

農福連携が地域を元気にする ～地方自治体の役割～



JA共済総合研究所 主任研究員
濱田 健司

1 はじめに

農福連携という言葉が、農業サイドや福祉サイドにおいて広がりを見せている。農福連携とは、障がい者が農業生産に関するさまざまな活動に従事することをいう。狭義の意味^{*1}で、障がい者が農業生産を行い就労訓練・就労をするということである。本稿では、農福連携が広まる背景、全国の動向について報告し、地方自治体の役割や今後の農福連携の方向性について展望していきたい。

(1) 農業サイドの課題

農福連携が広がる背景には、農業サイドと福祉サイドがそれぞれ抱える課題がある。

農業サイドは、高齢化と後継者不足による深刻な労働力不足・担い手不足という課題を抱えている。基幹的農業従事者、いわゆる農業の専門家の数は平成22年は205万人であったが、平成27年には175万人と一気に15%減った。平成7年は256万人であったことから急速に減少していることが窺える。平均年齢については67.0歳と、徐々に上がってきている。毎年新規に就農する者が6万人程度いるが、その数は減少数より少ない。近年の減少率は危機的であり、65歳以上の高齢者が主たる担い手になってしまっている。

その結果、耕作放棄地面積は平成27年で42.7万haにまで達している。20年前は、24.4万haであったことから、管理されない農地が急速に拡大しつつあることが分かる。この面積は富山県の面積に匹敵する。

つまり、高齢化と担い手不足、それにとともに管理できない農地が増えているのである。

(2) 福祉サイドの課題

福祉サイドでは、特に身体・知的・精神に障がいを抱える障がい者の低就業率および低賃金という課題を抱えている。

障害者手帳や精神疾患を有する障がい者の就業率はおよそ4割（厚労省「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査の結果」（平成20年））に過ぎない。まだまだ就業機会に恵まれていないという現状がある。一般企業に雇用されている障がい者は、最低賃金以上の時給となることから、健常者に近い賃金を得ている。しかし、一般企業で雇用されない、いわゆる厚労省の障害福祉サービスの就労系事業で就労訓練・就労（「福祉的就労」という）している障がい者の月額賃金は全体平均で平成25年度は2.3万円となっている。平成26年度は就労系事業である就労継続支援A型事業所^{*2}で6.6万円、就労継続支援B型事業所^{*3}で1.5万円となっている。ただしA型では原則として雇用契約を結び最低賃金の支払いを義務付けられていることから、比較的高い収入を得ることができている。

仮にB型について時給でみていくと、週3日間×4時間×4週の月48時間労働とすると312円、週5日間×7時間×4週の140時間労働とすると107円と極めて低い。

こうした就労系の障害福祉サービスを提供する事業所の作業の多くは、弁当・惣菜の製

造・販売、菓子・パンの製造・販売、そして工場からの下請け作業などである。食品製造は、一般の競合相手も多く、小規模であることが多いため低い売り上げとなる。また工場からの下請け作業も、1個当たり何銭という安価な仕事の場合もあるが、それでも円高や景気の低迷によって企業がより労働力の安価な海外へ移転し、失うケースさえある。実際にリーマン・ショック時に作業が半分以下になったり、なくなったところもあった。

つまり、障がい者の多くはまだまだ低賃金で、働く機会に恵まれていないといえる。

こうした労働力や担い手が不足する農業サイドと働く機会を必要とする福祉サイドの課題がニーズとして一致し、取り組みとして広がっているのが農福連携である。

2 農福連携の全国の動き

ここでは広がる農福連携の全国的な動向についてみていく。

(1) 行政

農水省は経営局の取り組みとして、10年ほど前からモデルをつくり検証、研究を行った。マニュアルや手引書を作成してきた。この取り組みは全国的な動きとはならなかったが、近年、農村振興局が取り組むようになってから急速に広がりつつある。農村振興局は平成25年から「「農」のある暮らしづくり交付金（現在：都市農業機能発揮対策事業）」「都市農村共生・対流総合対策交付金」という交付金を設け、福祉農園を整備するためのソフトおよびハードの両面から農福連携に取り組む主体を支援している。このほか平成25年頃から農水省の出先機関である各地方農政局では、農福連携の意識啓発や農業サイドと福祉サイドの交流を図るためのさまざまな関係団体・個人・行政等で構成するネットワーク・協議会を設立している。

