

## 農福連携における水産業（水福連携）への取り組み —社会福祉法人志摩市社会福祉協議会—

主任研究員 濱田 健司

### 目次

- |               |                   |
|---------------|-------------------|
| 1. はじめに       | 3. 志摩市社協による取り組み   |
| 2. 我が国の水産業の現状 | 4. 水産業、水福連携への取り組み |

### 1. はじめに

社会福祉法人志摩市社会福祉協議会（以下、志摩市社協）は、これまで就労継続支援A型事業所・就労移行支援事業所「ひまわり」においては水産業などに、就労継続支援B型事業所「はばたき」において農業および水産業等にそれぞれ取り組んできた。

志摩市は三重県志摩半島南部にあり、賢島<sup>かしこじま</sup>を中心とした観光産業、そして牡蠣養殖・アサギ養殖・真珠養殖等の水産業が盛んである。

2016年のG7伊勢志摩サミットの開催地でもあり、近年、観光客は増加しているが、水産業分野においては家族経営が多く、後継者不足および高齢化によって担い手・労働力が不足する状況にある。こうした中で、障害者および障害福祉サービス事業所が水産業の労働力として担い手の一つとして期待されている。

三重県は鈴木知事以下担当部署が中心となり、これまで農福連携に積極的に取り組んできた。16年には全国で初めて「農福連携全国サミットinみえ」を開催し、農業分野での障害者の役割づくりを創出してきた。

水産分野での障害者の役割づくりについても、13年から担い手や労働力不足対策として、若手水産技師のワーキンググループが試みを始め、15年度より現場での実証実験を開始し、いくつかの法人等と連携しながら展開を図ってきた。その一つが志摩市社協との水産業分野での障害者就労および就労訓練の取り組みである。

なお、県は18年度には「水産業と福祉との連携による次世代型モデル構築事業」を実施し、作業の主要な場となる海上での作業に取り組む障害者の育成のため障害福祉サービス事業所等が実施すべき訓練・演習およびその手順・事例等を掲載した報告書（プログラム<sup>1</sup>）を作成、公表している。

また今後、我が国全体の水産業（水産業は加工を含む。漁業は漁獲のみ）分野においても担い手・労働力不足が深刻化していくと考えられる。

水福連携は鳥取県が県として全国で初めて15年に「水福連携モデルエリア運営事業」として取り組みを始め<sup>2</sup>、近年では三重県のほか北海道、岩手県、愛媛県などでも取り組みが広

1 「海上作業に向けた障がい者の育成プログラム」<http://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000827704.pdf>

2 2012年刊行の冊子『鳥取発！農福連携モデル事業』には水福連携として事例紹介。<https://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=203076>

がりつつある。

そこで本稿では、まず我が国の水産業の現状を概観し、次に志摩市社協における水産業の取組みを中心に報告する。

なお、障害者が水産業に従事する取組み、福祉と水産業との連携の取組みは狭義の「水福連携」、広義の農福連携の範疇となる<sup>3</sup>。

## 2. 我が国の水産業の現状

我が国の漁業・養殖業生産量は、1984年の1,282万トンにピークに急速に減少し、17年には431万トンへと減少している（図1）。遠洋漁業と沖合漁業での生産量が激減し、近年は沿岸漁業も減少傾向にある。一方で海面養殖業は緩やかに増加した後、現状維持が続いている。

漁業・養殖業産出額合計でみると1.58兆円と、近年は増加傾向にある（表1）。海面漁業は9.6千億円あたりを維持し、海面養殖業・内水面養殖業などの養殖業を中心に増加する傾向がみられる。

漁業での就業者数の推移についてみると、漁業就業者数は09年の21.2万人から18年には15.2万人へ、海面漁業経営体数は10.8万経営体から7.9万経営体へと減少を続けている（次頁図2）。

また漁業就業者の年齢構成別の推移をみると、全世代において減少が続いている（次頁図3）。17年の65歳以上の割合は38.2%で農業就業人口（66.7%）に比べると低い、39歳以下は27,380人しかない。また高齢者の割合も年々高まってきている。

