

地域圏フードシステムと食料政策の構築にむけて

新山陽子

はじめに

1. フードシステムが直面する問題
 2. 「地域圏」においてフードシステムを強化する意味
 3. フランスで進む「地域圏食料プロジェクト」による「地域圏フードシステム」の強化
 4. 日本での地域圏フードシステムの強化：どのように進めることができるか
- むすび

はじめに：やや長い前おき

現在、農業と食料を巡っては課題が山積し、ある意味では崖っぷちといっても過言ではなく、一端でも責任を負う立場にいと、二度目の定年を迎えても自らの研究の足跡を穏やかに語る心境にはなれない。かくいう私の研究の歩みは、この領域が大きな社会問題に直面するたびに宿題が与えられ、取り組んできた積み重ねといえる。

その最初が1991年の牛肉の輸入自由化であった。それを前にアメリカに調査に行くように依頼され、アメリカ大陸を東から西に横断しながら、肥育経営、3大パッカーのヘッドオフィスを訪問した。続いて、当時の京大の研究室で欧州の農産物の流通構造を調査することになり、畜産をまかさされ、チームをつくってイギリス、フランス、オランダ、ドイツなどを3年かけて調査した。大学院時代は、飛騨や鹿児島などが和牛の新興産地として形成されつつあった時代であり、育種改良から産地と畜・出荷に至る総合的な産地の組織化についてまとめたが、それを視座に視野を世界に広げることになった。同時に、大槻経営学とよばれた研究室の先達の経営体概念を基礎に、農業経営の企業形態論も展開した。その間、ちょうど1994年に日本フードシステム学会が設立されることになり、創立シンポジウムで若手から大胆に概念を提示してほしいと依頼され、これら日欧米の調査を基礎に、産業組織論、農産物流通論、農業経営学の概念を統合して、副構造と基礎条件からなるフードシステムの分析枠組みを提示した。これらをまとめた『牛肉のフードシステム—欧米と日本の比較分析』を出版したのが2001年の初めであった。

その直後、2001年秋に出来たのが日本を震撼させたBSE（牛海綿状脳症）罹患牛の国内発見であった。直ちに、欧州で当時進められていた、リスクアナリシスの導入、その下でリスク評価を行う欧州食品安全庁の設立準備、肉牛・牛肉のトレーサビリティの仕組みを、農水省の人たちとともに調査することになり、新たな食品安全行政の仕組みについて参議院予算委員会での陳述、牛肉トレーサビリティ法の制定への関与を求められるなどした。これを機に、社会科学が食品安全にどのように寄与できるかを考え、国際的な食品安全行政の調査、専門家と異なるとされる市民のリスク認知の特質の調査・分析に取り組むことを決め、農業経済学、食品衛生学、公衆衛生学、動物衛生学、法学、社会心理学などの研究者からなる学際的な研究チームを組織した。市民の食品購買行動やリスク認知については、心理的意思決定論／行動経済学や社会心理学の理論を導入し、分析枠組みを作った。

その間、2006年からの国際飼料価格高騰時に、生産者やメーカーはそのコストを製品価格に転嫁できず、酪農が危機に陥った。大手小売の市場支配力が想定され、市場におけるパワーバランスの検討に取り組んだ。これについては、後に若手が経済モデルをもちいて計測を行ってくれた。

そうこうしているうち、2011年の東日本大震災、福島第一原子力発電所からの放射性物質の放出、食品汚染リスクに直面した。急遽、必要とされながら適切なモデルがなかった、双方向リスクコミュニケーションのモデルの構築、実施実験に取り組むこととなった。ここでも放射線医学総合研究所の放射線生物学の重鎮と共同し、科学情報を作成し、双方向コミュニケーションにあたった。この成果は、京大とHarvard School of Public Healthとの共同シンポジウム、放射線影響学会や北京、香港の国際シンポジウム、フランス農業アカデミーなどで招待公演を行った。

このなかで、フランスの社会学者と出会い、立命館に移ってからは、日本とフランスの食文化形成の比較研究や食事内容の意思決定に影響を与える要因の比較分析にも取り掛かっているところである。そこで気づいたのが、人々の日常の食環境、言葉を変えれば身の回りのフードシステムに問題が山積していることである。京大の研究室をでた若い研究者や社会人たちと、京都という地域で調査をしようとしていたところ、フランスでは何歩も先んじた取り組みがされていることを知ったのが、新型コロナパンデミック直前の2020年1月であった。しばらく疎遠であったフードシステム論に、以前とは違う観点で再びアプローチすることになったのが、ただいま現在である。

この数年、方向性をみいだすために格闘してきた。昨秋によく、それを「地域圏フードシステムの構築—フランスの地域圏食料プロジェクトから日本のあり方を考える」という論稿として提示したところである。それ以上に新たなものをまとめる余裕はなく、はなはだ恐縮であるが、少し文言を整えたいうえでほぼ再掲する形にさせていただきたい。この論稿が収録されたのは季刊『農業と経済』2021 Autumn (2021年11月、英明企画編集発行)であり、特集の総論にあたる。この号は、3部からなっており、I 地域圏フードシステムと食料政策の構築を提示し、II 日本の動きから具体的な手がかりを探究する、さらに、日本での手がかりとするために、III フランスの取り組みや手法を中心に世界の動きをみる、という構成である。ぜひ全体をみていただきたい。

1. フードシステムが直面する問題

大地震、大洪水、巨大台風、感染症のパンデミックなど、クライシスが頻発する社会状況になっている。フードシステムの遮断が生じると命にかかわる。効率性のみのシステムはそのような緊急事態には脆弱であり、地域/コミュニティのネットワーク、人の判断力による裁量性を組み込んだ「強靱性」(ロバストネス)の必要が論じられてきた(川村 2011、新山 2019 など)。