一方の厚労省は、こうした農水省の交付金を積極的にPRし、平成27年度から「農福連携による障害者の就農促進プロジェクトについて」という助成金を整備した。この助成金では、都道府県が農福連携マルシェを開催する費用、農業技術や6次産業化のための専門家の派遣費用などに用いることができる。

また平成27年度には、農水省・厚労省の本省が、農福連携マルシェなどのイベントを各々の敷地内で数回にわたり主催した。大きなマルシェには両大臣も出席した。さらに厚労省は農福連携をよりPRするために別予算を確保し、平成28年度は東京の有楽町駅前広場で「2016年農福連携マルシェ」を農水省と共催する形で開催した。

農水省と厚労省は、上手に役割分担をしながら、両省による連絡協議会などを立ち上げ、積極的な交流を図り、農福連携の意識啓発、取り組みの普及を進めている。

また平成28年6月には総理公邸のイベントにも農福連携に取り組む団体が招かれた。

(2) 農業サイドおよび福祉サイド

こうした中央省庁のアクションやバックアップもあり、農福連携の取り組みは広がった。

1) 農業サイドの広がり

まず農業サイドの広がりについてみていく。ハローワークにおける農林水産業分野への障がい者の就職件数をみると、平成20年は747人であったが、平成26年には2,870人へと急速に増加している。全産業では44,463人が84,602人へと1.9倍増加したのに対して、農林水産業は3.8倍へと大幅に伸張している。

また障がい者を雇用している農業法人（常雇50人未満の法的雇用義務のない法人を含む）は、公益社団法人日本農業法人協会「農業法人白書2014」によれば、全体の約1割（96社/867社（有効回答））で、1社あたり

特集 JIAM 研修紹介

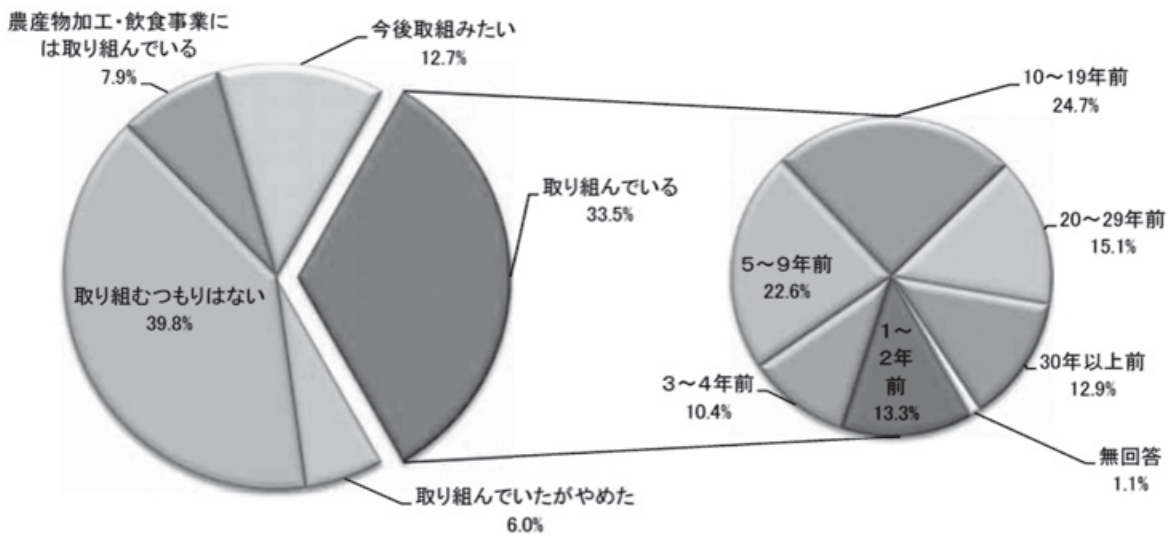
の平均雇用員数は1.9人となっている。この数年、障がい者を雇用する農業法人の割合は増加傾向にある。

