

農福連携の実施を困難にする要因とその解決方向についての一考察

障害ユニット 研究員
東洋大学 社会学部
小泉 隆文

キーワード：農福連携、利用者支援、制約要因

1. 課題と方法

(1) 研究の背景

近年、農福連携の動きがさかんとなってきている。農福連携とは、主に農業と福祉の連携、とりわけ福祉事業所が農作業を導入することを示している¹⁾。

福祉事業所が農福連携をこころみ、農業・農作業を導入しようとする背景には、福祉事業所やその利用者などに一定の効果が得られるからである。

濱田は、農福連携の効果として次の点をあげている。すなわち、①障害への効果、②心身への効果、③工賃への効果、④就労訓練、地域交流への効果をあげている。具体的には、①②は体力増進、服薬量の軽減化などにより、身体や精神、知的障害や心身の状況が改善されることによる就労支援や職業リハビリテーションにおける効果、③は農業生産活動だけでなく、加工や飲食などの6次産業化を行うことで、工賃向上がみられる効果、④は地域住民との交流やコミュニケーション能力が高まる効果があげられている²⁾。

新井は、タマネギといった重量野菜にかかわる作業の効果として、毎日重いタマネギを運搬することで体力を使うため、服薬しなくても就寝することができ、

また、早寝早起きを促し、生活リズムを整えることに効果があるとしている³⁾。

このような農福連携がもたらす効果は、農福連携に関する様々なセミナーなどで発信されており、自らの事業所でも農業・農作業を取り入れたいと考える事業所は多数あると考えられる⁴⁾。しかしながら、農業・農作業は実際に行うとなると、簡単に開始することは難しいと思われる。

(2) 研究方法

本稿では、福祉事業所が農福連携を開始する際に、どのようなことがネックとなっているかを既存の調査結果から検討する。農福連携が開始できない理由をカテゴリーに分け、それぞれの理由について検討し、改善方法をについて述べることとする。

2. 農福連携の制約要因に関する既存調査からの検討－きょうされん・農林水産政策研究所によるアンケート調査の分析結果から－

過去に、大規模にわたって全国の障害者支援事業所に行った調査の代表的なものに、きょうされんと農林水産省農業政策研究所によるアンケート調査がある。

きょうされんとは、就労支援事業所、授産施設、地域活動支援センターなどの障害者支援施設からなる全国組織の団体である。また、農林水産省農業政策研究所は、文字通り農林水産省の調査・研究機関である。きょうされんが実施し、分析を農林水産省農業政策研究所が行ったものである。本章は、農林水産省農業政策研究所の分析結果にもとづいている。

この調査は、2010年から2011年に行われたアンケート調査である。きょうされん会員の1,553事業所に配布し、692の回答を得ている（回収率44.6%）。配布先は、就労支援事業所、授産施設、小規模作業所、生活介護、地域支援センター、多機能型事業所に配布された。障害種別は、知的障害、精神障害、身体障害にわたっている。

表1は、「農業活動を止めた理由」と「農業活動を行わない理由」の結果である。「農業活動を止めた理由」をみると、多い順に「専門スタッフが確保できない」29事業所（49.2%）、「知識・技術がない」23事業所（39.0%）、「本人や家族の意思」18事業所（30.5%）、「土地がない」17事業所（28.8%）となっている。

専門スタッフが確保できない理由としては、日常の支援に多くの人材を割いており、農業・農作業に関わることが可能なマンパワーが不足していることや、農業・農作業という、いわば特殊な技術を持ち合わせて

いる職員が確保できないことを示している。また、農業・農作業を行うことに職員のコンセンサスが得られていないこともあるだろう。なぜなら、農業・農作業には作業する土地ばかりでなく、農機具の購入が必要となる。また、収穫した農産物の用途や販売先についても考えなければならず、多くの業務が発生するからである。

本人や家族の意思については、農業・農作業は本人にとってつらい作業であったことが想像でき、本人がつらいことを家族が後押しすることはないために農業・農作業を止めたことが考えられる。

また、土地がない理由については、すでに土地はすべて用途が決まっており、余剰の土地がないことや、新たに農業・農作業用の土地を準備するには、貸し手がない、近隣に土地が見つからないことが理由として考えられる。