*フードシステムとは、食料をめぐる農業、食品製造業、卸売業、小売業、飲食業、消費者(市民)の間の連鎖した構造的な関係をさす。

現在もパンデミック下にあるが、その水面下ではかつてないフードシステムの構造変化が進み、日常生活に深刻な影響を及ぼしつつある。

リタイアによる基幹農業者の激減は、食料供給力の低下を懸念させる(2012年の140万人から2030年には85~86万人へ)。都市では、経済格差が拡大し、食料が入手困難な人たちが増え、その影響は子供たちにも及んでいる。勤労者の低賃金、非正規雇用も拡大しており、質の良いものを買えない状態になっている(小嶋 2021)。高齢化と量販店の郊外立地は店舗へのアクセスを困難にし、健康にも影響を及ぼすとともに(大橋 2021)、生鮮食品の購入が減り、買い置き型の食品購入を増加させている。量販店は、売れ筋商品に的を絞り、安さを競い、安価な加工食品が増える傾向にある。良質のものを扱う小売店、独立店舗の量販店(地元資本)はあるが、少数ではないだろうか。身近な購入環境を提供し、地域性・伝統性のある食品を扱ってきた地元の食品製造者、小売店、飲食店は、事業の維持が危うくなっている。このような状態は、良質の食品、あるいは食品そのものへの日常的なアクセス困難を生む。しかし、日本ではそれについて関心を持って議論されず、実情把握もされてこなかったのではないか。

誰もが、安全で、健康的で、多様で、良質かつ十分な量の食料を得られているか。それは、世界人権宣言にいう「十分かつ適切な食料への権利」(食料安全保障 food security)が満たされているかを問うことである。日本では「食料安全保障」は国レベルでしか認識されていないが、一人ひとりが十分で適切な食料を得る権利である。

とりわけ、多くの人々が暮らし、多くの食料を必要とする都市において、良質で十分な量の食料が得られるよう、それぞれの地域圏においてフードシステムの強化が必要になっている。それはまた国の食料政策の必要をも意味する。農業者の減少も農業の領域だけでは解決できなくなっている。国産消費を呼びかけるだけでも解決できない。農業の状態は、このような都市の人々の経済状態、食料購入の状態と密接に結びついているからである¹⁾。食料政策と農業政策の結合が必要である。

しかし、一般的な指摘はできても、具体的な状況が把握されていない。まず、地域圏においてフードシステムを診断し、弱いところを特定するところから始めなければならない。それにもとづいて補強策を検討し、実行することが



必要である。しかし、このプロセスを誰がどう実施するかはかなりの難問である。そこで、「地域圏フードシステム」の強化をめざす、フランスの「地域圏食料プロジェクト」(PAT)を手がかりに、日本でどのように取り組むことができるかを考えたい²⁾。ここでも鍵となるのは、緊急事態と同じくコミュニティの対応能力である。

2. 「地域圏」においてフードシステムを強化する意味

1) なぜ「地域圏」か：近接性・補完性による都市コミュニティの応答能力

緊急事態でも構造的問題においても、直面する状況は地域によって異なり、その時々で異なる。そのため、状況に即した臨機応変な対応が鍵となる。状況を具体的に認識し、共有できるのはコミュニティ（共同体）の範囲であり、臨機応変な対応は、コミュニティの自発的な対応能力に依存する。先にみた今の社会状況では、とくに都市コミュニティの対応能力が求められる。

地域レベルでは、関係者の補完性が働きやすく、そのため人々は地域レベルでより上手く問題を特定し、解決策を定めることができるといわれる（Gambio et al., 2019）。フランスの「地域圏食料プロジェクト」(PAT)の手法は、地理的な近接性のなかで、フードシステムのすべてのレベルで関係者を集め、その議論を通して、社会的な近接性、組織化された近接性の創出を試みるものとされる（同）。

2) 「地域圏」とは何か

「地域圏」とは、地形などの自然条件や人間活動においてまとまりのある空間をさす。それは人々のアイデンティティに関わるものである。単に区切られた範囲、あるいは田舎という意味での「ローカル」ではない。フランスでは「テリトワール (territoire)」という用語が用いられ、近年広い分野の関心を集めている。岡田の示す「地域」概念は、この地域圏の概念に近い（岡田 2020）。残念なことに、食料や農業の分野では、「地域」を使うと、都市ではない地方、区切られた小さな範囲の意味でとらえられ、「地域フードシステム」とすると必ず地産地消ととらえられてしまう。それを避け、人間活動の広がりをもつ空間がイメージできるように「地域圏」を使う。

*フランスには、日本の「近畿」「東海」などの「地方」にあたる行政単位として、レジオン (region) があり、地域圏・地方・州などに和訳されることが多い。ここにいう地域圏は、このレジオンのことではないので注意されたい。

地域圏の範囲は人々の認識に関わるものであり、一律に決められるものではないが、政令指定都市、中核市とその周辺市町村、歴史的なまとまりのある複数市町村などが想定される。フードシステムについては、町村のように小さすぎるとそこに連鎖の段階がそろわず、大きすぎると関係者が状況を把握しきれず、関係者に近接性が働かない。

3) 実行者は誰か：自治体の役割、専門職業者の役割

日本では、地方自治体がすべての地域に配置されており、住民の福祉 (well-being) を基本にして地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。住民は自治体からの役務を等しく受ける権利をもつ。したがって、命と健康に関わる食料を得るための環境を整える活動を推進することは、自治体の重要な役割であろう。また、供給のあり方を変えるには、フードシステムの担い手である事業者の行動が不可欠である。事業者を生産・製造・流通の職能を担う専門職業者 (professional) として位置付けることが必要である。その上で市民集団が加わることであればなお良い。

フランスの「地域圏食料プロジェクト」は、主に地方自治体や地方公共団体が推進し、まずフードシステムを構成する専門職業者を集めて議論し、彼らが主導し、実行者となる。その上で市民を集めようとしている³⁾。

3. フランスで進む「地域圏食料プロジェクト」(PAT) による「地域圏フードシステム」(SAT) の強化⁴⁾

1) 経緯

フランスでは、持続的社會に向けて、大都市を含めた各地で「地域圏食料プロジェクト」(PAT: Projets alimentaires territoriaux) の取り組みが進められ、「地域圏フードシステム」(SAT: Système alimentaire territorialisé) の構築がめざされている(2014年に法制化)。

