

観光開発と地域集団の意思形成

——長野県諏訪地方の事例を中心に——

前 田 征 三

1. 「リゾート開発」への社会学的視点

本稿におけるリゾート開発への関心は「リゾートの研究」ではなく、基本的には「地域開発一般」への関心の一環である。「リゾート」が社会的関心を持たれるようになったのは総合保養地整備法(1987年：通称リゾート法)の施行前後からである。これは「豊かさ」や「ゆとり」という従来の日本人の生活においては余り重視されてこなかった側面が、国際環境の変化や経済的余裕とともに注目されるようになった時期と一致している。¹⁾しかし、リゾート開発が具体的に発現するのは特定の地域であり、このリゾート開発に直接対峙するのはこれまた地域住民である。かつて多くの地域開発が国家的な経済政策の一環として策定・実施されたにもかかわらず、その結果としての様々な社会問題が特定の地域問題として現れたのと同様である。従って、ここではリゾート開発を戦後我が国で計画・実施された多くの地域開発の一環として位置づけることとする。第二次世界対戦後多くの地域開発が様々な目的・方法・対象によって策定・実施されてきた。比較的成功したものもあれば、失敗した計画も多かった。中には、公害問題のような深刻な結果を生じせしめた開発も多くあった。いずれにしても、地域開発への期待は地域の側に立ってみれば経済効果という一語に集約されるだろう。リゾート開発の場合も例外ではない。確かに、従来にはなかった、豊かさ・ゆとり・余暇等々のポストモダンのようなコンセプトが使われていたが、それはあくまでも利用する側のコ

ンセプトであり、開発する側のコンセプトはあくまでも経済効果にあった。このように開発をする側の論理は従来の地域開発と同様の経済効果という路線の上での開発であった。ただ、この開発で必要とされる資源は第一義的には「豊かな自然」であり、この資源を豊富に有している地域の多くは赤字財政に悩み、諸施設の統廃合に腐心しなければならなかったところである。そういった地域が活用できるとあれば、開発に伴う経済効果が期待されても不思議ではない。今回の我々の調査対象地域である長野県諏訪地方の観光開発(リゾート開発)もその意味では第一義的に経済効果を期待した地域開発であった。ただ、後述するようにこれらの地域の開発は「リゾート開発」という考え方が出現する20年も前から、後の「リゾート開発」の理念を先取りするような形で進行した。しかも、後の多くのリゾート開発が多くの問題を残して瓦解していったのに対し、概ね成功している。以下に諏訪地方、特に富士見町を中心とした開発がどのような経過をたどったのかを検討することによって、その成功の要因を検討してみたい。

注

- 1) 経済的余裕がバブル経済に依存していたという「不幸な事態」はリゾート開発の性格に大きく影響したが、ここではそれは論じない。

2. 対象地域の地域特性

長野県諏訪地方は文化的にも産業的にも諏訪湖

を中心として発達し、したがって諏訪市、岡谷市、下諏訪町および茅野市の一部がこの地方の中心地域となってきた。この諏訪地方の発展形態の変遷は別稿で検討されると思うが、諏訪大社を中心とする歴史的文化的な凝集が依然としてこれらの地域にあることは言うまでもないとしても、産業的な発展はこの100余年の近代化の過程の中で大きな地域内変化をもたらした。日本の近代化の初期に繊維産業を発達させた岡谷市、中期に精密機器の生産で貢献した諏訪市などは何れも豊富な水資源と交通の至便さを最大の利点として利用して発達したし、下諏訪町（下社）と茅野市の一部（上社）は歴史的には門前町的な発達をし、また下諏訪町は街道筋の温泉町としても栄えていた。

これに対して富士見町および原村、そして茅野市のかなりの部分は諏訪地方の中では周辺部に属する。諏訪湖を中心とする地域が先ほどのような条件によって早くから都市的な景観と機能を持っていたのに対し、後者は農山村地域である。しかも平場農村とは違い、信州の高度が高い自然条件の中では厳しい農業経営が長く続いたことは想像に難くない。富士見地方から地域をあげての満蒙開拓に出かけた話は現在も同地の故老から聞くことができる。したがって、これらの地域は長い間、諏訪地方では自然条件の厳しい周辺的な農業地域にすぎなかった。

第二次世界大戦後の全般的な産業の展開の中でも、これらの地域は諏訪地方の中心部が戦前から展開してきた精密機器の生産を発展的に展開してきたのに対して、依然として周辺地域であり続け、せいぜい中心部の産業へ人員を補充する程度の役割を担っていたに過ぎなかった時代が続いた。諏訪地域の広域合併の話題は過去20年以上にわたって繰り返されたにもかかわらず、初期の合併話が実らなかった理由の一つは、中心部と周辺部の経済格差にもあった。ところが、日本の経済が高度成長型から低成長ないしは安定成長型に移行する

