

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

—異分野が連携するプラットフォームの形成—

小柴 有理江^{1*}・吉田 行郷¹

Analysis of Support Systems of Persons with Disabilities Working in the Agricultural Sector in Local Areas

Yurie KOSHIBA(Policy Research Institute, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)

Yukisato YOSHIDA(Policy Research Institute, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)

The purpose of this study is to clarify effective measures to promote farming with persons with disabilities in a local area. These measures are classified into four types. The first type is farmwork matching in rural areas. The second type is employment support for persons with disabilities at agricultural corporations. The third type is to support the entrance of special subsidiary companies into the agricultural sector in urban areas. The fourth type is comprehensive support of these types. These support systems form a kind of platform which promotes collaboration between agriculture and other industries in local areas.

Key words: persons with disabilities working in the agricultural sector , cross-sectoral cooperation , platform

1. はじめに

農業の担い手不足や耕作放棄地の増加が深刻化する中、地方経済の停滞や中小企業等の海外移転による下請け作業の減少、企業における障害者の法定雇用率の運用強化によって、障害者の新たな就労先として農業分野への期待が高まっている。

そうした中、農業分野での障害者就労に先駆的に取り組む事例が報告されているが、その多くは、試行錯誤の中で農業・福祉分野双方の知識を自ら習得し、関係する主体とのネットワークを独自に築いてきた。結果として地域社会に貢献する経営も現れている(註1)。こうした実態を受け、地域で農業分野での障害者就労を一層促進するための支援体制が構築されつつある。

ところで、こうした地域での農業分野における障害者就労の支援策に関する研究は、過去には実施事例に限られていたため、蓄積がほとんどない。数少ない先行研究として、大澤(2010)は、市町村による知的障害者の就労支援の取り組みとして、横浜市の単独事業である「障害者農業就労援助事業」を取り上げている。主として知的障害者が農業経営体で就労するための支

援を実施するものである。大澤は横浜市のような取り組みを一般化するためには①障害者、農業経営体を結ぶ中間支援組織の必要性、②農業政策と福祉政策の連携の必要性、③農業事業体の経営を安定させるための支援が重要な要素であることを指摘している。

山下・工藤(2007)は、農業経営体における障害者就労の受け入れに不可欠な地域連携支援について、障害者側と農家側双方への仲介機能が必要であるとしている。その両者の連携方策を①中間支援組織となるNPO法人等を設立する「準専用組織業務委託方式」、②研修農場を設け、そこが仲介機能も担う「専用施設整備方式」、③農林事務所やハローワーク等の既存の組織を活用する「既存組織活用方式」に分類している。

両研究では、農業分野での障害者就労を推進する先進地域の試みが報告されている。ただし両者とも農業経営体における障害者の雇用に向けた支援策に限定された研究である。その後、農地法改正や障害者雇用率に関わる制度改正、経済・雇用情勢の変化によって支援策も多様化し、その実態を明らかにすることが改めて求められている。

そこで本稿では、農業分野での障害者就労を支援する体制を構築した県や市町村の地域レベル(註2)の取

¹ 農林水産政策研究所

Corresponding author*: ykoshiba@affrc.go.jp

(註1) 例えば、飯田ら(2011)の事例を参照。

(註2) 「地域」という概念は、本来、重層的・相対的な概

第1表 農業分野における障害者就労を推進する地域の取り組み事例

	プラットフォームの設置主体	プラットフォームの運営主体	開始年度	主な支援内容		
				農作業請負(施設外就労等)のマッチング	障害者の農業経営体での就労支援	農外の主体の農業参入支援
I	香川県	NPO法人香川県社会就労センター協議会	2011年度	●		
	鳥取県	鳥取県(農福連携推進プロジェクトチーム)	2010年度	●		
	静岡県・浜松市	NPO法人しずおかユニバーサル園芸ネットワーク	2005年度	●		
II	名張市	名張市障害者アグリ雇用推進協議会	2008年度		●	
	兵庫県	障害者農業訓練・就労支援ネットワーク会議	2012年度		●	
III	大阪府	(一財)大阪府みどり公社(農政チーム)	2005年度			●
IV	島根県	(公財)しまね農業振興公社	2012年度	●	●	●
	奈良県	奈良県(農林部・健康福祉部)	2010年度		●	●