動きの背景には、大規模企業による専門化、グローバル化された大量生産・消費のシステムは、食料コストの削減、食品衛生の向上、アクセス性の改善に貢献したが、負の外部性を生み出しているという認識がある。

1999年の農業法により、良質な食品として原産地呼称などの5つの公的ラベルの学校給食への調達が定められ、2001年に「全国栄養健康計画」(PNNS) が定められた。2000年頃から、AMAP(農民的農業維持協会)、CCA(Circuits courts alimentaires: 短い食品経路)、有機農業、アグロエコロジーなど小規模な代替的経路が模索されてきた。2010年前後には、CCAがどのような条件下で既存の流通経路と結合して地域発展の動きを形成できるか、地域圏化された持続性を重視するフードシステムなどについて、自治体などが組織するアソシエーションで研究プロジェクトが進められた。

これらの動きのなかで、2010年の「農業・漁業近代化法」に、食料政策の下に「全国食料計画」(PNA) が、農業政策の下に「持続可能なレジオンの農業計画」(PRAD) が提示された。

さらに、2014年にフランス農業アカデミーよりSATの概念が提示され、レジオンの集まりであるフランスレジオン協会(AAF)がその深化に取り組むことを宣言する。同年「農業・食料・森林未来法」に、全国食料計画の柱としてPATが提示された。PATは、PNAとPRADを地域圏において統合し、SATを目指すものとされた。経緯は新山他(2021a)に詳しいので参照していただきたい。

2) 「地域圏フードシステム」(SAT) とは

「地域圏フードシステム」は、「ある地域範囲の地理的空間に位置する農業・食品チェーンの結合した全体」と定義されている(Rastoin 2015)。農業アカデミーは、その目的を、地域圏の供給網で製品の販売を促進すること、中小規模の事業者のネットワーク、創造的な価値の共有ができる代替的経路を支え、消費者の健康を尊重し、フードチェーン全体の環境への影響を抑制する新しい生産モデルを生み出すことにおく(AAF, 2014)。

このSATとは別に前出の「短い食品経路」(CCA)の概念がよく使われ、両者は明確に区別される。CCAは、生産者から消費者への直接販売、または一段階のみ仲介者が入る販売様式をさす。2009年Barnier農務大臣プランで定義された。

CCAはいわば点または線であり、SATは地域圏のフードシステム全体を指す。SATは日本風という地産地消ではないことに留意していただきたい。

3) 政策の体系(図-1を参照)

2014年の「未来法」は、「食料政策」の目的を、「安全で、健康的で、多様で、良質かつ十分な量の食料への人々のアクセスを確保し、雇用を促進し、環境・景観を保護し、気候変動の影響の緩和に貢献する」ことと定めた(第1条I-1)。

同法は、その実施目標として、「全国食料計画」(PNA)に次の3つの実施事項を示した(第1条III)。また、その地域圏における定着のための方法を、地方自治体が提示することとした。

- ① 食品のバランス、多様性、地元産品・季節産品、栄養的・官能的品質を促進(全国栄養健康計画のガイドラインに準拠)
- ② CCA、農業生産者・加工業者・消費者間の地理的近接の発展を奨励(特に集団給食、季節的な農産物、品質・原産地表示製品、有機農産物)
- ③ 「地域圏食料プロジェクト」(PAT)の実施(次項で説明)

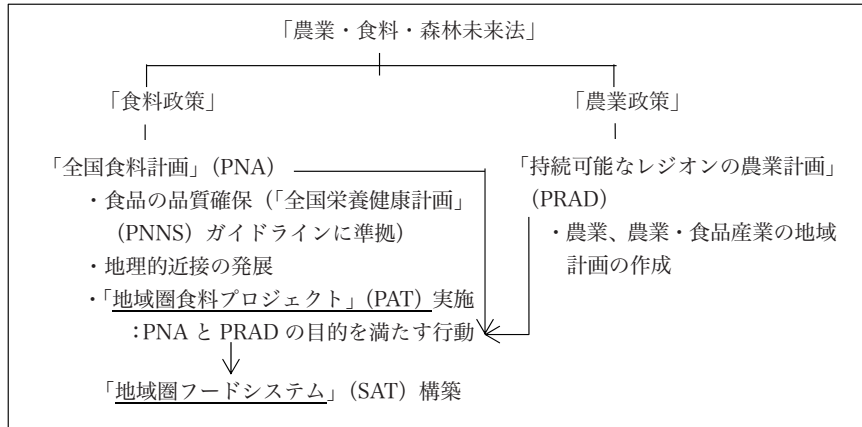


図-1 フランスの「地域圏食料プロジェクト」をめぐる政策体系

PNA 文書では、社会公正、食品廃棄の削減、若者への食教育がコアとされ、公共調達と PAT が迅速な転換のためのレバーとされた。

また、「未来法」は、「持続可能なレジオンの農業計画」(PRAD) の役割を、当該地域の特性、経済的、社会的、環境的課題を考慮し、地域の農業・食品政策（産業政策）の指針を定めるものとし、PAT はこの目的にそったものともされる（第 24 条）。

4) 「地域圏フードシステム」(SAT) を実施する手法：「地域圏食料プロジェクト」(PAT)

(1) 法による提示

「未来法」は以下のように PAT を提示している（第 39 条）。

PAT の目的は、「生産者、加工業者、流通業者、地方自治体、消費者をより緊密に結び付け、地域圏内の農業と食料の質を向上させること」である。PAT は、PNA と PRAD の目的に沿った行動からなる。

PAT は、①以下を達成する。地域内のすべての関係者が協力して PAT を開発し、農業経済の構造化および地域圏フードシステム (SAT) を実施する。国、広域行政組織、地方自治体、協会 (association)、経済環境利益集団 (GIEE)、地域圏の農業者、その他の関係者が主導し、PRAD の掲げる目的を達成する。

