

障害者就労支援をめぐる農福連携の歴史と今日的課題

畠山明子・杉岡直人

星槎道都大学研究紀要

社会福祉学部

第3号

2022年

障害者就労支援をめぐる農福連携の歴史と今日的課題

畠山明子・杉岡直人

要約

障害者の職域拡大と工賃向上そして自立生活への課題に取り組むことを目的として、1970年代以降、社会福祉法人による施設内での就労機会を確保し、農産物の加工を通じて市場に販売する活動がみられる。その後、障害者の就労支援制度が多様化するなかで就労継続支援や就労移行支援などの施策が定着している。

一方、農業者の高齢化にともない農業労働力が不足する事態に対し海外からの実習生・研修生を受け入れることのほか、2010年代初頭以降、障害者が農業に関わることで労働力不足を解決するという選択肢が浮上して、文字通り「農福連携」という用語が使われるようになった。例えば、障害者福祉施設などが独自に行うものや農家への施設外就労、さらには、農家や企業の子会社が障害者を受け入れるものなど多様な形態をもって展開している。

本稿では、こうした社会福祉法人やNPO法人等の農業部門に関する取り組みが、農業労働力確保や障害者の法定雇用率確保の目的を含めて一般企業・各種法人の就労継続支援事業への参入や特例子会社等による農業と障害者の活動をリンクさせる農福連携として加速しつつある政策的な変化を踏まえた上で、障害者をはじめとする多様な就労困難者の社会的自立を実現する課題を先進事例の考察と文献研究によって明らかにした。

はじめに（本稿の目的）

障害者の職域拡大と工賃向上そして自立生活への課題に取り組むことを目的に、1970年代から社会福祉法人が施設内での就労機会を確保し、農産物の加工を通じて市場に販売する活動がみられた。その後、障害者の就労支援制度が多様化するなかで就労継続支援や就労移行支援などの施策が定着している。

一方、農業者の高齢化にともない海外からの実習生・研修生受け入れ問題とあわせて、障害者が農業に関わることで労働力不足を解決するという選択肢が浮上して、文字通り「農福連携」という用語が使われるようになった。例えば、障害者福祉施設などが独自に行うものや農家への施設外就労など多様な形態をもって展開している。

本稿は、こうした社会福祉法人やNPO法人等の農業部門に関する取り組みが、農業労働力確保や障害者の法定雇用率確保の目的を含めて一般企業・各種法人の就労継続支援事業への参入や特例子会社等による農業と障害者の活動をリンクさせる農福連携が加速しつつある政策的な変化を踏まえた上で、障害者をはじめとする多様な就労困難者の社会的自立を実現する課題を先進事例の考察と文献研究によって明らかにすることを目的としている。

1. 障害者就労支援と農福連携の歴史

(1) 障害者就労支援の歴史

障害のある人の社会参加や就労支援の歴史は、雇用されることが難しい障害者に対して用意された訓練目的の授産施設の開設に始まる。それは1949年の身体障害者福祉法による「身体障害者入所授産施設」のみであった。その後、精神薄弱者（現：知的障害者）の入所授産施設（1964年）および通所授産施設（1967年）、さらに、現在の障害者総合支援法における就労継続支援A型のように最低賃金を保障する「福祉工場」（1972年に身体障害者福祉工場、1985年に精神薄弱者福祉工場）、1980年代から1990年代には、精神障害者通所授産施設（1987年）、入所授産施設（1992年）および福祉工場（1993年）がそれぞれの障害者を対象とする法律において制度化されてきた。

これらの三障害種別ごとの施設体系が大きく再編された障害者自立支援法（2006年）、その改正法としての障害者総合支援法（2013年）において、障害者の「就労支援」を促進するサービス体系として、2006年からスタートした就労移行支援、就労継続支援、そして、2018年から始まった就労定着支援が整備されている。

これらはいわゆる「福祉的就労」といわれる一般就労が困難な障害のある人たちに対する就労に代わるものとして総称されている¹⁾。表1は、歴史的な経緯を年表として整理し、就労支援の制度新設につながる過程をまと

表1 障害者の福祉的就労施設設立の歴史

1949年	身体障害者入所授産施設（身）	
1964年	重度身体障害者授産施設（身）、精神薄弱者入所授産施設（知）	
1967年	精神薄弱者通所授産施設（知）	
1972年	身体障害者福祉工場（身）	
1979年	身体障害者通所授産施設（身）	1970年代～ 小規模作業所の登場
1985年	精神薄弱者福祉工場（知）	
1987年	精神障害者通所授産施設（精）	
1992年	精神障害者入所授産施設（精）	
1993年	精神障害者福祉工場（精）	
2001年	小規模通所授産施設（身，知，精）	←
2006年	就労移行支援，就労継続支援A型・B型（障自）	
2013年	↓ + 就労定着支援（障総）	

※杉岡・畠山・大原（2019：31）表2より転載。伊藤（2013：65-67），鈴木（2015：3-4）を参照し，畠山作成。括弧内の漢字は根拠法を省略して示している。身…身体障害者福祉法，知…知的障害者福祉法，精…精神保健福祉法，障自…障害者自立支援法，障総…障害者総合支援法。法律の名称はいずれも現在のものを使用している。

