

第1章 農山漁村宿泊体験をめぐる背景と近年の動向

小野 智昭

1. 農政・農村側での背景

(1) 農山漁村宿泊体験施策の画期

農山漁村宿泊体験は、受入側からは都市農村交流の一環として取り組まれている⁽¹⁾。

1970年代以後の都市農村交流施策と1990年代からの宿泊体験施策は次のように画期区分することができる⁽²⁾。第Ⅲ期から農林漁業体験民宿が施策化され、さらに第Ⅳ期以降に宿泊体験の取組が促進されてくる。

第Ⅰ期（1971年～）都市農村交流の萌芽期

自然休養村整備事業の実施による自然休養村と観光農園の設置

第Ⅱ期（1984年～）都市農村交流政策化期

都市と農村の交流促進事業による交流施設の増加

第Ⅲ期（1994年～）農林漁業体験民宿政策化期

「農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律」の制定

第Ⅳ期（2003年～）農家民宿・民泊促進期

農林漁業体験民宿の規制緩和

第Ⅴ期（2008年～）宿泊体験拡大期

「子ども農山漁村交流プロジェクト」の実施

以下では、農林漁業体験民宿が展開する第Ⅲ期以降の内容について略述する。

(2) 農林漁業体験民宿の政策化（第Ⅲ期）⁽³⁾

「グリーン・ツーリズム」は、平成2年度（1990年度）農業白書で踏み込んだ記述がされ、1992年に農林水産省が発表した「新しい食料・農業・農村政策の方向」で政策的に位置づけられる。そして1994年に制定された「農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律」（略称「農山漁村余暇法」）（1995年4月施行）によって「農林漁業体験民宿」が法的に位置づけられ、農山漁村宿泊体験の施策が本格的に展開する。

農山漁村余暇法は、都道府県基本方針・市町村計画の策定と「農林漁業体験民宿」の登録制度との2つの事項を定めている。前者によって直売・飲食・農林漁業体験の機能を備えた公的な交流施設等が整備され、後者によって農林漁業体験民宿の登録推進が1995年から行われる。

同法は第2条第5項で「施設を設けて人を宿泊させ農林水産省令で定める農山漁村滞在

型余暇活動に必要な役務を提供をする営業」を「農林漁業体験民宿業」と定義する⁽⁴⁾。そこで規定する「農林漁業体験民宿業」について内容を明確にしておきたい。

その1つは、「農山漁村滞在型余暇活動に必要な役務」の内容についてである。農山漁村余暇法では、「農山漁村滞在型余暇活動に必要な役務」について、次のように規定する。

- イ 農作業，森林施業・林産物生産採取，漁撈・水産動植物養殖の体験指導
- ロ 農林水産物の加工または調理の体験指導
- ハ 地域の農林漁業または農山漁村の生活・文化に関する知識の付与
- ニ 農用地・森林・漁場その他の農林漁業資源の案内
- ホ 農林漁業体験施設等を利用させる役務
- ヘ 前各号に掲げる役務の提供のあつせん

これらの内容を見ると，農林漁業の体験や農林水産物の加工調理，さらには農林漁業や農山漁村の生活・文化の学習など，直接的な農林漁業には限定されない，広範囲の体験を包含している。現行の農山漁村余暇法では「農林漁業体験民宿業」を営む者は必ずしも農林漁業者には限定されてはおらず，体験の内容も農林漁業から農山漁村の生活・文化まで広範囲である。

（３）農林漁業体験民宿の規制緩和（第三期）

農山漁村余暇法が規定する「農林漁業体験民宿業」についてもう1つ重要な点は，それが「人を宿泊させ（る）…営業」であり，したがって旅館業法等の営業許可を要件としていることである。旅館業法の営業許可には「ホテル営業」，「旅館営業」，「簡易宿所営業」，「下宿営業」の4種類があるが，いわゆる民宿の営業許可は「簡易宿所営業」を取得することが多い。その「簡易宿所営業」は，旅館業法施行令で客室の延床面積が33㎡（≒10坪≒20畳）以上なければならないという基準がある。これがハードルになって，農林漁業体験民宿の開業が進まない実態にあった。そこでその制約を緩和する動きが進められる。

