

2015/6047A

別添1

厚生労働科学研究費補助金

障害者対策総合研究事業

(障害者政策総合研究事業 (身体・知的等障害分野))

社会福祉施設・事業所等における
農作業の取組実態全国調査

平成27年度 総括研究報告書

研究代表者 石田 憲治

平成28(2016)年 3月

目 次

I. 総括研究報告	
社会福祉施設・事業所等における農作業の取組実態全国調査-----	1
石田憲治	
(資料1) 福祉施設/事業所における農作業の取組実態全国調査 調査票---	25
(資料2) 主要な項目の集計表-----	31
(資料3) 研究会 案内チラシおよび当日配付資料-----	39
II. 分担研究報告	
I. の総括研究報告に一括して記載	
III. 研究成果の刊行に関する一覧表-----	79
IV. 研究成果の刊行物・別刷-----	80

別添3

厚生労働科学研究費補助金(障害者対策総合研究事業 (障害者政策総合研究事業
(身体・知的等障害分野)))総括研究報告書

社会福祉施設・事業所等における農作業の取組実態全国調査
(課題番号：H27・身体・知的・指定・004)

研究代表者 石田 憲治 農研機構農村工学研究部門 再雇用職員(研究)

研究要旨：

障がい者の生活支援や就労支援を視野に全国の社会福祉事業所における農作業の取組実態を質問紙調査により分析したところ、回答が得られた 1,531 事業所 (有効回収率 47.8%) の約 55% が週に 1~2 回以上の頻度で近隣農家等から借地した畑などで農作業に取り組んでいること、取組目的は主に利用者の工賃確保と生きがいの 2 つで、指導人材や資金不足、時間的制約が主な支障要因であることを明らかにした。調査対象とした福祉事業所を運営する法人種別は、約 7 割が社会福祉法人で最多を占め、次いで特定非営利活動法人が約 2 割であった。農作業を中断した福祉事業所では、利用者の高齢化による体力の低下が主な理由である。困難を克服しながら農作業に継続的に取り組んできた福祉事業所には、事業所の規模や立地環境などの特徴に適合した農作業の取組と運営方法を、試行錯誤しながら確立してきた共通点がみられた。現地調査の聞き取りや調査票の自由記述欄には、農作業を通じた地域社会との関係構築や耕作放棄地や遊休農地の管理を通じた社会貢献に類する言及も多く、農業生産活動の成果に囚われない新しい農作業の価値づくりが福祉事業所にとっても重要であり、そのための地域の支援や行政施策の必要性が考察された。

研究分担者氏名・所属機関・職名：
鬼丸竜治・農研機構農村工学研究部門・上級研究員／島武男・農研機構九州沖縄農業研究センター・上級研究員／濱川雅夫・社会福祉法人同仁会・理事／戸川圭夫・社会福祉法人同仁会・参事／片山千栄(研究補助費による雇用)・農研機構農村工学研究部門・契約研究員

A. 研究目的

障がい者の生活支援や就労支援の視点から、全国の社会福祉施設・事業所における農作業の導入や実践の実態を明らかにするとともに、農業と福祉の連携や農業参入の際に取り除くべき支障要因や障壁を明らかにする。

近年、障害者雇用促進法のもとでの雇用の推進とともに、障害者総合支援法のもとで地域での自立に向けた障がい者の社会参加や福祉的就労も進みつつある。特に、都市地域では所管省庁等の補助事業制度の支援を背景に、特定非営利活動法人などによる多様な障がい者支援活動が展開されるようになり、行政施策とも相まって、障がい者の自立に向けた生活支援や就労支援サービスの充実が窺い知れる。一方で、農村地域に目を向けると、人口密度の違いからサービス需要者が都市地域に比べて相対的に少なく、サービス供給側の効率的な展開が見込めないことから、障がい者にとっても自立に向けた福祉サービスの選択肢は必ずしも多くない。

しかしながら、農村地域は主要な農業生産活動の場である。かつて、いわゆる授産活動の一部として取り組まれた、季節的、補助的な農作業の請負作業は、働く場所と生活空間が近接しているという農村地域ならではの仕事であった。障が

い者が家族や支援者らとともに、地域住民との不可分な関係性を構築する絶好の機会でもあり、「インクルーシブな地域づくり」の原点にも通じるものであったと考えられる。

障がい福祉施策の中にも予算事項として位置づけられるに至った「農福連携」には、就労支援にとどまらない共生社会の基盤醸成という役割も期待されている。近年では、障がい者の健康面からも農作業の利点が再認識され、例えば施設外就労の制度に則った農家の畑や農園等での福祉事業所での農作業にも、農業と福祉双方の分野から関心が高まっている。また、日中活動における生活支援や就労訓練としての農作業も注目されつつある。

こうした状況にもかかわらず、どの程度の福祉事業所等が、農作業等に取り組んでいるのかについて、全国的規模では定量的かつ体系的に十分把握されていない。そして、農作業に取り組む意向を有しながら取組に至らない福祉事業所が直面している支障要因や課題も明らかにされていないのが実情であることから、まずこれらをマクロ的に解明することが急務である。

B. 研究方法

本研究における調査方法は、質問紙調査と福祉事業所への聞き取り調査から構成される。質問紙調査では、農作業の取組実態に加えて潜在的な需要についても把握できるよう、農作業の実施状況別(実施中／休止中／取組なし)に区分した設問を配置するとともに、農作業の取組を開始した後に中断した事業所や農作業に取り組んでいない事業所を想定した設問も含めて調査票を設計した。

こうした調査票設計の工夫により、福祉事業所が農作業の取組を継続する上で

の支障事項や福祉事業所における農作業の潜在的取組についても把握できる手段を講じている。そのため、農作業の取組実績の有無に関係なく調査対象事業所を無作為抽出した。

調査対象事業所の具体的な抽出手順は、厚生労働省に登録されている全国の福祉事業所リストをもとに、都道府県ごとに50から70を目安として、障がい福祉サービスを提供する事業所を無作為抽出により選定することとした。ただし、サービス種目が相談支援や短期入所のみのも事業所、放課後の児童らを対象とするサービス事業所は調査対象から除外し、成人障がい者を対象とした生活支援および就労支援サービスを提供する事業所を調査対象とした。なお、岡山県については、回答の難易性や設問内容の適切性確認ならびに抽出調査の妥当性検証が行えるよう、無作為全国調査に先駆けたプレテストとして全数調査を行った。

配布回収方法は、岡山県における全数調査の一部を除き、郵送によった。調査対象に選定された福祉事業所を運営する法人宛に郵送し、2～4週間程度の留め置き期間の後、返信用封筒にて各事業所から回収する方法とした。

福祉事業所への聞き取り調査については、典型事例調査として位置づけ、調査票からは充分には得られない現地での農作業取組の実態や圃場の状況、行政や関係団体を含む地域での関係性等を施設長や支援員らから聞き取り調査を行った。