これらは、②地域圏の農業と食料に関する共同診断と、プロジェクトを実施するためのオペレーショナルな行動を定め、それにもとづき実施される。

③資金は公私いずれのものも動員でき、独自のリソースを設けることもできる。

この内容は、「ミラノ都市食料政策協定」(2015 年) を先取りしたものといえる。

(2) 説明

以下さらに、聞き取りや文献をもとに、説明を加えておきたい。

① フードシステム全体にわたる見直し / 代替的システムの考え方

PAT がめざすのは、既存のフードシステムや市場と切り離れた経路を作るというこれまでの代替的システムとは異なる。

PAT は、SAT 形成のためのツールとされる。SAT がめざすのは CCA などの代替経路に限定されない。それらを既存システムと結合し、また、フードシステム全体に介入して、既存システムを地域圏レベルで変えようとするものである。そのために、PAT では、地域圏内のフードチェーンのすべての事業者、自治体、そして消費者を緊密に結びつけようとしている。何より、前記の食料政策の目的を達成できるように、地域圏内の農業と食料の質を向上させることに目的がおかれている。

また、そこでは、家族経営、中小規模の食品事業者、多様性、地元のものが大切にされる。しかし、都市部の地域

圏において自給自足は不可能であることが了解されている。したがって、圏内の生産物の供給システムのみを作ろうとするものではない。圏内にとどまらず近隣の生産地域と結びつき、小規模で多様な生産でも量を確保することも考慮されている。既存の流通経路との結合はもとよりである。それは、地域圏の誰もが、質の良い食料を得られるようにすることを明確な目標としているからである。

トゥルーズ・メトロポリの事例では、近隣農業県との契約、域内のすべての学校給食の公共調達、また、公益卸売市場による生産者や卸売事業者、地元小売・レストランなど関係者の接合がなされ、これらによって量の確保を可能とするモデルを提示している。

② 社会課題への横断的視野

SAT は、人々の健康、環境・自然資源の持続的管理、地域の経済・社会・教育の考慮につながり、PAT はそのパートナーシップ行動を進めるための戦略的かつ運用上のフレームワークを提供するものとされる。本稿では、日本で関心が薄い食料そのものに的を絞ったが、この考えは強く共有され、実施されている。

③ フードチェーンの専門職業者の繋がり強化

SAT の実施のために、PAT では、フードチェーンのすべての関係者を集めることが重視される。「専門領域の構造化」とも表現され、農業、食品事業者の専門的な仕事の役割が重視される。卸売市場には中核的役割が期待される。考慮すべき課題に横断的に取り組めるようプロジェクトが生まれ、関係者が集められる。フランスでは、主要品目のフードチェーンの各段階に、産業自らが組織し、産業の進歩と中小事業者の支援に取り組む専門職業組織 (professional organisation) が存在する。品目によっては、すべての段階の組織が集まった専門職業間組織 (inter-professional organisation) がある⁵⁾。地域支部があり、地域圏において関係者が集まるのは難しくない。

④ 主導者

自治体や広域行政組織 (自治体の共同体)⁶⁾ などの公共団体、それらが組織するアソシエーションがプロジェクトの推進者として重要な役割を担う。なかでも広域行政組織の役割が大きい。専門職業者らとプロジェクトを主導する。このような公共の介入と地域圏の重視は、EU における社会的市場の概念を示す共通の特徴であり、公的主体の位置づけが北米とは異なるとされる (Jouen and Lorenzi, 2014)

⑤ 進め方：診断、議論、目標・工程の設定

PAT は、地域圏の関係者の自発的意思により取り組むものであり、関係者が共同して開発する。

地域圏の関係者が現状の共同診断を行い、すべての関係者の議論によって目標を定め、アクターを特定し、工程表を作成し、行動に移す、という手法がとられる。

集まる関係者は、まず専門職業者である。組織があるため、議論は組織に持ち帰られ、組織で議論し、それが PAT の議論に反映される仕組みになっていると考えられる。これによって幅広い議論が組織される。そこにさらに市民集団が加わることがめざされている。

診断は、プロジェクトの進行管理を担当する自治体職員 (訓練を受けた専門職員を雇用するところもある) が行う場合、修士学生 (最終年の6ヶ月のインターンシップ)、研究者の監督下の学生グループ、専門のアソシエーションに委託される場合がある。いずれにしても、診断を関係者でまとめ、共有することが大切であり、それが行動計画策定の第一歩となり、将来のガバナンスのための基礎になるといわれる。

PAT は、以上のような行動のフレームワークを与え、資金を提供している。

以上の PAT の進め方についてはガイドも作成されている。大住 (2021) が詳しく紹介しているので、ご覧いただきたい。

5) PAT の取り組み内容と地域圏の大きさ

PAT の詳細についてはまだ論文がないが、「PAT 全国ネットワーク」(RnPAT) が2016年に100のPATの概況調査を実施している。それによると、目標とされる横断的食料プロジェクトを実施しているのは約25%である。農業界と市町村の取り組みが他の関係者へ広がったものが約25%であり、農業界中心で農業志向の強いものが約30%と多く、特定のツールに限定された自治体の取り組みが約15%であった。実際には、できるところから始められて



いるといえる。全てのレジョンで実施され、半数が大都市の地域圏で動いている。最新の状態については、新山(2021b)を参照されたい。

SATの構築に適切な規模については議論がある。市が適切な規模とされ、さらに、100～150万人（日本の政令指定都市相当）、50万人以下（中核市相当）の人口集積地に適し、パリやリヨンなどそれを超えると隙間を埋める仕組みが必要だとされる。

筆者らが調査したトゥルーズ・メトロポリ（人口76万人）⁷⁾では、横断的食料プロジェクトタイプのシステムミックなPATを実施している。ロードマップでは、4つの柱が立てられている。① 地元の生産、就農支援（域内の需要に応える農業を育成）、② 集団給食への地域製品調達への支援（学校給食の重視）、③ フードチェーンの専門領域の構造化（トゥルーズ公益卸売市場が中心的な役割を果たし、食に関する関係者を集める）、④ 意識改革とアクセスの改善（市民側から誰でもが持続性のある質の良い食にアクセスできるような環境を提供：情報提供や物理的アクセスの改善、困っている家族の優先）。新山他（2021a、b）に詳しく紹介されている。

