

2020年3月

## 農福連携

### 最近の動きと今後の可能性について

株式会社国際農業開発

代表取締役 黒柳 俊之

#### 【要旨】

農福連携が近年注目を集めている。政府は、2016年6月に農福連携による障がい者の就農促進プロジェクトを立ちあげ、またJA全農も農福連携を促進するためのJA向けガイドブックを作成し農福連携を後押ししている。農業と福祉は全く異なるもので、一見親和性がないように思われるが、農業(作業)は、かねてから自助、公助、共助から成り立っており、農福連携を受け入れる素地はあった。また、農作業は多くの工程から成り立っていて、様々な人を受け入れやすい特性を持っている。こうしたことから人手不足に悩む農業と就労先を確保したい福祉側の事情から農福連携に取り組む団体は、毎年増加し続けている。しかし、様々な課題があって、農福連携から撤退する団体も少なからずある。

前述のように現在の農福連携は、農業と福祉が持つ課題を両者が連携することによって解決しようという取り組みで、ウィン・ウィン関係にある。しかし、異業種連携はウィン・ウィン関係に止まらず、イノベーションを伴うべきもので、新たな価値創造につながってこそその意味がある。農業側は、障がい者等多様な者を受け入れるため、作業工程を明らかにし、作業をマニュアル化し、工程に合わせた要員配置が行われることになるが、これはGAP(農業生産工程管理手法)につながる。GAPの実践を通じて生産物の品質が向上し、障がい者が作ったから売れるではなく、良いものだから売れるとなれば、ブランド化にもつながる。さらに、農業体験で作業後にストレスを表すホルモンが減少し、幸福度に関わるホルモンが増加することが明らかになったが、農業の現場が心の健康増進の場として、活用されることも考えられる。まさに異業種間の連携により技術革新が起これ、新たな価値が創出され、イノベーションと言える。農福連携にはこのような可能性も秘められている。

## 目次

- 1.はじめに
- 2.農福連携の背景
  - (1) 農福連携とは
  - (2) 農業側の事情
  - (3) 福祉側の事情
  - (4) 農福連携の経緯
3. 福祉と農業
  - (1) 福祉と何か？
  - (2) 農業と農業がもつ力
    - ア. 農業はプロジェクト・プログラム
    - イ. 工程管理とマニュアル化
    - ウ. 農業活動による効果
- 4.農福連携の事例
  - (1) 先行事例
    - ア. 農業者側の事例
    - イ. 福祉サービス事業者側の事例
  - (2) 弊社の事例
5. 課題
6. 農福連携の更なる可能性

## 1.はじめに

障がい者や高齢者、生活困窮者の働き口を創出できるとともに、農業分野では高齢化による後継者・働き手不足の問題を解消できるといったことから、近年、農業分野と福祉分野が連携した「農福連携」の取組が各地で盛んになっている。政府が定めた「ニッポン一億総活躍プラン」（2016年6月閣議決定）では、障がい者等が、希望や能力、障がいの特性等に応じて最大限活躍できる環境を整備するため、農福連携の推進が盛り込まれている。また、2019年4月に、農福連携の全国的な機運醸成を図り、今後強力に推進していく方策を検討するため、省庁横断の会議として「農福連携等推進会議」が設置され、2019年6月には、取組の方向性を示した「農福連携等推進ビジョン」がとりまとめられた。そして、JA全農も「農福連携を国民運動に」とその取り組みを強化している。

本稿では、農福連携の背景とその経緯を概観し、農福連携の課題を明らかにしたうえで、今後の可能性について考察する。

## 2.農福連携の背景

### （1）農福連携とは

農福連携とは、農水省によると「障がい者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいを持って社会参画を実現していく取組」とあるが、農業と福祉の複合的な取り組みは以前からあった。従来のもとの異なる点は、「農福連携に取り組むことで、障害者等の就労や生きがいづくりの場を生み出すだけでなく、担い手不足や高齢化が進む農業分野において、新たな働き手の確保につながる可能性もある」とあるように、職業或いはビジネスという視点を持ち、担い手不足の解消、就労支援が強調されている点が特徴と言える。後述の農業と福祉が抱える課題を双方が補い合う、ウィン・ウィン関係にある。

### （2）農業側の事情

1990年におよそ500万人いた日本の農業就業人口が、2016年には初めて200万人を割り込み、2017年の調査では181万人と、この27年間でおおよそ1/3にまで減少している。また、その内訳は65歳以上が7割近くを占め、農業は高齢化産業である。