つまり、労働力・担い手不足そして高

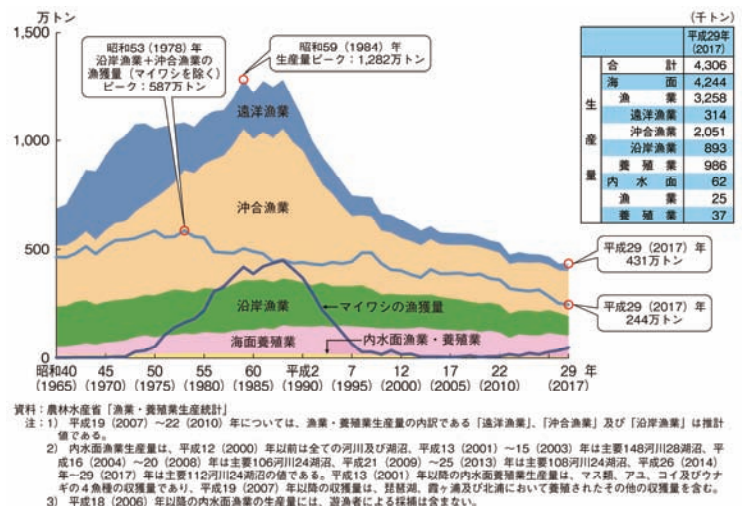
齢化率も上昇傾向にあることが分かる。

さらに水産加工場数も03年には11,465だったが、13年には8,514へ減少し、18年は7,291（概算値）となり、従業員規模別にみると少人数のところが多い（次頁図4）。そしてそこで働く従業員数も230,185人から188,235人へと減少し、18年は171,618人となっている。

水産加工場においても工場数、そして従業員数が減少している。

つまり、水産業全体においても労働力・担い手不足が深刻化している状況にあるといえる。

（図1）漁業・養殖業の生産量の推移



（資料）農林水産省「平成30年度水産白書」

（表1）漁業・養殖業の産出額の推移

単位：億円

|        | 12年    | 13年    | 14年    | 15年    | 16年    | 17年    |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 海面漁業   | 9,144  | 9,439  | 9,663  | 9,957  | 9,620  | 9,628  |
| 海面養殖業  | 3,954  | 3,882  | 4,259  | 4,673  | 4,887  | 4,979  |
| 内水面漁業  | 179    | 168    | 177    | 184    | 198    | 198    |
| 内水面養殖業 | 675    | 650    | 710    | 809    | 894    | 949    |
| 合計     | 13,951 | 14,139 | 14,809 | 15,621 | 15,599 | 15,755 |

（資料）農水省HPより作成

<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/17.html>（2019年10月25日）

3 「障害者が林業や水産業に従事する取組み、福祉と林業・水産業との連携の取組みを「林福連携」・「水福連携」という。これは「農福連携」の広がりの中で、派生してきた用語であり、狭義の意味である。しかし、農福連携を広義の意味で定義した場合、「農」は農林水産業およびエネルギー産業となり、農福連携の範疇となる。なぜなら、我が国のかつての農家は川や海に魚を採りに行ったり、山へ薪や炭の原料を採りに行ったり、あるいは農産物を漬物にしたり、蚕を飼って生糸を生産したり、家や家具をつくることも行ってきた。したがって農には林業も水産業も加工も含まれていたものであり、広義の意味では「農福連携」と定義することができる。（濱田健司「農福連携における林業・森林再生への取組み」『共済総研レポート』2019年2月20頁）

### 3. 志摩市社協による取組み

社会福祉法人志摩市社会福祉協議会（以下「志摩市社協」）は市町村合併に伴い、2004年10月1日に旧志摩郡の各町社会福祉協議会（浜島町・大王町・志摩町・阿児町・磯部町）が合併して設立、現・法人体制となった。実施事業として、介護保険事業、障害福祉サービス事業、生活困窮者自立促進支援事業、介護予防事業、日常生活自立支援事業などに取り組んでいる。拠点は磯部町（2か所）、浜島町（1か所）、大王町（2か所）、志摩町（1か所）、阿児町（3か所）の計9か所、介護保険事業では居宅介護支援、訪問介護、通所介護、福祉用具貸与、訪問看護、訪問入浴介護等の事業、障害福祉サービス事業では生活介護、就労継続支援A型、就労継続支援B型、就労移行支援、居宅介護、放課後デイサービス等の事業を実施している。

