

「人が立ち直り、農地を立て直す街づくり
～兵庫県加古川市における農産業の衰退と
触法障害者の雇用を農福連携により解決す
る社会モデルの構想～」

菊池 壮太

京都大学大学院 人間・環境学研究科

1. はじめに

本稿では、兵庫県加古川市における農産業の衰退と触法障害者の雇用問題について、農福連携の視点を取り入れることにより、農産業は触法障害者の力を借りることで農地の再生が図られ、触法障害者は農業の力を借りることで更生の道を歩むことができるモデルを示す。そして、将来的にはそこに芸術分野や防犯意識との結びつきが生まれ、新たな魅力ある街づくりの可能性のあることを提示する。

初めに、加古川市の歴史的変遷を概観し、少子高齢化と農家のなり手不足問題、耕作放棄地の増加、構造改革に伴う矯正施設設立の問題に触れ、加古川市が現下で直面している問題を整理する。その後、農福連携の視点を取り入れることで、国の経済的援助を受けながら、矯正施設が地域に開かれつつ、地域が矯正施設と向き合うことにより、その相互作用のなかで農業の再生と触法障害者の更生が始まるモデルを示す。最後に、そうした試みは地域の防犯意識や芸術分野と結びつく可能性を秘め、更なる地域活性化の一助になることを言及し、農福連携によって期待できる将来的な効果を構想する。

2. 背景・現状の整理

加古川市は兵庫県南部の播磨灘に面し、播磨平野を貫流する一級河川加古川の河口に広がる豊かな自然に囲まれた地域に発展してきた街である。特に、江戸時代には良質な綿花が収穫され、その繊維は地元の織物産業や衣料品の生産に利用された歴史をもつ。明治時代以降は、稲作や野菜づくりなど他の農作物への転換や輸入綿の増加、技術革新による農業の効率化などの影響を受け、綿花栽培は衰退していくことになるが、昭和40年以降、播磨臨海工業地帯の拠点として重工業の街へと変わること、東播磨の地域の中核都市として発展してきた。その後、平成14年に特例市に指定され、平成16年以降は、「構造改革特区」としてPFI事業（官民共同の矯正施設の運営）など、新しい政策やモデル事業の実証を始め、地域経済の振興や地域住民の生活の質の向上を目指してきた経緯がある。

このように、豊かな自然に囲まれながら、時代の技術革新を取り入れ、新しいビジネスモデルを展開してきた加古川市であるが、その街が昨今どのような課題に直面しているのかを見定めつつ、その課題を乗り越える方法を提示することが、本稿の目標である。

3. 課題の整理

3.1 少子・高齢化と農家の減少

令和6年9月1日時点における加古川市の総人口は257,399人であり、そのうち高齢者人口（65歳以上）が88,898人で、高齢化比率は34.5%である¹。平成17年時の総人口が267,100人で、高齢者人口が44,564人、高齢化率が16.7%であることを踏まえると、人口の減少幅と高齢化率は拡大傾向にあり、地域の福祉や医療、労働力の確保といった課題が今後さらに深刻化することが懸念される²。

また、加古川市の令和4年における合計特殊出生率は1.36で、依然として少子化の傾向が進んでいることから、今後、生産年齢世代一人における高齢者をささえる負担が増加すると推認される。実際、加古川市は人口減少の危惧をして、平成27年より「加古川市まち・ひと・しごと創生戦力会議」を実施し、令和8年には合計特殊出生率を1.61に引き上げることを目標に掲げ、奮起するところである³。

他方で、少子・高齢化が加速するなか、総農家数が激減していることは看過できない問題となりつつある。平成17年の総農家数4,492に対し、令和2年には総農家数が2,617と顕著に減少している⁴。農家の高齢化が進み、働き手が減少するとともに、少子化により農家の後継者が不足していると考えられる。こうして加古川市の農業人口が減っていくことは、地域の農業生産の低下に直結するだろう。

3.2 耕作放棄地の増加とその影響

総農家数の減少は、農業生産の低下のみならず、使われない農地、いわゆる「耕作放棄地」の拡大につながり、さまざまな悪影響を生む。例えば、農作物の取引や関連産業（加工業や運送業など）が停滞し、経済的な打撃が広がることが想像される。他にも、農地が放置され、荒地や草地となることで、地域の景観が悪化し、これにより、地域の魅力が低下し、観光や移住促進に悪影響を与える。そして、放置された土壌は保水力が低下し、土壌の流出や洪水のリスクが高まるとともに、土壌の栄養素が失われ、将来農地として再利用するためには除草や土壌改良のメンテナンスが不可欠となり、農家への負担を更に大きくするといった悪循環を生む。このように、総農家数の減少に伴い耕作放棄地が増加することは、農産業全体に多大な影響を与え、地域の活力を低下させるとともに、農地の活力を刻一刻と失う事態を招くことが予想できる。