資料:聞き取り調査(2014年度実施)および各地方公共団体等資料より作成。
 註:「●」は支援あり,空欄は支援なしを表す。

り組みを取り上げ,その支援の種類,支援体制の特徴や課題を明らかにする。

なお,本稿ではこうした支援のあり方をより一般化するため,支援体制をプラットフォームの視点から分析する。國領(2011)は,プラットフォームを「多様な主体が協働する際に,協働を促進するコミュニケーションの基盤となる道具や仕組み」と定義している。また,プラットフォーム設計の主要変数として,①コミュニケーション・パターンの設計,②役割の設計,③インセンティブ設計,④信頼形成メカニズムの設計,⑤参加者の内部変化のマネジメントを挙げている。國領の研究は,情報産業に限らず,様々な業種や地域社会づくりまで幅広い取り組みを分析対象としている。

そこで本稿では,國領の定義と分析視点に基づき,地域における農業と福祉の連携の支援体制を分析する。具体的には,第2節では,農業分野における障害者就労を支援する地域の代表的な事例を取り上げ,その支援内容を分類する。第3節では,國領の指摘するプラットフォームの5つの主要変数を考慮しつつ,各分類の代表事例における支援体制を分析する。第4節では異分野の連携を図る上で最も重要となるコミュニケーション・パターンの設計について詳述し,第5節で地域において農業と福祉の連携のプラットフォームを形成することの意義と課題を考察する。

2. 地域における支援内容の特徴

念であるが,本稿では県や市町村単位を分析対象とする。

農業分野での障害者就労を推進する体制を構築している地域の取り組みは,その内容によって大きく4つに分類される(第1表)。

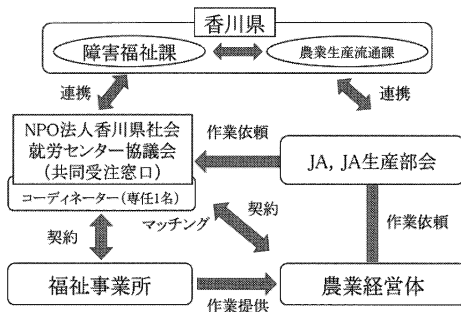
1つ目は,施設外就労(註3)等による農作業請負のマッチングである。香川県,鳥取県,静岡県および浜松市では,農作業を委託したい農業経営体と受託したい就労系障害福祉サービス事業所(以下,福祉事業所)等をマッチングする仕組みを構築している。2つ目は農業経営体において障害者就労を実現するための支援である。障害者個人が農業経営体で雇用されることを目的としており,三重県名張市や兵庫県で取り組まれている。3つ目は特例子会社(註4)や福祉事業所といった障害者就労に関わる農外の主体による農業参入を支援するものである。こうした取り組みは大企業の立地する大阪府で積極的に取り組まれている。4つ目は,上記の3つの支援を複合的,段階的に推進するものであり,島根県や奈良県の取組みが該当する。

なお,これらの取組みは,主として地方公共団体がプラットフォームの基盤をつくり,必要に応じて事業を外委託して運営にあたっている。

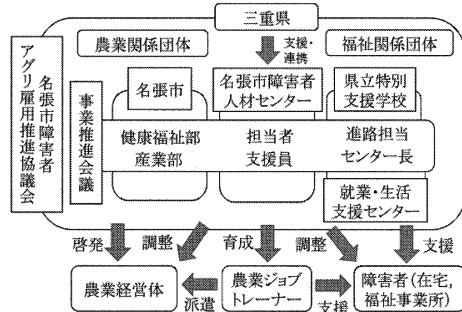
次節では,これらの4つの分類について,それぞれの先進的な事例を取り上げ,プラットフォームの主要変数に基づきその支援体制を分析する。

(註3) 「施設外就労」とは,福祉事業所の利用者(障害者)と職員がユニットを組み,企業から請け負った作業を当該企業内で行う活動。

(註4) 障害者の雇用の促進・安定を図るため,事業主が障害者の雇用に特別な配慮をした子会社。特例子会社の農業参入の詳細は吉田ら(2014)を参照。



第1図 農作業請負のマッチング体制（香川県）
資料：香川県社会就労センター協議会資料より作成。



第2図 農業経営体での就労支援体制（名張市）
資料：名張市作成。

3. 農業分野での障害者就労を促進するプラットフォームの形成

1) 農作業請負のマッチング—香川県

香川県は重量野菜を始めとした労働集約的な作物の栽培が盛んであるものの、高齢化とともに労働力不足が深刻化している。そうした中、福祉事業所が施設外就労として農作業に従事するための支援が県主導が始まり、2011年度から本格化している。本格的な実施段階では、農作業受委託をマッチングする共同受注窓口をNPO法人香川県社会就労センター協議会（以下、センター協議会）内に設置し、専任のコーディネーター1名を配置した。

