

農福連携における就労継続支援事業所支援員の役割の経時的変化 —施設外就労を行う K 農場におけるピーマン定植を事例にして—

岡あゆみ・窪田さと子*・河野洋一*

(受付 : 2021 年 4 月 30 日, 受理 : 2021 年 7 月 23 日)

Chronological Change in the Role of Continuous Working Support Institution Worker on Agriculture-Welfare
Collaboration: Targeting Pepper-Planting at K-Farm

Ayumi OKA, Satoko KUBOTA*, Yoichi KAWANO*

摘 要

本論文では、就労継続支援事業所支援員に着目し、農福連携における課題の経時的変化と事業所支援員の役割を明らかにした。これにより、施設外就労の農福連携推進の方策を示した。農福連携を行っている野菜農家のピーマン定植を事例とし、発現する課題とその改善策について農家および支援員にインタビューを行った。その結果、支援員の役割は「利用者育成」「作業・道具開発」「就労管理」であることが確認できた。また、利用者育成の後に、作業・道具開発や就労管理が行われていた。これらのサポートにより、農家との強い信頼関係を築いていた。農家の信頼を得るためには、作業に適した利用者を初期に見極めることが重要であり、試用期間を設けることが有効であると考えられた。また、このような支援員の役割の変化を意識することで、「支援員の負担」という問題も解決されると示唆された。

キーワード : 利用者育成, 作業・道具開発, 就労管理, 信頼

序 論

農林水産省では、農福連携を「農業・福祉双方の課題解決と利益（メリット）がある Win-Win の取組み」と位置づけ、厚生労働省、法務省、文部科学省と連携して、

障害者等の活躍の場の拡大、農産物等の付加価値の向上、農業を通じた障害者の自立支援を目指している。先行研究では、農業での知的障害者の雇用実態と課題を明らかにした牛野ら（2007）や、農福連携の実態把握を行った三菱 UFJ（2019）、知的障害者の農業就労の現状と課題を

*帯広畜産大学環境農学研究部門農業経済学分野

*Division of Agricultural Economics, Department of Agro-Environmental Science, Obihiro University of Agriculture and Veterinary Medicine

連絡先 : 窪田さと子, skubota@obihiro.ac.jp

Address correspondence: Satoko KUBOTA, skubota@obihiro.ac.jp

明らかにした大澤（2013）のように、農業および福祉サイド双方の知識や技術を身に付けることで農福連携が拡大していくとされていた。一方で、島根県内の農福連携の現状と今後の課題を明らかにした姫宮（2013）や、農業分野における障害者雇用継続に必要な経営内のマネジメントを明らかにした片倉ら（2007）で指摘されているように、障害者特性に応じて適切に対応するには専門的な知識と経験を要するとされている。障害者に対する理解を持ちつつ、かつ、労働環境を適切に整備・管理していくためには、就労継続支援事業所（以下、事業所）の支援員（以下、支援員）の存在が重要であると考えられる。このような背景を踏まえ、近年では、障害者（以下、利用者）の継続就労のために必要な職場定着や作業上達を促すための支援方法について明らかにした研究（福間2019）や、一般就労と福祉的就労において従業員等が実施する作業環境整備の要件を明らかにした研究（中本2019）がある。

しかし、以上の論文は、取組開始から数年が経過した事例において、支援員の役割を包括的に整理しているものである。そこで、本研究では、農福連携の進捗状況によって発現する課題に対して、変化する支援員の役割を明らかにすることを目的に研究を遂行する。

農福連携の現状

わが国における農福連携の政策の流れを確認すると、2013年の「農林水産業 - 地域の活力創造プラン」、2015年の「日本再興戦略 2015」において、6次産業化の推進の中で医福食農連携の推進が盛り込まれた。また、2015年「食料・農業・農村基本計画」において、福祉農園の定着推進等が位置づけられた。2016年になると「ニッポン一億総活躍プラン」や「日本再興戦略 2016」において、障害者の身体面・精神面にもプラスの効果がある農福連携が推進されるようになり、障害者視点での政策が行わ