3.3 構造改革に伴う矯正施設設立に対する反対運動

新しい政策やモデル事業を推進する「構造改革特区」の街には、その地域内に複雑な事情があることを軽視してはならない。特に加古川市の場合、少年院や刑務所の設立を採用したことにより、加古川刑務所、播磨社会復帰促進センター、加古川学園、播磨学園の計4つの矯正施設があり、一つの市内にこれだけ矯正施設が集結するのは珍しい。一般的に、少年院や刑務所があることは、人々に対し治安悪化に対する恐れや地域のイメージダウンを与え、騒音や交通量が増えて近隣住民に迷惑を与えるとされる。こうした問題は、「NIMBY」問題（「Not In My Backyard（我が家の裏庭には置かないで）」の頭文字を取った言葉で、自らの居住地に建設されることに反対する住民の態度等を言い表す。）と言われることがあり、反対運動が起りやすいとされる⁵。実際、加古川市では地域住民による刑務所設立の反対運動の結果、比較的軽微な犯罪を犯した受刑者のみ収容することを条件に、地域住民から矯正施設の設立について理解を得られた歴史がある⁶。また、一般的に、出所後の元受刑者が仕事を見つける難しさは周知の通りであり、こうした地域事情が元受刑者の排他を強める可能性は拭いきれない。

このように、先進的な試みの裏側には地域住民による反対の歴史もあり、その声を無視する改革は地域の理解を得られないことを歴史が跡付けている。

3.4 加古川市の抱える課題

まとめると、加古川市が直面する問題とは、少子・高齢化に伴う農家の減少により、地域の農業生産とそれに関連する産業が衰退するとともに、耕作放棄地が広がることで農地の荒地化が進み始めていることに加え、地域の構造改革に対する反対運動の暗い歴史を抱えていることもあり、人と農地の活力が失われつつあることと解される。

このような問題を解決するためには、地域住民と相互の理解が得られる形で、農家のなり手不足問題を解消しながら、加古川市の豊かで美しい農地を再生していくことが肝心と考えられる。では、そうした解決案をどのように構想できるだろうか。

4. 解決策の提案

そこで、矯正施設との農福連携モデルを導入することで、加古川市が抱えるこうした問題を解決するための糸口が見出せると考える。その理由は、以下の通りである。

4.1 国の経済的な援助を受けられ、地域経済の振興が図られること

農林水産省の定義によれば、農福連携とは、「障害者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいをもって社会参画を実現していく取組」である。これは、社会で働きたくても働ける場所がない触法障害者の就労先が農業によって確保されると同時に、農家にとっては人手不足問題の解消につながり、双方にメリットがある。また、農福連携を始めると、農福連推進支援事業や地域活性化支援補助金、障害者就労促進事業助成金など、様々な支援金制度を受けることができ、農家は国の経済的な援助を受けながら、障害者を安定して雇えるようになる。実際、令和3年度末の農福連携に取り組む主体数は5,509件であるのに対し、令和4年度末は6,343件と2,226件増加しており、農福連携は増加傾向にあり、社会的な需要が高まりつつある⁷。

4.2 矯正施設が地域に開かれ、触法障害者の安定した雇用先を確保できること

加古川市内の矯正施設（加古川学園、播磨社会復帰促進センター）は、知的障害や発達障害、精神障害など障害がある非行少年及び受刑者など、いわゆる「触法障害者」を専門的に収容する特殊な矯正施設である^{8,9}。触法障害者は、矯正処遇の一環として、綿花や野菜、果物を育てる経験を積み重ね、農業への理解を深めるとともに、育てた農作物の炊事経験や農業製品への加工体験を通じて農産業に関する知識とスキルを獲得しつつ、少年院生活・受刑生活をとおして基礎的な体力や健康的な生活リズムをつかんでいる。農業訓練プログラムを受講した触法障害者が農家へシームレスにつながることであれば、触法障害者の安定した雇用先が確保され再犯防止につながるとともに、農産業への貢献というかたちで矯正施設が社会に開かれることになる。

4.3 地域が触法障害者と向き合い、農業生産が向上すること

国の経済的な援助を受けながら、触法障害者を地域で迎え入れることは、農業のなり手不足問題を解消するとともに、耕作放棄地の改善に寄与する。また、農家が協力雇用主として、少年院や刑務所に足を運び農業のノウハウを教えたり、出所後の生活や働き方について話し合いを重ねたりすることで、触法障害者とのマッチングがシームレスに成立する可能性があり、今後、農副連携に力を入れた地域密着型の刑事施設づくりが構想できる。そして、農業をとおして、ひとりの人間として触法障害者に向き合うことは、地域が矯正施設をはじめ司法関係機関と誠実に向き合うことにつながり、地域と矯正施設の相互理解が深まる可能性を秘めている。

