情勢報告

農福連携の広がりと期待

ＪＡ共済総合研究所　調査研究部
主任研究員　濱田　健司

報告要旨

農福連携は農業における労働力不足と、障がい者の新たな就労の場の開拓という、両者の課題解決を背景に発案された。形態は主に①社会福祉法人等による農業生産、②農業生産者による障がい者の直接雇用、③農業生産者による社会福祉法人等への農作業委託等がある。近年対象は障がい者に限らず、業種も農業に限らず多様な広がりを見せており、将来的には地域貢献のみならず、多様性を受容する社会への移行に資する可能性を秘めている。

目　次

1．ＪＡ大会決議に盛り込まれた農福連携
2．農福連携とは
3．働く障がい者
4．厚生労働省の障害者支援施策
5．農業生産に従事する人々
6．農業と福祉の課題
7．農福連携のパターン
8．全国的な農福連携の取組みについて
9．最近の動向
10．農福連携に取り組むために
11．今後への期待
12．協同組合への期待

1．ＪＡ大会決議に盛り込まれた農福連携

第28回ＪＡ全国大会決議には「農福連携」が盛り込まれました。ＪＡグループの３か年計画です。「地域実態に応じて、社会福祉法人と連携し、障害者や生活困窮者を対象とする農福連携に取り組みます」[1]と書いてあります。これは本当に嬉しかったです。

私がこの研究を14年前に始めたとき、ほぼ私一人で同じようなことを言っていたのですが、多くの方から「障がい者に農業ができるわけがないだろう？」と言われました。

ところが今日は、農福連携の応援団長である末松事務次官もいらっしゃいます。様々な嬉しさをかみしめながら、報告します。

2．農福連携とは

農業と福祉を連携させ、障がい者が農業生産に従事する取組みを農福連携と呼びます。ただし、これは意味が広がっていきますので、後ほど今後への期待としてお話ししますが、まずは狭義の農福連携について説明します。

3．働く障がい者

日本の障がい者は、身体障害者、知的障害

1　全国農業協同組合中央会『創造的自己改革の実践～組合員とともに農業・地域の未来を拓く～：第28回ＪＡ全国大会決議』2019年３月７日開催　26ページ。https://org.ja-group.jp/pdf/jataikai/jataikai_resolution.pdf

者、精神障害者の３つに分けられます。合計936万人、日本の人口の7.4％が障がい者ということになります。さらにそのご両親がいます。つまり日本には障がい者に関係する人がたくさんいるのです。936.6万人のうち、労働人口に含まれる18～64歳の方が約361万人います。うち一般企業等で働く方が約50万人、厚生労働省の障害者就労支援事業で働いている、あるいは訓練されている方が約32万人です。合計約82万人は、働ける人口の２割強にすぎません。

４．厚生労働省の障害者支援施策

障がい者にはそれぞれ特性があり、全員ではありませんが、働ける人たちがいます。厚生労働省は障害福祉サービスとして就労支援に取り組んでいます。障がい者が働く場には、主に就労継続支援Ａ型事業所と、就労継続支援Ｂ型事業所（以下、Ａ型、Ｂ型）があります。

Ａ型では、障がい者は事業所と雇用契約を結び、最低賃金以上の賃金を受け取れます。これに対しＢ型は重度の障害者が多く、雇用契約は結ばなくてよいことになっています。なお、スタッフの賃金や事業運営にかかる費用は厚生労働省から出ています。

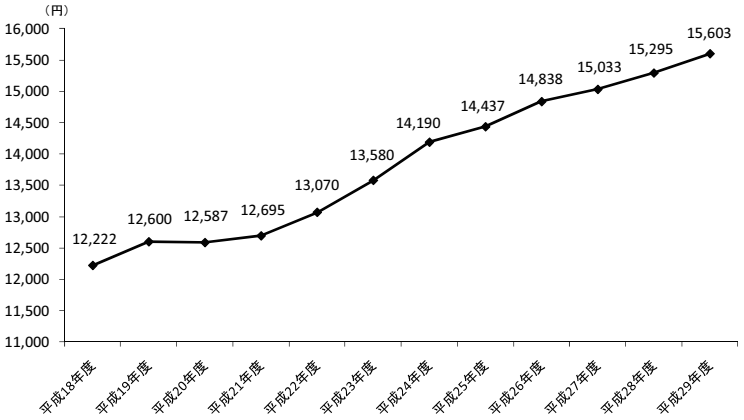
ほかに就労移行支援事業と就労定着支援事業があります。前者は障がい者が学校を出て企業で働く前に最長２年間訓練ができます。後者は障がい者が就職先で働けるよう、ジョブコーチが派遣され、定着を支援する制度です。

