

〔論 説〕

学校給食と連携した都市農業の振興とその意義

—東京都小平市を事例として—

小 口 広 太

1. はじめに

(1) 研究の背景

本稿の課題は、東京都小平市を事例として取り上げ、都市農業の振興における学校給食への地場農産物の導入の展開要因およびその意義を検討することにある。

1950年代半ばから始まった高度成長期以降、急激な開発による都市化とそれに伴う農地の転用が一層進展する中、「都市農業受難の時代（橋本，2016，p. 34）」が長らく続いた。その後、バブル経済が崩壊して低成長期に入ると、環境問題や食の安全への関心、ライフスタイルの見直しなどを背景に、都市農業が評価される時代へと移行していった。1999年に成立した食料・農業・農村基本法において、都市農業の振興が明記されたことは、その象徴である。

このような状況のもと、2015年4月に都市農業振興基本法が成立し、翌年5月には都市農業振興基本計画が策定された。都市農業の存在意義が評価され、都市農地の位置付けが従来の「宅地化すべきもの」から「あるべきもの」へと大きく転換した。

都市農業振興基本法では、都市農業への評価が「多様な機能」という言葉で示されている。蔦谷（2018）は、日本農業全体に発揮が求められている多面的機能と比較し、都市農業の多様な機能には「防災」「農作業体験・学習・交流の場の提供」「農業に対する理解醸成」が付加されており、とりわけ農作業体験・学習・交流の場を提供する機能の発揮によって、農業に対する積極的な理解の醸成・獲得が期待されることを指摘している。

また、都市農業振興基本法には、地方自治体が国とともに都市農業の振興に努めることが責務であり（第5条）、都市農業の振興に関する計画（地方計画）を策定するように努めなければならない（第10条）と明記されている。

これまでは、農家が経営の工夫と情報発信を行い、消費者からの支持、都市農業への理解を獲得してきた。これからは、農家と理解ある消費者だけではなく、行政やJA（農協）、NPOなどを含めた地域を構成する多様な主体がその振興プロセスに参加し、コミュニケーションを図りながら推進していくことが求められている。

(2) 研究の目的

1961年に成立した農業基本法にもとづく農業の近代化政策では、生産性を重視した農業によって大規模かつ効率的な農産物の供給システムが形成された。1980年代半ば以降、輸入農産物の急増によるグローバル化が進むと、食と農の距離はさらに拡大し、地域における生産と消費の循環が失われていった。

学校給食で使用される農産物も、こうした食と農の再編に影響を受けている。荷見・根岸(1993)は、学校給食の持つ本質的な存在意義について「食=生活と農=生産をつなぐ一番身近な結び目」としての機能を指摘している。ただし、前述した農産物流通の広域化と複雑化に加え、給食財政のコストダウンやセンター方式導入による効率化のもと、「給食の地域農業離れ(荷見・根岸, 1993, p.58)」が進んだ。

一方で、「地産地消(地場生産-地場消費)」の取り組みも各地で広がりを見せた。その先駆的な実践が1970年代初頭から始まった有機農業運動(榊潟2008, 2009)や農産物自給運動(荷見・根岸・鈴木編1986)などである。学校給食への地場農産物の導入もそのひとつとして、市町村レベルで地道な取り組みが積み重ねられてきた。

1990年代以降になると、地産地消に取り組むJAや市町村が徐々に増加した。学校給食への地場農産物の導入も、地産地消の推進と食育の連携という観点から2000年代半ば以降、全国レベルで展開している。

農林水産省による地産地消の推進は、2005年3月に改定された新たな食料・農業・農村基本計画以降である。これを機に、各市町村で地産地消推進計画の策定が始まり、そこに盛り込まれた農家と消費者の交流活動や地場農産物の普及活動などの内容に「学校・福祉施設等における地場農産物の利用促進」が掲げられた。

2005年6月には、食育基本法が成立した。食育推進基本計画では地場農産物を「生きた食材」とし、子どもたちが「地域の自然や文化、産業等に関する理解を深めるとともに、それらの生産等に携わる者の努力や食への感謝の念を育む上で重要である」という地産地消と食育を軸にした学校給食の教育的意義も示された。さらに、2008年6月の学校給食法の改正により、地場農産物の積極的な活用が法的に位置付けられた。

第1次食育推進基本計画では、学校給食において都道府県単位での地場産物を使用する割合を2004年度の21.2%(食材数ベース)から2010年度までに30%以上とする目標値を定めた。ただし、その目標は達成できず、2015年度に策定された第3次計画でも引き継がれた。その推移を見ると、2014年度の26.9%以降は伸びず、2019年度時点で26.0%にとどまっている⁽¹⁾。

また、都市農業振興基本計画における学校給食の位置付けを確認すると、講ずべき施策のひとつとして「農産物の地元での消費の促進」があり、「学校給食等における地元産の農産物の利用の推進」が明記されている。課題は安定供給で、その解決のために地場農産物を「単に食材として使用されるということではなく、地域の農業への理解促進を含む食育の一環として行われるものであるとの認識の下、学校給食に関係する者が連携して取り組む必要がある」とし、都市農業の多様な機能の発揮が求められている。

同時に、学校給食への地場農産物の供給は、農業経営と地域農業の維持・発展に大きく貢献する⁽²⁾。例えば、市場価格よりも有利な価格で販売できること、安定的な販路と一定の出荷量の確保を見込め、学校給食を軸にした栽培体系をつうじてある程度品目を絞ることで、農産物直売所やインショップへの出荷のように丁寧な荷造りは必要なく、コン

(1) 文部科学省「学校給食栄養報告」。対象は完全給食を実施する小学校、中学校、夜間定時制高等学校、共同調理場。

(2) 筆者がこれまで実施した調査の中で把握したメリットである。

テナ出荷であることなど煩雑な作業を少しでも省力化できる。母校へのお荷は農家にとって誇りとやりがいとなり、モチベーションの向上にもつながるだろう。

都道府県別地場産物の使用割合（食材数ベース）を見ると、2019年度時点で東京都：7.2%、神奈川県：11.3%、大阪府：2.2%である⁽³⁾。都市農業の振興が求められている自治体では、全国平均と比べて地場農産物の導入が進んでいないことがわかる。

このように、地産地消と食育の連携・推進、都市農業の振興という観点から学校給食への期待が高まる中、学校給食と地域農業のつながりをどのように再構築できるかが問われている。

本稿の流れは、次のとおりである。第2章では小平市における農業の現状と特徴を整理するとともに、農家の販売方法を概観し、学校給食への地場農産物の導入と都市農業の親和性を明らかにする。続く第3章では都市農業の振興政策と学校給食の位置付けを確認し、第4章では小学校給食への地場農産物の導入プロセスを分析する。最後に、その展開要因と意義を検討する⁽⁴⁾。

