが，ダムサイトが栗栖地先に決定したのは25年後の1988年，さらにその後の調査等により2002年にはダムの位置を水谷地先へ変更せざるを得ない状況となった。その後，2008年に中長期整備実施河川の検討を経て，2009年に芹谷ダムは事業中止を決定した。中止決定までに実に47年間という時間を要することとなった。

2. ダム計画の長期化及び中止による影響

事業が長期化し，また中止されたことにより地域住民は大きな影響を受けることになった。

本章では，具体的な影響について説明する。

（1）水没予定地と周辺地域が抱えた問題

芹谷ダム建設長期化による水没予定地域と周辺地域住



図-1 芹谷ダム建設予定位置と河川等の位置関係

民に与えた影響として，家屋の老朽化があげられる。ダム計画があるがために，家屋修繕がほとんど行われなかったためである。2014年に下水谷集会所内部を確認した時点で，柱が傾く，床が抜ける，畳がたわむなど，老朽化が顕著に表れていた状況であった。

また，道路や河川，上下水道等のインフラ整備においても老朽化や整備が遅れている状況であった。社会資本整備が最小限に抑えられたことが原因である。

高齢化や過疎化も大きな問題であった。ダム調査が始まった1960年代には人口は225人49世帯であったが，中止表明直後の2010年には人口は44人22世帯となっていた²⁾³⁾。少子高齢化や過疎化は多賀町全体が抱える問題でもあるが，ダム計画により年少者層や生産年齢層が地域から離れたことも要因の一つとして考えられる。住民から「息子には水谷の外で暮らすように言った」との声も聞いた。このような背景から，地域では後継者が不在である世帯が増え，高齢化が加速したと考えられる。

(2) 多賀町が抱えた問題

多賀町は芹谷ダム水没予定地であった水谷地域住民の集団移転地を先行して取得していた。しかし、事業中止により、移転の根拠が失われたため、集団移転は行えなかった。本来の目的を失った集団移転予定地が残る結果となった。

3. ダム事業中止から芹谷地域振興プランの策定

滋賀県は、ダム計画の影響による社会資本整備の遅れ等を改善し、住民の不安を緩和するために市町と芹谷地域振興計画の策定をした。

本章では、市町との芹谷地域振興計画基本方針の合意までの経緯を説明し、芹谷地域振興推進プランと芹谷（笹尾）地域振興アクションプランの内容説明を行う。

(1) 多賀町・彦根市と水没予定地域との基本方針合意までの経緯

2008年（平成20年）10月5日に行われた住民説明会において、県は中長期整備実施河川の検討を踏まえたうえで、芹谷ダム建設事業の中止の方針を表明した。ダム計画推進から一転した事業中止に対して、多賀町長と彦根市長の理解は得られなかった。彦根市長らは「基本協定に基づくダム計画の推進を求める要望書」を即座に知事あてに提出し⁴⁾、10月14日の知事と関係市町長との会談においては、市町長は芹谷ダム建設中止の撤回を求めた⁵⁾。ダム建設予定地域住民においても同様の反応であり、2008年（平成20年）11月9日に行われたダム建設予定地域住民と知事との意見交換会においても、住民からの厳しい意見が寄せられる結果であった⁶⁾。中止を進める「県」と中止の撤回を求める三者の協議は平行線を辿るが、県は住民や評価監視委員会の意見を踏まえたうえで、2009年（平成21年）1月に芹谷ダム建設事業の中止を正式に表明した⁷⁾。

このように非常に厳しい状況であったが、約二年の歳月をかけ粘り強く調整と交渉を重ねた結果、県と多賀町は芹谷地域振興計画基本方針の合意に至った。

一方で水没予定地域住民においては、2009年（平成21年）8月から説明をはじめ、地域振興策の具体案（後に芹谷地域振興アクションプランとなる。）について協議を進めていった。地元が要望する2車線整備や家屋補償等について協議は難航した。度重なる多賀町とのアクションプランについてのすり合わせと地元との粘り強い協議を繰り返した結果、「芹谷地域振興アクションプラン」のたたき台となる概案について地元の合意を得られることとなった。