Ｂ型では、１か月の賃金が15,603円です。10年前は12,000円台でした。はじめこの話を聞いたときには耳を疑い、日給ですか？と聞いたら、いいえ１か月ですと言われ、本当に驚きました。障がい者の仕事は企業の下請けが多く、家電や自動車の部品､菓子箱の組み立てなど、１個何銭の仕事です。

クッキーやお弁当をつくる方もいますが、多くの民間事業所との競合があり、思うように売上は出ません。障がい者、施設スタッフも頑張って、平均工賃は右肩上がりになっています｡これは関係者と現場が一緒になって、工賃を上げてきたという証でもあります。それでも、まだ低いのが現状です（**図１**）。

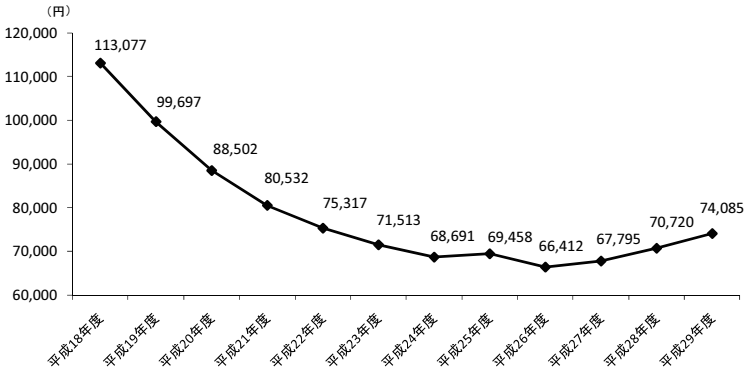
一方Ａ型の賃金は月額74,085円です。精神障害者が働くようになったり、民間企業が参入したりしたことで一時期下がりましたが、関係者や現場の努力で、徐々に工賃を戻しつ

（図１）就労継続支援Ｂ型事業所　平均工賃



（※）平成18年度から平成23年度までは、就労継続支援B型事業所、授産施設及び小規模通所授産施設における平均工賃

（図２）就労継続支援Ａ型事業所　平均賃金



（※）平成18年度から平成23年度までは、就労継続支援A型事業所、福祉工場における平均賃金

（出典）図１、２ともに厚生労働省資料

つあります（前頁図２）。要するに、障がい者の方たちの賃金は低いのです。

５．農業生産に従事する人々

平成22年の農業就業人口は260.6万人、27年では209.7万人です。つまり年間で10万人ずつ働く人の数が減少しています。しかも平均年齢は66.7歳（平成30年）です（表１）。

平成27年の農業就業人口を年代別に見ると、75歳以上が突出しています（図３）。昭和一桁世代は今や85歳以上です。私は高齢者介護も調査していますが、85歳を過ぎると一気に体力が落ちますので、近い将来一気にこの人口が抜ける可能性が高いです。日本は農業労働力が不足し、深刻な状況です。

（表１）農業生産に従事する人々

単位：万人、歳

	平成22年	27年	28年	29年	30年
農業就業人口	260.6	209.7	192.2	181.6	175.3
うち女性	130.0	100.9	90.0	84.9	80.8
うち65歳以上	160.5	133.1	125.4	120.7	120.0
平均年齢	65.8	66.4	66.8	66.7	66.8
基幹的農業従事者	205.1	175.4	158.6	150.7	145.1
うち女性	90.3	74.9	65.6	61.9	58.6
うち65歳以上	125.3	113.2	103.1	100.1	98.7
平均年齢	66.1	67.0	66.8	66.6	66.6

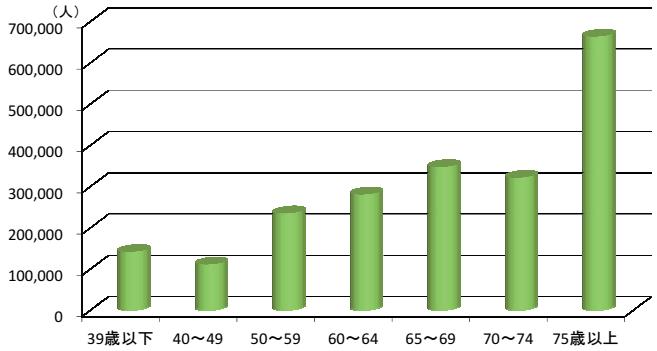
資料：農林業センサス、農業構造動態調査（農林水産省統計部）

注：1「農業就業人口」とは、15歳以上の農家世帯員のうち、調査期日前1年間に農業のみに従事した者又は農業と兼業の双方に従事したが、農業の従事日数の方が多い者をいう。