2. 東京都小平市の都市農業

(1) 農業の動向

小平市の農業については、宮地・両角・水嶋（2003）の分析を参考にしながら、2000年代以降の動向を中心に現状と特徴を整理する⁽⁵⁾。

小平市は、都心から西方へ20～30kmの北多摩地域、武蔵野台地のほぼ中央に位置している。その歴史を振り返ると、江戸時代には玉川上水から取水した用水路網を利用し、青梅街道や五日市街道沿いで新田開発が行われた。小平市は、用水の水と自然の緑に恵まれた都市近郊農村として発展したが、高度成長期以降、多くの人口が転入して宅地開発が進んだ。その結果、東側の地域は一団で農地が残っているが、それ以外は住宅地の中に農地が点在している。

まずは、農家の動向についてである。総農家数は、1950年の1,118戸から2000年には434戸まで減少した。とりわけ、1950年から1970年までの減少幅が大きい。この間、専業農家数が減少し、第二種兼業農家の構成比率が大幅に増加する兼業化が進展した。

表1の農家数を見ると、2000年代以降も農業構造は二極化傾向にある。2015年時点で専業農家の割合が総農家数の34.0%、第2種兼業農家と自給的農家を合わせると60.6%になる。ただし、2005年と比べて専業農家数は増加しており、販売農家全体の約半数を占めている。この数字は、隣接7市の中で最も高い比率である。

続いて、表2の経営耕地面積規模別農家数を見ると、2015年時点で0.5ha未満が40.5%、1.0ha未満が78.6%で、小・中規模経営層が大半を占めている。一方で、1.0ha以上の大規模経営層の割合は、2005年の18.4%から2015年には21.4%へと増加している。

(3) 文部科学省「学校給食栄養報告」

(4) 学校給食の取り組みについては、2017年9月5日に実施した小平市役所産業振興課、2019年3月19日に実施したJA東京むさし小平支店経済課へのインタビューおよび提供資料にもとづいている。

(5) 東京都における農業の現状と課題については、後藤（2016）、小口・大江（2018）などを参照されたい。

表1：農家数の推移 (単位：戸)

年	総数	販売農家	専業	兼業		自給的農家
				第1種	第2種	
				2005	402	
2010	368	266	114	23	129	102
2015	312	215	106	17	92	97

資料：農林水産省「農林業センサス」より筆者作成

販売農家1戸当たりの経営耕地面積は67aで、東京都の72aと比べて小さい。

表3の農産物販売金額規模別農家数も同様で、小・中規模経営層が占めている。2005年からの動向を見ると、構成比は大きく変化していないが、500万円以上の農家数の減少幅が小さい。この層は、前述した1.0ha以上の大規模経営層と重なると考えられる。

次に、農地の動向についてである。小平市は、市全体が市街化区域に指定されている。そのため、1991年に生産緑地法が改正されると、当時の市の農政担当者は積極的に生産緑地への申請を促したという(宮地・両角・水嶋, p.42, 2003)。

図1の市街化区域内農地を見ると、2019年時点で178haのうち、生産緑地は163ha、91.6%を占めている。小平市の農地は、生産緑地によって維持されてきたといえる。

経営耕地面積は、1950年の900haから2000年には243haまで減少した。これは前述した農家数よりも減少幅が大きい。表4の地目別経営耕地面積を見ると、2000年代以降も経営耕地面積の減少傾向に変わりはない。平均すると、毎年約5haずつ減少している。販売農家では、2015年時点で総面積161haのうち畑が110ha、樹園地が34ha⁽⁶⁾で、畑が76.9%を占めている。

表2：経営耕地面積規模別農家数の推移 (単位：戸)

年	販売農家数	0.3ha未満	0.3~0.5ha	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha~
2005	299	24	96	124	51	2	2
2010	266	21	91	105	47	0	2
2015	215	20	67	82	43	2	1

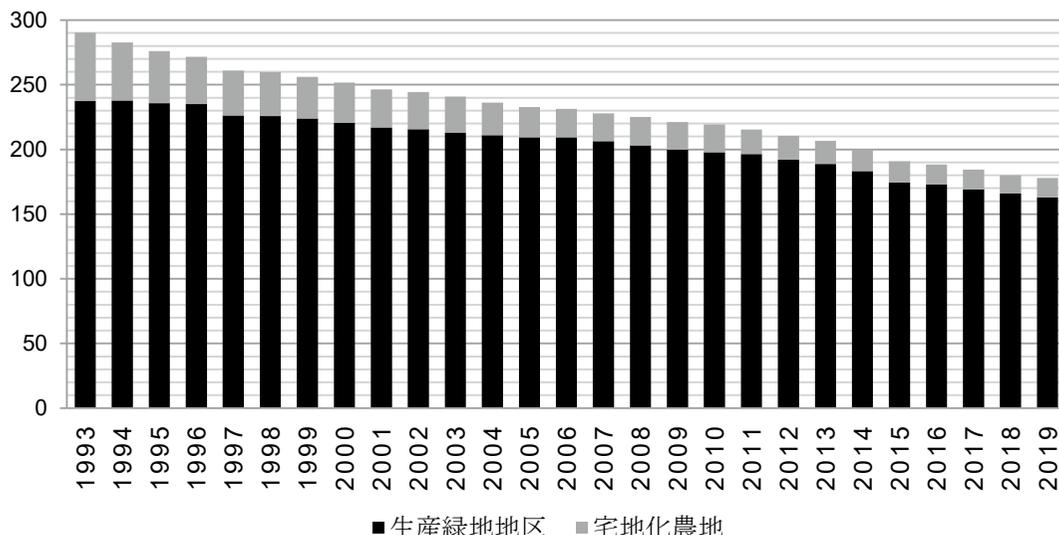
資料：農林水産省「農林業センサス」より筆者作成

表3：農産物販売金額規模別農家数の推移 (単位：戸)

年	販売農家数	販売なし	100万円未満	100~300	300~500	500~700	700~1,000	1,000~2,000	2,000万円以上
2005	299	29	120	69	29	26	14	9	3
2010	266	19	102	75	28	18	11	12	1
2015	215	5	86	70	15	18	9	9	3

資料：農林水産省「農林業センサス」より筆者作成

図 1：市街化区域内農地の推移（単位：ha）



資料：東京都都市整備局「東京都の土地 2019（土地関係資料集）」

注 1：生産緑地地区は都市整備局資料から作成（各年 12 月末現在，平成 18，19 年は 3 月末日現在，20 年以降は 4 月 1 日現在）

注 2：宅地化農地は課税資料から作成（区部は各年 1 月 1 日時点，市部は各年度分）。

表 4：地目別経営耕地面積の推移（単位：ha）

年	総面積	販売農家			自給的農家
		田	畑	樹園地	
2005	217	0	144	55	17
2010	195	1	133	43	17
2015	161	0	110	34	16

