

観光開発と自然破壊

武 居 良 明 *

はじめに

緑したたるハケ岳・霧ヶ峰一帯の眺望は実にすばらしい。日頃県内に住み、自然美に鈍感になっている筆者であるが、こうして調査行脚にでかけてみると、改めてその自然美を認識させられる。新全総（昭和44年）による観光基地としての見立てをまたずとも、観光資本は、遠く戦前より長野県の処々方々に目をつけ、小規模ながら開発を進めてきた。だが、ハケ岳・霧ヶ峰一帯のみは、戦前における蓼科の開発を別にすれば、昭和36年のおそきにいたるまで、ほとんど手がつけられていない。わずかに、昭和25年、白樺湖周辺（茅野市）の柏原財産区有地120haが旅館・ホテルならびに別荘（？）用地として部分開発されただけである。では、なぜ、こうも戦後におけるハケ岳・霧ヶ峰一帯の観光開発が、県内他地域に比しおくれをとったのであろうか。こうした疑問にたいする解答は、まさしく、当地域一帯における「道路と水」の欠如のうちに求められよう。

したがって、巨魔的な土木技術と、上昇しつつある観光開発気流に乗ろうとする当該地域住民の合意と、両者を媒介する県企業局の社会資本投下——第三セクター方式による——とがえられたならば、ハケ岳・霧ヶ峰一帯の開発が堰を切って流れるかのように進行することは火を見るよりもあきらかであった。この堰が昭和35年8月に切って落された。発足後間もない長野県観光開発公社による蓼科有料道路の建設決定がそれである。

この決定を転機としてT観光事業（K.K.）が蓼科一帯の382haを買収しはじめ、さらに昭和38年、有料道路11kmが開通するや、同社は道路ぞいの県有林173haを県企業局をつうじて買収した。

40年代にはいるや、この地域の道路建設テンポは一段と加速され、それに追いつ追われつしながら観光資本による沿道山林の買収がつづいた。まず昭和40年7月に有料道路蓼科・白樺湖線が開通するや、S総合開発（K.K.）、K電鉄（K.K.）の両観光資本ならびに県企業局が、同年より45年にいたる5年間に道路ぞいの土地しめて503haを主として別荘地用に買収した。ついで46年12月には、C開発興業（K.K.）およびS自動車（K.K.）が合計110haを買収し、しめて570戸分の別荘地造成をおこなっている。県企業局（および国）による道路

建設は、まさしく不毛の林野を黄金に満ちた沃野に変える「魔法の道路」（相沢武雄氏）づくりであって、沿道の地価はこれみよがしに上昇をつづけていった。

39年には中央道の諏訪経由が確定的となり、さらに42年には県企業局によるいわゆるハケ岳鉢巻道路、つまり中央道小瀬沢インターチェンジと蓼科有料道路とを結ぶ観光動脈路建設が発表され、これらはH産業（K.K.）M不動産（K.K.）による1,105haの大規模土地買占め（H産業による414ha中には借地部分がふくまれる）を促進する結果となった。買収ないし借地されたこれらの土地は、4,859戸分の別荘団地、18ホールおよび9ホールのゴルフ場それぞれ一つずつとして造成されている。

さて、昭和43年にはいり、ヴィーナスラインの部分開通——白樺湖、霧ヶ峰間有料道路——をみるや、霧ヶ峰の沿道部分がすかさず観光資本の進出対象範囲にはいることとなる。Ch開発工業（K.K.）、O団地（K.K.）等々6社による買収、借地は、いずれもこの地域を狙っておこなわれた。列島改造ブームにわくさなか、ハケ岳・霧ヶ峰地帯に残された最後の一角ともいべきこの沿道部分に、世論の非難を押して開発が進められた。

民間資本による観光開発の進展

〔I〕ハケ岳・霧ヶ峰地帯における観光資本の開発事例として、吉田山ゴルフ場（茅野市米沢塩原田・鋳物師屋地区）建設につき検討を加えていくことにしよう。この事例は、列島改造ブームのさなか、観光開発に酔った地方自治体、賃借料として観光収益の一分枝にありつこうとする関係住民、乱開発に余念のない観光資本、の三者の行動様式を示す典型的事例としてひろく世の注目をあびるにいたった。

