

# 生活困窮者の農福連携の可能性と課題

## —「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」を通して—

研究員 高木 英彰

### 目次

- |                         |            |
|-------------------------|------------|
| 1. はじめに                 | 3. 農福連携モデル |
| 2. 生活困窮者自立支援制度<br>のあらまし | 4. 終わりに    |

## 1. はじめに

2019年に内閣府で策定された「農福連携等推進ビジョン」では、農福連携の対象を障害者のみならず高齢者、生きづらさや働きづらさを抱えている者、犯罪や非行をした者に拡大することを掲げている（農福連携等推進会議2019）。この方針を背景に、厚生労働省では2020年度より「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」（以下、モデル事業）を実施し（当研究所が受託）、全国各地の団体の協力を得て、生活困窮者の農福連携として6つのモデルを試行してきた。

生活困窮者が直面している問題は多様かつ重層的とされるが、そのうちひきこもりであれば、我が国の統計に表れているだけで110万人（15歳～64歳）を超えるとみられる<sup>1</sup>。こうした者の中には働く意欲があるにもかかわらず立ち直りの機会を得られずにいる者も多くおり、当事者はもちろん、我が国の社会・経済状況に鑑みても彼らが自立・就労に向かっていくことが望まれている。

他方、農業の現場では地域の高齢化や賃金の高騰により従来の地縁・血縁を基礎とするネットワーク内部からの労働力確保が難しくなっており、職業紹介事業や交流・農業体験

と組み合わせた旅行商品の販売など、これまで農業との関わりの薄かった人々を農業の支え手として募集する仕組みが広がっている。農業サイドから見れば、農福連携もそのひとつの形態である。そして上述のビジョンの言う農福連携の「福」の広がりとして生活困窮者を新たな対象に加えることで、農作業の担い手の確保や将来的な農業者の育成の可能性をより広げ、また、労働力の発掘による地域経済への貢献につなげられるものと期待できる。

本稿では、モデル事業における実践事例を示すとともに、実践事例等から見いだせた効果を紹介する。また、実践事例から得られた生活困窮者の農福連携の課題についても考察する。

## 2. 生活困窮者自立支援制度のあらまし

### (1) 生活困窮者自立支援制度成立の社会的背景

まず、生活困窮者の農福連携を実施するにあたって制度的基礎となる、生活困窮者自立支援制度について概要を示す。

生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者自立支援法（以下「支援法」という。）を根拠とする。支援法成立の端緒は政府が2012年に打

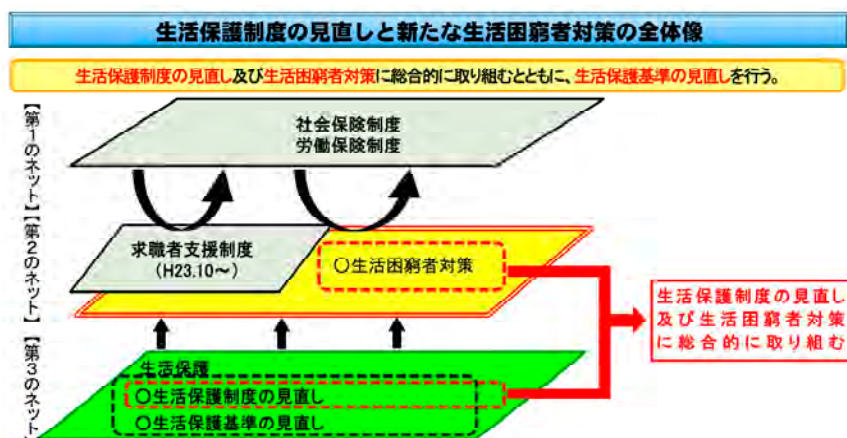
1 15～39歳が54.1万人、40～64歳が61.3万人。ただし調査年度は2015年（内閣府「若者の生活に関する調査」）と2018年（内閣府「生活状況に関する調査」）と異なるため概数である。

ち出した「社会保障・税一体改革大綱」の「生活支援戦略」である。我が国では、2003年度から2013年度までの約10年間に、被保護世帯数は約94万世帯から約159万世帯へと67%も増加した<sup>2</sup>。その内訳として、高齢者世帯や母子世帯、傷病・障害者世帯のすべてで実数は増加したが、最も大きな割合で増加したのは「その他の世帯」であり、約8.5万世帯から約28.7万世帯へと3倍以上に跳ね上がった。これは、それまで生活保護制度の主要な対象層として認識されていなかった稼働年齢層に、保護を必要とする人々が急増したことを示している。しかし当時、このような状況の一方で生活保護制度の運用に関しては国民から厳しい目を向けられる社会的雰囲気もあった。そのため、生活保護受給に至る前の「低所得者対策の充実」と国民の期待に応えられる「生活保護制度の見直し」が一体的に求められることとなったのである（図1）。

2012年には社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」で制度化に向けた議論が行われ、2013年に報告書が取りまとめられた（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）。そこでは、1990年代半ば以降の経済停滞と雇用環境の変化により労働と生活の不安定化が生じ、自己有用感や将来展望の喪失した稼働年齢層が増加したこと、さらにそれは子ども世代にも及び貧困の再生産の懸念が生じたこと、生活困窮が家族や社会とのつながりを破壊し孤立化を進めたこと、さらにそれが社会基盤を脆弱にしていることなどを現状認識とし、一人一人の尊厳と主体性が重んじられること、地域社会の一員として尊ばれ多様なつながりを再生・創造できるようにすること、子ども・若者世代が可能な限り公正な条件で人生のスタートを切れるようにすること、生活保護制度及び生活困窮者の制度運用の在り方に対する国民からの理解・信頼の維持を図ること、を基本視点として制度設計する方向性を示した。また、それを実現するための「具体的なかたち」として「包括的・個別的な支援」（＝多様なサービスが連携し、個々の生活困窮者の事情や考えに踏まえた支援を行う）、「早期的・継続的な支援」（＝困窮問題に早期に対処し、自立・就労の先の定着に至るまで切れ目なく支援する）、「分権的・創造的な支援」（＝民間団体の

