

集落はなぜ共有地をメガソーラー事業に供する意思決定を行ったのか

——霧ヶ峰麓の環境史・開発史からの考察——

茅野 恒 秀（信州大学人文学部）

キーワード：メガソーラー、共有地、牧野農業協同組合、霧ヶ峰、環境史

Why did the local community make the decision to use the rights-of-common land for a commercial mega-solar project?

: A consideration from the environmental history and development history of Kirigamine-Highland.

Tsunehide Chino (Faculty of Arts, Shinshu University)

Key Words: Commercial Mega-Solar Project, the rights-of-common land, specialized agricultural cooperative, Kirigamine-Highland, environmental history

【要旨】

日本各地に再生可能エネルギーが急拡大するとともに「メガソーラー」の存在が定着しつつある。しかし、とりわけ山林開発を伴う事業をめぐって社会紛争が増え、推進側と反対側、そして土地所有者との間での社会的亀裂を生じさせている事業も少なくない。

本稿は、全国のメガソーラー問題の多くが、共有地の性格を有してきた土地に外来型開発として計画・建設されていることに着目し、地租改正や農地改革など近代的土地所有制度の確立過程、そして高度成長期・バブル経済期の国土開発など、土地問題を規定する政策や動向の連続線上にメガソーラー問題を位置づける。そのための方法として、まず立地地域における人と自然との関係を規定してきた環境史・開発史を明らかにし、その知見をもとに問題を分析した。

長野県諏訪市四賀に計画されている長野県下最大級のメガソーラー事業は、近世以来の入会林野・牧野を戦後に分割解放した土地に計画された。この事業を事例に、土地所有者である地元牧野農業協同組合を取り巻く社会的状況の分析を行い、牧野から林野へ、そして観光開発へと資源利用の転換が起こる中で旧来より山元として有していた地位がことごとく裏目に出た結果として、メガソーラー事業への土地売却が企図されたことが推論できた。

1. 問題の所在：社会問題化するメガソーラー

2011年8月に成立した「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（再生可能エネルギー特措法）」を根拠として2012年7月に開始された再生可能エネルギー固定価格買取制度（Feed-In Tariff、FIT）によって、日本各地に再生可能エネルギー施設が急増している。制度の発足後、2019年3月までに新たに導入された再生可能エネルギーによる発電施設をそのエネルギー源別に見れば、導入総量4780.5万kWのうち、93.2%にのぼる4456.9万kWが太陽光発電で占められる（表1）。

表1 固定価格買取制度における再エネ発電設備導入状況（2019年3月時点）¹

太陽光	風力	中小水力	地熱	バイオマス	新規導入総量
4456.9万kW	113.6万kW	36.2万kW	3.0万kW	170.8万kW	4780.5万kW

太陽光発電は、立地条件の制約が大きな風力、中小水力、地熱発電や、森林資源の有無に制約されるバイオマス発電に比べ、導入に際しての制約が少なく、計画から開発に至るリードタイムが短いことから、短期間で急増している。茅野（2016）は、固定価格買取制度が再生可能エネルギーを大量導入するための「需要プル」政策として作動したと評価した上で、導入政策の「意図せざる結果」として太陽光発電ビジネスの過熱化を招いたこと、そして再生可能エネルギーを成立せしめる資源は、本来的に地域に存するものでありながら、その資源利用の典型的な形態が地域の外から進出してきた事業者によるメガソーラー（大規模太陽光発電）となっている点を指摘した。

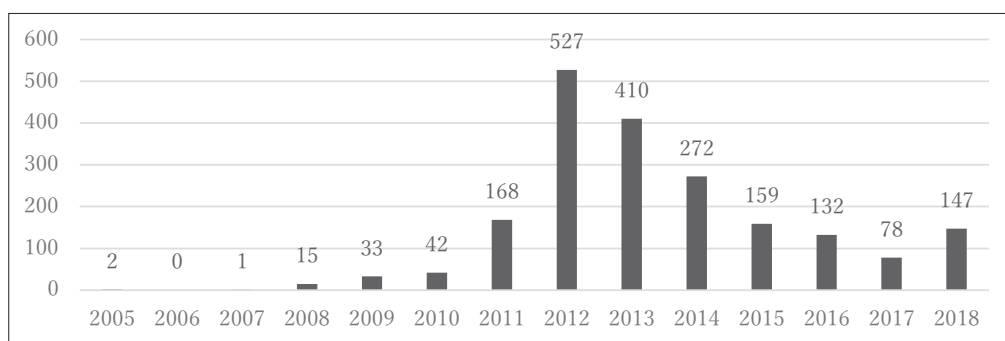


図1 「メガソーラー」関連記事数の推移（朝日新聞）

こうした動向によって「メガソーラー」という語は日本社会の中にすっかり定着した。出力が1MW（メガワット＝1000kW）を超える規模の太陽光発電所を指す用語であり、資源エネルギー庁の統計によれば、2019年3月の時点で、建設を終え、発電を開始しているメガソーラーは全国に6699件存在し、新たに導入された太陽光発電4456.9万kWのうち1656.2万kWで、37%を占める。メガソーラーが「定着」した様は、マスメディアにおける動向からも確認できる。図1は『朝日新聞』の記事データベースから「メガソーラー」の語を含

¹ 資源エネルギー庁ホームページ <https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfoSummary>（2019年10月19日取得）。なお2012年7月以前に発電を開始していた移行認定分を除いている。

む記事数を年単位で集計したものだ。ここから、2011年の再生可能エネルギー特措法の成立を期に増加し、2012年のFIT 発足と同時に一気に注目され、その後は記事数が年を追うごとに減少していることがわかる。つまり、FIT の発足当初はメガソーラーの新設そのものが記事として取り上げられていたが、件数の増加に伴って新規性という観点からの社会的注目が失われつつあることが推察できる。

一方、2018年になって再び記事数が増加しているのは、メガソーラーの立地に対して、地域社会からの反対の声が増加・激化しているためだ。2018年に掲載された147件の記事の例を挙げれば、

「メガソーラーに「人の鎖」で反対」(2018年1月18日、愛知県版)
 「メガソーラーの計画反対を決議 伊東市民らが大会」(2月8日、静岡県版)
 「メガソーラー、市民ら反対 「土砂崩れの恐れ」 鴨川」(2月16日、千葉県版)
 「太陽光発電計画で摩擦 アセス義務化、事業の停滞も」(3月29日、全国版経済面)
 「ロケの聖地、発電所に メガソーラー開発許可 富士見・中学林」(11月9日、長野県版)
 「メガソーラー、中止求め集会 那須の反対派住民」(11月11日、栃木県版)
 「メガソーラー計画「中止を」 反対署名5万人集まる 霧ヶ峰」(11月23日、長野県版)

などがある。筆者が147件の記事を全て調査したところ、事業者と地域住民との対立を報じている記事は90件にのぼり、じつに全記事中の6割以上を占める。

山下紀明(2018)は、環境エネルギー政策研究所が2018年8月までに把握した太陽光発電事業によって地域に引き起こされているトラブル事例が68件²にのぼり、その発生件数を県別に見た場合、長野県が10件ともっとも多く、次いで大分県(7件)、山梨県(6件)と続くと紹介した。山下英俊ら(2018)は、2017年に実施した全国市区町村再生可能エネルギー実態調査の結果をふまえ、再生可能エネルギーに関連したトラブルに直面したり、過去に経験したことのある市区町村はおよそ4分の1にのぼると指摘している。同調査ではトラブルの内容についても聞いており、景観(52.5%)、光害(35.3%)、騒音(30.7%)、土砂災害(26.1%)、住環境の悪化(25.4%)、低周波振動(20.4%)、敷地内の雑草の管理(18.9%)の順に回答者から選ばれている(山下・藤井・山下, 2018: 184-185)。山下らは「騒音と低周波振動は、従来は風力発電との関連で論じられることが多かった」が、「太陽光発電設備においても、パワーコンディショナーから発生する音や振動が近隣で問題となる事例が本調査の自由回答で指摘され」たとし、太陽光発電に付随するトラブルが増加しているとまとめている(Ibid.)。

こうした太陽光発電が原因となって地域社会に生じる問題に対して、前出の山下紀明は、①自治体が適切な再エネ事業のあり方を定めておくこと、②自治体が事後的に条例を定めても間に合わない可能性が高いこと、③事業者は状況に応じて「冷静な撤退」を常に選択肢としてもつことが長期的な評判も含めて重要であること、④住民グループはネットワーク化と実務の両面から対応することが地域トラブルの解消に有効であることの4点を教訓としてま

² 規模別にはメガソーラーが52件、1000kW未満の事業でも15件のトラブルが発生している(山下, 2018: 1016)。

とめている（山下，2018：1021）。山下はさらに、再生可能エネルギーの社会的受容性論（Devine-Wright, 2011、丸山，2014）に立脚して、制度面ではゾーニングの効果的な適用、実務面では地域主導型のいわゆる「ご当地エネルギー」が主流化されること、社会面では対立する議論の仲介を行う第三者専門機関が役割を果たすことによって、長期的にはトラブルの未然防止につながると指摘する（山下，2018：1021-1022）。