茅野市は人口36,700（9,500世帯）、中央本線沿線の小都市で、以前は急行列車も稀にしか停車しないひなびた駅であったが、列島改造ブームののってにわかに観光開発が進められ、いまでは特急列車のことごとくが停車する県内の代表的観光基地へとのおしあがった。市の総面積26,592ha中、20%に相当する5,307haが開発対象となった——ちなみに市内の田畑・宅地面積は4,345haで市総面積の16%に相当——という事実によっても、この点が裏打ちされているといえよう。開発は主として、別荘団地造成、ゴルフ場建設の二事業によって占められ、前

* 信州大学経済学部

者にかんしては、昭和48年8月末現在造成完了のもの3,462区画、造成進行中のもの5,342区画、計画中のもの7,219区画、合計16,023区画（このほかに計画不祥のもの960haがある）、後者にかんしては、造成完了のもの2ヶ所27ホール（T観光18、H産業9の各ホール）、造成中のもの1カ所18ホール（T観光）、計画中のもの3ヶ所、となっている。

以上は、茅野市における観光開発概要であるが、こうした開発を進めるに当たって市当局はなみなみな熱意を示した。当面の開発にさいしても市当局は、昭和45年4月29日、当時の県企業管理者相沢氏を招いて開発対象地永明寺山の開発診断を受け、上原、本町、塚原、埴原田、鋳物師屋の市内関係4部落より成る永明寺山総合開発研究会——事務局は市役所企画課に設置——を発足させる、といった熱のいれようであった。この研究会発足により、県・市当局としては、当該地域住民説得のための有力な足場をえたことになった。

吉田山ゴルフ場建設計画は、観光開発にたいする地方自治体当局のこうした熱意に支えられつつ進行した。ところで、昭和40年代の高度経済成長のさなかに観光開発の対象となった地域は、既述したように、元来水に乏しいとか、火山灰地であるとか、なにがしかの理由による不毛の山地で、樹木といえばたかだかから松ないし雑木しか育たぬ、といった《くず山》に類するものが大部分であった。農業を捨て工業へ、農業の安楽死を期待する、といった当時の政策主体の基本姿勢からすれば、長期低利の融資をつうじてこうした《くず山》を緑したたる牧場に変える——酪農パイロット事業の成功——などということは、しょせん、かなえられぬ望みであったといわねばなるまい。したがってこれらの山林は、当時の価値観からすれば、限界農林用地以下の《くず山》以外のなにものでもなく、それが観光開発の対象として見直されるということは、多くの財産区民にとって願ってもない好機の到来と映じたのである。吉田山ゴルフ場建設の場合も、その点、例外ではなかった。吉田山一帯は、諏訪市境から南向きの斜面で、から松造林地や雑木林が大部分を占めている。同じ茅野市内にありながら、既成観光地たる白樺湖付近、八ヶ岳山麓に比する時、まさしく「裏山の延長」といった存在である。標高も850～1,200mと低く、山岳部観光地としては限界的立地であるといえよう。

さて、こうした、いわば限界観光立地へ開発の手がのびていったのは、観光開発ブームの最終ラウンドともいうべき47年末のことであった。対象地は米沢埴原田・鋳物師屋両財産区、財団法人・醇厚社（埴原地区関係者で組織）、ほかの共有する吉田山共有林199ha、業者はT観光（K.K.）。両者間の賃借仮契約は同年12月27日