資料：農林水産省「農林業センサス」より筆者作成

1960 年代に主要作物であった陸稲や麦などの穀類，さつまいも，ばれいしょ，さといもなどの根菜類の作付面積が減少し，代わって野菜が増加した。その代表がサトイモ，ブロッコリー，ダイコン，トウモロコシ，キャベツなどで，多品目栽培が特徴である⁽⁷⁾。野菜の農業産出額を見ると，1971 年は 8.8 億円のうち 3 億円で 34.1% だったが，2019 年には 8.3 億円のうち 4.3 億円で 51.8% へと増加している⁽⁸⁾。野菜は，地域農業を支える作物といえる。

(6) 果樹はクリ，ニホンナシ，ブルーベリー，カキ，ウメなどである。小平市は，ブルーベリー栽培発祥の地として知られている。ブルーベリーの摘み取り農園がいくつもあり，お菓子やお酒など商品開発も進んでいる。

(7) 東京都産業労働局農林水産部「東京都農作物生産状況調査結果報告書（令和元年産）」2021 年 3 月

(8) 農林水産省「市町村別農業産出額（推計）」

(2) 農産物の販売方法

これまで見てきた地域農業の現状と特徴を踏まえ、農業経営の観点から農産物の販売方法について見ていく。

表5：販売方法

販売方法	現在 (276)	今後 (246)
市場に出荷	54	47
小平ファーマーズ・マーケットで販売	64	75
個人で直売	207	180
スーパーなどへ契約出荷	14	16
学校給食に出荷	56	56
飲食店へ出荷	17	17
もぎ取りや摘み取りで消費者に販売	23	27
東京都など公共団体と契約して販売	4	9
造園利用・造園卸し	19	18
ジャム等加工品として販売	8	12
インターネット等の通信販売	1	6
産業まつり等のイベント	32	24
その他	28	25
計	527	512

資料：小平市「小平市産業振興基本計画及び小平市農業振興計画の策定に向けた基礎調査報告」(2017年3月)より筆者作成

注1：回答は複数回答、()は有効回答数

注2：「個人で直売」とは、「庭先販売」「直売スタンド」「無人店舗」「宅配便」である。

表5の販売方法を見ると、「現在行っている販売方法」「今後行いたい販売方法」のいずれも有効回答数の2倍ほどの回答があり、複数の販売先に出荷している／出荷したいことがわかる。

「現在行っている販売方法」の上位は、「個人で直売」「小平ファーマーズ・マーケットで販売」「学校給食に出荷」「市場に出荷」である。「市場に出荷」以外は、市場外流通にもとづく地産池消型の直売である。

小平市の農家はかつて市場出荷がメインで、直売は庭先で少量販売する程度であったが、農地の減少や市場価格の下落などにより、1990年代頃から直売に切り替える農家が増えていったという⁽⁹⁾。

「今後行いたい販売方法」は、「現在行っている販売方法」の上位と変わらないが、「小平ファーマーズ・マーケットで販売」「学校給食に出荷」「もぎ取りや摘み取りで消費者に

(9) 2019年3月19日、JA東京むさし小平支店経済課へのインタビュー

販売」への期待が大きい。いずれにしろ、直売は地域農業の展開と発展において重要な位置を占めている。

表 6：市内所有農地面積別販売方法

販売方法	0.1ha 以下		0.1 超～ 0.3ha 以下		0.3 超～ 0.5ha 以下		0.5 超～ 0.7ha 以下		0.7 超～ 1ha 以下		1ha 超	
	現在 (32)	今後 (30)	現在 (76)	今後 (67)	現在 (48)	今後 (44)	現在 (35)	今後 (32)	現在 (28)	今後 (25)	現在 (22)	今後 (20)
市場に出荷	3	3	10	6	7	8	11	10	7	3	10	10
小平ファーマーズ・マーケットで販売	4	7	14	11	6	11	13	14	13	15	9	11
個人で直売	27	26	49	42	36	33	29	25	22	19	16	15
スーパーなどへ契約出荷	0	0	1	2	2	3	3	2	4	5	4	4
学校給食に出荷	1	2	7	7	10	9	11	10	13	14	9	10
飲食店への出荷	0	1	2	2	5	4	0	2	3	4	2	2
もぎ取りや摘み取りで消費者に販売	3	3	7	8	6	5	0	2	2	3	5	5
東京都など公共団体と契約して販売	0	0	0	0	1	2	2	3	0	3	0	0
造園利用・造園卸し	0	0	3	3	3	3	8	7	1	2	1	1
ジャム等加工品として販売	1	1	3	5	1	2	0	0	2	3	1	1
インターネット等の通信販売	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	2
産業まつり等のイベント	3	3	5	3	3	1	8	5	4	4	4	4
その他	3	3	14	13	5	3	1	1	4	2	0	1
計	45	49	116	103	85	85	86	82	75	77	61	66

資料：小平市「小平市産業振興基本計画及び小平市農業振興計画の策定に向けた基礎調査報告」（2017年3月）より筆者作成

注1：回答は複数回答、（ ）は有効回答数

注2：「個人で直売」とは、「庭先販売」「直売スタンド」「無人店舗」「宅配便」である。

次に、表6の市内所有農地面積別販売方法を見ると、全体的な傾向として、農地面積が大きくなるにつれて複数の販売先を選択し、経営を成り立たせていることがわかる。

その中身を見ると、「個人で直売」は0.1超～0.3ha以下が60%台で若干低下するが、他の層を見ると70%以上が選択しており、いずれの層にとっても重要な販売方法である。

また、農地面積に概ね比例して「市場に出荷」「小平ファーマーズ・マーケットで販売」「スーパーなどへ契約出荷」「学校給食に供給」の割合が大きくなっている。これらは出荷量も多く、かつ安定的な販売先である。「今後行いたい販売方法」も同様の傾向にあり、とりわけ「小平ファーマーズ・マーケットで販売」と「学校給食に供給」は0.7ha超の層からの期待が高い。

3. 都市農業振興のビジョンと農のあるまちづくりへの政策的展開

(1) 農業振興施策の展開

ここからは、小平市における農業振興施策の展開とその特徴について、2000年代以降を中心に見ていく。

表7：農業振興策と主な取り組み

年	主な取り組み
1993	小平市都市農業基本構想の策定
1995	小平市都市農業振興プランの策定
2002	学童農園の設置開始
2005	農のあるまちづくり推進会議の設置
2007	小平市第二次都市農業基本構想の策定
	農業体験農園の設置開始
2009	小学校給食地場農産物利用促進事業の実施
2011	地産地消推進事業の実施
2016	小平ファーマーズ・マーケットのリニューアルオープン
2018	小平市農業振興計画の策定

資料：現地調査および宮地・両角・水嶋（2003）より筆者作成

表7の農業振興策と主な取り組みを見ると、小平市では1990年代前半から長期的かつ総合的な計画を策定し、都市農業の振興に取り組んでいる。1991年3月の生産緑地法改正を契機に、1993年3月に農業振興の基本計画「小平市都市農業基本構想（以下、「第一次基本構想）」」、1995年3月には2004年度までの概ね10年間を目標とした実施計画「小平市都市農業振興プラン（以下、「振興プラン）」」を策定した。振興プランは第一次基本構想の考え方を基本に、その施策の具体化と実施の方向を定めたもので、二層構造で農業施策を進めた。