4.4 農副連携を通じた持続可能な街づくり

このように、加古川市で農副連携事業を展開することは、矯正施設が地域に開かれると同時に、地域が矯正施設と向き合う相互的な交流が賦活させると考えられ、農業を司法福祉が助け、司法福祉を農業が助ける持続可能な街づくりが期待できる。

5. 解決策による効果・影響

触法障害者との農福連携が強化されることは、現下で直面している課題の解決のみならず、以下のような新しい価値創造に通じると考えられる。

5.1 農業を通じた触法障害者の更生

土を耕す、作物を植える、収穫するといった作業のなかで手や足の運動機能の向上が期待できる上、自然との触れ合いによるリラックス効果や作物の収穫体験を通じた達成感の獲得など精神的なメンタルヘルスにつながるとともに、共同で農業を行うことで社会的な交流が生まれ、孤立感の軽減やコミュニケーション能力の向上が期待できる。

また、自営の農家や農業関係のビジネスを通じて安定した収入を確保し経済的な自立が促されることや農業に従事することで作物の管理などの知識やスキルを獲得し職業的な自立やキャリアの発展に役立つこと、自家製の食物を育てることで生活の一部を自給自足し経済的な依存を低下させることも期待できる。

農業を通じてコミュニティに入ることにより人脈が広がることも踏まえると、農福連携は、農業を通じた心身のリハビリテーションと社会的自立を促しながら、触法障害者が更生の道を歩む一助になると思料される。

5.2 触法障害者を活用した土地の再生と地域の安全意識の向上

触法障害者が農業に参画することで耕作放棄地が有効的に活用され農地の再生が始まるとともに、地域における総生産量が増加し地元経済の振興が図られる上、生産された農作物の収益の一部を福祉的支援にあてることで農福の連携がさらに強化されとえられる。また、農村地域や福祉施設を対象とした犯罪予防の啓発活動や防犯パトロールが強化されると、地域全体の安全意識向上と犯罪抑止効果が期待され、農福と防犯の融合的な取り組みの下、地域の治安は安定に向かうと思料される。

5.3 農福と芸術の融合を通じた地域活性化

農福連携事業が上向き地域農業が活性化した場合、将来的にはそこに芸術産業・観光業が参入する可能性が生まれる。田んぼアートなど農業を題材にしたアートプロダクションや公共の農業プロジェクトにアーティストが参加し地域の農業や食に関する意識を高めるためのアート作品制作が考えられる。加古川市は綿花栽培が有名であることから、靴下や下着、スカーフ、寝具などの綿花製品・コットンリネン生地生産に力を入れることは、オーガニスティックかつエコサスティナブルな商品作りやブランド参入が期待できる上、綿花やそこから類似した概念（雲や綿飴、たんぼぼなど）をモチーフにした立体的なアート作品を街中につくることで統一感のある街づくりを可能にし、アートワークショップやイベントの実施をとおして観光客の増加を狙うことにより地域観光産業を盛り上げ、地域経済の振興が図られる。

このように、農福と芸術が融合することで、地元経済の振興が図られ、地域が活性化する可能性があると思料される。

5.4 農副連携による効果

以上より、加古川市における農福連携事業は、豊かな自然のなかで触法障害者の心身のリハビリテーションが図られるとともに、耕作放棄地の有効活用に伴う農業生産量の増加によって地元経済の振興が得られるほか、防犯や芸術と結び付くことで地域の安全意識の向上や観光地化などが促され、地域全体の活性化につながる効果が期待できる。