に結ばれたが、それによれば、賃借料は1㎡につき12円10銭、20年契約とし、払込みは業者から茅野市当局を経由して共有者におこなわれることとなっていた。建設計画書によれば、別荘団地、ゴルフ場を主とし、その他にアーチェリー、テニスコート、スケート場、公園、等々を配することとなっており、これらの諸施設を結ぶ道路として既存認定道路が拡巾整備のうえ利用される。水源は、4ヶ所のボーリングにより取水することとし、全施設による水使用量は1日1,500トン。もともと水資源に乏しいこの地域のことゆえ、1日1,500トンの取水は湧水路下流部落、たとえば北大塩村のごときに所属する耕作地の用水不足をきたすこと必定である。そこで、事業者はあらかじめ計画書において、1日800トンの水を湧水路に放流し、湧水路流域の環境整備と下流耕作地の用水不足に備える旨うたっている。ひるがえって排水計画はどのようにになっているのであろうか。それは、大別して表面排水と集中浄化方式とにわかれる。ゴルフ場排水および道路側溝排水については前者の方式が採用され、集水桝にて調整のうえ河川に放流される。汚水および雑排水は、別荘・クラブハウスともに後者の方式によることとし、浄化処理施設に集水のうえ合併処理をおこない、BOD 30 PPM以下に浄化した後、暗渠排水管により埴原田、鋳物師屋地区横河川に放流されることとなっていた。

以上は業者により提示された利用・取水・排水のそれぞれ計画骨子であるが、こうした山岳地帯の開発にさいし欠かせえぬのは精密な地質調査であろう。

事前の地質調査を怠り、山地に急ごしらえを思わせる手荒な手法で造成された住宅団地が、雨季に鉄砲水を呼び、いたましい犠牲者をだす例、ずさんなゴルフ場建設が土砂流出を促し下手の田畑を荒す例は、わが国では余りにも多い。しかも吉田山開発の場合、開発対象地域にすぐ隣接する諏訪市四賀普門寺地籍裏の山桑峠山腹で、既述の仮契約締結に先だつこと5ヶ月、つまり47年7月10日、約2kmにわたって鉄砲水が荒れくるい、民家2軒が流失、10軒が全半壊し、死者4名、重軽傷7名をだすという惨事があったのである。この事故を他山の石とし、精密な地質調査、降雨量調査等を事前におこない、防災措置計画書を付するのは当然の義務であらうし、市当局としてもそれを強く要請すべきであらう。しかしながら、吉田山開発計画にさいしては、当該業者はこうした配慮を全く欠き、ひたすらに開発利益を求めて計画の進行を急いだのである。ゴルフ場造成工事項目で防災工事費として8千万円が計上されているが、少なくとも工事開始後1年間、有効な防災工事はなんら施されなかったのである。

〔Ⅱ〕昭和48年2月27日、既述の財産区とT観光

(K.K.)との間で本契約が締結され、4月21日には業者より市にたいし開発許可申請がだされた。約3ヶ月の後、市条例による開発許可がおりることとなるが、その間留意すべき事柄は、同年5月16日に公布をみた茅野市生活環境保全条例(以下、同条例または、条例と略記)の制定であろう。

同条例は、第一章総則(6条)、第二章審議会(7条)第三章地下水の規制(8条)、第四章開発の規制(14条)第五章緑化育成(4条)、第六章雑則(9条)、第七章罰則(2条)の7章——他に付則1項をふくむ——より成る。茅野市内の自然環境保全と水資源確保の2点を基調とし、市、事業者、および市民の三者、とりわけ事業者の義務が詳細に規定されており、自治体によるこの種の条例としてはかなりゆきとどいた内容といえようが、他面では、こうした条例制定への経過それ自身が民間業者による当該地域での乱開発の深刻さを物語るものといえよう。

ところで、この条例にかんし当面われわれの関心をひくのは、茅野市生活環境保全審議会(以下、審議会と略記)をめぐる諸条項であろう。当審議会は、市議会議員、学識経験者、関係行政機関の職員、の三者それぞれの中から20名以内の委員を市長が委嘱し、「生活環境および水資源の保全にかんする重要事項を調査審議する」(第7条)となっており、7月26、27の両日、初の審議会が開かれ、埴原田・鋤物師屋両地区開発をふくむ8件の観光開発にたいするチェックがおこなわれた。その結果、当該開発をふくむ7件が、「造成後の自然復元、出水などの防災対策、既存道路と開発地との関連」の以上3点についての計画を明確にする、との付帯条件(勧告)付きで許可された。とりわけ出水などの防災対策については、①排水には完全を期する、②土砂崩れ防止や40%の樹林帯を設ける、との条件がつけられた。ただし審議会としては、47年7月10日諏訪市内での既述の事故、48年7月5日伊那市新山地区で、建設中のゴルフ場(大信観光開発会社施工)が原因となって下流の農家が床上浸水、田畑が土砂につかるという災害にかんがみ、当然の措置といえよう。