彦根市については、建設中止の正式表明後も中止の取消しを求める要望書が幾度となく送られ、ダム建設継続

を求める意向は変わることがなく対立が続いた。ようやく基本方針の合意に至ったのは中止から4年半後の2013年11月となってからである。

(2) 地域振興計画基本方針の位置付け

芹谷地域振興計画基本方針とは芹谷地域の振興について県と市町の役割を明確化し、相互に協力して芹谷地域振興事業の促進を図るために基本的な方針を定めたものである。この基本方針に基づき、滋賀県は「芹谷地域振興推進プラン」を策定し、市町は本プランに則り「芹谷地域振興アクションプラン」を策定するものとした⁸⁾。

推進プラン文頭には、「水没予定地の住民が安心して住み続けられ、生きがいを持って暮らせる地域づくりを促進する」と明記された。また、「滋賀県および多賀町（彦根市）は、必要に応じ、あらかじめ協議の上、「芹谷地域振興推進プラン」および「芹谷地域振興アクションプラン」の内容の見直しを行うものとする」とも書かれている。このように芹谷地域住民のニーズに対して柔軟に対応した地域振興事業を行うということが読み伺えるものとなっている。

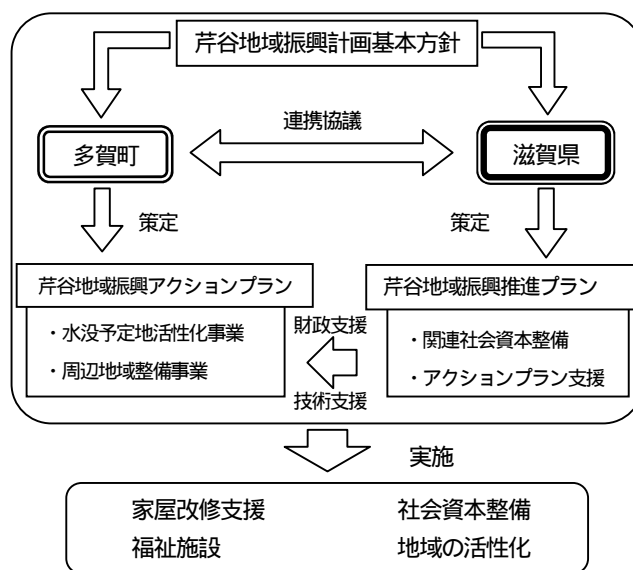


図-2 芹谷地域振興プラン策定と実施について

(3) 芹谷地域振興推進プランと芹谷地域振興アクションプランについて

芹谷地域振興推進プランにおいて、市町が策定する芹谷地域振興アクションプランに対しての県交付金制度が創設された。これは芹谷ダム建設中止に伴う地域振興事業において発生する地元及び市町の財政負担に支援を行うために設置されたものである。

芹谷地域振興推進プランの対象となる具体的な施策は大きく分けて4種類存在する（表-1参照）。一つ目に家屋改修支援である。これは、水没予定地域における家屋改築・改修等に係る事業に該当する。二つ目に、社会資

本整備である。これは県が行う道路整備事業や河川改修事業だけではなく、市町が行う道路や上水道整備等の社会資本整備事業である。三つ目に、福祉施策である。これは、安心、安全な生活のために住民の福祉や活動支援に該当する。四つ目に地域活性化支援である。このなかには、集会所や多目的広場、墓地整備に対する支援や自治活動などの支援に該当する。この中に、基金造成費交付金があり、地元が実施する事業に対して、多賀町を通して間接的に支援できる交付金が存在する。多賀町はこれを資金に条例設置の基金を造成し、地元住民の申請により基金を取崩して、交付金を交付する仕組みである。