一方、「農業活動を取り入れない理由」をみると、多い順に「土地がない」148事業所（56.7%）、「知識・技術がない」100事業所（38.3%）、「専門スタッフが確保できない」「考えたことがない」94事業所（36.0%）となっており、その理由は「農業活動を止めた理由」と同様であると思われる。また、農業・農作業を作業科目とすることを考えたことがない理由としては、そもそも新たな作業として考慮されたことがないことや、すでに行っている作業で時間が取れず、他の作業を行うこ

表1 「農業活動を止めた理由」と「農業活動を取り入れない理由」

（単位：事業所；％）

	合計	土地がない	知識・技術がない	専門スタッフが確保できない	資金がない	本人や家族の意思	協力農家がない	考えたことがない	その他
農業活動を止めた理由 （複数回答）	59 (100.0)	17 (28.8)	23 (39.0)	29 (49.2)	2 (3.4)	18 (30.5)	9 (15.3)		28 (47.5)
農業活動を取り入れない理由 （複数回答）	261 (100.0)	148 (56.7)	100 (38.3)	94 (36.0)	52 (19.9)	49 (18.8)	33 (12.6)	94 (36.0)	64 (24.5)

資料：農林水産省農業政策研究所の調査結果（<http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/24kassei5.html>）より筆者作成。
注：上段は実数値、下段は割合である。

とを考える余地がないことが考えられる。

アンケート調査からは、このような回答を得たが、これらを区分すると、「栽培技術」「土地（農地）」「職員」に区分けすることができよう。次節では、この3点について詳しく検討していきたい。

3. 農福連携の制約要因

(1) 土地（農地）の取得

農作業を新たな授産科目として設定しようとする場合、先に述べたような、農作業を行う用地を確保することは難しい。農作業を行う土地とは、主に①既存の福祉事業所の敷地内に設定する場合と、②新たに農地を取得する場合とが考えられる。

①については、開墾する必要がある。ひとことで開墾といっても、それは容易なことではない。土地を開墾するには、その土地の状況にもよるが、多くの場合、ユンボやトラクターなどで開墾するのが効率的だと思われるが、事業所の多くは、そのような農業機械を所有していない。また、鋤や鍬で開墾するとしても、かなりの労力を要する。根が深くなっているところや、場合によっては木の切り株を取り除く必要が出てくる。また、石が混ざっている場所もある。そのような土地を農機具だけで開墾していくにはかなりの覚悟が必要となる。

また、開墾したとしても、その後は土壤の肥沃度などが農業・農作業には大きく関係してくる。これは栽培技術とも関連するが、農業・農作業に適した土壤にするためには、土壤改良を要する場合もある。また、無農薬、有機農業、自然栽培を志す場合には、さらに高度な土壤の改良を行う必要がある。

例えば、生産した農産物に有機JASマークを貼付して販売したい場合には、①堆肥等で土作りを行い、種まき又は植え付けの前2年以上禁止された農薬や化学肥

料を使用しない、②土壤の性質に由来する農地の生産力を発揮させる、③農業生産に由来する環境への負荷をできる限り軽減する、④遺伝子組み換え技術を使用しない、といった厳しい条件をクリアーした上で、有機食品のJAS規格に適合した生産が行われていることを登録認定機関が検査し、その認定を受けなければならない。このように農業・農作業に適した土壤にするには、かなりの手間がかかる。

②については、福祉事業所が位置する地区にもよるが、都市部では土地そのものが存在しない場合もあり、新たな土地を取得するのは難しい。また、農村部では土地がある場合もあるが、規模拡大を望む農業者が農地を「待っている」場合もある。

また、土地を借り入れることができればコストは抑えることができるが、もし購入するとなると、日々のランニングコストよりも多くの取得費用がかかることとなる。果たして福祉事業所に土地を購入する資金が用意できるのか。先ほどの表1にもあるが、「資金がない」という理由で農福連携を断念している福祉事業所もあるのは確かである。

平成29年から施行された社会福祉法人制度改革によって、内部留保の明確化が求められるようになった。このため、農業・農作業の事業を開始する前から計画的に進めていかなければ、農地の取得は難しいと思われる。

(2) 栽培技術

農業・農作業を行う場合には農産物を栽培する技術が必要となる。しかし、農業経験のない一般的な職員が栽培技術を習得することはかなり困難である。

農業を生業としている農家や農業生産法人の従事者は、長い年月をかけて栽培技術を習得している。播種や苗の植え付けから、除草、間引き、水管理、収穫方法など様々な技術が必要となるが、それを農業経験のない職員が身に着けることは容易ではない。