（図1）生活困窮者対策の位置づけ



（出所）厚生労働省「新たな生活困窮者自立支援制度について」

2 平成15年度福祉行政報告例及び平成25年度被保護者調査。

創造的な活動を活かし、その活動を自治体が支えるという分権的な仕組みとする)ことを掲げた(岡部2018)。近年、福祉の分野では地域共生社会の実現に向けた各種制度設計が図られているが、生活困窮者自立支援制度も例外ではなく、地域としてセーフティネットを創出し、自治体がそれをバックアップすることで、支援対象者の生活面・社会面・経済面の包括的な支援を行っていくのが基本的な姿勢である。

こうした方向性を踏まえ、2013年12月に支援法が制定された。それに伴って全国の福祉事業所設置自治体で支援法に基づく事業が始まり(事業の内容は後掲(3)で述べる)、毎年着実に取組を拡大していったが、支援法は制定後3か年の制度運用実績を踏まえて2018年に一部法改正された。次項(2)で示す、生活困窮者の定義は改正ポイントのひとつである。

## (2) 生活困窮者とは

生活困窮者は、支援法第三条において「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」と定義されている。それに対して生活保護制度は「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長する事を目的とする」(生活保護法第一条)ものである。生活困窮者自立支援制度は生活保護に至る手前の段階で困窮者の自立・生活再建を支援するものと解される。

2018年の改正点としては、「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、」との文言が追加されたことが挙げられる。生活困窮者とは、単に経済的な困窮状態のみを指すのではなく、「社会的孤立」や「制度の狭間」にある人を含めて対象とするという意味合いがここに込められている(岡

部2018)。したがって、心身の状況等の個人属性だけではなく、就労の状況(就職氷河期世代や新型コロナウイルス感染症の拡大による失職、不安定な雇用条件等)や地域社会との関係性(家庭や学校、就労における失敗経験等)といった事情が、往々にして複合して対象者の問題と化していることを念頭に、支援を実施することが求められる。したがって、自立・就労に向けては、個々の支援対象者の事情や状態に応じた多様な支援メニューが用意され、自由度の高い選択ができるようになっていくことが望ましいと考えられる。

本稿1節でも述べたように、生活困窮者の支援に農福連携が適するのではないかという期待の背景には、農業には体力を要する作業もあれば比較的体力を必要としない作業もあり、作業者の技術を活かせる作業もあれば高い技術を必要としない単調な作業もあり、話し合いながら進める作業もあればコミュニケーションが少なくても済む作業もある等、個人の心身の状態や技能に応じた多様な業務を提供するという点が挙げられる。また、野外で行われる農業は地域と密接に関わっており、社会的なつながりを再生・創造しやすいのではないかと期待がある。生活困窮者には自己肯定感が低い者も少なくない。そのため、自身の1日の努力が作業の成果として確認しやすいという点も、農業の活用の利点として挙げることができる。

## (3) 支援事業の内容

生活困窮者自立支援制度で実施される事業は支援法第五条から第七条に掲げられており、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給、③就労準備支援事業、④家計改善支援事業、⑤一時生活支援事業、⑥子どもの学習・生活支援事業、⑦認定就労訓練事業の主に7つの事業から成る(表1)。これらの事業

(表 1) 生活困窮者自立支援法に基づく事業

支援法に基づく事業	事業の内容	備考
①自立相談支援事業	A) 生活困窮者およびその家族等からの相談に応じ、必要な情報の提供・助言を行う。また、関係機関との連絡調整を行う。 B) 認定就労訓練事業の利用についてのあっせんを行う。 C) 支援の種類や内容等に関する計画の作成等、支援が包括的かつ計画的に行われるための援助を行う。	必須事業。
②住居確保給付金の支給	居住する住宅の所有権を失ったり家賃の支払いが難しくなったりした生活困窮者に対し、安定した住居の確保と自立・就労を図るために給付金を支給する。受給中は自立相談支援機関が作成するプランに基づく就労支援を受けるか、月2回以上、公共職業安定所で職業相談を受ける等の自立・就労に向けた活動をしていることが条件となる。	必須事業。
③就労準備支援事業	雇用による就業が著しく困難な生活困窮者に対し、1年を超えない期間、就労に必要な知識・能力の向上のために必要な訓練を行う。	任意事業だが、平成30年の法改正で実施が努力義務化された。
④家計改善支援事業	収入・支出・その他家計の状況を適切に把握し、家計の改善の意欲を高める支援をする。また、生活資金の貸付けのあっせんを行う。	任意事業だが、平成30年の法改正で実施が努力義務化された。
⑤一時生活支援事業	A) 一定の住居を持たない生活困窮者に対し、一定期間宿泊場所や食事の提供、その他必要な便宜を図る。 B) 上記Aの事業を利用していたが一定の住居が確保できた者、あるいは現在の住居を失う恐れのある者に対し、訪問による必要な情報の提供、助言、その他の便宜を図る。	任意事業。
⑥子どもの学習・生活支援事業	A) 生活困窮者である子どもに対する学習の援助を行う。 B) 子ども本人とその保護者に対する、子どもの生活習慣および育成環境の改善に関する助言を行う。 C) 子どもの進路選択等の教育・就労に関する問題に関し、子ども本人もしくはその保護者の相談に応じ、必要な情報提供と助言を行う。また、関係機関との連絡調整を行う。	任意事業。
⑦認定就労訓練事業	自立相談支援機関のあっせん（上記①B）に応じ、支援対象者の状況に応じた就労の機会を提供するとともに、生活面や健康面での支援を行う。	就労訓練事業者として認定を受けた民間事業者が受け入れる。

