

2001年度

国内実地研修報告書

—愛知県渥美郡渥美町における多角的検討—

2002年3月

名古屋大学大学院国際開発研究科

2000

書音辯新附世與內函

信對的與考るたはこ個美氣雅美郵集時發

2003年3月

上海大學國際網際中心

はじめに

大学院国際開発研究科（GSID）は、国際開発・協力分野の研究者および高度の知識を持った実務家の養成をその目的として掲げ、1991年に設立された。以来、本研究科では、この分野における実践教育の重要性に鑑み、1992年から海外実地研修（Overseas Fieldwork: OFW）、1995年から国内実地研修（Domestic Fieldwork: DFW）を実施してきた。特に、昨今の大学改革の中でも、実践的教育の充実が求められており、DFWの重要性も益々高まっている。このような状況の中で、平成13年度のDFWは、10月31日から11月2日の3日間、愛知県南設楽郡鳳来町（ホームページ：<http://www.town.hourai.aichi.jp/>）を舞台に実施され、総勢23名（うち留学生15名）の学生が参加した。

DFWの目的は、本研究科学生約半数を占める発展途上国からの留学生に日本の地域開発事例を学習させるとともに、日本人学生に対しては途上国の地域開発を考える上での一つのメルクマールとして自国の事例を学習させるということである。今回でDFWは6回目となるが、この間、実施方法にも改善が加えられ、内容も充実してきたと思われる。本研究科のDFWの特徴は、単に見学ではなく、教育プログラムとして設計されている点にある。すなわち、事前講義を履修し、現地においてフィールドワークを行い、報告書を執筆するという手順を踏んでいる。今回は、事前講義として、山田明教授（名古屋市立大学）による2単位の集中講義を実施し、ワーキンググループ（WG）を編成して事前準備を行なった。WGは調査分野ごとに、「農業の役割（引率教官：岡本助教授）」、「開発行政（木村教授、DFW委員長）」、「農林業・観光開発と環境保全（伊東助教授）」、「地元文化と教育（中條教授）」、「商工業・観光業（杉山助手）」で構成された。

鳳来町の現地調査にあたっては、事前準備の段階から、当日の訪問プログラムの企画・調整を含め、鳳来町役場をはじめ町内の各組織の皆様から全面的なご協力をいただいた。また、下江町長はじめ多くの皆様には、ご多忙の中、直接学生に会い、貴重なお話をしていただいた。無事、現地調査の成果を上げ、報告書作成に進むことができたのも、ひとえに鳳来町のご協力が得られたからであり、この機会に心から感謝申し上げたい。

また、研修を離れても、鳳来町の皆さんとの会話や湯谷温泉における和風旅館での宿泊は留学生にとって、日本での最も大きな思い出の一つになることは間違いない。最後に、今回のDFWの経験が、将来、学生諸氏の国際開発・協力の分野での活躍の糧となることを心から願うものである。

名古屋大学大学院国際開発研究科
研究科長 長田博

目 次

地方自治体と地元土木建築業者の関係について ～愛知県南設楽郡鳳来町～	58
祖父江 篤	
<hr/>	
第3章 農林業・観光開発と環境保全 (ワーキング・グループ3)	64
森林の持続的開発－鳳来町の森林問題に関する考察－	64
李 暢	
ENVIRONMENTAL BALANCE ASPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF HORAI-CHO	73
AHMAD SARLADI	
鳳来町の林業と日本の森林の現状	76
佐藤 久美子	
TIME FOR THE FIRE FLY AND SWEET FISH	83
SHAVITRI NURMALA DEWI	
日本の森林保護の現状とその将来展望 －鳳来町における調査からの一考察－	86
古川 智美	
<hr/>	
第4章 地元文化と教育 (ワーキング・グループ4)	92
学校教育とコミュニティの連携	92
伊東 陽子	
鳳来町における国際理解教育と総合的な学習	99
田口 真二	
内発的発展における教育の再考 －鳳来中学校の取り組みを中心として	104
牧 貴愛	
鳳来町における帰属意識に対する行政の取り組み	109
杉村 尚志	
文化保存の現状考察－歴史遺跡をたどって－	114
洪偉誠	
複式学級をめぐってへき地教育を考察する	116
張 淳	
<hr/>	
第5章 商工業(観光業) (ワーキング・グループ5)	122
HORAI-CHO'S TOURISM INDUSTRY	122
ING-WEI HUANG	
AN ANALYSIS OF THE TOURISM INDUSTRY IN HORAI-CHO	128
ATCHARIYACHANVANICH WARANYA	

全体のながれ

1. 事前準備

本年度の国内実地研修の参加学生の募集は4月下旬に開催されたガイダンスにより行われたが、その後の申し込み〆切（5月末）、参加希望学生のWGへの振り分けなどの期間を経て、6月13日に事前打ち合わせを行った。この打ち合わせは、担当教官及びグループ・メンバー間の顔合わせと、リーダーの選出を行うほか、今後の打ち合わせのスケジュールリング、調査希望内容などについての討議を目的としている。その後の詳細打ち合わせについては、特に日程を定めずに、学生による自主的なグループ運営に委ねている。

夏期休暇前には、グループ毎の調査の目的と訪問希望先・各訪問先での調査内容概要リストの提出を義務付けた。DFWでは、これらの情報を基にフィールド調査のスケジュールを組むため、前段階での準備が非常に重要であるのは言うまでもない。調査受入先との交渉段階を経て、フィールド調査における訪問先とスケジュールが確定された。

その後、学生は確定した個々の訪問先における詳しい質問内容の検討を行った。必要があれば、質問事項（日本語のもの）を予め訪問先に送付するなどのことをして、限りあるフィールド調査期間を有効に使用することを心がけた。

これらの学生によるグループ作業のほか、日本国内（特に愛知県）の地域開発基礎知識を付けるために名古屋市立大学人文社会学部教授、山田明氏による国内実地研修特論（2単位）を集中講義にて開講した。これは、DFWの準備のための講義ではあるが、その受講は参加学生の選択による。また、講義の使用言語が日本語であるため、留学生向けの英語による補講が木村宏恒教授により行われた。

2. 実地研修

10月31日から11月2日の2泊3日の日程で、2001年度のDFWのフィールド調査を愛知県南設楽郡鳳来町にて行った。各WGのスケジュールは表3の通りである。

初日の午前中は、調査対象地域の鳳来町役場にて、予め送付しておいた質問事項に従って同町についての概要をご説明いただいた。

初日の午後以降は、各WGでの個別の行動となるが、訪問先が同じところの場合には、合同でのインタビュー調査を行った。調査においては、インタビュー形式による調査を基本としていたが、予め調査内容を伝えている場合には、事前に資料を準備してくださる訪問先もあった。また、大人数での訪問の場合には、なかなかインタビューという形式を取ることは難しく、ある程度内容をまとめて、お話しいただく方が効率的であった。この場合にも最後に質問時間を設け、学生の自発的な調査活動を促した。

なお、これらのインタビューは日本語で行われるため、適宜、引率教官通訳を外国人留学生のために行ったが、通訳の時間のロスがあり、今後の改善課題として検討する余地があるように思われる。

2001年度のDFWでは、鳳来町役場の方々も訪問先の全てに同行し、道案内から紹介までしてくださり、非常に円滑にプログラムを進めることができた。また、移動中の車内において、補足説明などをお聞きすることもでき、有意義な時間となった。

3. 報告会とレポート作成

11月14日（水）に、各WG、持ち時間30分のプレゼンテーションという形式の報告会を行った。報告会では、各個人ごとに調査した内容を発表するグループ（少人数のグループの場合には可能）と、グループ全体でひとつのテーマについての発表を行うグループとに分かれたが、どのような発表内容・方法にするのかは、学生に一任された。

表2 全体の流れ

事項	日程	内容
事前打ち合わせ	6月13日(水) 16:40~17:40	WGメンバーとの話し合い。 調査内容(訪問先/質問項目)についての討議。
調査準備①	適宜	WG毎による、調査内容の決定や訪問先の洗い出し、 質問内容の吟味など。
事前講義(選択)	6月27日(水) 15:00~18:00	日本の地域開発について。(英語)担当:木村教授。
調査内容の提出①	7月23日(金)	訪問調査希望先リストと簡単な質問事項の提出。
事前集中講義(選択)	8月2・3・6・7日	山田明教授(名古屋市立大人文社会学部)による集中講義。 単位:2単位 /科目:日本の地域開発
調査準備②	適宜	WG毎による、調査項目の整理や日本語翻訳等。
調査内容の提出②	適宜	実際にアポイントメントの取れた訪問先に対する詳細な調査内容の提出。(一括して訪問先へ送付。)
現地調査(2泊3日)	10月31日(水)~11月2日(金)	愛知県南設楽郡鳳来町 (詳細スケジュールは以下参照)
調査報告会	11月14日(水) 14:40~17:30	WG別調査結果報告会
レポート提出〆切	11月30日(金)	レポート提出後、担当教官による改善指導。学生によるレポート修正。

表3 実地研修(鳳来町)のWG別調査スケジュール

	WG1	WG2	WG3	WG4	WG5
分野	農業の役割	開発行政	開発と環境保全	地元文化と教育	商工業(観光業)
引率教官	岡本由美子助教授	木村宏恒教授	伊東早苗助教授	中條直樹教授	杉山悦子助手
10月31日 (水)	オリエンテーション・鳳来町役場 企画課				
	鳳来町役場 商工観光農政課 農政係		鳳来町役場 商工観光農政課 商工観光係		
	梅の果樹園経営者	観光協会	町議会議員 古田和男議員	学校教育係 社会教育係	観光協会
	JA 愛知東長篠支店		鳳来町役場林務係	鳳来中学校	JA 愛知東
11月1日 (木)	鳳来寺山頂(鳳来寺・東照宮見学)		愛知県民の森	自然科学博物館	愛知県民の森
	こんたく長篠 (JA 愛知東直営レストラン・売店)		町建設業組合	鳳来寺山頂(鳳来寺・東照宮見学)	鳳来寺山土産物店
	体験農場の「山びこの丘」			海老小学校	山びこの丘
	梅加工場(名越)	鳳来町 町長 下江利幸氏(奥三河開発協議会会長)			梅加工場(名越)
	和菓子メーカー 澤田屋	町内会役員:区長丸山松氏 環境保護ボランティア:公民館長 鈴木和夫氏 コミュニティ団体:コミュニティ委員長 竹内修氏			和菓子メーカー 澤田屋
11月2日 (金)	のーまんばざー荷互奈		森林組合	長篠城址	温泉協会
	肥育牛農家	商工会	鳳来町役場 環境施設係	設楽原歴史館	商工会
	つまも・梅加工品 農家	鳳来町役場 総務課人事係	林業経営者	町内観光(阿寺の七滝等)	

ワーキング・グループ（Working group）概要

2001 年度の国内実地研修においては、5 つの WG に別れ、事前準備及び現地調査を行った。各 WG の詳細については、以下の通りである。

WG1 引率教官：岡本由美子助教授 調査分野：農業の役割

森林に囲まれた鳳来町において、農業は決して主産業ではない。また、高齢化問題も深刻である。しかし、そういう悪条件の中で、(1)いかに、地元住民が農業の多角化、加工食品の開発、販売努力を行なってきたか、(2)農業振興における町役場と JA（農協）の役割、さらに、(3) これまでの農政の成功と失敗例を主に探る。

WG2 引率教官：木村宏恒教授 調査分野：開発行政

途上国の民主化過程における一つの焦点が地方分権である。地方分権過程では、民主的かつ開発指向の地方政府をいかに構築するかが焦点となる。では日本の地方政府は、どうしているのか？行政と社会諸団体の協議、行政の農業・商工業の支援政策を検証する。

WG3 引率教官：伊東早苗助教授 調査分野：農林業・観光開発と環境保全

天竜奥三河国定公園の中にあつて森林が町面積の太宗を占める鳳来町では、どのようにして農林業や観光業の振興と環境保全の両立を図っているか、特に豊川水系の上流部にある町としてどのような水源保護・水質保全・廃棄物対策を講じているか、上下流域の住民あるいは農産物消費者との交流/グリーンツーリズム事業の実態も含めて調査・考察する。

WG4 引率教官：中條直樹教授 調査分野：地元文化と教育

「歴史の町、鳳来町」という位置づけに必要な伝統的な文化の継承・保存・利用に関わる諸問題についてどのように対処すべきか、またその活性化を図るにはどのようなことをすべきか、また豊かな水と自然を生かした新たな文化の創造という意識をどのように育むのか、等を中心に調査を考えている。時間的に余裕があれば、地域の国際理解教育の在り方にも触れたい。

WG5 引率教官：杉山悦子助手 調査分野：商工業（観光業）

鳳来町には観光業や製材業、組立を中心とした工業が存在しているが、大きな産業セクターが存在していないというのが現状である。しかしながら、多くの歴史的建造物のほか、自然資源があり、長期にわたり観光開発が行われてきた。そのため、上記の産業の中でも特に地域内において最も自立的な活動が行われているであろう観光業及び観光関連産業に焦点を当て、その問題点・発展可能性等を探る。

参加学生

2001 年度の国内実地研修では、合計 23 名の学生が参加した。専攻別では、国際開発 14 名、国際協力 7 名、国際コミュニケーション 2 名となっている。また、国籍で見ると、日本人学生が 9 名ともっとも多く、約 1/3 を占めた。その他、インドネシア人学生が 5 名、中国人留学生 3 名、タイ、フィリピン、台湾人留学生が各 2 名という構成になっている。

■参加学生一覧（専攻・学年順）

	参加者氏名	専攻 ⁽¹⁾	学年 ⁽²⁾	性別	出身国
WG1 : 4 名	于岫華	DID	M1	男	中国
	Nalitra Thaiprasert	DID	M1	女	タイ
	見吉友信	DID	M1	男	日本
	Hilda Lanao Ramos	DID	M1	女	フィリピン
WG2 : 6 名	Heni Kartikawati	DID	M2	女	インドネシア
	Roosiana	DID	M2	女	インドネシア
	Manuel Jose L. Pleno	DID	M1	男	フィリピン
	Jimmy Sallan	DICOS	M1	男	インドネシア
	塩塚美那子	DICOS	M1	女	日本
	祖父江 篤	DICOS	M1	男	日本
WG3 : 5 名	李暢(Lichang)	DID	M1	女	中国
	Ahmad Sarladi	DID	M1	男	インドネシア
	佐藤久美子	DICOS	M1	女	日本
	Shavitri Nurmala Dewi	DICOS	M1	女	インドネシア
	古川智美	DICOS	M1	女	日本
WG4 : 6 名	伊藤陽子	DID	M1	女	日本
	田口真二	DID	M1	男	日本
	牧貴愛	DID	M1	男	日本
	杉村 尚志	DICOS	M1	男	日本
	洪偉誠	DICOM	M2	男	台湾
	張淳	DICOM	M1	女	中国
WG5 : 2 名	Ing-Wei Huang	DID	D2	女	台湾
	Waranya Atchariyachanvanich	DID	D1	女	タイ

(1) 専攻 DID : 国際開発専攻 DICOS : 国際協力専攻 DICOM : 国際コミュニケーション専攻

(2) 学年 M1 : 博士課程前期 1 年 M2 : 博士課程前期 2 年

D1 : 博士課程後期 1 年 D2 : 博士課程後期 2 年

※なお、本年度の DFW では、ティーチング・アシスタントとして、安藤由香里（DICOS、D2）さんも参加した。

鳳来町の概要³

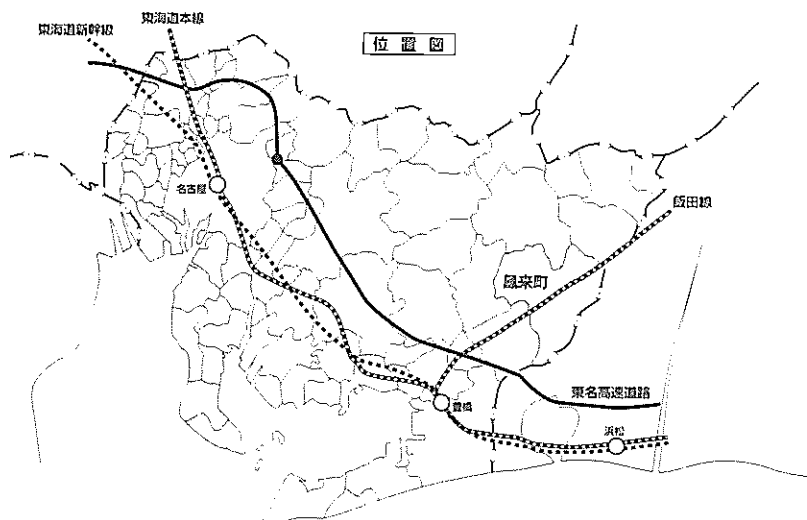
■地理的状況など

鳳来町は愛知県の東端にあり、面積は 263.66km² で、愛知県下 88 市町村中、名古屋市、豊田市に次ぐ 3 番目の広さとなっている。東は静岡県に接し、西は作手村、南は新城市、北は設楽町、東栄町に接しており、名古屋市へは 100km、豊橋市へ 30km、静岡県浜松市へ 35km の位置にある（図 1 参照）。

地形は、中央に鳳来寺山（695m）を配し、東に赤岩山系、西に木曾山系の南端が伸びており、北側は棚山・宇連山から北設山間地帯へと続く。南側は東三河平野部に向かって突き出た形となっている。町域の 92% が森林で占められている一方、耕地及び宅地は、西側を南流する豊川（寒狭川）と東側を南下する宇連川（三輪川）などの河川沿いのわずかな河岸段丘が利用されており、両者併せて面積の 4% のみを占めるに過ぎない（図 2 参照）。

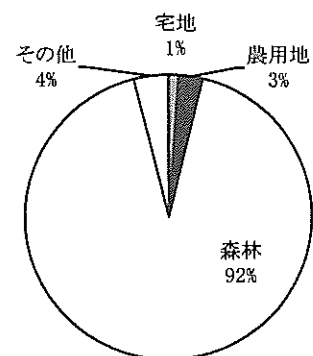
気候は、豊川に沿って吹き込む温暖多湿な風により、年平均気温 14℃ と温暖で、平均降水量も 2,200mm と多いため、鳳来寺山を中心とした南面の地域には、暖帯系植物が広がり、さらに奥の地域には温帯系の植物も見られる。このような自然環境のため、生息する鳥獣の種類も多く、多様である。

図 1：鳳来町位置図



出所) 鳳来町企画課 (1996) 『鳳来町創造プラン 21 第 8 次鳳来町総合計画』

図 2：地目別土地利用面積



出所) 鳳来町役場企画課 (1999 年)

■歴史

鳳来町の歴史は古く、703 年に利修仙人により真言宗の古刹、鳳来寺山が開かれ、薬師振興の広がりと共に、時の権力者の庇護を得て栄えていった。修験者や勧進聖、遊行者の活動が盛んであったため、村々に田楽や念仏踊りが広まり、現在でも各地に「放火」「はねこみ」「田楽」が伝わっている。戦国時代には、今川・武田・徳川といった大名達が順々にこの地域を勢力下においた。また、1575 年の長篠の戦いでは、徳川・織田連合軍が大量の鉄砲を巧みに使い、武田軍を敗北させ、信長はその後の天下統一のための礎を築くこととなった。この戦いで戦死した両軍の将士の霊を慰めるために、関係将士の定紋入りのぼり数千本を献植しする長篠合戦のぼりまつりが毎年 5 月に開催されており、鎧・

³ 本節は、鳳来町企画課 (1996) 『鳳来町創造プラン 21 第 8 次鳳来町総合計画』、同 (1999) 『第 3 回鳳来町統計台帳』、鳳来町ホームページ (<http://www.town.hourai.aichi.jp/>) を参考にした。

冑に身を固めた砲術隊による火縄銃射撃の実演や合戦行列、勇壮な長篠陣太鼓など、戦国絵巻が展開されている。

江戸時代になると、信仰の道「秋葉街道」や産業の道「伊那街道」と豊川の舟運により人馬・物資の往来は盛んで、街道沿いの大野・海老・巢山といった宿が栄えた。明治5年に愛知県の所管となり、伊那街道(国道257号)・別所街道(国道151号)・望月街道が改修され、大規模な橋梁がかけられた。そして、製材・製糸工場が建てられ、用水が引かれ、水田が開けた。大正12年には鳳来寺鉄道(大海〜三河川合間)が開通し、昭和7年に田口線全線が開通した。

鳳来町が現在の形になったのは1956年のことである。同年4月に町村合併促進法により南設楽郡の鳳来寺村、長篠村、八名郡の大野町、七郷村を合併して鳳来町が設立され、7月に北設楽郡の三輪村長岡知久を編入、9月に南設楽郡海老町、八名郡山吉田村を編入し、現在に至っている。

■人口

鳳来町では、昭和40年代に激しい過疎化現象に見回れた。過疎化は昭和50年代半ば以降、落ち着き始めるものの、現在でも漸減状態が続いている(図3参照)。(なお、1995年の国勢調査では人口は15,142人となっている。)一方、世帯数は微増傾向にあるが、これは核家族化の進展によるものと考えられる。

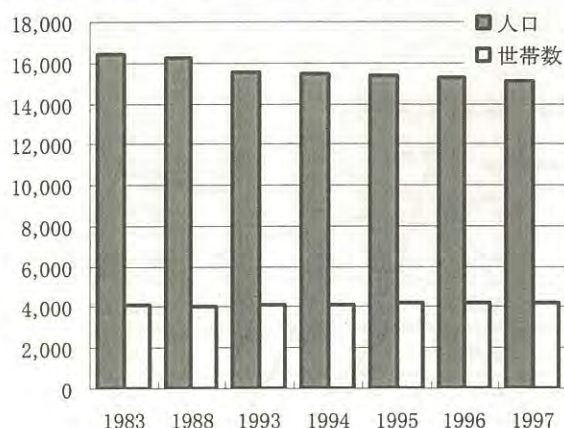
本町において、過疎化傾向と共に進行しているのが、高齢化現象であり、1965年に10.6%であった老年人口(65歳以上)の割合が、1995年には24.6%までに増加している。この原因の一つと考えられるのが、町内における限られた就業機会により、64歳以下の労働力が近隣の産業が活発な地域に流出した結果であると考えられる。

また、平成2年の国際調査報告によると、本町に常住する就業者総数は8,081人であるが、町外就業者数は3,178人(約40%)となっており、多くの人々が町外での職により生計を立てている状態である。

■産業

町の92%を森林が占め、杉、檜等の三河材生産地の一翼を担ってきたが、林業をとりまく環境は依然厳しいものがある。図4に示すように、鳳来町内における林業の生産額は全体の3.2%と非常に少ない。農業も平地が少ないため、あまり大規模には行われておらず、農家の44%が販売農家であり、うち専

図3 住民登録(住民基本台帳)人口推移



注：各年の人口は3月31日現在
出所：鳳来町役場企画課 (1999年)

図4 鳳来町産業別総生産(平成11年度推計)

(単位：百万円)



出所) 愛知県企画振興部統計課
<http://www.pref.aicchi.jp/toukei/index.html>

業農家はたった6%を、第1種兼業農家⁴は1%を占めるに過ぎない。しかし、農産物の直売所や鳳来牛のブランド化の推進などを通じた農業振興が行われている。

最も大きな産業セクターは製造業であるが、平成11年工業統計調査⁵によると、就業者数・製造品出荷額等が最も多いのは電気機器で、次いで輸送機器が続いている。これは、鳳来町内に合計20社の電気機器や輸送機器の企業の工場が進出しているからであるが、これらは、本社機能が鳳来町以外の地域にある分工場であり、女子を中心とした雇用を生み出すほか、地域経済とはあまり有機的な関わりをもっていない。さらに、木材や木材製品などの加工業も徐々に縮小されていっているのが現状である。

平成6年から11年にかけての商業の動向では、商店数が223店舗から200店舗に、従業員数が698人から669人、年間販売額は89.3億円から86.9億円へとすべてにおいて減少しており、卸売、小売ともに縮小傾向にある。町内の小売業は個人商店が中心の日常生活に密着した小売形態であるため、周辺都市の大型店に購買力が流出し、伸び悩んでいる。

鳳来町には温泉や豊富な自然環境をいかした様々な観光資源や、鳳来寺を始めとする歴史的建造物、乗本万灯や鳳来寺田楽などの古来から伝わる数多くの無形文化財が現存しており、観光産業が盛んである。県営や町営の宿泊施設や温泉プールなどのレクリエーション施設が建設され、毎年5月に開催される長篠合戦のぼりまつりのほか、様々なイベントを年間通じて開催するなど、観光開発に力が入れている。しかしながら、表1で見られるように、その年間入れ込み客数もまた、1992年の276万人をピークとして、減少傾向にある。また、鳳来町の観光業は、公共交通機関や道路などの整備の遅れや、点在している観光地、観光の質の変化への対応の遅れ、みやげ物となる地場産品不足、観光業従事者の高齢化などの問題を抱えている。

表1 鳳来町入れ込み客数推移

年	入れ込み客数	年間減少率
1992	276.0万人	-
1994	208.9万人	-
1996	224.0万人	-
1997	215.7万人	-3.71%
1998	199.2万人	-7.63%
1999	185.4万人	-6.96%
2000	178.5万人	-3.71%

※1992年の276万人がこれまでの最大入れ込み客数。

出所) 1992、1994年は、鳳来町企画課『新鳳来創造プラン21』。1996～は、同『観光レクリエーション利用者統計』。

■第8次鳳来町総合計画

上述のような厳しい経済環境の中ではあるが、鳳来町では、平成8年度(1996年度)より「緑の生活圏＝鳳来《21世紀に輝く、活力とゆとりのまちづくり》」を将来像として掲げ、「地域の創意と英知を結集し、より自立した新鳳来を創造する」ことを基本目標とする「第8次鳳来町総合計画」(愛称「新鳳来創造プラン21」)が実施されている(図5参照)。この第8次計画の策定段階で、①人口の減少・若者の流出、②高齢者福祉と生きがい対策、③生活の利便性の3点がまちづくりの課題として認識されており、これらの課題を踏まえた上で、平成17年度(2005年度)を目標年次として計画が立てられている。

新鳳来創造プラン21では、その目標達成のために、「町民一人ひとりが新しい郷土創出の担い手であるという自覚を持ち、町内のあらゆる地区、分野で積極果敢にチャレンジし、その積み重ねのなかで町民意識の情勢と一体感の高揚が図られていくことが重要」であるとして、地域住民全体の自発的な参加と協力を呼びかけている。そのため、「すべての基本を“人づくり＝人間創造”に置き」、地域住民の生活と活動の環境を充実させていくことに重点が置かれている。

このプランでは、上記の新鳳来の創造のために、3つのリーディングプロジェクト(事業計画の中で、部門間の連携を必要としたり、他への波及効果が大きい施策)を「生活創造」、「福祉創造」、「産

⁴ 第1種兼業農家とは、全収入の半分以上を農業所得により得ている農家のこと。

⁵ 鳳来町ホームページに掲載されている統計資料。

業創造」、「文化創造」、「交流創造」という5つの施策の中に盛り込んでいる（図5参照）。リーディングプロジェクトとしてあげられているのは、①グリーン定住圏づくり、②歴史と自然の観光ネットワーク拠点整備、③交流拠点整備の3点であり、その内容は以下の通りである。

①グリーン定住圏づくり

職・住・遊・学の調和した質の高いライフスタイルの実現の場の提供による若者の活力向上と新産業の誘発、交流機会の拡大を狙う。

②歴史と自然の観光ネットワーク拠点整備

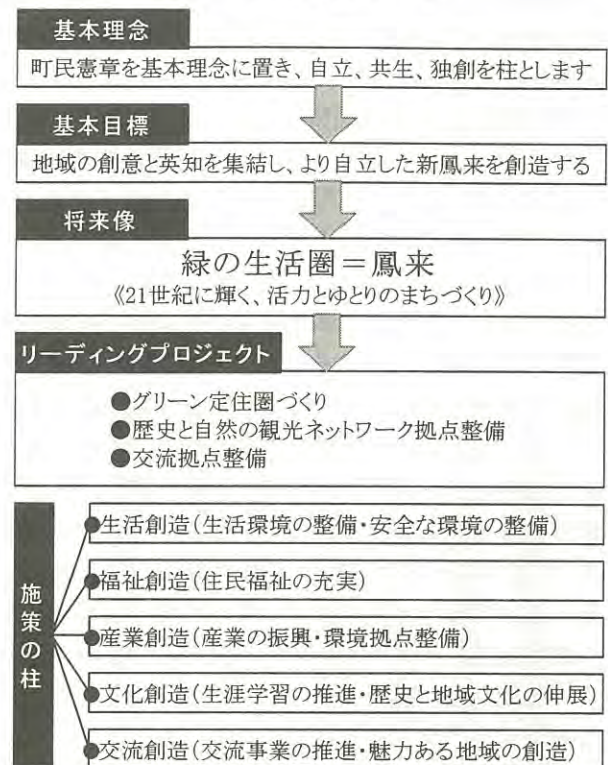
観光拠点の活性化と周辺他地域との広域ネットワーク形成による、新しい観光ソフトの構築と既存施設の再構築の推進を行う。

③交流拠点整備

鳳来町は、三遠南信広域整備計画⁶の対象地域の中央部に位置し、広域圏構想に重要な役割を担っており、そのための自動車道の開設も予定されている。そのため、開かれた交流基盤を整え、都市との地域間交流を積極的に推進する。

さらに、これらの計画を推進するにあたり、財源の確保、行財政運営の効率化、計画推進のための地域住民の参加促進と組織作りといった点が留意点としてあげられている。

図5 基本構想フロー図



出所) 鳳来町企画課 (2000) 15 ページの「基本構想フロー図」、及び 25 ページの図より作成。

参考文献

- 鳳来町企画課 (1996) 『新鳳来創造プラン 21 第 8 次鳳来町総合計画』
- 鳳来町企画課 (1999) 『第 3 回鳳来町統計台帳』
- 鳳来町企画課 (1999) 『'99 鳳来町要覧』

インターネット

- 鳳来町ホームページ : <http://www.town.hourai.aichi.jp/>
- 愛知県庁ホームページ : <http://www.pref.aichi.jp/>

⁶ 三遠南信とは、愛知県東三河地域、静岡県遠州地域、長野県南信濃地域の3地域からなる3県の県境地域の総称である。1991、92年度の2年間にわたり5省庁(国土庁、農林水産省、林野庁、通産省、建設省)が共同で実施した「三遠南信地域整備計画調査」の結果を踏まえ、1993年に2010年を目標として策定された整備計画。(愛知県庁ホームページより。
<http://www.pref.aichi.jp/chiiki/sanennashin/sanennanshin.html>)

鳳来町の農業の将来についての思考

千嶋華

はしがき

1990年代以前の日本高度経済成長に対して、日本経済は90年代に入ると、ずっと低迷の状態が続いている。当然、日本政府の経済政策を批判したり、経済の問題点を指摘したりする声をよく耳にする。特に、農業生産の低効率、高コストのため、国際市場の競争力が欠けるということで、農業生産が政府からの巨額の農業補助金に依存せざるを得ない。結局、日本の農業生産が政府の支援に過大依存するという国際社会からの批判はますます強くなってきている。今回のDFWを通じて、日本の農業の一角、鳳来町における農業の状況を現地調査し、調査前の仮説と比較し、さらに、調査数字を分析した上で、鳳来町の農業の将来について提言したいと思う。

鳳来町の概要及び農業の概要

1. 鳳来町の概要

鳳来町は、愛知県東部、東三河の奥に位置し、東に静岡県、西に南設楽郡作手村、南に新城市、そして北には北設楽郡設楽町・東栄町が隣接している。南面の傾斜した地形であるため、太平洋から北上する温暖多湿な風を受けている。日本海方面から寒冷風も、北設楽郡の山岳地帯に遮断されて鳳来町までは届かず、植物分布の暖帯林の北限にもなっているほど温暖な気候を保っている。人口は、約1万5千人で、天竜奥三河国定公園の中、町の中心に標高695mの「霊峰鳳来寺山」がそびえ立ち、徳川家康ゆかりの鳳来寺や東照宮、また、日本の滝百選にも指定されている全長64mの「阿寺の七滝」、大小様々な洞穴と巨岩の奇観が見所の峡谷「乳岩峡」を楽しめるなど、まさに自然と歴史の宝庫である。

鳳来町は温泉処でもある。町内には二つの名湯があり、湯谷温泉は、1,200年前に鳳来寺開祖の利修仙人が好んだと伝えられるカルシウム・ナトリウム塩化物泉を有し、古来より延命長寿の湯として知られている。また赤引温泉は「阿寺の七滝」の入り口にある一軒宿で、弘法大師が発見したとされる湯である。

河川が多いのも特徴で、海老川、巴川、宇連川、黄柳川、阿寺川、大島川の各支流が豊川へと注いでいる。川のせせらぎがいたるところから聞こえ、夏でも涼感豊かである。一年の平均気温は14℃と気候も過ごしやすく、降水量も年平均で2,200ミリと豊富なため、人はもちろん農産物へも大きな恩恵をもたらしている。

交通は、JR飯田線、国道151号線が豊橋と南信地域を結び、これを十字に交差する形で国道257号線が浜松設楽方面へと続いている。東名高速道路豊川ICから20kmと比較的交通の便に恵まれ、古くから東三河と南信を結ぶ交通の要所となっている。

2. 鳳来町の農業の概要

鳳来町の農業は、経営規模が零細なうえに農地のほとんどが傾斜地にあるため、農家1戸あたり

の経営耕地面積が狭く、農地の集積も地形条件から進展せず、土地利用型農業の展開もし難い環境にある。また、多くの農家が農業外所得を求める第2種兼業農家となっている。農業生産の特徴としては、和牛の生産と米を中心とした小量多品種型の農業であるといえる。

近年は、高齢化、若い担い手不足等により農家数、経営耕地面積とも減少しており、遊休農地が増え、農地の荒廃が進行している。

中山間地域の不利な生産条件の中で、地域の特徴や工夫を生かしながら、稲作、畜産（繁殖和牛）を主体として果樹、茶、花木等の栽培がされており、中でも梅の生産は、愛知県で1位となっている。また、地域農産物を利用した加工や農産物の直売所などの取り組みを進め、都市と農村の交流（グリーン・ツーリズム）を通じた地域活性化の推進に努力している。

仮説：

現地における調査を行う前に、配布された資料から把握しうる若い労働力の流出問題や農業人口高齢化問題、そして農業生産における促進力欠如の問題に対して次のような解決案を仮説として提起した。

1. 農業生産における若い労働力の欠如という問題に対して、外国からの労働力サービス輸入で解決することが可能である。
2. 技術面や資金面から外国に積極的に出向いて、「開発輸入」を通じ、農業を振興することが可能である。

現地調査を通して把握した鳳来町の農業セクターが抱える諸問題

わずかな農業専業農家と小耕作面積の多品目小量農業生産

鳳来町は元々林業の生産が盛んだったが、農業耕地が可耕地の3%しか占めなく、農家1戸あたりの経営耕地面積が狭い。しかも、農地の集積は山地地形条件から進展できないのが現状である。表1に示したように、約一千戸の農家の中に、専業農家の数は6戸しかなく、残るのはほとんど兼業農家と自給自足農家である。農業の規模経営はここで行いにくい。農業生産は和牛の飼育と米の生産を中心とした小量多品目型の農業という特徴がある。現地調査で入手したデータによると、農家が農協を通して得た収入の総額は年間1億である。その中に和牛を飼う農家1戸と花を栽培する1戸はそれぞれ2千万円占めて、残るのは散在した多品目小量農業生産をする農家の売上高である。

表1

種別	戸数	割合	種類	戸数	割合
販売農家	474	44%	専業農家	61	6%
			第1種兼業	17	1%
			第2種兼業	396	37%
自給的農家	600	56%	自給的農家	600	56%
合計	1074	---	-----	1074	---

資料：平成12年世界農林業センサス

2. 若い労働力の流出と農業労働力の高齢化

鳳来町を通る国道151号線と257号線が鳳来町の近隣大都市浜松と豊橋を結び、鳳来町は地理的に交通の便に恵まれることから、多くの農家は農業外所得が主な所得な第2種兼業農家である。若者は一旦農村から出ると、ほとんど帰ることがないそうである。鳳来町役場の農政課の紹介によると、この若い労働力の流出問題の対策として、鳳来町は住宅支援金や結婚お祝い金等という金融優遇政策を策定したりし、総合活動広場などという施設を建設することを進めているものの、若い労

働力の流出と農業人口の高齢化という問題はなかなか解決されない。

3. 輸入品の直撃

近年、日本の農業生産が農業人口の高齢化と規模経済の欠如のため、国際市場での競争力低下に悩んでいる。さらに、中国を初めとする外国からの安い農産品の輸入によって、一層打撃を受けてきている。鳳来町も例外ではない。鳳来町の梅の生産が愛知県1位で、今年、日本の商社のいわゆる開発輸入のため、中国からの日本と変わらない品質の青梅や梅加工品が安価で大量に日本の市場に輸入された。現地でインタビューを行った二人の梅栽培農家と梅加工工場を経営している農協の役員の話によると、今年、梅の値段の相場は例年の約三分の一まで下落したので、梅の農家はほとんど赤字になってしまったという。

4. 野生動物からの災害

山奥に位置する鳳来町は概要の紹介の通り、緑豊かなところである。しかし、柿や葡萄の成長とともに、猿や猪のような動物が現地の農業生産に深刻な被害を与えているのである。

来町の農業の進展

現地調査から、鳳来町の農業生産の維持、さらに振興を達成するためには、高付加価値農産物とニッチ市場向けの農業生産に特化すること、地域農産物を利用した加工や農産物の直売所などの取り組みを進めること、ならびに都市と農村の交流（グリーン・ツーリズム）を通じた地域活性化によって、農業生産を促進することに集約できると考える。

分析（農業生産とマーケティング）

三日間の現地調査で、入手した情報でまとめた鳳来町における農業の問題点と私の仮説を比較して、以下の分析要点をまとめた。

1. 農業のメリットはどこ？

鳳来町の農業を振興するために、役場をはじめとして、鳳来町の人々は様々な工夫をし、Think-tankを利用して町民の需要を調査した上で、政策を策定するのは普通である。表2に示したように、平成10年農業生産高は6270万円で、鳳来町総生産のわずか2.16%にすぎない。平成12年には、農協を経由して換金した農産物は1億円程度であるが、農業生産は総生産に占める割合がかなり低い。

若い農業労働力の流出と農業人口高齢化を別にして、元々散在している自給自足農家や小規模農業生産、そして、わずかな割合の農耕地と山地地形の制限で開墾が進まない現状で、農業機械を導入し、大規模農業生産を行うことは実現しがたい。たとえ、何とかしてグループの形で農業機械を導入して農業投入を減らせても、事実上の大規模農業生産を達成できないで、農業生産性が上げられないだろう。

果樹栽培、特に梅の生産量が愛知県で1位であるが、日本国内の梅産地紀州と比べて、梅の栽培にしる、梅の加工にしる、規模は小さい。近年、日本の開発輸入のため、中国のような日本以外のところからの青梅と梅加工製品の輸入が増えてきている。国内外のプレッシャーに直面し、単なる梅生産と梅加工品生産規模を増大するだけで、競争優位を持てるわけではない。梅製品の付加価値に工夫をしないと、愛知県において1位である梅の生産は産地の優位から産業の競争優位に転換することは、かなり難しそうだ。

果樹に関連して、柿や葡萄の生産は山地に適當だが、猿や猪のような動物が数多く、果樹園で果物をよく食べるそうで、現地の農業生産に深刻な被害を起こしてきていた。散在している果樹園を取り巻く広い緑の山林の中で果物を生産するのはかなり難しい課題になってきている。梅は酸味が

強く、動物は嫌いだが、柿や葡萄などは甘いので、ある意味で、動物を誘う入場券になってしまう。

以上を要約すると、鳳来町で農業自身を発展させるメリットはあまり受けられない。もちろん、国家の土地政策や農家自身の利益の視点から見ると、農地を廃棄することがよいとは言えない。そういう意味で、現在の農業生産をいかに維持し、限られた経営資源を成長性の潜在するところに移すかが賢明な選択であると考えられる。一つは、(源氏)肥育牛農家久保田和男氏のような歴史が長く、一定な規模を形成した既存の専業農家をさらに発展させ、農協は技術、金融、マーケティング面でこれらをサポートしていくことである。第二は、つまものような潜在市場性がある農産物は地元の自然資源を生かせる。第三は、原木で栽培する椎茸や自然薯などをニッチ市場に向けて、製品を出荷することである。第四は、梅産地として、健康食品のような高付加価値梅加工品の発展可能性が高い。第五は、観光地の利点を生かし、お土産の生産をはじめとして、農業生産を振興していくことであろう。

表 2

産業	合計金額	業種	金額 (千円)
第一次産業	148,000	農業	62,700
		林業	78,400
		水産業	6,900
第二次産業	1,237,300	建設業	539,200
		製造業	669,700
		鉱業	28,400
第三次産業	1,508,100	サービス業	689,800
		不動産業	368,100
		卸売・小売業	167,900
		公務	117,400
		金融・保険業	46,500
		運輸・通信業	74,800
		電気・ガス・水道業	43,600
合計	2,893,400		2,893,400

資料：平成10年度 あいちの市町村民所得

2. マーケティングの方法の検討 (Push & Pull)

表1で見たように、鳳来町の自給的農家の割合は56%と高い。要因として、生産面はもう述べたが、もう一つの要因は市場面のものである。十数年前、ノーマンバーザルが発足して以来、鳳来町で農家の農産物直売所が15箇所設立された。農家は市場を開拓するために、様々な工夫をしてきた。ノーマンバーザルの経営者加藤さんの統計によると、ノーマンバーザルで買い物をする人が年間レジでの数字で13万人(顧客の重複計算で、実際に6万人に見なしてよいという)に達するそうだ。ノーマンバーザルは、マーケティングの視点から見ると、PushとPullの両面性を持っている。Pushというのは、農家は自分で農産物を生産しながら、積極的に市場や販売ルートを開拓したりすることを指す。メリットとして簡単に言えば、市場規模が無限であり、選択性がある。逆に、デメリットとしてマーケティングの費用が高いということである。Pullというのは、地元の市場要素を生かして、顧客を引き付けることを通じて販売ルートを開拓することを指す。Pushというマーケティング方法と比べると、既存の市場要素に依存できるため、マーケティングの費用が節約できる、経営リスクが当然低くなる。反面、積極的なPushマーケティング手法より、Pullは相対的に受動的になり、また、市場の成長性は限界があるということがある。

鳳来町の15箇所の農産物直売所の中で、最も大きいものでは立地条件が良く、また、設立に際し、国や県、町から補助金(トータルで2億円)が得られた農協のこんたく長篠農産物直売所である。その他に、ノーマンバーザルである。グリーン・マートがあるが、それらを除くと、ほとんどの農産物直売所は規模が小さい。Pushマーケティング手法といえば、つまものや梅干など農産物は農協

のサポートの下で積極的に市場ルートを開拓している。農家自身も積極的に農産物の販路の開拓に努力している（インタビューを行った一人の梅干加工農家は毎年名古屋市千種区郵便局前での祭りを利用して、積極的に梅干を販売している。今年は、もう一箇所金山駅で販売するつもりだという。）というまでもなく、こういう Push 販売方法は相当費用がかかる。農家はほとんど負担できなさそうである。もう一つ、上記の梅干加工農家のようなやり方は宣伝効果がかなり有限であろう。もっと費用を追加して、広い販路を開拓するのは検討すべき課題の一つだと考える。一方、いかなる交通の便に恵まれても、主に通過型の観光客は立地条件がいい、こんたく長篠を多く利用するのは事実である。一定数量の観光客だから、多くの観光客がこんたく長篠に引き付けられて、他の農産物直売所から文句がでるのは想像にかたくないだろう。はっきり言うと、農産物直売所は地域農業を発展するための協力者であるが、ライバルでもある。有限の市場規模に直面し、一定の販路開拓費用を維持し、独特な直営販売システムを作りながら、地元の市場資源を利用して、相対的に低コスト、低リスクで市場を開拓するのは賢明な選択ではないかと思う。具体的に言うと、鳳来町は観光地（表3）だから、グリーン・ツーリズムをうまく宣伝し、観光業の発展を利用して、既存の市場資源を最大限にし、町総生産に占める低い農業生産の発展を促進できるわけである。

結論

調査前の仮説はどちらも実行性がない。仮説1は鳳来町の農業経営規模からして、必要性がないからである。仮説2は鳳来町の農家の中に、外国に進出する有力者が存在するとは言えず、現段階では考えにくい。

鳳来町の農業を振興するには、いくつかの手法があるのだが、その中で、一番大事なことは、まず現段階の農業生産を維持しなければならないということである。そして、既存の直営販売システムを活かし、積極的に市場販売ルートを開拓し、ニッチ市場向けの農産物と高付加価値農産物を栽培し、グリーン・ツーリズムの発展とともに、農業の振興を図る。農業生産に対して若者が情熱を欠如することを根本的に解決することが今は一番重要であると考えられる。

表3

実観光客数	1,785,063
宿泊客数	149,556
日帰り客数	1,635,507

資料：平成12年観光レクレーション利用者統計

参考資料

<http://www.town.hourai.aichi.jp>

「新鳳来町創造プラン21」

「鳳来町統計台帳」（第三回）

「水と森のふるさと奥三河」（2001—2010 概要版）

Survival Strategies of Agriculture in Horai Town

Nalitra Thaiprasert

This paper tries to examine the current agricultural strategies of farmers and farm households in Horai town, Aichi prefecture, Japan. The paper shows the depressing agricultural situation in Horai town and analyzes the causes. Next, it shows how the farmers are trying to cope with the situation. Finally, the paper suggests possible strategies to tackle the problems. The presentation of the current situation is based on secondary data and survey findings from the field research in Horai Town. The presentation of the current strategies of the farmers is based on the survey interviews.

The Current Situation in Horai Town

Horai Town's agriculture situation began to turn bad after the percentage of its labor force over 15 years old in the primary sector (agriculture, forestry, and fishery) fell to 10.8% in 1995 (44.9% for secondary sector, 44.2% for tertiary sector).¹ Only 1% of that 10.8% were young workers.² Many young people left the area to work in other sectors in cities. As much as 39.3% of the total workforce commuted to work in the nearby big cities in 1990, mostly to Shinshiro City³ and others are Toyohashi City, Okasaki City, and Hamamatsu City. The increasing number of elderly workers decreased the potential of enhancing labor productivity in the agricultural sector. Many inheritors do not want to maintain their agricultural land.

The number of farm households has decreased from 1,825 in 1985 to 1,242 in 1995. Only 9.6% of the 1,242 farm households were full-time farm households and the rest were part-time.⁴ According to an officer from JA Aichi, the agricultural cooperatives in this area, there are only three full-time farm households who are members of JA-Aichi. Among those three, one is engaged in flower planting and the other two are in cattle farming.

92.2% of Horai Town is covered by forest. This is another barrier to promoting agriculture in this

Table 1—Some figures on land, Types of Farm Households and Workers in Horai Town

	Year				
	1985	1990	1993	1995	2005 (est.)
1. Land (1.1) Ratio of Agricultural Land (%)	N/A	3.0	2.9	N/A	2.8
(1.2) Ratio of Forest Land (%)	N/A	92.4	92.2	N/A	91.9
2. Number of Farm Household (2.1) Full-Time	143	112	N/A	119	N/A
(2.2) Part-Time	1,682	1,275	N/A	1,123	N/A
Total	1,825	1,387	N/A	1,242	N/A
3. Number of Farm Household Selling Products to Markets (3.1) Full-Time	817	48	N/A	43	N/A
(3.2) Part-Time	N/A	580	N/A	537	N/A
Total	817	628	N/A	580	N/A
4. Workers (4.1) Primary Sector [number (%)]	1,234(14.8)	813 (10.1)	N/A	858(10.8)	N/A
(4.2) Secondary Sector [number (%)]	3,841(45.9)	3,871(47.9)	N/A	3,559(44.9)	N/A
(4.3) Tertiary Sector [number (%)]	3,274(39.2)	3,397(42.0)	N/A	3,498(44.2)	N/A
Total	8,359(100)	8,081(100)	N/A	7,921(100)	N/A

Source: (1) 土地に関する統計年報 「新鳳来創造プラン21」 22 頁。

(2), (3) 農林業センサス。「鳳来町統計台帳」 15 頁。

(4) 国勢調査報告 (総務庁統計局) 平成2年10月1日現在。「新鳳来創造プラン21」 7 頁。
国勢調査報告 (総務庁統計局) 平成2年10月1日現在。「新鳳来創造プラン21」 8、20 頁。

¹ 産業(大分類)別就業者数。「鳳来町統計台帳」 10 頁。

² According to the interview with Horai town's local government officers.

