

平成 26 年度

地域における食と農と福祉の連携のあり方に対する実態調査事業

報告書

平成 27 年 1 月

農林水産省食料産業局

【 目 次 】

| | |
|---|----|
| 1. 調査の目的・構成..... | 1 |
| 1.1. 調査の目的 | 1 |
| 1.2. 調査の構成 | 1 |
| 1.3. 検討委員会の実施概要..... | 2 |
| 1.4. 用語の定義 | 4 |
| 2. 調査の背景 | 6 |
| 2.1. 農山漁村地域における課題：人口減少への対応 | 6 |
| 2.2. 福祉における課題：縦割り型福祉の限界..... | 13 |
| 2.3. 対応の方向性：農山漁村地域の価値と可能性への着目..... | 19 |
| 2.4. 農山漁村地域における食と農と福祉の連携への期待..... | 20 |
| 3. 検討委員会における問題提起..... | 24 |
| 3.1. 「仕事おこし」のあり方..... | 24 |
| 3.2. 担い手となる人材の確保、育成..... | 24 |
| 3.3. 組織のあり方・組織連携のあり方..... | 25 |
| 3.4. ありのままの暮らしの検討 | 25 |
| 4. 先進事例調査からみる取組の指針..... | 27 |
| 4.1. 調査の方針・考え方..... | 27 |
| 4.2. 先進事例調査..... | 30 |
| 4.3. 海外事例調査..... | 54 |
| 4.4. 食と農と福祉が連携した取組をおこすポイント | 58 |
| 5. 検討委員会における提言（政策課題）..... | 71 |
| 5.1. 基本的な考え方：「小さな成功」を「多くの人」で共有する地域づくり | 71 |
| 5.2. 「地域課題の発見」のための支援に関する提言 | 72 |
| 5.3. 「小さな成功」を生むための支援に関する提言 | 74 |
| 5.4. 「多くの人々」の参画と連携を生むための支援のあり方に関する提言 | 76 |
| 5.5. 総括 | 81 |
| 6. シンポジウム開催報告 | 83 |
| 6.1. 町内・集落福祉全国ミニサミット in 湯沢雄勝..... | 83 |
| 6.2. 地域における福祉の実現に向けた「食・農」の可能性..... | 91 |

1. 調査の目的・構成

1.1. 調査の目的

農山漁村地域では、人口減少による過疎化、高齢化等の進行により、集落機能の低下、住民の生活環境の変化等の社会的課題に直面していることが指摘されており、地域の生活機能やコミュニティ機能の再生、向上に資する取組の拡大が求められている。

一方でこうした課題に対して、住民による自治活動や支え合いの活動、また農山漁村地域の有する食や農の資源を有効活用しながら、地域の課題解決にビジネスの手法で取組む「コミュニティビジネス」の先進事例が見出されるようになってきている。こうした取組は、食や農といった地域資源の持つ様々な価値に着目し、それを活用しながら地域住民の暮らしを豊かにしたり、地域外の人々に対しても憩いや癒しといった福祉的な価値を提供するなど、「食と農と福祉」が一体となって展開している。

こうした取組を各地で推進していくにあたっては、先進的取組の実態把握等を通じて、取組の指針を提示することが求められる。加えて、農林漁業、地域政策、介護・福祉等の分野をまたいだ政策的課題を検討することが求められる。

そこで本事業では、食と農と福祉が連携し、集落機能の維持、コミュニティ機能の再生、向上等に取組む活動について、実態調査を通じた先進事例の成功要因の把握を行うとともに、関係各省の協力の下で幅広い分野の有識者、実務者による検討を行い、政策的課題の提起を行う。また、検討成果を踏まえたシンポジウムを開催し、本事業の検討内容について広く発信を行うものとする。

1.2. 調査の構成

本事業は、有識者、実務者による検討委員会、食と農と福祉が連携した取組の実態調査、これらの成果を踏まえたシンポジウムの開催の3フェーズより構成される。実態調査においては、主に聞き取り調査による事例把握及び、文献調査による海外の食と農と福祉の連携に係る政策動向の把握を行った。

事業の検討過程は次の通りである。まず、現代社会において、食と農と福祉の連携が必要とされている背景について考察を行った(2章)。続いて、検討委員会前半(第1回、第2回)において、食と農と福祉が連携した取組の検討に係る問題提起を行った(3章)。問題提起に基づき、先進事例調査を行い、食と農と福祉が連携した取組を進めていくにあたり参考とすべき指針について検討した(4章)。さらに、4章の結果も踏まえ、検討委員会後半(第3回、第4回)において、食と農と福祉が連携した取組を支えていくための政策的課題の抽出を行った(5章)。また、検討成果を踏まえた、シンポジウムを全国2か所で開催し、食と農と福祉の連携のあり方について広く発信を行うとともに、現場の実践者等からも意見を得た(6章)。

図表 1-1 事業フロー

| 事業内容 | 報告書の構成 | 内容 |
|-----------|----------------------|---------------------------------|
| | 1. 調査の目的・構成 | 調査の目的と構成 |
| 検討委員会の開催 | 2. 調査の背景 | 食と農と福祉の連携が求められる背景 |
| | 3. 検討委員会における問題提起 | 食と農と福祉が連携した取組の検討に係る問題提起 |
| 実態調査 | 4. 先進事例調査からみる取組の指針 | 食と農と福祉が連携した取組を進めていくにあたり参考とすべき指針 |
| | 5. 検討委員会における提言(政策課題) | 食と農と福祉が連携した取組を支えていくための政策的課題の抽出 |
| シンポジウムの開催 | 6. シンポジウム開催報告 | 検討成果を踏まえたシンポジウムの報告 |

