

第1章 農泊の社会的背景

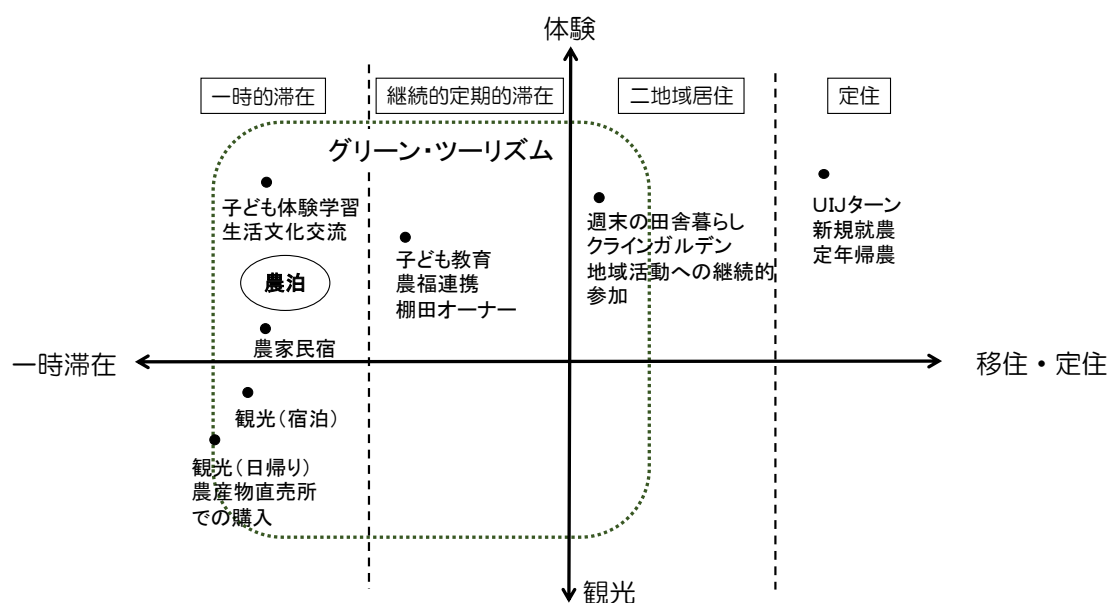
本章では、農山漁村宿泊体験に係る国等の施策の動向を捉え、農泊の政策的位置づけを行う。また、内閣府のアンケート結果から、近年の都市農村交流に対する意識調査結果を確認する。

1. 農村振興策としての農泊

農村振興策における取り組みとして「都市と農山漁村の共生・対流」がある。グリーン・ツーリズム²（以下、G T）のほか農山漁村における定住・半定住等を含む広い概念であり、都市と農山漁村を双方向で行き交う新たなライフスタイルの実現を目指すものである³。

図表2は、「都市と農山漁村の共生・対流」の概念図であり、横軸に滞在期間、縦軸に来訪目的を置き、それぞれの事業の位置を視覚的に捉えている。農山漁村宿泊体験⁴である「農家民宿」や「農泊」は滞在期間が一時的であり、体験要素が強い。大枠では「都市と農山漁村の共生・対流」の取り組みの中にあり、さらにはG Tの一形態として位置付けられる。

図表2 都市と農山漁村の共生・対流



出所）農林水産省（2012）「平成24年度 食料・農業・農村白書」p.298、図4-3-1を参考に作成

² GTとは、「緑豊かな農山漁村地域において、その自然、文化、人々との交流を楽しむ、滞在型の余暇活動」とされる。日本におけるGTの萌芽は、農林水産省の諮問機関であるグリーン・ツーリズム研究会による中間報告書「グリーン・ツーリズムの提唱 ―農山漁村で楽しむゆとりある休暇を―」（1992年）にあり、GTについて定義されている。また、EU諸国における本来のGTと区別し、限定的に「日本型GT」と表現する場合がある。

³ 農林水産省ホームページより転載。http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kyose_tairyu/k_kyotai/

⁴ 農林水産省では、本稿における「農山漁村宿泊体験」を「農泊」と表現している。本稿では、旅館業法との関わり等を整理するため、農家民宿と農泊に分けて表記する。

2. 農山漁村宿泊体験施策を中心として捉えた農政の動向

図表3は、農山漁村宿泊体験施策を中心として捉えたG T農政の動向である。関連する施策の流れは、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」（以下、G T法）により大きく変わる。