³ 国勢調査報告 (総務庁統計局) 平成2年10月1日現在。「新鳳来創造プラン21」 7 頁。

⁴ 農林業センサス。「鳳来町統計台帳」 15 頁。

area. Only 2.9% of the total land area was used for agriculture in 1993.⁵ Table 2 shows that the percentage of farm households who own a piece of land of the size below 0.3 hectare was 52.09% in 1995, while the percentage of those who own 0.3-0.5 hectare of land was 28.58%. Those who own 2.0-2.5 hectares of land only comprised of 0.16% and there was no piece of land larger than 2.5 hectares, which was owned by farmers in Horai Town. Many cultivated areas were often damaged by monkeys and wild pigs.

Table 2—Number of Farm Households According to Land

Year	Total	Not own land	~ 0.3ha	0.3~0.5ha	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~2.5ha	2.5~3.0ha
1995	1,242	11	647	355	214	13	-	2	-
(%)	100	0.89	52.09	28.58	17.23	1.05	0	0.16	0

Source: 農林業センサス 「鳳来町統計台帳」 14頁。

Sales performance is even more depressing. Incomes of most of the part-time farm households are declining. This makes farmers underestimate the advantages they can receive from agricultural activities. The total sales revenue of 200 part-time farmers who sell at JA sale place is only around 100,000,000 yen. This makes only 500,000 yen per household on average, while the sales revenue of one big cattle farm owned by a full-time farmer is around twenty million yen.

Most of the rice production in Horai Town is for household consumption. There are one thousand part-time farmers engaged in rice production. Among them, there are only around one hundred households supplying rice to the market. This implies that because most of the farmers in Horai Town own small plots of land, their rice productivity is too low to sell on the markets.

Moreover, there are increasingly fierce competitions from cheap imported products from China, especially for plums and Japanese mushrooms. This further aggravates the agricultural situation in Horai Town, while farmers still cannot adjust their strategies to cope with the challenges and the changing situation.

Many agricultural activities still depend on the central and local governments, JA support and subsidies. However, there seems to be no concrete plan yet from either the local government or JA to promote the agricultural sector or cope with the increasing problems in Horai Town.

2. Analyzing the Causes of the Depressing Agricultural Situation in Horai Town

As already explained before, the major problems the agriculture in Horai Town is facing now are the productivity, an aging labor force and farm households and the increasing competition farmers have to face from cheap imported agricultural products.

When examining the causes of these problems, it is found that one very important cause is the smallness of the land owned by farmers. This situation prevails not only in Horai Town, but also in most parts of Japan. Japan's average farm size is 1.1 hectares of agricultural land, or 0.9 hectare of arable land, which is well below the average farm size in other industrialized countries.⁶ Due to the small scale of production, it is difficult for Japanese farmers to improve productivity, to induce young workers to engage in agricultural activities, to make efficient use of modern labor-saving technologies and to be internationally competitive.

Although the number of farm households in Japan has declined, this declined has been small. However, the number of people employed in agriculture has declined substantially since 1960. The reason

⁵ 土地に関する統計年報 「新鳳来創造プラン21」 22頁。

⁶ Yujiro Hayami and Vernon W. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*. (Baltimore and London: The John

why the number of farm households has declined only by a little is because the number of part-time households has obviously increased.⁷ As a result, full-time farmers have found it difficult to expand their scale of operational. Various regulations relating to farmland have been introduced with the purpose of promoting effective use of land for agricultural production. In reality, however, many farmers in Japan, especially part-time farmers, are more interested in the utilization of land for non-agricultural purposes.⁸

There is an interesting evidence to support the argument that an increase in farm size would increase the competitiveness of existing agricultural industries.⁹ That research is provided by Kuroda.¹⁰ He investigated changes in the growth of total factor productivity between 1958 and 1985 for different sizes of farms using duality theory. In this study, the growth rate of total factor productivity was decomposed into a scale effect and a technological change effect. Firstly, Kuroda found that large farms had the highest rate of output growth. Output growth was achieved partly through increased total inputs, but mainly through productivity gains. Secondly, Kuroda estimated the share of productivity gains due to economies of scale and attributed the residual productivity gains to technological change. The result is that in general scale effect was predominant in the larger farms and technological change effect in the smaller farms.

From Kuroda's research, although productivity gains were positive for all sizes of farms between 1958 and 1975, they became negative between 1975 and 1985. In this period, the scale effect remained positive for the larger farms, but the technology effect was negative for all farm sizes.

Kuroda listed a number of factors which may have caused this negative rate of technological change:

Reduction in the incentive in the demand to innovate because of a decline in the demand for agricultural commodities, a lower rate of increase in support prices, and land retirement programs for rice;

The migration of high quality labor force out of agriculture, particularly from the rice industry; and

The continuous operation of a price supports program, which may have introduced 'x inefficiency' into agriculture.

From Kuroda's research, it can be concluded that an increase in farm size would increase productivity, but productivity will be higher if the technological effect is also positive. The factors that will lead to positive technological effect are the incentive to innovate, the high quality of labor, and the reduction of inefficiency caused by receiving subsidies.

To apply Kuroda's research to the case of Horai Town, it is noticeable that Horai Town's agriculture's characteristics fall into the conditions which caused the negative rate of technological change as explained in Kuroda's research. These characteristics are the lack of incentives to innovate in agricultural technology, the low quality of labor and the agricultural inefficiency caused by receiving subsidies. Therefore, the results from Kuroda's research may possibly explain some causes of the depressing agricultural sector in Horai Town. It is possible that Horai Town's majority of small farms may obstruct its productivity. Horai Town's declining young labor force in the agricultural sector, its continued receiving of subsidies from the governments and its losing incentives among part-time farmers to engage in productive agricultural activities and innovation may have caused total factor productivity in Horai Town to decline.

Hopkins University Press, 1985), pp. 246-247.

⁷ Ibid, p. 247.

⁸ Mitsugi Kamiya and Shiro Okabe, "Executive Summary of Discussions," Agricultural Policies of Japan (Tokyo: Food and Agricultural Policy Research Center, 1990), pp. 140-141.

⁹ Paul Riethmuller, "Japanese Agricultural Liberalization: Some Domestic and International Effects," Agricultural Policies of Japan (Tokyo: Food and Agricultural Policy Research Center, 1990), p. 11.

¹⁰ Y. Kuroda, "Impact of Economies of Scale and Technological Change on Agricultural Productivity in Japan." Journal of the Japanese and International Economies, Vol. 3, No.2 (1989), pp. 145-173.

3. Survey Findings

From interviews with farmers, most of them were found to be old. Nonetheless, they all seem to have high pride over their town and desire to contain the local agriculture together with preserving the local forests. From their point of views, the lost of the town's young workforce is a great concern, not only the concern of who will continue the agricultural activities, but also the concern of the large reduction in population in the town itself. This further leads to the declining amount of agricultural production in this town. Other problems found included the low rate of engagement in agriculture activities due to the limit of land availability and the production-suppressing policy of the national government which encourages the farmers to reduce production in order to maintain high prices. Although, the situation became very serious in Horai Town, neither the aged farmers, nor the local government officers have any concrete idea of how to solve those problems.

With respect to farmers' income, income or income fluctuation from agriculture do not have much affect on the life of farmers in Horai Town because the proportion of income from agriculture is very small and most of the farmers work part-time and depend on non-agricultural sources of income. The scale of their agricultural activities are small, using only family members or few part-time workers.

Despite the declining scale of agricultural activities, the sector seems to play a very important role in preserving the water reserve in this area. Local people said that this is because the paddy fields can absorb more water into the soil than the forests and dams. Therefore, rice farming in this area is considered as a way to preserve the soil moisture, the water usage for agriculture and the forests.

3-1 Strategies Currently Pursued by Farm Households in Horai Town

Table 3 shows the types of agricultural businesses being surveyed, their performances and their strategies to increase sales revenues, compete in the markets and survive the depressing situation. It is noticeable that their strategies are based on these three aspects—market strategy, technology implication and value-added strategy.

Table 3—Strategies Currently Pursued by Agricultural Businesses in Horai Town

Type of Business	Performance	Strategies
Decorating leaves (Tsumamono) & Plum processing business (privately owned)	Products' uniqueness provides profit making sales revenue.	(1) Improving products' quality (2) Researching market demands (3) Finding new markets (4) Increasing products' value added (5) Direct sale to customers (6) Trying to obtain information from successful stories
JA's agricultural products' sale place (cooperative)	Location attractiveness provides profit making sales revenue.	(1) Increasing products' varieties (2) Maintaining cheap prices to attract customers (no focus on chemical free)
JA's plum processing factory (cooperative)	Sale revenue has been constant for many years. It is non-profit business aimed at supporting plum farmers.	(1) Maintaining the quality of products (2) Not to expand the business too much in order to maintain the constant profits.
No man bazaar (group)	Sales revenue has been declining.	(1) Increasing products' varieties (2) Creating friendly atmosphere (3) Maintaining cheap prices to attract customers (4) Direct sale to customers (5) Inducing school activities
Cattle farm (privately owned)	Facing problems influenced by the news of Mad Cow's Disease. Overall product quality and sales revenue are on target.	(1) Continue improving the meat's quality (2) Adopting new breeding technologies
Plum farm (privately owned)	Facing challenges from cheap imported plum from China	(1) Shifting to Green Tourism and participatory tourism strategies (2) Maintaining the quality of products.

3-1-1 Market Strategy

Most of the privately owned or small-scale agricultural businesses seem to have better strategies to cope with the depressing situation. The individual farmers seem to have much enthusiasm to deal with the market by researching market demand, finding new markets, trying to make direct sales to the customers, increasing products' value-added and quality, and trying to obtain information from successful businesses through various kinds of media. On the other hand, though the group strategies adopted by farmers to sell their products are basically good, these strategies need further improvements. The groups have no specific strategy on how to increase the sales and how to promote the local products. The successful sale place uses only their location advantage, cheap price and increasing product varieties to attract customers. The sale place with no location advantage faces constant or decreasing revenues. The sale places in Horai Town do not seem to focus too much on selling chemical-free products which have increasingly received popularity in Japan these days. Moreover, there seems to have no good strategies to promote the sales of processed agricultural products from Horai Town, especially sales to outside the area. Some producers are of high quality. However, there are no good marketing strategies to promote the sales of those products.

3-1-2 Value Added Strategy

The privately owned or small scale agricultural businesses usually try hard to improve their products' qualities and varieties. Some businesses focus on the uniqueness of the products, but the group or cooperative businesses seem to lack this strategy. Products that are sold in the sale places can be classified into both value-added and non-value added categories. These all depend on the individual farmers to decide how to manage their products. Therefore, there are still much room for them to improve by expanding the variety of processed agricultural products by utilizing their own materials.

3-1-3 Technology Implication

The privately owned or small scale businesses have strong incentives to improve their products and increase sales. Their technology is usually based on individual trial and error or experiment during processing. There is not much investment on advanced technology and machinery. Cooperative businesses, such as the JA Plum Processing Factory, invested in high-cost factory whose operation varies from plum selection to packaging by using some basic technology and machines. The technology used in this factory is more advanced than the trial and error method that ordinary farmers use. For the beef production business, it is noticeable that advanced breeding technology is used by the cattle farm in order to improve the quality of the cattle. In this case, they have to depend on advanced technology in order to catch up with the standards of meat and cattle qualities in the country. Therefore, it is difficult to base this technology on the trail and error or self-experiment methods.

4. Suggested Strategies

Although, farmers in Horai Town could come up with their own strategies to deal with the problems, it is not enough to encounter the problems which are increasingly challenging and need quick responding reactions. Therefore, some concrete strategies are suggested in this section.

4-1 Reforming Farm Sizes and Land Ownership

Scarcity and high prices of farmlands explain to a great extent the lower competitiveness of Japan's land-based agriculture. Labor-land ratio is definitely an important factor directly affecting labor productivity in agriculture. Also, there are problems related to incompleteness of the present land market in Japan which results to shortage problems and small size of land available for agriculture.

Therefore, the reform of land-tenure policies implemented since the postwar land reform, which have

rejected any separation of ownership and cultivation rights, and the removal of government subsidies would speed the process whereby land without heirs can be sold or made available for leasing when farmers become too old to engage in farm activities, even on a part-time basis. As statistics on land ownership in Japan in 1988 show, over half of farm households who operate 0.5 hectare or less of cultivated land usually did not have an heir and around 43% of farm households with 0.5-1.0 hectare did not have an heir.¹¹ The reform of land-tenure policies must be implemented in the long-run. However, in the meantime, attention should be focused on strategies of cost-reduction, increasing land, labor and capital productivity, such as the establishment of machine banks to help farmers reduce cost.

With lower prices of agricultural products and income being received if the subsidies are to be abolished, small scales and part-time farmers would soon find it less profitable to continue farming under conditions of high support price and rigid land-tenure policies. Moreover, in Japan, the disparity between income of farm and non-farm families has been narrowing. In some periods the incomes of farm households were even higher than that of the non-farm households, such as in 1975 it exceeded by nearly 15%.¹² And the main source of the rapid increase in farm household income is the off-farm earnings. Therefore, it is reasonable to say that the transferring of land ownership and the development of a land rental market would be the next strategy to help develop the agricultural sector of Japan, without decreasing much of the part-time farmers' incomes and social stability.

4-2 Reducing Government Subsidies

The form of subsidies and protection, which Japan provides to its agricultural sector, has offered large and highly visible benefits to a relatively small group but at the expense of the majority, in this case by exploiting tax revenues of the Japanese people. These benefits have been greatly guarded and Japanese farmers are often against any subsidy reduction or liberalization of the agricultural sector. However, the opposition of farm household to liberalization is paradoxical. This is because the vast majority of such households earn most of their income off the farm.

Therefore, the central and local governments and JA should try to reduce their support to ineffective and unproductive farming which is a big burden to the sector's development. In stead of providing subsidies, the local governments and JA should play their roles in suggesting good market strategies, technology implication, value-added strategies, cost-reduction strategies, and other strategies to both individual farmers and groups, such that there will be more support and plans to promote agricultural processed products from the local government and JA. The local government and JA should pay much attention to how to adapt the agricultural policies and plans to the aging farmers, or introducing the right activities to the right type of labor.

4-3 Promoting Green Tourism and Participatory Tourism

Horai Town possesses beautiful mountainous areas and crystal clear rivers, which can provide opportunities for Horai Town to develop tourism industries together with agricultural activities, known as green tourism and participatory tourism. Green tourism means tourism activities which are engaged in ecological responsibility, local economic vitality, cultural sensitivity, and experiential activity. Participatory tourism means tourism activities which are engaged in the experiential and participation of agricultural activities with the local farmers. Green tourism and participatory tourism include protecting, conserving and

¹¹ MAFF, "Table 3, Farm Households with Male or Female Heirs, 1988(a)," quoted from Paul Riethmuller, "Japanese Agricultural Liberalization: Some Domestic and International Effects," *Agricultural Policies of Japan*. (Tokyo: Food and Agricultural Policy Research Center, 1990), p. 10.

¹² Yujiro Hayami and Vernon W. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*. (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1985), p. 248.

enhancing nature and the physical environment to ensure long-term health of the life-sustaining ecosystem; supporting local economies, businesses and communities to ensure economic vitality and sustainability; respecting and appreciating cultures and cultural diversity to ensure the continued well-being of local or host cultures; and providing, enriching, and satisfying experiences through active, personal and meaningful participation in, and involvement with, nature, people, places and cultures.¹³

As the demand for food in Japan has fallen relative to other goods caused by a rise in income, the demand for leisure activities increased in Japan. Therefore, Japanese farmers may not be able to avoid the fact that their farm incomes will be declining further compared to the increasing incomes of producers in other sectors. Since the demand for leisure related activities has increased in Japan and it seems that the demand for such activities is likely to be highly income elastic, the farmers can use this opportunity to be part of leisure related industries by supplying leisure related activities to Japanese consumers.

Moreover, since the Japanese consumers seem to have strong preference for high quality, chemical-free products, the strategy of natural agriculture or chemical-free agriculture should be promoted as another way to increase sales to health-conscious customers. Also, the production of chemical-free products could also provide Japanese agricultural industries with an important competitive advantage over imports if Japanese farmers become more attuned to the demands of consumers.

4-4 Promoting More Research and Development on Agricultural Products

The development of publicly supported agricultural education and research systems can, with no doubt, be one major factor in agricultural sector development. The public sector must play an important role in the advance of biological technology, such as the improvement of seedling, the improvement of farm machinery, the improvement of technology for production of fertilizer and the increase of labor productivity if the pattern of technical progress is to approach an optimal rate or avoid someone to make it as proprietary products by patenting which would benefit only a minority.

Therefore, in the case of Horai Town, there should be further research and development on how to improve and expand the variety of agricultural products and agricultural processed products supported by the governments and JA. Also, there should be a serious study on how to increase land, labor and capital productivity in Horai Town where the ratio of labor force is declining, capital is underutilized and the area of cultivable land is limited. The media and local or group learning can be used to disseminate successful techniques and strategies of farming.

4-5 Adapting to the Trend of Agricultural Liberalization

For a long time, Japan has benefited substantially from the open international trade system. However, Japan has been avoiding the liberalization of the agricultural sector for a long time due to the concerns with food security and political issues.

However, recently, the trend of trade liberalization has become increasingly stronger. Japan is forced and will be forced to open its agricultural sector's markets more in the near future. Therefore, it is time for Japan to come up with strategies how to deal with this liberalization smoothly. If Japan still does not try to adapt itself to this changing environment, Japan and Japanese farmers would not be able to deal with the cheap imported agricultural products flooding into Japanese markets in the future. By the time of accepting the liberalization, Japanese farmers must already have to come up with new agricultural survival strategies, such as to increase the quality and uniqueness of the products in order to compete and maintain their sale proportion of high quality products in the domestic markets. Therefore, it is very important that Japanese

¹³ Quoted from the website of Green Tourism Association, Toronto, Canada. (http://www.greentourism.on.ca/main_what.html).

government should provide some technical assistance and research on how to improve the quality of the products and increase the productivity. At the same time, the farmers must be encouraged to depend much on themselves, and to increase incentives to improve their product varieties, product uniqueness, and cost-reduction methods as to be internationally competitive.

References

Japanese

国勢調査報告 (総務庁統計局) 平成2年10月1日現在。「新鳳来創造プラン21」。

農林業センサス。「鳳来町統計台帳」。

土地に関する統計年報 「新鳳来創造プラン21」。

産業 (大分類) 別就業者数。「鳳来町統計台帳」。

English

Mitsugi Kamiya and Shiro Okabe, "Executive Summary of Discussions," *Agricultural Policies of Japan* (Tokyo: Food and Agricultural Policy Research Center, 1990).

Paul Riethmuller, "Japanese Agricultural Liberalization: Some Domestic and International Effects," *Agricultural Policies of Japan* (Tokyo: Food and Agricultural Policy Research Center, 1990).

Y. Kuroda, "Impact of economies of scale and technological change on agricultural productivity in Japan." *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 3, No.2 (1989).

Yujiro Hayami and Vernon W. Ruttan, *Agricultural Development: An international Perspective*. (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1985).

Webpage

Green Tourism Association, Toronto, Canada. (http://www.greentourism.on.ca/main_what.html).

鳳来町にみる内発的発展

見吉 友信

1. 日本の現状

現在日本は過疎・過密現象が引き起こす様々な問題に直面している。過疎が引き起こす主な問題として後継者不足・農地の荒廃・過疎地域の経済停滞などが挙げられ、過密が引き起こす主な問題として生活環境の悪化が挙げられる。経済辞典第3版(1997年、有斐閣)によると、過疎とは「高度経済成長に伴う社会変動によって人口が急激に減少し、社会生活が円滑に行かなくなり、一定水準の生活ができなくなった地域の状態」と定義している。一方、過密とは「都市に人口や産業活動が集中し、都市施設の容量以上に利用者が集中すると、サービスの低下、生活環境の悪化、私的・社会的費用の増加等が生ずる。こうして交通難・水不足・環境条件の悪化・犯罪の増大等々のようなマイナスの側面が目立ってきた状態」を指している。現在の日本では都市部中心で起こる過密問題より特に農山漁村で起こる過疎問題が深刻な問題として理解されている。過疎問題が高齢化問題によってより深刻になるからだ。若者層の流出による高齢者の割合が増加し、林業・漁業・農業など主要産業も自由化の波にもまれて競争力を喪失しつつあり、町村内に活気が無くなる。そうやってしまうと悪循環が始まってしまう、衰退していく過疎の町村という現実問題から抜け出しにくくなる。このような過疎の現状をいかにして打破し、町村が再び復興できるのか今回訪れた南設楽郡鳳来町を例にとり、考えてみることにする。

2. 鳳来町の状況

鳳来町は愛知県の東側に位置しており、面積の90%以上が山林であり、耕地面積はわずか3%を占めるにすぎない。大部分の町民は、近隣大都市圏浜松や豊橋に働きに行っている。農業従事者は全人口の10%を占め、専業農家はわずか1%に過ぎず、ほとんどの農家が第2種兼業農家であり、わずか3戸の専業農家は高齢者が担い手となっている。ほとんどの農家が「3ちゃん農業」もしくは「2ちゃん農業」の形をとっている。

鳳来町でも他の町村と同じように人口流出・高齢化問題・農業の維持発展という問題を抱え、町として衰退が始まっている。鳳来町はこれらの問題に対し、どのように策を講じ対応すべきなのだろうか。

3. 梅農家 - 近藤治敬さん -

近藤治敬さんは鳳来町を代表する梅農家だ。彼は梅を栽培するだけでなく、自ら梅を加工して梅干として市場に出荷している。彼は20年も前から危機感を持って梅を原料としてでなく、製品として市場へ出荷し続けている。もちろん梅の製品化を始めた頃はうまくいかず何度も失敗を経験したが、長年の試行錯誤を経て彼独自の製法を編み出し、現在では彼の作った梅干は高評価を得ている。実は20年も前に梅の製品化を試み始めたのは、信じがたいことだ。なぜなら、20年前には1箱の梅はサラリーマンの1ヵ月分の月給に値するほど高価なもので「青いダイヤ」と呼ばれており、当時梅生産農家は高所得収益者であったからだ。しかし彼は梅が高価で取り引される現状が続くものとは考えてなかった。梅を梅干に製品化することによって付加価値を付け、梅の価格下落に備えていたのだ。現在梅の価格は中国から輸入される安価な梅の影響によって大暴落しており、梅農家

は梅を青梅のまま出荷せず製品化したり、グリーンツーリズムの一環として消費者に直接梅農園で梅を刈り取ってもらい、その収穫した梅を販売したりするなどして付加価値をつけて出荷することによって、この窮地を乗り切ろうとしている。彼の先見の明はかなり確かだったということである。現在彼は梅干の製造過程を全て1人で担っている。彼が20年の年月をかけて独自に編み出した梅干製造技術を駆使し、設備を拡張し、従業員を雇えば、梅干を増産することができ、より多くの収入を得ることができるのだ。にもかかわらず、彼は生産の拡大を目指さない。自分の手の届く範囲内で全て自分で行わなければ気が済まないと言う。大量生産せずに少量でも自分の納得する品質で出荷し続けたいということなのだ。

彼の梅製品にかける情熱・自分の仕事に対する誇りは素晴らしい。彼はJAの技術指導を受けていない。技術は自分で開発するもので人に教えてもらってできるものではないのだと言う。確かに誰かに頼ったり、教えてもらったりして現状からの発展を目指すことも発展の1つの方法ではあるが、受動的態度から生じる継続性の欠如・指導享受後の発展が起こりにくい・自分たちの行動に対する意味付け・動機付けの難しさなどの理由により効果を疑問視する声もある。近藤治敬さんが言われるように、危機感を持ち自ら現状を打破しようと試みてこそ、本当に状況は進展するのではなからうか。このような内発的発展に基づく考えは、過疎地の活性化に必要なものとして捉えられ、様々な現場で叫ばれている。

4. 内発的発展論の系譜

これまで内発的発展については様々なことが論じられてきている。発展において内発と外発を最初に区別したのはアメリカの社会学者タルコット・パーソンズである。彼は現代の理論社会学における最高峰であるだけでなく、家族社会学・政治社会学・比較社会学などの広範な領域において数多くの独創的な貢献をした人物である。彼は著書の中で以下のように述べている。先進国は自国の伝統と歴史的条件の中から、時間をかけてゆっくりと自ら近代化のモデルを作り出した一方、後発国であるアジア・アフリカ・ラテンアメリカ諸国は先進国の構造を模倣することによって短期間で近代化を可能にした。そしてまたこの基準において先進国を内発的発展、後発国を外発的発展と類別し、近代化論における伝播論の基礎をなした。他にもイギリスの開発経済学者ダドレイ・シアズは1969年に発表した「発展の意味」という論文の中で発展を全ての人間のパーソナリティの可能性を実現することを目標とし、その条件として、貧困と失業をなくし、所得配分と教育の機会とを均等にすることと定義した。また彼は8年後の1977年に「発展の新しい意味」という論文の中で発展を再定義し、従来の条件から自力更正という要件を組み入れ、外国への依存度をできるだけ減少させることの重要性を説いている。一方ブラジルの社会学者で従属論を社会学の領域で展開していたフェルナンド・H・カルドゾは発展を外国への依存がより少なく、自国内で資本が蓄積され、自国内で工業を起こす活力が沸き起こり、自力で経済成長を推進できる状態と定義づけた。更に1975年にハマーショルド財団が「もう一つの発展」という論文の中で発展を次のように定義している。「人間集団がわかちあうの持つもの、自然環境・文化遺産・男女メンバーの創造性、に依拠し、他の集団との交流を通じて、自分たちの集団をより豊かにすること。またそうすることによって、それぞれの発展様式と生活様式とを自立的に作り出すことができる。」そしてこれを可能にするための4つの要件が挙げられている。1つ目として食物・健康・住居・教育など人間が生きるための基本的要求を充足させることが挙げられており、以下にそれぞれの社会における地域の共同体の人々の協同によって発展をはかること・自力更正的、それぞれの地域の自然環境と調和を保つような発展をはかること、それぞれの社会内部で構造的変革を必要とするものの合計4つの要件がある。ハマーショルド財団の提案は国民のレベルよりも、地域住民のレベルを重視し、集団的自力更正は地域共同体の自力更正に基礎を置くべきだと主張している。各々の地域特有の生態系に適合

するかたちで、地域共同体の直面する問題を固有のやり方で解決するところから出発すべきだとしている。日本では鶴見和子が「内発的発展論」・「内発的発展論の展開」の著作の中で内発的発展について述べている。彼女によると内発的発展とは、目標において人類共通であり、目標達成への経路と創出すべき社会のモデルについては、多様性に富む社会変化の過程である。共通目標とは地球上全ての人々及び集団が、衣食住の基本的要求を充足し人間としての可能性を十分に発現できる条件を作り出すことである。このようにこれまでの近代化論の先進国＝内発的発展、後発国＝外発的発展という考え方から脱却しようとし、また従来理論では説明できない疑問点を説明するために内発的発展という考え方が発表され、注目を浴びている。

他方で富める社会の生活様式を変えるということも内発的発展の1つの考え方として北欧の学者を中心に提案されている。ノルウェー出身の平和学者ヨハン・ガルトゥングは現代の先進国の暮らしを病的発展の賜物と警鐘を鳴らし、富める国の人々がエネルギーの大量消費を基盤に成り立っている現代の生活スタイルを早急に変えるべきと提唱している。この考えは第三世界の国々が特に石油などの貴重なエネルギー源を自国で精製し消費するために、多国への売却を拒否し始めたら必ずや戦争を起こしてエネルギー源の確保を目指すという予測に基づいているものである。またスウェーデンの歴史学者ノーダル・アカマンは小規模・地方分権・住民参加型社会を提唱している。内発的発展は発展の政策及び戦略に関するだけでなく、より身近な暮らしのスタイルの工夫にも関わり、人々が何を楽しい暮らしと感じるかの生活の感覚・価値観に合い渡ってこれまで画一的な近代的生活様式を考え直そうという提案も含んでいる。

このように国・自治体が率先して住民を導いたり、成功を収めたと考えられる前例を模倣したり参考にしたりすることも発展の一部ではあるが、それよりも住民が主体となってそれぞれの地域特有の性質を活かすようにして発展を目指すほうが重要だと考えられ始めている。国や行政からの要求に沿った政策は必ずしも住民のニーズに答えているとは限らず、政策を実施したにもかかわらず効果が不達成・非効率であったと言われる例もある。ところで住民全体のニーズとは一体どうやって決まるのであろうか。1人1人のニーズは人それぞれによって異なっており、千差万別である。1人1人が持つ要求を全て満たすことは財政的・時間的に無理である。そこで、ベンサムが述べている「最大多数の最大幸福」という功利主義の考え方が行政の政策決定する際の基礎の一部をなしているのだ。もちろん、住民の望んでない方向への先導も大いに考えられる。そこで住民自らが行政に対して自分たちの意志を述べ、それを行政が汲み取るという行政参加の重要性も説かれているのだ。

5. 一村一品運動

日本における内発的発展の実例としては大分県が行っている一村一品運動が代表例と言えるだろう。大分県の一村一品運動の背景には1990年代に起こったソ連型社会主義の動揺と先進資本主義国における新保守主義の後退という2つの大きな潮流によって世界経済の変化、特にアメリカの軍拡に端を発した大量国債発行による国際競争力の低下がある。この時期日本は外需依存特化型産業構造を武器に国際競争力を増加させ、国際収支の大幅黒字を経験した。その結果、日本の大幅な国際収支黒字を是正するために円高が意図的に誘導され、この円高による国際産業調整は企業の海外進出による産業空洞化と失業多発を誘発し、特に過疎・失業・経済疲弊のあおりを受けて地域経済に深刻な影響を産み出した。そして地元経済の衰退・過疎に苦しむ農山漁村の地域振興策として一村一品運動は始まったのである。地域内で生産されている資源を利用してその土地の独自性を生み出すよう創意工夫して製品を作り、付加価値を付けて売り出すことによって収益も上がり、地元経済の活性を通じて地域自体の活性化も目指すという運動だ。

一村一品運動は地域振興の切り札のような扱いを受けているが、実際にそうなのであろうか。一

村一品運動は単なる付加価値製品の製造だけが目的でなく、村おこし運動・ふるさと運動などと言われる地方の自立を目指す地方の論理に裏打ちされているのに対し、都市の論理では運動ではなく一村一品の一品、つまりある1つの品物にだけ関心があるという点で決定的に違う。一村一品運動の商品の中心は漬物・ジャム・山菜加工・水産加工品など1.5次産品であり、市販での競合品が多く、独自性のある特徴を持たない限り販売市場の形成は難しい。一村一品運動にもっとも反応の早かった百貨店・スーパー業界が売上げ量・顧客吸引力に魅力を感じなくなりつつあったり、消費者が日常の食生活において継続的に購入する商品になりきれなかったりといった疑問符が投げつけられている。今後の課題として、珍味や御土産といった産品づくりから日常の暮らしの中で普通に消費される産品を作り上げていくことが望まれている。

このような批判がありながらも実際大分県における一村一品運動は一定の成果をあげているとすることができる。もちろん批判は真摯に受け止めなければならないが、このような地元振興の政策をどこにも前例のない状態で、自ら内発的に新しいことを試み、実際に行動したということは多いに評価されるべきものだ。大都市を中心とする先端産業化・知識集約化の進展とそれに伴う機能の整備充実化がはかられている一方、地方都市・農山漁村は市場解放要求に伴う農作物輸入の自由化により、一次産業の基盤が弱まり、国土保全にも多くの問題を発生した。大都市を中心とするハイテク化・情報化・サービス化への対応を軸とする産業構造調整政策のみでは、地域経済の発展は望めない。このような現状において、一村一品運動はたとえ同じような製品と言われるかもしれないが、情報化時代と攻めの過疎対策・省エネルギー時代に対応した地域地場産業の振興・自立自助の精神が盛り込まれていた。都市へ人口が集中するという現状への対抗策として町村に人々を惹き付ける強い磁場を作るために産業を興す必要があり、省エネルギー時代に対応した地域地場産業の振興を目指し、地域の特性を活かした省エネルギーの背伸びをせずにその町村に見合った技術開発から始め、自立自助の精神は過疎対策における自分の力で立ちあがろうとすることが重要なのである。

6. 結論

実際一村一品運動に対する批判は鳳来町で盛んに行われている梅の製品化にも言える。梅の産地としては紀州の方が規模も大きく有名である。それに比べ鳳来町の梅は紀州山の梅ほど知られていない。紀州の梅の持つブランドの力による顧客集客力は大きく、負けない品質の梅を作っていると自負していても、実際に顧客は紀州産の梅を選んでいる。長い年月をかけて作り上げられたブランドを超えることは非常に難しく、その壁は高い。しかし、販路拡張のための名産品展への参加などのプロモーションなどを続けていけば、いきなり大きな効果は期待できないが、未来は開けてくる。発展の原点は1人1人の自助努力によるところが大きい。近藤治敬さんは1人で試行錯誤と努力を繰り返し現在の状況を自ら築いた。しかし鳳来町の振興となると彼だけの力ではいかんともしがたい。そこで人々が集まり組織を作ることが望まれる。現状から少しでも良い方向に向かおうという強い意志と行動力を持った人が1人でもいれば、その考えに賛同したり、切磋琢磨することによって互いに発展を志す仲間ができるだろう。点から線、線から面といった具合に徐々にその発展に係わる人が増えていくことで、地域振興も可能になるだろう。いきなり地域振興は始まらない。行政が政策を決定し実行しようと試みるだけでは駄目なのだ。住民が現状を変えたいと願い、行動を起こすことこそ大事なのだ。

参考文献

- 金森久雄・荒憲治郎・森口親司、「経済辞典第3版」, 有斐閣, 2001年
 鶴見和子・川田侃, 「内発的発展論」, 東京大学出版会, 1989年
 鶴見和子, 「内発的発展論の展開」, 筑摩書房, 1996年

第1章 農業の役割 (ワーキング・グループ1)

永田恵十郎・岩谷三四郎, 「過疎山村の再生」, 御茶の水書房, 1989年

守友祐一, 「内発的発展の道 - まちづくり・むらづくりの論理と発展」, 農村漁村文化協会, 1993年

The Status of the Japanese Agriculture: The Case of Agriculture-Based Enterprises in Horai-Cho and the Role of Agriculture Cooperatives (JA-Aichi)

Hilda L. Ramos

Introduction

Rationale

The bedrock issue to consider in analyzing the role of agriculture in the Japanese economy is whether agricultural sector protection is a right policy or not. Agricultural protection in Japan has persisted despite repeated criticisms from Japan's trading partners and clear evidence that price paid by consumers and other sectors in the economy is very high (RIRDC, 2000).

Why has the Japanese government been so intent in protecting a small sector of the economy like that of agriculture? The answer to this question is twofold; one is the multi-functionality characteristic of agriculture and the other one is the dominance of agricultural cooperatives which gives greater weight to the lobbying power of the country side.

Agriculture in Japan is believed to play a significant role in the people's lives because it performs multi-functions. Other than providing food security, it also provides net benefits to the environment and culture. Honma in 1999 explains that the multi-functionality of agriculture considers eight major elements such as: 1) land conservation; 2) fostering of water resources; 3) preservation of the natural environment; 4) formation of a scenic landscape; 5) transmitting culture; 6) rural amenity; 7) maintaining and revitalizing the rural community; and 8) food security.

Indeed, the abovementioned reasons support Japan's justification of its protectionist policies on agriculture and these have been evident in Horai-cho, a place where we conducted our field work last October 31 to November 2, 2001. The field work experience provided us some useful insights on the role of agriculture in the area and supplied us with facts on the realities of agriculture in Japan. Moreover, the role of agricultural cooperatives, specifically the role of JA-Aichi in agriculture in Horai-cho was also investigated.

Objectives

This domestic field work report presents the status of agriculture in Japan, particularly dealing with the case of Horai-cho. Specifically, this paper discusses two major issues namely: the status and role of agriculture in Horai-cho and the role of JA-Aichi in the agriculture sector of Horai-cho; and attempts to answer the following questions:

1. What is the current situation of agriculture in Horai-cho?
2. What is the role of agriculture in Horai-cho?
3. What is the role of JA-Aichi in Horai-Cho's agriculture?

This paper also attempts to give some relevant insights and recommendations.

Methodology

A mix of data gathering procedures was used in the conduct of the field work. It includes review of relevant documents, interview, and area visits. Descriptive methods of analysis was also applied in this study, which includes content analysis of secondary materials, process observation, and compilation of the insights gathered from local government officials, farmers and some agri-based enterprise owners.

Interviews made were with the local government officials of Horai-town, JA official and, farmers engaged in plum, tsunamono and beef production. Process observations were also done through area visits in plum producer and a beef producer, JA's plum processing factory, a restaurant run by JA, Horai – sweets producer and two marketing channels, JA's Kontaku-nagashino and the No-man bazaar.

II. Results and Discussion

Agriculture Situation in Horai-cho

The agricultural sector in Japan has continued to shrink as farmers aged and farming increasingly becomes a part-time job (RIRDC, 2000). This is very true in the case of Horai-cho, where out of the 2003 farmers, 99 percent are part-time or weekend farmers.

Horai-cho is basically a mountainous area, with 92 percent forests. Of the remaining 8%, only 2.8 percent are being devoted to agriculture. Obviously, agriculture is not a major industry in the town. However, despite its geographical constraint, agricultural activities are still evident. There are farmers engaged in the rice, plum and tsunamono production. Moreover, production of beef has also been one of the major agricultural activities in the town.

Other than the dominance of part-time farming, some farmers in Horai-cho tend to be strongly attached to their land because of some cultural reasons. Traditionally, farmer's children would continue to till the land they inherited from their parents. But time has changed in Japan, most of the young people who inherit the agricultural land from their parents do not even consider maintaining the land for agriculture purposes. Hence, this results in less mobility of the entry of agriculture labor in the town, thereby resulting to a decline in the agriculture labor force. In fact, the percentage of labor force in Horai-cho in agriculture, forestry, and fishery fell to 10.8% in 1995. About 39.3% of the total workforce commutes to work in the nearby big cities in 1990.

Many agricultural activities in Horai-cho depend too much on local government support. The JA has also been playing a very active role in helping the farmers. However, JA's focus is limited to marketing of products, purchasing of inputs and provision of credit.

Apparently, the role of agriculture in Horai-cho is built-in the multi-functionality characteristic of agriculture. Other than being the source of income for some farmers, Horai-cho's agriculture also centers on the preservation of the natural environment, maintenance of a scenic landscape and transmitting culture. Ironically, notwithstanding its multi-functionality role, there is no concrete plan from either the local government or JA to promote the agricultural sector.

Agriculture Products and Agriculture-Based Enterprises

There are actually three major agricultural-based enterprises in Horai-cho, these are ume (plum) producers and processors; tsunamono producers, and beef producers.

Plum or ume are being sold in several forms. The most common plum is the sour plum which is being pickled and served as a condiment with rice. Aside from pickled ume, other processed products include jam, wine, ice cream and flavoring for Japanese traditional sweets. Although production of plum in Horai-cho seems to be very small compared with the other major plum producers, ume is considered to be one of the important agricultural commodity produced in the town.

On the other hand, tsunamono products are not really abundant in the area because only few farmers are engaged in the production. However, tsunamono products have a good market potential, according to one farmer interviewed. Hence, tsunamono production can be a very lucrative business in the area.

In Horai-cho, there are actually 20 households engaged in the production of beef however, only two of

them are engaged in full time production activity.

Marketing/Distribution System

The distribution system for Horai-cho's agricultural products consists of a myriad of marketing intermediaries such as processors (for ume), supermarket, retailers and JA. However, the most dominant channel is controlled by the JA's kontaku-nagashino.

There are four types of marketing channels for Horai-cho's agricultural products and these are as follows:

1. Producer – Kontaku-nagashino (JA) - Consumer

For ume and beef products this seems to be the basic pattern. In case of other ume producers like Mr. Kondo, one of the key informants, the producer-processor directly sells his products to the customers.

2. Producer – JA(for processing)/Processors – Kontaku-Nagashino/Supermarket - Consumer

This distribution pattern seems to be common for ume products. Some ume farmers sell their products to either JA or other processors like Horai-sweet's producers for processing.

3. Producer – Supermarket/Other Markets – Consumer

This channel applies to processed ume. Products are usually sold either through Kontaku-nagashino or supermarkets or markets outside of Horai-cho. This also applies partly to beef producer where some products are sold through Kontaku-nagashino or directly to supermarkets and restaurants.

4. Producer - Consumer

This distribution pattern seems to be practiced by individual farmers like that of Kondo-san, the producer-processor of ume in Horai-cho. For Kondo-san, this seems to be the best marketing strategy for his processed ume.

The Agriculture Cooperative System (JA)

Basically, the agricultural cooperative's roots and organizational legitimacy in Japan lie in agriculture. Perhaps one of the most important actor in Japanese agriculture is the association of agricultural cooperatives popularly called "Nokyo". The cooperatives serve as the linchpin, both electoral and bureaucratic, joining the conservative coalition to its rural mass base (Bullock, 1997).

The JA Group was set up in accordance with the Agricultural Cooperative Society Law. It is a national organization of farmers linked through local cooperatives for the purpose of enhancing agricultural operations and improving the standard of living of agricultural workers through a spirit of mutual assistance.

Structure of the Agriculture Cooperative System (JA)

The JA has a three-tiered structure, organized on local, prefectural, and national levels. Each tier of the organization carries out activities that support the other levels, thereby providing membership with the most efficient representation and broadest array of services (see Figure 1)..

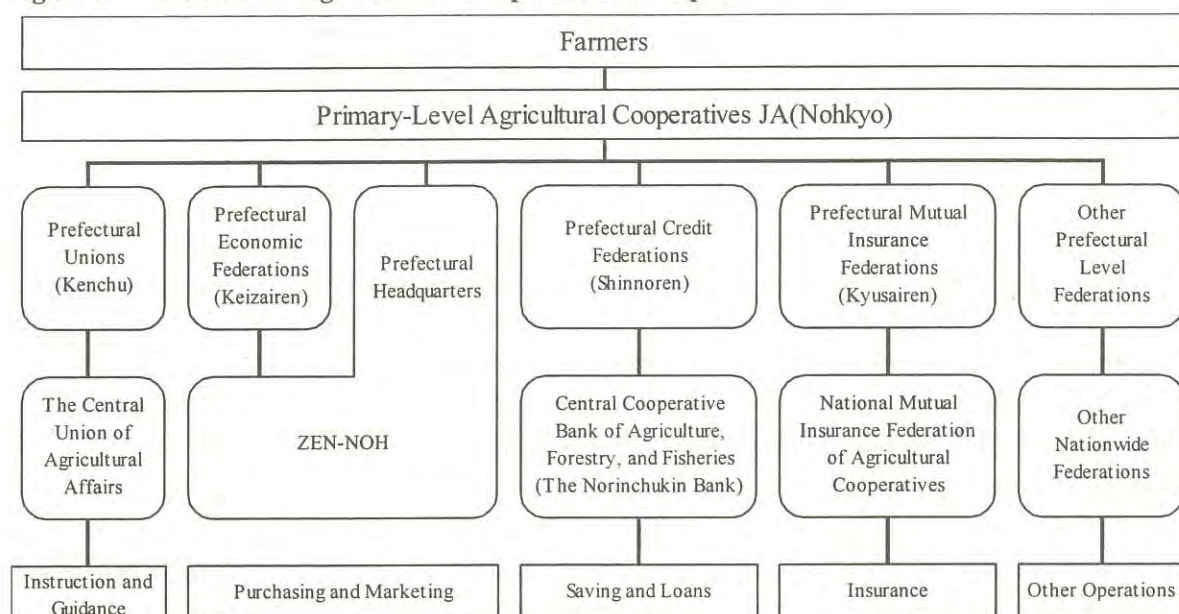
Individual farmers makes up the ranks of the JA group at the local level, and local agricultural cooperatives are the JA group's direct link to its grassroots membership. At this level the Primary Societies offer members farm guidance, financial services in terms of credit provision, marketing, purchasing, welfare and insurance services.

The Role of JA-Ichi

Generally, JA has four major roles namely: instruction and guidance; purchasing and marketing; savings and provision of credit/loans; and insurance services. In Horai-cho however, the role of JA is only limited to three major functions namely, provision of credit, purchasing and marketing of products and

agricultural extension. Apparently, among these three functions, marketing seems to be the very important task of JA-Aichi.

Figure 1. Structure of Agricultural Cooperatives in Japan



Source: ZEN-NOH Website (www.zennoh.or.jp)

Instruction and Guidance (Agricultural Extension)

The extension roles of JA in Horai-cho seems to be very weak. One ume producer said that he is actually developing his products on his own without getting any support from JA. According to him, JA is even learning from him. Similarly, one of the beef producer interviewed said that although JA has been helping him in purchasing of inputs and marketing of products, the technical information provided by the JA is very limited. Somehow, JA needs to enhance its extension role specifically in the provision of technical information and extension of new technological knowledge to improve productivity.

Purchasing and Marketing

JA purchasing and marketing activities include purchasing of agricultural inputs and marketing of agricultural products. These have been the two major functions of JA in Horai-cho. The “kontaku-nagashino” which serves as the marketing arm of JA is the also the major distributor of farmers’ products.

In terms of purchasing agricultural inputs, JA also played a very significant role. For instance in the beef cattle farm visited in Horai-cho, purchase of agricultural inputs like feeds, fertilizers, and vaccines are being done with the help of JA since almost all inputs are imported.

As can be noticed in the marketing system described previously in this paper, JA played a big role in marketing of products in Horai-cho. Since recently, beef producers are having problems on selling their products because of the outbreak of mad cow disease, JA can also help beef producers in providing the right information to the consumers.

Savings and Provision of Credit/Loans

Provision of credit, especially during the inception stage of the business operation, is also considered an important role of the JA in Horai-cho’s agriculture. Initially, government provides investment capital of up to 65% of the initial costs. In the case of beef producers in Horai town, the

government helped in the establishment of the agricultural cooperative restaurant which also serves as one of the markets for Horai beef.

Conclusion and Recommendations

It has been recognized that agriculture in Horai-cho has multi-functional roles jointly created with farming activities. The strategy of the Horai town government to promote green tourism in lieu of the limited economic activities in the town because of geographical constraint is very appropriate. Since the increase in demand for Horai-cho's agricultural products would likely depend on the influx of tourists in the town, promotion of the agricultural products should be incorporated in the green tourism program of the Horai Town government. Moreover, since production of traditional sweets and some souvenirs are mostly agri-based products, a good promotion strategy for agricultural products could be in the form of a massive campaign through food trade fairs or include some gimmicks in the tourism promotions.

In terms of improving farmer's productivity in Horai-cho, the following recommendations are hereby given:

First, farmers in Horai-cho can also take advantage of some potential business like engaging in mass production of tsunamono. One farmer mentioned that there is really a high demand for tsunamono products, hence farmers can also engage in that kind of business.

Second, since the role of JA-Aichi in Horai-cho's agriculture is concentrated on marketing of products, JA can further expand its roles to include product promotion. Moreover, the agriculture extension role of JA should be enhanced for them to be able to help the farmers in improving their products.

Third, direct selling as a marketing strategy can also be promoted to encourage competition. The assured market given by JA through Kontaku-nagashino might not encourage farmers to exert extra effort in improving their products. Hence, direct selling method would boost competition and would encourage farmers to become innovative to produce more value added products. In addition, farmers should also be encouraged to tap local materials in order to expand the variety of products they can produce.

