

地域研究

オホーツクにおける農福連携の展開

— J A きたみらい管内の事例を中心に —

小泉隆文*

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

キーワード：農福連携 オホーツク J A

はじめに

近年、わが国では、農福連携の取り組みが広がっている。農福連携とは2010年頃に現れた用語であり、その意味は、文字通り農業と福祉が連携することである。現在のところ、農福連携の具体的な定義はないが¹⁾、農福連携という用語が出現する以前から、農福連携は取り組まれていた^{2) 3)}。具体的には、障害者が農業分野で就労することや、障害福祉サービス事業所で福祉的労働の作業として農作業が行われていたことであるが、現在では障害者と農業者の連携が農福連携の主流となっている。

障害者と農業者による農福連携のパターンをみると、①障害福祉サービス事業所と農業者が、農作業に関する請負契約を締結した上で、当該事業所の利用者と職業指導員がユニットを組んで農業者の所に施設外就労したり、作業を施設内に持ち込んで施設内就労したりする「連携型」といわれるパターン、②障害者と農業者が直接に雇用契約を締結する「直接雇用型」といわれるパターン、③農業者が、自ら障害福祉サービス事業所を設置するためにその運営法人を併設する「農業側からの参入によるグループ内連携型」といわれるパターン、④障害福祉サービス事業所が、事業所における就労活動メニュー・日中活動メニューとして単独で農業生産活動を行う「福祉完結型」といわれるパターン、⑤障害福祉サービス事業所が、農業法人を併設する「福祉側からの参入によるグループ内連携型」といわれるパターン、の5パターンに類型化できるが、障害福祉サービス事業所が最も参入しやすいのは①のパターンである⁴⁾。

農福連携を農業者と障害福祉サービス事業所との連携に限定して言及すると、上記の①のパターンを実践する方法としては、第1に農業者もしくは障害福祉サービス事業所が直接相手方と契約締結する方法、第2に行政(役所の農政課や障害福祉課等)、社会福祉協議会、J Aなどが中間支援組織機関として農業者と障害福祉サービス事業所をマッチングする方法、第3に、コーディネーターが農業者と障害福祉サービス事業所の間に入り、双方の条件に合うもの同士をマッチングする方法、第4に行政(役所の農政課や障害福祉課等)に加え、農業改良普及センター、地方振興局等)、社会福祉協議会、J A、障害福祉サービス事業所、農業者、自立支援協議会などから構成される協議体を設置し、その中で意見交換をしながらマッチングする方法の4通りが考えられる。

現在、名寄市においても農福連携の実践例がみられている。しかしながら、行政、J A、社会福祉協議会等の機関が連携して進められている状況ではない。障害福祉サービス事業所の福祉的就労の作業の一環として農作業が取り入れられていたり、農業者が障害者を直接雇用しているといった形態であり、中間支援組織となる機関を経て実践に至っているわけではない。

本稿では、名寄市において農福連携を進めるための事例の一つとして、オホーツク管内にあるJ Aが中間支援組織としてマッチング支援を行うことで農福連携を進めている事例と、自ら農園を立ち上げて福祉的就労の一環として農産物を生産し、農福連携を進めている事例を取り上げる。それぞれの取り組み状況をふま

*責任著者 E-mail:koizumi@nayoro.ac.jp

えて、農福連携の今後の方向性について考察する。

1. 調査概要

1) 事例の選定

調査対象とした地域は、農福連携が浸透しつつあるオホーツク管内とした。オホーツク管内では、北海道農政事務所北見拠点で農福連携に関するシンポジウムを数回行っており、農福連携に力を入れて取り組んでいる地域である。事例としては、農福連携のマッチングを行っているJAきたみらい、JAと連携して農福連携を進めている障害福祉サービス事業所であるA事業所、JAとは連携せずに農福連携を行っている障害福祉サービス事業所のB事業所を取り上げる。

2) 調査方法

調査は対象者にヒアリング調査を行った。JAきたみらいの農福連携担当職員、A事業者の農福連携担当支援員、B事業所の施設長を対象に、ヒアリング調査を行った。

3) 倫理的配慮

ヒアリング調査を実施するにあたり、調査対象者には研究の目的と説明を行い、研究への協力は自由意思であること、調査に対する質問はいつでも可能であること、匿名性の保持、調査資料の保管処分について説明を行い、同意を得た(ただし、JAきたみらいについては公開されている情報に限ってJA名を公開しても良いとの許可を得ている)。また、名寄市立大学倫理委員会の審査を得て承認を得ている(承認番号 R4-030)。

2. JAきたみらいにおける農福連携の取り組み

1) JAきたみらいの概要

JAきたみらいは1市2町村からなる広域合併農協である。2003(平成15)年に旧8JAが合併して設立された。管内で生産される主な農作物をみると、玉ねぎ(45.5%)と馬鈴しょ(13.1%)が販売取扱高の58.6%を占めており、その他は生乳(18.9%)、てんさい(4.8%)、肉畜産(4.6%)、水稻(4.5%)となっている⁵⁾。

