

## 農福連携における農業分野での就労の広がり可能性

### ～NPO法人農スクールの取組み～

主任研究員 濱田 健司

#### 目次

- |             |                            |
|-------------|----------------------------|
| 1. 生活困窮者の状況 | 5. 生活困窮者への就労支援にか<br>かる留意点  |
| 2. 法人の概要    | 6. 農スクールにおける就労支援<br>にかかる課題 |
| 3. 取組み状況    | 7. 今後の展望                   |
| 4. 取組み効果    |                            |

筆者はこれまで障がい者の農業分野における就労訓練や就労という農福連携について調査研究を行ってきた。そこで就労する「福」の対象者は、心身になんらかの障害を有する「障がい者」であった。近年、現場での取組みおよび行政支援がすすむ中で、「障がい者」にかかる取組みは着実な広がりを見せている。一方で、厚生労働省や農林水産省はホームレスやニートや引きこもりなどの生活困窮者を対象とした就労訓練や就労にも、農業分野に強い期待を寄せている。

本稿ではまず生活困窮者の状況について概観する。次いで早くから農業分野において生活困窮者の就労支援に取り組むNPO法人農スクールを紹介し、最後に今後の農福連携の可能性を考える。

### 1. 生活困窮者の状況

#### (1) 生活困窮者の状況

厚生労働省『社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』（2013年1月25日）によれば、我が国では年収200万円以下の勤労者は3割近くに達し、

世帯主でも1割を超えた。そして17歳以下の子どもがいる一人親世帯等の世帯員の貧困率（等価可処分所得中央値の50%以下の所得しか得ていない者の割合）は50%を超えている。また生活保護の受給者が年々増大し、高齢者間での受給の広がりに加え、生活保護を受給する世帯主の25%が生活保護を受給する世帯の中で育つという「貧困の連鎖」によって、子どもにも影響が及んでいる。

秋田県藤里町では10年から11年にかけて、地域で孤立する人々のニーズを把握するための実態調査を行った。その結果、18歳以上～55歳未満の町民1,293人のうち8.74%（113人）が、長年仕事に就けず自宅などに引きこもっていることが明らかになった。現在、町ではさまざまな支援や取組みを行うことで、こうした状況を解消しつつある。

この割合を国全体として考えた場合、極めて深刻な状況が浮かび上がる。10年の我が国の18歳以上～55歳未満の人口5,868万人で計算すると、513万人が引きこもりとなる。生活保護受給者は15年1月現在217万人、世帯数では162万世帯にも達している。生活困窮者自立

支援法が施行される背景が窺われる。

つまり生きづらさを抱える、または社会に出ることに立ちすくむ人々が身近なところにいる。引きこもり等の人々の中には障がい者も、健常者とのグレーゾーンにある者もいる。そして彼らは親類や社会との関わりがなくなること、生活保護受給者となる可能性がある。

## (2) 行政による取組み

2015年4月、生活困窮者自立支援法が施行された。この法律では、都道府県および市町村は生活困窮者への支援に取り組まなければならないとしている。法律施行の背景には、増え続ける生活保護受給者や増大する社会保障費などがあり、生活保護に至る前段階にある人々をいかに自立させるかということが法律の大きな目的となっている。

生活困窮者とは、生活困窮者自立支援法では「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」とし、具体的には「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン」によれば①直近の就労経験が乏しい者。例えば、いわゆる引きこもりの状態にあるもしくはあった者またはニートの者（長期間失業状態が続いている者、未就職の高校中退者等）、②身体障害者等であって、障害者総合支援法に基づく障害者就労移行支援事業等の障害福祉サービスを受けていない者や身体障害者等とは認められないが、これらの者に近似して一定程度の障害があると認められる者や障害があると疑われる者、とされる。