しかし、メガソーラーは「規模の経済」を志向する事業の典型例で、投下される資本の規模も大きい。それゆえ、エネルギー転換の社会的必要性が認識されながら、開発に伴う生活環境破壊を懸念する住民が反対して事業者と対立する「NIMBY³」施設としての性格が現れうる。さらに建設に伴う経済効果を期待する主体と、環境破壊を懸念する主体とが地域を二分する争論を展開することが少なくない。多くは大都市圏を拠点とする事業者によって、地方に建設される外来型開発の性格が、事業進出による「社会的亀裂」（中澤，2005）に拍車をかける⁴。つまり、茅野が論じた再生可能エネルギー事業の「従来型かつ外来型の開発を支えてきた社会構造と、中央と地方の社会関係が維持されている側面」（茅野，2016：60）に起因する問題群が、依然、残るのである。

さらに言えば、FITの発足に伴って太陽光発電が爆発的に増大していく過程にあって、環境影響評価制度の適用や自治体の条例制定など立地手続きの制御方策は、一貫して、現実生じた問題の後を追う形で制度化されてきた。このため、現在、各地で生じているメガソーラー事業に起因する紛争の多くが、2012年から2014年にかけて、現在のコスト水準からすれば高い買取価格で資源エネルギー庁の設備認定を受けた事業であることは見逃せない。これは事業者にとって収益性が高く、さらに乱開発を防止するための制御方策が十分に整っていない状況下で走り始めた事業が多いことを意味する。つまり、山下紀明が主張するトラブルの未然防止策の必要性は言うまでもないが、現在、すでに地域社会が直面している紛争や社会的亀裂は、その射程が届かないところで生じているのだ。

本稿の検討対象となる長野県諏訪市四賀地区のメガソーラー開発問題をめぐっても、社会的亀裂が生じつつある様子は以下のように観察できる。2017年2月19日の『朝日新聞』（長野版）は「建設是非巡り対立 霧ヶ峰太陽光発電、地元説明会」と題して、地区内に計画されている92.3MWのメガソーラーに関する事業者主催の住民説明会の様子を報じた。この記事は、説明会で下流域や近隣市町村の住民グループが事業計画に対して激しく反発したことに対し、事業に土地を提供する牧野農業協同組合の組合員が、

「霧ヶ峰は人が管理して自然が応えてくれた所。500ヘクタールの財産を毎日見回り、雑木処理などの作業をしてきたのは我々だ。ひと様の財産を『みんなの財産』とは、どういうことだ」などと主張した。「地元以外の人たちの質問に時間が取られるのは迷惑」と、反対グループを批判する声もあった。⁵

³ “Not In My Backyard” の略称。

⁴ こうした構図は、日本社会における原子力発電所の立地過程と同じものとして認識されている向きさえある。

⁵ 『朝日新聞』2017年2月19日（長野版）。下線部は筆者。

と報じている。この組合員たちのものとされる発言を単なる「地域エゴ」と受けとるべきではないだろう。むしろ解明すべき問題は、このような社会的亀裂の萌芽を示すコミュニケーションやディスコミュニケーションが、どのような経過と文脈によって生じたのかということだ。

いささか長すぎる前置きとなったが、本稿が論じていく問題をここで端的に表明しておくとなれば、四賀地区のメガソーラー開発問題において、地元集落（牧野農業協同組合）はなぜ共有地を事業に供する意思決定を行ったのか、ということになる。

2. 土地問題の帰結としてのメガソーラー問題

前章で示した問題設定に至る事実認識と背景を整理しよう。長野県の中でも諏訪地域は、FIT 発足後、メガソーラー事業が相次いで計画され、一部はすでに発電を開始している。表2は、資源エネルギー庁が公表している情報をもとに、諏訪地方において概ね5000kW（= 5 MW）を超える規模のメガソーラー事業を一覧したものだ。

一見して財産区または専門農協（牧野農業協同組合、林野利用農業協同組合）の所有する土地に立地するケースが多い⁶。これらはいずれも「コモンズ」（共有地、入会地）としての来歴を有し、現在に至るまでその性格を維持してきたものだ。これは諏訪地方に限った現象ではなく、土地所有が細分化された現代にあって、メガソーラーの立地を可能とするまとまった土地の多くは共有、公有の性質を帯びているものが少なくない。

表2 諏訪地域における主なメガソーラー事業（概ね5000kW 以上）⁷

事業者（所在地）	立地地域	発電出力	現状（2019年10月時点）	土地
A社（富士見町）	富士見町	8000kW	稼働中	県営産業団地
B社（東京都）	富士見町	9000kW	林地開発許可中	不詳
C社（東京都）	諏訪市	92300kW	環境影響評価中	牧野農協他
D社（岡山県）	富士見町	5500kW	稼働中	企業所有地
E社（東京都）	富士見町	24000kW	撤退	財産区他
F社（東京都）	富士見町	4900kW	建設中	財産区
G社（東京都）	諏訪市	8391kW	稼働中	牧野農協
H社（東京都）	諏訪市	46000kW	稼働中	林野利用農協他
I社（神奈川県）	茅野市	13300kW	不詳	不詳

財産区とは地方自治法で規定された特別地方公共団体のひとつで、「市町村及び特別区の一部で財産を有し若しくは公の施設を設けているもの又は市町村及び特別区の廃置分合若しくは境界変更の場合におけるこの法律若しくはこれに基く政令の定める財産処分に関する協

⁶ 表2では、土地を賃借して事業を行うものと、土地を買い取って行うものとは区別していない。

⁷ 資源エネルギー庁ホームページ <https://www.fit-portal.go.jp/PublicInfo>（2019年10月19日取得）をもとに、事業者ウェブサイトや新聞報道をもとに筆者が加筆して作成。なお本稿ではメガソーラー事業者の固有名詞は仮名とする。

議に基き市町村及び特別区の一部が財産を有し若しくは公の施設を設けるものとなるもの」（地方自治法第294条）を指す。特別地方公共団体との法的位置づけから、市区町村議会とは別に議会や管理会、総会を設けて運営され、財産区特別会計が設けられる。総務省の『地方自治月報』によれば、2018年4月1日時点で全国にちょうど4000の財産区が存在し、主たる財産を山林とするものが1845（46.1%）、用水地・沼地714（17.9%）、墓地615（15.4%）、原野304（7.6%）、宅地247（6.2%）、その他土地271（6.8%）とされている⁸。長野県内では77市町村のうち27の市町村に財産区が189存在⁹し、115（61.0%）が山林、58（31.0%）が原野を主たる財産とする。

専門農協とは農業協同組合法にもとづく農業協同組合のひとつで、総合農協（いわゆるJA）と異なり、信用事業を行わず畜産、酪農、園芸といった特定の生産物の販売・購買事業を行う組織である。農林水産省の2018年度「農業協同組合等現在数統計」によれば、全国に、出資型・非出資型をあわせて1315の専門農協が存在する。内訳は、牧野管理にかかわるものが513（39.0%）ともっとも多く、園芸特産204（15.5%）、酪農138（10.5%）などと続く。長野県内には69の専門農協が存在し、農水省のカテゴリーでは「その他」に区分されるものが40（58.0%）ともっとも多い¹⁰。次いで農事放送にかかわるもの（有線放送電話農業協同組合）が11（15.9%）、牧野管理が10（14.5%）となっている。

財産区は、1888年に始まる市町村合併（明治の大合併）を契機として、部落有林野やため池など入会の形態を有する共有財産の管理運営のために制度化された（旧財産区）。その後、1910年からの部落有林野統一事業によって共有財産を町村有財産に組み込む方策が推進されるが、実際には共有財産を有する集落の異論も根強く、徹底されなかった。そして1947年の地方自治法によって初めて「財産区」の呼称が法的に位置づけられ、1953年からの市町村合併（昭和の大合併）を促進するために合併関係町村を単位とする財産区の設立が認められた（新財産区）。現在に至る規程は1954年の改正地方自治法によって整えられたものである。泉ら（2011）によれば、2000年代に進められた「平成の大合併」を経て、財産区には「数の上では大きな変化はなかった」（泉ら、2011：55）。近年は、コモンズ論の見地から、財産区が公的な枠組みを保ちつつ、入会地すなわち共的な性格を維持していることを、地域主導のまちづくり・地域資源管理を進める上で積極的に評価しようとする研究も数多い（室田・三俣、2004、古谷、2013など）。

一方で専門農協は、図2のように1950年代前半以降一貫して数を減らし、ピーク時（1953年）の22367件に比べて2018年は1315件と往時の5.9%まで減少している。専門農協のカテゴリーはきわめて多岐にわたり、地域ごとの特徴も多様であるため、組織数減少の要因はひとつには絞り込めない。そこで現在も多数を占める牧野管理を一例に考えてみよう。第1に、戦後1960年代までは、入会林野近代化法や農業基本法に象徴される近代的土地所有と生産性

⁸ この他、不動産ではなく公民館を主たる財産とする財産区が7、上水道が1、その他財産に区分されるものが44区存在する。その他財産には温泉などが含まれ、別所温泉（長野県上田市）など財産区が源泉を管理する温泉地がある。

⁹ 全国の自治体を対象に財産区の悉皆調査を試みた泉ら（2011）によれば、長野県は財産区設置数で全国6番目に位置する。

¹⁰ この大部分は林野利用農業協同組合である（山下、2011：67）

向上の流れから全国的に入会牧野の解体が進行した（図司，2004：21）。第2に、かつては刈敷や農耕馬・牛の飼料供給源としての草原が農業経営の上で欠かせない存在であったが、肥料や農業機械の発達によってその重要性を落としていった（須賀・岡本・丑丸，2019）。第3に、次第に利用価値が減じていった草原＝牧野においてその経営対象を森林に転換されていった¹¹。昭和30年代の拡大造林はこれを後押しした。第4に、高度経済成長期における農村から都市への人口の大量移動による農業生産基盤と集落の社会構造の根本的変容が生じた。こうした農業・農村をとりまく状況の複合的な変化が、専門農協が各地で合併や解散していく要因となったと考えられよう。