だが、審議会ならびにその答申をうけてたつ茅野市当局の防災措置勧告は、目前の資本節約に余念のない業者により、無駄な投資として無視され、そのため降雨後の上川の黄濁が漸えなかった。そこで市当局は、48年8月16日、業者にたいし再度防災措置を勧告している。しかし、この勧告も業者により真剣なうけとめ方がなされず、9月17日には、審議会が市当局にたいし、業者は「指示どおり防災措置を講じていない」として、防災工事を完全におこなうまで次の工事に着手してはならない、という工事中止命令(条例第43条および第45条にもと

づく)をだすよう答申し、10月22日には市当局より処置命令がだされている。発令にさきだつ調査結果によれば、T観光は6ホール分をブルドーザーでいっきに押しならして山をけずり取り、遠方からみても山の赤はだがくっきりと認めるほどの手荒な開発ぶりであったが、それにひきかえ防災措置はほとんど講じられておらず、台風シーズンを控え、集中豪雨でもあれば下手の部落の災害は必至といった状態であった(「南信日日新聞」同年9月21日)。そこで命令書では、①雨水でできた^き裂^け所へのむしろ張り、②土止めに使う^きじゃか^ごや^きふと^んか^ごを必要^き所^こに設置し、その工法は市当局の指示に従う、③ゴルフ場外にある水田等への土砂流出を防ぐため、必要^き所^こに砂だまりをつくる、④造成計画書を提出する、⑤降雨時はパトロールを実施し、下流住民への警報措置を講ずる、⑥コースごとに緑化修景を完全実施する、などが規制され、これら防災措置を同年12月31日までに講ずるよう期限を付された。また、この命令に違反した場合は10万円以下の罰金とし(条例第50条)、さらに処罰の事実を公表し(条例第48条)、場合によってはゴルフ場の造成工事そのものを中止させる、とも明記されている。

こうした厳しい命令は、茅野市が自然保護・水資源確保を唱える市民団体の要求にこたえて既述の条例を手廻しよく制定したために発令することができたのであって、これまでの、地域住民を除いた県、市、業者の三者協定によるチェック——これは県の自然保護条例にもとづく——のみをもってしては果しえなかったところであろう。開発途上にある地域はもとより、今後観光開発が予期される地域においても、地域住民の参加を大前提とする市町村レベルでの、こうした自然保護条例の制定、ないし少なくとも地域住民参加を前提とするチェック機関の設置が望まれるゆえんである。

また、こうしたいきさつは吉田山ゴルフ場建設そのものにたいする茅野市民の関心をもたかめることとなった。10月28日には市内の自然保護団体が現地調査をおこない、市と既述審議会にたいし防災の科学的調査ならびに防災工事の即時実施要請書を提出している。開発地点に隣接する北大塩部落では、地元教師、農民により「開発と災害、吉田山を考える」なる学習会も開かれ(12月1日)、さらに49年1月19日には、地元の歴史教員を成員とする歴史教育協会諏訪支部の現地調査がおこなわれた。

ひるがえってT観光(K.K.)は、48年12月31日、茅野市当局にたいし防災措置完了届を提出し、49年1月よりふたたび工事を開始した。しかしながら、この防災工事はまたもやズサンをきわめたものであり、そのことは4月7～9日降雨のさいに露顕した。