全職員数は、契約職員やパート職員も含め約400名となっている。

#### (1) 「ひまわり」

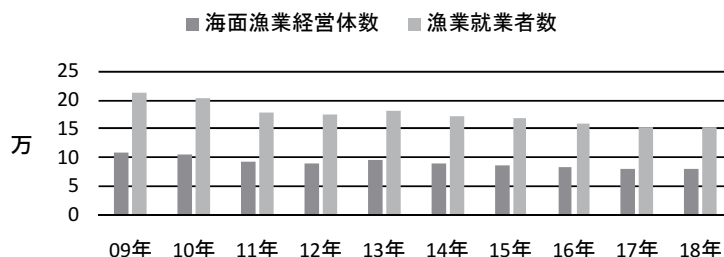
##### 1) 事業所概要

志摩市社協の就労継続支援A型事業（以下、A型）・就労移行支援事業（以下、移行）を実施する事業所「ひまわり」は、志摩市役所近くの拠点施設「サンライフあご」（志摩市阿児健康福祉センター）内にある。

A型では利用者2名（知的障害者1名、身体障害者1名）、移行では利用者2名（知的障害者）が通っている。

主な仕事は、センター内の管内清掃、水産業となっており、水産業は牡蠣養殖にかかる施設外就労と自主事業に取り組んでいる。毎日利用者の1名が管内清掃、2名が施設外就

(図2) 海面漁業経営体数、漁業就業者数の推移



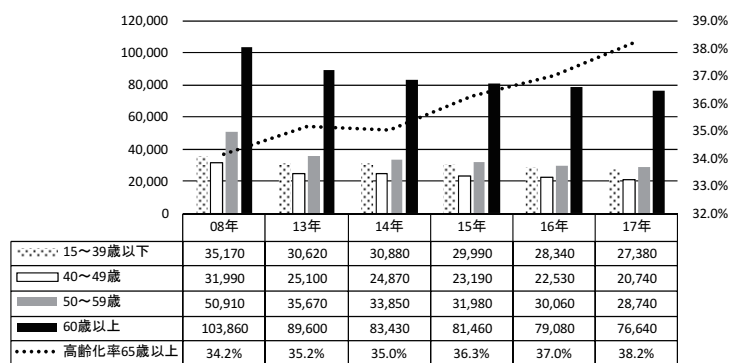
資料：農水省ホームページより作成

<http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/18.html#1> (2019年10月25日)

注1)「漁業就業者」とは、満15歳以上で過去1年間に漁業の海上作業に年間30日以上従事した者。

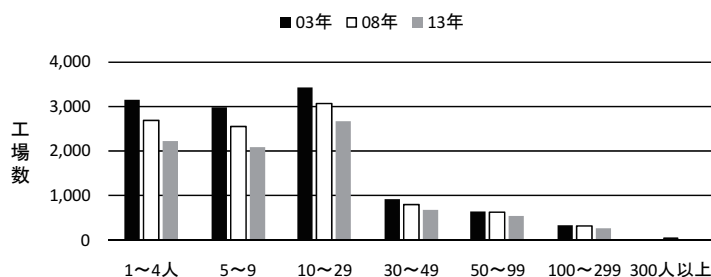
注2) 11年、12年は東北三県を除く。

(図3) 年齢別漁業就業者数の推移



資料：水産庁「漁業就業動向調査」より作成

(図4) 従業員規模別水産加工工場数の推移



資料：水産庁「漁業センサス」より作成

注) 本稿作成時は、2018年漁業センサスの本項目の数値は未公表のため2013年までのデータを記載。

労、1名が自主事業に従事し、ローテーションで仕事をしている。

作業時間は9時～15時の5時間（昼休み1時間）である。A型の平均工賃は月額約8万円（時給880円）、移行の利用者については3～4万円ほどを支払っている。

## 2) 水福連携

### ① 経緯

志摩市社協が水産業に取り組んできたきっかけは、13年に三重県栽培漁業センターより「アコヤ稚貝付着器作製」の依頼を受け、室内で誰でもできる作業として試みたことから始まる。翌年にはこれに加え、個人経営体より「アオサ網支柱清掃作業」、会社経営体より「アオサ網修繕作業」を受託した。

