



京都大学大学院経済学研究科
ディスカッションペーパーシリーズ

オランダにおける 多面的機能型農業・市民的食農システム の可能性と課題

久野 秀二 京都大学大学院経済学研究科・教授

No.J-20-001

2020年4月

〒606-8501
京都市左京区吉田本町
京都大学大学院経済学研究科

オランダにおける多面的機能型農業・市民的食農システムの可能性と課題¹

久野秀二²

(京都大学大学院経済学研究科)

The Possibility and Challenges of Multifunctional Agriculture and Civic Agri-food Systems in the Netherlands

Shuji HISANO

(Graduate School of Economics, Kyoto University)

Dutch agriculture is characterised by specialised, capital-intensive and efficient management through selection and concentration, and export-oriented industrialisation through scaling-up of agricultural production. Its strength and competitiveness are further solidified by the so-called Food Valley platform, through which industry-government-academic cooperative clustering is strategically promoted to boost technological and institutional innovations. As known to be the second largest agri-food exporter in the world despite its small land area, this Dutch agricultural model has drawn much attention from the Japanese government, mainstream business actors and their academic allies as a reference model for Japanese agricultural policy. However, close and critical examination of on-the-ground realities would show various contradictions and limitations, especially in terms of sustainability and resilience, as have been discussed since 1990's and also exposed now under the COVID-19 pandemic. Following my previous studies (Hisano 2019), which are mainly focused on the structure and historical development of two contrasting Dutch agricultural models: the predominant mainstream model and the alternative multifunctional model, and based on my field works conducted in Arnhem and Rotterdam in September 2018 and 2019, this paper is aimed to look at emerging trends, various examples of regional/local initiatives for alternative agri-food networks and governance, and to examine if and how these initiatives could go beyond the "regionality/locality" of food provisioning and engender the making of agri-food citizenship seeking the transformation of agri-food system in the broadest sense.

1. はじめに

世界は今、COVID-19（新型コロナウイルス）パンデミックの渦中に巻き込まれている。感染が短期間で世界中に広がった背景に、グローバル化が進み、ヒトやモノの国境を越えた移動が迅速・大量に行われるようになったことが指摘されている。国境を越えた感染拡大に歯止めがかからない中で、すでに多くの国が渡航制限さらには国境閉鎖措置を講じている。モノの移動すなわち貿易を直接制限することは企図してはいるが、ヒトの移動を制限することが国境を跨いだ経済活動に大きな影響を及ぼすことは必至である。とりわけ、農業生産・食料供給に及ぼす影響は、医療・福祉・社会インフラ部門への影響と並び、とくに深刻度の大きさが懸念されている（BBC 2020；IPES-Food 2020）。その影響は多岐に渡っている。

第1に、米国がその最たるものだが、オランダをはじめ大規模化と輸出競争力確保（コスト削減）に邁進してきた欧州諸国の農業もまた、農業労働力の多くを周縁諸国からの季節移民労働者に依存しており、これから繁忙期を迎える各国農業生産現場での労働力不足が懸念されている。第2に、これもオランダに典型的だが、輸出市場に大きく依存する農業は、国境移動が物理的に制限されなくても、各国でロックダウンが導入され飲食店の閉

¹ 本研究は JSPS 科研費 JP16K07922（2016-2018 年度）「オランダ農業モデルの批判的検証とオルタナティブ・モデルの可能性」、JSPS 科研費 20K06278（2020-2022 年度）「オランダにおける地域食農政策の展開と食料市民の形成に関する研究」および農業・農協問題研究所特定課題研究（2016 年度）「オランダモデルの批判的研究—日本農業にとっての課題は何か—」の助成を受けた。本稿については、分量を調整した後、『農業・農協問題研究』（巻号未定）に掲載される予定である。なお、5月19日、誤字訂正など字句調整を加えた版に差し替えた。

² E-mail: hisano@econ.kyoto-u.ac.jp

鎖やイベント等の中止を余儀なくされる中で国内外販売市場の縮小・喪失に直面している。第3に、もちろん国内市場の縮小は地域食料の供給者となってきた中小家族農業にも深刻な問題をもたらしている。福祉農場や教育農場、レクリエーション農場、農家レストラン、農家民泊といった多面的機能型農業を実践してきた農家も活動自粛を要請され、苦境に立たされている。それでも、パンデミックにともなう農業食料危機は、移民労働力や大規模遠隔流通に依存しない小農の農業や農産物直売所・CSA等の地域食料システムの相対的な強靱性・弾力性を再評価する契機ともなっており、その再建・強化の必要性が議論されるようになってきている (Bruil 2020)。