農作業は気候や地形など自然条件に依拠する作目選択の自由度や栽培技術の難易性も軽視できないことから、典型事例調査の対象地域が特定の地域に偏在することのないよう選定した。ただし、東北地域については、東日本大震災の影響による特異性を考慮して除外した。そのた

め、聞き取り調査の対象に選定した事業所はやや西日本に偏ることとなるが、上述した農業に関わる自然条件の差を考慮しつつ、中国地域、九州地域、近畿地域、北陸地域において農作業に積極的に取り組むのべ7法人、13事業所ならびに複数の福祉事業所がネットワークを構成する協議会、施設外就労の制度を活用した障がい者雇用を行う5ヶ所の農業生産法人や株式会社を対象に現地調査を実施した。
(倫理面への配慮)

研究方法が、社会科学的な手法に基づく質問紙調査および聞き取り調査を主体とし、いずれの調査においても任意の協力の下で、十分な事前説明と同意を前提として実施した。また、一連の調査に際しては、被調査者の負担を軽減する方法を採用するとともに、法人や事業所、個人のプライバシーに配慮し、個人情報保護に関する法令など関係法令や、諸規定、社会規範を遵守して実施した。

C. 研究結果

1. 調査票の配布・回収状況

アンケート調査は、「B. 研究方法」でも述べたとおり、岡山県の全数調査、他の都道府県の無作為抽出調査の順に平成27年7月～10月の間に郵送にて実施した。調査対象事業所への配布数や有効回収票数等は、表1に整理したとおりで配布総数3,206の半数近い1,531事業所から回答を得た。設問項目の一部に無回答や無効回答が存在する調査票は若干散見されるが、当該設問のみ集計から除外することとしたため、回収票としては全て有効票と判断され、有効回収率は47.8%である。標本抽出に使用した福祉事業所一覧への登録時点と調査時点の差から、閉鎖や移転事業所が存在し、宛先不明等の理由で返送された83事業所を考慮す

表1 調査票の配布・回収状況

	発送調査票数	閉鎖・宛先不明*	有効回収票数	有効回収率 (%)
岡山県	420	8	146	34.8
岡山以外の都道府県	2,786	75	1,385	49.7
全国(47都道府県)	3,206	83	1,531	47.8

* ; 登録リスト一覧作成後の事業所閉鎖などにより、想定した対象事業所が存在せず返送された票数

ると、実際に調査票の記入に協力頂いた福祉事業所の割合は表1の有効回収率より1%前後上回っている。

プレテストとして先行実施した岡山県のみが全数調査であるため、ややバイアスが掛かるが、地方厚生局単位を基本として一部を束ねて5地域ブロックで整理すると表2のとおりである。回収率はやや“東高西低”であるものの大差は生じていないと判断される。

表2 ブロック別の調査票配布・回収状況

ブロック名	回収数	配布数	回収率 (%)
北海道・東北	191	373	51.2
関東	262	543	48.3
中部・近畿	417	811	51.2
中国・四国	418	943	44.3
九州・沖縄	243	536	45.1
全国	1,531	3,206	47.8

回答のあった1,531事業所を運営する法人種別(問2)をみると、社会福祉法人が最多で72.6%を占めた。次いで特定非営利活動法人が18.3%、株式会社3.7%、医療系の法人1.6%などとなっている(表3)。また、株式会社と有限会社(合同会社も含む)を、社団法人と財団法人(ともに一般および公益)を一緒にしてグラフで示すと図1のとおりである。福祉事業所の7割以上が社会福祉法人によって運営されている実態がうかがえるとともに、特定非営利活動法人による福祉事業所も2割近く存在していることが認識される。

表3 回答事業所の運営法人の種類

法人種別	事業所数	構成比率 (%)
社会福祉法人	1,111	72.6
特定非営利活動法人	280	18.3
株式会社	57	3.7
有限会社・合同会社	19	1.2
医療系法人	25	1.6
社団法人(公益・一般)	16	1.0
財団法人(公益・一般)	6	0.4
国営	15	1.0
その他	2	0.1
合計	1,531	100

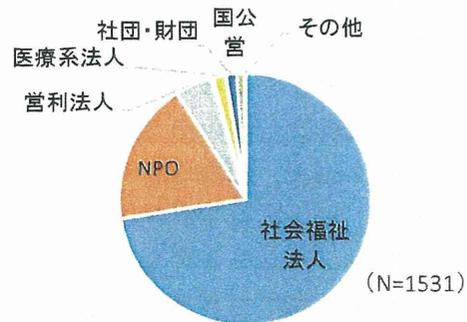


図1 運営法人の種類

回答のあった事業所を平成27年4月1日現在の職員総数規模別に区分すると、表4のとおりである。人数の階級区分は便宜的なものであるが、6~10人の区分に属する事業所数が最も多く、10人前後から20人規模に、本調査に回答が寄せられた福祉事業所の集中が相対的に高いことがうかがえる。さらに、事業所を運営する法人について職員総数規模別に整理すると、101~300人の区分に入る法人が最も多い。2位以下は11~30人、

51～100人、～10人以下の順となっており、相対的に規模が小さい特定非営利活動法人などが含まれる30人以下の付近と社会福祉法人を主体とする101～300人以下の階級区分の2つに頻度のピークが示唆される(表5)。

表4 事業所の職員総数(H27.4.1現在)

職員総数規模	事業所数	構成比率(%)
～5人以下	165	12.7
6～10人	366	28.1
11～20人	307	23.6
21～30人	181	13.9
31～50人	162	12.5
51～100人	100	7.7
100人以上	20	1.5
不明・無回答	230	
合計	1,531	100

*構成比率は、「不明・無回答」を除いて算出

表5 所属法人の職員総数(H27.4.1現在)

職員総数規模	事業所数	構成比率(%)
～10人以下	212	15.2
11～30人	265	19.0
31～50人	151	10.9
51～100人	236	16.9
101～300人	347	24.9
301～500人	84	6.0
501～1000人	67	4.8
1001人以上	32	2.3
不明・無回答	137	
合計	1,531	100

*構成比率は、「不明・無回答」を除いて算出

2. 福祉事業所等における農作業

1) 農作業の取組実態

取組の有無について無記入の1事業所を含めて調査対象1,531事業所のうち、平成27年4月1日現在で農作業に取り組んでいる福祉事業所(以下「現取組群」と称する)は710ヶ所、過去に取組経験があるが中断している福祉事業所(以下「過去取組群」と称する)が133ヶ所、

これまでに取り組んだことがない福祉事業所(以下「未経験群」と称する)が687ヶ所、それぞれ存在する(表6)。調査時点で農作業に取り組んでいる事業所が710(46.4%)も存在し、取組経験のある133(8.7%)事業所を加えると、過半を占めた。このことは、あらためて多くの福祉事業所が農作業に取り組んでいることを知る重要な機会であり、定量的把握の重要性を示唆しているとともに、福祉事業所が提供するサービスとして農作業が重要なサービスの一つであることが明らかになった。

