

農業分野における障害者の職域拡大

2009年3月

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構  
障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

# 農業分野における障害者の職域拡大

2009年3月

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構  
障害者職業総合センター

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION

## まえがき

障害者職業総合センターは、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき、わが国における職業リハビリテーションサービス機関の中核として、職業リハビリテーションに関する調査・研究をはじめとして、さまざまな業務に取り組んでいます。

この資料は、平成20年度に農村工学研究所が同年度行った研究に協力しつつ実施した『農業分野における障害者の職域拡大』においてとりまとめたものです。本調査研究の実施に際しまして、ご協力頂いた関係者の皆さまに厚く御礼申し上げます。

本資料が今後の農業分野における障害者雇用拡大を考える際の参考となれば幸いです。

2009年3月

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構  
障害者職業総合センター  
研究主幹 荻部 隆

## 執筆担当

佐渡 賢一 (障害者職業総合センター事業主支援部門統括研究員)  
・・・第1章, 第4章

河村 恵子 (障害者職業総合センター事業主支援部門研究員)  
・・・第2章, 第3章

## 目 次

第1章 農業における障害者雇用の意義	1
第1節 農業の動向	1
第2節 農業施策の動向と障害者雇用	7
第2章 農業の特徴と留意点	13
第1節 活性化への試み	13
第2節 農作業と就農	16
第3節 労働分野からみる農業	19
第3章 農業分野における障害者の雇用促進	27
第1節 障害者雇用に向けた取り組み	27
第2節 受け入れ農家の拡大に向けて	33
第4章 マニュアル作成の留意点	39
(参考)	
1 農業政策に関する計画等	43
2 農村生活総合調査研究事業について	65
3 農業経営体の規模及びその分布について	67
4 マニュアルの要件に関する検討	74

# 第1章

## 農業における障害者雇用の意義

# 第1章 農業における障害者雇用の意義

本研究は、独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構農村工学研究所（以下「農工研」という）との共同研究として行われたものであるが、その背景としては、農業における多様な人材活用に向けた施策の一環として、障害者雇用の推進への取り組みが進められていることが挙げられる。本章では、こうした取り組みに至る近年の農業施策、さらにその前提となる農業の動向について概観する。

## 第1節 農業の動向

### 1.1 農業生産の動向

内閣府「国民経済計算」によれば、農業の2007年（暦年）における国内総生産は5兆9000億円で、国内総生産に占める割合は1.2%である<sup>(注1)</sup>。この割合は、その20年前（1987年）にはすでに2.1%にまで縮小していたが、10年前（1997年）までにさらに0.8ポイントの低下が生じて1.3%となり、最近10年間も回復の動きをみせず現在に至っている（表1-1）。

表1-1 主要産業における国内総生産(名目)の推移

(10億円, %)

	1987年	1997	1992	2007
国内総生産	379,250.4 (100.0)	515,249.1 (100.0)	491,312.2 (100.0)	515,804.8 (100.0)
農業	7,559.6 ( 2.1)	6764.1 ( 1.3)	6,658.5 ( 1.4)	5,937.9 ( 1.2)
建設業	29,709.4 ( 8.4)	41,566.1 ( 8.1)	33,893.0 ( 6.9)	31,018.5 ( 6.0)
製造業	94,978.6 (26.9)	118,968.5 (23.1)	101,271.5 (20.6)	108,696.0 (21.1)
卸売・小売業	47,057.6 (13.3)	77,038.2 (15.0)	67,722.3 (13.8)	68,834.9 (13.3)
サービス業	72,794.4 (20.6)	118,452.4 (23.0)	127,254.2 (25.9)	137,231.0 (26.6)

資料出所:内閣府「国民経済計算」

(注) カッコ内は構成比である。また、サービス業は産業におけるサービス業、政府サービス生産者におけるサービス業及び対民間非営利サービス生産者の合計である。

最近10年間の増減を実質値によってみると、農業の国内総生産は年によって増減を繰り返したが、期間をならした成長率は年率0.1%増にとどまった。この10年間は日本経済がバブル崩壊後の深刻な後退を経験した時期にあたり、建設業(2.5%の減少)のようにはっきりとした減少を示している産業もある。したがって農業だけが不振とはいえないが、製造業(2.0%)やサービス業(3.1%)のような増加は示しておらず、国内総生産全体の伸び(年率1.3%)への貢献は果たしていない。先にみた名目額にお

る構成比の低下には価格の効果も働いているが、実質ベースの活動状況においても、全体に占める農業の構成比縮小につながる動きにとどまった。1997年以前においても農業の活動は全体の成長率を下回る状況が長期的に続いていたが、最近10年間に於いてもこの傾向を脱するには至らなかった（表1-2）。

表1-2 主要産業における国内総生産(実質)の推移

(10億円, %)

	実額(平成12年基準)			増減率(年率)		
	1997	1992	2007	1987/77	1997/87	2007/97
国内総生産	501,512.4	505,369.6	571,578.1	3.74	3.12	1.31
農業	6,371.4	7,116.2	6,458.9	0.71	-1.71	0.14
建設業	40,956.1	34,896.3	31,740.1	2.16	0.69	-2.51
製造業	118,968.5	101,271.5	108,696.0	4.23	3.09	1.98
卸売・小売業	75,207.6	70,508.3	68,961.5	5.46	5.77	-0.86
サービス業	117,621.0	131,700.8	154,219.0	4.31	2.77	2.74

資料出所:内閣府「国民経済計算」

(注) 1) 77~87年の増減率は平成2年基準、87~97年の増減率は平成7年基準値により算出した。

2) サービス業の扱いは表1-1と同じ

## 1.2 産業としての基盤

産業としての基盤を示す指標についてみると、耕地面積の縮小、農業従事者の減少などが進んでおり、こうした動きは「農業構造の脆弱化」として懸念されている<sup>(注2)</sup>。これら諸指標のなかには最近縮小・減少傾向が鈍化しているものもあるが、全体としてははっきりとした反転ないし下げ止まりを示してはいない。特に農業に従事する人口は過去に著しい減少を示したあと、なおも減少傾向がとまっていない(表1-3)。

表 1-3 耕地面積、農業就業人口等の推移

	1965	1985	1995	2000	2005	対 65 年比率(1965 年=100)			
						1985	1995	2000	2005
耕地面積 (万 ha)	600	538	504	483	469	90	84	81	78
総農家数 (万戸)	566	423	344	312	285	75	61	55	50
就業人口 (万人)	1151	543	414	389	335	47	36	34	29
基幹的農業従事者(万人)	894	346	256	240	224	39	29	27	25

資料出所:平成 19 年度農業白書をもとに一部を農林水産省総合情報データベースで補完して作成。

(注)1985 年以降の農業就業人口及び基幹的農業従事者は、販売農家ベースの数値。

このように就業者の減少はいわゆる農業構造の脆弱化のひとつに挙げられているが、全体の人数だけでなくその構成にも懸念される点がある。人口の高齢化が進むなか、就業者における高齢化の進行は各産業にみられる傾向であるが、農業の高齢化は特に著しい。2005 年における就業者の年齢別構成を「国勢調査」によってみると、全産業では 65 歳未満で 91%を占めているのに対して、農業は 65 歳未満は 49%にとどまり、半数以上が 65 歳以上という著しく高齢化した年齢構成となっている。また年齢計で農業の占める割合は 4.4%であるが、25 歳未満層では 0.8%に過ぎず、若年層における参入が進んでいないことを示している (図 1-1)。

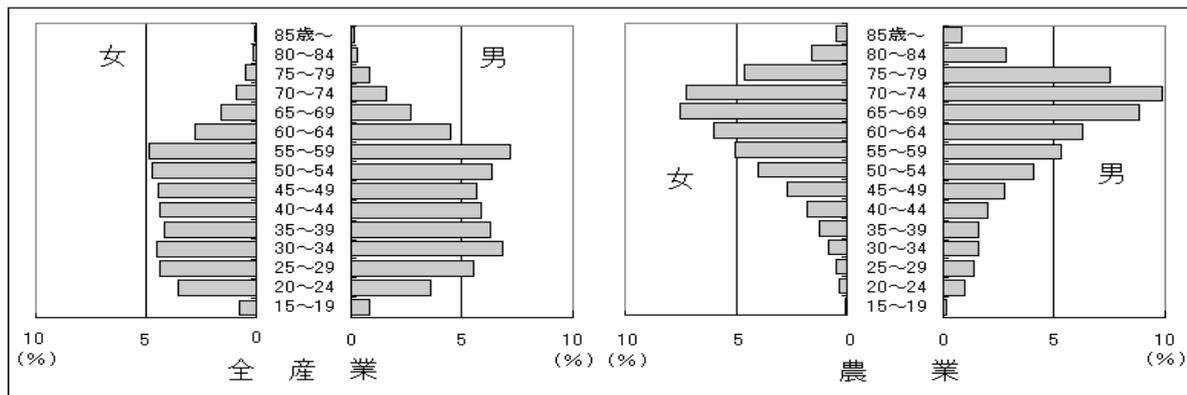


図 1-1 就業者の年齢構成(農業と全産業の比較、2005 年)

資料出所:総務省統計局「国勢調査」(注3)

(注)図中の割合は各性別・年齢階級の就業者人口が当該産業就業者計に占める割合である。

高齢化が他産業を大きく上回るころまで進行し、若年層の参入が少数に限られているなか、農業からの撤退の動きもみられる。2005 年における耕作放棄地(過去 1 年以上作付けせず、この数年の間に再び作付けする考えのない耕地)は 38 万 5,791ha で、経営耕地面積をあわせた耕地の 9.7%を占めた。農

林水産省（2007）によれば、この比率は1990年（4.8%、耕作放棄地面積は21万7千ha）以降増加傾向を示している。（財）農政調査委員会が2006年に実施した調査によれば、耕作放棄地の発生原因のなかで「高齢化等により労働力が不足」は45%を占めており、上で確認した就業者の動向が農業規模の縮小にも影響を及ぼしている。

### 1.3 輸入の拡大とその影響

こうした生産あるいは基盤の動向のもとで、輸入は拡大傾向にある。産業連関表を用いて輸入の国内需要に占める割合を輸入比率としてその推移をみると、農業の輸入比率は1995年に11.1%、2000年に11.5%となったあと、2005年は14.1%とはっきりした上昇傾向を示した。耕種農業に限ってみるとさらに上昇傾向が著しく、1995年の14.7%、2000年の15.4%のあと2005年の輸入比率は20.4%と20%台に達している。

表 1-4 生産額ベースによる輸入比率の推移(1995年～2005年)

	(1) 国内需要	(2) 輸入	(2/1) 輸入比率	(3) 輸出	(1-2+3) 国内総生産
	億円	億円	%	億円	億円
農業					
1995	135,543	15,018	11.1	157	120,681
2000	124,402	14,335	11.5	133	110,200
2005	119,650	16,812	14.1	203	103,042
うち耕種農業					
1995	98,432	14,428	14.7	146	84,151
2000	89,521	13,827	15.4	125	75,819
2005	79,928	16,323	20.4	195	63,800
うち畜産					
1995	30,350	591	1.9	10	29,769
2000	28,945	508	1.8	9	28,446
2005	31,046	489	1.6	9	30,566
うち農業サービス					
1995	6,761	0	0.0	0	6,761
2000	5,935	0	0.0	0	5,935
2005	8,676	0	0.0	0	8,676
部門計					
1995	9,340,152	437,236	4.7	468,090	9,371,006
2000	9,555,605	541,612	5.7	574,867	9,588,865
2005	9,721,035	726,163	7.5	743,193	9,738,065

資料出所：総務省「産業連関表」(各年)

上記の割合は生産額によって算出したものであるが、食料の自給の度合いを示す指標にはいくつかのものがあり、そのなかでも頻繁に取り上げられるものが「供給熱量ベース（いわゆるカロリーベース）の食料自給率」である。これは我々が撰っている食料に含まれる熱量を用いて国内で作られている割合を算出したもので、2007年時点で40%であり、減少傾向を示しているだけでなく、「主要先進国のなかで最低の水準」とされている<sup>(注4)</sup>。

表 1-5 種々の食料自給率

(%)

	1975	1985	1995	2000	2005	2006	2007
供給熱量ベース総合食料自給率	54	53	43	40	40	39	40
生産額ベース総合食料自給率	83	82	74	71	69	68	66
重量ベース主食用穀物自給率	69	69	65	60	61	60	

資料出所:農林水産省「食料・農業・農村白書」等

(注)2007年及び重量ベース主要穀物自給率の2006年は概算値

このような輸入への依存は従来からも強い懸念の対象となっていたが、2008年には農産物や食料の輸入依存傾向が様々な形で生活への影響を及ぼした。輸入冷凍食品が原因と疑われる健康被害が相次いで報道され、消費者の食の安全性への不安を高める結果となった。一方ではバイオ燃料の原材料として注目されたことから穀物需要が急増するなかで、輸入価格が急騰し食品価格に広範な影響を及ぼした。

#### 1.4 食料自給への関心

こうしたなかで食料自給への関心は高まっている。内閣府が2008年に実施した「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」によると、食料自給率について「低い」と考える割合は79.2%（「どちらかという低い」を含む。これを除くと57.6%）にのぼっている。過去の同種の世論調査では、2000年に52.8%（32.9%）、2006年に70.1%（47.0%）であり、最近の2年間で9%の上昇を示している（表1-6）。

表 1-6 現在の食料自給率に関する意識

(%)

	計	低い			妥当な 数値	高い			わから ない
		低い	どちらか というと 低い	どちらか というと 高い		高い			
2000年	100.0	52.8	32.9	19.9	19.8	10.8	3.9	3.9	16.6
2006	100.0	70.1	47.0	23.1	11.8	5.6	3.6	2.0	12.6
2008	100.0	79.2	57.6	21.5	8.3	7.3	4.9	2.4	5.2

資料出所:内閣府「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」(2008)他

また、将来の食料供給について「不安がある」とする意見は93.4%を占め、2000年の78.4%、2006年の76.7%を大きく上回っており、上述のような情勢が意識に大きな影響を及ぼしていることがうかがえる(表1-7)。

表 1-7 将来の食糧輸入に対する意識

(%)

	計	不安が ある	不安が		不安は ない	不安は		わから ない
			非常に 不安が ある	ある程 度不安 がある		あまり 不安は ない	全く不 安はな い	
2000	100.0	78.4	26.6	51.8	18.5	16.6	1.9	3.1
2006	100.0	76.7	28.7	48.0	18.4	16.3	2.1	4.9
2008	100.0	93.4	56.5	37.0	5.7	5.3	0.4	0.9

資料出所:内閣府「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」(2008)他

また、食料の生産・供給のあり方に対する意識については、「外国産より高くても、食料は、生産コストを引き下げながら、できるかぎり国内で作る方がよい」とする意見が51.5%と半数以上を占め、2000年の43.6%、2006年の42.3%から大きく増加している。また「少なくとも米などの主食となる食料については」という限定をつけた同種の意見は42.4%を占めている(2000年40.6%、2006年44.5%)。これに対し2000年には10.5%と1割を超えていた「外国産の方が安い食料については、輸入する方がよい」とする意見は、2006年7.8%のあと、2008年は3.1%と2000年の3分の1以下に低下している(表1-8)。

表 1-8 食料の生産・供給のあり方に対する意識

(%)

	計	外国産より高くても、食料は、生産コストを引き下げながらできるかぎり国内で作る方がよい	外国産より高くても、少なくとも米などの基本食料については、生産コストを引き下げながら国内で作る方がよい	外国産の方が安い食料については、輸入する方がよい	その他	わからない
2000	100.0	43.6	40.6	10.5	0.6	4.6
2006	100.0	42.3	44.5	7.8	0.6	4.7
2008	100.0	51.5	42.4	3.1	0.8	2.2

資料出所：内閣府「食料・農業・農村の役割に関する世論調査」(2008)他

なお、輸入品より国産品を選択する場合の基準については 2008 年と 2000 年との間で傾向的に大きな変化はないが、安全性、品質の割合がさらに高まっている。

## 第2節 農業施策の動向と障害者雇用

### 2.1 農業施策における障害者雇用への取り組み

#### (1) 食料・農業・農村基本計画

中長期的な計画における人材確保への考え方をみよう。農業にかかる政策推進の指針は食料・農業・農村基本計画であり、この計画は食料・農業・農村をめぐる情勢の変化、施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね5年ごとに見直すこととされている。現行の計画は食料・農業・農村政策審議会の答申を受けて2005年3月25日閣議決定されたものである。この計画において「農業の持続的な発展に関する施策」は、「食料の安定供給に関する施策」、「農村の振興に関する施策」、「団体の再編整備に関する施策」とともに食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき主要な施策のひとつとなっている。さらに、その「農業の持続的な発展に関する施策」において「人材の育成・確保等」は「望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保」に続く2番目に配置されており、最初の2項目が人に関するものとなっている(表1-9)。その具体策としては、まず新たな人材の育成・確保を挙げて「就業形態や性別等を問わず、新規就農を促進し、幅広い人材の確保を図る」こととし、次いで「女性の参加の促進」「高齢農業者の活動の促進」を挙げている。

表 1-9 現行食料・農業・農村基本計画の構成(一部)

第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

1. 食料の安定供給の確保に関する施策

(以下の項立て略)

2. 農業の持続的な発展に関する施策

(1) 望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保

(2) 人材の育成・確保等

(3) 農地の有効利用の促進

(4) 経営安定対策の確立

(5) 経営発展に向けた多様な取組の促進

(6) 経営発展の基礎となる条件の整備

(7) 農業生産の基盤の整備

(8) 自然循環機能の維持増進

3. 農村の振興に関する施策

(以下の項立て略)

4. 団体の再編整備に関する施策

(注)下線は本章執筆者による。

(2) 21世紀新農政

上記基本計画に加え、政府は「21世紀新農政」の語を冠する一連の政策指針を毎年策定している。これは食料・農業・農村政策推進本部（内閣総理大臣を本部長とし閣僚を構成員とする）の決定によるもので、まず2005年には上記基本計画の決定とほぼ同時に「21世紀新農政の推進について～攻めの農政への転換～」と題する決定を行い「攻めの発想に立った農政、消費者に軸足を置いた農政、都市住民、企業など多様な主体と価値観を共有する農政、地域や農業経営のやる気と創意工夫の発揮を後押しする農政」を謳った。その後2006年以降は「21世紀新農政2006」といった年次を付した指針が毎年決定されてきた。

この指針では当初は「担い手」の育成・確保に重点を置き、その後2007年の指針では人材の多様性も意識した記述がみられるようになった。さらに2008年5月7日に決定した「21世紀新農政2008」では、「意欲と能力のある担い手の育成」の一環として「女性、高齢者、障害者等の多様な人材が活躍できる環境づくりを推進する」と、記述に障害者が現れるに至った<sup>(注5)</sup>。

こうして、中長期的な指針における担い手・人材の確保・育成にかかる記述では、近年人材の多様性を意識して障害者も視野に置くことを含意する表現がみられ、最新の指針において障害者が明記されるようになっている。

### (3) 政策の展開

こうした指針のもとでの政策の展開の状況を、まず農林水産省が毎年国会に提出している「食料・農業・農村白書」(以下「白書」という)でみよう。白書では、食料・農業・農村の動向について分析を加えるとともに、これらに関する政策も取り扱っている。最も新しい平成19年度白書によって、担い手・人材に関するものを中心に基盤確保に向けた施策を概観してみると、「農業の持続的な発展に関する施策」が食料・農業・農村施策の大きな柱のひとつとされており、その施策の項目に「人材の育成・確保」「女性の参画の促進」が挙げられている。女性の参画促進が項目に立てられていることが特徴的といえる。

一方、地域における取り組みにおいては2008年に上記指針に明記された障害者に関する取り組みを、より早く明記した例もある。中国四国農政局は19、20年度の行動計画の一環として「女性や高齢者がいきいきと活動でき、障害者等にとっても参入しやすい農山漁村を形成」することを取り組みのひとつに挙げており、障害者等の農業参入支援に関する関係部局との打合せ、受入農家との意見交換、共同参画社会に関する情報提供、意識啓発を図ることとしている。

### (4) 福祉機能の視点から

本章では産業としての農業の動向を中心に記述してきたため、人材確保の観点からの取り組みが主となっているが、それにとどまらず、「農業・農村の有する福祉機能」の観点からも、障害者とのかかわりが政策として取り上げられている。こうした機能については後続の章で取り上げるが、「障害者のリハビリテーションあるいは高齢者の機能回復などに、農園芸活動が有効なことはよく知られている」(日本学術会議, 2001)など広く認知されているとする見解がみられるように、農業と障害者のかかわりを発展させる大きなポイントと認識されている。平成18年度白書においては体験学習等を取り上げた項目において「農業・農村における様々な体験や活動等を通じ、人間性の回復、障害者の機能回復や社会復帰への支援、高齢者の介護予防等、福祉にかかわる様々な効果を期待した取組が行われている」と、いわば「農業の福祉力」に注目した取り組みを紹介している。

## 2.2 障害者施策における農業の扱い

一方障害者施策の基本的な枠組みのなかでも、最近農業についての言及がなされている。

障害者施策の基本的な枠組みは、2002年(平成14年)12月24日閣議決定された「障害者基本計画」(計画期間2003年度～2012年度)であるが、障害者施策の総合的かつ効果的な推進を図るため、内閣総理大臣を本部長としすべての国務大臣を副本部長本部員とする障害者施策推進本部が内閣に設置されている。2007年(平成19年)12月25日、この障害者施策推進本部において、計画に基づく諸施策の着実な推進を図るため、後期5年間に係る「重点施策実施5か年計画」が決定された。この最新の計画に

においては、農業法人等への障害者雇用の推進が明記されており、こちらにおいても農業における障害者雇用が意識されている（表1-10）。

表1-10 障害者基本計画と重点施策5か年計画の構成  
（雇用・就業にかかる部分の比較）

障害者基本計画 2002年12月24日 閣議決定	重点施策実施5か年計画 2007年12月25日 障害者施策推進本部決定
<p>5 雇用・就業</p> <p>(1) 基本方針</p> <p>(2) 施策の基本的方向</p> <p>① 障害者の雇用の場の拡大</p> <p>ア 障害者雇用率制度を柱とした施策の推進</p> <p>イ 障害者の能力・特性に応じた職域の拡大</p> <p>ウ 障害者の働きやすい多様な雇用・就業形態の促進</p> <p>エ ITを活用した雇用の促進</p> <p>オ 障害者の雇用・就業を行う事業の活性化</p> <p>カ 障害者の創業・起業等の支援</p> <p>② 総合的な支援施策の推進</p> <p>ア 保健福祉、教育との連携を重視した職業リハビリテーションの推進</p> <p>イ 雇用への移行を進める支援策の充実</p> <p>ウ 障害者の職業能力開発の充実</p> <p>エ 雇用の場における障害者の人権の擁護</p>	<p>5 雇用・就業</p> <p>基本方針</p> <p>① 障害者の雇用の場の拡大</p> <p>○障害者雇用率制度を柱とした障害者雇用の一層の促進</p> <p>○各府省・各地方公共団体における「チャレンジ雇用」の推進等</p> <p>○公的機関における障害者雇用の一層の促進</p> <p>○精神障害者、発達障害者等の雇用促進 〔障害者の能力や特性に応じた働き方の支援〕</p> <p>○障害者の在宅就業の促進</p> <p>○短時間労働による障害者雇用の促進</p> <p>○農業法人等への障害者雇用の推進</p> <p>②総合的な支援施策の推進（個々の施策は省略） 〔雇用、福祉、教育等の連携による地域の就労支援力の強化〕</p> <p>〔一般就労への移行を促進するための支援等の充実・強化〕</p> <p>〔障害者の職業能力開発の推進〕</p>

