

生活困窮者の農福連携に関する調査結果と 取組みモデル

—働くための困難を抱える人々の社会参加—

一般社団法人 J A 共済総合研究所
調査研究部 主席研究員

はま だ けん じ
濱 田 健 司

アブストラクト

厚生労働省「令和2年度 生活困窮者自立支援制度における農業分野等との連携強化モデル事業」（受託団体：J A 共済総合研究所）における地方自治体（および委託先）・就労訓練事業者への全国アンケート調査結果、ヒアリング調査結果および文献調査から、生活困窮者のための就労準備支援事業および就労訓練事業に関する農業分野等の取組み状況や効果・課題などが明らかになった。

農業分野等の取組みは、就労準備支援事業では地方自治体および委託先（社会福祉法人・NPO法人等）が実施、就労訓練事業では農業者・社会福祉法人・NPO法人等が実施している。またこれから農業分野等への取組みを検討しているところも多い。既に取り組んでいるところは、さまざまな農地規模で、さまざまな作業を生活困窮者に合わせて行い、短時間での農業活動に取り組んでいる。これらはプログラム自主運営・作業請負別、雇用・非雇用別などさまざまな内容で取り組まれている。さらに取り組んだことにより、支援対象者への心身の良好な効果がみられる。

また取組みモデルとして、いくつかの指標から行政型・福祉主導型・民間主導型などに整理し、さらに働くための困難を抱える人々について考察した。そして生活困窮者も農林水産業を支える存在となる可能性を検討した。

（キーワード） 生活困窮者 農福連携 社会参加

目 次

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| 1. はじめに | 5. 生活困窮者の農福連携の特徴・モデル |
| 2. 生活困窮者への支援制度概要 | 6. 働くための困難を抱える人々 |
| 3. 全国アンケート調査結果 | 7. 今後に向けて |
| 4. 生活困窮者自立支援制度での農業分野等の取組み | |

1. はじめに

近年広がりを見せる農福連携は、障害者が農業生産を行う取組みをいう。これは狭義の農福連携であり、広義になると「農」と「福」の範囲が広がる。「農」は林業、水産業、エネルギー産業、そして6次産業を含むものとなる。「福」の広がりとしては、要介護認定を受ける高齢者また介護予防の対象となる高齢者、生活保護受給者や生活困窮者、さらには、触法者、引きこもりなどが対象となる。

広義の農福連携の取組みはまだまだ少なく「点」の取組みといえ、またこれにかかる調査研究も極めて少ない。

「農」の広がり の調査研究としては、水福連携では水産加工に取り組む事例報告（『厚生福祉』¹⁾）や牡蠣養殖の事例報告（増田²⁾）、6次化を含む研究報告（濱田³⁾）がある。林福連携では、造林に取り組む事例報告（本田⁴⁾）、薪の販売に取り組む事例報告（『厚生福祉』⁵⁾）、そして森林再生の研究報告（濱田⁶⁾）などがある。

「福」の広がり の調査研究としては、高齢者の農福連携については定年退職した高齢者を活用する農福連携についての研究報告（ノーマライゼーションによきによき⁷⁾）、家族農業や小グループによる高齢者の農福連携の可能性についての研究報告（志賀⁸⁾）、高齢者の農福連携の実態を明らかにし取組みモデルの類型を示した研究報告（濱田⁹⁾）などがある。触法者については社会福祉法人やNPO法人等が触法者を受け入れ農福連携に取り組む事例報告（中村¹⁰⁾（阪本¹¹⁾）、スウェーデ

ンでの取組みに関する研究報告（濱田¹²⁾）などがある。引きこもりについては、NPO法人での取組み事例報告（濱田¹³⁾）などがある。多くが事例であり、まとまった研究報告は少ない。

生活保護受給者についても事例報告は多少あるものの、研究報告はほとんど見当たらない。これは生活困窮者についても同様であり、「点」の取組みが報告（濱田¹⁴⁾（小柴¹⁵⁾）されているに過ぎない。そうした中で、厚生労働省「令和2年度 生活困窮者自立支援制度における農業分野等との連携強化モデル事業」（受託団体：JA共済総合研究所）において生活困窮者の農福連携の取組みに関する我が国初となる全国アンケート調査を実施した。これにより地方自治体における農業分野等の取組み状況が明らかになった。また先進事例のヒアリング調査および文献調査も実施したことから、現段階におけるモデルが見出された。

そこで本稿では、まず生活困窮者の支援制度について概観した上で、全国アンケート調査結果の概要を報告し、かつヒアリング調査などを踏まえ生活困窮者の農福連携モデルを報告する。また今後へ向けた新たな概念および課題・方向性等を提示する。

2. 生活困窮者への支援制度概要

平成27年度より生活困窮者自立支援制度が施行された。生活困窮者は生活困窮者自立支援法第3条では「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、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」と定

義されており、つまり、生活保護受給者となる一歩手前の困窮状態にある人々といえる。

この制度には、生活に困りごとや不安を抱えている人々が相談でき、一人ひとりにあった支援プランを作成し寄り添いながら支援を行う「自立相談支援事業」がある。そして他にも住居のない人々を対象に一定期間衣食住を提供する「一時生活支援事業」、離職などにより住居を失った、または失う恐れの高い人々を対象に、一定期間家賃相当額を支給する「住居確保給付金」、生活困窮世帯の「子どもの学習・生活支援事業」、収入・支出その他家計の状況を適切に把握することや家計の改善の意欲を高めることを支援するとともに、生活に必要な資金の貸付けのあっせんを行う「生活困窮者家計改善支援事業」がある。

そして就労にかかる支援として、直ちに就労が困難な人々に対し一定期間、プログラムにそって、一般就労に向けた基礎能力を養いながら就労に向けた支援や就労機会の提供を行う「就労準備支援事業」、さらには直ちに一般就労することが難しい人々に対し、個別の就労支援プログラムに基づき作業機会を提供し、一般就労に向けた支援を実施する「就労訓練事業」がある。これは生活困窮者（自立相談支援事業利用者）が就労のために一定の支援を必要とする場合、多少準備を必要とする者に対しては「就労訓練事業」、より多くの準備が必要となる者に対しては「就労準備支援事業」を実施するものである。

就労準備支援事業は、都道府県および市が直営で実施するか、社会福祉法人・NPO法人等へ委託し実施する。就労訓練事業につい

ては、就労および訓練の機会を提供する事業者が都道府県・指定都市・中核市へ申請し、認定を受け実施する。就労訓練事業は営利法人、非営利法人等が営む業務において生活困窮者を受け入れ、雇用契約を結んで支援付きの就労機会を提供する「雇成型」、雇用契約を結ばず訓練として就労体験機会を提供する「非雇成型」に分かれる。

就労にかかる支援の必要の度合いをみると、就労準備支援事業＞就労訓練事業（非雇成型）＞就労訓練事業（雇成型）といえる。また生活困窮者への対価の支払い額は、就労準備支援事業＜就労訓練事業（非雇成型）＜就労訓練事業（雇成型）となり、就労準備支援事業の場合は無報酬か支払っても最低賃金未満、就労訓練事業（非雇成型）は最低賃金未満、就労訓練事業（雇成型）は最低賃金以上といえる。就労支援における就労の職種はさまざまであり、第一次産業では農業・林業・水産業がある。

3. 全国アンケート調査結果

今回の全国アンケート調査は、就労準備支援事業および就労訓練事業における農業分野等（林業・水産業含む）に関する現状の取組みを把握すると共に、現状の課題およびこれから取り組むに当たっての課題、効果などについて調査した（JA共済総合研究所『令和2年度 生活困窮者自立支援制度における農業分野等との連携強化モデル事業 全国アンケート調査結果報告書』<https://www.jkri.or.jp/newsrelease/202105.html>）。以下はその概略である。

