

農山漁村民泊の制度面に関する政権交代前後の動向

Trends of Regulations about Rural-Homestays before and after Regime Change

中尾誠二
Seiji Nakao

要旨

2010年9月10日、民主党政権下で閣議決定された「新成長戦略に向けた3段階の経済対策」を受け、子ども限定の「教育民泊ガイドライン」が3県で、大人も含めた「一般民泊ガイドライン」が1県で、それぞれ新たに策定され、計16県となった。そのうち、愛媛県の民泊ガイドラインは全国で初めて3年の「期間限定」方式を採用した。また、同じ時期に大分県では「グリーンツーリズムインターン制」と称した旅館業法の季節営業許可を分割可能とする新しい手法を発表している。本稿では、これら両者の関係や事業仕分けの影響等について考察し、その後19府県まで増えた「民泊ガイドライン」の方向性を展望した。

キーワード:民泊ガイドライン、教育旅行、旅館業法、季節営業許可

Abstract

On September 10th 2010, the Democratic Party of Japan made a cabinet decision on the policy "Three-Step Economic Measures for the Realization of the New Growth Strategy". In response, three prefectures formulated a "Guideline of Educational Rural-Homestays" and one other prefecture formulated a "Guideline of General Rural-Homestays". Since then, the total number of prefectures which has written a guideline of rural-homestays rose to 16. One of those prefectures called Ehime wrote a guideline that permitted accommodation business without a license for three years. Another prefecture called Oita worked out new way which enabled business to split seasonal licenses. This paper discusses the effect of the different policy approaches of Oita and Ehime, and examines how changes in national government budget screening process in 2009 effected all over Japan, and finally surveys all 19 prefectures' guidelines for rural-homestays until the end of 2014 fiscal year.

Keywords: guideline of rural-homestays, educational tour, accommodation business act, seasonal license

1. はじめに

2009年9月16日の鳩山由紀夫内閣から始まり2012年12月26日に野田佳彦内閣で終わった民主党政権(註1)時代3年3ヶ月の期間において、グリーンツーリズム(註2)活動として取り込まれる「農山漁村民泊」の制度面で3点の特筆すべき動きが見られた。

第1は、2010年9月10日の閣議決定「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」の中で〈観光振興をはじめとした地域活性化〉に関する措置が指示された結果、食品衛生法に関して2010年11月15日「共同調理は許可不要」、旅館業法に関して2011年2月24日「無償宿泊は法適用外」との解釈を厚生労働省が明文化した点である。中尾[2]は2009年7月時点の状況として旅館業法の営業許可を取得せず教育旅行等を受け入れる「民泊ガイドライン」策定12県を整理したが、上記2010年度に示された一連の解釈を受け、2011年度内に広島・和歌山・愛媛・宮崎の4県で民泊ガイドラインが新たに策定され、合計16県となった。特に、愛媛県は民泊ガイドラインに基づく受入可能期間を「最初の受入から3年以内」と区切る、全国的にも初の方式を採用したことが大きな特徴である。

第2に、政権交代と直接の関係はないが、この期間に起こった安心院町(あじむまち)での「農村民泊」を巡る大分県の新方針である。上記の民泊ガイドライン策定県でない大分における民泊は、旅館業法の営業許可を取得した上で行われている(註3)。安心院町は2005年3月31日に合併して宇佐市となったが、2004年11月に特定非営利活動法人の認証を受けた「安心院町グリーンツーリズム研究会」は、教育旅行等の受入窓口として引き続き町内の農泊64軒を束ねていた。しかし2011年1月12日、その内の数軒が無許可営業であるとの指導を県から受け、宇佐市グリーンツーリズム担当課と協議した結果、旅館業法の「季節営業」許可取得を推進することになった。詳細は後述するが、大分県は民泊の受入開始直後から「通年営業」の許可を取得させるのではなく、若干ハードルの低い季節営業から誘導させる方式を「グリーンツーリズムインターン制」と称して2012年4月1日から県内全域で適用させる方針を採用した。これも全国初の対応であり、注目すべき動向である。

第3に、これら民泊を取り巻く背景として、「農山漁村での少人数分宿を伴う体験型教育旅行の受入」を全国的に推進する事業として注目された「子ども農山漁村交流プロジェクト」に対する「行政刷新会議の事業仕分け」である。文部科学省・農林水産省・総務省が2008年度から5年間、学校側の推進費と農山漁村側の受入体制整備費を助成し、全国2万3000校の小学5年生120万人を農山漁村で一週間程度宿泊体験活動させることを目指していた事業だが、2009年11月11日に文部科学省「農山漁村におけるふるさと生活体験推進」が“国として事業を行わない”、翌12日には農林水産省「子ども農山漁村交流プロジェクト対策交付金」が“予算要求の縮減”と評決された。その後、文部科学省2010年度予算は“都道府県予算の1/3補助”という形で復活したものの、予算措置した県等は全国的に広がらず、教育側の推進力は大きく失われた。

これら農山漁村民泊の制度面に関する最新状況を踏まえた研究は寡聞にして見当たらず、国や県でも全国情報を俯瞰した上での相対比較可能な情報を整備・公開していない。そのため、例えば旅行代理店等が民泊型教育旅行の受入先を探す際、または民泊型教育旅行の受入希望地域が他県の仕組みを参考にしようとする際、混乱を招く可能性が高い（註 4）。この課題を解決するため、まず本稿では関係機関への聞き取り調査等を行い、公開されている情報に加えて現状を整理する。その上で、民主党政権時代に増加した民泊ガイドライン策定県と大分県グリーンツーリズムインターン制に着目し、その政治的背景および流動的ながらも生じつつある一定の方向性を明らかにし、今後あるべきグリーンツーリズム政策に向けた考察を行う。