牡蠣養殖に取り組み始めたのは、これまで取り組んでいた仕事だけでは売上が頭打ちとなったことから他の仕事を探していたところに、三重県の水産担当部署より牡蠣養殖による水福連携に取り組まないかと話があったためである。

最初は、危険の少ない牡蠣養殖に使用されている丸かごの修理からスタートした。後述する就労継続支援B型事業所（以下、B型）「はばたき」の職員が、港の養殖場まで丸かごを車でとりに行き、事業所内で利用者が修理を行った。なぜなら障害者が海上で作業することは危険が伴うと考え、施設内での作業受託とした。

だが、障害者が丁寧にしっかりと作業をしたことから、牡蠣に触る作業についても検討し、B型の利用者よりさらに就労が可能なA型の利用者に、施設外就労として海に浮かぶ養殖場の筏上の作業小屋での牡蠣殻付き付着物の清掃（以下、牡蠣殻清掃）などに取り組んでもらうこととした。

さらには、障害者が作業しやすいように、道具を開発、作業の進め方を細かく分けることで、そして作業指導ができる専門指導員を配置することで、多様な作業が可能になった。そこで一層の工賃向上を目指し、17年より牡蠣養殖の自主事業にも取り組むことにした。

鳥羽磯部漁業協同組合（以下、漁協）も協力的であったが、自主事業を始めるためには、漁業権が必要であり、漁協に加入する必要があった。だが当初、組合員加入のためには志摩市社協の職員数が多いため組合員として認められなかった<sup>4</sup>。そこで志摩市社協は16年12月に合同会社「志摩ふくし水産」（以下、合同会社）を設立し、准組合員となった。合同会社は、漁業者からの漁業に関する作業を請け負うことと、合同会社自主での牡蠣養殖に取り組んだ。実際の取組みに当たっては、合同会社が志摩市社協に委託する形で行われ、場所や施設を合同会社が提供し、社員が指導員として業務管理および障害者への技術指導を行った。

18年4月には職員数換算方法を見直すことで、志摩市社協は准組合員として加入することになり、現在は、志摩市社協として自主事業および施設外就労で牡蠣養殖に取り組んでいる。

### ② 施設外就労

施設外就労として、事業所から自動車で10分ほどのところにある有限会社佐藤養殖場の牡蠣養殖場へ職員と利用者が行き作業を行っている。

主な作業は、丸かごの修理、丸かごの解体、牡蠣殻清掃作業などを行っている。これらの作業は通年あり、事業所にとって通年の仕事の確保そして最も大きな収入源（年間売上3百数十万円）になっている。

### ③ 自主事業

自主事業に取り組む始めるに当たっては、初期投資を極力少なくするため、遊休施設（写真3）を漁協から無償で借りたり、船を中古で購入したり（写真4）、筏（15.4×7.2m）6.5基・作業小屋を格安で借りている（写真5、6）。

4 事業協同組合等は小規模な事業者のためのものであることから、漁協では法人の場合、組合員となるためには従業員数が300人以下と規定。



(写真1) 解体作業

(利用者1名、生活困窮者1名、スタッフ2名)



(写真2) 解体した網



(写真3) 漁協の遊休施設を休憩所と作業場に



(写真4) 漁船



(写真5) 養殖筏



(写真6) 水上での作業小屋



養殖技術の習得については、かつて真珠養殖会社で働いていた定年退職した者を専門指導員として1名雇用、また職員の中に実家が牡蠣養殖をしている者が1名いたことから、この2名が利用者へ指導し、そして利用者にはできない船の操縦や業務管理などを行っている。