（１）就労準備支援事業

調査は就労準備支援事業を実施する自治体
主管部局および委託先を対象とし、調査手法
としては厚生労働省社会・援護局地域福祉課
生活困窮者自立支援室を通じて都道府県・指
定都市・中核市へ（委託している場合は地方
自治体より委託先へ）メールで送信し、返信
は回答者より直接メールを受信した。一般市
については厚労省を通じて都道府県へそして
都道府県より一般市（委託している場合は一
般市より委託先）へメールで送信し、回答者
より直接メールの返信を受けた。

令和元年度就労準備支援事業を実施した
491地方自治体へ送信し、自治体主管部局調
査（以下「自治体調査」という）の回収票数
は262件、自治体直営にかかる自治体調査の
有効票は30件、就労準備支援委託先調査（以
下「委託先調査」という）の有効票は208件
であった。主な回答結果は次の通りである。

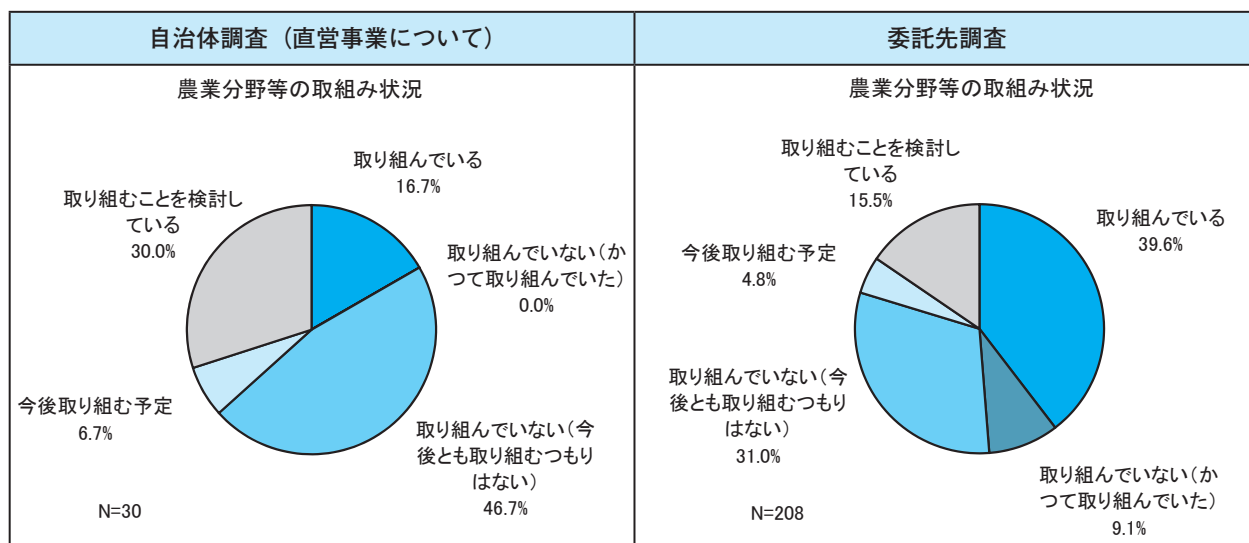
１）農業分野等の取組み状況

農業分野等の取組み状況をみると（図表 1
参照）、「取り組んでいる」が自治体調査では
16.7%で、委託先調査では39.6%と委託先が
多く取り組んでいる。さらに今後取り組む予
定や検討しているところは自治体では４割近
く、委託先では約２割あり、農業分野等への
取組みが今後も広がる可能性が窺える。

農業分野等に取り組んでいない理由は、自
治体調査および委託先調査共に、農業にかか
る施設・器具、技術、農地等がないことや職
員不足が取組みの大きな阻害要因となってい
る。また、「農業分野等の現場に出てきても
らうことが難しい」「対象者に体力がない」
など、対象者に関する不安もある。

取り組むための課題としては、自治体調査
および委託先調査共に、農業にかかる人材・
農地・資材等の確保、農業関係者等との連携
が課題となっている。なお、委託調査先では
「実施のための助成」を期待している。

（図表 1）農業分野等の取組み状況



（出典）J A 共済総合研究所『令和 2 年度 生活困窮者自立支援制度における農業分野等との連携強化モデル事業
全国アンケート調査結果報告書』。以下断りがない限り、図表の出典は本報告書による。

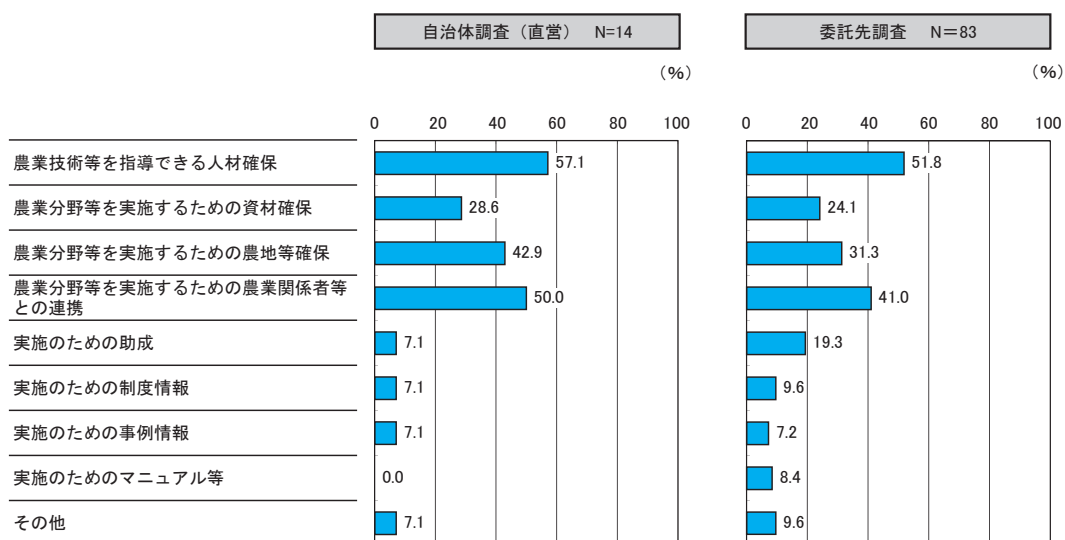
これから取り組もうとしている団体における農業分野等の課題をみると（図表2参照）、自治体調査では「農業技術等を指導できる人材確保」（57.1%）、「農業分野等を実施するための農業関係者等との連携」（50.0%）、「農業分野等を実施するための農地等確保」（42.9%）、「農業分野等を実施するための資材確保」（28.6%）などが上位を占めている。

委託先調査においても自治体調査と同様の

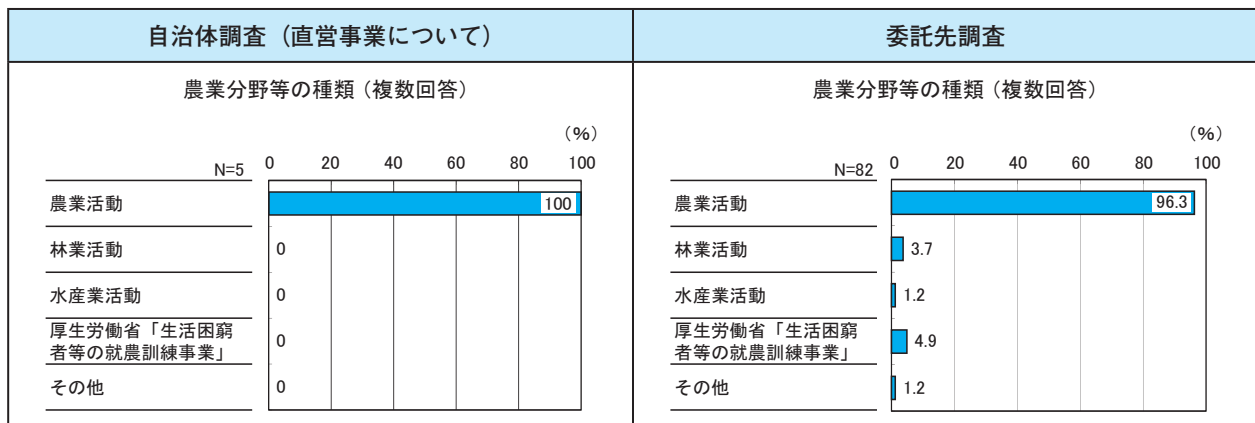
項目が上位を占めている。つまり体制を整備すること、農業・福祉等の関係部署との連携、農地・資材確保が課題となっている。