めたものである。

障害者の福祉的就労の場で採用されている授産活動は，手芸やビーズなどを使った制作活動，アート作品などの創作，パソコンスキルを活用した事務委託作業，接客や清掃などのサービス業従事，食品製造・加工など多種多様である²⁾。その中で「農業」を取り入れている事業所は少なくない。農福連携に関するポータルサイトを目指し，情報の集約を行っているノウフクWEB（日本基金）によると，2021年3月現在，農福連携に取り組んでいる事業所は日本全国に4,117あるという。その内訳は厚生労働省や農林水産省などが調べた結果によると，障害者就労による取り組みが2,503，農業経営体による取り組みが1,497，JAによる取り組みが71，特例子会社による取り組みが46となっている（ノウフク東日本フォーラム（2021年3月16日）資料より）。

次に，農福連携の歴史を見ていくこととする。

(2) 農福連携実践の歴史

1) 障害者施設における農業活動の取り組み

一般的に，農福連携は，農業従事者の担い手確保（農業側）と障害者の自立生活支援（福祉側）の解決方途として知られている。「農福連携」という言葉がなかった時代から障害のある人の社会参加，就労支援の機会として農業生産活動に取り組んできた事例の多くは1970年代から認められるが，吉田・里美・季刊『コトノネ』編集部（2020）によると1958年の社会福祉法人の取り組み（こころみ学園（栃木県足利市）³⁾）での実践にまで遡ると指摘している。海外の取り組みに関しては，入所施設や精神科医療機関の解体によりノーマライゼーション理念を具現化する障害者などの地域自立生活支援の方途として社会的企業やケアファームなどが主流となっていることが紹介されている（濱田2018：岡山2020など）。

もっともアメリカ・ヨーロッパのソーシャルワーク実践を学んだ留岡幸助が農業に着目して拓いた北海道家庭学校（遠軽町）（1914年～）などは児童に対する感化教育として自然と農業に親しむことが重要な要素とされた。戦後，農業農場用の土地を購入し農事組合法人を設立，現在，約45万平方メートル（東京ドーム約10個分）の農場を経営する事例（社会福祉法人白鳩会（鹿児島県南大隅町））（1972年～）⁴⁾（今井2021）が登場する。最近では，市場におけるニーズに対応する株式会社九神ファーム（2013年～）（北海道芽室町）などのように加工販売や加工品の下請け作業を含めた事例が広くみられる。

2) 農業サイドおよび企業の障害者雇用における農福連携

当初，社会福祉法人による福祉的アプローチとして台頭してきた農福連携は，後に，篤農技術を身につける発想ではなく，農業に関係なく生活してきた人や障害者の作業スタイルを考慮した農作業の工程を開発することで誰もが関わることができるようになるという意図をクリアにした「ユニバーサル農業」の推進を通して，生産性を落とすことなく事業ができるようにした農業者が障害者を雇用している事例が登場した（京丸園株式会社（静岡県浜松市））（2004年～）。さらには，民間企業による障害者雇用を促進する立場⁵⁾から，障害者を雇用する子会社（特例子会社）を設立し，その中で，農業を取り入れている（ハートランド（2008年～），タマアグリ（2009年～），クボタサンベジファーム（2010年～），親会社は順にコクヨ，タマホーム，クボタ）⁶⁾など，多様な形態を持って広がりを見せている⁷⁾。

3) 政策サイドの農福連携の動向

これらの展開に呼応する行政対応（省庁関係）は，厚生労働省と農林水産省が所管となっている。厚生労働省は障害者就労支援の立場から「農福連携による障害者の就農促進プロジェクト」として，都道府県に対する補助

事業（農福連携推進事業（農業に関するノウハウを有していない障害者就労施設に対し、農業技術に係る指導・助言や6次産業化に向けた支援を実施するための専門家の派遣等に係る経費の補助）、農福連携マルシェ開催支援事業（農業に取り組む障害者就労施設による農福連携マルシェ⁸⁾の開催に係る経費の補助）、意識啓発等（農業に取り組む障害者就労施設の好事例を収集し、セミナー等を開催する経費の補助）、マッチング支援（農業生産者と障害者就労施設による施設外就労とのマッチング支援を実施する経費の補助））を2016年度から行っている。

