

「子どもの農山漁村における体験活動について」

法政策コース 1 年 田村一裕

1.はじめに

2016 年、東京圏は 11 万 8 千人の転入超過となり、東京一極集中の傾向が続いている。特に大学進学・就職を機に移住するケースが多いため、15～24 歳では 9 万 7 千人の転入超過だった。¹

東京圏の出生率は低く、特に東京都は全国最下位である。全国の出生率が 1.44 であるのに対し、東京都 1.24、千葉県 1.35、神奈川県 1.36、埼玉県 1.37 といずれも下回っている。²東京圏での出生率が低いのは、地価の高さや通勤時間の長さ、保育所不足、長時間労働などのために結婚、子育てともに行いづらい環境であるためだと考えられる。2015 年、25～34 歳の女性の未婚率は全国で 61.3%だったのに対し、東京都では 68.3%、千葉県 62.5%、神奈川県 64.7%、埼玉県 63.2%だった。³

他地域から多くの人口が集まる一方で、人口の再生産ができていないことから、東京圏は人口のブラックホールとも揶揄されている。人口減少を緩やかにするためには、東京圏への人口流入を抑制し流出を促進させることにより、流出入の均衡を実現させることが望まれると考えられる。

日本国憲法で居住移転の自由が保障されていることを持ち出すまでもなく、法律等により強制的に居住地域を制限するのは望ましくない。しかし、地方の生活に魅力を感じる人を増やすことで、自発的な意思決定の下、地方に残り、あるいは東京圏から地方へ移住する選択をする人の増加を図る政策は、個人の選択を豊かにすることにつながり、政策的に妥当であろう。

都市部で生まれ育った者は、地方との関わりが薄く、地方の生活に関する知識が少ない傾向にあるため、わざわざ地方に移住しようという考えに至りにくい。一方で、地方で生まれ育った者の場合、近くに学びたい大学が存在しなかったり、就きたい業種の仕事が存在しなかったりということが、都市部に移住する代表的な理由として挙げられる。

地方圏と首都圏をはじめとする三大都市圏では、それぞれ異なる魅力が存在する。やや古い調査だが、住民を対象に地域への愛着や魅力について尋ねた調査が存在する。愛着を感じる要素について、地方圏と三大都市圏で 10%以上の差がついている項目を挙げる。地方圏が三大都市圏を 10%以上上回っている項目は、「自然環境に恵まれている

¹総務省「住民基本台帳人口移動報告平成28年(2016年)結果」[\[表\]](#)

²厚生労働省「平成 28 年人口動態統計月報年計（概数）」

³国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集（2017 年改訂版）」

(地方圏 57.3%、三大都市圏 34.3%)、「生まれたり育ったりした場所(地方圏 47.0%、三大都市圏 34.2%)」、「家族・親戚がいる(地方圏 40.5%、三大都市圏 29.6%)」である。一方で、三大都市圏が地方圏を 10%以上上回っているのは、「通学、通勤、買い物など日常生活が便利(地方圏 39.2%、三大都市圏 53.5%)」である。なお、地域の魅力として「自然環境が豊かなこと」を挙げた割合は、政令市や県庁所在地などの地方圏の主な都市(66.5%)、三大都市圏の市町村(52.3%)であるため、地方圏の都市部であっても三大都市圏の非主要地域の住民に比べると、自然環境を魅力的だと認識している。⁴

東京圏の子供も地方の子供も、自然を中心とした地方で暮らすことの魅力に子供のうちに十分に触れておくことで、進学・就職・転職の際に地方を選ぶ可能性の上昇に繋がる可能性がある。

そこで、本レポートでは、人口減少問題に対する政策として、農山漁村における体験活動について論じる。

2.子ども農山漁村交流プロジェクト

2002年に文部科学省で「豊かな体験活動推進事業」が開始して以来、農山漁村地域での体験活動が推進され、2008年に「子ども農山漁村交流プロジェクト」が開始したことでさらに充実してきた。

2007年、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について」を公表した。教育再生と地域コミュニティの活性化を図る観点から、学校教育における農山漁村の宿泊体験活動を全国の小中学校に展開していくことが示された。

平成20年度より、総務省、農林水産省、文部科学省の連携事業により、子ども農山漁村交流プロジェクトが始まった。なお、平成26年度に環境省も加わった。

この取り組みは、小学校における農山漁村での宿泊体験活動を推進し、農業体験等の活動を通じて学ぶ意欲や自立心、思いやりの心、規範意識などの「生きる力」を育成するとともに、農林漁業、自然環境、食育等への関心・理解を深めることを目的とした。また、3泊4日以上以上の長期の宿泊体験には高い教育効果が期待されるという分析結果が存在し、農林漁家が営む民宿(民泊)の滞在を含む1週間程度の活動期間が望ましいとされた。