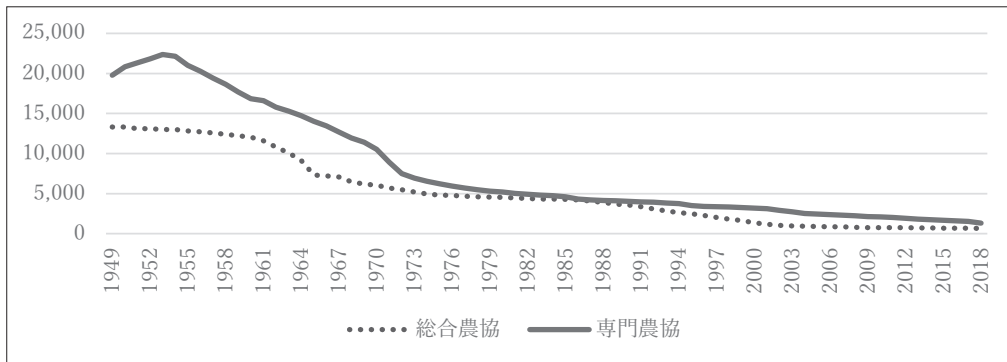


図2 農業協同組合数の推移

ここまで財産区と専門農協に限ってその推移を見てきたが、山林・原野（牧野）を主たる形態とする共有地（入会林野）を抱える地域社会にとって、林業経営の構造的不振がその資源形態をも変貌させたことは周知の事実だ。時代ごとのシンボリックな動向には、1969年の新全国総合開発計画と1972年の田中角栄による『日本列島改造論』（田中，1972）を契機とする全国的な土地開発ブーム、そしてバブル経済を背景とした1987年の総合保養地域整備法（リゾート法）の制定などがあり、具体的にはゴルフ場や別荘地開発の拡大という趨勢が幾度となく生じた（佐藤，1990）。そして、2010年代に、新たな土地開発手段としてのメガソーラー事業が登場したのである。

まさに、農業史家の丹羽邦男が「今の土地問題は、わが国の近代社会の成り立ち方に端を発している」（丹羽，1989：302）と喝破したように、土地問題の帰結としてのメガソーラー問題が現れているのである。それゆえ、現在生じているメガソーラー問題は、当該地域社会の土地問題を規定する環境史・開発史の中に位置づけて理解されなければならない。

3. 霧ヶ峰におけるメガソーラー事業の経過

長野県内の入会林野の現状を網羅的に把握した労作に、山下詠子（2011）の『入会林野の

¹¹ 1950年代の共有地研究の代表的成果である近藤編（1959）の書名が『牧野の研究』であるのに対して、その後の多くの研究が対象を「入会林野」へとシフトさせていったことは、この傍証として指摘しておく。むしろ牧野を対象とする研究がなくなったわけではないが、その対象地は阿蘇、くじゅう、北上高地、そして霧ヶ峰など一部地域に絞られていった（湯本編，2011、須賀・岡本・丑丸，2019など）。

変容と現代的意義』がある。同書で山下は、入会林野の所有形態毎に、財産区、生産森林組合、認可地縁団体、公益法人、会社組織、専門農協（林野利用農業協同組合）に着目し、全国と長野県内の現状把握と事例研究を行っている。本稿が検討する事例は、山下の研究が対象としていない、牧野農業協同組合が所有する入会林野において生じたメガソーラー問題である。2014年4月1日の『信濃毎日新聞』は、諏訪市四賀の霧ヶ峰で計画されたメガソーラー事業について、以下のように報じた。

諏訪市四賀の霧ヶ峰近くの山林で、太陽光発電システム販売、管理のJ社（東京都）が、国内有数となる最大出力75MW（75000kW）の大規模太陽光発電所（メガソーラー）建設を検討している。3月28日には、予定地のうち130ヘクタール余を所有する上桑原牧野農業協同組合（諏訪市）と売買契約を結んだという。

同社によると、予定地は、市郊外の霧ヶ峰農場から霧ヶ峰へ向かう市道沿いの西側約200ヘクタール。比較的平たんな約120ヘクタールに太陽光パネル33万枚余を設ける。樹木の伐採や土砂災害防止の調整池整備などを含め、総事業費は約250億円に上る見込み。早ければ2016年春に売電を始めたいとしている。

予定地の残る部分を所有する霧ヶ峰上桑原共有地組合（同）も、200人余の全組合員から同意を得た上で売却する方針という。（以下略）¹²

その後、翌2015年2月15日の『信濃毎日新聞』では、事業主体がC社（東京）に代わり、事業規模は最大で90MWに拡大されたことが報じられた。この記事は1月から2月にかけて諏訪市と茅野市で開かれた説明会で、当初の事業主体とされたJ社（東京）が地権者から取得した山林197ヘクタール（以下、ha）にC社が地上権を設定、このうち115haで樹木を伐採し、事業費は200億～300億円、2018年12月完成を目指すとの説明がなされたとしている。資源エネルギー庁が公表している情報によれば、このメガソーラー事業は2013年3月に設備認定を受けており、FITにおける2012年度の買取価格（1kWhあたり40円＋税）が適用される¹³。

長野県は、2015年10月に県環境影響評価条例を改正し、敷地の面積が50ha以上（第1種事業）または森林の区域等における敷地の面積が20ha以上（第2種事業）の規模要件をもつ太陽光発電所の設置にあたり、環境影響評価の手続きを課すこととしていた。そのため、このメガソーラー計画は県条例に基づく環境影響評価を行う県内初の事業となり、C社は2016年1月に環境影響評価方法書を、2019年6月に同準備書を県に提出し、2019年10月の時点でなお、長野県環境影響評価技術委員会の審議が続いている。

事業の目的を、環境影響評価準備書から引用して確認しよう。

本事業計画地は、地権者である上桑原牧野農業協同組合、霧ヶ峰上桑原共有地組合が以前、牧草地として活用していたが、その需要が逡減していく中で植林がおこなわれ現況

¹² 『信濃毎日新聞』2014年4月1日の一部改変（企業名をアルファベットの仮名とした他、下線は筆者）。

¹³ 2019年10月時点での状況であり、資源エネルギー庁は2012年度に設備認定を受けた施設に関して、2019年度中に着工することを求めている。それが達成されない場合には、買取価格が減額される。

に至っている。

最近では、過去に例のない集中豪雨などの発生により、これまで以上に人手をかけた山林の維持管理が必要になっているが、一方で、組合員の高齢化により山林の維持管理が以前にも増して難しくなっている。

その中で有効な活用方法が模索されていたが、本事業により再生可能エネルギーの普及に寄与することが有効な活用方法につながるとして、本事業用地として活用する計画が開始された。

本事業では、計画地の約半分の面積に太陽光パネルを設置し、残る半分の面積は残置森林等として維持管理していく。加えて、防災調整池を設置し、現況よりも防災能力の高い山林としていく。

また、本事業の運営により、現在よりも人手による維持管理の機会を増やし、森林の維持造成を通じて、山地災害から国民の生命・財産を保全するといった治山力の向上につなげたいと考えている。¹⁴

準備書によれば、対象事業実施区域面積は196.5haで、このうち88.6haで森林を伐採し太陽光パネルを敷設する。発電の規模は当初計画からさらに拡大し、約92.3MWとされた。

事業目的から、当地において共有地の利用価値が減じ、維持管理が困難化したことが読みとれる。前述した2015年初頭の説明会（諏訪市）に参加した上桑原牧野農業協同組合の組合員は、朝日新聞の取材に対して、「長年使い道がなく困っていた場所。自然エネルギーに活用してもらえたらありがたい」と答えていた¹⁵。

なお霧ヶ峰では、C社以外にメガソーラーがすでに複数存在する。2019年10月時点で、①新聞報道、②資源エネルギー庁の公開情報、③Google Mapの衛星写真の3つの方法で立地が確認できる3件の事業は以下のとおりである。

第1に、石油製品販売のK社（東京）が、霧ヶ峰農場北側の2.3haの原野を、霧ヶ峰牧野農業協同組合から引き継いだ個人所有者が集まって設立した「小和田霧ヶ峰組合」から賃借し、1.5MWのメガソーラー事業を開始した¹⁶。第2に、諏訪市内の電気設備工事会社を母体とする特別目的会社L社がK社のメガソーラーの隣接地で実施する、1MW弱の発電事業である¹⁷。この事業は上諏訪牧野農事組合が所有する原野で、やはり賃貸借契約を結んで行われている。第3に、K社を母体とするG社（表1に記載）が、上桑原牧野農業協同組合から所有原野16.5haを購入し、10MW弱の発電事業を開始した¹⁸。

以上3件のメガソーラーに比べて、C社の事業は桁違いに大きい。長野県内でも最大規模

¹⁴ 長野県における環境影響評価対象事業の手続状況

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kankyo/kurashi/kankyo/ekyohyoka/hyoka/tetsuzukichu/siga/siga.html> (2019年10月19日取得)。下線部は筆者。

¹⁵ 『信濃毎日新聞』2015年2月15日。下線部は筆者。

¹⁶ 『信濃毎日新聞』2012年11月23日、2013年4月25日、

¹⁷ 『信濃毎日新聞』2012年12月12日、2012年12月14日。

¹⁸ 『信濃毎日新聞』2015年5月9日、2016年3月8日。なお後者の記事では、16.5haの原野の売買金額は1億円と報じられている。haあたりの単価に換算すると約600万円となる。仮にこの単価をC社のメガソーラー事業計画に外挿すると、敷地面積は196.5haで売買金額は12億円弱となる。