あたりから人々の暮らし方と生活信条にも変化が現れてきた。都会生活者が、獲得した経済的な余裕を生活のリフレッシュに投資する機会が増加した時点から、これらの周辺地域の観光開発が本格化することになった。原村を除けば、茅野市、富士見町ともに、町村の規模からすればかなり広い行政区域を有する自治体である。かつては広大な行政区域を持て余していたこれらの地域も「ようやく広さを活用できる時がきた」（ある行政担当者の話である）ことになった。とくに、茅野市・富士見町とも八ヶ岳の山麓部に多くの財産区があり、これらを観光事業やリゾートに活用することになった。これらの財産区は初期の段階には、一部売却されたこともあったが、後には長野県の指導もあって、区有地の賃貸という方式をとって開発されていった。この方式は少なくともこれらの地域においてはおおむね成功している。後のバブルとその崩壊、そして通称リゾート法による地域開発とその崩壊が全国的に広がる中で、この地方の観光・リゾート事業はドラスティックな影響は受けてはいない。もちろんそれは開発方式のみならず、首都圏から至近のリゾート地という地の利があったことも見逃せない。

我々の調査は、これらの地域の人々の生活意識（開発問題も含む）に関して行ったものであるが、バブル経済、リゾート法による開発がいずれも崩壊した後の時点でなされたものであり、開発とリゾートへの日本国民全体の意識が大きく変化してきている時期であった。本稿では住民の意識調査の分析には言及せず、富士見町における八ヶ岳山麓の開発（広原開発）に焦点を当てて検討したい。

諏訪地方の「人口動態の推移」（図表1）は、平成元年から5年までの5年間に限った推移表であるが、この地方の特徴を端的に表すものとなっている。長野県全体では近年は自然動態がやや減少はしているが社会動態は平成2年に増加に転じ

図表－1 人口動態の推移

(各年1月～12月)

市町村	年 別	自 然 動 態			社 会 動 態			その他 の増減	増 加 人 口
		出 生	死 亡	増 減	転 入	転 出	増 減		
県 総 数	平成元	21,882	16,175	5,707	39,239	40,367	△ 1,128	5,099	
	2	21,364	16,688	4,676	40,954	40,413	541	718	5,935
	3	21,394	16,859	4,535	44,623	41,870	2,753	739	8,027
	4	21,676	17,771	3,905	45,521	43,043	2,478	902	7,285
	5	20,872	17,748	3,124	46,433	43,191	3,242	671	7,037
諏訪地方計	平成元	2,227	1,430	797	8,972	9,572	1,318	11	208
	2	2,112	1,477	635	9,414	9,753	△ 339	73	369
	3	2,090	1,547	543	9,958	9,756	202	58	803
	4	2,121	1,632	489	9,752	9,950	△ 198	82	343
	5	1,995	1,604	391	9,748	10,252	△ 504	76	△ 37
岡 谷 市	平成元	609	397	212	2,162	2,574	△ 412	22	△ 178
	2	586	421	165	2,095	2,677	△ 582	51	△ 366
	3	578	449	129	2,328	2,675	△ 347	28	△ 190
	4	612	443	169	2,234	2,763	△ 529	18	△ 342
	5	531	449	82	2,322	2,714	△ 392	42	△ 268
諏 訪 市	平成元	633	338	295	2,785	3,012	△ 227	△ 9	59
	2	565	353	212	2,929	3,109	△ 180	23	55
	3	580	363	217	3,072	2,923	149	15	381
	4	580	413	167	2,930	3,027	△ 97	25	95
	5	574	406	168	2,809	3,157	△ 348	12	△ 168
茅 野 市	平成元	547	340	207	2,120	1,854	266	19	492
	2	529	326	203	2,346	1,848	498	△ 4	697
	3	503	346	157	2,441	2,036	405	11	573
	4	504	352	152	2,421	2,046	375	△ 6	521
	5	476	334	142	2,525	2,183	342	2	486
下 諏 訪 町	平成元	225	175	50	1,042	1,362	△ 320	△ 32	△ 302
	2	218	193	25	1,235	1,345	△ 110	—	△ 85
	3	226	184	42	1,256	1,309	△ 53	4	△ 7
	4	224	202	22	1,230	1,397	△ 167	4	△ 141
	5	222	215	7	1,109	1,415	△ 306	12	△ 287
富 士 見 町	平成元	145	128	17	569	535	34	7	58
	2	152	131	21	537	508	29	1	51
	3	132	145	△ 13	573	586	△ 13	2	△ 24
	4	144	163	△ 19	625	502	123	8	112
	5	136	137	△ 1	628	540	88	4	91
原 村	平成元	68	52	16	294	235	59	4	79
	2	62	53	9	272	266	6	2	17
	3	71	60	11	288	227	61	△ 2	70
	4	57	59	△ 2	312	215	97	3	98
	5	56	63	△ 7	355	243	112	4	109

(注) 県計は県内の異動を除いた数字 資料は毎月人口異動報告

『諏訪地方統計要覧』(平成5年度版)

(諏訪地方統計事務連絡会議編)