実は COVID-19 パンデミックに先立つ 2019 年 10~12 月、温室効果ガスに関するオランダ国立公衆衛生環境研究所 (RIVM) の調査結果とオランダ政府の排出規制政策の内容に抗議する農家の大規模トラクター・デモが巻き起こり、一部の都市で交通遮断や散発的な暴動にまで発展した。その背景に、酪農をはじめとする畜産部門から家畜糞尿等を通じて排出されるメタンや亜酸化窒素等の温室効果ガスを削減するため自然保護地域からの農場退去や飼養頭数の削減が提言されたことに対する、「気候変動の原因を農家だけに帰するのは不当である」との不満があった。年々高まる動物福祉の風潮や濃厚飼料の輸入先ブラジルでのアマゾン破壊に対する批判的世論もオランダ畜産部門への逆風となり、フラストレーションを溜めていたことも背景にある。そこには、近代化・工業化路線の優等生としてのオランダ農業が直面する様々な課題が垣間見られる。とはいえ、オランダ農業・欧州農村社会研究の第一人者である Jan Douwe van der Ploeg (2018a, 2020) の分析によれば、農業・農村を取り巻くイデオロギー状況は錯綜している。久野 (2019) が明らかにしたような「輸出志向型農業 vs 多面的機能型農業」という二項対立では片付けられない複雑な現実があることを見落としてはならない。そのことを確認した上でなお、本論文では日本をはじめ世界で「賞賛」されてきた主流のオランダ農業モデル——選択と集中による資本集約的な効率経営と規模拡大を通じた輸出志向型の農業工業化路線——を批判的に検証した久野 (2019) を補完するために、多就業的な家族農業の実践、市民農園や福祉農業をはじめとする都市農村交流型・産消提携型事業など、農業の多面的機能を活かしたオルタナティブな食農イニシアチブの先進事例をいくつか紹介しながら、その可能性とさらなる発展に向けた課題を明らかにすることを目的としている。

本論文の構成は以下の通りである。第2節では、久野 (2019) を要約しながらオランダ農業の概要を示す。続く第3節では、やはり久野 (2019) で析出したオランダ農業を特徴付ける二つの発展経路を確認した上で、とくに主流を成す大規模化・専門化・輸出志向の農業モデルが、国際市場競争の激化と環境規制等の強化に直面する中で大きな岐路に立たされつつあること、そして農民アイデンティティの喪失と農村ポピュリズムの台頭をもたらしていることを論じる。そして第4節では、徐々に広がりを見せつつあるオルタナティブな農業モデル (多面的機能に依拠した新しい農村発展の追求)、とりわけ消費者市民や都市部自治体を巻き込み、あるいは牽引されながら構築作業が進められている地域食農ガバナンスと地域食農ネットワークの特徴的な事例を紹介する。最後に第5節で、オランダにおけるオルタナティブ農業——本稿では、地域食農ネットワークと地域食農ガバナンスの「地域性」を「市民性」に昇華させたものとして「市民的食農システム」と規定する——の可能性と課題を総括する。

2. オランダ農業の概要

オランダ政府統計局のウェブサイトでセンサス等の統計資料が提供されているほか、刊行資料も PDF でダウンロードできる。提供される情報量に英語とオランダ語で差があるものの、ワーヘニンゲン大学の経済研究所 (元 LEI、現 Wageningen Economic Research) でも整理・加工済みの統計データが提供されている。久野 (2019) はこれらのデータをもとに、①オランダにおける農業食料部門の経済的位置、②オランダ農業の部門別付加価値額、③作目別農業経営数の推移、④経営面積規模別の農家経営数の推移、⑤生産額規模別の農業経営数の推移、⑥標準的収益力 (付加価値額) 別にみた農業経営の割合について、それぞれ表を作成し、オランダ農業の特徴を分析した。オランダ農業は狭い国土を有効に活用しながら、200 倍以上の農地面積を有する米国に次ぐ世界第二位の農業輸出大国であり、その付加価値の高さが目を見張るが、そうしたオランダ農業の競争力を支える施設園芸は付加価値額を大幅に拡大してきているものの、酪農を中心とした草地型畜産、養豚・養鶏等の集約型畜産は付加価値額も構成比も低下傾向にある。農業経営数では 1985~2005 年に 4 割減、2000~2017 年にも 4 割減となっており、施設園芸を含むすべての作目で大幅な減少を続けている。日本と違って農地面積を微減にとどめている