(出所) 筆者作成

は、福祉事務所を設置している都道府県、市及び町村が実施主体となっているが、対象者のニーズに柔軟に応えることを意図し、官民連携として事務の全部または一部を民間団体に委託している自治体も多い。

事業の利用の流れは以下のようになっている。生活上の不安や困り事を抱えている者は、まず地域の自立相談支援機関に相談をする。あるいは家族や関係機関等から情報を得て自立相談支援機関が支援の利用開始を促す。そこで支援員とともに現状と課題の分析を行い(①A)、自立に向けた個別の支援プランを作成する(①C)。ここで立てた支援プランに基づいて、支援対象者に必要な支援が提供される流れとなる。そのうち、モデル事業の主題である「生活困窮者自立支援制度にお

ける農業分野等との連携」は、特に就労に向けた支援である③就労準備支援事業及び①Bに記述のある認定就労訓練事業において実施される。そこで以下では自立相談支援事業・就労準備支援事業・認定就労訓練事業の3つの事業に扱いを絞ることとする。

### ■自立相談支援事業

上述の通り、最初に相談を受け付ける窓口となり、支援の終結及び終結後のフォローアップまで徹頭徹尾、支援対象者に関わる中核的な事業である。本事業の実施機関は自立相談支援機関と呼ばれ、自治体直営、もしくは自治体から委託された民間団体が担う。委託先としては社会福祉協議会やその他の社会福祉法人、NPO法人が特に多いが、医療法人、

一般社団法人、一般財団法人、労働者協同組合<sup>3</sup>、株式会社や有限会社の地域もある<sup>4</sup>。

自立相談支援機関には、支援対象者に対し、ハローワークへの同行訪問や個別求人開拓、就労後のフォローアップ等を行う就労支援員が配置されている。就労支援員は支援対象者と信頼関係を築き、寄り添う立場となつて、支援対象者のモニタリング（見守り）と状態の評価を行い、適宜必要な介入をする。そのため、農福連携の実施にあたっては、受入先（農業者、福祉事業所等）は就労支援員と常に情報共有を図り、連携しながら支援を実施することが必要となる。受入先にとっても、常時情報共有していることで受入中に問題が発生した場合に自立相談支援機関が対応できるため、重要なポイントとなる。

以下の就労準備支援事業や認定就労訓練事業での受入れにあたっては、必ず自立相談支援機関を通すこととなっている。したがって個人が直接利用申込みをしてきた場合には、まず自立相談支援機関につなぐ必要がある。

### ■就労準備支援事業

就労が可能な状態の者は、ハローワークの職業相談・職業紹介、公共職業訓練・求職者支援訓練を通じて就労を目指すことになるが、直ちには一般就労することが難しい者もいる。例えば長期にひきこもり状態にあった者であれば生活リズムが乱れていたり、足腰の筋力が衰えていたり、長時間勤務する体力が備わっていなかったりする。また、過去の経験から社会とのかかわりに不安があったり、就労意欲が低下していたり、自己有用感

が低かったりして、前向きに就労に向かえる心理状態にないこともある。就労準備支援事業は、そうした生活困窮者を対象に6か月から1年程度、就労に向けた準備期間を提供する事業である。

活動内容としては、自信や勤労意欲の醸成、社会的な居場所づくり等を目的とした地域活動や就業体験（農業体験等）等を行う。例えば月に1～2回、2時間～半日程度といった形で、支援対象者の希望や体調等に応じて活動頻度と時間の調整をする。

就労準備支援事業も自治体直営、もしくは自治体から委託された民間団体が実施する。委託先として多いのは自立相談支援事業と同じく社会福祉協議会やその他の社会福祉法人、NPO法人であり、その他、医療法人、一般社団法人、一般財団法人、株式会社や有限会社、そして生活協同組合や労働者協同組合<sup>5</sup>といった協同組合も受託している。

### ■認定就労訓練事業

上述の就労準備支援事業は1年を上限としているが、支援対象者によってはその期間を経ても必ずしも一般就労に結び付くわけではない。一般就労が難しいと言っても、時間を短縮したり、作業を単純化したりといった一定の配慮や支援があれば働ける状態にあるという者も少なくない。そこで就労準備から一般就労までのギャップを埋めるための中・長期的な支援事業として、就労訓練事業所の認定制度が用意されている。ここでは、軽作業を行いながら一般就労に必要な知識や技能の向上を図る。自立相談支援事業や就労準備

3 但し、労働者協同組合はNPO法人ワーカーズコープ（労働者協同組合法施行に伴い、2023年4月より労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団に組織変更）として受託している。

4 各地の自立相談支援事業の実施状況・委託先は厚生労働省が一覧を公表しているので参照されたい。[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059401\\_00004.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059401_00004.html)