てから、このところ確実に増加の幅を増してきている。これは長野地域や松本地域の人口増に負うところが大きく、諏訪地方は県全体の傾向を現してはいない。この期間だけに限ってみても、自然増は確実に減少を続け、逆に社会動態は増加から減少傾向へと移行しつつあり、全体では平成5年には、わずかではあるがついに人口減へと転じてしまった。これはこの地方の中心部（岡谷市・諏訪市・下諏訪町）の動態とほぼパラレルに対応している。これら中心地域の中核的産業がすでに成熟期を過ぎている現在、社会増はもはや望むべくもなく、自然動態も増加から減少へ転換する様相さえ見せ始めている。これに対して周辺地域の富士見町と原村は明らかに中心部とは対照的な傾向を見せ、茅野市は両者の中間的な傾向を見せている。茅野市はその広大な面積のなかで、中心市街地は諏訪市の中心部からの連続線上にあり、その周辺部は富士見町や原村との関係も深く、諏訪地方全体を凝縮したような様相を見せている。自然増が次第に少なくなっているのに対して社会増がそこそこの数量を保っているのは、茅野市のこのような特徴によるものであろう。

富士見町と原村の人口動態は明らかに諏訪地方中心部の市・町とは異なっている。両町・村ともすでに自然動態は減少に転じ、ここでも出産年齢層が少なくなり、高齢化が進んでいることを推測させる。しかし中心地域と異なるのは、実数は少ないものの社会動態がこのところほぼ増加に転じ、全体としても人口は微増ではあるが増加に転じていることである。これは、茅野市の同様な地域も含め、八ヶ岳山麓地域への観光・リゾート関係者もしくは生活の転換を図るIターン移住者の増加によるものと思われる。富士見町は昭和22年（1947）に人口のピーク（18431人）をむかえた後減少を続け、昭和51年（1976）には最低（13830人；ピーク時の75.0%）となったが、その後微増ながら増加をつづけ平成5年（1993）には14968

人（ピーク時の81.2%）にまで回復している。原村も昭和25年（1950）に7308人に達した後減少し、昭和50年（1975）には最低（5725人；ピーク時の78.3%）にまで減少したが、その後やはり増加に転じ平成5年（1993）には6759人に達し、ピーク時の92.5%にまで回復している。この両町村はかなり早い時期に過疎状態を脱し、少なくとも人口に関しては小康状態を保ち続けている。もっとも両町村の人口増加はわずかなものであり、茅野市の増加を加えても諏訪地方全体の減少傾向に歯止めをかけるには至っていない。最近の広域合併運動は以前とは異なり、諏訪中心地域の青年商工会議所を中心とした危機意識からきているが、このことはこの人口動態の推移にもよく現れている。

しかしこれらの3市町村（茅野市・富士見町・原村）も、その内部では均質的な展開を示しているわけではない。それぞれの自治体の内部では諏訪地方全体の同様な傾向がさらに凝縮された形で展開されていると言ってよいだろう。茅野市の社会増は北山地域に広がる財産区の活用に負うところが大きいし、富士見町・原村も八ヶ岳山麓の財産区の利用によって人口減をくい止めている。長野県全体の人口動態は、各地方、各自治体、と範囲を狭めながら同様の傾向を呈することになる。富士見町は甲州街道沿いに発達してきたいくつかの古くからの集落と甲州街道よりやや離れた八ヶ岳山麓沿いに敷設された中央線の富士見駅を中心とした地区が同町の中心部を構成している。歴史的には街道沿いが古くからの中心であり、中央線開設後は駅を中心とした地域がそれにとって代わるという経過を経てきたが、現在ではこれらの地域は形式上の中心部ではあっても、もはや過疎化をくい止めている活力の中心ではない。町の中心部から八ヶ岳南西の、傾斜はあるものの比較的単純な傾斜をもつ山麓にかけては高原野菜や花卉栽培が多くみられる耕地が広がっている。その中に立沢、乙事などの古くからの集落が散在し、これ

らの集落から少し上からは八ヶ岳に連なる原野および森林地帯となっている。これらの集落も他の地域の集落と同様、現在では行政の末端としての行政区の単位となっているが、他の地域の行政区とは組織・運営ともかなり異なった特徴を示している。特に立沢、乙事等の両行政区の区長は、任期は他の区長と同様1年ながら、専従という形態をとっている。他町村の特定の行政区では現在でも区長が地域権力の象徴となっており、選出に際しては様々な思惑が働いていると聞くが、この富士見町では、区長が重要な地位を占めるこれらの区においても選出はルーティン化している。現在は、多くは仕事を引退した人々の中から選ばれる場合が多いが、場合によっては選出された1年間は収入の減少を覚悟して区の仕事に従事することになる。選任された場合は慣習として就任を断ることもない。聞き取りによると、かつてこれらの区においても就任を断った例が無いではないようだが、その場合はやはり地域内での発言力を喪失するという。これらの行政区が地域的に凝集力を持っていることはいうまでもないが、後述の広原財産区を構成する主要な地域であることも見過ごしは出来ない。