つまり生活困窮者は、これまでの障害者総合支援法や生活保護法などのセーフティネットから抜け落ちている、現在の自分の力や生活環境では自立が困難な人々といえる。

支援は大きく3つに分かれる。①自立相談

支援事業の実施および住居確保給付金の支給、②就労準備支援事業、一時生活支援事業および家計相談支援事業等の実施、③都道府県知事等による就労訓練事業（「中間的就労」）の認定である。生活にかかる相談対応、自立までのプラン作成、住居の確保、就労準備や就労訓練がその主な内容となっている。

## (3) 民間による取組み

NPO法人が東京や大阪などで日雇い・ホームレス等の生活困窮者の人々のための寮を整備したり、働く場を創出したり、近年では高齢化するこれらの人々の介護をしている。協同組合においては、労働者協同組合が仕事づくりを通じた同様の支援をし、またそうした人々自らの仕事づくりへの参画を図っている。近年、生協も相談窓口の開設、フードバンクによる食料支援、就労訓練に取り組み、一部のJAにも生活困窮者を対象とした支援に取り組むところが出てきている。

だが、生活困窮者の支援にはさまざまなノウハウや人材育成が必要であり、また行政からの報酬体系が障害者や高齢者の施策（障害者総合支援法、介護保険法）のように十分整備されていないことから、事業として組織が取り組むことはまだまだ難しい状況にある。

以下で紹介するNPO法人農スクールは、早くから生活困窮者の就労支援を農業分野において取り組んできた法人の一つである。

## 2. 法人の概要

NPO法人農スクール（以下、農スクール）は、神奈川県藤沢市の生産緑地にある。かつては畑や雑木林が広がっていた地帯にあり、小田急江ノ島線長後駅より車で15分ほどのところである。代表は小島希世子氏が務め、農スクールのほかに株式会社えと菜園（以下、

えと菜園)を設立している。農スクールは生活困窮者への就労支援に取り組み、えと菜園は熊本県産の有機農産物のネット通販・直売などによる小売、体験農園の運営、自然栽培野菜の生産・販売、農地での法人・教育機関向け研修事業等を行う。2つの法人は同じ建物を利用し、農地については農スクールとえと菜園で区分して利用している。

小島氏は熊本県の農村で生まれ育ち、野菜の産地直送会社に勤務した後、2006年に地元熊本県で無農薬・無肥料で育てる自然栽培や有機肥料を用いて育てる有機栽培に取り組む農家とともに農産物を販売するオンラインショップ「よかもん発見たい!」を立ち上げた。

「おいしい野菜をみんなに食べてもらう」という思いがその根底にあった。

次に取り組んだのは消費者に農業を知ってもらうために「自分の手で野菜をつくる(体験する)」ということであった。そこで2008年より市民農園を借りて、農薬や化学肥料を使用しない一般市民向け家庭菜園塾「チーム畑」を開設することとした。2009年には「チーム畑」の事業と小売事業を統合し、えと菜園を設立した。このときから市民農園ではなく体験農園<sup>1</sup>「コトモファーム」として事業運営を開始した。地主が主体となってコトモファームを運営、えと菜園がコンサルティングおよび一部の業務を委託されるという形態