この大きな4つの施策項目を元に、多賀町や彦根市と連携を計り、間接的もしくは直接的に芹谷地域振興事業を柔軟に進めた。

表-1 芹谷地域振興推進プラン事業体系（施策別）

施策項目	芹谷地域振興事業		
	編目事業	水没予定地活性化事業	周辺地域振興事業
家屋改築支援	住宅改善等整備事業	家屋改築・改修等	
社会資本整備	生活環境整備事業	・地域内生活道路 ・上水道施設改良 ・下水道施設整備 ・その他	・地域内生活道路 ・上水道施設改良 ・下水道施設整備 ・通信関連施設
	防災等対策事業	・集落内防災放送設備 ・防火対策設備 ・防犯施設 ・その他	・集落内防災放送設備 ・防火対策設備
	地域資源活用 保全施設整備事業	・獣害対策設備 ・共同作業所等設備 ・山林管理用道路整備 ・森林環境整備 ・その他	・獣害対策設備 ・農道・農業用水 ・森林環境整備・予備治山
	関連社会資本整備	・多賀龍井線・水谷彦根線整備 ・芹川河川改良・水谷川河川改良 ・砂防・急傾斜対策	・多賀龍井線・水谷彦根線整備 ・芹川河川改良・水谷川河川改良 ・砂防・急傾斜対策
福祉施設	安全、安心のための事業	・生活保全共同活動 ・住民の福祉向上事業 ・その他	
地域活性化	コミュニティー施設整備事業	・集会所・多目的広場整備 ・墓地（公園）整備 ・その他	・集会所・自治ハウス
	地域振興活動事業	・自治会活動 ・地域振興のための研修会 ・地域環境活動 ・地域振興活動に関わる基金の造成 ・その他	
	集団移転予定地整備事業	・集団移転予定地整備	

4. 地域が抱えた問題点と地域振興事業の現状

本章では、2章で記述した中止に伴う地域の問題点と3章で記述した地域振興アクションプランにより実施された具体的事業の比較を行い、芹谷地域の振興状況について言及する。

(1) 家屋改築支援

最も地元からの要望が強かった事業として家屋改築があげられ、県の財政支援のもと最優先で実施された事業である。水没予定地域外ではなく、水没予定地域で継続して安心して暮らしていけるように支援実施を行った。

家屋改修費は鳥取県旧中部ダムの償補費のように一戸あたりの上限額を一律に設定とする⁹⁾のではなく、家屋の規模から補償上限額を算定した。また、水没地域の情緒ある景観を維持するために外観工事費用に対して別途上限100万円の支援や合併処理浄化槽設置費用の全額補償も行った。このように一律的な事業の実施ではなく、住民の声や生活状況に合わせた柔軟な支援であったと言え

る。しかし、住居の6割以上が当時で築年数70～200年を超えるような茅葺き屋根を用いた日本家屋であったため¹⁰⁾、改修工事着工後に追加改修必要箇所が発見され、補償上限額を超えて工事を行った家屋もあったと住民に聴く。このような背景から、改築を諦めて家屋の規模を小さくして、建て直した住民もいた。なお、平成26年に全家屋の改築・新築工事が完了している。

(2) 地域活性化事業

a) 地域おこし協力隊

「地域おこし協力隊」とは、人口減少や高齢化等の進行が著しい地方において、地方自治体が地域外の人材の移住を積極的に受け入れ、委嘱する制度であり、総務省によって2009年に制度化された¹¹⁾。地域おこし協力隊の導入効果として期待されるたことは、行政ではできなかった柔軟な地域おこし策の実施や住民が増えることによる地域の活性化である。水没予定地域では2011年度から3名の隊員が活動し、お米やこんにやく芋、紫蘇といった水没予定地域の地場産品の栽培を行っている¹²⁾。また、活動は農作業だけではなく、高齢者の生活支援や毎週開催されるサロンに参加するなどの福祉活動にも熱心に行っている。県町職員では対応しきれない地域に密着した活動を通して、水没予定地域に活力を与え、地域活性化事業に一定の効果を与えていると考察する。また、総務省の調べによれば、任期終了後も約6割の地域おこし協力隊が対象地域に定住しているとの結果もある¹²⁾。芹谷地域においても協力隊の定住が熱望されており、任期終了後においても更なる地域活性化が期待されている。

b) 集会所整備

上水谷・下水谷地域においては、極度の老朽化によって集会所での集会等が困難な状況であった。実際に知事と住民との意見交換会や説明会においても、上水谷地区の浄願寺が度々使用されていた^{6) 13) 14)}。このような背景から、上水谷と下水谷地域のそれぞれの集会所の建設が計画され、厚生労働省の補助事業によって2012年、2014年にそれぞれ完成した。利用方法としては集会だけの利用ではなく、地域活性化のイベント会場や地域おこし協力隊の活動拠点として活用されている。また、それぞれの地域で週一回のサロンが開かれ、参加者は非常に多い。「サロンではラジオ体操をした後に、お菓子を食べながら男性は囲碁や将棋、女性はおしゃべりをして和