農林水産省は「農山漁村振興交付金」（農福連携支援事業として、農福連携の取組を行う農林水産物生産施設等の管理者、当該施設に従事する障害者及び生活困窮者等が、専門家の指導により農産物等の生産技術、加工技術、販売手法、経営手法等の習得を行うための研修、視察等並びに分業体制の構築、作業手順の図化及びマニュアル作成。農福連携整備事業として、障害者や生活困窮者の雇用及び就労を目的とする農林水産物生産施設、加工販売施設並びに高齢者の生きがい及びリハビリを目的とした農林水産物生産施設又はそれらの附帯施設（休憩所、農機具収納庫、駐車場、給排水施設、衛生設備、安全設備等）の整備）を2015年度から、「農業者・就労系障害福祉サービス事業所の職業指導員・障害者本人の三者に対して、農福連携を現場で実践する手法を具体的にアドバイスする専門人材」として「農福連携技術支援者」（農業版ジョブコーチ）育成研修を2020年度から実施している。なお、農林水産省には、2019年に農福連携実践者などからなる「農福連携等推進会議」が立ち上げられ、同年6月に「農福連携等推進ビジョン」が取りまとめられている。具体的には、「認知度の向上」、「取組の促進」、「取組の輪の拡大」に向けたアクションを起こすとしている。

4) 中間支援組織に関する動向

各省庁では、福祉分野ならびに農業分野それぞれの弱い部分をカバーするような事業が組み立てられているが、都道府県単位での農業者と福祉事業者のマッチングを行う機関（NPO法人香川県社会就労センター協議会：2010年～）や農業知識・技術取得を支援する人材養成を行う機関（一般社団法人三重県障がい者就農促進協議会：2018年～）なども登場している。

さらに、農福連携を政策的に推進するためには、農業、福祉分野の関係者の問題だけではない、当然のように多様な機関・団体等の理解や参画を必要とすることから、2017年7月に各都道府県の農福連携担当部署をつなぎ、全国レベルの提言機能を担う「農福連携全国都道府県ネットワーク⁹⁾」や2020年3月には経済団体、地方団体、農業団体、林業団体、水産業団体、福祉団体、教育推進

団体、就労支援団体、更生支援団体などからなる「農福連携等応援コンソーシアム」¹⁰⁾などが立ち上げられている。

なお、2019年からは「ノウフクJAS」という農福連携の理解促進、農福連携の生産品の品質の証明、農福連携の担い手（障害者）の工賃向上をねらいとする「障害者が生産行程に携わった食品の農林規格」（平成31年3月29日農林水産省告示594号）の認証が始まっている（2021年10月現在、25事業者が認証されている）。このノウフクJASは、後に挙げるSDGsの目標達成とも関連している。

2. 農福連携に関する先行研究

農業を障害者の支援に取り入れることで、自然に触れたり、生物を育てることを通じた彼らの治療の効果・リハビリ機能となること（近藤2013など）、農作業は障害者に適性があること（大澤2010など）は古くから指摘されてきた。従来、農福連携は、社会福祉法人が自施設で農業を行うケースが多かったが、近年は、農業者への施設外就労や農業者が障害者を雇用するケース、民間企業が参画するケースなどが見られ、その取り組みは拡大している。

しかし、農福連携が研究対象として取り組まれるようになり、10年程度しか経過していない。吉田・里美・季刊『コトノネ』編集部（2020）によれば、「農福連携」という用語が使われ始めたのは、2010年度に鳥取県庁が実施した「農福連携モデル事業」である可能性が高いとしており、時期を同じくしてその研究や実践例の紹介が増えてきたと考えられる。

その後、社会福祉現場の農業の活用事例を早くから取り上げているJA共済総合研究所の濱田健司をはじめ、農林水産省、厚生労働省、日本基金などが「農福連携」という共通の用語を統一したとされている（濱田2019）。

農業研究者などが注目したのは、農福連携がどのような主体によってどのように実践されているのか、それらを分類し、それぞれの特徴を整理することであった。それは、吉田（2017）が紹介しているように大きく4つに整理できる。第一に、社会福祉法人やNPO法人から「施設外就労」の形で障害者が農家で農作業の手伝いをする、第二に、障害者福祉施設を運営する社会福祉法人等が自ら農業活動に従事したり農業法人を併設する、第三に、農業法人が障害者福祉施設を立ち上げる、第四に、企業が特例子会社等を設置して農業分野で障害者就労の拡大に取り組むというものである。このうち、どの種類の事例が多いのかは確認されていないが、先のノウフクWEBが公表している数値を考慮すると、障害者就労に

よる取り組みが6割であり、また、筆者らが各種調査報告や論文に使われているデータを調べた限りでは、第一および第二のケースが多いと思われる。

農福連携の全国的な調査が行われたのは、2013年にNPO法人日本セルフセンターが実施した「農と福祉の連携についての調査研究」がある。その後、2018年度「農福連携の効果と課題に関する調査」(日本基金)、2018年度「農福連携における実態把握に向けた調査研究委託事業」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社)、2019年度「農福連携の普及啓発に関する調査・研究事業」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社)、2020年度「農業分野における施設外就労の請負契約に関する調査研究事業」(NPO法人日本セルフセンター)、2020年度「農福連携が農業経営等にもたらす効果の調査研究」(一般社団法人全国農協観光協会)が取り組まれている(表2参照)¹¹⁾