（注）右欄の下線は本章筆者による

【注】

（1）農林水産省は、産業別の国内総生産の結果がまとまるのにあわせて、「農業・食料関連産業の経済計算」として、農業、漁業、関連製造業（食品工業など）、関連流通業、飲食店を合わせた産業部門の動向を発表している。この資料においては農業・食料関連産業全体の比率は「全体の約1割を占め、我が国経済のなかで一大産業分野を形成している」とされている。その上で、農業について「そのうち約1割を占めている」と述べている（農林水産大臣官房情報評価課, 2008）。

（2）例えば農林水産省「平成19年度食料・農業・農村白書」

（3）国勢調査においては調査月前月末の1週間に収入をとまなう仕事を少なくとも1時間行った場合就業者とカウントされ、主として従事していた産業をひとつだけ回答する。したがって、兼業で農業

に従事する場合など農業就業者とみなされない場合があることに注意を要する。また、前出表 1-3 における農業就業人口は、調査期日前の 1 年間に「農業のみに従事した」あるいは「農業と兼業の双方に従事したが、農業の従事日数の方が多い」に該当する販売農家の世帯員、基幹的農業従事者は「調査期日前の 1 年間のふだんの主な状態が仕事に従事していた」に該当する農業就業人口のことであり、いずれも国勢調査における産業別就業者から得られるものとは定義が異なっている。なお 2005 年国勢調査による就業者数は全産業で 6,151 万人、農業で 270 万人となっている。

(4) 農林水産省が公表している各国の食料自給率は下表のとおりである（熱量ベース、2003 年）。

オーストラリア	フランス	ドイツ	イタリア	オランダ	英国	アメリカ	日本
237	122	84	62	58	70	128	40

本文で記したとおり、農林水産省はこうした数値によって日本の自給率を「主要先進国のなかでも最低水準」と評しているが、これら数値は各国の公表値ではなく、各国のデータをもとに農林水産省が試算しているものであり、この手法による自給率によって国内自給の度合いを論じることの是非が議論されることもある。

(5) 当該計画を決定した障害者施策推進本部に提出された資料においては、この施策に関して「女性の起業の助長、農業法人等が障害者を雇用する際のマニュアルの作成」と、より具体的な施策が盛り込まれている。

#### 【文献】

内閣府：国民経済計算年報（各年）

日本学術会議：地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）（2001）

農林水産省：世界の食料自給率(<http://www.maff.go.jp/> 内)

（同）：平成 18 年度食料・農業・農村白書（2007）

（同）：平成 19 年度食料・農業・農村白書（2008）

農林水産大臣官房情報評価課：平成 18 年度農業・食料関連産業の経済計算（2008）

## 第2章

### 農業の特徴と留意点

## 第2章 農業の特徴と留意点

本章では、産業としての農業の特徴や課題のうち、障害者を雇用する際留意する必要があることを中心に検討する。

### 第1節 活性化への試み

ある産業で就業することは、その産業の生産の拡大に貢献することであるが、より大きく考えればその産業の活性化に貢献することも意味する。「農業の活性化」は長年語られる課題であるが、その課題の実態あるいは解決に向けての取り組みについて検討する。

#### 1.1 人材不足にある実情

農業を取り巻く課題としては様々なものが考えられるが、農業に携わる人材の確保は、産業としての活力にもかかわる重要課題のひとつである。就農者に占める高齢者の割合が増加していることは前章で述べたとおりであるが、そこでも指摘したように、同時に若年層における就農者が少ないという問題も生じている。このことは、次世代の農業の担い手の問題に大いに関係してくることである。ここでは、まずその問題について触れておきたい。

平成17年度に農林水産省が実施した、『集落の農業の将来展望に関する意向調査』（水田集落のうち、集落営農がない集落の代表者を対象）をみると、今後の集落の問題（複数回答）に関して、高齢化の進展を最も多く挙げている（84.1%）。これについては、農業における現在の労働人口構成からも推測できる結果であるが、それに次いで多かったのが、「後継者がいないこと（68.9%）」という回答である。また、農林水産省は平成19年度に、『経営する農地の拡大・縮小に関する意識・意向調査』を実施しているが（対象は施設栽培及び畜産を除く農業者）、今後規模の縮小意向のある農家においてその理由（複数回答）として同種の事情を挙げている農業者が多く「高齢化により労働投入量が減少するため」は61.0%、「後継者が確保できないため」は47.8%とほぼ半数に上る<sup>(註1)</sup>。こうしたことから、農業者自身も担い手の確保への不安を感じている実態が鮮明となっている。

なお、日本農業経営学会（2003）は、農業構造の変動と農業経営の将来的動向に関する農業センサス個票の分析を行い、地域別の詳細な分析を加えた上で、担い手不足の状況と今後の見通し等について言及している。

#### 1.2 人材確保、耕作放棄地の解消に向けた取り組み

人材確保や遊休農地の活用のため、国や地方公共団体等において様々な取り組みがなされている。それは第1章で確認した政府における施策の方向性にも符合するが、具体的には一個人を対象とし、就農

に向けた相談やきっかけづくりを行っているもの、企業等の団体に向け、新規就農もしくは継続就農に対する支援を行っているもの等様々なものがある。ここではその一部を紹介したい。

#### (1) チャレンジ！ファームスクール

農林水産省では、若者を対象とし、「チャレンジ！ファームスクール」を実施している。これは、合同形式による集団生活のなかで、生活訓練、農作業実習等を通じて、社会人として必要な職業観を身につけるといふ、若者の仲間づくりや自立を目的としていることと同時に、農業で働く自信をもってもらい、農業の新たな担い手となりうる人材を確保するという側面もあわせもった取り組みである。

研修概要としては、農場実習及び農業の基礎となる生産技術や経営に関する授業を行い、卒業後の農業法人等への就職を支援するものであり、希望者は大型特殊自動車免許等の免許取得が可能である。農業者や農業指導者を育成している学校のうち全国3箇所で開催しており、それぞれ短いものは3ヶ月間から長いものは8ヶ月間までの合宿形式で行われている。

#### (2) 全国新規就農相談センター

全国新規就農相談センターは、農業に興味のある人に対する相談機関である。具体的には、就農セミナーの実施、農業・農村についての説明、農地、技術や資金等についての情報提供、農業実習の受け入れ先の紹介等、幅広く行っている。新規就農相談センターは都道府県にも設置されており、各都道府県の青年農業者等育成センター、農業会議で構成されている。

#### (3) 特定法人貸し付け事業

平成17年9月1日施行の農業経営基盤強化促進法改正により、農業生産法人以外の法人が農地の権利を取得することが可能となった。対象法人は、株式会社やNPO法人等のような法人でも権利取得が可能であるが、借用地は市町村が農業経営の基盤強化のために作成する基本構想で定めた地域へ限定されている。参入支援の措置として、農地の掘り起こし活動、参入に必要な経費補助、営農計画や農業生産技術等の指導等を行っている。

企業が農業に参入するメリットとしては、①農繁期・農閑期と本業の繁忙期・閑散期を組み合わせた効率的な人員配置や従業員の周年雇用が容易となる、②食品事業者の場合、自ら有機栽培を行うことにより、自社製品の付加価値を高めることができる等が挙げられる。また、農業への参入が企業のイメージアップにつながったという声が少ない点は興味深い。前章で紹介したように消費者としての食の確保やその安全に対する意識は高まりをみせており、そうした需要に応えるという意義も意識していることが考えられる（+環境イメージ）。なお、農家には企業へ農地を貸すことに抵抗感がみられがちであるが、本事業では、市町村等を介して農地の貸借が行われるため、農家の安心感が得られ、農地の選定、借り入れがスムーズにいく仕組みとなっている。一方、決められた地域に市町村の仲介で農地を賃借するため機動的な農地集積ができない点がデメリットとして挙げられている（室屋，2007）。

当該事業は平成 17 年度から開始され、平成 20 年 9 月時点で 281 法人が参入しており、参入形態としては、株式会社が最も多く、参入企業の業種は建設業及び食品産業が多くを占めている。生産作目では、野菜が最も高い割合を占めている。経営状況については、参入間もない企業が多いことから、売上高にはばらつきがあるようで、農林水産省による参入企業に対するアンケート調査（平成 18 年 3 月時点）においては、約 3 割の企業は「売り上げなし」との回答であった。また、黒字経営を展開している企業は 1 割に満たず、半数強の企業が赤字経営となっており、経営の厳しさが垣間みられる結果となっている。しかし、赤字経営の企業のうち 6 割以上は「経営次第で目標を達成できる」と回答していること、そもそも利益を上げることを目的としていないため、経営状況をそれほど問題視していない企業もあること等から、今後の動向は注目しておきたい点である。

#### （４）農業法人設立による参入

農業生産法人とは、農業を行うために農地を取得できる法人であり、「農事組合法人」と「会社法人」に大別される。農業生産法人となるためには、事業要件、構成員（出資者）要件、役員要件がありそれらを満たしておく必要がある。

農業経営を法人化する利点としては、新規就農の受け皿となり得ること、農村社会の活性化へつながること、経営の円滑な継承が可能であること等が挙げられる。「食料・農業・農村基本法」において、農業経営の法人化の推進が明記されているが、農業法人設立は、現在おかれている農業分野の諸問題の解決へつなげていく狙いがあったのであろう。また、経営上の利点としては、対外信用力の向上や従業員の福利厚生の実現が、制度上の利点としては、税制面での優遇、資金の借入れ、農地取得の支援が受けられることが挙げられる。リース方式と比べた場合、法人格取得の要件は厳しいが、補助事業がリース方式以上に手厚いこと、地域農家との協力・連携が得られやすいと考えられている（室屋，2007）。なお、リース方式で参入した企業が法人格を取得するケースも少なくない（室屋，2007）。

#### （５）既存の農業生産法人への参画

農業生産法人の設立要件が厳しいため、既存の農業生産法人への出資を通じて農業参入する企業も増えてきている。その際の出資限度額は 1 企業あたり 10%と定められているが、最近になって、農林水産省はこの出資制限を 10%から 25%へ緩和する方針を打ち出している。近年の農業問題を受け、農業関係者と企業の連携を強化し、事業拡大及び地域の活性化を促すことを狙いとしているようである（平成 20 年 12 月 28 日付、日本農業新聞）。

#### （６）各地方公共団体での取り組み

全国の地方農政局や地方自治体において、新規参入企業に対する補助金対策等、各自自治体における取り組みも徐々に増えつつある。例えば、島根県では、担い手の高齢化や零細な経営規模による生産性の低さから農業産出額の低迷が続いているなか、企業のもつ経営力や資本力を農業経営に活かし、新たな

農業経営体を育成するとともに、地域の農業者と生産や加工・販売を協働する新たな産地づくりを目指す企業の農業参入を促進し、地域農業の再構築を図るための取り組みを実施している。

#### (7) 現在の取り組みの特徴

これまで紹介してきた取り組みには、個人や法人に対し、農業への参入を資金の面から支援する、必要な技術習得の機会を提供する、農業、農作業への理解を促進するなど種々なものがあるが、いずれも「農業の担い手」となることを促す点において有効であることで共通している。

一方、今回の研究のテーマである農業における障害者雇用は、こうした担い手不足への対応とは、少し異なる課題も視野に入れたものではないかと思われる。農業を運営していくに際しての制約である労働力の不足、いわば担い手が直面している人手不足への対応も狙ったものであり、また農業がもつ福祉機能を発揮することにより産業としての可能性をより高める効果も念頭に置かれていよう。こちらの側面を備えた取り組みについては、個々の事業におけるものも交えてあとで触れるが、これらが定着することにより、ここで紹介したような活性化への取り組みがより厚みを増したものとなる可能性も期待できる。

#### (8) 昨今の緊急的対策

本項の最後に、農業の活性化を直接的な目的とした取り組みではないが、昨今の雇用情勢の悪化を受けた動きについて触れる。

2008年後半から顕在化した米国の金融不安に端を発する経済情勢の深刻化は多くの離職を招き、その対策が急務となっているが、こうしたなかで国の対策のひとつとして農業分野での雇用が注目されている。具体的には、若者を中心として農家や農業法人へ就職しやすくする環境を整備するため、農業法人等が原則として若者らを雇い入れることを条件に、就農希望者の研修費を補助するといった取り組みも検討されつつある。

また、農林水産省は、農業法人などによる緊急的な求人情報を発表した。いずれも早期の採用を予定しており、農業が失職者の受け皿になる動きが本格化してきている。求人情報は、先に取り上げた全国農業会議所の全国新規就農相談センターが関係団体に呼び掛けてまとめたものである。

## 第2節 農作業と就農

本節と次節では、ここで取り扱っている雇用促進の舞台である農業において、留意しておくべき特性について考えることとする。まず本節で、これまで断片的に触れてきた農業の福祉的側面に関する整理を行うとともに、雇用促進の観点からみた場合にこの特性について注意すべきことを検討する。

## 2.1 農作業の効果

### (1) 園芸福祉と園芸療法

昨今、自然や土に親しむことのできるものとして、幅広い層から「農業」のもつ「癒し」の効果が多々取り上げられるようになってきた。同時に、そうした効果を求める者の間で「園芸福祉」や「園芸療法」が注目されてきている。ここでは、両者の目的や効果等について簡単に整理を行っておきたい。

まず、「園芸福祉」についてであるが、園芸福祉とは、青空のもと、様々な場所で営まれる植物の種子～発芽～成長～開花～結実～収穫というプロセスに幅広い年代の人々が参加して、植物と接し栽培する楽しみや喜びを共有することを目的としている。特定非営利活動法人日本園芸福祉普及協会によると、園芸福祉とは、「植物や園芸を介して、健康回復や生きがい作りをめざすコミュニティの創出」と定義されており、様々な分野において、あらゆる人を対象としている点も特徴のひとつである。

それに対し、園芸療法は作業療法のひとつとして位置づけられている。社団法人日本作業療法士協会の定義によると、作業療法とは「身体又は精神に障害のある者、またはそれが予測される者に対し、その主体的な生活の獲得を図るため、諸機能の回復、維持及び開発を促す作業活動を用いて、治療、指導及び援助を行うことをいう」とされている。この作業活動の手段として植物や園芸作業を取り入れたものが園芸療法といえる。園芸福祉との大きな違いは、治療やリハビリテーションの手法であること、対象は、心身になんらかの支障をもつために、医療的あるいは福祉的なかわりとともに園芸をするには支援を欠かせないクライアントであることが挙げられる。さらに、治療やリハビリテーションであることを踏まえると、個々人それぞれにプランが作成されておくことが望ましいとされており、治療者や支援者は、まずは目標や方針を設定し、その達成に向け対象者の能力を継続的にアセスメントすることが必要となってくる。

### (2) 農作業の効果

治療やリハビリテーションとしての園芸療法は、田崎（2006）や長谷川（2007）の報告を整理すると、大きく身体的側面、認知的側面、精神的側面及び社会的側面に効果が表れる可能性が示唆されている。身体的効果については、基本的運動能力（筋力、筋持久力、心肺機能等）の維持・増進、機能回復とリハビリテーション（巧緻性や座位バランスの向上等）、筋力や体力の衰え防止が挙げられる。精神的効果については、気分転換やストレス発散、うつ気分の改善が図られるとともに、満足感・達成感を味わうことができ、それが自信の向上や自尊心の増長にもつながる。認知的側面に関しては、注意力や集中力の向上、記憶力の向上が、社会的側面としては、集団で実施することで協調性や対人対応技能の向上が図られる。さらに、それらを職業訓練的に捉えれば、各作業能力や遂行機能の向上、責任感を養うことにもつながる可能性をもち合わせているといえる。

このように、園芸療法をはじめとする農作業は、人間の心身の機能に良い効果をもたらすものであり、障害者のリハビリテーションにとって有効な手段であるといえる。現に、全国社会就労センター協会のホームページに公開されている全国約3,300施設のうち、「農耕」を作業種目としている施設は695施設

(21.1%)であり、「簡易」及び「食品」の作業種目に次いで多い結果となっている(2009.1現在)。農耕を作業種目に取り入れている理由は様々であろうが、植物と触れ合うことで精神的安定が図られるというメリットとあわせて、注意力や集中力の向上、満足感や達成感を体験することによる精神的成長等、職業準備性の向上へつなげる要素が多く含まれていることも挙げられよう。牛野他(2007)が作業種目に農耕を挙げている知的障害者を対象とする社会就労センターに対し行ったアンケート調査の結果からも、農作業が障害者に与える好影響として、作物を育てることによる精神的な成長や、屋外での肉体労働による健康増進などが挙げられている。

## 2.2 農作業と就農との比較

これまで述べてきたとおり、園芸療法には様々な効果があるが、だからといってそのことが障害者にとって農業が就業の場として適切だと安易にいうことはできない。園芸療法はあくまでも治療・リハビリテーションが目的であるのに対し、事業として農業に取り組む目的は生産活動によって収益を上げることであり、従業者にはそれに足るだけの生産性の発揮が求められる。こうした観点から、園芸療法と就農による農作業を比較すると、就農による農作業の場合は完成した商品は市場に出回ることを前提としたものであり、そのための生産計画(作目、出荷時期等)が明確であるのに対し、園芸療法は作業過程を重視したものであり、体系立てたプログラムがある場合でも、個々人の状況に応じてやりがいを感じられるよう臨機応変に対応が可能である。療法にとらわれず園芸作業と考えた場合も、類似のことはいえるであろう。園芸福祉として取り組む場合や授産施設等で園芸や農耕を作業種目として取り入れている場合、健康の回復や生きがいづくりや生活の充実、人によっては職業前訓練的な目的が主であり、個人に視点をおいた活動と考えられる。

これに対し、就業としての農作業は、完成した商品が市場で流通することが大きな前提であり、そのためには明示された生産計画(作目、出荷時期等)の達成に応分の役割を果たすことが求められる。農家で雇用されている障害者が心身ともに健康になっていく様子等、個人の変化をみて園芸作業の効果を感じられるケースも多々あるが、そうした効果はあくまでも雇用した結果生み出された付加価値的なものと考えておくことも必要ではないだろうか。農家が障害者を雇用する際には、園芸作業の効果を期待して雇用することは稀で、まずは労働力としての期待が前提にあり、ここに園芸作業と就業による農作業の大きな違いがあると思われる。

この項では、両者の違いを強調してきたが、両者に密接な関係があることも明らかである。例えば、農作業が職業準備性の向上のための手段として用いられ、その結果就農へつながるということも大いに期待できる。農作業の「癒し」効果を過度に重視して就労の場として農業に期待するのでは限界があり、園芸療法という治療やリハビリテーションの効果が農家ででの就労を含む様々な形態での農作業に大きな意義をもつ、という一連の流れのなかで位置づける整理が求められる。

## 第3節 労働分野からみる農業

第2節に引き続き農業の特性を考えるにあたり、本節では農業における就業を考えるにあたって留意すべき点について検討する。

### 3.1 障害者雇用の観点からみる農業の産業的特徴

#### (1) 産業構造の変化

前章でも述べたとおり産業構造の変化に伴い、過去20年のうちに第1次産業に従事する就業者数は右肩下がりでも推移しており、現在は第1次産業自体の衰退が問題となっている。第2次産業、特に製造業については、第二次大戦後の高度経済成長に伴い、就業者は急激に増加し、その後も一時的な落ち込みはあるものの数%の増加がみられていた。しかし、アジア諸国を中心とした諸外国の追い上げや競争力の変化に伴う生産拠点の海外流出に伴い、ここ十数年の製造業に従事する就業者数には低下がみられる。一方、サービス業を中心とした第3次産業においては、増加率に増減はあるものの平成17年時点においては増加傾向を保っている（表2-1）。

障害者雇用についても、こうした傾向を反映した動きがみられ、一般の労働市場の状況から数年の時期のずれはあるものの、数年前までは製造業を中心とした雇用が進んでいたが、その後、上述した労働市場の状況もあり、近年は卸売・小売業・飲食店やサービス業を中心とした第3次産業での雇用が盛んになってきている。

このような労働市場の状況から、障害者の雇用の取り組みとして、農業をはじめとする第1次産業では、他産業に比して障害者の雇用について目立った増加を示さずに推移してきている。

表 2-1 産業別就業者数の推移

就業者数 増減率 (%)	昭和 50 年	昭和 55 年	昭和 60 年	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年	平成 17 年
	昭和 45 年 ～昭和 50 年	昭和 50 年 ～昭和 55 年	昭和 55 年 ～昭和 60 年	昭和 60 年 ～平成 2 年	平成 2 年 ～平成 7 年	平成 7 年 ～平成 12 年	平成 12 年 ～平成 17 年
総 数	53,140,818	55,811,309	58,357,232	61,681,642	64,141,544	63,032,271	61,505,973
	1.0	5.0	4.6	5.7	4.0	-1.7	-2.4
第 1 次産業	7,346,672	6,101,587	5,412,193	4,391,281	3,819,849	3,208,048	2,965,791
	-27.6	-16.9	-11.3	-18.9	-13.0	-16.0	-7.6
A 農 業	6,692,382	5,474,939	4,851,035	3,918,650	3,426,497	2,890,568	2,703,360
	-28.8	-18.2	-11.4	-19.2	-12.6	-15.6	-6.5
B 林 業	178,979	165,498	139,862	107,500	85,824	64,061	46,618
	-13.1	-7.5	-15.5	-23.1	-20.2	-25.4	-27.2
C 漁 業	475,311	461,150	421,296	365,131	307,528	253,419	215,813
	-11.9	-3.0	-8.6	-13.3	-15.8	-17.6	-14.8
第 2 次産業	18,106,353	18,737,426	19,334,215	20,548,086	20,247,428	18,391,601	16,065,188
	1.2	3.5	3.2	6.3	-1.5	-9.2	-12.6
D 鉱 業	131,722	108,020	95,316	63,381	60,597	46,423	26,921
	-39.0	-18.0	-11.8	-33.5	-4.4	-23.4	-42
E 建 設 業	4,729,373	5,383,271	5,266,295	5,842,027	6,630,578	6,345,737	5,391,905
	19.3	13.8	-2.2	10.9	13.5	-4.3	-15
F 製 造 業	13,245,258	13,246,135	13,972,604	14,642,678	13,556,253	11,999,441	10,646,362
	-3.4	0.0	5.5	4.8	-7.4	-11.5	-11.3
第 3 次産業	27,520,612	30,910,757	33,444,306	36,421,356	39,642,059	40,671,364	41,328,993
	12.3	12.3	8.2	8.9	8.8	2.6	1.6
G 電気・ガス・熱供給・水道業	320,534	348,607	336,841	333,614	364,183	338,085	279,799
	10.5	8.8	-3.4	-1.0	9.2	-7.2	-17.2
H 運 輸 ・ 通 信 業	3,365,228	3,504,251	3,510,034	3,675,718	3,890,110	4,758,596	4,757,192
	4.0	4.1	0.2	4.7	5.8	22.3	0
I 卸売・小売業、飲食店	11,371,708	12,731,078	13,382,405	13,801,675	14,618,405	15,188,461	14,241,864
	12.2	12.0	5.1	3.1	5.9	3.9	-6.2
J 金 融 ・ 保 険 業	1,383,290	1,576,530	1,729,426	1,969,207	1,974,508	1,751,109	1,537,830
	22.5	14.0	9.7	13.9	0.3	-11.3	-12.2
K 不 動 産 業	371,833	426,905	479,753	691,590	707,149	809,076	859,635
	35.6	14.8	12.4	44.2	2.2	14.4	6.2
L サ ー ビ ス 業	8,748,648	10,297,555	11,949,386	13,886,738	15,932,490	15,683,247	17,554,525
	13.6	17.7	16.0	16.2	14.7	-1.6	11.9
M 公務(他に分類されないもの)	1,959,371	2,025,831	2,056,461	2,062,814	2,155,214	2,142,790	2,098,148
	12.5	3.4	1.5	0.3	4.5	-0.6	-2.1
N 分類不能の産業	167,181	61,539	166,518	320,919	432,208	761,258	1,146,001
	318.9	-63.2	170.6	92.7	34.7	76.1	50.5