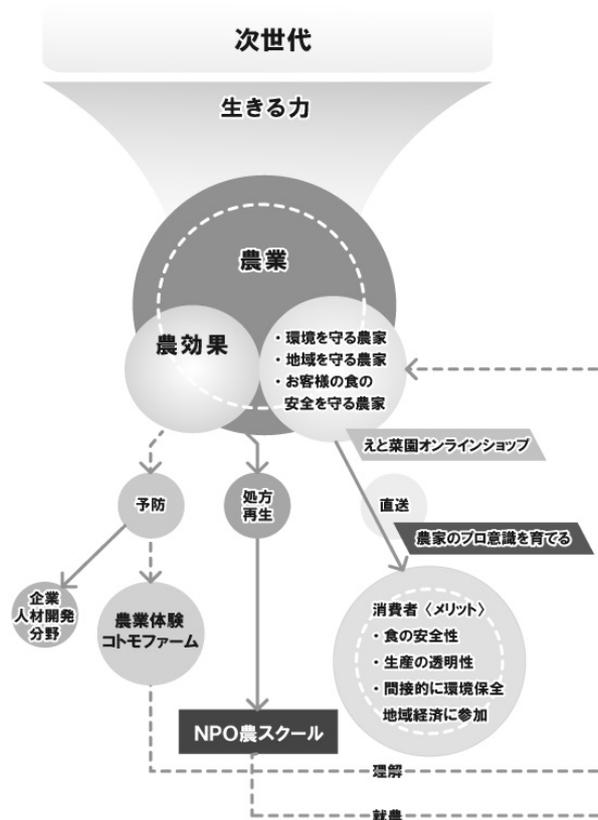


図1 法人の取組み

(出典：NPO法人農スクール資料)

1 農園の利用者自らが農作物を直接栽培し、全量買ってもらおう契約栽培で、必要な資材は農園所有者が用意し、栽培指導も行う。



写真1 藤沢市のオフィス

とし、実質はえと菜園が運営している。

生活困窮者への就労支援に取り組むきっかけとなったのは、小島氏が17年ほど前に大学進学で上京したときに見た、地方ではほとんど見ることもない、路上にいた多くのホームレスである。彼らを見て、担い手のいなくなっている地元の農家や、増える空家のある農村をマッチングさせることはできないかと考えたことに端を発する。

2011年に本格的な就労支援を行うため、ホームレス以外にも生活保護受給者・ニート等を受け入れる「生活困窮者への就農支援研修」プログラムの提供を開始している。同年そのプログラムが「横浜ビジネスグランプリ ソーシャル部門」で最優秀賞を受賞したことで、生活困窮者支援を行う他のNPO法人との関係が構築され、生活困窮者就労支援の取組みが大きく動き出した。さらに同年、ニーズの強かった、消費者を対象にした体験農園の農場を現在の横浜市片倉にも開設した。

そして2013年8月に生活困窮者への農業における就労支援プログラムを提供するためのNPO法人農スクールを設立した。体験農園「コトモファーム」については横浜市と藤沢市の2か所で運営し、就労支援については藤沢市でのみ実施している。

農地は藤沢市では地域農家の耕作放棄地などであった5,000㎡、横浜市では165㎡を有償で借りている。藤沢市では農スクールの理事に農家が加わっていることから、農スクール利用分1,000㎡は無償で利用してもらい、またコトモファーム利用分の5,000㎡は地主が運営主体であるため、費用は発生しない。ただし、理事の農家には、えと菜園が農家から農業機械を借りる場合、無償ではなくレンタル料金を支払うこととしている。

当初、藤沢市の知人から農家を紹介してもらい1,000㎡を借り小規模で開始したが、体験農園や就労支援の取組みが地域で徐々に認められ、農家から信頼を得て面積を拡大させている。現在も耕作放棄地となっている場所を借りて欲しいという声が寄せられている。1,000㎡で農スクール、5,000㎡で体験農園、5,000㎡で自然栽培野菜の生産を行っている。

### 3. 取組み状況

#### (1) えと菜園の事業

6名の職員が従事し、4名が熊本オフィスに、2名が横浜オフィスに勤務する。小売事業、体験農園事業、法人・教育機関向け研修事業、農産物生産・販売事業を行う。収入は小売事業が約7割を占め、残りが体験農園・研修・農産物生産・販売事業となっている。

##### 1) 小売事業

えと菜園は、藤沢市の農園の一角に直売所を設け、熊本県で生産された自然栽培や有機栽培の野菜を販売している。またこのほか地域の直売所への出荷も行っている。販売の中心は、ネットでのオンラインショップである。現在、16戸の農家と契約し、主な販売品目は米・小麦粉・米粉・トマト加工品・雑穀・紅茶・ベーグルなどである。東京・大阪を中心に、全国の有機農産物のファンに宅配便で届

