

# 浜松市における、農業担い手支援と 障がい者就労を結びつけた取組み

## ～ ユニバーサル園芸の展望と可能性 ～

調査研究第二部 松吉 夏之介

昨今、農業者の高齢化や農業の担い手不足など農業の衰退が叫ばれ続けているが、一方で、社会環境、ライフスタイル等が大きく変化している現代社会においては、安全で安心な食料の生産・供給やゆとりある居住環境の創造が求められており、自然と共存する農業への関心・期待が増している。

このようななか「花や野菜を育てて、みんなで幸せになろう。」という園芸福祉の活動が全国で広まっている。その活動は、農耕や園芸活動を通じて、心身の健康や豊かな地域社会づくりをめざす活動であり、農業はもちろんのこと、高齢者や障がい者福祉、環境保全や地域づくり、さらには情操教育や生涯学習まで、幅広い分野に及ぶ。

本稿では、浜松市とNPO団体や各種機関等が連携し、一体となって園芸福祉活動（農と福祉を結びつけた活動）を推進している浜松市ユニバーサル園芸研究会の取組みを紹介する。

(注)ユニバーサルデザインを推進している静岡県では、園芸福祉を表す名称として、「ユニバーサル園芸」を採用している。

### 1. はじめに

去る平成20年3月6日、浜松市ユニバーサル園芸研究会主催の講演会において、当研究所の研究員 濱田健司が農の「福祉力」に関する研究報告を行なう機会に接した。(農の「福祉力」については、共済総研レポートNo. 91、No. 92)

講演会の主催である、浜松市ユニバーサル園芸研究会は、ユニバーサル園芸の普及・啓発に向けた、行政関連部署や各種関係団体・機関とのネットワーク構築のために発足された研究会（平成17年4月発足）であり、浜松市農林水産部農業水産課が事務局を務めている。

その活動の中心テーマは、「農業分野における障がい者雇用」である。障害者自立支援法が施行されて2年が経とうとしているが、障がい者の就労支援について、農業分野での取組状況はまだまだ低い。浜松市ユニバーサル園芸研究会では、「農業・農村」が持つ「癒

しとりハビリテーション」の機能に着目した、障がい者の就労支援による社会参画と浜松農業振興を視野に入れた活動を行なっている。

以下、浜松市ユニバーサル園芸研究会発足の経緯、研究会の取組み等について述べていく。

ユニバーサル園芸の活動分野と農業・園芸の持つ多面的機能

活動分野	農業・園芸活動の持つ多面的機能
1 障害者の就業	農業・園芸での障害者雇用、授産施設等での自立支援(就業支援)など
2 園芸療法	医療や福祉の現場における園芸療法、治療やリハビリ、心身の機能回復など
3 高齢者の生きがいづくり	ガーデニングや市民農園における作業による高齢者の生きがいづくりなど
4 教育	教育・保育機関における児童・幼児等の農業・園芸活動など、情操から生涯教育まで
5 コミュニティづくり	地域の花壇づくりやコミュニティガーデン、市民農園や緑化運動など共同作業を通じたコミュニティづくりなど
6 生活の質の向上	市民農園や貸し農園による農業・園芸活動を通じた心身の健康や豊かな環境づくり、グリーンツーリズムなど

浜松市ユニバーサル園芸研究会作成

### 2. 浜松市ユニバーサル園芸研究会発足の背景・経緯

#### (1) 園芸福祉全国大会の開催

浜松市においてユニバーサル園芸に取り組

む直接のきっかけとなったのは、平成16年9月に浜松市で開催された「第4回：園芸福祉全国大会inしずおか」による。

園芸福祉全国大会は、NPO法人日本園芸福祉普及協会が園芸福祉の全国的な普及を目指し、農林水産省、厚生労働省、全国農業協同組合中央会、地元の県や市などの後援を受け、地元実行委員会と共催で開催したものである。