4. 日本での地域圏フードシステムの強化：どのように進めることができるか

1) 法および政策の枠組み

地域圏においてフードシステムを強化する食料プロジェクトを実施するには、先にみたように日本もフランスのように共同体型社会制度をとるので、自治体が推進者となり、専門職業組織（者）を集めて議論する、その上で市民の参加をうながすことが有効だと思われる。自治体の動きが大切である。しかし、同時に、国が大枠を提示することが必要であろう。

国が食料政策、食料計画を示すことが重要である。そのなかに、地域圏フードシステムの強化、それを実現する地域圏食料プロジェクト実施の施策を加えることが望まれる。その際、重要なのは上からの義務づけではなく、自発的な動きを生み出す施策である。

現在「食料・農業・農村基本法」があり、その元に基本計画がある。同法には、将来にわたっての良質な食料の合理的価格での供給、そのための農業と食品産業の健全な発展、さらに地方公共団体は区域の自然的経済的社会的条件に応じた施策を策定し実施する責務をもつことが謳われている。この理念にもとづく食料政策があってもよいはずであるが、明示されていない。現「基本計画」で食料計画にあたるのは「食料の安定供給の確保に関する施策」であろう。需要の開拓、食品産業の競争力の強化、輸出市場の開拓、そして国レベルの食料安全保障が示され、消費者については国産農産物の消費拡大、生産者との関係強化をあげたにとどまる。全体に産業振興策にとどまっており、食料の供給については国レベルの食料安全保障である自給率目標のみである。

このように今のところ食料政策と食品産業政策が分離されていない。食料政策とは何かを明確にすることが必要である。食料政策の目標は、生活者が十分な食料を入手できるようにすることである（清原 2021、杉中他 2021にも展開されている）。一方、食品産業政策の目標は、食品産業の振興にある。食品産業の状態は生活者がどのような食料をどのように入手できるかに関わるので、両者は重なる。しかし、目標が異なるので分離が必要である。そして、それぞれの政策の概念、実施体制を明確にすることが求められる⁸⁾。

食品産業政策についても、法の理念では、良質な食料の供給のための健全な産業の発展が謳われている。その目的があつてこそその農水省が行う農業・食品産業振興であろう。

2) 「地域圏」をどの範囲で捉えるか

フードシステムの一定の段階が揃い、関係者の近接性が働く地域圏の範囲は、都市のタイプによりいくつか想定されることを、先に述べた。日本では、施策において一律の行政単位を思考しがちであるが、そうならないようにしなければならない。とくに県を単位とすることには注意が必要である。県内には、歴史的、地形的に、経済活動において、また、物資の流通上も、異なる圏域をかかえていることが多く、その場合、近接性による問題解決がうまく進まない可能性が高い。県には主には市への支援が求められる。

3) 地域圏フードシステム強化のための地域圏食料プロジェクトの実施

地域圏のすべての人が、安全で、健康的で、多様で、質の良いかつ十分な食料品を得られるように、地域圏フードシステムを強化する。そのために地域圏が自発的にプロジェクトに取り組む。その要素として以下があげられる。①地域圏内の農業者の育成。近隣の農業地域との連携。②目的に向けて共同できる専門職業者（農業、食品製造、卸売、小売、飲食）の組織化、自発的な動きの醸成。地元事業者への支援。③それを通して、食料がすべての市民の手に届くまでの経路の確保。その際、弱者への配慮が大切である。④良質で十分な量を確保するための地域内の流通と広域流通との結合。⑤健康な食生活への意識改革。⑥環境・資源、地域の経済・社会・文化・教育の課題の考慮。

実際には、弱いところから、また、すでに取り組みがあるものをまとめ、起点とすることが必要である。しかし、そこに止まらないようにしなければならない。

4) プロジェクトの進め方：診断、目標と行動計画の作成、実行、評価

進め方として例えば次のようなプロセスが想定される。自治体の主導により、①地域圏のフードシステム関係者（多様な専門職業者）が集まり、考えうる課題（前記の要素のような）と関連するアクター（実行者）を念頭に、予備的な診断を行い、取り組む課題とアクターを特定する。②関係者が集まり共同で診断を行う（存在する取り組み、欠けていること）。③プロジェクトの柱とその目標・実施工程、アクターを特定し、ガバナンスを含め、実施方法を定める。このプロセスで会議体を設ける。岡田（2021）では、関連分野の事例から、条例を定め、会議体を設けることが提案されている。今後、そうした事例やフランスのPATの事例の収集、分析、そして大住（2021）でも紹介されているようなPATガイドなどを参考に、日本の特性を踏まえて、進め方を検討することが必要であろう。

本論の初めに述べたように現在すでに深刻な状態にあるが、フードシステムの現状を誰もしっかり分かっていない。次の2つは診断の必要事項であろう。①フードシステムの構造の把握：健康的で、多様で（地域的・伝統的なものを含め）、良質なものが十分に生産されているか、流通経路はどのようになっているか、アクセスしやすいお店で売られているか、どこで買えるか情報はるか。②生活者の状態の把握：一人親家庭、非正規雇用者、失業者を含む経済弱者、その子供たち、高齢者などの状態、また、賃金や労働時間はどうか。診断の過程を関係者で共有し、共通認識をもち、その上で、弱いところを特定し、補強策を議論し、どこから取りかかるかを検討する。この活動が、地域圏のフードシステム関係者同士の繋がりを強めることにもなる。このプロセスなしにプランを作っても形骸化する。