また、栽培技術だけではなく、もちろん栽培や生産しようとする農産物に関する知識も必要となってくる。日々の業務の中で、知識を身に着ける時間を確保することもまた難しい用意思える。

栽培技術や知識があまりないままに農業・農作業を実践しても、農産物がうまくできなかつたり成長過程で病気になったり、虫害に遭うことも考えられる。収穫を楽しみにしている利用者の期待を裏切ることにもなる。体制が整っても、利用者から「もうやりたくない」といわれてしまうかもしれない。したがって、栽培技術は経験者や専門家に習って、実践しながら身に着ける機会が必要となろう。

（3）職員

農業・農作業を実践している福祉事業所では、職員の負担はかなり大きいといわれている。なぜならば、通所の福祉事業所では、利用者が作業に従事できる時間帯は毎日固定しており、その中でなければ作業ができない。しかしながら、利用者がある時間帯に作業がすべて終わるはずもなく、職員は利用者がない時間帯や、ややもすると就業時間外で農作業を行う必要も出てくる。また、利用者がある時間帯に、彼らに行ってもらった作業を準備する必要がある。利用者個人に適した作業が必要となると、準備にもかなり時間を要する音は想像に難くない。

また、農業・農作業を行うことに職員間のコンセンサスが得られない場合もある。特に障害者支援をしている福祉事業所であれば、日々の支援に関する業務が多く、これ以上作業科目を増やすことに懐疑的な職員もいるであろう。障害者支援事業所には、利用者の中でも自閉症の利用者など、日々の日中活動でイレギュラーな事象が苦手な人がいることから、職員も新しいことを始めることに疑義を唱える者もいるであろう。

農福連携は、利用者はもちろんのこと、職員も納得した上でなくては実践が難しい。ハウスの場合は例外

であるが、露地で農業・農作業を行う場合は、天候が不良となった場合、屋外での作業がなくなってしまい、急遽屋内での作業をする必要も出てくる。そのような場合でも、作業メニューを職員の間で準備することが必要となり、職員間の連携は必要不可欠なものとなるからである。

4. 農福連携の制約要因への対処方法

これまで、農福連携を実践するにあたり、その制限ともいえる制約要因について検討してきた。では、これらの制約要因への対処方法はないのだろうか。

土地に関しては、2017年に生産緑地法の改正や、2018年の都市農地の貸借の円滑化に関する法律の制定により、従来よりも都市後の使用しやすくなった。市民農園など市民参加型農園の運営や、企業、NPO法人の農地の使用も可能となった。また、生産緑地の売買や賃借が可能となった⁵⁾。

また自治体によっては、体験農園方式で、既存農家の農地を使用できるシステムがある。

これは、自治体が開設する市民農園とは異なった方式である。既存農家が体験農園を開設し、年間を通して農作業ができる体験できるものである。

表2は、市民農園と体験農園の比較したものである。市民農園と比較して、体験農園の大きな違いは、種、苗、肥料、農器具など農作業に必要な物は体験農園を開設した農家が準備する点と、農家から栽培指導を受けることができる点である。一般的な市民農園では、使用者が自らで農機具や種などを用意し、技術指導はない中で生産するが、体験農園はしっかりと技術指導を受けることができる点がメリットである。

また、栽培品目については、市民農園は使用者が生産したいものを生産することができるが、体験農園は開設した農家の作付計画に則った生産物に限られる。

しかしながら、都市農業では、小規模多品目の農業生産が行われているため、よっぽど変わったものでなければ生産することができる。

また、「援農」というシステムがある。これは、農家の農作業を手伝うことである。具体的には、農家が行う農作業の一部を福祉事業所の作業の一つとして行うことである。例えば、播種の時期には播種を行い、草刈りの時期には草刈りを、収穫の時期には収穫を行う。また、生産した農産物を計量して袋詰めを行い、配達や販売に同行するところもある。

