

農業関連分野における生活困窮者への 就労支援の現状と課題

農業・農村領域 主任研究官 小柴有理江

1. 生活困窮者自立支援法の成立

生活保護受給者や生活困窮者の増加を背景として、生活困窮者自立支援法が成立し、2015年4月に施行されました。それに伴い、新たな生活困窮者自立支援制度が創設されました。

同制度における「生活困窮者」とは、「現在生活保護を受給していないが、生活保護に至る可能性のある者で、自立が見込まれる者」と定義されています。ニートやひきこもり、低所得者や母子世帯等の一部が想定されており、こうした人達が生活保護に至る前のセーフティーネットとして、包括的な支援を全国的に実施することが目指されています。

このうち就労訓練に関しては、いわゆる中間的就労として「就労訓練事業」が導入されています。就労訓練を全国的に実施する中で、その受け入れ先として、農業分野にも関心が高まっています。厚生労働省によると、生活困窮者の就労訓練を行う「認定就労事業所」781か所中、70か所が「農林漁業関連（加工を含む）」、44か所が「食品製造・加工関連」での就労訓練を予定しています（2016年12月末時点）。こうした動きに先駆けて、農業分野での障害者就労に取り組む福祉事業所等では、障害者に加え、生活困窮者を受け入れてきた事業所もあります。本研究では、そうした先駆的な事例を分析し、農業や生産関連事業での生活困窮者の就労支援について、支援の特徴や課題について検討しました。

2. 農業・生産関連事業で生活困窮者を受け入れている障害者就労施設

本研究では、新たな生活困窮者自立支援制度に先駆けて生活困窮者を受け入れてきた障害者福祉事業所等の事例を分析しました。これらの事例は、支援内容の違いから、大きく3つに分けられます（第1表）。

1つは、受入組織外部での就労を目指し、比較的短期間で生活習慣の改善も含む段階的な支援を行うものです。2つ目は、受入組織外部、とりわけ農家等での就労を目指し、比較的短期間で農作業技術の習得を中心とした支援を行うものです。3つ目は、障害者手帳をとりにくい発達障害者や一般就労が困難な生活困窮者を長期的に受け入れることによる居場所づくりです。

3. 農業関連分野での就労支援の取り組み事例

ここでは、紙幅の都合上、1つ目のグループの取り組み事例を取り上げます。取り上げるのは、和歌山市の社会福祉法人一麦会（通称「麦の郷」。以下、「麦の郷」とする）です。麦の郷には、障害者就労を目的とした事業所が11事業所あり、このうち5つの事業所で農作業や食品加工、農産物直売所の運営等に関わる事業を行っています。

（1）農産物直売所での就労訓練

麦の郷では、ひきこもりの人達などを対象に、主に2か所の施設で就労支援を行っています。

1つは農産物直売所「麦市」です。麦市では、自法人の農産物や加工品を販売するほか、周辺の農家や事業者の商品も販売しています。麦市では、2012年度時点で、直近の就労経験に乏しい20～30代のひきこもり者5人が就労訓練に参加しています。就労訓練は10か月間で、訓練内容は、直売所の職員の補助的な作業であり、商品の配達、陳列、レジ・接客や事務処理の手伝い等を各自の能力や要望に応じて実施します。麦の郷では、麦市を地域課題の解決の場として位置づけており、移動販売や一人暮らしの高齢者へ安否確認を兼ねた商品の配達を行っています。また、直売所に出荷している高齢農家の農作業の手伝いや販売支援を行ったりもしています。こうした取り組みを生活困窮者が職員の指導の下、障害者の支援をしながら、取り組んでいます。このような就労訓練の結果、上記の5人のうち、医療法人への正職員としての就職者が1人、社会福祉法人への就職が1人、就農して麦市へ出荷開始が1人、就労訓練の継続が2人となりました。訓練終了後も、必要に応じて直接・間接的にフォローアップを行っています。

（2）カフェ事業での就労訓練

2つ目は、ひきこもり等を支援するために開設されたカフェ事業です。カフェ事業では①相談支援および就労準備支援、②中間的就労支援（就労訓練）の2段階の支援が行われています。

第1段階である就労準備支援では、まずは生活困窮者の居場所として「ひきこもり者社会参加支援センター「創（はじめ）」」を設け、コーヒーの焙煎作業等の軽作業を行っています。生活困窮者はそこに通うことで生活のリズムを整え、人との関わりを持

