

査読論文

農福連携事業のアンケート調査結果からみる障害者の就労支援の課題

畠山明子・大原昌明・杉岡直人

星槎道都大学研究紀要

第4号

2023年

査読論文

農福連携事業のアンケート調査結果からみる障害者の就労支援の課題

島山明子・大原昌明・杉岡直人

要約

本稿は、2020年度科学研究費(20K22149)「社会福祉法人等の農福連携事業における中間支援組織の役割」に関する研究成果の一部をなすものである。本稿の目的は、農福連携に関する事業に取り組む北海道内の障害者就労支援事業所を対象とするアンケート結果をもとに農業を取り入れた障害者の就労支援の課題を明らかにすることである。障害者の就労支援においては、(1)一般就労への移行率の低さ、(2)所得保障の前提となる工賃向上、(3)労働者性の取り扱いの課題があることが指摘されている。北海道内159の就労支援事業所を対象としたアンケート調査の結果、回答事業所の法人種別は、「社会福祉法人」46%、「NPO法人」28%、「その他」(一般社団法人、株式会社、合同会社など)26%、全体の65%が農福連携を知的障害者が担っており、事業所については、全体の7割が「就労継続支援B型」であった。回答者による農福連携の課題には、「利用者の工賃向上(所得保障)」(28%)、「通年の作業確保」(26%)、「施設職員の農業・福祉の知識・スキル不足」(22%)、「販路開拓」(19%)があげられている。

キーワード：農福連携 障害者 就労支援

1. 研究の背景と目的

わが国の障害者に対する雇用および就労支援の施策は、障害者雇用促進法と障害者総合支援法に基づいている。障害者雇用促進法の前身は、1960年に施行された身体障害者雇用促進法である。この法律の背景には、経済成長の一方、身体障害者の失業が増加し、(身体)障害者の「勤労の権利」および「生存権」の保障があったといわれている。この時、国、地方公共団体、民間事業者に対し、障害者の雇用を義務付ける雇用率制度^(注1)が創設されている。1976年の改正には、身体障害者の雇用義務化、納付金制度として雇用率未達成企業から「障害者雇用納付金」を徴収する制度など^(注2)ができた。1987年には「障害者雇用促進法」に改正され、対象が身体障害者に加え、知的障害者、精神障害者が追加されたほか、子会社の障害者雇用を親会社の実雇用率に算定する「特例子会社制度」も法定化されている^(注3)。その後も改正は続き、1997年改正では知的障害者の雇用義務化^(注4)、2002年改正では、障害者の職場適応に課題がある場合に、職場に出向いて、障害特性を踏まえた専門的な支援を行い、障害者の職場適応を図ることを目的として「職場適応援助者(ジョブコーチ)」(配置型ジョブコーチ(地域障害者職業センターに配置され、就職等の困難性の高い障害者を重点的な支援対象として自ら支援を行うほか、訪問型ジョブコーチ及び企業在籍型ジョブコーチと

連携し支援を行う場合は、効果的・効率的な支援が行われるよう必要な助言・援助を行う)、訪問型ジョブコーチ(障害者の就労支援を行う社会福祉法人等に雇用され、高齢・障害・求職者雇用支援機構が実施する訪問型職場適応援助者養成研修又は厚生労働大臣が定める訪問型職場適応援助者養成研修を修了した者であって、必要な相当程度の経験及び能力を有する者が担当)、企業在籍型ジョブコーチ(障害者を雇用する企業に雇用され、機構が実施する企業在籍型職場適応援助者養成研修又は厚生労働大臣が定める企業在籍型職場適応援助者養成研修を修了した者が担当)に分かれる)および障害者の職業生活における自立を図るため、雇用、保健、福祉、教育等の関係機関との連携の下、障害者の身近な地域において就業面及び生活面における一体的な支援を行い、障害者の雇用の促進及び安定を図ることを目的とした相談窓口である「障害者就業・生活支援センター」(2022年4月1日現在、全国に338か所)が創設され^(注5)、2005年改正では、精神障害者保健福祉手帳を所持する精神障害者を実雇用率に算定(短時間労働者は1人を0.5人としてカウント)および納付金等の算定も他の身体障害者、知的障害者と同様とした^(注6)。2008年の改正では、納付金の支払い義務を負う事業主の規模を常用労働者数300人超から100人超へと段階的に引き下げ、週所定労働時間が30時間以上の労働者を算定基礎とする雇用率制度について短時間労働者を0.5としてハーフカウントとすることと

した^(注7)。2013年改正では、障害者基本法による障害者の定義の改訂に伴い、精神障害は発達障害を含むもの、また、その他の心身の機能の障害が追加され法律に明記、障害者権利条約の批准に伴い、差別禁止と合理的配慮の提供義務が新設、そして、2018年の法施行から精神障害者の雇用が義務化された。さらに、直近(2019年)には、「1. 障害者の活躍の場の拡大に関する措置」と「2. 国及び地方公共団体における障害者の雇用状況についての的確な把握等に関する措置」の観点から改正が行われている^(注8)。

一方、「一般就労が困難な障害のある人たちに対する就労に代わる社会参加の機会になる」福祉的就労に関連する政策的動向については先行する論文(杉岡・畠山・大原 2019)のなかで取り上げているが、第二次世界大戦以降の対象別福祉制度の中で、身体障害者の職業生活への移行を目指した授産施設(雇用されることの困難な者や生活に困窮する者を収容し、必要な訓練を行い、かつ、職業を与え、自活させる施設)が設立され、これが精神薄弱者(知的障害者)にも広がり、さらに施設種別が入所型の授産施設・福祉工場(その障害ゆえに一般企業で雇用されることが困難な者に、職場を与え、様々な配慮をした環境のもとで健全な社会生活を営ませることを目的とする施設)のみならず、通所授産施設といったように多様化し、それぞれの障害別に分化していく。そのような中に、精神障害者も福祉施策の体系に組み込まれ三障害として確立されたが、1970年代以降に設立された障害児・者の親の会や教員等を中心とした当事者組織による認可外の施設である「小規模作業所」や「共同作業所」もまた就労のステップとなる通所施設となった。その後、障害種別ごとの施設体系が再編された障害者自立支援法の施行では、現在の就労支援施策につながる、就労継続支援A型、就労継続支援B型、就労移行支援が新設され、授産施設等は新体系に移行することとなった。

このようにその時代における社会的な動向や要請を受け、制度新設・改正を繰り返してきた障害者の就労支援は、何を目指して取り組まれているのかについて議論していることは少ない。議論の多くは、就労支援事業の報酬の位置づけや工賃向上、労働者としての立場に対する評価等に集中しており、障害者の就労支援の本来の意義を捉える実証的な研究は、今後の政策的課題を指摘することにつながる。

本稿は、多様な工程が存在し特性を生かして関わることができ、また、地域自立生活を可能にする所得の増加が期待される農福連携を切り口に、北海道内の障害者就労支援事業所を対象とした農福連携事業のアンケート結果を通じて、農業を取り入れた障害者の就労支援の課題を明らかにすることを目的としている。