(1) コミュニケーション・パターンの設計、役割の設計

農作業受委託の仕組みは（第1図）、まず、農業経営体からの農作業依頼は、JAやJAの生産部会を通じて共同受注窓口であるセンター協議会に集約される。センター協議会は作業内容や条件を調整し、合意すれば、依頼した農業経営体と請負契約を結ぶ（註5）。その後、センター協議会は会員の福祉事業所に対して作業の受託を募集する。受託が決定するとセンター協議会と福祉事業所とで契約を結び、圃場での作業が実施される。

なお、県は事業開始当初は直接事業を実施していたものの、現在では、事業への助言やコーディネーターの配置に必要な事業申請の支援を行うなど、補助的な立場から事業の継続に向けた支援を行っている。

(2) インセンティブ設計、信頼形成メカニズムの設計

こうした共同受注窓口を設置することで、農業経営体も福祉事業所も作業の受委託先を独自に探したり、作業内容の調整や賃金交渉等の不慣れな作業を直接行わなくて済み、受委託者双方の負担が大幅に軽減される。また、受委託はセンター協議会との契約となるため、参加する主体からの信用も得やすい。

さらに共同受注では、受委託者の事業規模の相違に

よるミスマッチも回避される。例えば、経営規模の大きい農業経営体での作業も、複数の福祉事業所が請負うことで受委託が成立する。

こうした仕組みの構築によって、共同受注による作業料金の合計額は2011年度の約247万円から2013年度は約995万円へと増加した。農作業を請け負う福祉事業所は、約80のセンター協議会の会員のうち、24事業所となった（2013年度）。依頼される品目はニンニクに加えタマネギ、キャベツ、パレイショ、レタス等の県の主要品目を中心に広がっている。作業内容も収穫に加えて定植、調整等へと拡大し難易度も高まる傾向にある。

結果として、作業を委託した農業経営体にとっては労働力の確保による経営の維持・拡大、適期収穫による品質向上につながっている。福祉事業所にとっても障害者の工賃向上や心身への好影響といった効果が指摘され、こうした成果が参加者のインセンティブを一層高めている。

(3) 参加者の内部変化のマネジメント

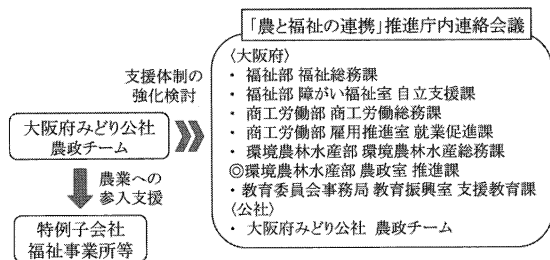
その反面、農作業の委託希望者の増加に伴い、受託先の確保やコーディネートの拡充が課題となり、県やJAとの役割分担の見直しが図られている。

2) 障害者の農業経営体での就労支援—名張市

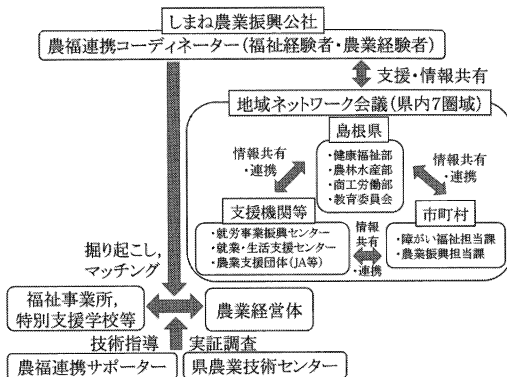
水田兼業地帯の三重県名張市では、多くの障害者が一度に働ける農作業を確保することは困難である。そのため、労働力を必要とする農業経営体で障害者が一般就労するための支援である「障害者アグリ雇用推進事業」を実施している。その支援を行うのは2009年に設立された名張市障害者アグリ雇用推進協議会（以下、推進協議会）である（第2図）。その中核となる事業推進会議は、名張市の健康福祉部、産業部、名張市障害者人材センター、特別支援学校、就業・生活支援センターで構成される。加えて三重県や市内の農業・福祉関係団体等を幅広く組織化している。

