

## 中国における農村観光の展開

### —農村観光政策の変遷及び農村土地制度改革に関する考察—

Development of Rural Tourism in China

A Study of transition of rural tourism policy and reforms of land system for tourism

郭倩<sup>\*1</sup>

GUO, Qian

中国の農村観光の展開は欧米諸国より遅れており、20世紀80年代に出現した。21世紀に入り、高度な経済発展を遂げた中国では、都市住民による農村観光が中国の国内観光の主力に成長した。農村観光は農業・農村における「三農問題」の解決や、都市と農村の調和、農村文化の保護・伝承などを促進する役割があり、その発展は観光政策と土地制度改革が緊密に関連している。本論文では農村観光政策の変遷及び農村土地制度改革の視点から、中国の農村観光の展開を考察する。

キーワード：農村観光、観光政策、土地制度

#### 1. 中国農村観光の展開

##### (1) 農村観光の定義と本研究の目的

中国では、農村観光に関して、農村部を活動場所とし、郷村田園風景、森林景観、農林生産経営活動、郷村自然生態環境及び社会文化風俗を観光対象とし、都市住民をターゲットとし、農村田園風景の観覧、農事生産作業の体験、風俗民俗に対する理解及び自然に帰ることを目的とした旅游方式と定義されている<sup>1</sup>。また、UNWTO（世界観光機構）は農村観光（Rural Tourism）の概念の範囲を「観光客が自然に基づいた活動や農業、農村のライフスタイル/文化、釣り、旅行などの一般的に農村と関連する幅広い活動を体験する観光活動」と位置づけし、i) 人口密度が低く、ii) 農林業が支配的な景観と土地利用、iii) 伝統的な社会構造とライフスタイルを特徴とする非都市（農村）地域で行われていることを条件としている<sup>2</sup>。日本では、広義的定義として、「農村という領域で行われる観光活動のすべてを含む概念」<sup>3</sup>、狭義には「農村において農業、農家生活、地域文化、農業景観などを媒介に展開される観光活動である」<sup>4</sup>という概念や、「自然・文化的に多様性のある農山村に滞在して、その資源を活かして余暇活動を行うこと」<sup>5</sup>といった概念がある。それ以外では、農場観光（Farm Tourism）、生態観光（Ecotourism）、農業観光（Agri-tourism）、自然観光（Nature Tourism）、グリーン・ツーリズム、ビレッジ・ツーリズムなど様々な形態/定義があり、農村観光の概念が統一されていないが、農村観光を定義するとき、重要な基準となるのは、「Rurality」（農村性、中国語では「乡村性」という）という本質的属性であることが指摘できよう。

本論文は、中国の農村観光の展開過程を整理し、その発展に関連する重要な要因となる観光政策と土地制度改革に注目し、農村観光政策の変遷及び農村観光に関連する土地制度改革を考察すること

<sup>\*1</sup> 北海学園北東アジア研究交流センター

を目的とする。

## (2) 中国農村観光の展開

### 初期段階（1980年代～1990年代初期）

中国の農村観光の展開は欧米諸国より遅れて出現した。改革開放以降、社会経済の急速な発展及び都市化の進展によって、都市住民の所得が増加し、生活方式と消費構造に新たな変化が現れた<sup>6</sup>。中国の都市の数は1978年の193都市から1995年の640都市に急増し、都市人口は3.52億人に達し、都市化率は29.4%となっている<sup>7</sup>。都市規模の拡大、都市人口の増加、都市観光施設の混雑及び大気汚染の深刻化などによって、都市住民が都市を離れ、近郊の観光地で休日を過ごす傾向が現れた<sup>8</sup>。中国では、最初に「農村観光」の言葉が提出されたのは1989年4月、河南省鄭州において開催された中国農民旅游協會の第三次全国大会では、「中国農民旅游協會」を「中国農村観光協會」への改名が起源とされている<sup>9</sup>。実際は、それまですでに一部の地域では農村観光が行われていたのである。20世紀80年代初めに、広東省深セン市の近郊農村では「ライチ観光園」が開園され、「ライチ祭り」のイベントも開催された。それと同じころ、北京市昌平区では果物狩りをメインとする「観光果樹園」が開設され、それ以降、上海、広州、天津、成都、西安、済南、蘭州、昆明などの都市近郊では観光農園が次々と開園された<sup>10</sup>。これらの農村観光施設の特徴としては、自然観光と果物狩りや農産物の収穫体験を結合させた観光形態が主として、都市近郊の農村に立地し、都市住民を受入対象とすることがあげられる。

もう1つこの時期に出現した農村観光形態は「農家楽」である。1980年代後半、成都、北京などの都市近郊の農村において、農民による自発的に行った「農家楽」という農家民宿のような観光形態が行われ、宿泊を伴う農村観光の萌芽となった。「農家楽」の原型として、1987年、成都市郫（ピー）県の花農家の徐紀元が買付人の便宜のため、自家の部屋、庭を利用し、買付人に宿泊、食事を提供し始めた。それをきっかけとして、郫県の新鮮な空気、花に囲まれた環境、美味しい田舎料理が人気を集めた。その後、観光サービス理念と簡単な設備を取り入れ、成都市民に向けた、農業観光事業の「徐家大院」を始めたのである<sup>11</sup>。「農家楽」の特徴としては、都市近郊の農民による自発的なものであり、その主な観光形態は農家の家庭を単位として、食事と宿泊を都市住民に提供するものである。