なお、執筆に際して、全体の構成について3人で検討会を実施した上で畠山が文章化を行い、再度3人で検討してまとめた。

2. 障害者の就労支援に関する先行研究レビュー

(1) 障害者総合支援法における就労支援制度の概要

まず、障害者総合支援法を根拠とする現在の障害福祉サービスである、就労移行支援事業、就労継続支援(A型・B型)事業および就労定着支援事業について概観する。

就労移行支援事業は、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。標準利用期間は2年間であるが、必要性が認められた場合に限り、最大1年間の更新が可能としている。対象は、企業等への就労を希望する者である。

就労継続支援A型事業は、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。利用期間は制限がない。対象は、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である。

就労継続支援B型事業は、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。利用期間は制限がない。対象は、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である。

就労定着支援は、就労移行支援、就労継続支援、生活介護、自立訓練の利用を経て、通常の事業所に新たに雇用され、就労移行支援等の職場定着の義務・努力義務である6月を経過した者に対して、就労の継続を図るために、障害者を雇用した事業所、障害福祉サービス事業者、医療機関等との連絡調整、障害者が雇用されることに伴

い生じる日常生活又は社会生活を営む上での各般の問題に関する相談、指導及び助言その他の必要な支援を行う。利用期間は3年間である。対象は、就労移行支援、就労継続支援、生活介護、自立訓練の利用を経て一般就労へ移行した障害者で、就労に伴う環境変化により生活面・就業面の課題が生じている者であって、一般就労後6月を経過した者である。

(2) 就労系障害福祉サービスをめぐる問題点

(1)の就労系障害福祉サービスを利用している障害者数は37.5万人で、その内訳は、就労移行支援約3.4万人、就労継続支援A型約7.2万人、就労継続支援B型約26.9万人となっている(「障害者の就労支援対策の状況」(2020年)より)。また、このうち2.2万人が一般就労へと移行している(「障害者の就労支援対策の状況」(2019年)より)。

就労系障害福祉サービスにおける第一の問題には、この一般就労への移行率の低さ(高島2022)が挙げられることが多い。就労移行支援の対象像には、「通常の事業所に雇用されることが可能と見込まれる者」とある以上、一般就労が想定されているのはこの就労移行支援のみといえる。就労移行支援A型および就労継続支援B型の事業所等での一般就労移行が難しい理由には、事業所が労働能力の高い障害者を囲い込むこと(中川2016)、障害者が通勤可能な場所に適切な雇用やサービスがないこと(長谷川2018)がある。しかしながら、高島(2022:175)が指摘しているように、「それぞれ異なる目的を有しており、利用者の労働能力や自立の程度にも違いがあると思われ、就労移行支援に比べて就労継続支援の移行率が低いのは、ある意味当然だともいえる。特に、就労継続支援A型・B型の利用者の中には、一般企業での就労を希望しない者も含まれており、単純に就労継続支援の移行率を向上させるべきとも言い切れない」点も考慮される必要がある。

第二の問題は、就労系福祉サービスを利用した障害者の工賃(障害者が就労支援事業所等で生産活動等を行い、得る収入)を向上させることが至上命題として取り上げられることである。「障害者総合支援法に基づく指定障害者支援施設等の人員、設備及び運営に関する基準」(2006年)によれば、第29条に「工賃の支払等」として、「指定障害者支援施設等は、生活介護、就労移行支援又は就労継続支援B型において行われる生産活動に従事している者に、当該生活介護、就労移行支援又は就労継続支援B型ごとに、生産活動に係る事業の収入から生産活動に係る事業に必要な経費を控除した額に相当する金額を工賃として支払わなければならない。2 指定障害者支援施設等は、就労継続支援B型の提供に当たっては、

前項の規定により利用者それぞれに対し支払われる一月当たりの工賃の平均額(第四項において「工賃の平均額」という。)を、三千円を下回るものとしてはならない。3 指定障害者支援施設等は、就労継続支援B型の提供に当たっては、利用者が自立した日常生活又は社会生活を営むことを支援するため、工賃の水準を高めるよう努めなければならない。4 指定障害者支援施設等は、就労継続支援B型の提供に当たっては、年度ごとに、工賃の目標水準を設定し、当該工賃の目標水準及び前年度に利用者それぞれに対し支払われた工賃の平均額を利用者に通知するとともに、都道府県に報告しなければならない。」と規定されている。国では、2007年から2011年まで「工賃倍増5か年計画」として「障害者自立支援法は、障害者が地域で安心して暮らせる社会を目指し、就労移行支援事業、就労継続支援事業等を創設するとともに、福祉と雇用の関係機関がネットワークを構築し連携強化を図るなど、地域移行と就労支援の強化を図ることとしている。『工賃倍増5か年計画』は、就労継続支援B型事業所及び授産施設において働く障害者の工賃水準を引き上げることを通じ、障害年金を始めとする社会保障給付等による収入と合わせて、地域において障害者が自立した生活を実現するとともに、一般雇用及びA型事業への移行も一層促進するという観点から、『成長力底上げ戦略』に基づく『福祉から雇用へ』推進5か年計画の一環として、産業界等の協力を得ながら、官民一体となった取組として推進するものである。このため、平成19年中に全ての都道府県において『工賃倍増5か年計画』を作成し、関係行政機関や地域の商工団体等の関係者を挙げた協力の下、5年間で平均工賃の倍増を目指すこととしている(「工賃倍増5か年計画」を推進するための基本的な指針)とされた。その成果について、岡本(2016:26-27)は、2007年から2011年の5か年の成果は工賃増加率200%の目標に対して111.2%にとどまり、その理由として、第一に、倍増という目標値が障害者支援事業所の実態を踏まえたものでなかったこと、第二に、地域性を考慮せず、一律に工賃倍増という目標を全国の障害者支援事業所に網をかける方法をとったこと、第三に、工賃倍増計画が厚生労働省から都道府県、障害者支援事業所へのトップダウンでなされたこと、第四に、工賃の枠組みは固定したままで、倍増という増額を設定したこと、第五に、障害者支援事業所の生産・販売向上に営利企業の経営戦略をそのまま導入したことを分析している。その後、工賃倍増計画は「工賃向上計画」として、2014年度から3年度ごとに計画が策定され、2020年度の賃金・工賃の実績は、就労継続支援A型事業所では79,625円、就労継続支援B型事業所では15,776円(いずれも全国平均)となっている。福祉的就労は、工賃向

上を目指す就労の場であると同時に、一般就労への移行を目指す就労支援でもある。しかしながら、工賃向上を目指す収益を上げる活動と個人の就労ニーズに適した就労支援の両立は難しい(廣田 2018)といえる。この金額は年々増加しているものの一月の金額であるので、長谷川(2018)や阿部(2021)が指摘するように、障害者の基礎的な所得保障と工賃向上の問題を合わせて考える問題である。

第三の問題は、就労系福祉サービスを利用する障害者が労働者とみなされないことである。この場合、とりわけ、雇用関係にない形での利用になる就労継続支援B型事業所では、障害者と事業所との指揮命令関係の有無(長谷川 2018)、労災等労働者としての権利を守る(中川 2018)必要性について取り上げられている。この点は、大原・杉岡・畠山(2016)が取り上げてきた、援助提供者と利用者の支え合いで成り立つ会員制度の有償ボランティア活動における問題と共通する点がある。有償ボランティア活動は、提供者と利用者を仲介する事務局機能(コーディネーター)が二者関係に介入する度合いが高く、利用会員から援助提供会員に支払われる謝礼(労働の対価)の取り扱いから、労働者か否かの判断が分かれている(畠山・大原・杉岡 2022)。