写真-1 上水谷集会所

左：2009年撮影 右：2012年撮影

気藪々と過ごしていることが多い。集会所ができてサロンが開かれるようになり、集落内での会話が以前よりも増えた。」という声を聴いた⁴⁾。これらのことから、集会所は地域コミュニティの再構築や社交の場として、十分な役目を担い、地域再建の礎となっていると考えられる。

c) 集団移転予定地整備事業

芹谷ダム建設中止により、本来の目的を失った当地を有効活用するために、県では工業団地として造成、企業誘致の支援策を打ち出した。県は誘致企業と多賀町の橋渡しを行い、工業団地造成やアクセス道路整備など財政支援を行った。結果として、企業誘致に成功し、平成25年から操業を開始した。使用目的を失った移転予定地の有効活用には成功し、多賀町の税収確保や雇用創出につながったと言える。

一方で水没予定地域住民の中には、移住予定地に移りたいと今でも考える住民もいる。家屋改修や社会資本整備等により、継続して生活が営める環境になったものの、高齢者や移動手段がない住民も多い。そのため、利便性がより高い集団移転予定地への移転を求めた。これらのことから、水没予定地域における移動手段等の利便性の向上も今後の課題である。

(3) 社会資本整備事業

a) 砂防・急傾斜地対策工事

社会資本整備の中で最初に実施された事業が砂防工事である。不安定地形であるため、人命にかかわることから、砂防・急傾斜崩壊対策事業がすすめられた。(写真-2)。2011年に着工し、2014年にはすべての対象工事が完了している。



写真-2 急傾斜・砂防工事

左：2011年撮影 右：2015年撮影

b) 県道水谷彦根線

県道水谷彦根線は、多賀町水谷（県道多賀醒井線交差点）を起点に彦根市鳥居本町（国道八号）に至る6.9kmの一般県道である。振興事業対象範囲は、多賀醒井線合流地点から彦根市笹尾地区までの区間であり、一部がバイパス区間を含む延長L=2.63kmの計画となる。1.5車線の整備を実施するが、2車線化を希望する地元から理解が得られず協議が難航した経緯を持つ。

2012年から道路設計や用地取得に着手し、用地取得等が難航したことから工事着工が遅れることとなった。本格的な工事は2013年から始まり、3年弱で2.6kmの区間全

線を整備するという非常にタイトなスケジュールのもとで工事が行われた。大量の工事を短区間に発注したことから、工事業者が過剰となり、工事業者からは「芹谷パブル」と比喻されるほどであった。2015年10月時点では一部の区間で整備は完了し（写真-3）、当初計画通り2015年度中に全線完成の見通しである。

なお、水谷彦根線と多賀醒井線を利用することにより、渋滞が深刻である彦根市街地や国道八号を通過せずに彦根市鳥居本町から多賀町久徳まで移動ができる。そのため、市内の渋滞を敬遠する利用者が朝夕に集中する。道路整備完了に伴い、今まで狭隘であった区間が全線で解消されて、滞りなく通過できることから、国道八号のバイパス道路として周辺地域からも期待されている。



写真-3 上水谷集落（左）と水谷川（中央右）と水谷彦根線（右） 2015年10月撮影

c) 県道多賀醒井線

県道多賀醒井線は多賀町久徳を起点に米原市醒井交点に至る18.8kmの路線である。道中には、観光名所である「河内の風穴」が存在する。振興事業対象範囲は栗栖地区から河内地区山女原までの区間である。水谷彦根線との交差点以降は険しい山々の谷間と芹川に沿って進む。先行して一部の区間で2車線化が実施されていた経緯があるものの、当初は対象路線範囲のほとんどが狭く蛇行した道で平地がほとんどない（写真-4.5）ことから、道路拡幅工事を進めていくうえで難しい区間であった。地元協議を行った結果、当初は反対されたものの水谷彦根線と同様に1.5車線の整備を実施することで合意を取れた。早期の地域振興事業期間である5年間では全線の整備が難しいことから、狭隘な区間や落石対策が必要な区間を先行して事業を進めていく計画とした。2016年度以降においても、事業を進め、整備必要区間を2022年度までに完了する計画となっている。前述したように、断続的な区間の整備が続けられているものの、以前に比べ交通の便が良くなっている。実際に河内地域の住民の方からは「夏季休暇時の『風穴渋滞』は去年に比べて軽減された。また、整備されて実際に運転していても、運転しやすくなった。」との声も頂いた。