就労準備支援事業の実施状況・委託先についても同ページに掲載されている。

5 就労準備支援事業についてもNPO法人ワーカーズコープとして受託している。

支援事業と異なり、自治体の事業ではなく、民間団体（社会福祉法人やNPO法人、株式会社等）の自主事業において、自立相談支援機関のあっ旋を受けて生活困窮者を受け入れるものである。よって、農業者が生活困窮者を受け入れようとする場合、認定就労訓練事業として行うことが主流となるものと考えられる。

認定就労訓練事業の実施者（事業所）は、受入事業所としての適格性が求められることから、都道府県知事（政令指定都市や中核市は市長）の認定を受けた上で生活困窮者の受

入れを行うこととなっている（認定基準：表2）。受入れ方法には支援対象者と雇用契約を結ばない非雇用型と、雇用契約に基づく就労を行う支援付雇用型の2つがあり、支援対象者の業務遂行能力の段階に応じた受入れを行う（図2）。事業所では、支援担当者を必ず配置し、個々の利用者に対し支援の実施計画や目標などを盛り込んだ支援プログラムを作成し、実施していくこととなる。

厚生労働省の公表資料<sup>6</sup>によれば2022年3月31日時点で認定就労訓練事業所の認定件数

（表2）認定就労訓練事業者の認定基準

（1）就労訓練事業者に関する要件	
①	法人格を有すること。
②	就労訓練事業を遂行するに足りる施設、人員および財政的基礎を有すること。
③	自立相談支援機関のあっせんに応じ生活困窮者を受け入れること。
④	就労訓練事業の実施状況に関する情報の公開について必要な措置を講じること。
⑤	その他一定の欠格要件に該当しないこと。
（2）就労等の支援に関する要件	
①	支援に関する措置に係る責任者（就労支援担当者）を配置すること。
②	支援に関する計画を策定し、対象者の就労等の状況を把握し、必要な相談、指導および助言を行うこと。生活困窮者自立相談支援事業を行う者と連絡調整を行うこと。
（3）安全衛生および災害補償に関する必要な措置を講じること。	

（出所）「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」及び岡部（2018）を参考に筆者作成

（図2）認定就労訓練事業の実施イメージ



（出所）厚生労働省「就労訓練事業に関するパンフレット」

6 厚生労働省『認定就労訓練事業所の認定状況』

は全国で2,042件であり、うち社会福祉法人が半数超を占めている中、NPO法人221件（10.8%）、株式会社394件（19.3%）、生協等協同組合91件（4.5%）も認定されている。事業所が予定している主な訓練内容としては清掃・警備や福祉サービスの補助作業が突出して多いが、農林水産業関連（加工も含む）も157件の事業所が挙げている。また、利用定員の合計は5,263名で事業開始以来徐々に拡大してきてはいるが、認定件数の拡大が求められているところである。

### 3. 農福連携モデル

#### (1) 実施モデル

このような就労準備支援事業・認定就労訓練事業における受入れ状況の中、福祉の視点からも、地域経済の観点からも、農業分野等での受入れ拡大への期待がかけられている。そこで、モデル事業では①地域連携モデル、②福祉主導（農業分野等）モデル、③福祉主導（林業分野等）モデル、④労働者協同組合主導モデル、⑤労働力支援モデル、⑥広域モデル、の6つのモデルを設定し、実践的に試行した。それぞれの特徴は次のとおりである（表3も参照）。

#### ① 地域連携モデル

地域の官民で協議会を形成し、様々なチャネルからつながる生活困窮者の情報を共有、連携して、住宅・家計・生活面の支援も含めた総合的な支援を行う。その中で就労支援として農業を通じた自立支援を行うモデルである。モデル事業では、一般社団法人こうち絆ファーム（高知県安芸市）が認定就労訓練事業所となり受入れを行った。こうち絆ファームでは、施設野菜（ナス）の生産を通じた就労支援を行う。体力やコミュニケーション、微妙な判断能力等に不安がある者等はナスの袋詰め・箱詰め作業を担い、逆に一定程度共同作業が行える者はハウスでナスの管理を担う。

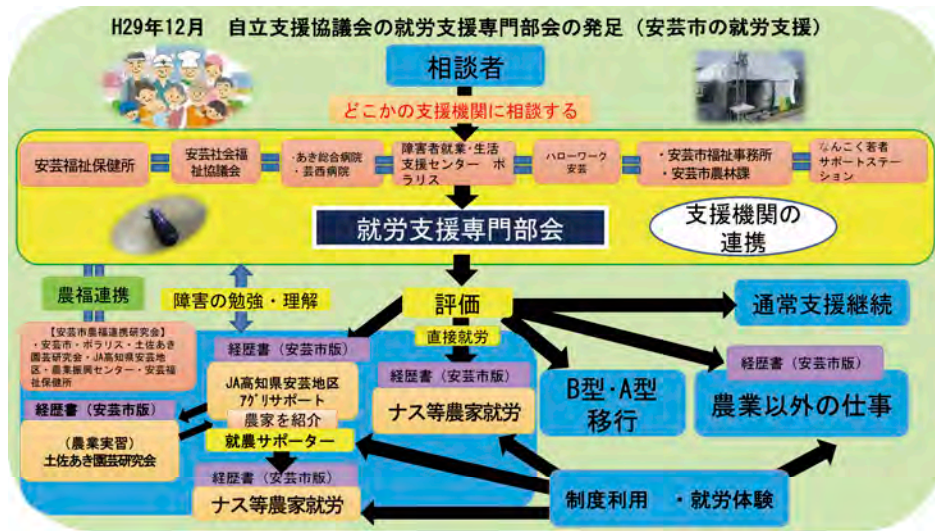
安芸圏域では、安芸福祉保健所を中心に地域の支援機関が就労支援専門部会を構成し、各機関が接した困窮者の情報を共有・評価し、困窮の状態や原因に応じた支援につなぐ体制をつくっている（図3）。併せて、安芸福祉保健所や安芸市、土佐あき園芸研究会、JA高知県安芸地区、農業振興センター等を構成員とする農福連携研究会が設置され、生きづらさや障害に関する勉強会の開催や農福連携の普及・啓発活動、及び上記の機関との情報共