1.3. 検討委員会の実施概要

本事業の主題について幅広い観点から検討を行うため、農林漁業、地域政策、地域福祉、高齢者福祉、障害者福祉等、多様な分野の有識者、実務者から構成される検討委員会を設置し、計4回の議論を行った。また、各検討会には、関係省庁からのオブザーバーにも参加いただいた。検討委員会委員、及びオブザーバーは次の通りである。

| | |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| < 検討委員会座長 > | |
| 渡邊 洋一 | 前 青森県立保健大学教授 / NPO 法人地域福祉研究室 pipi 理事長 |
| < 検討委員会委員 > (五十音順、敬称略) | |
| 柏木 克之 | 社会福祉法人一麦会 執行理事 |
| 柏 雅之 | 早稲田大学人間科学学術院 教授 |
| 熊原 保 | 備北湖域生活活性化協議会 理事長 |
| 斉藤 俊幸 | 地域再生マネージャー / イング総合計画株式会社 代表取締役 |
| 作野 広和 | 島根大学教育学部 教授 |
| 曾根原 久司 | 特定非営利活動法人えがおつなげて 代表理事 |
| 徳野 貞雄 | 熊本大学文学部 教授 |
| 沼尾 波子 | 日本大学経済学部 教授 |
| 野津 積 | モルツウェル株式会社 代表取締役 |
| < 基調講演者 > | |
| 山崎 史郎 | まち・ひと・しごと創生本部事務局長代理 |
| < オブザーバー > | |
| 厚生労働省、総務省、経済産業省、国土交通省、農林水産省 | |
| < 事務局 > | |
| 農林水産省 食料産業局 食品小売サービス課 外食産業室 | |
| 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 | |

検討委員会は次のとおり開催した。

第1回検討委員会（平成26年6月23日開催）

- ・ 事業実施概要について
- ・ 基調報告（まち・ひと・しごと創生本部事務局長代理 山崎史郎氏）
- ・ 基調報告に関する意見交換

第2回検討委員会（平成26年7月25日開催）

- ・ 委員より取組の紹介
- ・ 実態調査の報告

第3回検討委員会（平成26年11月6日開催）

- ・ 理想的な「食と農と福祉の連携」について
- ・ 実態調査取りまとめの方向性について

第4回検討委員会（平成27年1月9日開催）

- ・ 座長提案資料について
- ・ 最終報告書の取りまとめについて

1.4. 用語の定義

本報告書内で多く用いる用語についてあらかじめ定義を行う。なお、ここで言及していない用語についても、補足が必要なものは適宜説明を行う。

< 集落 >

本報告書では、作野(2014)¹の定義に準じ、集落を「農山漁村地域における最小単位のコミュニティ」として定義する。集落は、旧来より第一次産業を生業とする地域の居住単位となってきたことから、自然とのかかわりが強く、住民の社会的諸関係が密接であることが特徴として挙げられる。一般には集落を単位として、自治会や町内会が組織されており、相互扶助に係る活動が展開されている。

< コミュニティビジネス >

本報告書では、コミュニティビジネスを「地域の市民が主体となり、地域の資源を活用しながら、地域の課題をビジネス的な手法で解決し、その活動で得た利益を地域に還元することにより、地域の活力や雇用を生み出す」取組²と定義する。ここで重要なのは、「ビジネス」といったとき、それが必ずしも「稼ぐ」という経済的価値のみを目的としているのではない点である。取組に持続性を持たせるためにビジネスの手法を用いながらも、それは「地域の真の豊かさを実現するためのものであり、これまで日本社会で培われてきた『縁』や『結』といった地域主体の問題解決の仕組み（相互扶助や協力関係）の再生を促すもの」³として捉える。

< 仕事 >

本報告書において仕事とは、雇用労働に限らず、より広い地域社会の中での役割を指すものとして定義する。仕事には、経済的価値を目的とするビジネスだけでなく、儲けを目的としない仕事や、時には金銭を注ぎ込む対象としての仕事など様々な活動が含まれる。

< 相互扶助・集落福祉 >

本報告書では、人々が互いに助け合うことを意味し、「互助」「支え合い」についても同義のものとして用いる。また、「集落福祉」という用語を用いるときも、集落等の住民が相互に助け合うという意味で、「福祉」の意味を制度的なもので限定せず広義に捉えている。

なお、介護保険制度下では、人々の助け合いの形が「公助」「共助」「互助」「自助」として整理されており、「公助」は税による負担、「共助」はリスクを共有する仲間の負担、「互助」は自発的な相互の支え合い、「自助」は「自分のことを自分でする」とこととされている。

¹ 作野広和(2014)「過疎地域における集落の特徴と福祉的活動」『集落における地域支え合い』より引用。ここでの作野の定義では対象地域が「農山村地域」とされているが、本報告書では「農山漁村地域」としている。

² 風見正三(2009)「持続可能な社会を築くコミュニティビジネスの可能性」風見・山口編『コミュニティビジネス入門』p19より引用。

³ 同上。p18より引用。

< 地域福祉 >

地域福祉は、平成 12 年の社会福祉法の基本理念として位置づけられており、具体的には、地域社会を基盤として、入所施設や病院の機能を有効に使用しながら、生まれ育ってきた地域社会での「つながり」を確保しながら、残された力を自己実現して生活を継続する支援の考え方として定義する。地域福祉は、公的責任を明確としながらも、ボランティア活動や特定非営利活動など、住民参加によって構築される必要がある。

なお欧州では、社会サービス法という包括法によって実施されている考え方が地域福祉に該当し、日本における地域福祉にあたる用語はみられない。 (寄稿：渡邊洋一氏)