G T農政の前史である1970～1980年代の都市農村交流施策期（第Ⅰ期、Ⅱ期）は、都市側による農山漁村地域の開発が主流である。G T農政導入後の1990年代となるG T政策導入・宿泊体験施策期（第Ⅲ期、Ⅳ期、Ⅴ期）は、観光よりも交流が強調されハード整備だけではなくソフト面にまで政策対象が及んでいる⁵。

また、図表2で示したように、G Tは「都市と農山漁村の共生・対流」の中に位置づけられており、都市農村交流とほぼ同義で扱われている。

1) 都市農村交流施策期（第Ⅰ期・第Ⅱ期）

第Ⅰ期の都市農村交流の萌芽期では、農林漁家の経済安定化と都市生活者への休養場所の提供を目的に、全国に自然休養村及び観光農園が整備された。一方、地域発の産業おこしとして、地方自治体を中心に姉妹都市交流、産直交流、山村留学などの活動が出始めている。

第Ⅱ期は都市農村交流政策化期であり、第Ⅰ期の現場レベルでの都市農村交流活動が農政の対象へと発展している。農林水産省の「農村と都市の交流促進事業」（1984年）により全国の農山村に交流施設が建設され、リゾート法（1987年）以降は都市の大型資本による外来型の農村開発が進んだ⁶。

2) G T政策導入・宿泊体験施策期（第Ⅲ期・第Ⅳ期・第Ⅴ期）

第Ⅲ期以降の宿泊体験施策の始まりは、1994年のG T法でと「農林漁業体験民宿登録制度」（1995年）である。これは、国が定めた登録機関が基準を満たし登録を希望する宿泊施設を「農林漁業体験民宿」として登録し、支援するものである⁷。

しかし、農林漁業体験民宿業は、旅館業法の許可を要するため、客室延床面積33㎡以上等の基準がハードルとなり、開業が進まない状況であった。

このような状況に風穴を開けたのが、大分県の取り組みであった。大分県宇佐市では、農泊発祥の地とされる「安心院町グリーン・ツーリズム研究会」主導の会員制農村民泊が1996年から取り組まれている。当時会員制とした理由は、旅館業法に触れないようにとの配慮からだったが⁸、2002年3月28日に大分県生活環境部長から県内保健所長への通知文書「グリーン・ツーリズムにおける農家等民宿に係る旅館業法及び食品衛生法上の取扱について」により『農山漁村体験旅行に伴う農家等の宿泊施設を原則として旅館業法による簡易宿所営業の許可対象とし、食品衛生法上も自炊型・体験型であれば飲食店営業の許可が不要』と

⁵ 農林水産政策研究所（2015）、佐藤（2010）pp. 86-90 参照。

⁶ 第Ⅰ期と第Ⅱ期に関する記述は、佐藤（2010）pp. 87-89 参照。

⁷ 佐藤（2010）p. 89 参照。初年度の1995年には全国556軒の宿泊施設が登録された。

⁸ 宮田（2010）参照。

され、規制緩和の形で簡易宿所営業として認められた。

第Ⅳ期の農家民宿・農泊促進期では、安心院町の農村民泊が簡易宿所営業として許可されたことをきっかけに、2003 年以降旅館業法施行規則の一部改正⁹や食品衛生法¹⁰、消防法¹¹の施設基準等の全国的な規制緩和の動きが広がり、農家民宿の開業時のハードルが下がった。

第Ⅴ期の宿泊体験拡大期では、2008 年にスタートした農林水産省・文部科学省・総務省・環境省¹²の「子ども農山漁村交流プロジェクト」により、子どもが農山漁村に関わることで得られる成長効果と受入側の農村の活性化を期待し、小学生の農漁家での宿泊・農業体験を推進している。従来の G T 農政とは異なり対象を子どもに絞っており、小学生対象の農山漁村宿泊体験に対し助成を行うものである。以降、農山漁村宿泊体験受入地域が増加している。

また、2017 年 3 月に閣議決定した「観光立国推進基本計画」では、2020 年までに農泊地域を 500 に増やす方針を掲げており、訪日外国人をターゲットとした農泊の普及に向け国も力を入れている¹³。