それを進める際、目的に沿った行動をする能力をもつのはどのような関係者かを考えることが必要であろう。例えば、フランスでは大手量販店は、地元の製品を宣伝しようとしているが、その経済論理が必ずしもPATの目的に沿っておらず、参加は稀だとされる。日本では逆に、かつてのCSRがそうであったが、名を売る目的の参加が予想され、その結果、実態がともなわなくなる可能性が高い。一方、地元事業者は、都合良く店の所在を変えることはできず、地域との繋がりが深く、日頃から信頼が問われる。地元の小さな事業者を個別に集めるのは難しいが、商店街や事業組合がある。今は弱くなっているにもかかわらずは活発に活動していた時期があるはずである。住みやすい地域にするために、活動を取り戻すことには大いに意味がある。

主導する自治体は、部局の縦割りに陥っていることが多い。農業と流通の担当部署の壁、農業・食料と福祉の部局の壁を取り払うことが鍵である。また、食品産業はもとより食料の担当部署がなく、新たに設けることが必要などころが多いのではないと思われる。

自治体の部局内、部局間、さらに関係者間で議論をいかに進めるか。日本では近年とみに議論を通して方向を見出す力が欠けている。決して形だけの審議会めいたものにならないように、議論の経験を積むことが必要である。忌憚のない議論ができれば、適切な目標、計画を見つけ出せ、信頼が生まれ、取り組みが加速する⁹⁾。

5) プロジェクトの柱例

プロジェクトは地域圏の現状の診断をもとに、地域圏の関係者の議論によって定めるものであり、ここではあくまで一つの手がかりとして示しておきたい。また、筆者の知る京都市の例に偏りがちなことをお断りする。



①地域圏内の小規模でも多様な農業生産の振興、新規就農の確保

都市での自給はもとより不可能であるが、都市内また近隣地域に規模は小さくても多様な農業がある。首都圏の都市農業の可能性については、吉田（2021）が論じている。京都市は人口140万人を擁するが、生産緑地が全国で最も多い。伝統野菜の生産をはじめ、専業農家も多い。しかし、市街化は進展し、相続対策、若手育成が大きな課題である。市民農園の拡大も必要であろう。

②地域圏内のフードチェーンの構造化

地域圏内のフードチェーン全体の構成要素とその関係を整理し、強化する。近年、食品事業者の地域圏内への販売が増えているが（小嶋 2021）、さらに、有力な方策として検討すべきは、中央卸売市場を核として、地域圏内および近隣地域からの流通と全国流通網の結合を強化することだと考えられる。県庁所在都市にはほぼすべて中央卸売市場がある。自治体が開設し管理する公共性をもつ社会インフラであり、その観点から、フードチェーンに直接介入して、システムを強化できる（上田 2021 が詳しく論じている）。経由率が低下しているとはいえ、水産物 49.2%、国産青果物 78.5%、国産牛肉 32.4% を維持している。大都市において公共的な場が扱う量としては極めて高い。都市内流通量に占める供給率の算出は難しいが、京都市場は牛肉の5割近くを供給する。

中央卸売市場は、生産者、小売店・飲食店など、全ての関係者に開かれ、公正が確保されている。それをもって、全国から多様な生鮮品を集荷し、地域の小売店、量販店、料理店に分荷し、それによって都市の人々の食の多様性や質・量を支えることができる。大手量販店のシェアが高いところもあるが、京都では、地元量販店や専門店の購買がほとんどである。地元の小売店や料理店と密接な関係を築き、人々の食文化を支えている。また、都市内に集分荷拠点をもつことは、物流の最後を効率化し輸送にともなう環境負荷を軽減できる。

中央卸売市場はもともと都市の人々の生活を支えるために設けられたものであり、その新たなあり方を模索する役割があるのではないだろうか。京都市場は、近郷物として地場産や近隣地域農産物の売り場を設けている。また、日本では関連売り場になろうが、トゥルーズ公益卸売市場のように、地場や近隣産の加工品を扱う工夫もできるのではないだろう。それらによって近隣の農業や食品製造業を支え、地域圏の人々に近隣のものを提供できる。大規模事業者流通から排除され、生き残りが難しい地元事業者との関係を強め、後述のように学校給食への供給もできる。

卸売市場外の経路でも、地域内また近隣地域の農家の生産物を、都市市民に供給する経路を工夫できよう。例えば、小売店や地元量販店との契約、生産者が持ち寄り市内の野市、オフィス街への移動販売などが考えられる。

また、自治体は、農業協同組合や生活協同組合を重要なアクターと位置付けることを考慮して良いのではないだろうか。生協では、奈良や滋賀のように、近年自治体や農協と協定を結び、地域の人々の買い物や食事などの生活支援活動を進めている（鬼頭 2021）。都市農協側ではJA 福岡市のように、生産する食料を国民や地域住民に供給する組織としての役割を明示し、生協や学校給食と提携する動きが生まれている（宗 2021）。

③市民が直に接する食環境の向上

小売店へのアクセスの改善については、市街地の形状にもよるが、比較的小型の店舗を市街地内に再配置することが考えられる。京都市では地元資本の量販店が近距離に小型店舗を展開しており、徒歩で買い物ができる。自治体が空き店舗の斡旋などをできるかも知れない。

一方、地元資本や古くからの店は、品質管理や陳列方法などに改善の余地があることが少なくない。管理を改善し、買い物客が増加した例もある。若い後継者で勉強会をするケースもあり、自治体のサポートも可能ではないだろうか。

大橋（2021）は、店舗不足を補う買い物バスや移動販売事業の課題、そこでの民間事業者、非営利団体と自治体の連携の課題を提示している。

④集団給食とくに学校給食の支援

学校給食は、日本ではほぼすべての子供たちに提供されている。メニュー・食材の充実は、子供たちの健康を守り、善く食べることを身につける有効な方法である。公共調達により自治体が関与できる領域であり、質の良いもの、地元のものが十分使われるよう工夫ができる。自治体や農協などが調達のための中間組織を設けている例もある。京都市では学校給食の青果物は中央卸売市場の仲卸業者が供給している（上田 2021）。給食の質を良くするには、給食費の検討（経済状態に応じた傾斜）や、食堂の設置も必要であろう。