資料出所：総務省統計局「国勢調査」をもとに加工して作成

(注)平成 14 年 3 月の産業分類改定を受け、平成 17 年の就業者数及び平成 12 年から平成 17 年の増減率は、改定後の分類を基に、\* 1:情報通信業と運輸業、\* 2:卸売・小売業と飲食店・宿泊業、\* 3:医療、福祉、教育、学習支援、複合サービス業及びサービス業(他に分類されないもの)を合計したもので算出。

## (2) 障害者の雇用の促進等に関する法律と障害者の就農との関係

民間企業においては、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に基づき、常用労働者数の 1.8%にあたる障害者を雇用する義務が課せられており、法令順守や社会的責任が大きく取り上げられる今日、各企業においては障害者雇用への意識の向上もみられ、年々障害者雇用率は上昇してきている。しかし、家族経営や小規模経営が多数を占める農業分野においては、障害者の雇用義務が課せられない事業所（農家）が多い。それ故、障害者雇用に向けての働きかけも他産業に比べ少なく、障害者雇用への意識も他産業に比較して低いものと考えられる。

また、障害者の雇用及びその継続のための対策として運用されている各種援護制度についても、農業

分野においては活用条件に該当しないことも少なくなく、他産業程有効な手段になりえていないのが現状である。あわせて、労働行政との接点が少ない小規模農家においては、こうした援護制度の存在自体を知らないということも十分に考えられる。

### 3.2 障害者雇用の観点からみる農業の実際の特徴

農業において障害者雇用を図っていくためには、産業としての農業、農業における就業の特質を把握し、留意しておく必要がある。上でも述べたとおり、規模の特徴等から農業に障害者雇用促進の働きかけが及びにくかった嫌いがあり、そういった理由もあり、他産業と異なる特性の把握も進んでいない嫌いがある。農工研が推進している雇用マニュアルの作成も、こうした農業の特性を意識してのものであった。本項では農業における就業の他産業とは異なる特性について検討する。

#### (1) 事業所（農家）の特徴

まず、先にも触れた規模の問題を取り上げよう。日本における農業経営は伝統的に家族経営が主流であり、企業参入により農業の形態が多様化してきたとはいえ、現在も家族経営の占める割合は非常に高いのが実情である。独立行政法人労働政策研究・研修機構（2004）は、こうした農業生産活動のあり方は、農業従事者に農地についての考え方や共同作業などに関して特有の感性と心理的規範を形成してきた、また、それらは地域内人間関係に関する農業従事者のメンタリティーなどの要因とあいまって、他の産業や他の地域からの労働力が農業に参入することに対する「排他的とも思えるほどの消極的な行動」とらせることになっているのではないかと推測している。こうした認識を踏まえて考えると、農家にとって、まず人を雇うということ自体に馴染みが少なく、もし雇うといっても、収穫時期等一時的に手伝いの位置づけでのニーズであり、状況のわかっている人材を求めたいという農家も少なくないと思われる。障害者に限ったことではないかもしれないが、農家へ障害者を常用的な雇用労働力として認識してもらうことは大きなハードルであるかもしれない。

次に、障害者を雇用する際の懸念事項や配慮事項等について、農業分野において特徴的なものを考えてみたい。労働省・日本障害者雇用促進協会（1995）によると、知的障害者を雇用していない事業主が、当該障害者を雇用する際に心配な事項（複数回答）として挙げたもののうち、最も多かったのは「事故（けが）がおきたら責任をとらなくてはいけないのではないか（72.7%）」であった。また、実際に知的障害者を雇用している事業主に対して、雇用上特に配慮している点を尋ねた（複数回答）ところ、「事故の防止（58.1%）」が半数以上を占めている。また、農工研（2009）が（社）日本農業法人協会会員に実施したアンケートによると、障害者雇用に際する不安や心配な事項として、「障害者に適した業務の特定・開発（約60%）」に次いで「障害者の事故や怪我（約55%）」を挙げる者が多く、半数以上を占めていた。大型機械や刃物等、機械や器具の使用頻度の高い農作業においては、安全面に対する危機意識は高く、障害者雇用の阻害要因のひとつとなっていると思われる。

また、労働省・日本障害者雇用促進協会の同調査において、知的障害者非雇用事業主の雇用に際しての心配事項として、「けが」に次いで挙げられていたのが、「仕事だけでなく生活の面倒もみなくてはいけないのではないか(53.4%)」であった。自宅周辺の土地で季節や天候に合わせて、生活と並行して作業を行う農家にとっては、農業と生活は密接な関係にあると思われる。そうした環境のなかで長年障害者を雇用している事業主のなかには、住み込みで家族のように生活をしている事業主も少なくないようである。しかし、食事をはじめとする生活面への対応が求められてしまうと、作業指導面以外の部分で事業主の負担は過重になり、雇用に対して身構えてしまうのであろう。同調査において知的障害者を雇用している事業主が雇用に際して重視することとして(複数回答)、「身辺処理ができるか(47.0%)」が大きなウエイトを占めている点も、雇用主と従業員との生活上の密接度の高さを反映しているとも考えられる。

なお、住み込みでない形で働くためには自力通勤ができる必要が出てくるが、地域によっては公共交通機関の利便性が良いとはいえないところが少なくなく、マイカー通勤が可能な者か、近隣に住み徒歩もしくは自転車等での通勤が可能な者に限られてしまいがちなのが現状である。こうした立地条件等が、障害者雇用におけるハードルのひとつになっているとも考えられる。

## (2) 作業的特徴

ここまでは、農家における障害者を雇用するに至るまでの環境的要因や条件について考えてきたが、ここでは、作業的特徴に焦点を当てて農業の特徴について考えてみたい。ひとつは、天候や季節による日々の作業内容の非一定性である。ハウス栽培等の施設利用型の農業や畜産の場合にはそれほど大きな影響を受けることは少ないと思われるが、土地利用型の農業の場合、まずは日々の天候によって作業内容に変更が生じることは大いに考えられる。場合によっては、その日の作業がほぼなくなるといったこともあり得るであろうし、その分翌日以降に過重な作業負担が生じてしまうこともある。また、台風等自然災害の被害により作業のパターンが大きく変わらざるを得ないこともある。さらに、農作物の栽培から収穫、出荷に至るプロセスは数ヶ月におよび、それを終えると閑散期が訪れるというパターンも多いようである。図2-1は、総務庁「労働力調査」の月次数値(2007年12月まで)をもとに推計した農林業就業者数の季節パターン(2007年の季節指数、年平均=100)を非農林業と対比させたものであるが、非農林業が99と101の間で平坦な動きを示し、ほとんど季節性がみられないのに対し、農林業就業者は最高が115、最低が80と顕著な季節性を示している。

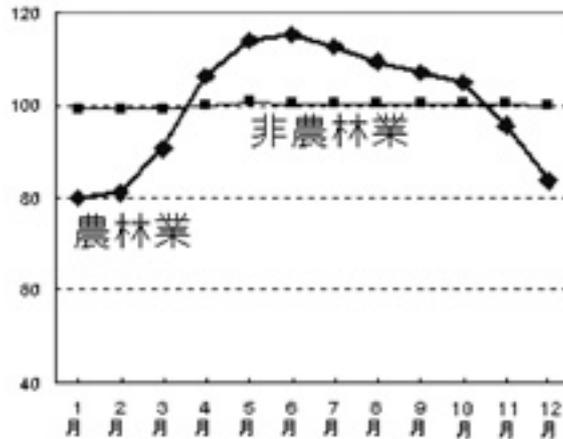


図 2-1 農林水産業就業者の季節性

このように、自然条件に大きく依存する農業は、長期的にも短期的にも見通しが立てづらく、作業量にもばらつきが生じるため、他産業のように、画一的に時間等を決めた形で雇用する方法はそぐわないことが多い。

障害者の雇用の面では、こうした特性からさらに別の課題が生じる。障害者、特に知的障害者が作業に従事する場合、作業手順を覚えたり要領をつかんだりするためには健常者に比べると時間がかかることが多い。また、繰り返し作業経験を積むなかで習熟はみられるが、期間が空いてしまうと、一旦習得したものを維持し続けることが難しいという特性をもつ者も少なくない。栽培から収穫、出荷まで長期的なサイクルで行う農作業の場合、こうした障害者が不得手とする作業要素をどのように克服していくかは大きな課題である。また、肉体労働が多くを占める農業においては、肢体不自由者をはじめとする身体障害者にとって作業範囲が限られてくる可能性も否めない。

こうしたことから、前節に述べたように、農作業には障害者にとって効果的に作用する面がある一方、農家が雇用する際には克服しておきたい課題が少なくないことも認識して抑えておかねばならないと考える。

最後に、障害者雇用に限らず農業での就労全般に通じるが、農業に従事すること、農業によって収入を得ることに伴う困難やリスクを過小に見込むべきでないことを再確認しておきたい。既述のとおり農業での就労促進に取り組んでいる自治体も少なくなく、ホームページ等を活用した広報に努めているところも多いが、そこに「甘い気持ちで応募」することを戒めている記述もみられる。自然を相手にする農業は天候によってその収穫が左右され、日常の作業においても大きな負荷を伴う場合がある。またグローバル化の進展に伴い、絶えず日本をはるかに上回る経営規模等に恵まれた海外からの製品との競争を念頭におく必要もある。

前章では日本の消費者の国産農産物への期待が高まっていることを紹介したが、それは期待されている安全性や品質が担保されている限りのことであり、コストについても海外産品との乖離があまりに大

きくなれば消費者の支持が得られなくなることも考えねばならない。農業に従事することには自然に親しむという牧歌的なイメージだけでは認識できない厳しさも伴っていることを念頭におく必要がある。

#### 【注】

(1) 「農産物価格や単位面積当たりの収益が低いなど、農業経営の環境が悪いため」も「高齢化のため労働投入量が減少するため」と同数の61.0%の回答を得ている。

#### 【文献・資料】

独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構農村工学研究所・農林水産省経営局：農業法人等における障害者雇用に関する調査。農業分野における障害者就労支援セミナー提供資料（2009）

独立行政法人労働政策研究・研修機構：農業と雇用労働力—そのあり方と今後の方向—。労働政策研究報告書 No. L-2（2004）

園芸療法研修会：<http://jhhs.jugem.jp/?cid=2>

長谷川真人：園芸療法の紹介。理学療法科学。22。（2）pp.301-304（2007）

ミッチェル・ヒューソン・菅由美子（監訳）・升井めぐみ（訳）：園芸療法実践入門 心へのアプローチ。エンパワメント研究所（2000）

室屋有宏：企業の農業参入の現状と課題—地域との連携を軸とする参入企業の実像—。農林金融。第60巻第7号。pp.13-26（2007）

日本園芸療法普及協会：<http://members.jcom.home.ne.jp/ht-society/index.html>

日本農業経営学会編：新時代の農業経営への招待 新たな農業経営の展望と経営の考え方。農林統計協会（2003）

日本農業新聞（2009年1月6日付）

：<http://www.nougyou-shimbun.ne.jp/modules/bulletin6/article.php?storyid=862>

日経ネット（2008年12月17日付）

：<http://www.nikkei.co.jp/news/keizai/20081218AT3S1702117122008.html>

農林水産省：平成17年度食料・農林水産業・農山漁村に関する意向調査 集落の農業の将来展望に関する意向調査

農林水産省：平成19年度農林水産情報交流ネットワーク事業 全国アンケート調査 経営する農地の拡大・縮小に関する意識・意向調査結果

農林水産省：農業チャレンジ支援事業。 <http://www.maff.go.jp/newfarmer/nf/cfs.html>

農林水産省：特定法人貸し付け事業

：<http://www.maff.go.jp/soshiki/keiei/nouchi/shiensaito/shientopl.htm>

農林水産省：農林水産基本データ集。 <http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/index.html>

農林水産省：農外から農業に新規参入した法人（同法人が参入している市町村を含む）に対するアンケート結果

労働省・日本障害者雇用促進協会：農業分野における障害者の積極的雇用促進方策に関する調査研究報告書．平成5年度研究調査報告－5（1995）

社団法人日本農業法人協会：<http://hojin.or.jp/>

先進政策バンク：<http://www.seisaku.nga.gr.jp/search/search.php?bun=05>

総務省統計局：2000年 国勢調査．<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2000/kako/roudou/index.htm>

田崎史江：園芸療法．Vol. 30, No.2. pp. 59-pp65 バイオメカニズム学会誌（2006）

特定非営利活動法人日本園芸福祉普及協会：<http://www.engeifukusi.com/>

牛野正・中野裕子・林賢一：農業における知的障害者雇用に関する一考察－農業に労働力を，障害者に雇用の場を－．農村計画学会誌．Vol. 25, No. 4. pp. 556-563（2007）

財団法人日本作業療法士協会：<http://www.jaot.or.jp/index.html>

全国社会就労センター協会：<http://www.selp.or.jp/>

全国新規就農相談センター：<http://www.nca.or.jp/Be-farmer/index.php>

## 第3章

### 農業分野における障害者の雇用促進

## 第3章 農業分野における障害者の雇用促進

### 第1節 障害者雇用に向けた取り組み

#### 1.1 障害者雇用事例の概観

近年の障害者雇用を取り巻く状況や、農業分野における障害者雇用の特性や傾向については、前章で触れてきたとおりであり、必ずしも障害者の雇用に適したものだけではない。また、わが国の障害者雇用促進に関する法制度等の面においても、障害者の雇用を加速する要素は潤沢とはいえない。こうした状況を踏まえると、農業分野における障害者雇用を促進するためには、これら課題を克服する手法を普及することが必要で、そのためにも先行して農業において障害者雇用の促進を進めている事例の分析からは多くの示唆を得ることができよう。

そこで本章では、これまで概観した種々の条件や制約の下で、障害者雇用を推進している農業生産法人や企業等の事例を紹介しつつ障害者雇用促進につながる方策について検討する。

##### (1) 農家の経営特徴別のタイプ分けの試み

前述のような状況において障害者が農業に従事する場合、他産業においてまず連想されるような事業所に雇用される場合の他、様々な方法によるケースが考えられ、今後の障害者雇用の促進を考えるに際しても、こうした多様性を考慮する必要がある。先行研究においても、この点を意識してそれらについて整理しているものがみられる。例えば労働省・日本障害者雇用促進協会（1997）では、障害者の社会的生活を福祉的側面から自立的側面に展開させたいくつかのステージに対応させ、労働の場とノーマライゼーションの展開として4類型を示している。すなわち、まず①コロニー等の福祉施設が社会復帰訓練の場として作業を行う場合、次に②自宅等から共同作業所等の通所施設に通いながら作業に従事する場合、さらに③共同作業所等が法人資格を取得する場合、④障害者が健常者とともに一般の事業所に雇用される場合、と徐々にノーマライゼーションのステージが施設から地域へ移行していく形で整理を行っている。そして、①～③については福祉内部での展開であるのに対し、④については福祉外から福祉へのアプローチが必要であるが、後者のパターンが雇用の拡大には必要であるとしている。

一方牛野他（2007）は、障害者が農業に取り組むパターンの分類を試みている。その結果、①'障害者施設が施設内で農業を行っているパターン、②'農家で障害者が作業に参加しているもので、農家が障害者福祉への貢献という努力義務的な意味合いから障害者を受け入れているパターン、③'従業員としてではないが障害者施設が農家の委託を受けて障害者が作業しているもののうち、障害者施設が障害者を引率してきて作業するパターン、④'農家や農業法人の従業員として障害者が労働力として就業しているパターンの4類型に分類し、障害者の地域社会での自立生活の達成を視野に入れると、④'が最もそれに近く、以降③'、②'、①'と続くとしている。上記の2例ではいずれも、農作業の場が福祉施設内か農家（事

業所)かに分かれることで共通しており、特に後者で福祉施設と農家(事業所)とのかかわりが意識されている点については、後節で触れるとおり、農業分野での雇用拡大を考えるにあたってのひとつのポイントになると考えられる。

形態を問わず障害者が農業に携わることから出発すれば、上記の分類は自然である。しかし、本研究の趣旨を考慮すると、「雇用」という形態においても一様に考えずその特性を意識する必要があると思われる。ここまで述べてきたとおり、農業経営の形態は家族経営が多数を占めるものの、近年は企業参入をはじめいくつかの形態が存在しており、こうした形態の違いによっても、特性や課題が違ってくると思われるからである。そこでここでは、障害者を雇用している農家(事業所)を取り扱うにあたり、経営形態にどのような特徴があるかを整理しつつ行うこととする。なお取り扱う事例としては当研究の一環として行った農園視察に加え、先行研究や当機構のホームページでの紹介(リファレンスサービス)等インターネットで公開されている障害者雇用事例から得られた事例も対象とする。

#### ア 一般農家による障害者雇用

まず、もっとも想像しやすいと思われる一般農家において障害者を雇用している例について取り上げる。収集した事例のなかで半数以上はこれに該当した。規模についてみると収集した範囲でみる限り、100人未満の農家が多く、家族経営的な農家も少なくない。すでに確認したとおり農業における障害者雇用には種々の困難性が考えられるが、雇用が実現している事例も少なくないと思われる。

そのなかで、積極的な取り組みをしている農家を紹介すると、静岡県の農家(13代続いた専業農家)では、当初は家族を中心とした小規模経営を行っていたが、障害者やその家族等から依頼を受けることが何度か続き1名の受け入れを行った際、農業における戦力としての可能性を感じ、徐々に雇用を拡大し現在に至っているという。現在では、各種助成金等必要な制度を活用しながら障害者が主力となる部門を構築し、個々人にあった場及び時間を設定し、能力に応じ賃金等も決定している。

これほど計画的に受け入れを進めている農家は極めて先進的な事例と思われるが、地域福祉や労働行政等との接点が少ない農家にとって、一個人からの直接的な働きかけにより雇用が開始されたというケースは他の事例にもみられる。こうした事例においては、受け入れ側の農家には障害に対する知識がほとんどないことが想定され、職場環境面においても既存の環境に障害者が合わせていく面が非常に多いという点が特徴といえる。あわせて、既存の経営を維持するため、戦力としての期待は他の大企業等に比べ高くなるといえる。

#### イ 既存の企業による農業部門の立ち上げによる障害者雇用

近年、企業が農業分野に参入してきているケースが増加しつつあることはすでに触れているが、そこで、さらに障害者を雇用しているケースもみられる。企業の本業はサービス業、土木建築業、電気・電子関係の製造業等様々で、規模についても、小規模のものから1,000人以上の大企業まで幅広い。農業部門の立ち上げのきっかけは、本業の事業縮小に伴い他業種へ進出することで、経営の維持を図ろうと

いう趣旨から農業部門を設立したケース、障害者雇用促進の観点において農業部門を設立したケースが主であり、特に後者については大企業を中心に展開しており、障害者雇用の観点を意識しつつ、その就労の場として農業を選択したという点は他のパターンにはない取り組みである。

なお、こうしたケースの内半数以上は特例子会社の設立によるものである。事例のなかには、農業法人格を取得し土地をリースして農業を展開しており、障害者の就労の場の提供とともに、安全・安心な野菜の生産を通して、担い手不足にある農業の復活に貢献できる事業を目指しており、農業分野の課題解決に向けた役割を同時に果たそうとしている非常に意欲的な取り組みも存在する。

特例子会社による経営は、物理的環境調整や人的支援体制の構築等、障害特性に応じた配慮が得られやすく、安定した雇用が図られやすいというメリットがある。また、障害や障害者の雇用管理に一定の知識のある社員が配置されるという点も特徴といえる。これらの特性が農業の場においても適用できることを示す取り組みとして、注目される。

#### ウ 農業分野での起業による障害者雇用

農業を生業として新たに法人を立ち上げるパターンもいくつか確認されている。主な目的としては、遊休農地の解消を図ることや地域住民の雇用の場を確保すること（地域貢献に対する意識）が挙げられるが、そのなかで障害者の雇用の場の創出につながっているものもある。その際、企業から資金の一部が提供される形で、企業と地域が協力して起業するケースもみられている。

一例を挙げると、ある法人の設立は、住民の就業機会の確保や新規作物の導入、さらに開発用地の用途が課題となっている折、大手食品メーカーが、主力商品の原料となる農産物の養液栽培候補地を探していたことがきっかけである。設立当初の企業規模から、障害者の雇用に取り組むべきだという企業理念の下、雇用が実現している。他の事例では、地元の経営者団体の活動への参加を通して障害者雇用の場の創出の必要性を強く感じていた事業主により、団体の協力を得つつ設立されている。

このような障害者の雇用の場の確保が経営理念に位置づいている企業は、限られた資金やマンパワーのなかで障害者の働きやすい職場環境を構築するべく配慮が得られやすいかもしれない。しかし、障害者雇用に限らず起業においては、経営的なリスクは既存の企業よりも大きく、こうした手法が障害者の安定雇用に向けての方策として確立するにはこれらの事例が定着し、かつ蓄積されてゆくことが期待される。

その他、企業と福祉との連携による起業も考えられるが、この場合、企業側の経営ノウハウを活かしつつ、福祉サイドの障害に対する知識を活用できるというメリットがある。こうした強みを活かし、農業分野でも障害者の雇用の場を創出しようという取り組みもわずかだがみられ始めているようである。

#### エ 社会福祉法人の農業法人格の取得による障害者雇用

社会福祉法人等の授産種目に農作業を取り入れている施設は少なくない。そうした社会福祉法人が、農業法人格を取得することにより、農業法人の従業員として障害者を雇用している事例もいくつかみら

れる。例えば社会福祉法人が農事組合法人を発足させ規模や業容の拡大を図ってきた事例がいくつかみられる。障害者の支援を行っているなかで、能力はあるが企業就労の機会に恵まれない利用者に雇用の場を創設したいという理念が現実のものとして実を結んだ例といえる。

このパターンにおいては日常にかかわりのあった施設利用者が従業員となるため、一般的な障害特性はもとより個々人の特性を十分把握した上での対応が可能となり、いわゆる障害者雇用導入時に懸念されるような混乱は少ない。また、障害者は手厚い支援が受けやすく安定した就労が期待できるというメリットもあるだろう。一方で、利用者と従業員との差別化を図りにくい、経営との兼ね合いから雇用労働力をどこまで拡大できるかといった課題が生じる可能性は否めない。実際の例においては農業法人としての経営と福祉の経営とのバランスを図るといった課題が克服されていると考えられる。