農福連携は、古くは高齢者や障害者のリハビリ的効果を目的として取り入れられた園芸療法に始まり、社会福祉法人が自組織での食の自給を目的に授産科目の一つに位置づけるものから、障害者福祉施設で作物栽培や農産加工に取り組み、パンやトマトジュース、食肉加工など地域の一産業として生産・加工・販売を担う力をつけた取り組みに加え、農業者や民間企業が参入するものまで、幅広く展開している(濱田2020:吉田2021など)。障害者以外にも1978年から酪農業に取り組み農事組合法人協働学舎新得農場(北海道新得町)ではすでに精神障害者やひきこもりの人などを受け入れてきた実績があるが、高齢者(濱田2020)や触法者(今井2021)が参画する事例も報告されている。近年は、具体的な地域の課題解決の手法として、地域共生社会の構築に関わる取り組みがみられる(杉岡2016)。

また、「ノウフクフォーラム2019 農福連携×SDGs」(2019年9月)では、17あるSDGs(Sustainable Development Goals:持続可能な開発目標)のうち、10

のゴールが農福連携の取り組みに該当することが紹介されている。具体的には、目標1(貧困をなくそう)、目標2(飢餓をゼロに)、目標3(すべての人に健康と福祉を)、目標8(働きがいも経済成長も)、目標10(人や国の不平等をなくそう)、目標11(住み続けられるまちづくりを)、目標12(つくる責任つかう責任)、目標15(陸の豊かさを守ろう)、目標16(平和と公正をすべての人に)、目標17(パートナーシップで目標を達成しよう)である。特に、ノウフクJASは、目標3、8、10、12、15、17の達成に貢献するものとされている。

3. 農福連携の典型事例

農福連携が単なるブームでなく継続したものとして展開するには、これから紹介する事例のように農福連携を通じて目指すことを明確にして取り組むことが必須条件となる。

ここでは行政機関による農福連携支援とそこでの実践事例および地域課題の解決を図る代表的な2つの事例を紹介する。

(1) A県の事例

A県による県を挙げての農福連携の推進体制は2017年から着手されており、県を3エリア(北・中・南)に分け、そのエリアで農福連携に取り組んでいる事業所をサテライトに位置づけている。県としては、障害者の就農を支援する講習や補助金事業、アドバイザー派遣を行っている。

このA県の南エリアのサテライト事業所がA1(社会福祉法人)である。2011年に開設されたA1は、主に聴覚障害の利用者が通所する就労継続支援B型事業所で、地域の伝統野菜を栽培、加工し、コミュニティカフェ(2017年～)でワンコインランチを提供している。カフェで聴覚障害者が働く姿を地域の人が見て、障害に対

表2 農福連携の全国的な動向

2014年3月	・農と福祉の連携についての調査研究(NPO法人日本セルフセンター)
2017年3月	・日本農福連携推進協議会設立
2017年7月	・農福連携全国都道府県ネットワーク設立
2018年11月	・一般社団法人日本農福連携協会設立(前:日本農福連携推進協議会)
2019年3月	・2018年度 農福連携の効果と課題に関する調査(日本基金) ・2018年度農福連携における実態把握に向けた調査研究委託事業(三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社) ・ノウフクJAS制定
2019年4月	・農福連携等推進会議
2019年6月	・農福連携等推進ビジョン策定
2020年3月	・農福連携等応援コンソーシアム設立
2021年3月	・ノウフクWEB(日本基金)運用開始 ・ノウフク・アワード2020実施

※筆者作成

する理解を持ってもらうことも意図している。作業を六次化することで、誰もが作業に参加することができる配慮がなされ、農業の後継者不足に貢献している。また、農産加工で関係する企業やレストランの協力を受けて、児童養護施設の子どもたちに収穫体験、収穫した食材を使用したランチ提供、シェフによるキャリア講話などが実施され、食育や職業理解の機会となっている。

(2) B 県の事例

B 県には、以前、杉岡・畠山・大原 (2019) や大原・杉岡・畠山 (2019) で紹介した社会福祉法人がある。この社会福祉法人は、宗教法人による障害児・者支援からスタートしており、グループホームをはじめ地域自立生活支援の拠点整備等、対象を限定しない廃寺活用の拠点や日本版 CCRC (生涯活躍のまち) の先進事例となる複合的・多機能拠点を B 県下に複数整備している。

この社会福祉法人の農福連携事業に先行するのは、1998 年のビール製造・レストラン運営の入所施設 (就労支援施設) だった。ビール事業は社会福祉法人初の取り組みであり、発泡酒製造の免許もあることで生産したブルーベリーやトウガラシを入れたビールなども造ることができ、23 種を製造している。2008 年からは、葉タバコの耕作放棄地を活用し、農業をスタートさせた (ぶどうやえびすかぼちゃ 8,000~10,000 個など)。農業に取り組んだ背景には、この事例のある地域は農業や漁業など一次産業がさかんなまちでありながら、人口減少・高齢化により地域力の低下が課題となっており、障害者の就労支援と地域課題の解決から、高齢者や障害者の共生を実現することを目指したことがある。2017 年には生産した農産物の加工センターを作り、六次化 (かぼちゃをペースト状にして冷凍保存することでスープとなり、レトルト化) にも着手している (就労継続支援 A 型)。