表6 農作業の取組実態(H27.4.1現在)

取組状況	事業所数	構成比率(%)
現在、取り組んでいる(現取組群)	710	46.4
以前は取り組んでいたが、現在は取り組んでいない(過去取組群)	133	8.7
以前も現在も、取り組んでいない(未経験群)	687	44.9
無回答	1	0.1
合計	1,531	100

2) 福祉事業所が取り組む農作業実態

現取組群の農作業の実施場所は近隣の借地が最多で55.9%と半分以上を占めている。次いで敷地内の保有地が多く44.9%(設問は複数選択/問5)である(図2)。農作業場所について、事業所が農作業を開始するまでの従前土地利用は、複数選択では過半の事業所が畑を選択(57.9%)したほか、荒廃農地(30.3%)、水田(27.2%)が次いで多く選択された(図3)。また、ほとんどの事業所は少なくとも1～2回/週の頻度で農作業に取り組む、最も多くの事業所が選択した週5回以上のカテゴリには、37.6%の事業所の選択が集中した(図4)。

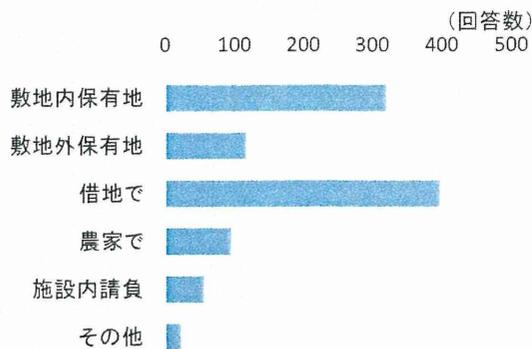


図2 農作業場所（複数回答）

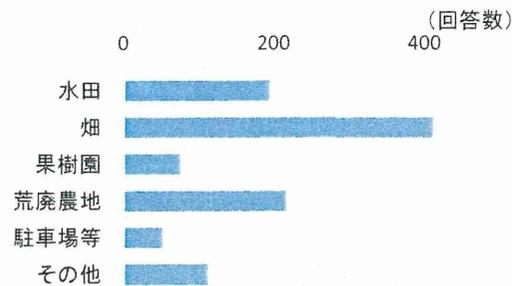


図3 従前土地利用（複数回答）

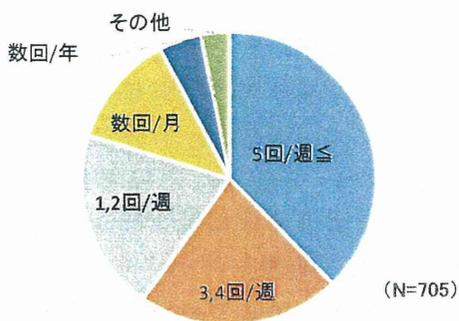


図4 農作業頻度

農作業に取り組む最優先の目的については、利用者の工賃確保と生きがいの2つが卓越している。具体的には工賃（38.9%）、生きがい（28.3%）の順に高く、3位の健康維持（6.2%）を大きく引き離している（図5）。取組目的について、

岡山県の全数調査結果を用いることにより詳細に見てみることにする。岡山県のみを取り上げた場合にも、最優先の目的は生きがい（37.1%）と工賃（32.9%）がトップで突出するものの、選択肢ごとの件数（複数選択／問11）で比較すると、「生きがい」の選択が50件と最多で、「工賃」、「健康維持」の30件前後の選択がこれに次いだ。選択順位は全国の結果と同様であるが、選択肢ごとの選択数を比較すると「生きがい」への集中度が極めて高いことが示唆される。

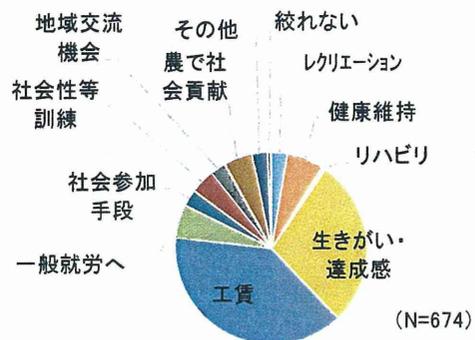


図5 農作業を行う最優先の目的

事業所内における農作業の分担（問15）については、職員が必要な補助を行いながら利用者が農作業に取り組んでいる事業所が最も多く過半を占める（56.1%）が、利用者が中心となって農作業をしている事業所は7.2%にとどまっている。主に職員による農作業が多い事業所が36.7%に上ることは、農作業に関する職員の負担感に繋がっていることと推察される。農作業の専任職員数（問16）は、「1人」が最多であり、次いで「いない」状況であるが、「2人」や「3人以上」を含めた選択肢間に大きな差は認められない（図6）。

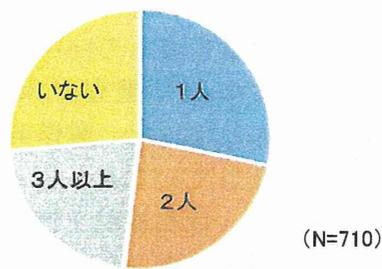


図6 農作業の担当職員数

収穫物の販売方法など農作業に取り組むことによる生産物の利活用(問14/複数選択)については、関係者への販売やイベント開催時の販売が多く、それぞれ農作業に取り組む半数近い事業所が選択している。なお、聞き取り調査に拠ると、自身の事業所における職員や入所者らの給食への利用についても、給食業務を外部委託している事例が多く、関係者への販売に含まれている。

潜在的需要の目安となる今後の取り組み意向(問20)については、継続意向を示す事業所が9割を超え(図7)、うち8割以上は現状維持か拡大意向である。

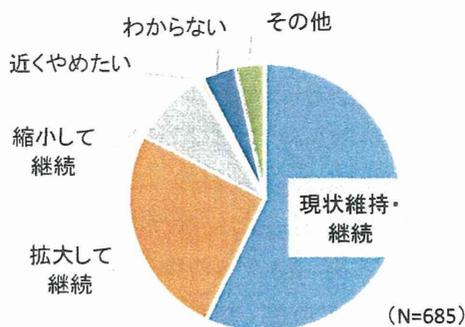


図7 今後の取組意向

3) 過去に取り組んだ事業所の中断理由

中断理由を自由記述形式で尋ねたところ、中断した133事業所のうち、112事業所から回答を得た。この記述内容を意味のまとまりごとに切り出し、農業と福

祉の連携の趣旨から大別して、①福祉、②農業、③福祉・農業の双方に関わるもの、④大きな環境変化の記述、の4つに分類整理した。

そのうち、①福祉側に関する記述は、<a利用者>、<b福祉施設や職員>、<c制度全般>に関するものからなる。<a利用者>に関しては、「高齢化」「重度化」により農作業が難しくもしくは適さなくなったとの記述が多く、また「利用者人数の減少」「農作業の希望者の減少」などがあげられた。<b福祉施設や職員>に関しては、「職員の負担」が大きいこと、経験のある職員の配置換えや退職による「農業のできる/わかる職員の不足」、法人組織内の組織やサービス種別の変更による利用者の行う「作業内容の変更」などがあげられた。<c制度全般>に関しては、「利用者定員の変更」、「会議や書類作成の増加」のほか、「サービス体系の見直しにより別事業所が農業を開始したり」、「給食の外部委託により収穫物の利用方法が無くなった」ため中止したケースがみられた。また地域移行の推奨に伴い、農作業のできる利用者が減少したことを指摘するケースが複数みられた。