2「基幹的農業従事者」とは、農業就業人口のうち、ふだんの主な状態が「仕事が主」の者をいう。

（出典）農林水産省ホームページ

（図３）平成27年農業就業人口



（出典）農林水産省「農林業センサス」より作成。

６．農業と福祉の課題

私は14年ほど前、障がい者の賃金をどうしたら上げられるのかと考えました。農業も人手不足で、繁忙期はパートやシルバー人材センターに依頼する。そこで働けば月５～10万円の収入になる。つまりＡ型・Ｂ型よりも高い賃金が出せるわけです。そこで農業と障がい者を結び付けることを思いつきました。

農と福祉に関する取組み事例は以前からありました。古い農家、特に畜産に多いのですが、障がい者を住み込みで雇っています。ごく少数の障害福祉サービス事業所では農業生産をしていました。1970年代頃から理学療法士、医師などが園芸療法を実践していました。生きがいづくりや小売りを目的とした園芸福祉も1990年代頃から始まっていました。他にも障がい者就農、グリーンケア、ケアファーム、ユニバーサル農業、ソーシャルファームなど、様々な取組みがありました。

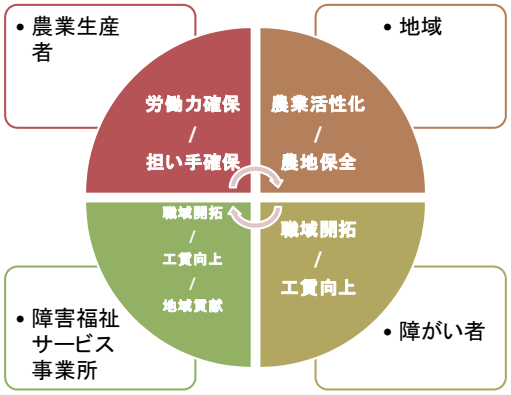
2015年に農水省、厚労省、私、日本基金等関係者が集まり、特に障がい者が農業に従事する取組みを指す用語を「農福連携」に統一しました。もともとは鳥取県がつくった言葉です。

７．農福連携のパターン

農福連携は主体別に４パターンあります。

１つめは障害福祉サービス事業所が農業生産に取り組むものです。２つめは農業生産者である農家、農業法人が障がい者を雇用するものです。３つめは企業サイドの取組みです。従業員が45.5人以上いる企業には、障害者法定雇用率といって、2.2％以上の障がい者を雇用する義務があります。自社での障がい者雇用が難しい場合、特例子会社を設立して農業に取り組む例が増えています。そして今後、４つめとしてソーシャルの取組みも増えると予想されます。

（図４）農福連携に取組むメリット



（出典）報告者作成

最近は農業生産者が忙しいとき、作業を福祉サイドに委託する例が増えています。興味深いことに農業生産者が障害福祉サービス事業所を設立する一方で、障害福祉サービス事業所が農業法人をつくる動きも出ています。

農福連携に取り組むことで、農業生産者は労働力を確保でき、あるいは障がい者が新しい農業の担い手・労働力になります。障がい者にとっては新しい働く場になり、工賃を上げる契機になります。福祉サービス事業所にとっても障がい者の職域拡大、賃金上昇を果たすことで社会貢献でき、地域活性化にもつながります（図４）。

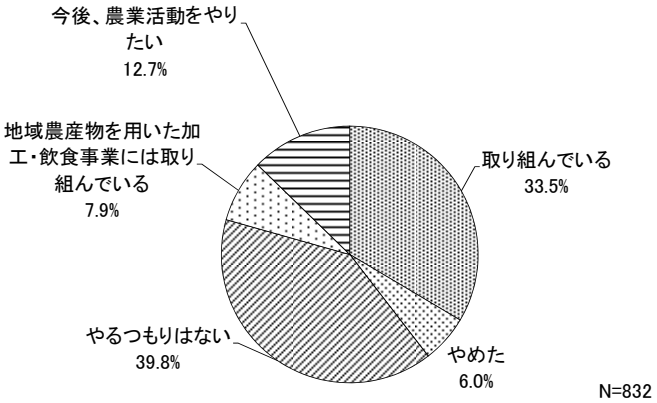
８．全国的な農福連携の取組みについて

福祉サイドにおける農業活動の取組み状況についてアンケート調査を行いました[2]。現在農業に取り組んでいるとの回答が33.5％、今後農業をやりたいとの回答が12.7％でした。４～５割ほどが農福連携に興味がある、あるいは取り組んでいます（図５）。