れ始めた。翌年の2017年には、「未来投資戦略 2017」と「働き方改革実現会議」で、障害者等の希望や能力を活かした就労支援の推進が盛り込まれ、障害者に対してこれまでより具体的な支援方法が提示された。2018年には、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」において、農福連携を含めた就労・社会参加を促進する動きが加えられ、さらに、同年の「未来投資戦略 2018」では、農福連携の推進と障害者等の就農・就労支援の推進が盛り込まれている。2019年には、農福連携等推進会議が設置され、推進の方向性を記した農福連携等推進ビジョンが掲げられた。

国における主な事業内容を整理すると、農林水産省では、2015年から2016年の間に「都市農業機能発揮対策事業」において、福祉農園等の整備支援等のための費用補助が行われた。その後、「農山漁村振興交付金（農福連携対策）」として事業内容が引き継がれた。当交付金では、普及啓発等の推進のための都道府県支援事業として、連携の定着に向けた専門人材の育成等に関わる費用補助を追加した。また、2016年には、厚生労働省が農林水産省と連携し、「農福連携による障害者の就農促進プロジェクト」を開始し、農業を活用した障害福祉サービスを提供する際に活用する支援を開始した。また、本プロジェクトの一環として、「工賃向上計画支援事業」の特別事業において、障害者就労施設への農業に関する専門家の派遣や農福連携マルシェの開催等に関する費用補助の支援がスタートしている。本プロジェクトは、都道府県主体の実施事業であり、これまでに42の都道府県が参画している。

以上の通り、近年の農福連携に関わる国の動向として、人材育成に対しても注目が集まっている。このような人材育成に注視した動きは、義平（2017）や吉田（2018）において参入が比較的容易とされている“施設外就労¹⁾”を強力に後押しするだろう。しかし、施設外就労では上述した利用者の特性を把握しつつ、作業を構築する事業

¹⁾ 農業における施設外就労は、支援員と利用者がユニットを組んで農作業受託をすることである。利用者に対する作業指示は支援員が行い、報酬は完成された作業内容に応じて委託した農業経営体が支払う。

所支援員の存在がさらに重要となる。特に、参入初期に発生する様々な課題に対応できるようにするためには、高度な支援が必要であり、したがって、支援員の役割の変化に着目することには意義があると考えられる。

調査分析方法

調査対象の概要

調査対象は、施設外就労による農福連携で農作業を委託したK農場とそれを受託したY事業所である。K農場は、夫婦2人の家族経営であり、現在は、水田（609a）、ピーマン（ハウス、3a×4棟）の作付を行っている。2020年度から、カボチャ（3a）の作付も開始しており、これら農産物の出荷先は主としてJAである。Y事業所は、B型事業所²であり、知的障害の利用者を16名受け入れている。主な作業内容は、施設内での刺し子布巾作成があり、施設外で就労可能な利用者向けの支援として、情報誌配達、施設清掃、資材箱詰め、農作業請負等がある。これらの作業は、平日の午前・午後3時間ずつ実施する。現在、支援員は6名で、そのうち農業に携わる支援員は1名である。また、利用者16名のうち、農業に関わる利用者は10名（2020年度）である。

本事例は、Y事業所がK農場に出向いて作業受委託を行っており、1年のうち作業がある時のみ就労する不定期の作業契約を結んでいる。施設外就労を始めたきっかけは、2016年度に行政が開始した農福連携促進事業に双方が参加し、K農場にて作業の見学・体験を行ったことである。現在行っている農福連携の作業は、4月中旬のピーマン定植、5月初旬の水稻苗箱洗い、5月中旬のカボチャ定植、6月初旬からのハウス内外除草、7月初旬からのピーマンへた切りの5つである。本稿では、当該事例によって初期より継続的に実施されており、カボチャ定植への応用が可能となったピーマン定植を分析の対象に取り上げる。