以上、G T を支える中心的役割として、また、インバウンド促進の手段としても、農泊や農家民宿を含む農山漁村宿泊体験の有効性に期待が持たれていることが分かる。

図表 3 農山漁村宿泊体験に係るグリーン・ツーリズム農政の展開

時期			農政・現場の動き
都市農村交流施策	1970 年代	第Ⅰ期 都市農村交流の萌芽期	1971 年 「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 姉妹都市交流、産直交流、山村留学など
	1980 年代	第Ⅱ期 都市農村交流政策化期	1984 年 農村と都市の交流促進事業による交流施設の増加 1987 年 「リゾート法」
GT政策導入・宿泊体験施策	1990 年代	第Ⅲ期 農林漁業体験民宿政策化期	1994 年 「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(GT法)」制定 1995 年 「農林漁業体験民宿登録制度」による農林漁業体験民宿の整備 1999 年 「食料・農業・農村基本計画」にGTを含む都市農村交流の促進を明記
	2000 年代	第Ⅳ期 農家民宿・農泊促進期	2002 年 「食と農の再生プラン」を受け設置された「都市と農山漁村の共生・対流に関する副大臣プロジェクトチーム(オーライ! ニッポン)」を中心に「都市と農山漁村の共生・対流」に関する各種施策が講じられる 2003 年 農林漁業体験民宿の規制緩和 2007 年 エコツーリズム推進法
		第Ⅴ期 宿泊体験拡大期	2008 年 「子ども農山漁村交流プロジェクト」実施 2009 年 地域おこし協力隊

出所) 農林水産政策研究所 (2015) 「子供農山漁村宿泊体験の現状と課題ー宿泊体験受入者の意向調査及び実態調査結果ー」 p. 3、佐藤 (2010) 「都市農村交流と学校教育」 p. 87 表 3-1 を基に作成

⁹ 農林漁業者が営む農林漁業体験民宿業に限り客室延床面積 33 ㎡未満で簡易宿所営業許可を取得可能。

¹⁰ 厚生労働省・農林水産省から都道府県等に対し条例の改正の検討や弾力的な運用について要請。

¹¹ 消防庁の判断により、誘導灯、誘導標識、火災報知器を設置しないことが可能。

¹² 環境省は 2014 年度からの参加である。

¹³ 本計画で掲げる農泊は、農山漁村における農家民宿や古民家活用宿泊施設等多様な宿泊手段を含んでおり、本稿で表現している「農山漁村宿泊体験」に該当する。

【コラム】 近年の「民宿」・「民泊」・「農泊」を巡る認識に係る整理

宿泊業を反復継続して有償で行うためには旅館業法の許可が必要である。旅館業法第2条では、営業形態がホテル営業、旅館営業、簡易宿所営業、下宿営業の4つに分類され、一般的に民宿や農家民宿は簡易宿所として営業している。ただし、農家民宿は2000年代以降に開業促進を目的に全国規制緩和が進んだため、一般的な民宿に比べ開業が容易である。

また、簡易宿所（民宿・農家民宿）と民泊（住宅宿泊事業法）の違いは、旅館業法に基づいているか否かである。従来、法的に民泊を営業するためには、簡易宿泊所の営業許可を得るか、特区民泊やイベント民泊でしか取り組めなかったが、2018年6月15日に施行される「住宅宿泊事業法」により、年間営業日数制限等の条件付きにより住宅で人を宿泊させることが認められた。

最後に、農泊は農山漁村地域でホームステイする場合を指し、宿泊料は徴収できないため会費や体験料等の名目で対価を得る仕組みとなっている。

簡易宿所（民宿）と民泊と農泊に関する要件

	簡易宿所		特区民泊 (大田区、大阪府、大阪市、北九州市)(注1)	民泊 (注2)		イベント民泊	農泊
	民宿、ゲストハウスなど	農家民宿					
法律・ガイドライン・計画	旅館業法		国家戦略特別区域法13条 旅館業法の特例	住宅宿泊事業法 (2017年6月16日公布、2018年6月15日施行)		イベント民泊ガイドライン(2016年4月)	子ども農山漁村交流プロジェクト (2008年) 観光立国推進基本計画(2017年)
		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(GT法)(1994年) 農林漁業体験民宿登録制度					
行政手続き	事業者	事業者	事業者	家主 居住型	家主 不在型	家主	家主
				家主	管理業者		
	都道府県知事の許可 (保健所設置市又は特別区にあつては、市長又は区長)		特定認定申請 (窓口は各自治体により異なる)	都道府県知事又は保健所設置市等の長へ届出 (家主不在型は国土交通大臣の登録が必要)		地方公共団体の公募へ申込み	地域毎による
年間営業日数制限	なし	なし	なし	180日(自治体により異なる)		なし	なし
最低宿泊制限	なし	なし	2泊3日以上	なし		なし	なし
住居専用地域営業	不可	可	自治体により異なる	可		可	可
建物用途変更	100㎡以上	小規模で避難上支障が無ければなし	なし	なし		なし	なし