(1) コミュニケーション・パターンの設計、役割の設計

（註5）作業料金は通常面積あたりの契約である。



第3図 農外の主体の農業参入支援（大阪府）
資料：大阪府資料より作成。



第4図 複合的な支援体制（島根県）
資料：しまね農業振興公社資料より作成。

推進協議会では、就農を希望する障害者に対し、農業経営体での就労体験やモデル雇用を推進している。その流れは、まず、特別支援学校や就業・生活支援センターで就農希望者を募集する。他方で名張市を中心に事業に協力する農業経営体の掘り起こしを行い、名張市障害者人材センターが各機関と情報を共有しながらマッチングを図る。また、同センターでは、圃場で農業経営体と障害者とのコミュニケーションを補助する農業ジョブトレーナーを育成・派遣している。名張市は推進協議会の事務局として全体の調整にもあたる。

2013年度の農業経営体での就労体験には、延べ163名の障害者が参加した。またこれまで53名の農業ジョブトレーナーが養成されている。2012年度は就労移行支援として1名が就農を経験している。

(2)信頼形成メカニズムの設計、インセンティブ設計、参加者の内部変化のマネジメント

名張市では、推進協議会という形で関係機関が密に連携し、情報共有を図りながら継続的な支援を行っている。こうした仕組みでマッチングを効率的に行い、雇用の過程で生じる課題にも迅速に対応している。今後は地域のニーズに応じた新たな支援も試行しつつ、プラットフォームの機能の充実を図る方針である。

3) 農外の主体の農業参入支援—大阪府

(一財)大阪府みどり公社（以下、みどり公社）では、農業に参入を希望する特例子会社や福祉事業所に対し、参入の支援を行っている。

大企業が立地する大阪府は、特例子会社の数も全国で3番目に多い。法定雇用率の上昇が見込まれる中、障害者の職域拡大として農業参入が検討されるようになった。そこで農業分野に関心のある特例子会社や福祉事業所等が集まり、2004年に農業参入のための研究会が発足した。大阪府もオブザーバーとなり、大阪府に適した農福連携のビジネスモデルが検討された。

2007年には研究会のメンバーである特例子会社が農業参入を果たした。その後、同社をモデルに特例子会社や福祉事業所の農業参入が活発化している。

(1)役割の設計、コミュニケーション・パターンの設計

現在はオブザーバーであった府職員がみどり公社に移り、公社の農政チームが特例子会社や福祉事業所の農業参入支援の実質的な窓口となっている（第3図）。公社は農地中間管理事業や新規参入等の既存の支援策を活用しつつ、参入を希望する主体への支援やフォローアップを行っている。

(2)インセンティブ設計、信頼形成メカニズムの設計

みどり公社が相談窓口となることで、農業参入を希望する主体は、農地の確保や経営・資金計画の策定、農地法に関連する専門的な手続きに関わる支援等が一元的に利用でき、参入時の負担が大幅に軽減される。また、みどり公社の担当者によって随時フォローアップが行われ、農業参入した主体の定着が図られている。

2014年度までに府内で農業に参入した特例子会社や福祉事業所は17件となった（準備中も含む、公社把握数）。うち、4件が特例子会社である。さらに施設外就労や農産物の共同販売等を契機として、特例子会社と福祉事業所との連携に発展するケースも生じている。

(3)参加者の内部変化のマネジメント

こうしたみどり公社の実績を受け、大阪府でも2011年度に部局横断的に『農と福祉の連携』推進庁内連絡会議を設置した。担い手確保の観点から特例子会社や福祉事業所の農業参入支援を強化する方針である。ここには公社も参加し、支援の総合化を図っている。