2. 民泊ガイドライン策定県の増加

2010年6月8日から菅直人内閣となった民主党政権は、9月10日に前述の閣議決定を行った。農山漁村民泊に関係する具体的な内容は第1表の通りである。鳩山内閣は任期途中での退陣であったため、9月14日には民主党代表選を直前に控えていた。このタイミングでの閣議決定が代表選対策であったことは明らかである。

第1表 新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策〈観光振興をはじめとした地域活性化〉

番号	事項名	規制改革の概要	回答日・文書名等	回答内容の概要
17	農林漁家における「民宿」と「民泊」の区分の明確化	有償で不特定多数の他人を宿泊させる場合には民宿開業に伴う旅館業の許可が必要であるが、教育旅行など生活体験等を行い、無償で宿泊させる民泊の場合は、同法律の規定上適用除外であることを地方自治体に対して周知する。	2011年2月24日 健康発 0224 第1号 厚生労働省 健康局 生活衛生課長 無償で宿泊させる場合の旅館業法の適用について	従来より、名称の如何を問わず客観的に見て宿泊料にあたるものを徴収しない場合は旅館業法の対象とはならないものとしているところであるが、改めて貴管内の関係団体へ周知を図るようお願いしたい。
18	農業体験時の収穫野菜等調理における食品衛生法の規制緩和	農業体験で収穫した野菜を料理して有償で提供するためには、食品衛生法上の許可を取得する必要があるが、滞在中に提供する食事が全て自炊や農家と共同調理の場合には許可不要として取り扱い、明確化することについて、早期に検討し、2010年度中に結論を得る。	2010年11月15日 食安監発 1115 第1号 厚生労働省 医薬食品局食品安全部 監視安全課長 農林漁業体験時の収穫野菜等の調理における食品衛生法の規制緩和について	農林漁業体験時に提供される食事が全て自炊の場合や農林漁業者等との共同調理の場合には、従来より食品衛生法に基づく営業許可は不要として取り扱っているものと認識しております。 ...前述のような調理の場合は、営業許可は不要であることを改めて明確化することとされたので、御了知願います。

出所：内閣官房および厚生労働省

厚生労働省から各県等（註 5）衛生主管部局長に発出された通知を受け、2011年度には既述した 4

県で、更に2012～14年度は各1府県で、それぞれ新しく民泊ガイドラインが策定され、北から南へ並べると第2表の通り計19府県となった。中尾〔2〕は上記の通知、特に旅館業法に関する解釈明確化により民泊ガイドライン策定は抑制されると予想したが、実際は逆に加速させる結果となった。

第2表 民泊ガイドライン策定状況

府県	概要および文書名等（下線は教育旅行限定に関する記述）	実施組織	期間/頻度	一戸の人数
岩手	営利を目的とせず宿泊料を受けずに人を宿泊させる農林漁家で、市町村等が受入農林漁家の決定に関与すること、農山漁村体験/調理/団らん等の機会を提供することが条件。 ■2005年3月31日 岩手県農林水産部 農林漁家への民泊に係る取扱指針	市町村等が農家等と協議会を設置することが望ましい	短期間	概ね5人以内
宮城	学校長が教育上必要と認め、農林漁業および農山漁村生活の体験学習に伴い児童/生徒/その引率者が農林漁家へ宿泊するもので、食事は生徒等が自ら調理または農家等と共同で調理する。 ■2003年11月→改正2007年9月21日 宮城県農林水産部 体験学習に伴う農林漁家への民泊の実施方針について	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能	2泊以内で年3回程度→改正後は削除	5人以内 →改正後は安全の確保できる人数
秋田	学校長が教育上必要と認め、児童/生徒/その引率者が農林漁家に宿泊し、農林漁業/農山漁村生活を体験するもので、農家等は宿泊料を受けずに宿泊させる。食事は生徒等の自炊または農家等と共同調理し、一緒に食べる。 ■2005年2月1日 → 改正2008年4月1日 秋田県農林水産部 農林水産部 教育旅行等に係る農林漁家での民泊の実施方針	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能	原則2泊以内で年3回程度→改正後削除	原則5人以内 →改正後は削除
山形	学校教育法に規定する学校/専修学校/各種学校における教育の一環として行われる旅行に際し、営利を目的とせず宿泊料を受けずに、農山漁村に所在する家庭に宿泊させて農山漁村生活体験を提供するもの。 ■2007年3月30日 山形県商工労働観光部観光振興課 学校教育に係る農村民泊受入に関する指針	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能	2泊以内	概ね5人以内
埼玉	体験学習を伴う教育旅行等において児童/生徒/引率者が、営利を目的とせず宿泊料を受けない農家等へ宿泊し、食事は生徒等が自ら調理または農家等と共同で調理するもの。 ■2013年3月26日 埼玉県産業労働部 教育旅行における「農山村家庭での生活体験」に伴う宿泊に係る取扱方針	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能	低い頻度	概ね5人以内（安全が充分確保できる人数）
新潟	営利を目的とせず、生徒学生等の滞在を農山漁村の家庭に受け入れ、学校の教育活動の一環として行われるものであって、受入家庭では作業/食事/団らん等の機会を提供することが条件。 ■2003年11月1日 新潟県 学校の教育活動に伴う農村ホームステイ受入に係る衛生管理等取扱要綱	地方公共団体等を通してのみ受入可能	短期間	概ね5人以内
山梨	民泊を受け入れる農林家が農林業の体験指導/農山村生活の知識付与/地域案内等を行う。食事は調理体験の一環として民泊者自らが調理したものか、農林家と共同で調理したものだけを提供する。 ■2009年3月27日 山梨県 農林家における農山村生活体験等の提供に伴う民泊の取り扱い指針	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能	短期間	概ね5人以内
滋賀	学校教育法1条に定める学校の児童/生徒/引率者が授業の一環として行う農林漁業体験および生活体験で学校長が教育上必要と認めるもので、食事は受入農家との共同調理に限る。 ■2014年3月27日 滋賀県()市町()部()課 教育旅行における農林漁業生活体験ホームステイ実施に係る取扱指針(準則)	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能		5人以内
京都	学校教育法1条に定める学校の児童/生徒/学生が行う農林業体験・農山村生活体験等で学校長が教育上必要と認めるもので、食事は児童等が自ら調理または農家と共同で調理し、一緒に食べる。 ■2014年5月16日 京都府南丹広域振興局農林商工部長 教育体験旅行における農家宿泊体験と旅館業法上の農家民宿(簡易宿所)との区分について(2014年度版)	行政が関わっている協議会を通してのみ受入可能	当面の間	概ね5人以内