このように、1980年代前半から90年代初期までは、中国の農村観光は都市近郊農村において、「観光農園」と「農家楽」の2つの形態が出現した。本来は、90年代初期の中国では、計画経済と市場経済を併存したいわゆる「双軌制」のもと、観光インフラ整備の主体の位置は計画経済によって占められていたが、多様な観光インフラ整備に対する投資の市場構造も形成されつつ、観光開発の中心は東沿海部や都市部に集中していた。それによって、農村観光に対する観光インフラ投資が極めて少なく、主に農民や地方政府の自発的なものになっている。

### 成長段階（1990年代半ば～現在）

1990年代半ばから、中国の農村観光が大いに発展し、観光形態が多様化になり、投資経営主体も農民から地方政府や外部資本へと拡大した。農村観光の成長段階においては、以前の主に都市近郊に立地する「観光農園」と「農家楽」から、新たに「休暇村観光」、「古鎮（古い村落）観光」と「農業景観観光」などの新しい観光形態が出現した<sup>12</sup>。「休暇村観光」は主に都市近郊に立地するリゾート開発によって形成された「休暇村」、または単独の「農家楽」から発展した複数の農家が共同経営する「民俗観光村」というレジャー観光形態である。例えば、1996年以降、北京市近郊では、平谷金海湖、密雲白河、怀柔紅螺山、豊台花郷、海淀稻香湖、昌平の6つの市認定「レジャー民俗観光地区」が開発

され、合わせて155の市認定「レジャー民俗村」がある<sup>13</sup>。また、当時の北京市の調査によれば、毎年1-2回近郊農村観光を行った北京市民は43.36%であり、毎年3-5回近郊農村観光するのは32.74%、5回以上は23.90%となっている<sup>14</sup>。このように、農村観光の規模と都市住民のニーズがともに拡大していることが指摘できよう。「古鎮（古い村落）観光」は古い村落を保護し、有形・無形の文化遺産と文化伝統の保護をとともに、観光地開発が行われた観光形態である。例えば、江西省婺源県篁嶺村の徽州式古村落建築群、福建省南西部の山岳地域に点在する客家土楼群、安徽省南部の古村落「西遞・宏村」などが有名である。「農業景観観光」は地域の特色のある農業生産方式や農村景観を主要な観光資源とした観光形態である。例えば、茶農家娘の茶摘み風景、広西省桂林の龍勝棚田、雲南省の元陽棚田などが挙げられる。

表1 中国の農村観光の発展段階

発展段階	初期段階	成長段階
	1980年代初期～1990年代初期	1990年代半ば～現在
農村観光の担い手	農家による自発的に経営	地方政府主導、企業+農家、地方政府+農家の経営方式、または大手旅行会社が介入
主な観光形態	観光農園、農家楽	休暇村観光、古鎮（古い村落）観光、農業景観観光など多様な観光形態が出現
主な活動項目	飲食、宿泊、〇〇狩り	保養、レジャー観光、リゾート滞在、農事体験、村落見学など複合的な観光活動

資料：筆者作成。

また、この段階では、中央政府・地方政府・外国資本・中央官庁の各部門及び地方の各種事業集団、さらに各種の国有公司・企業、私企業や外資企業が相互に競争し、観光業への投資と経営に参加している。2005年以降、農村観光は地方観光の重要な観光資源の位置におかれ、各地で農村観光に関する展示会や商談会が開催され、UNWTOなどの国際機構も中国の農村観光に注目した。例えば、2006年、貴陽で開催された「農村観光国際フォーラム」では、世界銀行が貴州の農村観光プロジェクトに対して6000万ドルの投資を発表した<sup>15</sup>。

表2より、2006年から2015年の10年間、中国の農村観光の受け入れ人数は6倍以上増加し、観光収入も10倍に拡大した。2016年中国国内旅行者数は延べ約44億人、それに対して、2016年の農村観光の観光客受け入れ人数は延べ24億人に達し、農村観光が中国国内旅行の半分以上を占めている。さらに、2016年ゴールデン・ウィーク期間中では、農村観光の観光客受入人数は1.29億人、全国旅行者数の69%も占めている。これはすなわち、農村観光の規模は国内観光の主力となったことが指摘できる。

投資の面では、2016年の農村観光業に対する投資総額は3000億元、伸び率は15%、観光市場投資の新しい重点項目となっている。さらに、2016年の農村観光収入は前年より30%増の5700億元に達し、農村観光収入は農業総収入の25%も占めている。その中、農村観光施設の農産物販売の売り上げは3641.5億元、農村観光収入の63.9%を占めている。2016年、全国の農村観光の経営主体及び従業者数が増加し続け、農村労働力移転及び農民所得増加の重要分野となった。統計によれば、2016年、

全国農村観光の経営主体は30.57万件に達し、前年より約15%も増加した。従業者数は845万人、新規就業者数は55万人、前年より7%増、農村観光に参加する農家は672万戸に達し、新規参入したのは122万戸、前年より22%の増加を示している<sup>16</sup>。