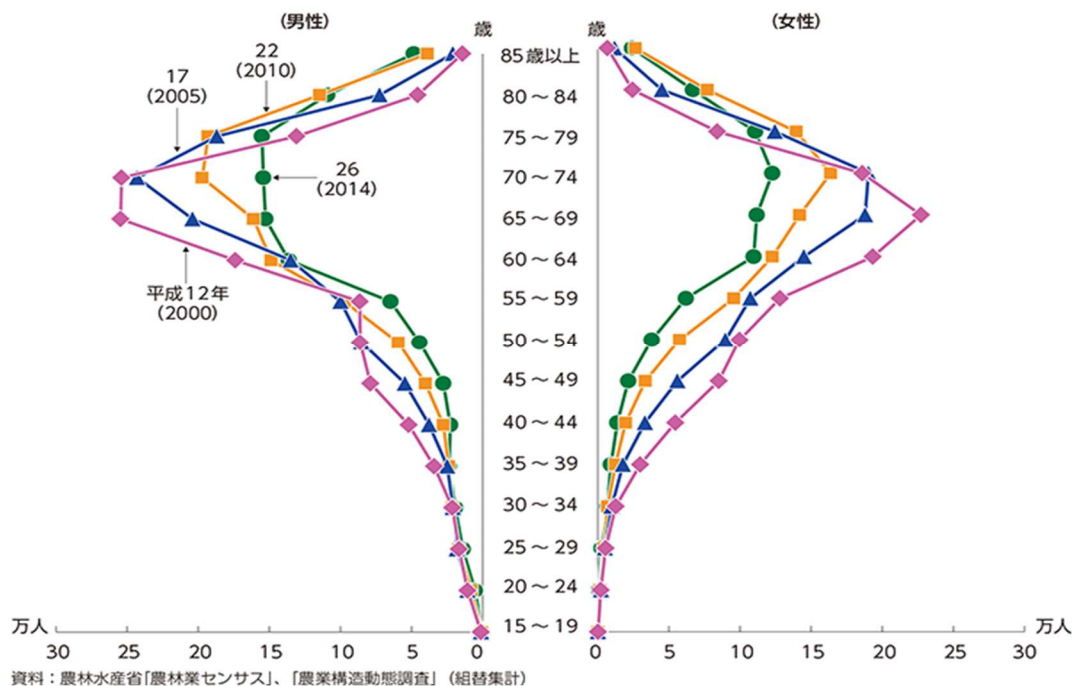
表1 農業就業人口、基幹的農業従事者数の推移 (万人)

	2014年	2015年	2016年	2017年
農業就業人口	260.6	209.7	192.2	181.6
うち65歳以上	160.5	133.1	125.4	120.7
比率%	61.6	63.5	65.2	66.5
平均年齢	65.8	66.4	66.8	66.7
基幹的農業従事者	205.1	175.4	158.6	150.7
うち65歳以上	125.3	113.2	103.1	100.1
平均年齢	66.1	67	66.8	66.6

資料：農林業センサス、農業構造動態調査（農林水産省統計部）

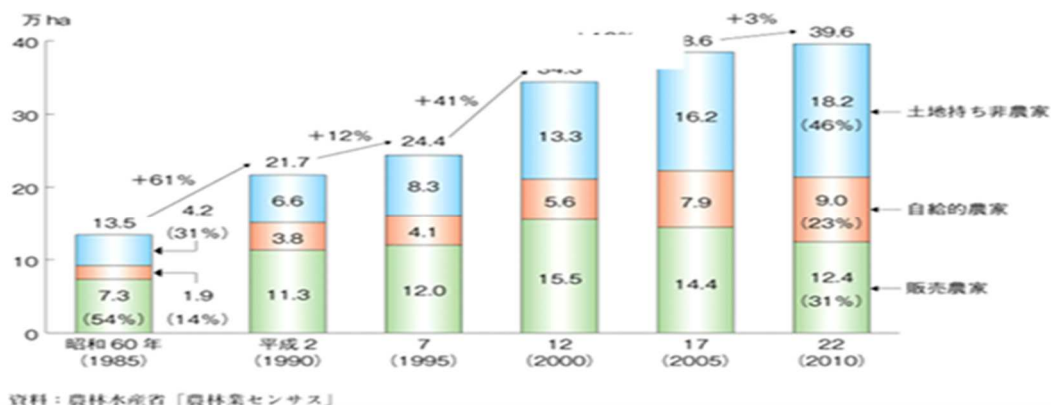
また、基幹的農業従事者の年齢構成の推移をみると、特に男性で最多階層の高年齢層への移行が進んでおり、男女ともに高年齢層の割合が上昇しており、担い手不足が進んでいると言える。