「労働基準法の『労働者』の判断基準について」(1985年12月 労働省・労働基準法研究会)によれば、(1)「労働者性」の有無は、雇用契約、請負契約といった契約形式如何にかかわらず、労務提供の実態を踏まえ「使用従属性」の有無に基づいて実質的に判断する。(2)「使用従属性」の有無の判断については、

1) 指揮監督下の労働は、①仕事の依頼、業務従事の指示等に対する諾否の自由の有無、②業務遂行上の指揮監督の有無、③勤務場所、勤務時間の拘束性の有無、④労務提供の代替性(の有無)、

2) 「報酬の労務対償性」は、報酬が時間給・月給など時間を単位として計算されるかどうか、

3) 労働者性の判断を補強する要素は、①事業者性の有無(機械、器具の負担関係、報酬額など)、②専属性(他社の業務に従事することが制約されるか、事実上困難かなど)、③その他(報酬を給与所得として源泉徴収しているか、労働保険の適用対象としているかなど)とされている。有償ボランティア活動における使用従属関係は、直接的に受けている場合もそうでない場合もあり、対価については必ずしも最低賃金が基準になるとはいえない。そのため、それらのみで労働者か有償ボランティアか判断されるのではなく、事故への補償、保険関係、時間管理などの扱いについて、ボランティアと労働者の違いを明確にしておく(服部 2014)ことが指摘されている。

2017年に北海道札幌市内では、「就労継続支援A型事

業所閉鎖・解雇事件・札幌高等裁判所判決」(2021年4月28日)において、事業所O(当該事業所名が記載されているが、本稿では匿名化して記述した)の利用者(主に精神障害者)と支援スタッフが事業所を相手取り、突然解雇(2017年3月30日)は無効であり、同年4月30日に事業所が閉鎖された後、施設運営会社の取締役の不法行為であること等を理由に訴訟を起こした(2017年10月)。障害者総合支援法第43条では、(指定障害福祉サービスの事業の基準)が定められ、その4項では、「指定障害福祉サービス事業者は、第四十六条第二項の規定による事業の廃止又は休止の届出をしたときは、当該届出の日前一月以内に当該指定障害福祉サービスを受けていた者であって、当該事業の廃止又は休止の日以後においても引き続き当該指定障害福祉サービスに相当するサービスの提供を希望する者に対し、必要な障害福祉サービスが継続的に提供されるよう、他の指定障害福祉サービス事業者その他関係者との連絡調整その他の便宜の提供を行わなければならない。」と必要な手続きについて規定している。札幌地方裁判所での一審判決(2019年10月3日)後に控訴されているが、高裁判決(2021年4月28日)では、「被控訴人会社においては、控訴人利用者らに対し、Oの閉鎖や利用者の退職に係る事情について丁寧に説明したり、十分な再就職の支援を行ったりすることなく、本件解雇について、控訴人利用者らの理解が得られたともいえないのであるし、Oの閉鎖及び本件解雇の決定からその実施までの時間が1か月程度にとどまったことについては、被控訴人会社の都合によるものと言わざるを得ないから、控訴人利用者らに対する解雇については、その解雇手続が相当であったとはいえず、控訴人利用者らの再就職の都合等も考慮した閉鎖時期を決定し、合意退職に応じてもらえるよう調整するなどの解雇回避のための努力が尽くされたともいえない」とし、「不当な解雇を理由とする遺失利益」と突然解雇による精神的苦痛に対する「慰謝料の請求」が認められた。この裁判に関わった弁護士の西村武彦氏は、「利用者さんの場合、再就職する作業所の内容などによっては、対応が困難な場合がある。また、人間関係がなかなかうまくいかない人の場合、Oで作った人間関係を壊されたわけで、一から作ることになりしんどい。そういう一般就労するまでに体調が回復していない利用者さんの特徴をしっかり見てくれたのが、この高裁判決だと思う」(西村 2021: 8)と振り返っている。就労系障害福祉サービスに労働法規を適用することは、悪質な事業所から労働者としての障害者を守る上でももちろん、障害特性を踏まえた労働の権利を保障する重要な論点になると考えられる。

(3) 就労支援として取り組む農福連携について

先に見たように障害者の就労支援制度の歴史は古く、制度の改正を繰り返しながら進められてきたが、そのなかで農業を活用して就労支援事業に取り組む事業所が増えている。畠山・杉岡（2022）はその動向を整理しているが、1960～70年代にかけて先駆となる社会福祉法人による取り組みが始まっており、その後、農業事業体や民間企業においても障害者の特性に注目した就労支援事業が行われている。農福連携は障害者が担うものから、就労ニーズのある多様な人々の共生の場となっている。たとえば、農事組合法人協働学舎新得農場（北海道新得町）では精神障害者やひきこもりの人、高齢者や生活困窮者（濱田 2020; 濱田 2021）、当時、社会福祉法人では珍しかった農事組合法人を設立した社会福祉法人白鳩会では触法者（今井 2021）などを受け入れている。

急速な農福連携実践の広がりを受けて、農業部門（農林水産省）と福祉部門（厚生労働省）がそれぞれ農福連携を推進する事業を展開しているほか、「農福連携全国都道府県ネットワーク」や「農福連携等応援コンソーシアム」などの全国組織が存立し、各都道府県レベルでは農政事務所や社会福祉協議会、NPO法人等が中間支援を担っている（詳細は畠山・杉岡（2022）参照）。

ところで、さまざまな工程がある農業に障害者が関わることは、農業従事者不足の解消にとどまらず、障害者自身の心身機能の向上につながることで、作業を細分化する「作業の切り出し」も行いやすい（大澤 2010; 近藤 2013 など）ことから、短時間の就労を希望する人や障害特性に合わせた就労形態が可能となることが指摘されてきた。さらに、支援を受けながら農業の知識や技術を習得することでひとりひとりが農業経営に携わることができ、農福連携は社会的に自立した個人としての尊厳の確立を支えることと生産者と消費者をつなぐ地域共生社会の基盤となり得ることが期待できる（杉岡 2016）。

次に、障害者の就労支援に関するさまざまな議論をカバーすることが期待される農福連携に焦点を当て、その実態を明らかにしたアンケート調査の結果を取り上げる。

3. 農福連携事業に関するアンケート調査結果

本アンケート調査は、北海道内の就労継続支援 A 型事業所および就労継続支援 B 型事業所を対象に農福連携の実態を明らかにすることを目的に実施したものである。

調査方法は、WEB 入力および郵送による 156 事業所への質問紙調査を実施した。調査期間は、2021 年 11 月から約 1 か月である。回収数は 93 事業所（回収率

59.6%）であった。調査項目は、「事業所の就労支援区分」「取り組み形態」「平均工賃」「農産物の生産・加工・販売形態」「生産物の内容」「事業全体に占める農福連携の販売割合」「連携先」「農福連携の目標および課題」「農福連携の推進に必要なこと」「コロナ禍の影響」である。