4. 就労支援としての農福連携の今日的課題

(1) 障害者の就労支援の現状

2019 年のデータによると、就労継続支援 A 型、就労継続支援 B 型からの一般就労への移行者は、それぞれ、4,185 人、4,446 人となっている。これは、就労系サービス (就労継続支援 A 型、就労継続支援 B 型および就労移行支援) の利用者総数が 375,000 人であり、一般就労者はわずか 2.3% である。ちなみに、特別支援教育卒業者の障害福祉サービス利用者 (13,269 人) のうち約半数が就労系サービスを利用 (7,075 人) していることを見ても、まだ障害者の一般就労には大きな壁があると言える。

しかしながら、しばしば指摘されていることであるが、

就労支援のゴールを工賃向上=経済的自立 (一般就労) とみなすことには注意が必要である (阿部 2020)。人間が自然に関わり、成長を観察し、楽しむ感情や雨に打たれて静かな落ち着きを感じるのは、障害者だけではなく誰しも体験することである。

また、働き方の多様性を保証することも短時間就労の機会を確保する視点でまとめられているのが 2021 年 6 月に公表された「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会報告書」(障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会、以下では検討会あるいは検討会報告書と称する) である。この検討会報告書において、「企業等で雇用されている間における就労継続支援事業 (A 型・B 型) の利用」について、以下のように言及されている。「企業等での働き始めの時期など短時間雇用から段階的に働く時間を増やしていく場面や、企業等での就労中の一時的な不調の受け皿として、体調等が以前の状況に戻るまで一定期間利用する場面等において、一定のニーズや必要性が認められると思われることから、取組として進めていくことが適当である」、「加齢等の影響による体力の低下等により、企業等の中で継続的に働き続けることが困難になる場合に、本人の意向を尊重することを第一に、可能な限り企業等において働き続けることを支援する一方で、本人の希望や状態等によっては就労継続支援事業といった福祉施策の利用に段階的に移行することも考えられる」、「障害者本人や企業等の意向等を踏まえ、企業等での就労を支える支援として機能するよう、福祉施策・雇用施策双方において詳細な検討を進める必要がある」(p12)。この「行きつ戻りつ」できる就労支援体制が障害者の就労ニーズへの柔軟な対応を可能とするものとなるのではないか。

検討会では、就労能力等の評価のあり方 (第 1 グループ)、就労を支える人材の育成・確保 (第 2 グループ)、そして就労支援体系のあり方 (第 3 グループ) の 3 つのワーキンググループに分かれて検討している。障害者の就労支援に関する考え方を確認すると、第一グループでは、原則として「障害のある人もない人も共に働く社会」を目指し、多様な働き方が広がる中、障害者本人のニーズを踏まえた上で、一般就労の実現とその質の向上にむけて、障害者本人や企業等、地域の就労支援機関を含むすべての関係者が最大限努力すること」(p3) とまとめられている。また、一般就労を企業における雇用契約を前提とすることだけでなく、短時間就労を取り込むためにギグワーカーのような働き方を含めて検討することが指摘されている。

(2) 農業分野における障害者の就労

ところで、どのような就労支援メニューを受けて、ど

のような分野へ一般就労しているのかということについて農福連携に照らし合わせて考えてみると、障害者の就労支援を行う事業所が農業活動などを通じて得たスキルを活かせる職場開拓まで考える戦略をどれだけ意識しているかということと無関係とはいえない。就労支援として農福連携を取り入れることで何を指すか、その先を考えていくことが農福連携持続の条件となる。

また、2020年度の「ハローワークにおける障害者の職業紹介状況」（厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課）の産業別の就職人数は、「農林漁業」の場合、障害者合計で1,253人（1.4%）である。この数値は、就職人数が高い「医療、福祉」（38.3%）が突出しているのみで、他の産業分野でも意外に就職人数は多くない。そればかりか、就職件数自体は多くはないが「農林漁業」は前年度比21.1%と唯一マイナスではない産業であった。

これらのデータから、福祉的就労や就労支援の場で訓練を重ねた障害者の就農のウイングをさらに拡大させていく可能性も秘めていると考えられる。この点については、先のA県のように障害者就農を目的とした研修により、障害者側は農業の知識やスキルをよりつけること、また、農業者も障害者雇用のステップの中で障害者の特性に合った農作業を考案することで、両者の理解が進み、障害者の就農を促進することが可能になる。

また、障害者も農業に携わる力をつけるという意味では、奈良県立山辺高校は知的障害者が学ぶ「自立支援農業科」（定員20人）を2022年度から設置することとなっている¹²⁾。本校にはもともと農業を学ぶ「生物科学科」と県立の養護学校の生徒が農業を学ぶ分教室があり、特別支援学校の生徒の実習や卒業後の進路に農業が選択される可能性が高まることも期待できる。