（表3）モデル事業における6モデル

	受入範囲	受入形態	取組主体例	事例
①地域連携モデル	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、一般社団法人こうち絆ファーム（高知県）
②・③福祉主導モデル	地方自治体内等	通所型	社会福祉法人、NPO法人等	（株）ゼネラルパートナーズ・就労継続支援A型事業所アスタネ（埼玉県）／（株）ネ・就労継続支援B型事業所ホトラ舎（滋賀県）
④労働者協同組合主導モデル	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
⑤労働力支援モデル	都道府県等	通所型	企業、中間支援団体等	社会福祉法人グリーンコープ、（株）菜果野アグリ福岡、JA全農ふくれん（福岡県）
⑥広域モデル	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）／NPO法人教育研究所（富山県）

（出所）筆者作成

(図3) 安芸圏域の困窮者の受入れ態勢



(出所) こうち絆ファーム作成

有を行い、こうち絆ファームや地元農業者のもとへ困窮者をつなぐ形となっている。このように地域の様々な主体が「TEAMあき」として連携し、生活困窮者等の自立・就労支援を行っている。

支援対象者への報酬は袋詰め作業では工賃制となっており、手早く数多く生産することへのインセンティブがある。実際に月15万円程度の収入になる者もあり、本人の自立の足掛かりとなっているのみならず、それを見た他の利用者の意欲向上にもつながっている。また、これまでの利用者の中には安芸地域に定着したり、農業者として独立したりした者もあり、地域農業の維持にも農福連携が役立っている。

## ② 福祉主導（農業分野等）モデル

障害福祉サービス事業者が認定就労訓練事業者として自立相談支援機関からのあっせんを受け、障害福祉サービスの利用者に交じて農業分野での就労訓練を行うものであ

る。モデル事業では株式会社ゼネラルパートナーズが運営する就労移行支援A型事業所アスタネ<sup>7</sup>（埼玉県さいたま市）が認定就労訓練事業所となり受入れを行った。アスタネは都市部に生産施設を構えて菌床シイタケの栽培を行っており、生産・パッキング・配送出荷・販売・経理・イベント開催等の実務はサービス利用者（スタッフ）が主体的に行い、職員（支援者）は個々のスタッフとの面談や日常の業務を通じた自律性・有能感・人間関係の確立、支援機関等との連携といったマネジメントを行っている。

生活困窮者の受入れまでの流れは、自立相談支援機関窓口からの紹介をもとに支援対象者に業務を見学してもらい、本人の納得が得られれば体験期間を経て、中間的就労につながる(図4)。アスタネではA型事業所として、他の障害福祉サービス利用者と同じく雇用型で受け入れたため、時給987円の賃金と一定の交通費の支給を行った。

7 アスタネの障害福祉サービス事業については、濱田健司「都市地域における企業による農福連携への参入～株式会社ゼネラルパートナーズの就労継続支援A型事業～」(共済総研レポートNo.152) 参照。



(図4) 認定就労準備支援事業(中間的就労)の利用の流れ



### ③ 福祉主導(林業分野等)モデル

障害福祉サービス事業者が認定就労訓練事業者として自立相談支援機関からのあっせんを受け、サービス利用者に交じて林業分野での就労訓練を行う。モデル事業では株式会社ネが運営する就労移行支援B型事業所ホトラ舎(滋賀県高島市)が認定就労訓練事業所となり受入れを行った。モデル事業では高島市及び近隣の津市、長浜市の自立相談支援機関との連携を図り、各都市の自立相談支援機関からの紹介に基づき受入れを行った。

ホトラ舎は農山村部に立地しており、約4haの農地での農業生産(ダイコン、オクラ、サツマイモ等。加工も行う)のほかに、近隣の山林を活用して原木・乾燥シイタケの生産・販売、焚き木づくり、苗木の生産補助などを行っている。

林業分野での受入れにおいては農業と比較して重たい物を持つ機会も多く、危険な機器を扱う作業も含まれることから、危険察知能力等の適性を見極めながら役割を割り当てる必要がある。しかし、このことは林業分野での受入れの困難さだけを意味するわけではない。支援対象者の中には力自慢の者や、木工を得意とする者もあり、技能を生かす場が

あることで仕事へのやりがいを提供することができたためである。また、農業との組み合わせで作業が周年化されることも利点である。

### ④ 労働者協同組合主導モデル

労働者協同組合として運営されている事業所において、自立相談支援機関のあっせんで農業・林業・水産業での就労訓練を行う。モデル事業ではNPO法人ワーカーズコープが4か所の事業所において受入れを行った。具体的には、新篠津事務所(北海道新篠津村)、小田原足柄地域福祉事業所(神奈川県小田原市)、但馬地域福祉事業所(京都府京丹後市・兵庫県豊岡市)、さんいんみらい事業所(鳥取県鳥取市・八頭町・若桜町)及びさんせるとっとり事業所(同倉吉市)である。