②の農業側に関する記述は、<a農業>、<b作業場所>、<c指導人材>に関わるものに分類できた。<a農業>については、「獣害」、「雨天や高温時の作業の難しさ」、「利用者のできる作業が少ない」、取引先や近隣住民からの「苦言経験」に加え、「大規模化する地域農業のニーズとマッチしない」との記述があった。<b作業場所>に関しては、借地の場合、様々な理由による「農地の返却要請」や「地代の負担感」がある。また、作業環境として「移動距離」や「手洗い場などの条件」が合わなかったことがある。さらに<c指導人材>(近隣農家、ボランティア)

の「高齢化」や「体調不良」「離農」もあげられた。

③は、農業側福祉側双方が「期待どおりにいかないこと」で、作業頻度や重労働に対して収益が少ない点、生産性に関することが指摘された。

④の環境変化に位置づいたものは、すべて東日本大震災に関わることで、震災による「避難」や「屋外での栽培禁止」「風評被害による生産物の販売停止」があげられた。

これらのうち、利用者の高齢化や重度化については、利用者の体力や健康状態に合わせて少しずつ軽度の作業を再配分するノウハウと、負荷の大きい作業を軽減するための技術開発などが必要となろう。また、担当職員や指導人材の不足をきっかけに中断されるケースが少なくないことから、法人や事業所内部での経験の蓄積や継承と外部からの技術的なサポートが重要であることが示唆される。さらに、農作業の取組を継続する上では、生産効率や収益性に留まらない価値を見出すことが大切である。

4) 農作業取組経験のない事業所の意向

先述したとおり、現在にも過去にも農作業の取組経験を有していない福祉事業所が 687 事業所（調査対象事業所の 44.9%）存在していた。農作業の取組に関して二極化しているとも言える構成比率ではあるが、取組経験を持たない事業所がそのまま農作業を忌避する事業所とは限らない。最後の設問後に設けた自由記入欄には、「取り組みたいが取組方法がわからない」、「時間や人的、社会的、経済的資源の制約から取り組めていないが関心は高い」など、潜在的需要を示唆する回答も存在する。また、今回の調査を契機に「障がい福祉サービスに農作業という選択肢を意識させられた」という記述もあった。

農作業の取組意向の有無に関する設問（問 22）では、取組経験のない事業所の 2/3 に相当する 461 事業所が「取り組むことは考えていない」を選択した。定量的に整理する限り、これまで農作業の取組経験のない福祉事業所の多くは、農作業に取り組む意向を有していないと言える。しかし、その一方で、農作業に「すぐにでも取り組みたい」福祉事業所が 12 事業所あり、8 事業所が「1～3 年以内に取り組みたい」と回答している。現在取組を阻んでいるものの「条件を整えば農作業に取り組む事業所」114 事業所を含めると 19.7%の福祉事業所には、農作業に対する潜在的取組需要があると判断される。

仮に、農作業に取り組むことを想定した場合の活動場所について（問 23/複数選択）は、「請負作業を施設内で実施したい」回答が最も多く、過半を占める 382 事業所が選択している（図 8）。「農家からの借地」や「農家の圃場や農場に出向いて作業する」、「施設の敷地内で作業す

表 6 中断理由の記述内容の分類整理

大分類	中分類	主な内容 key word
①福祉に関する記述	a 利用者	高齢化、重度化、希望者減
	b 福祉施設や職員	職員負担大、担当職員不足、作業内容の変更
	c 制度全般	定員や組織の変更、事務負担、地域移行、収穫物用途
②農業に関する記述	a 農作業	獣害、雨天や高温時の作業の難しさ、利用者の作業選択、苦言経験、地域農業のニーズとのミスマッチ
	b 作業場所	農地の返却要請、地代の負担感、移動距離、お手洗いなどの作業環境
	c 指導人材	高齢化、体調不良、離農
③福祉・農業の双方に関わる記述		農作業の生産性、作業頻度や重労働と収益に関する期待とのミスマッチ
④大きな環境変化に関わる記述		東日本大震災による避難、屋外栽培禁止、風評被害

る」の順に選択率が高く、いずれも20%台を示している。「施設外の保有地」の選択率は相対的に低く(8.3%)、事業所の所有地であっても事業所から遠い場所での農作業は敬遠されがちであると考えられる。また、初めて農作業に取り組もうとする福祉事業所にとって、請負作業は農作業のハードルを下げる役割が働いていることを示唆している。



図8 仮に農作業に取り組む場合の農作業場所(複数回答)

3. 主な設問項目のクロス集計結果

1) 運営法人種別にみた農作業の取組

運営法人を「その他」を含めた9種別で比較すると、「社会福祉法人」、「株式会社」、「医療系法人」については、農作業の取組有無の構成比率が全体の場合と類似している。調査の対象事業所の72.6%を占める社会福祉法人の構成比率が全体と類似するのは当然として、株式会社や医療系法人が運営する事業所の構成比率も類似している(図9)。

これに対して、農作業の取組経験のない事業所数が多い「特定非営利活動法人」、「社団法人」、「国公営」は全体の平均的な傾向とは異なる構成比率を示している。また、特定非営利活動法人では、他の2種別と比較して、取組を中断した事業所の割合が極めて低いことが特徴的である。



図9 運営法人種別にみた農作業の取組

2) 事業所の職員総数と農作業の取組

職員総数と農作業の取組の有無については、ほぼ規模と比例的な関係が認められる(図10)。規模が大きい事業所の方が農作業に取り組んでいる割合が高く、職員総数11~20人程度を上回る規模になると、農作業の取組が安定する様子が見えてくる。さらに大規模な事業所では、農作業への取組比率も高いが、中断する割合も合わせて増加している。