図1 年齢階層別の基幹的農業従事者数の推移



一方、日本の農地面積は、年々減り続けていて、農地面積が最大であった1961年には609万haだったが、2015年はこれより約162万ha減少して447万haとなった。耕作放棄地の面積は、2015年には42万3千haで、これは東京都の1.8倍に当たる。

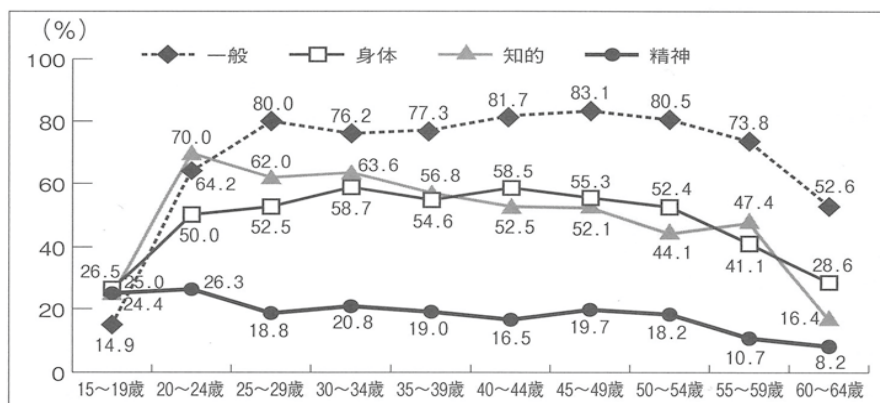
図2 耕作放棄地の推移



### (3) 福祉側の事情

障がい者の就業率は、ほぼ全ての年齢層で一般よりも低く（特に、精神障がい者において顕著）、障がい者にとって、「働きたくても、職場がなかなか見つからない」という状況にある。

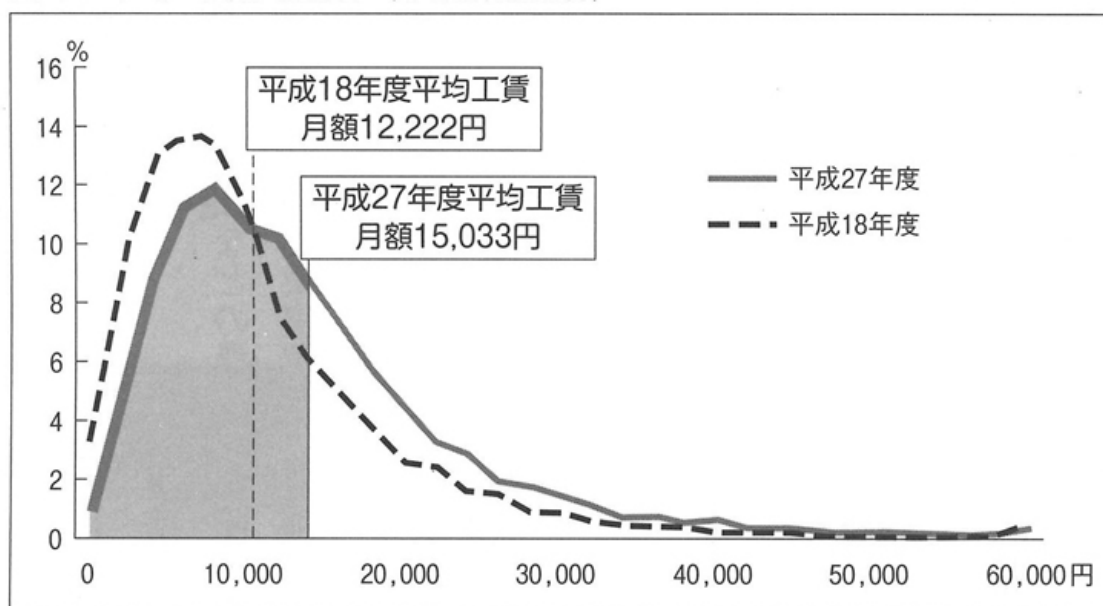
図3 障がい区分別年齢別の就業率



(資料：厚生労働省「身体障害者、知的障害者及び精神障害者就業実態調査」(平成18年7月1日現在)；総務省「労働力調査年報」(平成18年))

また、就労継続支援B型事業所での賃金（工賃）も少なく、就労継続支援B型事業所での平均工賃月額額は、毎年上昇しているものの、2015年度においては15,033円となっており、平均以下の事業所が実に全体の約7割もある。

図4 就労継続支援B型事業所での平均工賃月額



(資料：厚生労働省 就労継続支援B型事業所の平均工賃)