3. 広原財産区の開発と展開

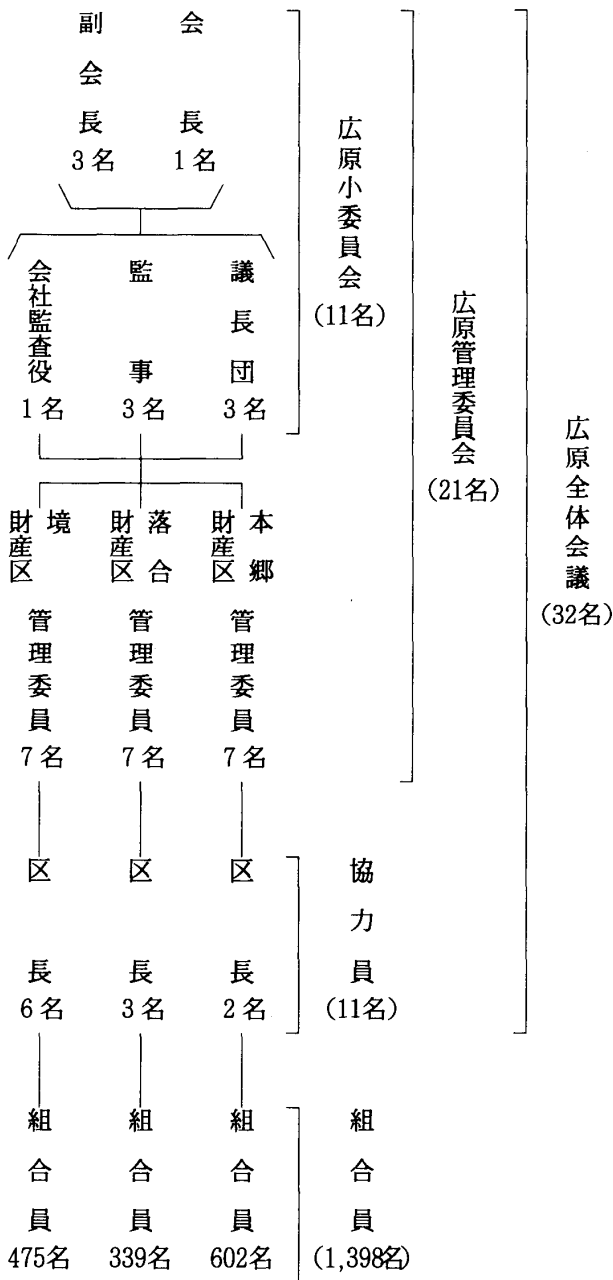
堀辰雄や竹下夢二で知られる富士見高原病院は今日では富士見町の市街地の中に位置し、現在富士見高原と称するリゾート地域はそこから遙か八ヶ岳山麓地域に位置している。これらの地域は古くから広原入会地として地域住民の共同利用に資されてきたところであった。¹⁾ しかし明治10年「第三種御料地編入令」によって国有地となり地域住人の入会権が奪われてしまうことになった。その後この地域の利用についての住民と政府のやりとりは『広原開発二五周年記念誌』の記述をまとめてみると以下のような経過をたどっている。²⁾

1877 (M10)	第3種御料地令により国有林に編入
1902 (M35)	200町歩借用造林の誓願不許可
1903 (M36)	1370町歩の借地願い
1904 (M37)	1000町歩払い下げ申請(本郷地積600町歩、境地積400町歩、計2500円) 翌年(M38)不許可
1923 (T12)	「広原施工土工森林組合」結成(12集落)
1926 (T15)	同組合より小淵沢村(現・山梨県小淵沢町)が脱会
1927 (S2)	「不用御料地処分令」交付、当局より地元に対し払い下げ希望の有無の打診(1570町歩・11万3250円) しかし経済情勢により払い下げ断念
1930 (S5)	旧村村長名義で、借地分の内約半分(647町歩余)を無償払い下げし、残余を変換(広原財産区の起源)
1944 (S19)	法改正・組合員数比による集落単位の分割管理

富士見町は昭和30年(1955)に4村(富士見村・本郷村・落合村・境村)の合併によって成立するが、広原地区は権利を持っていた本郷・落合・境の各旧村毎に財産区が形成された。(図表-2) この組織図に見られるように、形式上は本郷・落合・境の旧村単位で財産区が形成されたが、通称「広原財産区」と称しているように、3財産区が連合して広原財産区管理委員会を形成して運営に当たった。

しかし4村合併によって富士見町が誕生した当時、この広原地区はカラマツを中心とした森林資

図表-2 広原財産区組織図



『広原開発25周年記念誌』（平成5年8月広原開発25周年記念誌編集委員会編）P55

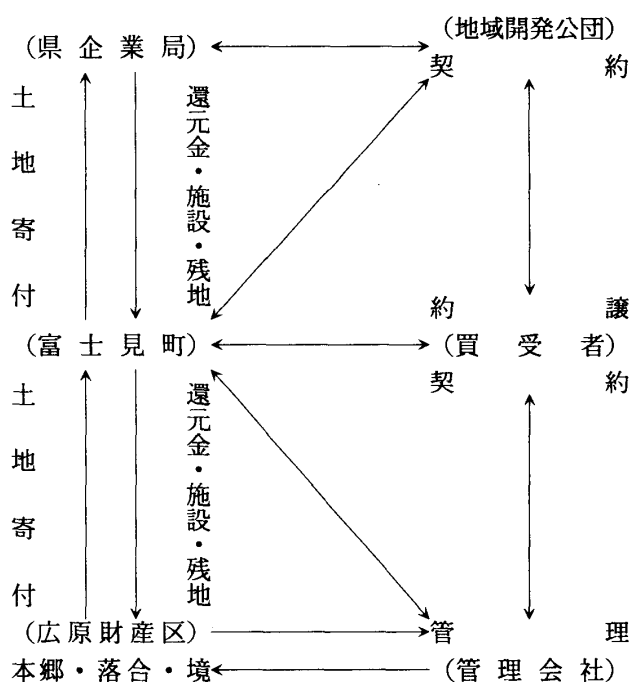
源と若干の慣行としての入会的な利用に資するだけの存在であった。しかも戦後まもなく、成長が早く水に強いという理由で八ヶ岳山麓一帯に植林されたカラマツは、その経済効果を発揮する前に無用の森林資源となりつつあった。富士見町は昭和37年（1962）「農業構造改善事業地域」に指定され、さらに翌昭和38年（1963）には同町を含む