(3) 農福連携推進における中間支援組織の必要性

授産活動を行う就労支援事業とは、多くは、社会福祉「事業」であり、経済活動を回す「事業」でもあるという位置づけ（塩津2021）にある。「社会福祉事業」という側面から考えると、事業所は利用者を確保しないと経営できず、ここには障害者福祉サービスにおける報酬が関係する。利用者が行った作業から得られる収益が利用者の工賃や職員の収入となることから、報酬をあげるには成果が必要となる。

しかしながら、利用者の工賃はと言うと、2019年度では、A型で78,975円、B型で16,369円（全体の平均金額）という現状である。農福連携は事業所の作業として障害者が担えるものではあるのかもしれないが、単に、障害者の作業の一部として、また、農業従事者不足の補完としての位置づけのみで評価するのではなく、本来、障害者の社会参加を通じた「就労支援」や「地域自立生

活」を目指すものとして問い直されなければならない。

一方で、経済活動事業であるならば、一般市場で求められるような品質の高さやものづくりを追求することに加えて、社会福祉事業自体は非営利でもあっても収益を上げる努力が必要になる。「農業」もまた地域の産業であることから、それを振興するための戦略が必要になる。これまで見てきたように、農福連携は、菜園づくりや自家栽培・自家消費するものから、生産・加工・流通といった六次化するものまで幅広く展開されており、より高次の取り組みを行う場合、職員だけでなく、利用者（＝生産者）にも知識、スキルが必要となる。よく聞かれる話は、知識やスキルのある利用者が一般就労などで利用しなくなると、事業所の生産性が落ちてしまうため、利用者が事業所を「卒業」しないようにする事業所もあるという話である。

農福連携を経済活動として回していくには、福祉事業所単体での取り組みでは限界があり、経済活動特有の機能も必要となる。もっとも農業そのものが実に多くの知識・技術を必要としており、栽培技術・飼養技術から加工技術、市場での販売戦略、そして、機械や労働力確保に関する投資を含めて経営能力が必要な現場であるから、これまでの福祉施設での利用者支援とは大きく異なる体制が求められることになる。ここに、中間支援機能の必要性を指摘することができる。

これまで農福連携に関わる中間支援組織（JA、社会就労センター（セルフ）、自治体）は、連携の情報窓口として農福マルシェなどの物販紹介の場の提供と就労支援事業所の概要を情報として管理しているものが大半である。最近の傾向として、人材養成に関連して農福連携コーディネーターの養成研修や障害者に農作業の体験機会を提供する際の技術的な研修事業にウエイトが置かれている。

けれども中間支援組織が担い手養成に向かうだけでは農福連携の促進に結びつけることは難しく、関係分野の組織・団体や関係省庁そして政府も含めた組織の役割が必要である（吉田2017）。厚生労働省につながる障害者雇用政策と、農業労働力確保を担当する農林水産省は省庁レベルで連携することは難しいことが指摘されている（大澤2013）。

農福連携における中間支援の機能と組織に関しては大澤（2013）や合田（2020）が取り上げているが、その内容は提言として、①相談・コーディネーターなどの仲介を行う人材の養成、②仕事を担ってくれる人材を探す農家と仕事を求める福祉施設のマッチング、③制度や事例の情報提供・啓発にまとめられており、一部の事業所と一部の中間支援的組織の関わりである。中間支援があって良かったことは、委託料の交渉（農家・事業所の直接交

渉ではなく、多様な事業所が関わる)、一事業所でできなくとも、複数の事業所の参加を調整できる(合田 2020)などが挙げられている。今後は、農業と福祉の連携に関わる中間支援のシステムに関する議論が農福連携推進のベースとなる。