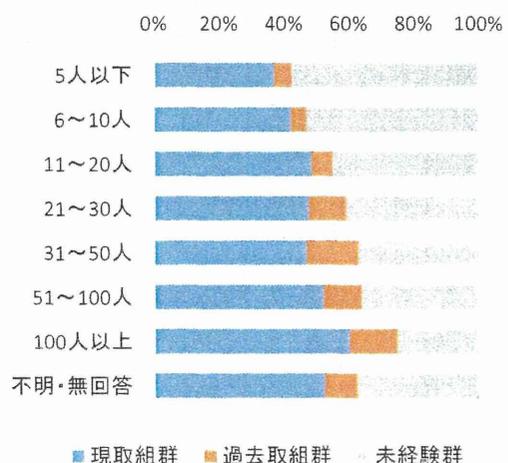


図10 事業所の職員総数と農作業の取組

4. 典型事例調査

福祉事業所における農作業の取組実態等について、アンケートによる実態把握を補完するため、福祉事業所を訪問して、施設長や支援員らから農作業実態や課題、近隣地域との関係性などについて聞き取り調査を行った。調査対象となる事業所は、主として職員総数からみた事業所や事業所運営法人の規模、事業所の立地特性、周辺地域の農業特性、農業形態や作目の違いなどを考慮しつつ、なるべく多彩な事例を網羅できるように選定した。

その結果、典型事例調査の対象事業所等として、中国地域、九州地域、近畿地域、北陸地域で農作業に積極的に取り組むのべ7法人、13事業所ならびに複数の

福祉事業所がネットワークを構成する協議会、施設外就労の制度を活用した障がい者雇用を行う5ヶ所の農業生産法人や株式会社を対象に現地調査を実施した。

以下に、それぞれの聞き取り調査から得られた知見の要点を述べるが、事業所については、13事業所のうち5県の6事業所を取り上げる。(注：うち運営法人が同一の2つの事業所については主たる事業所について記述し、必要に応じて付記する。5事業所は表7参照)

- 1) 福祉事業所が各地で取り組む農作業
市街地から離れた山あいに立地する事例①の事業所では、小面積であるが品目を絞り、水耕栽培により安定したコマツ

表7 農作業に取り組む福祉事業所の事例

事例	所在	法人形態 /サービス種 別	継続年数 ※	面積 (㎡)	取組内容
①	石川県	社会福祉法人/継続B、移行支援	7年目 (H21~)	100	ビニールハウスでコマツナ水耕栽培。全量販売(法人内の他事業所の直売コーナー複数ヶ所)。
②	福井県	株式会社/継続A	開始 (H13) から14年目	16,000	柿の生産管理(自社)、施設外就労(グループ企業の農業生産法人; 水稲、畑作物/タマネギ、メロン、イモなど)、観光イチゴ農園、加工品生産・販売(かきもち・あられ、あんぼ柿など)。
③	島根県	社会福祉法人/継続B、生活支援(事業所1) 継続A、継続B(事業所2)	7年目 (H21~)	10,000 12,000	事業所1/サツマイモ栽培(4~10月・借地)。2割生食、8割加工販売(直売所、関西・関東にも出荷)。 事業所2/キャベツ、タマネギ、ホウレンソウなど(保有地、借地)。栽培から出荷調製まで毎日作業。6割法人内外に販売、4割法人内給食用。鶏卵作業は35年間継続中。
④	兵庫県	社会福祉法人/継続A、継続B	H15,16年頃から	4,000	敷地内ビニールハウスで高床式砂栽培(チンゲン菜・H23開始)、黒エダマメ、タマネギ、サトイモなど(近隣の畑、借地)。福祉施設やイベントバザー、地産地消を尊重するスーパーで販売。一部学校給食。桑栽培、桑茶加工も行う。
⑤	熊本県	社会福祉法人/継続B、移行支援	7年目 (H21~)	10,000	米、そば栽培(週に1、2回作業)。そばは遊休地活用。5割玄米等で、4割製粉加工販売、1割パン工房で自家消費(米粉パン原料)。

※事業所の改組や複数の取組のある事例では最も早く開始した年次を記載

ナ生産を行っている。直売コーナーでの販売が基本であるが、当該事業所のほかに同一運営法人傘下の事業所が県内に複数存在しており、水耕栽培による収穫野菜が過剰な際にも調整が可能な販路が確保されている。敷地内には、同一法人が運営する食肉加工の施設もある。また、施設利用者の健康維持や療育を考慮して敷地内で飼育されているアルパカは、近隣地域にも有名であり、イベント開催時には多くの来場者で賑わっており、社会福祉施設の社会貢献を念頭においた近隣地域との関係性も重視している。



高い回転率でのコマツナ水耕栽培

事例②の就労継続支援A型事業所は、自社の樹園地で柿の生産管理を担うとともに、農作業の取組経験も豊富なグループ企業の農業生産法人で施設外就労の制度を活用して、水稲、タマネギ、サツマイモ、メロンなどの生産を担っている。柿の栽培と農業の施設外就労が事業の二本柱となっている。

障がい者が担う主な農作業について具体的に列挙すると、柿の生産業務の内容としては、ア. 剪定枝の焼却（剪定自体は職員による）、イ. 畑の草刈り、ウ. 摘果・適蕾、エ. 徒長枝の切り取り、オ. 収穫、カ. 選別・仕分け（職員を補佐）、キ. 納品（職員を補佐）の7作業が定め

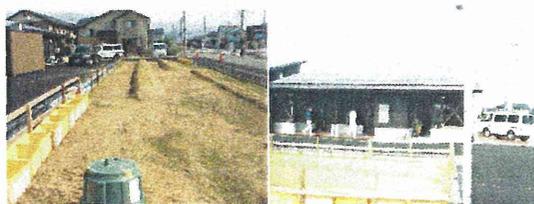
られている。グループ企業の農業生産法人への施設外就労については、ア. 水田関係 13 作業、イ. 野菜関係 12 作業、ウ. ハウス園芸 6 作業（メロン・スイカ）、エ. いちご園関係 6 作業（従事期間は短い）、オ. 加工・販売関係 20 作業をこなしている。冬場の作業としてあんぼ柿づくりがある。

障がいを持つ社員の多くは、水田での水稲、大麦、大豆、そばなどの生産調整作物など、ほとんどの農作業を任せられ、栽培や出荷調製はもちろん、自社の観光農園の運営や米の加工製品生産にも携わっている。袋詰め工程を全国の社会福祉施設と連携して都市部の障がい者の職域拡大に協力するなど、広範な事業展開と社会貢献を果たしている。



サツマイモの収穫と出荷調製作業

福祉事業所と農業生産法人が福祉と農業の一体的な運営で地域農業の確固たる担い手の役割を果たしていることが大きな特徴である。この体制をとるようになって3年目（調査時点；平成27年10月）であるが、農業の担い手の高齢化がますます進行する中で、地域農業を担う受け皿の役割を持続的に果たしていくため、



新興市街地にも近い研修施設と圃場

従来からの地域社会等との関わりを大切にしながら、人材育成についても力点を置いている。栽培管理の訓練圃場や事業所の主な施設との情報通信機器類や加工調理設備も備えた研修施設の稼働も近い。