体験農園や援農のメリットは、第1に、福祉事業所の活動時間内で完結できることである。施設外での活動となるため、引率・利用者支援を行う職員が数名必要となるが、作業や栽培の指導を農家から直接受けることができるため、経験者がいない事業所でも取り組みやすい。また、農機具も農家から借りることができるため、使用方法も学ぶことができる。第2に、実際に農福連携を開始した時に、農業指導のアドバイザーをお願いしやすい点にある。先に述べたように、農作業経験のある職員がいない事業所の場合、栽培技術や作付についての知識があまりないないため、試行錯誤する機会が多いが、体験農園や援農で関わるようになった農家にアドバイザーになってもらうことで、回り道なく農福連携を実践できるようになることが考えられる。

職員のコンセンサスについては、体験農園や援農で利用者支援を行う際に、彼らの活動許容範囲はどのくらいなのかを自ら把握することができ、また、農業・

農作業の作業内容も把握することができるようになる。そのため、いきなり農福連携を開始するといわれるよりは、利用者の作業の内容や、自分たちが利用者支援をする上で必要なことを踏まえた上で実践できるため、上から「農福連携をやらせている」といった後向きな意識は、体験農園や援農を経験していれば薄れていくことが考えられる。

土地が確保できていれば、地域の住民を巻き込む活動もできる。例えば、農地がまだ残っているような地方都市では、息子に代替わりした農家の父世代がいる。息子世代と一緒に農業に従事している場合もあるが、農家の主力でなくなった場合は、そのような人々にはボランティアやパート職員という形で技術指導を依頼することもできる。また、そのことで、今まで福祉事業所の利用者に関わりのなかった人との交流の機会も作ることができる。

5. 考察一何のための農福連携なのか

これまで、農福連携を行う上でネックとなっている要因について、過去のアンケート調査結果にもとづいて検討を行ってきた。ここで我々がはき違えてはならないのは、なぜ農福連携を行うのかということである。

さきに濱田の論文を繙いたように、農福連携には様々な効果がある。工賃増加に有効であり、利用者の心身

表2 市民農園と体験農園の比較

	作目	面積	料金	契約期間	農機具・栽培指導
市民農園	使用者が自由に決められる	16㎡	年間6,000円	2年8か月	・種や苗、肥料、農器具は利用者が準備する ・栽培指導なし
体験農園	農地所有者の作付計画に基づく	30～35㎡	年間40,000円	3年 (1年ごとに更新)	・種や苗、肥料、農器具は農園家が準備する ・栽培指導が受けられる

資料：筆者作成

にも効果的であるという結果も出ている。

また、農業・農作業自体はいろいろな種類の作業があり、利用者の個性にあった作業を見つけやすいというメリットもある。さらに、農福連携がもとになり、6次産業化が行われ、飲食店、喫茶店、販売店で地域住民との交流が活発になっているところもある。

それらは利用者の支援のために農福連携を行ってきた結果である。農福連携それ自体が目標になるのではなく、あくまでも利用者支援のツールの1つとして農福連携を行うことが肝要である。

農福連携がいまやブームとも呼べるほど、その名も実も浸透しているが、そのような時期であるからこそ、福祉事業所の収益増加のための農福連携ではなく、農業分野への就労を目指すことや、利用者の個別支援計画の作成、利用者の社会参加、ソーシャル・インクルージョンを目指した地域づくりといった、利用者支援のための農福連携であるということを肝に銘じなければならぬであろう。

注

- 1) 本稿では、農福連携の「農」を事業としての「農業」と作業としての「農作業」の両方を含めて論じることとする。
- 2) 濱田健司（2016）19-28.
- 3) 新井利昌（2017）58.
- 4) 発信元としては、自然栽培を行っている障害者支援事業所を主とする団体である「自然栽培パーティ」が開催するセミナー、農林水産省や地方農政局が開催するシンポジウムや公開研究会、日本農福連携協会（ノウフク）が開催するセミナーなどがあげられる。
- 5) 小野（2018）53-66.

参考文献

- 新井利昌（2017）『農福一体のソーシャルファーム』創森社
濱田健司（2016）『農の福祉力で地域が輝く』創森社
小泉隆文（2017）「ICFと農作業の関連について - 個別支援計画作成への導入として -」『福祉社会開発研究』91-97.
小柴有理江、吉田行郷（2016）「地域における農業分野での障害者就労の支援体制の構築」『農業経済研究』第87巻、第4号、412-417.
小野淳（2018）『東京農業クリエイターズ』イカロス出版