先に述べたようにワーカーズコープでは自立相談支援事業や就労準備支援事業を受託していることがある。今回のモデル事業では両事業の登録者を対象にした農福連携を試行した。新篠津村では、有償ボランティア(860円/時)として村が管理運営するブドウ園と公有農地でブドウの剪定・収穫、草刈り、野菜等の収穫作業を行った。小田原市内では従来、報徳ワーカーズとして「報徳農場」を運

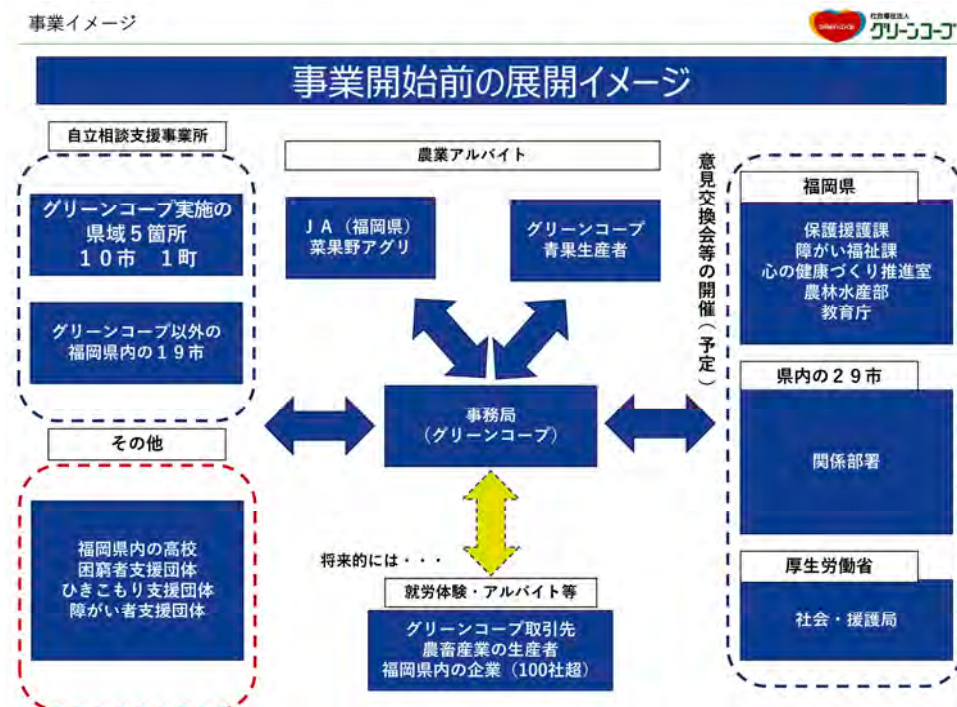
営しており、水稲、小松菜、ホウレンソウ、サツマイモなどの栽培を行っている。その中に有償ボランティア（400円／時）として加わった。京丹後市では水稲、タマネギ、バレイショ、スイカ等、様々な作物の農作業全般に、豊岡市では木工品の生産や林産物の販売に、有償ボランティアや就労体験という形で携わった。さんいんみらい事業所内では休耕田を活用した水福連携（ホンモロコの養殖）を、さんせるとっとり事業所では白ネギの栽培・出荷を行った。こちらも有償ボランティア（3,000円／回）もしくは就労体験利用者として携わった。

### ⑤ 労働力支援モデル

労働力支援モデルでは、大分県や福岡県等でJA・JA全農県本部が実施している労働

力支援の枠組みに生活困窮者をつなぐ。労働力支援は、農業の労働力不足に対応するため、JAのパートナー企業が日雇いのアルバイト労働者を広く募集して、農作業を請け負う仕組みである<sup>8</sup>。モデル事業では、自立相談支援機関が支援対象者をJAのパートナー企業につなぎ、農業で受け入れる形をとった（図5）。作業現場ではパートナー企業のリーダー人材による指揮のもと、農作業に携わる。福岡県でのモデルでは、自立相談支援機関として社会福祉法人グリーンコープが、JAのパートナー企業として株式会社菜果野アグリ福岡が実施した。グリーンコープは、福岡県内10市1町の自立相談支援事業を担っているが、グリーンコープが担っていない19市からも紹介を受けるべく、他の支援機関との連携も行った。菜果野アグリ福岡については県内

（図5）労働力支援モデルのイメージ図



（出所）グリーンコープ作成

8 福岡県・大分県における労働力支援の枠組みの詳細については拙稿「農業における短期的労働力の確保—大分県における取組事例—」（共済総研レポートNo. 176）参照。

19 J Aと協定を結んでおり、各地の作業委託の要望に応じている。また、福岡県内の農閑期には大分県や佐賀県内の農作業に出向けるよう、県域を超えた連携も図られている。

作業内容は農作業経験がない者でも理解しやすいよう J A・J A全農が「作業の切出し」を行って単純作業化しているため、生活困窮者でも参加しやすいものと考えられる。

労働力支援モデルでは、福岡市内にある菜果野アグリ集合拠点に利用者が集まり、作業場まで菜果野アグリが車で送迎する。日雇いのシステムのため、毎作業後に菜果野アグリから既定の賃金が支払われる。

## ⑥ 広域モデル

ひきこもり状態の若者や非行少年等を受け入れている合宿型の支援施設において、全国の自立相談支援機関からの紹介を受けて、体験1週間＋入寮3か月のプログラムで自立支援を行うモデルである。モデル事業ではNPO法人北陸青少年自立援助センター（富山県富山市、施設名：はぐれ雲）が農業分野（水稲）で、また、NPO法人教育研究所（同黒部市、施設名：宇奈月自立塾）が農業分野（ブルーベリー、ホップ）及び林業分野（薪生産）で受け入れた。