#### (4) 農福連携の経緯

現在の、「障がい者が農業で働く」という意味での農福連携が登場したのは2010年代になってからのことだが、それ以前に農業が医療・福祉分野で取り入れられた代表的なものは、作業療法であった。精神科では、治療の一環として農作業が行われた。福祉分野においても、福祉施設で自分たちで食材を確保する”という自給的な生活や趣味やレクリエーションの役割を果たした。1990年代に入ると作業療法から園芸療法や園芸福祉が登場する。園芸療法は、アメリカから導入されたもので、生きものである植物を用いて人を癒す療法である。また、1999年には農水省が、食料・農業・農村基本法を制定し、その中で農業の新しい主要な役割として多面的機能を取り上げた。そのなかに保健休養機能（癒しや安らぎをもたらす機能）が含まれている。そして、2002年に兵庫県立淡路景観園芸学校園芸療法課程が、日本で初めて開設されている。このように様々な団体が生まれたが、個々で活動していたため、なかなか農業と福祉の連携は広まっていかなかった。それが、2014年に農林水産省が「農山漁村振興交付金」をつくったのを契機に一気に動いた。当初、農林水産省の交付金なので、福祉系の中間支援団体や施設まで情報が届きにくかったが、厚生労働省が広報したことで徐々に知れ渡り、農福連携をはじめの施設が増えてきた。2015年になると動きは加速し、農林水産省と厚生労働省共催による農福連携マルシェの開催や農福連携の普及啓発、情報発信を目的とした、農福連携推進フォーラムを開催している。そして、厚労省もこうした動きを促進するために、都道府県が事業所を支援するための「農福連携による障害者の就農促進プロジェクト」助成金を2016年につくった。さらに、農水省は、2015年度より都市地域での福祉農園の開設等の支援を開始し、2017年からは「農山漁村振興交付金（農福連携対策）」として、事業実施地域を市街化区域、市街化調整区域外にも拡大し、支援を行っている。2020年3月に、関係団体及び関係省とともに、国民的運動として農福連携等を応援する農福連携等応援コンソーシアムが設立された。

### 3. 福祉と農業

#### (1) 福祉と何か？

「福祉」は、高齢者や障がい者を対象にした何か特別なことのように思われがちだが、「福祉」とは、「幸福」と同じ「しあわせ」という意味のことばで、すべての人の幸せを考えること、福祉を通してみんなが幸せになることであり、幸福を求めるのは人の権利である。しかし、幸福や幸せは人により異なる。ここでは、慶応大学ヒューマンシステムデザイン研究室の定義を以下引用する。

幸福・幸せ： 日本語の幸福・幸せを英語に訳すと *happiness*。 *happiness* を和訳すると、楽しさ、という意味もあります。しかし、「幸福」と「楽しさ」ではかなり語感が違います。このため、幸福学研究では、「幸福」よりも「ウェルビーイング (*well-being*)」という言葉がよくつかわれます。ウェルビーイング (*well-being*)： 国際的には、幸福学研究は *well-*

being study と呼ばれます。ウェルビーイングとは何か？ さかさにして、Being well. (良い状態であり続けること) と考えるとわかり易いと思いますが、日本語の幸福のイメージよりも、安心、安定、安寧、健全、健康などに近いニュアンスだと言えます。

農福連携により、農業側、福祉側に双方に安心、安定、安寧、健全、健康がもたらせられなくてはならないということだ。

## (2) 農業と農業がもつ力

### ア. 農業はプロジェクト・プログラム

プロジェクトは、有限でスタートとゴールがあり、プログラムは共通のミッションを持つプロジェクト群である。(株)国際農業開発は耕種農業を営む企業であるが、この耕種農業をプロジェクト・プログラムとして示すと図5のようになる。例えば、稲作プロジェクトは有機栽培による酒米づくりという独自性があり、種まきから始まり収穫、出荷調整、販売までがプロジェクト期間となる。農業は、一見定型業務と見られがちだが、自然の影響を受けやすく、生産物価格は不安定でリスクを伴い、適期に作業をしなければ高収量は期待できず、様々なステークホルダーとの関係性を常に意識しなければならない、まさに農業はプロジェクト・プログラムと言える。農業をプロジェクト・プログラムと捉えれば、マネージメン

#### (株)国際農業開発プログラム

- ミッション  
安全・安心、良質な(高付加価値)農産物の提供  
人が集える場(スローフードを含む)の提供  
多様性、農福連携
- プロジェクト群  
稲作プロジェクト、畑作プロジェクト、観光農園プロジェクト  
果樹園プロジェクト、ワイナリープロジェクト等
- マネージメント  
統合、スコープ、時間、コスト、品質、人的資源、コミュニケーション、  
リスク、調達、ステークホルダー