付記 本研究は、科研費 20K22149 の研究成果の一部である。また、本研究に関連する先行研究は、杉岡・畠山(2014)で取り上げている。

注

- 1) 法定外施設として、1970年代から当事者やその家族、支援者らが中心となって立ち上げられてきた小規模作業所(共同作業所)が設立され、2001年、授産施設の認可基準の緩和に伴い、小規模通所授産施設を設立できるようになった。また、先の障害者自立支援法により、その多くは新体系に移行されている。
- 2) 小泉(2020:4)は、就労継続支援B型事業所で行われている代表的な作業を製造作業、受注作業に分類して紹介している。製造作業は、「パン、クッキー、ジャム、うどん、農産物やその加工品などの食品の製造のほか、名刺、織物、編み物、彫刻、陶芸品などの制作」、受注作業は、「屋内作業では箱折り、チラシ折りやその配布、箸袋入れ、ポップなど販売促進資材の作製、部品解体、屋外作業では資源回収、草刈り、農産物の収穫作業など」を挙げている。
- 3) こころみ学園では、ぶどう生産からワインづくりを行っている。(COCOFARM & WINERY ホームページより)
- 4) 社会福祉法人白鳩会の取り組みは、農福連携等応援コンソーシアムによる農福連携に取り組んでいる優れた事例を表彰し、全国への発信を通じて他地域への横展開を図る「ノウフクアワード2020グランプリ」を受賞している。(ノウフク WEB ホームページより)
- 5) 障害者雇用促進法第43条には「事業主(常時雇用する労働者(以下単に『労働者』という。)を雇用する事業主をいい、国及び地方公共団体を除く。次章及び第81条の2を除き、以下同じ。)は、厚生労働省令で定める雇用関係の変動がある場合には、その雇用する対象障害者である労働者の数が、その雇用する労働者の数に障害者雇用率を乗じて得た数(その数に一人未満の端数があるときは、その端数は、切り捨てる。第46条第1項において「法定雇用障害者数」という。)以上であるようにしなければならない」という「障害者雇用率制度」が規定されており、従業員43.5人以上の民間企業は2.3%、国、地方公共団体等は2.6%、都道府県等の教育委員会は2.5%という「法定雇用率」以上の割合の障害者を雇用する義務がある。この法定雇用率は、「対象障害者の雇用に伴う経済的負担の調整並びにその雇用の促進及び継続を図る」(同法第49条)目的において、常用労働者の総数が100人を超える事業主で障害者法定雇用率未達成の事業主が障害者雇用納付金を納め(法定雇用障害者数に不足する障害者数に応じて1人につき月額50,000円)、その納付金を財源として障害者雇用調整金(常時雇用している労働者数が100人を超える事業主で障害者雇用率を超えて障害者を雇用している場合は、その超えて雇用している障害者数に応じて1人につき月額27,000円)、報奨金(常時雇用している労働者数が100人以下の事業主で、各月の雇用障害者数の年度間合計数が一定数(各月の常時雇用している労働者数の4%の年度間合計数又は72人のいずれか多い数)を超えて障害者を雇用している場合は、その一定数を超えて雇用している障害者の人数に21,000円を乗じて得た額)、在宅就業障害者特例調整金、在宅就業障害者特例報奨金、特例給付金及び各種助成金が支給されている(独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構ホームページより)。
- 6) 吉田(2021)によると、農業分野に進出している特例子会社は少なくとも45社、企業が主体となっている障害者福祉施設で農業に参入しているのは23事業所(2018年6月1日現在)で、民間企業が農業を障害者就労支援に活用している事例が報告されている。
- 7) NPO法人日本セルフセンター(2014)によると、農業活動の取り組み時期は、「30年以上前」=1984年以前(12.9%)、「20~29年前」=1985~1994年(15.1%)、「10~19年前」=1995~2004年(24.7%)、「5~9年前」=2005~2009年(22.6%)、「3~4年前」=2010~2011年(10.4%)、「1~2年前」=2012~2013年(13.3%)となっていた。
- 8) 複数の就労支援施設などで製造された農畜産物・一般加工品・米飯類・工芸品・日用品などを出店・販売することを通して、販路拡大、障害者の社会参加や工賃向上を目的として取り組まれている事業のこと。
- 9) 農福連携全国都道府県ネットワークの活動は、2017年7月に設立総会、2019年8月に総会および併設行事、意見交換会・先進事例調査(2017~2019年度)、農福連携推進オンラインセミナー(2020年度)、会

- 長・副会長会議 (2018, 2019, 2021年7月), 国への提言活動 (2018年5月・11月, 2019年11月, 2021年7月), 「農福連携推進会議」への参画 (2019年4月, 6月), 農福連携等応援コンソーシアムへの参画 (2020年10月), 農福連携マルシェの開催 (2017~2019年度) などがある。
- 10) 農福連携等応援コンソーシアム規約 (令和2年3月13日制定, 令和2年3月26日改正) によると, 「1趣旨」において, 「令和元年6月に取りまとめられた『農福連携等推進ビジョン』においては, 『農福連携を全国的に広く展開させて, 各地域において農福連携が定着するようにしていくには, 国・地方公共団体, 関係団体等はもとより, 経済界や消費者, 更には学識経験者等の様々な関係者を巻き込んだ国民的運動として推進していくことが重要である。』とされている。このため, 経済団体, 農林水産業団体, 福祉団体その他の関係団体, 地方公共団体, 関係省庁等の様々な関係者が参加し, 国民的運動として農福連携等を応援する主体として, 農福連携等応援コンソーシアム (以下『コンソーシアム』という。) を設置する。」と述べられている。
- 11) 筆者らは, 2013年に全国の障害者就労支援事業所等111か所から返送があった「農業生産・加工・販売に関する事業活動アンケート調査」を実施している (杉岡・畠山2014)。
- 12) 日本農業新聞2021年7月13日より。