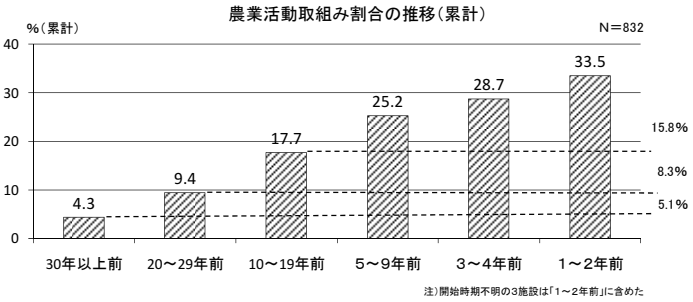
取組みを始めた時期は３～４年前、１～２年からの割合が高いです（図６）。これは農林水産省の交付金が出た時期にあたります。当時厚生労働省を通じて、交付金が障害福祉サービス事業所にも使えるとＰＲした成果です。同時にリーマンショックの影響で地方では仕事がなくなり、地域農業に注目が集まったことも要因です。

そういう中で福祉関係者を中心に広がってきましたが、農業関係者に農福連携の取組みが知られていないことがまだ大きな課題です。農福連携は国の交付金に頼るものではありません。実際に自分たちがつくったものを売り、事業として継続していくことができる

（図５）福祉サイドの農業活動の取組み状況



（図６）農業活動の取組み開始時期



（出典）図５・６ともに農林水産省 平成25年度都市農村共生・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」NPO法人日本セルプセンター

2　農林水産省　平成25年度都市農村共生・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」NPO法人日本セルプセンター　調査時期は平成26年１～２月。1,696事業所にアンケートを配付し、有効回答数は832件（有効回収率49.0％）。

ようにすることが重要です。そのためには、農福連携を通じて障がいを持っている方が本当に働くことができることを知ってもらう。一般の人々への意識啓発が必要です。

9．最近の動向

農林水産省は非常にやる気があります。新たにノウフクJAS（日本農林規格）ができます。しかも『平成30年度　食料・農業・農村白書』の特集の一つが農福連携です。

都道府県も厚生労働省の助成金をもとに、あるいは単独で、農福連携の意識啓発をするシンポジウムやフォーラム、生産物を売るマルシェを開催しています。農作業の受委託をするためのマッチングや、農業技術者の事業所への派遣にも取り組んでいます。

2017年７月に農福連携全国都道府県ネットワークが立ち上がりました[3]。これは各都道府県の中に農福連携を担当する部署を置き連携を図るものです。民間でも2017年３月に全国農福連携推進協議会が設立、2018年11月には日本農福連携協会として一般社団法人化されました[4]。協議会は農福連携に取り組む人々のプラットフォームです。日本農業新聞などでも取りあげていただきました。

農福連携はNHKをはじめＴＶ、ラジオでも取りあげていただきました[5]。日本経済新聞は当初から応援してくれまして、福祉社会面ではなく地域総合面に載せて、農福連携が強い農業をつくると位置づけています。また、朝日、読売、毎日等各新聞も特集を組んでくれました。

昨年は天皇（現・上皇）陛下が農福連携の現場を視察されました。本当に嬉しかったです。

10. 農福連携に取り組むために

農福連携に取り組むには「できることから始める」、「自分で何でも解決しようとしない」、「困ったときには周りに相談する」ことが大切です。

農業サイドは、セミナーに出たり本を読んだりして知ること、実際に交流してみることが重要になります。視察に行ったり、余った農産物の寄付や資材の提供、機械を貸したりするのもよいかもしれません。さらにお試しで施設に行って自分の農業技術を伝える、障がい者の職業体験を受け入れるとか、委託してみることから始めたらよいと思います。

福祉サイドも農業サイドと同様、知ることが大切です。あとは農業体験や小規模な農業の取組みを通じて、試してみることです。

実際、農業サイドが職業体験の受け入れや農作業の委託から始めて、障がい者をいきなり本格的に雇用するのはハードルが高いです。まずは事業安定を図り、障がい者と確実にコミュニケーションが図れるようになることが必要です。