ト手法が活用でき、生産性が向上し効率化がすすめられる。また、プロジェクトはタスク群で成り立っているが、稲作プロジェクトでいえば、耕起、種まき、施肥、生育管理、病虫害防除、除草、収穫、出荷調整など、おおよそ8つのタスクに分類され、さ

らに、それぞれの作業は、細かな作業が積み上がって成り立っている。このような作業を担うのが百姓であるが、百姓は百匠とも呼ばれ、作物生産の匠でもありプロジェクト・プログラムマネージャーと言える。

### イ. 工程管理とマニュアル化

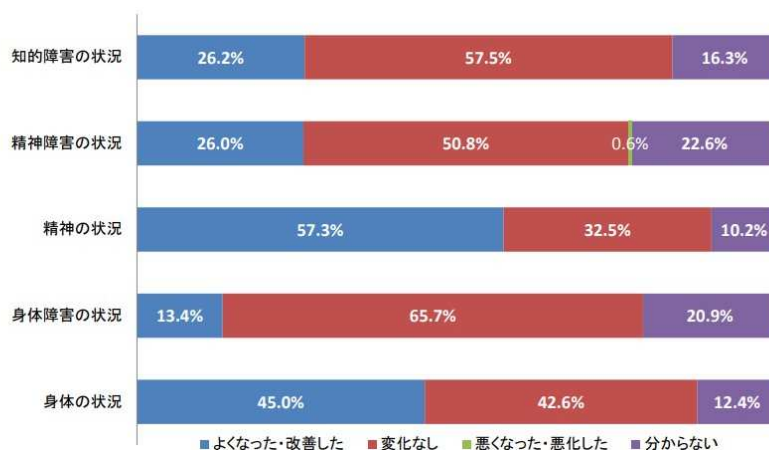
近年、農業において農業生産工程管理(GAP)に取り組む農家や法人が増えている。GAPは、生産の工程全体を管理する手法で、農作業の計画を立て、実践した結果をチェックし、記録を残すことで、記録をもとに作業の改善などを行うものであるが、前述のように農業は作業の種類が多く、作業の内容も異なることから、障がい者一人ですべての農作業をするのは困難な場合がある。しかし、農作業を切り分け、複数の障がい者が一つのチームとなって、能力に応じてそれぞれが得意な作業を行うこと(適材適所)で農作業も可能となる。更に、農作業をマニュアル化して農作業・農器具を工夫することで、障がい者ができる農作業の範囲

は拡大する。

### ウ. 農業活動による効果

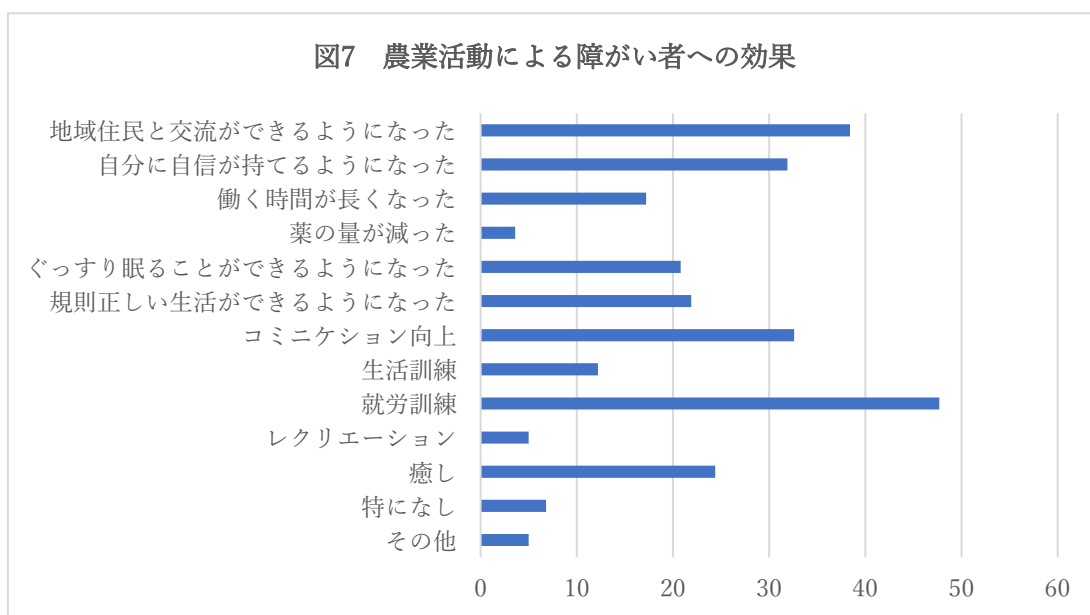
2014 年の調査で興味深いものがある。障がい者就労施設のスタッフに、農業活動をした障がい者の変化を聞いたところ、「精神の状態がよくなった・改善した」と回答した施設が 57.3%、「身体の状態がよくなった・改善した」と回答した施設は 45.0%もあった。