表2 中国農村観光の発展規模

年	国内旅行者数（延百万人）			農村観光の受け入れ 人数（延百万人）（B）	農村観光の旅 行収入（億元）	B/Aの割合 （%）
	合計（A）	都市住民	農民			
2006	1,394	576	818	300	400	21.5
2007	1,610	612	998	-	-	
2008	1,712	703	1,009	385	573	22.5
2009	1,902	903	999	400	-	21.0
2010	2,103	1,065	1,038	500	1,200	23.8
2011	2,641	1,687	954	600	1,500	22.7
2012	2,957	1,933	1,024	720	2,400	24.3
2013	3,262	2,186	1,076	1,000	2,800	30.7
2014	3,611	2,483	1,128	1,200	3,200	33.2
2015	4,000	2,802	1,188	2,200	4,400	55.0
2016	4,440	3,195	1,240	2,400	5,700	54.1

資料：国家统计局《中国统计年鉴》2019年版及び中华人民共和国文化和旅游部《全国乡村旅游发展监测报告（2019）》を参考に筆者作成。

1990年代後半から農村観光の発展の主な要因としては、都市化の進展や都市住民所得の増加、1995年の週休2日制の設定、1999年のゴールデン・ウィークの創設などによって、経済発展の恩恵を受けてきた大衆を「観光の大潮」のなかに押し込んでいった。「改革・開放」政策の着実な進展によって、中国の観光業は大きく前進した、大衆を巻き込んだマス・ツーリズムが地方や農村においても発展した。しかし、社会主義の中国では、政府による農村観光政策の制定、観光主幹化政策の提出、土地制度の改革など、制度面の要因が依然として最も重要な要因と考えられる。次項では、それらの政策を整理し、政策面に関して考察をする。

## 2. 農村観光政策の変遷

一般的には、観光政策は観光業の振興を目的とするものであり、観光政策には外貨獲得・地域振興・国威発揚・国際親善などの目的もあるとされているが、中国においては、すでに指摘したように、政府が主導的・積極的に観光政策を推進して、観光活動を促進した。中国では、観光資源の所有権・経営権・管理権・開発権は、中央政府・各省市区政府・国有企業等のいずれかに属し、これらによる観光業の独占が中国の政府主導型の観光管理体制の特徴の1つでもあった。そのため、一定の志向性のある観光政策によって観光活動の方向性と範囲が規定されるという特徴を有していた。とくに、1990

年代に入って、①市場経済を指向した観光の経済政策の全面的推進、②「内需推進」を目的とした観光誘致による国内観光の積極的推進、③地方分権と非公有制経済を重視した多様な観光発展の奨励といった方針が強調され、その方針の下で農村観光政策も包括されていた。

1990年代から、鄧小平の「先富論」をできるだけ早く実現するため、大きな経済利益の獲得を保証するとともに、1992年に中国政府は観光産業を第三次産業の重点発展産業に指定し、さらに「第九次五ヶ年計画（1996-2000年）」と「2010年長期計画」の最優先発展産業に掲げ、観光主幹化政策の提出となった。また、1992年から、国家旅游局は年毎の大規模な観光プロモーションにテーマを設定し、「観光年テーマ」<sup>17</sup>として以降の観光政策に重要な役割を果たした。1993年には、国務院は、国家旅游局が発出した「積極的に国内旅行を發展させることに関する意見」（《国务院办公厅转发国家旅游局关于积极发展国内旅游的意见》国办发[1993]75号）を承認し、国内観光を重点的に發展させるための「市場の活性化・指導の正確性・管理の強化・品質の向上」（「搞活市場、正確領導、加強管理、提高質量」）という「十六字方針」を打ち出した。1994年、国内旅行業の統計が初めて国家統計体系に含まれることになり、国内旅行者数や旅行収入などのデータが集計され、観光業の産業としての地位が明確になった。

一方、1990年代初頭、中央政府は、各省級政府に対して、「貧困対策」を講じるよう要求した。1994年に、「国家八七扶貧攻堅計劃」（《关于印发国家八七扶貧攻堅計劃的通知》国发[1994]30号）が公表され、2000年までの7年間に、当時農村部における8000万の貧困人口<sup>18</sup>の衣食問題を解決することが目的である。省・自治区のトップは貧困削減の責任者とされ、資金や技術などを貧困地域に傾斜配分するよう命じられた。この時、河北・四川・雲南・貴州等の地域では、観光地として整備されたエリア付近の農家を観光事業に従事させ、貧困から脱出を図るという方策をとるようになった。

1996年、国家旅游局と国務院扶貧指導辦公室（貧困対策を指導する国務院専属機構）は、観光を通じた貧困救済自立支援に関する全国会議を湖南省張家界で開催した。各省から報告された数字によれば、1996年までに、全国で1万村余、300万人ほどの農民が貧困から脱出したとされた<sup>19</sup>。この成果を受けて、1998年には、農村におけるツーリズム事業を対象にした「農業ツーリズムモデル地区」が選定された。これによって、「全国農業ツーリズムモデル地区」（全国旅游示范点）の評価制度が導入され、全国の観光行政部門に通知された<sup>20</sup>。また、1998年、中国で初めて「農村観光」が「観光年テーマ」として定められ、すなわち、観光と農業を結合させ、観光を農村開発の重要な手段として位置付けられるようになった。