和歌山	<p>学校教育法1条に定める学校の児童/生徒/学校関係者が授業の一環として受入民家の住人と農山漁村の共同生活を体験することができる学習で、作業体験/調理/団欒の機会が確保されていること。</p> <p>■2012年1月1日 和歌山県商工観光労働部/環境衛生部/総務部危機管理局 農山漁村生活体験学習に係る取扱指針</p>	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能		指導者数や作業内容により安全が十分確保できる人数
鳥取	<p>2003年度から実施される「とっとり型体験交流支援事業」等において宿泊者を受け入れる農家等が体験料のみ受け取る場合は簡易宿所営業の、食事も体験者と受入者が共同で調理を行う場合は飲食店営業の、それぞれ許可が不要。</p> <p>■2003年4月8日 鳥取県生活環境部長 農山漁村滞在型余暇活動を促進する事業で実施される農家等への宿泊に係る旅館業法および食品衛生法上の取扱について(通知)</p>			
島根	<p>宿泊の対価を徴収しないことを条件に、簡易宿所営業許可を取得しないことを選択できる。調理体験指導の役務を規定し利用者と共同で調理を行う行為についての飲食店営業許可は不要。</p> <p>■2005年3月1日 島根県地域振興部長と健康福祉部長の連名通知 しまね田舎ツーリズムに係る食品衛生法および旅館業法の取扱について</p>	しまね田舎ツーリズム推進協議会に加入し協議会の規定を遵守		
広島	<p>教育目的で農林漁家に宿泊し、農山漁村での生活体験および地域交流を図る行為で、それを受ける農林漁家において宿泊料を収受しないもの。</p> <p>■2011年8月25日 広島県商工労働局観光課 広島県農山漁村生活体験ホームステイ実施に係る取扱指針</p>	市町村等が設置した協議会を通してのみ受入可能		5人以内
山口	<p>学校長が教育上必要と認める農林漁業および農山漁村の体験等について宿泊料を受けずに滞在させるものに限る。</p> <p>■2008年6月4日 山口県地域振興部中山間地域づくり推進室 農山漁村生活体験ホームステイ実施要領</p>	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能		5人以内
徳島	<p>学校長が教育上必要と認め、児童/生徒/学生/その引率者が農家等で滞在し、家人の指導のもと農山漁村生活を体験するもので、宿泊料を受けずに滞在させるものに限る。食事は家人の指導を受けながら生徒等が自ら調理または家人と共同で調理し、家人と一緒に食べる。</p> <p>■2007年4月27日 徳島県 農家等での体験学習民泊の取扱方針</p>	地元市町村と農家等が設置した協議会を通してのみ受入可能	原則2泊以内	概ね5人以内
愛媛	<p>学校長が教育上必要と認め、児童/生徒/学生/引率者が農林漁家に滞在し、農林漁家の指導で農山漁村生活体験を実施するものとし、農林漁業体験/共同調理/団欒/交流の時間を設けること。</p> <p>■2012年1月27日 愛媛県農林水産部農政課 愛媛県農山漁村生活体験民泊に係る取扱方針</p>	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能	原則2泊以内	概ね5人以内
高知	<p>営利を目的とせず宿泊料を受けずに人を宿泊させる農林漁家で、農山漁村生活体験/調理/団らん等の機会を提供すること、宿泊料を受けていない明確な根拠があること、地域内に法遵守が周知されていることが条件。</p> <p>■2006年2月14日 高知県農林水産部→ 改正2008年2月21日 農山漁村生活体験ホームステイに係るガイドライン</p>	市町村等が農家等と協議会を設置することが望ましい	短期間で受入頻度が低いこと	概ね5人以内(安全が充分確保できる人数)
宮崎	<p>農山漁村地域において農林漁業を体験し、そこに生活する農林漁業者と日常活動を共にする宿泊・滞在体験で、営利を目的とせず宿泊料を徴収しないもので、食事は必ず農林漁家等との共同調理が体験希望者による自炊。</p> <p>■2012年3月19日 宮崎県農政水産部地域農業振興課 農山漁村生活体験に係る実施方針</p>	市町村等が設置する協議会を通してのみ受入可能		概ね5人以内(安全が十分確保できる人数)
鹿児島	<p>生徒等が学校授業の一環として行う修学旅行や子ども農山漁村交流プロジェクト等における体験学習について、当指針に沿って受入れる場合は旅館業法や食品衛生法の営業許可を要しない。</p> <p>■2009年3月9日 鹿児島県 鹿児島県における農山漁村生活体験学習に係る取扱指針</p>	市町村等が農家等と協議会を設置することが望ましい		指導者数や作業内容により安全が十分確保できる範囲