事例③の島根県の事業所では、借地した複数の畑で根菜や葉菜を栽培するほか、鶏卵作業も35年間の取組経験を有しており、遊休化が進行する中山間地域の農地を有効に活用しながら、農作業を通じて施設利用者の生活支援と就労支援を行っている。また、県内他地域の棚田イベントにも積極的に協力している。農作業については、栽培から出荷調製まで一連の作業に障がい者らが従事しており、収穫した農産物は外部にも販売するほか、法人内部の給食素材などにも多く利用されている。

法人内には、療育を主目的としたホースセラピーの馬場もあり、イチゴ摘みの観光農園やジャムの加工場、レストランなどの多彩な事業所や施設が存在することで、障がい者就労の場を広げることにも成功している。

地域社会との関係性においては、障がい者の就労支援にとどまらず、農業と不可分な伝統芸能に欠かせない神楽面などの工芸品製作をも担っている。福祉事業所が醸し出すこうした伝統やブランド性が首都圏などからの移住者を呼び込んでおり、中山間地域の活性化の一翼を担うモデルケースとも言えよう。



観光イチゴ園と指定管理を担う乗馬施設

事例④の兵庫県の事例は、大都市圏に至近ながら田園景観の残る都市近郊農村に立地する福祉事業所である。近隣で発生する遊休農地を借地して平成15、16年より農作業に取り組んでいたが、平成23年から高床式砂栽培設備をビニールハウスに導入して、本格的なチンゲン菜栽培に着手した。現在では、就労継続支援A型事業の利用者10人および同B型事業利用者15人が職員の指導を受けて、3ヶ所の畑で黒枝豆、タマネギ、サツマイモ、サトイモなど、季節に応じて野菜を栽培している。

収穫した野菜は、施設での消費やバザーでの販売のほか、地産地消を重視する近隣のスーパーにも販路を確保して、週に4日の頻度で出荷している。また、チンゲン菜は2ヶ所の中華料理店に出荷しており、タマネギについては平成27年度から学校給食にも利用されることになった。職員も農業の素人であったが、市役所OBの知人などの支援も得て栽培技術を習得しつつあり、畑ごとの担当制にすることで生産性が高まったとされる。事業所の近くを通過する予定の高速道路（平成27年10月末の調査時点では工事中）のサービスエリアでの販売をも目指している。また加工品の素材生産では、



収穫時期をずらして栽培するチンゲン菜

桑栽培も手がけており、桑茶の製造なども行っている。

事例⑤の熊本県の事業所の農作業は、中山間地の農地を利用した米粉パンの原料とするコメ、ソバ、露地野菜の栽培である。農作業は週に1、2回で、就労継続支援B型事業の利用者が主体である。コメは無農薬栽培、ソバの栽培は耕作放棄地を活用しており、コメの収穫量の1割程度は、米粉パン製造のための原料として法人内で使用している。

土地は農家からの借地で、高齢農業者が耕作を断念して遊休化する土地が多くあるため、10,000㎡の栽培面積で作業が可能であるが、中山間地に立地する農地であるため、作業条件に恵まれない圃場が多く、生産性は必ずしも高くない。平成21年に利用者からの要望で始めた取組であるが、施設利用者の高齢化とともに、農作業を担える障がい者が少なくなり、職員の作業負担も増加している。



作業性の良くない中山間地域の農地

2) 事業所ネットワークによる取組拡大

次に、兵庫県での典型事例調査の結果を踏まえて、複数の福祉事業所がネットワークを形成して、単独では農作業を安定的に担うことができない福祉事業所にも農作業に取り組む機会を生み出し、収

穫物の加工や販売、生鮮野菜などをレストランの食材に活用することで、農作業を行う福祉事業所を支えるしくみが醸成されつつある事例について言及する。

このネットワークでは、10ヶ所の福祉事業所が地域の社会福祉協議会の部会活動として緩やかに連携しながら福祉事業所による農作業の取組を進めている。個々の福祉事業所は、生産、加工、販売の何れかもしくは複数の役割を担っており、農作業請負や共同作業も含めると5ヶ所の事業所が農業生産を行っている。具体的な作業内容は、コメ、野菜、シイタケの栽培が主体である。



シイタケ施設栽培 サラダバーの生鮮野菜

ネットワークの中には、敷地内や近隣農家からの借地を利用して農作業に取り組んでいる福祉事業所も複数存在している。これらの事業所では、栽培野菜の種類を多品目に拡大するとともに、集落営農の一員としての農作業にも取り組み、利用者の工賃を向上することで就労支援の強化と地域での社会貢献にも寄与している。

また、ネットワークでは、平成24年から遊休地の草刈り作業の受託を始め、地域でも信頼を集めながら、平成26年からはタマネギの出荷調製、レタス定植、もみがら撒き、イチゴハウスの残渣片付け等、請け負う農作業の内容も多彩になった。多いときには1ヶ月に3ヶ所の農園や農家からのべ10回の請負実績をもち、地域農業の一翼を担う存在になりつ

つある。こうしたネットワークの活動は、地域内外から注目を集めており、地域の一部にとどまらず、市域全体の活動に拡大されようとしている。

3) 農業生産法人からの農作業請負

典型事例調査では、施設外就労で障がい者の受入側となる農業生産法人の代表者らからも聞き取り調査を行った。

福井県の事例□の事業所では、自社の柿の生産管理のほか、施設外就労の形態での農作業をほぼ年間を通して農業生産法人との連携のもとに取り組んでいた。そうした取組が障がい者の農業技術の習得や人材育成の基盤となっており、後継者難に苦しむ農業分野にとっても大きな支援になって地域に貢献している実態を目の当たりにすることができた。

従来、機械化による生産性向上が基本となって経営規模の拡大につながる水稲、麦、大豆、露地野菜の栽培など大規模な土地利用型農業においては、障がい者の参入は難しいとされてきた。一方で、人工知能を搭載した農業機械による効率的な農作業を導入しても、畑から食卓に農産物が届く過程には、人手に頼らざるを得ない作業が必ず残ることも事実である。しかしながら、そうした作業への安全かつ効果的な障がい者の参入のためには、農作業を単純化できるパーツに切り分ける必要があり、切り分けることにより今度は就労に見合う作業のボリュームが確保できないというジレンマが絶えず付きまとっていた。

ところが、この矛盾が解消される農福連携の実践が干拓地の農作業では必然的に生じていることが明らかになった。長崎県の干拓地の畑には、一つの区画の面積が10ヘクタール近いものが存在する。

例えば、土の付いたキャベツの外側の

葉を一枚はがす作業でも、10ヘクタール規模の畑では、半日程度では終わらない個数のキャベツを収穫することになる。細かく切り分けて瞬時に済んでしまう作業も、作業対象が膨大な量になると数人で一日がかりという事態も生じるため、指示された作業を黙々とこなしてもらえる福祉事業所の利用者の農作業に、農業生産法人の側が大きく助けられている。干拓地の農繁期には求人が集中して農業生産法人の相互間でも人手を奪い合うことが少なくない。福祉事業所から施設外就労で安定的に農作業に従事してもらえるメリットは大きい。