2) 福祉サイドの広がり

次に福祉サイドの広がりについてみていく。平成25年度に特定非営利活動法人日本セルフセンターが障害者福祉事業所に行ったアンケート調査結果「農と福祉の連携についての調査研究報告」をみると、有効回

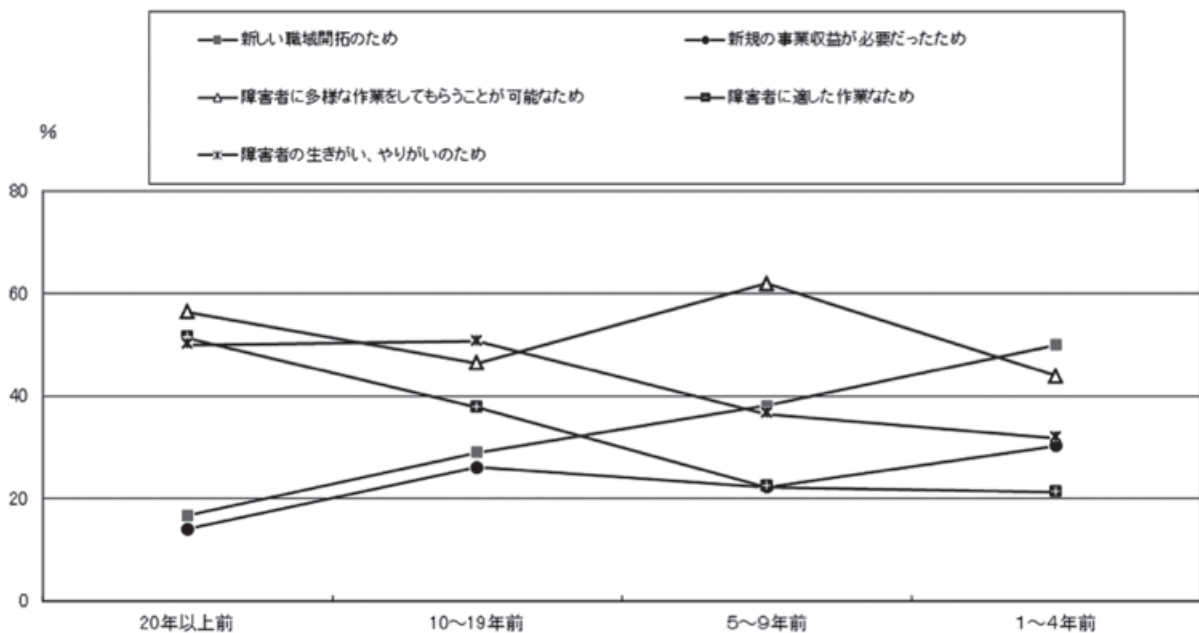
答832事業所の中で農業活動に取り組んでいるのは33.5%、さらに地域の農産物を利用し農産物加工や飲食事業に取り組んでいるのは7.9%に達している。これは事業所の3分の1が自給農業や販売を目的とした農業活動に取り組んでいるということを示している。取り組みを開始した事業所は20年以上前から28%ではあるが、この4年以内に開始したのが23.7%にまで達している。

「農業活動に取り組む障害者就労施設の割合」



出典：農林水産省「農福連携の推進～現状と課題～」

農業活動 当初の狙い【農業活動開始時期別】



出典：日本セルフセンター「農と福祉の連携についての調査研究報告」

また2年以内が13.3%となっており、近年、急速に広がりを見せている。

農業活動に取り組み始めた当初の狙いについては、上位5つをみると障がい者に多様な作業をしてもらうための49.8%、障がい者の生きがい、やりがいのための43.2%、障がい者に適した作業のための32.5%に達し、障がい者と農業の親和性に着目して開始している。さらには新しい職域開拓のための33.7%、新規の事業収益が必要だったための22.8%になっている。これは新たな仕事や収益を確保するために取り組み始めたことを示している。特に4年以内に開始したところは新たな職域を開拓することを狙いとしている事業所が5割を超え、近年になるほど新たな仕事や収益を確保するために取り組み始めている。