出所：中尾〔2〕第3表に2014年度までの聞き取り調査結果を加えて筆者作成

つまり、「生活体験料」等と称して宿泊料相当額を徴している民泊ガイドライン策定県の衛生部局が、「名称の如何を問わず客観的に見て宿泊料にあたるものを徴収しない場合」という当厚労省通知の表現を厳しく解釈した場合は、民泊ガイドライン策定そのものを見直す方向に転じる可能性が強いと予想したのだが、食品衛生法に関する「共同調理は許可不要」との解釈明記の方が民泊ガイドライン策定を強く促進したとも考えられる。また、旅館業法に関して「教育旅行など生活体験等」と明確に表現されたことで、この点が公に認められたと解釈できないこともない。いずれにせよ、この通知で明記された「教育旅行」に民泊ガイドラインを限定する傾向は確定したと言える。

そもそも「農林漁家民宿に関する規制緩和」は、2002年10月11日に自民党の小泉純一郎内閣総理大臣を本部長とする「構造改革特区推進本部」が決定した「構造改革特区推進のためのプログラム」別表2全国において実施する規制改革事項937番「農林漁家が民宿を行う場合の旅館業法上の面積要件の撤廃」への記載から翌2003年度に全国適用された。つまり、2010年度に菅内閣が閣議決定した経済対策は「農林漁家民宿に関する規制緩和」第二弾と捉えることができる。

年度順で策定県数を見ると第3表のようになっている。2009～2010年度の2年間は新規ガイドライン策定が止まった後、2010年度の「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」が行われ、2011年度から再び策定が進んだ結果となっている。

また、2008年度には子ども農山漁村交流プロジェクトが始まり、同年に民泊ガイドラインを策定した鹿児島は当該事業名を明記し始めた最初の県であるが、2011年度の広島・愛媛2県は、民泊受入協議会は「子ども農山漁村交流プロジェクトに係るコーディネートシステム(註6)」への情報登録まで踏み込んでいる(註7)。

なお、民泊ガイドライン策定19府県のうち、鳥取・島根・岩手・高知・山梨・宮崎6県を除く13府県は、受入の対象を児童生徒等に限定する「教育民泊ガイドライン」となっていて、既述した通りこの傾向は定着したと言える。

大人も含めた「一般民泊ガイドライン」策定6県のうち山梨県は、2008年度末に策定した民泊ガイドライン

を県内の市町村へ発表した後、翌2009年度当初に所管課長が交代した途端「こんなグレー状態の指針を観光県である山梨に普及することは無理だ」とのスタンスに変わり、事実上このガイドラインは存在しなかったものとして扱われている(註8)。鳥取県も、長野や大分ほか教育民泊先進各県が「ホワイト民泊」である状況に追い付くため、大人も含め現在ではガイドライン民泊は推進していない(註9)。高知県は、教育民泊ガイドラインへの変更さえ検討した程に大人の受入は少なく、幡多広域と須崎市の2地区で教育ガイドライン民泊が行われている状況である(註10)。岩手県は、遠野市の企業

第3表 各年度ガイドライン策定状況

年度	各年度の民泊ガイドライン策定数 (下線は教育旅行限定の県)	累計
2003	3 (鳥取・宮城・新潟)	3
2004	3 (秋田・島根・岩手)	6
2005	1 (高知)	7
2006	1 (山形)	8
2007	1 (徳島)	9
2008	3 (山口・鹿児島・山梨)	12
2009	0	12
2010	0	12
2011	4 (和歌山・広島・愛媛・宮崎)	16
2012	1 (埼玉)	17
2013	1 (滋賀)	18
2014	1 (京都)	19

出所：筆者作成

研修受入以外は教育ガイドライン民泊が中心である（註 11）。宮崎県は、受入れ頻度の高い地域での教育ホワイト民泊も推進している（註 12）ため、一般ガイドライン民泊を主に推進しているのは実質的に島根 1 県だけとなっている（註 13）。

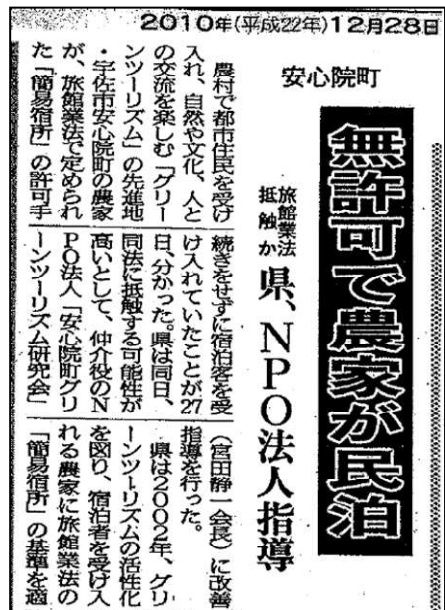
なお、序章に既述した通り、2011 年度に教育民泊ガイドラインを策定した愛媛県は全国的に初めて「最長 3 年」という年限を区切った。「愛媛型農林漁家民宿を含む旅館業法の営業許可取得を前提としたもの」であるとも明記され、「恒常的な民泊受入れについて認めるものではない」とまで断言している。つまり、愛媛県はガイドラインに基づく民泊の受入を「正式に許可を取得するまでの助走期間」と位置付けているのであるが、これは、例えば一般民泊ガイドライン策定県の中で最も「営業許可なし民泊」を全域で恒常的に推進している島根県が採っている考え方（註 14）とは対極的である。また、2013 年度の滋賀県は管内の市町村に「準則」を示すだけ、2014 年度の京都府は南丹広域振興局の管内のみ「当面」適用されるだけ、という両方式ともに全国で初となるパターンで策定されている。