都市農業の発展に向けた基本目標は「市民の豊かな食生活と農のある快適なまちづくり」、その基本方向は「農地の保全と有効活用」「都市型農業経営の確立」「ふれあい農業の推進」「農のあるまちづくり」であった。都市型農業経営の確立では、具体的に有機農業の推進、地場流通や市場出荷の促進による流通システムの強化・充実などが掲げられ、野菜の生産と販売に力点が置かれるだけでなく、2000年代以降から展開する農業体験農園や学童農園、援農ボランティア事業などの基本的な方向性が示された。

2005年度には、第一次基本構想で示された「農のあるまちづくり推進会議」を設置し、現在に至るまで地産地消の推進について議論を進めている。メンバーは市、JA、市民、関係機関で構成され、活動内容は農業振興策の重要施策に対する具体案の提案や施策の進捗状況のチェックなどである。

2007年3月に、これまでの第一次基本構想と振興プランを一本化し、「小平市第三次長期総合計画」（2006年3月策定）を踏まえ、2016年度までの10年間を対象とする「小平市第二次都市農業基本構想（以下、「第二次基本構想）」」が策定された。

第二次基本構想のサブタイトル「市民と共につくる農のある快適なまち こだいら」からもわかるとおり、基本構想懇談会や農のあるまちづくり推進会議など市民や農家を交えた議論の中で検討した経緯がある。農家、JA、市民との協働がより強調されている点が特徴といえる。

基本方針は「農業生産と経営の支援」「担い手の育成」「販売、流通の推進」「ふれあい農業の推進」「農地の保全と有効活用」「農のあるまちづくりの推進」で、前半の3つは第一次基本構想における「都市型農業経営の確立」の中身を具体的に示している。

2018年3月には、2018年度から2027年度までの10年間を対象とする「小平市農業振興計画（以下、「振興計画」）」が「小平市第三次長期総合計画基本構想」に即して策定された。振興計画は「小平市産業振興基本計画」の農業分野の施策を具体的に示し、都市農業振興基本法で課された地方計画を兼ねている。

農業振興の目指すべき将来像は、「農業と協働してつくる，“しょく（食・職）”が豊かになるまち こだいら」である。そこでは、農業と地域の多様な主体が協働することで、農産物の生産と消費、加工、ブランド化といった「食」、産業としての農業生産の確立と地域での雇用の場の創出といった「職」をつなげ、経済的、精神的にも豊かになるまちを目指している。

緑と農地が共存する住環境は市民からの評価が高く、居住者や観光客を呼び込み、自然環境の豊かさが企業立地上のメリットになる。さらに、農地が防災や景観保全の機能を持つことから、農地と住宅地が一体となった環境の維持が地域の価値向上につながることも指摘されている。

こうした将来像を具体化する基本方針が「雇用や所得・税収を生み出す基盤となる農業振興」と「住む人・働く人の暮らしを支え、豊かにする農業振興」である。つまり、農業が地域の重要な産業であることを前提に農業経営を成り立たせるとともに、地域と暮らしを豊かにする営みとして振興することを重視している。

表8と表9は、農業振興の目標と具体的な施策である。第二次基本構想と同様、農業の展開方向が「農家」「消費者（市民）」「地域」という3つの側面から示され、ひとつひとつ単独で目標の達成を目指すのではなく、いずれの課題も重なり合っている。課題の解決と目標の達成に向けて、「農業経営基盤強化のための施策」と「農のあるまちづくりのための施策」を柱に、8つの施策と31の農業振興プログラムを示した。

表8：農業振興計画の目標と取り組むべき課題

目標	農業生産と経営の改善、向上
	担い手の育成、確保
	農地の保全と有効活用
	農業と市民の交流の促進
	緑と農地と共存する、暮らしやすいまちの実現
課題	農家、農地の減少を止める
	農業の稼ぐ力の向上
	担い手の確保
	異業種との連携
	市民が農業と関わる機会の提供
	緑と農地と共存する住環境の維持

表9：農業施策の内容

農業経営基盤強化のための施策	農業経営支援
	生産緑地の維持
	農業の担い手の育成
	農業分野の女性の活躍促進
農のあるまちづくりのための施策	地産地消の促進
	市民による援農支援
	多様な農業体験の場の提供
	農地の多機能化の促進

資料：表8、表9ともに小平市「小平市農業振興計画」より筆者作成

このように、農地の保全と担い手の確保・育成という課題の克服に向けて「地産地消」と「市民参加」にもとづいた農業の振興を図り、多様な主体の連携・協働をつうじた「農のあるまちづくり」の進展を掲げている。

(2) 農のあるまちづくりに向けた多彩な実践

2000年代に入ると、後述する学童農園や農業体験農園、学校給食への地場農産物の導入、農産物直売所の設置など多角的な取り組みのもと、農のあるまちづくりへと展開している。市はJA東京むさし小平支店と連携しながら、都市農業の振興を進めている。

地産地消の拠点は、JAが運営する農産物直売所「小平ファーマーズ・マーケット」である。1990年代に農家主導で青空市が始まり、その後、農家からの要望を受けて農産物直売所を設置した。2016年10月には金融店舗と直売所店舗を分け、小平ファーマーズ・マーケット「ムーちゃん広場」として新たにスタートした。新店舗になると、売り場面積も広がり、売り上げが2倍以上になったという。出荷者は70軒ほどで、そのうち常時出荷している中心的な農家は約20軒である⁽¹⁰⁾。

また、市民参加の代表的な取り組みとして、農業体験農園⁽¹¹⁾や援農ボランティア制度⁽¹²⁾などがある。例えば、「農業体験ファーム」という名称で4軒の農家が農業体験農園を開設している。2007年度に2軒の農家で始まり、その後、2008年度と2012年度にそれぞれ開設された。利用者は市内在住者を対象に市報をつうじて募集しているが、市外からの利用者もいる。年間の利用料は平均4万円ほどで、1年契約を5年間継続できる。一区画の面積は10~24m²まで幅広く⁽¹³⁾、実施方法は農家に任せている。栽培作物は主に野菜だが、花の寄せ植え講習や燻製などの加工をオプションとして準備する農家もいる。

さらに、全ての公立小学校に学童農園が設置されている。学童農園の設置は2002年度に5校で始まり、2007年度から全校で実施するようになった。「小平市学童農園事業実施要綱」を見ると、その目的は農業体験をつうじて自然環境や都市農業への理解を深めることにある。食育という観点から地場農産物を食べるだけでなく、実際に生産現場で体験し、自然と触れ合うことは食と農をつなぐ貴重な体験になる。