2) 農福連携の検討段階—検討の経過と農作業の実証体験の実施—

JAきたみらいでは、農福連携は営農振興部の担い手グループが担当しており、農福連携に関する検討は2017(平成29)年から開始された。検討開始の理由は、JAきたみらい管内における農業労働力確保対策の一環であった。当初は、障害者だけではなく生活困窮者の雇用も検討されていた。同年に、JA組合員を対象とした農福連携に関する意向調査を行った結果、かなり多くの組合員が、障害者や生活困窮者の雇用について関心を持っていることが明らかとなった。

この調査結果を受け、2018(平成30)年には、JA職員による先進事例の視察を行う一方で、福祉事業所支援員を招いて農業現場の視察と意見交換会が行われた。この意見交換会で、障害福祉サービス事業者からは、障害福祉サービス事業所の利用者(利用者とする。以下同じ)がどのような作業をすることになるのかを知りたいという意見があり、同年に障害福祉サービス事業所向けに、農作業現場の視察・農作業体験を企画し実施した。この農作業体験では、利用者がタマネギやてんさいの補植作業、玉ねぎや馬鈴しょ用の大型コンテナの組み立て、ペコロスの収穫、にんにくの皮むき、除草などを行った。農作業体験を実施した結果、判断基準が難しい作業は難しい点や、トイレや休憩場所の設置などの作業環境の整備、労働時間や休憩への配慮が必要な点、利用者が農作業を通年行うのは難しい点が明らかとなった。

翌年2019(令和元)年からは、利用者が試験的に農作業を体験する「農作業実証体験」と位置づけ、定期的実施されるようになった。なお、この農作業実証体験は、2022(令和4)年まで毎年行われている。

第1回の農作業実証体験は、JA管内の利用者が、農福連携に理解を示したり、関心を持っているモデル農家である農業者の圃場で実施された。実施する前に、受入側である農業者とJA職員の間で綿密な打ち合わせを行った。作業時間は9:30~12:00もしくは13:30~16:00のいずれかの半日の作業である。作業内容は、玉ねぎやペコロスの収穫、にんにくの播種や収穫作業であった。利用者にとっては試験的実際に農作業を行うことで、農業者が要求する作業をすることが可能かどうかを確認することができる機会であり、一方、日頃、障害者が作業をする光景をほとんどみることがない農業者にとっては、障害者がどのくらい作業能力があるのか、数ある作業の中で何が可能で何が不可能なのかを確認できる機会であった。

この農作業実証体験から、農業者の理解と、利用者の障害特性を理解した作業場を提供したことにより、農作業はスムーズに行われたばかりでなく、量的に目標を上回る成果を得ることができた。また、農業者と支援者の双方が十分な打ち合わせを行うことや、支援者が農作業を理解することが作業結果に大きな影響を及ぼすことが確認された。

3) JAきたみらいの農福連携における中間支援組織機関としての機能

以上で述べたように、JAきたみらいでは、農業者と障害福祉サービスの間組織としてマッチング、連絡・調整を行っている。現在のところ、利用者が農業者のもとで作業を行うのは毎日ではなく、年に数回であり、回数としては頻度が高いとはいえない。しかしながら、利用者が農作業を行う際には、JAの農福連携担当職員は必ず同行して作業の様子を見守っている。また、作業環境の改善点や新たな作業の導入を検討する際には、JAの農福連携担当職員、農業者、障害福祉サービス事業所の支援者の3者で検討を行っている。JAきたみらいが実践している農福連携では、JAが農業者、障害福祉サービス事業所をつなぐ中間支援組織機関として機能しているといえよう。

3. A事業所における農福連携の実態

A事業所は、オホーツク管内にある障害福祉サービス事業所である。就労継続支援B型事業と就労移行支援事業を展開している。簡易作業やパン製造、清掃作業などのほかに配食事業や農作業を行っている。利用者の多くは知的障害者である。

A事業所はJAのマッチングされた農業者のもとに通い請け負った農作業を行う、いわゆる援農を行っている。農作業実証体験への参加を経て、請負作業は2020（令和2年）から開始された。多い年で年に8回、少ない年で年に4回行われている。2022（令和4年）の時点では、受け入れた農業者は5戸である。

請負作業の内容を表1に示した。主な作業はタマネギの収穫や大根の出荷、大型コンテナの組み立て、にんにくの播種である。時期が7月中旬から9月下旬に限られているため、実際に農福連携が実践できる回数は少なくなっている。作業の時間は、農作業実証体験では半日であったが、請負作業では1日作業となつて