回答した事業所の法人種別は、「社会福祉法人」46%、「NPO 法人」28%、「その他」（一般社団法人、株式会社、合同会社など）26%となっている（図 1）。今回は単純集計および法人別のクロス集計の結果をまとめている。

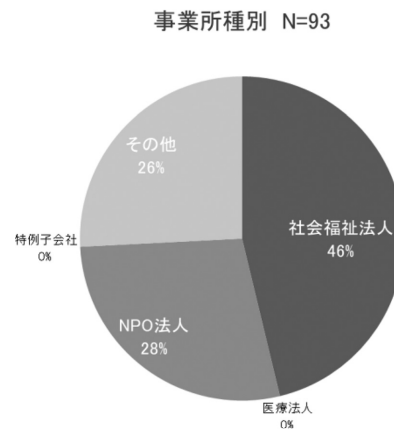


図 1 事業所の種別

農福連携に関わっている（通常作業している）障害種別について、全体の 65%が「知的障害者」で最も多く、一方で「身体障害者」と「発達障害者」が少なくなっている（図 2）。事業主体別にみても同様の傾向にあるが、特に「知的障害者」が多いのは社会福祉法人で 88.1%となっている。他方、社会福祉法人において「精神障害者」が農福連携に関わっているのはわずかであるが、NPO 法人、その他では、全体の 2 割から 3 割を占めている。

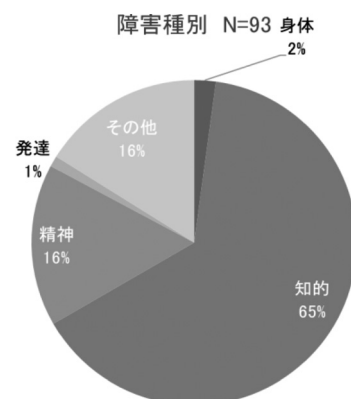


図 2 利用者の障害種別

農福連携に取り組んでいる事業所の障害福祉サービス種別（複数回答）について、全体の 69%が「就労継続支援 B 型」であった（図 3）。事業主体別でも「就労継続支

援 A 型」は社会福祉法人・NPO 法人は7割前後であるが、その他では、「就労継続支援 A 型」が42.3%、「就労継続支援 B 型」が50%と異なる傾向となっている。

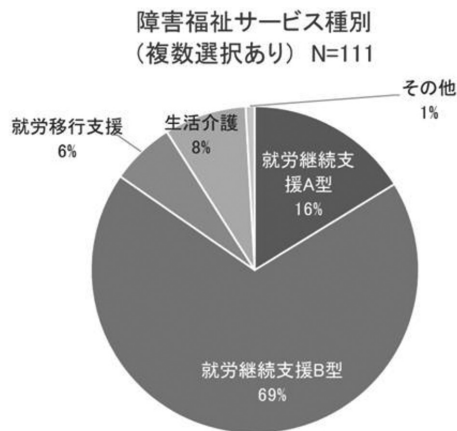


図3 障害福祉サービス種別 (複数選択あり)

農福連携の取り組み年数について、全体では、「5年未満」が37%、「5年から10年未満」が40%でそれぞれ約40%と比較的新しい取り組みとなっている(図4)。特に、NPO法人では「5年から10年未満」が最も多く(64%)、その他では「5年未満」が最も多い(65.2%)。

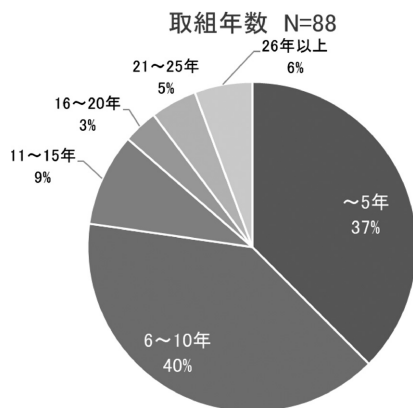


図4 取組年数

農福連携の取り組み形態(複数回答)について、全体の傾向としては、「自営業所での活動」が57%、「農家等へ出向いての活動(施設外就労)」が34%となっており(図5)、事業主体別にみても大きな違いは見られない。

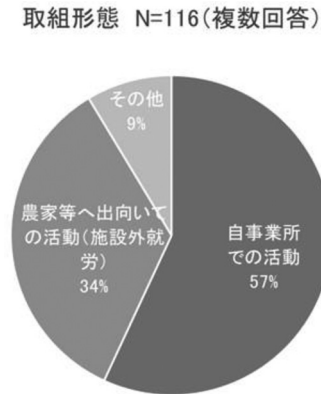


図5 取組主体 (複数回答)

農福連携に関わる利用者の一月の平均工賃について、全体では、「15,000円以内」が37%、「15,000~30,000円」が30%、「50,000円以上」が20%、「30,000~50,000円以内」が13%と分散している。社会福祉法人、NPO法人でもその傾向にあるが、その他で最も多いのは「50,000円以上」(43.5%)であるところに特徴がある(図6)。

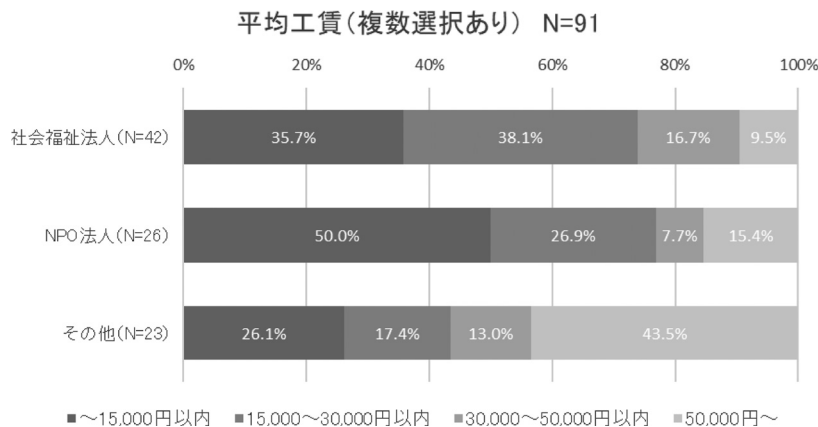


図6 農福連携に関わる利用者の一月の平均工賃 (複数選択あり)

農産物等の生産・加工・販売形態（複数回答）について、最も多いのは「生産して販売している」事業所が46%で、次いで、「自家消費のために生産・加工している」と「生産し加工して販売している」が18%、「加工して販売している（他事業者から生産品仕入）」が13%となっている（図7）。これらの結果は、事業主体別にみても同様であった。

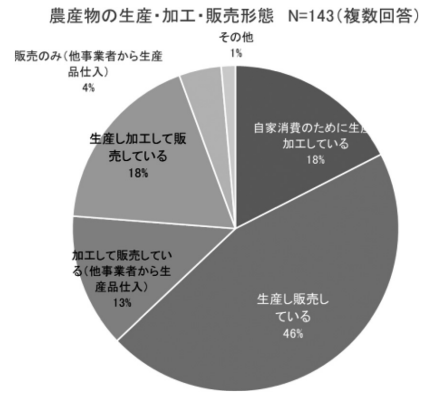


図7 農産物等の生産・加工・販売形態（複数回答）

生産している物（複数回答）について、全体では56%が「野菜」を生産しており、事業主体別でも最も多い生産物となっている。その次に多いのは、「キノコ」(18%)