注1) 2017年12月9日時点の情報にて作成。

注2) 本稿発行の2018年3月時点では、民泊を行うには旅館業法に基づき許可を受ける必要がある。

出所) 中尾(2008)、厚生労働省(2017)、厚生労働省医薬・生活衛生局 他3局(2017)を基に作成

3. 都市地域と農山漁村地域の交流に関する意識（全国調査）

近年農山漁村地域では、農山漁村宿泊体験業に取り組み地域活性化につなげようとする動きが活発になってきている。また、都市の若者の一部において地方への関心の高まりが確認されており「田園回帰」と呼ばれ注目される¹⁴。

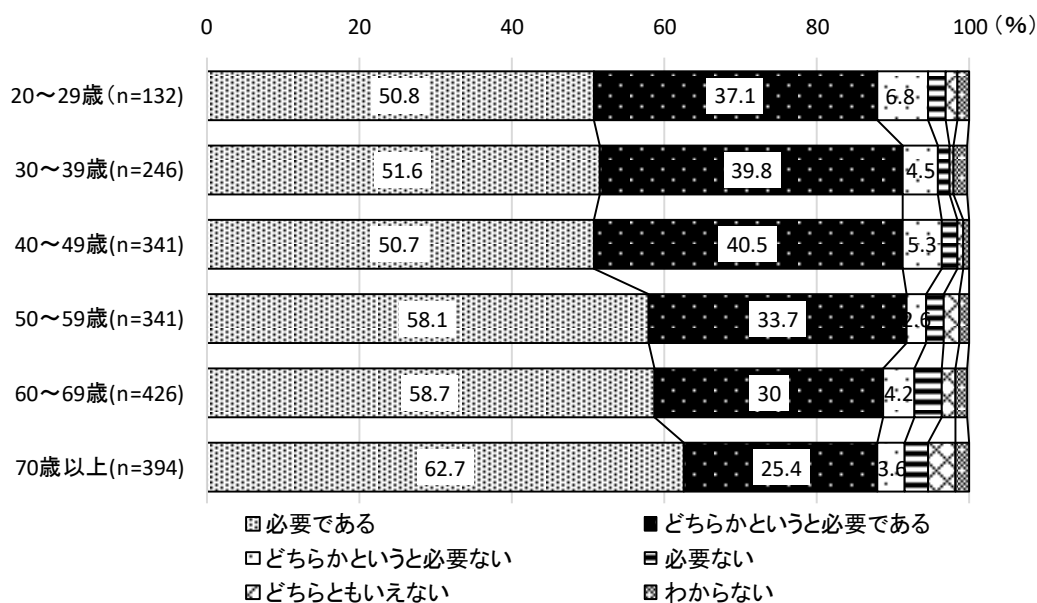
内閣府が実施したアンケート結果¹⁵によると、図表4から都市地域と農山漁村地域の相互間の理解を深めるために都市地域と農山漁村地域の交流の必要性を感じている割合が各年代で約90%と高く、関心の高さがうかがえる。同じく図表5の、子どもたちの農山漁村地域での体験学習を学校が提供することについても、「取り組むべきである」と「どちらか」というと取り組むべきである」を合わせると各年代で90%以上と極めて高い結果である。

理由として図表6の農業体験に関する意識に着目すると、「学校や家庭では得られない貴重な体験ができる」が72.0%で最も割合が高く、次いで「自然に接することにより、自然への理解が増す」が71.6%と高い。

最後に、図表7を見ると、希望する一時滞在施設として「農家（漁家）民宿」を挙げる割合が約50%と最も高い。

以上より、農山漁村地域の生活体験に対する興味・関心の高さや、子どもの教育面からも都市地域と農山漁村地域の交流が必要と考える傾向が読み取れる。

図表4 都市地域と農山漁村地域の交流の必要性 (n=1880)