このように大阪府では民間の特例子会社や福祉事業所によって農業参入へのニーズが高まり、そのニーズに応じてプラットフォームの充実を図っている。

4) 各タイプの複合的な支援—島根県

島根県では、2012年度から「農福連携推進事業」の

第2表 各事例における支援人材の配置と役割

		事業をコーディネートする人材、組織		圃場等の現場でサポートする人材、組織	
			役割		役割
I	香川県	コーディネーター (1名)	農作業請負のマッチング、受発注契約の締結、作業内容調整、スケジュール策定、現場確認等	—	(農業経営体、施設職員、コーディネーター等)の間で事前に調整)
II	名張市	事業推進会議	体験・就労受入農業経営体の掘り起こし、体験・就労のマッチング、作業内容の調整、支援計画の策定、農業ジョブトレーナーの育成・派遣、アセスメント、フォローアップ等	農業ジョブトレーナー(延べ53名)	圃場での障害者・農業経営体支援(障害者の適性判断、作業支援、受入農業経営体への助言)
III	大阪府	農政チーム・チームマネージャー(1名)	農業参入に関わる支援(農地確保、事業計画・資金計画策定支援等)、フォローアップ等	—	(普及員、施設メーカー等が適宜支援)
IV	島根県	農福連携コーディネーター(2名)	農業経営体と福祉事業所とのマッチング(農業・福祉の主体の掘り起こし、取り組み内容調整、実施のための支援等)、地域ネットワーク会議の運営等	農福連携サポーター(9名)、農業技術センター	・サポーター:農業に取り組む福祉事業所等への技術指導 ・センター:農業現場での障害者の受入れ環境整備に向けた実証調査

資料:聞き取り調査および各地方公共団体等資料より作成。
注:いずれも2013年度の状況。

取り組みを開始した。同事業は、(公財)しまね農業振興公社(以下、振興公社)が受託して実施している。

島根県は、積雪等の影響で周年の作業受委託が困難である点、小規模な農業経営体が多い点、福祉事業所の意向も様々であったことから、特定の支援に絞らず、複合的に支援を行っている。事業内容は、①施設外就労による農作業請負のマッチング、②加工や原料栽培の受委託のマッチング、③農業経営体での障害者雇用や実習の支援、④福祉事業所の農業参入や規模拡大の支援である。

(1)コミュニケーション・パターンの設計、役割の設計、参加者の内部変化のマネジメント

振興公社では、福祉分野および農業分野の経験者各1名を「農福連携コーディネーター」(以下、コーディネーター)として配置し、事業実施にあたっている(第4図)。一連の取り組みに参加する農業経営体や福祉事業所の掘り起こしやマッチングは、基本的にコーディネーターが自らのネットワークを活用して行う。また県内の7つの圏域ごとに「地域ネットワーク会議」を設置し、県、市町村、関係機関や地域の事業者が参加する連絡会議を開催している。さらに農作業の現場では、農業に取り組んでいる福祉事業所に技術指導を行う「農福連携サポーター制度」を設け、農業普及員の退職者等9人に委嘱している。また県の農業技術センターは、障害者が作業しやすい圃場環境や作業適性に関する実証調査を担当し、農業経営体への普及を目指している。

このように、島根県では様々な支援のパターンを実施するため、幅広い主体が参加し、県全域、圏域、現

場段階でそれぞれサポートを行っている。とりわけ圏域段階の地域ネットワーク会議では、関係機関や主体が参加し、各々が抱える課題を具体的に共有し、より身近な主体同士の連携に向けた検討がなされている。

将来的には圏域単位で連携の仕組みを自発的に継続していくことが目指されている。

(2)インセンティブ設計、信頼形成メカニズムの設計

こうした取り組みによって、公社では2年間(2013～2014年度)で27件の農作業請負をマッチングした。このうち2件は地縁の希薄なIターンの新規就農者からの受託であった。また、高齢化した農業経営体から経営を継承した福祉事業所も3事業所あった。この様に複合的な支援を行うことで、多様な形で顕在化している農業の担い手不足という課題に柔軟に対応することが可能となっている。多様な主体がプラットフォームに参加することで、地域の異分野の情報や課題が共有され、解決に向けた検討の過程で主体間相互の信頼性が高まり、こうした成果を生み出している。

4. 取り組みの実現・定着を図る人材の役割

農業分野における障害者就労の取り組みは異業種間の連携や異分野への参入を図るものであり、プラットフォームの設立に加え、きめ細かい支援が必要となる。取り上げた事例では、両者のコミュニケーションを円滑に行うため、両分野を理解して共通言語化し(註6)、普及する人材や組織が配置されている(第2表)。