〔Ⅲ〕 4月7日夕刻より9日にかけての降雨により、吉田山ゴルフ場造成工事現場で大量の土砂が流出し、下手の水田が被害をうけたばかりでなく、横河川はんらんの危険もではじめ、住民が徹夜で警戒に当るといふ事件が起った。被害をうけた農地は、米沢北大塩の成田地籍の水田および畑10枚約50aで、土砂は厚いところで30cmに達するほどであった。そこで地元住民は、たびかさなる市当局の勧告を無視して防災工事を怠り、工事の進捗のみをはかったT観光にたいする非難はもとより、業者のいう防災工事完了後、追跡調査を怠った市当局にたいしても厳しい批判をそそいだ。事実、市当局は、48年10月の工事中止処置命令中にもかかわらず、関係課長のつくる幹事会の判断だけで、市生活環境保全審議会にもはからず、18ホール全部の造成工事を認めたのである。こうした市側の態度の中には、観光開発に盲目的な期待を寄せるの余りに業者の不正工事にたいして強い姿勢をとりえず、客観的にみるならば、市当局と業者との間に一種のなれあい関係が成立していると判定せざるをえない局面がある。そこで市生活環境保全審議会は、災害現場を視察した後、業者もまじえて業者提出の防災工事計画の内容検討をおこなったが、その結果は、T観光側の防災工事の不完全さをいよいよはっきりさせることとなった。すなわち、業者の計画書では、ゴルフ場は日に100mmの降雨量にじゅうぶんなえられる設計となっているが、既述の土砂流出をひき起した雨は、諏訪測候所の測量結果によれば3日間で126mm、日により多少の偏差はあるが、平均日量40数mmとなり、わずか40数mmの雨量にたえられず災害をひき起したことになる。

そこで審議会は、防災対策計画につき根本的な再検討を加えるよう業者に厳重な勧告をすべきである、との答申を茅野市当局にたいしておこなった。この答申をうけた市当局は4月25日またもやT観光にたいし、「雨水の排水および防災措置の完全実施」について勧告をおこなうこととなる。

このような、防災対策ぬきの手荒い工事→集中豪雨による土砂くずれ→市当局による作業中止命令・防災工事勧告→勧告の軽視ないし無視→工事再開、といった《悪循環》は、やがて加害者たるT観光それ自体をも財政的に窮地に追いこむこととなった。すなわち、被災田畑、立木、等々にたいする補償費用、土砂排除作業に協力した被災部落民への日当、度重なる工事遅滞、復旧作業による工事費の浪費がそれであり、こうした浪費の結果、T観光は資金難を訴えるにいたった。当該財産区にたいする5,000万円の借金申し入れがそれであり、そこで財産区総会としては、1,000万円の貸しつけに応ずることになった。これは、一面、借金をつうじて地域住民と業者との結合を密にし、もって地域住民が度重なる業者

の失態にあいそをつかし、開発それ自体にたいして批判的になるのを未然に防ごうとの意図ありとも解されようが、反面、別荘団地を焦点に観光部門への構造的不況の波及が次第にあらわとなっていく昨今、このような業者の資金難の訴えにはある程度の本音をよみとることができるであろう。

む す び

さて、以上の、埴原田・鋤物師屋地区における開発経過が示唆するものはなんであろうか。ここで、一応の総括をおこなっておく。

第1に指摘すべき点は、業者はもとより、茅野市当局、地元財産区民にいたるまでが開発利益の追求に余念のないあまりに、開発対象地域についてのじゅうぶんな地形・地質調査を怠ったことである。諏訪清陵高校地質学担当教諭牛山正雄氏は、吉田山一帯の地形・地質につきつとに調査をおこない、以下のような指摘をおこなっていた。すなわち、まず地形学的にいって吉田山一帯は「階段状の美しい扇形構造という漏斗状をなし、吹きつける雨水、降水量を、この地籍では横河川が一手に引きうけている」。したがって、ゴルフ場工事などにより地表が傷つけば、雨水と共に土石が流れだし、たちまちにして河川を汚濁せしめることになる。次に、地質学的にいって、吉田山一帯は、隣接する他地籍と異なり、霧ヶ峰火山岩層、火山灰層によってはまったく被われぬ、石英閃緑岩から成りたっている。これは、吉田山一帯の風化、侵蝕の激しさを物語っており、工事に当ってじゅうぶん考慮、対策を無視して進められ、吉田山の稜線上の表土たる腐しよく土を1~2mはがしたため、この排土がそれぞれの谷の上部湧水口を埋めつくしてしまい災害の原因をつくったのである。

もとより、こうした地形学的・地質学的調査をふまえ、予備知識をもっていたにしても、既述のごとく、度重なる市当局の勧告をも無視する業者の態度をもってしては、開発対象地域の変更ないし、当該地域の地形・地質に照応した重厚な防災対策など望むべくもなかったであろう。かくて49年7月4日、またもや、4月9日の被害額をはるかにうまわる——被災面積は5倍——田畑への土砂流出となったのである。