2003年から、国は「三農問題（農業の低生産性・農村の荒廃・農民の貧困といった「農」が抱える3つの問題）」を重視し始め、農業税の取り消し、「新農村」や「美しい農村」の建設から着手し、「精準扶貧（正確な農村の貧困政策）」及び農村地域振興などの政策に、膨大な財力を投入し、農村の道路、交通、水道、電力、ネット環境等インフラ整備が逐次改善されつつある。その背景には、中国の国内総生産額(GDP)に占める農業生産額は改革開放以降の1980年代初頭の30%台から2005年の10%台へと3分の1に縮小し、2億人が「農民工」（出稼ぎ農民、すなわち農民戸籍でありながら、非農業従事労働者のこと）として都市に流出するなど7億人余と言われる農民の生活基盤である農業・農村経済の脆弱性が露呈している（表3）。これらの問題に対して、中国共産党と国務院は2003年以降2008年にかけて「中央農村工作會議」を6回開催し、「三農」問題の解決支援に関する重要文書（「中央一号文件」<sup>21</sup>、以下「一号文件」と省略する）を公布し、「三農」支援の各種プロジェクトの推進とそ

のための財政支出を大幅に増やした。

また、中国人力資源と社会保障部（元労働部）の『「十五」人口、就業と社会保障重点計画』において、それまでは中国の農業余剰労働力は1.5億人以上であり、「十五」期（2001-2005年）では、農業余剰労働力が毎年500-600万人で増加すると予測された。これらの農業余剰労働力の転移が重要かつ困難な任務とされ、そこで、雇用促進の政策の1つとして、積極的に「就業容量が大きく、社会的需要が切迫な」第三産業を発展させ、その重点的第三産業の1つとして観光業が指摘された。

表3 中国の農村の実態

年	農村の労働人口総数(万人) (A)	農村の非農業従事労働者(万人) (B)	B/Aの割合 (%)	農業生産額のGDPに占める割合 (%)
1983	34,690	3,045	8.8	32.9
1985	37,065	6,714	1.1	28.2
1987	39,000	8,130	20.9	26.6
1989	40,939	8,498	20.8	24.8
1991	43,093	8,906	20.7	24.3
1993	44,256	10,998	24.9	19.5
1995	45,042	12,707	28.2	19.8
1997	45,962	13,527	29.4	18.1
1999	46,897	13,985	29.8	16.3
2001	48,229	15,778	32.7	14.2
2003	48,971	17,711	36.2	12.6
2005	50,387	20,412	40.5	12.0

資料：国家统计局农村社会经济调查司编《中国农村统计年鉴》中国统计出版社，各年，中华人民共和国农业部主管，中国农业年鉴编辑委员会编《中国农业年鉴》中国农业出版社，各年。

中国経済が急速に発展し、農村・都市間の格差の拡大とともに、農村開発・農民生活の改善がまた重要な課題となった。そのなか、2006、07、09、10年と、連続して「農村観光」や「エコ・ツーリズム」が「観光年テーマ」に設定された。2006年のゴールデン・ウィーク期間中、観光客はこぞって「農村観光」に集中した。それに対して、各旅行会社は、農村観光ルートの増設や農村観光商品の開発に重点を置き、既存の観光商品に農村観光の要素（農業体験・農家食事・農家民泊など）を加えることに集中した。同年、国家旅游局は、「農村観光発展の促進に関する指導意見」（《关于促进农村旅游发展的指导意见》旅办发[2006]99号）を公表し、当時、農業政策として打ち出された「社会主義新農村建設」の政策に呼応し、農村観光を発展させる意義を「社会主義現代化建設、三農問題の解決、都市と農村の共同発展、農民の旅行促進」として明確にした。この時に提示された数値目標は、農村で新規観光業就業者を35万人、観光業に関連する従事者を150万人、観光業に従事する農民の平均所得を5%増加させるというものであった。

2007年の「一号文件」は「現代農業の発展と社会主義新農村建設の推進」が主要なテーマとして位

置つけられている。その中で、農業は「多機能」であり、農業には「食糧保障機能以外に、原料供給、就業と増収、生態保護、観光レジャー、文化の伝承等」の機能があることが強調され、農業における観光・レジャーの機能が初めて強調された。2007年の「観光年テーマ」は、「都市と農村の調和の旅（和諧游）」であった。この時には、国家旅游局と農業部の共同した取り組みが展開され、国家旅游局・農業部合同で「全国における農村観光の発展を強力に推進することに関する通知」（《国家旅游局、农业部关于大力推进全国乡村旅游发展的通知》旅发[2007]14号）を発出した。この通知によって、「農村観光」を実行するための組織を作り上げること、それには農村行政サイドと観光業サイドの役割（分業と協業）を明示することが指示された。次いで、2010年には、国家旅游局・農業部は共同して「全国にレジャー農業地区と農村観光モデル県及び地区を創設する活動を展開することに関する意見」（《关于开展全国休闲农业与乡村旅游示范县和全国休闲农业示范点创建活动的意见》农企发[2010]2号）を発出し、今後3年間にモデル県300県、地区300ヶ所の育成を推進した。なお、この活動はさらに2013年以降も継続して3年間の目標を設定して続けられた。また、農業部は、「第12次5ヵ年計画（2011-2015年）」に呼応して、この計画期間に全国的にレジャー農業を発展させる計画を策定して、その発展目標を提示した（2011年）。それは、主要な任務として、農業の合理化・経営規模の拡大であり、小規模なものは付近の大型観光地との連携を進んで求めることであるとして、年間の営業収入500万元以上の経営体を20%増加すること、入込客及び営業収入を平均15%以上増加させるというものであった。2013年には、これに関して、農業部の農村社会事業発展センター（农业部农村社会事业发展中心）は「全国のレジャー農業と農村観光のレベル向上活動推進実施プラン」（《全国休闲农业与乡村旅游推进提升行动实施方案》）を作成し、全国範囲でレジャー農業及び農村観光を推進すること、これを規範的・健全的な発展にしていくことを企図した。このように、中国の観光政策は、2000年代中頃から、「新農村建設」政策と結合して、展開されていたと指摘できる。最近では、2018年に、文化旅游局及び農業部をはじめとする17の国家部門<sup>22</sup>が合同して「農村観光の持続的可能な発展を促進する指導意見」（《关于印发关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见的通知》中发[2018]98号）を発表した。このことから、現在の中国では農村観光を重要な観光産業として、国全体をあげて農村観光の発展を促進しているということが指摘できよう。