最初の動きは大分県である。旧安心院町で旅館業法の営業許可を得ずに都市住民などを宿泊させる「会員制農村民泊」の取組みが1996年から始まる。この会員制農村民泊は，当初から「不特定多数ではなく素性のわかった会員のみを泊める」というものであった。しかし旅館業法に抵触することを問題視した大分県は，2002年から旅館業法の解釈を弾力化する形で33㎡の規制を緩和し，旅館業法上の簡易宿所営業許可の取得を推進する。

こうした動きの中で，2003年に規制緩和が行われる。旅館業法施行規則が改正され，「農林漁業者」が営む「農林漁業体験民宿業」に限って客室延床面積33㎡未満でも「簡易宿所営業」の許可を取得できるようになる。ただしこの規制緩和の対象は農林漁家であることに限定されている⁽⁵⁾。（本報告書では，33㎡以上の従来からの簡易宿所営業を「一般簡易宿所営業」，33㎡未満の新たな簡易宿所営業を「小規模簡易宿所営業」とする。）この規制緩和は宿泊体験受入の進展の大きな影響を及ぼし，第2章で示すようにこれ以後，小規模簡易宿所営業が急増する。

（４）子供農山漁村体験の促進（第Ⅲ期）

農政・農村の側からは都市農村交流の促進が図られ、その延長上で小規模簡易宿所営業の区分が創設される。その対象は大人を含む一般客である。他方で、子供を対象とする宿泊体験の促進という新たな側面が加わることとなる。

1998年の「農政改革大綱」は、「学校5日制が完全実施される平成14年に向け、食教育や農林漁業・農山漁村体験学習の充実方策を検討」「小中学生の農業に対する理解を深めるため、小中学校における農業体験学習への取り組みを促進」を提起し、子供たちの農業体験重視の方向を打ち出す。そして1998年12月に、農水省と文部省（当時）は、農業体験学習を推進するために「文部省・農林水産省連携の基本的方針」に合意する。

その後、両省は農山漁村体験の促進に向けた啓蒙を図っている。2002年度から文科省の「豊かな体験活動推進事業」実施を背景に、全国農業協同組合中央会が学校活動用と地域用のハンドブックを作成する⁽⁶⁾。また農水省農村振興局が日本総合研究所に委嘱して「学校教育における農山漁村体験の促進に関する連携方策」に関する調査結果を公表するとともに、農水省と文科省が連名で農山漁村体験のパンフレットを作成する⁽⁷⁾。

こうして両省の連携による子供農山漁村体験の施策が2002年以降に本格的に推進される。2003年の小規模簡易宿所営業の創設はこうしたことをも背景としていると理解できる。

（５）宿泊体験民泊の増加（第Ⅳ期）

「農林漁業体験民宿業」による「民宿」は旅館業法の営業許可を得て宿泊料金を得る営業である。これに対して旅館業法の営業許可を得ずに農山漁村宿泊体験の活動を行う農林漁家がある。これら営業許可のないものを本報告書では「民泊」とする。2003年に小規模簡易宿所営業が創設された以後、同営業と一般簡易宿所営業での宿泊体験受入者が増加することを第2章で示すが、同時に民泊形態での宿泊体験受入者も増加する。すなわち第Ⅳ期は、農林漁業体験民宿の増加期であるとともに、宿泊体験民泊の増加期でもある。

こうした民泊は、宿泊料等の徴取ではなく「体験料」を徴収するものである。近年、「民泊ガイドライン」な運用ルールを定めて旅館業法の営業許可を得ない受入を限定的に認める県が増加している。それらのガイドラインでは、①利用を申込み際や料金を受け取る際の市町村など公的機関の関与、②年間の受け入れ回数の制限、③衛生管理講習の義務化など、厳しい制約の中で実施されることが条件となっている。つまり、営業許可を得ていない分、非営利性や利用者（＝宿泊者）に対する安全性確保に配慮するよう制約が課されているのである。

（６）「子ども農山漁村交流プロジェクト」の実施（第Ⅴ期）

2007年に内閣府、総務省、文部科学省、農林水産省等の副大臣で構成される「都市と

農山漁村の共生・対流に関するプロジェクトチーム」が「都市と農山漁村との共生・対流の一層の推進に向けた府省連携の今後の対応方向について」を政策提言する。そこに「子ども達が農山漁村に宿泊して行う体験活動の一層の推進」が挙げられる。そして2008年に総務省、文部科学省、農林水産省、によって「子ども農山漁村交流プロジェクト」（以下、「子どもプロジェクト」という）が実施される。この事業は、小学生を対象とする農山漁村における宿泊体験活動に対して助成を行い、5年間で全国約2万3千校の小学校へ展開することが目指される。子どもプロジェクトによって、農林漁家が営む民宿あるいは民泊に1泊以上宿泊し農山漁村体験をする。そのための農林水産省が子供受入体制を整備、文部科学省が子供を送り出す体制整備をそれぞれ支援する。