浜松市での大会期間中は、全国から1,000名を超える人が集まり、浜松市内での園芸福祉に関する先進的な取組みが紹介され、ユニバーサル園芸に関する機運が高まった。

## (2) 市民農園のニーズ増大

近年、国の農村振興政策として、「グリーンツーリズム」など、都市と農山漁村の共生・対流が進められてきているが、そのなかで、都市住民が農業と触れ合う場としての市民農園に対するニーズが高まっている。

浜松市においても、市民農園を開園するための区画の空き待ち状態が続いており、市民の農業への関心は高まっている。

市民農園での農作業を通じた生きがいがづくり、健康づくり、地域のコミュニケーションづくりは、「ユニバーサル園芸」の活動分野のひとつであり、ユニバーサル園芸の精神は市民の中に自然と根付きつつある。

## (3) 静岡県が推進するユニバーサル園芸

静岡県では、住む人も訪れる人もすべての人々が快適と感じられる地域となるように、「ユニバーサルデザインの実践」を推奨している。この一環として、園芸活動を通じて、心身の機能回復や生きがいのある生活をしよ

うというユニバーサル園芸の取組みが進められてきた。

取り組むにあたっては、民間組織の「しずおかユニバーサル園芸ネットワーク（平成18年5月NPO法人認証、浜松市ユニバーサル園芸研究会のメンバーでもある）」が核となり、県の委託を受けて農業分野での障がい者雇用拡大や初級園芸福祉士の育成などをはかっている（後述の「企業・農業・福祉の連携モデル」もこのような取組みのなかで発案されたものである）。公と民が連携した取組みが実践されており、浜松市がユニバーサル園芸に取り組む前段階において、県のモデルケースが形成されていた。

## (4) 「障害者就業・生活支援センター」との連携

障がい者の就労と地域生活の支援を進めていくには、障がい者の職業生活全般にわたり、雇用、福祉、教育等の関係機関が連携を図りながら取り組んでいくことが望ましい。この障がい者の就業面および生活面の一体的な支援を行ない、関係機関を結びつける一端を担っているのが「障害者就業・生活支援センター」である。

浜松市では、この仲介的役割も担う当該センターと企業・行政との連携体制、障がい者への支援体制が整っており、企業と福祉、さらには農と福祉をつなぐ体制が確立されていたのである。

（後述に関連）

## (5) 大都市 浜松の誕生

今の浜松市は、平成17年7月1日、天竜川・浜名湖地域12市町村が合併し誕生した。昨年

の4月1日には、全国で16番目となる政令指定都市に移行した。

人口は80万人を超え、静岡県で第1位。面積は1,511.17km<sup>2</sup>で、全国2位。農業産出額は524億円（主な品目はみかん、米、菊）で全国第4位となっている。

「あらゆる人々が幸せで健康な生活を送れるように」というユニバーサル園芸を推進していくことは、浜松市が、新たなスタートをきって地域住民とともに元気で活力のあるまちへと発展していくことにつながるものである。

以上のような背景のもと、平成17年4月、浜松市ユニバーサル園芸研究会が発足されるに至った。

### 3. 浜松市ユニバーサル園芸研究会の概況

#### (1) 「ユニバーサル」について

浜松市ユニバーサル園芸研究会の概況を紹介するにあたって、まずは、静岡県において、「園芸福祉」ではなく、「ユニバーサル園芸」という名称を用いていることに注目しなくてはならない。

前述のとおり、静岡県は「ユニバーサルデザイン」を県政の基本的考えとして位置づけている。ユニバーサルデザインとは、バリアフリーデザインの発展形であり、バリアフリーの概念が固定的かつ特別なデザインをイメージするのに対し、ユニバーサルデザインは、その言葉が示すように「すべての（全世界の）人のためのデザイン」である。