このほか地域の農家から農地を使って欲しいと頼まれて開始した事業所も13.4%に達しており、福祉サイドからのニーズだけでなく、農業サイドからのニーズに応え、開始するケースも多いといえる。

3 農福連携の取り組み主体

農福連携に取り組みする主体を大きく分けると4つに分かれる。

一つ目は、障害者福祉事業所が自らの事業として農業生産に取り組みするというものである。自己所有する土地で行うケースと、農地を借りて行うケースがある。

二つ目は、農業法人等が障がい者を雇用するケースである。農家は売上規模が小さいことから雇用することは難しいが、規模の大きい農業法人では障がい者を雇用する傾向がある。

三つ目は、企業が障がい者を雇用し、そこでの事業として農業生産に取り組みするケースである。主に特例子会社^{*1}を設立し取り組んでいる。

四つ目は、このほかにソーシャルファームというEUを中心に広がっている取り組みがある。社会的弱者が自分達で組織を運営したり、またなるべく税金を利用せず、社会的弱者を雇用し事業を行うもので、ここでの事業として農業生産に取り組みするというものである。我が国ではワーカーズコープや労働者協同組合等の取り組みがこれに近い。

4 農福連携の取り組み形態

農福連携の取り組み形態は大きく2つに分かれる。

一つは、事業所、農業法人、企業、ソーシャルファーム等が自主事業として農業生産を行い、障がい者に就労訓練・就労させるというものである。もう一つは事業所へ農業法人や農家などが農作業を委託したり、反対に事業所が農業法人や農家などへ委託するというものだ。

農業サイドが福祉サイドへ農作業を委託する場合、事業所から職員と障がい者が農地へ赴きそこで作業を行うことが多い（いわゆる「施設外就労」）。例えば、農家が農繁期にそれまでパートに依頼していた作業を事業所へ依頼するということである。近年、パートも高齢化しており、外国人研修生などで対応してきたが、それに代わる労働力として期待されているのである。請負契約であることから、現場での作業管理や障がい者管理の責任を事業所が負うこととなる。また請負契約であれ



タマネギの収穫（写真協力：埼玉福興株式会社）

ば、売上規模の小さな農家でも障がい者を雇用しなくても、障がい者の労働力を活かすことができる。

5 農福連携における地方自治体の役割

こうした農福連携の広がり、農業サイドや福祉サイドの現場での事業所の職員や障がい者等の努力、中間支援団体や農福連携を推進する協議会等によるバックアップ、そして中央省庁段階での支援によるところが大きい。そのような中で、都道府県、市区町村が取り組みを支援する動きも広がっている。

全国での「点」としての動きを、今後、「線」および「面」にしていくためには、地方自治体の役割が欠かせない。現場が農福連携に取り組むために、いくつかのクリアしなければならない課題があるからだ。



白菜の収穫（写真協力：埼玉福興株式会社）

農業サイドでは、農家等が障がい者に従事してもらおう場合、障がい者との接点や対応方法、仕事の割り当てが主な課題となる。障がい者や事業所との最初の接点をどこで持てばよいのか、障がい者とどのように接したらよいのか、どのような作業を割り当てたり、委託したらよいのかといった点である。

福祉サイドでは、事業所が農業をする場合、土地の確保、資材の確保、農業技術の習得が主な課題となる。土地を借りるにはどうしたらよいのか、どこに相談したらよいのか。機械等の資材をどのように、どこで入手したら

よいのか。事業所の職員に農業経験のない、あるいは販売できるような生産物をつくる農業技術がない場合、どうしたらよいのか、誰に教えてもらえるのかなどである。

農業サイドの場合、障がい者や事業所を紹介してくれる相手、そしていろいろな助言をもらえる相手が必要となる。福祉サイドは、土地・資材の情報を仲介・斡旋してくれる相手、農業技術を指導できる農家等を紹介してくれる相手が必要である。つまり、農業サイドと福祉サイドを仲介、調整、支援する役割を担う相手(中間支援団体など)が必要となる。場合によっては行政がこの機能を果たしてもよい。

