

神戸市における農福連携事業の特質と課題 —法人Aの事例—

田鹿 紘・宇都宮浩司

1. はじめに

本稿は、2019年8月20日にヒアリング調査を行った特定非営利法人A（以下、法人Aと略記）について組織運営の視点から若干の考察を行っている¹。法人Aは兵庫県神戸市西区平野町に本部事務所を置いて農業を主軸に障害者及び引きこもり、ニート等の就労支援事業を行っている NPO 法人である。

ところで、農福連携とは、障害者等が農業分野で活躍することを通じて自信や生きがいを持って社会参画を実現していく取り組みであり、担い手不足や高齢化が進む農業分野において、新たな働き手の確保につながる可能性もあるものとして農林水産省や厚生労働省を中心に施策が進められている²。

しかし、組織力のある大規模企業体や自治体からの委託事業を受けることのできる社会福祉法人を別とすれば、NPO 法人が農福連携事業を継続するのは

¹ ヒアリング調査は兵庫県明石市の非営利法人事務所（理事長は法人Aと同じ）において田鹿紘、宇都宮浩司、羽瀨貴司（神戸国際大学）、片山豊（神戸国際大学附属高等学校）の4名で行った。

² さらに農福連携は「日本再興戦略2016」や「ニッポン一億総活躍プラン」（いずれも2016年閣議決定）、「ユニバーサルデザイン2020行動計画」（2017年）等、障害者の社会参加・自立や農業の担い手不足といった観点から重要施策として位置づけられている。詳しくは、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社「平成30年度農福連携における実態把握に向けた調査検討委託事業」（平成31年3月）を参照。

難しく、撤退する法人も少なくない³。そうしたなか、法人Aは早くから農業と福祉の連携に取り組んでおり、障害者だけでなく、引きこもりやニート、触法者も戦力としてJAの認可を受ける水準の作物栽培⁴や専門農家に対抗する競争力を維持してきた。なぜそのようなことが可能となってきたのか、法人Aの特質を検討することで、その理由の一端を明らかにしていくことにする。以下では、まず農福連携事業の法的前提となっている障害者総合支援法の枠組みについて確認し、次いで法人Aについて組織と事業内容について理事長のヒアリング調査を主として、補完的に法人Aの内部資料を用いて考察する。そして最後に、法人Aの特質を明らかにしたうえで今後の課題について提示することにする。なお、法人Aの概要は表1の通りである。

表1 法人概要

法人の種類	特定非営利活動法人
設立年月日	2008年3月25日
法人格取得年月日	2008年3月25日
中心となる活動地域	兵庫県
主たる活動分野	青少年、障害者、福祉、就労支援・労働問題
事業活動の概要	障害者総合支援法による事業として、就労移行支援、就労継続支援B型事業、全国のニート・引きこもりの方々への相談支援

出所：日本財団 CANPAN FIELDS 掲載資料等に基づき筆者作成

³ そうした背景には、①農業側も福祉側もそれぞれ情報不足である、②情報をどこに求めたらいいか、どこに持っていけばいいかさえない、③農業を始めるにあたり、福祉側の知識を持つアドバイザーがいない、④農業のこと福祉のことを知っていて連携をコーディネートする人材がいない、といった課題のあることが報告されている。詳しくは、特定非営利活動法人日本セルフセンター「農と福祉の連携についての調査研究報告」（平成26年3月）を参照。

⁴ 一般には以外に知られていないことだが、JAの認可は厳しく農薬の濃度や散布回数、作付面積と収穫量の関係等、厳格な基準が設定されている。その基準を満たさない場合、認可を得ることができず、JA関係の直売所等での販売は許可されない。それゆえ、専門農家で主として個選で出荷していても、一部を共選で出荷する農家が多いのは、JAの認可を得ている「安全・安心」の商品であることの証明にもなっていることがその理由である。

2. 障害者総合支援法

法人Aは、障害者総合支援法に基づいて行われる就労継続支援及び就労移行支援を実施している。本節では法人Aの取り組み内容をより鮮明にするために、障害者総合支援法と就労支援の概要を記すことにする。

2-1 法の目的

障害者総合支援法の正式名称は「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」である。同法は2013年に施行されたが、その前身は2005年施行の障害者自立支援法であり、不十分であった就労支援等の支援制度を強化し、法の名称も現在のものに改称された。障害者総合支援法の第1条には、