Finally, since the continuing subsidies provided by the government to the farmers do not guarantee higher returns on investments, the subsidies provided to farmers should be diverted into other forms, like that of product quality contest or incentives for product innovation.

References

- Bullock, Robert. *Nokyo: A Short Cultural History*. Japan Policy Research Institute (JPRI) Working Paper No. 41. December 1997
- Honma, Masayoshi. *Agricultural Policy Reform in Japan and WTO Negotiations*. Agricultural Policy Discussion Paper No. 16. Massey University New Zealand. October 1999
- Kimura, Hirotsune. *Preliminary Information for DFW. Regional Development of Japan and the Municipality of Horai-cho*. June 2001
- Trewin, Ray and Bosworth Malcolm. *Has Japanese Agricultural Protection Has Its Day? Policies for the New Millennium*. Short Report. Rural Industries Research and Development Corporation(RIDC). February 2000
- JA-Kyosai Website. *Agricultural Cooperatives*. (<http://www.ja-kyosai.or.jp/e/e-page/jagr.htm>)
- ZENNOH Website. (<http://www.zennoh.or.jp>)

Training For Local Government Staff A Study in Horai-Cho

Heni Kartikawati

Introduction

The destination of GSID-Domestic Field Work in the year of 2001 is Horai-Cho, one of the municipalities in Aichi Prefecture. Horai town is a mountainous area which 92% of the total area is forest. This town is a part of South Shitara District (Gun) that centered at Shinshiro city. This town is a part of Toyohashi city -an urban area including Toyokawa city and Hamamatsu city.

The following is the individual report based on individual investigation during the Domestic Field Work. The objective of the research for working group 2 is administration development in Horai-Cho municipal government. Meanwhile, the author take into responsibility of conducting research concerning training for municipal government staff in Horai-Cho particularly to understand the various training in Japanese local government: what and how they are implemented.

The data was obtained by interview directly with the Personnel Division Chief of Horai-cho Municipal Government. However, I had time constraint and limited data resources for almost all available documents were written only in Japanese. The author really concerned to this limitation for the evaluation on training implementation of staffs in a Japanese local government.

2. Reasons for Training of Local Government Staff

Local governments play a significant role in the stability and improvement of their people's daily lives. Among many public services, local governments provide most familiar day-to-day services. Prefectures and municipalities cover a wide range of public services such as education, public works, health and hygiene, environmental protection, social welfare, social security, agriculture, forestry, commerce and industry. Local governments also play a regulatory function such as the maintenance of public order, public safety and welfare, including the care and control of juveniles or the prevention of pollution.

On behalf of the central government, local governments also take responsibility for a wide range of duties, often referred to as Agency Delegated functions, such as statistical surveys, registration and river management. Although by law these are the responsibility of the central government, they are carried out as if they were the direct responsibility of local authorities. Thus, local government responsibilities cover a broad range of functions, indeed, all domestic aspects except for diplomacy, national security, the courts and the penal system.

Regarding those critical role, it is undeniable that local government staff needs particular skills and knowledge to accomplish those roles. However, several local government task, specific those particular duties, are not taught in traditional academic institution. To overcome the demand of the skilled and knowledgeable staff, training is concerned to be the one of the best way. Chang (1998) suggested that training would never become obsolete. As long as technology changes, and new people enter into the world force and business strive to improve, organizations will need training since people continually need help in mastering new skills, applying new knowledge, and/or adjusting their abilities. In many of these instances, training serves are important vehicles for achieving agency goals with increased effectiveness, efficiency,

and the ability to change. Moreover, focused training has been believed a make major job to make improvements in short periods of time.

3. Training System in Horai-Cho

Basically, training for staff of municipalities in Aichi Prefecture Government is the obligation written in article 39 of Local Autonomy Law. The training is managed by Division of Shi-Cho-Son (city-town-village/municipality) and regulated as follows:

1. Self-Organized Training by each municipality;
2. Joint Training Project, jointly organized by municipalities and prefecture government; consists of:
 - a. General Training: for new staff; promoted staff;
 - b. Specialty Training: training for specific topics like Local Autonomy Law, Local Government Staff Act, Civil Law etc;
 - c. Training for Trainers (special training)
 - d. Sending Training: sending staff to model municipalities to foreign countries.
3. On the Job Training at Prefecture Government level.

At the local government level, all matters related to the personnel management are the responsibility of Personnel Division. This division is a part of General Affairs and headed by a Personnel Division Chief. In general, the main tasks of this division are:

(1) conducting recruitment; (2) regulating salary; (3) providing staff welfare services; and (4) delivering training for staff. Concentrating on the matter in hand, the personnel division's task focused on delivering training for staff.

Concerning the training for staffs, apart from the organization philosophy, this division has established its mission or basic purposes in providing training. The missions of the Personnel Division in providing training are:

1. to train the staffs (who have main job to serve the local people) to be trusted by local people;
2. to train the staffs to be rich of sensitivity and humanity;
3. to train the staffs to have broad view and deep knowledge;
4. to train the staffs to have creative thinking, high motivation and good attitude.

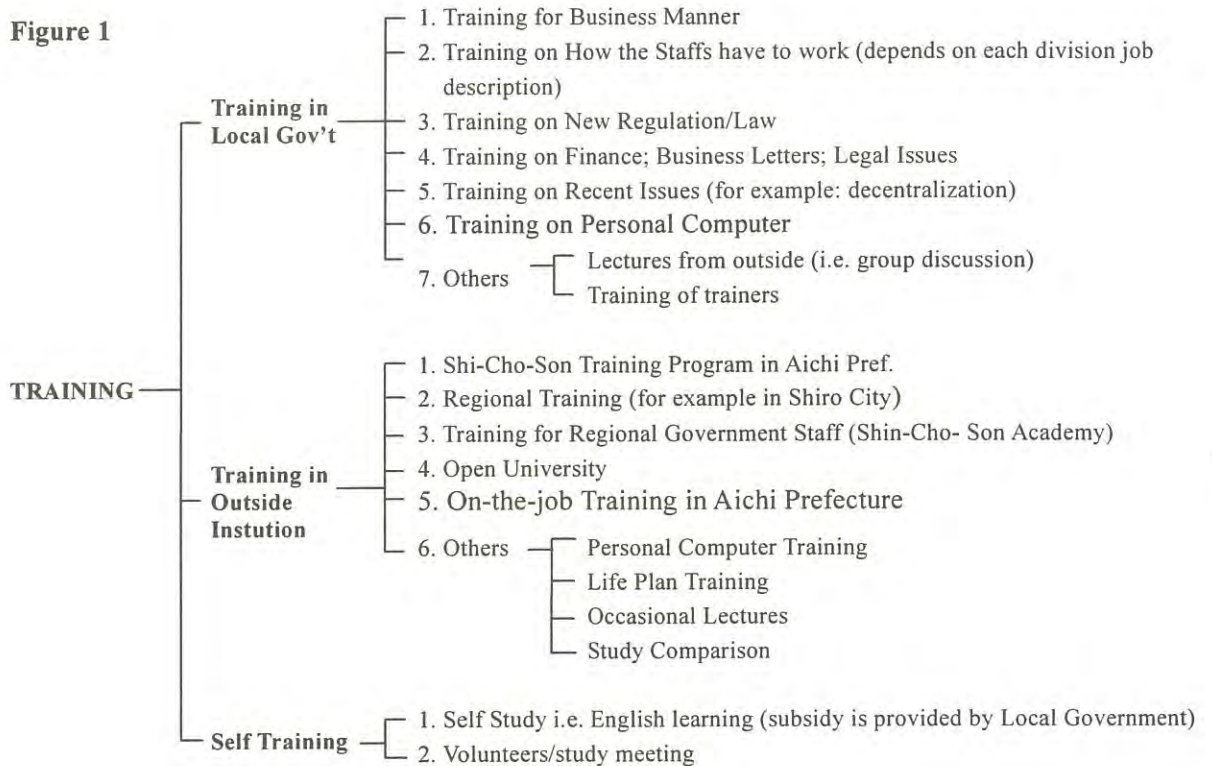
To implement those missions, the Personnel Division has delivered a series of training programs. Some of them are managed by the personnel division itself and others are jointly managed by the Personnel Division and Division of Shi-Cho-Son of Aichi Prefectures Government as shown in Figure 1 below:

Outside institution training is training programs that are jointly managed by the Personnel Division in the municipality of Horai-cho and the Division of Shi-Cho-Son of Aichi Prefecture Government. Meanwhile, to improve the capacity of its staffs, the municipality also promotes self-training. Self-training consists of two, first self-study, which is a kind distance learning in which the participants learn by themselves through the media such as Audio-Video; CD; or Cassette, and the other is also group volunteers or study meeting.

Besides, the Personnel Division of Horai-Cho also manages training programs that are regulated and conducted by the municipality itself. These training programs have the purpose to give the employees in the municipality particular skills and knowledge related to the needs of this region and also capacity

improvement to be able to catch up with the newest issues in global environment. The types of the training here are: training for business manner; training related to the new law or regulation; training on finance; training concerning the recent issues; training on personal computer; training of trainers, etc.

Figure 1



4. Findings

Based on interview with the Personnel Division Chief, a few data were obtained concerning the training implementation for staffs in Horai-Cho. The data collected were related to training need analysis for training participants, trainers, and training evaluation. Concerning trainer and evaluation of the training, trainers for the training conducted by the Personnel Division of Horai-Cho, are the staffs in the municipality itself that were trained in the Ministry of Local Government. The staff that considered fulfilling the requirement as trainers then are trained and after finishing the training they are appointed to be a trainer. While, concerning evaluation of the training, the Personnel Division conducts yearly training evaluation. In this process all the employees are asked to give opinion on to what extent the training implementation have impact on them and their official work. The training evaluation also has purpose to explore staffs' opinion on which part in the previous training need to be improved.

Going further, training needs analysis is the mainstream of training process. However, what the Personnel Division does in this matter really need a specific concern. Related to this process, the municipality of Horai-Cho appears to follow the prevailing of training concept, it is somewhat fad. This particularly happened in the kinds of training based on recent issues (it is the part of training in local government). In this training, the critical step in determining training needs seems to be done intuitively rather than analytically. In Horai-cho, the training program implementation conducted mostly based on common sense by the Personnel Division Chief. Because of the time constraint in understanding and limitation of data available, this is the personal concern of the author.

Discussion and Conclusion

In public sector organization, indeed, training seems to be routine activities and generally has always been viewed as the stepchild of the personnel management function. Consequently, training has usually been the first area to be sacrificed in budget. However, regarding the importance of the training roles in supporting the organization activities and consistent with the public management's commitment to turn into training as one of solutions of personnel problems, training must be given priority attention.

In the implementation, however, training must be benefit not only for the organization but also for the participants. Keep with this matter; training must be designed to meet the expectations of the entire part of the organization. To fulfill this, the design of a training program should be based upon an assessment of needs through the overall level of the organization: individual level, organizational level and strategic level. A careful of need assessment is essential both to the development of a training program with a reasonable of likelihood of success and to the design of an evaluation approach for measuring the degree of training effectiveness.

Principally, the basic steps in establishing training program are as follows:

Needs analysis + support → program design → instructional design → program implementation + evaluation
(Wart, Cayer, and Cook, 1993)

The purpose of the needs analysis phase can be defined what it is the employee should learn in relation to desired job behaviors. If this phase is not carefully done, the training program as a whole will have little chance of achieving what it is intended to do. Since this analysis will critically determine if and how training can play a role in improving job performance and also because other steps are really based on the results of needs analysis, this step obviously must be done well and must be carefully planned.

Indeed, an intuitive approach –as the Chief of Personnel Division in Horai-Cho has always done– will occasionally work, however it is always a gamble and relies excessively on trial-and-error. When the training programs are implemented without proper planning and focusing on the needs both of organization and staffs, the condition in which the training will be no gives any benefits and proper functions can be undeniable. If the benefits of training are not clear, there will be unsystematically training that lead to ineffectiveness and inefficiency the usage of training resources.

Obviously, the needs analysis must be considered as very important step while initiating any training programs. It should be given great consideration and care. Therefore, it is suggested to the Personnel Division in Horai-Cho to be more concerned with this matter. As the needs to train the staff increased, it is indispensable to the Personnel Division of Horai-Cho to establish a systematic approach of the training needs assessment while delivering training for the staffs.

References

- Chang, R.Y. 1994. High-Impact Training Series: Creating High-Impact Training. New Delhi: Wheeler Publishing.
- Kimura, Hirotsune. 2001. Preliminary Information for DFW 2001: Regional Development of Japan and the Municipality of Horai-cho.
- Wart, M.V.; Cayer, N.J.; Cook, S. 1993. Handbook of Training and Development for the Public Sector: A Comprehensive Resource. San Francisco : Jossey-Bass Publisher.

Major Strategies of Horai-cho Development Plan: Significance and Future Challenges

Roosiana

I. Introduction

General Background

Horai-cho is a part of South Shitara District (Gun) centered at Shinshiro City which is a part of Toyohashi City urban area including Toyokawa City. Horai-cho is a mountainous area, which has about 92 per cent of forest area. Though agriculture is not the major industry in the town, it has important role in giving such a livelihood for the majority of aged people living in Horai-cho. The land usages for rice field and horticulture field of the total area are only 1.2 per cent and 1.6 per cent respectively.

In the recent years, Horai-cho has been facing a problem of stagnation in development, especially in the business and service sector. Even though it is surrounded by more developed towns such as Shinshiro City, Toyohashi City, Hamamatsu City and Toyokawa City, Horai-cho has limited facilities for living and less opportunities to earn more income. As a result, about 39 per cent of the labour force and 56 per cent of students commute to other areas. In other words, young people tend to move out from their hometown to have greater chance for better livelihood to the neighboring cities. In addition to this problem, the town also have faced with declining population and ageing society problem. Moreover, current recession in Japan economy has affected the Local Government (LG) in carrying out the financial resources for the development programmes, government expenditures, and providing sufficient subsidies.

Objectives

This study has been proposed to examine some major policies in recent Horai-cho Town Plan and try to analyze the significance and future prospect of the strategies to deal with the problems. Meanwhile, the study also intends to examine the extent of LG role in the planning mechanism.

Methodology

The study used both primary data and secondary data. The primary data are taken from the interviews, consultations and observations during the Domestic Fieldwork (DFW) undertaken by Graduate School of International Development (GSID) Nagoya University in Horai-cho, for the period October 31 to November 2, 2001. The study also used some provided documents, official reports and literature studies as the secondary data to conduct the assessment.

Limitation of the Study

There are some difficulties for the author to interpret the data, which are mostly presented in Japanese language. Since the author proficiency in Japanese language is quite poor, many information that could be very important during the interviews and consultations could not be caught up very well. Moreover, there is no English version of the official documents which brought about a lot of time to understand them. Time constraint during the DFW also became an obstacle to reach deeper understanding.

II. Results and Discussions

Planning mechanism

Local development plans are decided principally by local authorities of cities, towns and villages. Reasonably each local government has its own planning assemblies. In case of Horai-cho, as noted in its

organizational structure and assignment of main administration, the Planning Section—together with Regional Development and Information Section—is a part of Division Planning under the Mayor and the Deputy Mayor assignment. However, in the arrangement process of the Horai-cho Development Plan, the Local Planning Committee is formed having members from related divisions, associations and society representatives. They can be classified into three groups:

1. Horai-cho council for planning project

Members are representatives from Municipal Assembly, LG divisions, Agricultural Cooperative Association, Forestry Association, Commerce and Industry Association, Aged Club Union, Primary and Secondary School, and Fire Brigade.

2. Horai-cho committee for planning project

Members are representatives from Deputy Mayor, Treasure, LG Department chiefs, and Municipal Secretary.

3. Horai-cho working team for planning project

Members are representatives from LG section chiefs.

The making process of recent Horai-cho Development Plan, namely New Horai Creation Plan 21, took almost 2 years from the initial stage until the acceptance of the plan. The main steps of the planning mechanism are:

Conducting resident awareness questionnaire.

Within 2 weeks, resident awareness questionnaires were sent to a total 800 persons to get opinion from the citizens in order to decide which crucial issues should be prioritized for the city development. The questionnaire collection and processing of data took about six months before publication.

Meetings and consultations among the local planning council, committee, and working team including publication to the citizens and industrial needs research.

It took about three months before the first consultation with the prefectural government. During this stage, meetings among the local planning council were held. Moreover, LG also announced the result of resident questionnaire, invited more inputs from the people, and conducted industrial needs research.

Consultations with prefectural government.

Consultation with prefectural government is very important to have such an integrated plan within the prefectural region, especially in spatial planning or land use. It is also proposed to avoid overlapping of programs with the surrounding municipalities. A consultation would be done simultaneously right after a draft plan was accepted by the local planning meeting.

Final meetings and consultations with the Municipal Assembly.

Several meetings and consultations were held especially to harmonize the basic plan draft and to achieve a final thought about the plan.

Approval of the municipal plan by the Municipal Assembly.

The municipal plan was approved by the Municipal Assembly after the final consultation for all Municipal Assembly members resulted in one agreement.

Getting through the mechanisms of planning process, the role of LG seems to be central and essential. From the initial stage until the approval of the plan, local authority has played its role with no central government intervention. LG has significant role in coordinating and conducting the all stages. However, LG still needs consultation with the Prefectural Government, even though theoretically, as both are

local governments, municipalities have equal standing with prefectures. Consultation with the prefectural government is still required because the prefecture normally handles broader areas or large scale projects that extend over a number of municipalities. Therefore, to integrate plans among municipalities in relation with the prefectural itself, improve co-administration and cooperation among municipalities and cities, and to avoid overlapping programs within the prefecture, agreement from the prefectural government for a municipality plan is needed.

General Strategies: Significance and Challenges

Similar with several municipalities in Japan, unavoidably Horai-cho has had to face with common current challenges in regional issues. The most crucial problems are population decline and ageing society, stagnation of industries and manufactures, and low level of qualified urban life. To respond with these problems, New Horai Creation Plan 21 states five principles as the strategies to achieve development objectives and to cope with problems raised.

First strategy: Creation of good living conditions

This strategy is proposed to maintain the living condition in Horai-cho to be remain safe. This condition is needed to make Horai-cho as a comfortable town for living and have any kind of activities. This strategy is relevant with the present situation in which a large number of young people tend to have their livelihood outside of their hometown. Therefore, Horai-cho should have attractive points for the young generation to live and work in the town.

Nevertheless, to achieve objective seems to be quite hard. Horai-cho has to develop its facilities to meet the need of their citizens, especially for the young generation to live comfortably, for instance in the category of entertainment facilities which are still limited. Since it is relatively easy for the citizens to go to other cities especially to the surrounding cities, Horai-cho should provide more comfortable public facilities; otherwise the present situation will remain unchanging.

Second strategy: Welfare creation

The welfare creation intends to fulfill the residents' welfare. This approach is related closely with the first strategy. It also tries to build a comfortable town for the society which provides necessary services and facilities for a comfortable life. Moreover, it should promote programs for improving economic activities as it will improve the residents' welfare by increasing income.

The limited budget in the public expenditures is one of the challenges faced by the LG to conducting programs for stimulating economic activities, either by providing assistance or subsidies. However, it looks that every actor of economic activities has a self-dependency to initiate strategy by him or herself. Therefore, LG mainly has to develop good circumstances or policies for the business rather than intervene in ones' activities. Meanwhile, LG has to provide sufficient services for the residents' welfare.

Third strategy: Industry creation

The industry creation focuses upon promoting industry of tourism network by promoting the renewal of existing tourist facilities and other aspects of tourisms and expanding collaboration with the neighboring areas. Indeed, the tourism sector has the highest possibility to be the leading industry in Horai-cho that has neighbour cities which total population is more than one million. Nonetheless, the statistics showed the decreasing number of visitors to Horai-cho.

The challenges do not come from the reality of decreasing number of tourists itself, but also from other regions which also offer many interesting tourism events and sites. To cope with this situation, Horai-cho should have particular tourism programs which will attract more visitors to Horai-cho. The

recent program is so called participatory tourism. In participatory tourism, tourists will not only enjoy the sightseeing in Horai-cho, but they will have experiences like agricultural activities.

Fourth strategy: Culture creation

The goal of this approach is to promote history and regional culture study. Since Horai-cho has many historical and cultural places which can be combined with the town's beautiful scenery, the culture creation approach seems to be very promising to be successful tourism industry.

Nevertheless, it is not an easy task to bring about a culture creation. To attract more people to have deeper understanding in Horai-cho history and regional culture, Horai-cho has to promote greater advertisement of its unique characteristics. Moreover, the town should provide supporting facilities and services to make tourists experience the living and learning in Horai-cho.

Fifth strategy: Creation of interaction

This strategy is aimed to promote the town to become more attractive by improving the interaction within the town itself and between the towns and neighboring cities. This approach is very significant in regard to the present condition of Horai-cho where even the interaction within the town seems to be quite monotonous.

The challenge for creating more interaction is responded by LG seriously. For example, LG expects to have new construction of national highways in order to give more significant role of the town in the interchange among the surrounding areas and cities. However, the challenge is not only providing better infra structures for interaction, but also in developing more information and various activities for either the residents and or their neighbors to get involved and interact each other.

III Lessons Learned from Horai-cho Development Plan

Compared with the Experience of Regional Development Plan in Indonesia

The objectives of regional planning in Indonesia are to improve the efficiency in resource allocation through integrating sectoral projects and programs in each region and to reduce interregional disparities in development. Meanwhile, there are five levels of economic and social planning in Indonesia. These are the central (*pusat*) level, provincial (*propinsi*) level, district/municipal level (*kabupaten/ kotamadya*), sub-district level (*kecamatan*), and village level (*desa*). However, when discussing regional planning, it will refer to the Provincial Plan and District/Municipal Plan.

Since Indonesia has large diversities among her provinces such as diversity in natural resources, culture and society, the planning mechanisms or strategies among the local governments have become various and specific for each regions. The organization of local government itself is still complicated and confusing; even there are variations of departments from provinces to provinces. Therefore, to generalize all regional planning in one condition is difficult.

In the regional development process, either in provincial or district level, the Regional Planning Agency (BAPPEDA) has a very important role to conduct proposals from lower local governments and sectoral agencies, to coordinate all the plans and to decide budget allocation. In fact, BAPPEDA assists the local government in formulating development planning and coordinating monitoring and evaluation of the plan. BAPPEDA manages the overall activities of regional plan, including Five-Year Development Plan, yearly development programs, and regional budget. Compared with the planning mechanisms of Horai-cho, the process of regional planning, in particular district/municipal planning seems to be more centralized and bureaucratic.

The principle for the regional planning is decentralization, in which the local government has

authority to manage their governmental roles, to plan the development programs and to arrange budget allocations; however, it still needs coordination with the central government, especially for programs using national budget allocation. In regard to the planning mechanism itself, people's participation through their representatives is not so significant. As a result, opinions and ideas from the bottom level are rarely being heard. The publication of the plan itself is not so open. Reasonably, some conflicts may rise during the implementation of a plan.

In my opinion, local government in Indonesia need to be more transparent and well coordinated in any development plan, either between the local government and the upper/ lower local government, and between the local government and the residents. Experiences have showed some development programs were forced to discontinue or even rising new problems. The relevance and significance of each development strategy should be concerned deeply.

IV. Conclusion

In summary, the latest Horai-cho development strategies have a high significance with the present condition and problems faced by the Horai-cho. Since the development plan was formulated by the local assembly, the plan seems relevant with the actual issues. The overall purpose of the development plan is to develop a new Horai-cho—which is a comfortable living towns surrounded by a green habitat. Undoubtedly, Horai-cho has to deal with many challenges ahead. To achieve the objective, Horai-cho does not only need particular strategies, but it also needs awareness from all of the residents to cooperate together, including those of the young people. Meanwhile it also needs LG capability to apply a broader action and strategy in coping with any problems.

Reference

- Economic and Social Commission for Asia and Pacific. Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Study. Country paper: Japan. Available from: <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html>
- Government of the Republic of Indonesia. *Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan BAPPEDA* (Presidential Decree of the Formation of BAPPEDA).
- Kimura, Hirotsune. 2001. Preliminary Information for DFW 2001: Regional Development of Japan and the Municipality of Horai-cho.
- New Horai Creation Plan 21. Cited in the Preliminary Information for DFW 2001.
- OECD. 1998. Regional Problems and Policies in Japan. Paris: OECD.

The Status of The Current Decentralization Policies in Horai-Cho, Aichi Prefecture

Manuel Jose L. Pleno

Background of the Study

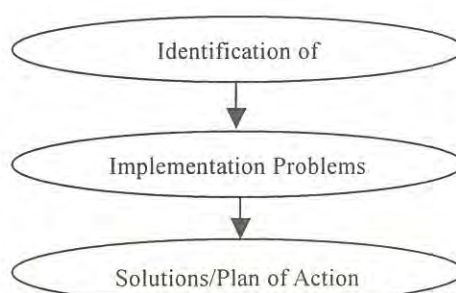
The students of the Graduate School of International Development (GSID) are given the opportunity to conduct domestic fieldwork in Japan. This gives the students the chance to have hands on experience and apply theoretical methods learned in the various development multidisciplinary lectures that are conducted in GSID. This year, for the Domestic Development fieldwork 2001, the area of study that was selected was Horai-cho, Aichi Prefecture. Belonging to the Development Administration group headed by Professor and Project Director Kimura, we are given the opportunity to study about the democratization process of developed countries, whereby focusing on the status of decentralization process in Japan, although, Horai-cho's situation is a bit far from the typical developing country model, the effective decentralization policies may be used as reference in developing and forming new polices for the implementation of decentralization in developing countries.

In April 2000, "the Collective Decentralization Law was implemented to promote greater regional autonomy. This has helped to create a new relationship of equality and cooperation between the national government and regional governments, with regional governments making their own decisions and assuming more responsibility for providing administrative services tailored to local conditions"¹. Decentralization is promoted by "The collective decentralization law, which came into effect on April 1 2000 for the purpose of establishing an equal and cooperative relationship between the central and local governments. Local governments are now expected to carry out the administration works independently, so that their operations will fit the actual conditions of individual local sectors. From the standpoint of local governments, we, at the Local Administration Bureau, will be vigorously tackling a wide variety of challenges in order to promote further decentralization"². The researcher will look into current Decentralization policies implemented by the local government of Horai-cho, Aichi Prefecture.

Conceptual Framework

The researcher will identify the status of the decentralization policies, identify its implementation problems and look into the solutions and plan of actions in dealing with the implementation problems in Horai-cho, Aichi Prefecture.

Figure 1:
Conceptual Framework



¹ Data downloaded from <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c16cont.htm> on 9 November 2001.

² Data downloaded from <http://www.soumu.go.jp/english/c-gyousei/index.html> on 9 November 2001.

Statement of the Problem

1. What are the various decentralization policies being implemented in Horai-cho?
2. What are the challenges faced in implementing these policies?
3. What are the solutions/plan of actions for these challenges?

Scope and Limitations of the Study

This study is limited to the Identification of the current status of Decentralization Policies in Horai-cho, Aichi Prefecture, its problems and what can be done about it. The sources of references of this study will be limited to interviews, literature from the Nagoya University Library and Graduate School of International Development Library, and data provided by the local government in Horai-cho, Aichi Prefecture.

Methods and Procedures

Research Design

This study employs the descriptive research method since it describes the Decentralization policies in Horai-cho, Aichi prefecture. It will look into the effects of these policies and its effects on the local economy and its implementation problems in Horai-cho by using secondary data from various resources and some interviews with people knowledgeable about the topic of research.

Respondents and Sampling

The respondents will be composed of interviewees from the local government of Horai-cho, Aichi Prefecture that are knowledgeable about the subject of research. The Mayor, Members of Association of Commerce and Industry and Administrative Division of Horai-cho were interviewed.

Instrumentation

The researcher shall employ an open-ended interview schedule as a primary source of data. Secondary sources will be taken from various sources such as the library and local government publications.

Procedures

In the procedure for gathering primary sources of data, the researcher will request for the facilitation of an interview with relevant primary sources in Horai-cho.

Methodological Limitations

The scope of this research only covered the identification of decentralization policies in Horai-cho, Aichi Prefecture and its effects on the local economy and implementation problems. It will be descriptive in nature. The collected data from the interviews and its accuracy may have some inconsistency due to various limitations, which may cause some disparity between the sources of data.

Results

Mr. Toshiyuki Shimone, Mayor of Horai-cho, Interviewed on 1 November 2001:

When it comes to Implementing Decentralization Policies, nothing much can be done because on going recession for the past 10 years. The money simply doesn't come that easily, therefore it is very hard

to implement decentralization policies.

Devolved jobs have been implemented by LGUs as the duty determined by national laws. From last year, it became job determined by LGU themselves. Before, when jobs were the duty dependent by NGA, the budget followed. Now jobs became LGU jobs. NGA rarely provide budget.

The new Decentralization is in its initial stages since it was introduced last year. The central government has a lot of logistics and plans but since it is in a financial deficit it has problems in implementing these various decentralization policies.

Decentralization is a concern of the Horai-cho local government but in this current situation, it is hard to be implemented by the local government. Hopefully, through patience things will improve according to the Mayor.

Members of Association of Commerce and Industry of Horai-cho, Interviewed on 2 November 2001:

One major problem would be the high possibility of amalgamation of second level government. In January 2005, three municipalities will be amalgamated into one. Each one has associations and how to amalgamate it would be a problem. Local, Village, and National Organizations are different in nature. Moreover, the prevention of establishment of monopolistic organizations is also a concern of the Association of Commerce and Industry when it comes to decentralization.

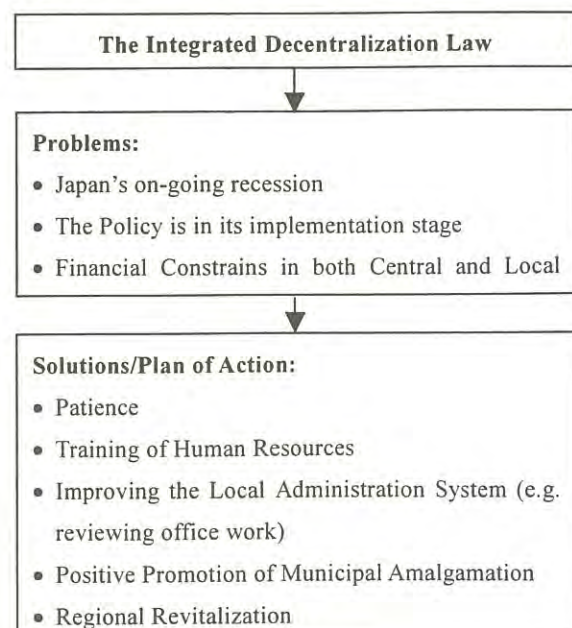
Mr. Shimizu from the Administrative Division, Horai-cho Local Government, interviewed on 2 November 2001.

The integrated decentralization law was only implemented last year. Presently, only minor things are being implemented due to financial constrains. For the effective implementation of these strategies, the government staffs are constantly being educated about these new laws. It is highly difficult to provide services regulated by the local government. Co-administration and amalgamation is needed in order to effectively implement decentralization in Horai-cho.

Discussion/Analysis

The Integrated Decentralization law that was implemented on April 2000 is the current Decentralization policy that is being implemented by the Horai-cho local government. When representatives from the Horai-cho local government were interviewed about the challenges faced by implementing this law, they responded by saying that Japan's on-going recession, financial constrains in both central and local governments, and the law being in its implementation stage was identified. To counter this challenges, the local government of Horai-cho developed various action plans to handle the dilemma. Patience, training of human resources, improving the local administration system (e.g. *kaizen* in the workplace), positive promotion of municipal amalgamation, regional revitalization, and regional integration were mentioned by the interviewees.

Figure 2: Flowchart of Collected Data:



Conclusion

The Integrated Decentralization law is still in its infant stage being only a year old and Japan's on-going recession and the financial weakness of the central and local government contribute to its slow down implementation process. We could see here that the dilemma here is basically financial and economical in nature. What the local government of Horai-cho is doing about this dilemma needs more improvement. Perhaps besides from the solutions and plan of actions stated earlier such as patience, training of human resources, positive promotion of municipal amalgamation, regional revitalization and etc., they should also try to be creative in making more revenue generating projects. Increase the Horai-cho' citizens awareness of the Integrated Decentralization Law would also help in the implementation of the law.

References

Websites:

Data downloaded from <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c16cont.htm> on 9 November 2001.

Data downloaded from <http://www.soumu.go.jp/english/c-gyousei/index.html> on 9 November 2001.

The Performance of the Second Local Governance in Japan: A Study Case in Horai-cho, Aichi Prefecture

Jimmy Sallan

It has been undisputable that the role of the state and the government still remains crucial and is needed to serve for the people. They must be able to function as catalyst as well as to create the atmosphere and space for the people to have the opportunity to participate in the management of the state. Then, the challenge is how to find out the effective methods and yet the appropriate form of people's participation.

One of the ideas to respond to the challenge is that civil society is indispensable, which corresponds to the system that has orientation to the process of globalization. The other idea is that the government and its apparatus should elaborate and be able to embrace plural people within the state management.

It is not until Anthony Giddens (*The Third Way*: 1998) who introduced and came up with a breakthrough idea of "the Third Way" as a solution of newly state management. In his idea, the state is the central institution to undertake political reform and change. The legitimacy is not merely an old *welfare state* that has created some adverse circumstances such as dependency, passiveness, irresponsibility of welfare recipient group, and so on. In fact, the state legitimacy is rebuilt upon its sensitivity and response to various management of life such as the capability to deal with economic turbulence, security, technology, empowerment of local economy, and social activities of the society. In addition, it is also rebuilt upon transparency and openness to invite people's participation within the management of the state.

Concurrent with the idea, the World Bank (Adrian Leftwich: 1993) introduced the notion of governance, which is defined as the exercise of political power to manage a nation's affair. In this sense, governance has a broader meaning than that of government. It implies that there should be a public sphere where other parties within the community are able to actively participate in a political life whose decisions or policies may influence their life. The public sphere must therefore be reformed as an arena of communication, between the government and the community groups or among the community groups themselves.

However, not all states are in favor of creating such atmosphere particularly if the ruling government is categorized or regarded as oppressive regime. Although pro-democratic movements are considered as notable condition to the form of civil society, the regime might even consider these movements as dangerous for their political system and are closely related to opposition because it may lead to the fall of the regime.

Other analyses revealed the opposite way that there should be a cooperative relationship than conflict between the state and civil society. This is due to the fact that the state still holds crucial power to political reform, and the political reform itself is essential to guarantee a dynamic stability within the society and is not intended to replace the government or state. John Keane, in *Democracy and Civil Society*, stressed that democratization is *neither an enemy nor close friend* to the state by emphasizing that the government should govern the (civil) society not too 'much' and also not too 'less', meaning that there still a space for civil society to develop.

In terms of governance, it must prevail in both national and local level. Considering the insufficient management of central government, decentralization is better for promoting development in the appropriate local conditions. To attain popular support therefore it is important for national (state) government to decentralize (some of) the power to low level government since they deal directly with the (local) people. Only if do local people recognize that they have space to articulate their needs and desires and to participate in politics freely and actively, they might use their rights in a proper manner. According to Harry Blair in

Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, by building popular participation and accountability into local governance, local government unit will become more responsive to people's desires and more responsive to service delivery. Through participation, democratic local governance promises to increase popular input into what local government does, and through accountability, it offers popular control over what local government has done or left undone, as well as it finds its justification in the ideas that it can improve local service delivery.

From the concept of governance referring to local level, it is obvious that in local governance management, the local government is not a single and absolute actor in the decision or policy-making process. In fact, there are also others to account for such as business association, civil society, NGO, and mass media. In relation with other actors, the local government will take initiative and perform as a coordinator. Local people, on the other hand, can participate directly, for instance attending the local assembly either as volunteers or listeners. However, in reality, most participation will be the institutional participation or participation of associations and not the people, whereby people's participation might be possible at the lower level (associations and community or village level).

In the experience of Japan's public administration, a centralized system for transformation has been appreciated. In other words, they recognize decentralization within the framework of centralization arguing that to some extent strong commanding height of the central government or the strong bureaucratic system has been effective, and the major promoter for local autonomy is the second level local government unit.

In terms of local governance management, the Japanese style is known as "developmental local governance" with wider coalition not only between the government and business (as the core) but also civil society in the purpose of promoting policy for people's small economic activities.

In case of Horai-cho as the second local government level, besides the LGU, there are also local assembly (consisting of 16 members), agricultural cooperative, association of commerce and industry, association of tourism, and some other associations related to various activities of local people. Another important channel between local people and the LGU is through community leaders. Each has typical functions and as a whole they can be regarded as "Horai-cho Incorporated" aiming at customer satisfaction in terms of service delivery.

The local assembly that should be the representative of people and active and accountable partner of the LGU is not working effectively. Majority of the members (13 of the 16 members) are conservative and yet retired persons. The assembly itself has less influence in the decision making process and being a local assembly member is not so popular as well particularly among young people due to low salary and unstable status (screening in every 4 years).

Realizing that local assembly is rather impotent and is acting generally as the extension of political parties³, local people often go to other 'intermediaries' for specific matters and even solutions. For instance farmers can ask for assistance through JA, souvenir shop owner can go to association of tourism, and so forth. And since all intermediaries have access to the LGU, it is certain that people's most desires or needs can be heard by the LGU. In this sense, LGU seems to act as the final decision maker that affects people live, either individual or group. Below are some examples of how severe and important the role of second local government in this case Horai-cho:

1. In terms of agricultural sector, the LG promotes green tourism that combines agricultural activities and tourism industry as one package, promotes processing industries of agricultural products, promotes direct

³ It means that assembly members behave as non-partisan representative of whole community members though they actually collect votes for LDP and function as grass-root organization (Prof. Kimura)

daily shop nearby cultivated fields, undertakes research for new innovation such as plum ice-cream, and has regular meeting with stakeholders to discuss various problems related to agricultural activities and at the same time they try to find out the solutions or strategies.

2. In terms of commerce and industry, the LG promotes tourism industry and its related business such as accommodation facilities or souvenir shops, promotes other industries such as timber, sawmill, construction, manufacturing, etc. In certain way for instance in terms of public works tender, LGU tends to favor more to local construction company for considering the after care or maintenance of the project.
3. In terms of tourism sector, the LG puts high priority on this sector and has done tremendous efforts to promote tourism industry due to the characteristics of the area. Some tourism spots and facilities are under the management of the LG such as Yamabiko no Oka, Yu-yu Arena, and Cycling Terminal. Although not all the facilities generate profit, LG still manage to run due to social reasoning. In this sector, LG also has regular meeting with all stakeholders, the same as that of agricultural sector.

In terms of local people's desires and requests, most of them can be categorized as public facilities such as sport facilities, Public Park, library, bookshop, and better leisure center for children. These needs are mostly delivered through community leaders to the LG. Each community has its own organization and specific body that function as plan making section, which then address the inputs for policy making in the LG level. The mayor himself undertakes public meeting by which he can absorb a lot of information (requests or desires or other inputs) that might be useful for him and the LGU in general for quick response to the provision of service delivery.

From above information, apparently the second local government level in Japan, in this case Horai-cho, still holds severe and notable roles in its performance particularly in terms of service delivery to local people. Even though LGU incorporates variety of channels for connecting people and government, the initiative remains in the hand of LGU as well as the final decision. However, LGU has been attempting to get people participate in the process of policy making by creating a conducive atmosphere for civil society, even in the modest manner.

REFERENCES

- Giddens, Anthony. 1998: *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Malden, USA: Blackwell Publisher.
- Leftwich, Adrian. 1993: *Governance, Democracy and Development in the Third World*. Excerpts from: *Third World Quarterly* 14 (3): 605-24.
- White Gordon. 1995: *Towards a Democratic Developmental State*. Excerpts from: *IDS Bulletin* vol. 26 no. 2.
<http://www.nira.go.jp/publ/review> on the issues of Local Self-Governance in Japan.
- <http://magnet.undp.org/> A website on Management and Governance Network by UNDP.

鳳来町のまちおこしにおける住民参加と行政の役割

塩塚 美那子

1. はじめに

近年国際化、都市化の進む一方で、高齢化、過疎化、産業の空洞化など地域の抱える問題は深刻である。地域が取り組むべき課題が幅広く複雑になり、地域の役割がますます重視されてきているにもかかわらず、このような厳しい状況下では地域の活力は失われ、衰退してしまう恐れがある。

しかし現在地方行政は大きな変革期を迎え、中央集権から地方分権へと制度的な整備が進んでいる。地域の中でも、住民が主体となって地域を活性化させようとする動きが生まれてきた。まちおこしはその一つである。地方重視の政策とともに、地域の活性化は地域主導で進めていかなければならないという考えが広まった。地域の問題を解決し、継続的で個性的な発展を達成するには、地域住民が主体的に参加していくことが不可欠である。ここでは、鳳来町のまちおこしの中心となっている観光事業と生産物直売所事業の事例を取り上げ、実際に住民参加がどの程度実現されているのか、地方行政にはどのような役割が求められているかを考察し、これからの地域づくり、まちおこしの課題を明らかにする。

2. 背景

山林が総土地面積の92%を占める鳳来町では、山岳と清流という豊かな自然環境と共生しながら、その風土と文化にふさわしいまちづくりを目指している。しかし昭和40年19,421人だった人口が昭和55年には16,155人、平成12年には14,355人と過疎化が進み、平成12年度の高齢化率は28%を超えている。高齢化による観光業、商工業の低迷が続き、林業の衰退も著しい。

このような中、鳳来町は、「21世紀に輝く、活力とゆとりのまちづくり 緑の生活圏＝鳳来」という将来像を掲げ、生活創造、福祉創造、産業創造、文化創造、交流創造をその施策の柱としている。¹

3. 調査内容

鳳来町のまちおこし活動として、「新鳳来創造プラン21 第8次鳳来町総合計画」1996の中で産業創造の具体的な課題としてあがっている項目の中から、観光事業と生産物直売所事業にターゲットを絞った。²

鳳来町は住民の高齢化や工業、林業、農業の低迷という様々な問題を抱えているが、その中で今重視されているのは、観光事業である。人々を鳳来町に呼び寄せるというだけでなく、多角的、広域的に観光と農林業を結び付けた企画もある。これからの鳳来町のまちおこしを考える際、観光業はその中心的な取り組みの一つであるといえる。また、まちおこしには住民の主体的な参加が不可欠であるが、今住民によって運営され利益を上げている活動が生産物直売所である。

今回（2001年10月31日～11月2日）の調査でインタビューしたのは、

¹ 鳳来町の概要については、「新鳳来創造プラン21 第8次鳳来町総合計画」1996、鳳来町役場企画課配布資料「鳳来町の概要」を参照した。

² この2つの事業は、昭和59年度に発足したむらおこし事業、「地域小規模事業活性化推進事業」の中でも主眼テーマとして位置づけられている。（むらおこし事業実行委員会「飛翔 鳳来」1985）

- 鳳来町商工観光農政課農政係
- 観光協会
- JA 愛知東長篠支店
- の一まんばざーる 荷互奈
- 鳳来町商工会

の代表者であり、観光事業と生産物直売所事業の現状について話しを伺った。インタビューでは、意思決定過程における住民参加の程度、達成度、行政と住民との協力体制、行政の役割などに重点を置いた。

3-1. 観光事業

(1) 現状

鳳来町には、鳳来寺などの歴史的建造物の他、長篠城址、武田勝頼本陣跡など多くの史跡が存在する。また、豊かな自然環境の中、美しい景観、温泉などの自然資源も観光の重要な拠点となっている。しかし、近年の景気低迷によるレジャー・ブームの沈静化や観光客のニーズ変化によって、平成4年以降鳳来町への観光客は年々減少している。³ 鳳来町の問題点としては、公共交通機関の衰退や道路整備の遅れ、観光地が集中でなく散在していること、新しい観光志向への対応の遅れ、地場産品の特徴の薄さなど、観光客のニーズに答えられていない、鳳来町としての特色が不十分であるということが考えられる。また、高齢化にともなった労働力の減少、若年労働者への都市流出も重大な課題である。

(2) 住民参加

観光客のニーズは多様化、個性化が進んでおり、体験、創作、人同士のふれあいを求めた観光志向や自然志向が高まっている。このような新しい志向に対応するためには、地域固有の魅力を高め発信していくことが重要であるが、それにはまず地域住民が、自らの地域に誇りと愛情を持ち、主体的な地域づくりを進めていくことが求められる。地域住民は観光の個性化に大きく貢献し、住民参加は事業の持続性につながる。また、地域住民の生活に根づいた文化や自然を観光として推進していくことは、地域の活性化、まちおこしの一環となる。

・案内人制度

奥三河ふるさとガイド⁴の登録制度。主に、高齢者の地域住民で歴史に造詣の深い人々がこの案内人登録をし、観光客に史跡のガイドをしている。老人クラブという市民団体のシルバー人材銀行を活用しており、住民の立場から鳳来町をアピールできる。

・生活改善グループ（かがやきネット鳳来）

主に農業において活動している市民団体。物産展などのイベントの際に協力をしている。消費者である観光客と直接ふれあうことができる。

・鳳来ふるさとクラブ会員制度⁵

まだ検討中の段階だが、観光客の組織的確保や知名度向上、特産物の域外販路の拡大などを目指した、鳳来町住民、東海都市圏住民、その他の地域住民、団体、企業などの会員制度。観光客は、鳳来町近隣から来る人が多い。そこで、会員に定期的な鳳来町の情報発信や、イベントへの招待、

³ 「新鳳来創造プラン21 第8次鳳来町総合計画」1996：102

⁴ 奥三河開発協議会で1995年11月、地域の自然や歴史に詳しい人を「語り部」として登録し、観光客らを案内しようという「奥三河ふるさとガイド」が発足した。奥三河とは、鳳来町、新城市、作手村、設楽町、東栄町、津具村、豊根村、富山村の8市町村。

⁵ 今年で商店街のスタンプラリーが廃止されることから、新しい町民へのサービスを提供するという目的で企画された。

町内施設利用の特典、割引、特産品の郵送サービスなどを提供し、近隣からの観光客が日帰りで鳳来町にやってくる回数の増加を期待している。

案内人制度は老人クラブを活用していることから、高齢者の雇用に貢献しているといえる。このような取り組みは地域住民が観光客とのふれあいを通じて参加意識を高めるだけでなく、観光客の鳳来町に対するイメージアップ、個性化にもつながるだろう。また、物産展で地域住民が直接観光客に接することで、消費者の購入傾向、ニーズなどを地域特産物の効果的な開発に生かすことができるだろう。

しかし実際には、案内人制度には一部の識者しか参加できないため、全体的に、一般住民グループの参加はまだ確立されていないといえる。今後予定されている鳳来ふるさとクラブ会員制度や観光事業「町ごと屋根のない博物館」⁶で、いかに多くの一般住民の参加を促せるかが大きな課題である。

（3）これからの課題と行政の役割

現在観光事業の企画、運営は鳳来町役場商工観光農政課や観光協会が行っており、行政の役割は今後いかに地域住民の参加を促進し、一体となってまちおこしに取り組めるような事業を企画していくかという点にある。

地域住民の参加への意欲を高めるためにも、従来の、イベントの開催者や周辺の商店街だけが利益を得るような企画ではなく、地域住民全体に利益が還元されるような観光を考えなくてはならない。観光を産業という視点だけで進めるのではなく、まちづくりの一環として、地域に誇りを持ちながら個性化、魅力を構築しようとする視点が重要である。それには、住民自らまちの魅力をつくりあげていこうとする高い意識が求められる。

また、鳳来町としての個性や魅力の確立と同時に、多様な観光ニーズに柔軟に対応する姿勢が必要である。近年の傾向としてアウトドア志向があり、これは豊かな自然を持つ鳳来町にとって大きなチャンスである。環境への意識、地域への誇りをアピールするグリーン・ツーリズム、ふれあいを重視した梅つみ、田植え、陶芸といった参加型観光など、鳳来町と住民の個性を生かした取り組みを推進するとよいだろう。

地域住民が主体的に参加する観光事業は、住民が直接的に地域の特色をアピールすることができるだけでなく、観光客との距離が縮まり、鳳来町への親近感、愛着を持ってもらうことができる。