取り組んでいる農業分野等の種類は（図表3参照）、自治体調査では「農業活動」のみで5件（100%）、委託先調査では「農業活動」は79件（96.3%）、「林業活動」は3件（3.7%）、「水産業活動」は1件、「厚生労働省 生活困窮者等の就農訓練事業」は4件（4.9%）で、

（図表2）これから取り組むための課題（複数回答）



（図表3）取り組む農業分野等の種類



ほとんどが農業活動である。

2) 農業活動の開始時期ときっかけ

以下、就労準備支援事業委託先調査における農業活動の結果を報告する。

農業活動の取組みを開始した時期は「1年未満」11.1%、「1～2年前」27.2%、「3～5年前」38.3%であり、ここ数年で取り組むようになった団体が多い。

取組みを開始したきっかけは、「農業活動に生活困窮者への効果があると思ったため」(56.8%)と「地域農業の活性化に繋がると思ったため」(24.7%)で、主に生活困窮者への効果を期待して取組みを始めている。

3) 参加者

支援対象者のうち農業活動の参加者は「1～2人」が43.2%と最も多く、合計すると5人に満たない少人数で実施されており、平均参加者数は5.8人である。

属性別構成をみると、性別では男性が73.9

%、女性が26.1%、年代別（図表4参照）では20代から60代まで幅広く、また無就業の期間別（図表5参照）では「1年未満」から「11年間以上」までとさまざまである。

4) 農業活動の取組み内容

作業形態は、「農作業請負」が39.5%、「プログラムのために自主運営する農園作業」が40.7%、「農作業請負+プログラムのために自主運営する農園作業」が12.3%である。参加者数の少ない農業活動では「農作業請負」の割合が高いが、逆に参加者数の多い農業活動では「プログラムのために自主運営する農園作業」の割合が高い。

作業内容はさまざまな作業となっている（図表6参照）。中でも「収穫」は87.7%に達するが、反対に少ない作業は「農薬散布」、「給餌」などである。作業内容を作業形態別にみると、プログラム自主運営においては一連の農作業を通しての取組みが多いが、逆に農作業請負は作業内容を絞っての取組みが多い傾

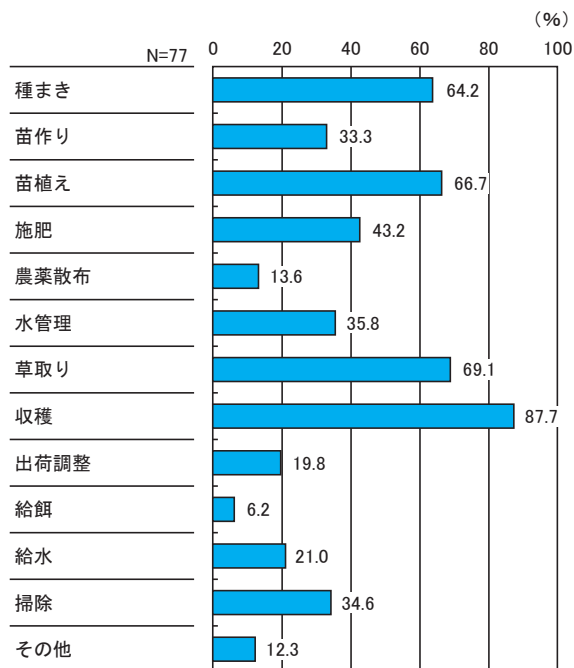
（図表4）農業活動参加者（年代別）

	一団体当たり 参加者数 (人)	構成比 (%)
N=71		
10代	0.2	2.9
20代	1.0	18.0
30代	1.0	17.8
40代	1.5	26.3
50代	1.4	24.1
60代	0.5	9.5
70代以上	0.1	1.2
計	5.8	100.0

（図表5）農業活動参加者（無就業の期間別）

	一団体当たり 参加者数 (人)	構成比 (%)
N=65		
1年未満	1.2	20.8
1～3年間	1.2	21.0
4～5年間	0.5	9.2
6～10年間	1.1	19.3
11年間以上	1.1	18.8
不明	0.6	10.9
計	5.8	100.0

(図表6) 作業内容 (複数回答)



向がある。

栽培している農産物等の種類は「野菜」が80.2%と圧倒的に多く、そのほか「果物」(23.5%)、「米」(11.1%)、「花卉」(6.2%)などがある。

プログラム自主運営の農業活動について実施場所は露地の「農地」が81.4%と圧倒的に多く、「ハウス」も18.6%に達する。農地面積をみると、農地の場合1 aに満たないものから250 aまで様々であり、そのほとんどは借地(65.7%)・市民農園(31.4%)である。

5) 農業プログラムの実施状況

日数の決まったプログラムを有しているのは1/3で、プログラムの日数は20日間以内のプログラムが66.6%を占める。プログラムの期間は「通年ある」が44.4%、「期間が決まっている」が18.5%、「不定期」が29.6%と

なっている。

作業時間は、支援対象者の状態によって決めるプログラムがやや多い。標準的な作業時間は「1～2時間」が44.4%、「3～4時間」が32.1%であり、長くても4時間以内が多い。なお、農業活動に当たって保険に「加入している」が79.0%に達する。

支援対象者の農業活動で重視していることは、「働くことの充実感や楽しさを理解できるようにしている」が最も多く81.5%に達している。次いで「成果が見えるようにしている(達成感を感じやすい)」(64.2%)、「他者とのコミュニケーションをなるべくとれるようにしている」(60.5%)、「自己有用感が得られるようにしている」(56.8%)の順に多い。働くことの意欲を高めることやコミュニケーション力・自己有用感向上を重視しており、そのために個別・少人数指導ができるようにしたり、成果を見えやすくしているなどの工夫をしていると考えられる。

6) 農業活動の実施による支援対象者の変化

支援対象者の変化についてみると(図表7参照)、「良くなった」の割合は<精神の状況>で最も高く76.5%に達し、そのほか<体の状況>(65.4%)、<生活リズム>(64.2%)、<自己有用感>(63.0%)、<繋がる人間関係者数>(61.7%)、<コミュニケーション力>(60.5%)なども6～7割の団体で、農業活動の効果を認めている。生活リズムが整い、精神や体の状況が改善し、繋がる人間関係数や自己有用感やコミュニケーション力が増えている。

(図表7) 農業活動の実施による支援対象者の変化

	良くなった	変わらない	悪くなった	無回答
N=81	(%)			
精神の状況	76.5	13.6	0.0	9.9
体の状況	65.4	24.7	0.0	9.9
生活リズム	64.2	25.9	0.0	9.9
就労リズム	49.4	38.3	0.0	12.3
コミュニケーション力	60.5	28.4	0.0	11.1
繋がる人間関係者数	61.7	28.4	0.0	9.9
自己有用感	63.0	27.2	0.0	9.9