障害者及び障害児が基本的人権を享有する個人としての尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営むことができるよう、必要な障害福祉サービスに係る給付、地域生活支援事業その他の支援を総合的に行い、もって障害者及び障害児の福祉の増進を図るとともに、障害の有無にかかわらず国民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

と法の目的が記されている。

ここにある「障害福祉サービス」には、就労移行支援、就労継続支援、就労支援事業が含まれている（第5条）。これら就労支援を通して、障害者が自立した生活を送っていくために不可欠となる、就労して所得を得ることへとつなげていくものである。

2-2 就労支援

障害者の就労は一般就労と福祉的就労の2つがある。一般就労とは、企業や官公庁で勤務し、所得を得ている者のことである。一般就労ができた障害者がいる一方で、一般就労を希望しながら叶わない障害者が多数存在している⁵⁾。

表2 障害者総合支援法における就労系障害福祉サービス

	就労移行支援事業	就労継続支援A型事業	就労継続支援B型事業
事業概要	<p>通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者に対して、①生産活動、職場体験等の活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練、②求職活動に関する支援、③その適性に応じた職場の開拓、④就職後における職場への定着のために必要な相談等の支援を行う。(標準利用期間：2年) ※必要性が認められた場合に限り、最大1年間の更新可能</p>	<p>通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が可能である者に対して、雇用契約の締結等による就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援を行う。(利用期間：制限なし)</p>	<p>通常の事業所に雇用されることが困難であり、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して、就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の必要な支援を行う。(利用期間：制限なし)</p>
対象者	<p>①企業等への就労を希望する者 ※平成30年4月から、65歳以上の者も要件を満たせば利用可能。</p>	<p>①移行支援事業を利用したが、企業等の雇用に結びつかなかった者 ②特別支援学校を卒業して就職活動を行ったが、企業等の雇用に結びつかなかった者 ③就労経験のある者で、現に雇用関係の状態にない者 ※平成30年4月から、65歳以上の者も要件を満たせば利用可能。</p>	<p>①就労経験がある者であって、年齢や体力の面で一般企業に雇用されることが困難となった者 ②50歳に達している者又は障害基礎年金1級受給者 ③①及び②に該当しない者で、就労移行支援事業者等によるアセスメントにより、就労面に係る課題等の把握が行われている者</p>

出所：厚生労働省

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaisahukushi/service/shurou.html より筆者作成

⁵ 2018年6月時点で、一般就労者として雇用されている障害者は、53.5万人となっており、その人数は年々増加している。しかし、特別支援学校を2018年3月に卒業した生徒21,657人のうち、一般企業等に就職した人数は6,760人であり、卒業生の多くは障害福祉サービスを利用している(厚生労働省：「障害者の就労支援対策の状況」)。

企業での就労を目指す障害者に対しての支援として、就労移行支援、就労継続支援A型、就労継続支援B型があり、障害者の就労はこれら福祉的就労が中心となっている。福祉的就労においても生産活動に従事していることから、工賃・賃金が支払われる。表2は就労移行支援、就労継続支援A型、就労継続支援B型の概要である。

就労移行支援は、通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる、一般就労を希望する65歳未満の障害者に対して支援を行うものである。就職後のマナーや挨拶の習得、適職探し等の支援が通所期間中を通して実施され、就職後の職場定着のための支援等が実施される。

就労継続支援は、通常の事業所に雇用されることが困難である障害者に対して支援を行うものである。「就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の支援を行う」といった支援を行う点は共通しているものの、雇用契約を締結するか否かという点が大きく異なる。A型では雇用契約が締結されるため、利用者は労働基準法が適用されることになる。一方でB型の利用者は雇用契約に基づかない就労の機会や生産活動の機会の提供を受けているに過ぎない。

また、労働基準法の適用は工賃（賃金）の支払いに違いをもたらすことになる。A型の利用者に支払われる賃金は都道府県ごとに決められた最低賃金が保証されるが、B型の利用者はその保証を受けることができない。そのため、B型作業所では工賃の金額が低いといった課題を抱えることになる⁶。A型作業所では、時間当たりの賃金額が最低賃金額を下回ってはならない。そのためB型事業所と比べて、利用者に高い生産性が求められることとなる⁷。生産活動収支が利用者賃金を下回る事業者は、経営改善を求められることになる⁸。

⁶ 厚生労働省資料によると「平均工賃が工賃控除程度の水準（月額3,000円程度）を上回ることを事業者指定の要件とする」とある。この要件を満たすように、B型事業所は運営しなければならないが、その水準は極めて低いと言わざるを得ない。2017（平成29）年度の平均工賃（賃金）の時間額はA型事業所が818円であるのに対して、B型事業所は205円だった（厚生労働省「障害者の就労支援対策の状況」より）。