であるC社の事業には、事業計画が公になった直後から現在まで一貫して、環境破壊や災害発生に懸念をもつ住民から、反対の声が上がっている。とくに横河川を通じて予定地の下流部に位置する茅野市米沢地区の北大塩区では、2016年9月に長野県、茅野市に相次いで建設反対の要望書を提出したことを皮切りに、地区を挙げた反対運動を続け全国的に注目を集めている。2018年10月には茅野市で全国初の「メガソーラー問題全国シンポジウム」が開催され、全国各地でメガソーラー問題に直面している市民らが会場に入りきれないほど集まった。

下流域からの反対意見の主要な争点は、横河川の氾濫によって1983年に水害を経験したことから治水上のリスクが高まることへの懸念や、茅野市の上水道の水源ともなっている大清水湧水への悪影響の懸念がある。このほか大規模な森林伐採を伴うこと、高層湿原植生の生息環境が失われる可能性があること、予定地内に調整池のため大規模な掘削を伴うこと等から、米沢地区だけでなく慣行水利権者、2つの漁業協同組合、そして諏訪市内の5つの酒造会社で組織する「諏訪五蔵」も反対の意見を表明し、諏訪地方を超えて全国から、5万人を超える反対署名が米沢地区の対策協議会に集まっている。メガソーラー問題のフォーカシング・イベント（Birkland, 1997）になりつつある。

こうした反対運動の高まりの中で、事業者であるC社だけでなく、すでに土地の売買契約を結んだとされる牧野農業協同組合、共有地組合関係者も難しい立場に立たされている。本稿の冒頭で紹介した「ひと様の財産」という発言も、このような問題状況から発せられたものと解することができる。

4. 霧ヶ峰共有地の環境史

4-1. 「上桑原山」としての霧ヶ峰と近世～明治の山論

現在、霧ヶ峰と呼ばれている一帯は、「上桑原山」と呼ばれてきた。これは近世以来の旧村である上桑原村が、当地における入会山の「山元」であったことに由来する。1941年に諏訪市と合併した旧四賀村（現・諏訪市四賀地区）の史資料を集めた『四賀村誌』には、

上桑原山は、上桑原村の^{そとやま}外山（^{いりやま}入山ともいう）であって、南は諏訪湖カントリークラブのゴルフ場になった野田原^のから、北は、車山・八島ヶ原湿原の鎌ヶ池まで、いわゆる霧ヶ峰高原で、面積およそ1350ヘクタールの広範な原野である。（四賀村誌編纂委員会、1985：357）

との説明がある。ここで「原野」とされているのは人為による自然植生への干渉、たとえば伐採や刈取、火入れを通じて形成された、生態学では「半自然草原」と呼ばれる植生のことである。須賀・岡本・丑丸（2019）によれば、近年の植物珪酸体分析の発達によって、霧ヶ峰の北に位置する広原湿原の周辺では草原植生に特有に現れる黒色土の形成が縄文早期に始まったと推定でき、霧ヶ峰においても遅くとも5800万年前頃から黒色土の形成が始まったことが明らかになっている（須賀・岡本・丑丸、2019：85）。

農山村の暮らしは山林原野と共にあるのが常であった。煮炊きや暖をとるためには薪や炭

が必要であったし、田畑への肥料と農耕馬の飼料には草を用いる他なかった。住宅にも建材を供給する林とともに、屋根を葺くための萱が欠かせなかった。現在では過疎に悩む山間の村は、近代化以前には、生活資源に恵まれた好条件の村であったのだ。

近世から近代へさしかかる時期における霧ヶ峰の資源利用と生業の変遷過程については、浦山（2007）がすでに詳しく論じている。浦山によると、上桑原山では山元である上桑原村の薪炭・採草利用に加え、16世紀末から19世紀前半にかけて近隣の集落や諏訪盆地、八ヶ岳山麓に位置する集落が入会をするようになっていった（浦山，2007：73）。入会集落が増えれば資源へのアクセスをめぐる競争が激化し、いわゆる「山論」が絶えなかった。

以下は『四賀村誌』の記載による（四賀村誌編纂委員会，1985：357-372）。とくに山元の上桑原村と東麓の北大塩村との山論は、①16世紀末、高島藩初代藩主であった日根野織部正高吉によって境界が定められ下桑原村、小和田村、上諏訪町、赤沼村、堀合神戸が入会村と認められた後も、②17世紀末、1693年に勃発した境界争論では3年後に「山論裁許の覚」を裏書した絵図が作成され収束、③18世紀末には1780年に争論が始まり、イモリ沢の尾根から車山頂の南端を境界とする裁許を得るまで足かけ8年にわたる係争があった。18世紀末の山論では、上桑原村は北大塩村との山論に出費がかさみ、裁許から2年後の1789年に東麓の埴原田村・鋳物師屋新田・中村・上菅沢新田・山口新田の5ヶ村（現在の茅野市米沢、湖東）から新たな入会の願い出があった際、あえて抗争せず山手米を上桑原村へ納めさせることをもって利用を認めている（いわゆる札山）。1823年には、やはり東麓の塩沢村から霧ヶ峰の

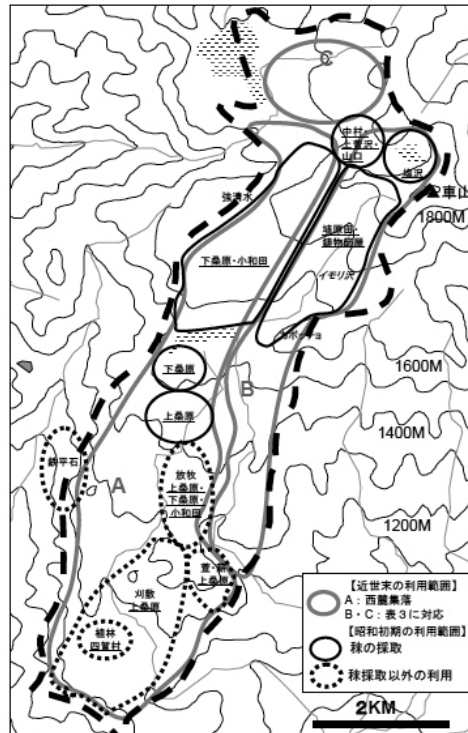


図3 近世末と昭和初期の山麓集落による霧ヶ峰高原の資源利用（浦山，2007：74）

奥手（物見石）への入会の願い出が奉行所へあり、郡方役所の申しつけの結果として札山としての利用が認められた。この時期の資源利用の様子が浦山（2007）によって図化されている（図3）。

上桑原山の入会に関わる旧村は、明治を機に、山元の上桑原村と入会集落の赤沼村・神戸村が四賀村に、西麓の小和田村・下桑原村は上諏訪村（明治24年に町制施行）に、東麓の埴原田村・鋳物師屋新田村・塩沢村は北大塩村と共に米沢村に、中村・上菅沢新田村・山口新田村は湖東村にそれぞれ合併再編された。

明治の地租改正は山林原野を抱える多くの農山村にとって激動をもたらした（四賀村誌編纂委員会，1985：645-653）。官民有区分の結果、上桑原山は民有地となったが、民有地には納税の義務が課せられたため、明治中盤から末まで30年ほどをかけ、隣接する土地所有者と境界線を確定していった。現在の茅野市側では、北大塩村が山元となっていた「トコナメの峰塚」から車山の山頂南側までの200haが官有地に編入された。この山林には上桑原村も薪・萱刈の入会をしており、山元と入会集落は政府に引き戻しを請願、11年後に民有地に回復した。そうしたところ、上桑原と北大塩の間にじつに4度目の境界論争が起こり、諏訪郡長が仲裁した。この他、西麓では上桑原の住民が上桑原山の西端で鉄平石の採掘に着手したことに対して、上諏訪町の一員となっていた入会集落の小和田、下桑原の住民から鉄平石の採掘も認めるよう申込みがあった（1896年）。これは後に訴訟となり、鑑札制を導入する趣旨の示談によって決着した。

4-2. 入会による資源利用の衰退の始まりと分割解放

近代化に伴って上桑原山の資源利用に鉄平石などが加わり多岐にわたるようになる頃には、各集落では養蚕業に乗り出すところも増え、山仕事へ投入する労力が次第に減じていった（Ibid., 653-670）。1910年には16世末以来の入会集落である堀合神戸が入会権を放棄した。なおこの時期には山元の上桑原集落は、上桑原山の集落に近いところで植林も始めていたようである¹⁹。

1919年の年明け早々には、上諏訪町長から四賀村長へ上桑原山の分割を念頭に置いた境界確認の申し入れがあった。半年後に下桑原・小和田が長野地裁松本支部へ訴訟を提起した。この問題は1921年に下桑原・小和田が原告、上桑原・赤沼が被告となって、有名な「共有性質を有する入会権確認請求事件」が提訴され、鉄平石採掘停止の仮処分など複数の訴訟が双方から提起されるに至った。入会権に関する裁判は、大審院（最高裁）まで争い、「上桑原山は上桑原の単独共有地である」と上桑原の勝訴で終わっている²⁰。

この裁判には15年もの時間がかかり、藤原咲平（気象学者）や岩波茂雄（岩波書店社長）など諏訪に縁のある文化人も仲裁に入りながら和解案が練られた。長野県知事が正式な仲裁員となって、和解の契約書と覚書の取り交わしができたのは1936年3月のことであった。