ため、農業経営体の平均面積が 2000～2017 年に 1.6 倍も拡大しているが、経営面積規模別にみると顕著な両極分解傾向が確認できる。しかし、日本でも海外でも、オランダで成長を続ける資本集約的な大規模経営に注目するあまり、同国の農業生産及び農村経済の重要な部分を、数を減らしながらも依然として中小零細経営が占めていることが見落とされがちである。

オランダ農業を取り巻く市場環境についても、ワーヘニンゲン大学経済研究所が整理した統計データ等に依拠しながら作表し、その特徴を分析した(久野 2019)。品目群別に輸出入額をみると、同国を「農業輸出大国」と手放しで表現するのに慎重を要するような貿易構造が浮かび上がった。国際比較で用いられる「重量ベース穀物自給率」は 16%であり、日本の 28%より低いのである。貿易相手国をみても、オランダ農業が「強い競争力」を持ち得た要因として、欧州の中央に位置し、ユーロポートや河川・貨物鉄道・高速道路の要衝となっていること、競争力の低い穀物・油糧作物等の輸入も、競争力の高い青果物・畜産物・加工食品等の輸出も、EU 共通市場という枠組みに大きく依存していることが指摘できる。東欧等からの熟練かつ低廉な農業労働力の安定調達も、その競争力を支えている。アベノミクス農政では、これらの条件を日本が持ち合わせないにもかかわらずオランダに倣って高収益作物を中心とする輸出競争力強化策が喧伝されてきた。次節以降で論じるように、こうした農業構造の脆弱性はオランダ国内でも広く認識され議論されてきた経緯があるが、いよいよ COVID-19 パンデミックという新しい危機に直面する中で、その限界が見事に露呈することになったのである。

オランダ農業の競争力を支える制度的な条件、すなわち産官学連携による農業イノベーション・システムや食品産業クラスターも関心を集めてきた。2010 年 10 月に誕生した Marc Rutte 政権が立ち上げた「トップセクター政策」はオランダ版・産業競争力強化政策で、政府・企業・研究機関の連携によってイノベーションを促進し、そのために必要な人材育成や規制緩和、国際展開を図るために、政策の選択と集中を行おうとするものである。農業・食品部門もその一つで、産官学の代表者や有識者からなる「農業食品トップセクター」が研究資金等の具体的な配分と事業の舵取りに当たっている。そうした人材育成・研究開発・国際展開の中核となっているのが「フードバレー構想」で、さらにその中心にワーヘニンゲン大学が位置づけられている。もともと農業大学として発足したワーヘニンゲン大学は国立農業研究機関(DLO)及び農業普及機関(DLV)とともに農業教育・普及・研究の三位一体システムを構成していたが、ワーヘニンゲン大学と DLO は 1997 年に合併し、DLV は 1999 年に民営化されるなど、1990 年代末頃から 2000 年代半ばにかけて大きな再編を余儀なくされた。その過程で、同大学・研究機関(WUR)は研究成果の商業化と知識・技術の市場への移転を追求する動きを強め、産官学連携の研究プログラムやそのための予算配分を増やしていった。WUR 内外で進められた様々な支援事業によって誕生し、あるいは誘引された研究開発スタートアップ企業に加え、大手アグリフード企業による研究開発部門の開設も続いた。現在、WUR のキャンパス周辺にはユニバーバやフリースランド・カンピーナ等の多国籍企業が研究所を構えている。フードバレー構想はこうした WUR を拠点とする研究開発型の食品産業クラスターとして発展していくが、実はコンセプトの出自が地域振興策を模索していた周辺自治体だったことはあまり知られていない。