3. 法人Aの概要

3-1 設立の経緯

法人Aの理事長は、以前は建設系の民間企業のサラリーマンでありながら、地元で3つの空手道場を運営し、自らも師範をつとめていた。その縁で最初は多動性の子どもについて相談を受けていたが、その延長で引きこもりの子息を持つ家庭から相談を受けるようになった。とりあえず家から出させる、外で体を動かせる。その目的にかなうのが農作業であった。また、理事長の父親が大工をしながら農業をしていたこともあり、農地を借りることが容易であったこともある⁹。ここから引きこもりの人の支援を始めるようになった¹⁰。

理事長の父親が所有していた農場を利用して引きこもりやニートの支援事業を個人ベースでサラリーマンとして会社勤めを続けながら行っていたが、しかし、片手間のつもりで始めた支援は、予想以上の需要があり、利用者は増え続けていった。そのため、個人では限界となり、組織的に取り組む必要に迫られ、

⁷ 中島（2018）には、最低賃金を確保するためには「戦力となる生産性の高い障害者を一定数確保することが必須である」一方で、A型事業所の目的である「障害者に訓練を施し、生産性をあげ、企業での就労に結びつけること」を果たすことは相反することが施設のガバナンス上の問題点として述べられている。また、木下（2018）では、職員数や利用者数を増やす、作業能力の高い利用者を確保することは困難である旨が述べられており、工賃（賃金）の向上は非常に困難であることがうかがえる。B型事業所としては高い工賃を実現している法人AもA型事業所の運営は断念している。

⁸ 厚生労働省の報道発表によると、全国の就労継続支援A型事業所数の3,831事業所のうち、指定基準についての実態が把握できている事業所数は3,036事業所であった。さらにそのうち、経営改善計画を提出する必要がある事業所数は2,157事業所であり、実態が把握できている事業所数の7割以上が経営の改善が求められていた（厚生労働省報道発表資料「指定就労継続支援A型における経営改善計画書の提出状況」より）。

⁹ 農地の確保には農地法の定めによる届け出が必要であり、農業をするにも様々な手続きが求められる。

¹⁰ 引きこもりやニートに対する助成金制度はないため、支援に必要な費用は各家庭が負担していた。しかし、現在でも支援の枠組みに大きな変化はなく、引きこもりやニートの支援にかかる費用は各家庭が負担している状態である。

2008年3月にNPO法人として引きこもりやニートの支援事業に着手することとなった。その後、2010年から障害者の就労支援にも取り組み始めることになる。なお、設立当初の法人Aの理事会は10名の理事と2名の監事で構成されていた¹¹。

3-2 法人Aの目的と事業

法人Aの目的は「障害者、ニート、引きこもりの人とその家族に対して、生きがいと仲間づくりの場を提供し、自立と社会参画や生活支援に関する事業、並びにドメスティック・バイオレンスに対するコンサルティング事業を行うと共に、広く地域に情報を発信していくことにより、一般市民の障害に対する理解を拡げ、誰もが安心して、生き生きと暮らせる地域社会、平和で健康に生活できる家庭の実現に寄与すること¹²」である。この目的を果たすための特定非営利活動は7種類あり、それらの活動を達成するための事業が以下の通りである¹³。

- ①障害者、ニート、引きこもりの人とその家庭に対する相談等支援事業
- ②障害者、ニート、引きこもりの人に対する社会復帰、就労支援事業
- ③ドメスティック・バイオレンスに対するコンサルティング事業
- ④障害福祉サービス事業
- ⑤地域生活支援事業
- ⑥障害者の生活等に関する相談援助事業
- ⑦障害者福祉等の情報提供及び発信の事業
- ⑧福祉関係団体や地域団体等との連携を図る事業

¹¹ 設立当初は、現在の理事長は民間企業に勤めていたため、法人Aの役職にはついておらず、外部協力者のような立場であった。

¹² 法人A定款第3条より引用。

¹³ 同上第5条より引用。

- ⑨障害者、ニート、引きこもりの人による農産物の生産、加工及び販売並びにパン・食料品の製造、加工及び販売

法人Aの2016年度から2018年度の活動報告書によると、③の事業については、直近の過去3年間、相談業務はない。他の業務については、農業と福祉を連携させることで堅実に取り組まれている¹⁴。