### 3. 中国の農村観光に関連する土地制度の改革

農村観光の発展には、もう1つ重要な要因が土地制度の改革である。現在の中国の土地所有制度に関しては、すべて公有制である。土地の公有制には2種類あり、1つは国有制であり、もう1つは集団所有制である。都市の市街地の土地はすべて国有制であるが、農村と都市近郊の土地は、おおむね集団所有制のものである<sup>23</sup>。中国農村土地の農村観光開発利用の背景には、零細分散な農村土地、農民の貧困と農業の低生産性などの問題が緊密に関係している。第五回全国人口センサスによると、全国農村一戸当たり人口は3.5人、1戸当たりの平均耕地面積は4.83畝（約0.3ha、日本は約2.19ha、アメリカは約180ha）である<sup>24</sup>。また、2015年『中国農村経営管理統計年報』によれば、経営耕地面積が10畝以下の農家は22931.7戸に対して、10畝以上の農家は3812.6戸、そのうち100畝以上農家はわずか114.3戸である<sup>25</sup>。すなわち、中国の農業経営は小規模で、農村土地は零細分散錯雑な特徴がある。農村観光は土地と自然資源に緊密に関係しているため、大規模な農村観光開発には分散した土地（とりわけ未使用地）の利用を可能にする制度整備が必要不可欠となる。

新中国成立以降、すぐに農村土地の改革運動が行われた、1950年に『中華人民共和国土地改革法』が公布・実施され、1953年には、中国のほとんどの地域では封建土地所有制が破壊され、農民による土地所有制が建立された。土地改革が完成後、一連の社会における社会主義的「改造・整頓」運動を経て、1958年、中共中央は生産力を解放し、経済発展を重点として、農村では「大躍進」運動が行われ、「人民公社」運動も農村で展開された。1958年から「改革開放」開始するまで、中国の土地政策は「人民公社」による土地所有制であり、人民公社・生産大隊・生産隊の三級構成によって、統一的な農業経営と農地管理を行い、農地の売買・借貸が禁止された。

1978年、中国安徽省の小崗村で、各農家に農地を請け負わせる農家経営請負制が実施され、農家が農業経営主体となり、この改革の試みの成功を受け、農家請負制が全国に普及された。1982年の「一号文件」は農家請負制を承認し、1984年の「一号文件」はそれを推奨した。農家請負制の改革によって、人民公社生産隊の体制が解体し、1985年ころに完全に消滅することになった。その代わりに、郷鎮政府が設置され、農村土地は村集体及び村民委員会によって所有し、管理することになり、1983年、農家請負制が初めて中国人民共和国憲法に含まれたのである。

1986年に制定された『土地管理法』（1998年修訂）の第四十三条によれば、郷鎮企業及び村民による住宅、郷（鎮）村公共施設、公益事業建設のための農民集団所有の土地利用以外の場合、単位や個人が土地を使用する際に、法に基づいた国有土地使用申請手続きが必要である。すなわち、1990年代初期まで、農村土地の使用権の移転及び農村観光のための土地利用に対する法整備が未完成であり、制限されているものである。

2003年になって、『農村土地請負法』（《农村土地承包法》）が發布され、農家請負制の法的根拠が樹立された。農家請負制の導入によって、農民は家庭単位で農業生産・経営を行い、生産した農産物のなか、予め決められた量を政府に上納し、残りの農産物を自由に処理することができるようになり、農業生産性が向上され、農民の所得増加にもつながった。また、土地所有権は売買・借貸できないが、土地の使用権は一定の条件の下で他人に移転すること、すなわち、請負人の交代、請負地の貸出し、請負地の交換・譲渡などができるようになった。よって、企業が参入し、合作経営を行うことが可能である。

請負地が国家によって収用される場合は、土地請負の契約は解消されることになる。土地収用の法的規定によれば、まず、省・県・郷鎮政府は「土地利用相對計画」を策定し、基本農地を保護するうえ、非農業建設や各種の建設プロジェクトのために用途や面積などを定め、補償を公告し、土地の収用に至るものである。2004年の「一号文件」では、「農村土地収用制度の改革を促進し、耕地の保護制度を改善し、土地収用の補償を充実し、集団所有にかかる非農業建設用地の市場参入の道筋と方法について、積極的に探求する」ことを提出した。その背景には、急速に進展する中国の都市化によって、拡大する都市開発に農村土地の収用が避けられない問題が顕在化している。