広大な干拓地に果てしなく続く野菜畑

干拓地への入植6年目の農業生産法人の代表者は、入植当初から障がい者を雇用している。もちろん福祉的雇用ではなく、最低賃金を保障する雇用契約に基づいた雇用である。代表者自身が福祉施設の経営する幼稚園に通っていた経験から、障がい者との心理的な距離が近しかったこともあると推察されるが、入植当初から3名の障がい者をハローワーク経由で雇用してきたと言う。

経営面積は41ha、施設栽培のキク5.3ha、約8.5ha区画の複数の圃場をローテーションしながら露地でキャベツ、ネギ、タマネギ、小麦などを栽培する。

畑そのものの面的管理は大型機械があれば足りるが、人手を要する仕事が大きな負担となる。例えば、「花の部分のみを大量に出荷する場合にキクの花を切る作業」、「曲がりものを出荷しないためのネギの選別作業」などである。ネギの選別作業では、通常の雇用労働者では若干の曲がりには許容してしまうが、精神障がい者は少しでも曲がっていると選外とする。ややもすると柔軟さに欠けるとも思われがちなの杓子定規な選別が、畑から出荷されるネギの高品質を維持することになるため、長く作業を続けている障がい者の存在は貴重である。同じ事を飽きずに繰り返す作業では、障がい特性が作業者としての利点にもなっている。もちろん、本人が続けていても休憩は不可欠であり、労働安全の観点からも、また作業指導の観点からも、障がい者雇用の初期にはジョブコーチの存在が大切な役割を果たしていたことも聞き取り調査から明らかになった。

作業に慣れることも重要であるため、上述した農業生産法人の代表者は、福祉事業所との関係ができた以降は作業の委託を直接福祉事業と交渉しているという。そして、雇用者への賃金支払い方法は、相当額を委託料として一括して事業所に支払っている。最長の雇用者は4年目に入っていて、毎日3名が同じ施設から派遣されている。なお、年間受託作業の多寡により、あるいは時期により、複数施設からのべ10名近い障がい者を受け入れる場合もある。

施設外就労による干拓地での農作業を通じた農業経営者と福祉事業所との関わりについては、上記の事例のほか、株式会社2ヶ所、有限会社1ヶ所の農業生産法人代表者からも、障がい者雇用の実態や過去の経緯等について同様の聞き取り

調査を行った。障がい者雇用を通年行うために、年間53時期にまたがる作型や作目を考慮した栽培と農地利用を実践したり、福祉事業所と話し合った上で、年間8ヶ月を契約期間とする事例も確認された。

それらの結果を踏まえて、共通的に指摘できることは、「規模がまとまると単純作業が障がい者雇用の受け皿となる」ことであった。しかも受け入れの可能性にとどまらず、「障がい者が農業分野から期待される労働力となっている」ことである。また、障がい者の「こだわり」は予想以上に大きく、本人の「気に入った作目の作業の種類に携わると元気」になり、スキルアップに繋がるということが障がい当事者との付き合いを経て、農業経営者側にも障がい者への理解が進んだと考えられる。

他方、農業と福祉の連携を進めていく上で、合意点を模索していく必要を感じさせられる事案も聞き取り調査の中から得ることができた。農業形態や立地条件の大きく異なる福井県と長崎県の両方の農業生産法人から、障がい者の雇用に関連して共通に指摘があった主な点は、以下のとおりであった。

- ①障がい者の農作業技術習得の上で、福祉事業所の活動許容時間の制約が厳しいことがネックになりがちである。
- ②障がい者の自立を前提として、農業経営者側と福祉事業所側が十分な情報共有を図る必要がある。
- ③障がい者による農作業が農業の担い手不足解消と障がい者の就労支援に健全に機能するためには、農業側や福祉側を問わず、制度設計や運用において、障がい者の自立を最優先で考える必要がある。

ここで指摘されていることがらは、いず

れも農業と福祉の丁寧なマッチングが日常的に必要なことを示唆している。

D. 考察

1. 考察の視点と事業所の属性概況

以下では、上述した調査票の分析結果を踏まえて、主として農作業の取組実態を、①農作業を継続している事業所と中断した事業所の比較、②農作業経験を持つ中断事業所と未経験の事業所の比較、③農作業取組の地域特性との比較、の3つの視点から考察する。

考察に先立って、調査対象の福祉事業所の職員総数からみた規模、運営法人の種類別、事業所の所在する地域ブロックの属性について、相互の関係性理解のためのクロス集計表を示す(表8、表9)。

事業所の職員総数規模と運営法人種別をクロス表で整理すると、社会福祉法人は人数規模の大きい階級まで分布してお

り、集中する階級が他の法人種別と比較して人数規模の大きな側に存在していることがわかる。すなわち、多くの法人種別では「6～10人」の階級に分布の集中が認められるが、社会福祉法人については、1階級大きい側の「11～20人」の階級に最も集中しており、さらに大きな規模にも多くの事業所が分布している。

事業所が所在する地域ブロックについては、中部・近畿・中国・四国の事業所から相対的に多くの回答が寄せられていることがわかる。これは、プレテストを岡山県で全数調査により実施したことが少なからず影響したと考えられる。

社会福祉法人と特定非営利活動法人の地域ブロック別分布を比較すると、特定非営利活動法人については、中部～四国への一定数の集中は共通しているものの、関東ブロックに位置する事業所も比較的多いことがわかる。

表8 事業所の職員総数規模と運営法人の種類 (実数)

	社会福祉法人	特定非営利活動法人	株式会社	有限/合同会社	医療系法人	社団法人	財団法人	国営	その他	総計
5人以下	78	57	14	4	5	5		1	1	165
6～10人	197	114	20	8	13	9	4	1		366
11～20人	238	47	9	5	4		1	3		307
21～30人	156	15	3			1		6		181
31～50人	157	2	1		1			1		162
51～100人	98	1						1		100
100人以上	19							1		20
不明・無回答	168	44	10	2	2	1	1	1	1	230
総計	1,111	280	57	19	25	16	6	15	2	1,531

表9 地域ブロックと運営法人の種類 (実数)

	社会福祉法人	特定非営利活動法人	株式会社	有限/合同会社	医療系法人	社団法人	財団法人	国営	その他	総計
北海道・東北	152	24	4	3	4		1	2	1	191
関東	184	58	8	1	3	2	3	3		262
中部・近畿	299	76	21	5	7	3	2	3	1	417
中国・四国	304	79	14	2	6	8		5		418
九州・沖縄	172	43	10	8	5	3		2		243
	1,111	280	57	19	25	16	6	15	2	1,531