表1 A事業所の利用者が行っている農作業と作業時期

作業内容	時期	
真白玉ねぎ収穫	7月中旬	茎葉と根の処理
サラダ玉ねぎ収穫	7月中旬	根の処理
大根の出荷	8月下旬～9月中旬	大根の洗浄 出荷コンテナへの積込
大型コンテナ組み立て	8月下旬～9月中旬	大型コンテナの組み立て
にんにく播種	9月中～下旬	にんにくの種割りと選別
段ボールの組立	随時	出荷用段ボールの組立

資料：ヒアリング調査、JAきたみらい資料より筆者作成

いる。

作業時には障害福祉サービス事業所の支援員が利用者を車で送迎し、作業の様子を見守りつつ助言を行っている。ほかに、農業者や出向もともに作業を行っている。

2022(令和4)年時点での作業の料金は、真白玉ねぎの収穫はコンテナ1基4,000円、サラダ玉ねぎ収穫は1a1,600円、大根の出荷は1基800円、大型コンテナ組立ては1基140円、にんにく播種は1ケース500円、段ボールの組立は自給882円となっている。

作業を行う利用者は、就労移行支援の利用者が中心となる。毎回同じ利用者ということではなく、毎回来る人もいればそうでない人もいる。そのような状況の中でも、作業の習熟度は高まっており、大型コンテナの組み立てでは、請負を始めた2020(令和2)年では、1時間に27基の組み立てだったものが、2022(令和4)年では1時間に訳50基と、作業効率は高くなっている。

受け入れた農業者からは、「当初想像していたよりも熱心に作業してくれる」との声があがっており、農繁期の労働力不足解消に結びついている。また、利用者工賃のアップにもつながっており、さらに一般就労に向けたトレーニングになるため、農業側と障害福祉サービス側双方にメリットが表れている。

請負作業による農福連携の課題は、作業を行う利用者が就労移行支援の利用者であるため、一般就労が決まってしまうと障害福祉サービス事業所を退所してしまうため、農作業に熟練した利用者が育ちにくい点である。その影響を受け、就労継続支援B型の利用者に作業をお願いすることも検討されたが、両者にとっては難しい作業であるため、請負作業の担当にはなかなかならず、常に農作業に従事する利用者が少ない状況となっている点である。

4. B事業所における農福連携の実態

B事業所は、オホーツク管内にある障害福祉サービス事業所である。就労継続支援B型事業を運営している。簡易作業や喫茶店運営などの事業のほかに配食事業や農産物生産と加工を行っている。利用者の多くは精神障害者と知的障害者である。

B事業所は、JAなどの中間支援組織の支援を受けず、自社農園で農産物を生産している。生産している

表2 B事業所の利用者が行っている農作業と作業時期

作業内容	時期	
赤シソ	4月中旬～9月上旬	播種、育苗、定植、肥培管理、収穫、瓶詰
スイートコーン	5月中旬～9月上旬	播種、肥培管理、収穫
ビーツ	5月中旬～9月上旬	播種、肥培管理、収穫
丸大豆	5月下旬～11月上旬	播種、肥培管理、収穫、乾燥調製、選別、加工
黒大豆	5月下旬～11月中旬	播種、肥培管理、収穫、乾燥調製、選別、加工
金時豆	5月下旬～9月下旬	播種、肥培管理、収穫、乾燥調製、選別
トラ豆	5月下旬～10月上旬	播種、肥培管理、収穫、乾燥調製、選別
白インゲン豆	5月下旬～9月下旬	播種、肥培管理、収穫、乾燥調製、選別
小豆	5月下旬～11月中旬	播種、肥培管理、収穫、乾燥調製、選別
小松菜	5月下旬～9月上旬	播種、肥培管理、収穫(2回転)
大根	6月中旬～9月上旬	播種、肥培管理、収穫
ラディッシュ	5月中旬～9月上旬	播種、肥培管理、収穫(3回転)

資料：ヒアリング、B事業所資料より筆者作成

農産物は、赤シソ、スイートコーン、ビーツ、豆類、小松菜、ラディッシュ、大根などである。管理者がもともと農家出身であるため、その農地をB事業所が借り受けている。また、B事業所では加工も行っているが、自治体が所有している加工施設を利用している。

請負作業の内容を表2に示した。1つの農産物が育つまでの様々な作業を利用者が担当している。また、豆類の選別は圃場ではなくB事業所の作業室で行っている。生産した農産物は、加工した後の販売、喫茶店や配食事業の食材、ふるさと納税の返礼品として活用されている。

農作業は様々な作業があるため、利用者個人個人に適した作業がみつけやすいことや、工賃の向上につながることで、農産物を各イベントで販売することで、地域住民との交流機会ができること、農作業以外の部門の原材料となるため、経費の削減につながるというメリットがみられる。