3-3 事業所

法人Aでは、利用者のニーズや技能、生活状況などに合わせて就労継続支援B型と就労移行支援のふたつの事業を行っている。前者は利用者が自立した日常生活や社会生活を営むことができるよう必要な訓練を提供しており、後者は職場体験の機会の提供や、就労に必要な知識や能力の向上のために必要な訓練の提供を行っている¹⁵。現在の作業所は以下の5つのタイプからなる。

表3 法人Aの作業所とその内容

作業所	作業内容
①農場	農業大学校出身者の職員を班長に生産品目ごとに編成された班に分かれて各担当農地で野菜を栽培。土作り、種まき、除草、水やり、収穫などさまざまな作業内容を通じて利用者の適正に合った訓練を行う。
②出荷センター	農場で採れた新鮮な野菜を出荷する準備として、野菜の洗浄、選別、計量、袋詰め、ラベル貼りなどを行う。洗浄から袋詰めまでの一連の作業を一人で行えるように訓練を行う。
③パン工房	農場で採れた野菜を使って、オリジナルの野菜パンを製作。パン生地作り、成型、焼成、出荷作業などを行う。パン以外にもクッキーやワッフル、最近は野菜ジュースなども作っている。少人数・数量限定生産。

¹⁴ 特定非営利活動法人A『活動報告書』各年より。

¹⁵ 就労移行支援は、一般就労を目指す65歳未満の障害を持っている方が対象となっている。利用期間は原則2年。

④福祉直売所	農場で採れた野菜や袋詰めにした野菜を直接販売。自動釣銭機を備えた東芝テックの最新式レジを導入し、初めてでも操作できるようにしている。他にバーコード貼りや開店準備、野菜の陳列、POPの飾りつけなど接客以外にも訓練を行っている。
⑤施設外作業	神戸市平野町周辺の農家から依頼を受けて耕作放棄地の再生や農作業の手伝いを行っている。作業は午前中の3～4時間のみで、体力に自信がなくても外で働いてみたいと思っている人にも作業できるように配慮している。

出所：法人Aのパンフレットおよびヒアリングより筆者作成

就労継続支援B型と就労移行支援の両方のタイプに対応しているのは①の農場と③のパン工房のみであり、他は就労継続支援B型だけである。ただ、いずれの作業においてもニートや引きこもりの受け入れは行っている。

3-4 事業収益

法人Aの事業収益は①訓練等給付金収益と②就労支援事業収益からなる。その内訳が表4である。2013年度より農場作業は就労移行支援、就労継続支援A型、就労継続支援B型、引きこもり支援の4つの事業に対応していたが、2018年1月末でA型は廃止された。B型の工賃が一人当たり3万円～6万円/月であるのに対して、A型の給与は一人当たり10万円前後/月に福利厚生も整備されていた。しかしながら、法人Aを利用しているA型の利用者とB型の利用者で作業能力に大きな差はなく、勤勉面だけを見ると、むしろB型のほうが高かった¹⁶。その結果、A型の利用者を支えるために、B型の利用者が生み出し

¹⁶ たとえば、法人Aに通所していたA型の利用者は、就労体験期間中は特段問題なく作業に取り組んでも、正式に通所が決まると、当日欠勤や農作業をすれば誰にでも起こりうるため自己管理が求められるような作業においてケガをした場合等でも簡単に労災申請をする者が少なくなかった。また、A型の利用者の多くがB型の利用者と距離を置く傾向にあり、自らコミュニケーションを取るような姿を見ることはほとんどなかったという。後述するように、法人Aは家族経営ではなくチーム農業を基盤としており、健常者と障害者は言うまでもなく、障害者と障害者によるコミュニケーションは不可欠である。それが難しかったことも、A型廃止を決断した背景にあったようである。

た利益を充てねばならない状況になっていたのである。それでは法人Aの経営を維持できないと判断し、廃止に至った。理事長は、A型を維持していくには、法人Aにとっては、予想以上にハードルが高かったと述懐している。

ところで、直近の3年間は野菜の販売事業収益が減少傾向にあるが、これは輸送費の高騰に伴い関東方面への出荷を控えたことによる。加えて、農場の作業を指導する班長が結婚・出産で現場を退いたことで¹⁷、短時間で複数の班を編成しなおす必要に迫られたことも大きく影響している。