分析方法

調査は、K農場とY事業所の農福連携の取組のうち、取組歴が長いピーマンの定植について、その取組が拡大してきた経緯と発生した課題、課題に対する改善策を把握するため、主としてK農場の経営者とY事業所の農福連携担当の支援員に対する聞き取り調査を実施し、年度ごとに整理した。

さらに、本事例では、ピーマン定植の仕組みがカボチャ定植へと応用されるまでの5年間で1つの区切りとなると考えられる。今回は、分析期間としてこの5年間で、ピーマン定植の「支援初期段階」と位置付け、支援員に求められる役割の変化を考察していく。

結果

調査結果

ピーマン定植は、4月中旬に4～5日間かけて行われる。作業工程は、①ハウス内の畝の定植箇所（事前に農家がマーク済）に穴を掘る、②苗を育苗カップから外す、③苗を定植し、覆土することで苗を固定する、④育苗カップを回収する、の4工程であり、利用者とともに支援員も作業を行う他、農家も同様の作業を別の畝で平行して行う。

第1表に、ピーマン定植において発生した作業上の課題とその課題に対し支援員が行った改善策を経年的に整理した。なお、農家と支援員は密に連絡を取っており、双方の課題の共有は行われているため、農福連携全体の課題として捉える。

2016年度の農福連携の課題は、苗の定植方向や苗の取り出し方、定植深度等の定植作業の指示や作業手順を理解できない利用者がいることであった。これを踏まえて、同年度には支援員が利用者向けのマニュアルを作成した他、2017年度にはK農場の経営者と話し合い、定植箇所穴を掘る回数を減少させた。また、苗の方向に決まり

²一般企業などへの就職が不安、または困難な障害や難病を抱えている人に、雇用契約を結ばずに作業を行ってもらい、就労訓練を提供する障害福祉サービス事業所のことである。

を設けない等、作業を単純化させている。

2017年度の農福連携の課題は、定植深度が利用者によって異なり、利用者の作業遂行度にもばらつきが始まったことである。そこで、同年度には支援員が穴を掘る作業を得意とする利用者を同作業のリーダーに指名、翌

年度には当該利用者をリーダーとして固定することで作業の専門性を高めた。さらに、2020年度には、定植穴あけ作業用の補助具を作成し、作業遂行度の平準化を図っている。

第1表 各年の最優先課題と支援員が行った改善策

年度	各年の最優先の課題	支援員が行った改善策
2016	①定植作業の指示や作業手順を理解できない利用者がある ・苗の方向（2つ芽植え付け方向に対し直角） ・ポットを上にして苗を取り出す ・定植の深さ（下刃を土より上）等	①マニュアル作成 ・作業開始前に農業側の作業を写真撮影しマニュアル作成マニュアル作成 ・事前に事業所内で説明
2017	②利用者の作業遂行度によりばらつきが始める ・定植深度が利用者によって異なる	①②作業単純化 ・スコップで穴を掘る作業を2回から1回に変更 ・苗の方向を決めないことに変更 ②反復練習 ・初めて参加する利用者は、作業の手順に従って反復練習してから作業に参加 ②リーダー育成 ・作業が得意な利用者をリーダーに指名
2018	③計画した期間に定植作業が終わらない ④定植作業が事業所休業日を挟むため作業を終えることができない	②リーダーの固定 ・作業が得意な利用者をリーダーに固定 ③④利用者の増員 ・作業の得意不得意に関わらず利用者を増員
2019	⑤既存の作業工程に全利用者を関与させることができない	⑤作業種類増加 ・間接的な作業である「苗の運搬・配列」の工程を追加→作業が不得意な利用者に配分
2020		②補助道具作成 ・定植穴あけの補助具（支援員自作の穴あけ道具）を作成 ③④休日出勤・施設外支援の検討 ・施設外就労から施設外支援への移行・休日出勤と営業日での代休取得を検討 ⑤作業細分化 ・「ポットの回収」作業を分化→作業が不得意な利用者に配分