全国の約2万3千校の小学校(1学年規模120万人)で実施することを目指し、小

⁴ 国土交通省「平成21年度 国土交通白書」

学校における宿泊体験活動の取組の推進、農山漁村における宿泊体験の受入体制の整備、地方独自の取組への支援が行われた。

文部科学省は、送り出し側への支援を担当し、「健全育成のための宿泊体験活動の推進事業」において、以下の取組みへの補助を実施している。

①小学校、中学校、高等学校等における取組（学校教育活動における2泊3日以上
の宿泊体験活動の取組に対する事業費の補助）平成29年度で322校

②学校教育における農山漁村体験活動導入のための取組（教育委員会が主催する夏休み
期間中等に希望者を募って行う取組に対する事業費の補助）平成29年度で134地域

③適応指導教室等における体験活動の取組（教育委員会が主催する適応指導教室等にお
ける取組に対する事業費の補助）平成29年度で134地域

また、2016年に公表された新しい「小学校学習指導要領解説特別活動編」において、「児童の発達の段階や人間関係の希薄化、自然体験の減少といった児童を取り巻く状況の変化を踏まえると、小学校段階においては、自然の中や農山漁村等における集団宿泊活動を重点的に推進することが望まれる。」「例えば農林水産業に関わる体験活動等その地域の特色や産業等に対する理解を深める活動を取り入れることも望ましい」、「一定期間（例えば1週間（5日間）程度）にわたって行われることが望まれる」との記述が盛り込まれている。

農林水産省は、農山漁村での受入体制の整備に対する支援を行なっている。平成28年度までに178のモデル地域に対して宿泊・体験施設の整備や受け入れ体制づくり、体験活動を支援する人材の育成を支援している。

総務省は、地方単独事業を対象として特別交付税措置を設けて支援している。送り手・受け入れ双方の負担経費が対象であり、対象経費の上限はなく、経費の一定割合（21年度実績：1/2）が補助の対象になる。⁵

3.自然体験活動の現況

プロジェクト開始当初は全国2万3千校（1学年120万人）が参加し、500地域で受け入れ態勢を整備することを目指していた。しかし、平成25年度に宿泊体験に参加した小学生は約50万人であり、受け入れ地域も417地域にとどまった。⁶

また、活動日数の長期化も限定的である。平成25年度の調査によると、小学校での

⁵ 総務省「子ども農山漁村交流プロジェクト」に対する特別交付税措置について」

⁶ JA「子どもの体験交流を 農業理解と活性化に」
(<http://www.jacom.or.jp/noukyo/news/2016/04/160419-29645.php>)

「自然に親しむ活動」の活動日数は、1泊2日が65.2%、2泊3日が28.6%、3泊4日が2.9%、4泊5日が3.2%、5泊6日が0.1%だった。⁷9割以上が2泊3日以内であり、学習指導要領解説で望ましいとされている長期の体験活動が実施されているとは言い難い。

長期間の宿泊体験を阻害する要因としては、費用、受け入れ側の負担、教科学習の遅れ、子供の健康に対する懸念などが挙げられる。

2017年12月に公表された「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）」の中には、「子供の農山漁村体験の充実」という項目が設けられている。「地方を知らない都市部の児童生徒が、農山漁村体験を通じて、小中高の各段階において、地方の自然、歴史、文化等の魅力について学び理解を深めることにより、将来の地方へのUIJターンの基礎を形成することが期待できるため、一定期間農山漁村に滞在し、体験活動を行うことが望ましい。また、地方の児童生徒も、都市部の児童生徒との交流により、足元の地方の魅力を再発見することとなる。さらに、こうした体験活動の推進は受け入れ地にとっての地方創生にも資することになる。このため、送り手側、受け入れ側の課題等について関係省庁において連携して検討を進め、2018年夏を目処に施策の基本方向について成案を得る。」ことが施策の概要である。

内閣官房、総務省、文部科学省、農林水産省、環境省で構成する「子供の都市・農山漁村交流促進に関する関係省庁連絡会議」を設置することになっており、子供農山村交流プロジェクトの限界を踏まえ、将来のUIJターンも射程に入れた体験活動の整備が期待される。