松本諏訪地区が新産都市に指定されてはいる。しかし、農業構造改善事業は実質的には広原より下に位置する農業地域に該当するものであり、また新産都市については富士見町は地域的な網掛けに入っているとしても、直接に恩恵を受けることの少ない周辺地域にすぎなかった。そのような情勢の中で持ち上がったのが広原地域における「保険休養地開発構想」であった。長野県の観光開発は昭和30年代の段階では、過疎対策の一環として策定されている。過疎対策が多く地域では工業誘致を中心とする地域開発を根幹としていたが、長野県はこの段階から観光開発を過疎対策の一環として策定していた。この発想は、産業開発の恩恵に与らない地域を対象とするという点で、後の「リゾート法」の発想に近いものがあつた。昭和30年代という時点ではこの発想もユニークなものではあつたが、経済効果を第一に考えるこの発想だけでは「リゾート開発の崩壊」さえも先取りしたかもしれなかつた。長野県企業局が広原開発において提案したのは、「菅平方式」として後に観光開発の一つのモデルとされた開発方法であつた。

長野県の初期の観光開発は同県の地域的な特徴を利用して観光開発を行い地域経済の活性化を図ろうというもので、この点では工業などの他の産業開発を主体とした地域開発と変わりはない。富士見町に近接する茅野市に属する蓼科地域の初期の開発は、北山地域の財産区を大手ディベロッパーや大企業に売却する形で進行したが、この方法は工場立地に恵まれない山林資源以外の有効な資源に恵まれない地域にとってはもっとも手っ取り早い活用法であつた。³⁾

これに対し「菅平方式」は開発による経済的な利益を売却のような一時的な所得で終わらせるのではなく、より有効かつ継続的な利益を地元へ還元する方法であつた。この方式の推進役となつた長野県企業局は昭和36年（1961）に発足するが、翌昭和37年（1962）には、当初の電気事業・用地

図表-3 菅平方式機構図



『広原開発25周年記念誌』(平成5年8月広原開発25周年記念誌編集委員会編) P59

開発事業・有料道路事業の3事業のほか、観光施設事業が追加されている。この方式は長野県真田町にダム建設が計画された際、地元負担金を捻出するために考案された方式といわれている。「菅平方式」の手順は以下のようなものである。

- ・開発を行おうとする市町村は開発予定地を無償で県に提供する。
- ・県は提供されたこの土地に別荘地を建設し分譲する。別荘地の造成は企業局が行い分譲は長野県地域開発公団が行う。
- ・別荘地を開発して三分の一は造成費に、三分の一を現金で、残りの三分の一は観光施設を造成して地元に戻す。
- ・分譲された別荘地の管理、造成された観光施設の経営は地元が中心となって行う。⁴⁾

確かにこの方式は従来のような単発的な経済効果を生む開発とは違い、県レベルと地元自治体の開発計画が総合的に機能することになり、当時地域の自治体が必要とされた道路整備や公共施設建

設を有効に推進する手段ともなった。菅平のモデル事業を発端としてその後長野県では多くがこの「菅平方式」を取り、全国的に展開した多くの「地域開発」の中では成功した例として知られるようになった。長野県は昭和40年(1965)の時点で5年後を達成目標とした「観光プラン70」を策定し、「保健保養地」という概念を提出している。首都圏および中部・関西圏から比較的近い距離にあるという長野県の地域特性を利用したこの構想は、理念としては提案されていてもまだ現実のものとなっていなかった国民生活の変化を先取りしたという点でも特徴付けられる。その意味では「保健保養地」という名称も含めて、20年後の「リゾート法」の理念を先取りしていたと言ってもよいであろう。⁵⁾

広原開発(富士見高原保健保養地)を含めた「菅平方式」が概して成功裏に推移したのは、一つには以上のような観光開発に関する新しい概念の導入にあったことは否めないが、今一つは開発過程そのものにあったと言えよう。すなわち、広原開発の過程を追ってみると、かつて大恐慌後のアメリカのテネシー川開発公社の開発過程でなされた方式をP. セルズニック⁶⁾が分析して示したのと類似した要素をここに見ることが出来るのである。まずは『広原開発25周年誌』にしたがって富士見高原保養地の開発過程を概括してみよう。

昭和40年頃から広原開発の話が持ち上がり、その後数年の内に地元の総合開発審議会での検討や県企業局による調査がなされ、その結果次のような認識に達している。

「菅平方式による開発をしていく場合、開発対象地を無償で県に提供することになるため、その土地は私有地ではないということが必要な条件であった。幸いにして八ヶ岳側の開発対象地の大部分は広原財産区の所有であり、入笠側の開発対象地の大部分が富士見財産区の所有地と富士見町有地であったため土地所有の問題については何ら問題で