次に問われるべきは、監督官庁たる県・市当局の姿勢であろう。観光立県、観光立市のいきすぎ、といった問題である。50年1月5日環境庁発表の「緑の国勢調査」によれば、長野県下において植生自然度10の地域は、全県のわずか0.8%に過ぎず、全国についての比率1.1%をかなり下まわる数値となっているのである。長野県は、自然度7の地帯、すなわち二次林とよばれる代償植生地区にいたってはじめて全国比率の21.0%を上まわる30.5%

を示している。このことは、長野県の自然が、ほとんどの地域において — 全县を約 1 km² ずつ 12,961ヶ所にわけ、それぞれの自然度分布比率を調べた結果であるから — そのままの姿をとどめず、なにがしかの開発の爪跡を残しているということである。もとよりそのすべてが観光開発によるものではないが、それに帰せられる部分は少なくない。またこうした観光開発のすべてが、吉田山の例のように批判の対象とすべきものではないが、後述するとき、開発結果にともなうさまざまな問題にかんがみて、長野県全体についての総体的開発計画ないし規制を欠く乱開発のそしりはまぬがれないであろう。

県の観光道路行政一つとってみてもこのことがいえる。県市当局は、民間業者の開発を監督・規制するどころか、「道路と水」の提供をつうじて乱開発を先導し、かたや作業中止処置を命令しつつ他方では業者の要請に負けて工事を急がせる、といった茅野市当局の例が示すように、乱開発を黙認しているのである。こうした自治体側の態度の根底には、財政貧困等それなりの理由もあるが、経済の高成長の波によって自治体自からが営利にたいする物神崇拜のとりことなり、地域住民が求めかつ自治体が応ずべきものはなにか、についての真剣な検討を怠った一面がある。

このような推定を裏付けるのが、茅野市清掃センターへの進入路ではなからうか。これは、48年7月27日の市会決定により、市が3,107万円を投じて当該地主より用地を買収し、実現をみたものである。幅員6.5m、延長1.9kmの道路で、清掃センターの進入路とはとても信じられぬ立派な道路である。ところで、分岐点たる県道（八子ヶ峰公園線）横河川橋手前を山ぞいに1kmほど進むと、例の吉田山ゴルフ場へいたる進入路がまたも分岐しており、この分岐点に立った時、われわれは、この道路の《多目的性》について思いをいたさざるをえなかったのである。つまり、県道より清掃センターへいたる1.9kmの道路は、吉田山ゴルフ場開発にとっても不可欠の道路であり、開発業者たるT観光は、市当局のこうした道路行政を呼び水とし、それにささえられつつゴルフ場造成を進めたということである。市当局はT観光にたいし、道路建設にともなう分担金6,000万円を要求しているが、それにつけても市当局は、T観光のゴルフ場建設促進と営業振興を期待せざるをえない立場にあり、両者の利害は完全に一体化しているといえよう。このように、自治体当局が業者のパトロン化した事例、ないし観光業者の手になるバラ色の計画に没主体的に乗りきり、「とりつけ道路は市が改修しますから」とまで業者に迎合する自治体幹部の例、等々、いきすぎた観光資本誘致姿勢を示す事例は数多い。こうした自治体が、住民の利害を考慮しつつ業者の乱開発を規制するなどとい

うことは期待できない。

そこで問題は、おのずと有効なチェック機関の設置というところへ進まざるをえない。これについては、吉田山開発の場合、茅野市住民の強い要望により、生活環境保全条例の制定をみ、これが開発規制のための裏づけとなったことは既述したとおりである。しかし、重度なる業者の勧告無視によっても看取しうるように、これとても、そこに定められた審議会によりじゅうぶんな運用をみたとはいえなかった。その原因として、審議会の構成が問われねばなるまい。市民の積極的参加が前提となることはいうまでもないが、さらに、当該地域在住の、地形・地質にあかるい専門家市民の参加がぜひとも望まれるし、同時にその意見がいいっぱなしに終らぬような審議会の運営と位置づけとが急務であろう。