牡蠣殻清掃作業の負担を軽くするために作業台を作成した(写真7)。座ったときに腰への負担が少ない高さにし、刃物で付着物をそぎ落とす時に台で手を傷めないようにゴムを台上に貼り付けた。また水が自然に流れ出るように傾斜した溝を台の角に彫った。

真牡蠣は1年、岩牡蠣は2～3年をかけて養殖する。3～8月は岩牡蠣の作業、9～3月には真牡蠣の作業を行う。岩牡蠣は6～8月に漁協へ出荷し、真牡蠣は12～2月に志摩市社協独自でインターネット等で

(写真 7) 自主制作した作業台での牡蠣殻清掃



(写真 8) 種付け用のホタテの殻



直接販売している。

事業所には牡蠣を洗浄する装置がないため生食用ではなく、加熱用牡蠣を生産している。売上は、現在60～70万円となっている。

#### ④ 作業に当たっての留意点

- ・なるべく作業が分かりやすいように道具を工夫している。専門指導員が牡蠣殻清掃作台（後述の丸かごの修理のためのかごを吊り下げる台も）を制作。
- ・また作業しやすいように作業工程を分解している。
- ・沖の筏まで利用者も乗船するが、利用者にリスクがないように職員が筏に乗り移り、牡蠣のついた紐を海から引き揚げ、それを利用者に手渡す。
- ・またそのとき、通常は1つの紐に牡蠣を15～20個つるすが重たいことから、10個だけつるすようにしている。

## (2) 「はばたき」

### 1) 事業所概要

事業所「はばたき」はB型を実施し、18～70歳までの主に知的障害者20名が通っている。仕事は、クッキー・ケーキ製造、干しイモ製造、直売所運営、志摩市庁舎食堂で補助業務、移動販売、農業、水産業などとなっている。

20名のうち15名ほどが農業と水産業に従事し、工賃は7千～2万円である。

### 2) 水福連携

ここでは牡蠣養殖を行った後の養殖場から職員が運んできた丸かごの修理を行っている。1人が修理箇所を確認し修理が必要な場合は紐で印をつけ、もう1人が修理を行う。なお、無理なく修理できる自主制作した丸かごを吊り下げる台を利用している。

(写真 9) 丸かご修理

左側：確認と印付け 右側：台での修理



### 3) 水福商工連携

- ・水曜と金曜には保冷装置のついた移動販売車で、自主事業で生産した牡蠣や漁協から仕入れた鮮魚を買物に困っている高齢者などの住む地区やさまざまな施設などを回り販売している（次頁写真10、11）。
- ・真珠業者より規格外の真珠を買い上げ、加工を行いストラップとして道の駅などで販売し、また仕入れたアオサをラスクの原料として利用している。
- ・魚屋を運営し、水産物の加工を行っている。



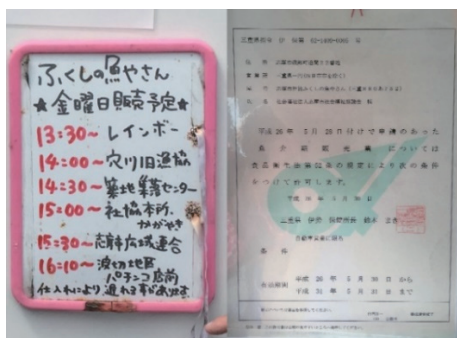
(写真10) 保冷車



(写真12) 継承した直売所



(写真11) 販売ルート



(写真13) 片付けをする利用者



#### 4) 農福商工連携

##### ① 農福連携

事業所内の5aほどの畑で、ナス、万願寺トウガラシ、オクラなどを栽培し、「はばたき」から車で5分位のところにある畑20aほどで隼人芋・もち麦（大麦の一種）を生産している。

##### ② 農福商工連携

畑で生産した隼人芋は干しイモに加工し、地域の伝統食である「きんこ芋」として販売している。

志摩市庁舎隣の敷地に、かつて農家50軒ほどで開設した生産者直売所がある。農家は高齢化と労働力不足で運営が困難になったことから、「はばたき」が「あご生産者直売福祉市場レインボー」として運営を継承した。営業は平日（9:30～15:30）・日曜午前中（8:30～12:00）、平日は職員1名と利用者1名で販売している（写真12、13）。