図 6 農業活動による障がい者の変化



また、「挨拶が出来るようになった」などコミュニケーション上の効果もみられている。精神障がい者は、夜寝られずに昼夜逆転の生活になる人も多いが、農作業をすると早起きになる。しっかり体を動かすことで疲れるので、夜も眠れる。日中に活動するので他の人とのコミュニケーションも増える、当然の結果かもしれない。

図7 農業活動による障がい者への効果





JA・全中と順天堂大学が興味ある調査結果を公表した。体験型農場での農作業によりストレスにより増加するホルモンであるコルチゾール、クロモグラニンAは減少し、幸福度を表わすホルモンであるオキシトシンが増加し、ストレスで増加する酵素成分である $\alpha$ アミラーゼも全体では減少したという。また、気分アンケートでは怒り、混乱、抑うつ、疲労、緊張などのネガティブ因子は低下した。こうした解析から体験型農場での農作業にはストレス軽減効果があることがホルモンの増減というかたちで定量的に示された。

#### 4. 農福連携の事例

##### (1) 先行事例

##### ア. 農業者側の事例

農業者が、農福連携に取り組む方法は、大きく分けて、①障がい者を直接雇用する方法、②障がい福祉サービス事業所(障がい者に対する支援を行う施設)に農作業を請け負ってもらう方法がある。①の場合、農業者は、社員である障がい者への作業指示や労務管理などを、全て自らの責任で行うこととなる。②の場合、農業者は、障がい福祉サービス事業所と作業日程・作業内容を調整するとともに、事業所の職業指導員が、障がい者の能力把握、作業指示とサポートを行うこととなる。

##### **静岡県浜松市「京丸園株式会社」**

1.3haの農地にて野菜の生産・販売を行う農地所有適格法人。障がい者は農作業および出荷調製作業に携わる。現在は計24名の障がい者を雇用している。農業は経験と勘に基づく職人の作業と考えていたが、福祉の担当者と相談しながら作業を分解し、「伝わる」作業指示を行っている。障がい者が行う作業をナビゲーションマップに落とし込み、作業内容を分解して作業指示を行っている。作業をレベル別に分けたナビゲーションマップは能力向上の指標となっており、連携する福祉事業所では訓練メニューとしても活用されている。

##### イ. 福祉サービス事業者側の事例

障がい福祉サービス事業所が、農福連携に取り組む方法は、大きく分けて、①自ら農地を確保して農業生産を行う方法、②農業者から農作業を請け負う方法がある。①の場合、障がい福祉サービス事業所は、農業知識と技術を自ら習得する必要がある、また、農地を確保する必要があることに加え、農業用機械・器具についても、操作できる必要がある。②の場合、障がい福祉サービス事業所は、農業者のほ場に通り、そこにある機械や器具等を用いて、農業者と調整しながら農作業を行うこととなる。

##### **茨城県つくば市の「ごきげんファーム」**

地域の耕地放棄地を使い、年間30品目70~80品種を有機栽培。農作の他に稲作、竹細工、養鶏、レストラン事業を展開。合計100人以上の障害のある人が登録制にて働いている。

「僕らが目指すのは障害のある人と地域の人が垣根なく場を共有でき、お互いが“ごきげん”になれる社会。『障害のある人たちを応援して』とただ訴えても、理解は深まりません。だからこそまず僕ら側から地域に貢献することと、地域との関係性を築けるようなイベントを大切にしています」。

## (2) 株式会社国際農業開発の事例

### ○A君の場合

学習障害の青年A君を週に1回1年間受け入れた。A君の両親は、先々のことを考え、農業なら食べることには困らないだろうとのことからA君に農業を身に付けさせたいとのことから弊社に受け入れが要請された。

種まき、草取り、収穫、収穫後の調整（商品にすること）を一通りやってもらった。

細かい作業は苦手、でも大柄で力もちのA君は、サトイモの収穫は抜群に上手だった。忍耐強く、真面目で草取りも飽きずによくやった。調整作業は苦手ですぐに他のことをやりたがった。当たり前だが、健常者と同じように得手不得手があることを再認識した。