使用する指定農地は、①市内の農家が所有するものであること、②面積がおおむね500m²であること、③学校からの距離が徒歩で約10分以内であることを条件に、JAが農家の承諾を得ている。この指定農地は農家の指導のもと、生徒が農作業の一部を体験学習として活用する場で、賃借するものではない。

体験学習の内容は、農家と小学校が協議し、カリキュラムに沿って決定する。学校ごとに、対象学年や体験内容も異なる。例えば、サツマイモの植え付けと収穫などがある。農家は作物の種や苗、肥料などの準備および農地の管理を行い、市が収穫物の購入費や指導

(10) 2019年3月19日、JA東京むさし小平支店経済課へのインタビュー

(11) 農業体験農園とは、農家が農業経営の一環として開設し、道具、種・苗、肥料などを準備、指導する取り組みである。利用者は、収穫物の代金や体験料を支払う。

(12) 援農ボランティア制度とは、農業をサポートしたい市民が農家のもとで一緒に農作業を行い、農業の振興を図る取り組みである。毎年5月に市報をつうじて募集する。事前講習として、約6か月間の農家実習を10回、公益財団法人東京都農林水産振興財団が実施する座学3回と視察1回を受講して登録、派遣される。

(13) 一般的には、30m²前後が多い。

の謝礼などを利用料として支払っている。収穫物を給食で活用し、授業で漬物づくりを行う活動も見られるという。

4. 学校給食への地場農産物の導入プロセス

(1) 農業振興施策としての学校給食

農のあるまちづくりに向けた展開では、学校給食への地場農産物の導入を重視し、その仕組みづくりに取り組んでいる。

農業振興施策における学校給食の位置付けを見ると、第一次基本構想では基本方針の「都市型農業経営の確立」における「地場流通の促進」で「学校給食への供給拡充」を掲げた。この時点で小学校給食への供給はなく、今後の方向性が示されたものの、都市農業振興プランでは具体的な事業計画が示されなかった。

2006年8月には、農のあるまちづくり推進会議が「農業と市民のふれあい」という観点から、都市農業への市民の支援を得るための施策として「小平市農のあるまちづくり推進会議からの提案」をまとめた。そこでは、「学校給食での地元農産物の利用を増やす仕組み作り」が提案され、「農産物の学校への配送の支援などには市民のかかわりも考えられ」とした。

続く第二次基本構想では、基本方針の「販売、流通の推進」における「流通・販路の拡大」の中で、4つある施策のうち「学校給食への供給の拡大」を優先的に取り組む重点事業として位置付けた。

この間、13戸の農家が学校給食に供給するようになり、定着しつつあったが、小学校は農家と個々に取り引きしており、活用する農産物の量が限られていた。そのため、組織的に運営する必要があった。この課題に対し、「学校関係者との定期的な協議」「地場農産物の利用を増やす仕組みづくり」「供給方法の改善」を施策の内容として掲げ、具体的な実施プログラムが示された。

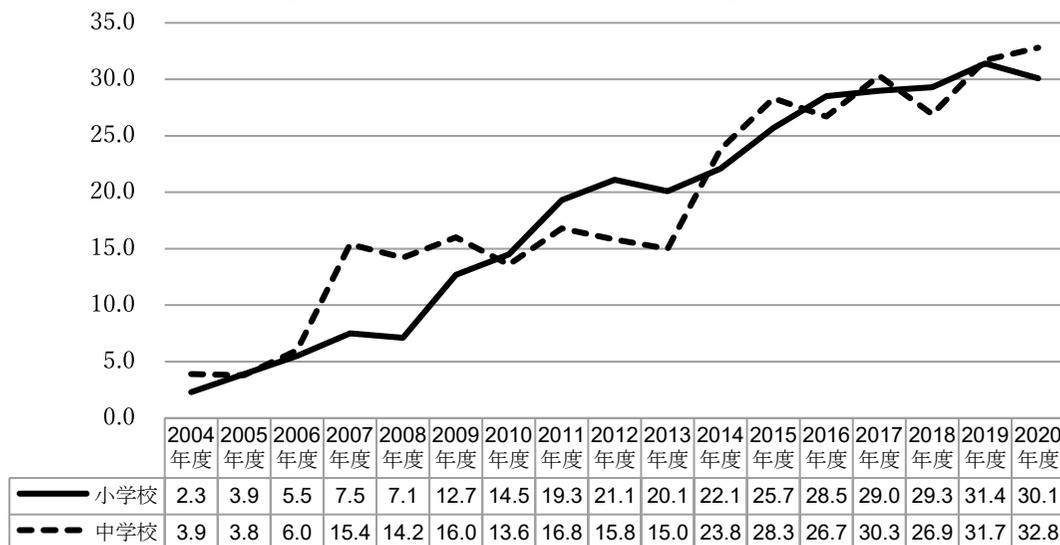
2009年に再選を果たした当時の市長は、公約のひとつに「小学校給食地場農産物導入率30%」を掲げ、行政とJA、農家が研究会議を立ち上げて本格的な取り組みが始まった。

小平市では市内19校全ての公立小学校で自校方式を採用し、各学校自ら食材を調達している。地場農産物の導入には、学校と農家が相対で直接契約・納入する方式（以下、「個別方式」）とJAが契約・納入する方式（以下、「団体方式」）の二通りある。図2の地場農産物利用割合を見ると、2004年度は2.3%だったが、2020年度時点で30.1%まで増加している。

中学校は共同調理方式を採用し、調理は民間に委託しているが、地場農産物の導入を優先している。地場農産物の利用割合は、2004年度の3.9%から2020年度時点で32.8%まで増加している。主な出荷者はJA、小平市野菜農家倶楽部や多摩有機農業研究会といった生産者グループである。農業振興の予算は、活用していない。

表10は、第二次基本構想の重点事業の進捗状況である。前述した「多様な農業体験の場の提供」とともに、「学校給食への供給拡大」は「進んでいる」と評価されている。第二次基本構想以降、学校給食への地場農産物の導入は大きく進展し、都市農業の振興を象徴する取り組みになっている⁽¹⁴⁾。

図2：学校給食における地場農産物利用割合の推移（単位：％）



資料：小平市役所提供資料より筆者作成

表10：第二次都市農業基本構想の重点事業の進捗状況

重点事業	進捗状況
認定農業者の育成	○ 認定農業者数平成17年：1戸→平成27年：61戸
地域内資源循環のシステムづくり	○ 給食センター食品残渣を使用して栽培した農作物を給食センターで使用 学校給食の廃油を利用したトラクターを使用して栽培した農作物を学校給食に納品
販売形態の拡大	○ JA東京むさし小平ファーマーズ・マーケット リニューアルオープン
学校給食への供給拡大	◎ 小学校給食納入率平成17年：3.9%→平成28年：28.5%
特産品（農産物）の振興	○ ブルーベリーまつり、ブルーベリーワインまつり開催
多様な農業体験の場の提供	◎ 体験農園数平成17年：0園→平成28年：4園 学童農園数平成17年：17園→平成28年：19園（全校）
多様な農地の保全と活用	△ —
関連計画による農地の位置づけ	△ —