2. 農作業の継続／中断事業所の比較

農作業に取り組んでから現在も継続している（短期間の中断・再開を含む）福祉事業所（「現取組群」と略称、以下同じ）と、農作業の取組経験があつて中断してしまった福祉事業所（「過去取組群」と略称、以下同じ）には、何らかの違いがあることを仮定して、ここでは両者の設問回答をもとに比較している。

まず、農作業の場所（問5）については両者とも農家からの借地や事業所の敷地内が主要な作業場所であることに大差はない。しかしながら、複数選択の設問に対して、前者は平均1.4個、後者は1.1個と選択数に差がある。現在も継続している事業所の方が複数ヶ所において農作業に取り組んでいることが指摘される。

また、農作業を行っている場所の従前土地利用（問7）をみると、示されるカテゴリーに対する選択数の相対的な大小には大差なく（図11）、畑の選択率が両者とも高い。現取組群・過去取組群は、それぞれ57.9%・60.2%である。しかし、水田については、27.2%・11.3%、荒廃農地については、30.3%・15.8%で、現取組群の選択率が約2倍程度高い。事業所当たりの平均選択件数もそれぞれ1.5・1.2で、現取組群の方が従前土地利用の多様な複数の土地で農作業に取り組んでいることが理解される。

農作業を行っている農地面積の平均値（無回答データを除いた628事業所の平均値）比較すると、現取組群では8,598㎡であるのに対して過去取組群では1,893㎡であり、農作業の取組を中断した事業所の農地面積は小さく、農作業を継続している事業所の1/4以下である。

農作業を行う時間についても、1回当たりの平均値にして、現取組群は過去取組群の2割増程度長く農作業に取り組ん

でいる。また、農作業の頻度については、週に1～2回以上農作業に取り組む事業所の割合は、両方の群とも約80%以上であるが、少なくとも平日の毎日に相当する週に5回以上の取組割合は、現取組群が圧倒的に高い（図12）。

農作業時の作業分担や職員の配置についても、両者を比較すると過去取組群は農作業専任の職員が「いない」事業所の割合が高い（36.3%、現取組群は26.3%）にもかかわらず、もっぱら職員が農作業を行っている割合も高く（46.7%、現取組群は36.7%）、職員の負担感が大きいことも農作業の中断に影響していると考えられる。

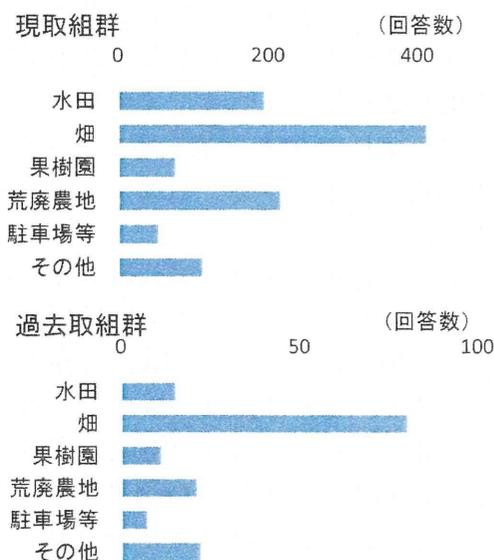


図11 農作業の継続状況と従前土地利用

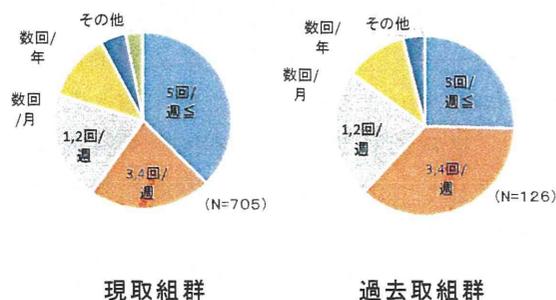


図12 農作業の継続状況と農作業頻度

3. 取組経験の有無と継続意向の相違

ここでは、福祉事業所における農作業の取組について、将来の取組を想定した潜在的需要の内容を考察するため、過去にも現在も農作業に取り組んでいない福祉事業所（「未経験群」と略称、以下同じ）と過去取組群の調査票回答内容について比較しながら考察する。

まず、取組意向がない事業所の割合について取り上げると、将来とも「取り組むことは考えていない」事業所は、過去取組群と未経験群を合わせて534事業所あり、この数値は現在農作業には取り組んでいない福祉事業所のほぼ2/3に相当する（問22、無回答を除いた該当票総数を分母として算定）。

今後、農作業に取り組む可能性を示唆する福祉事業所は1/3に過ぎないと言えるが、実際の事業所数で示すと、274もの事業所が存在するとも捉えることができる。

さらに、過去取組群と未経験群を比較すると、取り組むことはないと回答した事業所の割合は、前者が57.0%で後者の67.8%より10%以上低い数値にとどまることがわかる。「条件さえ整えば農作業に取り組みたい」事業所の割合は、未経験群で16.8%、過去取組群で25.8%を示し、「すぐにでも」、「1～3年以内に」農作業に取り組みたい事業所を含めると、それぞれ19.7%、29.7%となる。

要約すると、未経験群では7割弱が取組意向無し、1割強が態度を保留しているが、残りの約2割の事業所が条件整備を必要としつつも農作業への取組意向を有していた。

また、すでに農作業経験のある過去取組群では、取組を再開する意向のない事業所は6割を切り、態度保留の1割を控除しても3割には農作業への取組意向を

有することが明らかである。1割の態度保留層は過去の経験の有無にかかわらず未経験群と過去経験群に共通するが、これらの事業所も取組の余地を残していることを考慮すると、現在は農作業と無縁の福祉事業所にも農作業の潜在的需要が存在する。

最後に、取組の支障となる要因を評価する設問（問24）では、「その他」を含む18項目について尋ねたところ、図13に示す構成比率の回答を得た。農作業の指導や計画立案の人材（「指導人材」、「計画人材」）の不足が大きな妨げとなることや、活動効果の不明確さや周囲の理解不足（「周囲理解」、「効果不明」）は、相対的に見ると懸念されるような支障ではないことが、過去取組群にも未経験群にも共通して指摘できる。

両群の帯グラフ（図13）の相違を丁寧にみると、「相談窓口」、「活動場所」、「移動手段」、「資金不足」、農作業に関する情報の「探索手段」、就職や収益に結びつかない（「就職に難」、「収益に難」）ことに関する障壁意識は未経験群で高く、「体調管理」や「ケガ対応」に関する障壁意識は過去経験群で高いことが明らかである。

18の項目について、「かなり妨げになる」を2点、「妨げになる」を1点とする加重平均値で両群を対比して表示（図14）すると、農作業の取組経験の有無による支障要因としての認識の相違が一層明確に把握される。

これらの結果からは、福祉事業所に対して「農作業に関する情報の提供機会」をこれまで以上に頻繁に設けることや人材の派遣、研修会の開催などの重要性を指摘することができる。