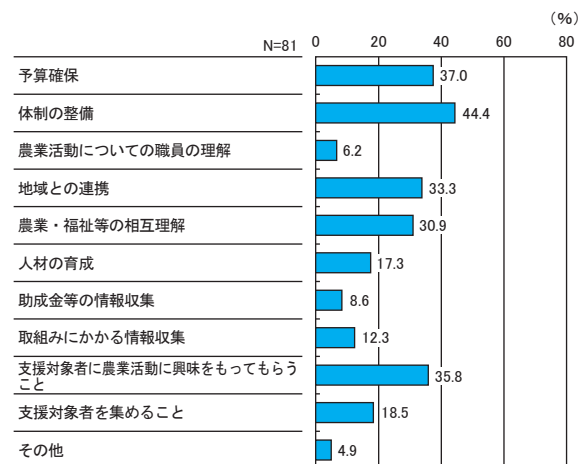
7) 今後の意向と課題

今後の意向をみると、「現状維持」が48.1%、「拡大したい」が34.6%、「縮小したい」は2.5%である。「拡大したい」の割合は参加者数規模の大きい団体での拡大意向が強い。

農業活動に取り組むに当たっての課題をみると(図表8参照)、「体制の整備」(44.4%)、「予算の確保」(37.0%)、「支援対象者に農業活動に興味をもってもらうこと」(35.8%)、「地域との連携」(33.3%)、「農業・福祉等の相互理解」(30.9%)などが上位を占めている。体制整備と予算確保が必要であり、支援対象者に興味を持ってもらい、地域のさまざまな団体等と連携して行うことを主な課題としてあげている。

農業活動に取り組むにあたっての課題を今後の意向別にみると、＜現状維持＞の上位3位は「予算の確保」、「支援対象者に農業活動に興味をもってもらうこと」、「体制の整備」であり、＜拡大したい＞の上位3位は「体制の整備」、「農業・福祉の相互連携」、「地域との連携」である。特に体制を整備するこ

(図表8) 取り組むに当たっての課題(複数回答)



とが大きな課題であり、そのための予算の確保などが期待されていることが推察される。

(2) 就労訓練事業

就労訓練事業を実施する団体等を対象とし、調査方法は厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室を通じて都道府県・指定都市・中核市へメールで送信し、さらに地方自体より認定先の団体等へ送信し、返信は回答者より直接メールを受信した。

回収票および有効回答は45票であった。主な回答結果は次の通りである。

1) 事業内容と特性

就労訓練事業を実施する団体等の法人格（図表9参照）は「社会福祉法人（社協を除く）」が51.1%と半数を占め、次いで「NPO法人」（22.2%）、「株式会社」（13.3%）である。取り組んでいる事業内容は、障害福祉および介護保険サービス事業を実施しているところが6割以上で、福祉関係の団体等が多い。

支援対象者の特性（図表10参照）は、コミュニケーション力が低い、ひきこもり、収入がない者が多い。また、4割ほどが発達障害あるいは身体・知的・精神障害を持っている。

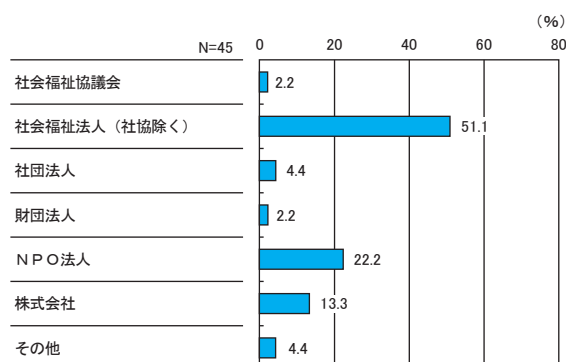
2) 農業分野等の取組み状況

農業分野等の取組み状況は「取り組んでいる」が約4割であり、今後取り組む予定や検討しているところは1割以上となっている。

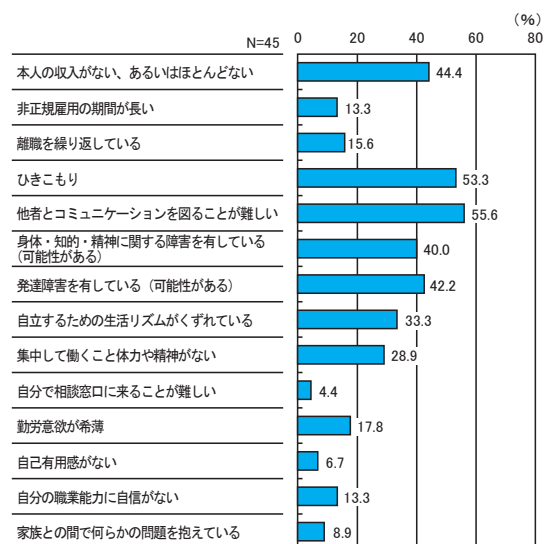
農業分野等に取り組んでいない理由は、そもそも農林水産業を実施していない法人であるためが65.0%で、そのほかは農業分野等の技術がないが8割、施設・器具がないが6割を占めている。そして農業分野等に取り組むための課題については、実施するには指導できる人材と農地・資材が必要ということがあげられている。

これから取り組もうとしている団体等における農業分野等に取り組むための課題をみると（図表11参照）、「地域との連携」（80.0%）、「体制の整備」（60.0%）などが上位を占め、地域内の農業・福祉関係者等との関係構築、実施するための体制が必要ということがあげ

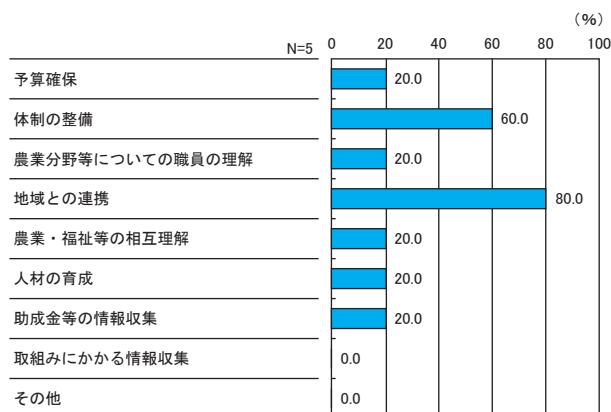
（図表9）法人格



（図表10）支援対象者の特性（複数回答）



（図表11）取り組むに当たっての課題（複数回答）



られている。

取り組んでいる農業分野等の種類は、「農業活動」は18件（94.7%）であった。それ以外では「林業活動」は1件（5.3%）、「厚生労働省生活困窮者等の就農訓練事業」は2件（10.5%）で、農業活動がほとんどであった。

3) 農業活動の開始時期ときっかけ

農業活動の取組み開始時期は、「1年未満」が11.1%、「1～2年前」が22.2%、「3～5年前」が16.7%であり、ここ数年で取り組むようになっている。

取組みを開始したきっかけは、「農業活動に生活困窮者への効果があると思ったため」（56.8%）と「地域農業の活性化に繋がると思ったため」（44.4%）、「障害者の農福連携からヒントを得て」（33.3%）で、生活困窮者への効果を期待して始めているほか、地域活性化のため、そして農福連携をヒントにして始めている。

4) 参加者

支援対象者のうち農業活動の参加者数は「1～2人」が27.8%で最も多く、4人以下が44.5%を占めている。平均は10.7人である。

属性別構成は、性別では男性が73.4%、女性が26.6%、年代別では主として20代から50代まで（16.5%～27.3%）と幅広く、無就業の期間別では「1年未満」から「6～10年間」まで（16.2%～23.5%）さまざまである。就労準備支援事業とほぼ同じ傾向がある。