#### ユニバーサルデザインの7つの原理（C.U.D）<sup>注）</sup>

①公平性	どんな人でも公平に使えること。隔離や差別を避けること。 (Equitable use)
②柔軟性	使う上で自由度が高いこと。 (Flexibility in use)
③単純性・直感性	使い方が簡単で、すぐに分かること。 (Simple and intuitive)
④認知性	絵文字、言語、触知等により、必要な情報がすぐに分かること。 (Perceptible information)
⑤安全性	誤った場合でも危険につながらないこと。 (Tolerance for error)
⑥効率性	効率的なデザインにより、身体への負担が最小化できること。 (Low physical effort)
⑦スペースサイズ	接近や利用するための十分な大きさと空間を確保すること。 (Size and space for approach and use)

ミネルヴァ書房「社会福祉用語辞典」を参考に作成

注）The Center for Universal Design. ユニバーサルデザインの提唱者、ロナルド・メイイスが設立。

静岡県では、真の豊かさと有徳の志を兼ね備えた「富国徳」の魅力ある地域づくりを目指し、その手段として、ユニバーサルデザインを根幹に据えている。この概念を農業・園芸に取り入れたものが、「ユニバーサル園芸」である。

ここには、地域住民と同等の視点に立った県政を推進し、グローバルな視点で、静岡県を広く全国・全世界に向けて発信していこうという意気込みが感じられる。

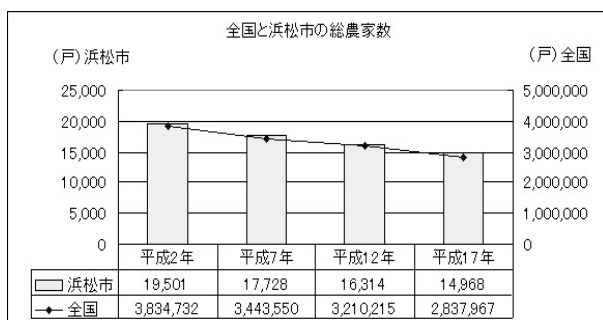
#### (2) 研究会のメンバー

浜松市ユニバーサル園芸研究会には、浜松市認定農業者協議会、NPO法人しずおかユニバーサル園芸ネットワーク、障害者就業・生活支援センター、浜松市障害者就労支援センター、社会保険労務士、農業新規参入企業2

社、静岡県西部農林事務所、浜松市障害福祉課、浜松市保健予防課、浜松市労政課、そして事務局を務める浜松市農業水産課が参加している。この中から毎月10名～15名が集まり、定例会や視察研修等の活動を行なっている。

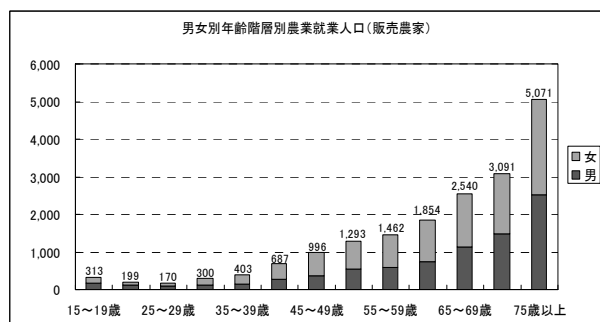
### (3) 研究会の主な活動内容

農業者の高齢化や農業の担い手不足は浜松市においても例外ではない。平成17年の総農家数は14,968戸で、15年前の平成2年に比べると4,533戸(23%)減少している。全国の減少割合(26%)とほぼ同割合の減少となっている。



農林業センサス結果報告書(平成2年から平成17年)より

また、浜松市における平成17年の農業就業人口は18,379人であるが、65歳以上の農業就業人口は、10,702人で58%を占めている。



2005年農林業センサス結果報告書より

このような中、ユニバーサル園芸の推進に

より、障がい者が農作業の助力となる新しい農業の形態やあり方を考え、浜松農業の振興につなげるとともに、農作業を通じて障がい者自身の心身機能回復を促進し、自立への道が開かれればと考え、主に次の活動を行なっている。