3.農山漁村地域への影響

子供農山漁村プロジェクト開始直後に取られたアンケートによると、農家民宿、農家民泊ともに7割以上が、経済効果があると答え、農家民宿では25%が重要な収入源と答えた。また、地域コミュニティの活性化に効果が見られ、約4割の地域が、寄り合い回数や地域間交流が増加したと回答している。⁸

もっとも、農家民宿の1経営体当たりの年間売上金額は、農家（個人）では約200万円、農家（法人）では約600万円、会社等では約700万円であり、多くは、副業程

⁷ 文部科学省「小学校における宿泊を伴う自然体験等の取組状況（平成25年度）」

⁸ 農林水産省農林水産政策研究所「子ども農山漁村交流プロジェクトの効果に関するアンケート調査」（2008年）

度の収入にとどまる。⁹夏休みを中心に、農業等の体験が実施しやすい春～秋の時期に集客が増加する一方で、気温が下がり外で活動しづらい冬には集客数が落ち込むケースが多い。年間を通じて安定的な集客が見込めるわけではないので、主要な業務とすることは難しいと考えられる。

受け入れ地域側での主な課題は、「体験内容が要改善・プログラム」、「病気、ケガなどの緊急時対応」、「農林漁家間、学校との連携不足」、「準備等での労力不足、人手不足」、「無関心な子に接する際の精神的負担」が高い割合である。¹⁰

3.地方自治体における取り組み

自然体験活動を充実させている地方自治体の取り組みについて述べる。

(1)武蔵野市

平成4年度より、セカンドスクールという事業を実施している。現在では、市内の全小中学校で小学校6泊7日、中学校4泊5日の期間で実施している。また、平成17年度より、小学4年生を対象にプレセカンドスクールとして2泊3日の体験活動を実施している。民宿での宿泊数が多く、特に小学校セカンドスクールでは、全日程民宿を利用している。群馬県片品村、新潟県魚沼市、南魚沼市、長野県飯山市、白馬村など、都外の離れた地域で実施している点が特徴的である。

総合的な学習の時間や各教科の時間の扱いにすることで、セカンドスクールを教育課程の中に位置づけている。

セカンドスクールは義務教育過程の正規授業であるため、1日2000円の食費を家庭から徴収するものの、それ以外の費用は無料である。1人あたり約9万円の経費を必要とし、年間1億3千万円の予算を充てている。¹¹

①豊かな情操や感性を育み、知的好奇心や探究心を歓喜し、課題解決への意欲や態度を培う②生活自立に必要な知識や技能を身につけ、豊かな人間関係を育てる③自主性や協調性を育て、進んで他者とのかかわる力を培う、ことを目的に据えている。

民宿での活動を補助するために、教員志望の大学生等に研修を受けさせ、生活指導員を採用している。各民泊に指導員を配置することで、教員と受け入れ先農家の負担を軽減している。

⁹ 農林水産省「6次産業化総合調査」

¹⁰ 農村活性化プロジェクト研究資料第6号「子供農山漁村宿泊体験の現状と課題 一 宿泊体験受入者の意向調査及び実態調査結果 一」

¹¹ 衆議院「地方創生に関する特別委員会4号」（平成26年10月17日）

(2)兵庫県

兵庫県では、平成3年度より、県内の全公立小学校5年生を対象として5泊6日の長期宿泊体験活動を実施している。平成21年度から弾力的な実施を認め、4泊5日での実施も可能になった。武蔵野市のセカンドスクールが主に民宿を利用しているのに対し、兵庫県では集団宿泊施設を利用しており、平成6年に、県立南丹波自然学校を中核施設として設立した。

平成28年度は全公立小学校(754校)を対象とし、3億9170万円の予算が充てられた。

帯同中の睡眠時間や事前・事後学習の準備・実施等で担当教員の負担が大きいことが課題として挙げられている。そのため、担当学年以外の教員も連携したり指導員や指導補助員を活用したりすることで、教員が引率指導業務に従事する期間を原則2泊3日に定めている。¹²

平成27年度、保護者負担額は平均8,949円であり、1日あたりの負担額は武蔵野市とほぼ同じ或いはやや少ないと推察される。¹³

(3)広島県

広島県では、平成25年度から「山・海・島」体験活動」という取り組みを進め、3泊4日の集団宿泊活動の実施を目指している。3泊4日以上の実施校は年々増加しており、平成25年度には21%にとどまっていたが、平成28年度には81%の小学校が実施している。