3. 季節営業での許可取得

民泊ガイドライン非策定 28 県の農山漁村で教育民泊（少人数分宿を伴う体験型教育旅行の受入）を実施する場合、旅館業法施行規則 5 条 1 項 4 号の特例を適用して簡易宿所営業の許可を取得した「規制緩和と利用小規模農林漁家民宿」で正式な宿泊料金を受け取ることになる。

農泊（農村民泊）で全国的に有名な大分県安心院町（註 15）も 2003 年度以降は全て上記（註 16）許可を取得した家での民泊を行うことが原則になっている。しかし、1 年間の実務的な活動を営業許可の取得条件とする安心院町グリーンツーリズム研究会の内規に基づいて、試行的に受け入れている教育民泊が無許可営業であることが 2010 年 12 月 27 日に発覚（第 1 図）し、2011 年 1 月 12 日には行政処分（文書での厳重注意）が下された。そこで、研究会は宇佐市とも協議した結果、旅館業法施行規則 5 条 1 項 4 号の特例を適用した「通年営業」の許可でなく、旅館業法施行規則 5 条 1 項 1 号（註 17）の特例を適用した「季節営業」の許可取得を推進する新たな方策を見出した。

大分に限った状況ではないが、民泊を初めて受け入れる時から旅館業法の営業許可を取得するのはハードルが高いとして、本格的な受入前の一定期間は無許可推進している例も散見する。旅館業法施行規則 5 条 1 項 4 号（農林漁業者が農山漁村余暇法 2 条 5 項に規定する農林



第1図 安心院無許可民泊の報道記事
出所：西日本新聞 [5]

漁業体験民宿業を営む施設)の特例(客室延床面積 33 平方メートル未満でも簡易宿所営業の許可取得が可能となる)を適用した場合でも、許可申請時に最低限 2 万 2000 円(註 18)の収入印紙が必要となる。例えば数回だけ試行的に民泊を受け入れる場合、最初から 2 万円以上を支払って正式に通年営業の許可申請することを躊躇するのは止むを得ないかも知れない。

それに対して、季節営業の許可申請は大分県であれば 4 ヶ月 7000 円の収入印紙で済む。仮に 3 年間だけ受入を行った後は継続しない場合、7000 円×3 年=計 2 万 1000 円となり、最初から通年営業 2 万 2000 円で取得するより割安である。この季節営業は制度としては存在していたが、近年あまりグリーンツーリズム関係で着目されることは多くなかった。

しかし、安心院が選択した今回の対応を踏まえて、2012 年 3 月 22 日に大分県(企画振興部の観光・地域局および生活環境部の食品安全・衛生課)は「グリーンツーリズムにかかる農林漁業体験民宿業開業の手引き」の中に季節営業の許可取得を行い易くする「グリーンツーリズムインターン制」を盛り込んだ。これは、通常の季節営業が連続した 4 ヶ月(例えば 6~9 月)でなければ申請できないのに対して、4 ヶ月未満の期間を分割(例えば 4~5 月と 9~10 月)できることが大きな特徴である。ただし、当インターン制を利用できるのは 1 回だけなので、あくまで本格受入に向けた準備用と捉えるべきであろう。

4. 事業仕分け

安心院に代表される民泊の取り組みが全国的に注目される契機ともなった「子ども農山漁村交流プロジェクト」は 2008 年度から 5 年間の予定で開始されたのだが、序章で既述した通り 2009 年の政権交代に伴う「行政刷新会議の事業仕分け」で大きな影響を受けた。

農林水産省予算で整備されてきた受入体制には、農山漁村の現場サイド(受入協議会)に対する補助に加えて、全国情報を集約しネット上で検索可能な情報システム開発・運用の費用も含まれていた。事業仕分けの結果、現場サイド予算は縮減しながらも続いたが、天下り法人に対する社会的批判から中央団体への支出は廃止され、「子ども農山漁村交流プロジェクト・コーディネートシステム」は事業開始当初 2008 年度の予算で同システムを開発・設置した農林水産省の財団法人が独自事業として運営している。

前述した通り、広島・愛媛 2 県の民泊ガイドラインには同システムへの登録も明記されているが、同財団に対してシステム維持の予算が 2010 年度から措置されていない状態で約 5 年が経っている。民主党から自民党へ再び政権交代した 2012 年以降も紐付き予算は以前のように戻らず、今後の費用が負担し続けられなくなると、情報の登録と利用がネット経由では不可能となる。いずれにせよ、子ども農山漁村交流プロジェクト当初の事業体系を想定して策定されてきた民泊ガイドラインも、修正していかざるを得なくなることが予想される。