- ①研究活動…研究会の実施(月1回程度)
- ②事業活動…視察研修会、講演会等の実施
- ③実践活動…障がい者の就農訓練の実施とモニタリング

#### 【平成19年度の事業計画】

テーマ:「企業・農家・障害者をつなぐユニバーサル園芸活動の役割と実践」～はままつ農業振興のために～

- ①農業者が障害者を受け入れていくための支援策の研究
- ②障害者の受け入れ母体である「農業者」の啓発・理解の促進
- ③一般市民へのユニバーサル園芸の啓発・周知等の広報活動

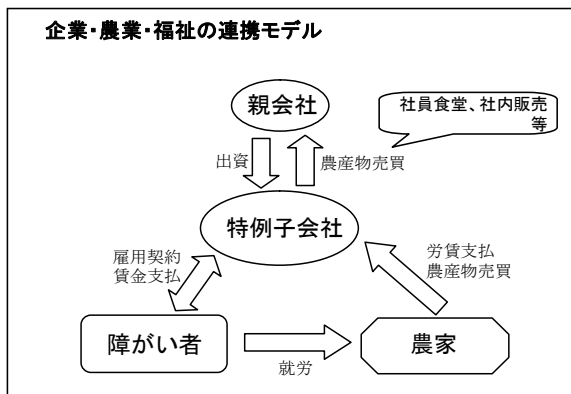
#### 【平成19年度の研究会経過】

- ◇第1回研究会(4月26日)
  - ・今年度の事業計画について
- ◇第2回研究会(5月17日)
  - ・障害者自立支援法の改正による受け入れ農家への影響について
- ◇第3回研究会(6月26日)
  - ・障害者自立支援法の概要の勉強会農林工学研究所研究員との意見交換
- ◇第4回研究会(7月26日)
  - ・浜松市ユニバーサル園芸フローチャートの作成について
- ◇第5回研究会(9月5日)
  - ・浜松市ユニバーサル園芸フローチャートの検討・修正について
- ◇障害者就業研修会(9月21日)
  - ・県およびNPO法人しずおかユニバーサル園芸ネットワーク主催の研修会に参加
- ◇第6回研究会(10月18日)
  - ・視察研修会の計画について
- ◇視察研修会(12月19日)
  - ・コクヨの特例子会社・ハートランド株式会社への視察研修会(全国で初めて特例子会社が農業法人を設立したケースで、障害者を雇用し水耕栽培によりほうれん草を周年で生産している)
- ◇第7回研究会(1月29日)
  - ・講演会の企画について
  - ・特例子会社の動向について
- ◇講演会(3月6日)
  - テーマ:「農」でつながるひと・モノ・心
  - 事例紹介: 芝崎裕也氏(南紀グリーンハウス)
  - 講演: 濱田健司(農協共済総合研究所)

浜松市ユニバーサル園芸研究会作成資料を参考

#### 4. 企業・農業・福祉を結びつけるビジネスモデルの確立

最後に、浜松市ユニバーサル園芸研究会が平成19年度の中心的事業として進めてきた、「企業・農業・福祉の連携モデル<sup>※</sup>」を紹介する。



※「企業・農業・福祉の連携モデル」は、NPO法人しずおかユニバーサル園芸ネットワーク（以下、NPO）により発案された概念。

浜松市ユニバーサル園芸研究会（以下、研究会）が発足される前段階において、のち研究会メンバーとなるNPOと、静岡県が進めるユニバーサル園芸事業のなかで検討されてきたものであり、このモデルの普及・啓発は、自然な流れで研究会が取り組むべき議題となった。

##### (1) 企業と福祉をつなぐ

「障害者の雇用の促進等に関する法律」では、常用労働者数が56人以上の一般民間企業については、常用労働者の1.8%以上の身体障がい者または知的障がい者の雇用に義務付けられている。厚生労働省が発表した一般民間企業での障がい者雇用率（平成19年6月1日現在）は1.55%である。静岡県では1.60%。