合宿型での受け入れのため、就労に向けた準備・訓練だけでなく、当事者にとって問題となっているそれまでの生活環境と距離を置いたり、生活習慣から正したりすることが期待できる。施設において一定程度就労経験を積めたら、地元産業でのアルバイト就労に進むことができ、段階的に社会に出ていけるようになっている。例えば教育研究所は宇奈月温泉街に立地しているため、旅館やホテルでの勤務に進み、そのまま一般就労につながることも可能である。全国から人を受入れ、その地域に定着させることも期待できるモデル

である。

以上の多くは福祉を目的として農業を導入したモデルとなっているが、農福連携の在り方としては他に、就労準備支援事業のもとで自治体が直営で実施する自治体主導モデルや、農業経営体が認定就労訓練事業者となって受け入れる農業主導モデルが想定できる。

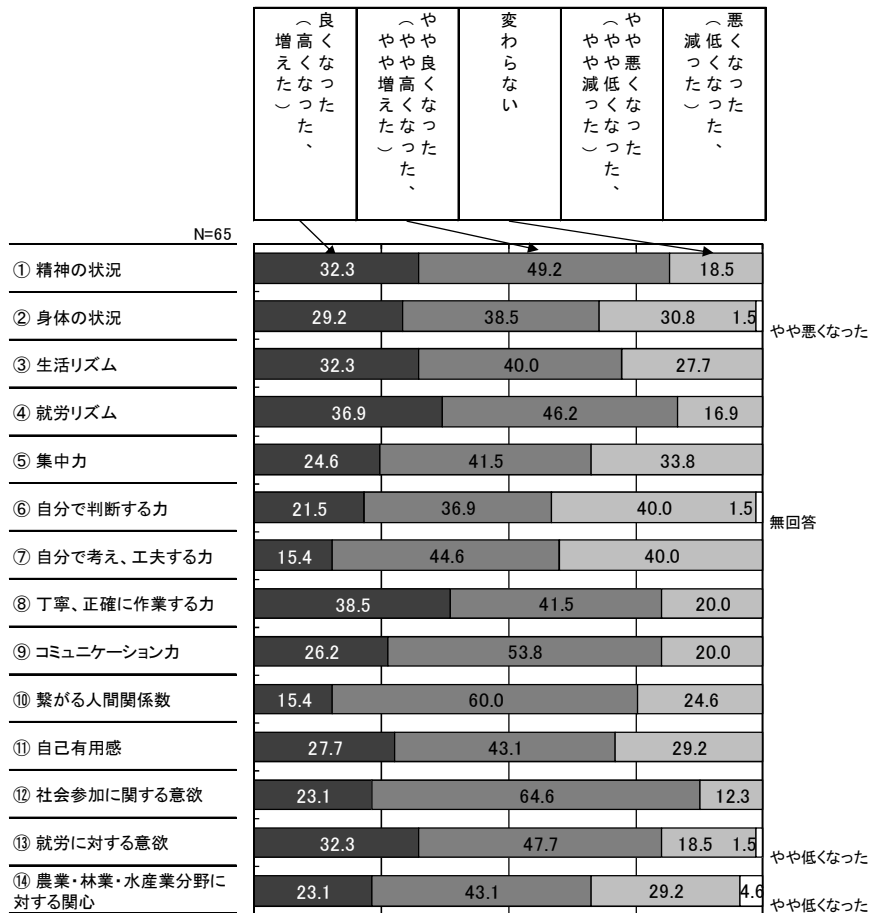
なお、①地域連携モデルのこうち絆ファームは、農業者が障害者を雇用したことに始まり、安芸福祉保健所が連携したことで、地域のあらゆる困窮者を受け入れる組織体に発展した事例である。特に農業主導モデルの参考になるものと思われる。

## (2) 対象者への効果

以上の6モデルにおいて2022年度に受け入れた支援対象者65名に関し、支援担当者から見た変化を評価してもらった。その集計結果は図6のとおりである。いずれの項目も過半の支援対象者でポジティブな効果があったと評価され、反対にネガティブな評価は一部項目に止まり、かつ僅かであった。

「良くなった」に限ると割合が大きいのは「④就労リズム」や「⑧丁寧、正確に作業する力」であり、反対に小さいものとして「⑥自分で判断する力」や⑦「自分で考え、工夫する力」が挙げられる。また「⑬就労に対する意欲」も割合の大きな部類に入る。支援者から見た場合、農業を通じた訓練を通しても創意工夫できる人材となるとは限らないが、任された業務に対する責任感や技術の向上は十分期待できるものと解釈できる。したがって、生活困窮者を受け入れるにあたっては作業の棚卸しを通じた任務の明確化と単純化、すなわち「作業の切出し」が支援者（農業者）と支援対象者の双方にとって重要な準備事項と言えよう。

(図6) 支援対象者への効果



(出所) JA共済総合研究所作成

### (3) 受入れ上の課題

モデル事業を通じて生活困窮者へのポジティブな効果が確認できた一方で、実践にあたっての課題も挙げられる。

#### ・多業種連携体制の構築

地域連携モデルでは多数の機関・事業者が連携しているため、支援を必要としているが支援制度を知らず自立相談支援機関につながない生活困窮者を発見しやすく、必要な支援を柔軟に提供できることが強みである。例えば高知県の安芸圏域（こうち絆ファーム）では弁護士や不動産業者も関わることで借金問題や住居の確保にも対応できる。しかし、こうした体制作りには多数の機関・事