「町ごと屋根のない博物館」事業は、一般住民の参加を促し、地域の活性化につながる可能性を持っている。田植えや陶芸などの参加型観光には、地域農民や世帯単位での住民の協力が不可欠である。グリーン・ツーリズムにおいても、案内人制度のような人材登録制度は効果的だと考える。まちづくりとしての観光が発展していくことで、観光に直接かかわる人々のみならず、住民自らが鳳来町に誇りと愛着を持ち、地域を良くし、発展させていこうという意識と行動が広がっていく。それが若者の都市流出への歯止めにもなり得ると考える。

さらに、奥三河ふるさとガイドのような広域観光事業での協力も重要である。今後、三遠南信自動車道と第二東名高速道路が開通すれば、この地域はさらに交流が頻繁になると考えられる。したがって、観光においてはそれぞれの地域が一体となり、広域的な観光の振興、組織化を進めることが望まれる。観光PRにおける協力体制、観光客のニーズ・マーケット調査や外部への視察などを組織的に運営し、明確な観光戦略を掲げ、機能を整備していくべきである。

⁶ 「町ごと屋根のない博物館」は、自然に恵まれた鳳来町そのものをひとつの博物館としてアピールしようとする事業である。このため、既存の自然科学博物館等を利用して文化財等の情報発信を行ったり、学習会・フィールドワークを通じて郷土の文化の再発見、シンポジウムの開催、ボランティアの育成を行い人の交流をしながら郷土の再認識をし、新しいまちづくりの道を図る予定である。

3-2. 生産物直売所事業

（1）現状

鳳来町は総土地面積の92%が森林のため、農業の経営規模は零細である。農業の低迷に伴い就業者離れが進み、高齢化も加わって、定年退職者を主体とした高齢者農業が進行し、さらに耕作放棄地や遊休農地も増加している⁷。このような厳しい環境の中、鳳来町は地域の特性を生かした生産物の開発を促進している。これは農業を活性化させるだけでなく、観光と連携させて鳳来町のイメージ強化を寄与しようとするねらいがある。生産物直売所は町内に15ヶ所⁸あり、これらの耕作物や特産物を直接消費者に提供する流通の場となっている。

（2）住民参加

の一まんばざーる荷互奈（まん（男性）がいない、女性中心の生産物直売所）⁹

昭和63年、11人の発起人が出資金を負担し合って、無人生産物直売所を始めた。参加者の大多数であった農家の女性には当初「農作物を作る役」という意識があり、兼業農家でもあることからあまり販売や売り上げに熱心でなく、無人であるがゆえに売上金が回収できない時もあった。平成元年に有人販売に移行したが、これは結果的に直接消費者に対応することで女性参加者の意識向上につながった。お客との会話を大切にしようという思いから、年に2回消費者交流会も企画した。交流会ではイモ掘り体験や漬物コンテストなど、毎回テーマを決め、スーパーにはない個性をアピールした。コンテストは商品の効果的な宣伝にもなっており、イベント参加者の子供の意見から新しい商品が開発された¹⁰こともあった。

ちらしでの募集や利益を上げている彼らの活動を見て、新しい参加希望者も自然に増えた。参加者は出資金と協力金として最初に8万円を払うことになっている。現在女性会員は49名、男性3名を含む役員は15名である。グループで話し合いを設け、各商品の責任者を決めている。お客の声を聞くために、レジも持ち回りである。新鮮、安全、安心、安価を特徴に、全ての商品に生産者の女性会員の名前を書いている。このことで責任が生まれ、クレームの処置もはっきりと対応できる。また、個人名を書くことで固定客がつくというメリットもある。

今は売り上げ重視というより、地域の農業を守り、それがわずかな収入につながればよいという思いで活動を続けている。女性会員の平均年齢は65才くらいである。組織の若返りを図るために、会員の娘さんなどが参加し、レジや経理、パソコンなどを担当している。お客は年間10万人程度。最盛期は13万人くらいだった。近隣から土日にやってくる固定客が多く、頼まれて一度に数人分を買うお客もいる。JA直営の大きな直売所ができたので、今はそこにかなりお客が集中してしまっているが、の一まんばざーるはJA直営に比べて出荷者の声が直売所に届きやすいという強みがある。また、の一まんばざーるはこだわりの商品をアピールしている。役場の補助金には依存をしないよう気をつけている。加工施設、直販施設の建設など、ハード面では利用しているが、企画の内容などは自分たちで考えて運営している。

企画、販売など、ほぼ会員たちの力で運営されているようである。一人一人が自分の役割を自覚することで責任も芽生え、イメージアップにもつながっている。イベントやコンテストで顧客の声を聞き、商品開発に生かすなど、住民との交流も行われている。まちおこしにおいて、生産物直売所は大きく貢献しうるだろう。食は人々の生活に緊密に結びつき、風土、文化、土地柄によっても様々な特徴がある。旬の野菜など、季節によって種類も増えるし、味覚だけでなく視覚、嗅覚でも

⁷ 「新鳳来創造プラン21 第8次鳳来町総合計画」1996：87

⁸ 鳳来町・鳳来町農林産物直売所連絡協議会パンフレット「農林水産物直売所ガイド」参照。

⁹ の一まんばざーる荷互奈会長 加藤泰平氏へのインタビュー内容より。

¹⁰ 黒豆アイス。黒豆は従来の価値観では煮物程度だった。対象を子供たちにしたことでハンバーグやアイスなどの新しい意見が出た。

楽しめるものである。この点で、生産物直売所はマーケットにおいてもイメージアップにおいても大きな可能性を秘めていると考えられる。参加がより活発になり経営力が向上すれば、将来的には女性企業家育成にもつながるかもしれない。しかしの一まんばざーのように、女性中心の団体にもかかわらず会長は男性、インタビューに応じた人も会長で男性であり、実際の会合などではやはり男性中心に意思決定をしていることが危惧される。

生産物直売所に残された大きな課題は競争力、オリジナリティの弱さとそれを経営する力の弱さである。先に述べたように、鳳来町には全部で15の生産物直売所がある。都市との差別化、地域間の差別化だけでなく、地域内の直売所同士での差別化が重要だ。実際、JA直営の大きな直売所に今顧客は集中しつつある。小さな直売所の利点である住民運営、住民参加をもっと効果的にアピールするべきである。の一まんばざーの場合は女性中心であることを活かして、販売する野菜の調理法や保存法を紹介し、日常の家庭の雰囲気を作り出すのもよいだろう。

また、高齢化も深刻な問題である。年々若年労働者が減少している以上、これからは会員の身内だけでなく、新しい若い住民への参加を推進する必要がある。

これからの課題と行政の役割

生産物直売所のように住民参加がある程度達成されている場合、行政に求められているのは、PRや商品開発、訓練などの補佐的役割だろう。競争力を高めるためにはオリジナリティある商品開発、流通の拡大と宣伝が重要である。商品開発では、現在の消費購買動向や顧客分析、内外の視察をふまえた明確な戦略が求められる。PRにおいては、検討中の鳳来ふるさとクラブ会員制度などを利用し、流通ルートを拡大させるとよいだろう。地域間で協力し、広域的な地域イメージを高める取り組みも必要である。

鳳来町では三チャン農家が多数を占めるからか、生産物直売所は参加者の収入増加とともに女性の活動の場、活動のアピールという点でまちおこしに貢献しているようである。しかしそれが経営力の弱さにもつながっているといえる。市場においても成功するためには、効率性や経営採算をふまえた生産、商品販売、サービスが求められる。商品毎に販売先や販売方法についての適切な指導、訓練が必要である。

生産物直売所と観光事業との協力も、大きな可能性を持っているだろう。先に延べたような鳳来ふるさとクラブ会員制度などは、流通ルートの拡大だけでなく生産物直売所のイベントPR、情報発信の場としても活用することができる。地域の食材やその調理法を紹介することは、文化交流にもつながる。例えば参加型観光としてのイモ掘り体験と生産物直売所での調理教室、など両者を併せたものを企画すれば、半日規模のイベントとなり参加者、宿泊客の増加に貢献できるかもしれない。

4. おわりに

地域づくり、まちおこしにおいて最も重要なのは住民の参加である。意志決定過程における参加はもちろんだが、地域住民の間にある潜在的なニーズを明らかにし、地域を活性化しようというエネルギーをまとめることがまちおこしの原動力となる。

行政は、まちおこしにおける明確な戦略、ビジョンを持たなくてはならない。地域住民がまちおこしに関心を持ちつづけることができるような地域行政の運営を行うとともに、まちおこしを広く地域住民の参加の下に考え実施していくことが必要である。その際、地域住民と行政との役割分担も重要である。行政主導の場合も、本来は住民が主体であるということを念頭に置き、住民の力をいかにまちおこしにつなげるかを考えなくてはならない。地域住民の意識化と同時に、行政の職員の意識改革が求められる。また、まちおこしにおいて人づくりは極めて重要である。視察や情報発信、広域的なネットワークなど、地域の人材が育つような環境を行政が支援していかななくてはならない。

鳳来町の観光事業における住民参加はまだ少なく、これから行政がいかに地域住民の参加の場を設け、魅力づくりへの意識を高めていくかが重要である。イモ掘り体験と調理教室など、観光の企画自体に住民が参加することで、鳳来町らしさ、人々のふれあいをアピールすることができるだろう。町の歴史に詳しい高齢者やふるさとの味、陶芸などの芸術や梅農家など、鳳来町の人材を積極的に活用してほしい。

生産物直売所の経営力が高まれば、経済、生活、文化の広い範囲でのまちおこしに大きく貢献できると考える。特に女性の参加がその原動力となるだろう。生産者であり食生活に深い知識を持つ女性の生活感覚は、商品開発において重視すべきであるし、顧客の大半が女性であるということも考慮すべきである。の一まんまぎーの会長や役員は男性だが、彼らがこれから女性の参加者の意見をいかに汲み上げ、経営に積極的にかかわらせていくかが重要である。生産者、販売者である女性参加者の経営への参加は、将来の活動持続性にもつながっていくだろう。

住民が主体的に鳳来町の活性化、魅力化に参加することは、町への愛着、誇りを高め、若年層の都市流出の歯止めになりうると期待する。今後、行政と地域住民がそれぞれの役割を発揮し、住民が積極的にまちづくりに取り組み行政がそれを補佐するという協力体制を作り上げてほしい。

参考文献

岩崎忠夫・渡辺貴介・森野美徳 編「シリーズ 地域の活力と魅力 第3巻 味わい——食、特産品」株式会社ぎょうせい 1996年

幸田雅治 他「地方行政活性化講座①地域づくり戦略」株式会社ぎょうせい 1995年

市町村アカデミー監修「地域活性化の新戦略」株式会社ぎょうせい 1991年

「新鳳来創造プラン2 1 第8次鳳来町総合計画」 1996年

むらおこし事業実行委員会「飛翔 鳳来」 1985年

地方自治体と地元土木建築業者の関係について ～愛知県南設楽郡鳳来町～

祖父江 篤

鳳来町概要

沿革 鳳来町は愛知県の東端に位置し、1956年4月南設楽郡の鳳来寺村、長篠村、八名郡の大野町、七郷村を合併して鳳来町を設置、1956年7月に北設楽郡の三輪村長岡地区を編入、1956年9月南設楽郡海老町、八名郡山吉田村を編入し現在に至っている。面積265.55平方kmは、名古屋市、豊田市につき県下第3位の広さ。人口は14,355人¹。

人口 1956年合併当時は人口23,640人であったが、高度成長に伴う都市への労働力の集中や都市部との所得格差による人口流出と少子化による人口減少が著しく、2000年には14,355人となっている。減少率は低くなってきたが、急速に高齢化が進み労働人口の減少による農林業や観光業・商工業の低迷が続き過疎化現象は進行している。

行財政 町の財源は、景気低迷の影響による税収の減少が続き、地方交付税と地方債に支えられた財政になっている。今後も高齢化や諸産業の低迷により、税収の減少が続くと考えられる。自主財源は不足しており、国・県の補助金に大きく依存している状況である。

高齢化問題 鳳来町の高齢化率は2000年度には28%を越えており、現在も増加している。また、要介護・看護高齢者の割合も年々高まっている。

第8次鳳来町総合計画 鳳来町では1996年に、「自立・共生・独創」を基本理念とし、「地域の創意と英知を結集し、より自立した新鳳来を創造する」ことを目標とした第8次鳳来町総合計画「新鳳来創造プラン21」を策定した。この計画に基づき、鳳来町は①人口の減少・若者の流出、②高齢者福祉と生きがい対策、③生活の利便性、といった課題を中心に取り組んでいる。

はじめに～地方自治体と地元土木建築業者の関係について～

今回、名古屋大学大学院国際開発研究科2001年度国内実地研修で、10月31日から11月2日の3日間、愛知県南設楽郡鳳来町を訪れ、実地研修を行なった。

私はワーキンググループ2「行政班」に所属し、木村宏恒先生のご指導のもと、地方自治体と地元土木建築業者の関係についての実地研修を行なった。

本レポートは地方自治体と地元土木建築業者の関係についての今回の実地研修での成果をまとめたものである。

1. 鳳来町建設業協議会

会長：竹下氏（愛新建設社長）、

副会長：小笠原氏（小笠原建設社長）

鳳来町における土木建設業従事者のほとんどが所属。鳳来町における土木建設業の実質的な主導権は鳳来町興業委員会にある。

¹ 2000年10月1日現在。

A. 鳳来町興業委員会

鳳来町内には有力土木建築企業が7社あり、それらの企業7社の社長・代表が、鳳来町興業委員会の役員7名を務めている。

B. 鳳来町建設業協議会の役割

- ① 会員相互のコミュニケーションの場
- ② 町役場への要望の提出
- ③ 自然災害への対応
- ④ 町役場からの建築工事要請窓口

- ① 会員相互のコミュニケーションの場として、各企業間の交流を推進、各企業間の相互調整、情報の交換、鳳来町内における祭事・イベントといった公的行事・地域イベントへの協力。
- ② 地元土木建設業界としての要望・意見をまとめ、行政側に伝える。
- ③ 鳳来町内における自然災害への対処。鳳来町内においては、毎年、土砂崩れ²、水害、雪害といった自然災害が発生している。そのため鳳来町内の主要土木建設業社7社は、鳳来町を7つの区分にわけ、それぞれの受持ち地域をあらかじめ取り極め、自然災害の事前予防、危険箇所の確認、自然災害発生時の迅速な対応を受け持っている³。
- ④ 行政側からの町内土木建設業会に対する協力依頼、事業、災害復旧作業その他の依頼を受け付ける窓口としての役割。

2. 鳳来町における土木建設業者の特徴

A. 「建設業は家業」

今回の実地研修での聞き取り調査での回答者の一人である小笠原氏（鳳来町建設業協議会副会長・小笠原建設社長）の「（鳳来町内において）建設業は家業です」という言葉に示されるように、鳳来町内においてはその土木建設企業のほとんどの経営者は何代かに渡る親から子へ子から孫へという性格を持っている。これは①鳳来町内の全土木建設企業が従業員50名以下の中小企業であること⁴。②鳳来町内の土木建設企業のほとんどが、もともとその地域地域に根ざした木材業者、石材業者を母体としており、戦前までそれら木材業者、石材業者の附属部門としてそれらの企業の傘下に土木建設企業が位置していた⁵ということ、にその理由があげられるのではないと思われる。

B. 情報の集約

鳳来町内では、土木建設業界は町内産業の中で最も多くの業界・組織・企業・機関・行政と関係を有する業界であり、そのことから、町内および各地区の事情について土木建設業界は最も多くの情報をもつ存在の一つとなっている。

² 鳳来町内、砂防指定面積810ha、急傾斜地崩壊危険箇所数11、急傾斜地崩壊危険箇所面積13ha、地滑り防止区域箇所数6、地滑り防止区域箇所面積178ha（いずれも1997年3月31日現在）。資料：第3回鳳来町統計台帳・土地に関する統計年鑑。

³ 平成年度、愛新建設の災害に関わる請負工事高は、県土木事務所からの請負工事高だけを見ても、7千万円にのぼり、これは県土木事務諸からの全請負工事高9,569万1,250円の内の72パーセントにもなる。これは全請負工事高合計4億1402,919円の内の20パーセント近くにのぼる。

⁴ 鳳来町内の最大従業員をもつ小笠原建設でその従業員数は42名。

⁵ 鳳来町内の木材業企業、石材業企業の傘下にあった附属部門として土木建設業が会社化されていったのは、おおむね1965年以降。

3. 地区開発委員会における土木建設業者

A. 地区開発委員会

鳳来町では、各区単位の組織として地区開発委員会がある。地区開発委員会は7名の委員によって構成されている。その内訳は、地区長、住民そして多くの場合、その地区の土木建設企業の社長・代表によって構成されている。

B. 地区開発委員会の役割

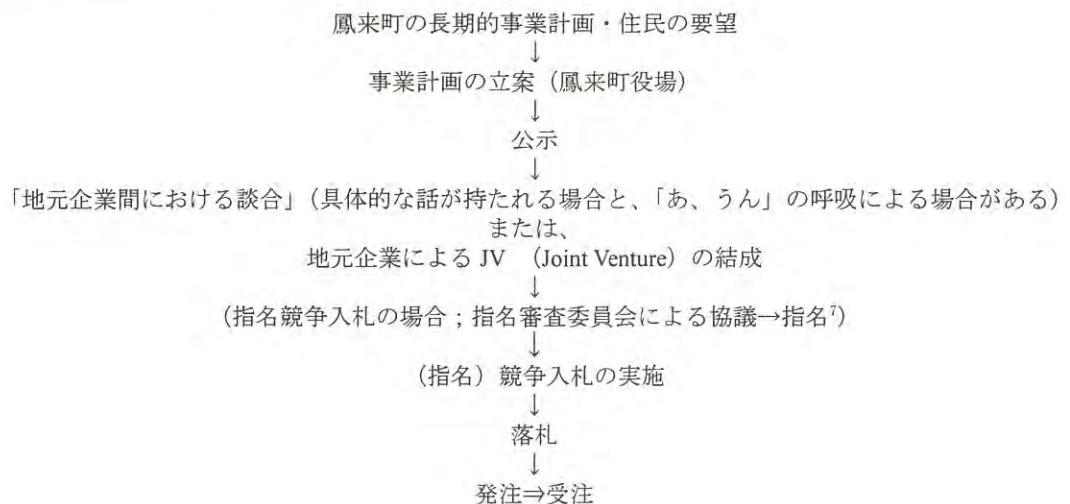
地区開発委員会は、地元地区の事業の長期的計画・方向性を論議し、これを定め、地区長を通して町役場にこのことを伝えることを目的としている。

その役割の特徴は、その論議の中心となるものが、各地区事業の計画・方向性がおおむね6年以上の「長期的」なものであるという点にある。これは、地区長の任期が2年と短いため、その計画が短期的なものにならざるを得ない傾向にあるということに対しての対処としての意味を持つとのことであった。

しかし、実際に鳳来町大野地区における聞き取り調査での地区長の話によると、地区長の任期は、その任期が1回ではなくではなく、数回の再選任期にわたることが多いとのことである。このことから判断すると、その業界の特性から各地区にとっては町内および各地区の事情について多くの情報をもつ土木建設業界からの情報の提供が得られること、土木建設業界にとっては各地区での事業計画に対する参加の機会が得られること、といった両者にとっての少なからぬメリットがこの地区開発委員会の存在理由として大きいのではないかと推測される。

また、現在の鳳来町商工会は観光業界がその主体となっている。以前は鳳来町の主要産業であった木材業界がその主体となっていたが、木材業界の不振からその主体は観光業界に移った。そのため、木材業界をもととの母体⁶とし一時は鳳来町商工会でも有力な発言力をもっていた土木建設業界にとっては地区開発委員会は少なからぬ意味を持っているとも考えられる。

4. 公共事業発注・受注の流れ



⁶ 鳳来町内の土木建設企業のほとんどが、もともとその地域地域に根ざした木材業企業、石材業企業を母体としており、戦前までそれら木材業企業、石材業企業の付属部門としてそれらの企業の傘下に土木建設企業が位置していた

⁷ 指名審査委員会は条例に基づき、「点数制度」による事業規模・金額、企業のCapacity評価によって指名企業を決定している。

5. 鳳来町における土木建築業界の談合

A. 土木建築業界にとっての談合の意味

- ①「共存・共栄」⁸
- ②「あ、うんの呼吸」⁹

①インタビューの中で、鳳来町建設業協議会から聞かれたことは、町内業者間での工事の意図的分配が、「世間で言われるところの談合であり、非難されるであろうことは十分認識している」とのことであった。しかしながら、景気の悪化に伴い益々経営状況が厳しくなっている状況下、鳳来町内の決して大きいとは言えない土木建築市場での競争の激化による土木建築企業の共倒れをなんとしても防ぎたいという町内業者間の共通意識がますます強くなってきている。この危機感は、景気の悪化に伴い、最近、町外の大手建設業者がいままで事業対象として見てこなかった鳳来町のような規模の小さい地方自治体の小口事業に対しても積極的な営業活動、競争入札参加の姿勢を強めてきたことによりますます強まってきている。そのため、近年では町内地元業者間でのJV（Joint Venture）方式による相互協力関係が密になってきている。

②町内の業者間の相互関係の重視、鳳来町というコミュニティー内における無用な競争・対立を避けたいという意識。→「ゆずりあい」の構造。

B. 行政（鳳来町）にとっての談合の意味

- ①鳳来町の財政
- ②自然災害
- ③公共工事後のアフターケア
- ④「ムリが言える」¹⁰

①鳳来町にとって、公共工事に関する談合が行われることは、競争入札の公平性を阻害し、発注費が上がってしまうというデメリットがある。

これに対し、鳳来町内の業者に発注するということは、財政状況が苦しい鳳来町にとって、結果的に町内企業が納める税金として、発注費の一部が鳳来町に戻ることを意味する。そのため、町外の企業に発注するよりも、多少割高であったとしても、結果的には鳳来町にとってメリットが大きいということになる。

そのため、鳳来町側でも指名入札においても、町外企業よりも町内企業に対して優先的に指名を行なっている。

②鳳来町内においては、毎年、土砂崩れ、水害、雪害といった自然災害が発生している。そのため鳳来町内の主要土木建設業社7社は、鳳来町を7つの区分にわけ、それぞれの受持ち地域をあらかじめ取り極め、自然災害の事前予防、危険箇所の確認、自然災害発生時の迅速な対応を受け持っている。

自然災害への対処には迅速な対応が不可欠であり、町外企業よりも町内企業のほうが迅速な対応が可能である。

また、町内企業は町外企業に較べて町内の事情に精通しており、自然災害の非常時には町外企業では把握できていない迂回路や、地元組織との連携が可能であるといった特徴がある。そして、自然災

⁸ 鳳来町建設業協議会の言葉を借りると。

⁹ 同上。

¹⁰ 鳳来町役場助役の言葉を借りると。

害発生時には、その被災者は町内企業・業者にとって親族、知り合い、そして自分自身であり、そのことから災害復旧が迅速に行われる傾向にあるという。

このようなことから、鳳来町役場では地元町内業者との密接な関係を保ってゆきたいという意向が強くある

①公共工事後の補修・アフターケアに関して町外企業よりも町内地元企業のほうがその対応が迅速であるということは、鳳来町にとっても、そのメリットは少なくない。

②いままでの町内地元業者と鳳来町役場の関係から、町内企業に対しては「ムリが言える」ということがある。発注者として、業者に対し「ムリが言える」関係というのは、町外企業とはなかなか築きにくいものであり、また時間もかかる。それに対し、町内企業との間でこれまでに培われてきた関係はそれを可能にしている。

まとめ

鳳来町の普通会計の決算額の歳出を見ると、普通建設事業費は毎年普通会計の決算額の歳出の内の30から40パーセントを占め¹¹、決算額で最も多くを占めている。特別会計でも、公共工事費が老人保険費用に次いで2番目の額である。自然災害発生時の復旧費用を加え、鳳来町における公共工事費は、鳳来町の歳出の中で大きな割合を占めている。

これに対し、町の財源は、景気低迷の影響による税収の減少が続き、地方交付税と地方債に支えられた財政になっている。今後も高齢化や諸産業の低迷により、税収の減少が続くと考えられる。自主財源は不足しており、国・県の補助金に大きく依存している状況である。

一方、鳳来町の土木建設業は産業別純生産額で見ると、鳳来町内産業の中で、おおむね2番目、3番目の産業として地位を占めている¹²。従業者数では、製造業、サービス業に次ぎ3番目の人数である¹³。

しかしながら、鳳来町内の土木建築業界は決して安泰とは言えず、景気の悪化に伴い益々経営状況が厳しくなっている状況下、鳳来町内の決して大きいとは言えない土木建築市場での競争の激化による土木建築企業の共倒れをなんとしても防ぎたいという町内業者間の共通意識がますます強くなってきている。

このような鳳来町行政および地元土木建設業者の現状下では、町内での高い純生産高、大きな従業者数を占める土木建設業界の安定はそれに伴う鳳来町の経済および税収財政の安定と密接に関係しているといえるように思われる。このことから、両者間の良好な関係の維持発展は、両者にとって、両者自身の「生き残り」に関わる重要な問題であると考えられるだろう。

鳳来町において非常に印象深かったのは、各業界、機関や部門が、実際の危機感に対して、その効果はどうであれ何かしら実際に行動を起こしているということであった。けっして状況の悪化を座して待つだけではなく、それに対して取組んで行こうという姿勢が町長以下の町役場職員、業界関係者に感じられた。

地方への補助金が軒並み削減される状況下、過疎地域の一つとしての鳳来町の今後の「生き残り」が注目される。

参考文献

鳳来町役場企画課編『第3回鳳来町統計台帳』1999年3月。

¹¹ 決算額としてはおおむね35億から15億である。

¹² 1995年度の建設業別純生産は66億8,400万円。

¹³ 1981年以降。

むらおこし事業実行委員会編『飛翔鳳来』鳳来町商工会，1985年3月。
鳳来町役場企画課編『99 鳳来町要覧』1999年3月。
鳳来町役場『鳳来町の概要』2001年10月。
鳳来町役場『新鳳来創造プラン 21 第8次鳳来町総合計画』1998年3月

森林の持続的開発 — 鳳来町の森林問題に関する考察 —

李 暢

1. はじめに

森林は水源涵養、土砂流出防止、炭素ガス吸収、防風などの機能を持ち、「地球の肺」と呼ばれている。近年、地球規模な森林破壊による地球環境の悪化の中、森林保護の緊急性もだんだん認識されるようになってきた。南米や東南アジアでは貧困に伴う森林破壊問題が注目され、メディアによって多く取り上げられている。一方、貧困による乱伐などがほとんど見られない日本の森林の現状はどうであろうか。日本は森林保護についてどのような問題を抱えているであろうか。このような疑問を持ち、私は国内実地研修に参加し、森林資源豊かな鳳来町を訪れた。

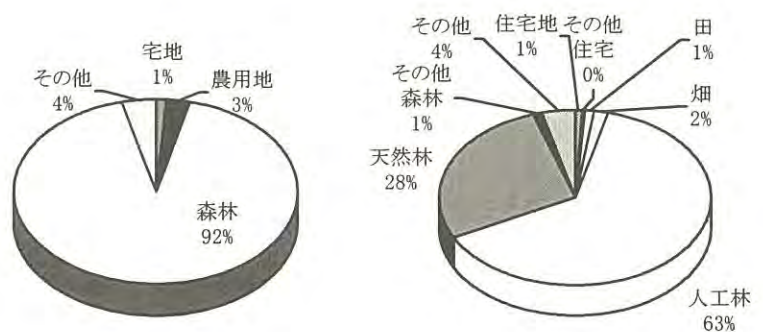
2. 鳳来町の森林の状況

鳳来町は愛知県の東部に位置し、西は新城市・作手村と、北は北設楽郡設楽町・東栄町と、東は静岡県引佐町と、南は静岡県三ヶ日町と接している¹。総面積 26366 ヘクタールで、愛知県下 88 市町村中 3 番目の面積を有している²。

2.1 鳳来町の森林

鳳来町の面積の 92% は森林に占められている(図 1)。その中で、人工林は 68.6% を占めている。とくに 36-40 林齢の人工林の保有量がもっとも大きく 2000 ヘクタールにのぼる³。種類別で見ると、スギとヒノキが森林全体の 90% 以上を占めている⁴。この現象は高度成長に伴う木材需要増加の波に乗って、人工造林をし、経済性の優れた針葉樹を大量に植えた結果と考えられる。所有別で見れば民有林がもっとも多く、1999 年度には 23,498 ヘクタールで、森林全体の 96.8% を占めている⁵。

図 1 鳳来町土地利用状況



出所 鳳来町ホームページ (2001/11/18) 平成 11 年度版 土地に関する統計年報

¹ 鳳来町役場ホームページ、町の概要(<http://www.town.hourai.aichi.jp/>) (2001/11/18)
² 愛知県庁ホームページ(<http://www.pref.aichi.jp/shinsangyo/ricchi/link/info/78hourai.html>) (2001/11/18)
³ 鳳来町農地林務課資料「森林資源構成表」(2001/10/31)
⁴ 鳳来町役場農地林務課資料「森林の主要指標」(2001/10/31)
⁵ 鳳来町役場農地林務課資料「森林の主要指標」(2001/10/31)

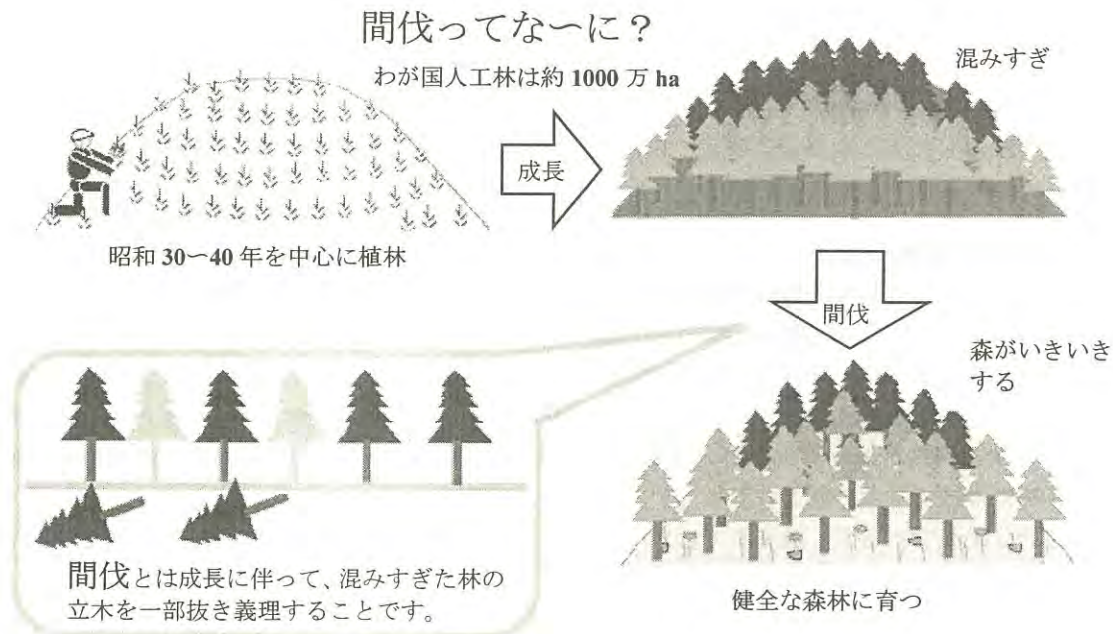
2.2 鳳来町の森林保護状況

途上国で現地住民燃料、焼き畑、非生産的に森林を牧場や農地にする等、乱伐の問題が深刻になっているのに対して、鳳来町では、乱伐ではなく、森林が手入れされずに放棄され、維持管理の手遅れによる森林破壊が深刻なのが現状である⁶。

森林保護は伐らなければいいということではない。健全な森林、特に人工造林の多い鳳来町では維持管理が必要である。この維持管理には間伐⁷、下刈り、除間伐、枝打、人口造林等が含まれているが、中でも間伐がもっとも重要とされている。(図2)

スギの場合、植えてから35年以内、間伐が5年目、23年目、28年目3回必要である。間伐が果たす役割としては次の5つが挙げられる。①いい木材が育つ、②間伐材の販売、③木と木の間にそ草木が育ち、森林の中の動物たちの食料になる、④山崩れが防げる、⑤保水能力を高める等である⁸。

図2 間伐の必要性



出所 林野庁ホームページ(<http://www.rinya.maff.go.jp>) (2001/11/18)

このように間伐はただ林業の生産プロセスだけでなく、より健全な森林を育てるための必要条件でもある。いままで鳳来町では林業業者が間伐の責任を担ってきた。しかし、近年の鳳来町林業の衰退により、鳳来町の森林が維持管理危機に直面している⁹。

なぜ鳳来町の林業が衰退しているのか。なぜ鳳来町の森林が維持管理危機に陥ったのか。その原因を探るべく、次に鳳来町の林業の歴史と現状を考察したい。

⁶ 鳳来町議員古田和男氏と鳳来町役場農地林務課林務係に対するインタビューによる (2001/10/31)

⁷ 間伐とは林業で、林木の密度を調節して生育を助けるため、また主伐前に収穫を得るため、林木の一部を伐採することである。(三省堂国語辞典)

⁸ 鳳来町役場農地林務課林務係に対するインタビューによる (2001/10/31)

⁹ 鳳来町役場農地林務課林務係に対するインタビューによる (2001/10/31)

3. 鳳来町の林業のあゆみ

3.1 林業の発展

3.1.1 戦後日本林業の発展状況

日本は世界一の森林王国と言われ、国土の67%が林地であり、第二次世界大戦前まで日本は一部の南洋材¹⁰以外ほとんど木材の輸入は行なわれなかった¹¹。1955年以降の高度成長と相まって、住宅ブームが始まった。これによって、新設住宅着工戸数は戦後一貫して拡大し、1973年をピークに191万戸を記録した。これは木材関連産業に大きな影響を与えた。それ以降木材需要が高まり、木材加工業への資本の新規参入が広範に見られ、国内木材価格も高騰し、林野所有の優越が生み出された¹²。

しかし、その後、林業の衰退する傾向が見えてきた。その傾向は現在も続いている。1984年鳳来町林業の生産高は6.68円に対して、1997年には4.58億円に減少した¹³。鳳来町保有山林規模別林家数も1960年林家数が2050戸、1970年に1788戸、1980年1727戸となり、林家がどんどん減少していった¹⁴。

3.1.2 林業衰退の原因

林業衰退の原因として2つ指摘できよう。

3.1.2.1 日本国内経済状況

第一次石油危機のもたらした経済不安定、高度成長のもたらした地価の高水準、建設費の高騰などによる住宅ブームの終焉が木材の需要減少に繋がり、林業衰退の背景となっている。

3.1.2.2 外材問題

日本の木材需要拡大、そして1959年政府の「木材価格安定緊急政策」という外材輸入増加方策¹⁵を背景に、大手総合商社によるアメリカ、東南アジア諸国の外材が日本に大量に輸入されるようになった。

さらに、1960年貿易自由化、1970年海外投資の自由化などの措置を通じ、外材輸入量は1960年754万m³、1980年6179万m³になる。日本の木材自給率は1960年の45%から80年の31.7%に大きく低下した¹⁶。1980年代から円高が進み、日本の人件費や各生産費用の高騰につれ、日本の木材の価格優位性が失われ、外材に対抗できない状況になっている。

以上の全国的な状況であるが、鳳来町ではとくに小規模林家が多く(表1)、国内外の大手林業者に対抗できず、衰退していった。

表1 鳳来町森林保有規模別林家数

単位(戸、ha)

区分	1ha未満	1以上-5未満	5-10	10-20	20-30	30-50	50-100	100ha以上	計
戸数	839	576	148	74	25	27	24	8	1721

出所 鳳来町森林組合資料(2001/11/2)により筆者作成

¹⁰ 外材のうち、アジアの熱帯地域の国々に産出する木材(三省堂国語辞典)

¹¹ 大石真人『森林破壊と地球環境』丸善株式会社 1995/12 p122-p123

¹² 有永明人等『戦後日本林業の発展過程』筑波書房 1988/5 p6-p9

鷺尾良司等『転換期の林業・山村問題』新評論 1983/10 p32

¹³ 鳳来町役場企画課資料「町内総生産産業別構成により林業分のみを掲載」2001/10/31

¹⁴ 鳳来町役場企画課資料(2001/10/31)

¹⁵ 石真人『森林破壊と地球環境』丸善株式会社 1995/12 p76

¹⁶ 鷺尾良司等『転換期の林業・山村問題』新評論 1983/10 p15

3.2 鳳来町林業の現状

3.2.1 林業の鳳来町における位置づけ

現在、鳳来町では、92%の面積が森林に囲まれているにも関わらず、林業、農業、水産業など第一次産業は町内のほかの産業と比べ、決して状況が楽観的ではない(表2)。

3.2.2 林業従事者の現状

3.2.2.1 林家規模が小さい

鳳来町林業の一つの特徴は小規模林家が多いことである。鳳来町面積の92%を占める森林のうち、96.8%が民有林である。¹⁷その中で、森林保有規模が1ヘクタール未満の林家が一番多く、839戸になる。(表1)

3.2.2.2 林業従事者が少ない

1995年の時点で鳳来町で林業に従事する人口は町人口の1.9%である¹⁸。とくに、木材の伐採技術を持っている労働者の高齢化が深刻化している¹⁹。

3.2.2.3 林業の衰退と森林の荒廃

前述したように、いままで間伐は林業業者によって行われていた。間伐は林家に間伐材の販売収入をもたらす上でより質のよい木材が育てるため、林家にとって重要な仕事であった。

しかし、前述したように、現在鳳来町では、一般材より劣った間伐材どころか、質のいい木材も低価格の外材に対抗できていないのが現状である。小規模林家が所有している森林がほとんどの鳳来町では膨大な人件費、運送費をかけて間伐をきちんと行うのではなく、林業をやめ森林を荒廃する林家が多いという²⁰。

4. 鳳来町の林業対策

林業の衰退は森林保護に大きな影響を与えている。林業の振興は地域産業の振興に限らず、環境保全の面から見ても大きな意義がある。このような現状の中で、鳳来町ではどのような林業対策がとられているであろうか。

4.1 政府の対策

林業基本法の改定

2001年の通常国会(第151回国会)では、林業基本法の改正とともに、森林・林業関係制度について、森林・林業基本法の示す施策の方向に即した改正が行われた²¹。

いままでの林業基本法は林業のための産業政策だったが、森林の公益機能に配慮した上で、日本の森林が将来にわたり適切に管理されるよう、木材の生産を主体とした政策から森林の有する多面にわ

表2 産業別純生産(1998年度) 単位 万円

産業	合計金額	業種	金額
第一次産業	148,000	農業	62,700
		林業	78,400
		水産業	6,900
第二次産業	1,237,300	建設業	539,200
		製造業	669,700
		鉱業	28,400
第三次産業	1,508,100	サービス業	689,800
		不動産業	368,100
		卸売・小売業	167,900
		公務	117,400
		金融・保険業	46,500
		運輸・通信業	74,800
電気・ガス・水道業	43,600		
合計	2,893,400		2,893,400

出所 鳳来町ホームページ

(<http://www.town.hourai.aichi.jp/>) (2001/11/21)

¹⁷ 鳳来町農地林務課に対するインタビューによる(2001/10/31)

¹⁸ 鳳来町役場企画課「第3回鳳来町統計台帳」1999/3 p10

¹⁹ 鳳来町町長下江利幸氏に対するインタビューによる(2001/11/1)

²⁰ 鳳来町森林組合に対するインタビューによる(2001/11/2)

²¹ 林野庁ホームページ(<http://www.rinya.maff.go.jp/>) (2001/11/18)

たる機能の持続的発揮を図るための政策へと転換された。

森林の維持管理責任に関しては、森林林業基本法第九条に、「森林の所有者または森林を使用収益する権限を有する者は基本理念にのっとり、森林の有する多面的機能が確保されることを旨として、その森林の整備および保全が図られるように勤めなければならない」と森林所有者の義務が明記してある。

しかし、この法律には維持管理を行っていない場合の罰則が明記されていないとの欠点がある²²。

4.1.2 森林の維持管理に対する助成制度

従来、間伐でとれた木材を市場で販売し、その利潤で間伐のコストが賄っていたが、現在間伐で取れた木材が売れない上に、膨大な人件費がかかるので、林家で間伐の費用を負担するのは困難なことになってきている。この現状を受けて、国、県、そして鳳来町は林家に対して森林維持管理の助成制度を設けている。(表3)

表3 森林の維持管理に対する助成制度

事業名	作業種	対象	補助率	自己負担額
水土保全 森林緊急間伐対策事業	間伐	16-35年	5/10以内	40-60千円
	特定間伐	26-45年	5/10以内	
間伐支援対策事業	間伐	36-45年	4/10以内	80千円
流域森林総合整備事業	人工造林	4ha以上	5/10以内	450-650千円
	下刈			45-80千円
	除間伐			30千円
	枝打			40-140千円
水源林対策事業	人工造林	0.1ha以上	2/10以内	40千円
	下刈	-10年	5/10以内	54千円
	除伐	11-15年	4/10以内	40千円
	間伐	16-35年	6/10以内	70千円
一般造林事業	人工造林	0.5ha以上	5/10以内	220-450千円
小規模造林事業	人工造林	0.5ha未満	4/10以内	208千円

出所 鳳来町農地林務課資料 (2001/10/31)

この制度によると、保有森林に対して間伐、枝打ち等の維持管理を行う場合、自己負担が前提で、国、県と町から一定の割合の助成金が提供されるという。しかし、林業を放棄した林家の場合、間伐をしてもメリットがないため、自己負担の前提での助成金はそれほど魅力が大きいようである。また助成金をもらっても森林維持管理に使わないという現状が見られた²³。

4.1.3 作業道の整備

林業の基盤整備として作業道を国、県と町が出資し、建設している。

4.1.4 三河材流通加工センターの立ち上げ

東三河流域の林業、木材産業の振興を図るため、国、県と町は共同して、木材市場、製材工場、木材住宅プレカット工場等が一体となった三河材流通加工センターの拠点施設を整備している。このセンターは1999年に管理棟、木材市場関連施設等が整備されたが、そのほかの製材施設やプレカット施設は2002年までに整備される予定である。このセンターの施設整備費用は国40%、県

²² 鳳来町森林組合に対するインタビューによる(2001/11/2)

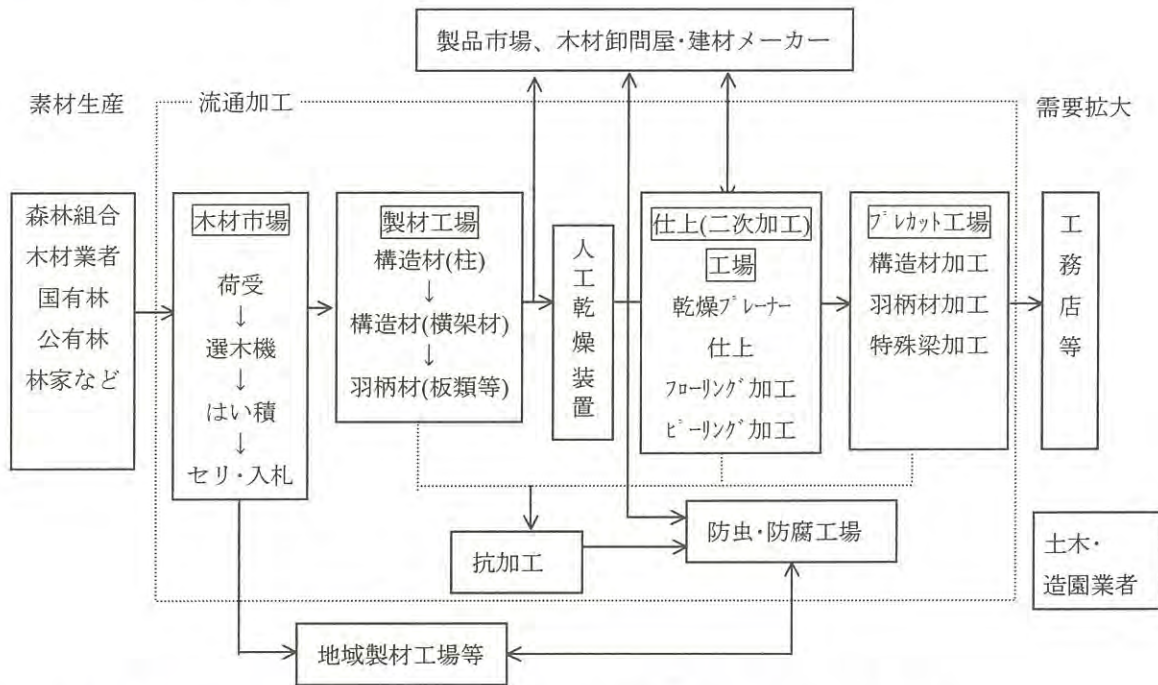
²³ 鳳来町農地林務課に対するインタビューによる(2001/10/31)

10.5%、市町村 10%が負担している²⁴。この三河地域の流通加工センターの今後の有効利用によって、木材の安定的な取引関係の確立や木材の総合的な加工・流通体制の整備が期待できよう。

4.2 森林組合

森林組合は林業従事者の利益を代表する組織であり、国、県、町と組合員とのコーディネーターである。鳳来町の森林組合は積極的に三河材流通加工センターの運営にも貢献している。このセンターの運営には東三河の13の森林組合が主体となり、建材メーカーや木材問屋が流通加工過程に参加している(図3)ので、林家、組合、木材関係団体の一体化の良い例と見られる。

図3 三河材流通加工センター事業システム



出所 鳳来町農地林務課資料「三河材流通加工センター整備の概要」p1 (2001/10/31)

5. 鳳来町林業の展望

以上鳳来町の森林保護の現状と林業の発展の分析で明らかになったように、林業の活性化は、雇用の場の創出等を通じて地域経済に寄与するだけでなく、林業生産活動を通じた森林の整備と環境保全にも大きく貢献できると考えられる。

よって、林業を、健全で活力ある森林の整備と森林資源の循環利用を担う産業と位置づけ、その健全な発展に向けて取り組みを進めていくことが必要である²⁵。

林業の推進戦略として、①消費者ニーズに対応した多様な商品の開発や供給、②木材供給者、大工・工務店、設計者等との連携強化により、木造住宅の強度等の性能の明確化やデザイン性の向上、③地域の木材資源を活用した特色ある公共施設の整備等に取り組む、木材の利用を幅広く推進などが1997年の林業白書(林野庁)に挙げられている。

次に、鳳来町林業の現状を踏まえた上で、林業経営者、国、県と町、そして組合など各セクターによる林業振興対策を考えてみたい。

²⁴ 10月31日鳳来町林務課からのデータ

²⁵ 「平成12年 林業白書」林野庁 ホームページ(<http://www.rinya.maff.go.jp>) (2001/11/14)

5.1 林業経営者として

マイケル・ポーターは『競争の戦略』の中で競争戦略の基本型としてコスト・リーダーシップ、差別化、焦点絞り込みの三つをあげている。(図4)

ある産業の中で競争力のある企業は、この三者の中のいずれかを選んで、それを自社の競争戦略として徹底的に追及している。この三者は排他的であるから、三者を同時に追求することができない²⁶。

この理論をもとに、鳳来町林業の経営戦略が分析できよう。加工されていない木材はコモディティであり、原価削減の努力をするより、ほかに競争の手段がない。コスト・リーダーシップを失った鳳来町の林業にとっては国産木材の独自性を強調し、高価格でも消費者に外材と区別して選好してもらうように差別化を図る戦略が考えられる。

この差別化の手段は、まず鳳来町木材の高い品質をアピールすることである。鳳来町は三河地域に位置しているが、三河材の特徴としては、赤みが強いこと、おとなしい性質であること、病害虫に強いこと等があげられ、特にスギ材は非常に良質で、明治中期から戦前にかけて、板に加工して三河板というブランドで江戸へ出荷され、高い評価を得ていた²⁷。今後も三河材の高質をセールスポイントとしてアピールすることによって、ブランド効果が期待できよう。

もう一つの手段は、丸太のままではなく、高付加価値の木材製品を生産することである。鳳来町訪問のとき、林業経営者丸山林業の丸山修氏は木材、とくに価格優位性を失った間伐材の場合、丸太のまま販売するより、買方の要望に応じて、三河材流通加工センターで板に加工して、プレカット等の加工材として販売したほうが収益性があがると語る。質の高い国産材プラス日本企業の優れた品質管理システムと技術水準なら、品質のいい加工材が期待できる。

こうしたコモディティから差別化戦略への転換は鳳来町の小規模林家の力だけでは実現できない。林業振興のために政府と森林組合はどのような役割が果たせるであろうか。

5.2 国、県、町が果たす役割

ここで、森林林業基本法の基本理念を引用したい。

「林業が森林の多面的機能の発揮に重要な役割を果たしているため、林業の担い手の確保、林業の生産性の向上を通じ、望ましい林業構造を確立することにより、林業を持続的かつ健全に発展させる」²⁸。

このことから、新しい森林林業法は林業の振興の法律根拠ともなったといえるであろう。具体的に林業の振興のために、どんな公的サポートが必要になるであろうか。

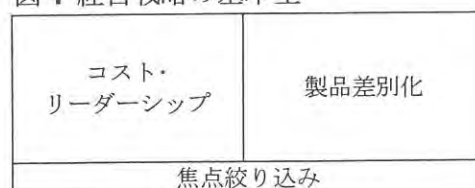
5.2.1 国産材の使用を奨励

国産材が価格優位性を持たない状況に応じて、市町村としては国産材または地域材の使用を推進するために、奨励金を支出する制度を設ける例がある。

山形県西川町では、1998年4月1日以降に着工し、2001年3月末までに完成する木造建築住宅を対象に奨励金を交付する「木材製品利用促進事業」を行っている。同事業は、住宅を建築する際、町内の製材業者から西山材（国産材であれば可）を納入し、その総額が50万円以上の物件であることが条件で、木材製品総額の20%以内、30万円を限度に奨励金を交付するもの²⁹。

奨励金制度の他に、町役場としてインターネットや広報誌を通じて、地域材を宣伝する情報発信センターの役目を果たすことも考えられる。

図4 経営戦略の基本型



出所 土屋守章『現代経営学入門』 p114

²⁶ 土屋守章『現代経営学入門』 p114

²⁷ 三河材流通加工センターホームページ(<http://www.holz-mikawa.com>) (2001/11/15)

²⁸ 林野庁 ホームページ(<http://www.rinya.maff.go.jp> 2001/11/15)

5.2.2 助成制度の改善

いままで国、県と鳳来町が森林の維持管理のための助成制度を実施してきたが、前述したように助成金を森林維持管理に使わないようなケースも見られているようである。

こういった現状を受けて、鳳来町では、森林維持管理の助成金を間伐作業者の所得補助に変えるべきだという意見もある³⁰。現在鳳来町では、伐採技術を持つ労働者でもっとも若い人は65才という³¹、林業労働者の高齢化が進んでいる。森林維持管理のための助成制度を間伐作業者の所得補助に転換することによって、助成金の乱用を防ぎ、さらに林業労働者の不足問題の改善にもつながるであろう。

5.3 三河材流通加工センターと森林組合の役割

林業、木材産業の活性化を図るためには、地域材の低コスト安定供給体制の確立が必要である。とくに鳳来町のような小規模林家の多い地域では、林家を組織化することでコスト低減と差別化戦略が図られると考えられる。

前述のように東三河地域13の森林組合は林家の利益代表者として三河材流通加工センターを通して林家経営の手助けをしている。国県と東三河地域各市町村によって立ち上げられた三河材流通加工センターがこの供給体制の中心となるであろう。このセンターでは、鳳来町と隣接市町村と連携し、林家、森林組合、木材関係者が一体となり、東三河地域林業の振興に勤めている。(図3)

このように、木材供給者、大工・工務店、設計者等との連携強化により、木造住宅の強度等の性能の明確化やデザイン性の向上が図られる。前述のマイケル・ポーターの差別化戦略理論に基づき、三河材流通加工センターを拠点にし、高付加価値の木材加工製品を生産、販売、素材生産、流通加工、需要拡大というサイクルで林業と木材産業全般を振興させることが期待できる。よって、鳳来町森林組合が鳳来町の小規模林家を組織化し、鳳来町林業の振興のために、積極的に三河材流通加工センターを利用することが重要であろう。

6. まとめ

今回の実地研修で明らかになったのは、途上国で多く見られている森林乱伐とは異なり、鳳来町の森林は林家に放棄され、維持管理危機に陥っているということである。いままで森林の維持管理は林業に従事している林家によって行われてきたが、低価格の外材との競争、そして山村過疎化の中で林家と森林との絆がだんだんと消えていった。この問題を解決するには、新たな戦略を打ち出し、鳳来町の林業を振興させなければならない。そのためには、林業経営者、林業組合、政府等各セクターがそれぞれの役割を生かすことが不可欠である。これはただの産業の振興ではなく、地球環境保全のためにも大きく貢献できるであろう。

今回の実地研修では、時間的制約もあり、まさに氷山の一角に触れたのみに止まったが、日本の林業の発展と森林保護という課題は変わりつつある現実を踏まえた上で考察しなければならないが、それを今後の課題にしたい。

参考資料

1 インターネット情報

愛知県庁ホームページ(<http://www.pref.aichi.jp/shinsangyo/ricchi/link/info/78hourai.html>) (2001/11/18)

農林水産省 農林漁業現地情報(<http://www.toukei.maff.go.jp/genti/>) (2001/11/15)

三河材流通加工センターホームページ(<http://www.holz-mikawa.com>) (2001/11/15)

林野庁ホームページ (<http://www.maff.go.jp/hakusyo/rin/h9a/2.htm>) (2001/11/14)

²⁹ 農林水産省 農林漁業現地情報(<http://www.toukei.maff.go.jp/genti/>) (2001/11/15)

³⁰ 鳳来町丸山林業有限会社丸山修氏に対するインタビューによる(2001/11/2)

³¹ 鳳来町町長下江利幸氏に対するインタビューによる(2001/11/1)

2 文献

有永明人等 『戦後日本林業の発展過程』 筑波書房 1988/5

大石真人 『森林破壊と地球環境』 丸善株式会社 1995/12

鳳来町役場資料「森林資源構成表」、「森林の主要指標」、「町内総生産産業別構成」、「第3回鳳来町統計台帳」「鳳来町要覧 99」(2001/10/31-2001/11/2)

鷺尾良司等 『転換期の林業・山村問題』 新評論 1983/10

Environmental Balance Aspects for the Development of Horai-Cho

Ahmad Sarladi

Introduction.