写真- 4 多賀醒井線河内屏風
左:2011年撮影 右:2013年撮影



写真- 5 多賀醒井線河内甲頭倉 同箇所
左:2009年撮影 右:2015年撮影

d) 関連社会資本整備 芹川・水谷川河川改良事業

対象河川は、当初栗栖ダム建設が予定されていた芹川と芹川の支流にあたり芹谷ダムが建設予定であった水谷川の2本である。河川整備については県道整備に係る護岸工事と堆積した河道の浚渫工事を中心に整備を進め、部分的に老朽化が著しい護岸の整備を実施した。多賀醒井線と同様に早期の地域振興事業期間である2015年度以降も修繕工事等を両河川で行う予定である。現在、上水谷集落に隣接する区間では、巨石積みによる生物や景観に配慮した親水性護岸が建設中であり（写真-6参照）、環境豊かな水谷地域の風景に合わせた護岸整備が完了予定である。また、その護岸の横には多目的広場を施工予定であり、将来的にはこの護岸や多目的広場を利用した集落行事が実施される予定である。地域と水辺環境の調和を目標として、護岸整備からも水没予定地域住民の振興事業を試みている。



写真- 6 水谷川 上水谷集落隣接部
左:2011年撮影 右:2015年撮影

5. まとめ

写真-7はダム建設中止前、写真-8は2015年10月の上水谷集落の状況である。この二枚を比較すると、老朽化した家屋は取り壊され、屋根や外壁は新しくなり、家屋が改修・改築されている。また、山の斜面は法面補強が完了し、側溝や河川整備されている。写真-3からは、新設された水谷彦根線も確認できる。このように、上水谷地域が一変し、以前に比べて生活がしやすくなったことが伺える。下水谷地域においては、現在急ピッチで工事が進められ、2015年度中に道路・河川共に工事が完了予定である。

今年度は早期の地域振興事業期間において最後の年であり、振興事業の節目の年となる。事業の年度内完成に向けて、人材が不足している多賀町への支援を行いながら多忙な日々を送っている。地域住民の方からは「以前に比べ生活しやすくなった。ありがとう。」という言葉も頂いた。地域振興事業に携わる者として、この上ない言葉である。

この言葉に甘んじることなく、この施策が次の世代に繋がるような事業に行い、水没予定地域住民が生きがいを持って暮らせるように勤しみたい。



写真- 7 上水谷集落 2007年以前に撮影¹⁵⁾



写真- 8 上水谷集落 2015年撮影

参考文献

1) 彦根市：芹川の洪水に関する資料館

< <http://www.city.hikone.shiga.jp/000000749.html> >

参照 2015-11-2

2) 大同弁天寄進帳（1965）

3) 滋賀県：滋賀県の人口と世帯数

< <http://www.pref.shiga.lg.jp/data/population/renew/#nenp> >

参照 2015-11-2

4) 小西数樹（2008）「建設協定履行を 県に彦根市長ら要望書」, 『中日新聞』1998年12月23日付朝刊, (18)

5) 鈴木雅人（2008）「芹谷ダム中止撤回を彦根市長, 多賀町ら知事に求める」『京都新聞』2008年10月15日朝刊, (26)

6) 大橋聡美「芹谷ダム建設白紙 移転目前 地元は不安」『中日新聞』2008年11月9日朝刊, (16)

7) 京都新聞「嘉田知事 芹谷ダム中止正式決定 水没予定地『生活を再建』」2009年1月14日夕刊, (1)

8) 滋賀県：芹谷地域振興計画基本方針（2011）

9) 三朝町 旧中部ダム予定地地域振興協議会（2006）

「“水没”から“再生”へのアプローチ—ダム建設計画の中止で蘇る 水没予定地域再生の記録—」

10) 多賀町教育委員会（2007）

「水谷地区生活文化史調査報告書」p11

11) 総務省：地域おこし協力隊

< http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_03000066.html > 参照 2015-11-2

12) 地域を変えていく新しい力 地域おこし協力隊

< <http://ju-join.jp/chiiokiokoshi/blog/4218/> > 参照 2015-11-2

13) 日山正紀（2010）「嘉田知事, 芹谷ダム中止後訪問家屋改修支援を説明」『京都新聞』2010年12月27日朝刊, (22)

14) 曾布川剛「芹谷ダム中止 知事地元で謝罪」

『中日新聞』2010年12月27日朝刊, (16)

15) 滋賀県 多賀町教育委員会：（2007）「風の記憶」

西濃印刷株式会社 引用