⑤高齢者、経済的弱者の食への対処

日本の自治体は役務を「均等」に「提供」しようとする傾向がみられるが、社会的弱者にはより手厚い支援が必要であり、それがあってこそ公正（生活者にとっての機会均等）が実現する。余った食材の提供、子供食堂など民間が進めているのをどのように支えるか。トゥルーズ・メトロポリが実施している、福祉担当者と栄養の専門家が連携し、家族の購買・調理改善トライアルも可能であろう。

⑥市民への情報提供

どこに行けば地元のものを売っているかなど、自治体から情報提供する工夫も必要であろう。

むすび

都市の人々の状態、農業との関係、「地域圏フードシステム」という概念、その強化策、それを進めるための地域圏食料プロジェクトの手法、いずれも日本ではこれからの議論である。研究者は国内外の状況や研究成果の深い分析をもとに議論をリードする必要がある、政策担当者、専門職業者もそれぞれ現状を深く認識し、望ましい社会の未来を考え、互いに連携して知恵を出し合うことが求められる。引き続き議論し、検討を続けたい。

付記：本稿のフランスの取りまとめは、日本学術振興会科学研究費（課題番号 19H00962）の成果の一部である。

注

- 1) このようにフードシステムを生活者の状態を含めてトータルに捉えると、食料の源泉を生み出す農業の抱える本当の問題もみえてくる。農業者の激減の理由は、農業経営継続の困難にあり、その原因は農産物の価格が（適正な労働報酬を含む）生産費を償わないことにある。労働報酬の切り下げで耐える状態では、若い人たちの参入は難しい。量販店、大手食品製造業者は激しい価格競争をしており、特に大手量販店の価格交渉力は強く、安く売るため、安く買う。消費者も節約と称して一円でも安いものを買っている。それが量販店に安く売ることを正当化する根拠にされている。その一方で、家庭で大量のロスを出している。廃棄を減らし大事に食べると、同じ量の食品をもう少し高い価格で買えるし、食べ方も変わろう。また、食品を安く作り、安く売るということは、質も価格に見合ったものになる。さらには、働く人の賃金も安くなり、食品にお金を出せず、良い食品を買えない。この悪循環のなかで、良質な国産農産物の買い手がないことを理由に輸出に回し、人々の食べるものは安価なものを輸入するのでは、悪循環に輪を掛けることになる。賃金の引き上げを含めて、この悪循環を絶たない限り、根本的な農業の再生、良質な食品の供給はできないと考えられる。
- 2) 世界では急速に都市食料政策とそこでのフードシステムに着目されるようになってきている。「ミラノ都市食料政策協定」(Milan Urban Food Policy Pact, 2015年)署名都市のように、自治体が食料政策に取り組む例は国際的に増えている。本稿で取り上げるトゥルーズ・メトロポリも署名都市であり、日本では京都市、富山市、大阪市が署名している。他方、フランスのように国が食料政策を定めているケースは、他にはまだみいだせてない。
- 3) 自治体と専門職業者などが主導するフランスの動きとは別に、フードポリシーカウンシル（FPC）を設け、都市食料政策に取り組む動きがある。立川（2021）が紹介しているように、米英が典型であり、市民運動として行われることが多いとされる。日本でも市民活動が進むことは望ましいが、市民運動の主導によってフードシステムを包括的に見直し、強化するのは難しいのではないかと考える。実際、立川によれば、FPCの取り組みでは、川中の動きの欠如（ミッシング・ミドル）が指摘されている。
仮説的であるが、アプローチの違いの背景に自治制度の違いがありそうである。アメリカは、州も連邦が定めたのではなく、自ら設置したものであり憲法も異なる。郡（county）までは州が設置するが、市町村にあたる自治体は住民が設立し、承認され、法人格を得る仕組みであり、設置されていない地域が大半である。社会の成り立ちが共同体ベースでないため、個人が社会の単位であり、住民が組織をつくる以外にガバナンスの方法がないともいえる。
フランスは中央政府があり、中央集権国家といわれるが、全土に地方自治体が配置された、共同体ベースの社会である。また、専門職業組織などの中間集団が発達している（新山他 2014, 2020）。実情にはかなり違いがあるものの日本も同じである。ドイツは連邦制だが、州の下に全土に地方自治体が置かれており、共同体ベースの社会といえる。工藤（2021）が紹介するようにドイツもFPCが広がっているが、各界から代表をだし、市と強い連携を行うなど、米英とは性質が異なるように思われる。もちろんフランスでも市民の活動は盛んである。さらなる比較分析が必要であるが、このタイプの社会では、住民の生活環境、地域社会を整える地方自治体や、専門職業組織の行動の効果が大きいと考えられる。
- 4) 詳細は新山他（2021）を参照いただきたい。