けられている。農産物の一部はえと菜園（熊本オフィス）で選別・ラッピングを行うが、基本は農家が行い直送している。

### 2) 体験農園事業

コトモファームでは、利用者が半年契約、1年契約、2年契約のいずれかの契約を選択し、えと菜園と契約を結ぶ。利用に当たっては入会金のほか、月会費を支払う。会費は野菜作り指導代（毎週開催）、種代・苗代（年間25種）、農機具レンタル代、毎週メール発行の「今週の野菜作りテキスト」料などとなっている。藤沢市では第1～5農園まで整備しており、260区画に分け、現在は130区画で100を超える契約が結ばれている。1契約者は1区画22㎡の中で自然栽培による農作業を行う。週1回2時間（月8時間）程度の農作業で年間約20種類の野菜をつくることのできる。個人との契約に加え、企業との契約も増えている。利用者の多くは神奈川県在住者だが、東京都から通う利用者もいる。

この農園の特徴は、農薬だけでなく有機肥料も使用せず、そしてF1（雑種第一代の種）でない自家採取した種を用いた栽培方法を行っていること、耕作放棄地を再生利用していることがあげられる。

### 3) 法人・教育機関向け研修事業

農業体験による企業や教育機関の職員を対象としたメンタルヘルスケア、チームビルディング、自立の人材育成、管理職育成の機会を提供している。参加者はコトモファームの農園で農作業を行い、さらに座学の講習を受ける。体験農園と同様、えと菜園が資材提供し、農業技術指導を行い、参加者は作業をする。年契約コースと都度契約コースに分かれ、年契約コースは150㎡の農地で35名まで農作業ができ、都度契約コースは人数に合わせ、その時々の農作業をする。東京都や神奈川県

の企業や大学など10社が利用している。

### 4) 農産物生産・販売事業

F1でない自家採取した種を用いて、農薬も肥料も用いない自然栽培による野菜を小島氏が中心となって生産し、生産物はオンラインショップで販売している。

## (2) 農スクールの事業

### 1) 就労支援

就労支援「野菜作り挑戦」プログラムに参加する者（以下、スクール受講生）は現在10名、県内で生活困窮者支援を行う「NPO法人ふれんでい」や「NPO法人湘南ライフサポート・きずな」からの紹介により、集まっている。年齢は22～60歳、全員男性で、元ホームレス・ニート・引きこもり・元受刑者等が参加している。9名が生活困窮者支援を行う前記NPO法人の寮から通う。小島代表とボランティアスタッフ1名および前記NPO法人のそれぞれの担当スタッフ2名が対応する。

野菜作り挑戦プログラムは週1回2時間の農作業を実施し、農作業終了後にその日の研修を振り返り、気づいたこと、思いなどをワークノートに記入し提出してもらう。ここで大切なことは、信頼関係を築くことと、スクール受講生に自信を持ってもらうことであるとのことである。

他者と気持ちのやり取りをする経験の少ない者が多いことから、真摯に向き合い、寛容に受容していくことが重要となる。同時に、今まで自分自身を認めることができない者も多いことから、自己肯定感を持てるように褒めることなどが重要となる。そうした上で、生活習慣を身に付け、さらに農業技術を身に付けられるようにしているとのことである。

野菜作り挑戦プログラムは最初の2.5か月間の「導入編」、次の2.5か月間の「基礎編」



写真2 作業の様子

に分かれる。その後、就職や定着のための支援を1か月ほど行う。

「導入編」は週1回計10回行い、まず自分を知り、自己肯定感を確立していくというものだ。「基礎編」は週1回計10回行い、他者とのコミュニケーション方法、働くことの意義を学び、人生の目標を見つけ、社会において自立して働くことの意識を醸成する。そして最後に就職の意向について確認する。