### ○子供達の場合

日本メディカルケアマネジメント・デイサービス「スコヤカ・ケア”KIDS”」の子供たちを毎月1泊2日あるいは2泊3日で受け入れた・作業は種まきから収穫、出荷調整まで指導員の指導の下、一通り行う。自分たちがまいたトウモロコシの収穫は、このときは全員が非常によくやった。成功体験だったのかもしれない。おしなべて、個性豊か。集団行動は苦手、でもリーダーは生まれる。悪いことをしたら、しっかりとしかる、そうすればよく聞く、ちゃんとあやまる。こんなことがあった。仕事を終えて家に帰ると、棚から落としたのだろう、懐中電灯が壊れているのを見つけた。それも壊したまま放置するのではなく壊れたものをちゃんと元とおりに棚の上に戻してあった。子供たち全員を集めて、だれがやったのか問い詰めたが、すぐには私がやったとは言わない。そこで「これからはもう来なくても良い」と言ったら、「ごめんなさい、僕がやりました」と名乗り出る子供がいた。故意にやったのではないので、壊したことは叱らなかつたが、壊したことを報告しなかつたことを叱った。この子は、なぜ叱られたのか理解してくれたと思う。

前述のA君同様に当たり前だが、子供たちそれぞれに得意、不得意がある。スコヤカのA君はリーダー的存在、作業は率先して行うが、細かな作業は苦手。B君はA君の仲良し、逆に細かな作業は得意。本を読むのが好きで、現代農業や日本農業新聞も読んでいた。農業が好きかとの問いに「まあまあ」、そして、農業体験に来るかとの問いに、「気分転換」「ストレス解消」との回答。これも当たり前だが、子供にもストレスがあるのだ。C君はうるさい、でも褒めてやれば仕事はどんどんする。D君は、何でもやりたがるが、すぐに飽きてしまう。