となっている。特に、社会福祉法人では、他の事業主体には少ない「キノコ」(25%)や「米」(5.4%)の生産も行われている（図8）。

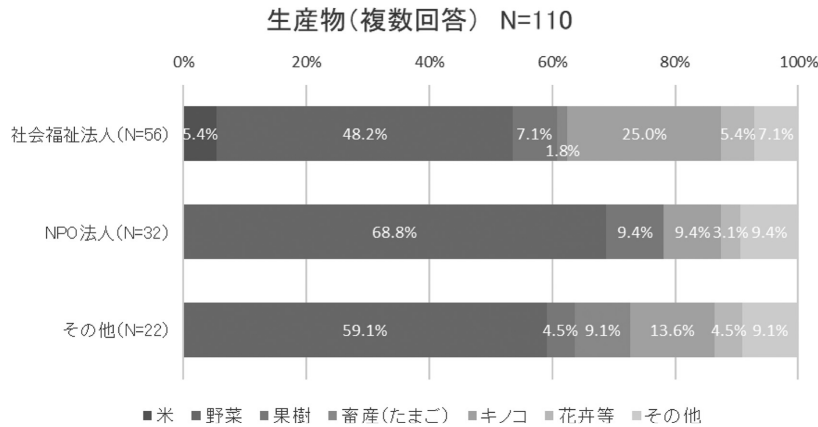


図8 生産している物（複数回答）

加工している物（複数回答）について、全体で「野菜加工」(44%)が最も多いのは、生産している物の中で「野菜」(56%)が多いことが反映されていると言える。特に、NPO法人(63.2%)では6割を超えている（図9）。二

番目に多かった「その他」(23%)では、合鴨肉、木材、山菜等、家畜飼料、苗(花・ハーブ)、ルバーブ、生薬、薬草などユニークな製品が挙げられた。

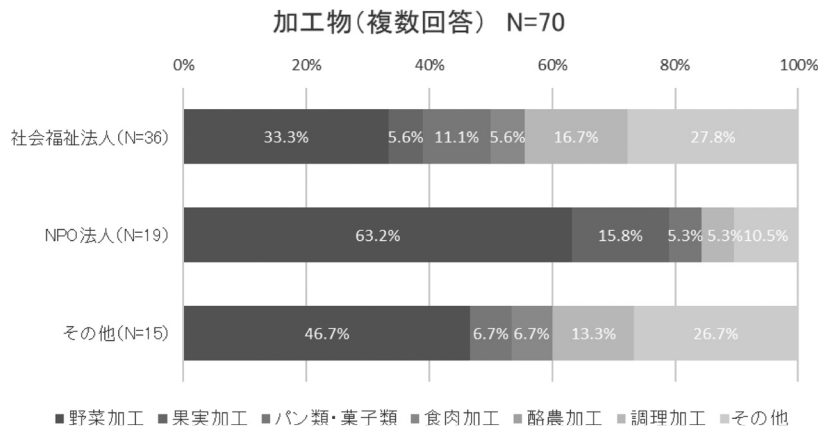


図9 加工している物（複数回答）

販売方法（複数回答）について、全体的にみて最も多いのは、「事業所等で食材そのもの・加工品等を直接販売」（25%）、次いで、「JAや農産物直売所、小売店舗等で販売」（22%）、「事業所内の食料や加工事業の原料として利用」および「事業所内で運営している飲食店等の食材と

して利用」（14%）の順となっており、かなり多様な方法が採用されている。事業主体別では、全体の約5割が「自事業所での利用」や「自事業所での販売」となっている。その他では、他の事業主体と異なり「ネット販売」（14.3%）の割合が高くなっている（図10）。

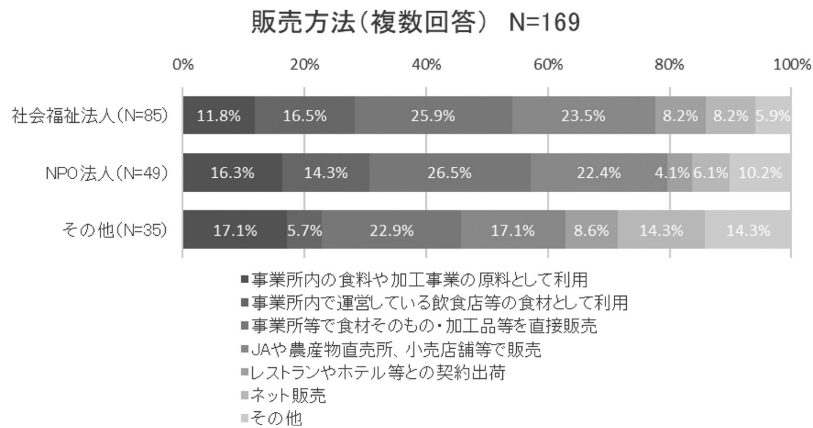


図10 販売方法（複数回答）

特に売上げが大きいものについて、どの事業主体も「その他」が多くなっているが、これには、「受託生産・販売」、「加工品の法人内販売」、「委託生産」、「即売会」、「無人市」、「地域の家庭への個別販売（利用者と職員のグループで歩いて販売）」、「道の駅」、「同一法人の別事業所で提携している事業所への販売」、「施設外就労」、「顧客販売」、「イベント等直接販売」、「テレビショッピング」、「スー

パー」などが含まれていた。この他、多くの人が目にして購入しやすい「JAや農産物直売所、小売店舗等での販売」（社会福祉法人26.5%、NPO法人27.8%、その他27.3%）、「事業所内等で食材そのもの・加工品等を直接販売」（社会福祉法人26.5%、NPO法人11.1%、その他36.4%）の割合が高い（図11）。