全国値、静岡県の値ともに年々増加しているものの、法定雇用率1.8%を大きく下回っている。

職業を通しての障がい者の社会参加は、社会全体が目指すべき方向であり、国際的に共通する考え方である。しかし、多くの地域では、企業と障がい者双方に情報を提供し、企業と障がい者をつなぐパイプ役（障害者就業・生活支援センター等）との緊密なる連携が十分にはかかれていない状況にある。

浜松市ユニバーサル園芸研究会では、障がい者雇用促進に有効な制度（企業と福祉をつなぐ制度）として、特例子会社制度<sup>※</sup>に着目した。

研究会メンバーでもある、障害者就業・生活支援センターが、特例子会社に対してジョブコーチの派遣等、積極的な支援を行い、企業による特例子会社の設立をサポートしていく。ここに企業と福祉をつなぐ構図がみえてくるのである。

※特例子会社とは、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づいて障がい者雇用を目的として設立された子会社のこと。特例子会社に雇用された障がい者は親会社に雇用されているとみなされ、親会社の雇用率に組み入れられる。特に大企業における雇用促進策として活用されるようになった。

##### (2) 特例子会社による農家への人材派遣

障がい者にとって働きやすい職場環境とは何か。車椅子用トイレなどの設備が整っていることは大前提として、障がい者自身が自主性を持って、個人のペースで、その能力を十分に生かし、心豊かになれる職場ではないか。

その職場環境には、近年「農の福祉力」が注目されているように、「農業・農村」はとても適しているようである。

浜松市ユニバーサル園芸研究会は、障がい者への就農訓練を実践し、農業分野での障がい者雇用の可能性、障がい者就農の具体的なモデルケースの検討を行ってきた。その結果、このような、農業と福祉をつなぐ、ユニバーサル園芸の活動に共感し、雇用契約を結んだ障がい者を農業分野に派遣するという、新たな事業に取り組む特例子会社もあらわれた。

この事業は、「企業・農業・福祉の連携モデル」を参考に、農業者や企業等が自発的に取り組み始めたものである。ユニバーサル園芸の取組みが地域に浸透し、このような動きが芽生えていることについて、浜松市ユニバーサル園芸研究会をはじめ、ユニバーサル園芸を推進する行政、各種機関・団体は肯定的に受け止め、期待を持って見守っている。

### (3) 企業・農業・福祉の連携モデル

#### ＝地域循環モデル

企業（特例子会社）と農業（農家）がつながり、企業・農業・福祉の連携モデルが完成したわけであるが、3者のメリットとして主に次の点が挙げられる。

- ・企業のメリット
  - 地域社会への貢献
  - 「障害者雇用納付金制度」による助成金の支給
- ・農業のメリット
  - 担い手不足の解消
  - 農（の効用）への関心UP

#### ・福祉のメリット

- 障がい者の心身回復、リハビリ効果
- 障がい者の生活保障

このように3者それぞれにメリットがあるが、ここで言えるのは、このモデルはまさに地域循環モデル（14頁の図を参照）だということである。

地元企業の発展、地域農業の活性化、地域住民の豊かな生活への可能性を秘めた、このモデルを実践し、広く世界に発信していくことは、「あらゆる人々が幸せで健康な生活を送れるように」というユニバーサル園芸の概念と一致するのである。

## 5. おわりに

企業・農業・福祉をつなぐ、浜松市ユニバーサル園芸研究会の取組みを紹介してきた。

研究会は、行政（浜松市、静岡県行政）と民間の各種団体・組織等（NPO法人、障害者就業生活・支援センター等）が連携して活動を行なっている。ここで特筆すべきは、このユニバーサル園芸推進にあたっての、行政と各種団体・組織との位置関係である。

農作物を育てるには土をならし種をまいて水を与えなければならぬ。次頁フローチャートからも読み取れるように、ユニバーサル園芸の推進は、土をならしておいたから（方向性は示したから）、どンドン種をまいて水を与えなさい（推進していきなさい）といった、行政による強制的なものではない。また、行政が主体となってどンドン種をまいて水を与えていく（推進していく）といったものでもない。行政はあくまでも各種団体・組織との