コロナ禍で子供たちの受け入れを中断せざるを得なくなったが、子供達に様々な機会を農作業を通じ提供できたが、一方、弊社も個性豊かな子供達から多くのことを学ばせてもら

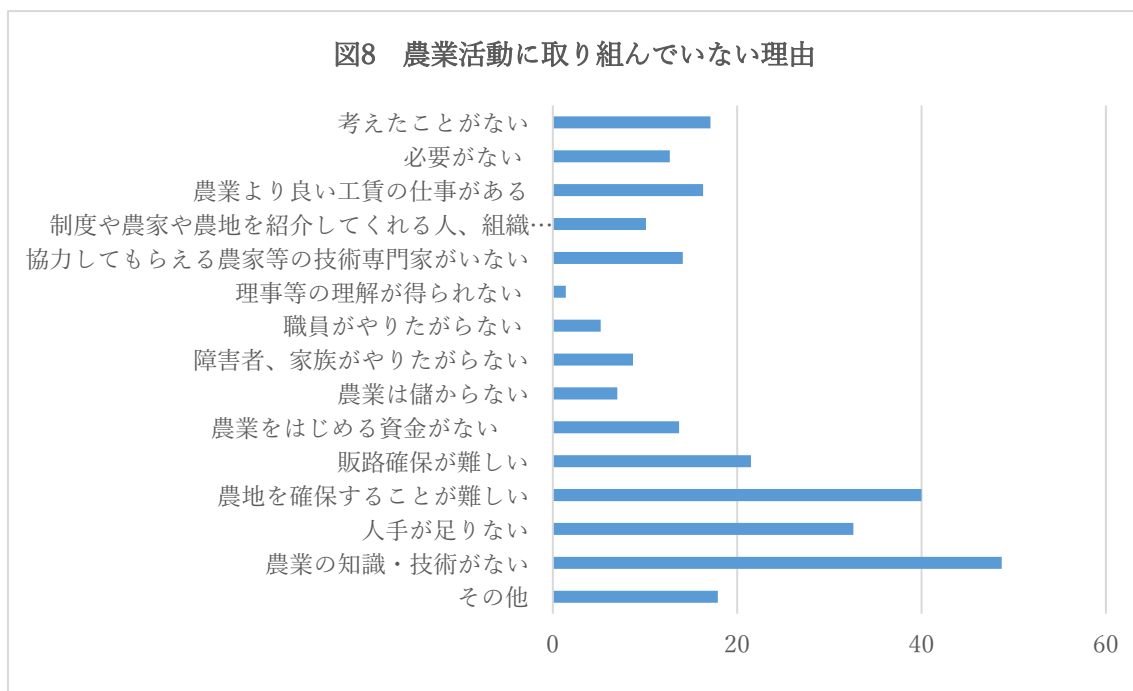
った。

## 5. 課題

特定非営利活動法人日本セルフセンターが 2014 年 3 月報告の農と福祉の連携についての調査研究報告に興味ある結果が示されている。

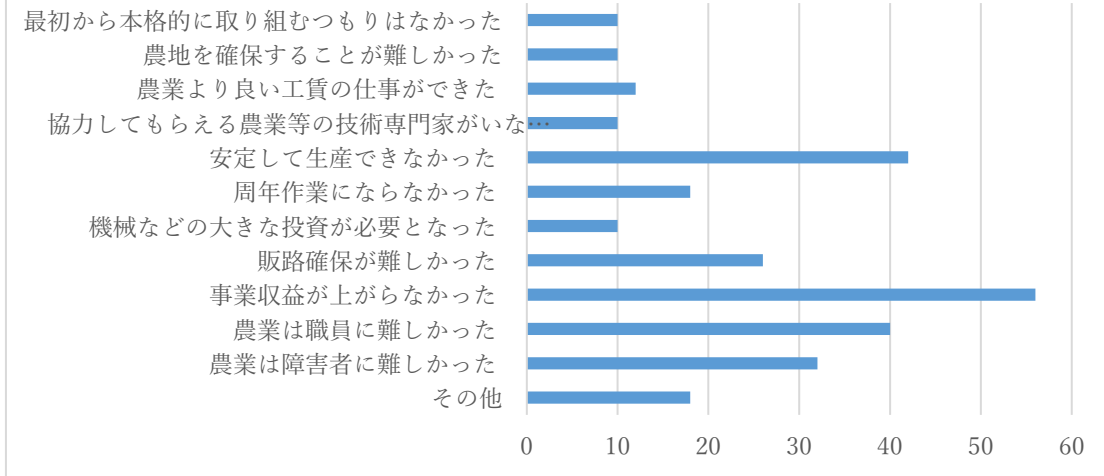
福祉事業者が、農業活動に取り組んでいない理由をみると、第 1 位が「農業の知識・技術がない」(48.7%)、第 2 位が「農地を確保することが難しい」(40.0%)、第 3 位が「人手が足りない」(32.6%)、第 4 位が「販路確保が難しい」(21.5%) となっている。

「協力してもらえぬ農家等の技術専門家がいない」、「制度や農家や農地を紹介してくれる人、組織がない」が 1 割を超えており、販売に結び付く農業技術をどのように習得していけばよいのか、一定の規模の農業を行うためには農地を借りる必要があり、どのようにすれば借りることができるのかが大きな課題となっている。そして、農業に取り組むためのマンパワーが慢性的に事業所では不足気味であるという。



また、福祉事業者が農業に参入したものの農業活動を止めた理由の 1 位が「事業収益が上がりなかった」(56.0%)、第 2 位が「安定して生産できなかった」(42.0%)、第 3 位が「農業は職員に難しかった」(40.0%) となっている。そのほか「農業は障害者に難しかった」(32.0%)、「販路確保が難しかった」(26.0%) なども比較的多い。農業活動をやめたのは、取り組んでも技術的に安定的な生産を行えず、収益が上がりなかったためと考えられる。

図9 農業活動を止めた理由



これらの調査結果は、農福連携の課題ではあるが、実は農業に新たに参入した企業も全く同じ課題を抱えている。新規に参入した企業が黒字化するまでの平均年数は 8 年かかるといふ。資金力がないと福祉事業者が農業に参入するのは難しいと言える。

## 6. 農福連携の更なる可能

農福連携に取り組むと、前述したとおり、作業工程の細分化、工程の標準化という視点が生まれる。これが、作業改善につながり、収益性が上がるが、これはGAPの考え方と共通する。GAPに取り組むことにより、結果として、農産物だけでなく、農福連携の取組自体のブランド化にもつながると考える。また、百姓が農福連携の場でプロジェクトマネージャーになれば、障がい者を適材適所で、切り分けられたタスクに配置でき、作業工程を管理でき生産性が、一層向上するであろう。前述したようにB型事業所になると平均工賃は月額1万5033円、これは時給100円にしかならないが、生産性があがり、ブランド化がすすんで時給も最低賃金並みに上がれば、農福連携は真のウィン・ウィン関係になる。

弊社の事例の項で、農業体験に来るかとの問いに、「気分転換」「ストレス解消」と答えたとしたが、これを裏付けるような調査結果「農作業によりストレスにより増加するホルモンであるコルチゾール、クロモグラニンAは減少し、幸福度を表わすホルモンであるオキシトシンが増加し、ストレスで増加する酵素成分であるαアミラーゼも全体では減少した」が、明らかになった。農福連携が、農業側の人手不足を福祉側が労働力を提供するという関係に止まらず、農業の現場が心の健康増進の場として、活用されることが期待される。

以上