一般企業への就職を希望する者については前記NPO法人が対応したり、ハローワークなどを通じてスクール受講生自ら仕事を探す。農業分野への就職については、えと菜園と関係するまたは小島氏のかつての勤め先の関係する有機農家を紹介している。

「導入編」は、午後1時から開始され、これは参加者が朝起きることができなかつたり、一度でも来られなくなると来にくくなるため、午後からのスタートとしている。一方「基礎編」では、社会適応を図るため、朝10時からのスタートとしている。

「導入編」と「基礎編」において、スクール受講生は農作業を通して、人とコミュニケーションを図ったり、生活リズムをつくったり、自分を受け入れるようにしたりしながら、農業の簡単な基礎を学ぶというものになって

いる。

さらに本気で農業に取り組む意志を持つ者については、農スクールのスタッフが個々の勤務態度や仕事ぶりをチェックするシートを作成し、事前情報として労働力を求める農家へ提供する。加えて、農スクールスタッフが同伴し、農家と引き合わせたり、スクール受講生に1週間ほど農家へ働きに行ってもらするなど、両者のマッチングと定着支援を行う。

特に有機農業を営む農家は多くの人手を必要とするため、働き手を探している。不足する場合、外国人研修生の受け入れなどにより対応せざるを得ず、常用の労働力を求める農家は多い。

スクール受講生1人の研修を6か月で修了させるために約3万円の費用が必要となっている。現在、この費用は全額を農スクールが負担し、主として農スクールへの寄付金で賄っている。ボランティアスタッフには交通費等の実費を支払うが、基本は無償であり、小島氏も無給で従事している。

農スクールの活動に必要な農業資材については、体験農園事業や農産物生産・販売事業で使用しているものを譲渡してもらうか無償で借りている。事務処理をするための場所や事務機器などについても、えと菜園の事務所および資材を借りている。

これまでに30数名が修了し、6名が一般就職、6名がアルバイトに就いている。このうち5名が熊本県や神奈川県の有機野菜生産農家への一般就職を果たしている。

## 2) 企業の参加

農スクールでは、この取組みに共感した企業による活動への参加・支援を図っている。企業の社員が、スクール受講生たちと共にプログラムに参加できるサービスを提供し、報酬を得るというものだ。企業は生活困窮者支援

にかかるCSRや広報の一環として取り組む。

内容は、社員の年3回程度の農業体験、スクール受講生が育てた野菜と一緒に食べる年1回のフードパーティへの参加などの機会を提供するというものである。

#### 4. 取組み効果

以上の取組みから、生活困窮者の支援に関し、次のような効果を指摘できる。

農作業を通じた参加者へのメンタルヘルスケア効果の期待である。農作業が好きでない者もいるが、一度体験で参加すると、その後は参加を希望する者が多い。

導入編での取組みによって、生活サイクルを獲得することができ、真摯に自分と向き合い、自分の存在価値を認める機会を持つようになる。基礎編での取組みでは、働くことを通して、他者とのコミュニケーションを図ることを学び、自分が世の中で役立つことを知り、そしてそれが誇りとなる。また自分の役割を見出す中で、人に認められることを知る。結果として、働くことの意義を学ぶこととなっている。

また非常に限定的ではあるが、地域への効果として耕作放棄地の再生、都市農業の機能発揮、都市から農村への農業の担い手の還流、都市から農村への定住促進ということが挙げられる。

#### 5. 生活困窮者への就労支援にかかる留意点

生活困窮者への就労支援に取り組むに当たっての留意点として、以下の6点を指摘できる。

一つは相手を受容する姿勢（信頼関係の構築）。

二つにはスクール受講生の性格ではなく、行動を褒めること（やる気にしていくこと）。

三つには多世代の参加者が一緒になるようにすること（互いを気づかうようになる）。

四つにはスタッフと利用者の関係が密になり過ぎないようにすること（深く関わり過ぎると、スタッフの負担となることから、個人では連絡をとらない）。

五つには早い段階での就労訓練が重要（寮に入り生活保護を受給するようになると次第に勤労意欲が低下する）。

六つには労働を通していろいろな訓練をすること、などがあげられる。

これらを見ると、信頼関係を築き、他者とのコミュニケーションを図れるようにし、スクール受講生の主体性を引き出し、社会性を身に付けられるようにすることが重要なことだといえる。