表4 法人Aの事業収益

単位：円

	2016年度	2017年度	2018年度
①訓練等給付金収益			
移行支援給付	6,718,874	709,863	0
継続A型給付	6,525,629	4,070,052	0
継続B型給付	77,341,001	77,163,803	81,446,657
②就労支援事業収益			
野菜販売事業収益	34,858,118	29,517,665	20,723,910
パン販売事業収益	524,420	492,563	686,807
個室使用料・利用者負担金等収益	5,402,791	6,286,087	3,977,988
合 計	131,370,833	118,240,033	106,835,362

出所：法人Aの活動報告書より筆者作成

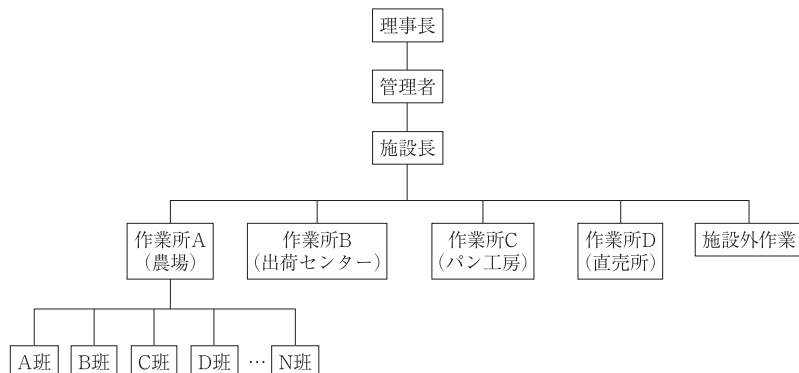
4. 農業経営

4-1 事業組織

法人Aの事業組織は以下の通りである。

¹⁷ 農場では農薬を使用するため、女性班長が妊娠した際には母子の安全を最優先して現場から離れてもらわざるを得ない。班長が1人減れば、それだけ耕作可能面積も縮小し、農業経営を圧迫することになる。法人Aにとっても、女性班長の休職や退職は、厳しい選択となっている。

図1 法人Aの事業組織図



出所：ヒアリングより筆者作成

理事長の次にくる管理者が現場の管理を統括している。福祉関係出身者ではなく、民間企業出身者である。その管理者の下に施設長がおり、作業員の教育や健康管理を担当している。作業所A（農場）には複数の班が編成されており、主に農業大学の卒業生で法人Aの農業職員が班長・副班長を務め、そこに7～8名の利用者が配置されている¹⁸。農場には常時35名程度が農作業に従事している。

各班は生産品目ごとに編成されており、たとえば、A班はニンジン（サラダ用等6種類以上）等班、B班はハウレンソウ・コマツ菜等班、C班は不断草類（5種類以上）、ピーマン、ブロッコリー、ゴボウ等班…というようになっている。

4-2 管理システム

法人Aでは、農業ビジネス用に独自で管理システムを構築している（図2）。肥料代や備品の購入などを全て原価として組み込み、どこかの農地で何を作って、利益率がどれくらいあるのかを視覚化している。「10アール当たり何列の畝

¹⁸ もととは引きこもりやニートであったが、法人Aでの就労支援を経験して、現在は農業班で班長を務めているものもいる。

図2 販売管理プログラム

伝票入力			
出荷伝票	売上伝票	原価伝票	
出荷伝票一覧	売上伝票一覧	原価伝票一覧	
日次処理			
出荷報告書	売上日報	店舗別売上一覧	商品別売上一覧
月次処理			
店舗別集計	商品別集計	原価集計	箱数集計
販売管理表			
随時処理			
予実管理表	売上別ランキング	店舗別ランキング	担当者別集計
その他処理			
			プログラム終了

出所：法人A資料より筆者作成

作って、なんぼの株間にして、で、1本の木に何個の実が採れるかを凡そずっとやって。それで、これくらいの収益、売り上げが見込めますという稟議が上がってくる。それから、よし、これ作ってもいい」と理事長が認める。一方で繰り返し失敗する、あるいは、たとえば原価率70パーセントといった品目については栽培を禁止する。日々の成果を会計を通じて可視化することで、班長間に良い意味での競争意識が芽生えている。

原価が低く、連鎖障害が出にくい野菜を栽培するだけでなく、刺激をもって多品目に取り組んでいるため希少性のある野菜の栽培にも挑戦している。その結果、黒い大根や細長い大根などレストランから生産依頼を直接受けることが多くなってきた。

4-3 出荷先の確保

一般的に農業には豊作貧乏と呼ばれる現象が確認できるとされている。しか

し、法人Aにはそのような経験はなく、収穫量が増えて作り過ぎた場合は、新規の出荷先を開拓することで対応してきた。それによって収穫物を廃棄することなく、工賃の引き下げもせずに済んでいる。