和解後ほどなくして、霧ヶ峰の近代的な開発構想が立てられた。計画は長野県、農林省、関係町村代表者によって起案されたもので、上桑原山において以下の5つの取り組みを展開

¹⁹ 林野庁の報告書によれば、1901年の長野県令第48号公有林野整理規則において造林が促進されることとなり、四賀村において20haほどの造林が行われたとの記載がある（林野庁，1959：20）。

²⁰ 長野地裁、東京控訴院、大審院の判決はそれぞれ四賀村上桑原区（1929）に収録されている。

することとした。

- 1) 米沢村北大塩区寄り500haを買い上げ、経済更生協会が主体となって中央修練場を設置、さらに御牧ヶ原²¹農民道場の分場と移民訓練所を併設し全国から200名を選抜し、農村指導者を養成する。
- 2) 買い上げる500haのうち200haを開墾耕地とし、移住者を国内から募り模範的農村を建設する。
- 3) 車山及び米沢村寄りの500haには放牧場を設置し諏訪郡内の牛馬の生育に供する。
- 4) 上諏訪寄りの300haは植林し「水源涵養薪炭生産林」とする。
- 5) 上諏訪で借地契約中のグライダーとスキー場地域を中心に文化施設を整備する。²²

四賀村は、1932年以来、政府が農業恐慌対策として行っていた経済更生運動の一環で、諏訪郡内で唯一「特別助成村」指定を受け、この計画が起案された。この背景には、第1に、霧ヶ峰を背に抱え平坦地が少なく、1936年時点で農家1戸あたりの耕地面積が水田三反三畝、畑三反二畝と狭小なものにとどまっていたこと、第2に大正期以来の共有地をめぐる訴訟費用がかさんでいたこと、そして第3には諏訪湖治水事業に伴う上川の河川改修によって川沿いの田畑が河川敷・堤防敷のために土地収用され、もともと狭隘な耕地がさらに減っていくことが見込まれたこと、等があるとされた²³。しかし、『四賀村誌』によれば、この開発計画案は立ち消えとなった (Ibid., 668)。

四賀村は1941年8月に上諏訪町、豊田村と合併し諏訪市四賀となった。第二次世界大戦を挟み、戦後の農地改革の流れが上桑原山(霧ヶ峰)にも押し寄せる (Ibid., 668-670)。自作農創設特別措置法に基づいて、上桑原山の入会権は小作権とみなされ、1949年11月、上桑原は入会集落に山を分割解放した。『四賀村誌』に記載された分割略図が図4である。

この上桑原山(霧ヶ峰)分割解放の受け皿となったのが、専門農協であった。

山元であった上桑原は上桑原牧野農業協同組合を設立し、集落に近い地域と、1939年に国の天然記念物に指定——すなわち開発行為が規制されていた踊場湿原(池のくるみ)周辺、そしてこの地域の狩猟神事が行われていた祭祀遺跡である旧御射山周辺をあわせ624haを得た。なお天然記念物指定後も、秋の草刈は保障されていた(信濃生物会, 1967: 2)。

16世紀末からの古参の入会集落である赤沼、下桑原、小和田はそれぞれ赤沼牧野農業協同組合(68ha)、下桑原牧野農業協同組合(240ha)、小和田牧野農業協同組合(240ha)を組織した。18世紀末に山手米を納めることで入会権を得た埴原田・鑄物師屋・中村・上菅沢・山口の5集落は霧ヶ峰高原牧野農業協同組合²⁴を設立し407ha、19世紀前半に奉行所へ願い出ることで入会権を得た塩沢は物見石牧野農業協同組合を設立し136haをそれぞれ得た。こ

²¹ 現在の長野県小諸市。

²² 『信濃毎日新聞』1936年8月12日。

²³ 『信濃毎日新聞』1936年11月12日。

²⁴ 後述する林野庁『部落有林実態調査報告書』(林野庁, 1959)では霧ヶ峰牧野畜産農協との記載があり、正式名称は不詳。物見石牧野農協についても同様である。諏訪市と茅野市(分割開放時は米沢村と湖東村)の行政による方針の違いがあった可能性がある。

表例として調査対象に選ばれたのが、他ならぬ上桑原牧野農業協同組合であった。

報告書には、上桑原山（霧ヶ峰）の分割開放の詳しい経過と、農業協同組合法に基づく組織形態が選択された経緯が示されているので、筆者による補足を適宜加えつつ、その要点を紹介しよう（Ibid., 20-23）。

- ①戦後まもなく、たまたま霧ヶ峰上空を飛来した米軍の係官が広大な共有地に立木がほとんどない状態を視察し、それが入会関係によるものと判明した後、原野を造林し森林資源を拡充するために、この共有地の分割が議題の一つに上るようになったという挿話がある。
- ②自作農創設特別措置法が制定されたことを受けて、1949年2月に小和田、下桑原が四賀農地委員会に解放を申請し、同年9月に分割協定の成立をみた。
- ③（筆者補足：自作農創設特別措置法では、小作農地と小作牧野は政府がいったん買収し、農業に精進する見込みのある者に売り渡し、または賃貸することが定められているため）政府で買収した牧野を関係集落に売り渡す場合、集落名義での買受は法的根拠がなく、農業協同組合法にもとづく法人団体をつくり、売り渡されることになった。
- ④入会地区（筆者補足：山手米による札山ではない古参の入会）の分割は従前の地租負担額を基準として面積が割り当てられた。すなわち上桑原57.5%、下桑原・小和田は34.1%、赤沼は8.4%。分割に際しては土地の地味の良し悪し、遠近等を考慮して地域が定められた。（筆者補足：よって、図4のように各集落への割り当てが地理的に離れている）
- ⑤札山地区（筆者補足：山手米を山元へ納めることによって利用が認められていた入会）は入会集落に75%、山元の上桑原に25%の割合で分割された。

また、報告書には1949年の分割解放に際して、上桑原としてどのような考えでこれに臨んだかを垣間見ることのできる「上桑原山牧野解放問題の経過を顧みて²⁶」という文書の一端が紹介されている。以下、やや長くはなるが、上桑原の姿勢を理解することに資する部分を引用する（下線部は筆者）：

（前略）上桑原山は所有は上桑原部落にあるとはいえ、この中には札山入会地があり、全山には赤沼、下桑原、小和田等の入会者がある。地元は所有権をもっているが何一つこの山を自由に使用することができない。また札山が返されない以上その土地へ立入って草を刈ることもできないし、造林することもできない。農地の統制前は年貢として山手米の収入も大きなものであったが統制されてからは僅かなものとなった。入会者との関係は元禄の訴訟以来札山入会の争の時も共に力を合せている。昔から単独で上桑原が原野を維持してきたのではないという歴史上の事のほか、明治になってからは所有者上桑原とはなったが公租は分担してきている。収益の面でも上桑原単独で此原野を自由に使用、収益することはできなかつたのであった。

以上を此際大英断をもって改め全山を分割して各々が単独所有地をもつようになったら今よりも高度に全山を利用することができるし、是迄に度々繰返された入会者との紛争

²⁶ 出典・出所は不明だが、文面から分割解放より2年後の1951年頃の文書と考えられる。

もなくなることになる。(略)

従来であれば部落有財産は市町村長の管理であるから市町村会の決議を経なければ何の処分もできない。四賀村当時は村長でも村会でも上桑原が依頼するようにやってくれたが、上諏訪へ合併して市になれば従来のようにはゆかないことが懸念された。故に合併当時上桑原の財産については上桑原の協議会の決定通り市議会で決議するという一札を上桑原へ入れるという交渉をしたが、これは市議会の権限を拘束するものであると言うので、思うような解決はできなかった。しかし今度は上桑原の単独所有となったばかりでなく、上桑原牧野農協の所有となったから市長並に市議会の御厄介にならなくともよいことになった。(略) 植林を益々行って部落としての収益を上げると共に樹間を利用する個人の収益も益々多くなることと思う。上桑原山もいよいよ開発の端緒についたのである。(Ibid., 22-23)

この文書からは、分割解放以前の上桑原山と上桑原集落をとりまく問題状況がいくつか読みとれる。まず第1には、山元が有する権限の、形式と実質の大きな乖離である。むろん、山元と入会者では、同じ物事であってもその見え方はまったく異なる可能性が否定できない。たとえば1910年には堀合神戸が入会権を放棄した際、集落の総会で入会権放棄の理由として「山元上桑原と同等であった入会権がだんだん縮小されるようになった」「上桑原山への道作り等には、これまでの仕来りといって、多くの負担を押し付けてくる」「大村の横柄に堪えられなくなった」等があった(四賀村誌編纂委員会, 1985: 653-654)。

第2に、地租改正や農地改革などの農地統制政策、そして度重なる市町村合併といった、社会が前近代から近代へと変動していく過程における随伴帰結としての社会的地位の解体である。この中でとくに注目すべきは、上諏訪と四賀との微妙な中心-周辺関係であろう。四賀村において上桑原は中核的な集落のひとつであったが、やがて上諏訪村が単独で町制移行し、隣接する四賀村と豊田村を飲み込む形で市制を施行するまでの50年の間に、山元ゆえに持つ「辺境」としての性格が一挙に顕わになった。