- 5) 専門職業組織の成り立ちや活動については、新山他（2014、2020）を参照されたい。新山編著『農業経営の存続、食品の安全』（フードシステムの未来へ2）昭和堂、2020年にも収録している。
- 6) フランスの地方行政区分は、基本的に、「レジオン（région）」（地方に相当）「県（デパルトマン département）」「市町村（コミューン commune）」からなる。広域行政組織は、自治体間の広域的な協力を進めるために法にもとづいて設置されるものであり、独自の財源をもつ公協力施設法人（Établissement public de coopération intercommunale : EPCI）である。現在、大きいものから順に、「メトロポリ（Métropole）」「都市コミュニティ（Communauté urbaine）」「アグロメレーション・コミュニティ（Communauté d'agglomération）」「コミューン・コミュニティ（Communauté de communes）」の4つがある。
- 7) トゥールーズ・メトロポリは、2014年の「地方圏の公共行動の近代化とメトロポリの確立に関する法律」（Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles）により設置された。1992年から13の市町村で大トゥールーズ地区（Grand Toulouse）を形成し、徐々に地域を拡大し、都市コミュニティに成長してきた。2001年に21自治体によるアグロメレーション・コミュニティに、2009年に都市コミュニティになり、その範囲は2011年に現37自治体となった。
- 現在、廃棄物、水、衛生設備、輸送などの地域サービスを担当しており、37自治体にまたがる主要な開発プロジェクト（都市プロジェクト、道路、自然空間など）を設計および管理し、気候変動、経済開発、および地域の影響に対する国際的な取り組みも推進する。
- メトロポリは、拠点都市を中心に周囲の市町村が密接に結びついて市町村間協力をを行うものであり、近年、施設運営のみならず、地域の経済的、社会的、健康的、文化的、科学的発展と、アイデンティティの保護、地域圏の連帯と結束の促進のために、権能が強化されており、PATのような統合的取り組みに相乗作用していると考えられる。
- 8) フランスでは、食品産業政策は農業政策に含まれ、地域レベルではPRADによりその政策指針が定められる。
- 9) 一例として、京都市中央卸売市場をあげる。第一市場（青果・水産）、第二市場（食肉）とも、施設の老朽化により、20年前から改築の議論を始めた。第二市場の新施設は2018年に完成、第一市場水産棟の第1期工事が2021年9月に完成した。管理者である市は、市場内事業者の意思を聞き、方向性についての判断を都度提示しながら、繰り返し議論を重ねた。意思を大切にすが妥協はしない。卸、仲卸など市場内事業者も安易な妥協はしない。市場法改正に直面した時も、同じ方法ですべての関係者が納得のいくまで何十回と議論を重ね、卸と仲卸の役割を明確にし、全国で最初に条例改正を行い、認可を得ている。この過程で議論を重ねることが良い結論を生むという確信が共有されてきたようにみとれる（新山2021a）。第二市場は、会社の統合、役員的大幅若返りのうえ、ほぼ無理とされたと畜方法の変更による筋内出血を低く抑え、中央卸売市場として全国で初めて対EU/対米輸出認可を得た。

引用文献

- AAF (Académie d'Agriculture de France) (2014) Les systèmes alimentaires territorialisés : quelle contribution à la sécurité alimentaire. <https://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/seance/academie/les-systemes-alimentaires-territorialises-quelle-contribution-la>
- Gambino, M., Terrieux, A., and Guibert, M. (2019) La reprise démographique des campagnes françaises à l'aune des nouvelles relations rural-urbain, in *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*. 97-120.
- Jouen, M., and Lorenzi, F. (2014) La dimension territoriale et politique des circuits courts alimentaires : représentations et enjeux dans le débat européen sur la politique agricole commune, *Sciences Eaux & Territoires Numéro* 13: 12-18.
- 川村保 (2011) 「震災後の食料供給における個人商店の役割—仙台市内での経験より—」『フードシステム研究』18 (3):357-360
- 鬼頭弥生 (2021) 「協同組合が支える地域の食料供給網2：『ならコープ』と『コープしが』の取り組みから」季刊『農業と経済』2021Autumn:117-126
- 清原昭子 (2021) 「日本に「食料政策」は存在するのか」季刊『農業と経済』2021Autumn:46-56
- 小嶋大造 (2021) 「得格差と家計のフード・インセキュリティー—食料需要・供給の地域性にもとづく食料政策を展望して」季刊『農業と経済』2021Autumn:136-145
- 工藤春代 (2021) 「ドイツにおける都市食料政策」季刊『農業と経済』2021Autumn:212-222
- 新山陽子 (2019) 「コメント 災害に備えたフードシステムの頑健性と耐性評価」『フードシステム研究』26 (3) : 201-205
- 新山陽子 (2021a) 「フードシステムにおける卸売市場の役割と機能—取引ルールの意味、取引費用の節減、そして未来に向けて」『立命館食科学研究』Vol.3:213-229
- 新山陽子 (2021b) 「コラム1：PATの分布と活動—都市での広がり」季刊『農業と経済』2021Autumn:165-168
- 新山陽子・高鳥毛敏雄・関根佳恵・河村律子・清原昭子 (2014) 「フランス、オランダの農業・食品分野の専門職業組織—設立根拠法と組織の役割、職員の専門性」『フードシステム研究』20 (4) : 386-403
- 新山陽子・大住あづさ・上田遥 (2021a) 「フランスにおける地域圏食料プロジェクトと地域圏フードシステム—トゥールーズ・メトロポリの



- 事例を踏まえて」『フードシステム研究』28 (1): 29-45
- 新山陽子・大住あづさ・上田遙 (2021b) 「トゥルーズ・メトロポルのPAT」季刊『農業と経済』2021Autumn:169-179
- 新山陽子・上田遙 (2020) 「フランスの職業間組織と農業協同組合—その専門性」新山陽子編著『農業経営の存続、食品の安全』昭和堂
- 岡田知弘 (2020) 『地域づくりの経済学入門-地域内再投資力論』増補改訂版、自治体研究社
- 岡田知弘 (2021) 「地域経済の疲弊と再構築—地域圏フードシステムへの視点」季刊『農業と経済』2021Autumn:69-77
- 大橋めぐみ (2021) 「小売店へのアクセス困難と健康—市町村の対策」季刊『農業と経済』2021Autumn:127-135
- 大住あづさ (2021) 「フランス・地域圏食料プロジェクトの方法論—共同の診断と協議」季刊『農業と経済』2021Autumn:148-164
- Rastoin, J-L. (2015) Les systèmes alimentaires territorialisés : Le cadre conceptuel, *Journal Resolis* 4: 11-13.
- 宗欣孝「協同組合が支える地域の食料供給網①「福岡市“食料”農業協同組合」の取り組み」季刊『農業と経済』2021Autumn:109-116
- 杉中淳・中島明良 (2021) 「地域圏フードシステム」を見越した今後の食料政策について」季刊『農業と経済』2021Autumn:223-230
- 立川雅司 (2021) 「北米およびイギリスにおける都市食料政策の特徴と課題」季刊『農業と経済』2021Autumn:223-230
- 上田遙 (2021) 「中央卸売市場を核とした地域圏フードシステムの構造化—京都市を事例として」季刊『農業と経済』2021Autumn:99-108
- 吉田慎吾 (2021) 「都市農業を起点とした地域圏フードシステム構築の可能性」季刊『農業と経済』2021Autumn:89-98

(にいやま ようこ 立命館大学食マネジメント学部・教授)