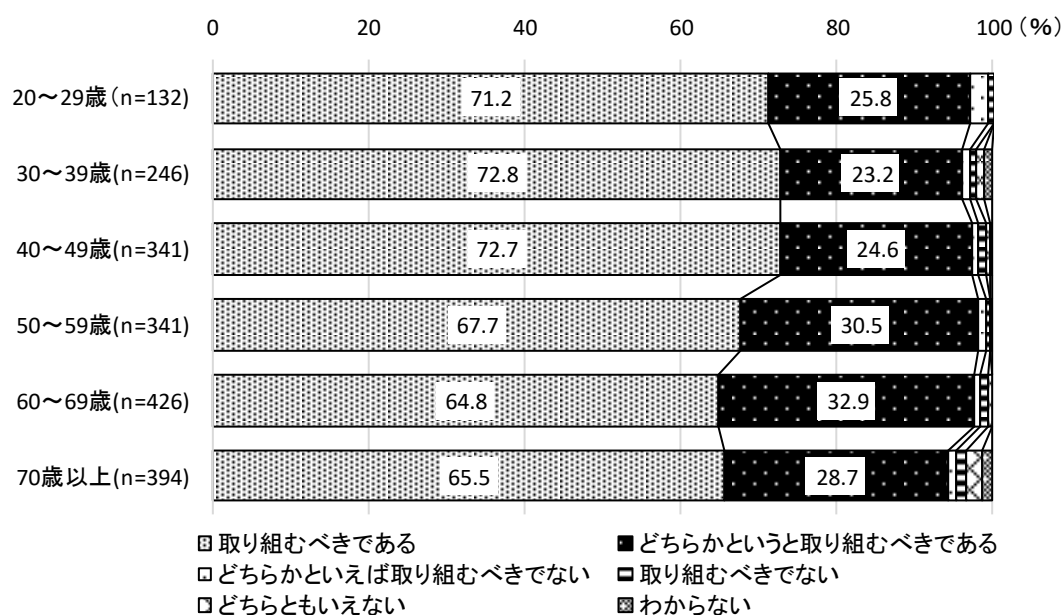


出所) 内閣府 (2014) 「農山漁村に関する世論調査」を基に作成

¹⁴ 小田切 (2014) p. 176 参照。

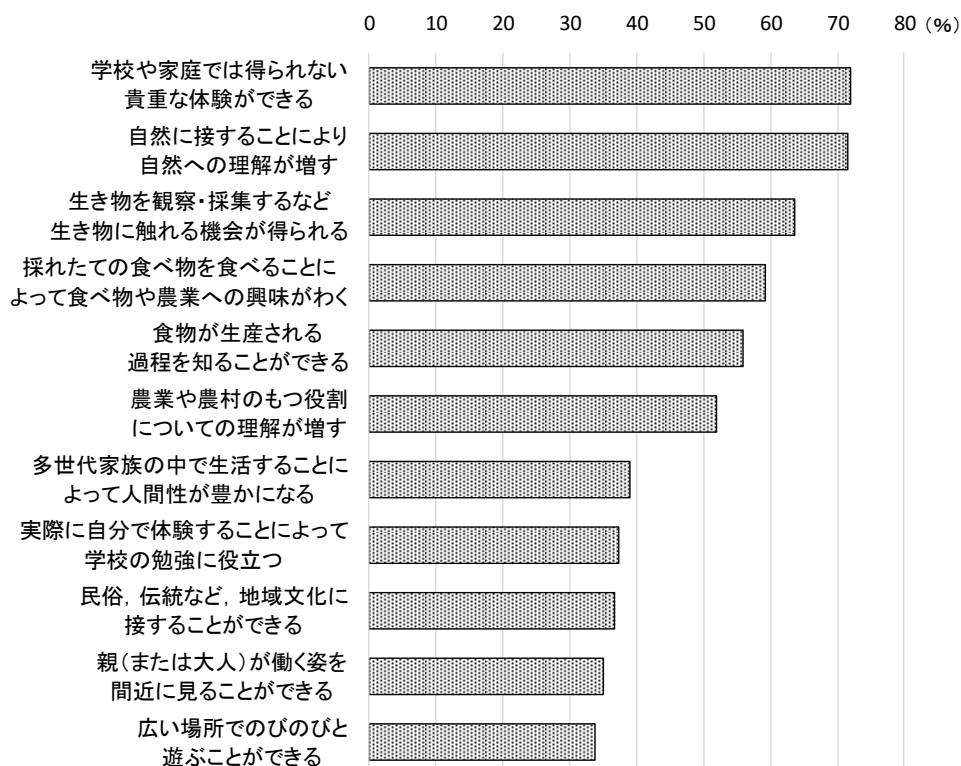
¹⁵ 全国 20 歳以上の日本国籍を有する者から層化 2 段無作為抽出法で 3,000 人を抽出。有効回収率 62.7%。