資料：小平市「小平市農業振興計画」より引用

注：◎…進んでいる ○…おおむね進んでいる △…少し進んでいる

今後の展開方向を見ると、振興計画の「農業経営基盤強化のための施策」では、「農業経営支援」の「小平産農産物のブランド化と販売促進プログラム」の中に「学校給食等への農産物の供給強化」を位置付け、農業経営の改善と発展に向けて学校給食に期待を寄せている。

(14) 学校給食の取り組みは、対外的に高く評価されている。JA東京むさし小平支店は、平成28年度地産地消等優良活動表彰地域振興部門において農林水産省食料産業局長賞を受賞した。

また、「農のあるまちづくりのための施策」では、「地産地消の促進」の中に「小平産農産物の学校給食利用と食育推進プログラム」を位置付け、ここでは「給食食材の規格・形状の情報交換と一次加工」「農家側と学校側の情報共有」のように、仕組みづくりに向けて学校側と農家側のコミュニケーションを図る機会の充実を掲げている。

このように、学校給食の取り組みは「農業経営基盤強化のための施策」と「農のあるまちづくりのための施策」のどちらにも位置付く施策である。都市農業の担い手の育成と農のあるまちづくりという観点から、地域農業を振興していく上で欠かせない中心的な取り組みといえる。

(2) 抱えていた課題

地場農産物の導入は、具体的に「利用」と「供給」という2つのプロセスが同時に進行する。利用は学校側、供給は農家側の取り組みである。それぞれが抱えていた課題について見ていく。

まず、地場農産物の利用では学校側への動機付けが必要であった。地場農産物の特徴として鮮度と美味しさは理解できるが、形の不揃いなど使いにくさがある。そのため、栄養士や調理員が進んで利用できるメリットが求められた。

続いて、地場農産物の供給では大きく2つの課題を抱えていた。ひとつは、機会ロスである。学校側が地場農産物を利用したいと考えたとしても、①農家の情報がない、②近くに農家がない、③近隣の農家だけでは需要を満たすことができない、④学校側が求める食材と農家が供給できる農産物が一致しない、⑤天候などに左右されると1軒の農家だけでは対応が難しいなどの理由から、業者からの仕入れを選択する可能性が高くなる。そうなると、農家は貴重な出荷機会を逃してしまう。

もうひとつは、供給体制の不備である。学校給食は前日の配送ができず、午前中の決められた時間に届ける必要がある。ただし、その時間帯は収穫、管理、出荷作業などで忙しく、配送まで手が回らない。出荷できたとしても、自校方式の場合は1軒の農家で配送できる校数が限られ、出荷量を大きく伸ばすことができない。

このように、出荷から配送、納品、契約までを全て個々の農家で行うことになる。都市農業の大半を占める家族経営の場合、学校給食に出荷しようとする、それに応じて生じる多くの負担をどう軽減できるかが課題となっていた。

(3) 地場農産物の利用と供給を促す施策の展開

このような課題を抱える中、小平市ではどのように地場農産物の導入を拡大してきたのだろうか。地場農産物の利用と供給を促した2つの農業施策を中心に見ていく。

まずは、地場農産物の利用についてである。2009年度から「小平市立小学校給食地場農産物利用促進事業」を実施している。事業の特徴は、小学校に対して学校給食で使用する地場農産物の購入費用の一部を補助する点にある⁽¹⁵⁾。すなわち、農業振興の予算を各学校の給食会計に入れている。

(15) 補助対象は、農家が市内の農地で栽培した農産物および原材料の50%以上にその農産物を使用した加工品である。

この補助金は、地場農産物の利用量に応じて支給され、給食費の補填ではなく、地場農産物を購入し、学校給食の充実のために利用することを目的としている。2020年度からは、地場農産物の購入費を生徒数で割った一人当たりの金額が500円未満：0円、500円以上1,000円未満：50円、1,000円以上1,500円未満：150円、1,500円以上2,000円未満：250円、2,000円以上2,500円未満：400円、2,500円以上：500円に生徒数を掛けた金額を学期ごとに交付している⁽¹⁶⁾。

学校給食への地場農産物の利用を進める際、農家側に補助金を出し、出荷量の拡大を図ることが多い。ただし、この場合、いくら出荷量が増加したとしても、その受け皿が大きくならなければ、すぐに頭打ちとなる。そうならないために、受け皿となる学校側に具体的なメリットを打ち出した。JAの担当者が「需要喚起型⁽¹⁷⁾」と表現しているとおおり、学校給食という新しい市場をつくり出すことで出荷量の拡大を進め、利用率の向上を図ったのである。農家にとっては定期的に出荷できる安定的な販売先が確保でき、この事業が農業振興の予算を活用していることもわかる。

続いて、地場農産物の供給についてである。2011年度から「地産地消推進事業」を実施している。事業の特徴は、地場農産物を配送する車両および配送要員など人件費に補助金を出し、独自の配送体制と物流システムを整備する点にある。補助対象経費は、①配送のための車両維持経費（リース費）の一部（2/3）、②配送に必要な燃料費や人件費（10/10）、③地産地消推進に向けたPR経費（10/10）である。

集荷場所は小平ファーマーズ・マーケットで、JAがパートを雇用して配送している。農産物の集荷方法には2つあり、ひとつは農家からの依頼で、JAが集荷を行うパターン、もうひとつは農家が直接運ぶパターンである。小平ファーマーズ・マーケットに出荷している農家は、それと一緒に運ぶことができる。JAが集荷する場合は、別途手数料を取る。集荷も含めると、50軒以上の農家が団体方式をつうじて学校給食に出荷している⁽¹⁸⁾。

2020年度の補助金額は、139万円であった。現在はこの補助金と農家からの手数料収入、JAの持ち出しで配送が成り立っている。

(4) 地産地消と食育の連携

市は、2008年10月に作成した「小平市立小・中学校食育推進指針」にもとづき、2013年度から各小学校で食育推進計画を策定した。そこでは、学校給食における食材の調達を食育の一環として位置付けている。

食育の特徴的な取り組みとして、2012年度から毎年1学期に全小学校で「小平産夏野菜カレーの日」を実施している。目的は地場野菜への関心を高めること、季節の野菜を知り、旬の美味しさを味わうことなどである。カレーは玉ネギ、人参、ナス、ピーマン、かぼちゃ、トマト、さやいんげん、ジャガイモ、にんにくなど多くの野菜が使用でき、学校