他にも論点はあるが、報告書が論じた上桑原牧野農業協同組合の経営の実態についても見てみよう。

牧野農協を構成する組合員は、1958年の調査時点で256人と報告されている。農協法にもとづく組織であるため、組合員は地区内に居住し、一定の面積の土地を耕作するなど農業に関わりを持つ者に限られる。しかし報告書は上桑原牧野農協の実態について、もうひとつ重要な点を示唆している。1958年時点での上桑原の農家総戸数は472戸でありながら、牧野農協の組合員になっているのはそのうちの54%である256人とどまる。この理由を報告書は、牧野農協の組合員は旧来から入会林地に対して利用関係をもっていた旧村民(「本戸」)に限られるとまとめている(林野庁, 1959: 24)。

次に山林経営について見ると、干草刈り(自家消費および酪農関係事業者への出荷)、採柴(ボヤ伐り、自家消費)、萱刈り、そして鉄平石採掘は引き続き行われていたが、牧野の利用者はだいたい以前から減少しており、報告書にも「次第に天然生立木が生立するようになった」(Ibid., 27)との記載がある。牧野農協の主要事業は、上述した1951年頃の「回顧」の中でも展望として打ち出され、会計支出のかなりの部分を苗購入費が占めていたことから

も、植林・造林であったと解釈できる。上桑原牧野農協では、設立の翌年から造林を開始し、1958年までの9年間で160ha弱の面積で実行している²⁷。そもそも分割解放時に得た面積が大きいことがあるが、森林経営への積極性が見てとれる(図5)。赤沼牧野農協は、面積が小さい点を差し引いても、設立から9年で75%の面積に植林を施した。他方で、標高の比較的高い地域を分割開放で得た牧野農協、たとえば小和田や下桑原は10%前後にとどまり、図5には記載がないが物見石牧野農協では採草利用の要求が多いことから、1958年の時点では植林の計画そのものがない(Ibid., 28-29)。

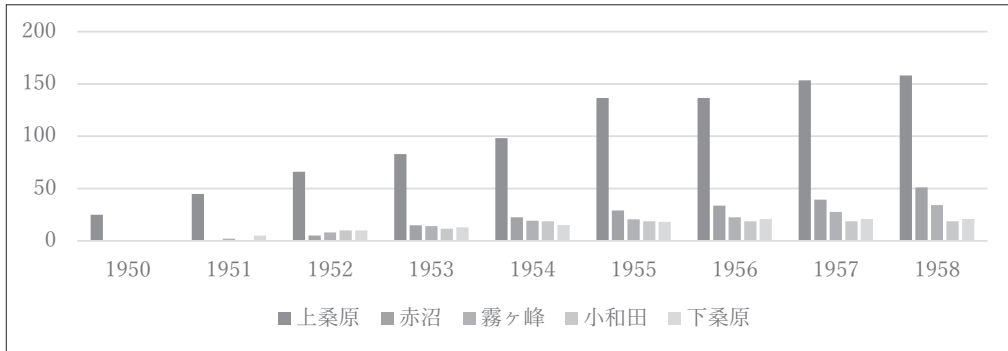


図5 上桑原山内各牧野農協における造林実行状況 (単位: ha)

以上のような林野庁報告書の記載をふまえ、上桑原山の分割解放と牧野農協による経営体制を以下のように総括的に評価することができる。

第1に、当地では大正時代に牧野から林野への(植林による)転換を図るため、入会集落から分割を求める動きがあり、その直後から15年に及ぶ法廷闘争があったが、分割を進めるほうが合理的であるとの見解は一定程度通底していたと考えられる。戦後の農地解放はその契機と言ってよい。が、果たしてその受け皿として、農業協同組合法にもとづく専門農協が適当であったかどうかは検討の余地がある。つまり焦点は、実質的には林野としての性質を帯びつつあった牧野が、自作農創設特別措置法の枠組みの中で分割解放されたことの是非となるわけだが、その評価は、本稿の続く章で明らかになるだろう。

第2に、農業協同組合法にもとづく専門農協の形態をとりながら、組合員の範囲はいわゆる「本戸」である半数強の家に限られており、農業者の組合というより土地に権利を持ってきた者の組合という性格が色濃い。林野庁報告書においても「本質的には農協法の要求する団体の性格とはかなりの隔りがあることを知らねばならない」(Ibid., 36)と言及してある。

林野庁報告書の終わりでは、「現在の上桑原牧野農協の会計内容を見れば、おそらく今後毎年の(組合員の作業への)日当支払いはかなり困難なことであろう。それ程に牧野会計は貧弱なのである」(Ibid., 38)と、今後の経営への危機感が表明されていた。

²⁷ すべてがカラマツ植林である。

5. 霧ヶ峰共有地の開発史：八ヶ岳・蓼科山・車山火山群の一体的観光開発の中で

5-1. 林業の斜陽化と大手観光資本の進出：茅野市の財産区の事例

山林経営は造林から収穫まで長期にわたる時間が必要である。ところが霧ヶ峰の場合、長年の牧野としての利用の結果、米軍が驚いたような無立木状態で戦後を迎えた。1949年の分割解放以後、積極的に造林を推し進めたとしても、その森林資源が利用期を迎えるには50年程度の時間が当初から必要であることは明白であった。ところが日本の森林政策を振り返ると、終戦直後の資源が枯渇した状況から戦後復興、高度経済成長を迎える時期に当然のことながら森林資源の不足に陥り、その不足を木材輸入の自由化という形で補ったことはやむを得ないとしても、並行して拡大造林政策によって整備した若齢林が放置される山が後を絶たず、結果として輸入材依存から脱却できない木材市場の構造が現在まで続いている。山間地域にとってこの状況がもたらした致命的な問題は、造林後に育林や間伐を行う経済資源が届かず、担い手たる人的資源が流出していったことだった。

他方で霧ヶ峰のもうひとつの顔は観光地としての顔である。特有の草原景観は、冬期にはスキー場に姿を変え、夏期には一部がグライダーに供されることは昭和初期から行われてきた。霧ヶ峰にはこれらスポーツの「発祥の地」としての側面もある。踊場湿原（池のくるみ）周辺には昭和10年ころから山小屋や食堂が軒を並べていた（手塚，2006）。

戦後、霧ヶ峰の分割解放が行われるとほぼ同時期、1951年に長野県は「県総合開発調書」で諏訪湖と八ヶ岳山麓を開発事業推進計画地域に指定した（諏訪教育会，1986：782）。現在に至る八ヶ岳～蓼科山～車山～霧ヶ峰と続く高原地帯における戦後の観光開発は、戦後ほどなくして白樺湖と蓼科湖が完成することに端を発する。蓼科、白樺湖（池の平）は昭和20年代から一大観光地として頭角を現し、県は1960年に中信高原スカイライン（ピーナスライン）構想を含む県観光5ヶ年計画を作成する。翌61年には、県企業局が発足し、観光施設・用地・有料道路開発の3部門は重点事業となった。この頃から、東京など大都市圏を拠点とする大手観光資本が高原地帯に進出し、別荘を中心とするリゾート開発に拍車がかかった。その動きに最初に呼応したのが、財産区の形態をもつ八ヶ岳山麓の共有地であったのだ。

本稿の問い——すなわち、上桑原がなぜ共有地をメガソーラー事業に供することを決定したのか——に迫るために、遠回りのようではあるが、いったん茅野市側の各集落の大手観光資本進出への応答を振り返ってみたい。

諏訪教育会が編んだ『諏訪の近現代史』（諏訪教育会，1986）には、大手観光資本の本格的な進出の嚆矢として、1960年、茅野市の湯川財産区が、所有する温泉・温泉源と周辺の207haの土地そして建物一式を東洋観光事業株式会社に3億円で売却した事案が挙げられている。この売却をきっかけに、多くの財産区が土地を観光事業者に譲渡あるいは賃貸借契約を結んで提供した。1972年3月までに、8つの企業へ13件496haの土地が売却され、14の企業へ43件2316haの土地が貸し付けられた。提供された財産区有地は29にのぼる。『諏訪の近現代史』は、茅野市の各財産区が雪崩を打ったように観光資本と手を結んだ様を、

観光開発の対象となったのはほとんどが各財産区が所有するカラマツの山林と自然草地で、カラマツ材が不振となったため山林経営に見切りをつけ、売却もしくは賃貸する形に踏み切ったものである。35年（1960年）当時の財産区有林は市人工林の約60%、天然林の約82%であったが、外材依存に傾斜する森林政策のため、森林の経済的価値は著しく低下し、村落共同体の弱体化による山林管理の困難さが、観光資本の進出・財産区の土地提供を容易にし、大手観光資本による山林・原野の囲い込みの方向へと進んだのである（Ibid., 785-6、下線は筆者）。

と分析する。

古谷（2013）によれば、茅野市には48の財産区が存在し、合計7809haの土地を所有している。そして、上述した観光リゾートの土地賃貸料収入などを中心に年間8億円を超える財産収入を得ている。上桑原と4度にわたって境界争論を行ってきた北大塩は、市内でもっとも大きな1169haの土地を所有している（古谷，2013：116）。1966年、北大塩財産区は柏原財産区とともに信州総合開発観光株式会社へ258haの土地を賃貸し、同社は別荘地「車山スカイパーク」を事業展開している。この賃貸料によって北大塩財産区には年間4000万円弱の財産収入がある（Ibid., 141）。なお、北大塩を山元とする北大塩山には、上桑原山の山元と入会村である上桑原、赤沼、堀合神戸、下桑原、小和田と上諏訪が入会権（薪・萱）を近世以来有していたが、1968年1月29日付の協定書により、北大塩が入会村に470万円の代償金を支払うことをもって入会権が解消された（茅野市，1988：695）。