## (2) タイプ分けからみえてくる雇用状況の傾向

以上のように個々の事例を、経営形態等によるパターンを意識して概観していくと、それぞれの形態によって事業所（農家）の障害者雇用の動機、受け入れの基盤（人的及び物理的な環境等）は異なる特徴をもっていることが確認できる。例えば、一般農家（ア）においては、障害者やその家族等からの直接の依頼が雇用のきっかけになる事例が多いが、農業分野での起業による障害者雇用（ウ）の場合は、起業の当初から障害者を雇用することが方針に明確に位置づけられている。同様に、既存の企業による農業部門の立ち上げによる障害者雇用（イ）の場合でも、特例子会社の場合に顕著であるが、障害者の雇用義務も意識していると推測される。一方、社会福祉法人の農業法人格の取得による障害者雇用（エ）の場合は、障害者の雇用の場の確保が目的の中心におかれていると思われる。

こうした動機の違いは、それぞれの受け入れ基盤等に影響してくる。イ、ウ、エのパターンの場合、すでに障害者を受け入れる基盤が整っている、あるいは整備した上で受け入れを行っている場合が多い。すなわち、障害に対する一定の知識のある人材が確保されており、物理的な面においても一定の環境整備がなされている、もしくは整備が予定されている<sup>(注1)</sup>。それに対して、アの場合、雇用する時点においては受け入れ基盤が整っていないことが多い。従業員に障害についての知識はそれほどなく、物理的な面においても障害者を念頭に置いた整備は十分ではない。担当する作業についても不確定であることが少なくないであろう。

表 3-1 農業タイプ別の傾向

	障害者雇用の動機・契機	受け入れ基盤・体制	特徴
ア	一般農家による障害者雇用 一人からの直接的な働きかけであることが多い	・障害に対する知識は少ないことが多い ・環境面の整備はされていないことが多い →受け入れ後に徐々に障害に対する理解を深め、環境整備が進んでいく	・小規模経営、家族経営が多い ・現在の経営の維持、安定が第1であり、戦力としての期待が大きい
イ	既存の企業による農業部門の立ち上げによる障害者雇用 (特に大企業や特例子会社の場合) 障害者の雇用義務、障害者の雇用促進[社会的責任]	(中小企業の場合) ・障害についての知識が少ないことが多い ・環境面の整備はされていないことが多い →受け入れ後に徐々に障害に対する理解を深め、環境整備が進んでいく  (大企業・特例子会社の場合の場合) ・物理的環境及び人的環境面の配慮が得られやすい	・小規模のものから大規模のものまで様々である ・特に大企業の場合は安定した雇用が維持されやすい ・特例子会社では特に障害に応じた作業内容及び作業量が設定されやすい
ウ	農業分野での起業による障害者雇用 遊休農地の解消 地域住民(障害者)へ雇用の場を提供[地域貢献]	・受け入れに対する理解は得られやすい ・それに伴い、物理的環境についても整備が進められやすい ←一定の環境整備はなされている	・経営理念に障害者雇用が位置づいている ・経営的手腕が問われ、リスクは高い
エ	社会福祉法人の農業法人格の取得による障害者雇用 障害者の働く場の創設	・個々人の特性を十分把握した上での対応が可能 支援が手厚い ←すでに受け入れ体制は整っている	・従業員と利用者との差別化が図りにくい ・雇用労働力の拡大に限界がある

### (3) 障害者の就農の特徴

上述した違いがあるなかで、これまで紹介した事業所はいずれも障害者雇用が継続している事業所である。言い換えれば上記のようなそれぞれの不確実性が克服された事例といえる。要因としては、障害者の努力はもとより事業主も様々な配慮を行っていることが挙げられるが、その検討に入る前に、ひとつの特徴点に触れておこう。それは、上記のような雇用時点の状況に違いがあるのに対して、雇用が継続している現状における配慮事項について、雇用パターンによる違いがそれほどみられず、むしろ共通する点が少なくないことである。例えば、作業工程の単純化、障害特性に合わせたラインへの配置、言葉による明確な指導や視覚的な指示、安全に配慮した治具の作成やペア作業による安全配慮、チェック体制によるミスの解消等が、パターンあるいは規模の大小を問わずみられる。また、農工研(2008)が行った先行研究においても、事例調査の結果、同様の配慮ポイントが明示されている。これは農業分野に限った取り組みではなく、障害者雇用分野においても共通する点が多いが、その同種の取り組みが農業においても適用されることが、雇用継続の鍵となると考えられる。

また、多くのケースにおいて何らかの支援制度を活用していることも共通している。例えば障害者雇用納付金による各種助成金の活用が目立つ。また、精神障害者社会適応訓練事業の活用から雇用へ結びついているケースも多く、こうした事業所では訓練修了後の複数の精神障害者を雇用していることも確認された(注2)。

では、その独自性や障害者雇用の難しさが懸念されている農業分野において、それを感じさせない取り組みができていのはなぜかということを考えてみたい。まずは生産作目に注目し、確認が可能な事例(主として当機構のリファレンスサービス掲載事例)について整理してみると、作目別に最も多いの

は、ほうれん草やみつば等の水耕栽培及び花き栽培、次いで多いのは、しいたけやえのきだけ等のきのこ栽培、和牛、乳牛、豚、鶏等の畜産がほぼ同数であり、その他はトマトのハウス栽培が目立っていた。施設栽培や畜産での雇用事例が多いことがわかる。これらにみられる共通点として、施設栽培では、生産から出荷までのサイクルが短く、一年をとおして作業が確保できるため作業が定型化しやすく、天候にも左右されることがない点が挙げられよう。畜産においても、天候や気候の影響を受けにくく、作業内容の定型化が図りやすい、安定した作業量の確保が可能といった作業的特性が挙げられる。作業内容については、生産や飼育における補助的な作業が多いが、その他、施設栽培においては、出荷調整作業に従事している障害者が多いことも特徴である。出荷調整作業は、一連の作業が葉切りや根切り、選別等直接作物を取り扱うものから、出荷直前の包装や箱折作業等まで幅広く、かつこれらの作業を短期間に行うこととなるため、作業工程が分割しやすく、個々人の特性に応じた作業が可能となるという特徴がある。古い先行調査においても、これと附合する傾向がみられる。労働省・日本障害者雇用促進協会（1995）が知的障害者を長期・常用雇用している事業主へ行ったアンケート調査結果によると、畜産経営が全体の半数以上を占め、他には、きのこ類や施設野菜、花き等の施設型部門の経営が目立っている。また、特に畜産経営において特徴的なのは、障害者が従事している作業内容の種類が他部門に比較して多く、さらに、畜産部門及び施設型部門における栽培・飼育規模については、一般的な農家経営の規模に比べると大規模な経営が営まれていることも特徴となっている。さらに、農工研（2008）においても農業分野における障害者の雇用状況がまとめられている（事例収集によるため、調査対象はアンケートに比して少数）。先述した研究結果とほぼ同様、施設野菜や畜産関係や花き、きのこ栽培等での就労事例が目立っており、通年的に仕事が確保できる作目、単純作業が多く用意できる作目があることが受け入れを容易にしていることがわかる。

なお、これらの例に比べると土地利用型の作目に従事している例は少数しか把握できなかったが、個々の作業に関する日誌を克明にまとめ、次回（翌年の同時期など）同じ作業に従事する際その参照を促すことで長期のブランクを補うなどの工夫がみられる。これらの手法が蓄積・共有化されることでこうした作目についても雇用の可能性が高まることも期待される。

さらに、生産物によっては、収穫時に今収穫して良いかどうかといった、判断能力を問われることがある一方、最適な規格から多少外れたものを収穫したとしても、選別作業において対処が可能（例、商品の規格が複数設定してあるためランクを下げることにより対応できる、加工品として取り扱う等）であるため、曖昧な判断が苦手な障害者でも対応できるという場合もある。他産業においては、判断基準が明確であるがためにミスにつながりやすい作業も多いが、農作業の場合はこうした点を回避できること、それによりストレスがかかりにくいことはメリットのひとつといえる。

## 1.2 各自治体等の取り組み

ここまでは、農業分野での障害者雇用事例を概観してきたが、農業分野に限らず、障害者雇用におい

て、障害者と事業所の両者をサポートする支援者が大きな役割を果たすことが多々ある。こうした中、各地方自治体単位において、農業に特化した就労支援活動を実践することで農業分野での障害者の雇用促進に効果を得ている取り組みもいくつかみられている。

例えば、ある自治体では園芸福祉の理念の下、障害者の就業を重点的取り組みのひとつとし、農業及び障害に関する専門的な知識を有する人材を、障害者及び農家を支援できるよう配置する事業が行われ、そのための人材育成に向けた取り組みに力を入れている。その他、福祉施設が主体となって、受け入れ可能な農家を開拓し、福祉施設の利用者の訓練及び実習、ひいては雇用へつなげようとする積極的取り組みもみられる。これらの取り組みは、農家側としても、専門的知識を有する支援者が介在することで不安の軽減につながる、農家が対象者へ一定期間かかわることで理解が深まり、定着へ結びつきやすいといったメリットがあるようである。

## 第2節 受け入れ農家の拡大に向けて

### 2.1 障害者の就農を取り巻く支援機関の役割

本年度、農工研が研究の一環として、全国3か所において『農業分野における障害者就労支援セミナー』を実施し、本テーマに関心のある多くの関係者が集まったが、それぞれの会場において多くを占めたのが福祉関係者であり、支援者の農業分野における就労支援に対する意識の高さがうかがわれた。障害者雇用において、障害者と事業主との間に位置する支援者が有効な役割を果たすこと、その支援者の農業分野への意識が高まっていることから、農業分野における障害者の雇用拡大に向けて、支援機関の役割や支援の在り方について考えておきたい。

障害者の雇用促進を考える際に、支援機関の役割やその重要性については、農業分野に限らずたびたび取り上げられてきていることではある。しかし、農業の独自性等も踏まえ、ここでは農業に特化してその役割を改めて考えてみたい。

#### (1) 地域での就労支援のあり方

前節において各自治体の取り組みとして紹介したように、農業に特化した就労支援体制をとることで、農家及び障害者に対してきめ細やかな支援が可能となる。こうした取り組みが汎化されることで農業分野での障害者雇用が促進されることは大いに推測でき、各自治体においてそうした取り組みが少しでも広がることを期待される場所である。複数の先行研究においても、同様の指摘が多々みられている。しかし、実現可能性を考えた際、一様に同様の取り組みの拡大を図ること以外にも、既存の支援機関において取り組めることを考えておくことも有効と考える。例えば、こうした取り組みを行っている就労支援機関や自治体を中心となり、それぞれの支援機関との間で情報共有を図ったり、農家と支援機関と

のネットワーク構築をサポートしたりといった取り組みが考えられる。

農耕や園芸を作業種目に取り入れている授産施設等が多いことはすでに述べたとおりであるが、そうした授産施設等に所属する障害者にとって、農業での就労は他産業での就労に比較するとイメージしやすく、支援者としても日々の作業支援におけるアセスメントが活かされやすいというメリットがあるかもしれない。しかし、牛野他（2007）が作業種目に農耕を取り入れている社会就労センターに実施したアンケート調査の結果では、利用者が農業で一般就労したことがないと答えた施設は全体の85%に上るといふ。さらに、農業での就職の前例がある施設はない施設に比べて農業での就職は容易であると答えている。こうしたことから、農作業を取り入れている支援機関が農業での就労を意識した支援を展開することも農業分野での雇用の可能性を拓げる一助となると思われる。そのためには、上述したような先進的取り組みを行っている支援機関とのネットワークも有効になってくるであろう。

また、前節で紹介した障害者が農業に取り組むパターンについて牛野他（2007）の分類においては、福祉施設から農家（事業所）へのアプローチが意識されていたが、上記のように福祉施設内に作業種目として農作業を取り入れている場合でも、実習制度の活用等により農家へ直接的にかかわる機会をつくることで農業サイドの意識の変革を促し、障害者雇用へのきっかけとなる場合もあるだろう。そういった意味では、前節でもふれたような、精神障害者社会適応訓練事業や委託訓練等の積極的な活用がなされるよう支援機関から農家への働きかけも重要となってくる。

農業分野での就労を考えるにあたっては、こうした既存の施設における日常的な支援や制度の活用について今一度見直し、より効果的な支援方針を検討することも有効ではないだろうか。

## （2）領域を超えた連携

これまで整理してきた障害者の就農事例やこれまで述べてきた自治体の取り組みのほとんどが、就労支援サイドもしくは福祉サイドが主体となっているものである。障害者の就労支援に携わる者のこうした活動をとおして、より効果的な支援が展開されるようになることは非常に望ましいことではあるが、一方の受け入れ先の農家（事業所）の意識が高まらなければ農業分野での就労は大きくは進展しない。特にこれまで述べてきた農業の独自性（家族経営が多く、人を雇うという経験が多くない）を踏まえると、今後の大きな課題のひとつといえよう。

こうした課題の解決のためには、就労支援サイドが農家へ働きかけるばかりでなく、農業サイドの行政等が農家へ働きかけることも重要になってくると思われる。農工研が平成17年度から実施している農業分野における障害者雇用の受け入れに関する研究もそのひとつといえよう。農業サイドにも働きかけ、農業者と福祉関係者の交流を図るためのワークショップが実施されている。その結果、農業者と障害福祉関係者が知り合う機会が貴重であり今度のさらなる交流のきっかけになる、障害福祉関係者の農業経営に対する理解を深めるきっかけになる、農業者側の障害者の受け入れに対する不安の軽減になるといった気づきが得られ、一定の効果が見出されている。それぞれの専門領域を超えたネットワーク構築や連携に向けての取り組みが着実に広がるよう、各地域レベルにおいて、地方自治体のなかで農業サイド

と就労支援サイドが連携しながら、主体的に取り組めるような仕組みづくりが必要である。

また、農工研の研究において、農業分野における障害者の雇用好事例が収集できたことはもちろん、近年の農業分野での障害者雇用に向けた様々な取り組みが明らかとなってきたことは、非常に有意義であると思われる。しかし、こうした成果は、就労支援に携わる関係者に対して十分認識がなされていない段階であると推察される。これら研究成果の普及が就労支援及び福祉サイドへなされることにより、就労支援機関の農業分野における障害者雇用の認識も深まるのではないかと考える。そのためには、農業問題を取り扱う農林水産行政と障害者の雇用問題を取り扱う厚生労働行政との間で共通認識を図り、積極的連携を図っていくことも必要であろう。

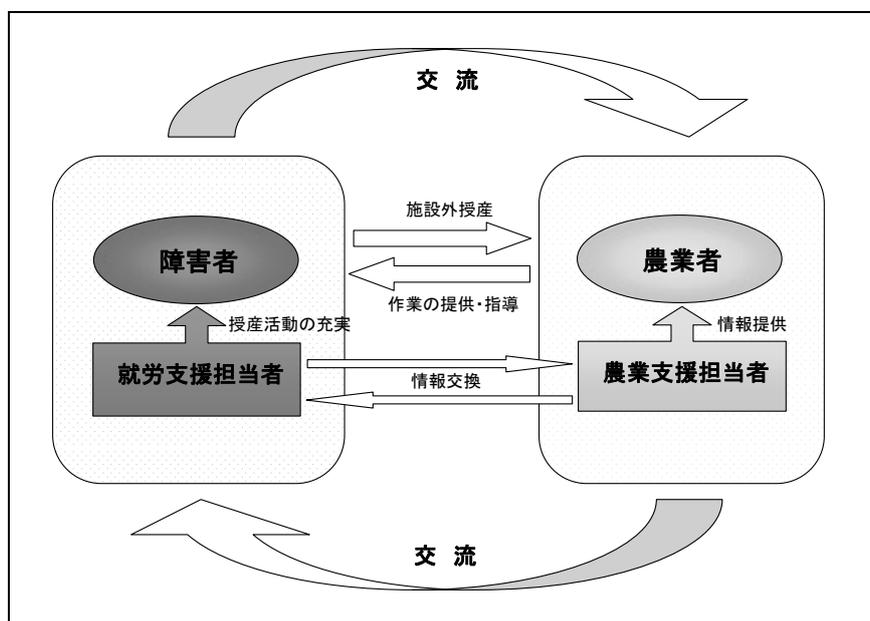


図 3-1 農業分野と障害者雇用分野との関わり

## 2.2 農業分野における障害者の雇用拡大の可能性

### (1) 企業参入による障害者雇用

既存の企業が農業分野への参入を考える背景は様々である。例えば、食品産業における農業分野への進出が活発化してきていることはこれまで述べてきたとおりであるが、食の安全が注目されてきている近年、こうした新事業の展開の報道ぶりなど、マスコミの扱いをはじめ社会的にも注目を浴びている。こうした企業における障害者雇用実態は明らかとはなっていないが、農業分野への進出の目的等から、大規模な展開を行っているところが多いと推測される。そうした分野での障害者雇用は、企業にとって、一戦力となると同時に法令順守や社会的責任への取り組みにもつながり、あわせて障害者にとっても安定した雇用の場の獲得につながるというメリットも考えられる。また、近年農業分野での特例子会社の設立も徐々に増えてきていることを踏まえると、新規参入企業における障害者の体系的な受け入れ体制

の整備も雇用拡大に向けた一手段として検討の余地があるのではないだろうか。

## (2) ソーシャル・ファーム

近年、障害者の雇用の場の創出のひとつとして、ヨーロッパではソーシャル・ファームの普及が著しい。それを受け、日本においても徐々に注目が高まってきているが、農業分野においてもソーシャル・ファームとしての存在の可能性について触れられている場面を目にすることが出てきている(日本農業新聞等)。

ソーシャル・ファームとは、ソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)の一種であり、障害者あるいは労働市場で不利な立場にある人々のために、仕事を生み出し、また支援つき雇用の機会を提供することに焦点を置いている。そして、通常のビジネス的手法を基本としていること、働く場を創設していくことが要件であると考えられている。日本における、特例子会社、以前の福祉工場や授産施設は、障害者に対して支援つき雇用の機会を提供しているという点で共通している。また、ビジネス的手法を基本としている点、及び働く場を創設している点については、特例子会社に共通する点であろう。これらを踏まえて、日本におけるソーシャル・ファームの発展の可能性について意見交換が行われた場においては、精神障害者を対象としたもの、協同組合として運営するもの、社会福祉施設から移行するもの、特例子会社から移行するもの等の可能性が挙げられている((財)日本障害者リハビリテーション協会, 2006)。

本研究をとおして述べてきたような、社会福祉施設の実態や企業の農業分野への参入の状況等を踏まえると、農業分野においても、ソーシャル・ファームの設立の可能性を視野に置いた、雇用拡大に向けた取り組みに対し、関心が高まることも考えられる。

## 【注】

(1) このケースにおいて不確定性がないわけではない。いってみれば、立ち上げる事業の先行きそのものが不確定であるといえる。障害者を戦力にすえるということによってその不確定性が拡大しているということも考えられる(また、本文に書いたように障害者雇用にあたっての基盤整備は念頭に置かれているが、農業という未知の分野において問題なく適用できると保障されていたわけではない)。

(2) 精神障害者社会適応訓練事業は、雇用を前提としたものではなくあくまでも訓練という位置づけであり、訓練期間は最長3年間と比較的長く、本人の状況にあわせ徐々に負荷を高めていくことが可能である。農業は一連の作業スパンが比較的長いものも多く、その特性を踏まえると、上記の訓練期間を活用することによって障害者は農業の環境や様々な作業へ慣れていくことができる。事業主の側にも本人の特性や対応方法等について理解が深まるというメリットが期待できる。

## 【文献・資料】

独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構：<http://www.ref.jeed.or.jp/>

- 独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構農村工学研究所：農業分野における障害者就労の支援方策の検討．平成 19 年度農村生活総合調査研究事業報告書④（2008）
- 労働省・日本障害者雇用促進協会：農業分野における障害者の積極的雇用促進方策に関する調査研究報告書．平成 5 年度研究調査報告－5（1995）
- 労働省・日本障害者雇用促進協会：農業分野における障害者の積極的雇用促進方策に関する調査研究報告書Ⅱ．平成 6 年度研究調査報告－7（1997）
- 牛野正・中野裕子・林賢一：農業における知的障害者雇用に関する一考察－農業に労働力を，障害者に雇用の場を－．農村計画学会誌 Vol. 25, No. 4．pp. 556－563（2007）
- 財団法人日本障害者リハビリテーション協会：ヨーロッパとアジアのソーシャル・ファームの動向と取り組み－ソーシャルインクルージョンを目指して－．国際セミナー報告書（2008）

## 第4章

### マニュアル作成の留意点

## 第4章 マニュアル作成の留意点

今回の共同研究において、研究協力先の農工研の目的は農業における障害者就労促進のためのマニュアル<sup>(注1)</sup>の作成にある。本件担当者は、農工研が実施した様々な活動に関与し必要な助言や意見交換を行い、先行の章における記述においてもそうした過程における知見が活用されているが、これらの活動はマニュアルの作成において結実することが企図されている。

当センターの役割はマニュアルに記載すべき内容に関し必要な情報提供や助言を行うことであり、いわば中身への関与が中心である。しかし、作成の過程においてはマニュアルの構成、表現にかかる部分についても検討がなされており、これらの点についても当センターあるいは機構の経験を参照しつつ随時情報提供や意見具申を行ってきた。今回の経験は今後この種の資料を作成する際にも生かされるのではないかと思われる。

本章ではマニュアル作成への直接的な関与にかかる事項で留意した点について説明する。

### 1 作成の工程

当センターからの関与を説明する前提として、今回作成が進められているマニュアルについて、その作成の過程の概略を述べる。

#### (1) 材料の収集とその活用

これまでの先行研究において農業分野で障害者が就労している事例の収集が進められており、その成果物として作業事例におけるマニュアルとして農工研（2008）において『農業分野における障害者就労の手引き－作業事例編－』が作成されている。今回作成が企画されたマニュアルはこれに続くいわば雇用管理編として企画された。

このマニュアルの作成にあたって、就労事例についてこれまで蓄積されたものに追加を行い、さらに農業法人に向けた質問調査を実施し、さらに現在障害者を雇用していない事業者において雇用を試行的に実施することをおし、発生する課題やその対処を検証した。これらの活動によって把握される全体的な傾向、就業の実例、雇用に至るまでの各段階の留意点を活用してマニュアルを作成することとしていた。

#### (2) 検討体制

本マニュアルへの助言を得るため、検討委員会が組織された。当センターの他、地方公共団体、農業法人、障害者就業支援者からメンバーが選出されている。委員会は2008年9月に開催され、2009年2月に第2回が開催される予定である。

## 2 作成にあたっての留意点

上記の作成過程において、当センターは共同研究の趣旨にのっとり随時意見交換や助言を行ってきた。その過程で、今回作成されるマニュアルについて留意すべき点が整理され、そうした留意点に沿って意見や助言を行うようになった。以下これら留意点を概説する。

### (1) 前提としての一般論

留意点の前提として「マニュアルと称する文書の満たすべき要件とは何か」について一般的な考察を行った。もちろん「マニュアル」という言葉は幅広く使われており、今回作成される文書に狭い意味でのマニュアルの条件がすべて満たされるべきだと考えるのは非現実的であるが、その場合においてもどのような点が一般的に「マニュアル」と呼ばれる文書と異なるかを踏まえておくことは必要で、そうした検討のためにもこの考察は必要と考えた。個々の事項はこの結果に照らして検討し、趣旨の一貫性が保たれるよう配慮した。なおこの考察の結果は農工研に伝達しており、本書にも参考資料として収録している。