また、法人Aと取引を希望する会社には東京商工リサーチなどに依頼して、すべて予審をかけるようにしている。そして、その評価が一定の基準を超えている場合に契約する。たとえば、レストランと取引する場合であれば、その店がどういう経緯で出店したのか、ただの思い付きなのか、また経営者はどこの店で修行していたのか等といったことについて確認することになっている。なぜなら、野菜は出荷して取引先が倒産した場合、何一つ回収することができないからである。法人Aは入り口を厳しくすることで、そのような取引先の貸し倒れは、これまで一度もない。なお、営業は理事長自らが担当している。

4-4 販売戦略

野菜の専門農家と差別化するために、法人Aは年間で150種類以上の野菜を生産する多品目少量生産戦略をとっている。つまり、多品目を生産することで野菜の通年栽培が可能となり、一年を通して何か出荷できるようにしているのである。そのため、温室は20本近くある。

以前は関東まで10キロ300円程度と輸送費が安かったため、主要な市場は関東方面であったが、近年、輸送費が上がり利益率が下がったために、現在は大阪を中心とした関西方面が市場の中心となっている。これによって多品目少量生産に加えて、地元の耕作放棄地等を利用した地産地消による都市近郊型農業を展開している。

4-5 商品開発と人材育成

農場で利益率の高い野菜や希少性の高い野菜を生産・開発するだけでなく、パン工房でも商品開発に取り組みさせるなど、さまざまな工夫を凝らして作業員の教育と指導を行っている。

たとえば小松菜などの葉物で1日たって返品されてきたものは、ミキサーでムース状にして生地に練りこみ、野菜パンとして販売する。オリジナルの野菜ジュースなどにもある。

野菜ジュースは職員に野菜ソムリエの資格を取得させて、野菜の組み合わせを自分たちで考えさせる。どこかのレシピをもらって真似をするのではなく、完全に自前の商品を試行錯誤で完成させる。時間がかかっても、そうした創造性が人を育てる。だから結構おもしろいものが出来上がる。ただ、取り組み始めると創造性を発揮できるが、新規取り組みのアイデアは、ほとんどが理事長であり、そこが法人Aの弱点となっている。発想、創造性のもっと豊かな人材を育てていくことが課題と理事長は考えている。

5. 利用者側の状況

5-1 工賃

法人Aは時間当たりの工賃が生産性に応じて次第に上昇していく仕組みを取っている。工賃は頑張り、生産性の上昇に応じて上がっていく。時間当たりの工賃を上げる際には、利用者を担当する職員が稟議書を作成して申請し、職員が集まって、話し合いのもと決定される。

利用者の中には時間当たり200円から始まり、次第に300円から500円の工賃を受け取る者もいる。難しい仕事を覚えていくにつれて工賃も少しずつ上がっていくため、利用者も自分が成長した証として感じることができ、喜んでいるようである。

2017年のB型事業所における時間当たりの工賃の平均額は、全国平均が205円、法人Aが住所を置く兵庫県の平均が193円だった¹⁹。最低賃金には届いてはいないものの、これらの数字と比較すると、高い水準の工賃を達成している

¹⁹ 全国平均は厚生労働省「障害者の就労支援対策の状況」、兵庫県平均は兵庫県 HP「工賃向上計画・平均工賃について」より。

ことが分かる。

5-2 利用手続きと日々の利用状況

現在、法人Aには約50名の利用者が在籍している。利用者の多くは、特別支援学校や法人Aの取り組みを理解してくれている病院からの紹介が多いとのことである。ハローワークからの紹介はあまりない。利用者の主な障害種は、療育・知的障害である。

法人Aの利用者の多くはほぼ毎日通所しており、休む人数は限られるとのことである。また、引っ越し等の家庭の都合で通所を辞めざるを得ない他は、作業が嫌になって辞めてしまうということはなく、利用者の入れ替わりはほとんどない。後述するように、利用者が苦痛にならないような配置・作業スケジュールとなっていることが利用者の満足度を高め、休まずに長期にわたって利用し続けることにつながっていると考えられる。

一方で、理事長が別に運営する就労移行支援オフィスは65名くらい在籍者がいるが、そのうち毎日来るのは40名強であるとのことである。こちらの利用者は、精神疾患の人が多く、精神的に不安定なため、休む様子が目につくようである。そのフォローとして看護師がメンタル面のフォローを行っている。