図表-4 長野県への区有林の寄付申出書

寄 付 申 出 書

42富第0-2358号
昭和43年1月31日

長野県公営企業管理者
相 沢 武 雄 殿

長野県諏訪郡富士見町長
植 松 彌

長野県諏訪郡富士見町が所有する別紙記載の土地
(立木を含む)を次の条件により寄付します。

記

- 1 長野県(以下「県」という)は長野県諏訪郡富士見町(以下「町」という)が寄付する土地をもとにして、町の観光開発計画を樹立し、この開発を行なうこと。
- 2 県は、この土地を別荘用地等として処分すること。
- 3 県は、別荘用地等の処分によって利益剰余金が生じるときは、2分の1相当額を町に配分し、残額については町の観光開発事業に投資すること。
- 4 寄付に係る細部の条件については別途協議すること。

『広原開発25周年記念誌』(平成5年8月、同委員会編)
P14

はなかった。』⁷⁾

「富士見町がこの菅平方式による開発事業を実施するに当たり最も重要なことは、開発対象地の大部分を占めている広原財産区有地、富士見財産区有地の所有者に菅平方式を理解してもらい、土地を無償で町そして県に寄付してもらおうということであった。またその一部が官行造林地、県行造林地となっていたため、その解除申請もする必要があった。そしてこの「土地無償提供」、「官・県行造林の解除申請」などを行っていくためには町議会の承認を必要としていたため、……中略……富士見町より広原・富士見の両財産区に対して「菅平方式による開発を進めていくために財産区の土地を無償で提供してほしい」との要望が正式に出された。これを受けて両財産区では、財産区を構成している各集落での役員会、集落総会などで検討していくことにした。それ以後各集落ごとに開かれた役員会、総会には町長、町の観光開発担当者も出席し、……中略……、企業局にこの土地を提供して保健保養地として開発することが財産区有地を有効に活用していくことになるのかを検討した。財産区としてはこの開発事業についてすぐ

図表-5 「広原地域開発に関する協定書」による集落持分別明細

集 落 名	参 加 面 積	持 分 割 合 (%)	戸 数 (戸)	
立 沢	1,544反	817歩	0.2396504	318
乙 事	1,310	308	0.2032683	284
瀬 沢 新 田	604	616	0.0937986	126
上 蔦 木	727	909	0.1129223	158
烏 帽 子	248	016	0.0384800	55
小 六	396	917	0.0615790	87
高 森	330	407	0.0512579	88
池 袋	224	604	0.0348438	53
田 端	217	721	0.0337822	47
先 達	290	906	0.0451298	63
葛 窪	549	726	0.0852872	119
計	6,446	227	0.0999995	1,398

備考 立沢、瀬沢新田、高森、池袋、烏帽子は土地交換をしているので交換後の実面積を記載した。

『広原開発25周年記念誌』(平成5年8月、同委員会編) P50

に賛成というわけにはいかなかった。

……中略……

こうしてたび重なる研究と討議の課程を経て、また県、町の観光開発担当者の説明会などによりほぼ賛成の意向が示されるようになり、昭和42年12月には富士見町に対して財産区有地の「寄付採択願い」を提出できるまでになった。⁸⁾

この詳細に引用した部分は、この開発の成功要因の分析に大変重要な示唆を与えてくれる。ここではセルズニックのTVA分析で用いた概念によって検討してみよう。かれは行政的施策の分析に当たって、行政施策と民主主義を対立する概念として捉える。なぜなら、行政施策は基本的には「権力 (power)」の行使であり、他方、民主主義は「民意の合意」であるからだ。セルズニックは、ある特定の行政的施策が上手く運ぶか否かはこの決定的に対立する2つの事項を媒介するものが必要であると考えた。TVAの場合それは、政策決定過程で取られた「草の根政策 (grassroots method)」であるという。価値が多様化した現代社会における価値の創造・維持・再統合の用具的手段が民主主義であるが、それを価値的に対立する行政施策の中で有効に活用する媒介項が、コミュニティレベルでの民主主義すなわち草の根民主主義である。セルズニックはTVAの成功の要因として、そこで適用された草の根的方法にみられたコオプテーション (cooptation ; 包絡)⁹⁾という考え方をあげる。かれはこの概念を、「組織のリーダーシップもしくは政策決定構造の内に、安定性もしくは存在への脅威を回避する手段として、新たに生じた要素を吸収するプロセス」と定義しているが、要するに政策決定や遂行の段階で障害となる要素 (人間) を政策決定過程の中に組み込む (包絡) ことである。さらにこのcooptationには formal cooptation と informal cooptation という下位概念が構成されている。前者は地域集団のリーダーシップの権威を明示的に (publicly) 保持す