業者の利害調整や理念共有が重要となる。

安芸圏域で体制を構築できたのは、安芸圏域の自殺率の高さを重大な地域課題として関係者が認識し、自殺防止のためにあらゆる困りごとを抱えている人を支援するという理念を共有できたためである。地域連携モデルを採用する場合、生活困窮者の存在を地域課題として認識・共有することが重要なステップとなるであろう。

#### ・自治体・自立相談支援機関との連携体制

支援対象者を認定就労訓練事業所で受け入れるにあたっては、自立相談支援機関からの紹介を要する。しかし自治体によっては認定就労訓練事業の実績が乏しく、そうした事

業所の存在を把握していなかったり、事業所がどのような支援対象者であれば受け入れられるかの理解が十分でなかったりすることがある。その場合、自治体や支援機関に事業説明を行うなどの事前準備が必要となる。

特に、アスタネのように雇用型で受け入れる場合、他の利用者と同程度に業務を遂行する能力が求められるが、受け入れた支援対象者の能力とのギャップがあると事業所の負担となってしまう。そのため事業所は、施設見学や説明会などを通じて、受入れ方について自立相談支援機関の理解を促す必要がある。

#### ・農村部における支援対象者の募集

生活困窮者の存在は周囲から見えにくく、当事者本人も制度を知らないなどの理由から支援を要請していないことも多い。さらに農村部では人口が小さいことから、支援対象者を募集することがより難しい傾向にあると考えられる。そのため、農村部で認定就労訓練事業を行おうとする場合は近隣都市も含めて自治体や自立相談支援機関との連携を図ることが必要になるであろう。

ホトラ舎では近隣都市との連携だけでなく、大阪府の支援団体と連携し都市部からの受入れも試みた。都市部在住の生活困窮者にも農村部の産業に携わる機会を提供することで、生活困窮者は新たな選択肢が、農村部は新たな人材供給源がもたらされる点で注目に値する。ただし、大阪府から訪れた体験者の評価は非常に高かったものの、移動時間や交通費の負担が課題として残る。寮や宿泊施設の確保が解決策のひとつである。

#### ・作業時間に関する柔軟な対応

労働力支援モデルは、日雇い（農作業が合わなければ続けなくてよい）・即日現金払い・集合拠点から作業場までの送迎付きという形態が、その日の生活資金にも困窮している生活困窮者のニーズによくフィットしているも

のと考えられる。

しかしながら集合拠点から作業場までの送迎を行うという利点は、裏を返せば、送迎の時刻以外で参加したり帰ったりすることが難しいことを意味する。作業の最盛期においては残業が発生し、帰宅が深夜になることもある。就労準備・訓練の序盤は支援対象者の体調等を踏まえ、1回2～3時間程度と限定して行うことも多いが、このような柔軟な勤務時間の設定ができないことが労働力支援モデルの難点となっている。

#### ・報酬支給のための収入の確保

支援対象者の体験参加率、及び就労意欲の喚起度には報酬の有無が大きく作用することが多くの実践事例から確認されている。当然、雇用型・非雇用型問わず報酬の捻出のためには収入の確保が必要となる。まずは何より事業所の経営努力が求められるところであるが、先にも触れたように必ずしも支援対象者の遂行能力が要求される水準に達しているとは限らない。取組みの普及のためには一定の公的支援も必要と考えられる。

## 4. 終わりに

以上、生活困窮者の農福連携について、生活困窮者自立支援制度と農福連携実践モデルを紹介し、モデル事業から得られた効果と課題について考察した。

モデル事業では福祉サイドが農業を活用するという面が強かった。生活困窮者に限らず、農福連携全般について農業に対する定量的な効果測定も不足しているとされる。農福連携の認知度はまだ低いとされるが、農業や地域に対する利点がエビデンスに基づき提示されていないことも一因であろう。この点は今後の研究課題としたい。

### (謝辞)

本稿は、厚生労働省の委託事業「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」(令和2～4年度)の実績を基に取りまとめたものである。本稿の執筆にあたっては、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に助言を頂いた。ここに記して感謝申し上げる。

なお、モデル事業3か年の成果として、取組み開始の一助となるよう、「生活困窮者の農福連携ガイドブック(手引書)」を制作し、ウェブサイトで公開している<sup>9</sup>。自治体の福祉担当部署向けに制作したものであるが、受入れにあたっての留意事項等、本項で取り扱わなかった内容も掲載しているので参考にされたい。

### (参考文献)

- ・内閣府(2015)「若者の生活に関する調査報告書」
- ・内閣府(2018)「生活状況に関する調査報告書」
- ・社会保障審議会(2013)「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」
- ・農福連携等推進会議(2019)「農福連携等推進ビジョン」
- ・岡部卓編著(2018)『生活困窮者自立支援－支援の考え方・制度解説・支援方法－』中央法規出版。
- ・濱田健司(2017)「都市地域における企業による農福連携への参入～株式会社ゼネラルパートナーズの就労継続支援A型事業～」『共済総研レポート』No.152, JA共済総合研究所。
- ・高木英彰(2021)「農業における短期的労働力の確保－大分県における取組事例－」

『共済総研レポート』No.176, JA共済総合研究所。

- ・厚生労働省「新たな生活困窮者自立支援制度について」
- ・厚生労働省「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」
- ・厚生労働省「就労訓練事業に関するパンフレット」
- ・厚生労働省「認定就労訓練事業所の認定状況(令和4年3月31日時点)」

9 当研究所掲載ページ：<https://www.jkri.or.jp/newsrelease/20230402.html>  
厚生労働省掲載ページ：<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059401.html>