### (2) マニュアルの対象者

農業における障害者の就業においては、受け入れる立場に立つ農業法人等の事業者をはじめ、障害者の支援組織、さらには国や地方公共団体等の行政、公的機関等いくつもの分野の人が関わってくる。それぞれの分野によって、必要な情報は異なっている。簡単に言えば「農業関係者は障害者について知識が不足し、福祉の関係者は農業についての知識が不足している」。限られたページ数のなかに盛り込める情報を選択するにあたって、どのような読者を想定するかを念頭に置かないと、結果的に作成されたものが誰にとっても中途半端なものになってしまうおそれがある。広い読者数を想定するとしても、誰を一義的な読者とするかは踏まえておく必要がある。

### (3) 目的の再確認

本来のマニュアルは課題を誤りや無駄なく解決する方法を正確に叙述したものであり、その目的は必要な情報がすばやく、漏れなく入手されることが第一である。しかし、今回の文書は、一読して障害者の雇用に関心を持ち、何らかの行動を起こそうとするようなものであることが求められている。そうした見地からは、詳細な手続きや注意点を重ねたために、大きな手間や負担を伴うといった印象をもたれ、むしろ障害者の就労から遠ざけてしまう結果になっては、逆効果といわざるを得ない。叙述にあたっては、このような目的も常に意識する必要がある。

### (4) 記述内容の性格

マニュアルのなかには、「これ以外の方法をとった場合の結果は保証しない」といった趣旨で唯一の方法を説明するものがある。あるいは複数の方法が可能であるがそのなかでとるべき方法を指定するもの

もある。機器やソフトウェアの使用マニュアルには第1のスタイルをとる場合があるし、組織における執務マニュアルなどでは第2の趣旨で作成される場合が少なくない。

しかし、今回作成されるマニュアルは必ずしも上記の例のように自由度を制限する性格のものではなく、障害者の雇用にあたって発生する課題の解決の方法を示唆するものである。状況によっては記載されたもの以外にも有効な方法があったり、むしろ記載された手法が有効ではない場合もありうる。これはマニュアルが参照される局面が上記のような例が想定している場合に比べ、広い範囲に及んでおり幅広い前提条件の下で適用されるからである。

このような性格を意識し、過度な準拠を求めたり過剰な依存を引き起こしたりしないよう、記述や表現にあたって配慮する必要がある。

#### (5) 個々の事例と一般論

前述のとおりマニュアル作成にあたり実地の事例収集を重ねた上、雇用の試行も行っている。それはマニュアルの素材として貴重かつ不可欠なものであるが、個々の前提や事情に影響されたものであり、制度の活用についても変則的なものとなった場合もありうる。一般的な読者を想定した手法を解説する箇所においては、そうした個別事情からの影響は除去し、標準的、一般的な手法について誤解を招かないような記述を行う必要がある。他方、一般的な解説に終始しては実際に適用する段階の手がかりが乏しくなるので、上記の点に注意を払いつつ事例を効果的に紹介することで、実用性を高めることが期待できる。

### 3 利用にあたっての留意点

マニュアルは、読み物としてだけでなく、実践的な活用が求められる。作成にあたってその点を十分考慮し、利用しやすく役に立つ内容にする努力が必要であるし、作成後も注意を払わなければならないこともある。利用という面を意識して留意すべきと考えることについては以下のとおりである。

#### (1) 作成段階における留意点

利用者にとって有益な内容とするためには、作成段階においても読者となるべき立場からの意見を十分反映させる必要がある。そのことも想定して本マニュアル作成にあたっては検討委員会が組織されているほか、2009年1月においては3箇所でセミナーを開催し本件の説明の上参加者の希望を収集している。これにより利用者からの意見はかなり収集されることが期待できるので、これらの経路を活用し利用者の意見を十分反映させることが求められる。

#### (2) 作成後の留意点

作成後留意すべきことはフォローアップとメンテナンスである。

作成の段階で最善を尽くしても利用してみると、補足すべき点、修正すべき点がわかってくる。そのためには利用者の意見が把握できるような方法を確保することと、それらの意見を貴重な材料として適切な時期に改訂する必要がある。

さらに、作成時点からさまざまな環境変化があったり、関係する制度の内容が改正されたりする場合、そうした変化にマニュアルが適合しなくなってしまう。こうした立ち遅れを招かないような趣旨での改訂も行う必要がある。

このようなフォローアップやメンテナンスの必要性は常に意識されるが、種々の事情から実行は容易ではない。しかし時の経過につれてマニュアルの価値が損なわれないためには、これらの配慮は絶対に必要であり、実行されることが望まれる。

#### 【注】

(1) 「マニュアル」は計画段階の表題であり、作成される文書に実際に「マニュアル」という言葉が使われるとは限らない。実際、先行して作成された作業事例にかかわる文書は「手引き」と名づけられている。しかし、今回は「マニュアルとはどのようなものか」についての考察を提供するなど、「マニュアル」という言葉にこだわりをもって関与している。これは文書の表題に関わらず、農政レベルにおける本件の計画で「マニュアル」の作成が明記されているため、名称にかかわらず作成される文書がマニュアルたる要件を満たしているかが検証されることになるかと予想されたからである。

#### 【文献】

独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構農業工学研究所：農業分野における障害者就労の手引き  
－作業事例編－（2008）

## 参考資料

(参考)

## 1 農業政策に関する計画等

### 1 食料・農業・農村基本計画

本文で記したように、食料・農業・農村基本計画は農業にかかる政策推進の基本的な指針である。最新の計画は2005年3月に閣議決定されたもので、構成は表1のとおりとなっている。

表1 食料・農業・農村基本計画の構成

まえがき

第1 食料、農業及び農村に関する施策についての基本的な方針

第2 食料自給率の目標

第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

第4 食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

以下ではその「第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」を収録する。

### 第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策

食料、農業及び農村をめぐる情勢の変化に的確に対応した施策の展開、食料自給率の向上に向けた施策の充実等に重点を置き、以下に掲げるように、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に講ずる。

#### 1. 食料の安定供給の確保に関する施策

##### (1) 食の安全及び消費者の信頼の確保

国民の健康の保護を最優先とした施策の展開により、食の安全や、消費者の食に対する信頼を確保する。

##### ア リスク分析に基づいた食の安全確保

リスク分析の考え方にに基づき、有害な微生物や化学物質等が人の健康に与える悪影響の確率と程度について科学的な評価を行い（リスク評価）、その結果に基づき、食品によるリスクを低減するための措置を、その実効性等も考慮して実施する（リスク管理）。リスク評価とリスク管理を行う際には、関係者と情報・意見の交換を行い、施策に反映させる（リスクコミュニケーション）。

## ① 農場から食卓までのリスク管理の徹底

### (ア) 生産段階における取組

農薬等生産資材の使用基準を必要に応じ見直すとともに、その遵守の徹底を図る。また、農産物や食品に含まれる有害な物質については、リスクの程度や汚染状況の実態調査を行い、その結果に基づいて適切なリスク管理を実施する。さらに、平成 18 年度までに、主な作物別の G A P（適正農業規範）の策定と普及のためのマニュアルを整備し、各地域や作物の特性等に応じた G A P の策定と、これに基づく農業生産・出荷等、農業者・農業団体や事業者による自主的な取組を促進する。

### (イ) 製造段階における取組

食品安全管理に精通する人材育成や食品安全に係る製造技術情報の提供等の支援を通じ、食品製造事業者の H A C C P（危害分析重要管理点）手法の導入を推進するとともに、食品安全マネジメントシステム（I S O 2 2 0 0 0）の普及・啓発を行う。

### (ウ) 流通段階における取組

平成 16 年 10 月に策定した卸売市場整備基本方針に基づき、平成 18 年度までに卸売市場における品質管理の高度化に向けた規範策定のためのマニュアルを作成し、卸売段階、仲卸段階、配送段階等における規範の策定と普及・定着を促進する。

### (エ) 輸入に関する取組

水際における動植物検疫体制の充実や輸入食品の検査の強化等を図るとともに、輸入農産物のリスク管理に関する情報の収集・提供や、輸入野菜等の残留農薬の調査等の取組を強化する。

### (オ) 家畜防疫体制の強化

家畜の伝染病の発生を予防する観点から、平成 16 年 9 月に策定した飼養衛生管理基準を周知徹底し、これに即し、畜産農家における家畜の衛生管理の向上を図る。また、特定家畜伝染病防疫指針に基づき、国、地方公共団体、関係機関等が連携して、家畜の伝染病の発生及びまん延防止等に取り組む。

## ② リスクコミュニケーションの推進

食品の安全性確保に関する施策等の策定に国民の意見を反映し、その過程の公正性及び透明性を確保するため、消費者、農業者、事業者等の関係者に分かりやすい情報を積極的に提供するとともに、関係者間の意見交換を密に行う。

## ③ 危機管理体制の整備

食品安全に関する緊急事態が生じた場合には、関係府省が連携して、問題食品の消費者等への供給の停止や問題食品の発生の防止に関する措置を速やかに講じる。このため、緊急事態の発生要因ごとの個別対応マニュアル等を平成 17 年度までに整備するなど、食品安全委員会、厚生労働省、農林水産省等、関係行政機関の連携の下、体制を整備する。

## ④ 研究開発の推進

科学的原則に基づいた食品安全行政の推進の観点から、リスク管理措置を検討する上で必要となるモニタリングやリスク低減技術の開発等を強化するため、産学官の連携による調査研究を実施する。

## イ 消費者の信頼の確保

食品表示の信頼確保のため、国、地方公共団体や消費者による日常的な監視の充実、DNA分析技術の活用等により食品表示の適正化を推進する。

生産・加工・流通の各段階において、食品の生産や流通に関する情報が追跡・遡及できるトレーサビリティ・システム（生産流通情報把握システム）について、牛肉のトレーサビリティ制度を適切に運営するとともに、牛肉以外の食品についても、農業者・食品産業事業者による自主的な導入を促進する。

また、消費者に生産・流通履歴を始めとした農産物・食品の情報が正確に伝わるよう、JAS法に基づく規格と表示の充実を図る。具体的には、食品の生産履歴に関する情報に対する消費者の関心の高まりに対応し、平成17年度には農産物について、平成18年度には一部の加工食品について、それぞれ生産情報公表JAS規格を制定するほか、新たに流通情報に関するJAS規格を制定するための制度改正等に取り組む。さらに、従来の有機農産物及び有機農産物加工食品に加え、平成17年度に有機畜産物に関するJAS規格を制定する。

食品表示をさらに分かりやすいものに改善するため、「食品の表示に関する共同会議」において、食品の表示基準全般について見直しを進める。その一環として、加工食品の表示方法について、特色ある原材料の表示の充実や一括表示様式の弾力化を図ることとし、加工食品品質表示基準を改正する。また、主な原材料の原産地表示を進めることとし、平成18年度までに生鮮食品に近い加工食品の全てについて原則として表示を義務付けるほか、表示対象品目以外の品目についても表示を推進する。さらに、平成17年度に外食における原産地等の表示のガイドラインを整備し、これに基づき、外食産業による自主的な原産地等の表示の取組を促進する。

このほか、個々の事業者が果たすべき法令遵守（コンプライアンス）の徹底を図るため、食品産業や農業団体による行動規範の策定を促進する。

## (2) 望ましい食生活の実現に向けた食育の推進

国民一人一人が自らの食の在り方を見つめ直し、食について考える習慣を身に付け、生涯を通じて健全な食生活を実現するための取組を推進する。

### ア 関係者と連携した国民運動としての食育活動の推進

食について自ら考え、判断ができる能力を養成する食育を、関係者との十分な連携の下で、様々なメディアを活用しつつ、国民的な運動として推進し、食品の安全性、食事と疾病との関係、食品に含まれる栄養素の働き、食文化、地域固有の食材及び農林水産業・食品産業等についての適切な理解を促す。このため、学校給食の一層の活用を通じた地場産農産物の利用の促進等を図るとともに、農林水産業に関する体験機会の提供等を促進するなど、若年層や高齢者層、子育て世代等の対象に合わせ、様々な形での実践的な取組を実施する。加えて、食料資源の有効利用、環境への負荷の低減といった観点から、食品の廃棄や食べ残しの減少を促進する。

こうした食育の推進に当たっては、都道府県・市町村段階において、教育、医療、保健、農業、食品

加工・外食等様々な関係者間の連携の強化を促進する。

#### イ フードガイド(仮称)の策定と活用

国民の食生活の改善に向け、特に、30～60歳代男性の3割が肥満である状況の改善や、単身者や子育て世代への栄養・食生活に関する正しい知識の普及を推進する。このため、国民一人一人が食生活の問題点を把握し、健全な食生活の実現に向けた具体的な行動に結び付けることができるよう、適正な食事の摂取量を分かりやすく示したフードガイド(仮称)を策定する。

また、食品産業が、外食メニュー、小売店等の売場、食品の包装等でフードガイド(仮称)を活用することを促進するためのマニュアルを平成17年度に策定し、その定着を図る。

さらに、食育の一環として、関係者と連携し、性別、年齢別等、対象を明確化した上で、フードガイド(仮称)の活用を中心に普及啓発活動を展開する。

#### (3) 食生活の改善に資する品目の消費拡大

「日本型食生活」の実践を推進する観点から、米や野菜等、品目別に行われていた国産農産物の消費拡大対策を、これまでの対策の効果を踏まえ一体的かつ戦略的に実施する。その一環として、生活習慣病や体調不良の背景として、若い世代を中心に朝食の欠食の割合が高いことが指摘されている状況を踏まえ、朝ごはんをしっかり取る習慣を身に付ける運動等の国民的な取組を積極的に展開する。これらの取組に当たっては、消費者が日々の食料を購入・消費する小売店・外食等の食品産業の参画を得るとともに、教育機関や医療機関、研究機関等と連携しつつ、啓発パンフレットや全国的なマスメディアの活用を図る。

米の消費拡大対策については、「日本型食生活」の実現のための一体的、戦略的な消費拡大対策の中心品目として、食育の取組に連動して、世代別の消費動向等を踏まえ対象者等をより明確にした施策に重点化する。また、学校給食における米飯給食については、実施回数が少ない地域における重点的な普及促進を通じ、週当たり実施回数全体の増加を図り、より一層の普及・定着を図る。このほか、消費者の簡便化志向や健康志向に対応した新たな米加工品の開発・普及や、米粉パン等の米の粉体利用を促進する。

#### (4) 地産地消の推進

地域の農業者と消費者を結び付ける地産地消を、地域の主体的な取組として推進する。これにより、消費者が、生産者と「顔が見え、話ができる」関係で地域の農産物・食品を購入する機会を提供するとともに、地域の農業と関連産業の活性化を図る。

その際、各地域において取り組むべき事項やその目標等を明らかにした地産地消の実践的な計画の策定を促し、これに基づき、地元消費者のニーズを把握するための交流活動や地場産農産物の普及活動等、農業団体や食品産業等関係者による自主的な取組を促進する。

さらに、地産地消の取組の一環として、直売や加工等の活動を促進するとともに、研修や講習会の実

施等を通じて地産地消に取り組む人材の育成・確保を図る。加えて、成功事例の収集・紹介や地域間の情報交換を実施する。

#### (5) 食品産業の競争力の強化に向けた取組

食品産業は、食料の安定供給や地域経済の活性化において重要な役割を果たしており、輸入食品との競争が激化するなかでその役割が引き続き十分発揮されるよう、競争力の強化を図る。

このため、産学官の連携や競争的研究資金制度の活用等を通じて、研究開発を促進する。特に、健康や食の安全に対する消費者の関心が高まっていることを踏まえ、機能性食品の開発や食品の鮮度保持・品質管理の向上、食品の安全性の確保等に関する新技術の開発・導入を促進する。

食品流通については、卸売市場の再編・合理化、卸・仲卸業者等の経営体質強化と情報受発信機能の向上、出荷・物流コストの縮減、食品の品質管理の徹底を引き続き推進する。特に、食品や取引等の情報を、いつでも、どこでも提供・入手できるユビキタス・コンピューティング技術の活用等を通じ、集出荷・流通システムの効率化と高度化を推進する。また、流通業務の効率化を環境負荷の低減と一体的に促進するための制度を平成 17 年度に創設する。

さらに、消費者・実需者への農産物の直接販売やインターネット取引等の流通経路の多元化を促進するとともに、大規模小売業者と卸・仲卸業者等との間の取引の適正化を図る。

食品の流通部門の構造改善を図るための基本方針については、国内農業と食品産業の連携強化、情報技術の活用による流通の効率化等を一層進める観点から平成 18 年度までに見直しを行う。

このほか、食品産業の事業活動に伴う環境への負荷の低減及び資源の有効利用を図るため、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律に基づく目標（平成 18 年度までに個々の食品関連事業者による再生利用等の実施率を 20%に向上）の達成に向けて、食品残さの飼料化・たい肥化等の推進を通じて、食品関連事業者による食品廃棄物等の発生の抑制やリサイクルの推進等の取組を促進する。

なお、農林漁業金融公庫からの食品産業向け融資について、食品産業に係る課題を踏まえつつ、平成 19 年度までにその在り方を見直す。

#### (6) 食料の安定輸入の確保と不測時における食料安全保障

国際的な食料需給や貿易に関する情報の収集、食料輸出国との情報交換等を強化し、食料の安定的な輸入を確保する。また、食料輸入の安定化・多元化に資するよう、EPAの締結を通じ、輸出国における生産の安定を図るとともに、輸出規制、輸出税といった貿易阻害要因の除去等に努める。

さらに、世界的な人口増加やアジア諸国等の経済発展による食料需要の増大、地球温暖化の進行等、世界の食料需給の不安定化要因が増していることを踏まえ、不測時の食料安定供給確保のためのマニュアルについて、国民に対する普及・啓発を行うとともに、国内外の食料の需給動向を踏まえ、毎年度その実効性を点検し、必要に応じて見直しを行う。加えて、消費者への価格の安定の観点も含め、米・麦等の適切かつ効率的な備蓄を行う。

## (7) 国際協力の推進

世界の食料需給の将来にわたる安定に貢献するため、開発途上地域の農業・農村の振興に関する技術協力及び資金協力やこれらの地域への食料援助を実施するとともに、アジア地域等の国際的な食料備蓄体制の整備等を推進する。また、EPAの締結を通じ、アジア諸国の農村地域の貧困削減等に向けて国際協力を適切に実施する。

## 2. 農業の持続的な発展に関する施策

### (1) 望ましい農業構造の確立に向けた担い手の育成・確保

今後とも農業者の減少と高齢化の進行が見込まれるなか、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う望ましい農業構造の確立に向け、意欲と能力のある担い手の育成・確保に積極的に取り組む。このため、新たな経営安定対策の平成19年産からの導入に向け、地方公共団体や農業団体と密接に連携し、担い手の明確化を推進するための取組を重点的に実施する。

#### ア 担い手の明確化と支援の集中化・重点化

幅広い農業者を一律的に対象とする施策体系を見直し、地域の話合いと合意形成を促しつつ地域における担い手を明確化した上で、これらの者を対象として、農業経営に関する各種施策を集中的・重点的に実施する。

担い手の明確化を図るための具体的な仕組みとしては、農業者自らの申請に基づき地域の実態を踏まえて担い手を明確にする認定農業者制度の活用を推進する。その際、目指すべき農業経営の指標の適正化、認定プロセスの透明性の確保等による運営の改善を徹底する。

また、構造改革の立ち遅れが課題となっている土地利用型農業においては、伝統的に地域ぐるみで農地や農業用水の利用調整等が行われている実態を踏まえ、個別経営のみならず、集落を基礎とした営農組織のうち、一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有し、将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものを担い手として位置付ける。

さらに、これらの担い手が、優れた経営者としての能力を身に付け、意欲をもって自らの農業経営の発展を目指すことができるようにしていく観点から、新技術の普及や経営診断の実施等を通じて、技術及び経営管理能力の向上や経営の法人化に向けた取組を促進する。また、担い手の主体的な経営改善努力を側面から促す観点から、融資のさらなる活用を推進する。

#### イ 集落を基礎とした営農組織の育成・法人化の推進

土地利用型農業における担い手の育成・確保を図るため、小規模な農家や兼業農家等も、担い手となる営農組織を構成する一員となることができるよう、集落を基礎とした営農組織の育成と法人化を推進する。その際、地方公共団体や農業団体との連携の下、目標や相互の役割分担を明確にしなが、集落等が主体となって農地の利用調整を行う仕組みである農用地利用改善事業等を活用して農地の面的な利用集積を図りつつ、営農組織の特定農業団体化・特定農業法人化を推進する。

これらの取組を推進するに当たっては、構造改革の加速化の必要性、米政策改革の進捗状況、集落を基礎とした営農組織の育成と法人化の進展状況とその要因分析等を踏まえ、地域の実情を十分勘案し、必要な施策を講じる。また、営農組織に参画しない担い手の規模拡大努力を損なわないよう、十分に留意する。さらに、農作業の受託組織等のサービス事業者について、農地の利用集積の取組の促進とあわせて、地域の担い手として発展することが可能となるよう、必要な施策を講じる。

## (2) 人材の育成・確保等

今後、農業従事者の大幅な減少が見込まれることに対応し、農業に携わる幅広い人材の育成・確保を推進する。さらに、女性の農業経営や地域社会への参画を促進するとともに、高齢者が生きがいをもって活動するための取組を促進する。

### ア 新たな人材の育成・確保

将来の担い手となり得る農業者や雇用労働力の確保を図るため、就業形態や性別等を問わず、新規就農を促進し、幅広い人材の確保を図る。特に、近年、農業法人に雇用される形での就農が増加するなど就農ルートが多様化していることに対応し、情報提供や研修等の支援施策を拡充する。

また、将来の担い手となり得る農業者を育成するため、農業高校や農業大学校等における農業技術や経営管理に関する高度な知識・技術に関する研修教育の充実を図る。

### イ 女性の参画の促進

農業就業人口の過半を占め、農業生産や農村社会で重要な役割を果たしている女性の農業経営者としての位置付けを明確化するため、家族経営協定の締結の促進や女性認定農業者の拡大等を促進する。また、農協の女性役員、女性農業委員等の参画目標の設定及びその達成に向けた普及啓発等を推進する。

さらに、女性の農業経営や地域社会への一層の参画のための環境整備として、女性の起業活動を促進するための研修等の実施を推進するとともに、女性の活動や子育て期等の負担軽減を支援する情報提供等の推進、女性農業者によるネットワークづくりを促進する。

### ウ 高齢農業者の活動の促進

意欲のある高齢農業者が、その知識と技能を活かしつつ、生きがいをもって活動できるよう、高齢農業者による新規就農者や担い手への支援、都市住民との交流、農地や農業用水等の農業・農村の基盤となる地域資源の保全管理等の取組を促進する。また、農業行政の経験者を含め、第一線を退いた農業内外の人材が、地域における担い手の育成・確保のコーディネーター等として積極的に活動することを促進する。

## (3) 農地の有効利用の促進

担い手の育成・確保等を通じ、国内農業の食料供給力の重要な基盤である農地の効率的利用と構造改革の加速化を促進するため、特に土地利用型農業を中心に担い手への農地の利用集積を促進する。さらに、耕作放棄地の発生防止・解消に向けた施策の強化や農業への新規参入の促進を図るとともに、優良