The government of Horai-Cho has already released Plan 21 for the development of this area. Concerning the idea of environmental conservation, the key concept of the development for Horai-Cho is 'green life territory' which has started in 1996. However, due to many factors implementations of the plan are not satisfactory up to expected level. On the other hand, Horai-Cho, 92 percent of which is covered by forest, plays a very important role as 'a lung' for the cities nearby. However, many people who own around 98 percent from total forest in Horai-Cho now are facing difficulties to maintain their forest particularly since they can not get appropriate income from forestry activities¹.

As such, there is a need to review the forestry activities such as planting and keeping particular trees, which have disturbed the environmental balance. Since the forest could not adequately provide food for them some animals such as wild monkeys and pigs started to search food in many agricultural lands and inflicted harm to these areas, while some species of wild animals started to become scarce. This report tries to show some related fact-findings from three sources; the planning division of Horai-Cho Government, the Forestry Association of Horai-cho and the forest owner in this area.

II. Current Situation

Japan has been one of the most densely populated countries in the world. Most part of the National land, except for high mountainous areas, especially important areas and inappropriate land for cultivation, have been utilized for many types of economic activities. Almost all private landowners occupy only small plots of land, whereas many national parks, which were designed to be important environmental places, occupy considerable size of productive lands. As such private landowners have undertaken many economic activities utilizing these parks since they not only cover state-owned and local government lands but also many private-owned lands.

From the total forest in Horai-Cho, which covers 92 percent of this area, 96.8 percent belong to private owners with forestry activities as a main industry. This had made this area become an important quality wood source until the start of wood import from other countries². Now, most of the forest owners cannot get economic benefit from their forest since the economic value of forestry activity decreased significantly.

Government views on Forestry

The Local government of Horai-Cho has realized that the forest, which covers most of this area, has made a big influence on the life of people living in this area. Since forestry as main industry has already been proved to be less profit-making for the people who work in forestry and related activities, the government now tries to see the forest from mere Timber industry to attractive tourism industry while extending help to forest owners who still depend on the forestry activities.

Plan 21, which is now on at the phase of implementation, apparently failed to put forestry or Timber activity as a priority to be built. There are three points that the local government wants to make progress in: activate each tourist site, create wide area network and promote tourism industry/agriculture. Horai-Cho with its rich natural forestry has a high prospect to be successful in the green tourism beside its function to support environmental balance for its surrounding area.

Forestry Association views

Forestry Association is an important organization in Horai-Cho since most of the forest covered in this

area belongs to the members of this association. According to the interview the members of Forestry Association feel that forest, as woods source, has no longer economic value. Most of the forest owners cannot depend on forest for economic survival. Consequently, many of their young generation work in other sectors outside forestry particularly in the city nearby as income from forestry activity significantly decreased.

On the other hand, forest as an economic resource has to be maintained regularly, yet the maintenance has lately become a burden for the forest owners due to high cost. Firstly, to get good quality wood, plants of high value are needed to be cultivated. Secondly, the plants need high level of care and maintenance. One of forest maintaining activities is Kambatsu, that is to select and keep the good trees to grow in a good condition. Kambatsu needs much labor while high cost of labor caused this activity become very difficult.

Another factor that has caused the maintenance of the forestry difficult is tax. According to the interview with the members of forestry association, the tax that they have to pay every year has made the cost of maintaining forest very high. On the other hand, the subsidies for maintaining trees in forest, which comes from the interest of Toyokawa River Fund, is now facing a problem due to economic recession of Japan which has influenced the interest rate very badly. Consequently the amount of subsidies decreased.

Changing the forest to agricultural lands has also problems. From the interview it was revealed that most forest owners do not want to change their forest to agriculture land especially since wild pigs and monkeys frequently destroy the cultivated land. This is because the forest cannot provide enough food for those animals.

Forest Owner views

According to the interview with one of the forest owners (Mr. Maruyama), there are some important issues needed to be paid attention such as the issue of forest and environmental balance. From his point of view, there is a need to keep original trees in the forest, but need not to select only high quality trees that have to be kept in the forest. Besides, there is also a need to diversify the trees. It is for the sake of wild animals especially the scarce ones, since it is thought that only planted one or two types of trees in forest has caused the loss of food source for some species of wild animals.

Another point that the forest owners made is that the forest as an economic resource, both as timber industry and as tourism industry, the government has to assist them especially in terms of providing infrastructure and logistic helps such as technological assistance for maintaining trees and supporting green tourism, good maintenance of roads for transporting wood.

III. Suggestions

There have been some ideas, which were suggested both by forest owners and members of forestry cooperative, to improve the situation. The most important one is that environmental balance needs to be made first priority in making plan for development of Horai-Cho. Furthermore, those people who will experience the impact of the development are also need to be taken into consideration.

Firstly, the government policy toward forest has changed from industrial policy to environmental policy. It means that the government now is viewing forest not as industrial goods but as environmental goods. As industrial goods, since most of the forest belongs to private owners, it seems that the owners themselves have to take big responsibility in maintaining it, since they themselves enjoy economic benefit of their forest. On the other hand, the forest also gives environmental benefit such as fresh air and clean water for other people living nearby. Most of forest owners are facing difficulties since the declining of forestry industry, and moreover they are facing difficulties to maintain their forest. The government has already given limited subsidies, but since the budget is not enough, forest owners need more sources. To solve the problem, one idea could be to get regular financial contribution from people living nearby since as an environmental goods, it becomes the responsibility of all people who get benefit from forest to be involved in its maintenance.

Secondly, giving subsidies, which have already been implemented, has provided help for the forest owners in maintaining their forest especially through Kambatsu activity in the short time. Since the amount of subsidies is decreasing recently, it needs a new source, which will be available for a long time. On the other hand, the activity of Kambatsu and planting only specific trees have a weak side since this kind of policy may limit the species of trees that can grow in the forest. As a result, many other species especially wild and scarce animals will lose their food source and even their habitat. There is a need to formulate appropriate ways in maintaining and providing environmental balance through forest activities.

Forest is important for supporting environmental balance and Horai-Cho, which is covered mostly by forest, has an important role in keeping the quality of environment in most of the area nearby. When the government and the people see forest as public goods, it will raise their awareness of the functions of the forest and later an important natural resource. At the same time, the government needs to find new kind of subsidies for the forest owners, which will have sustainability, since the forest owners do not get enough benefit from forestry activities.

People who live in the cities nearby enjoy fresh air and clean water because forest provides fresh air since plants in forest absorb Carbon Dioxide (CO₂) and provide Oxygen (O₂). Forest also functions as water bank since it can catch and reserve water from rainfall. Therefore, it is the responsibility of all people to maintain the forest through making monetary contribution. In this way, the forest owners will get optimum benefit from their forest, while the forest will reproduce ecosystem for wild lives and support environmental balance for the surrounding area.

Note

¹ Taken from material handed out by Forestry Association of Horai-Cho.

² Ibid.

Reference

Preliminary Information For DFW 2001, Prof. Kimura Hirotsune, 2001.

Materials handed out by the Government of Horai-Cho and Forestry Association.

Interview Records of Mr. Maruyama (Forest Owner).

鳳来町の林業と日本の森林の現状

佐藤 久美子

はじめに

名古屋に住むものとして、鳳来町をイメージしたとき思い浮かぶのは、紅葉の美しい鳳来寺と温泉の湧き出る自然豊かな観光地の姿である。友人であるイギリス人映画監督は、彼の故郷であるウェールズの自然を彷彿させるという、鳳来町の美しさに感動し、鳳来町を舞台に映画を撮影した。今年8月に公開されたその映画「一番美しい夏」では、名古屋に住む17歳の少女が、鳳来町の自然の中で、人々との交流を通して、かたくなな心が柔らかくなっていく過程が描かれている。画面では、「日本の棚田百選」に選ばれた四谷千枚田の風景、緑鮮やかな森、清冽な川の水が印象的だった。

10月31日から11月2日までの二泊三日の研修で訪れた私たちは、鳳来町の人々が直面している厳しい現実——住民の高齢化・過疎化・産業や観光の不振など——について学ぶこととなった。自然を守る立場にある林業関係者からは、林業経営や森林の維持がいかに困難な状況にあるかの話を聞いた。ブッポウソウ（仏・法・僧）と鳴くコノハズクが生息することで有名であった鳳来町だが、現在では、その鳴き声を聞くこともなくなったという。美しい自然のかけには、森林を守る立場にある人々の大変な苦勞と困難があることが見えてきた。

鳳来町が抱えている問題は、全国の森林を有している地域共通の問題である。我が国は国土面積の67%を森林におおわれた、世界でも有数の「森林国」である。「森」とともに生きてきたのである。その「森」の現在の状況について、面積の92%が森林におおわれている鳳来町の人々から率直な話を聞くことができたのは、大変有意義であった。

11月1日には鳳来寺山頂の1300年の歴史を持つ鳳来寺での「もみじまつり開幕式」の様子を見学した。一ヶ月間開催される「もみじまつり」の成功と鳳来町の将来とを、伝統的な儀式の中で地元の人々が祈る姿を見ることができた。我々のグループは、翌日の足の痛みを予想できずに、鳳来寺山頂から歩いて降りる決断をし、汗しながら1425の石段を降り、葉が紅く色づき始めた木々の中で森林浴を楽しんだ。今年のもみじまつりには約10万人の人々が訪れたそうだ。

鳳来町の概要

愛知県の東部にあり、愛知県では名古屋市、豊田市に続く三番目の面積を有している。北は北設楽郡、東は静岡県、西は新城市・作手村と境をなす。奥三河山岳地帯の南部に位置し、町の中央にある鳳来寺山を中心に、東には赤石山系、西には木曾山系の山々が連なっている。山林は総土地面積の92.1パーセントを占め、河川は豊川水系に属し、海老川、巴川、宇連川、黄柳川、阿寺川、大島川の各支流があり、豊川に注いでいる。

総土地面積26,366haのうち、森林面積は24,275haであり、総土地面積の92.1パーセントを占める。

鳳来町の林業

愛知県の林業従事者は1996年に1,400人であったのが、2001年には878人に減少している。鳳来町は1996年の112人から2001年の53人と、5年間に半以下に減少している。スギの木材卸売価格（小丸太 m³当円）は1996年には23,000円であったのが2001年には、約半額の12,000円となった。

鳳来町の総面積23,267.21haの森林資源構成は人工林が16,139.19ha、天然林が7,128.02haであり、2

／3以上が人工林である。樹種は16,139.19haのうち、スギが7,636.28ha、ヒノキが7,974.26ha、その他が528.65haであり、97%がスギとヒノキを占めている。

世帯数は平成7年現在、4,095、人口は14,877人となっている。そのうち、第一次産業である林業・狩猟業に携わる人は708人、その構成比は1.9%である。

愛知県鳳来町・町長 下江利幸氏の話から

下江町長は、自然は次世代から借りているものであるという発想で、次世代に自然を残さなくてはいけないと語った。下江町長は豊川用水の水資源開発は、県や下流の受益団体が利水のみを考える姿勢であるとしている。参加者に配布された資料、下江利幸町長の執筆による「流域是『東三河は運命共同体』」³²の中で、「ダムを造って利水する事は、常にダムの下流域を対象としたもので、それより上流はサービスの対象とはならない。同じ流域でありながらサービスに格差を生じることとなる豊川からの取水は川の水を減らすこととなり、三河湾など下流域に影響を及ぼす原因を引き起こしている」と批判している。さらに、豊川用水が全線通水すると、都市近郊農業の利用する化学肥料や、畜産業による畜産糞尿の汚染などによって、三河湾の水質が汚濁するとして、上流域で計画されている設楽ダムの影響を危惧している。

下江町長は、これまで膨大な量の水をつくりだしてきた「緑のダム」といわれてきた森林が荒廃し、農業用水を貯え、洪水防止などに役立ってきた農業が衰退しているとして、流域全体で森林の育成が必要であると説いている。森林の持つ公益的機能への理解を求め、森林交付税の創設の必要性を訴えているが、運動に水の受益地である下流自治体が参加していない現実があることを語った。

「環境保全に貢献し、生活に潤いをもたらす森や林をどうやって守り、次世代に引き継ぐか、それは、私たち山村住民に突きつけられた大きな課題である。」上・下流がそれぞれの立場で役割分担し、「流域是」として、流域が進むべき道の考え方をもち、森林交付税³³の議論を深めたいと主張した。

最近では、都会でのコンピューター関係の仕事に疲れて、森林での仕事に就きたいという人がいるが、所得の保障が難しいのが現状であるようだ。また、町民も、森林の厳しさを良く知らない外部の人々が現実逃避の気持ちで参入してくることに快く思っていない、ということも指摘した。

今後はインターネットなどを利用して、情報を発信し、木材製品を中間マージンがいらぬような方法で販売することも考えたい、と積極的に販路を開拓し、拡げていく方向性も提示した。

町長に就任してから、不況下では役所の職員の意識改革と役所そのものの構造改革が重要であるとも語り、作業服姿で自ら町役場の清掃をしていた下江町長の今後の取り組みに期待したい。

丸山修氏（有限会社「丸山林業」社長）の話から

・日本の林業が抱える問題

- 1 林業従事者の高齢化（平均年齢 70歳）。
- 2 少子化に伴う労働力の絶対的不足。
- 3 人件費の高騰により、森林で働く人を雇用できなくなった。
- 4 若年の林業技術者が育っていない。
- 5 住宅の新設個数の急減。
- 6 相続税による負担→三世代を必要とする100年生の高齢林の育成を目標とする経営が成り立たない。
- 7 企業としての存立が困難になり、家族労働力による小規模零細林家のみが生き残ることになる。
- 8 日本の政府が農業や林業などの第一次産業を発展させるような政策をとらないで、サービス産業や

³² 下江利幸（愛知県鳳来町・町長）1999「流域是『東三河は運命共同体』『山林』（社）大日本山代会

³³ 森林交付税。山村においては、木材価格の低迷や経営コストの増加等により、経営意欲の減退をまねき森林管理の担い手不足が深刻化するなど森林の管理基準が低下していることを憂慮して、森林面積に応じて配分されている地方交付税交付金を増額するとともに、この交付金制度とは別枠の森林交付税交付金の制度を創設することが全国自治体で検討されている。森林交付税創設運動は、平成3年に和歌山県で産声をあげて以来、その輪は全国に拡大している。

情報関連の事業を最優先させていることが問題。

・考えられる対策

以上の問題への対策とともに、森林の有する公益的機能を、テレビ、新聞などのメディアを使って一般国民に知ってもらおう。また、林業家も閉鎖的な態度を改善して、森林の情報を公開して、林業の現在の苦しい状況を理解してもらえるようにつとめることからはじめなくてはいけないだろう。

・現在の取り組み

門谷周辺、北設楽郡豊根、富山両村に計 250ha の山林を持ち、うち約 200ha が人工林である。ほとんどがスギ、ヒノキの植林であるが、1982 年から伐採地をコナラやクヌギなどの広葉樹に植え替えている。スギやヒノキを植林したせいで広葉樹林がなくなり、木の実などのえさが減ったために、イノシシやサルが畑の作物を荒らすようになった。コノハズクの鳴き声も聞こえなくなった。コノハズクを呼び戻すためにも、えさの昆虫が増えやすい多くの種類の広葉樹が必要。野生動物が住める環境を人工的につくろうと、自ら広葉樹を植え始めた。

現在は採算がとれていないが、「スギやヒノキばかりでなく、いろいろな木があるのが森の本来の姿である。非経済的な価値、保水能力や自然環境など、金には換算できないものが無限にある」と考えているようだ。

古田和男氏（町議会議員）と金田康嗣氏（鳳来町森林組合代表理事組合長）の話から

町議会議員である古田和男氏は、自身が千枚田を所有し、米作りをしているようだ。面会をした当日も早朝から田んぼで働いてきた、と語っていた。日本の原風景といえる棚田を、大きな労働負担があるにもかかわらず、手作業で耕作しながら維持している古田氏に話を伺うことができたことは、有意義だった。棚田は米を生産するだけでなく、災害防止機能もある。大雨が降ったときに、その水が一度に山から流れ出ないように、保水し、洪水を防ぐ、調整池の役目を果たすのである。棚田は、農村の文化や伝統を継承するものであるが、後継者がいないことを、古田氏は嘆いていた。

鳳来町森林組合代表理事組合長の金田康嗣氏は、森林林業基本法が国会で 10 月下旬に成立したことに触れ、林業政策が産業政策から環境政策に大きく切り替えられたことが、最近の大きなニュースである、と語った。日本人の森林に対する希望、要望が公益的機能（環境、水）におかれ、木材生産は重要視されなくなったのである。

金田氏は「数十年前までは、私のように、山を持っている人は『金持ち』と言われたが、今や、『負の資産』となり、同情される時代になった。数十人いた従業員もみな解雇し、息子と二人で何とか支えている」と、厳しい経営状況を語った。

日本の林業：戦後の歩み

林業は、植林・保育を経て伐採対象である森林をつくりあげる生産過程と、材木を伐採・輸送・加工して木材という商品に仕上げる生産過程とから成り立っている。日本の林業が第二次世界大戦後にまず手をつけたことは、戦時中に強制伐採などで伐採されたまま放置されていた伐採跡地の造林だった。農山村も戦後の混乱が安定し、経済が復興に向かう中、1950 年に統制品目になっていた木材および薪炭の統制が撤廃され、価格が自由化された。それが林業生産活動に刺激を与え、また、同年朝鮮動乱が勃発して、特需景気になり、木材需要も急増した。戦災復興のための住宅建設等の需要も大量にあり、木材価格を押し上げ、森林所有者の伐採意欲を刺激した。

一方で、国内の森林は疲弊が激しかったので、1950 年に造林臨時措置法が制定され、伐採跡地の解消に努力が払われた。1951 年には森林法が制定され、伐採を許可制にして森林資源の保続も図られた。

1950 年半ばまでは伐採量の約三割は薪炭生産のためであったが、1950 年代後半に入って燃料革命とよばれる、家庭燃料が薪炭から石油系燃料への急速な変換が行われた。これによって、山村住民は大きな所得源を失うこととなった。山村から都市への労働力移動が若者層を中心にすすみ、山村の

過疎化がはじまった。この潮流は現在まで進展しており、多くの山村は過疎化どころか無人化が目前に迫る状況となっている。

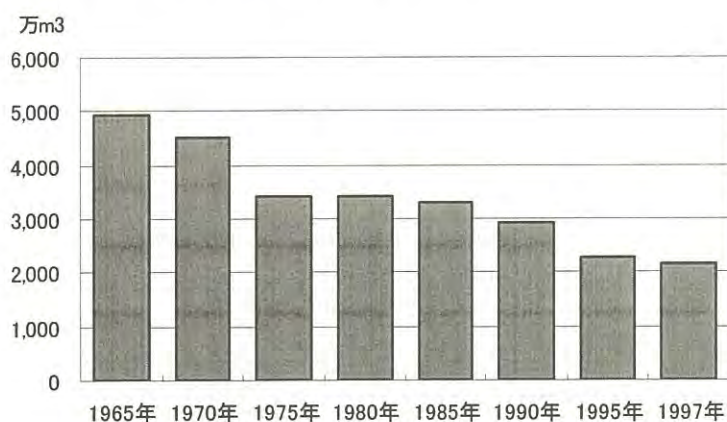
燃料革命は、山村の景観にも大きな変化をもたらした。薪炭の利用がなくなったために、広葉樹はパルプ材、チップ材として伐採され、その跡地には、スギ、ヒノキなどの針葉樹人工林が造成されていき、最近の山村では、針葉樹林が景観の構成要素の中心となっている。また、世界的に見ても優れた日本の製炭技術も減じる寸前となっている。

1950～60年代は、木材需要、木材価格ともに好調に推移した時期であり、日本の林業は活況を呈した。

しかし、1960年代後半から輸入材の増加によって、林業をとりまく条件は急速に悪化した。輸入自由化がすすめられ、関税が引き下げられ、円高も加わって、輸入材との価格競争に耐えられなかったのである。急峻な地形のもとで、狭い流域ごとに分断されている森林が多いという自然的条件を考えると、生産性の向上には限界がある。また、人件費の高騰は、雇用労働力に依存する割合の高い林業経営を圧迫している。

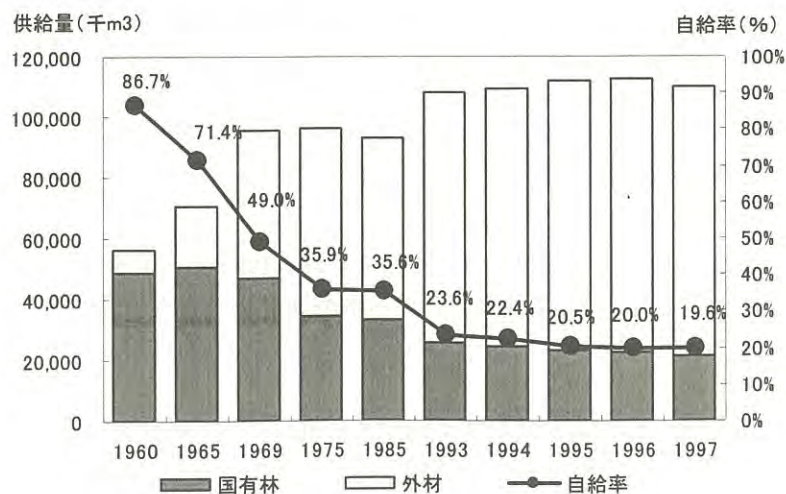
木材の輸入大国日本

図1 日本の丸太生産量の移り変わり



出典；木材需給報告書（農林水産省）

図2 木材の需要量と自給率の変化



	国有林	外材	合計
1960	49,006	7,541	56,547
1965	50,375	20,155	70,530
1969	46,817	48,753	95,570
1975	34,577	61,792	96,369
1985	33,074	59,827	92,901
1993	25,597	82,786	108,383
1994	24,477	85,023	109,500
1995	22,915	89,015	111,930
1996	22,483	89,842	112,325
1997	21,562	88,227	109,789

単位：千m³ 出典：林業白書

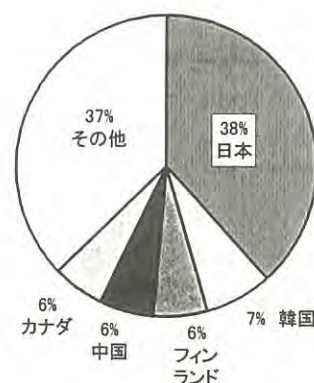
図2に見られるように、日本の木材・木製品の消費量はこの数年来、1億1000万m³前後になっている。日本の森林は世界の森林面積の0.5%程度しかないが、日本人は世界で生産される用材の6~7%を消費していることになる。そして、その木材のほとんど、80%以上を輸入している。木材の自給率は1997年には20%を割っている。図3であきらかなように、日本は世界各国の中でも木材の輸入大国である。

1990年に世界の森林面積は35億1100万haであったが5年後の1995年には、34億5400万haと、5700万ha減少している。開発途上地域では、20億2600万haから、19億61万haと、6500万haの減少である。そのうち、6300万haは熱帯地域の森林の減少である。毎年1%近い熱帯林が地上から消滅している。しかしながら、先進地域では、森林面積が14億8400万haから、14億9300万haと900万ha増加している (State of world's forest 1997 FAO)。

世界の森林を大規模に破壊しているのは、それぞれの地域の住民、それぞれの国の国民だけではなく、むしろ大量の木材を輸入して消費している西側の富裕国だという側面がある。この点では、世界最大の木材輸入国である日本の責任は大きいと言わざるを得ない。

熱帯広葉樹材の最大の消費国である日本に対しては、熱帯林の保護活動を行っている海外の人々からの厳しい批判の眼がある。「安い木材を買うことに没頭する」行動が発展途上国の森林を商業伐採し、生態系を破壊し地元住民の生活を脅かしていると同時に、日本の林業経営をも危機に陥れているのである。

図3 世界の丸太輸入量に占める日本の割合



森林の持つ機能

生産資源	物質生産	木材生産、特用林産物生産、農産物生産	
環境資源	国土保全	水資源涵養	水の貯留、水質浄化
		浸食防止・軽減	水食防止、風食防止、雪食防止
		自然災害防止・軽減	山崩れ防止、水害の防止など
	快適環境形成	気象緩和	気温緩和、地温緩和、湿度調節など
		大気浄化	CO ₂ 吸収、O ₂ 供給、塵芥吸着など
		快適な生活環境形成	木陰、騒音防止、軽減など
文化資源	自然学習	自然探求、情操などの涵養	
	芸術、宗教	芸術活動の場、芸術の題材、宗教の価値	
	レクリエーション	スポーツ活動、行楽、健康の維持・増進	
	野生動物の保護		

出所：科学技術庁資源調査会『みどりとの共存を考える』大蔵省印刷局、1988年

森林を守る取り組みの事例

豊川水源基金

1977年(昭和52年)に、流域の関係18市町村と愛知県によって設立され、1991年(平成3年)には天竜水系の長野県7町村が加わったこの基金は、豊川上流域における水源涵養林の造成、地域振興、水源開発にともなう水没対策などを目的にして運営され、上下流一体となったその取り組みは、日本全国の範例とされてきた。

愛知県豊川水系において水源林地域対策および水源地域対策を講ずる市町村に対し助成などを行うことにより、豊川水系における治水および水資源の安定的確保を図り、もって関係地域の振興と流域の一体的な発展に視することにあつた。流域における水の安定的な供給を確保するには、水源における森林の整備とそれを支える地域社会の振興がなければならない、という思想に基づいている。

温泉プールやトレーニングルームのあるスポーツ施設や、露天風呂大浴場のあるヘルスケア施設を持つ、町営施設「鳳来ゆーゆーありいな」やコミュニティプラザの建設、間伐、森林整備、作業路新設などに基金が運用されている。

NPO 穂の国森づくりの会

地域の森林ボランティア団体

1997年（平成9年）4月の設立。会の目的：『かつて「穂の国」と呼ばれた東三河の森林の公益性を確認し流域の市民・企業・行政のパートナーシップにより、東三河の森林の再生と、循環型地域社会の実現を図ることこと。』

毎月の森林作業や上下流の交流事業、各界の講師を招いての例会活動や機関誌『フォレスト』の発行、政策提言部会での『森づくりプラン』策定作業などを行っている。

HOLZ 三河 三河材流通加工センター

愛知県新城市富岡地内。

1998年（平成10年）から2002年（平成14年）にかけての整備。

2001年（平成13年）11月に市場部門が開設。

原木市場と製材・プレカット工場、防虫防腐工場を併設し、原木から製材品・住宅部材に至るまでの一貫した供給体制を築くことで、木材の流通過程を簡略化し、コストの削減を実現している。山主に対しては経費負担の軽減を、消費者に対しては良質な製品を安定的に供給することで、地域林材業の発展だけでなく、東三河地域の健全な育成に貢献することを目的としている。インターネットを活用した販売にも取り組み、可能性を拓いている。

株式会社ログウェル日本

愛知県西加茂郡三好町。

1999年（平成11年）に海外植林事業を開始し、国内林業の厳しい現状に対して事業的に貢献するために、国内木材利用を拡大するためのビジネスを検討してきたトヨタ自動車（株）から生まれた、ベンチャー企業。

全国森林組合連合会や、HOLZ MIKAWA、林業家、建築業者などとネットワークを結び、分散する供給情報と需要情報をインターネット上でマッチングして、従来の多段階流通における不良在庫を排除し、市場コストの削減と端材商品化率向上により、外材に対抗できる価格水準（スギの製材品価格：外材 62,700 円/m³ に対して、本事業 60,000 円/m³）を維持し、地球環境の改善と地域活性化に貢献したい、としている。

考察

鳳来町での研修により、これまで美しい自然として見てきた日本の森林が直面している現実を学ぶことができた。

森林の様々な働きを見直し、評価して、社会のなかに位置づけることが重要になっていると思われる。我々が森林を国民共有の財産とみなし、積極的に森林を守る運動に参加し、時には、身銭を切るくらいのことをしないと、森林を守ることは難しいであろう。また、森林について国民がもっと関心を持つような環境教育をさらにすすめることが望まれる。

今回の研修では、林業経営者から直接、林業の実体について話を聞くことができた。林業に携わる人々は切実な状況を自治体に訴え、対策を求めている。自治体はそれにこたえて、議会で条例を制定したり、行政機関で指導要綱をつくったりして対策にのりだしている。森林の維持、管理のために「森林交付税」の導入を強く望む自治体の数も増えているようだ。

「穂の国森づくりの会」のような森林の行く末に危機感を持った人々によるボランティア団体も、

流域の市民・企業・行政のパートナーシップをとりながら活動している。足もとの環境を守るためにまず草の根の住民が動き、自治体を通して、国に働きかけをしている実例である。住民が政策決定の原点となるという動きは、環境政策の全般にみられる現象となっている。環境破壊は世界的にさまざまな影響を与えているが、人権意識に目覚めた住民運動が起こり、同じ意識を持ったもの同士のネットワークが広がって、行政に働きかける草の根民主主義の動きが出来てきている。

「政治家は、政策決定に影響力のある団体の意見に耳を傾けるので、これまで、連携を組むことが不得手であった林業家の声は届かなかった。これからは、もっと積極的な姿勢をとっていかなくてはいけない」と丸山修氏は語っていたが、行政側には、危機感をもって現状を調査し、早急に森林に対する政策を立ち上げるなどの対応を望みたい。

都会人は憩いの場所として自然を求めている（たとえば、渋滞を作ってまで紅葉を見に行くように）。田舎で生活する人の多くは自然と向き合って生きる糧を得ている。都会に短時間で出られるように幹線道路の建設を願うことからみても、自然環境が豊かなところで生活する人は都会に憧れ、厳しい自然から勝ち得た収入を都会で使いたいと考えている人々も多いと思われる。

都会にあるもの（流行のファッション・都会の遊びなど）だけをマスコミが取りあげて報道するのではなく、田舎にあるものも取り上げて報道することによって、田舎の生活の良さが人々に再認識・再評価されるようにしていくことも必要であろう。また、田舎の人々も「よそ者」を排除するのではなく、受け入れることによる変革を肯定的に見ることも大切ではないだろうか。

最近では、木炭や木炭の生産過程で得られる木酢液が、再評価されている。さらに一步進んで森林や環境への関心を深め、学び、自らの行動へと結びつくことが望ましい。

過疎化・住民の高齢化に悩む自治体は少なくない。メディアやITを利用して、積極的に情報を発信していくことを視野に入れて、収入を増やすことで少しでも解消に向かう方向を探ることが必要であろう。「HOLZ 三河」やベンチャー企業「株式会社ログウェル日本」の取り組みにも注目したい。

おわりに

三日間の研修であり、時間の関係で話を伺う時間が足りない場面もありましたが、役場の皆様や、快くインタビューに応じてくださった方々に感謝をいたします。

名古屋大学大学院国際開発研究科に在籍する各国からの留学生とともに、日本の森林の現状や問題点について学ぶ機会があったことは、大きな収穫となりました。今後も森林の実状や環境問題に関心を持ち続けて、自分に出来る行動につなげていきたいと思えます。

参考文献

内山節編 1989『森林社会学宣言』有斐閣選書

梅原猛・伊藤俊太郎監修 1993『森の文明・循環の思想』講談社

国民森林会議編 1992『森とともに生きる』家の光協会

信濃毎日新聞社編 1983『森をつくる』信濃毎日新聞

菅原聡・北村昌美・市川健夫・赤坂信共著 1995『遠い林・近い森——森林観の変遷と文明——』愛智出版

斎藤正彦編 1987『森と文化』東京大学出版会

只木良也 1988『森と人間の文化史』日本放送出版協会

Time for the Fire Fly and Sweet Fish

Shavitri Nurmala Dewi

I. Introduction

Environment is an irreplaceable resource that is used by all and gives benefit to humanity. How to keep environment healthy, safe and clean for its community has thus become an important issue because of many reasons. First, many factors influence condition of environment: increasing population growth, decreasing daily attitude to manage the garbage and wastage, and rapid growth of industries. Water shortage and pollution are also causing widespread public health problems, limiting economic and agricultural development and harming a wide range of ecosystems. Second, when sustainable development turns to get more and more attention, every government tries to handle environment issues seriously not only for the community's need but also in order to maintain their accountability to people.

Horaicho, the place where our group did the research, is a small town with 92 % of its land used for forest. This paper will describe about Horaicho and its activities on forest matter.

II. Forest-centered activities

Forest in Horaicho is about 24,350 ha wide that consists of artificial forest (16,757 ha) and natural forest (7,331) ha. With total area of 26,366 ha, obviously Horaicho is surrounded by the green forest and fresh air. Most activities in Horaicho are forest-centered, like eco- tourism and small timber industries.

In Horaicho, there are at least 3 institutions that are involved in forest activities, besides Horaicho Local Government itself. First is KENMIN NO MORI. Established in 1967, it is mainly equipped with camping ground for recreation. Not only accommodation for those who want experience "to sleep in the forest", Kenmin no Mori with the area of 600 ha, also promotes hall that offers audiovisual facilities about forest for children.

This institution was build by Aichi Prefecture and is maintained by the Prefectural Government. Kenmin no Mori is a non-profit institution that provides place for people who want to enjoy natural recreation. Although the Prefectural Government subsidizes part of the budget, it is hard to say that this institution can stand-alone by itself. The average visitors are 600.000 per year.

The second institution is YAMABIKO NO OKA. Similar to Kenmin no Mori, Yamabiko no Oka provides camping ground facilities as well. But here visitors have many choices of entertainment, because it also has tennis court, farmland, museum, gymnasium and sport center and organizes various festivities. Built in 1967 Yamabiko no Oka was expert on farming. This institution was initially belonged to Institute of Agriculture but later sold to Aichi Prefecture and yet later given to Horaicho. During summer vacation this place becomes full of Elementary and Junior School Students who spend 2-3 days for activities such as agriculture, camping or mountain climbing. Even though it has non-profit goals, Yamabiko no Oka bears lots of expenditure and therefore has to receive financial support from Horaicho town to keep the institution work.

The third institution is FORESTRY ASSOCIATION. This association consists of the owners of private forests. Their forests are mostly planted with Japanese cedar, for timber industry. Economically, the owners of the private forests are not in a good situation. First, the cost of production in timber industry is expensive. To maintain the forest itself has many problems. They have to clear unnecessary trees in order to make good trees grow properly (kanbatsu). Second, not many people – especially young people – are interested to join forest industry, so the labor cost becomes expensive. Actually it is now cheaper to use imported timber than to use Japanese cedar. But for taste and elegance, some people still prefer Japanese cedar.

III. Findings

Forest for tourism

The most popular attractions of Horaicho are its Hot Springs and temples. Many people come to visit this area even though the number of visitor is decreasing recently. It might be because of economic situation that visitors do not tend to spend overnight at Horaicho. Places to visit are scattered in surrounding areas that are relatively far, so visitors usually concentrate only in the place they are interested. Forest is still the most attractive place to visit, especially in summer when the out-door activities become possible. In autumn, with the changing color of the leaves, Horaicho offers another attraction for visitors.

Awareness of ecology and environment

Even though the environment in Horaicho is not under sever threat, it might become a problem in future. For local people, there is a system to control garbage, which is same as many places in Japan. The problem is with garbage that is left by visitors. In some tourist areas, like forest, there are people who take care of environment regularly. In other places, there are only garbage bins for different types of waste. Actually, it became a dilemma for Horaicho because if there are garbage bins, it means that Horaicho has to recycle the left garbage. However, the amount of garbage is still under-control.

To promote and encourage the beautification and cleaning in popular and major areas in the parks where many visitors come, voluntary groups consisting of local government, concessionaires, local people and others have to be established and organized. Horaicho seems to already have such kind of activities. When we visited Horaicho, we found the Mayor of Horaicho working together with a voluntary group cleaning the garden in Local Government Office.

If Horaicho Local Government tries to keep forest still green and healthy, it does not mean it will give benefit only for Horaicho community. The interesting point is awareness of local people to their environment and its beneficial effect to other area. Horaicho is a upper-stream area. So for down-stream area, it is very important to provide enough and clean water. Forests collect and filter rainwater, and from it generate and store groundwater. The porous soil created by decomposing leaves, bark, and tree trunks acts as a huge sponge, absorbing water and purifying it as it seeps into the ground, surfacing later in springs or drilled wells. Moreover, clean water not only serves as a good resource for drinking water but also supplies nutrient to some kind of seaweed that live in the sea where the rivers from Horaicho meet.

Because of those reasons, Horaicho wanted down-stream area to support the forest by establishing fund for maintenance. Toyokawa River Fund that was established in 1979 is supposed to be the support fund, but practically it does not help much. Horaicho Local Government seems to have to work hard to maintain their forest still green and healthy.

IV. Conclusion

Basically, Horaicho – like many small towns – now learnt how to make a dream come true. Horaicho wants to be a tourist destination by using forest (natural asset) as central attraction. To achieve this goal is not easy, because Horaicho faces problems like ageing society, and no industrial development. So, Horaicho's situation now and its future depend on the existence of the forest.

Campaign to make fire fly back to the people's garden and to keep clean river as a place for sweet fish is such a hard work. I suspect, given the current situation, that in the future Horaicho will still be fine with its forest, and that the forest in Horaicho could be saved for the next generation. Timber industry seems to be in a deteriorating situation and eco-tourism cannot compete with other areas that are already famous, like Asuke-cho. But I believe if fire fly and sweet fish finally come back to Horaicho, people there will have a really healthy

environment.