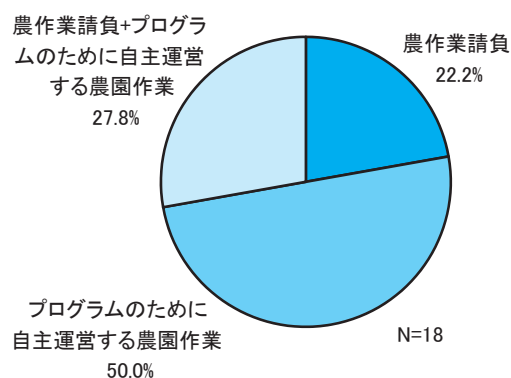
5) 農業活動の取組み内容

農業活動の作業形態は（図表12参照）、「農

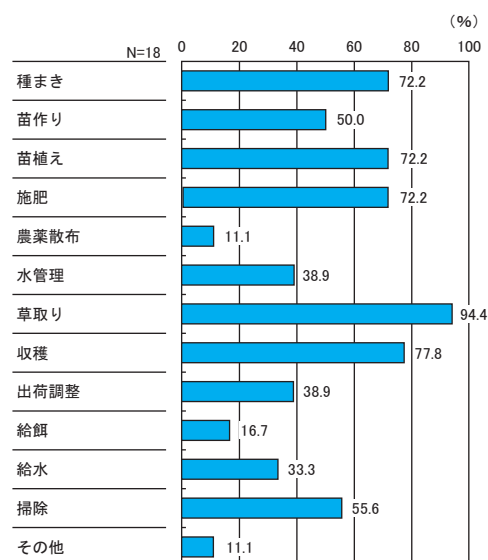
作業請負」が22.2%、「プログラムのために自主運営する農園作業」が50.0%、「農作業請負+プログラムのために自主運営する農園作業」が27.8%である。就労準備支援事業に比べ、自主運営する農園でのプログラムによる作業が多い。

作業内容は（図表13参照）さまざまな作業がある。中でも「草取り」は94.4%に達し、比較的高度なノウハウを必要とする「農薬散

（図表12）作業形態



（図表13）作業内容（複数回答）



布」、「給水」は少ない。

栽培している農産物等の種類は「野菜」が72.2%と圧倒的に多い。そのほか「果物」や「米」が27.8%となっている。就労準備支援事業に比べると比較的いろいろな種類を栽培している。

農業活動の実施場所は露地の「農地」が88.9%と圧倒的に多く、「ハウス」も55.6%に達する。就労準備支援事業に比べるとハウスが多い。農地は「借地」が68.8%、「自己所有地」が37.5%である。プログラム自主運営農園の農業活動についての農地面積等は、農地の場合1 aに満たないものから400 aまでさまざまであり、その多くは借地である。

6) 農業プログラムの実施状況

日数の決まったプログラムを有するのは3割弱である。プログラムの期間は「通年ある」が61.1%、「期間が決まっている」が11.1%、「不定期」が16.7%となっている。

作業時間は、支援対象者の状態によって作業時間を決めるケースが多い。また標準的な作業時間は「1～2時間」が38.9%、「3～4時間」が27.8%で、長くても4時間以内が多数を占める。就労準備支援事業とほぼ同じ時間である。

支援対象者の農業活動で重視しているのは「他者とのコミュニケーションをなるべくとれるようにしている」(83.3%)と「働くことの充実感や楽しさを理解できるようにしている」(83.3%)への回答が飛びぬけて多い。次いで「個別に指導できるようにしている」(61.1%)、「成果が見えるようにしている(達成感を感じやすい)」(61.1%)、「個別に対

応できる複数の農業活動プログラムがある」(50.0%)などが上位を占めている。コミュニケーション力や働くことの意欲を高めることを重視しており、そのために個別指導ができるようにしたり、プログラムを複数用意し、成果を見えやすくしているなどの工夫をしている。

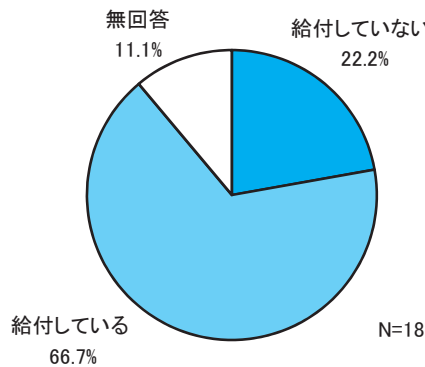
7) 支援対象者への金銭給付状況と雇用形態

支援対象者へ金銭を「給付している」のは2/3であり、給付している場合の雇用形態は「非雇用型のみ」が最も多く66.7%、「雇用型のみ」が16.7%、「非雇用型+雇用型」が8.3%である(図表14、15参照)。給付内容は「交通費」41.7%、「工賃(非雇用型)」が50.0%である。1時間当たりの平均工賃は主として200円～500円の範囲となっている。給付対象は「全員に給付」が58.3%と最も多く、そのほか能力のある者や能力に応じて支払うのは25.0%となっている。なお、77.7%が保険に加入している。

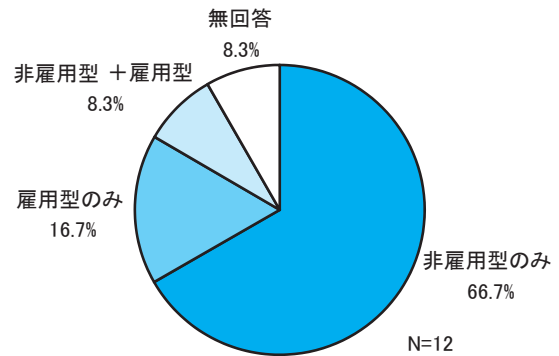
8) 農業活動の実施による支援対象者の変化

「良くなった」の割合は<生活のリズム>と<コミュニケーション力>でそれぞれ66.7%に達している。そのほか<精神の状況>や<就労リズム>でも61.1%、<体の状況>や<繋がる人間関係者数(知人・友人等の付き合う人間関係の数)>でも55.6%となっており、農業活動の効果を認めている(図表16参照)。生活・就労リズムが整い、精神や体の状況が改善し、繋がる人間関係数やコミュニケーション力が増えている。

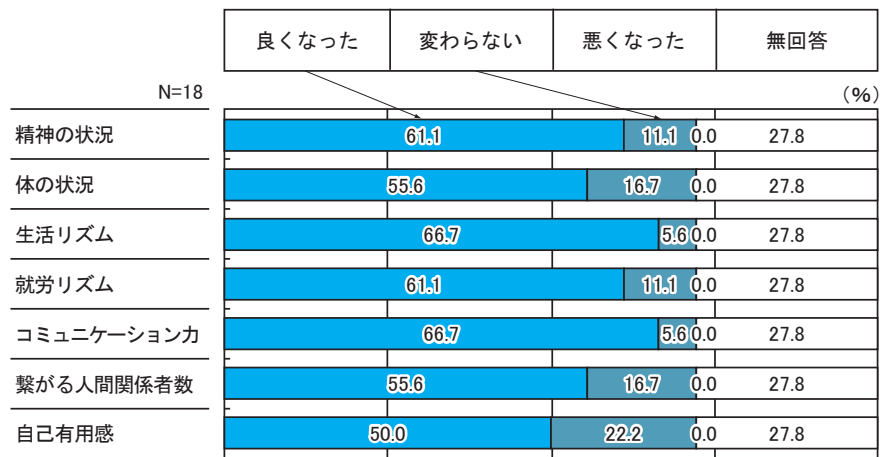
(図表14) 金銭給付



(図表15) 雇用形態



(図表16) 農業分野の実施による支援対象者の変化

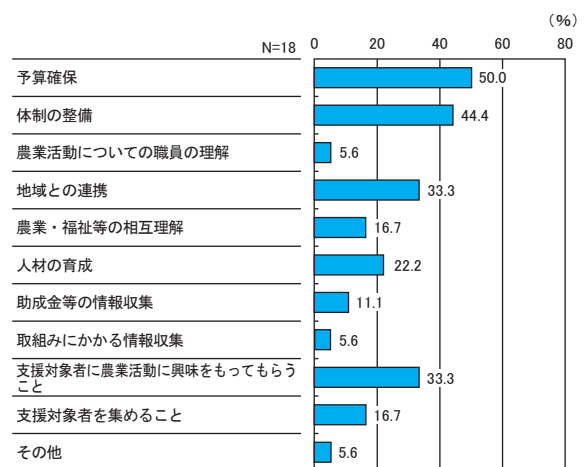


9) 今後の意向と課題

今後の意向をみると、「現状維持」が38.9%、「拡大したい」が44.4%で（「縮小したい」「やめる予定」がそれぞれ5.6%）、取組みを拡大していきたいとの意向が強い。