1972年の暮れには、北大塩財産区は丸善石油不動産、信州総合開発観光、大和団地の三社に900haの土地を30年貸し付ける契約を結んだ。この契約に基づく別荘地開発計画に対して、茅野市内から「北大塩200戸は、山を貸していい暮らしができるだろうが、別荘地ができて、よごれた水を飲まされるだけのわれわれはたまらない²⁸」といった批判が寄せられた。73年2月には、「茅野市水を守る市民の会」が、県知事に対して北大塩財産区の財産処分は市民全体の福祉に反するとして行政不服審査請求を出すなど反対運動が広がっていった。そうしたところ、北大塩財産区は自らが水利権を持ち茅野市の上水道として供給している大清水湧水からの給水を一時停止する強硬手段に出るなど、自らの正当性を訴えた。『信濃毎日新聞』（1973年2月21日）は、北大塩財産区がこうした強硬手段をとった理由として、

「市発展と市民のためを考え、水を提供してきた。しかし、山林経営がはかばかしくなく、自活上開発に踏み切らざるをえなくなって持ち山を開発企業に賃貸した。これに対し、水がよごれる、枯れると反対にあった。そんなに市や市民に迷惑をかける水なら元の北大塩に返してもらう方がいい、ということで財産区議会の意見が一致した。」

と説明したことを報じている。公共性のある上水道の供給停止とは衝動的な出来事と思われ、いささか極端な事例と割り引かねばならない。しかし、この北大塩財産区が強硬手段を用いた大清水湧水こそ、2019年現在、C社のメガソーラー事業による影響が懸念され、北大

²⁸『信濃毎日新聞』1973年2月18日。

塩区を中心とする茅野市米沢地区が事業反対の論拠としている湧水である。『信濃毎日新聞』（1973年2月24日、同7月31日）はこの問題を続報し、北大塩財産区関係者の発言を記事中で紹介している。

「社会的責任でメシはくえねえだ。（略）北大塩は昔から五反百姓と呼ばれ、田畑が少なく、山にすがって生きてきた。それが養蚕はダメ、米は減反、山林経営は手不足で満足な収入もなくなった。八方ふさがりを打開するには山でも貸すしか手はねえ。」²⁹

財産区の開発推進大会では「財産区にまかせておけば市の発展まちがいなし」「反対はひと握りの市民だけ」などの発言がポンポンとび出した。「土地を持っているのは財産区。外部から口をはさむな」（略）——これが、財産区役員の声だった。³⁰

このように、1960～70年代、北大塩区が共有地を観光開発に供するようになった背景には、やはり山林経営を中心とする、農山村における生業を取り巻く構造的要因の影響が見逃せない。そして、北大塩が「五反百姓」と呼ばれてきたのに対して、霧ヶ峰を抱える旧四賀村が昭和初期、農家1戸あたりの耕地面積が水田三反三畝、畑三反二畝と狭小なものにとどまり、諏訪地方で唯一経済更生運動の「特別助成村」指定を受けたことは、遠からず共通の問題状況を抱えていた。つまり、高度経済成長の波に乗ってやってきた観光開発の動きに呼応した財産区の行為は、当時の社会的状況に鑑みて、そのような選択をせざるを得ないものであったと解釈しうる。

5-2. 霧ヶ峰における山林・牧野経営の困難化

上桑原山分割解放後の霧ヶ峰における牧野と牧野農協のその後について、把握可能な情報を整理してみよう。結論を先取りすれば、茅野市における財産区と大手観光資本の密接な結びつきとは対照的に、霧ヶ峰における牧野農協の経営は厳しい状況に追い込まれ、大手観光資本の触手が延びるのも遅れた。

霧ヶ峰の中でも、標高の高い地域を分割開放で得た小和田や下桑原は、牧野農協発足後、他の牧野農協のように速やかに造林事業に着手することはなかったことは既出のとおりである。1960年、小和田牧野農協は長野県の支援を受けて大規模畜産業の展開を図った。しかし経営は失敗に終わり、破産寸前に追い込まれ、1966年に長野県企業局が八島湿原を含む228haの土地を一括買収した³¹（相沢，1967：53）。

1962年10月、上桑原牧野農協の土地の一部に、諏訪ロータリークラブ会員らが設立した諏訪ハイツ観光株式会社による諏訪湖カントリークラブが開業した。この95haの土地は賃貸契約である（諏訪市教育委員会，1971：7）。

²⁹ 『信濃毎日新聞』1973年2月24日。下線部は筆者。

³⁰ 『信濃毎日新聞』1973年7月31日。下線部は筆者。

³¹ 別の文献（諏訪市教育委員会，1971）には、企業局が買収した土地は193haとの記載もある。2019年現在も買収された土地が県企業局所有かは不詳。前掲『諏訪の近現代史』789頁には、1973年3月に104haの土地がボーイスカウト日本連盟に譲渡されたと記載があるが委細不詳。

1964年、山元と古参の入会集落の住民から出資者を集める形で設立した霧ヶ峰牧野農協（踊場湿原下の290ha）が経営不振を理由に解散した（相沢，1967：55）。解散後は、出資者が各集落単位でそれぞれ組織化され共有地組合などを設立したが、この土地は次第に「虫食い状態」になっていく。まず1972年夏、下桑原地区共有地権者は13haの土地を中央開発（松本市）へ売却した³²。次いで小和田牧野農協関係者分97haの土地は、牧場への貸付分を除く93haの売却を1972年12月の総会で決議、売却先の選定を小和田牧野農協へ一任した³³。翌73年1月にダイケンホーム（大阪）へ売却³⁴。現在は別荘地「ビバルデの丘」となっていると考えられる。上桑原住民は170haの土地に1972年12月の時点で267人の地権者があり、上桑原共有地組合を組織していた。このうち1955年から大山牧場が競走馬の飼育に供していた土地17.3haが売却され、1988年頃に創価学会長野県研修道場となった³⁵。1980年代前半ころの牧野の所有に関する情報を図6に示す。

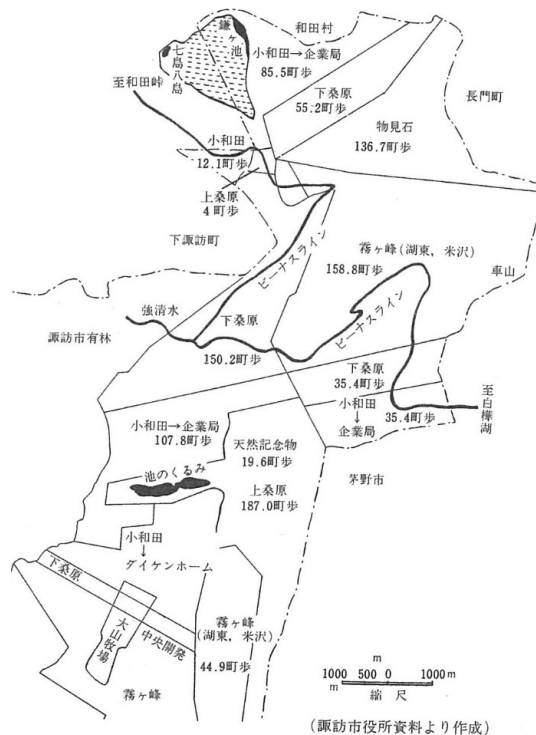


図6 霧ヶ峰の牧野所有状況（諏訪教育会，1986：785）

1972年12月、上桑原牧野農協と旧霧ヶ峰牧野組合上桑原地区は412ha³⁶の土地について三

³² 『信濃毎日新聞』1972年12月13日。

³³ 『信濃毎日新聞』1972年12月15日。

³⁴ 『信濃毎日新聞』1973年2月25日。

³⁵ 『信濃毎日新聞』1986年7月26日。

³⁶ 『信濃毎日新聞』（1972年12月13日）によれば、上桑原牧野農協所有地249ha、旧霧ヶ峰牧野農協所有地が163haとされる。

菱商事（東京）を相手方に売却交渉を開始した。三菱商事は、別荘地、レジャー施設、ゴルフ場、サイクリング道路など大規模レジャーランドを建設する計画を立てていたが、3ヶ月後の73年3月、買収の断念を発表した³⁷。同社は断念の理由として、①茅野、諏訪両市民団体の反対の声大きいこと、②土地をはじめ、大手商社の買い占めに対する世間の風当たりが強いこと、③地主（上桑原牧野農協）の示した厳しい開発条件と買値のバランスの3つを挙げた。③について補足すれば、地主はこの開発が乱開発の引き金とならぬよう、別荘地帯は開発面積の2分の1以下にするなどの注文をつけた一方で、坪単価「3520円では安い³⁸」と値上げ交渉を並行して実施していたようである。

ここまで確認してきた牧野の売却や開発に関する情報を表3に示す。

表3 分割解放後の霧ヶ峰各牧野の売却・開発状況

地番	四賀村誌記載の分割先（1949年）	売却・賃貸や開発
四賀7679	採石地（上桑原山林組合管理）	
7718-1	上桑原牧野農業協同組合	・諏訪湖カントリークラブ（1962） ・三菱商事（1973・断念） ・G社メガソーラー（2016） ・C社メガソーラー（計画中）
7718-2	赤沼牧野農業協同組合	
7718-3	霧ヶ峰牧野農業協同組合	・中央開発（1972） ※現在不詳 ・ビバルデの丘（1973） ・創価学会（1988） ・K社、L社メガソーラー（2012） ・C社メガソーラー（計画中）
7718-4	霧ヶ峰高原牧野農業協同組合	
7718-5	上桑原牧野農業協同組合	
7718-6	小和田牧野農業協同組合	・県企業局（1966） ※現在不詳
7718-7	小和田牧野農業協同組合	・県企業局（1966） ※現在不詳
7718-8	下桑原牧野農業協同組合	
7718-9	下桑原牧野農業協同組合	・霧ヶ峰自然保護センター（1973） ・ドライブイン霧の駅等
7718-10	小和田牧野農業協同組合	
7718-11	上桑原牧野農業協同組合	
7718-12	小和田牧野農業協同組合	・県企業局（1966） ※現在不詳
7718-13	下桑原牧野農業協同組合	
7718-14	物見石牧野農業協同組合	
7718-15	霧ヶ峰高原牧野農業協同組合	
7733	霧ヶ峰農場区（霧ヶ峰開拓農協）	