具体的には第1にプラットフォーム全体の運営の核となり、異分野の機関や主体の参加を促し、主体間の

(註6) 國領(2011): p.26

連携を具体化する人材や組織である。取り上げたいずれの事例でもコーディネーターがその役割を果たしている。香川県や大阪府では、両分野の知識を持ち合わせる人材を配置している。とりわけ香川県では、主体間のマッチングはもとより日々の作業計画にまで連携を帰着させる。また、名張市や島根県では、各分野の専門家が集結し、農業・福祉の両面においてそれぞれの強みを生かして事業にあたっている。プラットフォームにおけるコーディネーターの役割は、①プラットフォームの仕組みづくりやその拡充、②参加する機関や主体の掘り起こし、③主体間のマッチング、④協働のための支援や主体間の調整、⑤工賃や賃金の適正化に向けた交渉、⑥経営ノウハウのような、当該主体に不足する知識・情報の提供等である。コーディネーターが、各主体のニーズや状況を専門的な観点から把握し、きめ細かい支援を行うことで、異分野への参入や異分野の主体同士の連携が実現している。

第2に圃場の現場で主体間のコミュニケーションを補助し、取り組みを現場に定着させる役割を担う人材の配置である。障害者個人の農業経営体での就労を目指す名張市では、農業ジョブトレーナーを育成・派遣し、現場で障害者の適性を判断しながら、農業経営体に対して障害者の作業適性やコミュニケーション手法を助言する。島根県の農業技術センターでも障害者が作業しやすい圃場環境や作業適性に関する研究を行っている。また、特定の人材の配置がない香川県でも、農業経営体、福祉事業所の職員、コーディネーター等で事前に作業内容を確認し、農業経営体からの作業依頼が障害者に的確に伝わるように事前準備が行われる。

以上のように、農業分野と福祉分野の主体が参加・連携する仕組みを構築し、それを現場に埋め込んで定着を図る、2つの段階の人材（組織）の存在が重要となっている。

5. おわりに

以上まとめると、地域における農業分野での障害者就労の支援体制の特徴は、第1に地域農業の特性や課題に応じた支援が行われる点である。取り上げた事例は、内容は異なるものの、取り組みによって地域課題の解決を図ることが目指されていた。第2に地域の限られた人的・物的資源の有効活用を図っている点である。プラットフォームを構築することで、支援する側である関係機関が分野横断的に関わり、支援される側の主体も幅広く参加し、必要な情報や支援を集約し、集中的に提供することが可能となる。第3にプラットフォームで主体間の連携を実現するためには、コーデ

ィネーターや現場で支援する人材といった、主体の個別の状況に応じて支援を行える人材が重要である。

その反面、課題もある。1つは、多くの事例では、地方公共団体がプラットフォームを設置し、必要に応じて公社等の民間組織に事業を委託し、その運営にあたっている。しかし、厳しい財政事情の中で、コーディネーターの人件費を含む事業予算を確保し、いかに事業を継続するかが課題である。長期的にはプラットフォーム自体のビジネスモデルを確立することも求められる。2つ目はプラットフォーム構築の効果として期待される、主体間のコミュニケーションの深化から新たな取り組みや付加価値形成を促進する「創発性」をいかに高めるかという点である。現時点では主体間のマッチングや農業への参入支援が主であるものの、大阪府や鳥取県では、農業と福祉に限定せずに商工関係者もプラットフォームに参加し、販売面等においても支援の充実を図る方向にある。こうしてプラットフォームの機能を充実させることで、支援や参加主体の幅を広げ、相乗効果を高めることが求められる(註7)。

引用文献

- 飯田恭子・香月敏孝・吉田行郷・小林茂典・出田安利・松島浩道(2011)「福祉施設における農業分野の障害者就労の実態と課題」『農業経済研究 別冊, 日本農業経済学会論文集』: 64-71.
- 國領二郎(2011)「プラットフォームとその設計」國領二郎・プラットフォームデザイン・ラボ編著『創発経営のプラットフォーム』日本経済新聞出版社, 13-33.
- 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』みらい.
- 特定非営利活動法人日本セルフセンター(2014)『農林水産省「平成25年都市農村共生・対流総合対策交付金」事業 農と福祉の連携についての調査研究報告』.
- 山下仁・工藤清光(2007)「地域連携による障害のある人の農業経営への受け入れ支援モデル—農業経営への障害のある人の受け入れの効果と課題 その2—」日本建築学会大会学術講演梗概集(九州): 485-486.
- 吉田行郷・香月敏孝・吉川美由紀(2014)「農業分野に本格進出した特例子会社の実態と課題—地域農業の担い手としての特例子会社の可能性—」『農業経済研究』86(1), 12-26.

(註7) (特非)日本セルフセンター(2014:p.99)でも、農業分野での障害者就労の中間支援組織として、「農業側+福祉側+行政+企業」の地域包括的な組織の必要性を報告している。