農業活動に取り組むに当たっての課題をみると（図表17参照）、「予算の確保」（50.0%）、「体制の整備」（44.4%）、「地域との連携」（33.3%）、「支援対象者に農業活動に興味をもってもらふこと」（33.3%）などが上位を占めている。就労準備支援事業と同様、予算確保と体制整備が必要であり、地域のさまざまな

(図表17) 取り組むに当たっての課題（複数回答）



団体等と連携し、支援対象者に興味を持ってもらうことを主な課題としてあげている。

4. 生活困窮者自立支援制度での農業分野等の取組み

アンケート調査から明らかとなった生活困窮者自立支援制度における農業分野等の取組み内容は、以下のように整理される。

(1) 事業別

事業別として、就労準備支援事業と就労訓練事業に分かれる。

(2) 事業実施方法

事業実施の方法は、就労準備支援事業における地方自治体の直営と委託の2つに分かれる。そして就労訓練事業は地方自治体の実施者を認定して行う。

(3) 農業分野等の種類

農業分野等の具体的な種類は、林業活動や水産業活動もあるがほとんどが農業活動である。

(4) 開始した時期

開始したのはこの2年ほどの間が3～4割近くあり、徐々に取組みが広がっていると考えられる。

(5) 支援対象者

支援対象者は、自立支援相談窓口を通じて紹介された者であり、性別でみると男性：女性＝4：1で、年代は若者から高齢者までとさまざま、かつ無就業期間も1年未満から

10年を超えるいろいろな人々となっている。

(6) 農業活動の取組み内容

1) 作業形態

作業形態は、「プログラムのために自主運営する農園作業」のみで実施しているのは就労準備支援事業が約4割、就労訓練事業は5割となっており、就労訓練事業が多い。これは就労訓練事業を実施する団体等が「社会福祉法人（社協を除く）」51.1%、「NPO法人」22.2%であるが、農業者等の「株式会社」（13.3%）が含まれるため、多くなっていると推察される。

就労準備支援事業および就労訓練事業でも社会福祉法人やNPO法人が取り組むことが多いのは、障害福祉サービス事業を実施し、既に障害者による農業生産の取組みとなる農福連携に取り組んでいるところが、新たになに生活困窮者事業にも取り組んだと考えられる。

2) 作業内容

作業内容はさまざまである。しかし、プログラム自主運営においては一連の農作業を通しての取組みが多いが、逆に農作業請負は作業内容を絞っての取組みが多い。これは農業者からの請負作業のため、作業が限られていると推察される。さらに、就労準備支援事業は就労訓練事業に比べ、多様な作業をする傾向があるが、これは農作業の戦力として位置づけるより多様な作業機会を設けて、リハビリや訓練を主な目的に行っているためと考えられる。

3) 栽培作物種類

栽培している作物は、野菜が多いが、就労準備支援事業に比べ就労訓練事業では果物や米も栽培するなど作物の種類は多い。これは就労訓練事業の方が農業者などの実施者が多いためと考えられる。

4) 農地

農地の多くは借地であり、その面積はさまざまである。就労訓練事業では露地またはハウスで行っているが、就労準備支援事業では多くが露地である。

(7) 農業活動のプログラム実施状況

決まったプログラムを有しているのは3割程度で、通年のプログラムがあるのは就労準備支援事業では44.4%で、就労訓練事業では61.1%となっている。これは就労訓練事業は、農業者等において通年の業務があり、その中で取り組んでいるためと考えられる。また決まったプログラムをつくることは、それぞれの参加者の特性に合わせる必要があったり、マンパワーとして難しいため、農業以外その他のメインのプログラムなどがあるため、少ない割合になっていると推察される。

1日当たりの作業時間は、4時間以内と無理のない範囲で、参加者に合わせて行っている。

(8) 農業活動で重視していること

農業活動を実施するに当たって重視しているのは、働くことの意欲を高めることである。就労準備支援事業では達成感を感じやすく自己有用感を高めることを重視している。

就労訓練事業ではコミュニケーション力も重視し、個別指導を行い、個別プログラムによるものになっている。

就労準備支援事業では働くことの意欲を高め、自己有用感を高めることを目指し、就労訓練事業では一人ひとりの能力を高めることを目指していることが窺える。

(1)(2)については農業分野等に限らず一般的な取組みであるが、(3)以降は農業分野での特色といえる。

5. 生活困窮者の農福連携の特徴・モデル

アンケート調査に加え、ヒアリング調査および文献調査を実施してきた中で、現段階における生活困窮者の農福連携に関する取組みの特徴とモデルがある。

(1) 特徴

一つ目は、生活困窮者自立支援制度に基づく取組みであることだ。前述したように就労準備支援事業（「生活困窮者等の就農訓練事業」含む）および就労訓練事業における農業活動の取組みをしている。

なお、一部に本制度外の取組みもあり、他の制度実施または何らかの事業を実施し、その中で生活困窮者を受け入れているものがある。

二つ目は、農福連携は主に農業活動が多く、林業活動、水産業活動は極めて少ない。これは障害者が農業生産を行う農福連携の取組みの延長で、障害者の農福連携をヒントに実施しているところが多いためと考えられる。

三つ目は、生活困窮者自立支援制度におけ

る農福連携では、就労訓練事業に比べ就労準備支援事業の生活困窮者の方がより支援が必要なことが多い傾向にある。

四つ目は、生活困窮者自立支援制度における農福連携では、プログラム自主農園または他の場所で実施し、一定のプログラムを有するところがある。参加者に合わせた、時間や作業内容で実施し、一部に通年の作業を設けているところもある。

五つ目は、農地規模は取組み主体によってさまざまである。

六つ目は、参加者への給付金は無報酬から最低賃金以上まで、いろいろである。就労訓練事業は就労準備支援事業に比べ多くの金額を支払う傾向にある。取り組む主体に支払うことができる売上等の資金がある場合、また障害者の農福連携で既に工賃を支払っている場合などは、参加者により多くの支援が必要な場合であっても支払う傾向にあると考えられる。一部に積極的に支払うことで、生活困窮者のインセンティブを引き出しているところがある。

七つ目は、生活保護受給者も受け入れて実施するところがある。

八つ目は、就労準備支援事業において農業活動での訓練を行うために、平成28年に整備された任意事業「生活困窮者の就農訓練事業」に取り組むところもある。

九つ目は、農林水産省の実施している「農福連携の推進」にかかる助成事業などについて十分に周知されていない。

(2) モデル化の主な指標

モデル化に関わるいくつかの指標を整理す

ると以下のようなになる。

① 生活困窮者の受け入れ範囲

生活困窮者が参加する範囲は全国域、都道府県域、圏域、市区内に分かれる。全国域の場合は日本全国から参加し宿泊して農業活動を行い、圏域の場合は都道府県域全体ではなく福祉事務所が設置されている範囲であったり、いくつかの市区町村をまたがる範囲となる。

② 受入れ形態

生活困窮者を住み込みや宿泊施設で受け入れる場合（宿泊型）と通いで受け入れる場合（通所型）がある。宿泊型については、共同生活、全国からの受け入れ、自立のために親元等から離れることなどを目的に取り組まれている。この場合、入寮費や交通費を生活困窮者自身が実費で支払うケース、行政等の助成金などを活用するケースもある。

③ 取組み主体

取組み主体は、行政主導、福祉主導、民間主導、労働者協同組合主導、地域連携によるものに分かれる。行政主導は、地方自治体が就労準備支援事業を直営で実施するものである。福祉主導は、障害福祉サービス事業や介護保険事業等の福祉関係の事業を行う法人などが実施するものである。民間主導は、農業法人や農家などが就労訓練事業等を行い実施するものである。労働者協同組合主導は、労働者協同組合が就労準備支援事業や就労訓練事業を行い、他の事業と共に実施するものである。地域連携は、行政・福祉・民間などが