#### 6. 農スクールにおける就労支援にかかる課題

生活困窮者への就労支援に取り組むに当たっての課題として、以下の5点を指摘できる。

一つは、農スクールの運営は主に個人からの寄付によっており事業運営が厳しい。

二つには、資金面の厳しさからスタッフの雇用が難しい。また一定のノウハウが必要であることからボランティア、スタッフの確保が難しい。

三つには、TVや雑誌などを見て農スクールのことを知り連絡をしてくる生活困窮者がいるが、その対応に限界がある。これまでは小島氏個人で対応してきたが、一人一人に対応することは難しい。また、深入りすると責任問題となる（現在は行政やハローワークを紹介するようにしている）。

四つには、農スクールを知り直接連絡してくる生活困窮者から、住む場所を求められることがあるが、資金的に厳しく現状では対応

できない。

五つには、受け入れを希望する農家はいるが、スクール受講生とのマッチングがうまくいっていない。農家の希望するタイミングと合わなかったり、農家側の理解が十分ではないということがある。

## 7. 今後の展望

### (1) 農スクールの取組み

農スクールでは、より多くの農業生産者による生活困窮者の支援と生産者の新たな農産物販売に繋げるため、就労支援「野菜作り挑戦」プログラムを『農プログラムを広げよう』と、Eラーニングを用いた農業生産者への生活困窮者の受入れプログラム開発に取り掛かっている。

また、これまで主に個人の取組みとして就労支援やNPO法人の活動を行ってきたが、今後、事業継続および拡大などに取り組むためには、組織として取り組むことが重要となる。そして、生産者が生活困窮者を受け入れていくためのモデルをつくることも重要となる。さらには、収益モデルを確立していくことが必要だ。そのためには農林水産省の農の雇用事業、耕作放棄地再生利用緊急対策交付金、都市農村共生・対流総合対策交付金等、場合によっては厚生労働省の障害福祉サービス事業などを活用することも考えられる。今後の取組みに期待するとともに、より多くの人々や組織との連携が望まれる。

### (2) 農福連携の取組みの広がり

生活困窮者は、今後の農福連携の「福」の対象となる。生活困窮者の中には発達障がい者や軽度の知的障がい者、さらには生きづらさを抱えるグレーゾーンの者、「貧困の連鎖」の中で育つ子ども、そして高齢者等さまざま

な者がいる。また家庭環境などに問題を抱え、社会との接点を失い、自分自身を見失う者もいる。こうした人々への就労にかかる支援は、本人そして社会にとっても重要となる。なぜなら、彼らが単にサービスを受けるだけの存在となれば、社会にとっての大きな費用あるいは資源の損失となってしまうからだ。

農には福祉力がある。これは障がい者だけでなく、生活困窮者に対しても有効であり、農を通じたケア、就労訓練、そして就労の機会を提供することが可能である。一方でそれは農にとっての新たな収入の機会となり、新たな担い手の確保にも繋がる可能性がある。

地域には障がい者も、そして生活困窮者もいる。産業の分業がすすんだ今日、これらの人々は社会から分断された状態に置かれがちである。彼らが何らかの社会的役割を持つことができるようになれば、本人の自立に繋がるだけでなく、地域を支える主体の一つの創出に繋がり、結果として社会福祉、社会保障コストを低減させることにもなる。

農福連携の取組みが、地域のさまざまな人々を結びつけ、地域の課題を解決していく。生活困窮者は福祉サービスを受ける主体者としてではなく、サービスやモノを提供する主体ともなり、地域を支える可能性を秘めている。