「子どもプロジェクト」は対象を子供に絞り込んでおり、それまでのグリーン・ツーリズム政策の一環として実施されてきた「体験民宿」が一般客を対象とするものであるとは異なっている。2002年度から実施された文科省の「豊かな体験活動推進事業」と連携するかたちでの子供宿泊体験の受入を拡充し、全国展開を図ったものが「子ども農山漁村交流プロジェクト」である。この事業によって農山漁村で受入地域の整備が図られるとともに、小規模簡易宿所営業や民泊形態での宿泊体験受入者が急増することになる。

2. 教育側での背景

（1）教育側が宿泊体験に取り組む背景

宿泊体験が取り組まれるようになった教育側の背景は次のようなことである。

第1は、政策における体験的な学習の重視である⁽⁸⁾。文部省は、子供の体験不足に危機感を抱き、学習指導要領の1977年改定で「体験活動の充実」が盛り込まれた。さらに1987年改定では「生活科」、1998年改訂では「総合的な学習の時間」が創設され、“体験的な学習”が重視される傾向が学習指導要領のなかで次第に強まった。2003年学校教育法改正では、社会奉仕活動や自然体験活動の充実が謳われる。そして2006年教育基本法改正によって策定された「教育振興基本計画」では、次のように明記されている。「関係府省が連携して、小学校で自然体験・集団宿泊体験を全国の児童が一定期間(例えば1週間程度)実施できるよう目指すとともに、そのために必要な体験活動プログラムの開発や指導者の育成を支援する。また、自然の恩恵や食にかかわる人々の様々な活動への理解を深めること等を目的として、関係府省が連携して農林漁業者などが農作業等の体験の機会を提供する取組を推進する。」こうした方向の中で前述のように文部省と農水省との連携による子供農山漁村体験の促進が図られる。この施策の延長上に「子どもプロジェクト」が位置づくのではあるが、この段階では「集団宿泊体験」が目指されているのに対して、「子どもプロジェクト」では農林漁家での分宿が明示されていることが大きく異なっている。

第2は、学校における修学旅行の変化である⁽⁹⁾。修学旅行の内容は1990年代から2000年代にかけて大きく変貌してきた。かつての修学旅行は、たとえば関東の学校の場合は圧倒

的に京都・奈良に向かい、関西その他の地域の学校は東京に向かっていった。しかし、東京や京都・奈良への旅行からの乖離が進み、農山漁村での体験を重視し、子供たちにのびのびと有意義な時間を過ごしてもらう修学旅行の取組が行われている。修学旅行の旅行先での行動単位も変わりつつある。以前は、クラス単位での団体行動が主流であったが、次第に班別行動の割合が増し、その班も少人数化する傾向にある。

以上のように2つの背景があるが、しかし両者は教育課程にいて位置づけが異なることに留意したい。「総合的な学習の時間」は正規の授業の一部としての実施であるのに対して、修学旅行は課外活動に属する。こうした教育課程上での位置づけの違いは、宿泊体験に取り組む上での相違をもたらすが、特に財源の違い、事業予算の相違としてあらわれる。具体的には、正規の授業の一部である場合には公的負担によって行われるに対して、修学旅行は基本的に保護者負担によって行われる。その意味では、「子どもプロジェクト」において旅行費用の公費負担が図られるのは、前者のような正規の授業の一部として事業を位置づけるからである。

（２）東京都武蔵野市のセカンドスクール事業

国が実施する「子どもプロジェクト」事業のモデルになったともいわれている東京都武蔵野市のセカンドスクール事業は、農林漁家宿泊体験を正規の授業の一部として実施されている。ここでその事業について簡単に紹介しておく。

東京都武蔵野市では、小・中学校の授業の一環として、農山漁村での約1週間にわたる宿泊体験を通じた学習活動を行っている。これは、普段の学校生活（ファーストスクール）に対して、「セカンドスクール」と呼ばれ、20年以上の歴史と実績を積み重ねている取組である。宿泊体験の参加対象は、武蔵野市内の学校に通う小学校5年生と中学校1年生の全児童・生徒で、2004年度からは小学校4年生を対象とした2泊3日の準備プログラムである「プレセカンドスクール」も実施している。