※地番は『四賀村誌』699頁の図（本稿の図4に転載）に記載された情報

³⁷ 『信濃毎日新聞』1973年3月15日。

³⁸ 1ha = 3025坪と考えれば、ha単価は1065万円。

こうして一覧すると、元来出資者による設立で組織基盤が旧村を基盤とするものと比べて弱体であった霧ヶ峰牧野農業協同組合（1964年解散）と、大規模に畜産業に着手し挫折した小和田牧野農協（1966年県企業局に売却）を脇に置けば、上桑原牧野農協が共有地を手放してきたことがわかる。

この要因について多少なりとも分析・推論すれば、近世以来、上桑原は山元として上桑原山の中でもアクセスのよい地域を利用してきたことが考察の起点となる。上桑原は、茅野市側の村々に入会を認める際など、車山西方の、上桑原からすればアクセスの悪い地域を札山としてきた。また古参の入会村である小和田や下桑原はその立地特性上、西方からのアクセスが比較的便利であり、近世末には比較的標高の高い地域を利用していた（浦山，2007：74）。これらの利用実態が1949年の分割解放に反映され、上桑原は標高の低く、集落からアクセスのよい一帯を確保できた。しかし、上桑原山が「霧ヶ峰」として八ヶ岳～蓼科山～車山から続く高原観光の一角に組み込まれると、高標高地域の観光資源としての価値が高まり、農林業に供する資源すなわち採草地や植林地の価値と逆転するようになった。当然、上桑原も高標高地域を確保はしていたが、それは祭祀遺跡の旧御射山と天然記念物の踊場湿原（池のくるみ）であった。むろん山元のプライドともいうべき選択であったと考えられるが、さりとてこれらのモニュメントを、観光中心の資源利用のために開発に供するわけにはいかなかった。つまり、牧野から観光へと、資源利用の転換が起こったことにより、山元として有していた地位が、ことごとく裏目に出るようになってしまった。

ただし、資源利用の転換によって従来の手が裏目に出たとしても、条件次第では、そのマイナスの影響を緩和することができたはずだ。その条件は、少なくとも3つの観点から考察が可能である。

第1に、霧ヶ峰では牧野から観光への資源利用の転換が起こったわけだが、それは決して地続きだったわけではなく、上桑原の場合には山林経営に期待をかけた。しかし林業の急速かつ不可逆的とも思えるような斜陽化の流れは、分割解放時にすでに実質的には林野としての性質を帯びつつあった上桑原牧野の経営を苦しめたと考えられる。

第2に、戦後の農地解放に組み込まれたゆえに選択せざるを得なかった専門農協という組織基盤は、山林経営に望みをかけた上桑原にとっては特に大きな足かせとなったはずだ。なぜなら、仮に分割解放の受け皿を財産区としていれば、特別地方公共団体という制度的位置づけゆえ、その財産は公有財産にあたるため固定資産税や財産収入から生ずる収益に法人市民税がかからない。

第3に、財産区が選択できなかったという事実を規定する要因の一つとして、四賀村が上諏訪町と合併し諏訪市となった1941年というタイミングである。財産区制度は1889年の市制町村制を契機とした旧財産区と、昭和の大合併を前にした1954年の改正地方自治法で規定された新財産区の2つの性格が共存している。しかるに四賀村が諏訪市となった1941年は、やや乱暴に言えば旧財産区と新財産区の間隙の時期にあたる。これが1955年の昭和の大合併に重なっていれば、公有財産として税制上、有利に山林経営ができた可能性がある³⁹。

³⁹ ただし、同時期に合併を経験した自治体で財産区の新設が不可能だったわけではない。たとえば岩手県宮古市は諏訪市と同じ1941年に新設合併で市制を施行したが、同市内の千徳財産区、山口財産区はこの合併時に発足したものである（室田・三俣，2004：237）。

以上の社会的状況を鑑みれば、上桑原牧野農協が、なぜ先祖伝来の共有地をC社のメガソーラー事業に供する意思決定をしたのだろうかという本稿が設定した問題に対しては、そうせざるをえなかったという可能性が、おぼろげながら見えてくるのではないだろうか。

6. 結語

本稿は、全国各地で紛争が増加しているメガソーラー問題を、当該地域社会の環境史・開発史の中に位置づける作業を通じて、土地問題の帰結としてのメガソーラー問題という認識を呼び起こすことを試みた。本稿が事例とした長野県諏訪市四賀地区におけるメガソーラー事業は、2019年現在、全国のメガソーラー問題の代表格としての位置づけを与えられつつある。しかし現下の問題を、霧ヶ峰（上桑原山）の数百年におよぶ土地問題の帰結として見たときに開ける視界が仮にあったとすれば、それは推進側と反対側の二項対立を相対化し、地域社会に生じつつある社会的亀裂の芽を摘むことができるかもしれない。

なお本稿の元となった調査研究は緒に就いたばかりであり、とくに当地の関係者への聞きとり調査はまだ十分に行えていない。その意味で本稿の見解は限界を有しているが、当地の土地問題を規定する環境史・開発史を把握するための資料がかならずしもまとまっておらず、むしろ人びとの記憶の上でも断片化が進みつつあるという危機感の中で本稿はまとめられた。進行中の問題に対して、その解決に向けたプラットフォームとしての環境史の可能性に挑戦するとともに、本稿と、今後も続く調査研究が、当事者の人びとによる熟議を呼び起こすことを願ってやまない。

（本稿は、JSPS 科研費17H00828、17K04123の研究成果の一部である。）

【文献】

- 相沢武雄, 1967, 『我が郷土・その限りなき発展のために』 信毎書籍印刷。
- Birkland, Thomas A., 1997, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- 茅野市, 1988, 『茅野市史 下巻』 茅野市。
- 茅野恒秀, 2016, 「再生可能エネルギー拡大の社会変動と地域社会の応答：固定価格買取制度（FIT）導入後の住民意識を中心に」『信州大学人文科学論集』 3：45-61.
- Devine-Wright, Patrick eds, 2011, *Renewable Energy and the Public: From NIMBY to Participation*. Routledge.
- 古谷健司, 2013, 『財産区のガバナンス』 日本林業調査会。
- 泉留維・齋藤暖生・浅井美香・山下詠子, 2011, 『コモンズと地方自治：財産区の過去・現在・未来』 日本林業調査会。
- 近藤康男編, 1959, 『牧野の研究』 東京大学出版会。
- 丸山康司, 2014, 『再生可能エネルギーの社会化』 有斐閣。
- 室田武・三俣学, 2004, 『入会林野とコモンズ：持続可能な共有の森』 日本評論社。
- 中澤秀雄, 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム：新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』 ハーベスト社。

- 丹羽邦男, 1989, 『土地問題の起源：村と自然と明治維新』平凡社.
- 林野庁, 1959, 『部落有林実態調査報告書11：私法人の形態をとるもの』林野庁.
- 佐藤誠, 1990, 『リゾート列島』岩波新書.
- 四賀村上桑原区, 1929, 『共有性質ヲ有スル入会権確認請求事件 判決』（非売品）.
- 四賀村誌編纂委員会, 1985, 『諏訪 四賀村誌』四賀村誌刊行会.
- 信濃生物会, 1967, 『霧ヶ峰（信濃の自然シリーズ3）』信濃生物会.
- 須賀丈・岡本透・丑丸敦史, 2019, 『草地と日本人：縄文人からつづく草地利用と生態系』（増補版）築地書館.
- 諏訪市教育委員会, 1971, 『霧ヶ峰の植物』諏訪市教育委員会.
- 諏訪教育会編, 1986, 『諏訪の近現代史』諏訪教育会.
- 田中角栄, 1972, 『日本列島改造論』日刊工業新聞社.
- 手塚宗求, 2006, 『わが高原 霧ヶ峰』山と溪谷社.
- 浦山佳恵, 2007, 「霧ヶ峰高原の山麓集落による高原資源の利用と生業の変遷：近世から近代を対象に」『長野県環境保全研究所研究報告』3：71-78.
- 山下英俊・藤井康平・山下紀明, 2018, 「地域における再生可能エネルギー利用の実態と課題：第2回全国市区町村アンケートおよび都道府県アンケートの結果から」『一橋経済学』11(2)：175-221
- 山下紀明, 2018, 「地域で太陽光発電を進めるために地域トラブル事例から学ぶ」『科学』88(10)：1015-1022.
- 山下詠子, 2011, 『入会林野の変容と現代的意義』東京大学出版会.
- 湯本貴和編, 2011, 『野と原の環境史』文一総合出版.
- 関司直也, 2004, 「入会牧野の縮小・潰廃過程と再編の可能性：阿蘇地域における牧野組合を事例として」『歴史と経済』46(2)：21-31.

(2019年10月31日受理, 11月15日掲載承認)