ち、社会参加を目指していきます。

さらに、第2段階では、就労を希望する生活困窮者の働く場所として、地域の古民家を改装したカフェレストラン「創カフェ」を2014年にオープンし、2015年時点で8人が就労しています。カフェは週3日の営業であり、出勤日や時間、仕事内容は各自の状況によって決められます。ひきこもりの人達は対人関係が苦手な人が多いため、洗い場から始めて厨房、シェフの補助、ホールやレジ等の接客へと徐々に担当の範囲を広げていきます。こうした取り組みの結果、カフェでの就労訓練を経て企業に就職したり、飲食店で働くようになった人はオープン以降3人となりました。

これらの2つの就労訓練にあたっては、生活困窮者の『中間的就労・就労支援マニュアル』を作成し、就労訓練の到達度の基準を共有しています。マニュアルで重視されているポイントは、①社会人マナー、②就労訓練に従事している作業の習得と向上、③就労に必要な基礎的計数管理の習得です。②では、企業就労で求められるレベルに達するまで、個別に目標管理を行いながら、根気よく支援を行うことが重視されています。③では、小売業や製造業、飲食業等で使用される原価計算や価格設定、売り上げ目標設定等を習得するため、座学の機会も設けられています。

(3) 課題

麦の郷では、就労訓練に適した業種の限定は必要ないとしているものの、生活困窮者が地域のニーズに適合する業種に携わることで、地域社会に貢献し

ている実感を得、就労意欲の増進につながりやすい、といった点から農業や食品関連での就労訓練を実施しています。

課題としては、生活困窮者に対する就労訓練は法人の自主事業であり、必要な施設整備や人件費は、基本的に法人の持ち出しとなっています。実施主体には、生活困窮者へのきめ細かいサポートと同時に事業の採算性を確保するビジネス感覚が求められません。

4. おわりに

以上のように、農業関連分野での生活困窮者の就労訓練は、地方でも実施が可能であり、地域社会との連携、あるいは地域のニーズに応じた事業を行うことで、生活困窮者自身も社会に貢献している実感を得やすくなっていました。また、訓練の際は生活困窮者の状況に合わせた就労訓練が実施され、その到達点を共有しながら、段階的に訓練が行われていました。

他方で課題は、実施主体の経済的な負担が大きい点です。障害者と異なり、これまで生活困窮者への就労訓練に対しては助成を行う仕組みがなく、そのコストは法人からの持ち出しとなっていました。しかしながら、2016年度からは、生活困窮者への就農を含めた就労を支援する新規事業が厚生労働省によって講じられることとなりました。今後、こうした支援策がどのような効果を発揮していくのか、またどのような就労訓練が農業関連分野で展開されていくのか注視していく必要があります。

第1表 生活困窮者の就労支援を行っている組織の概況

タイプ	事例	法人名	所在地	障害者就労支援サービス	事業内容	主たる支援対象	利用障害者数	生活困窮者等の数	生活困窮者への主な支援方法
I	1	社会福祉法人一麦会	和歌山市	移行, A型, B型	露地野菜, 農作業請負, 加工, 直売所・レストラン・カフェ運営, カーマンテナンス, クリーニング, 印刷, 作業請負等	・(障) 知的障害者, 精神障害者 ・(生) ひきこもり	82	13	短期的な受け入れ, 生活習慣の改善も含む段階的な支援
	2	NPO法人アゲイン	神戸市	移行, A型, B型	水稲, 露地・施設野菜, 農作業請負, パン製造	・(障) 知的障害者, 精神障害者 ・(生) ひきこもり	63	2	
	3	公益財団法人喝破道場	高松市	—	ハーブ栽培・加工 カフェ運営	・(障) 精神障害者 ・(生) ひきこもり 生活保護受給者等	5	約30	
II	4	NPO法人土と風の舎	川越市	—	体験農園, 園芸福祉指導	・(障) 精神障害者 ・(生) 発達障害者	(1)	(1)	短期的な受け入れ, 農作業技術に特化した支援
	5	NPO法人杜の家	岡山市	A型	農作業請負	・(障) 精神障害者 ・(生) 生活保護受給者	17	3	
III	6	NPO法人UNE	長岡市	地域活動支援センター	水稲, 露地野菜, 加工, 直売所・レストラン運営, 作業請負	・(障) 知的障害者 ・(生) 生活保護受給者	8	8	長期的な受け入れによる居場所づくり
	7	株式会社金沢ちばらファーム	金沢市	— (一般雇用)	露地野菜, 施設果樹, 加工, 体験農園	・(障) (生) 発達障害者	10		

資料：聞き取り調査より作成。

註(1)いずれも2015年時点のデータである。

ただし、NPO法人土と風の舎の「就労障害者数」および「生活困窮者等の数」は、2014年度における就労訓練の試行者数である。

(2)「移行」とは就労移行支援事業、「A型」とは就労継続支援A型事業、「B型」とは就労継続支援B型事業を指す。

(3)「主たる支援対象」中の「(障)」は障害者、「(生)」は生活困窮者のことを指す。