連携して取り組むものである。

(3) モデル

上記の指標からモデルを整理し、現在実施されているいくつかを示す（図表18参照）。

行政主導型は生活困窮者自立支援制度を活用し、主に就労準備支援事業として地方自治体が直営で取り組み、全国で取り組まれている。

福祉主導型は、地方自治体から就労準備支援事業を受託し実施する社会福祉法人やNPO法人等が農業活動に取り組む。既に障害者の農福連携に取り組んでいる法人もある。また就労訓練事業を行う事業者として、農業法人や農家、そして既に障害者の農福連携に取り組む社会福祉法人やNPO法人等が、農業活動を行っている。

地域連携型は、勉強会や協議会などの組織を形成し、地域の多様な主体が関係を持ち、相互に話し合い、それぞれが役割を分担し、農業活動を実施している。

労働力支援型は、農業団体・認定就労訓練事業者(地方自治体より認定を受けた事業者)・中間支援団体等が農業者の必要とする労働力を提供するもので、一般の労働者と共に、生活困窮者が農業生産に加わる。実際の取り組みは、J A全農おおいたが構築した仕組みであり、J A全農おおいたが農業サイドのニーズを把握し、農業者の委託できる作業を調整し、その情報を生活困窮者等に理解のあるパートナー企業（認定就労訓練事業者）へ提供し、パートナー企業はアルバイトを募集すると共に、農作業受託契約を結び、パートナー企業の職員とアルバイトと生活困窮者が農業者の農地等へ出向いて作業を行うものである。大分県では、さらに生活困窮者を繋ぎ、さまざまな支援・仲介をする中間支援団体もこれに加わっている。特徴は、日払い・現金日払い・送迎付き、そして農業者にニーズに対応できるよう生活困窮者+アルバイト+職員で実施していることである。

(図表18) 生活困窮者の農福連携モデル

	範囲	受入れ形態	取組み主体例	事例
行政主導型	地方自治体内	通所型	地方自治体	全国の県や市
福祉主導型	地方自治体内等	通所型	社会福祉法人、NPO法人等	株式会社ゼネラルパートナーズ／アスタネ（埼玉県）
地域連携型	圏域等	通所型・宿泊型	県、市、NPO法人、農家、企業等	安芸市農福連携研究会（高知県）
労働力支援型	都道府県等	通所型	企業、中間支援団体等	J A全農おおいた（大分県）
広域型	全国域等	通所型・宿泊型	社会福祉法人、NPO法人、農業法人等	NPO法人北陸青少年自立援助センター（富山県）
労働者協同組合主導型	全国域、都道府県、圏域、地方自治体内等	通所型・宿泊型	労働者協同組合	NPO法人ワーカーズコープ

(出典) 筆者作成

広域型は、生活困窮者が元々住んでいた地域から離れ、宿泊による共同生活等を送りながら、認定就労訓練事業者などのもとで、農業活動を行う。かつて厚生労働省の「若者職業的自立支援推進事業」として、全国で展開した合宿形式で共同生活を送り、そこで農業活動に取り組み、引きこもりや発達障害者や生活困窮者などの支援を実施してきたところなどが取り組んでいるケースがある。

労働者協同組合主導型は、生活困窮者を含む多様な人々が自ら出資し、経営し、労働する協同組合が取り組むものである。この中の事業の一つとして就労準備支援事業・就労訓練事業を行い、生活困窮者の就労のための支援を行うだけでなく、支援終了後に生活困窮者自身も出資や経営に参画するものである。

さらに、上記のモデルの中で、特に注目すべき取組みがある。一つは、生活困窮者が高齢者や障害者などと共に農業活動等を行う共生の取組みである。二つには、農業活動以外の林業や水産業活動に取り組むものである。これらの取組みは現在是一部の福祉主導型や地域連携型モデルにおいて取り組んでいるが、さまざまな上記のモデルで実施できる。そして三つには、障害福祉サービス事業や介護保険事業などの福祉事業を行っていない農業法人・農家等が、就労訓練事業の認定を受け、あるいは受けずに民間主導で農業活動に取り組んでいるケースがある。

6. 働くための困難を抱える人々

(1) これまでの用語とイメージ

農福連携の「福」の広がりとして、これまで若年失業者、障害者、ニート、引きこもり、

生活困窮者、生活保護受給者、触法者、難民、移民なども対象となるということを提示してきた¹⁶。これらの人々を一般的には、「社会的弱者」「社会的に不利な立場にある人々」「働きづらさを抱える人々」「生きづらさを抱える人々」と称することが多い。

だがこれらの言葉はネガティブイメージ、具体的には本人になんらかの問題があるというイメージがある。そして生活困窮者にかかる本モデル事業および調査研究を通じて明らかになってきたのは、「生活困窮者の中には支援を受ける対象になること」「働くための目標や生きるための目標を持たなければならないこと」「なんらかの障害を有していること」、あるいは生活困窮者・生活保護受給者・障害者・社会的弱者・働きづらさを抱える人々などの言葉に反感や違和感を抱く人々がいるということである。

濱田¹⁷は以前より、こうした人々も役割を有する、共に生きる支え合う者であり、よりポジティブな用語である「キョードー者（キョードーする人々）」として位置づけている。しかしながら、生活困窮者の人々と接する一方で、現場では生活困窮者・働きづらさを抱える人々などに代わる新たな言葉が必要になっている。

こうした人々は、働くためのさまざまな困難を抱えているが、実はこうした人々以外の人々も多く困難を抱えていたり、またこうした人々と同じ状況になる可能性があるのである。つまり、すべての人々が働くためのさまざまな困難を抱えている、あるいは抱える可能性を持っており、その困難は個人の個性だけでなく、社会環境によって規定され、社会環

境の変化によっても変化するものといえる。

(2) 新たな分類と用語

平成13年5月に世界保健機関（WHO）総会において、ICF（International Classification of Functioning, Disability and Health）が人間の生活機能と障害の分類法として採択された（図表19参照）。これは障害を有する人々にかかる、これまでのWHO国際障害分類（ICIDH）がマイナス面を分類するという考え方が中心であったのに対し、ICFにより生活機能というプラス面からみるように視点を転換し、さらに環境因子等の観点を加えたものである。

つまり、障害者が生活機能を発揮・維持するためには、個人因子だけでなく環境因子が影響するということである。だが、実はこれは障害者だけでなく、すべての人々に当てはまるものといえる。

そうしたことから働くための困難（つまり、働くことを困難にする因子）というのも、実は環境因子と個人因子によって生み出されているといえる。そこで働くための困難となる

それぞれの因子について整理する。

働くための環境因子としては、例えば家庭・職場・社会において以下のものがあげられる。

家庭：DV、虐待、いじめ、肌が合わないなど

職場：モラハラ、パワハラ、セクハラ、差別、いじめなど

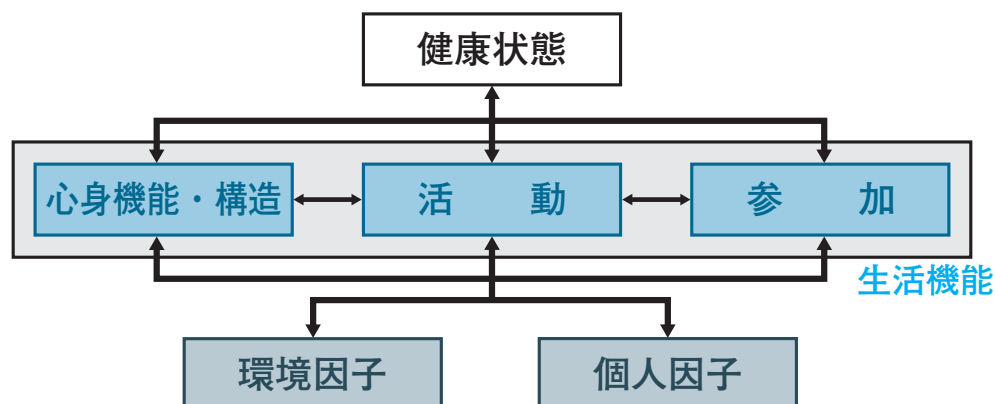
社会：学歴、所得格差、教育格差、情報格差、法・制度が不十分など

働くための個人因子としては、例えば障害、疾病、性格があげられる。

つまり、これまでの用語は「個人因子」をイメージする用語が多かったが、これからは「環境因子」を含めた用語とすることが求められる。それは「働くための困難を抱える人々」といえる。