(16) 2019年度までは、補助率が1/5で生徒一人当たりの購入費1円～3,000円までのうち、最大で600円の補助であった。

(17) 2019年3月19日、JA東京むさし小平支店経済課へのインタビュー

(18) 学校給食専用の出荷組合はなく、小平市野菜組合に所属する農家が出荷している。個別方式の場合は、小平市野菜組合に所属していない農家もいる。

ごとのオリジナルレシピで味わえる。

夏野菜カレーの日に続き、「小平冬野菜煮だんごの日」も開始した。夏野菜カレーと同様、全小学校で行っている。煮だんごにはハクサイ、人参、長ネギ、ゴボウ、コマツナ、ダイコン、里芋などカレーと同様、多くの野菜が使用できる。

煮だんごとは、すいとんである。小平市ではかつて小麦の生産が盛んに行われており、うどんやすいとんが農家の家庭料理として親しまれ、現在でも地域の味として受け継がれている。地場産の小麦を使用したすいとんをメニューにすることで、地域の食文化についても理解を深めることができる。

統一メニューの日には、学校側の協力を得て学童農園で指導している農家や出荷者の代表が招かれ、一緒に給食を食べて交流を深めている。給食前の学級活動では、JAの職員が使用している野菜の説明を行い、農家が先生役となって生徒からの質問に答えるなど、農業や食材について学ぶ時間もあるという。子どもたちにとっては、地域の農業を身近に感じる機会になっている。

自校方式の場合、給食のメニューは各学校に任されているため、統一メニューの提供は難しいが、このような企画をつうじて地域内外に地場農産物利用のPRを行っている。

5. 農家と小学校をつなぐ団体方式

図3は、学校給食への地場農産物の導入の流れと主体間の関係性である。これを見ながら、団体方式の意義について検討する。

まず、地場農産物の利用と供給の拡大である。小平市では、個別方式が先発的に取り組まれていた。後発的に始まった団体方式が個別方式の妨げになるものではなく、農家や小学校に配慮しながら個別方式を優先している。つまり、個別方式と団体方式の共存が特徴である。

個別方式のメリットは、団体方式よりも農家と小学校が直接顔と顔が見える関係性を構築できること、配送ロスの低下や団体方式で発生する手数料の支払いが不要でより高い収益につながるなどが挙げられる。ただし、農家個々の取り組み方で学校ごと地場農産物の利用率にばらつきが生まれてしまい、市全体での利用率は向上しなかった。

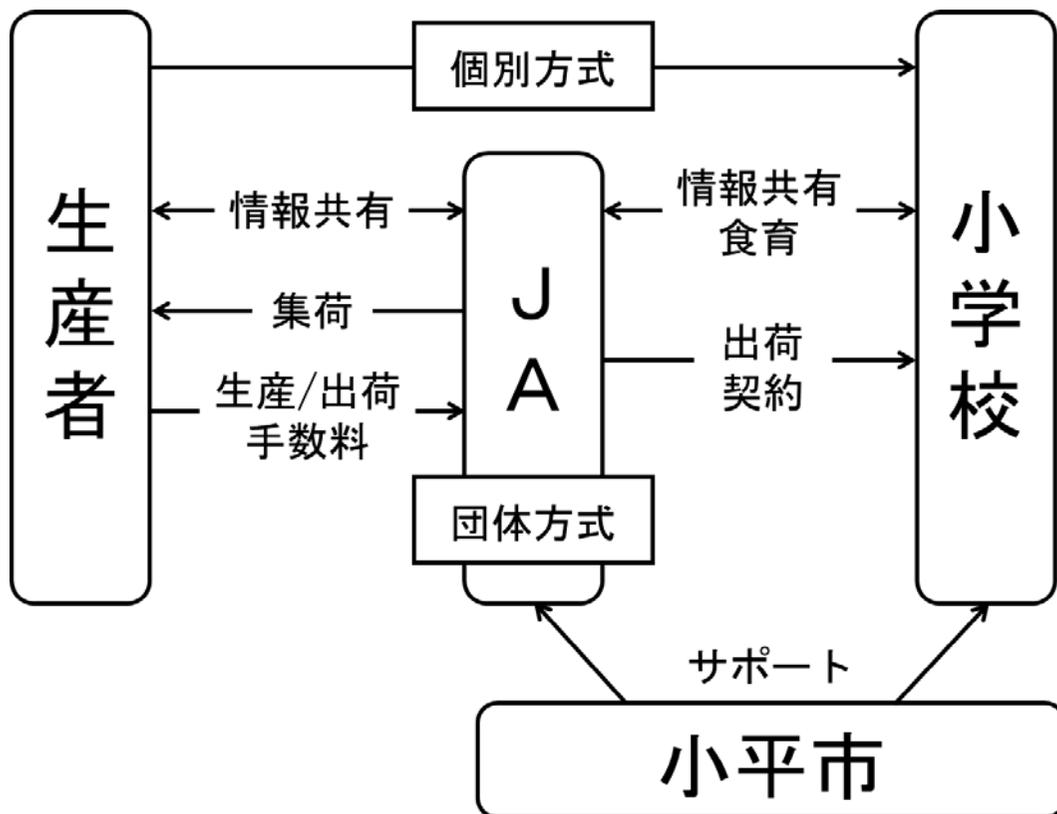
こうした状況の中、団体方式は地場農産物の供給拡大に大きく貢献することができた。農家は近所の小学校には自ら契約を結んで納入し、自ら納入が難しい遠方の小学校には団体方式による納入ができる。学校給食を重視する農家は出荷量を増やすことができ、新たな出荷者の確保にもつながっている。

同様に、小学校側もこれまで個別方式でつながってきた農家との関係性を継続しつつ、それ以上の量や別の品目が必要になった場合、業者ではなく、団体方式をつうじて地場農産物を確保できるようになった。さらに、JAに相談することで、新たな品目の導入も可能になったという。

小平市では、利用と供給のプロセスで抱えていた課題について、2つの施策をうまく活用しながら解決してきた。地場農産物の利用率が2009年度以降大きく増加していることから、その成果が出ているといえる。

団体方式は、小学校と農家が学校給食への地場農産物の導入プロセスに主体的に参加で

図3：学校給食への地場農産物の導入の流れと主体間の関係性



資料：現地調査より筆者作成

きる環境を整え、同時に地場農産物へのアクセス方法の選択肢を増やし、機会ロスの減少につなげている。

続いて、主体間の役割分担である。JAは農家と小学校のニーズをくみ取ってマッチングし、受注、出荷調整、請求、清算などの契約、配送、生産現場の動向や学校側が必要としている野菜などの情報共有、農産物の取りまとめを行っている。JAが契約と配送を管理し、学校給食への出荷を一本化することで、農家の負担を軽減している。

市は小学校、農家が学校給食への地場農産物の利用を促す資金面も含めた施策を打ち出し、安定供給に向けた体制の整備に対して側面的なサポートを行っている。

市長が地場農産物の利用率30%の公約を掲げて再選し、当時の担当課長が利用率向上について教育委員会や栄養士に説明したが、栄養士からは「私たちはそのためだけにやってるんじゃないよ」と言われ、両者の間には激しいやり取りがあったという⁽¹⁹⁾。粘り強く交渉する中、栄養士側に地場農産物の利用が浸透し、教育委員会も食育という観点から