3　都道府県が連携して、農福連携の取組みを地域に定着させ、さらに拡大を図るため、農福連携にかかる情報の交換や発信、有効施策の調査研究、国への提言などに取り組むことを目的に設立された推進組織。発起人は三重県、長野県、岐阜県、京都府、島根県、鳥取県の各知事。全都道府県の農福連携主管部長を会員とし、三重県に事務局が置かれている。三重県ウェブサイト　http://www.pref.mie.lg.jp/TOPICS/m0023300040.htm 等を参照。

4　一般社団法人日本農福連携協会ウェブサイト　http://noufuku.jp/

5　農福連携に関連し、報告者が出演したＴＶ、ラジオ番組は下記のとおり。
○NHKテレビ（札幌放送局）北海道クローズアップ「障害者の参加で農業が変わる」（2017年６月６日放送）
○NHKテレビ　ハートネットＴＶ「広がる“農福連携”～新しい地域のカタチ～」（2017年７月11日放送）
○NHKＥテレ　ＴＶシンポジウム「農の福祉力」（2018年３月３日放送）
○NHKラジオ　ラジオ深夜便「農福連携で地域を元気に」（2018年４月18日放送）
○TOKYO FM「あぐりずむWEEKEND」（2019年２月23日放送）

11. 今後への期待

今後は「地域で共に生き、助けあう」社会を本気でつくっていきたいと思います。これまで障がい者は社会保障のサービスを受ける主体でしたが、これからは障がいを持っている方が役割を持つことが重要になります。つまり、障がい者はサービスを提供する主体になる。障がい者に光を当てるのではなく、障がい者が光を当てるようにしていかなければなりません。

また、障害福祉サービス事業所は、地域に労働力を提供するだけでなく、例えば一緒に企画したり、農業生産や加工をしたり、交流ができるはずです。福祉分野の点の取組みを、線さらに面にしていく。モデルをどんどんつくり、あるいはマッチングしていくことが重要になります。

そして一般の人々への普及と意識啓発、農福連携の領域、対象、意義を広げていくことが必要になります。具体的には何かというと、領域というのは農業だけではなく、農林水産業、エネルギー産業、そして商工業も含めていくところまでもっていきたい。これは何かというと、昔でいうお百姓さんです。お百姓さんはこうしたことを全部一人でやっていました。これを今日的にやっていきたい。

障がい者は936.6万人と言いましたが、要介護の高齢者は現在約650万人です。単純に合計すると約1,500万人が障がい者です。生活困窮者、生活保護受給者なども加えると、約2,000万人が何らかの福祉サービスを受ける主体となります。この方たちが地域で何か役割を持つことにより、農業と福祉だけでなく、地域全体が輝くような方向にもっていきたいと思います。そのために重要なのは、農福連携からさらに＋α連携になること、例えば農福商業連携、農福工業連携、農福介護連携、農福医療連携、農福産業連携といったイメージです。

地域に様々な農福連携の形が生まれ、地域に応じた地方創生の形ができるはずです。どこかの成功事例が地方創生の成功モデルではいけません。農福連携の＋α連携をどれだけつくれるかが重要です。

12. 協同組合への期待

農福連携をすすめていくと、新しい形が見えてきました。これまでの農業はものをつくり、その対価を得るという形でした。現在では、宿泊、教育、体験、福祉サービスなどを提供する新しい農業も出てきました。私はこれを「農生業（のうせいぎょう）」と呼んでいます。社会的に不利な立場にある方たちのことは「キョードー者」と呼びたい。最終的には福祉も農福連携という言葉もなくなる状態に持っていきたいのです。

農福連携から、地域のあらゆる経済と結びつく農福商工連携に発展し、さらにさまざまな連携をすることで地域を元気にすることができる。多様な命が輝く、私は「里マチ」と呼んでいますが、多様な人間、動植物の命も輝く里マチをつくっていきたいと思います。

今日は協同組合関係者の方がたくさんおいでですが、私はやはり、こういうことができるのは協同組合なのではないかと思っています。「一人はみんなのために、みんなは一人のために」は協同組合の基本理念です。これが共生の形だし、ここに農が加わったら、本当に私たちらしいものだとつくづく思います。多様な一人一人が元気に明るく、そして困ったときに助け合い、お互い豊かになる。そういう社会を一緒につくっていきたい。そのための手段が農福連携だと思っています。障がいを持っている方を含めたキョードー者の皆さんが社会の中で役割をもって、社会を元気にしていく。そしてそのマインドをどんどん世の中に広げていきたいと考えます。