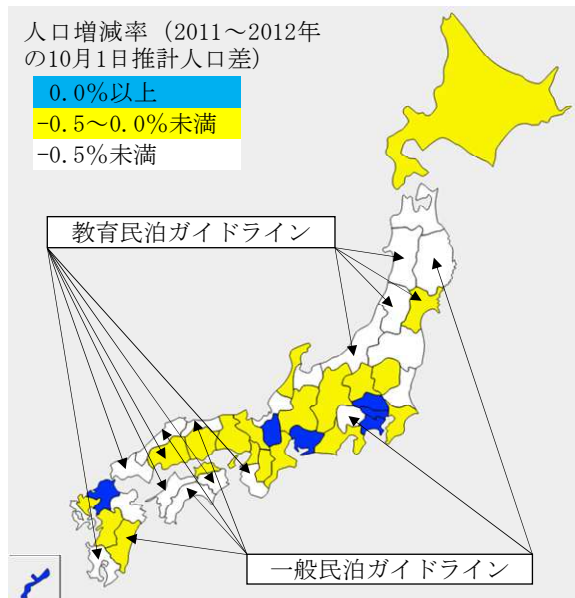
5. 考察

民泊ガイドライン策定 19 府県の全てに共通していることだが、受入民家が体験学習の提供に伴う対価として含められるのは、あくまで「体験学習に係る消耗品費・人件費・食事にかかる材料実費」であり、「宿泊・送迎・その他謝礼的な経費」は受け取れない。したがって、教育民泊・一般民泊ともガイドライン策定によって正式な宿泊料が徴収できる訳ではなく、非常に微妙（グレー）な状態なのである。その観点から中尾〔1〕は、旅館業法の営業許可を取得した適法（ホワイト）な民泊、ガイドライン策定県における微妙（グレー）な民泊、単独で行われる違法（ブラック）な民泊、この3色で民泊を類型化した。ガイドライン策定県での民泊を「グレー」と表現されることに抵抗を感じる人も存在するので、「ガイドライン民泊」と表現した方が無難かも知れない。

ガイドライン民泊は、子ども限定の「教育ガイドライン民泊」と、大人も含む「一般ガイドライン民泊」の2つに分類できるが、2011年度までの策定 16 県（前者が可能な教育民泊ガイドライン策定 10 県および一般民泊ガイドライン策定 6 県）と人口増減率（2011～2012年の10月1日推計人口差）の関係は第2図の通りである。

全国的に見ると人口減少率が 0.5%より激しい県に民泊ガイドライン策定が集中している状況が一層明らかとなった。若干減少率が緩い宮城・広島 2 県には政令指定都市が含まれ、この期間は減少率 0.5%に達していない宮崎県も翌 2011～2012年の10月1日推計人口差に基づく減少率は 0.53%であった。

大分県は本稿でも扱った全国初の「季節営業許可取得」によるグリーンツーリズムインターン制で、青森・長崎・福島・茨城・福井の各県も独自緩和（註 19）により、それぞれ「ホワイト民泊」開業を推進している。



第2図 人口増減率と民泊ガイドライン策定状況

出所：総務省〔6〕等を基に筆者作成

第2図を見る限り、人口減少の激しい県における民泊ガイドラインは策定され尽くした感がある。タイミング的に同時期、大分県グリーンツーリズムインターン制が新しく始まった訳だが、この方式が他の民泊ガイドライン非策定県へ広がるためには条件がある。それは、季節営業（旅館業法施行規則 5 条 1 項 1 号）の営業許可申請に必要な収入印紙の額等を規定する各県の条例整備である。

大分県で許可申請する場合は収入印紙 7000 円で 4 ヶ月未満の季節営業が可能となることは既述した通りだが、この金額と期間は「大分県使用料及び手数料条例」で以前から決められていた（註 20）。この規定が示されている条例は県によって異なり、例えば京都府の収入印紙 8600 円 6 ヶ月は「京都

府旅館業法施行条例」である（註 21）。ところが、熊本県には規定が存在しないため、仮に季節営業の申請希望者が現れてきても、「熊本県手数料条例（註 22）」もしくは「熊本県旅館業法施行条例（註 23）」の改正を経ねばならない。熊本以外にも季節営業が申請できない県が存在するか全国的な状況を調べた研究は存在しないし、厚生労働省も季節営業を含めた旅館業法施行規則 5 条 1 項の各号特例適用数を集計していない（註 24）ので、この点は今後の課題である。

2011 年度ガイドライン策定県の 1 つ愛媛において「最長 3 年」という年限を区切った初めての方式が、また農泊発祥県の大分で「季節営業 4 ヶ月の分割」を可能とした初めての方式が、それぞれ登場した今回の政権交代期における方向性を俯瞰すると、「ホワイト民泊」と「ガイドライン民泊」の境界が近付いてきたとも言える。

農山漁村民泊を巡る状況は今後も様々な動きが予想される。子ども農山漁村交流プロジェクト推進にも伴われ全国的に増えてきた民泊ガイドライン策定だが、国庫事業と無関係な中学高校修学旅行を中心とした教育民泊ニーズの高まり（註 25）を受けて増加を続けている。2012 年度の埼玉・2013 年度の滋賀・2014 年度の京都と、それぞれ人口減少率の激しくない 3 府県で教育民泊ガイドライン策定に至った背景としては、東京都内および京都市内への修学旅行生がある。全行程のうち 1~2 泊を農山漁村民泊に割り当てるコース設定に対応すべく、埼玉県秩父市・滋賀県日野町・京都府南丹市が府県に策定を働きかけた経緯が旅行会社や府県への聞き取り調査から判明したが、正式な策定に至る前段階の展開が神奈川県三浦市でも確認されている。

民主党政権の鳩山・菅・野田 3 内閣を含めて、「農林漁家民宿の規制緩和」第一弾が起こった小泉内閣まで遡って制度面の動向を第 4 表にまとめた。2002 年の大分県独自緩和に続き、2003 年以降の全国緩和、そして 2007 年の参院選で自民党が民主党に敗北した後「都市と農山漁村の両方から支持を得られるであろう政策」として子ども農山漁村交流プロジェクトが予算化された。2009 年に民主党への政権交代があり、事業仕分け、「農林漁家民宿の規制緩和」第二弾とも言うべき「新成長戦略実現に向けた 3 段階の経済対策」を受けた民泊ガイドライン策定県の増加、特に愛媛県 3 年の期限付き教育民泊ガイドライン策定、そして 2012 年の大分県グリーンツーリズムインターン制という独自制度の創出と様々な動きが展開してきた。