資料：聞き取り調査をもとに著者作成

注：1) 表左の課題と表右の改善策の番号は対応している。

2) 太字は、支援員が行った改善策の略語を示している。

2018年度の農福連携の課題は、計画した期間に定植作業が終わらないことと、定植作業が事業所休業日を挟むため作業を終えることができないことであった。そこで同年度には、作業の苦手な利用者も含めた人員の増員を試験的に行った。結果、苦手な利用者への対応で、逆に支援員の拘束時間が増えてしまうことになった。また、2020年度には、事業所休業日の作業ができないという課題に関して、支援員がK農場の経営者に休日出勤・施設外支援³の実施可能性を相談している。

2019年度の農福連携の課題は、前年度の増員の影響もあり、全利用者をこれまでの作業工程に関与させることが難しいことであった。これに対し、苦手な利用者でもできる作業を増加させることで、解決を図った。具体的には、間接的な作業である「苗の運搬・配列」の工程を追加している。また、2020年度には、これまでリーダーが行っていた作業の一部である「空ポット回収」作業を細分化して作業が苦手な利用者に配分した。

支援員の役割と支援の成果

以上の経年的な課題と課題に対する支援員の取組から、支援員の役割は3つに分類可能であると考えられる。

この3点を整理し、第2表に示した。

1点目の支援員の役割は、「利用者育成」である。これは、1年目のマニュアル作成、2年目の反復練習の取組が当てはまり、支援員が利用者の作業理解を支援するために行われていることが分かった。また、2年目のリーダーの育成と、3年目のリーダーの固定の取組が当てはまり、作業の安定化を図るために行われていることがわかった。

2点目の支援員の役割は、「作業・道具開発」である。これは、2年目の作業単純化、利用者の増員による4年目の作業種類増加、5年目の補助道具作成と既存作業の細分化の取組が当てはまり、利用者に合わせて作業の開発と補助道具を作成することで作業を拡大するために行われていることが分かった。

3点目の支援員の役割は、「就労管理」である。これは、5年目の利用者の休日出勤・施設外支援の検討が当てはまり、作業効率の向上を目的に行われていると考えられる。支援員の補助を最小限にすることが可能になると、1人しかいない農作業担当の支援員が、通常の勤務体系の中で業務を行うことが可能となるので、事業所運営の効率化にもつながる。

第2表 支援員の取組と役割の経年変化

支援員の 役割	支援員の取組				
	2016	2017	2018	2019	2020
利用者 育成	マニュアル作成	反復練習 リーダーの育成	リーダーの固定 利用者の増員		
作業・ 道具開発		作業単純化		作業種類増加	作業細分化 補助道具作成
就労管理					休日出勤・施設 外支援の検討

資料：聞き取り調査をもとに著者作成

³要件を満たせば、農場（企業）内で行われる実習に支援員の同行なしに参加することができる。

第3表 支援の成果の経年変化

項目		2016	2017	2018	2019	2020
作業量	ポット/年	251	417	600	371	428
利用者延べ人数	人/年	2	8	14	6	6
稼働日数	日/年	1	2	3	2	2
稼働時間	時間/日	4	4	6	3	4
作業単価	円/ポット	20	15	15	15	27

資料：聞き取り調査をもとに著者作成

次に、第3表に、これらの取組を実施した支援員の支援の成果を示す。

2018年度には、作業数が600ポットで利用者延べ人数が14人であった。これは、限られた定植期間中に事業所が休業となるため利用者の作業が制限されてしまうという課題に対して、人数を増員させて対応しようとしたことが理由である。結果的には、利用者（リーダー）の固定と作業種類の増加等を必要としたが、試行錯誤した成果として、2020年度には過去4年間の作業が評価され、作業単価が2019年度から2倍程度に上昇した。1人1時間当たりの作業量を比較すると、作業量の大幅な増加は見られなかった。しかし、丁寧で安定した作業を確実にこなすことで、農家との信頼関係を築いたことが、作業単価の上昇につながっていると考えられる。さらに、2020年度には、ピーマン定植の作業を応用して、カボチャ定植の作業も同単価で実施されるようになったということである。