日本の森林保護の現状とその将来展望 — 鳳来町における調査からの一考察 —

古川 智美

はじめに

森林には多様な機能があり、森林の公益的機能が近年見直され始めている。これまでの日本では、近代化の過程で木材供給の場としての機能だけが偏重されてきた。しかし、木材生産機能は森林の多様な機能のほんの一要素でしかない。現在の日本の森林は、産業としての林業を中心とした仕組みの下に管理されている。産業としての林業が衰退した今日、森林の公益的機能を保護していくためには、林業と森林を取り巻く状況を変えていく必要がある。鳳来町での3日間にわたる調査の結果明らかになった鳳来町の林業と森林を取り巻く現状から、今後の森林保護の展望について考察する。

1. 森林の多様な機能

森林は木材供給機能以外にも、水源涵養、国土保全や環境養護などといった様々な公益的機能をもっている。森林はその保水機能により、雨水の調整を行い、洪水や渇水を防いでおり、これを森林の水源涵養機能という。森林の土の中にある多くの隙間がスポンジのような役割を果たし、水を吸い込むことにより洪水を防止するなど、付近の水の流量を調節するのである。森林地帯で大雨が降っても、一時的に川の水が増水することは比較的少ないし、1ヶ月くらい雨が降らなくても付近の溪流の水は枯れないという（藤原 1994：5）。国土保全機能とは土砂崩れを防ぐ役割である。森林の土の中で縦横に張りめぐらされている樹木の根が、土砂が流れるのを防ぐ。日本の国土は急斜面が多いので、森林が伐採されると激しい侵食が起これ、集中豪雨の時などに山崩れや土石流を招く危険性が高い（藤原 1994：6）。また、環境養護機能とは、森林が、炭酸ガスを吸収して酸素を放出する機能である。地球温暖化の原因の一つである炭酸ガスを吸収することにより、大気中の炭酸ガスの濃度の上昇を防ぐ役割を森林は果たしている。

森林の価値は、近代化の過程で経済的な価値観のみが偏重され、木材生産機能のみが評価されてきた。前述の公益的観点を考えると、森林の価値を見直す必要がある。林野庁の試算によると、水源涵養に3兆6800億円、土砂の流出6兆800億円、酸素供給・大気浄化に15兆4700億円、保健休養4兆6800億円、合計で30兆7100億円の公的機能があるという（下江 1999：5）。しかしこのような試算が出されていても、この試算に見合った対価が森林に支払われていないことに問題がある。この問題は、森林の役割が生産財としての限られた機能に集約されているという現状によるところが大きい。

2. 日本の森林の現状

2-1. 日本の林業の歴史

日本の森林は国土面積の3分の2を占めている。森林は古くから、木の実や薪を採集したり、狩りをする場として、また木材供給の場としてなど多様に利用されてきた。近代化の過程で、木材供給地としての役割が次第に高まっていった。第二次世界大戦中は、乱伐と山林労働者の不足で森林が荒れた。戦後復興のために木が増伐され、全国的に森林が荒廃した。その結果、日本各地で台風による水害や土砂崩れが多発したという（藤原 1994：11）。1954年に、保安林整備臨時措置法が制定され、国が補助金を出して造林を行うなど、荒廃した森林の保全が進められた。

1950年代の高度経済成長期には、木材需要が増大し、木材価格が高騰した。住宅建設ブームなどとも重なり、再び木材は増伐された。当時は、外材の輸入には割り当て制度がとられており、木材の供給源は日本国内が主であった。国産材だけでは需要の拡大に追いつかず、供給不足から、木材価格が高騰したのである。木材価格の高騰は庶民の生活を圧迫するなどといった問題もあり（藤原 1994：14）、外材の輸入自由化が進められた。1960年頃から木材輸入の関税が引き下げられ、段階的に自由化された結果、1970年代から木材価格の高騰に歯止めがかかり、以後、国産材の価格は低落もしくは横ばいとなった。そして1970年代以降は、外材の大量輸入により、日本における木材の自給率は著しく減少していった。また、高度経済成長に伴い、安く石油が大量に輸入され始め、エネルギー源が炭や薪から石油にとって代わられた。そのため薪や炭の生産量は大幅に減少し、薪や炭のための森林³⁴⁾の価値も下落した（藤原 1994：12）。

円高や、国内の人件費が上昇したことなどの理由から、国産の木材は輸入財に対し競争力を失った。林業では収益をあげることが難しくなり、林業は衰退の一途をたどっている。産業としての林業が衰退した事により、これまで「財産（収入源）」として位置付けられてきた森林は、財産としての価値を失い、維持管理に費用や手間のかかる「負の資産」となった。森林は個人の財産という性質を失ったことにより、公共財の性質が見直されることとなった。公共財とは、「私的財と異なり、各個人が共同消費し、対価を支払わない人を排除できず、ある人の消費によりほかの人の消費を減少できないもの（経済学辞典、p. 337）」である。公共財は、例えば国防や警察、道路などであり、国によって供給され、維持・管理されることがのぞまれている。しかし森林、そして自然環境一般は、現在は公共財として国などによって広く保護されることは積極的には行われておらず、誰によって管理されるべきか、そしてその費用などの負担は誰がすべきかということは、議論されている途中であり、明確な結論は未だ出されていない。このような状況の下で、手入れが行われずに放置される森林が増えている。

森林を「健康」な状態に保つためには、森林を適切に管理し、間伐や下刈りなどの手入れを定期的に行う必要がある。間伐とは木々の生長を促すために、密集して植えられた木々を一定間隔を空けて伐採することである。間伐をしないまま、木が密植した状態の森林では、木が太くならず、「線香林」といわれるような細い木が密林することになる。このような線香林は、用材としての利用価値が低い。え、病にかかりやすく、害虫による被害も被りやすい。間伐の行われぬ森林は、台風や雪にも弱く、保水力の低下や山崩れなどの災害を招く危険性が高いのである。森林の公益的機能を守るためには、何らかの対策が必要となっている。

2-2. 鳳来町の現状

鳳来町の面積のうち、92%を森林が占めている。この森林面積の8割以上は私有林であり、その維持・管理は所有者個人に任せられている（新鳳来創造プラン 21 1996：9）。その中でも、小規模林家が多い事が特徴的である（表1）。これは、鳳来町における森林の大部分の世話が、森林所有者個人によって行われているということを示している。小規模林家が多いことから、所有者一人ひとりにかかる負担が大きいということがわかる。全国的に林業が衰退しているという傾向は、鳳来町にもそのままあてはまる。第一次産業従事者は年々減少しており（表2）、鳳来町の中では第一次産業の根幹を占める林業従事者も平成6年度の112人から平成11年度には53人と減少している。また、林業労働は若者にとって魅力がないため、新規労働者の参入がなく、林業労働従事者の高齢化が進むという問題も抱えている。

林業の衰退に伴い、鳳来町でも間伐などの必要手入れがされずに放置されている森林が増えているという。その原因としては、以下のような問題を挙げることができる。林業が衰退した結果、間伐な

³⁴⁾ 材木生産のために集中的に植林されたのは、杉や桧などの針葉樹であるのに対し、薪や炭などの材料は伝統的に広葉樹が使われた。

（表1）鳳来町における保有山林規模別林家数の推移（単位：戸）

	総数	1HA未満	1～5HA	5～10HA	10～50HA	50HA以上
昭和35年	2,050	991	718	179	142	20
昭和45年	1,788	778	679	159	145	27
昭和55年	1,727	762	628	156	153	28
平成2年	1,721	839	576	148	126	32

出所：農林水産省「林業センサス」より作成

（表2）第一次産業（農林水産業）就業者人口の推移（単位：人・%）

	実数	構成比		実数	構成比
昭和40年	4,498	46.5	昭和55年	1,482	16.8
昭和45年	3,299	33.8	昭和60年	1,234	14.8
昭和50年	1,897	21.6	平成2年	813	10.1

出所：新鳳来創造プラン21 p.8より作成

ど、森林を管理する技術を持つ人が減っている³⁵⁾。そのため、森林所有者個人では作業ができない場合が多い。しかし作業を委託すると大変な費用がかかり、経済的な負担が大きい。また、自前で作業が可能な場合でも、間伐材を市場へ運ぶ際にはコストと手間がかかり、間伐材を売っても収益が上がらない。間伐を森林所有者の負担により行い、木材を売ったとしてもコストに見合った収入を上げることはできないため、適切な手入れを行わず、放置する者や、山林を手放す者が増えている。

2-3. 現在行われている対策

森林の手入れが行き届かなくなってきたという現状に対し、鳳来町では現在以下のような対策が選択肢としてある。所有者が防災林指定を受けるという方法と、間伐などの作業に際し補助金の給付を受けるという方法である。

森林の所有者が申請することにより、愛知県から防災林指定を受けると、県と国が間伐などにかかる費用を負担するという制度がある。防災林指定を受けると、維持・管理に際しては、所有者の負担は無くなる。現在、鳳来町の森林面積の約18%にあたる、4,293ヘクタールが保安林に指定されている。保安林区分の詳細は以下の表3の通りである。

（表3）種類別保安林面積（平成9年3月31日現在）（単位：ha）

区分	総数	水源涵養保安林	土砂流出防備保安林	土砂崩壊防備保安林	干害防備保安林	保健保安林
面積	4,239	1,958	1,910	16	39	370

出所：第3回鳳来町統計台帳 p.3より作成

また別の制度として、豊川水源基金が昭和54年に設立された。愛知県、新城市、豊川市、豊橋市、蒲郡市等といった東三河の四市七町の自治体が、10億円の基金を積み立て、その利子を森林保全のために使っている。具体的には植林や下草刈り、間伐を行う際の補助金として使われている。しかし、近年利子が下がっており、基金は当初の計画通りには使えないという問題がある。

補助金については、水土保持森林緊急間伐対策事業や間伐支援対策事業、流域森林総合整備事業などといった補助制度があり、それぞれ、国と愛知県、鳳来町の共同で運営されている。間伐や人工造林などの作業に対し、補助金（2分の1から5分の1）が支給されている。しかし、これはあくまでも作業を行う場合の補助であり、山林所有者もいくらかの自己負担をすることが必要とされている。この負担を負えなかったり負いたくなかったりという理由から、作業を行わず放置する森林所有者も多いといわれている。概して、小規模林家にとって負担は大きいという。

以上から、従来のように、個人所有の下で森林を維持・管理していくということが難しくなっ

³⁵⁾ 林業従事者の高齢化も進んでおり、今後この問題を現状のまま放置すると事態はさらに悪化し、深刻化する事が懸念されている。

ている。しかし、自治体に全面的に管理を任せるということも、現状では難しいようだ。鳳来町でも、維持管理に負担がかかるため、町に山林を寄贈したいという申し出があったが、町もその維持管理費用を負担できないために、その申し出を断ったようだ。

また、愛知県はこれまで、所有者から山林を借り上げて³⁶⁾、林業経営を行ってきたが、採算が取れないためにこの制度を順次廃止していくという。これは林業から収入を得ることを目的として行われており、植林、下草刈りや間伐、伐採などの作業は全て県が行い、木材を売った収入の30%を、所有者に分けるという仕組みで行われてきた。しかし、県の森林管理組合職員の話によると、経済的に採算が取れないので、この制度も契約期間が切れ次第、契約更新はしない方針だそうだ。

3. 今後の展望—生産財から公共財へ

3-1. 多様な機能の多様な利用

今後森林を保護していくためには、産業としての林業一辺倒の現状から離脱し、森林の多様な機能を保護するシステムを整え、それぞれの機能に合わせた、多角的な利用を推進していくことが大切だと私は考える。多様な機能とは、前述の水源涵養、大気浄化保健休養林としての機能などといった公益的機能に加え、環境教育やエコツーリズムの場としての利用など、さまざまな機能と利用が考えられる。

水源涵養機能を守るためには、例えば下流の水利用に課税し、この税収を水源保全のための森林保護に役立てるという対応策が考えられる。前述の豊川水源基金は、受益者である下流の市町村が水源保護のための資金を一部負担するという取り組みの一例である。また豊川の水利用に対する利用税³⁷⁾の導入を求める運動も鳳来町では行われている。

また、二酸化炭素吸収源としての森林を守るための対策として、森林交付税の創設を求める運動が、山を持つ市町村中心に全国的に行われている。これは森林の適正管理のために、自治体の山林面積に応じた交付税の交付を国に要求している運動である。国際政治の舞台では、二酸化炭素排出削減へ向けての取り組みが強化されるなど、二酸化炭素吸収源としての森林の役割への注目は高まっている。国の環境政策において、森林保護を進めるための具体的な対策が求められている。

森林の公益機能の価値を計る試算では、保健休養林としての価値も試算されていた。鳳来町には、森林が休養林として県によって管理されている「愛知県民の森」がある。都市部に住む人々などがキャンプやハイキングなど、休養やレジャーの目的で訪れている。森林を保護し、適切に管理を行いながら、利用する一つの形態として、今後もこのような保健休養林が増える事が望まれる。

環境教育の一環として利用する事もまた、森林利用の大切な一面である。次世代に森林の大切さを伝える事が、将来的に森林を守っていく上では欠かせない。また、教育の場として整備し、保護する事により、森林を守っていく事も可能となる。また、都市部の住民らに、山林の手入れを体験してもらったり、オーナー制度で森林保護のための出資者を募ったりするなど、近年注目を集めているエコツーリズムを、森林保護と組み合わせることで、森林の保護と利用を両立することも可能であると考えられる。

多様な森林利用の取り組みの一環として、産業としての林業を続けていく可能性も無い訳ではない。例えば、材木を加工して付加価値を高めて出荷する、高級国産材としてブランド化を図るなど、従来の単なる木材供給からは離れ、工夫する事により、収入をあげる事も可能ではないだろうか。鳳来町でも近隣の市町村との第三セクターで、奥三河木材流通センターを立ち上げ、流通まで一貫して行うなど、収益を上げるための新しい取り組みが始められている。

³⁶⁾ 30年契約など、長期の契約である。

³⁷⁾ 水1トンに対し1円

3-2. 多様な所有形態・管理形態

また、森林の多様な機能を守り、多角的に、そして持続的に利用していくためには、従来の個人所有中心の所有および管理形態も、変えていく必要がある。これまで、森林の所有形態は個人所有が主であり、森林の維持管理も所有者個人に任されてきた。しかし前述の通り、林業で収益があげられなくなった今日では、個人で森林の維持・管理を進めていく制度には限界がある。森林の多様な機能の保護と多様な利用の在り方を保証していくためにも、多様な所有形態への移行が望まれると私は考える。

例えば、森林の所有形態の一つに公有がある。公有林は日本ではこれまで、林業収入を上げるためのものと保健休養林などに限られてきた³⁸⁾。このような限られた利用のための、比較的小規模の公有林から、多様な公益機能を守るための、広く公的に管理される森林が増えることが望まれる。例えばドイツの首都ベルリンでは、ベルリン市は市の面積の1/3にあたる森林面積をベルリン市有林として維持・管理している。工場の煤煙など、公害の緩衝地や食料供給地としての田園地帯として、また市民の憩いの場としても活用されている。休養林としてだけでなく、森林の公益機能をいち早く認め、森林を保護している取り組みの例である。産業革命期以降、ロンドンで都市の公害問題が深刻化したことを教訓に、ベルリンはロンドンの二の舞を踏まないためにと、以後この森林を市が保有し、維持・管理しているのだという³⁹⁾。前述のように、日本の公有林は、産業としての「林業」という形態で、収入を当てにして行われてきており、独立採算であるため、費用に見合った収入が得られなければ、打ち切りとなる。ベルリン市は、市民の休養や公害対策といった包括的な観点に基づいた管理・保護を行っており、短期的な経済的利益に制限を受けることなく森林の公益機能を保護するための対策の在り方を示唆している。

また、県や国に森林の保護を任せられないのであれば、市民が行動を起こすという対応も考えられる。NPOなどが、土地を買い受け（又は、貰い受け）、森林を管理するといった取り組みが日本でも始められている。里山の大切さを社会に訴えかけ、その保護に取り組みながら、持続的に利用していく方法を模索する活動や、まちづくりの一環として慣れ親しんだふるさとの自然を守ろうといった取り組みがみられる。

公的機関、NPOに加えて、企業もまた森林の多様な機能を保護していくために、重要な役割を果たすと考えられる。例えば、トヨタ自動車は、社団法人日本環境教育フォーラムと共同で「エコの森セミナー」という、市民参加の森づくりを進めるプロジェクトを実施している⁴⁰⁾。企業が環境対策の一環として、里山や森作りに出資したり、山林で環境教育などを行うという取り組みがみられ始めている。企業における環境対策の重要性も近年高まっており、今後、森林保護の分野でも企業の役割が高まっていくことが期待されている。

終わりに

鳳来町面積の9割以上、そして日本の面積の6割以上を占める森林を今後適切に管理し、維持していくためには、決定的に有効な解決策があるわけではなく、多様な対策を組み合わせる事が、必要である。生産財としての限られた森林の役割から、公共財としての役割を広く認識し、幅広く、多様な方法で保護していくことが求められる。また森林を「保護」するだけではなく、さまざまな形で森林と関わり、利用していくことにより、長期に渡り、持続的に森林を維持していくことが可能になると私は考える。

³⁸⁾ その他には、大学などの教育・研究機関の演習林もある。

³⁹⁾ 筆者がベルリン市森林管理事務所ボランティアをした際に、森林官から聞いた話による。

⁴⁰⁾ <http://www.jeef.or.jp/economori/>

参考文献

- 下江利幸「東三河は運命共同体」『山林』、1999年 (DFW 研修配布資料)
- 藤原信『日本の森をどう守るか』岩波ブックレット No.327、岩波書店、1994年
- 『有斐閣 経済辞典 (第3版)』、株式会社有斐閣、1998年
- 『新鳳来創造プラン 21—第8次鳳来町総合計画』、愛知県南設楽郡鳳来町役場 企画課、平成8年3月
- 『第3回鳳来町統計台帳』、愛知県南設楽郡鳳来町役場 企画課 編集、平成11年3月
- その他、DFW 研修配布資料

学校教育とコミュニティの連携

伊東 陽子

はじめに

平成13年10月31日より3日間、愛知県奥三河に位置する鳳来町にて、名古屋大学大学院国際開発研究科の国内実施研修が行われた。我々ワーキンググループ4は地元文化と教育をテーマに、町の教育委員会、小学校・中学校、公民館、その他地元の歴史的建造物やその歴史館、それに自然科学博物館等を訪問した。

以上の団体、施設等を訪問するにおいて、我々は文化保存、学校教育、そして学校教育とコミュニティ活動の連携の3点に注目した。文化保存では、鳳来町の重要な歴史的出来事である長篠の戦に関連して、その特徴ある歴史・文化をどのように保存、伝承しているのかを調べた。学校教育では、複式学級と総合的な学習の取り組みについて調べた。複式学級は、鳳来町においては、何十年も前から、山間部の学校で行われてきたことであり、また、高齢化・少子化に伴い、そのあり方および意義が更に注目されている。総合的な学習とは、国際理解、情報、環境、福祉、健康など従来の教科という枠を超えた課題に取り組む学習である。新学習指導要領により2002年より正式に導入されるものであるが、従来から、鳳来町内の小・中学校でも試験的に取り組まれている。この報告書では、第三点目である学校教育とコミュニティの連携について考察し、報告を行うこととする。

背景

鳳来町について

鳳来町はあらゆる点で日本の典型的な農村地域であると言え、その理由は以下のとおりである。高齢化、少子化、過疎化、地域産業(特に農業や林業)の低迷、近隣都市への住民の労働力流出等のマイナスの側面がまず挙げられよう。また、同時に、豊かな自然環境、居住環境のよさ、豊かな歴史的背景、地域社会の結びつきの強さ、それらに惹かれてのUJIターン現象等、プラスの側面も備えている¹。

このように日本の典型的な地方の農村地域である鳳来町を事例として取り上げることは、我が国において、学校教育と地域社会の連携がどれほど浸透しているのか、また、その連携がどのような形で行われるべきであるのかを考察するのに有効であると思われる。

コミュニティの定義とその意義

まず最初に、コミュニティという言葉の定義を明確にしておく。コミュニティとはもともと欧米社会で形成されたものであり、一般的には近隣社会、地域社会、共同生活体などと訳される。このコミュニティという語源には、自主性、開放性、積極性という意味合いを、単なる「地域社会」という言葉以上に含んでいるとされ、その幅広い意味を含めるため、あえて片仮名で「コミュニティ」という

¹ 愛知県南設楽群鳳来町企画部、「新鳳来創造プラン21-第8次鳳来町総合計画-」(4-12頁)、1996年と、各訪問先での聞き取り調査による。

言葉が使用されている²。鳳来町長の下江利幸氏によると、昭和51年に国の政策として、「コミュニティ形成」という概念が、地方自治体のレベルに降りてきたものであるという。その混乱の中で、本来は異なる意味合いを持つ「公民館活動」と「コミュニティ活動」は実質的に一体化したという³。

コミュニティという言葉自体は欧米からの輸入されたものであるが、その実質的なものは、従来日本にも存在している。村落などを基盤として、祭りなどの行事が共同作業によって行われ、葬式等の行事にも住民が協力し、助け合ってきた。これらを通して、住民同士のつながりが強まり、地域内の連帯が構築された。高度経済成長期を経て、都市化や職場中心主義等が強まるにつれ、このようなコミュニティの連帯は次第に薄れてきたが、今日、住民相互の協力や信頼がなければ解決し得ないような諸問題が増加しており、相互扶助の精神に基づくコミュニティ形成が大きな課題となっているといえる⁴。

鳳来町におけるコミュニティ活動

鳳来町でもコミュニティの存在意義を認識し、その活動推進を行っている。鳳来町は、昭和52年度に大野地区が愛知県コミュニティ推進地区に指定されたことを契機に、昭和60年度には町内全域をコミュニティ推進地区に指定し、現在では29のコミュニティ推進地区が、コミュニティ推進委員会を中心に、それぞれの活動を行っている。住民のコミュニティ活動への参加意識の高揚を図り、コミュニティ活動の活発化を目指し、国際交流事業における外国人の受け入れ、地域の伝統的なまつり、環境美化、活動誌の発刊等を行っている⁵。

ここで鳳来町におけるコミュニティ活動の事例をいくつか挙げる⁶。

1. 住みよい快適な環境をつくる活動

資源リサイクル運動(ゴミ、資源のリサイクル運動)、地域美化運動(ゴミゼロ運動)、地域緑化活動(花いっぱい運動)など

2. 心のふれあいと連帯を深める活動

地域のふれあいと連帯を深めることを目標に、祭りや、小さな親切運動、文化活動、スポーツ・レクリエーション活動、ボランティア活動等を行っている。

3. 健全な心身をもった人づくりを進める活動

健全な心身、健康づくり運動、スポーツ・レクリエーション(歩け歩け運動、運動会)、健全な青少年を育成する活動(街頭啓発、懇談会、講演会等)。

学校教育とコミュニティの連携について

次に、学校教育とコミュニティの連携について考察する。学校教育への保護者、地域住民の参加は、欧米諸国に端を発する国際的な思潮、動向である⁷。日本も例外ではなく、地域に開かれた学校作りに長く取り組んでいる。教育問題の解決に、また教育の質の向上に、地域社会、住民の協力が必要不可欠となっている。また、地域の経験豊かな人材に、学校教育において子供たちのために活躍してもらい、また、同時に、独居老人などとの交流を通して、子供たちがコミュニティに何かを還元できるという側面も持っている。特に近年、総合的な学習という流れの中で、教科、学校という枠を越えて、地域住民の知恵、技術を子供たちに伝えようとする動きが盛んである。

² 鳳来町役場企画課の配布物「コミュニティとは」(7頁)による(2001年11月2日)。

³ 2001年11月1日、鳳来町長下江利幸氏(奥三河開発協議会会長)との聞き取り調査による。

⁴ 鳳来町役場企画課の配布物「コミュニティとは」(7頁)

⁵ 「新鳳来創造プラン21-第8次鳳来町総合計画-」(133,134頁)、鳳来町役場企画課の配布物「コミュニティとは」(付録資料参照)

⁶ 鳳来町役場企画課の配布物「コミュニティとは」(8頁)

⁷ 米村明夫編、「教育開発:政策と現実」、24頁、2001年。

鳳来町における学校とコミュニティの連携への取り組み

ここで、上記のとおりあらゆる点で、日本の典型的な農村のひとつであるといえる鳳来町において、学校とコミュニティの連携を図るため、どのような取り組みが行われ、どのような可能性が秘められているのか探してみる。ここでは、平成6年より、教育委員長の提唱により始まった鳳来中学校の「レッツトライ運動」を中心に、鳳来町の学校とコミュニティの連携の取り組みについて考察する。

「レッツトライ運動」とは、生徒が「自らの意志で行動を起こそうとする」意欲の高まりを期待して始まった。学内、学外でのあいさつ運動から始まり、学校生活改善運動、そして「地域の方々から学んだり、地域の方々に中学校が発信源となって働きかける活動」などにまで広がった。鳳来中学校は「一町一校」であるため、他の中学校と比べると町とのかかわりが大きいといえる。その特徴を生かして、「地域の方々との連携の中で」のレッツトライ運動が行われている⁸。以下、そのいくつかの事例を挙げる。

伝承教室 一町の住民が講師となって

地域に伝わる伝統文化を、次代を担う中学生にも体験させようというねらいで15年前に始まった活動で、地域住民に伝統文化の講師になってもらうものである。地域住民の学校教育への参加がまだ盛んではなかった15年も前から、この活動を行っているというのは、先見の明があったといえる。年に一度の行事ではあるが、当日3時間の教室以外にも、事前・事後活動が行われている。教室終了後は、講師となった地域住民の方へのお礼状の送付を行っている。伝承教室をきっかけに、生徒は地域住民の姿に刺激を受け、また地域住民は、自信や誇りを再認識できる。このような交流の中で、相互理解を深め、鳳来町民としての同胞意識も育むことができる⁹。

社会人と語る会 一仕事のプロになろう

進路指導の一環として6年前から始まった。町内の様々な職種の社会人の方を学校に招き、職業について生徒と語りあう活動である。当初は、町内の社会人に限っていたが、町内の職種だけでは、数が限られていることもあり、数年前から、近隣市からも社会人を招いているという。この活動においても、生徒の自主性を尊重し、生徒が準備、司会、記録等の運営を行った。あまり接することのない社会の人との交流により、生徒は真剣に働くということについて考え、また、後述する職場体験学習の事前学習的なものにもなったという¹⁰。

職場体験学習 一自分の進路を見つけよう

上記の社会人と語る会と同様、進路指導の一環として、第2学年を対象に行われる年間行事である¹¹。社会人と語る会が、地域住民が学校にやってくるというのに対し、職場体験学習は、生徒が自ら、地域に出て行って、職場体験するとともに、地域住民との交流を図れるという点に意味があるといえる。

独居老人訪問 一人暮らしのお年寄りに学ぶ

この活動は、平成10年度前期生徒会役員が、それまで力を入れてきた福祉活動を引き継ぐ形で何かできないかということであがってきた案であった。先に述べた3つの例とは異なり、この活動は、生徒たちが地域社会、コミュニティに彼らができることで、何かを還元するという性質を持っている。この活動もやはり、企画から準備まですべての運営を生徒が行った。まず、鳳来町社会福祉協議会専門員に、町の福祉問題の現状を聞き出すことから始まり、訪問先の選考、民生委員からのアドバイスを受ける、事前準備等、全て生徒のイニシアチブによって行われたという点は、大きく評価すべき点

⁸ 鳳来町立鳳来中学校、「広がれ!レッツトライ鳳来生 奥三河の里から・生徒・教師・地域社会の生き生き活動-」2001年。鳳来中学校での聞き取り調査による(2001.10.31)。

⁹ 同上、143-148頁。鳳来中学校での聞き取り調査による(同日)。

¹⁰ 同上、149・152。鳳来中学校での聞き取り調査による(同日)。

¹¹ 同上、153。鳳来中学校での聞き取り調査による(同日)。

であるといえよう¹²。生徒が、コミュニティとのつながりを認識し、それに対して何等かの行動を起こしたのである。

鳳中生を語り、見守る会 ―健やかな次長を願って―

平成10年度、校内でのある事件をきっかけに、コミュニティの住民が、中学生に何か変化を感じるようなことがあれば、同じコミュニティの住民として、学校になんらかの「ことばがけ」をしてもらい、健全な青少年の育成を図りたいと考えた学校側が、「鳳中生を語り、見守る会」を結成した。全国的な様々な事件の対応から、「学校は閉鎖的で、事実隠性が高い」と学校批判が一部マスコミで行われていたこともあり、鳳来中学校でもこのような会の結成にいたった。構成員は、民生児童委員(37名)、新城署青少年補導委員(8名)、校区内駐在所警察官(8名)、保護司(10名)、PTA 校外指導委員(11名)、学校職員(11名)の計85名となっている。会では、鳳来中学校生徒の各地での様子や生徒に関して耳にしたことなど自由に発言し、話し合う。青少年育成県民運動地域推進委員からは、「県から下りてくる縦の情報はあがるが、横の連携がとれず、身近な情報が入ってこないで、この会を設けていただいてありがたい」との意見があった。

この会は、近年失われつつあるが、本来、日本の各地で自然に行われていた地域コミュニティが地域の子供の教育に関わっていくという活動を、体系化したとし、点において、意義があるであろう。

おわりに

以上、鳳来町における学校教育とコミュニティの連携について考察したが、レッツトライ運動に見られるように、学校とコミュニティの連携は評価に値するものであると言える。様々な事例からわかるように、学校からコミュニティ、もしくは、コミュニティから学校へという一方通行的なつながりではなく、そのベクトルは両方を向いているようである。しかしながら、コミュニティから学校へのベクトルは、ここで紹介した全ての事例が学校側のイニシアチブによるものであり、今後は、如何にコミュニティのイニシアチブで、様々な活動を行っていけるかが課題であろう。

また、小さな動きではあるが、行政、学校、保護者等の上からの押し付けだけではなく、生徒から起こった自発的な活動が見られたのも評価できる。そのような環境を作るのはやはり、学校やコミュニティの大人たちであり、今後も、更にそのような環境作りに励んでもらいたいものである。

最後に、調査の課題として、いくつか指摘する。第一に、本稿で用いた聞き取り調査による情報は、鳳来町長、鳳来中学校長、同中学校教員等、行政、学校側から得たものであり、コミュニティの住民の生の声を聞くには至らなかったという問題がある。学校とコミュニティの連携について、コミュニティ側からの視点は、本稿には不足している。第二に、時間的な制約により、十分な聞き取り調査が行えず、多くの情報を文献に頼っている。以上の2点は、次回への反省点としたい。

参考資料

愛知県南設楽群鳳来町企画部、「新鳳来創造プラン21-第8次鳳来町総合計画-」、1996年

鳳来町立鳳来中学校、「広がれ!レッツトライ鳳中生 奥三河の里から-生徒・教師・地域社会の生き生き活動-」2001年。

鳳来町役場企画課の配布物「コミュニブイートは」による(2001年11月2日)。

米村明夫編、「教育開発:政策と現実」、2001年、日本貿易振興会アジア経済研究所。

¹² 鳳来町立鳳来中学校、「広がれ!レッツトライ鳳中生 奥三河の里から-生徒・教師・地域社会の生き生き活動-」、159-164頁、2001年。

<付録資料1>

鳳来町のコミュニティの推移

昭和 52 年	鳳来町大野地区が県よりコミュニティ推進地区に指定される。(同地区の委員については、地区の自治・公民館役員に属さない30～40歳代の中堅層を中心に組織し、公民館活動・区自治活動との連携を持たせた。)
昭和 54 年	この年から旧小学校区ごとに1世帯当たり1万円の補助金を交付して全町指定をめざす。
昭和 60 年	町全体の指定をおわる。(19地区)
昭和 62 年	毎年続けてきた地区懇談会(行政懇談会)を「地区の発展を考える会」に名称変更し、コミュニティ地区委員長の司会により開催する。
昭和 63 年	地区コミュニティ委員長で組織する「鳳来町コミュニティ推進委員会」を発足。
平成 元年	地区の発展を考える会の協議事項が、行政に対する要望が中心でコミュニティになじまないとの意見により、内容を自分たちでできることを中心に話し合う形式に変更するとともに、名称を「ふれあい活動を進める会」に変更する。(各コミュニティ地区でテーマを設定して開催。役場職員は必用に応じて出席。)
平成 2 年	町コミュニティ推進委員会の先進地視察は、発足当時から日帰りで開催してきたが、委員相互の親睦を深める意味で1泊2日とする。 長篠・富保地区をより活動しやすいものにするために、4地区に分割。
平成 3 年	山吉田地区をより活動しやすいものにするために、6地区に分割。
平成 6 年	能登瀬地区をより活動しやすいものにするために、3地区に分り。
平成 10 年	地域を住みよくすることを目的に、提言いただいた地区で「まちづくりトーク」を開催。

<付録資料2>

平成13年度鳳来町コミュニティ事業計画

計画	内容等
1 推進事業	花いっぱい運動 ・町全体の推進事業として「花いっぱい運動」への取り組み ・道路脇や地区花魁を整備
2 交流事業	東浦町コミュニティとの交流事業 姉妹町の東浦町と交流し今後のコミュニティ活動の参考にする。
3 自治総合センターコミュニティ助成金	(1)助成申請……………10月下旬 (活動写真の添付が必要ですので早めの準備が必要です) (2)助成内定……………2月上旬 (3)助成決定……………5月上旬 (備品等の購入は、助成決定の後になります) ※申請希望地区は、事務局へお申し出ください。
4 緑と花のスポットガーデン助成事業	花の緑化活動助成 (1)助成期間……………申請の翌年度から3か年 (2)助成申請……………平成14年3月上旬 ※申請希望地区は、事務局へお申し出ください。
5 コミュニティ推進委員会等会議	実施時期……………5月上旬 事業計画説明等 3月中旬 事業実績報告等
6 その他	(1)各地区で発行したコミュニティペーパーを30部、企画懇情報管理係へご持参ください。 (全コミュニティ地区に配布し活動状況の参考とします) (2)各地区で催される特色のある行事等をお知らせください。 (広報「ほうらい」・オフトーク通信で紹介いたします)

<付録資料3>

鳳来町コミュニティ推進委員会規則

(目的及び設置)

第1条 町民の心の通い合う快適で住みよい地域づくりをめざし、コミュニティ活動の円滑な推進を図るため、鳳来町コミュニティ推進委員会(以下「委員会」という)を設置する。

(事業)

第2条 小委員会は、前条の目的を達成するために次の各号に掲げる事項を行う。

- (1) 必要な調査、研究
- (2) 活動の状況、情報の交換及び提供
- (3) その他委員会の目的達成のための必要な事項

(組織)

第3条 委員会は、町内コミュニティ推進地区の委員長を持って組織する。

2 委員会に顧問を置くことができる。

(役員)

第4条 委員会は委員長を置き、委員の互選により選出する。

2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

3 委員長に事故のあるとき、又は委員長が欠けたときは予め指定した委員が委員長の職務を代理する。

(任期)

第5条 委員の任期は1年とする。ただし、再任を妨げない。

2 委員が欠けた場合の後任者の任期は、前任者の残任期間とする。

(会議)

第6条 委員会の会議は、委員長が召集する。

(事務局)

第7条 委員会の事務局は、役場企画課内に置き、会務を処理する。

(雑則)

第8条 この規則に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、委員会において決するものとする。

<付録資料4>

鳳来町コミュニティ推進地区委員長嘱託規程

(設置)

第1条 町は、町民の心の通い合う、快適で住みよい地域づくりを目指し、コミュニティ活動の円滑な推進を図るため、各地区ごとに委員会を置く。

(推進地区)

第2条 コミュニティ推進地区は、別表のとおりとする。

(選任)

第3条 委員長は、前条のコミュニティ地区ごとに選出された者を町長が委嘱する。

(職務)

第4条 委員長は、次の職務を行う。

- (1) 快適で住みよい生活環境づくりに努めること。
- (2) 住民の心の輪をつなぐふれあい活動の推進。
- (3) 行政、各種団体、その他目的を同じくする団体との連携。
- (4) その他目的にあった活動事業。

(任期)

第5条 委員長の任期は、1年とする。ただし、再任を妨げない。

附則

この規程は、公布の日から施行し、平成2年4月1日から適用する。

<付録資料5>

別表 (第2条関連)

コミュニティ地区名	行政区名	コミュニティ地区名	行政区名	
西コミュニティ推進地区	長篠西	弓張コミュニティ推進地区	定国	
本郷コミュニティ推進地区	本郷		大田輪	
内金コミュニティ推進地区	内金上		山中	
	内金下		小阿寺	
	杉下	高野		
富保コミュニティ推進地区	芳ヶ入	天白コミュニティ推進地区	紺東	
	富保		紺西	
富栄・豊岡コミュニティ推進地区	浅畑	上吉田コミュニティ推進地区	川上	
	下平		中平	
	東矢田		松沢	
	大峠		矢田	
	引地	竹ノ輪コミュニティ推進地区	竹ノ輪	
	橋平	阿寺・大沢コミュニティ推進地区	阿寺大沢	
	湯谷	黄柳野コミュニティ推進地区	多利野	
	楨原		黄柳野	
	玖老勢・副川コミュニティ推進地区	ドウデイ	乗本コミュニティ推進地区	蔵平
		柿平		小川
門谷コミュニティ推進地区	玖老勢	栗衣		
	副川	大平		
布里コミュニティ推進地区	門谷	本久		
	布里	大野1		
	只持	大野2		
	一色	大野3		
愛郷コミュニティ推進地区	塩瀬	大野コミュニティ推進地区	大野4	
	島田		大野5	
	源氏		大野6	
	恩原		大野7	
	大輪		大野8	
海老コミュニティ推進地区	湯島		井代コミュニティ推進地区	井代
	千原田		能登瀬コミュニティ推進地区	能登瀬
	下町		名越コミュニティ推進地区	名越
	中町	名号コミュニティ推進地区	名号	
	丁塚	秋葉コミュニティ推進地区	睦平	
	入洞		細川	
	川売		巢山	
	連谷コミュニティ推進地区	山中	七郷一色コミュニティ推進地区	七郷一色
		須山	川合コミュニティ推進地区	西
		海老副川		コシ
四谷		内貝津		
連谷	中貝津			
新戸コミュニティ推進地区	上新戸	浅井平		
	中新戸	赤沢		
	下新戸	池場		
城山コミュニティ推進地区	柿本			
	五反田			

鳳来町における国際理解教育と総合的な学習

田口 真二

はじめに

21世紀を迎えた現在、世界は開発と発展の波により、政治・経済面のみならず、異なった思考、行動様式、生活習慣をもつ人々がとなりあわせて生活するという、異質な文化が共存する社会の到来を実感することが出来る時代に変化しつつある。この移り変わりとともに過去の政治・経済優先という時代から、人間的・文化的価値観の高揚へと人間の価値観も変わりはじめた。さらに、地球環境・人口・食料等の人類の共通課題は1970年代から顕在化してきた。その解決は、ひとつの国ないし地域では不可能であり、このような地球的規模の課題は国際レベルでの具体的で効果的な取り組みが求められている。国際化の波は国家レベルだけでなく、私たちの生活の中にも実感することができる。それは、列車を待つホームであったり、マスメディアから流れてくる外国語であったり、外国からの輸入品が溢れ、外国の文化を見かけることがほとんどない時代を迎えている。こうした中で、地球上のさまざまな状況や環境の変化が、直接に人々の生活に反映し、個人人の行為が、国際情勢に大きく関わっていく時代である。こうした背景から、1947年の「国際理解のための教育」でユネスコ（UNESCO）は第2次世界大戦後の国際理解教育の推進に主要な役割を担ってきた。1956年の「東西両洋文化価値相互理解に関する重要事業計画」に「文化理解」重視の視点が示され、国際理解を通しての国際教育を具体的に推進する方向性を打ち出してきた。¹

地方自治体レベルにおける国際化への動きも活発になっている。国際姉妹都市提携を結ぶ市町村も増えており、広く世界の人々と交流を始めている。調査対象となった鳳来町でも、行政では新鳳来創造プラン21と銘打つ第8次宝来町総合計画の中で国際交流を推進している。また、学校教育においては2002年度より新学習指導要領が施行され、総合的な学習の時間が新設される。その中の具体的な学習活動の中に情報・環境・福祉・健康と並び、国際理解教育が例示されている。鳳来町立鳳来中学校でも毎年約20名の学生をアメリカにホームステイを目的として派遣している。2章では、総合的な学習に関して説明し、さらに小学校・中学校での総合的な学習と、それに含まれる国際理解教育をとりあげる。また3章では鳳来町での国際理解教育に関連した取り組みをとりあげて今後の学校教育と地域における国際理解教育の方向性について考察する。

1. 総合的な学習と国際理解教育

1) 学習指導要領の改訂

来年2002年度から新しい学習指導要領が施行される。この中に国際理解教育をその内容に含む「総合的な学習」が新設される。そこで、新しい学習指導要領について、概略を述べる。学習指導要領の改訂は1968年「教育内容の一層の向上（時代の進展に対応した教育内容の導入）」、1977年の「ゆとりある充実した学校生活の実現＝学習負担の適正化（各教科等の目標・内容を中核的事項にしぼる）」、1992年の「社会の変化に自ら対応できる心豊かな人間の育成（生活科の新設、道徳教育の充実）」、1998年の「自ら学び自ら考える力などの“生きる力”の育成（教育内容の厳選、総合的な学習の時間の新設）」を目指して改訂されてきた。1981年～1983年度と1993～1997年度に文部省の実施した教育課程

¹ 多田孝志、「学校における国際理解教育」、2000年 を参照

調査で、「覚えることは得意、計算の技能や文章の読み取りの力などもよく身に付けている」という結果がでている。また、1964年～1999年までに追跡調査も含め4回行われた国際教育到達度評価学会（IEA）の国際数学・理科教育調査では「日本の子どもの成績は戦後一貫してトップクラス。その一方で数学や理科が好きであるとか、将来これらに関する職業に就きたいと思う者の割合が、国際的に見て最低レベルである等の問題がある」という結果がでている。また、1998年度に文部省の実施した学校教育に関する意識調査では「学校の理解度、満足度はともに学年が上がるにつれ低下している」という結果がでている。これらの結果、①「基礎、基本を徹底し、自らが学び考える力を育成」②「子ども一人一人への応じたきめ細やかな教育」の必要性からこの新しい学習指導要領が改正され、来年度から施行されることとなった。そして、平成14年の4月1日から施行する為に、平成12年度、平成13年度を移行期間として、試験的なカリキュラムの導入が行われてきた。

今回の改訂では「生きる力」の育成を目指し、各学校が創意工夫を生かして、これまでの教科の枠を取り払った学習ができることを目標に、「総合的な学習」が新設される。「総合的な学習」とは①「地域や学校、子供達の実体に応じ、学校が創意工夫を生かして特色ある教育活動が行なえる時間」、②「国際理解」、「情報」、「環境」、「福祉」、「健康」など従来の教科をまたがるような課題に関する学習を行なえる時間」として新しく設けられるもので、子どもたちが各教科での学習内容を応用して、自ら主体となって学習する教科である。2001年現在、総合的な学習は小学校3年生以上²から高等学校までのカリキュラムとなっており、時間数にすると小学生は週辺り3時間程度、中学校では週辺り2～4時間程度、高等学校では卒業までに3～6単位配当される。「総合的な学習」は知識を教え込む授業ではなく、①「自ら学び、自ら考える力の育成」、②「学び方や調べ方を身に付けること」をねらいとしている。この内容は国が一律に内容を示しておらず、各学校が創意工夫を発揮して決められる。特に、自ら課題を設けて行なう学習や将来の生き方を考える学習が積極的に行なわれ、教科書もない。自ら課題を設けて行なう学習や将来の生き方を考える学習が積極的に行なわれる。例えば、自然体験やボランティア活動といった社会体験等の体験的な学習や、問題解決的な学習や、グループ学習や異年齢集団による学習、地域の人々の参加による学習や地域の自然や施設を積極的に生かした学習などの多様な学習が行なわれる。学校の時間割における「総合的な学習」の名称も各学校で決める。

2) 小・中学校における総合的な学習と国際理解教育の現状

鳳来町には小学校が10校、中学校が1校、公立高等学校が1校、私立高等学校が1校ある。小学校は総児童数733名、中学校の総生徒数は485名³である。鳳来町の人口が1956年の合併以来、減少傾向にあるように、小学生、中学生の総児童・生徒数も減少傾向にある。中でも、連谷小学校、黄柳野小学校、七郷一色小学校は3校合わせた総児童数が50名と少ない。その為、学芸会等の学校行事を、合同学習という名で3校合同で年間6回行なっている。児童の減少から七郷一色小学校は2002年度には廃校が決定している。これらの小・中学校の中で私達は海老小学校・連谷小学校・鳳来中学校を訪問した。前述の2001年から施行される新しい学習指導要領に新設された「総合的な学習」の中でテーマとしてあげられている国際理解・情報・環境・福祉・健康への取り組みは実際に小中学校で行なわれていた。次からは実際に行われている総合的な学習に関する取り組みを紹介する。

(1) 小学校での総合的な学習への取り組み

海老小学校は総児童数30名、連谷小学校は23名である。海老小学校は5学年が、連谷小学校は全ての学年が複式学級⁴となっている。総合的な学習に関した取り組みは主に以下のような取り組みがある。

² 現在小学校1,2年生は「社会」及び「理科」を生活の時間として、総合的に学習する

³ 平成13年5月1日現在 学校基本調査より

⁴ 一学校あたりの児童生徒数が少ないため、数学年の児童を一学級に編成する学級制度

- くらかけタイム（情報・環境・福祉）
- AETによる授業（国際理解）
- ブラジル人学校との交流（国際理解）

連谷小学校では「総合的な学習」に関する指導計画として、「くらかけタイム」という時間を用意している。この中の全校での取り組みとして、鳳来町の農業の特色でもある「千枚田」を利用した「千枚田で米作りをしよう」という活動を週2時間のペースで行なっている。この活動は3・4年と5・6年の2学級を対象としており、千枚田の草刈りから始まり、収穫をして地域の住民に招待状を出し、収穫祭をするまでの間に、情報・環境・福祉が学習できる。国際理解教育に関係した取り組みとしては、1996年度から各学級に一ヶ月7日間の割合で、AET（Assistant English Teacher）が来校し、授業を行なう。また、小学校4年生を中心として、鳳来町にあるブラジル人学校との交流が行なわれている。このブラジル人学校は仙台に本部を置く、静岡・長野・岐阜からの児童・生徒を対象にした私立学校で、英語・日本語・ポルトガル語による授業を行なっている。児童・生徒数は42名おり、海老小学校で行われる合同学習での学芸会に参加して交流を深めている。連谷小学校の学校経営案によると、「国際理解教育の指導の計画」があり全体計画として、3つの目標がある。それは、①「正しい人間関係についての理解と人間尊重の気持ちを育てる」、②「国内外の様々な生活を知り、相互理解や協力の必要性に気付かせる。」③「世界平和の大切さを知ると共に、人類の幸福に役立とうとする態度を育てる。」である。そして、学年別の指導の重点を低学年が「活動や遊びを通して、共に活動する中で自然に英語に触れながら、外国の遊び、ジェスチャー、マナーなどに感心を持つ態度を育てる。」、中学年が「活動や遊びを通して、日常の会話や歌に感心を持って学ぼうとする態度を育てる。」、高学年が「AETと一緒に活動しながら英語や異国文化を理解する態度を育てる。」に設定している。現在ではAETによる授業とブラジル人学校との交流により、これらを実現しようと試みている。

（2）鳳来中学校での総合的な学習への取り組み

鳳来中学校は総生徒数485名の学級数15クラスの学校である。鳳来町全ての学区から来る為、遠距離に住む生徒の為の寄宿舎があり、42名が月曜から金曜までをそこで過ごす。総合的な学習の趣旨にあった取り組みとしては以下のような取り組みがある。ただし、これらのほとんどは、レッツトライ運動⁵としての取り組みであり、もともとは総合的な学習の為に作られたものではない。

- 福祉実践教室（福祉）
- くるみ荘訪問（福祉）
- 独居老人訪問活動（福祉）
- 「ふれあいの山」間伐作業（環境）
- AETによる授業（国際理解）
- アメリカ親善派遣（国際理解）
- 東南アジアへの学用品寄付等（国際理解）

1998年より愛知県社会福祉協力校になった鳳来中学校においては、福祉実践教室、独居老人訪問活動等の福祉に関する活動を行なっている。福祉実践教室は一種の体験学習である。国際理解への取り組みとしては、中学校においても1990年度から各学級週1時間の割合で、AETによる授業が行なわれる。また1991年度から、鳳来町の「長篠の戦い」と米墨戦争の「アラモの戦い」での戦術に類似点があることから、テキサスへ親善派遣を行なっている。「自分の目で異国を見、肌で文化の違いに触れることで、広い視野をもった町民を育てたい。」ということが、中学生海外派遣に対する鳳来町の願いであり、鳳来町が他の海外派遣事業と同様に全面的にバックアップしている事業である。2、3年生男女各8名の16名の派遣に対して、毎年40名を超す応募者がある。選考会は決意作文による第一次面

⁵ 鳳来中学校で行われている1993年より鈴木仁志教育委員長の提唱する多目的活動

接から2回の面接を経て、校長による最終面接により行なわれる。派遣生は夏休みから事前学習や英会話に取り組み、10月の派遣に準備する。帰国後は派遣報告会を行ない、自分が感じたアメリカを全校生や関係者の前で発表する⁶。その他に1999年度以前の国際交流に関する取り組みは、学級での「レッツトライ運動」として全校に学用品の寄付を依頼し、ベトナム・ラオス・フィリピンへ送った。また、生徒会の取り組みとして、1999年度以降毎年募金活動を行なっている。

表1 鳳来中学校の国際交流に関する活動

1999年度以前	学級	東南アジアへの学用品寄付
1999年度	生徒会	一円玉募金活動（発展途上国の井戸掘り資金・暴風シェルター建設基金）
	生徒会	NHK 海外助け合いに協力
	生徒会	ユニセフ募金（コソボの難民やキャンプへの援助物資等）
	生徒会	台湾地震義援金
2000年度	3年全学級	学年のテーマを「福祉」「国際化」に設定し取り組む
	生徒会	1989年度に準じて募金活動を中心に行なう
2001年度	学級	「やさしい心のおすそわけ」（ユニセフ活動を通して）
	生徒会	1989年度に準じて募金活動を中心に行なう

2. 生涯教育における国際理解教育

1) 鳳来町の行なう様々な活動

現在、鳳来町には29世帯、48名の外国人が住んでいる。地域的にも国際化の波が押し寄せる中、鳳来町においてもこれに対応する必要性が生じている。鳳来町では1988年から行なっている外国人を招待しての交流会にはじまり、3つの国際交流事業を行なっている。これらの事業は、町役場の企画課がとりまとめている。

(1) 外国人を招待しての交流会

これは、名古屋近郊の大都市在住の外国人10名～20名を鳳来町に招待し、コミュニティ単位で受け入れているもので、彼らが地域性豊かな行事、料理、芸能等にふれることを目的に、地域住民が主体となって活動している。

(2) 海外派遣事業

高校生及び一般住民を対象にアメリカに派遣する町民海外派遣事業も1991年より行っている。この中で高校生についてはホームステイを体験し、これによって文化・風習等現地の生の姿にふれ、大きな視野を養い、国際感覚を身につけることを目標としている。（表1：「町民海外派遣参加者の累積数」参照）

(3) ホームステイ受け入れ事業

外国人受け入れ事業として、外国人ホームステイの受け入れ体制を整え、双方向の交流を目指している。しかし、1997年よりその受け入れ者の不整備から一時中断している。このような地域住民主体の交流については、見直しを図り、過去に町民海外派遣に参加した高校生及び一般住民の団員が中心となり、国際交流協会設立に向けての調査・研究を2000年度から実施し

表2：町民海外派遣参加者の累積数

年度	高校生	一般住民	計
1991	18	7	25
1992	18	5	23
1993	18	4	22
1994	14	5	19
1995	9	2	11
1996	18	4	22
1997	11	7	11
1998	15	4	19
1999	13	4	17
2000	16	5	21
2001	11	-	11
合計	161	47	208