ることによって、地域集団の政策への合意を取り付けることである。地域集団のリーダーの権威を保持するために、(意志決定過程の中に) 公的な地位が用意され・契約が交わされ・場合によっては新たな組織が形成される。さらにこの formal cooptation は、植民地政策などで取られたように、リーダーに対しては権力そのものよりは「権力への責任」を分担させる場合と、自治体¹⁰⁾への施策の場合に用いられたように、確立された権威の正当性の保証とそれへの責任を与える場合とがある。ただしいずれの場合も実際に権力の委譲はない。セルズニックによれば、TVAが政策決定過程のプログラムに地域集団 (voluntary association) の地域参加を得るためにとった方法はこの formal cooptation であるという。他方、後者 informal cooptation では、地域に特殊な権力集中がある場合に、その権力の担い手を informal に政策決定過程に関与させることによって対処しようというものである。¹¹⁾

ここで述べたセルズニックの考え方が広原開発において全面的に適用できるわけではない。まず基本的な相違点は、かれの分析はアメリカの政策決定過程において重要な要素となっている民主主義という観念を基礎としていることである。かれが政策決定と民主主義を基本的に対立する事項としたのも、民主主義が「民意の合意」であるという確信にあるからである。もちろん我が国においても「民主主義」は基本的な意志決定の手段として「観念的」に導入はされている。ここはその場ではないので議論は省略するが、セルズニックが分析に基礎として設定したような概念としてここで用いるわけにはいかないであろう。つぎに、セルズニックのTVAの分析の根底には、政策主体＝連邦政府 (中央政府)、政策対象＝地方自治体もしくは任意の自治組織、という図式がある。この場合の自治体は注でも記したように語の本来の意味での自治体であり、我が国の「三割自治」とい

われる自治体とは基本的に異なることである。我が国では地方自治体は多くの場合、中央政府の行政施策の担い手という役割を果たす。かような相違点を認識した上で、ここでは広原開発の成功的推移においては、セルズニックのコオプテーション (cooptation) に類似した要素を見い出せると考えるからである。

広原開発の受け手となる地域社会には強固な地域組織・集団が存在し、これがセルズニックにおける自治体と同様な機能を果たすことになる。先述のように、通常多くの地域社会（地方自治体）で組織されている行政区は、名目上任意な自治組織として設定されてはいるが、ほとんどの場合、地域行政の末端に組み込まれ行政的な連絡の末端的機能を担っている。場合によっては地方税の納入に大きな役割を果たしているところもある。行政体（役所）はこれに対して何らかの形で助成金を交付している場合が多い。区長は今日では多くの場合当該集落では名目的な地位である場合が多いが、一方では行政端末を担うという点で、ある種の権威を持つことにもなる。富士見町の各行政区とその区長の機能と役割も基本的には他の自治体におけるものと大きな相違はない。ただ、広原開発に関わった集落の行政区は単に行政の末端的な機能を果たすばかりではなく、相対的なオートノミーをある程度保持していることに特徴があるだろう。区長は1年交代ながら集落の単なる世話役的な役目を担うばかりでなくリーダーとしても機能しており、先述のように、区長に選出されれば専従として1年間その役割を果たすことになる集落もある。我々の調査においても乙事・立沢等の集落の区長は専従であった。さらに重要な点は、これらの行政区はその下部組織として二重三重に構成された地域集団を持っていることである。その組織形態は区によって多少異なるが、常会・組・伍長会（組）がある。歴史的な経緯と名称の変化等もあってこれらの組織の関係は必ずしも明確で

はないが、基本的には常会・組が中位組織であり、伍長会（組）が末端組織のようである。¹²⁾何れにしても広原開発に参加した多くの集落は、単に行政の末端に位置する行政区がそこに存在するだけでなく、集落の住民の凝集性を昂める重層的な下部組織によって構成され、これが行政体とは相対的にオートノミーを持ったある種の自治組織を形成している。そしてこの場合の「合意」は、セルズニック的な（アメリカの草の根的な）「民意の合意」ではないかもしれないが農業生産を基盤とするある種の「農民民主主義」が貫徹する社会でもある。これは最近では都市からの移住者とししばしば軋轢を生じせしめる要素でもあるのだが、農業を生産基盤とする地域社会においては共同作業を軸とする特有の「民意の合意」のための手続きでもある。広原開発では重層的な地域集団組織が集落の意思決定を明確なものにしたといえよう。

セルズニックによれば行政施策と民意の合意は基本的に対立する事項である。この観点からすれば、長野県によって提案され、末端の自治体（富士見町）を通して提示された「観光開発」という行政施策も基本的には同様な要素を持っていた。しかし、提示された「菅平方式」は開発予定地を県に無償で提供し、これを基に県が開発行為を行い、次いで開発行為によって得られた利益の一部を地元（提供者）に還元し、さらに管理・運営を地元に任せる、という方法をとった。これは、権力の行使である行政施策と地域住民を媒介するコオプテーション的な機能を持つ方法であったと言えよう。引用箇所では、土地の無償提供のためにとられた一連の手続きが述べられている。〈富士見町から財産区への無償提供要請〉⇒〈財産区を構成する集落毎の役員会・集落総会での検討（町の幹部・開発担当者の出席）⇒〈財産区の構成員の理解への努力⇒財産区有地の「寄付採択願い」の提出〉、という一連の手続きは県レベルの行政主体が前面に出ることなく、町議会、区長会等の