2004年以降、各年の「一号文件」によって、農村土地収用に関する政策がさらに詳細化され、2008年、中国共産党第十七期三中全会は、農村の発展について一連の新しい方針と政策を定め<sup>26</sup>、「農地経営権の流通市場の確立と整備」が決議された。それに基づき、農民に土地使用の権利証書が発給され、農民がこの権利証書を使い、土地請負経営権の下請け・借貸・交換・譲渡が可能になり、そのための流通市場も整備され始めた。すなわち、これによって農村観光開発のための土地制度改革の基盤が構築されたということである。2009年、国務院は『観光業の発展を加速させる意見』（《国务院关于加

快发展旅游业的意见》国发[2009]41号)を發表し、「観光開発の土地利用を保証し、農村観光開発においては積極的に荒地や未使用地を利用すること」が提出された。

2014年、農村建設用地の利用が可能となった。『國務院の観光業改革發展の促進に関する若干の意見』（《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》国发[2014]31号）の中で、「重点的に土地政策の実行を推進し、とりわけ国土部門と連携し、共同に観光用地の管理制度を改革する。荒地や荒山、ゴミ処分場、廢鉱山、辺境の島及び石漠化した土地を利用した観光開発に関する条例を整備する。また、農村集団經營建設用地を利用した観光開発を模索する。重点的に、交通政策の改善を推進し、関係部門と連携し、高速道路、高速鉄道、空港、ガソリンスタンドの観光における役割と機能を強化し、観光交通施設のバリアフリー建設と改造を推進する」ことを明記した。ここでの「農村集団經營建設用地を利用した観光開発」に関する記述が初めて出現した。

2015年11、国土資源部、住居と都市農村建設部（「住房和城乡建设部」）及び旅游局は共同に『観光業發展用地政策を支持することに関する意見』（《关于支持旅游业发展用地政策意见》国土资规[2015]10号）を發表した。この意見によって、各級政府、集団、個人、企業が經營主体として、集団所有の農業用地と農村建設用地における観光開発は、土地使用権の讓渡、請負、借貸、株式加入などの取得方式を通して可能になった<sup>27</sup>。

最近では、2017年国土資源部、国家發展改革委員会が共同に『農業供給側構造改革及び農村産業の融合的發展における土地利用の保証を推進する通知』（《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障工作的通知》国土资规[2017]12号）を發表した。そこで、レジャー農業及び農村観光開発のための農村建設用地に対して、その建設用地の計画指標に一定の奨励を与えるとした。また、農業用地においても、土地の複合的利用を奨励し、耕地と生態環境を保護することを前提として、本来の農業生産機能以外に、レジャー農業、農村観光などとしての利用が可能とした。

以上のような土地改革を経て、現在は、表4が示しているほぼすべての種類の土地は一定の条件や審査・許可のもとに、農村観光の開発利用が可能となっている。

表4 土地用途種類及び所有権

土地用途	種類	所有権
農業用地	耕地、園地（果樹園・茶園）、林地、牧草地、その他	集団所有
農村建設用地	宅基地（農民住宅用地）、農村公共サービス・インフラ施設用地、企業用地	集団所有
都市建設用地	住宅用地、工業用地、商業用地、インフラ施設及びその他	国有
未使用地	「四荒地」（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、水域など	国有／集団所有

資料：国土資源部『土地分類（試行）』（《土地分类（试行）》国土资发[2001]255号）を参考に筆者作成。

#### 4. 考察と結論

本論文は中国の農村観光の展開を整理し、1980年代初期に出現した「初期段階」と1990年代半ばからの「成長段階」の特徴と發展規模を考察し、現在の農村観光は中国国内観光の主要な観光形態で

あることを指摘した。

土地政策は、政府が特定な時期において、一定の政治・経済・文化及び社会の目標を実現するために制定した、土地の開発・利用行為を規範・調整する、または、土地の開発利用過程において各種の社会関係に関連する法律、法規、方法、意見と規範的文件的総称と概括である<sup>28</sup>。中国の土地制度の改革は主に2種類に区分され、1つは土地用途に関する改革であり、もう1つ建設用地の量の調整である<sup>29</sup>。農村観光に関係する土地改革も同様にこの2つの方面から行われている。改革開放以降、農家請負制が出現し、1990年代初期まで、農村土地の使用権の移転及び農村観光の土地利用に対する法整備が未完成であった。2003年、農家請負制が確立され、2004年以降、農村土地の使用権の移転に対する制限が徐々に緩和された。2014年から、農村観光開発にかかわる土地使用権の譲渡、請負、借貸、株式加入などの取得方式が可能となり、農村建設用地と未使用地だけではなく、農業用地においても農村観光開発の対象となり、すなわち、利用可能な土地用途の種類が拡大されたことを指摘できる。

ここで、農村観光地の構造の視点から、上述の様々な土地制度の改革措置がどのように土地需要に寄与したかについて、以下の考察を試みた(図1を参照)。農村観光地の構造は、他の観光形態と同様に、観光資源と観光施設の2種の観光対象(空間)によって構成され、それぞれの土地需要も異なる。観光資源は主に農村の景観、風俗などがあり、観光施設は主に宿泊飲食施設、レクリエーション施設などがある<sup>30</sup>。