結 論

本稿では施設外就労での農作業において発現する課題に対して、具体的な取組を整理することで変化する支援員の役割を明らかにした。

まず、当該事例における支援員の役割は、「利用者育成」「作業・道具開発」、「就労管理」であることが示された。本事例における支援員の役割は、「利用者育成」を行った後に、「作業・道具開発」と「就労管理」を行うという順で変化していた。本事例では、1年のうちの作業日

数が短く、その期間内に作業を終えることが求められたことから、試行錯誤の結果、まずは、作業の得意な利用者を選別し、専門員を定着させた後で、誰でもできる作業を増やし、そのための支援を行うと共に、できるだけ利用者の判断でできる部分を増やすような形態に変化させていた。このように、課題に対して支援員の役割を変化させることにより、5年間で双方が強い信頼関係を構築し、継続的な農福連携が達成されていたと考えられる。

既往研究において支援員は、複数の利用者それぞれ能力に応じた役割分担をあてはめ、実施が困難な作業に関しては支援の強化で対応している（中本 2019）。一方で、本事例のように、まずは農家の信頼を勝ち取るために、作業に適した利用者を配置することで、その他の作業を増設しやすくなるを考える。そのためには、作業に適した利用者の見極めが重要であり、本格的な作業に入る前のトライアル期間を設けることも有効だろう。また、こうした役割の変化は、「支援員の負担」という小谷ら（2016）の課題を解消することにもつながると示唆される。

引用文献

- 福岡隆康．2019．農業分野における障がい者の就労継続
—岡山県ないの就労継続支援A型事業所を対象とした質的調査—．高知県立大学紀要社会福祉学部編
69：45-59
- 姫宮雅美，神門卓巳，宮廻克己．2013．島根県内の農業分野における障がい者就労の実態と今後の課題．

- 農業および園芸 88: 188-201
- 片倉和人, 山下仁, 工藤清光. 2007. 農業経営における障害者雇用のマネジメント. 農林業問題研究 166: 78-83
- 小谷幸司, 内藤義樹, 島田正文, 小島仁志, 笹田勝寛. 2016. 農業法人における障がい者就労の現状と課題. 人植関係学誌 16(1): 23-28
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社. 2019. 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—調査報告書—. 農林水産省, <https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/attach/pdf/kourei-47.pdf>, 2020年4月26日参照
- 中本英里. 2019. 農業分野で就労する障害者のための就労形態別作業環境整備要件. 農林業問題研究 55: 151-158
- 大澤史伸. 2013. 「福祉農業」の可能性を探る—主に知的障害者の農業就労支援の視点から—. 農業および園芸 883: 382-391
- 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. 農林計画学会誌 25(4): 556-563
- 吉田行郷. 2018. 北海道における農福連携の可能性, https://www.maff.go.jp/hokkaido/kikaku/syougai/attach/pdf/3001_nouhuku_sinpo-15.pdf, 2020年4月26日参照
- 義平大樹. 2017. はじめよう農福連携!～道央地域で広がる農業分野での障害者就労～, https://www.maff.go.jp/hokkaido/kikaku/syougai/attach/pdf/2901_nouhuku_seminar-19.pdf, 2020年4月26日参照

for developing agriculture-welfare collaboration at the case that persons with disabilities works on farms contracted with the institution was implicated. Vegetable farmer who plants peppers on agriculture-welfare was selected and interviewed to managers and support staff about the problems and its remedial measures. As results, we could confirm the role of support staff was "human resource developing," "operation and tool developing," and "working management". Moreover, operation and tool developing and working management were conducted after human resource developing. From such supports, they've built a strong reliability with farmer. In order to gain the trust of farmers, it was important to identify workers who are suitable for the operation, and it would be effective to set up a trial period. In addition, it was suggested that awareness of such a change in the role of support staff can solve the problem of "support staff burden".

Keywords: human resource developing, operation and tool developing, working management, reliability

Abstract

This thesis was focused on support staff of continuous working support institution, and clarified the changes in the time series of issues on agriculture-welfare collaboration and the role of that staff. From this research, the measures