5-3 一日のスケジュール

図3は各作業所の一日のスケジュールである。法人Aの各作業所の作業開始時間は若干異なるものの、15時もしくは17時に退所することになっている。この退所時間は利用者の希望により異なるとのことである。また、働く時間は概ね6時間を限度にしている。利用者は、ラインのようになって作業を次々と捌いていくため、不必要な時間の延長は発生しないようになっている²⁰。

農場については、収穫時期によっては、作業時間が変わってくる。野菜の特性に合わせる必要があるためである。また、夏季（6～9月）は屋外作業中に熱中症等の事故が発生しやすい季節である。そのため、安全面への配慮から昼

図3 法人A各現場の一日のスケジュール

農場の一日のスケジュール		出荷センターの一日のスケジュール	
8:50	ラジオ体操	8:55	ラジオ体操・作業準備
9:00	チームに分かれてミーティング 作業開始 (収穫・水やり・除草など)	9:00	朝礼・注文の確認・清掃
12:00	昼休憩	9:20	発送手配・袋詰め作業
13:00	チームに分かれて作業 (種まき・堆肥まきなど)	12:00	昼休憩
15:00	15時までの利用者→退所 17時までの利用者→休憩	13:00	昼礼・ラジオ体操・袋詰め
15:15	チームに分かれて作業	15:00	15時までの利用者→退所 17時までの利用者→休憩
17:00	片付け・退所	15:10	バーコード貼り・伝票記入 出荷数量確認
		17:00	片付け・退所

出荷作業所(軽作業)の一日のスケジュール		パン工房の一日のスケジュール	
8:50	ラジオ体操	9:00~10:00	清掃・順次通所
9:00	朝礼	10:30	朝礼・作業手順の確認 生地の分割・成型
9:15	清掃・袋詰め作業開始	11:00~13:00	昼休憩(交代制)
12:00	昼休憩	12:30	焼成
13:00	袋詰め作業	13:00	袋詰め作業
15:00	15時までの利用者→退所 17時までの利用者→休憩	14:00	片付け・清掃
15:10	袋詰め作業・野菜収納	15:00	退所
17:00	片付け・退所		

出所：法人Aのパンフレットより筆者作成

²⁰ 利用者を支える職員は16名いるが、残業は一切禁止しており、休暇は交替で取るようにしている。外から下請け仕事を取ってこないことはもちろんであるが、利用者がやり残した仕事を職員が片付けるようなことが起こらないようにしている。下請け仕事を取ってこないことは、単に利用者を支える職員の残業の話だけにとどまらない。理事長は、「納期に追われるっていうのも、やっぱりあまり好ましくないと思うのと、自分たちの創造性を発揮しようと思ったら、自分たちで考えて、自分たちで作って」と話しており、外部に依存した仕事の創出ではなく、職員、利用者ともに創造性のある商品を自ら生み出すことも考慮しているためである。加えて、「持っている障害とできる仕事は違う。だからそれを見つけるのが我々の仕事やね。そこを飛ばして内職と違って持ってきたら悪いパターンにはまる」とも福祉業界全体にかかわる問題についても示唆に富む指摘を行っている。

食後は15時くらいまで長めの屋内休憩時間が設けられており、15時から16時の間に作業が再開される。このような安全面の配慮の甲斐あって、10数年の間、熱中症等の事故は起こっていない²¹。この配慮について、「障害者（利用者）が苦痛にならないように。僕は農業担当者に指示しているのは、絶対事故起こすな、ぶっ倒れるな」であると理事長は話す。

5-4 配置

法人Aでは現在約50名の利用者が在籍しており、そのうち約35名が農場の作業に従事している。先述のように、農場では、7～8名の利用者でチームを作って栽培を行っており、現在5～6のチームがある。一方で農場担当の職員は現在5～6名おり、1チーム（＝1班）あたり最低1名の職員が担当として一緒に行動している。職員も利用者と一緒に作業を行うことにより、目が行き届きやすくなるというメリットがある。

現在、農業に興味を持つ障害者が増えてきているとのことではあるが、法人Aでは現在農場担当の職員が少ないこともあって、農場の障害者を受け入れることができない状態、管理限界に達している²²。

法人Aでは、障害の特性や個人の持つ能力によって、利用者が行う作業を割り当てている。室内作業が難しい人、屋外の作業が向いている人といった振り分け方だけにとどまらない。理事長は職員に「障害者の能力の突出した部分を見つけ出すのが我々の仕事だ」と職務として伝えている。それが適材適所の配置を実現し、現在のところ退所者や利用者の入れ替わりがほとんど見られない状況につながっていると考えられる。