「はばたき」は光熱費を支払うが家賃は無償であり、売上の一部を手数料として受け取り、利用者の工賃としている。利用者は、棚の整理や掃除などを行っている。農家にとっては、所得向上に繋がっている。

また「はばたき」では15年程前より移動販売車（保冷装置無し）で、買い物機会の少ない高齢者世帯・地区や介護保険施設（利用する要介護認定高齢者）等へ、自主生産した野菜・クッキー・ケーキ、「あご生産者直売福祉市場レインボー」に出荷している農家の野菜などを販売している。買物をする高齢者には喜ばれ、ほかの野菜を作って販売して欲しいなど頼まれることもある。この移動販売車を運転するのは障害者雇用職員で、もう1名利用者が同乗し、週5日間市内の10数か所へ販売に行っている（写真14）。

ここでは、農産物の加工をし、販売を行っている。

(写真14) 障害者雇用職員による販売



### (3) 今後の展望

社協における牡蠣養殖の自主事業の取り組みは、今後の規模拡大が期待されるところであるが、専門指導員が高齢化し、次の指導員の確保が必要となっている。また規模を拡大し、生産量を増やした場合の生産物販売が課題となる。さらに規模拡大にあたっては、施設導入のコストを極力抑えることが求められることとなる。

A型・移行支援では、定員10名であることから利用者数を増やしていくためには、より多くの売上が必要であることから、自主事業における規模拡大が重要となる。施設外就労による売上の増加も期待されるが、地域の多くの漁業経営体は家族労働であり、パートやアルバイトを雇用することが難しい状況にあることから、施設外就労による売上向上については、現段階では厳しいと考えられる。あるいは他の施設外就労作業で可能性を探ることが重要となろう。

B型では、丸かごの修理は地域からの下請け作業であり、工業製品などの他の業種からの下請け作業と異なり、なくなるリスクは低い。今後も事業所内でできる作業種類を拡大できれば、さらなる仕事を確保することに繋がる可能性がある。

直売所の運営や移動販売は、地域の高齢な生産者と消費者に対する販売と購入の支援に貢献しているといえる。

したがって、今後は水産業にかかる①自主養殖の規模拡大、②施設外就労の開拓、③事

業所内の下請け仕事の開拓などを検討していくことが重要となろう。

ここには単に障害者の就労や就労訓練の機会を創出するだけでなく、水産業分野での新たな労働力や担い手として貢献、地域農家の所得向上に貢献、買物難民等の支援に役立つ、障害者そして社会福祉法人の姿がある。

これからは「福」の広がりとして、生活困窮者や介護予防事業等の高齢者にかかる水産業分野や農業分野での就労訓練や緩やかな就労についても期待したい。そして障害者、生活困窮者、高齢者等の多様な主体が共に就労する場を積極的に創出することが望まれる。

## 4. 水産業、水福連携への取り組み

国内の漁業就業者数はこの5年間で毎年5.4万人減少し、水産加工場従業員数も毎年9.3千人減少している。つまり、水産業全体では約6万人が減少し、労働力不足が深刻化している。また漁業経営体や水産加工場も減少し、担い手不足になっている。

我が国の水産業は、今後も労働力および担い手不足が続き、新たな労働力と担い手が求められている。こうした中で、障害者、そして障害福祉サービス事業所が役割を果たすことが期待されよう。

水産加工の現場、さらには近年増加傾向にある養殖業において、作業上の負担およびリスクの少ない、陸上や沿岸での作業であれば、障害者は十分活躍できる可能性がある。

しかしながら、水福連携の取り組みは、まだまだ少ない。この取り組みを広げていくには、水福連携モデルをつくっていくこと、そして実施のための作業の流れや方法、道具の工夫、ノウハウの蓄積、さらには一層の課題発掘と対応方法の検討が必要となる。そして水福連携モデルを周知していくことが重要となる。

これからの水福連携の取り組み、モデルづくりが期待されるところである。