農地を確保するための計画的な土地利用を推進する。

#### **ア 担い手への農地の利用集積の促進**

農用地利用改善事業について、農用地利用規程の規定事項を拡充するなど、その仕組みを充実させ、地域の話合いと合意形成に基づいて、集落を基礎とした営農組織の育成・法人化を図りつつ、担い手に対し農地を面的なまとまりのある形で利用集積することを推進する。こうした取組を円滑に進めるため、地域の話合いのなかで、小規模農家や兼業農家にとって、効率的かつ安定的な農業経営の実現に取り組む担い手に農地を貸し付けたり、集落の営農組織に参加する場合の利点等について具体的に十分説明し、これらの農家が合理的な判断を行えるよう努める。その際、農地に関する地図情報の活用等により、農地の利用調整、あっせん等の取組を推進する。

また、生産性の高い農業を展開するため、農地保有合理化事業について農業生産法人への金銭出資や農地の貸付信託等の仕組みを導入するとともに、農業委員会が中心となって農用地利用集積計画に基づく農地の利用権の設定の仕組み等を活用することにより、いわゆる「農地版定期借地権」の適切な設定や交換分合等を進め、離農や相続に係る農地等の経営資源も含め、担い手に対して集団化・団地化した形で農地を利用集積することを促進する。

#### **イ 耕作放棄地の発生防止・解消のための措置の強化**

地域の主体的な取組による耕作放棄地の発生防止・解消に向けて、市町村が中心となってその利用の増進を図る計画を策定し、明確な方針の下に、総合的な耕作放棄地対策に取り組むこと等を促進する。また、農業委員会による指導の強化を促進するとともに、この計画に即した指導に従わない所有者の耕作放棄地について、都道府県知事の裁定により利用権が設定される仕組みを導入する。さらに、市町村が耕作放棄地の所有者に緊急的な管理を行わせたり、所有者が不明等の場合は自ら管理を行うことができる仕組み等を導入する。

#### **ウ 農地の効率的利用のための新規参入の促進**

農地の効率的利用を促進するとともに、新たな担い手の育成・確保に資するため、意欲と能力のある者の農業への新規参入を促進する。その一環として、市町村等との間で適正に農業を行う旨の協定を締結すること等を要件に、耕作放棄地等が相当程度存在する地域において農業生産法人以外の株式会社等の法人についてもリース方式による農業への参入を可能とする仕組みを全国的に展開する。また、そのような地域においては、農地の権利取得の際の下限面積要件を引き下げることができるようにする。

#### **エ 優良農地の確保のための計画的な土地利用の推進等**

地域の合意に基づく計画的な土地利用を通じて、優良農地の確保と有効利用を推進する。このため、農業振興地域整備計画の策定・変更にあたって地権者だけでなく地域住民の意見を反映させる仕組みを導入するほか、農地転用許可基準を一層明確化するなど、農業振興地域制度及び農地転用許可制度の客観性・透明性の向上を図る。また、公共転用における関係部局間の連携を強化するとともに、不法投棄等の違反転用事案について、農業委員会による立入調査の活用等により、都道府県と農業委員会が連携して迅速な対応を図る。

さらに、平成 17 年度に農用地等の確保等に関する基本指針を改定するとともに、優良農地の確保に向け、耕作放棄地対策や生産基盤の整備等を推進する。

#### (4) 経営安定対策の確立

我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する。

##### ア 品目横断的政策への転換

複数作物の組合せによる営農が行われている水田作及び畑作について、品目別ではなく、担い手の経営全体に着目し、市場で顕在化している諸外国との生産条件の格差を是正するための対策となる直接支払を導入するとともに、販売収入の変動が経営に及ぼす影響が大きい場合にその影響を緩和するための対策の必要性を検証する。

- ① 諸外国との生産条件格差の是正対策は、国境措置の水準等により諸外国との生産条件格差が顕在化している品目（現時点でいえば、水田作は麦、大豆、畑作は麦、大豆、てん菜、でん粉原料用馬鈴しょ、等を想定。）を対象とする。また、この対策は、過去の作付面積に基づく支払と各年の生産量・品質に基づく支払を行うなどにより、需要に応じた生産の確保や生産性向上等の我が国農業の課題の解決に資するよう、留意する。
- ② 収入の変動による影響の緩和対策は、諸外国との生産条件格差を是正する対策の経営の安定にもたらす効果を見極めつつ、米及び上記対策の対象品目について必要性を検討する。

また、対象となる担い手は、認定農業者のほか、集落を基礎とした営農組織のうち、一元的に経理を行い法人化する計画を有するなど、経営主体としての実体を有し将来効率的かつ安定的な農業経営に発展すると見込まれるものを基本とする。これにより、専門的な農業経営が対象経営となり得ることはもとより、小規模な農家や兼業農家等も一定の要件を満たす営農組織に参画することにより、対象経営を構成する一員となることができるようにする。これらの政策転換について、平成 19 年産から導入することとし、モラルハザードが生じないようにすることを前提に、構造改革の加速化の必要性、対象品目に関する制度の検討状況や米政策改革の実施状況等を踏まえ、地域の実情を十分勘案し、対策の仕組みや、経営規模・経営改善の取組に関する要件等を具体化する。

##### イ 品目別政策の見直し

野菜、果樹、畜産等における品目別政策については、これまでの施策の目的と効果を踏まえ、対象経営を明確化し、経営の安定性を向上させることを基本に速やかに見直しを行う。その際、品目ごとの特性を踏まえて施策を具体化する。

##### ウ 農業災害による損失の補てん

農業災害の発生時における損失の合理的な補てんが行われるよう、農業災害補償制度の適切な運用を図る。また、品目横断的政策の導入や品目別政策の見直しと合わせて、これらの政策との役割分担を整

理し、この結果を踏まえて制度の在り方を見直す。

#### **(5) 経営発展に向けた多様な取組の促進**

農業者や食品産業事業者が、その主体性と創意工夫を十分に発揮して経営展開を行うことのできる環境を整備する。

##### **ア 多様な経営発展の取組の推進**

地域の自然条件や農地利用の制約等の実態に応じ、経営規模の拡大のほか、農産物の加工・直売等の経営の多角化、契約栽培や環境保全型農業への取組も含んだ経営の複合化等の経営発展に向けた多様な取組を推進する。

また、規模拡大等が困難な場合には、有機農産物の生産等高付加価値型の農業生産の展開や、都市近郊等の立地を活かした体験農業や観光農業等の経営発展の取組を推進する。

なお、米の需給調整の在り方については、需給・価格情報等を踏まえ、農業者や産地が、需要に即応し、主体的な判断により、売れる米を適量生産する姿の実現に向けて米政策改革を推進するなかで、あるべき姿を構築する。

##### **イ 農業と食品産業との連携の促進**

産地において、農産物の低コスト化、大ロット化、品質管理等の促進や、他地域との連携による周年安定供給を可能とするリレー出荷体制の整備等、加工・外食用需要に対応した取組を推進する。

また、地域の食材、人材、技術その他の資源を効果的に結び付け、地域に密着した食品産業の振興を図るため、農業・食品産業・関連産業その他異業種も含めた連携の構築（食料産業クラスターの形成）を推進する。このため、食料産業クラスター形成のための協議会を各地方に設立し、加工適性に優れた品種や新たな加工技術の開発・導入、地域食材を活用した新商品の開発等の取組を推進する。

さらに、技術開発や品質向上に向けた取組等の成果として各地に存在している産地ブランドが、消費者の信頼を得て、農業や食品産業の新たな発展の基礎としてさらに価値あるものとなっていくよう、その育成・確立や適切な保護を推進する。その一環として、ブランド確立に向けた関係者の意識の醸成、ブランド生成を支える技術開発、国内外での販路開拓・情報発信支援、ブランド展開を支える人材の育成、知的財産権の取得やそのための情報収集等に向けた主体的な取組を促進する。加えて、食品産業と農業を結び付けるコーディネーターの育成・確保を図るとともに、平成 17 年度から、コーディネーターに関するデータベースを整備する。

##### **ウ 輸出促進に向けた総合的な取組の推進**

世界的な日本食ブームやアジア諸国の経済発展を好機としてとらえ、我が国の高品質な農産物・食品の特性を活かした輸出の本格化に向けた農業者・農業団体や食品産業事業者等による取組を促進する。このため、海外における通年の販売促進等の販路創出・拡大に向けた取組や、日本の食文化の海外への普及に向けた取組、輸出ニーズに対応した産地づくりや加工食品の開発を促進する。また、輸出相手国の要求に即した検疫条件の整備を進めるほか、輸出コストの低減に向けた流通ルートの共同化等を促進する。

このほか、各国の制度や商慣行等を把握し、関係者が利用しやすいデータベースを整備するとともに、検疫や通関等、相手国の制度で輸出阻害の要因となっているものについて、相手国に対し必要な改善を要請・折衝する。さらに、EPA交渉等の場において、輸出拡大が期待される品目の市場アクセスの改善を求めていく。

これらの取組に当たっては、関係府省、地方公共団体、関係団体等の幅広い関係者から構成される協議会を早期に設立し、関係者一体となった取組体制を構築する。

## **(6) 経営発展の基礎となる条件の整備**

### **ア 生産現場のニーズに直結した新技術の開発・普及**

国内農業の食料供給力の重要な要素であり、将来の農業発展の可能性の基礎となる農業技術の開発を計画的・効率的に行うため、数値目標を含めた期別達成目標等を明確化した農林水産研究基本計画を新たに策定する。この計画の下で、競争的研究資金制度等を活用するなど、産学官の連携を強化する。また、新技術の開発と並行して担い手による現地実証を行うなどにより、生産現場のニーズに直結した新技術の開発と生産現場への導入・普及の迅速化を図る。さらに、情報通信・ロボット技術、ナノテクノロジー、ゲノム科学等の先端技術を積極的に取り入れ、生産性の大幅な向上に結び付く革新的な技術や機能性を付与した農産物の開発等を進め、国内農業の競争力の強化につなげていく。

### **イ 新品種等の知的財産権の保護・活用**

試験研究機関が取得した特許権等の民間企業での活用を促進するため、その橋渡しを行うTLO（技術移転機関）の活動を強化する。また、新品種等の保護のため、育成者権等の侵害に対する対策や国内制度の改善を図る。あわせて、アジア諸国等に対して植物品種保護制度の整備・拡充の働きかけを行う。

### **ウ 農業生産資材の生産・流通及び利用の合理化**

肥料、農薬、農業機械等の農業生産資材費を一層低減させるため、農協系統や資材メーカー団体等の関係団体及び都道府県が「農業生産資材費低減のための行動計画」を平成17年度中に改定し、数値目標等の達成に向けた取組状況を定期的に公表するよう促す。また、これらの行動計画において、大口需要者向け価格の設定の拡大等担い手の資材費低減に資する取組や、農業者のコスト意識を高めるための取組を強化することを促す。

## **(7) 農業生産の基盤の整備**

農地・農業用水は、農業生産にとって最も基礎的な資源であり、良好な営農条件を備えた農地及び農業用水を確保し、これらの有効利用を通じて、国内農業の生産性の向上と食料供給力の確保を図る。

### **ア 農業の構造改革の加速化に資する基盤整備の推進**

面的なまとまりを重視した農地の利用集積の加速化や、担い手の育成・確保の契機となるほ場の大区画化等の基盤整備を推進する。また、特色ある産地づくりなど地域の多様な農業戦略への対応を進める観点から、地域の営農ビジョンに即し、水田の汎用化や畑地かんがい施設の段階的整備等を推進する。さらに、中山間地域等においては、整備水準の弾力化等、立地条件に応じた整備を推進する。

## イ 農業水利施設等の適切な更新・保全管理

農業用水を適切に供給するため、基幹から末端まで一貫した用水供給機能・排水条件を確保する。また、既存ストックの有効活用の観点から農業水利施設等の長寿命化を図り、これらのライフサイクルコスト（建設・維持管理等にかかる全てのコスト）を低減することを通じ、効率的な更新整備や保全管理を充実する。その際、これらの施設の円滑な管理がなされるよう、土地改良区に係る体制や制度を整備する。

また、集中豪雨や地震等による農地災害の未然防止等の観点から、農地防災対策のための施設整備、ため池決壊等の農地災害予測及び情報連絡システム整備を推進する。

## ウ 農村環境の保全・形成に配慮した基盤整備の実施

豊かな田園自然環境を形成するため、生態系・景観・文化等の農村環境の総合的な保全・形成に配慮した基盤整備を実施する。また、農業用水の有効利用や地域用水機能の発揮を促進する。

## エ 効率的・効果的な事業の実施

地方の実情に即した事業執行が行われるよう、地方公共団体の裁量を高めた仕組みを平成 17 年度から導入する。また、費用対効果分析手法の改善等の事業評価手法の充実、設計や調達の最適化等を通じた総合的なコスト縮減対策の推進等を図る。

## (8) 自然循環機能の維持増進

環境問題に対する国民の関心が高まるなかで、我が国農業生産全体の在り方を環境保全を重視したものに転換することを推進し、農業生産活動に伴う環境への負荷の低減を図る。また、農山漁村に豊富に存在するバイオマスの利活用を促進する。

さらに、京都議定書における温室効果ガス総排出量の削減約束の達成に向け、農業生産における省エネルギー化及び新エネルギー利用の推進やそのための有効な手法の開発等、農業分野における地球温暖化対策の充実を図る。

## ア 環境規範の実践と先進的取組への支援

環境と調和の取れた農業生産活動を促進するため、農業者が環境保全に向けて最低限取り組むべき規範を策定し、平成 17 年度より可能なものから、その規範を実践する農業者に対して各種支援策を講じていくこととする（クロス・コンプライアンス）。

さらに、持続性の高い農業生産方式の導入支援策を引き続き行うとともに、環境保全が特に必要な地域において、農業生産活動に伴う環境への負荷の大幅な低減を図る先進的な取組に対する支援の平成 19 年度からの導入に向け、環境負荷の低減効果に関する評価・検証手法等を確立するための調査を実施する。

## イ バイオマス利活用の推進

バイオマスの利活用を通じ、農業の自然循環機能の維持増進や農村の振興を図るため、関係者の理解を醸成しつつ、バイオマスの利活用計画の策定、バイオマスの変換・利活用施設等の一体的な整備等、

地域の創意工夫に基づく取組を促進する。

同時に、バイオマスの利活用の経済性を高め、経済社会システムへの浸透を図るため、バイオマスの効率的な収集システムの研究開発や、植物由来プラスチックの生産コスト低減等のための技術開発を進めるとともに、バイオマス由来の製品やエネルギーについての規格を整備する。

さらに、食料生産の枠を超えた農業の新たな展開を促進するため、従来利活用の中心であった廃棄物系バイオマスだけでなく、稲わらやさとうきび等から液体燃料を製造するなど、未利用バイオマスや資源作物の利活用の取組を積極的に推進する。

このほか、公的機関によるバイオマス製品の一層の調達に努める。

これらの取組に当たり、関係府省の連携を図るとともに、平成 17 年中にバイオマスの利活用の現状と課題を検証の上、必要に応じてバイオマス・ニッポン総合戦略の見直しを行う。

### 3. 農村の振興に関する施策

#### (1) 地域資源の保全管理政策の構築

食料の安定供給の基盤である農地・農業用水や、豊かな自然環境、棚田を含む美しい農村景観、地域独自の伝統文化、生物多様性等の地域資源について、少子高齢化の進行等の農村構造の変化や、ゆとり、安らぎ、心の豊かさの重視といった国民の価値観の変化、国土の計画的な利用の促進の観点を踏まえ、将来にわたって良好な状態で保全管理が確保されるための政策を構築する。

##### ア 農地・農業用水等の資源の保全管理施策の構築

農地・農業用水等の資源は、食料の安定供給や多面的機能の発揮の基盤となる社会共通資本である。しかしながら、こうした資源は、過疎化・高齢化・混住化等の進行に伴う集落機能の低下により、その適切な保全・管理が困難となってきている。このような状況に対応するため、地域の農業者だけでなく、地域住民や都市住民も含めた多様な主体の参画を得て、これらの資源の適切な保全管理を行うとともに農村環境の保全等にも役立つ地域共同の効果の高い取組を促進する。このため、平成 19 年度からの必要な施策の導入に向け、地域の実態把握や保全管理の手法の検討等を行う調査を実施する。

##### イ 良好な農村景観の形成等

棚田等を含む農村特有の良好な景観の形成を促進するため、地域住民の合意形成や都市住民等との連携を図りつつ、景観農業振興地域整備計画の策定を通じて、景観に配慮した施設の整備や、景観と調和した農業的土地利用を誘導するなど計画的な土地利用を推進し、農地の適切な保全を図る。また、農村の豊かな自然環境の保全・再生や多様な伝統文化の保存・継承を推進する。

#### (2) 農村経済の活性化

##### ア 地域の特色を活かした多様な取組の推進

地域の特性に応じた農業の展開や、バイオマスを含む地域資源の活用を図る。また、農産物の加工、

地産地消の取組、農業と地域の商工業との連携、情報通信技術を活用した特産品販売や観光地域づくりを推進することにより、地域の主体性と創意・工夫を活かした多様な産業の育成を推進する。その際、女性や高齢者を含め、農村内外の多様な主体が有する技術や能力の発揮を促進する。

これらの実施に当たっては、構造改革特別区域制度や地域再生に向けた枠組みの活用による規制緩和等を促進するとともに、先進事例を全国へ発信・奨励していくことを通じて、地域自ら考え行動する意欲あふれた取組を推進する。

#### **イ 経済の活性化を支える基盤の整備**

地域の実情に応じて、農村の経済を支える多様な産業の振興を図るための基盤として、市町村道から高規格幹線道路に至る道路ネットワーク等を整備するとともに、農産物等の輸送の効率化のための物流拠点の整備を行う。また、新たな産業の起業を目指す人材の育成や人的ネットワークの形成に向けた取組を推進する。

#### **ウ 中山間地域等の振興**

中山間地域等においては、他地域に比べ過疎化・高齢化の進行が著しいことを踏まえ、農業その他の産業の振興による就業機会の増大、多面的機能の確保や定住の促進を図るための施策を総合的かつ計画的に講じる。その際、林業振興との密接な関連性に配慮する。

特に、今後も耕作放棄地の発生防止・解消を図り、適切な農業生産活動の維持を通じ多面的機能を確保する観点から、農業生産条件の不利を補正するための施策を引き続き実施する。その際には、集落の将来像を明確化し、担い手の育成、生産性の向上、集落間の連携の強化を推進するなど、自律的かつ継続的な農業生産活動に向けた取組を促進する。このほか、鳥獣被害の防止に向けた対策を推進する。

### **(3) 都市と農村の共生・対流と多様な主体の参画の促進**

#### **ア 都市と農村の交流の促進**

都市住民に農村で活動する機会や食と農への認識を深める契機を広く提供するとともにこれを通じた農村の振興を図るため、都市と農村の交流活動を促進する。具体的には、体験学習等の場としての農村の活用を推進するとともに、市民農園の開設の要件を緩和するなど、農地の利用機会の拡大を図る。また、都市の学校関係者、食品関係企業、自然体験活動に取り組むNPO等と、農村の地方公共団体や農業団体等の連携による都市と農村の相互の情報発信の強化や、農業・農村体験の提供等を通じて、観光立国の枠組みと連携したグリーン・ツーリズムの取組を推進する。

これらの取組とあわせ、都市住民との広域的な交流・連携の軸となり、また地域の魅力を高め交流の増大を図るための道路や、河川、公園等の整備、歴史的施設の保全・利活用を促進する。

#### **イ 都市及びその周辺の地域における農業の振興**

都市農業が、新鮮で安全な農産物の都市住民への供給、心やすらぐ「農」の風景に触れ「農」の営みを体験する場の提供、さらには災害に備えたオープンスペース（まとまりのある空地）の確保、ヒートアイランド（都市の中心部における高温地域の発生）現象の緩和といった都市住民のニーズに一層応え

ていくことができるよう、住民も参加した都市農業のビジョンづくりを支援する。また、農産物の直接販売、市民農園、学童農園等における農業体験や交流活動、心から落ち着ける緑地空間の形成、防災協力農地としての協定の締結等の取組を推進する。

#### ウ 多様な主体の参画等による集落機能の維持・再生

複数集落の機能の統合に向けた取組の後押しや、新規就農・U J I ターン等による幅広い形態の定住の促進を通じて、新たなコミュニティづくりを推進し、集落機能の維持・再生を図る。また、地域住民全体の参加・協力による農村の生活環境施設の保全・管理体制の整備等、多様な主体が参画する取組を推進する。

### (4) 快適で安全な農村の暮らしの実現

#### ア 生活環境の整備

地域の裁量を拡大した仕組みを強化しつつ、農業生産基盤と農村の生活環境の一体的・効率的な整備を推進する。また、農村における生活環境の向上等を図るため、道路や、汚水処理施設、上水道等の整備を、関係府省間の連携を強化した枠組みを平成 17 年度から導入するなどにより、効率的・効果的に推進する。

都市とそん色のない高水準の情報の提供による地域住民の利便性の向上や、情報技術の活用による流通の効率化、営農の合理化を通じた地域経済の活性化の観点から、e - J a p a n 戦略を踏まえ、都市地域に比べて遅れている高度な情報通信基盤の整備を推進する。特に、近年発達がめざましい情報通信技術が農村において十分に活用されるよう、ケーブルテレビ、携帯電話等の多様なサービスの提供、光ファイバー網等の整備を推進する。

さらに、交通安全施設等の整備を推進するほか、農村における高齢化の進展等を踏まえ、公共施設や歩行空間等のバリアフリー化を促進する。また、地域の生活に密着した交通サービスの維持・活性化や良好な自然環境を有する居住環境の確保、適切な教育環境の整備、多様な伝統文化の保全・継承を推進する。

#### イ 医療・福祉等のサービスの充実

多世代が交流し、高齢者の技術や知恵を活かせるという農村の利点にかんがみ、高齢者が健康で生き活きと生活できるよう、良質で効率的な医療サービスの確保や保健福祉サービスの充実等高齢者に配慮した環境の整備を推進する。

#### ウ 安全な生活の確保

農村における人口の減少や高齢化が進展するなかで、集中豪雨や台風、地震等の自然災害に対して安全で安心できる生活環境の確保を図るため、災害の予測や的確な情報の伝達といった対策と防災施策の整備が一体となった治山・治水対策、土砂災害対策、代替性を考慮した道路ネットワークの構築、道路防災対策等を推進する。また、除雪等の冬期交通確保対策を推進するとともに、農地防災対策、農地保全対策等を推進する。

#### 4. 団体の再編整備に関する施策

食料、農業及び農村に関する団体（農業協同組合系統組織、農業委員会系統組織、農業共済団体、土地改良区等）については、これらの団体に関連する食料、農業及び農村に関する諸制度の在り方の見直しとあわせて、効率的な再編整備や体制の見直しを行う。

また、特に担い手の育成・確保に向けた施策の効率的実施や農業者の利便性の向上の観点から、役員から現場の最前線の職員までの意識改革を促すとともに、これら団体や関係機関相互における、担い手育成支援窓口の一元化や共同事務局化等を推進する。

さらに、地域の関係者が一体となった取組を促進するため、地域のニーズに応じ、農業協同組合と森林組合、漁業協同組合との事業の共同実施なども含め、団体間の連携を促進する方策について検討する。