⁶ 2001年度派遣は米多発テロの発生により中止

ている。

3. 総合的な学習と地域社会への役割

鳳来町では、他の地域と同様に過疎化、少子化が進んでいる。そして、全国的に第一次産業を主要産業とする多くの地域と同じように、国際競争力の低下による経済の悪化に直面している。前述のように鳳来町では、小学校での少数教育のメリットを生かした取り組み、中学校でのレッツトライ運動のような、総合的な学習に沿った取り組みを行なっている。そして、児童・生徒だけでなく、町全体も総合的な学習の内容に沿った取り組みが行われている。過疎化、少子化、人口の減少といった諸要因から、また、現代の教育の問題点を察知した教育者からの指導により、鳳来町は前述の取り組みを行なっており、文部科学省が提唱する今後の教育が目指すべき方向が正しいのかそうでないのかを計る為の先駆者的役割をするだろう。ただ、こういった教育が、地域産業の活性化を促し、地域の発展に貢献するとは思えない。しかし、経済の発展を地域の最終目的とするこのような考えではなく、違う視点もあるのではないのか。鳳来中学校に訪れたとき、ほとんどの生徒が笑顔で挨拶をしてきた。また、町役場の職員の方々は、私達の無理な注文に、親身になって協力して下さった。都市部の生活ではあまり感じる事の出来ない人とのふれあいを感じる事が出来た。数値としては表わすことが出来ないが、体験的に町や学校における様々な取り組みが、私が町民に対して感じたことへの原因の一つではないだろうか。つまり、総合的な科目が目指す教育は、現代の都市社会が忘れかけている「人々が相互に理解しあえる地域」の形成に貢献していくだろう。そして、国際理解教育の核となる「相互理解」を普段の生活から学ぶことができるのではないだろうか。

参考文献

多田孝志、「学校における国際理解教育」、東洋館出版社、2000年

鳳来町役場企画課編集、第3回鳳来町統計台帳、1999年

愛知県鳳来町立鳳来中学校、「広がれ、レッツトライ鳳中生」、2001年3月

ホームページ

文部科学省ホームページ：<http://www.mofa.go.jp/>（2001/11/10 アクセス）

内発的発展における教育の再考—鳳来中学校の取り組みを中心として

牧 貴愛

はじめに

鳳来町は日本のローカルの典型ともいえる、過疎化・高齢化・地域経済の低迷という普遍的な問題を抱えている。本稿では鳳来町が抱えているこのような問題に対し、学校教育と地域社会の連携による「レッツトライ」の実践が与える影響について内発的発展の観点から考察し、最後に将来的な鳳来町の内発的発展の可能性を探ることを目的としている。

1. 内発的発展のための教育とは何か

まず米岡¹や江原²が指摘する内発的発展論における教育の重要性について内発的発展論の内発的に関する若干の批判的な検討を行う。更に米岡、江原の内発的発展論における教育とはどのような教育なのかを再考することを通し、今後の内発的発展論における教育、それに付随する矛盾点を明らかにする。

内発的発展論の定義

まず内発的発展論の定義として、1) シアズ、2) カルドゾの定義、そして3) ハマーショルド財団の提案、最後に4) 鶴見和子の例を取り上げ内発的発展論の再考を行う³。

シアズは『発展の新しい意味』という論文の中で、「発展の目標は、全ての人間のパーソナリティの可能性を実現することである。またその指標としては貧困と失業とをなくし、所得配分、就業及び教育機会が均等になされること。更に外国への依存を最小限にとどめる（経済面での自給率を高める）意味での自力更生が行われていること」と発展を定義づけている。

カルドゾの定義では「発展とは、外国への従属がより少なく、自国内で資本が蓄積され、自国内で工業を興す活力がわきおこり、自力で経済発展を推進できる状態」を発展としている。

ハマーショルド財団の『もう一つの発展』という報告書の中で発展は、「人間集団が、自分たちのもの——自然環境、文化遺産、男女メンバーの創造性——に依拠し、他の集団との交流を通して、自分たちの集団をより豊かにすることである。そうすることによって発展の形式と、生活の形式とを、自律的に創り出すことができる。」と定義されている。

鶴見和子は「目標において人類共通であり、目標達成の経路と創出すべき社会のモデルについては、多様性に富む社会変化の過程である。共通目標とは、地球上の全ての人々及び集団が衣食住の基本的要求を充足し人間としての可能性を十分に発現できる、条件をつくり出すことである。それは、現存の国内及び国際間の格差を生み出す構造を変革することを意味する。そこへ至る道すじと、そのような目標を実現するであろう社会のすがたと、人々の生活スタイルとは、それぞれの社会及び地域の人々及び集団によって、固有の自然環境に適合し、文化遺産にもとづき、歴史的条件にしたがって外来の知識・技術・制度などを照合しつつ、自律的に創出される。したがって、地球的規模での内発的発展が進行すれば、それは多系的発展であり、先発後発を問わず、相互に、対等に、活発に、手本交換が

¹ 米岡雅子「第3章 内発的発展と教育——ノンフォーマル教育の意義——」西川潤編『アジアの内発的発展』、2001年、93-120頁。

² 江原裕美編『開発と教育——国際協力と子ども達の未来——』新評論、2001年、77-100頁。

³ 鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996年、7-9頁参照。

行われる」ことと定義している。

まず、シアズ、カルドゾ、ハマーショルド財団の報告書に共通して見られることとして、この3つの定義はいずれも発展の定義であり、その中で発展は内発的とされていることが指摘できよう。従って内発的発展とは発展という意味の言葉が重複してつかわれていることになる。しかし内発的発展を用いる鶴見はこの点について「わたしたちが内発的発展に固執するのはこれまでの近代化論の、先発国＝内発的発展、後発国＝外発的発展という考え方から脱皮したいからである」と述べている。

鶴見の内発的発展の定義をいくつかの点からまとめると次のようになる。第一点、内発的発展とは外生的な発展の波に追随するのではなく、自分固有の文化を重視した発展を実現していく自立的な考え方であるといえよう。第二点、発展の主要な資源を地域内に求め、同時に環境的にも持続可能な発展である。第三点、地域レベルでの住民の基本的要求を充足し、またその充足のために住民が自ら参加していくことである。従って内発的発展とは住民の参加、自立的な市民社会の興隆と密接に関係しているといえよう。

地域の定義

次に内発的発展の単位としての「地域」についてのジェシー・バーナード（Jessie Bernard）コミュニティに基づく鶴見の見解を取り上げ、地域をどのように捉えているのか確認しておきたい。バーナードによると「内発的発展の単位としての地域とは限定された場所もしくは場所の限定を省き、共通の紐帯としてまた社会的相互作用としての場所」であり、これに基づき鶴見は限定された場所を軸にそこに存在するものを「定住地、定住者や定住性」とし、その場における、またその場から外への、外からの相互作用の過程に情報や価値、思想の伝播を見出し、その繰り返しのより共通の紐帯を作り出す場」であるとしている⁴。

内発的発展論の危うい均衡

内発的発展の2つの側面として鶴見が「社会運動としての内発的発展」、「政策の一環としての内発的発展」を指摘している⁵。後者の「政策の一環としての内発的発展」という表現は非常に危うい均衡の下に成り立っているといえるのではないか。つまり地域住民の内発性と、政策に伴う強制力との緊張関係が、多かれ少なかれ存続しない限り、内発的発展とはいえないのではないか。それはたとえ政策として取り入れられたと場合でも、それが内発的発展としてありつづけるためには、社会運動の側面が絶えず存続していなくてはならないという厳しい条件がついてくるからである。鶴見は著書『内発的発展論』や『内発的発展論の展開』において熊本県水俣市の事例を取り上げている。鶴見の水俣に関する一部を引用したい。「水俣では産業公害によってもたらされた環境と生命との破壊に対する異議申し立てが、地域再生への内発的な運動として展開されている」このように鶴見は指摘しているが、この指摘には素直に納得ができない。それは、筆者が以前水俣の人々と話したことを思い出したからである。話の中で水俣の人からこんな指摘があった。「現在の水俣は水俣病の教訓を環境都市水俣として世界へ発信することで忙しい」と言うのである。行政が中心となって水俣市を水俣病をネタとして発展させていく、そのような行動をとっているというのである。つまり水俣病はたくさんの教訓を私達に残したが、私達が垣間見ているのはその光の部分だけだということを確認してほしいのである。影の部分には、水俣の人と人とのつながりが、人間の心に潜む醜いものによって引き裂かれた現実が今も尚存在しているのである。そしてそのつながりを直す運動こそ内発的であり、現在行われているような地域の外への情報発信は必ずしも内発的なものではなく、まさに先に述べた危うい均衡がくずれた状態を呈しているといえるのではないか。

⁴ 鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996年、23-26頁参照。

⁵ 前掲書 27頁参照。

内発的発展のための教育とは何か

さてこれまで内発的発展論についておおよそ概観してきたところで、本稿のテーマである内発的発展と教育について考えることにしたい。内発的発展のための教育はどのような教育が必要なのだろうか、ここでは米岡と江原を取り上げてこの問題へ接近していきたい。

米岡〔米岡：2001〕はノンフォーマル教育に焦点を当てて論じている。しかしながらそこには幾許かの疑問が残るのである。それは米岡のノンフォーマル教育の定義にある。米岡はノンフォーマル教育を「地域に密着することによって参加者のニーズを反映しようとする教育」、「学校に行っていない子ども・若者を対象とした、学校制度外の教育である」と定義している。またその運営主体についても、「NGO、地域住民、政府など様々である」としている。内発的発展とはどのような概念であったか。先に述べたように、内発的発展とは外生的な発展の波に追随するのではなく、自分固有の文化を重視した発展を実現していく自立的な考え方、発展の主要な資源を地域内に求め、同時に環境的にも持続可能な発展、地域レベルでの住民の基本的要求を充足し、またその充足のために住民が自ら参加していくことであった。つまり、米岡が取り上げている教育はノンフォーマル教育であっても内発的発展におけるノンフォーマル教育では矛盾する。内発的発展のためのノンフォーマル教育を意味するのなら、当然ながら運営主体は地域の住民ということになるのではないか。NGOや政府が行った場合、それは内発的発展といえるのであろうか。内発的発展の始まりをいつからとらえているのであろうか。地域の住民が教育、つまり人々の生活やニーズに合った教育の必要性を感じ、地域住民自ら行うのであればそれは、内発的なノンフォーマル教育であるといえるし、またその過程が、その行動そのものが内発的発展であるといえるのではないか。江原〔江原：2001〕は「教育が目的としている人間の全人的発達や地域の発展、文化の保持などは、内発的発想を含んでいる」というのである。ゆえに内発的発展を目指す教育とは「権利の保証に向けた市民の声を反映させ、人間的な教育を地域住民主体で作り上げていく契機となることが求められる。それは住民を画一化し服従させるのではなく、解放し、土着の知恵（endogenous knowledge）を復権創成するとともに、広く世界との交流できる開放性のあるもの」ということになる。今後はこのような教育の実践を模索していくことが必要とされよう。

2. 鳳来中学校における「レッツトライ」活動の実践——地域社会との連携——

1994年から鳳来中学校で実施されている「レッツトライ」活動は「自らの意志で行動をおこそう」とする意欲を高めることを目指している。あいさつ運動に始まったこの活動は、福祉、環境など横断的な問題への取り組みにまで発展している。また実践範囲も校内にとどまらず、地域全体であるため、地域の人々との密接な関係を構築することに成功しているように考えられる。次に四つの地域社会との連携における実践例を取り上げて考察してみたい。

伝承教室

伝承教室は15年前から行われているが、近年やっと地域の住民の参加が見られているという状況である。伝承教室の目的は地域の伝統文化を、次世代を担う中学生に体験を通して伝えることである。1994年に「レッツトライ」が始まって以来、生徒会文化委員会が計画・運営の主体となっている。1997年には生徒から「昨年度は作ることに夢中になっていて、講師の先生とあまり話をすることができませんでした。だから今年は、時間を設けて講師の先生と話をする機会をつくりたいです」という意見がでて⁶。また伝承教室の内容についても、開設予定講座を全校生徒に提示、配布し生徒の希望を把握することを通して、生徒がより積極的に参加できる配慮が見られた。

⁶ 鳳来町立鳳来中学校『広がれ！レッツトライ鳳中生——奥三河鳳来の里から生徒・教師・地域社会の生き生き活動——』インシグロ高速印刷、2001年、144頁参照。

社会人と語る会と職場体験学習

社会人と語る会は1996年から2年生の進路指導の一環として、色々な職業を理解し、自分の生きかたを考えることを目標に行われてきた。町内の様々な職業に従事している社会人を講師として招き、職業について生徒と語り合うのである。毎回、約10名の社会人が講師として来校する。この活動においても生徒が計画・運営の中心となっている。またこの社会人と語る会は職業の内容を直接的なコミュニケーションを通して知り、自分の生きかたを考えるというだけでなく、その後夏休みに予定されている職場体験学習という実際に生徒が体験できるという実践が用意されているのが特徴的であり、生徒が生き方を考えていくに当たって非常に重要な役割を果たしているといえよう。話を聞き、頭で考え、更には体験をするという、理論と実践の統合が小さな活動を通してではあるが行われていることについては注目に値する。

「ふれあい山」間伐作業

ここでは間伐の必要性や重要性について言及することはしないが、鳳来町は森林資源の豊かな町である。この特性を生かして鳳来中学校では年一回、親子の共同作業による学校内の環境整備や、長篠城址、山びこの丘の整備など公共施設の清掃・草刈りなどが行われている。この活動では、保護者の学校教育に対する関心を高めるとともに、親子で触れ合う機会を持つことをねらいとしている。作業の中では生徒が一人で取り組むことの難しさ、助け合いの精神を学び、また生徒が親、特に父親の背中を見る良い機会であると考えられる。また作業に至るまでに、森林組合員を巻き込んだ大掛かりな準備が行われており、まさに町が一丸となって取り組んでいる。

3. コミュニティ活動——大野地区の取り組み——

大野地区におけるコミュニティ活動は昭和52年に愛知県からコミュニティ推進地区に指定されることから始まっている。ここではコミュニティ活動を大きく二つに分けて公民館活動と公民館外活動に分けて考察したい。まず公民館活動においては、年間を通して、グランドゴルフ大会や、ソフトバレーボール大会、ソフトボール大会などのスポーツ大会や書道、生け花などの展示を行う文化展、また敬老会などの活動が行われている。また夏には盆踊り大会なども催され、地域住民の積極的な参加が見られるそうである⁷。

次に公民館外の活動として、住みよい快適な環境を作る活動として、ゴミの分別を通じた資源リサイクル運動や地域美化運動（ゴミゼロ運動）、花いっぱい運動などの地域緑化運動が行われている。

このような活発なコミュニティ活動が行われている裏側では、コミュニティ委員長や公民館長、組長をはじめとする有志が積極的に住民全員への参加を促しているという事実があった。従ってこれらの活動を通してコミュニティ内の結びつきは一層強くなっていくと思われ、またこれらの活動には小・中学生も参加するため、このような活動を通して大野地区のひいては鳳来町のよさを知る若者が生まれていくのではないかと推測できよう。

おわりに

本稿では内発的発展という理想的な発展を批判的に検討したが、鳳来中学校での取り組みや大野地区のコミュニティ活動の事例を考察していくと、そこに内発的発展のための教育の諸相がうかがえたようである。鳳来中における「レッツトライ」の実践そのものが、生徒が中心となって取り組んでい

⁷ 大野地区での聞き取り調査による。

ること、またそこに地域の住民が積極的に参加されていること、そしてその結果として生徒や参加された地域の住民は活動を通してそれぞれの良さを知り、また互いに刺激をうけ、今日地域を担う方々の内発的発展へのエネルギーを生み出しているといえる。更に今後も「レッツトライ」の実践を通し、そのエネルギーを近い未来、鳳来町の内発的発展を担うであろう若者達に伝えることは非常に重要であるといえる。また内発的発展論の危うい均衡についてもこれまでの取り組みからはさほど危ういようには感じなかった。

内発的発展論における内発性に関してはまだ議論の余地があるが、究極的な内発性とはこの事例から考察するに、外発的なものをいかに柔軟に取り込み、内発的なものへ転換していくこと、またその転換過程が内発性の起点となるのではないだろうか。そして内発的発展をめざす教育とはこの点において、外発的なものを柔軟に取り込み内発的なものへ転換する力を生み出すものとして捉えることができるのではないか。

最後に今後の課題としていくつか提示して結びとしたい。今回の調査の対象は主に活動の中心人物である、行政に携わる公務員や、校長、教頭、教務主任、区長、コミュニティ委員長であった。このように調査対象が偏っていたのでは、地域住民の生の声を聞いたとはいいがたい。調査地域についても、特にコミュニティ活動においてはモデル地区である大野地区であったことから、鳳来町全体のコミュニティ活動が大野地区のようであるとはいえない。また2泊3日と言う短期間であったため、十分な聞き取りができなかったことも課題の一つと言えよう。

参考文献

江原裕美編『開発と教育——国際協力と子ども達の未来——』新評論、2001年

北原淳『共同体の思想——村落開発理論の比較社会学——』世界思想社、2000年。

鶴見和子、川田侃編『内発的発展論』東京大学出版会、1996年。

鶴見和子『内発的発展論の展開』筑摩書房、1996年。

鳳来町立鳳来中学校『広がれ！レッツトライ鳳中生——奥三河鳳来の里から生徒・教師・地域社会の生き生き活動——』インシグロ高速印刷、2001年。

米岡雅子「第3章 内発的発展と教育——ノンフォーマル教育の意義——」西川潤編『アジアの内発的発展』、2001年、93-120頁。

鳳来町における帰属意識に対する行政の取り組み

杉村 尚志

1. はじめに

鳳来町は過疎に悩む日本の典型的な地方の町である。私たちは10月31日から11月2日にかけてこの町でフィールドワークを行った。このフィールドワークにおいて、個人の調査目標としたのはいかにして鳳来町が住民の町に対する帰属意識を育てているかということである。

一般に共同体に対する帰属意識はその共同体の活性化とその成員を確保する上で必須の要素である。その共同体の規模について、上は国民国家やEUのようないくつもの国家にまたがるような巨大なものから下は最小の行政単位よりも小さいものまで広がるものである。社会学者の梶田孝道はEUの成立にはEU—国家—地域と三つの段階に別れたアイデンティティの存在が関わっていると指摘している。そのような三つに分かれたアイデンティティが存在していることつまり「三空間並立」があることが、国家を超えた地域間交流を可能にし、国家と地域の対立を緩和しているとされている。そして、国民国家の成立についても現在その共同体の成員が同一の国家の住民であると想像したことがその成立の起源になっているというベネディクト・アンダーソンの論が取りざたされている。どちらの論においても、それだけでEUや国民国家の成立といった大きな命題に完全な回答を導き出すのは不可能であろうが、共同体に対するアイデンティティつまりは帰属意識がその共同体に大きな影響を与えていることは事実である。

一方、今回の鳳来町のような小さな共同体を考える上でも共同体に対する帰属意識というのは重要な論点となってくる。開発における内発的な発展を期待する上ではこのような帰属意識は社会資本として必要不可欠なものとなってきている。例えば、カンボジアの例においては農村開発において寺院を中心とするコミュニティが大きな役割を果たしているような例もある。参加型の開発においては、共同体の帰属意識はその存在を認めた上でそれを開発に役立てていく考えは主要な位置を占めている。

しかし、一言で地域の共同体といってもそれがどのようなまとまりで存在しているかは地域によって差異が大きい。一般的に地域の共同体としてイメージされるのはマルクスのアジア的生産様式に対する言及にみられるような、東アジアの村落共同体をさしていることが多い。この東アジアの村落共同体は日本の伝統的農村を想像すればわかるように、地域自治体、相互扶助機関などといった機能を持っており外部に対して閉鎖的である。例えばベトナムには次のような諺「王の法も村の垣根まで」があり、これは東アジアの村落共同体の自治性と閉鎖性を端的にあらわしたものであると言える。だがその一方、東アジアの村落共同体は土地が僅少で人口が比較的過多なところ、つまり日本、韓国、中国やベトナムといった国々に見られるものである。そのため、歴史的に人口に比べて土地が広大であった東南アジアの国々において、このような村落共同体の存在を考えるのは困難である。また、村落共同体は内部に対しては自治的であり、相互扶助の役割を果たしているものの、同時に封建的な残滓や外部に対する排他性を持つということも忘れてはならない。このような注意はあるもののその地域にある共同体とその共同体に帰属意識を持つ人々を開発の現場において登場人物にすることは、今後の開発を考える上で重要なことである。

鳳来町においては行政機関として町が愛郷心を育てることを進めている。愛郷心を育てる教育というのは、過疎による人口流出に絶えず悩まされていた町にとっては必要不可欠な対策なのである。毎年、鳳来町唯一中学校である鳳来町羽学校の卒業式では、町長が祝辞のなかで「みんな戻ってきてください」と訴えかけているといったことがこの必要性を示している。本レポートにおいては非常に多方面にわたって影響を与えている共同体とその成員の帰属意識という問題に対して、特に行政機関側

がどのように帰属意識を育てる取り組みを行っているかということに焦点を合わせて論述していきたい。

2. 鳳来町の取り組み

この章においては学校教育とコミュニティ活動を題材にとって具体的な町の取り組みについて扱う。フィールドワークにおいては鳳来町の中学校と小学校、そしてコミュニティセンターを訪れた。そこで行ったインタビュー及び町の資料を基に行政の帰属意識を育てる取り組みについて論述していきたい。具体的には学校教育における取り組みを、副読本『ほうらい』のテキスト分析と地域理解教育の二つに分け、それにコミュニティ活動を加えて三節の構成にした。

1 副読本『ほうらい』

『ほうらい』は町が地域理解教育を行う上での副読本として製作した教科書である。『ほうらい』の構成及びその背景にある行政側の意図について考えたい。それに当たっては、『ほうらい』がどのような点に重点を置いているのか、その記述のなかで特徴的な点を選びその背景にある行政側の意図について考えたい。

『ほうらい』の目次を見ると1. わたしたちの鳳来町 2. 鳳来町のうつりかわり 3. 人々のくらしと産業 4. 住みよい町づくり 5. これからの鳳来町 参考資料で構成されている。1. わたしたちの鳳来町では町の概略が図入りで紹介されている。その紹介の仕方は地理的なもので鳳来町を4つの地域に分けてそれぞれの特徴や名所などを紹介した後、気候、風土、動植物などについて記述されている。2. 鳳来町のうつりかわりでは鳳来町の歴史が縄文時代より現代にいたるまで編年体で紹介されている。この章で特徴的なのが随所、特に多くの比重が裂かれている近代以降で町の人のお話を引用していることである。3. 人々のくらしと産業では町の産業について紹介されている。その中では、産業別人口構成でじゃ10.8%しか占めていない第一次産業の紹介がほとんどを占めている。その他では町が進めている特産品、梅が特に取り上げられている。4. 住みよい町づくりでは行政について書かれており、警察や保健などの一般的な行政に加えて町が重点を置く活動が紹介されている。5. これからの鳳来町では今後の町の課題について書かれている。

『ほうらい』の概略は以上のようなものであるが、そのページ配分の点から考えると2. 鳳来町のうつりかわりがもっとも多くの分量がさかれている。全文196pのうち55pを占めている。もともと鳳来町はいくつかの町村が合併してできたものであるが、ここでは現在の鳳来町の枠組みを過去に適應して、その歴史的には意味のない枠組みのなかでの歴史が書かれている。これは国民国家において伝統の創造つまり、一国の歴史が生まれ、それが学校教育で教えられている過程に類似している。55pの分量も鳳来町がこの歴史教育をいかに重視しているかを示している。また、随所に見られる町のお話でも歴史をより身近に感じさせ、町の人という関連から鳳来町の歴史という認識を増す効果を意図しているようである。

次に3. 人々のくらしと産業では町の第一次産業が中心に取り上げられ点が注目される。このような書き方により、町の住民のほとんど90%が自分の職業に就いてほとんど無視されている状況である。このような背景には鳳来町の住民のうち多くが町外に職を持つということ、町に第一次産業以外の特色ある雇用がないということが関係している。本来、町民の生活を教えるならば、そういった現状を教えるべきである。そうではないということは町の何らかの意図が背景にあると考えられる。それは一つには産業を教えるといった場合、町の独自のものでなければならぬという意識であろう。第一次産業はその性格上地域に密着したものである。この意識に基づくならば産業としてまずとりあげるべきは第一次産業になる。そのため、無意識のうちに町外の産業を頭から消していることとなる。

最後に4. 住みよい町づくり及び、5. これからの鳳来町では町側としての重点的な政策が読み取

れる。端的に言えば福祉、文化の興隆であるといえる。そして、それらを貫いているのは住みよい町作りを行う上での住民の積極的な参加であり、その必要性を大きく取り上げている。当然小さな町のため行政と住民の距離が近いという事情もあるが、町の活動に積極的に参加させていくことにより町に対する帰属意識も同時に育てようとしている。『ほうらい』は最後にこう結んでいる「21世紀に向けて町民一人一人が積極的に参加して、新しい鳳来町を作っていくことが大切です。わたしたち町民一人ひとりの声を生かし、町民自身が町作りの担い手となつてこそ、「21世紀に輝く、活力とゆとりの町、鳳来」ができると思います。」

2 地域理解教育

来年度より導入される総合的な学習の中に地域理解教育が取り込まれている。鳳来町においては以前より独自に地域理解教育について取り組んでいる。今回のフィールドワークでは鳳来町唯一の中学校で教頭先生、小学校では2人の校長先生にインタビューを行った。この節においてはそれぞれの取り組みとその意図について論述していきたい。

鳳来町中学では生徒に積極的に地域社会との関わりを持たせるために、独居老人宅の訪問、社会人を呼んでの授業、職業参加などがおこなわれている。また、学校側としてもオフトーク（町内有線放送）での放送を用いて地域との対話を進めている。また、教材として地域の歴史や動植物を取り上げて用いている。また、レッツトライ運動と銘打ってさまざまな活動を行っている。また、学校の空き教室を利用して町の住民に対して、コンピューターの授業を行うなどの活動を行っている。

この教頭先生に地域理解教育の意図するものについて訊ねたところ、「愛郷心を育てる教育」との答えが返ってきた。また、社会人を呼んでの授業では社会人の職業体験を聞きそのなかで職業に対する意識を高めていくとともに、町の現在の職業についての知識を増やしていくことが可能になっている。さらに職業体験では町の産業に実際に携わることができるようになっている。鳳来中学校では卒業生のほとんどが高校に進学するが、その進学先及びその後の進路はさまざまとなっている。また、最近の現象として国道沿いに学習塾ができており、放課後にそこに通う生徒が増加している。その背景には道路ができたことと町の外にでることに対する親の抵抗感をすくなくしていることがあると思われる。また、鳳来中学校には寮があり41名の中学生が寄宿している。広大な面積を持つ鳳来町には家から通うのには困難な生徒がおりそのために設置された。鳳来中学校では鳳来町中から生徒が集まってくるため、鳳来町民としての意識を共有する場としての役割もある。地域との密接な交流は都市の中学校では考えられない状況であり、これは鳳来町のもつ状況と密接な関わりを持つということとは否定できない。

小学校については海老及び連谷小学校校長とのインタビューの中、小学校としての地域との関わりについて質問を行った。地域学習のなかでは古老や教師が感じている「文化が切れる」といった危機感の下、古道の探索や独居老人宅の訪問や染色を学んだりしている。それぞれの校長に地域理解教育の教育的理念を聞いてみたところ、海老小学校校長大橋先生からは、「緑豊かな（故郷）と気軽に言うな」という答えが帰ってきた。これはつまり、単に緑豊かなという安易な美名で片づけるのではなく、自分の故郷の良さ悪さを自分が主体的になって感じてほしいということである。同様の質問を連谷小学校校長鈴木先生に質問したところ「子供たちの心の中に原風景を創りたい」との答えが返ってきた。これはたとえば、故郷を遠く離れていてもふとした機会に思い出す心の原風景の故郷を創っていききたいとのことである。両校長先生の答えにしても子供たちの心にこの故郷を残したいとの思いが伝わってくるものであった。この背景には両校長先生の教師生活の背景が影響しているとともに、この鳳来の町の政策にも合致するものである。

学校の地域理解教育においては、地域の密接なつながりがあった。そしてこれは子供たちの心に故郷を残すつまりは故郷に帰属意識を持たせるということにつながっている。これは教師の教育理念であるとともに町の基本方針の影響を受けていることではないだろうか。

3 地域住民の活動

鳳来町には地域住民の活動の場として提供しているものは主に3つある公民館活動、コミュニティ活動そして組である。公民館はモデル地区である大野地区において三人の地区の代表者にインタビューを行った。公民館は17の分館を持ちそれぞれ公民館長と運営員を持っており、それぞれ地元文化の振興を行っている。コミュニティは国の政策による支援を受けて始まり、サークル活動や行事などを行っている。組は鳳来町の合併前の町村を母体としており、それぞれ地域自治やごみの分別などの活動を行っている。この三者は相互に関連しておりインタビューによれば「三位一体」なそうである。実際、それぞれの活動を完全に分けるのは困難である。

調査ではコミュニティ推進モデル地区である大野地区の公民館長、コミュニティ団長、組長にインタビューをおこなった。この地区では公民館は展覧会への出品や文化教室などのさまざまな活動を行っており生涯教育の場として役立ち、コミュニティは月報や踊りの会などの活動を行い地域住民の関係を密接にし、組はごみの分別回収に当たっては主導的な役割を果たし外国人の住民とも協力し合っているとのことであった。このように、住民が地域のなかでの活動に直接携わっていくことは地域住民の帰属意識を育てるに当たって有益である。町としてもこれらの活動を重視しさらに活性化していく方針である。

3. まとめ

今回の調査は二泊三日という非常に短期のものであり、その時間的制約ため十分な調査が可能ではなかった。そのため、資料も行政側のものがほとんどであり、インタビューを行った人物も行政の人間と地域の中心人物がほとんどであった。また、調査を行った地区もまた大野地区のようなモデル地区であった。学校教育の現場においては本来生徒がその成果を示す対象である。しかし、今回は生徒に対するインタビューは行うことができなかった。結果として行政の意図とその取り組みについて紹介するにとどめざるをえない。しかし、町の最終的な目標である過疎化の防止と町の発展を目指す上ではさまざまな課題がある。今回の調査の総括と今後の課題を考えることをもって結びに換えたい。

町の取り組みの基本姿勢及び教育における重点を『ほうらい』の中より、実際の教育の現場における活動と理念を地域理解教育への取り組みから、それ以外の地域住民の活動を大野地区の事例から分析した。それではこのような町の取り組みがどの程度でありどのような成果を及ぼすのであろうか。学校教育における取り組みは確かに子供たちに都市の学校とは異なった地域に密着した経験をもたらすことが期待される。これは子供たちにとって郷土の一員であるという意識つまりは郷土に対する帰属意識を育てる上で有効であろう。しかし、町の住民として生活していく上では町に雇用の機会があるか、町から通勤することができる範囲に職を持てることが前提条件となる。『ほうらい』を見る限り後者に対して特に注意を払われているとは思えない。コミュニティ活動についていえば今回訪れたのはモデル地区であり最上のものと考えていだろう。さらに活動を今後活発にしていく公民館の合併を行っていくという町の政策を考えると17の公民館全てが活発に活動しているとは到底思えない。

また、さらに付け加えるならば共同体の単位として鳳来町として存在している場合と、旧市町村やそれぞれの小学校区といったより小さい単位を基盤にしている場合がある。これらはいくつかの町村が合併してできたという鳳来町の状況を考えると町としての帰属意識を持ちにくい背景があるかもしれない。また、可能性として地区レベル—鳳来町といったように重層的に帰属意識が成立している可能性も考えられる。これもまた、今後の調査課題である。

参考文献

- 『統合と分裂のヨーロッパ：EC・国家・民族』 梶田孝道 岩波書店、1993.11
『想像の共同体：ナショナルイズムの起源と流行』 ベネディクト・アンダーソン、NTT出版、1997.5

『ベトナム村落の形成：村落共有田=コンディエン制の史的展開』 桜井由躬雄、創文社、1987.6

『加型開発と国際協力：変わるのはわたしたち』 ロバート・チェンバース、明石書店、2000.6

資料

『ほうらい』 鳳来町教育委員会編 千代田印刷 1998年

『第三回 鳳来町統計台帳』 南設楽郡鳳来町町役場企画課

「鳳来町中央集会場」 南設楽郡鳳来町

「求人情報一覧表」 ハローワーク新城

「広報ほうらい」 鳳来町役場

「鳳来町文化展」 鳳来町文化協会

文化保存の現状考察－歴史遺跡をたどって－

洪偉誠

平成13年度国内実地研修（以下DFW）の目的地は「歴史と文化のかおるまち」鳳来町であり、戦国時代に諸大名が競り合っていた地域であったため、現在にも数多くの歴史遺跡があちこちに見られる。事前の資料調査と準備があったとはいえ、戦国時代についての授業を受けたことない留学生にとって、戦国時代を知ることはかなり困難であった。WG4は、地元文化と教育の分野を主にして調査する目的としており、私の担当は文化保存についての調査である。短い三日間の調査活動であるが、メンバーの調査目的、対象がそれぞれ違うため、質問の用意も各自で準備して調査を行った。当然ながら、文化というものは幅が広く、定義もさまざまで、人間の周りに纏うあらゆるものがすべて範囲に入っている。

まず、初日の午前中に、鳳来町役場三階の大会議室で観光協会の門林 敬一氏が詳細に、鳳来町の年間行事の紹介がありました。門林氏から聞いた話によると、良く知られている長篠合戦のぼりまつりのほかに、いくつかのイベントも行われている。代表的なものを取り上げよう。

- 1 月 鳳来寺山初詣
- 2 月 湯谷温泉まつり
- 5 月 長篠合戦のぼりまつり
- 7 月 設楽原決戦場まつり、阿寺の七滝まつり
- 8 月 花火大会、乗本万灯
- 9 月 天正の昔をしのぶ月見の宴
- 11 月 鳳来寺山もみじ祭り

上記の行事は鳳来町役場が主催するものであり、これ以外にも奥三河地域の新城市、設楽町、東栄町、豊根町、富山町、津具町、作手村、などの役場との広域連携でイベントが共同企画や共催で行われている。豊かなみどりに囲まれている鳳来町の92.1%は森林であり、林業専門者は極めて少なく自然保護の声も高まっている現代には、如何に大自然に恵まれた条件と歴史遺跡を有効に利用し、観光事業を発展させ、町の財源確保を町役場は考えなければならない。さらに、イベントを通じて、三河の伝統文化や精神を地元の住民のみならず、観光客にも伝えようとしており、文化伝承、文化保存の意味も大いに持っている。役場の運営は単方面のものではなく、行政、財政、交通、教育文化、生活環境、医療、産業、福祉など、生活に関わっているあらゆる面の問題をすべて考慮せざるを得ず、ささやかな動きであっても、各方面の配慮と各行政単位の協力を必要とすることである。そのために、今後鳳来町だけでなく、観光開発に当たって奥三河地域の各役場との交流を深め、連携プレーを行っていくという方針を固めている。

午後には鳳来中学校に赴き、訪問調査をおこなった。鳳来町内に唯一の中学校であるので、学習条件はほぼ完備していると言っても過言ではあるまいし、自然環境にも恵まれている。特にグラウンドの奥にある寮はもっとも印象的であった。鳳来中学校の主な訪問目的は国際交流の実態について調査することである。教頭先生によると鳳来中学校の国際交流活動は毎年のテーマが変動している。下記通り、簡略に紹介しよう。

平成11年度以前の取り組み：

- 1、東南アジアへの学用品贈呈（主に未使用の学用品をベトナムとラオスへ）
- 2、生徒会の取り組み（主に募金活動を行い、難民キャンプや台湾震災地を援助する。）

平成12年度の取り組み：

- 1、「総合的な学習」地域の良さを発見という目標で「福祉」や「国際化」を設定して取り組む。
- 2、生徒会の取り組み11年度の募金活動を継続。

平成13年度の取り組み：

- 1、「総合的な学習」コンピューター&インターネットを通して国際交流を行う。
- 2、募金活動の継続。

二日目、午前中に自然科学博物館の参観訪問と鳳来寺山もみじ祭りの見学であった。自然科学博物館は昭和38年に開設され、愛知県内に最東部に位置している。主に、鳳来寺山や当地域の植物、動物、地質を対象として研究し、出展されている。愛知県鳥のノハズクいわゆる仏法僧の保護活動をおこなっていることでも知られている。また、当館の運営はすべて入場券収入や町の一般財源から、年間1500—2000万円の経費で維持している。しかし、観光客数は年々に減少しつつあるのは現状であり、ほかの観光名勝と共に同様な問題を面している。

鳳来寺山とは鳳来山東照宮についてはここでは詳細は割愛するが、一方、鳳来寺山は、現在東海自然歩道として指定され、地元のみならず、全国的にも有名な観光名勝として知られ、イベントを通じて観光客を引き付けようとするが、やはり斬新なアイデアがないと難しいではないかと思われる。個人的な意見としては、もっと歴史遺跡を修復し保護して、歴史の正史にも伝説にも結びつけられそうなことを整理して、イベントと共に紹介すれば、歴史を追懐し、更に大自然を満喫できる場所でもあり例えば大都市篠の人々のあこがれるところになると思われる。

三日目の日程は歴史文化担当の私にとって有益な一日であった。最初に昭和39年11月3日に開館した長篠城跡保存館である。滝川源太郎館長のほかに初代館長竹下先生にも城跡案内や戦史研究の現状を詳しく説明していただき、この史跡保存館は現在遺跡の発掘と共に戦史研究を行ない、また、学者や専門家によるセミナーや研究会が発足している。来館参観者はおおざっぱに分けてみると、見学旅行の中、小学生と卒論を書く大学生、生涯学習のシロバー族であろう。この長篠合戦の功勲者として、三河武士の精神的シンボルとしての鳥居強右衛門が彼の偉大さを称えられている様子が当地域内にあちこちに見られるに対して、ライバルだったの武田信玄のお墓（信玄塚）も地域内に散在していると知られている。それは、何らかの矛盾感がすると言うのは私の疑惑である。当然ながら、鳥居強右衛門が死を臨んでも三河武士の意地を張って「援軍がくるぞ」と城内の仲間にも叫んだ末、磔されてなくなった。そのおかげで連合軍が長篠合戦に勝利の道に導いたわけであるから、尊敬されるのも当たり前のことであろう。一方、その当時武田軍が長篠城を围攻しただけで、あまり攻めておらず、激しく攻めれば犠牲が出る恐れがあるし、長篠城を攻めるのは徳川軍をおびき出すためである。長篠城を固めれば、天下統一の夢が前に進んでいくという武田軍側が取った戦略であった。そのため、地元の方々が武田の徳を感懐するあまりに、信玄塚がたくさんできてくるわけであると竹下先生が説明してくださった。城跡を一回りにまわってみたら、記念碑を発見。それは、長篠合戦と砦アラモの戦いが類似しているため、記念碑を建てて戦士の勇気を大いに称えるわけである。その碑に「意気豈有東西別」意味は「意気はあに東西のかわち有らんや」という。その詩をみた途端、全身に電流が走っている気がして感動に感動で、一瞬に呆然としてしまった。グローバリゼーションの今日に、国際文化交流が盛んになって狭い視野だと中国と日本、広くすれば東洋、西洋も対照になり、最終にひとつに融合していくという人類文化の行方ではなかるう？

最後に設楽原歴史資料館を訪問した。館内の展示品の歴史的な背景や特徴について解説があった。館内の展示品は丁度、特別展のため種々の鉄砲が展示されていた。文化保存との関係については、火薬の調合のための物理・化学てき知識の普及、ネジの開発にかかわる技術的向上など、日本文化文明にも極めて巨大な貢献をしたのである。

複式学級をめぐってへき地教育を考察する

張 淳

一. 過疎化と学校

鳳来町は高度経済成長に伴う都市への労働力の集中や都市部との所得格差による人口流出と少子化による人口減少が著しく、過疎化現象は、昭和50年代半ばからは落ち着き始めたものの、依然として漸減状態が続きながら現在に至っている。鳳来町は愛知県平均と比べると急速に高齢化が進展している。今や、高齢者は全人口の28%を占めている。それと同時に、児童数もさらに減少しつつある。

名古屋市に匹敵する広大な面積を有する鳳来町には、中学校は僅か1校、小学校は10校ある。10校の小学校のうち、複式学級を持つ小規模校は4校ある。今回の調査では、複式学級の長い歴史を持つ鳳来町連谷小学校を訪問し、複式教育の現場を調査した。本報告では、主に複式学級というへき地教育の特徴を中心に考察したいと考えている。

二. 複式学級の基準

1. 複式学級について

学校教育法施行規則には、小・中学校の学級は、「同学年の児童生徒で編成するものとする」と学級編制の原則が定められており、その編成が教育上望ましいことは周知のとおりであるが、へき地学校では、上述のように、一学校あたりの児童生徒数が少ないために、上の規定通りはいかず、その但し書き「ただし、特別の事情がある場合においては、数学年の児童を一学級に編成することができる」によって、いわゆる複式学級に編成している場合が多い。

2. 複式学級の編成

複式の学級編制および教職員配当基準については、義務教育の学校については法律「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」の政令「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律施行令」で、算定基準が決められている。それについてまず紹介しておきたい。

① 複式学級編制

・小学校

A. 1年生との組み合わせ

1年生+2年生で8人以下の時 1・2年は複式
(飛び複式：どちらかの人数が5人以上の時単式)

B. 2年以上

引き続く学年(2・3年、3・4年、4・5年、5・6年)足して16人以下は複式。
(飛び複式でどちらかが9人以上の時単式)

・中学校

引き続く学年(1・2年、2・3年)足して8人以下は複式。(飛び複式どちらかが5人以上)

*飛び複式：1年と3年で学級編制するような場合

*単級：小学校の1年から6年まで(中学校の場合は1年から3年まで)の全学年の児童生徒を一つの学級に編成している場合。

② 職員配当基準

- ・ 小学校 1 学級 1 2 学級 2 3 学級 4 4 学級 5 5 学級 6
- ・ 中学校 1 学級 3 2 学級 5 3 学級 7

三. 鳳来町連谷小学校の具体例

連谷小学校は、校舎自体が複式学級のために建てられたという鳳来町で複式学級経営のモデル性を持つ学校である。連谷小学校を例にして複式学級の具体的な教育方法を探ってみたい。

1. 通学区域の人口（学校所在地：愛知県南設楽郡鳳来町四谷字前田 3 の 2）

- ・ 通学区域内総人口： 437 人（男 202 人、女 235 人）
- ・ 通学区域内の総戸数： 128 戸
- ・ 児童保護者戸数： 15 戸

2. 学級組織（児童数：23 名）

学年	1・2		3・4		5・6		計	
学級数	1		1		1		3	
児童数	男	0	1	0	2	4	8	
	女	3	2	3	3	3	15	
	計	3	3	4	3	5	23	
	総計	6		7		10		23

3. 教職員：8 名

校長	1
教頭	1
教諭	3
事務主査	1
養護教諭	1
町調理員	1

4. 複式学級の学習指導

二つの学年の子供がどうして同じ時間に同じ教室でそれぞれの学年の授業内容を学習できるのだろうか。これが複式教育の興味深い課題である。連谷小学校の授業参観を通して、複式学級の授業指導方法を検討してみたい。

1・2 年生と 3・4 年生の算数と 5・6 年生の国語の授業を参観した。参観当日、1・2 年生の授業では、1 年生はたし算、2 年生はかけ算を勉強した。3・4 年生の授業では、3 年生は図形（等辺三角形）の作り方、4 年生は図形の面積の求め方を勉強した。5・6 年生の授業では、同じ文章をめぐる 5、6 年生それぞれ先生の指導によるレベルの違う文章分析をした。



1 年生が 2 年生に問題を出している



先生が 6 年生を指導している時の 5 年生

今まで「複式授業」に対してなんとなくマイナスイメージを持っていたが、連谷小学校の複式授業はとても生き生きとした雰囲気であった。子供たちは自主性がとても高く積極的に発言する。5・6 年生の授業では先生の直接及び間接指導による子供たちの自主グループ学習の風景も見られて、大学

生のゼミのような形であった。そして、先生が学年別指導を行っているとき、上・下学年の子供たちはそれぞれ相手学年に影響されずに自分の学年の学習内容に集中していることにも感心させられた。これらは恐らく単式学級ではなかなか見られない小人数ならではの特徵と言えよう。1・2年生の授業は、ゲームの形式で1年生がたし算で2年生にかけ算の問題を出し、1年生と2年生がお互いに自分の習っている内容で相手の答案をチェックするという共同学習の形によって順調に進められた。

複式学級の学習指導法と言えば、まず挙げられるのは恐らく学年別指導であろう。学年別指導は、教師が一方の学年を指導（直接指導＝指導活動）している時間は他の学年は自学自習の学習方法（間接指導＝学習活動）をとる指導法である。学年別指導においては、子供に学習を委ねて子供だけでいかに学習が進められるか考え、働きかけることが複式学級の授業作りのポイントとなる。しかし、学年別指導の問題点としては、児童の理解度によってはどちらかの学年に教師の指導が偏りがちになり、計画的にわたりができないことなどが挙げられる（「わたり」：学年別指導において、直接指導している学年から間接指導をしている学年に移動すること）。実際、連谷小学校の先生にインタビューしたところ、「上学年にとって、下学年の学習内容を見るのは昨年のおさらいになるし、下学年にとって、上学年の学習内容を見るのは来年の楽しみになる」という学年別指導のメリットを語る一方で、「片方は問題が生じた場合、特に後回しができないときは、一方をほうっていくしかない」とか、「どうしても目が届かない死角が出てくる」とか、学年別指導に対する悩みのコメントもあった。

複式の特性として異学年でともに学習するという授業が理想的と言うべきだと考えている複式研究者たちは、上・下学年の共通指導場面を多く取り入れることを唱えてきた。そして、学年別指導の、上述した短所を補い、複式学級の編制によって人数が増えるというよさを生かすためには、同単元指導が最も効果的であると考えられている。戦後以来、同単元指導は複式学級の教育現場で実践化されてきている。連谷小学校の複式学級の学習指導案を手にして見てみても、どの学級のどの教科にも学年別目標とともに、同単元の構想も指導目標として考案されている。次に、主に同単元指導について考察していきたい。

同単元指導方式の特徴は、同一時間と同一場面で複数学年の児童が同じ単元（題材、教材、主題など）を用いて同じような学習活動を行うところにある。同単元指導の理念は、複数学年児童の学年差と個人差についての配慮を基本的に行いながら、教師の側にとって、指導の容易性と効率化をねらい、児童の側にとっては、学習の集団化と個別化を追求することである。

同単元指導のメリットとしては、以下が挙げられる。

- 教師の指導力の分割を最小限にすることによって、能率的な学習ができる。
- 共通指導する場面では、期間巡視が十分にでき、評価・支援を大変しやすくなる。個別の支援を十分に行えることで、子供たちの学習活動も大変活発になる。
- 上学年は下学年の学習内容にふれ復習をしたり、下学年のことを考えて上手に発言する力をつけることができる。下学年は上学年に刺激をうけ、上学年に基本的な内容や解決の手がかりを与えたり、学習意欲も高めることができる。（上学年のリーダーシップと下学年のフォロアシップの育成）
- 人数が倍になり、話し合い活動が活発になる。子供の表現力と思考力を伸ばすことができる。
- 構成活動をよくおこなうことができる。すべての教科について、同単元指導による学習では、学年ごとの、または学年の枠を外して能力別のグループを編成し、協学習の展開により構成活動をよりよく伸ばすことができる。

「しかし、授業の準備は本当に大変です。」と先生の話があった。考えてみれば同じ学年の児童または生徒で編成する普通の学級（単式学級）の場合でも、指導計画を、教師は全力をあげて作成しなければならぬ重要性をもつが、複数学年を同時に一人の教師が指導する複式学級の指導計画の作成は、単式学級に比べ、さらに綿密な工夫が必要となる。つぎに、複式学級における同単元指導の指導計画