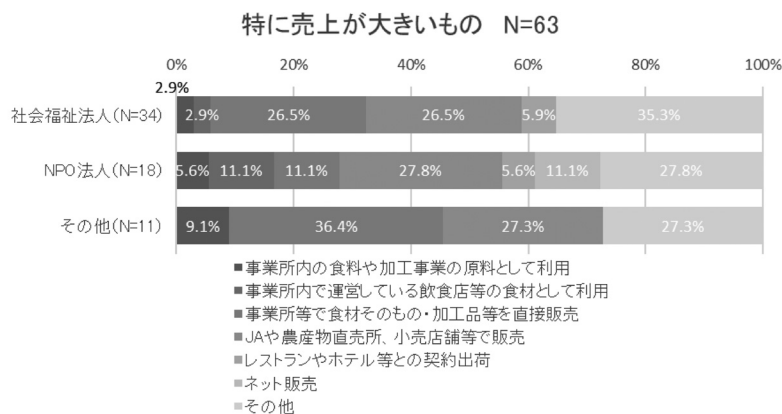


図11 特に売上げが大きいもの

全体の事業収益からみた農福連携の売上げ割合について、「1割未満」が37%、「2～4割」が33%とウエイトが低い事業所が多い。事業主体別では社会福祉法人、

NPO法人と比較すると、その他で「8～10割」が29.2%と高く、収益の大半を農福連携でカバーしている事業所もみられる（図12）。

事業全体に占める農福連携の販売割合 N=90

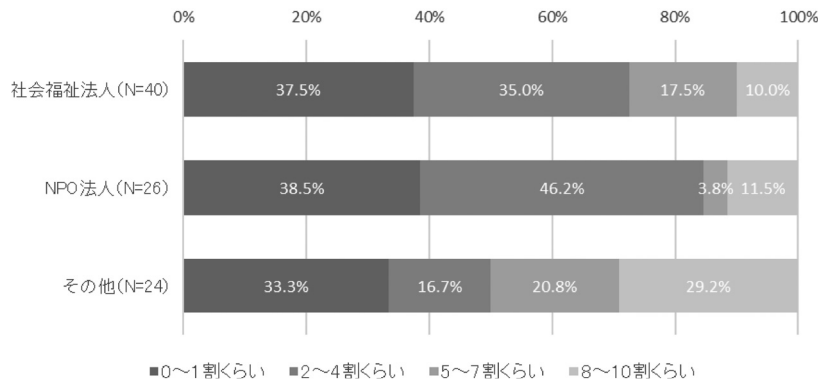


図12 事業全体に占める農福連携の販売割合

連携先（複数回答）について、全体では、「農家」が24%、「農産物直売所（道の駅等）」が15%、「特になし」が12%となっている（図13）。事業主体別では農家との連携は、社会福祉法人が16.7%、NPO法人が31.7%、その他が32.4%となっていることをはじめ多くの事業主体で連携が取られているが、「特になし」も一定数認められる（社会福祉法人11.1%、NPO法人7.3%、その他17.6%）。

連携先 N=147(複数回答)

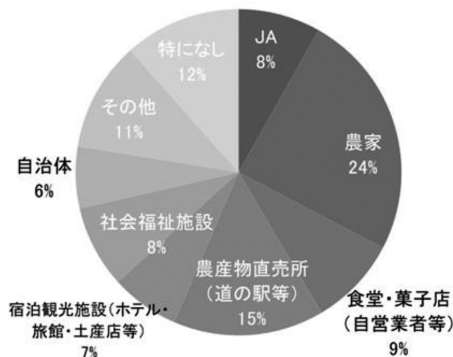


図13 連携先（複数回答）

農福連携を通じて目指していること（複数回答）について、全体的には、「利用者の工賃向上（所得保障）」（21%）、「利用者の社会参加の機会拡大」（18%）、「障害者に対する地域の理解の促進」（16%）や「利用者の社会的スキルの向上」（16%）と回答している事業所が多く、事業主体別の特徴もおおむね同様の回答がみられる（図14）。

目指すところ N=347(複数回答)

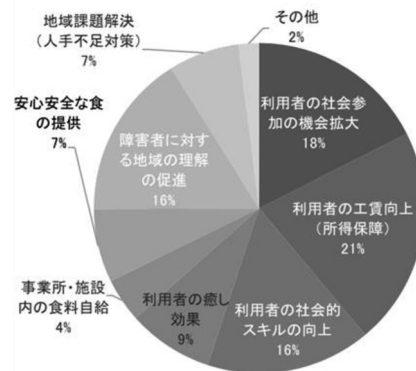


図14 目指していること（複数回答）

農福連携の課題（複数回答）について、「利用者の工賃向上（所得保障）」（28%）、「通年の作業確保」（26%）、「施設職員の農業・福祉の知識・スキル不足」（22%）、「販路開拓」（19%）は、事業主体別にみても同様の課題がある（図15）。

課題 N=212(複数回答)

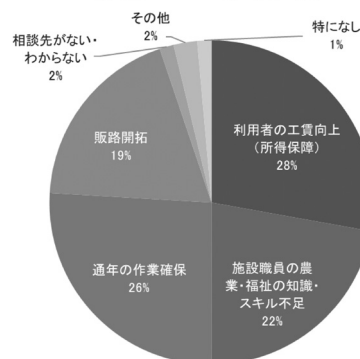


図15 農福連携の課題（複数回答）

農福連携推進に重要なこと（複数回答）について、全体の回答では、「利用者の適性を生かす」（23%）、「販売先となる組織とのつながり」（18%）が高いが、事業主体

別にみると重要と考えていることはさまざまである。たとえば、社会福祉法人は「利用者の適性を生かす」(21%)と「販売先となる組織とのつながり」(18.2%)が高く、NPO法人では、「利用者の適性を生かす」(24.2%)、「農

業に関する知識や技術の習得機会」(19.7%)、その他では、「利用者の適性を生かす」(22.9%)、「販売先となる組織とのつながり」(15.7%)が多い(図16)。

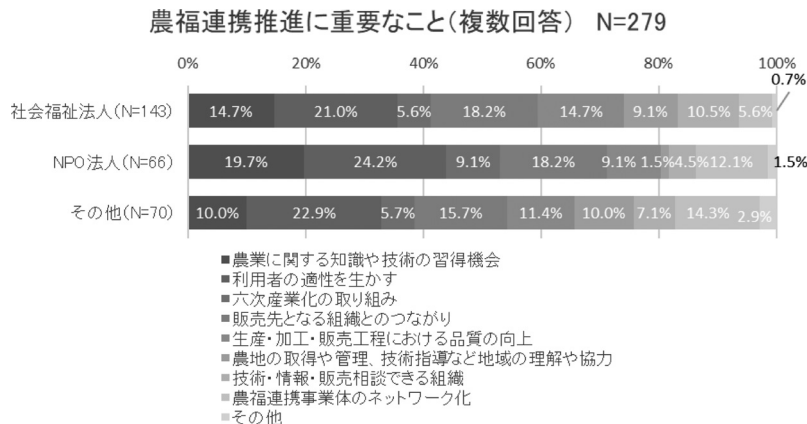


図16 農福連携推進に重要だと思うこと(複数回答)

コロナ禍において特に影響のあることについて、全体では、「取引先の休業やイベント中止等に伴い収益が減少した」(30%)をはじめ、「感染症対策をより念入りに行うことが必要になった」(18%)という回答がみられた。

なお、選択肢のうち「その他」の割合が多いのは、複数の項目を選択していることによる(図17)。

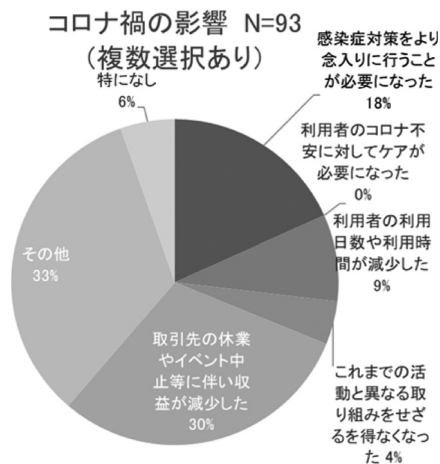


図17 コロナ禍の影響(複数選択あり)

4. まとめ

(1) アンケート調査結果からみる知見

本調査結果では、全体の65%が農福連携を知的障害者が担っており、身体障害者は少数であった。一般的には、身体的なニーズのある障害者が関わるのが困難であると思われるが、車いすで移動ができる圃場を整備したり、障害者の得手・不得手に配慮して仕事を割り振ることで