繰り返しになるが、旅館業法の営業許可を取得しない方式から発した「(教育)ガイドライン民泊」の最後発県である愛媛と、旅館業法の営業許可を取得する方式の「ホワイト民泊」の開拓県である大分、アプローチが異なるように見える両県のスタンスが近付いてきたことは非常に重要である。自民党から民主党への政権交代はあっても基本的に「規制緩和」の方向に進んできた訳だが、愛媛・大分の両県が結果的に似た方向性に収斂されてきた現状を踏まえると、他県の今後あるべき施策も自ずと導き出されてくる。つまり、許可取得のハードルを下げつつ、それを「乗り越えるための後押し」という方向性である。

第4表 農林漁家民宿（農山漁村民泊）の制度面に関する政権交代前後の動向

年度	日付・内閣名（◎自民等●民主等）・関連事項
2001	4/26◎小泉純一郎内閣
2002	4/1 農林漁家民宿に関する大分県の独自緩和 10/11 構造改革特区推進のためのプログラム
2003	4/1 農林漁家民宿に関する旅館業法の全国緩和 4/30 「都市と農山漁村の共生・対流」推進組織設立に向けた発起人会合
2004	12/10 農林漁家民宿に関する消防法の全国緩和 1/17 農林漁家民宿に関する建築基準法の全国緩和
2006	9/26◎安倍晋三内閣
2007	7/29 参院選で自民党が敗北 9/26◎福田康夫内閣
2008	5/19 子ども農山漁村交流プロジェクト発足記念シンポジウム 9/24◎麻生太郎内閣
2009	9/16●鳩山由紀夫内閣 11/12 子ども農山漁村交流プロジェクト事業仕分け
2010	6/8 ●菅直人内閣 9/10 閣議決定「新成長戦略実現に向けた3段構えの経済対策」 11/15 食品衛生法に関する「共同調理は許可不要」通知 12/27 安心院グリーンツーリズム研究会が改善指導を受ける 2/24 旅館業法に関する「無償宿泊は法適用外」通知
2011	8/25 広島県「農山漁村生活体験ホームステイ実施に係る取扱指針」 9/2 ●野田佳彦内閣 1/1 和歌山県「農山漁村生活体験学習に係る取扱指針」 1/27 愛媛県「農山漁村生活体験民泊に係る取扱方針」→【3年以内】 3/19 宮崎県「農山漁村生活体験に係る実施方針」
2012	4/1 大分県「グリーンツーリズムインターン制」→【季節営業容易化】 12/26◎安倍晋三内閣 3/26 埼玉県「教育旅行における農山村家庭での生活体験…取扱方針」
2013	3/27 滋賀県()市町「教育旅行における農林漁業…取扱指針(準則)」
2014	5/16 京都府南丹広域振興局「教育体験旅行における…区分について」

出所：筆者作成

そのハードルを乗り越えた後に受けられる最も大きなメリットの一つは第5表のとおり「保険」の経費削減が可能となる点である。特に、教育民泊の受入地域協議会等で一般的に加入している「人数計算」方式ではなく、旅館業法の許可を得た民泊は「面積計算」方式の旅館賠償責任保険に加入することが可能となることは、受入組織の事務局経費捻出にとって大きく寄与する。ただし、年間の受入

頻度が少ないと逆に割高となる場合もあるので、組み合わせを工夫して全体コストを下げるよう事務局側でコントロールする必要がある。なお、島根県のように独自の保険商品を開発し、面積計算で加入できるような状況にまで至ることができれば別であれば、その場合は保険会社が認める程の軒数が必要となる。

第5表 農林漁家が行う民泊3類型と旅館賠償責任保険の関係

類型	状態	旅館賠償保険への加入可否
ブラック	旅館業法の営業許可を得ずに、単独で宿泊を受け料金を徴収している	× 加入できない＝無保険
ホワイト	旅館業法の規制緩和を適用し小規模簡易宿所営業の許可を取得するも、従来型中規模民宿との差を示すため「民泊」と名乗っている	◎ 安価に加入できる＝面積計算可
グレー ガイド ライン	民泊の位置付けが定められている県において、一定の基準（民泊ガイドライン）に従って市町村等が窓口になって受入を行っている	△ 旅館賠償的（一部カバーしていない部分ある）保険には加入できるが割高＝原則として人数計算（島根県のみ独自保険で対応）

出所：筆者作成

2013年8月15日、京都府福知山市の花火大会で露店が爆発し多くの死傷者が出た現場に筆者自身も居合わせ、家族が巻き込まれる可能性も十分にあった。その後の補償問題に関する報道を見ると、事故を起こさないための安全対策は当然として、不幸にも起きてしまった後をカバーする保険について改めて重要性を強く認識する。「教育民泊」や「インバウンド観光」の受入を推進する立場としては、「明るく楽しい」イメージを先行させがちだが、法令順守とセーフティネット確立は最も大切な基本条件である。そもそも「運転免許」を持たないドライバーは存在しないし、「任意保険」に加入していないタクシーもあり得ないであろう。元々「ブラック」を意味していた民泊は今後、「グレー」な段階を経つつも、やはり最終的には「ホワイト」化させる方向を目指すことが重要である。

《註》

(註1) 厳密には、2010年5月28日までが民主党・社会民主党・国民新党の連立政権、それ以降は民主党・国民新党の連立政権であったが、本稿では便宜的に「民主党政権」と表記する。

(註2) 農林水産省は「グリーン」と「ツーリズム」の間に外来単語の区切り文字として中黒点(・)を入れた「グリーン・ツーリズム」を正式用語としているが、一般的には「毎日新聞グリーンツーリズム大賞」のように、そのまま続けて表記される例も多く、厳密な差異は存在しない。また「農協観光グリーンツーリズム・教育旅行課」のように併記単語の区切り文字としても中黒点が用いられている場合、農林水産省方式では「グリーン・ツーリズム・教育旅行課」と表記されてしまい、非常に読み難い。したがって本稿では全て「グリーンツーリ