こうした中間支援団体は、現在、三重県、山梨県、香川県、長野県などにおいて設立されており、任意団体でもよいが、三重県のように一般社団法人(三重県障がい者就農促進協議会)まで設立した例もある。

だがここで重要なことは、行政が必ず中間支援のメンバーとしてなんらかの形で関わっていくことである。それは行政にはいくつかの役割があるからである。

一つは行政が介在することで信頼できること、二つには行政のさまざまな助成金等の情報を得ることができること、三つには行政は中間支援団体の中で第三者としての客観的な存在であること、四つには中間支援団体の創設や活動に関してさまざまなカタチでの支援が求められるからである。

このほか、農福連携を推進していくために求められる役割としては、一つには農福連携に関する情報の問合せが来た場合の体制を整備することが重要となる。これは現場からの問合せに対して、都道府県が中間支援団体に繋いだり、あるいは市区町村が中間支援団体や独自で体制を整備している都道府県に繋ぐということである。二つには農福連携につい

て農業関係者、福祉関係者、一般へ理解してもらうための意識啓発を行うことである。

6 農福連携から農福+α連携へ

地方では中小企業も後継者、技術者、労働者が不足している。また商店街が衰退し、公共交通手段がなくなり、買物や医療などのサービスを受けることが難しくなっている。こうした地域では、農業だけでなく、林業、水産業、商業、工業も人材が不足している。地域によって、さまざまな地域課題が山積しているのである。そのような中で、農福連携は、農の中での広がりとして林業・水産業・エネルギー産業、さらには農福+αの広がりとして商業・工業、そして教育、観光、介護、医療などとの連携が期待される。つまり「農（林業・水産業・エネルギー産業含む）福+α連携」への展開が求められている。また「福」は障がい者だけでなく、要介護認定者・生活困窮者・生活保護受給者・元受刑者など（「キョードー者」と定義する。詳細は濱田健司『農の福祉力で地域が輝く』（創森社）を参照）にも広がる。

したがって、農の範囲、農福の範囲、福の範囲が広がることで、地域の多様な「キョードー者」を含めた主体が連携することとなり、いろいろな地域課題の解決に繋げることができるのである。さらには地域を元気に、そして創生することもできるのである。

農福連携が起爆剤となり、農福+α連携へ発展していけば、それまで分断されていた地域の多様な主体が横で繋がり、「キョードー者」を含む多様な「いのち」が共生・共創社会を構築していくことも可能となるであろう。農福連携が人々を、そして地域を元気にするのである。

- *1 広義の意味については、濱田健司『農の福祉力で地域が輝く〜農福+α連携の新展開』創森社を参照。
- *2 A型は通常の事業所に雇用されることは困難だが、一定の支援を受けることで雇用契約に基づく就労が可能な者に、就労および生産活動の機会の提供、その他の就労に必要な訓練等の支援を行う。
- *3 B型は通常の事業所やA型で雇用契約に基づく就労が困難な者に対し、就労および生産活動の機会の提供、その他の就労に必要な訓練、その他の必要な支援を行う。
- *4 障がい者の雇用の促進および安定を図るため、事業主が障がい者の雇用に特別な配慮をした子会社を設立し、一定の要件を満たす場合には、特例としてその子会社に雇用されている労働者を親会社に雇用されているものとみなして、障害者雇用率として算定できる会社。

著者略歴

濱田 健司（はまだ・けんじ）

東京農業大学大学院を修了後、慶應義塾大学大学院特別研究教授等を歴任。博士（農業経済学）。現在は、JA共済総合研究所主任研究員／農林水産省農林水産政策研究所客員研究員、「農」のある暮らしづくりアドバイザー。障がい者の就農に関する調査研究と、それを広めるための意識啓発、助言、講演などの活動に尽力し、人間と自然との多様性、そして「農」の福祉力や自然農を含めた農福連携に注目し、地域や人間関係まで包括した共生・共創の『農生業』『五方良し』を提唱している。主な著書に『農の福祉力で地域が輝く』（創森社）、『農福連携の「里マチ」づくり』（鹿島出版会）など。