多様な人々に関わることができるような取り組みも進んでおり、工夫によって仕事を生み出すことができるといえる。

事業所については、全体の69%が「就労継続支援B型」であり、また、これを反映するように、工賃を見ると30,000円以内が7割、30,000円以上が3割となっており、農福連携による就労支援は、就労系障害福祉サービスにおける賃金・工賃と比較すると高くなっており、障害者の収入増に幾ばくか貢献していると考えられる。

農産物等の生産・加工・販売形態については、最も多いのは「生産して販売している」(46%)のもので、次いで、「自家消費のために生産・加工している」と「生産し加工して販売している」が18%、「加工して販売している(他事業者から生産品仕入)」が13%となっている。これらの結果は、事業主体別にみても同様であった。従来の農福連携は、生産物を施設で販売するスタイルが多かったが、生産・加工・販売する六次化に取り組む事業所も増えてきた。これにより多様な作業が生まれ、得意なことを引き出すソーシャルワークの視点に立った支援スタッフの関わりも重要と言える。しかしながら、販売方法をみると、最も多いのは、「事業所等で食材そのもの・加工品等を直接販売」(25%)や「JAや農産物直売所、小売店舗等で販売」(22%)、「事業所内の食料や加工事業の原料として利用」・「事業所内で運営している飲食店等の食材として利用」(14%)と自家消費が中心になっているが、ネット販売をはじめ、「受託生産・販売」、「加工品の法人内販売」、「委託生産」、「即売会」、「無人市」、「地域の家庭への個別販売(利用者と職員のグループで歩いて販売)」、「道の駅」、「同一法人の別事業所で提携している事業所

への販売]、「施設外就労」,「顧客販売」,「イベント等直接販売」,「テレビショッピング」,「スーパー」など、さまざまなツールを活用し、外部と関わり販売する方法にも軸足が置かれていることが窺える。

全体の事業収益からみた農福連携の売り上げ割合は、「1割未満」が37%、「2～4割」が33%とウエイトが低く、農福連携は副次的な位置づけにある事業所が多い傾向にあった。しかしながら、連携先には、「農家」(24%)をはじめ「農産物直売所(道の駅等)」(15%)等があり、農福連携を通じて目指していることにある「障害者に対する地域の理解の促進」(16%)や「利用者の社会参加の機会拡大」(18%)につながる成果を生み出しているといえる。

農福連携の課題には、「利用者の工賃向上(所得保障)」(28%)、「通年の作業確保」(26%)、「施設職員の農業・福祉の知識・スキル不足」(22%)、「販路開拓」(19%)とあるように、障害者の就労支援全般に関わる所得保障の問題や社会福祉「事業」であり経済活動を回す「事業」でもある授産事業における就労支援の位置づけ(塩津2021)に関するものが挙げられていた。また、農福連携推進に重要なことには、「利用者の適性を生かす」(23%)、「販売先となる組織とのつながり」(18%)等があり、支援スタッフには個別支援と地域組織化の手腕も問われることになる。

(2) 障害者の就労支援における農福連携の課題

障害者就労の課題については、一般就労への移行率、工賃向上、労働者性の問題が指摘されている。本稿の農福連携に関する調査結果との関係から、就労支援として農福連携に取り組む上での課題を整理する。

第一に、一般就労への移行率の低さについては、農業分野においても福祉的就労から一般就労となるには相当の難しさがあることが想像できる。しかしながら、就労系障害福祉サービス利用者がその仕事ぶりを評価され、事業所のスタッフとして登用されたり、農家に雇用される事例も見られている。そのためには、支援スタッフによる作業や特性の見極め、丁寧な支援関係が重要となる。

第二に、所得保障の前提となる工賃向上については、本アンケート調査結果からは、農福連携に従事している障害者の場合、その他の授産活動に関わる障害者より、多少は工賃が高い傾向にあることが窺われた。それは、障害者の働きが正当に評価され、障害者が受け取る収入に反映されることから、農業の知識を習得し生産量と流通量を見極め、生産品の質と付加価値を高めることを通じて福祉と農業をつなぐ中間支援組織の果たす役割が問われる(畠山・杉岡2022)。

第三に、労働者性の取り扱いについては、農福連携に

おける障害者の位置づけは、就労支援サービスの利用者であると同時に生産者である。安全に作業に従事できるようにすることは農業従事者と同様である。生産品の売り上げによって事業所の収入、ひいては障害者の賃金・工賃の多寡につながることから、事故や傷害に対する補償の観点が求められる。

付記 本稿は、科研費20K22149の研究成果の一部であり、アンケートの設計・集計・分析について、大原教授に協力をいただいた。

注

(注1) 民間の事業主には、現場の事業所は1.1%、事務的の事業所は1.3%、国および地方公共団体は1.5%とする法定雇用率制度。なお、この間の民間企業(従業員を43.5人以上雇用している事業主)の法定雇用率の推移は、1976～1987年までは1.5%、1988～1998年は1.6%、1999～2012年は1.8%、2013～2017年は2.0%、2018年～2021年2月までは2.2%、そして、2021年3月以降は2.3%となっている。

(注2) このほか、身体障害者福祉法の身体障害者の定義に対応する身体障害者の範囲の変更、事業所単位から企業全体を1つの単位とする雇用率の適用方式の変更、雇用率の算定に対する除外労働者制度、身体障害者福祉法施行規則別表第5号の1級・2級に相当する身体障害者を重度身体障害者として1人雇用した場合に2人とカウントするダブルカウント制度、雇用義務の履行を確保するために法定雇用率未達成企業の公表制度、障害者を解雇する際の届出制度が創設された。

(注3) このほか、現に雇用されている知的障害者を実雇用率にカウントすることも追加された。

(注4) このほか、障害者を雇い入れた場合等に支給される助成金の支給対象を週所定労働時間20時間以上30時間未満の常時雇用する労働者である短時間労働に従事する精神障害者に拡大する措置、特例子会社の認定要件の緩和も行われた。

(注5) このほか、親会社・子会社間のみで認められていた特例子会社制度を拡大し、企業グループ単位での雇用率制度を適用する「グループ適用制度」を創設、機械的に一律の雇用率を適用することになじまない性質の職務もあることから、障害者の就業が一般的に困難であると認められる業種について、雇用する労働者数を計算する際に、相当する労働者数を控除する除外率を段階的に縮小・廃止するものとした。

(注6) このほか、自宅や福祉的就労の場において働く

障害者の就業機会の確保等を支援するため、これらの障害者の業務を発注した事業主に対して、障害者に対して支払われた報酬に応じて特例調整金等を支給する「在宅就業障害者支援制度」の創設、ハローワークが福祉施設等と連携して就職を希望する障害者に応じた支援計画に基づき一貫して就職支援を行うモデル事業の実施や障害者就業・生活支援センターが増設された。

(注7) このほか、除外率を一律10ポイント引き下げることで、特例子会社がない場合でも企業グループ全体で雇用率を算定するグループ特例（企業グループ算定特例）が創設された。