ズム」に統一する。

(註3) 中尾〔1〕は、大分県のように旅館業法の営業許可を取得した後も民泊と称している状態を違法（ブラック）ではないという意味で「ホワイト民泊」と整理した。

(註4) 例えば、民泊ガイドライン策定の有無が不明な状態で旅行会社が受入地域を探したり受入希望地域が先進地視察等を行ったりすると、「民泊」と表現している対象の理解が異なる事態が生じる場合が多い。

(註5) 旅館業法3条1項および同法9条の2により、都道府県の所管する保健所が窓口となる。ただし、政令指定都市・中核市・東京特別区・地域保健法施行令1条3号の8市（小樽・八王子・町田・藤沢・四日市・呉・大牟田・佐世保）の保健所は都道府県ではなく市区の所管となっている。

(註6) 農林水産省の財団法人「都市農山漁村交流活性化機構」が運営している情報システム。子ども農山漁村交流プロジェクト受入協議会の全情報がウェブサイト（<http://kodomo.kouryu.or.jp>）から閲覧できる。

(註7) 広島県は「農林漁家の受入の質の向上を図るため」、愛媛県は「提供する体験内容の充実を図るため」、民泊受入協議会それぞれが当該システムへ登録するものとしている。

(註8) 山梨県観光部観光振興課グリーンツーリズム担当から2015年3月18日に確認。

(註9) 鳥取県文化観光局観光政策課グリーンツーリズム担当から2015年3月18日に確認。

(註10) 高知県観光振興部地域観光課グリーンツーリズム担当から2013年3月12日と2015年3月18日に確認。

(註11) 岩手県農林水産部農業振興課グリーンツーリズム担当から2015年3月18日に確認。

(註12) 宮崎県農林水産部地域農業推進課グリーンツーリズム担当から2015年3月18日に確認。

(註13) 島根県地域振興部しまね暮らし推進課グリーンツーリズム担当から2015年3月18日に確認。

(註14) 県域全体をカバーする「しまね田舎ツーリズム推進協議会」に加入すれば通年営業できる状態に事実上なっている。県として旅館賠償責任保険相当の独自制度を開発し、2012年1月1日から運用している。

(註15) 2007年1月20日「JTB交流文化賞」特別賞、2007年3月13日「地域づくり総務大臣表彰」地域振興部門、2011年2月25日「地域再生大賞」九州・沖縄ブロック賞、2012年12月5日に「毎日新聞グリーンツーリズム大賞」特別賞ほか、数多くの受賞歴がある。

(註16) 旅館業法施行規則5条1項4号の特例が適用可能となったのは2003年4月1日からであるが、その1年前2002年4月1日から大分県では「客室延床面積33平米」に少しだけ足りなくても簡易宿所営業の許可が取得できるという運用面での独自緩和が先行していた。

(註17) キャンプ場、スキー場、海水浴場等において特定の季節に限り営業する施設。

(註18) 大分県の場合。許可申請に必要な収入印紙の値段は県により少しずつ異なるが、この2万2000円という額は多くの県で目にする。

(註19) 例えば長崎の場合、「長崎県農林漁業体験民宿推進方針」に従ったグリーンツーリズム推進組織の構成員で「農林漁業体験民宿に関する意見願」により市町村長が認めた者に対しては、共同浴室の浴槽水面積・洗い場面積・給水栓数、洗面設備の大きさ・給水栓数・給水栓の間隔、便所の手洗設備の大きさ・定員に応じた数といった旅館業法施行条例の基準を適用しない等の独自緩和を行っている。その結果、長崎県農林部農政課グリーンツーリズム担当によれば2011年度末現在26組織で計636軒の「小規模農林漁家民宿」が営業許可を取

得し、松浦市・平戸市・小値賀町を中心とする県北地域で160校2万8000人の「体験民泊型修学旅行」を受け入れる規模にまで達している。

(註20) 1956年3月30日 大分県条例27号の別表3旅館業許可事務の備考欄に「季節的又は一時的営業で営業期間が4ヶ月未満の場合にあつては2万2000円に三分の一を乗じて得た金額で1000円未満の端数が生じたときは切り捨てる」と定められている。

(註21) 1948年11月1日 京都府条例49号6条(1)アに「季節的に利用され営業期間が6ヵ月以内である旅館業に係るもの1件につき8600円」と定められている。

(註22) 2000年3月23日 大分県条例9号。

(註23) 1957年11月1日 大分県条例57号。

(註24) 厚生労働省健康局生活衛生課の旅館業法担当から2009年7月15日に確認。

(註25) 日本修学旅行協会〔4〕全国の中学1万657校を対象に実施した2011年度の修学旅行に関する調査で、農山漁村民泊が2009年度の調査時1.9%に比べて2.7%と増加している結果を公表している。

《参考文献》

- [1] 中尾誠二「農林漁家民宿に係る規制緩和と民泊の位置付けに関する一考察」『2008年度日本農業経済学会論文集』pp186～193
- [2] 中尾誠二「規制緩和型農林漁家民宿に関する一考察」『2009年度日本農業経済学会論文集』pp386～393
- [3] 長崎県県北振興局『県北地区体験観光受入農漁家民泊マニュアル(修学旅行編)』2012、p.1
- [4] 日本修学旅行協会「国内修学旅行の実態とまとめ(中学校)」『データブック2012教育旅行年報』p19
- [5] 西日本新聞2010年12月28日
- [6] 総務省「都道府県別人口増減率」『人口推計(2012年10月1日現在)』