作成と指導上の留意点についてまとめてみる。

- 学年をどう考えるべきか。「学年にこだわらず」または「学年の枠を外しての指導」というのは、従来の学年を単位とする一斉指導、画一的な指導から脱皮し、個性を尊重し、個々の児童、生徒の能力に応ずる指導を重視することである。しかし、それぞれの年齢に即した標準的カリキュラムを無視するのも望ましくない。
- 「学年差」を考慮する。複式学級の現場教師を対象とするアンケートでは、複式学級の上・下学年の学力の学年差が少なくなる傾向があるという回答が多い。これを分析すると、下の学年の学力が高くなるのと、上の学年の学力が低くなるのと二つの可能性が考えられるが、実際の全国一斉学力テストの結果などから見れば、後者の場合が推測されるらしい。学年別にそれぞれの教育課程があるため、教師は指導の際、実際にどの学年においてもある「学年差」を重視しなければならない。
- 「能力差」を考慮する。人数が少ないため、児童生徒の能力差は個人差として分布する。そして、子供の能力差は教科によって多様性をもつものであるから、単純に「学年差」の有無と結びつけることは間違いである。
- 教科と学級の特徴によって指導計画内容を作る。同単元指導の計画内容は典型的には「同単元同内容同程度」、「同単元同内容異程度」、「同単元異内容異程度」などがある。それらを参考に、学年別指導と合わせて教科と学級の特徴に適応する同単元指導計画を作る工夫が必要である。

四. 複式学級のまとめ

複式教育についていろいろな研究が行われている現在、複式学級で学ぶ児童のための教科書を作成する試みも実践されているが、まだ普及されていないようである。連谷小学校の複式授業を参観して思ったのは、複式教育の成否には教師の質が問われることである。教師はかなりの準備と臨機応変な対応が求められる。連谷小学校では、各学級各科目の指導案は全部教師たちが自分で考えて作っている。授業のとき、効率よく、指導案通りに順調に平行して二学年の内容を進めていくにもかなりの難度が見られる。少子化が進んでいる中、連谷小学校の先生のようなベテラン教師の経験自体は複式学級の新人教師にとっていい教案になる。実際に、複式学級教師同士間の見習いや研修はしばしば行われているらしい。今後も複式学級の有効的な指導方法の研究と教師の養成は大きな課題となるのであろう。

従来の複式学習は、直接指導の短い間に教師から直接教えられた内容を覚えること、あるいは理解してそれらを活用することを中心としていた学習がもっぱら中心であった。しかし、これからの複式学習では、主体的に考え、多様な考えを発見する自力解決と多様な考えを練り上げていく学習への転換を図る必要がある。一人一人の的確な児童理解、個に応じたより適切な評価や支援、複式だからこそできる学習活動の工夫など複式の長所を生かし、また思考の固定化などの短所を克服すれば、複式教育は「人数が足りないからしょうがない」とかの消極的なイメージから脱却して「複式でよかった」というような積極的なイメージの新風をへき地教育に吹き込むことができるだろうと考えられる。

複式学級の特長としては、児童相互が親密な関係を持つ学級であること、小人数であるため、動きが個別化され、個に応じたものになること、リーダーとフォロワーの立場が経験できること、能力差と学年差が個人差として分布することなどが挙げられる。複式教育の長所を見つけて、かえって単式教育の参考になるのではないのかと考えている、と、連谷小学校の鈴木校長先生の指摘が印象的であった。

「せっかく二つの学年が一つの教室にいるんだから、二つの学年の共存という特徴を活かせるような教育をしたいと鈴木校長先生に言われたとき、今まで複式教育に消極的であった私は、その『活かせる』教育方法を探っているうちにだんだん楽しくなってきましたね。」と連谷小学校の1・2学年の

担任の林先生は経験を披露された。

しかし、連谷小学校のような複式小学校で育てられた主体性の強い子供たちは普通の中学校に入ったら、今度はまた単式小学校で育てられた子供たちと意識の葛藤がでてくることは十分に考えられる。異質性を排除する傾向がある日本では、このような場合、複式学校出身の子供は周りの雰囲気埋没してしまう可能性が大きいと予測される。ひどいときは、それによっていじめが生じる可能性もあるのではないかと筆者は心配する。

五. 「僻地教育」から「碧地教育」へ

連谷小学校は平成13年度現在の児童生徒数は23名であるが、六年後の平成19年度は12名になることが鳳来町の小中学校児童生徒推移表により明示されている。連谷小学校は現在、黄柳野小学校と七郷一色小学校この同じように複式学級を持つ二校と提携して集合学習を行っているが、七郷一色小学校は全校の児童数が5人しかいないため、14年から廃校になり、児童は近くの東陽小学校に転校することになる。鳳来町の平成8年に作られた「新鳳来創造プラン21」に書かれた「近年中に廃校となる可能性も見られている。」という予言がとうとう六年後に現実のものとなる。そして、鳳来町の全体の児童数の推移を見てみると、平成19年度になると、小学校の児童生徒の全体数は平成13年の733名から517名になり、中学校の児童生徒の全体数は平成13年の485名から340名になる。

文部科学省が公布した平成12年度の「学校基本調査速報（初等中等教育機関、専修学校・各種学校）調査結果の概要」によると、日本の小学校の学校数は24,106校で、前年度より82校減少している。学級数は27,692学級で前年度より2,798学級減少している。その中、単式学級数は246,541学級で、前年度より3,711学級減少しているのに対して、複式学級数は7,143学級で、前年度より65学級増加している。さらに、小学校の児童数は736万6千人（男子376万9千人、女子359万7千人）で、前年度より13万4千人減少している。

以上のデータを見ると、少子化が進み、児童数が減り、複式学級は増えつつある。過疎地域では、学校存続に悩み、複式学級化や廃校の危機感から、都会の子供たちを集めて小中学校の在籍数を確保しようとして「山村留学」を導入したへき地学校も少なくない。へき地学校での情報教育の推進の取り組みなどへき地教育問題に関する諸研究は急務となってきている。日本のへき地教育はさらに厳しい現状に置かれるのであろうか。過去、へき地教育は漢字の僻地教育として、マイナスイメージの教育であったが、現在のへき地教育は漢字の「僻」を改め、平仮名で記述し、そしてプラス、マイナス両面をもつようになったようである。そして、これからのへき地教育は漢字の青い、緑の意味がある「碧地」教育と考え、プラスを生かした教育を創造する必要があると、複式校である高知県宗呂小学校の先生の言葉に考えさせられる。

「よく考える子、明るい子、きまりよい子、たくましい子」を育てることを教育目標とする連谷小学校は地域に根ざした小規模学校の特性を生かし、児童・教職員の個性と創意工夫を存分に生かした特色ある教育活動の展開に努めている。鳳来町の小学校中学校では「Let's try」運動など、ふるさとの人・自然・社会を愛する心をはぐくむ地域に根ざした教育活動を推進している。へき地教育にはまだいろいろな問題を抱えているが、鳳来町の学校現場で見た風景は決して「僻地」のようなマイナスイメージではなかった。

実は、(財)育てる会が創設した「山村留学」は過疎地域における零細校対策でもなく、問題を抱えた都会の子供たちを対象とした療養のための制度でもない。その本当の趣旨は、現代に生きる子供たちのために農産漁村の自然と文化と人情を活用した「生きる力」を育てることである。「へき地」を「豊かな自然と、あったかい人情のあるのびやかで、碧いところ」、つまり「碧地」としてとらえることから、「碧地」の独自性を生かした学校教育の創造の試みはこれからも各地で行われるであろう。

参考資料：

新鳳来創造プラン21 [鳳来町役場企画課]

鳳来町平成13年度学校基本調査集計表 [鳳来町役場学校教育係]

鳳来町小中学校児童生徒数推移表（平成13年4月現在）

連谷小学校平成13年度学校経営案

連谷小学校学習指導案綴り

学校基本調査速報（初等中等教育機関、専修学校・各種学校）調査結果の概要 [文部科学省 平成12年度]

へき地教育の振興 [全国へき地教育研究連盟]

へき地学校の学習指導 [全国へき地教育連盟]

島根県大田市教育委員会・山村留学事務局ホームページ

Horai-cho's Tourism Industry

Ing-wei Huang

Horai-cho is the third largest town in Aichi prefecture, with 92% of its land area covered with forests. With a large percentage of its population comprising of elderly people (25% of its population are above 65 years of age)¹, there are no major enterprises in the town. Apart from the outdated timber industry, the only main industry in Horai-cho is tourism.

Looking at the recent tourism trends (see Table 1), it is obvious that Horai-cho's tourism industry is facing a major problem in the form of a substantial reduction in the number of incoming tourists. Over the past five years, the number of tourists visiting Horai-cho has reduced by 20%.

This paper analyzes the role of Horai-cho's local government in the tourism industry and it is divided into three sections. The first section summarizes some major efforts to promote tourism in Horai-cho and some important issues concerning the local government's engagement in tourism activities. The second section investigates into the core problems concerning the local government's role in the tourism industry. Finally, the third section discusses what the government needs to emphasize in order to solve these problems.

Table 1: Number of Tourists Visiting Horai-cho Between 1997-2000

Year	No. of Tourists to Horai-cho	% Change
1996	2,240,159	-
1997	2,157,050	-3.71%
1998	1,992,405	-7.63%
1999	1,853,771	-6.96%
2000	1,785,063	-3.71%

Source: Horai-cho Local Government
(鳳来町、企画課), 2000

I. Tourism Promotion in Horai-cho

During the past few decades, the people and local government of Horai-cho have tried different strategies to attract tourists to the town and trying to take into consideration changes in tourist preferences and tastes. In the past, tourists used to come in group-tours to enjoy the delights of the hot springs, Japanese food and drinks provided by the ryokans (Japanese-style hotels), and sightseeing at major tourist spots. However, today the number of tourists enjoying the ryokans and sightseeing spots in Horai-cho has decreased substantially. In addition, the preferences of tourists have also changed. These days, tourists prefer to travel as a family and in smaller groups, and putting more emphasis on "health-tourism" and on having freer schedules to enjoy the natural sites. Due to these changes, tourism promotion activities in Horai-cho have been focused on two main concepts: (1) Green Tourism and (2) Participatory Tourism. These two marketing concepts focus on enjoying the natural beauty of the town, and participation in agricultural and other activities so that tourists can experience the local lifestyle during their visits.

More recently, promotion efforts have been focused on establishing networks with other cities, towns and villages in the Okumikawa area, with the aim of attracting more tourists from those areas. Using these networks, a number of campaigns were launched and coordinated by the Okumikawa Kaihatsu Kyougikai (Okumikawa Development Committee). The establishment of such networks was also aimed at promoting the Okumikawa area as a joint package for their common benefits.

Another promotion campaign, called "Viewing Horai-cho as an Open Air Museum", was based on the

¹ The age demography of Horai-cho shows that in 1995, the population of the town consisted mainly of elderly people, with people above 60 years old accounting for 32.5% of the total population, as compared to 45-49 years old (20.8%), 20-44 years old (24.7%) and 1-19 years old (22.1%).

concept of health tourism and enjoying the natural beauty of the town. The campaign included the organization of package tours and making tourist routes, such as historical routes, nature routes and culture routes. The above concept, however, is still being developed.

The promotion of green and participatory tourism has been made as collaboration between the local government and local committees forming the local tourist association. The tourist association was formed as a representative group and was responsible for organizing and planning tourism activities and promotions. Several activities were organized throughout the year in order to attract tourists. Major events in Horai-cho include the performance of the Battle of Nagashino Castle, the Maple Tree Festival in Horaiji and the Yuya Hot Spring Festival. It is estimated that these tourist events have attracted an average of 2 million people per year. Table 2 shows the seasonal festivals throughout the year and the government organizations sponsoring these festivals.

Table 2: Year Round Special Events Sponsored by Different Government Organizations

Season	Event	Time	Government Org.*
Spring	Hoshayumi Tazukuri, Shikauchi Battle of Nagashino	Beginning of April End of April May 1-5	Tourism Association
Summer:	Me no Wa Festival of Atera Falls Houka Hanekomi Norimoto Banto	End of June Last Sunday of July Mid of August Mid of August August 15	Tourism Association Horai-cho Edu. Com.**
Autumn:	Tsukimi no En (Moon Festival) Nagoekagura Horaiji Maple Tree Festival Horai Mountain Marathon	September Mid October November 1-30 Last Sunday of Nov.	Tourism Association Tourism Association Horai-cho Edu. Com.
Winter:	Horai Mountain Hatsumode Horaiji Dengaku Kurosawa Dengaku Hiwatari Yuya Hot Spring Festival	January 1 January 3 January 6 Mid of February Every Sat. of Feb.	Tourism Association Horai-cho Edu. Com. Horai-cho Edu. Com. Tourism Association

* Government Organization

** Horai-cho Education Committee (鳳来町教育委員会)

Source: Horai Tour Guide

More recent promotion efforts are being focused on preparing for the 1300th Anniversary Celebration of Horaiji Temple in the year 2003. Those efforts are being made by the local tourist association in collaboration with the private sectors, such as souvenir producers and hot spring hotel managers. This event is expected to attract many tourists within the next few years.

Most of the tourism promotions fall under the responsibility of the local tourism association, while the major role of the local government is only to provide infrastructure support. The local government is in charge of three facilities in Horai-cho, which are (1) Yamabiko No Oka, (2) Yuyu Arena and (3) the Cycling Terminal. These three facilities were merged in 1998 in order to reduce running cost. These facilities are briefly described below.

Yamabiko No Oka (山びこの丘)

Yamabiko No Oka was established in 1980 with the initial aim of providing students with farming experience. One major problem facing this facility has been the low rate of utilization. The peak season for the facility is only in summer when it is the best time for students to come and experience farming and camping activities. To deal with this problem, some promotional activities were introduced, such as sending direct mails to customers and enhancing contacts with universities in other areas through the university cooperatives. Still, the rate of utilization remains low during the winter season, causing the facility to continuously run at a loss since it began operation.

Yu Yu Arena Public Bath (ゆ〜ゆ〜ありいな)

The second facility, Yu Yu Arena, was established in 1991 and was the first place to have indoor hot springs in Aichi prefecture. It provides facilities for sports, training and swimming for children. Although this facility was initially very successful, the establishment of similar facilities nearby resulted in competition and a substantial reduction in the number of customers and turnover. Nevertheless, this is the only profitable facility among the three facilities owned by the local government.

Cycling Terminal (サイクリン ターミナル)

Because of the long distances between the tourist spots, the Cycling Terminal was built in 1982 in order for tourists to enjoy biking while at the same time enjoy sightseeing from one tourist spot to another. The terminal provides such facilities as bicycle rental, accommodation, public bath, camping, tennis court, and bungalow and seminar rooms. Table 3 shows some information on the number of tourists visiting each of the three facilities from 1996-2000.

Table 3: Number of Tourists Visiting Each Local Government Facility²

Year	Yamabiko No Oka	Yuyu Arena	Cycling Terminal*
1996	74,166	307,028	-
1997	66,214	296,001	8,813
1998	53,872	298,793	10,534
1999	62,080	266,147	9,372
2000	67,489	272,616	8,986

* Although it was established in 1982, there are no statistical data for years before 1997.

Source: Horai-cho Local Government (鳳来町、企画課) 2000

Apart from the three facilities, in May 2001 the local government established a new public bath called Ume No Yu (The Plum's Bath). Like the Yu Yu Arena, this facility was expected to attract many customers.

With the many promotions and events supported by the local government, we can say that the local government has done a lot to provide support for the town's tourism industry. However, there are still questions about the effectiveness of this support and the role of the local government in the town's tourism industry.

II. Problems with the Local Government's Management

Although the local government has tried to encourage various types of events and promotions, there are still some doubts about the effectiveness of its management of the town's tourism industry. This section analyzes some problems with how the local government is managing the town's tourism industry based on interviews made during the fieldwork. In order to do so, three examples are analyzed, namely the local government's management of the hot springs, the facilities and the local souvenir shops.

Problems with the Management of the Hot Springs

The local government is responsible for providing hot water to the Yuya Onsen (Yuya Hot Spring) and for its maintenance. When the business started in the 1930s, the managers of the hot spring did not have adequate funds and knowledge of how to manage the hot springs. Therefore, they offered the local government to take charge of managing and maintaining the hot spring. However, most members seem to be quite unsatisfied with the way in which the local government is managing the hot spring. People in the private sector would like the government to replace the pipes, but the price requested by the local government was three times the cost the

² See Appendix 2 for the number of tourists to major facilities and tourists sites, including Horaiji Natural Science Museum, Historical Museum of Nagashino Castle, Yamabiko No Oka, Yuyu Arena, Cycling Terminal, Kenmin no Mori and Atera Waterfall, 1996-2000.

private sector could have it replaced. Many people thought that the local government was not doing its work satisfactorily and hoped that the management of the hot spring could be taken over by someone else. When the government is asked for any subsidy and support, these subsidies would be effective only if the private sector first initiates the idea or activity that requires government assistance. Although this does not seem to be concerned much with the government, it shows the lack of government interest in truly providing guidance and assistance for promotion and improving the conditions of the hot spring facilities in the town.

Problems with the Management of the Facilities

Yamabiko No Oka, which is one of the local government's facilities, has been running at a loss since its establishment. Other facilities, such as Kenmin No Mori (Forest of Citizens)³, have been performing better and have a more aggressive management. In the case of Yamabiko No Oka, there seems to be less effort by the local government to find their mistakes and improve its management of the facilities, despite the facility making continuously losses since its establishment. This facility was initially aimed at providing agricultural experience to schoolchildren. However, as the number of schools taking their students to stay over at the facility dropped, the management started to target office workers for clientele and provided facilities for seminars and meetings. Still, this could not ameliorate the situation and the rate of utilization remained at a low 30% only, as compared to the projected high rate of utilization of 70%. The local government still needs to find ways to effectively manage the facility.

The Problem of Lack of Souvenirs

Another major problem with Horai-cho's tourism industry is the lack of souvenirs for visitors to buy. For example, at the Horaiji Mountain Parkway, it was found that about 20% of the souvenirs were produced outside Horai-cho. According to Horai-cho's promotion pamphlets, special products and souvenirs of Horai-cho includes plum products (jam, ice cream and wine), tea, mushroom, beef, miso paste, bupposo⁴ and bupposo products (candies and dolls) and Gohei Mochi (rice cake on stick). Most of these products can be found in some major tourist sites and souvenir shops like Kontaku Nagashino. Apart from Gohei Mochi and Bupposo Dolls, the majority of the products sold at Horaiji Parkway and other places are from other areas, such Nagano and Shizuoka. The lack of souvenirs sold in the area could imply possible lack of incentives on the part of the local government to find ways to improve the situation and to provide enough support to the local tourism industry.

According to interviews of several government officials and associations, the causes of the problem of lack of local souvenirs can be summarized as: (1) small market size; (2) inability to produce quality products (due to lack of skills and techniques); and (3) inability to create brand names (such as Kishu ume). The small market size is partly because of the large number of middle age workers leaving the town to work in nearby areas and towns. One reason for this is that, apart from tourism, there are no other industries to create employment opportunities in the town. In spite of an abundance of wood resources, there exist no business initiatives to engage in the production or manufacturing of souvenirs using those wood resources due to lack of competitiveness. Apart from the Horai No Ie (Horai House), which constructs log houses using Horai lumber, the local government has failed to plan and provide assistance in developing more value-added industries in the area. Although this might seem unrelated to the tourism industry, the development of products unique to the town can help promote the town's tourism industry. Still, the problem is who will develop those products.

³ This is a facility located in Horai-cho and is run by the Aichi prefectural government.

⁴ Bupposo is a kind of bird unique to Horai-cho.

III. Suggestions Regarding the Role of the Local Government

Having identified the problem of the local government's mismanagement and some of the problems with the tourism industry in Horai-cho, this section gives some suggestions on what the local government should do in order to improve the situation.

First, the local government should have clearer targets of clientele for its different facilities. This is because the local government, which is managing very similar types of facilities, like Yamabiko No Oka and the Cycling Terminal, are targeting at the same clientele for all of its facilities. This might cause competition among the facilities under its management and thus results in less variety of attractions to potential customers. The setting up of clearer target groups and aims would reinforce stricter control over the facilities' performance. If the local government still finds it difficult to turn those facilities into profit making businesses, then it can consider the privatization of those facilities as an alternative.

Second, there is a need for better coordination between the local government and the private sector. This includes the local government encouraging more private sector involvement in tourism promotion and accepting more feedback on its performance. For example, the local government should consider complains of the owners of Yuya Onsen about the high maintenance cost of the facilities and providing them with the necessary assistance.

Third, the local government needs to diversify the local economy by promoting appropriate industries in order to create more employment opportunities required to solve the problem of the aging labor force and to develop more products unique to the town. This, in turn, can also help create jobs that are more interesting to the younger people and encourage more incentives for creating new ideas needed for the development of Horai-cho. Moreover, the chosen industries should make use of the abundant resources available in the area and contribute to the production of goods to encourage the development of the tourism industry.

Finally, there is also a need for changes in the structure of the local government to respond to changes in the industrial structure of Horai-cho. At present, the tourism industry is under the management of the Commerce, Industry and Tourism, and Agriculture Section in the local government. This section is further divided into two subsections: the (1) Commerce, Industry and Tourism; and the (2) Agriculture subsections. Since tourism is the main industry in Horai-cho, it should be taken up as one main industry in the affairs of the local government. This will make it easier for the related organizations and government authorities to concentrate more directly on finding solutions to the core problem (i.e., reduction in the number of tourists in recent years).

Most of the problems and recommendations mentioned in this paper concern the local government's performance and its mismanagement of the tourism industry. Although one of the recommendations is related to the establishment of prospective industries, the gist is for the local government to create an industry (or industries) that can provide support to the main industry, which is tourism. Solely depending on one industry involves too much risk and the local economy's vulnerability to trends in the national tourism industry. Therefore, there is a need for the local government of Horai-cho to reassess its tourism and overall development policies.

References

- Horai-cho Association of Commerce and Industry (1985), "Wisdom and Technique, Making Use of Resources", Economic Development Project in 1984 (村おこし事業実行員会「知恵と技、活かそう資源」飛翔 鳳来 鳳来町商工会).
- Horai-cho Association of Commerce and Industry (1990), "30th Anniversary of Horai-cho Commerce and Industry Association", Implementation of Commerce and Industry Association (鳳来町商工会創立30周年記念大会、商工会法施行).
- Horai-cho Association of Commerce and Industry (2000), "40th Anniversary of Horai-cho Commerce and Industry Association", Implementation of Commerce and Industry Association (鳳来町商工会創立40周年記念大会、商工

会法施行).

Horai-cho Local Government (1999) The 3rd Horai-cho Statistical Register (第3回 鳳来町統計台帳、南設楽郡鳳来町、(1999)).

Horai-cho Local Government (2000) “Statistics of Number of Cars Using Horaiji Park Way”, Data Statistics provided by the Local Government Office.

Horai-cho Local Government (2000) “The Number of Visitors of the Touristic Sites in Horai-cho in 2000”(平成12年度観光資源、施設利用者数調査票、鳳来町役場).

Horai-cho Local Government, Pamphlets of Yamabiko No Oka (山びこの丘、愛知県南設楽郡鳳来町).

Horai-cho Local Government Pamphlets of Cycling Terminal (鳳来町サイクリングターミナル、愛知県南設楽郡鳳来町布里字小松).

Horai-cho Local Government, Pamphlets of YuYu Arena (<http://www4.ocn.ne.jp/~horai>) (鳳来 ゆゆありいな、愛知県南設楽郡鳳来町能登瀬字).

Horai-cho Local Government, “Special Products and Souvenir Things of Horai” (“鳳来からの山だより” 鳳来町、土産物、特産品” 鳳来町役場商工観光農政課).

Horai-cho Tourist Association, “Horai Tour Guide”.

Kenmin No Mori Management Office (2001) “Business Summary” (事業概要、平成13年度版、県民の森管理事務所).

Kenmin No Mori Management Office, “Aichi Kenmin No Mori – Moritopia Aichi (Recreation Forest)”, Pamphlet from Management Office (県民の森管理事務所).

Shinjyoushi Government, “Okumigawa Hometown of Water and Forest”, Tourist Spot of the 8 Town in Okumigawa Area (“「奥三河8市町村 観光スポット」水と森のふるさと奥三河”、新城南北設楽広域市町村圏協議会、新城市役所).

An Analysis of the Tourism Industry in Horai-Cho

Atchariyachanvanich Waranya

I. Introduction

Okumikawa area in Aichi prefecture is comprised of eight towns; Shinshiro-shi, Shitara-cho, Toei-cho, Toyone-mura, Tomiyama-mura, Tsugu-mura, Horai-cho and Tsukude-mura. These towns share the common characteristics of high forestry ratios and rich in natural water. The mountainous area of Horai-cho is superior in terms of the varieties of tourist sites, enabling all year round traveling. The local and prefectural governments have also made a lot of efforts to establish, manage and maintain many recreation facilities.

At present, Horai-cho is facing a challenge of demographical change. In particular, there is a large continuous outflow of young people and low birth rate, while the ratio of aged people is increasing. The main causes of the outflow of young people are believed to be due to the underdeveloped transportation system, unsatisfactory welfare services and lack of employment opportunities. Under the New Horai Creation Plan 21, these problems are well addressed. However, the implementation and feedback have not yet been revealed.

There are no large industries, such as full-time agriculture, livestock industry, car assembling industry or other high value-added industries, in Horai-cho to attract the local young labor force. A large number of qualified labors are commuting to nearby cities, such as Toyohashi and Toyota cities, where they can find high-paid industrial jobs. Agricultural and forestry activities become part-time work as a minor source of their incomes.

Among several efforts and ideas to alleviate the problem of large outward migration of the young, promoting the tourism industry can be one of the most possible strategies for three reasons. Firstly, since the area contains many natural and historical tourist sites, tourism promotion can be done without much long-term preparations and high investment costs. The second reason is the possibility of creating linkages between the tourism industry and other industries, such as souvenir, agriculture, forestry, construction and services industries. The third reason is the high spillover benefits of the industry. It can enhance a better living environment for the local and nearby communities.

Despite its inherent attractiveness, and the government and tourism-oriented associations' efforts, the tourism industry in Horai-cho still faces a persistent declining trend since 1997. According to statistics collected by the local government, in 1996, the total number of tourists was 2,250,000 persons. In 1999, the figure became 1,850,000 persons and accompanied by a decline in tourism consumption per head (Table 1).

Table 1: Number of Tourists by Type (Unit:10,000people, 10,000yen)

Year	Day-Trip	Stay	Total	Tourism Consumption	Consumption/Head
1993	232	32	264	389200	1474.242
1994	184	25	209	318900	1525.837
1995	195	24	219	321750	1469.178
1996	202	23	225	321200	1427.556
1997	196	20	216	306600	1419.444

Source: Department of Commerce, Industry, Tourism and Agriculture Administration, Horai-cho

When compared with trends in the national domestic tourism industry, the effectiveness of the tourism promotion plan of Horai-cho becomes questionable. According to the classification done by Horai-cho Association of Commerce and Industry, the 23 Horai-cho's tourism-oriented resources (to be presented in Table 3) can be classified into 5 types as shown in Table 2. Investigation on the growth rate of visitors at each type of resources shows that the problem of declining trend of visitors is persisting in every kind of tourist sites. However, it should not be concluded that this is purely the result of the Japanese economic downturn. The

overall tourism trend in Horai-cho has been a continuous declining between 1998 and 2000, while the national trend became positive in 2000.

Table 2: Growth Rate of Number of Visitors in Horai-cho

Classification of Touristic Sites	1998	1999	2000
Tourist and Recreation Resources	-8.58	-7.31	-2.73
Natural Resources	-15.20	-3.01	-7.06
Historical Resources	2.46	-10.82	-2.59
Ethnic and Folklore Resources	-14.29	-9.09	-44.74
Life and Welfare	-0.44	-2.66	26.69
Overall Resource	-7.63	-7.48	-3.85
National Trend	-2.10	-0.02	0.08

Sources: Department of Commerce, Industry, Tourism and Agriculture Administration, Horai-cho and http://www.jtb.co.jp/soumu/english/press/jtb_news/

This paper is divided into four sections. The second section is an overview of the tourism industry in Horai-cho. In the third section, in order to analyze the present situation of the tourism industry in Horai-cho, I would like to apply a SWOT analysis. SWOT stands for strengths, weaknesses, opportunities and threats, respectively. It is a four-part approach used to analyze a company's overall strategy or the strategy of its business units. These four factors can be categorized into two aspects: internal factors and external factors. While the internal factors consist of strengths and weaknesses, the external factors consist of opportunities and threats. The application of SWOT analysis can help find some alternative solutions to the problems of the tourism industry in Horai-cho. The proposal for alternative solutions derived from a SWOT matrix takes the form of a summary of the industry's competitiveness in relation to its environment. Some suggested strategies for tourism promotion and adjustment are presented in this section. The last section is the final remarks describing the limitation of the study.

II. Situation Analysis

A. Strengths

The tourism industry in Horai-cho has three obvious strengths, which are given below.

1. Richness in Natural and Historical Tourist Resources

According to the Horai-cho Association of Commerce and Industry (1985, p.6), the tourist and recreation resources in Horai-cho are classified into six types as follows:

From Table 3, it can be inferred that Horai-cho is blessed with natural resources, as it is located in a mountainous area. Apart from that, it is a place where historical and cultural ruins remain. Recreation facilities established are complementary to the inherent natural resources. The variety of Horai-cho's resources

Table 3: Types of Resources in Horai-cho

Type	Name
Mobile Resources (Special Products)	Ink stone (Suzuri-ishi) Polished lumber (migaki-maruta)
Tourist and Recreation Resources	Yuya, Akabiki and Myogo hot spring Museum of Nagashino-joshi Horai-cho Cycling Terminal Yamobiko-no-oka Natural Science Museum of Mt. Horai Forest of Citizen (kenmin no mori)
Natural Resources	Mt. Horai Temple Seven Falls of Atera Umanoseiwa Chiiwa and Chiiwa Gorge Itajiki River Buppousou bird Horai lily Hosoba shakunage
Historical Resources	Toushougu (Shrine) Hioumon (Cherry gate at Horai temple) Garden and moutain gates at Manko Temple
Ethnic and Folklore Resource	Houka (a kind of folklore dance) Hanekomi Dengaku at Horai Temple Johon-banto Hagashino Battle Festival
Life	Momiji Festivale at Horai Temple

Source: Horai-cho Association of Commerce and Industry (1985, p.6)

is considered as its main strength in promoting tourism.

2. Festivals and Entertainment Available all Year Round

Apart from the variety of attractions, timing is also important. Tourism industry cannot be sustainable if the idle period between traveling seasons is too long. However, in Horai-cho, festivals and events are organized all year round (Table 4). This implies business opportunities for the tourism-related businesses. With good planning and marketing, there is a possibility to generate income from tourism in every season, though there may be a fluctuation in income due to fluctuations in the number of tourists.

3. The 1300th Anniversary of the Horai Temple

In 2003, there will be a unique occasion to celebrate the 1300th anniversary of the Horai Temple. This

Table 4: Schedule of Festivals and Entertainments in Horai-cho

Season	Event	Date
Spring	Hoshayumi*	Beginning of April
	Tazukuri, Shikauchi	End of April
	Festival of the Battle of Nagashino	May 1 to 5
Summer	Me no wa	End of June
	Festival of Seven Falls of Atera*	Last Sunday of July
	Houka	Middle of August
	Hanekomi	Middle of August
Autumn	Norimoto banto	August 15
	Tukimi no En*	Harvest moon in September
	Nagoekagura	Middle of October
Winter	Festival of Horaiji maple trees*	November 1 to 30
	Horaiji Hatsumode*	January 2
	Horaiji Dengaku	January 3
	Kurosawa dengaku	January 6
	Hiwatari	Middle of February
	Festival of Yuya onsen*	Every Saturday of February

Source: Horai Tour Guide

Note: * means the main festivals

can become an opportunity to boost the overall tourism industry in Horai-cho. It is an opportunity to attract attention not only at the prefectural level, but also at the national level and to boost the number of visitors to Horai-cho. The earlier and wider the scope of the advertising, the more likely it is to increase the benefits of this event. Moreover, the successful promotion of this event is an opportunity to improve the tourism environment of the town.

B. Weaknesses

Despite the strengths mentioned above, there are several weaknesses that need to be noted. The following are the main weaknesses observed during the domestic fieldwork.

1. Transportation Inconvenience

Since 92% of the town is covered with forests and is located in a mountainous area, the inconvenient transportation system that presently exists can hinder visits to the various tourist sites scattered over the whole area. This discourages not only visitors who use public transportation, but also those who use personal cars. According to an official of the Horai-cho government, one of the most urgent problems that need to be solved is related to toilet facilities. There are eight JR train stations, out of which only one station has staffs. JR has decided to close the toilet facilities at the seven stations without staffs. The local government has to take the responsibility of providing new public toilets for the visitors. So far, the local government still cannot maintain the facilities well. Lack of flushable toilets at the top of Mt. Horai is also one of the problems that the local government recognizes. In the long-run, such inconveniences may discourage tourists to visit those sites. Bad impressions obtained by the visitors may discourage prospective visitors to visit the town.

2. Weak Linkages Between the Tourism and Other Industries

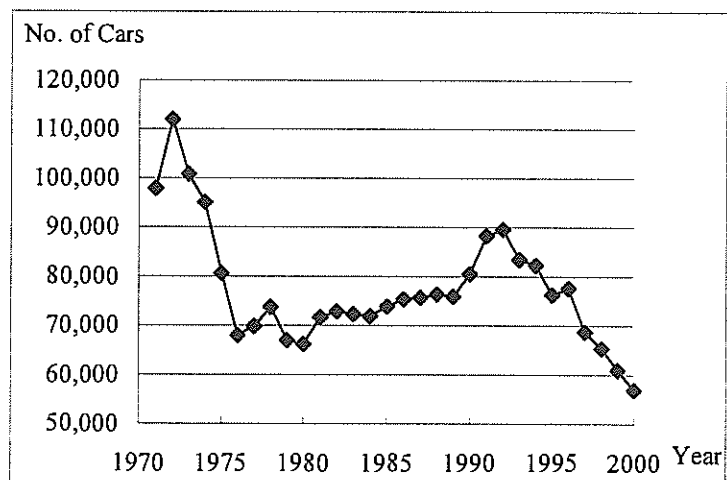
According to the officials of the Horai-cho government, the share of the population engaged in the tourism industry is less than 1%. Moreover, the linkages between the tourism and other industries are very weak due to the very limited number of special and original products. Most of the products sold in souvenir shops are from other towns in Aichi prefecture and even from other prefectures. The main local food products are made from Japanese plum (ume). However, those products are still not well recognized. This is because of the low quantity of supply of those products and the less famous brand name of the Horai ume. Well-known souvenir goods are very few and are produced on small scales. Regarding management, the majority of the full-time managers are above the age of 50 years old, which tends to be less motivated and innovative than their younger counterparts. Rather than taking the risks of innovation, the elderly managers tend to chose conservative strategies and to maintain the present situation and ways of doing things.

3. Failures in Planning and Management

A huge amount of investment has been made in tourism and recreation projects by the government (at all levels), most of which are making losses. Some examples are worth discussing. The first example is the case of Horaiji Mountain Parkway, which started operation in 1971. The planned construction cost was 780 million yens. However, the actual cost turned out to be 1.3 billion yens at the end of construction. This parkway is managed by a public corporation of Aichi prefecture. Despite the highest entry fare charged in Aichi prefecture, the project continues to run at a loss. The number of cars passing through the parkway has been declining since the beginning of the 1990s (Figure 1). This makes it difficult to properly maintain and further development the facilities. At present, the public corporation wants to let the Horai-cho government takeover its management. Although Horai Temple is one of the most famous tourist sites, the parking space is not being fully utilized. Only three small shops are operating nearby the parking lot and the number of customers decreases significantly during off-seasons. With the national economy in recession, new investment becomes infeasible. This could be the beginning of a vicious circle between the declining number of visitors and project unsustainability.

The second example is the case of Yamabiko no Oka, an accommodation facility with farm under the management of the association of Horai-cho facilities administration centre¹. Yamabiko no Oka started operation in 1980, with the main objective of providing farming experience to schoolchildren. Because of the limited number of schoolchildren visiting the site, the management expanded the market scope to include companies and universities, which use the accommodation facilities mainly for seminars and meetings. At the same time, they began to organize new activities, such as noodle and handicraft making, rather than just planting and farming. Despite the re-targeting of the market and inclusion of new activities, the facility still runs at a loss after deducting salaries

Figure 1: The Number of Cars Passing Through Horaiji Mountain Parkway



Source: Horaiji Mountain Parkway

¹ At present, the centre manages Yamabiko no Oka, Yu Yu Arena and Cycling Terminal.

paid to government workers every year. In addition to the financial losses, which are subsidized by the local government, there are also some problems relating to the planning and management of the site. First, in the project planning process, utilization rate was overestimated to be 70%, while actual utilization rate turned out to be just 30%. Second, the management failed to work out appropriate strategies to reach the primary objectives of the project. This indicates either unrealistic forecasting at the planning stage, or ineffectiveness management. Third, despite widening the market scope, the management still cannot improve the situation. However, it will be an exaggeration to conclude at this moment that the management is not performing at its best. In trying to work out appropriate strategies, it would be useful to collect and analyze data on the number of visitors and their traveling behaviors. Furthermore, the long-run effects of participatory tourism, such as how the participants utilize the newly learned skills, and the spillover benefits generated to the town still cannot be measured.

Nevertheless, not all projects were unsuccessful. Forest of Citizen (Kenmin no mori) is a good example of successful government-initiated projects in Horai-cho. The facility is owned by Aichi prefectural government. From its annual report, it can be inferred that systematic data collection is a useful tool in the planning process. Moreover, it enables the management to promptly realize the changes in the characteristics of visitors. However, price rigidity is one obstacle in boosting the demand during low seasons. This is because pricing strategies cannot be used in the case of government-owned facilities.

These examples focus only on the effectiveness in planning and management at the individual project level. For government policy, other members may analyze in detail. Nevertheless, despite several efforts and collaborations between tourism-oriented associations and the local government, the situation did not seem to improve. This raises the question of whether or not the targets are well defined. If yes, the next question is how well the characteristics of the target customers were analyzed. Even if the targets are well set, the success of the project is not guaranteed. Setting a reachable and reasonable goal is important for policy setting and feedback monitoring. Without clear and measurable goals, it is difficult to select appropriate strategies for implementation and to make evaluations.

C. Opportunities

1. Increasing Trend in Domestic Traveling During 2000-2001

Figures published by the Ministry of Transport show that in the year 2001 (with the exception of January, which was influenced by the Y2K problem), the number of travelers using tour packages for 50 leading travel companies increased as compared to the corresponding months of the previous year in every month from February. As for the number of domestic travelers, it is expected to be almost the same as the year 2000, despite a number of natural disasters and other negative factors. The long weekend introduced by the "Happy Monday" policy² has created a new demand for travel.

2. The Effect of the Terrorism Attack on the United States

This had a decreasing effect on the number of people traveling abroad. However, it is an opportunity to boost domestic traveling. Moreover, the green travel should be perceived as less risky than city travel. Places such as amusement parks, big cities, transportation terminals and other places with high population density are considered to be of higher risks of terrorism attacks. Traveling to small towns is considered less risky.

² "Happy Monday", or long-weekend, legislation has been in effect since 1999 to allow a three-day break by considering Monday January 8th as a holiday.

Table 5: National Travel Trends Based on Data From Japan Travel Bureau, Inc.

Title	Units	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Total Number of Travelers	Million persons	28.93	28.33	27.57	29.92
Domestic	Million persons	28.3	27.7	27.11	29.23
Foreign	Persons	636,000	631,000	461,000	688,000
Average Expenditure per Person	Yen	40,390	38,977	37,129	41,194
Domestic	Yen	35,820	34,750	33,986	36,766
Foreign	Yen	243,570	224,550	222,152	229,231
Total Expenditure During Trip	Billion yen	1168	1104	1023	1232
Average Duration of Trip	Day	3.9	3.8	3.7	3.5

Source: http://www.jtb.co.jp/soumu/english/press/jtb_news/

D. Threats

1. Long-run Recession in Japan

Because of the persistent recession in Japan, the tourism industry as a whole may be on the decline in the next several years. According to “Kankou Hakusho (2001), page 9”, even though the Japanese economy showed signs of gradual improvement in 2000, personal expenditure hardly increased. The consumption expenditure of households in 2000 decreased by 0.9% compared to 1999 and household expenditure on travelling (146,216 yens per household) was at its lowest level in the past ten years³. Moreover, if the recession prolongs, national income, which represents purchasing power, may also decline. Furthermore, not only the number, but also tourism consumption per head will eventually decline, thus making the tourism business unsustainable. This might seriously affect small towns that depend largely on tourism. Other related industries might also be negatively affected.

2. Changing Patterns of Traveling

The nature of tourists seems to be dynamic rather than static. Two changes are well recognized. The first one concerns the size of the tourist group. In the old days, large group tours were popular. At present, the size tends to be smaller. Especially, the demand for travelling as a family has been growing. The second is the shortening of the length of stay, which results in a decline in expenditure on accommodation (Kankou Hakusho (2001), page 8), thus affecting accommodation-related businesses.

Apart from the changes in the characteristics of tourists, there are also some other forces causing changes in the business environment within the tourism industry. Globalization, which encourages the inflow of foreigners and outflow of residents, is an important factor making the tourism industry more dynamic and less predictable. For small towns in the countryside, the increase in the number of foreign tourists may not be considered as an opportunity. On the other hand, newly established foreign businesses in big cities with marketing expertise can do advertising nationwide to attract large number of tourists with high purchasing power. If the small towns continue to use the traditional way of marketing and focusing only on nearby areas, they can easily lose market shares and high-quality customers.

III. Alternative Solutions

In this section, all internal and external factors mentioned in the previous section are cross-matched in order to propose some alternative solutions to promote the tourism industry in Horai-cho. Table 6 represents a SWOT

³ See <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/kankou-hakusyo/h13/004.html>.

Table 6: SWOT Matrix of Tourism Industry in Horai-cho

Internal Factors	Strengths <ul style="list-style-type: none"> • Rich natural and historical tourism resources • Festivals and entertainments available all year round • The 1300th anniversary of the Horai Temple 	Weaknesses <ul style="list-style-type: none"> • Inconvenience in traveling • Weak linkages between tourism and other industries • Poor planning and management
External Factors		
Opportunities <ul style="list-style-type: none"> • Increasing trend in domestic travel during 2000-2001 • Terrorist Attack on the United States • Aichi Expo (2005) 	SO Strategy <ul style="list-style-type: none"> • Early nationwide advertising of the 1300th anniversary of the Horai Temple aimed at convincing tourists in the long-run and to boost the business environment • Promote green and safe traveling 	WO Strategy <ul style="list-style-type: none"> • Encourage private local tour businesses to provide sightseeing buses or one-day tour with a variety of trip choices, including souvenir shops • Promote entrepreneurship among the younger generation
Threats <ul style="list-style-type: none"> • Long-run recession in Japan • Changing patterns of traveling 	ST Strategy <ul style="list-style-type: none"> • Set clear objectives in terms of either the number of visitors or total revenue and then select main target groups for marketing for each event and activities • Adjust traveling programs in order to meet changing needs 	WT Strategy <ul style="list-style-type: none"> • Use the internet as a cheap source of obtaining secondary data to catch up with trends in the tourism industry • Analyze feedback for future adjustments

matrix summarizing all factors and alternative solutions.

A. SO Strategy: Utilizing Strengths to Use Opportunities

In similar ways that many important events, such the Olympic Games and Aichi Expo 2005, are advertised extensively well before the event, advertising for the 1300th anniversary of Horai Temple could be started one or two years before the event. Special souvenir goods, such as key chains and accessories, can be a good source of income. The government can take this opportunity to improve the business environment and boost businesses.

Since many potential tourists are reluctant to visit big cities and other densely populated areas, it is a good opportunity to promote green and safe tourism as an alternative.

B. WO Strategy: Correcting Weaknesses to Use Opportunities

One possible strategy to facilitate travelers who depend on public transportation and to increase linkages with other industries is to setup a sightseeing bus system. However, the system should be managed by the private sector in order to ensure efficiency. Entrepreneurship among the younger generation has to be promoted and investors from other areas should be welcome.

C. ST Strategy: Utilizing Strengths to Cope with Threats

In order for the tourism industry to survive despite several uncontrollable factors, policy makers must have a clear vision and objective for each promotion plan. For instance, as national per capita income declines, one way to survive is to either focus on smaller number of visitors with high income, or on larger number of visitors with low income. Having a clear objective and target can help to set in motion an effective marketing program. The marketing program also has to be revised frequently to accommodate for changing characteristics of travelers.

D. WT Strategy: Correcting Weaknesses to Avoid Threats

In this age of Information Technology (IT), secondary information regarding several aspects of tourism can be obtained cheaply and quickly. Moreover, IT itself can be used as a cheap and effective mean of

advertising. Linking with other tourism-related homepages can increase the number of prospective visitors.

Finally, whatever kind of strategies that are implemented, the policy makers should evaluate the results and effectiveness of those strategies in comparison to the initial objectives. If there is a large deviation from the objectives, the policy makers should take the responsibility of finding the causes of that deviation and the solutions for future improvements. By going through the cycle of planning, implementation and evaluation, the planning and managerial skills can be improved.

Final Remarks

Since the student is an outside observer, the above analysis and suggestions can only be superficial. Because the period of fieldwork was too short to analyze the core problems and to evaluate the capacity of the town in detail, the proposed alternative solutions may not be realistic. However, the above analysis and suggestions may be helpful to policy makers in working out many more strategies. The most suitable strategies depend on the vision of the policy makers and the limitations with which they are confronting.

Bibliography

- 新城南北設楽広域市町村圏協議会 (2001) 『水と森のふるさと奥三河【第4次新城南北設楽広域市町村圏計画】2001～2010』
- 南設楽郡鳳来町 (1999) 『第3回 鳳来町統計台帳』
- むらおこし事業実行委員会 (1985) 『“知恵と技 活かそう資源” 飛翔 鳳来 地域小規模事業活性化推進事業』 鳳来町商工会
- Horai Tour Guide (Map)

Information available at the following websites:

<http://library.jtb.or.jp>

<http://www.kankoukeizai-shinbun.co.jp>

<http://www.jata-net.or.jp/english/index.htm>

<http://www.jga21c.or.jp><http://www.mlit.go.jp/hakusyo/kankou-hakusyo/h13/004.html>

http://www.jtb.co.jp/soumu/english/press/press_top.html

国際開発研究科 国内実地研修報告書シリーズ

- 平成6年度 国内実地研修報告書 ー地域に根ざした開発事例の研究ー (1995年発行)
平成7年度 国内実地研修報告書 ー愛知県幡豆郡一色町をフィールドとしてー (1996年3月発行)
平成8年度 国内実地研修報告書 ー愛知県幡豆郡一色町における開発事例の多角的検討ー (1997年3月発行)
1997-98年度 国内実地研修報告書 ー愛知県東加茂郡足助町における多角的検討ー (1999年3月発行) ※
1999年度 国内実地研修報告書 ー愛知県渥美郡渥美町における多角的検討ー (2000年3月発行) ※
2001年度 国内実地研修報告書 ー愛知県南設楽郡鳳来町における多角的検討ー (2002年3月発行) ※

※印のついた報告書は以下のサイトからPDFファイルがダウンロード可能です。

国内実地研修ホームページ URL

<http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/project/fieldwork/Dfw/index-j.htm>

2001年度国内実地研修報告書ー愛知県南設楽郡鳳来町における多角的検討ー

2002年3月発行

- 編集者 名古屋大学大学院国際開発研究科
編集委員 2001年度国内実地研修委員会
木村宏恒、岡本由美子、中條直樹、杉山悦子
発行所 〒464-8601 名古屋市千種区不老町
名古屋大学大学院国際開発研究科
ホームページ URL : <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp>
電話 : 052-789-4952 F A X : 052-789-4951
印刷 ㈱クイックス
-