生活困窮者も近年のコロナ禍によって、多く出現してきている。こうした人々は個人因子というより環境因子が作り出してきた。また我々も日常の暮らしの中で、モラハラ・パワハラなどに直面することが多いといえよ

（図表19）ICFの生活機能モデル



（出典）大川弥生「ICF（国際生活機能分類）」第1回社会保障審議会統計分科会生活機能分類専門委員会参考資料3」

う。生活困窮者を通じて見えてきた「働くための困難を抱える人々」というのはすべての人々ということになる。

7. 今後に向けて

生活困窮者自立支援制度が施行されて6年であるが、生活困窮者という言葉もさらに浸透させていくことが必要だ。生活に困窮する人々という場合、生活保護受給者と生活困窮者の区別も理解されていないといえ、まずは生活困窮者、そして生活困窮者自立支援制度についてもより一層意識啓発をしていくことが求められる。

生活困窮者自立支援制度における農業分野等の取組みについても、周知がすすんでいるとはいえない状況にある。さらにその中で、どのような取組みモデルがあるのかも把握されてこなかった。そのためモデルを普及させるということも難しい状況であった。

だが本事業および調査研究によって、いくつかのモデルを示すことができたことから、これらのモデルの中から、持続可能でありかつ取り組みやすいモデル、目指すモデルを全国に広めていくことが期待される。しかしながら本モデルは、まだまだ「点」としての取組みが多い。そして事例の中には、人に依拠する取組み、ステークホルダーが多過ぎる取組み、一時的な助成金等に依拠する取組み、赤字であるが他から補填し想いで実施する取組みなどがある。

したがって、今後は生活困窮者の農福連携を周知しながら、さらにそれらのモデルをブラッシュアップしていくこと、あるいはモデルを補完するための行政による事業などの検

討もすすめていくことが求められる。そしてこれらを中心とした事例集や手引書やマニュアルの作成と配布なども必要となる。

さらに、生活困窮者の農福連携を展開していくためには、まず「知る」ためのセミナー等の開催、メディアを通じた周知などが重要となる。

そして実際に取り組むための助成、報酬などによる報奨金等を設けることが必要である。具体的には就労訓練事業にかかる認定した事業者へのメリット、参加者への給付費用（交通費・日払いでの賃金等）の補助などである。

また生活困窮者自身が、他の産業ではなく農業分野等に取り組みたくなるような意識啓発、インセンティブ（生活困窮者が働きたいと思える工夫）を付与することが求められる。

加えて、取組み主体が取り組むために必要な情報の提供、必要な関係者や情報のマッチングなどが求められる。例えば、社会福祉法人が農業活動をする場合の農業技術、農地の確保、機械等の資材確保などがある。農業者が生活困窮者を受け入れる場合にどのような作業を提供したら良いのか、どのように生活困窮者に対応したら良いのかなどがある。また福祉関係者（生活困窮者担当含む）と農業関係者との情報交換、マッチングなどがある。

生活困窮者の農福連携は、まだ緒に就いたばかりであることから、①生活困窮者の農福連携について周知すること、②モデルを構築・発展させること、③「点」を増やすこと、④主体がより取り組みやすい報奨金等や仕組みを整備・拡充すること、⑤現場が必要とする普及のための広報資材を作成・配布するこ

と、⑥必要な情報やモノやヒトや組織をマッチングすること、⑦生活困窮者が参加したくなる内容としインセンティブを付与すること、⑧まずは現在広がりを見せている農業分野での取り組みからすすめていくことなどが重要となろう。

生活困窮者の農福連携が広まることは、従来の農福連携においても重要な意味がある。それは「福」の広がりとして、生活困窮者も加わることになるからである。障害者が農業生産を行う狭義の農福連携から広義の農福連携へと発展するためである。政府は令和元年「農福連携等推進ビジョン」においても生活困窮者の取り組みを広げることが掲げている。

今日、生活困窮者を含む、さまざまな個人因子および環境因子により生み出される働くための困難を抱える障害者・高齢者・刑余者・移民、さらにコロナ禍で孤立し仕事を失い苦しむ人々、経済格差や学歴や差別等により虐げられ苦しむ人々など、個人の能力やさらなる可能性を発揮できない、「働くための困難を抱える人々」がいる。

こうした「働くための困難を抱える人々」が「農」を通じて、就労訓練や社会参加の機会を得ることにより、その能力や新たな可能性を発揮し、地域の農林水産業や地域社会を支える存在となって欲しい。高齢化および人口減少が続く我が国において、働くための困難を抱える多様な「福」が、社会の一員として役割を果たせるようにしていくことが望まれる。

参考資料

- 1 「地域を支える (812) NPO法人ライヴ・リヴよどえ福祉サービス支援事業・鳥取県米子市 水福連携、法

- 人化も検討」『厚生福祉』時事通信社2015年7月14日、6171号、p.13
- 2 増田裕亮「ばればれ 水福連携（水産業における障がい者の就労）の取り組み：牡蠣養殖への挑戦」『さぼーと』日本知的障害者福祉協会2018年12月、743号、p.4、38-41
- 3 濱田健司「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」『共済総研レポート』2019年12月、166号、p.60-67
- 4 本田翔太郎「フクシノチカラ 障がいのある人の林業分野での活動：造林事業での林福連携の取り組みについて」『さぼーと』日本知的障害者福祉協会2019年4月、747号、p.12-15
- 5 「地域を支える (946) 炭房ゆるくら「林福連携」でまきを販売 森林保全や工賃アップ期待」『厚生福祉』時事通信社2019年6月14日、6494号、p.13
- 6 濱田健司「農福連携における林業・森林再生への取り組み」『共済総研レポート』2019年2月、161号、p.20-29
- 7 ノーマライゼーションセンターによきによき『生活困窮者に対する農福連携型就労支援サービス推進に資する退職高齢者の活用と人材育成に関する調査研究事業報告書』（平成26年度セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業）2015年3月
- 8 志賀文哉「農福連携と高齢者の社会参加について：家族農業の10年と関連付けて」『富山大学人間発達科学部紀要』富山大学人間発達科学部2020年10月23日15巻1号、p.141-147
- 9 濱田健司「高齢者の農福連携に関する取り組み実態および類型化」『共済総合研究』2020年9月、81号、p.42-59
- 10 中村隆一郎「農福連携と触法障害者支援：花の木農場が考えていること」『更生保護』／日本更生保護協会2020年11月、71巻11号、p.22-25
- 11 阪本文雄「農業と触法と障害者」『働く広場』2015年8月号、p.20-23
- 12 濱田健司「スウェーデンにおける農を活用したグリーンケア」『共済総合研究』2014年月3月、68号、p.48-75
- 13 濱田健司「農福連携における農業分野での就労の広がり可能性」『共済総研レポート』2015年8月、140号、p.34-41
- 14 濱田健司「生活困窮者の農業就労訓練に関する地域間連携」『共済総研レポート』2016年8月、146号、p.66-73
- 15 小柴有理江「農業分野における生活困窮者等への就労支援」『農業と福祉の連携による農業・農村の活性化に関する研究』農林水産政策研究所2017年9月、p.29-55
- 16 濱田健司『農の福祉力で地域が輝く』創森社2016年11月11日、p.127
- 17 同上 (2016)、p.127