まず、農村観光の観光資源となる農業景観や農村風景が、農業用地の性質と切り離せないものであり、農業用地の用途を大きく変えれば、その観光形態が農村観光から乖離する恐れがある。そのため、農業の保護・維持の観点から、これらに関する土地改革が最も慎重に進められている。すなわち、「農業用地の保護と農業生産の維持」を原則としたうえで、一定の土地用途の転換を認めたものの、主に農村観光の機能を付加させた土地の複合的利用を可能とした改革である。

一方、農村観光施設の土地利用に対して、積極的に農村建設用地の供給量を増やし、非農業用地、とりわけ荒地・未使用地の利用も奨励されている。これらの土地は本来、農民の住宅建設や村のインフラ施設建設などのための土地である。それに対して、「三農問題」(農民の貧困対策や農村の居住環境の改善、農民の副業や非農業労働者の雇用促進など)の取り組みとともに、建設用地に関して規制を大幅に緩和し、土地供給量を増やす、といった改革が進められている。

もう1つの考察として、中国では、政府が主導的・積極的に観光政策を推進して、観光活動を促進した事実を確認し、貧困対策、農村開発、国内観光促進などにおいて農村観光政策が位置付けられたことを指摘した。また、農村観光を促進する観光政策の具体的内容を整理したところ、主に2種類の政策を通して農村観光の発展を促進したことが分かった。1つは農村観光を宣伝し、観光主体となる都市観光客に対する需要喚起である。例えば、農村観光の「観光年テーマ」の設定による農村観光商品の販売促進が挙げられる。もう1つは、農村観光の担い手となる観光事業者(農民を含む)に対する投資や支援である。例えば農村観光商品開発を促進する商談会の開催や、観光業に従事する農民の雇用促進政策などがある。これらの政策の効果として、農村観光需要が拡大され、市場規模の成長に直接寄与したものと考えられる。

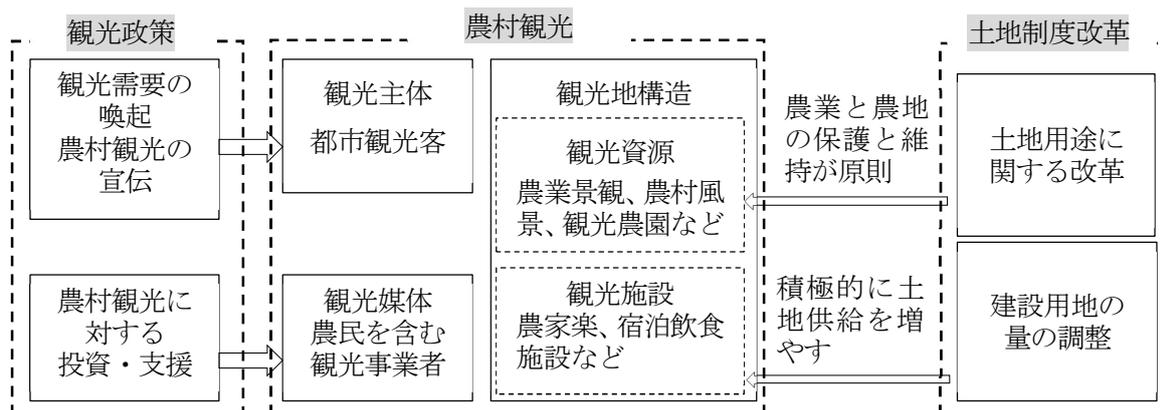


図1 農村観光と観光政策及び土地制度改革の関係

最後に、中国においては、国民所得の増加と都市化の進展によって、国内観光に限らず、現在は海外旅行においても大きく成長している。例えば、UNWTOは、2020年までに中国への海外旅行者数は1億人に上り、世界で第1位の国際観光目的地になり、同時に、世界第4位の海外旅行者の送り出し国になると予測している<sup>31</sup>。また、中国政府は、2020年に観光業の規模・品質・効率ともに世界の「観光強国」の水準を目指すという目標を示している。経済成長が著しい中国は、2010年代後半にアジア諸国で起こると予想されている「第4次観光革命」<sup>32</sup>を先導する国の1つとされている。このような観光の発展に大きな影響を与えている要因として、可処分所得の増大・休暇の増加や長期化・レジャー活動を許容する社会意識などの社会的・経済的要因が指摘されている<sup>33</sup>。本研究の今後の課題と方向性として、これらの要因による影響を考察したうえ、観光政策と土地制度改革との比較検討が必要である。また、土地制度改革後の農村観光開発の事例による考察・分析を通して、中国農村観光の発展に関連する各方面の新たな進展と課題にも注目していきたい。