(19) 2017年9月5日に実施した小平市役所産業振興課へのインタビュー

サポートするようになった。

JAは農家と栄養士の間に入り、食材の規格など目合わせ会や意見交換会、食育を実施している。栄養士は市と都の職員で、担当する学校も代わる。交代に伴う対応については、教育委員会が地場農産物の利用について引き継ぐだけではなく、JAが新しい栄養士に学校給食の取り組みについて説明を行い、理解を促している。

6. むすびにかえて

小平市の農業は農業構造の脆弱化が進んでいる一方で、地域農業の中核を担う中規模から大規模経営層が一定割合維持されている。地域農業を発展させていくひとつの条件が野菜の生産と販売で、学校給食への地場農産物の導入は欠かせない取り組みである。

その広がり、2000年代後半以降で、それまでは「個の農家－小学校」という「点」の取り組みであった。その展開要因として、次の2点が挙げられる。

ひとつは、農業施策において学校給食への地場農産物の利用率向上を明確に位置付けたことである。小平市は国の動きよりも早い段階から都市農業の振興を掲げ、学校給食の取り組みを拡大していくビジョンと施策を打ち出した。

もうひとつは、そのようなビジョンと施策のもと、地場農産物の安定的な利用と供給体制を市、JA、農家、栄養士、教育委員会の協働によって構築したことである。その結果、「地域の農家－地域の小学校」という学校給食の地産地消への「面」としての展開が可能になった。学校給食の取り組みに関わる多様な主体同士で意思疎通ができており、そのプロセスでJAは団体方式をつうじて各主体がコミュニケーションを図る機会をつくり出している。

したがって、この2点を言い換えると、学校給食に係る関係者、団体が地場農産物の導入プロセスに参加できる環境とその主体同士の連携・協働をつくる「体制づくり」、そして現場で農産物の流れをつくり、動かす「仕組みづくり」が展開要因のポイントとなる。

最後に、都市農業の振興における学校給食の意義についてである。ひとつは、学校給食と地域農業のつながりを再構築するプロセスには、多様な主体が関わるができる。前述したとおり、都市農業振興基本法以降の課題は多様な主体がその振興プロセスに参加し、コミュニケーションを図りながら推進していくことであった。つまり、学校給食への地場農産物の導入は、「公共性」のある取り組みとして都市農業振興の軸になり得る。

もうひとつは、学校給食と都市農業の親和性の高さである。東京都の農業は小平市に限らず、多品目栽培の野菜が主力である。野菜は学校給食に欠かせない食材であり、休日や長期休暇を除くと毎日出荷できる魅力的な販売先となっている。

都市農業の場合、経営耕地面積は小規模で、野菜一品目当たりの生産量は必ずしも多くない。そのため、学校給食への出荷を拡大していくためには、地域の農家をいかに巻き込んでいけるかが課題となる。小平市でのJAのように、野菜の生産と流通の仕組みをつくる「コーディネーター」が果たす役割は大きいといえる。今後は、このようなコーディネーターの役割に焦点を当て、学校給食への地場農産物の導入プロセスについてさらに分析を進めていく。

〔引用・参考文献〕

- 家の光協会「地域の農産物を取りまとめ 学校給食の地産地消を進めます：JA 東京むさし小平支店 東京都小平市」『家の光（東日本版）』2017年4月号，pp. 187～189
- 小口広太・大江正章「都市農業の多様な実践と展開可能性」『まちと暮らし研究』no.27，一般財団法人地域生活研究所，2018年，pp. 76～87
- 東京都小平市『小平市都市農業基本構想』1993年3月
- 東京都小平市『小平市都市農業振興プラン』1995年3月
- 東京都小平市『小平市第二次都市農業基本構想』2007年3月
- 東京都小平市『小平市農業振興計画』2018年3月
- 後藤光蔵「東京農業の現状とこれからの都市農業：都市農業振興基本法を受けて」『まちと暮らし研究』no. 25，一般財団法人地域生活研究所，2017年，pp. 6～14
- 蔦谷栄一「都市農業のかたちが日本農業の先駆け」『AFC フォーラム』66(8)，日本政策金融公庫，2018年，pp. 7～10
- 内藤重之・佐藤信編著『学校給食における地産地消と食育効果』筑波書房，2010年
- 根岸久子「食教育と地産地消型学校給食の意義と課題」株式会社農林中金総合研究所『農林金融』第57巻第3号，農林中央金庫，2004年，pp. 14～29
- 橋本卓爾「新たな局面を迎えた都市農業：「都市農業振興基本法」の制定を中心に」『松山大学論集』第28巻第4号，2016年，pp. 31～52
- 荷見武敬・根岸久子・鈴木博編集『農産物自給運動：21世紀を耕す自立へのあゆみ』御茶の水書房，1986年
- 荷見武敬・根岸久子『学校給食を考える：食と農の接点』日本経済評論社，1993年
- 牧下圭貴『学校給食：食育の期待と食の不安のはざままで』岩波ブックレット，2009年
- 榎瀧俊子「地産地消の展開と有機農業」『農業と経済』75(3)，昭和堂，2009年，pp. 151～159
- 宮地忠幸・両角政彦・水嶋一雄「東京都小平市における有機野菜生産の展開意義：改正生産緑地制度下における農業経営の新展開」『日本大学文理学部自然科学研究所研究紀要』38，日本大学文理学部自然科学研究所，2003年，pp. 35～54

謝辞

お忙しい中、ヒアリング調査と原稿のチェックを快諾していただいた小平市役所産業振興課、JA 東京むさし小平支店経済課の方々はこの場を借りて心より御礼を申し上げます。

本稿の内容は、一般財団法人地域生活研究所の2016年度一般研究助成「都市農業の多様な実践と展開可能性に関する研究」における研究成果の一部である。

(2021.9.3 受稿, 2021.11.4 受理)

〔抄 録〕

本稿では、東京都小平市を事例として取り上げ、地域農業の現状と課題および農業施策の方向性を分析するとともに、都市農業振興における学校給食への地場農産物の導入の意義とその展開要因について検討した。小平市は、東京都の中でもいち早く都市農業の振興政策を打ち出し、農のあるまちづくりを農家、JAと協働で進めている。学校給食への地場農産物導入の拡大も、そのような協働による「体制づくり」と「仕組みづくり」によって実現した。東京都の農業は小平市に限らず、多品目栽培の野菜が主力である。学校給食は、都市農業の振興には欠かせない魅力的な販売先のひとつだが、経営耕地面積は小規模で、野菜一品目当たりの生産量は必ずしも多くない。学校給食への出荷を拡大していくためには、地域の農家をいかに巻き込んでいけるかが課題で、「コーディネーター」の役割が重要となる。