6. 結論と残された課題

これまでの議論をまとめると、以下の図のようになる。

兵庫県加古川市における農産業と触法障害者の課題を農福連携により解決するモデル

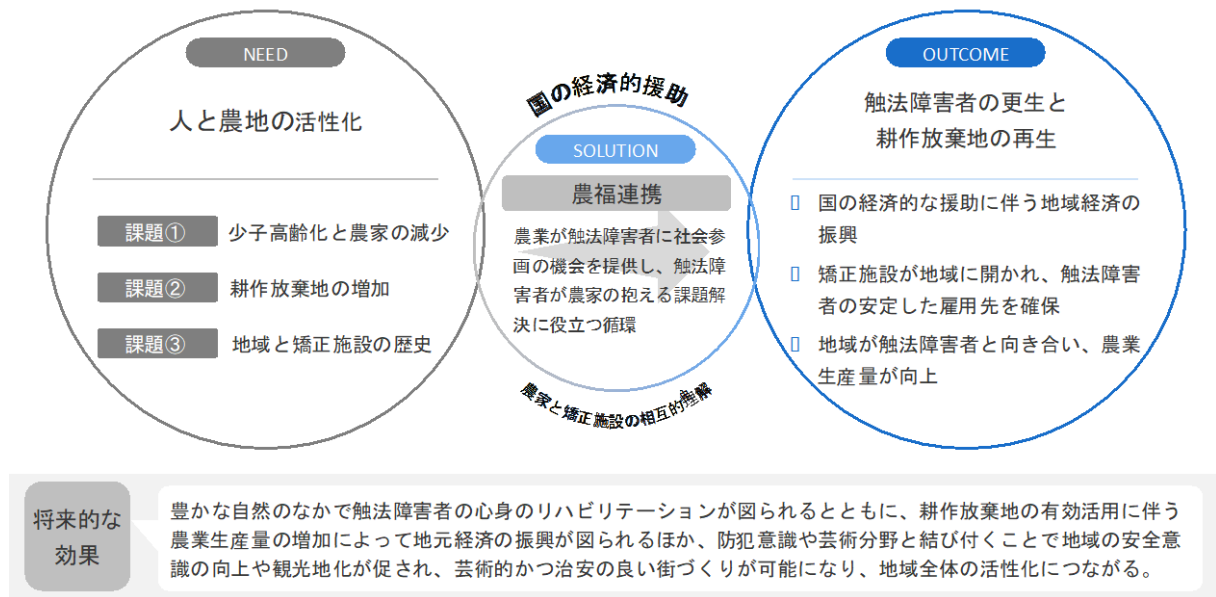


図 農産業と触法障害者の課題を農福連携により解決するモデル構想

一方で、ここで提示したモデルはいくつかの課題を残している。農家にとっては、触法障害者を雇用することへの不安や、彼らの生産性の問題、適切な作業現場の提供と安全管理が課題である。触法障害者にとっては、農作業のスキル獲得の機会や支援スタッフとの連携が重要となるだろう。これらの問題に対しては、福祉面では地域生活定着支援センターや就労支援事業所、医療機関、NPO 法人との連携があり、司法面では保護観察所や矯正施設、警察との連携が必須になると考えられる。そうした関係機関が協働的につながることにより、司法福祉機関は自信をもって触法受刑者を農家につなぎ、農家とその地域住民は安心して彼らを受け入れることができるようになる。そして、各種支援者が親密になることで、地域の相互的な理解は更に深まり、より明るい街づくりにつながると考えられる。

7. おわりに

本稿では、加古川市における農産業の衰退と触法障害者の雇用問題について、農福連携の視点を取り入れることにより、農産業は触法障害者の力を借りることで農地の再生が図られ、触法障害者は農業の力を借りることで更生する道を歩めることを示した。そして、そこに芸術分野や防犯意識との結びつきが生まれ、芸術的で治安の良い魅力ある街づくりの可能性があると提示した。

「更生」の二文字を合わせれば「甦」の字になるように、罪を犯したひとが農業を通じて更生に向かう道のりは、使われなくなりつつある農地を甦らせるとともに、翻ってその農地に支えられながら一步一步、更生の道を歩むことができる。そうした人々と農地のなかで醸成された息吹が新たな人々との出会いを生み、地域が活性化されていく。農福連携は、そんな温かみのある街づくり構想の一助になると結論する。

8. 参考文献・引用

- (1) 加古川市役所,「令和 6 年 年齢別 (5 歳階級) 住民基本台帳人口」
- (2) 加古川市役所,「平成 17 年 年齢別 (5 歳階級) 住民基本台帳人口」
- (3) 加古川市役所,「令和 6 年 9 月 12 日付加古川市まち・ひと・しごと創生戦略会議について (概要報告)」
- (4) 加古川市役所,「令和 5 年度版加古川市統計書 (web 版) 農林漁業」
- (5) 矢野恵美,「地域と刑務所の共生・共創は可能か」,『2013 年度一般研究助成最終報告書』, 2013. pp. 1-26.
- (6) 永田憲史,「施設見学記録 (14) 加古川刑務所」, 関西大学法学論集 (60) 4, 2010, pp. 912-919.
- (7) 農福連携等推進会議,「農福連携等推進ビジョン (2024 改正版)」
- (8) 川田和子,「少年院での矯正教育における特別支援教育的ニーズ-発達障害的な特性に起因する課題について-」, 大和大学研究紀要, 2021 (3), pp. 55-63.
- (9) 播磨社会復帰促進センター,「播磨社会復帰促進センターパンフレット」, 2018.