「自律性・責任感」、「自尊感情」、「思いやり」、「協調性」、「コミュニケーション能力」に関して児童を対象としたアンケートでは、体験活動の直後は若干の数値の改善が見られたが、実施から1ヶ月以降に実施した調査では、全項目の平均値が実施前の値と同じになった。¹⁴自然体験に取り組む理由として、「生きる力」の育成が目的に挙げられることが多いが、こうした効果はさほど期待できない可能性がある。

4.現状の取り組みの課題と考察

農山漁村地域での宿泊を伴う体験活動は一定程度広がってきたものの、地方への将来的なUIJターンないし定住し続けさせる目的では実施されていない。文部科学省、学

¹² 兵庫県教育委員会による自然体験推進事業
(<https://www.kouryu.or.jp/kodomo/school/hyougokenh28.pdf>)

¹³ 青少年の体験活動の推進方策に関する検討委員会(2016)「兵庫県の自然学校(長期宿泊体験活動)」

¹⁴ 広島県教育委員会「平成28年度「山・海・島」体験活動“ひろしま全県展開プロジェクト”の成果及び平成29年度「山・海・島」体験活動ステップアップ事業の概要について」

校は「生きる力」の養成を目的として、各種体験活動を実施している。

確かに、東京一極集中の是正をあまりにも前面に押し出しすぎると、東京圏の自治体にとっては、住民の流出を意味するため、取り組みにくいと考えられる。しかしながら、人口減少、特に地方の過疎化の問題は、東京圏の自治体にとっても無関係な課題ではない。そのため、人口減少問題を背景に地方の理解を深めることを、学習指導要領等に目的に明記すべきだと考える。

現在、主に実施されている農山漁村体験プログラムは、野菜・畑作業(68%)、料理(34%)、海・川遊び(32%)、自然・雪(27%)である。¹⁵こうした体験も地方の魅力を伝えるに役立つとは思われるが、将来に地方で生活することにつながるには効果が薄いと思われる。農林水産業に従事し、農山漁村地域に居住することとなる人はごく一部であり、また、大幅な増加も見込めないためである。1次産業の従事者は数%に過ぎず、若い世代に限れば数値はさらに少ない。そのため、例えば、地域の問題を考えるなどの時間を設け、地域の歴史や文化について深い理解を目指す活動を組み入れるべきであろう。すでに行われている事例であれば、新潟県胎内市立中条小学校の活動例が挙げられる。同一市内での4泊5日の活動日数の中で、各農家での体験活動や自然散策に加え、胎内市の自然、歴史、文化、産業等を活用する体験活動を取り入れている。2016年の場合は、新潟製粉工場、黒川郷土文化伝習館の訪問や、胎内市の農業・特産品の講話を実施した。¹⁶こうした活動は日帰りでも可能だが、農山漁村での活動と合わせることで、より印象が強くなり地域の生活への理解が深まると思われる。

また、体験時期から将来的なUIJターン等までの時間の幅があるため、活動の直接的な効果は測定し難い。もっとも、人口減少に対する政策として妥当かを検証するために、宿泊体験のアウトカムを検証すべきであろう。これまでは、子供の側は「生きる力」などの変化が主な調査対象であるが、地域への理解や愛着を対象とした調査を行うべきだと考える。

教員の負担が過重という課題に対しては、定年退職者や教員志望者などを臨時の指導員として活用する制度を整えること望まれる。

活動地域については、できれば武蔵野市セカンドスクールのように、東京圏の子供は、他地域で活動することが理想的であろう。しかし、予算やなどの面を考慮すると、全小

¹⁵ 農林水産政策研究所「農村活性化プロジェクト研究資料 第6号 子供農山漁村宿泊体験の現状と課題-宿泊体験受入者の意向調査及び実態調査結果-

¹⁶ 都市農山漁村交流活性化機構「長期宿泊体験活動に取り組んだ小・中・高の教員に伺いました「長期宿泊体験が有効な理由」」

学校で実施するのはかなり困難だと思われる。可能な限り東京圏以外での活動を目指しつつも、全小学校での実施は目標にすべきではない。もっとも、東京圏の農山漁村地域の活動であっても、自然の魅力を感じることはできるので、一定の目的は果たされると考えられる。

また、活動終了後に、地域との繋がりが切れてしまうケースが多いのも課題として挙げられる。体験活動地域を繰り返し訪問することは困難であっても、地方と都市部の児童・生徒同士の交流など、卒業まで何らかの形で関係を保ち続けられれば、地方への愛着を深めるのに資するであろう。