課題としては、農地に限りがあることや、利用者や職員のマンパワーが常に不足している状況であるため、農産物を大量生産ができない点や、現在の出口戦略では限界があるため、販路の拡大を考えなくてはならず、合わせて販売促進のノウハウがない点をあげている。

5. 考察

これまで、農福連携の中間支援組織として機能しているJAきたみらいの現状と、JAきたみらいによるマッチングによって農福連携を実践している事業所と、独自で農福連携をすすめている事業を事例として実態を述べた。以下、事例を踏まえて農福連携について考察する。

第1に、JAなどが中間支援組織として機能するには、農業者と障害福祉サービス事業者との綿密な事前打ち合わせが必要な点である。一般的に、農業者は障害者福祉に関する知識は乏しく、一方で障害福祉サービス事業所の支援者は農業に関する知識が乏しい。JAなどの中間支援組織が機能するには、単に双方をマッチングさせるだけではなく、農作業実証体験など双方が顔を合わせる機会をつくることで、お互いが信頼関係を作りやすい環境を整えることが必要となる⁶⁾。

第2に、中間支援組織で農福連携を担当するJAなどの職員は農業と障害福祉双方に明るい人材を配置することの重要性である。JAきたみらいの農福連携担当職員は、特別支援学校の教職資格や社会福祉士資格を取得している。JAなどの中間支援組織が福祉に明るい職員を雇用することで、農業者と障害福祉サービス事業所支援員の乖離を埋めることができると思われる。

第3に、中間支援組織を介さずに農福連携を行う場合は、農産物の出口戦略が重要である点である。工賃向上を目的として農福連携を開始する障害福祉サービス事業所は全国的に増えているが、単に農福連携を行うだけでは、工賃向上にはつながらない。また、農業技術が担保できなければそもそも農産物も生産できない。事例としたB事業所では、施設創設者兼管理者がもともと農業者であったため、農業技術は担保されているが、そうでない事業所は、内部や外部から農業技術のある支援者を確保することが課題となるであろう。

名寄市は基幹産業が農業であり、農業者の高齢化も相まって農業労働力は不足している状況である。名寄市立大学とJAが行っている援農ボランティアや農作業アルバイト、外国人技能実習生など、様々な形で労働力を確保している。しかしながら農業は、地域においては農繁期が同じ時期になるため、地域全体としては農業労働力が十分に確保できる状況にはなりにくいのが現状であろう。そのような場合、農福連携を行うことで多少なりとも労働力がさらに確保できるようになる状況をつくることは、地域にとっても有効であると思われる。

現在、名寄市内にはJAきたみらいのような農福連携に関する中間支援組織は存在しない。中間支援組織が機能するには、JAがその役割を担うか、もしくは、協議体の設置が考えられる。協議体は役所の農政課や障害福祉課等に加え、農業改良普及センター、地方振興局等、社会福祉協議会、JA、障害福祉サービス事業所、農業者、自立支援協議会などから構成されるのが一般的であるが、より多くの組織で構成される方

が、様々考え方のもとで農福連携が実践されることになるため、農業者、利用者や支援者にとって、より適切な農福連携が実践されることと思われる。

今後は、別な地域で農福連携の優良事例を検討し、名寄市における農福連携はどのように実践すべきか、また、どのような農福連携が適しているのか、さらに検討を進めたい。

謝辞

調査にご協力くださった方々に心より御礼を申し上げます。

付記

本稿は、名寄市立大学コミュニティケア教育研究センター2022年度課題研究の採択を受けたものである。

参考文献

- 1) 吉田行郷(2020) これまでの農福連携、これからの農福連携：農福連携が農業と地域をおもしろくする(吉田行郷・里見喜久夫・季刊『コトノネ』編集部、pp.23-66. コトノネ生活、東京都。
- 2) 牛野正、中野裕子、林賢一(2007) 農業における知的障害者雇用に関する一考察—農業に労働力を、障害者に雇用の場を—。農村計画学会誌、第25巻、pp.556-563。
- 3) 大沢史伸(2008) 奈良県「植村牧場」における知的障害者雇用の取り組み。名古屋学院大学論集 社会科学篇、第44巻、pp.175-193。
- 4) 直江秀一郎(2021) 契約外形に着目した農福連携の分類方法と適用法規等に係る特徴及び実践事例について、農福連携の地域経済・社会への効果と効果的な発揮に関する研究、pp.107-164. 農林水産政策研究所。
- 5) J AきたみらいCSRレポート2022
https://www.jakitamirai.or.jp/wp/wp-content/uploads/2022/07/csr2022_all.pdf(2023年3月1日閲覧)
- 6) 本江英育、東山寛(2022) 農福連携における中間支援組織としての農協の役割—J Aきたそらちを事例として—。北海道大学農経論叢、第75号、pp.1-9。