引用文献

- 阿部誠 (2020) 「就労困難者にたいする就労支援の意義と社会的包摂」『大分大学経済論集』71(6), 1-25, 大分大学経済学会。
- COCOFARM&WINERY <https://cocowine.com/> (2021.12.01)
- 独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構ホームページ (障害者の雇用支援)
<https://www.jeed.go.jp/disability/index.html> (2021.12.01)
- 合田盛人 (2020) 「農福連携における中間支援組織の記述的問い—全国の代表的な取組から—」『長野大学紀要』42(2), 15-26, 長野大学。
- 濱田健司 (2018) 「イタリアの社会的農業と精神保健—『配慮』と『成熟』—」『共済総合研究』76, 81-101, JA共済総合研究所。
- 濱田健司 (2019) 「農福連携の広がり」と期待」『共済総研レポート』163, 6-11, JA共済総合研究所。
- 濱田健司 (2020) 「高齢者の農福連携に関する取組み実態および類型化—高齢者のゆるやか農業・農的活動モデル—」『共済総合研究』81, 40-59, JA共済総合研究所。
- 今井仁 (2021) 『鹿児島白鳩会 ジャルダンの大地—夢のソーシャルファーム 花の木農場』いままさん出版。
- 伊藤修毅 (2013) 『障害者の就労と福祉的支援—日本における保護雇用のあり方と可能性』かがわ出版。
- 近藤龍良 (2013) 『農福連携による障がい者就農』創森社。
- 小泉隆文 (2020) 「工賃向上への課題と今後の方向性—就労継続支援B型事業所を中心に」『厚生福祉』6594, 2-6, 時事通信社。
- 厚生労働省 ハローワークにおける障害者の職業紹介状況
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_19443.html (2021.12.01)
- NPO 法人日本セルフセンター (2014) 「農と福祉の連携についての調査研究報告」
ノウフクWEB <https://noufuku.jp/> (2021.12.01)
- 農林水産省 農福連携の推進 <https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/kourei.html> (2021.12.01)
- 岡山彩子 (2020) 「オランダの農福連携の取り組みについて」『奈良県農業研究開発センター研究報告』51, 48-56, 奈良県農業研究開発センター。
- 大原昌明・杉岡直人・畠山明子 (2019) 「社会福祉法人Pによる共生社会のまちづくり(2)—ソーシャルビジネスと財務データの分析—」『北海道地域福祉研究』22, 42-55, 北海道地域福祉学会。
- 大澤史伸 (2010) 『農業分野における知的障害者の雇用促進システムの構築と実践』(株)みらい。
- 大澤史伸 (2013) 「『福祉農業』の可能性を探る」『農業および園芸』88(3), 382-391, 養賢堂。
- 塩津博康 (2021) 『重い障害のある人の「働きたい」を実現するための多様な就業機会の確保と促進—就労継続支援A型に焦点を当てた実践モデルの基礎付けの検討を通じて—』翔雲社。
- 杉岡直人 (2016) 「共生社会を創造する農福連携」『月刊福祉』全国社会福祉協議会。
- 杉岡直人・畠山明子 (2014) 「農業に関わる障害者就労支援事業にみる雇用問題の一考察」『北星学園大学社会福祉学部北星論集』51, 117-140, 北星学園大学。
- 杉岡直人・畠山明子・大原昌明 (2019) 「社会福祉法人Pによる共生社会のまちづくり(1)—障害者就労とソーシャルビジネスの取り組み事例」『北海道地域福祉研究』22, 28-41, 北海道地域福祉学会。
- 鈴木清覚 (2015) 「第1章社会就労センターの沿革と機能」全国社会就労センター協議会『改訂社会就労センターハンドブック』全国社会福祉協議会。
- 吉田行郷 (2017) 「農福連携における施設・地域のつながり

りと組織経営」『発達障害研究』39(4), 327-339, 日本発達障害学会.
吉田行郷 (2021) 「農福連携の地域経済・社会への効果と効果的な発揮に関する研究 第1章 企業が取り組む『農福連携』の効用に関する考察—特例子会社と企業が経営主体の障害者福祉施設の比較分析」『連

携研究スキームによる研究【農福連携】研究資料』第1号, 農林水産政策研究所.
吉田行郷・里美喜久夫・季刊『コトノネ』編集部 (2020) 『農福連携が農業と地域をおもしろくする』株式会社コトノネ生活.

The History and Contemporary Theme of Relationship between Agriculture and Welfare for Employment Support of the Handicapped

HATAKEYAMA Akiko SUGIOKA Naoto

Abstract

Since 1970s social policy of employment support of the handicapped had challenged such expansion of their work fields and expanding their population in various places. In those days the progressive part of social welfare corporations had an original policy for the handicapped as their members on which they would have challenged about work in agriculture in their social welfare facilities.

The purpose of activities would have been considered as to expand members' activities for expansion of their work fields and raising their wages by agricultural activities in their fields for farming. Otherwise they had engaged with processing agricultural products and bringing products to market.

Under those activities, various types of expansion of employment supports as institution established had appeared as work continuation support or work transition support. A couple of support such as general companies undertaking legal employment rate of the handicapped by installing subsidiary and agricultural sections for planting and processing or bringing products to markets had also linked, that is to say, a new stage of employment of policy for the disabled.

By the way agricultural labor shortage had sifted work environment for the farmers including agricultural production corporation, and for the handicapped. Lifting up combination of agricultural managers and social welfare business is called combining agricultural activities and social welfare business.

In this paper reviewing policy histories of expansion of employment for the handicapped, could be traced for the combination of agricultural managers and social welfare business, we would try to consider and propose new stage of social policy for the social independence of the handicapped by using case studies of agricultural activities for the handicapped and reviewing research reports on agricultural activities for the handicapped.