<sup>1</sup> 郑建雄, 郭焕成, 陈田. 《休闲农业与乡村旅游发展》中国矿业大学出版社, 2005年8月, 1頁。  
<sup>2</sup> 原文はUNWTOホームページ (<https://www.unwto.org/rural-tourism>) を参照。  
<sup>3</sup> 香川眞. 『観光学大事典』木楽舎, 2007年8月, 388p。  
<sup>4</sup> 同上『観光学大事典』。  
<sup>5</sup> 前田勇. 『現代観光学キーワード事典』学文社, 1998年4月, 161p。  
<sup>6</sup> 吴绍中, 林玳玳, 易然. 《中国消费研究》上海社会科学院出版社, 1990年12月, 119-120頁。  
<sup>7</sup> 中国统计局. 《中国统计年鉴1996年版》中国统计出版社, 1996年9月。  
<sup>8</sup> 前掲《休闲农业与乡村旅游发展》, 2頁。  
<sup>9</sup> 中国农民旅游业协会第三次大会暨首届旅游农业研讨会在豫召开《旅游学刊》第2期第4卷, 1989年。  
<sup>10</sup> 同上《休闲农业与乡村旅游发展》, 2頁。  
<sup>11</sup> 展鳳彬. 「中国の新型観光農家楽—四川省・成都市を事例に—」『同志社政策科学研究』10(1), 2008年。  
<sup>12</sup> 张广瑞, 刘德谦. 《2008年旅游绿皮书 中国旅游发展分析与预测》社会科学文献出版社, 2008年4月, 221-232頁を参照。  
<sup>13</sup> 郭焕成, 孙艺惠, 任国柱, 吕明伟. 北京休闲农业与乡村旅游发展研究《地球信息科学》第10卷第4期, 2008年8月。  
<sup>14</sup> 徐菊凤. 北京市居民旅游行为特征分析《旅游学刊》第8期第21卷, 2006年。  
<sup>15</sup> International Forum on Rural Tourism: Final Report - Guiyang, Guizhou Province, China, 4

- 6 September 2006.

<sup>16</sup> これらのデータは詹慧龙. 我国休闲农业和乡村旅游发展现状与展望《休闲农业与美丽乡村》2017年8期；浙中乡村旅游发展研究课题组. 中国乡村旅游发展的现状与分析《中国旅游报》2006年1月を参考。

<sup>17</sup> 「観光年テーマ」は中国語では「旅游主题年」である。1992年から毎年、国家旅游局によって公表され、国家通知として各省・市・県の地方政府や各級の行政機関、及び企業にまで伝達される。この通知によって、このテーマに基づく観光活動の商品開発、市場プロモーション、経営管理、消費誘導などの分野で徹底的に実行することが強いられ、強力な観光促進政策の一つとされている。日本では近年の「GOTO トラベルキャンペーン」や、過去の「VISIT JAPAN キャンペーン」などのような観光政策に類似する。

<sup>18</sup> 1990年、中国が制定した貧困基準は年純収入300元/人、同年の農民1人当たり年純収入は630元、貧困人口は8500万人、貧困発生率は9.4%である。

<sup>19</sup> 前掲《2008年旅游绿皮书 中国旅游发展分析与预测》221-232頁。

<sup>20</sup> 同上《2008年旅游绿皮书 中国旅游发展分析与预测》。モデル地区は、評価点1000点満点とし、700点以上で、モデル地区認定を受ける。評価基準は、経済効果200点、社会効果（雇用創出度や納税額等）150点、観光インフラ整備（施設・道路・アクセス等）140点、経営効果（経営組織・接客・顧客満足度等）130点などから構成されている。

<sup>21</sup> 「一号文件」とは、1982年から毎年、中国共産党と国務院が発表する指示文書の第一号のことであり、その内容は主に農村農業農民に関するものである。

<sup>22</sup> この17の国家部門は以下である。文化和旅游部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、农业农村部、国家卫生健康委、中国人民银行、国家体育总局、中国银行保险监督管理委员会、国家林业和草原局、国家文物局、国务院扶贫办。

<sup>23</sup> 陈少艺. 《当代中国“三农”政策变动 基于“中央一号文件”的研究》上海人民出版社, 2016年1月, 125頁。

<sup>24</sup> 国家数据, 第五次人口普查数据 (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/dwcrkpcsj/>)。

<sup>25</sup> 农业部农村经济体制与经营管理司编《中国农村经营管理统计年报(2015年)》中国农业出版社, 2016年8月, 48-49頁。

<sup>26</sup> これらの決議は『中共中央の農村改革発展の若干の重大問題に関する決定』（《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》2008年10月12日）を参照。

<sup>27</sup> 農用地の観光開発利用には審査が必要であり、審査の権限は国務院と自治区人民政府のみにある。

<sup>28</sup> 孟祥舟. 土地政策及其评价研究所涉及的基本概念综述《今日国土》2009年05期。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 観光資源、観光対象、観光施設の定義と関係は溝尾良隆編著『観光学全集第1巻 観光学の基礎』原書房、2009年11月、44pを参照。

<sup>31</sup> UNWTO, Tourism Highlights, 2015 Edition, pp.14-15.

<sup>32</sup> 石森秀三. 「観光立国時代における観光創造」石森秀三編. 『大交流時代における観光創造』北海道大学大学院メディア・コミュニケーション研究院, 2008年, pp.1-20.

<sup>33</sup> バーレン・L・スミス (Valene L. Smith) は「観光活動=余暇時間+可処分所得+地域に根づいた道徳観」という3つの経済的要因の結合方式によって観光活動を定義している。鈴木忠義編. 『現代観光論[新版]』有斐閣双書, 1984年, 14p 参照。

(査読論文 2020年11月10日受理)