地域とより密着した町当局が媒介することによって住民および住民組織を包絡 (coopt) していった過程をよく示している。この地域は先に述べた地域組織・集団が重層的に組織されており、さらに名目的には別組織となっている財産区も、実質的な構成員は異なることから、一層強固で重層的な地域となっていた。このように当該地域は組・伍長組 (会)・常会などの歴史的に自治的な要素を持った集団、これらを統合しさらに行政の末端も担うという半自治的な行政区、財政的な要素から公共体としての性格をもつ財産区が、構成員をほとんど重ね合わせながら構成されていた。セルズニックは自治組織 (voluntary association) を説得して政策遂行をする過程をコオプテーションと言ったが、この地域の場合も、地域集団・組織が自治的な要素を含んでいたという点で、広原開発策定過程はまた一種のコオプテーションの過程であったのである。また、この地域の重層的な地域組織・集団は、組織・集団毎に名目的なリーダーは異なってはいても住民の意思形成は統合されており、明示的でない特殊な権力構造は見かけられない、という点でこれはフォーマル・コオプテーション (formal cooptation) でもあったのである。

セルズニックが分析したTVAと広原開発はもちろん同一の次元で議論できるものではない。かれが設定した連邦政府の施策と自治体 (文字通りの自治組織であると同時に行政組織でもある) という図式はここではそのまま当てはまらない。またかれがこの分析の基礎とした「民主主義」はもちろんそのまま我が国の地域の合意形成に当てはめるわけにもいかないであろう。住民組織・集団の有り方、意思形成の方策、リーダーの選抜およびリーダーシップのあり方も異なる。にもかかわらず、この小論では広原開発の過程に一種のコオプテーション過程があったことを見出したい。広原開発をこのような観点で分析することによって、

後年リゾート法によってなされた開発の多くの失敗の原因を究明することが出来るであろう。

注

- 1) 三井昭繁「村方古文書を読む」(平成7年3月生涯学習研究社刊)によれば広原の入会地は諏訪領から甲州領に至る10数ヶ村にまたがっていたため、幕藩時代より境界争いが絶えなかったという。特に甲州小淵沢村と諏訪藩との争いは頻繁であった(pp.94-96)。これは大正15年(1926)に小淵沢村が組合から脱退するまで間欠的に続くことになる。
- 2) 『広原開発25周年記念誌』平成5年8月広原開発25周年記念誌編集委員会編。広原開発の経緯については以下、同誌による。
- 3) 蓼科地域も後にはやはり「菅平方式」を導入して、土地を売却するのではなく賃貸して利用することになる。
- 4) 平成5年同誌P.9
- 5) 「リゾート法」による事業と異なる点は、「菅平方式」があくまでも「官」指導型であり、「リゾート法」がいわゆる「民活」の導入にあったことであろう。結果として一方が成功し、他方は多くが失敗している。ただ、これは官・民両方式の優劣の問題ではなく、20年という時間の経過も関係するだろう。また「リゾート法」事業がバブル経済期に直面したという不幸もある。生活構造および生活意識の転換という理念そのものは評価されてもいいが、それらの構造変化や意識の変化がバブル経済に依存していたところに問題があった。ポストモダニズム的な生活様式がモダニズムの豊富な果実の上に成り立っている状況と似ている。
- 6) P. セルズニック (Philip Selznick) は“TVA and the Grass Roots——A Study of Politics and Organization——”(1949)においてTVA開発の成功の要因を分析している。
- 7) 平成5年同誌P.11 開発は入笠山山麓についてもなされているが、ここでは取り上げない。また、技術的な検討も本論とは直接関係ないので省略する。
- 8) 平成五年同誌PP11-12
- 9) Selznick, P; ibid p.13
- 10) Selznick, P; ibid p.14. “self government” この場合は言葉の本来の意味として、もしくは米国的な概念としての「自治体」であり、「自治組織」と理解した方がよい。
- 11) さらにセルズニックは、cooptationのプロセスで意志決定過程に地域リーダーを関与させることに

よって生じる予期しない影響過程についての分析を“commitment”という概念で行い、これは政策遂行の側にとっては抑制すべきものとなることを指摘している。(Selznick, P; ibid P.16, et al)

- 12) 富士見町の行政区の一つである瀬沢新田（広原開発の一員でもある）については早稲田大学人間科学部、柿崎京一教授のグループによる詳細な事例研究の報告書がある。『八ヶ岳南山麓の農耕と生活慣行——長野県富士見町瀬沢新田地区の事例——』（平成6年3月：早稲田大学人間科学部人間基礎科学科）。これによれば「常会」と「組」はほぼ同一の組織である。歴史的な経緯で「組」が古く「常会」が新しい呼称のようである。そして、この下に「伍長組」が数戸を単位として構成されている。我々が聞き取りをした乙事の集落ではこれを「五長会」と呼んで五戸単位の組織として理解している住民もあった。

追記

〈2. 対象地域の地域特性〉の項で、現在も諏訪6市町村の合併問題が進行していることを述べたが、本稿の最終校正の段階で（平成9年2月）、この合併は原村および富士見町の合意が得られず実現しないことが明らかになった。この詳細な検討は次の機会に行いたいが、財産区の処理の問題で合意が得られなかったといわれている。今後はこの地域の合併話は「6市町村」ではなく別の形で進行することもあり得る。