## 2 21 世紀新農政

「21 世紀新農政」に始まる表題をもつ文書は食料・農業・農村政策推進本部において決定されている。まず食料・農業・農村基本計画の決定と前後して 2005 年 3 月「21 世紀新農政の推進について～攻めの農政への転換～」が取りまとめられ、2006 年以降各年に決定年次を付した同趣旨の文書が決定されている。ここでは各年の文書の抜粋を順次掲載する。

### （1）21 世紀新農政の推進について～攻めの農政への転換～（2005 年 3 月）

#### 前文

食料・農業・農村基本法に基づき食料・農業・農村基本計画が策定されてから 5 年が経過し、計画の改定の時期を迎えている。

この間、我が国食料・農業・農村をめぐるのは、食の安全や健全な食生活に対する消費者の関心が高まる一方、全国各地では、我が国の農業に新たな価値を見いだす動きが芽生え、消費者ニーズに対応した付加価値の高い生産への取組や産地ブランド化、高品質を活かした海外への輸出などの取組が広がりつつある。

他方で、WTO や E P A など我が国経済社会の国際化が進展しているなかで、国内農業について構造改革を通じた競争力の強化を図るとともに、国境措置に過度に依存しない政策体系を構築することが求められている。

また、食料自給率の現状をみると、供給熱量ベースで 40% と依然として先進国中最低レベルで低迷しているが、将来にわたり国民への食料の安定供給を確保するためには、その向上を図っていくことが極めて重要である。

以上のような状況に対応するためには、これまでの政策に係る常識を打ち破り、新たな価値を創造す

る観点に立って食料・農業・農村政策を見直し、攻めの発想に立った農政、消費者に軸足を置いた農政、都市住民、企業など多様な主体と価値観を共有する農政、地域や農業経営のやる気と創意工夫の発揮を後押しする農政を確立することが必要である。

このため、内閣に設置された各種本部と連携を図り、関係府省庁が一体となって、下記事項を内容とする 21 世紀新農政を推進することとする。

## 7 やる気と能力のある経営者が中心となった農業構造の確立

担い手による自立的な農業経営を後押しするとともに、効率的で競争力のある農業構造を形成する観点に立って、農業の構造改革を加速化する。

- (1) 将来にわたり農業を支える経営者の育成確保を図るため、施策の対象となる担い手を明確化し、支援の集中化・重点化を徹底する。
- (2) その一環として、幅広い農業者を一律的に対象とする施策体系を見直し、担い手を対象とする品目横断的な経営安定対策を 19 年産から導入する。
- (3) 建設業、食品産業等からの参入や若者の就農支援等農外からの新規参入を促進する。
- (4) 生産資材費や流通経費の低減も含め、食料供給コストの全体的な縮減を図ること等を通じ、農業の競争力を強化する。
- (5) 我が国農業全体を環境保全を重視したものに転換するとともに、農地・農業用水等の資源の適切な保全管理を促進する。

(2) 21 世紀新農政 2006 (2005 年 4 月)

### 前文

今後の農政の展開については、昨年、「21 世紀新農政の推進について～攻めの農政への転換～」(平成 17 年 3 月 22 日食料・農業・農村政策推進本部決定)及び「食料・農業・農村基本計画」(平成 17 年 3 月 25 日閣議決定)において方向付けられたところであり、これに沿って、農政全般にわたる改革を着実に進めているところである。

現在、我が国はグローバル化の一層の進展、人口減少社会への移行など、未だ経験したことのない社会構造の変化に直面しており、あらゆる分野での適切な政策対応が求められている。農業も、これらの社会変化に迅速かつ適切に対応しながら、これまで以上に国民生活の向上や我が国経済社会の発展に貢献していく必要がある。農業の未来を切り拓き、成長力を強化するためには、改革の先頭に立ち、「攻めの農政」の視点に立った国際戦略の構築と、国内農業の体質強化に向けた取組を、スピード感をもって推進していかなければならない。このため、これらを大きな柱として新たな施策を積極的・重点的に

展開することにより、農政改革を加速化し、我が国の食料安定供給の確保や農業・農村の発展を、政府全体で後押しする必要がある。

このような視点に立って、引き続き、内閣に設置された各種本部と連携を図り、関係府省庁が一体となって、下記事項を内容とする「21世紀新農政2006」を推進することとする。

## Ⅱ. 国内農業の体質強化

### 1. 担い手の育成・確保と新規参入の促進

意欲と能力のある担い手に限定した品目横断的な経営安定対策の19年産からの導入に向け、女性を含めた担い手の育成・確保を加速化する。あわせて、地域共同の活動・営農により農地・農業用水等の資源や環境の保全と質的な向上を図る「農地・水・環境保全向上対策」の導入に向けた体制の整備を行う。

また、予算・金融・税制等の各種施策につき、担い手へのさらなる集中化・重点化を推進することとし、特に、公共事業を含む各種事業の採択等において、品目横断的な経営安定対策の対象となり得る担い手確保の取組を要件化することを検討する。さらに、生産基盤整備においても施策の重点化を進めるとともに、担い手への農地の利用集積を推進する。

農業経営への女性の一層の参画及び経営者としての適正な評価を促進するほか、意欲的な企業や若者の農外からの新規参入を促進する。

さらに、化学肥料や化学合成農薬の使用低減等による環境保全型農業を促進する。

なお、22年度に農政改革の成果の包括的点検を実施する。

目標：(1) 担い手の育成・確保

(17年)

認定農業者約19万5千

集落営農約1万

認定農業者等への

農地の利用集積面積約5割

(農業構造の展望(27年))

効率的かつ安定的な家族農業経営33~37万

→ 効率的かつ安定的な集落営農経営2~4万

効率的かつ安定的な農業経営の経営面積7~8割

(2) 一般企業等の農業参入法人数を5年で3倍増

156(17年度) → 500(22年度)

(3) 新規就農者数(39歳以下)毎年12,000人程度

### 2. 食料供給コスト縮減に向けた強力な取組

生産と流通の両面におけるコスト縮減に向けた取組を、上記1.の取組を強力に進めつつ、聖域を設けず強力に推進する。特に、農協の経済事業については、信用事業及び共済事業に比べて改革の遅れが目立っており、全農改革を進めるとともに、低廉な農業生産資材の供給と効率利用の推進、物流コストの削減等、改革の徹底を図る。

このため、民間の経験、有識者の知見を活かしたコスト縮減委員会(仮称)を開催する。委員会の活用にあたっては、PDCA(Plan, Do, Check, Action)の仕組みを導入し、委員会の知見を反映する形で

確実に改革を進める。

目標：食料供給コストを5年で2割縮減

(3) 21世紀新農政 2007 (2007年4月)

## 前文

農政については、「食料・農業・農村基本計画」(平成17年3月25日閣議決定)の方向付けの下で、「21世紀新農政 2006」(平成18年4月4日食料・農業・農村政策推進本部決定)により明確にされた重点課題に対し、政府一体となって集中的に取り組んできている。これにより、我が国農業を、21世紀にふさわしい戦略産業としていくための条件整備が進んでいるところである。

一方、近年、経済社会のグローバル化が急速に進展するなかで、開発途上国の経済発展やバイオ燃料生産の拡大等を背景とした国際的な食料事情の変化への対応、温暖化防止など地球規模での環境問題への対応等が喫緊の課題となっている。

こうした課題に対し、食料・農業・農村は、その有する諸機能を十分に発揮することにより、課題解決に貢献していくことが期待されている。こうした新たな課題に対して農業や農村がもつ潜在能力を最大限発揮させていくことが、我が国の農業を真に21世紀にふさわしい戦略産業としていく道である。

このような視点に立って、我が国の食料・農業・農村に係る新たな国家戦略を確立するとの考え方の下、内閣に設置された各種本部と連携を図り、関係府省が一体となって、下記事項を内容とする「21世紀新農政 2007」を推進することとする。

## Ⅱ. 国内農業の体質強化

### 1. 担い手への施策の集中化・重点化

#### (1) 効率的・安定的な農業経営の育成の加速化

意欲と能力のある担い手に限定した品目横断的経営安定対策を着実に実施する。また、本対策の対象の認定農業者に対しては、経営改善計画の達成状況の点検、さらなる経営改善努力への支援を実施するとともに、集落営農組織に対しては、経営発展に向けた専門家による課題把握と解決方針の提示等を図り、組織ごとの発展段階に応じた経営支援を実施する。これらを通じ、他産業並みの所得を確保し得る「効率的かつ安定的な農業経営」への経営発展を加速化し、我が国農業の食料供給力を強化する。

#### (2) 多様な人材の育成・確保

農業法人や農業サービス事業体の形態をとる担い手の増加等が見込まれるなか、就農希望者の農業知識・技術レベルを客観的に評価する農業技術試験の本格実施、再チャレンジ就農者の新たな発想・アイ

デアに基づく新分野への進出に対する支援等を推進し、若者をはじめ多様な人材の農業参入・定着を後押しする。

あわせて、農業生産等で重要な役割を果たしている女性の農業経営者としての位置づけの明確化、農業経営への一層の参画を促進する。

また、外国人研修・技能実習制度の運営の適正化を図るとともに、開発途上国等の「人づくり」における本制度の役割の重要性や受入側の農業経営体の受入れ体制も踏まえながら、農業分野について、その適正化に向けた見直しを検討する。

## 2. 農地政策改革

(略)

## 3. 食料供給コストの縮減

(略)

## 4. イノベーション・知的財産の力による農業の潜在的な力の発揮

(略)

(4) 21世紀新農政 2008 (2008年5月)

### 前文

農政については、「食料・農業・農村基本計画」(平成17年3月25日閣議決定)の方向に沿って、政府一丸となって集中的に取り組んでいるところである。

このようななかで、世界的な気候変動やBRIC's等経済成長が著しい国の所得向上、バイオ燃料の大幅増産等に伴う世界的な穀物の需給ひっ迫と価格高騰は、我が国の食料自給率が低水準にあることと相まって、現在及び将来にわたる国民への食料の安定供給の大きな不安要因となっている。

このため、今後、食料をめぐる諸問題について国民全体で認識を共有した上で、食料自給率向上を目指して、消費者、生産者、事業者、行政機関といったそれぞれの主体による食料・農業・農村に関する諸課題への取組をさらに促進していく必要がある。

このような視点に立って、内閣に設置された各種本部との連携を図りつつ、関係府省が一体となって、下記事項を内容とする「21世紀新農政2008」を推進することとする

### I 「食料の未来を描く戦略会議」のメッセージを踏まえた戦略的対応 ～食料の未来を確かなものにするために～

#### 1 国際的な食料事情を踏まえた食料安全保障の確保

(略)

## 2 消費者の「食」への信頼確保と食生活の充実を図る施策の展開

(略)

### 3 国内農業の体質強化による食料供給力の確保

#### (1) 意欲と能力のある担い手の育成

意欲と能力のある担い手の育成と経営発展により我が国農業の食料供給力を強化する。このため、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）について、一定の経営規模要件をクリアする努力を梃子に土地利用型農業の体質を強化するという制度の根幹は維持しつつ、市町村特認制度の創設、申請手続の簡素化等の改善の内容を現場に周知しながら、着実に推進する。その際、集落営農の組織化に向けた活動への支援等により、小規模・高齢農家が集落営農により参加しやすくする。また、経営の法人化への取組を推進するとともに、経営の発展段階に応じて、異業種との提携等も活用した新規作物の導入、農産物の加工販売、新たな販路の開拓等の取組や、経営診断を通じた経営管理能力の向上等への支援を行うことにより、多様な農業経営の発展を促す。農内外からの若者の就農を促進するとともに、他産業の経験を有する団塊世代などの農業への参入に資するため、情報提供・相談、体験・研修、参入準備、定着の各段階に応じた支援を行う。集落営農を支える人材の確保や農業法人等への雇用による就農の促進に向けた支援を行うとともに、女性、高齢者、障害者等の多様な人材が活躍できる環境づくりを推進する。外国人研修・技能実習生の受入れについては、開発途上国等の「人づくり」における役割の重要性に鑑み、農業分野において適正かつ効果的な受入れが行われるよう、受入れ体制の整備を行うとともに、制度全体の適正化に向けた見直しを踏まえた対応を検討する。

#### (2) 食料の生産基盤である農地の確保・有効利用の促進

##### 1) 農地政策改革等

国内の食料供給力の向上に向け、最も基礎的な食料生産基盤である農地について、優良農地の確保と有効利用を図るための改革を進める。このため、「農地政策の展開方向について」（平成19年11月6日農林水産省）に基づき、全体の改革が、遅くとも平成21年度中に新たな仕組みとして始められるよう、順次具体化する。優良農地の確保対策を充実するとともに、農地の有効利用を図るため、農地の所有者にとってはより貸しやすく、農地の利用者にとってはより借りやすくするための措置を講じることとし、そのための条件整備として、農地情報の一元化とその活用を促すとともに、耕作放棄地の計画的な解消の取組を進める。良好な営農条件を備えた農地・農業用水を確保するため、新たな土地改良長期計画を策定し、農業農村整備を計画的・効率的に実施する。

##### 2) 水田の有効利用

稲作を営む農業者の経営を安定させるとともに、地域水田農業の活力の維持を図るため、行政、農協系統、集荷団体等の関係者がそれぞれ及び相互に連携して生産調整目標を達成するため全力を挙げる。各地域・都道府県及び全国において、関係機関が相互に連携し、生産目標数量の配分・水稻の作付け・収穫の各段階における生産調整の取組状況を把握するとともに、的確な指導を行う。麦、大豆、飼料作

物等の生産の拡大や米粉の原料用米等非主食用米の低コスト生産技術（多収品種・直播栽培・二期作・麦と非主食用米の年2作等）の確立に向けた取組を支援する。

### 3) 耕作放棄地の解消

食料の安定供給に向けて限りある農地を有効に利用するため、増加傾向にある耕作放棄地（全国の耕作放棄地面積：38.6万ha（2005農林業センサス））の解消に取り組む。すべての耕作放棄地について現地調査を行い、農業的利用ができる土地と農業的利用ができない土地に振り分け、「耕作放棄地解消支援ガイドライン」等を踏まえ、市町村における耕作放棄地解消計画の策定・実施を推進する。これにより、平成23年度を目途に農業上重要な地域である農用地区域を中心に耕作放棄地の解消を目指す。

## 2 農村生活総合調査研究事業について

本件研究の研究協力先である農村工学研究所が本調査研究と並行して取り組んでいる「農業法人等による障害者雇用のために必要な労働環境等の整備手法のマニュアル化とその普及」は同研究所が農林水産省より受託した「平成 20 年度農村生活総合調査研究事業」の 1 課題として進められている。現時点で同研究は完結しておらず、成果物の内容等も流動的であるが、同研究の趣旨を示唆する資料として、上記委託事業への参加の公募要項を抜粋して掲載する。

### 1 趣旨

農業就業人口の減少や高齢化が進展しつつある中、女性や高齢者の他幅広い人材を活用していくことが不可欠となっている。

女性は農業就業人口の過半を占めているが、女性農業者の半数以上が報酬を受け取っておらず、認定農業者に占める女性の割合もわずか 2.4%に過ぎない等その経済的・社会的地位は十分とは言えない状況にある。このため、女性農業者が地域農業・農村の担い手として活躍していくためには、経営者としての育成や農業経営への参画や起業活動の推進等による個人資産の形成等により経済的地位の向上をまず図っていく必要がある。

また、農業就業人口の約 6 割が 65 歳以上であり、高齢者の割合が 50%を超える限界集落が全国的に増加している中、農村の高齢者自身が地域農業や農村のために積極的に活動できるような環境づくりが必要である。

一方、障害者については、「障害者基本計画」に基づき平成 18 年 12 月に策定された「重点施策実施 5 か年計画」に雇用・就業への支援を更に推進することとされている。

農業には多様な作業があり、自然環境下で生物を相手に作業することが情緒面でもプラスになるとの理由から、障害者の就労先として農業が期待されている。しかし、作業を自然環境下で行うことをかんがみ、労働環境の整備や雇用管理の具体的なノウハウの蓄積が必要となっている。

本調査研究事業は、これら女性農業者の経営参画促進や高齢者の地域維持活動への活用、障害者の農業分野での雇用推進等の施策上の重要課題に対応するため、総合的な調査研究を実施し、その研究成果を普及事業における活用や行政による施策立案の参考に資する。

## 2 事業の概要

(1) 女性の活動支援に関する調査研究の実施

【課題 1】次世代を担う女性農業者の経営参画への支援に関する調査研究

～省略～

【課題2】 起業活動の継続的な発展による農村女性の経済的地位向上に関する調査研究

～省略～

(2) 高齢化社会に対応した農業・農村の活性化に資する調査研究の実施

【課題3】 地域農業・農村の活性化に向けた高齢者の活用手法に関する調査研究

～省略～

(3) 農業法人等による障害者雇用の円滑な定着に関する調査研究の実施

【課題4】 農業法人等による障害者雇用のために必要な労働環境等の整備手法のマニュアル化とその普及

障害者の農業分野での雇用及びその雇用の円滑な定着を支援するため、他産業にはない農業の特性を踏まえた労働環境の整備や、休憩の取り方等雇用管理に係る具体的なノウハウを集約し、障害者雇用経験のない農業法人等が活用可能なマニュアルを作成するとともにその普及を図る。

① 農業法人等が障害者雇用にあたり対応すべき内容及び対応方法の提示

- ・法定雇用率が課せられる常時雇用 60 人程度の農業法人等について、経営品目や雇用する障害者の障害種別等に応じて、対応が必要な事項を提示する。
- ・障害者雇用経験のある農業法人等を対象に、試行雇用を通じて、障害者雇用の受け入れから定着までに必要な労働環境の整備の具体的な内容とその方法や、雇用の際に発生した問題及びその解決方法を調査する。

② 障害者雇用に必要な労働環境整備の効果的・効率的な方法を提示したマニュアルの作成及びその普及

- ・①の結果を踏まえ、法に基づき農業法人等が障害者を雇用する際の受入から定着までに講ずべき労働環境の整備内容やその方法、活用可能な諸制度等についてまとめたマニュアルを作成する。
- ・農業法人等に対し、作成したマニュアルを配布するとともに、農業法人等を対象とした説明会を開催する等により、マニュアルの普及を図る。

(4) 総合的考察の実施

上記(1)～(3)の調査研究成果を踏まえ、女性農業者の育成や、農村高齢者の地域維持活動の推進、障害者等の多様な雇用労働力確保等、様々な人材を農業・農村の持続的な発展に向けて、効果的に活用していく支援方策について総合的考察を行う。

(5) 成果品の提出及び配布

～省略～

### 3 農業経営体の規模及びその分布について

農業における障害者雇用を考える上で、考慮しなければいけない事情の一つに規模の問題がある。本文でも言及したように、農業の経営主体は家族経営の農家がほとんどとされている。障害者雇用率制度の対象に該当しないだけでなく、従業員を雇用にもなじみがないことが、障害者の雇用に踏み切ることをためらわせる要因の1つになるという見解も強い。

こうした考えが一般的である一方で、農家をはじめとする農業に従事する事業所の規模は、他の産業のような明瞭な形での把握が容易でない。これは他産業以上に繁閑の差が激しいこと、それにより他産業のような従業者規模の把握がなされていないことなどによる。

そこで、農業における労働力の把握の方法に注意しつつ、この産業における規模構成への接近を試みる。

#### 1 一般的な規模の把握

事業所における規模の把握は総務省が実施する事業所・企業統計調査によって把握できる。これは数年（最近は原則として5年）に1回実施される事業所を対象とする全数調査であり、その結果から各産業における事業所の全貌を明らかにできる。例えば、民営の事業所に加え、国・地方公共団体もあわせて調査した2006年（平成18年）調査により、非農林漁業における事業所、そこに勤める従業者の状況をまとめると、表2のとおりである。

表2 非農林漁業における事業所、従業者の状況(2006年)

経営形態	事業所数	従業者数	内 個人業主	内 家族従業者	内 常用雇用者
計	5,889,361	58,385,856	2,700,499	775,542	49,273,730
民営	5,702,781	53,946,805	2,700,499	775,542	44,981,161
個人	2,735,107	7,559,334	2,700,499	775,542	3,762,495
法人	2,935,896	46,263,678	0	0	41,116,058
会社	2,591,833	39,808,008	0	0	35,213,512
独立行政法人	23,716	792,331	0	0	772,871
その他の法人	320,347	5,663,339			5,129,675
法人以外の団体	31,778	123,793	0	0	102,608
国・地方公共団体	186,580	4,439,051	0	0	4,292,569

資料出所：総務省「事業所・企業統計調査(平成18年)」

さらに、事業所数、従業者数ともにその従業者規模別の分布を把握することができる（表3）

表3 非農林漁業における事業所、従業者の規模別分布

従業者規模	事業所数	従業者数	内 個人業主	内 家族従業者	内 常用雇用者
計	5,889,361	58,385,856	2,700,499	775,542	49,273,730
～4	3,530,665	7,568,457	2,346,218	667,644	3,260,706
5～9	1,117,379	7,286,045	277,805	88,713	5,550,496
10～19	649,118	8,741,687	63,317	16,242	7,564,361
20～29	227,782	5,414,294	9,586	2,304	4,938,752
30～49	168,523	6,333,361	2,620	532	5,907,111
50～99	103,066	7,021,682	723	94	6,647,070
100～199	39,546	5,376,397	176	9	5,147,540
200～299	10,761	2,595,966	40	3	2,496,811
300人～	12,270	8,047,967	14	1	7,760,883
派遣、下請け従業者のみ	30,251	0	0	0	0

資料出所:表1に同じ

この統計の産業別の集計表には農業の結果も掲載されている（表4）。しかし、農業の場合、この調査から得られる情報はかなり限られている。それは、この調査ではその対象から農林漁業に属する個人経営の事業所が除かれているため、こうした対象の制限から、農業について上の2表と同様の表を作成してみると、農業について知られる水準をはるかに下回る数値が計上される。例えば従業者数は18万5千人となり、本文第1章で紹介した就業人口（334万人）、基幹的農業従事者（224万人）の1割にも満たない数値にとどまる。個人経営事業所を調査していない事業所・企業調査では農業の1割を把握することもできないわけで、この領域における事業所規模の把握を別の資料から行う必要がある。

なお、個人経営を除く農業の事業所の規模について、例えば50人以上規模でみても500に満たない少数であることを確認しておきたい。

表 4 事業所・企業統計調査における農業の事業所、従業者の把握(2006 年)

[経営形態別]

経営形態	事業所数	従業者数	内 個人業主	内 家族従業者	内 常用雇用者
計	15,779	184,810	0	0	129,715
民営	15,387	183,170	0	0	128,367
個人	0	0	0	0	0
法人	14,971	179,174	0	0	126,399
会社	9,688	112,786	0	0	86,962
独立行政法人	24	1,407	0	0	1,354
その他の法人	5,259	64,981	0	0	38,083
法人以外の団体	416	3,996	0	0	1,968
国・地方公共団体	392	1,640	0	0	1,348

[従業者規模別]

従業者規模	事業所数	従業者数	内 個人業主	内 家族従業者	内 常用雇用者
計	15,779	184,810	0	0	129,715
～4	5,417	14,265	0	0	8,562
5～9	4,543	30,262	0	0	19,862
10～19	3,324	44,832	0	0	29,339
20～29	1,120	26,645	0	0	17,154
30～49	748	28,027	0	0	21,371
50～99	344	22,516	0	0	17,621
100～199	84	11,511	0	0	10,115
200～299	22	5,287	0	0	4,425
300人～	4	1,465	0	0	1,266
派遣、下請け従業者のみ	173	0	0	0	0