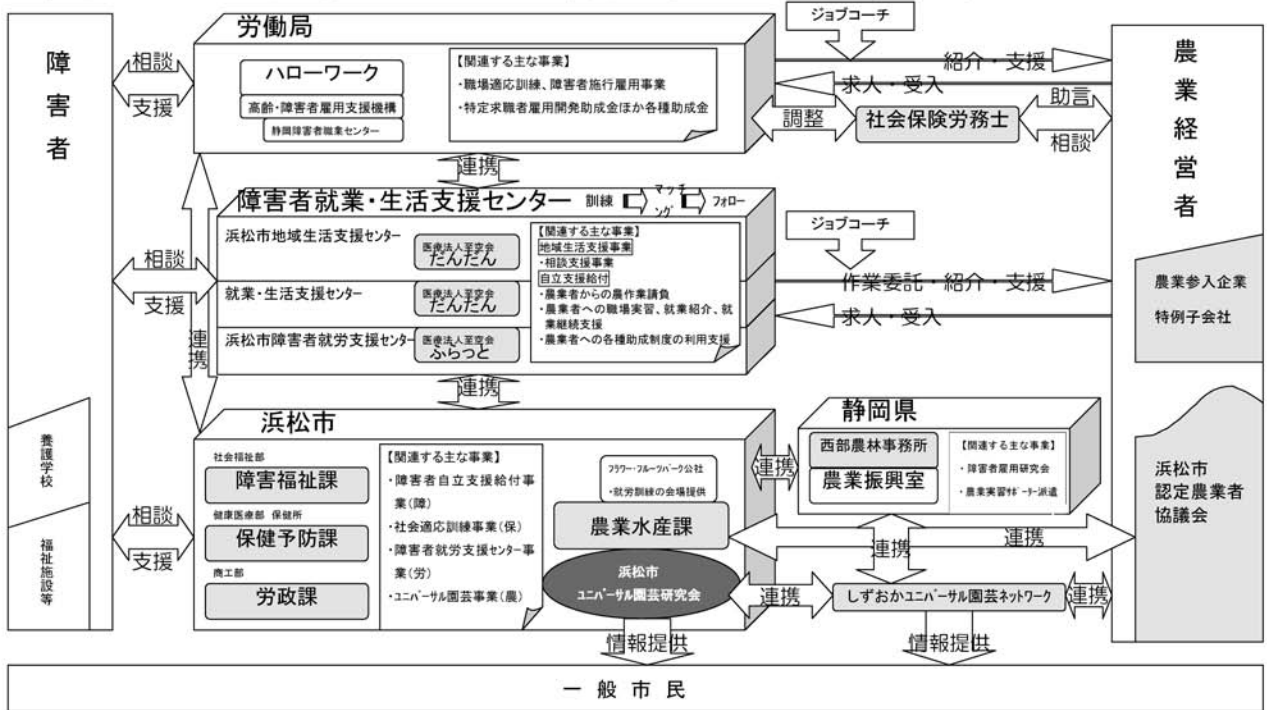
連携関係にあり、必要であれば種をまき、水をやり、中間的位置に立ったサポートを行っているのである。

このような地域社会の自律的成長を促す方向での公・民の連携は、北欧諸国をはじめとする高福祉国家によくみられる。公・民が対

等な位置関係で、豊かな地域づくりをめざしていく、高齢化が進むこれからの日本社会に求められるべき市民自治のかたちを浜松市ユニバーサル園芸研究会は示しているように思う。

平成20年3月31日現在

浜松市ユニバーサル園芸推進フローチャート(農業分野における障害者雇用)(案)



※色掛は浜松市ユニバーサル園芸研究会メンバー所属組織。

浜松市ユニバーサル園芸研究会作成