図表5 学校が提供する体験学習に対する意識 (n=1, 880)



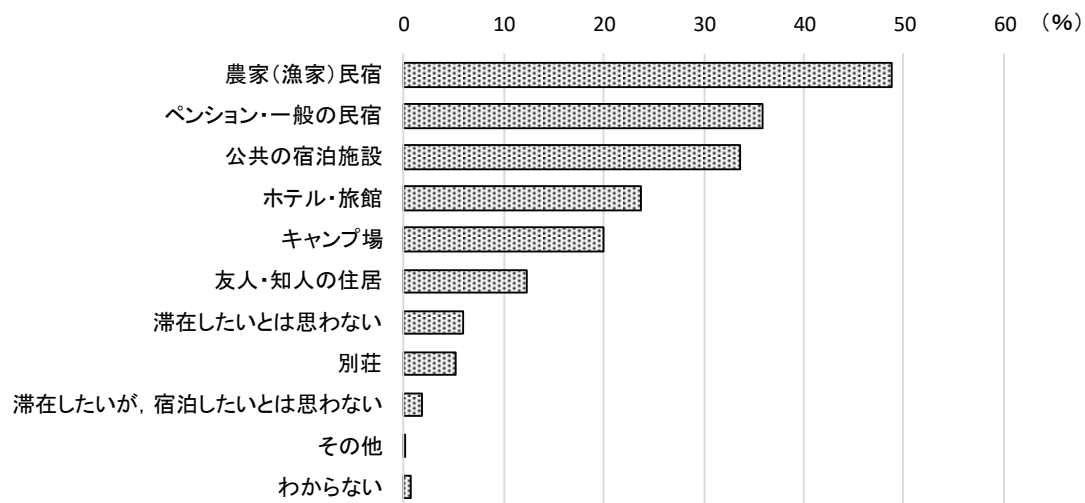
出所) 内閣府 (2014)「農山漁村に関する世論調査」を基に作成

図表6 学校が提供する体験学習に対する意識 (n=1, 880)



出所) 内閣府 (2014)「農山漁村に関する世論調査」を基に作成

図表 7 農山漁村で宿泊したい施設 (n=1,880)



出所) 内閣府 (2014) 「農山漁村に関する世論調査」を基に作成

4. まとめ

農山漁村宿泊体験施策を中心に農政の動向を捉えると、1970～1980 年代の都市農村交流施策の時期と、1990 年代以降の G T 政策導入・宿泊体験施策の時期に大きく分かれる。

1994 年の G T 法に基づき導入された「農林漁業体験民宿登録制度」(1995 年)により農家民宿を開業するための環境整備がなされたものの、取り組むためには依然ハードルは高かった。しかし、2003 年以降は旅館業法施行規則の一部改正等各種法律の規制が徐々に緩和されることにより農家民宿を開設しやすくなった。また、2008 年に農林水産省等 4 省による「子ども農山漁村交流プロジェクト」の実施により、小学生の子どもを対象とする農山漁村宿泊体験受入の整備が図られた。

このような中、2014 年の内閣府のアンケート結果によると、全ての年齢層において、都市と農村の交流に関心を持たれる傾向が見られ、その理由の一つとして子どもへの教育的効果への期待が挙げられる。また、宿泊施設として農家民宿への興味の高さが認められる。

以上の農家民宿や農泊の社会的背景から、G T 農政により農山漁村宿泊体験受入地域が整備される動きとともに、農作業体験や地域住民との交流を目的とする農山漁村宿泊体験に関し、特に子どもの教育資源として人々の関心が高まってきていることが窺える。