なお上記の規模は事業所単位の従業者規模であるが、この統計では企業単位の常用雇用者規模別の分布を示した表も公表されている。これによる結果として、農業に属する企業の規模について（あくまでも個人経営を除くという制約下であるが）、例えば50人以上規模が200に至らないなど、小規模主体の

傾向が著しいことを確認しておきたい（表 5）。

表 5 企業数及び常用労働者規模別分布（非農林漁業と農業の比較）

常用雇用者規模	非農林漁業		農業	
	企業数	常用雇用者	企業数	常用雇用者
計	1,607,810	33,805,770	6,643	67,164
～4	824,925	1,476,977	3,460	6,533
5～9	327,670	2,160,595	1,519	10,050
10～19	217,345	2,932,677	982	13,060
20～29	81,633	1,937,069	284	6,703
30～49	65,725	2,478,636	245	9,200
50～99	47,954	3,286,618	98	6,923
100～299	30,583	4,976,081	45	7,301
300～999	9,132	4,598,662	7	3,030
1000～1999	1,643	2,253,275	3	4,364
2000～4999	831	2,519,325		
5000～	369	5,185,855		

資料出所：総務省「事業所・企業統計調査（平成 13 年）」

## 2 農林業関係統計による農業経営体の状況

「農林業センサス」は農林水産省が 5 年ごとに実施している調査で、農林業を営んでいるすべての世帯や法人が調査対象となっており、調査内容は、組織形態、生産の動向等多岐にわたる。膨大な集計表の体系はかなり複雑であるが、上記の資料では十分尽くせない農業事業所、特に農家の規模を示唆する情報について検討する。

### （1）農業経営体の組織形態

以下 2005 年調査結果によることとし、まず農業を営んでいる農業経営体の組織形態をみると、数の上では個人経営体がそのほとんどを占めている。また、農家（自給のためだけに栽培している自給的農家以外の販売農家）についても法人化しているところもあるが、200 万弱のなかで 5,000 余にとどまっている（表 6）。従ってほとんど農家の実態はこの調査以外では把握できないといえる。

表 6 経営形態別にみた農業経営体及び販売農家の分布

	農業経営体	農家(販売農家)
計	2,009,380	1,963,424
法人化している	19,136	5,241
農事組合法人	2,610	566
会社	10,982	4,675
各種団体	5,053	-
その他の法人	491	-
地方公共団体・財産区	505	-
法人化していない	1,989,739	1,958,183

資料出所:農林水産省「農林業センサス」(平成 17 年)

(2) 世帯員の従事状況

以上を確認した上で農林業センサスによって、販売農家の就業・雇用にかかる項目を確認していこう。まず調査期日前の 1 年間に農業に従事した世帯員 (15 歳以上) を農業従事者として集計しており、556 万人となっている。この農業従事者のうち、調査期日前 1 年間に自営農業のみに従事した者又は農業とそれ以外の仕事の両方に従事した者のうち、自営農業が主の者を農業就業人口と呼び、こちらは 179 万人と販売農家の総数を下回っている (表 7)。

表 7 年齢階級別農業従事者数及び農業就業人口

	農業従事者	農業就業人口
年齢階級計	5,562,030	1,788,192
15～19 歳	113,277	37,060
20～24 歳	164,621	18,479
25～29 歳	188,382	16,764
30～34 歳	202,670	30,479
35～39 歳	240,573	42,209
40～44 歳	358,298	58,849
45～49 歳	485,422	83,655
50～54 歳	607,600	128,328
55～59 歳	580,730	156,159
60～64 歳	520,736	215,705
65～69 歳	602,452	283,506
70～74 歳	652,208	312,282
75 歳～	845,061	404,717

資料出所:表 5 と同じ

### (3) 雇用労働の雇入れ状況

次に農家における雇用者等の雇用状況をみよう。常雇、臨時雇、手間替・ゆい・手伝いといった雇用あるいはそれに類する労働力の活用状況をみると、販売農家のなかでこれらの労働力を活用する割合が高くないことがわかる。常雇を雇用する販売農家は2万戸強に過ぎず、販売農家数に占める割合は1%にとどまっている。雇用者数も6万で農家数を大きく下回る。臨時等他の項目をみても、採用割合は20%に満たず、農家が労働者を雇用するという経験に乏しいという推測を裏付ける結果となっている(表8)。

表8 販売農家における雇用労働の状況

	実農家数	投入量の単位	投入量
常雇	21,166	実人員	61,094
臨時雇	200,147	のべ日数	15,124,322
手間替・ゆい・手伝い	330,675	のべ日数	13,876,639

資料出所:表5に同じ

### (4) 農家の規模に関する集計

このように、農林業センサスにおいては世帯員、常雇、臨時、手伝いなど種々の労働投入の状況を集計しているが、それらでわかるのは従事者の分布や、農家一戸あたりの平均でしかなく、規模の分布を類推できるものはなかった。そのような材料にできる数少ない集計が「農業投下労働規模」別に農家数を集計したものである。これは年間農業労働時間1,800時間(1日8時間換算で225日)を1単位としてこれまで挙げてきた種々の労働量を換算し、各農家をその「農業投下労働」単位階級別に分類したものである。それによると、販売農家196万戸で4単位未満で9割を、8単位未満で99%を占めており、農家の経営規模が非常に小さいという認識を裏付ける結果となっている(表9)。

表 9 農業投下労働規模別販売農家数

農業投下労働規模	販売農家数
計	1,963,424
～0.25 未満	169,083
0.25～0.5	312,748
0.5～1.0	437,630
1.0～2.0	502,266
2.0～3.0	327,430
3.0～4.0	105,355
4.0～5.0	65,577
5.0～8.0	38,441
8.0～10.0	2,744
10.0～20.0	1,922
20.0～30.0	160
30.0～50.0	50
50.0 単位～	18

資料出所:表5に同じ

(5) まとめ

以上のように事業所・企業統計からみた個人経営を除く事業所・企業の規模、農林業センサスからみた農家の状況のいずれでみても、農業に従事する事業所、農家の規模は他の産業に比べかなり小さく、特に農家においては、雇用の経験をも欠いているといった理解が、誤りでない状況が確認された。今後障害者の雇用を推進するにあたっては、こうした労働力活用の実情を踏まえた情報提供を心がけることが望まれる。

## 4 マニュアルの要件に関する検討

共同研究先である農工研の研究においては、農業における障害者雇用のマニュアル作成が主たる目的となっている。作成にあたって、「マニュアル」として作成すべき成果物はどのようなものか、どのような要件を満たすべきかにつき、検討を行い、研究担当者に提供した。

以下はその内容である。

### 1 マニュアルとは

マニュアルの辞書的な意味は「機器やソフトウェアの操作説明書」「作業の手順を体系的にまとめた冊子」等で、語源については「聖職者がとり行う祭儀の手順を示した参照本」を起源とするといった説がある。

例えば、アルバイトやパートタイム労働が主力となる店舗で、経験が少ない従業員が一定水準を満たす商品やサービスをスムーズに提供できるように、細部に至るまで指示している文書などが、その典型と考えられる。<sup>(注1)</sup>

マニュアルという文書に人が抱くイメージは様々ではない。否定的なものとしては「画一的」「機械的」といったものがある。個々の状況に対応する柔軟性を欠く、血の通っていないサービスを連想して抱く印象から発するものと考えられよう。一方で、「当該職務の予備知識をもたない読者もマニュアルさえ読めばその概要を理解でき、短時間で従事できるようになる」、「マニュアルに従っていれば大きな誤りをおかしたりクレームを招かなくて済む」といったメリットを評価する視点もある。そのような「素人を即戦力にできる」即効性やリスク回避の効用をもつ文書であることをアピールしたいとき、文書名に「マニュアル」という言葉を用いることも少なくないようである。

それでは「マニュアル」と題する文書に人が期待するもの、いわば通念として「マニュアル」が満たすべき要件は何であろうか。上記の場合では「十分な予備知識をもたない読者も、それを一読し、あるいは手許において参照することで、一定以上の水準の職務が果たされようになること」となるであろうが、具体的には、以下のような点が押えられていることが「よいマニュアル」に期待されることではないだろうか。

- ・ 対象となる作業・課題の目的、目指すべき水準が明らかにされていること
- ・ 一連の作業・課題が実施が容易な手順の組み合わせに分割されていること
- ・ 個々の手順について、経験がなくてもその内容が理解でき実行が可能なところまで説明されていること
- ・ 説明されている内容が、可能な限りよい結果をもたらすものであること
- ・ 注意を要する点、欠かしてはならない点、起こりうる異常について明らかにされていること

- ・ 上記異常等が発生した際にとるべき手順が説明されていること

これらの要件が満たされたマニュアルの効用について改めて集約を試みると、「読者が迷うことなく、この職務に従事できること」というのがひとつの答になると考えられる。上に列挙した要件のどれかが満たされない場合、例えば手順に飛躍があり書かれていないことをこなさないで次のステップに進めない場合、あるいは個々の手順の説明で理解困難な場所があった場合、読者は自分で判断して事をすすめなければならなくなり、時にはその判断が致命的となるかも知れない。書かれていないような事態が発生した場合も、どう対処すべきかわからなくなってしまう。いずれの場合も読者は判断に迷い、あるいは自己流の判断で事を進め、マニュアル作成者が期待する結果を実現できない可能性が拡大してしまう。そう考えると「読者が迷わない」ことは良いマニュアルであるかの判断基準として一定の有効性をもつと思われる。

この基準は、より広い意味での「マニュアル」と題する文書についても適用できるのではないかと思われる。すなわち「経験・知識のない読者が迷うことなく課題に取り組み解決できる」ことを、目指すべき要件と考えれば、見通しよく作成できるのではないか。たとえ、その要件を完全に満たしていなくとも、上記の要請にどこまで応える文書となるかを考えることで、読者のイメージに近い「マニュアル」が作れるか、おおよその判断が下せるように考える。

## 2 マニュアルのスタイル

マニュアルの既述スタイルには種々のものがある。いくつかの類型を取り上げて、それらの特徴を検討してみよう。

### (1) 手順解説（フローチャート）

作業や課題解決の方法を、行うべき手順に沿って解説し、必要な箇所においては前提条件、状況、判断により起こりうる複数の場合において対処を解説し、作業終了、課題解決に至るまでに行うべきことや注意すべきことが漏れなく記載されているもの。

このようなスタイルはフローチャートとよく似ている。フローチャート（流れ図）は、もともとはソフトウェアを設計する際に使われているものであり、個々の処理を表すブロックを平面的に配列し、これらブロックを必要な分岐や飛び越しを含む順序が明らかになるよう、線や記号でつないだものである。分岐を伴う作業や課題処理を記述するのにも適している。ソフトウェアの設計に用いられるように、曖昧さが排除ないし最小化されており、作業や課題処理を確実に説明する場合にも応用することができる。マニュアルに求められる明快さ、正確さを確保し、想定すべきケースを判断事項が漏れなくカバーするために、フローチャートを作成しそれを文章化することによりマニュアルを作成する場合は少なくない。フローチャートそのものが明示されている場合（これにより手順を図示し視覚に訴えることができる）もある。

## (2) Q and A

作業や課題処理において発生する疑問、例えば「このようなことがおきた場合どう対処すればよいか」「この段階においてはどのようなことに注意すべきか」「なぜこのような手順で進めなければいけないか」などの問いを設定し、それへの回答を提供する形式。すべての手順を網羅することは目指しておらず、特に注意を要するところ、迷ったり間違ったりしやすいところに上記の形式による解説を加えることで、要所要所における円滑な処理や困難の回避を図り、目的が達成されることをねらっていると考えられる。この場合、質問の設定、個々のQ and Aの配列により、使いやすさや有用性が影響され、これらの点が配慮されたQ and A、すなわち高い共通性を持ち、かつ課題解決の成否を分けるような重要性をもつようなポイントが質問に選ばれ、それぞれに的確な回答が添えられたものは、それだけで網羅的な手順を解説したマニュアルに匹敵する効果を実現することもできよう。

## (3) 事例集

一般的な手順の解説に添えられた、具体的な適用事例の紹介は、解説の理解に役立てることをねらったものと考えられる。

事例紹介がほとんどを占めているマニュアル、言い換えればマニュアルと題して、実質的には事例集となっている文書も少なくない。すべての事態を網羅していなければ厳密な意味での「マニュアル」とはいえないはずだが、あえて「マニュアル」と称する場合、次のような効果を期待していると思われる。

- ・ 「とてもできない」と思っている読者に同様の前提条件で課題を解決できている事例を提供することで、「決して解決できないわけではない」と認識の修正を促す。
- ・ 「どうしたら解決できるか見当がつかない」という読者にどのような手順を踏んで解決したかを示すことで、解決の過程につきイメージを提供する。
- ・ 「どのような手段が活用できるかわからない」読者に何を活用し何が役に立ったかの説明を通して手段についての知識を与える。
- ・ 「このような点が危険ではないか」と不安を抱く読者に、その危険をどのように克服したか、克服に至らなくても、どのように対処されているかを示し安心感を高める。

いずれも読者の不安、迷いを軽減する効果を有するものであり、その意味で上記のマニュアルの趣旨に沿ったものといえる。もちろん、事例を集積するだけでは、個別の事情をもつ読者の要望にすべて応えることにはならない。しかし、高い共通性をもつ事例の選定に注意することによって、不安や迷いを軽減する度合いを大きくし、また多くの読者にその効果を及ぼすことができる。言い換えれば工夫により本来のマニュアルに近い効果を果たす事例集とすることができることになる。

### 3 マニュアル作成のための留意点

以下では、作業、課題処理のマニュアルを念頭に置き、作成するにあたって、どのような点が注意点になるかを考察する。

#### (1) 課題解決の解説と手法の解説との違い

ある用務をこなすために機器を使用する場合を考えてみよう。その場合の説明として、用務をこなすためのマニュアルか、機械の操作のためのマニュアルかによって、(その機械を使うことが唯一の手段でない限り) 両者の内容は大きく異なる。同様に、例えば課題解決の解説にある手法がよく活用される場合も、マニュアルの対象が課題の解決なのか(そのための主要手段である) 手法の活用なのかを意識しておく必要がある。手法の解説であるなら、そのための手順を記述することがマニュアルの内容である。他方課題解決が主眼である場合は単に関連する手法の手順を解説するのでは不十分で、

- ・ どのような場合にその手法が有効・効果的なのか
- ・ 活用するためにはどのような条件が満たされる必要があるか
- ・ その手法を使う以外にどのような方法があるのか

などにも言及が必要である。

汎用性、すなわちマニュアルがどこまで適用できるか、についても注意が必要である。手法の解説の場合は、当該手法という対象が確固として存在し、網羅的な記述が可能であるが、課題解決の場合は例外的な場合を完全に排除することは困難で、マニュアルがどこまでの汎用性をもっているかに留意し、必要に応じその旨(どのような場合までカバーされているか、そのような例外が考えられるか) 注記する必要がある。

#### (2) 一般化の有無、その確認

前述のとおりマニュアル作成にあたって、収集された事例が活用される場合は少なくないが、その事例を直接記述するか、一般化を施した上で記述するかを意識する必要がある。前者の場合は、その事例を「応用」することに、後者の場合は、記述された事例を「適用」することになる。マニュアルの趣旨に照らせば、「応用」の段階で不確定な要素が伴うので、一般化を施した形での記述が望ましいが、それが困難で事例をそのまま記述せざるを得ない場合もある。いずれの場合においても、具体的な事例そのものか、それから一般性を抽出した手法なのかを明記することが、理解や適用に資することとなる。また1冊のマニュアルに両者が混在する場合は、混乱が生じないように配列や記述に配慮することが必要である。また、事例をそのまま紹介する場合は、その事例はどの程度の一般性、汎用性をもつか、応用するにあたってどのような要件が満たされるべきかが記載されていることが望ましい。

具体例として表 10 に挙げたのは、架空のバス乗車マニュアル(昇降と料金支払い関係)である。表には2例が挙げられているが、いずれもそれぞれの場合にのみ適用できる要素を含んでいる。A は料金が走行距離に応じて変動するケース、B は料金が均一のケースをもとにしており、それに依りて、どち

らの扉から乗るか、いつ料金を支払うかが違っており、その違いによってマニュアルの内容も変わってきている。

このような状況が一般化されていない状況である。例えばAのマニュアルはBのケースには適用できず、逆も同様である。こうした一般化できない要素が含まれる場合は一般的な内容であると誤解されないよう記述に配慮が必要である。

表 10 バスの乗り方(昇降、料金支払い関係)の例

例1(バス A の方式により作成)	例2(バス B の方式により作成)
後のドアから乗り込みます。	前のドアから乗り込みます。
整理券を取ります。 (始発でも、定期券等の方もお取り下さい)	料金を料金箱に入れます。 500 円硬貨及び 1,000 円札でお支払いの場合はお釣りが出ます。
料金は車内前方の料金表に表示されます。 (降りるバス停で確認下さい。途中どんどん料金は変わります)	
両替を希望される場合は、前もって両替器で両替をして下さい。 料金箱のところに、両替器がついています。	
降りたいバス停が近づきましたら、近くにある降車ボタンを押します。	降りたいバス停が近づきましたら、近くにある降車ボタンを押します。
料金を確認し、バスが止まってから、料金箱に料金と整理券を入れ、前のドアから降ります。	バスが止まってから、後のドアから降ります。

表 11 は、両者に共通して使えるような一般的なマニュアル作成を試みた例である。左欄で2者の具体的な事例から「一般的な注意点等の特定」を行い、それを踏まえて試作したものが右欄の例である。表 10 のような汎用性の欠けた記述がないよう配慮されているが、理解のしやすさの点で最善かどうか等、検討の余地がないとはいえない。

表 11 一般的なマニュアルの作成例

一般的な注意点等	一般化されたマニュアルの例
五千円札以上の両替はできない	できるだけつり銭が出ないように小銭を準備します。
前乗り後降りの場合とその逆がある	入口と出口はバスによって決まっています。決められた扉から乗り込みます。
均一の場合は乗車後支払い 距離によって違う場合は整理券で乗車箇所を判別	料金が決まっているときは、乗り込んですぐに支払います。 整理券が発行されているときは忘れずに取ります。(始発でも、定期券等の方もお取り下さい)
料金後払いの場合の手続き(料金表示と両替)	降りるときに料金を支払う場合は車内前方の料金表に料金が表示されます。両替が必要な場合は両替機ですませておきます。
降車を知らせるのは降車ボタン(共通)	降りたいバス停が近づきましたら、近くにある降車ボタンを押します。
距離によって違う場合、料金は降車時に支払う 動作はバスが停車してから(共通)	バスが止まってから、必要ならば料金を確認して整理券と一緒に料金箱に入れ、決まった扉から降ります。

#### 4 マニュアル作成後の留意点

マニュアルの作成が終われば利用、活用の段階に移る。その段階で改善すべき点が明らかになったり、改訂の必要が生じたりすることは少なくない。その意味で、マニュアルは作成すれば終わりという訳ではなく、作成後の取り扱いによってその有用性が確実なものになるといえる。以下この段階における留意点を2つ挙げる。

##### (1) ユーザーからの意見聴取とその反映

作成時には最善を尽くしているとしても、実際に用いてみると種々の不具合がわかることが多い。大切なことが記載されていない、表現が誤解を招く、緊急時の参照に難がある、などの問題は利用してみて始めて明らかになることが少なくない<sup>(注2)</sup>。こうした利用者の声が作成者に届き、かつそうした声が適切に反映された改良版が作られていく仕組みを作っておく必要がある。

##### (2) 環境変化への対応

上記のような趣旨での改良とともに、前提条件の変化に伴って記述が不適切になる場合も少なくない。こうした環境変化を想定し、一定の期間をおいて最新の事情に即した更新版を作っていくことも、マニュアルが利用され続けるためには大切である。

上記の(1)はフィードバックとフォローアップ、この(2)はメンテナンスということになる。初期の目的にかなったマニュアルを提供し続けるためにはこれら、フィードバック、フォローアップ、

メンテナンスが確実に行われることが必要である。

## 5 マニュアル作成の意義

これまでマニュアルの要件についても触れてきた。マニュアルが目的にかなった適切でかつ使いやすいものであり続けるためには、作成中、作成後ともに様々な配慮が必要となる。

ただ、仮にマニュアルがそうした要件を満たしていないものにならざるを得なかった場合についても、その作成作業には大きな意義がある。端的に言ってそれは「文書化(ドキュメンテーション)」と「課題・作業の分析」と要約される。これまで口頭でのみ伝えられてきたり長年の経験やいわゆるカンに頼ってきた作業等について、他の人に伝えられる形に文章化されることは、その作業に伴う技術が場所や時間を越えて伝達しうる形に定型化されることを意味する。またひとつの作業として認識されてきたものが、マニュアル作成の過程でより細かく手順の集積として認識され、その構造が分析されることで、今後の改善の糸口も得られる。これらの成果はさらに完成度の高いマニュアルにもつながる。

文書化も、作業分析も、種々の分野で広く求められているものであり、マニュアルの作成に向けた諸作業は、そうした要請に応えるひとつの手段ともいえる。直接の成果であるマニュアルだけでなく、作成を通じて得られた知見の活用も意識して、作成に従事することを勧めたい。

### 【注】

(1) 本文では、通念的な理解に沿った例示を行ったが、実際に職場で活用され、あるいは作成が進められているマニュアルは、決してアルバイト等の未経験者を対象としたものとは限らない。個々人の経験や慣例によって行われていた業務を洗い出し、すべての担当者が所期の成果を無駄なく上げられることを目的に、マニュアルが作成されるケースも想定されており、その場合読者は未経験者や経験の浅い従業員とは限らない。また、新たなシステムや手法が業務に導入される場合、あるいはある事柄が細心の対処を要することが認識された場合、全員が確実に操作・対処できるようになることを目的にマニュアルが作成されることも少なくない。大きな行事のような日常とは異なる任務を担当するような場合等にも、しばしば全員が確実に役割を果たせるよう「マニュアル」が作成される。このように、本文で挙げた場合は様々な局面で作成される業務マニュアルの一例に過ぎないと考えるべきであろう。

(2) こうした点を先取りして、暫定版が作成された段階で想定されるユーザーに試験的に使ってもらい、その意見を最終版に反映させることもよくある。ソフトウェアにおけるベータ版の発想といえる。

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用できない方のために、営利を目的とする場合を除き、「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等を作成することを認めます。  
その際は下記までご連絡下さい。

障害者職業総合センター企画部企画調整室

電話 043-297-9067

FAX 043-297-9057

なお、視覚障害者の方等でこの報告書（文章のみ）のテキストファイルをご希望される  
ときも、ご連絡ください。

資料シリーズ No. 45

農業分野における障害者の職域拡大

---

編集・発行	独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 障害者職業総合センター 〒261-0014 千葉県美浜区若葉 3-1-3 電話 043-297-9067 FAX 043-297-9057
発行日	2009年3月
印刷・製本	株式会社 サンワ

---

©2009 障害者職業総合センター

The logo for NVR (National Institute of Vocational Rehabilitation) consists of the letters 'NVR' in a bold, sans-serif font. Each letter is filled with a pattern of horizontal lines, giving it a textured appearance.

NATIONAL INSTITUTE OF VOCATIONAL REHABILITATION