²¹ 農場に出る利用者のために麦茶を作るだけの利用者があることや、塩飴を持って農場に出かけることが定着していることも無事故を達成している要因である。

²² 就労継続支援B型においては、「利用者：職員」の比率が「7.5：1」となることによって基本報酬の単位が上がる。法人Aはこの比率を採用している。

6. おわりに

以上検討してきたように、法人Aは、引きこもりやニートの支援から始めて障害者、さらには触法者に至るまで農業と福祉の融合を通じた就労支援事業に取り組んでいる。その特徴は、第一に、年間150種類以上の野菜を出荷する多品目少量通年栽培の実施。第二に、独自の販売管理システムによる厳格な原価管理の実施。第三に、都市近郊にある耕作放棄地を利用した農地の確保。第四に、障害者の能力を戦力として評価できる仕組みの構築。これら四つに法人Aの特徴を集約することができよう。そしてこれらの特徴の基盤となっているのが、一つには民間企業出身の理事長による職員に対する徹底した経営意識の定着である。収益性を考えて採算分岐点を設定することで、農業としての経営を最初から意識づけさせる、取引先は厳格な審査をかけるといった、農家ではあまり見られない経営手法を導入していることである。

いま一つは、法人Aの利用者に合わせた仕事を創出するのではなく、仕事の工程を細分化することで利用者が適材適所に配置される仕組みを構築していることである。一年を通して野菜の生産・販売を可能としている背景には、一連の作業工程を利用者が負荷を感じることなく作業できる環境が整備されているからである。

理事長は適材適所を見極め利用者ができることを見つけ出すことが自分たちの仕事であると考えており、「できひんことをやれやれ言うても、それは逆に苦痛になるだけ」とし、そして、「(障害者や引きこもり、ニートといった人たちの) 能力を見つけ出して引っ張り上げてあげるベースとして農業がある」と障害者福祉における農業が持つ役割について述べている。法人Aは、この二つの特質によって試行錯誤を繰り返しながら20年以上も継続して農福連携事業が可能であったと考えられる。

もっとも課題もあり、一つは農場担当職員の確保が難しいことである。障害者の工賃を上げながら、利用者も増やしていくためには、農地の拡大が必要と

なる。しかし、そのためにはチーム農業を支える班長の存在が不可欠であり、その班長をいかにして採用するかが課題となっている。いま一つは、職員の創造性の育成である。新たなことに挑戦する姿勢はあるものの、その新たなもの、すなわちイノベーションを起こす視点は必ずしも十分ではなく、理事長に依存している状況にある。法人Aが農福連携事業において成長を続けていくためには、デザイン思考を修得した職員の育成が不可欠となっている。また、障害者就労支援は制度によってその成否が大きく左右される面も大きい。

以上が法人Aの特質と課題であるが、障害者就労支援は事業主体の性格は許より、制度によってその成否が大きく左右される側面も大きい。そのため、農業と福祉の関係について考察を深めていくためには、国の制度からの視点も加えた検証が必要であろうが、それらについては今後の課題としたい。

参考文献

- [1] 木下一雄 (2018) 「利用者大量解雇から見えてきた就労継続支援A型事業所に関する一考察 - 補助金依存体質の施設運営脱却後の目指すべき姿 -」 名寄市立大学『コミュニティケア教育研究センター年報』第2号(通巻36号), pp. 47-54.
- [2] 厚生労働省「障害者の就労支援対策の状況」(https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougaihashukushi/service/shurou.html) 2019年11月3日参照.
- [3] 厚生労働省 報道発表資料「指定就労継続支援A型における経営改善計画書の提出状況」(<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000196766.html>) 2019年11月3日参照.
- [4] 厚生労働統計協会 (2018) 『国民の福祉と介護の動向2018/2019』厚生労働統計協会.
- [5] 高橋悠 (2019) 『就労移行支援・就労継続支援(A型・B型)事業所 管理・運営ハンドブック』日本法令.
- [6] 中島隆信 (2018) 『新版 障害者の経済学』東洋経済新報社.
- [7] 兵庫県「工賃向上計画・平均工賃について」(<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kf/10/shuroushien/kojyokeikaku.html>) 2019年11月3日参照.

- [8] 福祉行政法令研究会（2019）『障害者総合支援法がよ～くわかる本 第5版』秀和システム.
- [9] 結城康博，嘉山隆司，内藤晃（2016）『これで福祉と就労支援がわかる』書籍工房早山.