(注8) 「1. 障害者の活躍の場の拡大に関する措置」は、

(1) 国及び地方公共団体に対する措置

- ① 国及び地方公共団体の責務として、自ら率先して障害者を雇用するように努めなければならないこととする。
- ② 厚生労働大臣は、障害者雇用対策基本方針に基づき、障害者活躍推進計画作成指針を定めるものとし、国及び地方公共団体は、同指針に即して、障害者活躍推進計画を作成し、公表しなければならないこととする。
- ③ 国及び地方公共団体は、障害者雇用推進者（障害者雇用の促進等の業務を担当する者）及び障害者職業生活相談員（各障害者の職業生活に関する相談及び指導を行う者）を選任しなければならないこととする。
- ④ 国及び地方公共団体は、厚生労働大臣に通報した障害者の任免状況を公表しなければならないこととする。
- ⑤ 国及び地方公共団体は、障害者である職員を免職する場合には、公共職業安定所長に届け出なければならないこととする。

(2) 民間の事業主に対する措置

- ① 短時間であれば就労可能な障害者等の雇用機会を確保するため、短時間労働者のうち週所定労働時間が一定の範囲内にある者（特定短時間労働者）を雇用する事業主に対して、障害者雇用納付金制度に基づく特例給付金を支給する仕組みを創設する。
- ② 障害者の雇用の促進等に関する取組に関し、その実施状況が優良なものであること等の基準に適合する中小事業主（常用労働者300人以下）を認定することとする。

「2. 国及び地方公共団体における障害者の雇用状況についての的確な把握等に関する措置」は、

- (1) 厚生労働大臣又は公共職業安定所長による国及び

地方公共団体に対する報告徴収の規定を設ける。

- (2) 国及び地方公共団体並びに民間の事業主は、障害者雇用率の算定対象となる障害者の確認に関する書類を保存しなければならないこととする。
- (3) 障害者雇用率の算定対象となる障害者であるかどうかの確認方法を明確化するとともに、厚生労働大臣は、必要があると認めるときは、国及び地方公共団体に対して、確認の適正な実施に関し、勧告をすることができることとする。

引用文献

- 阿部誠 (2021) 「第2章 一般就労と福祉的就労—就労困難者にたいする就労支援の課題」 椋野美知子編著『福祉政策とソーシャルワークをつなぐ—生活困窮者自立支援制度から考える—』47-81, ミネルヴァ書房.
- 独立行政法人 高齢・障害・求職者雇用支援機構 障害者の雇用支援
<https://www.jeed.go.jp/disability/index.html>
(2022.09.19)
- 濱田健司 (2020) 「高齢者の農福連携に関する取組み実態および類型化—高齢者のゆるやか農業・農的活動モデル—」『共済組合研究』81, 40-59, JA 共済総合研究所.
- 濱田健司 (2021) 「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—」『共済総合研究』83, 32-51, JA 共済総合研究所.
- 長谷川珠子 (2018) 『障害者雇用と合理的配慮』日本評論社.
- 畠山明子・大原昌明・杉岡直人 (2022) 「訪問型有償ボランティア団体の継続的運営の課題—ワークショップの分析から—」『北海道地域福祉研究』25, 13-26, 北海道地域福祉学会.
- 畠山明子・杉岡直人 (2022) 「障害者就労支援をめぐる農福連携の歴史と今日的課題」『星槎道都大学研究紀要』3, 119-127, 星槎道都大学.
- 服部英治 (2014) 「実践！ 経営者のための人事・労務入門 指揮命令下なら『労働者』扱い、時間的拘束の有無などがポイント ボランティア活用の落とし穴」『日経ヘルスケア』292, 78-80, 日経BP社.
- 廣田久美子 (2018) 「障害者の就労支援と所得保障」『社会保障法』33, 131-144, 日本社会保障法学会.
- 今井仁 (2021) 『鹿児島白鳩会 ジャルダンの大地—夢のソーシャルファーム 花の木農場—』いままさん出版.
- 近藤龍良 (2013) 『農福連携による障がい者就農』創森社.
- 厚生労働省 障害者雇用対策
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bun>

- ya/koyou_roudou/koyou/shougaishakoyou/index.html (2022.09.19)
- 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/shougaishahukushi/service/shurou.html (2022.09.19)
- 中川純 (2016)「第5章 これからの障害者雇用政策 第5節 福祉的就労から一般就労への移行」永野仁美・長谷川珠子・富永晃一編著『詳説 障害者雇用促進法』297-307, 弘文堂.
- 西村武彦 (2021)「就労支援 A 型事業所の突然の閉鎖・解雇に勝訴判決」『賃金と社会保障』1782, 4-21, 旬報社.
- 岡本友二 (2016)「障害者の福祉的就労における工賃のあり方をさぐる—障害者就労支援施設「工賃倍増5か年計画」に関する考察をとおして—」『佛教大学大学院紀要 社会福祉学研究科篇』44, 19-35, 佛教大学.
- 大原昌明・杉岡直人・畠山明子 (2016)「2015年介護保険制度改正にともなう有償ボランティア組織の存続戦略—コープくらしの助け合いの会をめぐって—」『北星学園大学経済学部北星論集』55(2), 47-65, 北星学園大学.
- 大澤史伸 (2010)『農業分野における知的障害者の雇用促進システムの構築と実践』みらい. 労働基準法研究会 (1985)「労働基準法の『労働者』の判断基準について」
- 塩津博康 (2021)『重い障害のある人の「働きたい」を実現するための多様な就業機会の確保と促進—就労継続支援 A 型に焦点を当てた実践モデルの基礎付けの検討を通じて』翔雲社.
- 杉岡直人 (2016)「共生社会を創造する農福連携」『月刊福祉』99(12), 12-16, 社会福祉法人全国社会福祉協議会.
- 杉岡直人・畠山明子・大原昌明 (2019)「社会福祉法人 P による共生社会のまちづくり(1)—障害者就労とソーシャルビジネスの取り組み事例」『北海道地域福祉研究』22, 28-41, 北海道地域福祉学会.
- 高島淳子 (2022)「日本の障害者福祉サービスと就労支援の概要と課題」『社会保障法研究』15, 166-180, 信山社.

The Theme of Employment Support of the Handicapped based on the Mail Survey for Welfare Corporations Working Agriculture

HATAKEYAMA Akiko OHARA Masaaki SUGIOKA Naoto

Abstract

This paper is a part of outcome of scientific research expenses 2020 entitled “A Research Study of the Role of Intermediary Organizations on Work in the Fields for Welfare for Employment Support of the Handicapped by Social Welfare Corporations”. The purpose is to clarify the issues of employment support for persons with disabilities incorporating agriculture based on the results of a questionnaire survey targeting persons with disabilities employment support establishments in Hokkaido that are working on projects related to agriculture-welfare collaboration.

Respondents insist that problems of employment support for persons with disabilities are as follows; (1) a low transition rate to general employment, (2) wage increases that are a prerequisite for income security, and (3) the evaluation as a worker.

As a result of a questionnaire survey for 159 employment support offices in Hokkaido, they are classified that 46% of responding offices is social welfare corporations and 28% are NPO corporations, and 26% are others (general incorporated associations, corporations, limited liability companies, etc.) And 65% of respondents are facilities with intellectual disabilities. And 70% of respondents are belonged continuous employment support type B. Related issues of collaboration between agriculture and welfare are grouped into “increase in wages for users (income security)” (28%), “securing work throughout the year” (26%), and “lack of knowledge and skills of facility staff regarding agriculture and welfare” (22%), and “market development” (19%).