事業の特徴は、①市の学校教育政策のなかで正規の授業の一部として実施されていること、②各学校が教育目標に沿った実施場所を開拓し、現地の担当者と直接交渉しながら進められていることなどである。具体的な活動内容は、農林水産業にかかわる体験や「食」をテーマにした体験、農家での宿泊と生活体験などが組み合わされていて、学校毎に特色ある活動が行われている。

事業開始当初のセカンドスクールの活動プログラムは青少年教育施設での集団生活を基本に、そこで用意された事前体験や生活文化体験等の体験メニューが実施される「セット型」であった。これに対して現在のプログラムは現地の人や生活、文化等の教育資源を総合的に活用する「選択創造型」である⁽¹⁰⁾。その特徴は次の3点である。第1は少人数分宿であり、児童・生徒に民宿や農家の家族とのふれあい、「家族との団らん」の体験を学校関係者は狙っており、これは「疑似家族体験」でもある。第2は地域性の重視であり、田植え体験や稲刈り体験等の日本の原風景の農村、ふるさとを学校側は求めている。第3は

学習の重視であり、学校での学習と現地での活動の関連を強く意識したプログラム作りが行われている。事業の受入側は、農作業などの指導、学習のサポートという「現地の先生」としての役割から生活面に至るまで児童・生徒との全人格的な関わりが求められている。

3. 子供宿泊体験

農山漁村余暇法以後、一般客を対象とする農林漁業体験民宿が位置づけられるが、2000年代に入ると、文科省の「豊かな体験活動推進事業」と連携するかたちで農山漁村において子供を対象とする宿泊体験の受入拡充が図られる。2003年の小規模簡易宿所営業の創設は、そうした背景の中で行われたものであり、それ以後、小規模簡易宿所営業や民泊の形態を中心とする子供宿泊体験の受入者数が増加する。そして子供宿泊体験推進の全国展開として「子どもプロジェクト」が実施され、農山漁村では受入地域の整備が図られるとともに、宿泊体験受入の農林漁家等が急増する。

子供宿泊体験では、農山漁村体験に加えて、農林漁家での宿泊を通じて農山漁村生活を体感することが大きな柱になっている。子供が農林漁家の家族とのふれあい「家族との団らん」の体験を通じて子供が成長を教育側は狙っている。子供農山漁村宿泊体験を通じてそうした教育側の要請を実現することが、受入地域の課題である。そしてその実現を通じて受入地域が活性化することが宿泊体験受入の目的である。

注

- (1) グリーン・ツーリズムにおける宿泊体験の位置づけについては、鈴木（2009b）を参照されたい。
- (2) 画期区分は佐藤（2010）第3章をもとにしている。ただし佐藤が、各画期を1970年代、80年代、90年代、2000年代としているに対して、ここでは画期区分の年次をより厳密に規定している。
- (3) (2) と (3) は、中尾（2010）を参考にしている。
- (4) 制定当初は「施設を設けて人を宿泊させ農林水産省令で定める農山漁村滞在型余暇活動に必要な役務を提供する営業であって農林漁業者またはその組織する団体が行うもの」というように「農林漁業者またはその組織する団体が行うもの」という条件があった。しかし2005年6月29日の一部改正によりそれが削除され、2005年12月1日の施行日以降は、農林漁家以外でも農林漁業体験民宿の登録が可能となっている。
- (5) 前注で指摘したように、農山漁村余暇法では農林漁業体験民宿業を営む主体を農林漁家に限定してはいないが、「農林漁業体験民宿業」への規制緩和の対象は農林漁家に限定されている。ただし、「農林漁家」の基準が何かは示されていない。
- (6) 全国農業協同組合中央会（2002）、全国農業協同組合中央会（2003）。なお農山漁村体験の促進のため、2001年に農林水産省・文部科学省等の連携により「子供農業体験学習中央推進協議会」が設置され、全国農業協同組合中央会に事務局が置かれる。
- (7) 農林水産省農村振興局（2003）、農林水産省・文部科学省（2003）。関（2009）はこうした一連の動きについて、農水省主導によって農山漁村振興策の一環としての事業が教育分野に新規参入している、と評している。
- (8) 佐藤（2010）を参考にしている。
- (9) 農林水産政策研究所（2010）第1章参照。
- (10) 「セット型」「選択創造型」の規定や、後者の特徴づけは佐藤（2010）による。