知識経済に基づく地域産業クラスターの形成をリージョナル成長戦略に位置づけたヘルダーラント州が、州開発公社を通じて 2001～2002 年に構想した事業の中で、構成自治体であるワーヘニンゲン市及び周辺地域に以前から集積していた農業食品部門に注目したのが、フードバレー誕生の直接の契機となっている。同州はイノベーションを通じた域内中小企業の競争力向上を目的とした EU 助成プログラムも活用しながら、2003 年に WUR やワーヘニンゲン市を含む周辺自治体などと共同してフードバレーに関する事業計画書を策定した。彼らが当初より志向していたのは地域経済の成長戦略であり、地域の雇用や所得の向上を通じた地域経済社会の活性化に力点が置かれていた。そうした地域振興計画は 2010 年 7 月に Regio Foodvalley として実体化している。他方、それと並行して、WUR 周辺に立地する 25 企業が参加してフードバレー・ソサエティ会合が開催され、それをもとにフードバレー財団が 2004 年 9 月に発足している。同財団(2013 年に Foodvalley NL に改名)はビジネス交流と新事業創出及びその国際展開を強く志向し、地域の中小企業よりも国内大手アグリフード企業や多国籍企業をむしろ中心的なアクターとして迎え入れており、地域市場や後背地に存在する地域農業との結びつきは希薄である。ワーヘニンゲンのフードバレー構想が日本で紹介される場合、両者が区別されておらず、国内の地域農業・地域経済の活性化策として、大手アグリフード企業や多国籍企業を巻き込んだ資本集約的・輸出志向型の食品産業クラスターがモデルとして紹介されることもある。それは本家の実態を見誤らせるものであり、国内の地域農業・

地域経済にも誤った処方箋を与えかねない³。

3. 二つの発展経路と農村ポピュリズムの懸念

オランダ農業は平均経営面積では英国やデンマーク、ドイツ、フランスの半分にも及ばないものの、農業の近代化・集約化を成功裏に進め、高い国際競争力を獲得してきた。それを肯定する立場からは、オランダ農業の姿は成功物語として語られる。農業の近代化・集約化を通じた効率主義と生産主義の追求は、食品産業向けの原料となる、標準的な品質の農産物を大量かつ安価に生産し販売する農業モデルを作り上げ、その次元での競争に勝ち残るため、規模拡大と専作化・集約化を推進し、また、それを可能とする農業教育・普及・研究の三位一体システムを発展させてきた。しかし、1970年代に入ると、こうした農業近代化モデルの社会的・環境的・経済的な限界も明らかになった。1980年代半ば以降、オランダでも各種の環境規制が導入され、農業団体からの抵抗があったものの、欧州及びオランダでの農業環境規制の趨勢は1990年代半ばまでに確実となった。しかし、それは政府にとっては行政コストの増大を意味し、農業経営にとっては追加投資の必要と生産コストの上昇を意味した。折から農業のグローバル化が進む中で国際競争が激化し農産物価格は頭打ちとなり、農業部門は全体的に収入圧縮に直面していた。その打開策として、一方で、さらなる大規模化・集約化による価格競争力の確保が目指されたが、他方で、農業や農村空間に単なる食料（原料農産物）の生産を超えた意義と役割を見出し、これを「農業の多面的機能」として再評価しようとする動きも生まれた。こうした社会的期待と新たな需要に応えるため、1990年代以降、統合的、代替的、持続可能などと形容されるような多様な農業が実践されていくことになるが、当初は政策的支援を得るには至らなかった。むしろ、農業近代化モデルの限界に対応した相異なる発展経路ないし将来展望の存在が浮き彫りになった（Oostindie 2015）。

第1に、農業の近代化に伴う様々な負の外部経済の存在とそれへの対応の必要性は認識しているものの、正の外部経済を過小評価する議論が、主流の農業研究機関だけでなく、自然保護団体などでも広く見られた。農業の多面的機能性やその可能性を否定しないまでも、環境負荷の問題や自然資源保全との対立という点で農業の社会的便益を軽視・疑問視し、農業を通じた自然資源管理よりも専門的な自然資源保全を支持する立場である。ここでは、食料生産という農業の単機能的理解を前提に、農業生産の機能と農村の自然的・社会的な機能とを分離し、前者については近代化・集約化のさらなる推進が主張され、後者についてはあくまでも地域限定的で非農業的な政策として言及されるにとどまった。従来の発展経路の繰り返しではなく、サプライチェーン管理を通じた品質や安全性の追求と持続可能性への配慮が追求されたものの、農業生産のあり方を転換することは想定されていない。それはハイパー農業近代化路線（Wiskerke 2009；Oostindie 2015）と呼ばれるように、生産技術上のイノベーションを加速させることで技術突破的に問題解決を図ろうとする姿勢に終始している。

第2に、多様な参加者による多元的・多角的な農村発展モデルとして、あるいは農業近代化モデルからのパラダイム転換として、農業の多面的機能性を積極的に位置づける立場がある。ここでは単機能的な農業理解（＝生産主義）とそれに基づく農業近代化モデルが批判され、農業の資本主義的發展（近代化・工業化・グローバル化）に伴って下向・消滅する運命にある後進的な農業経営としての小農ではなく、時代状況の変化に自律的・能動的に対応し、限られた資源を有効に活用しながら自らの発展経路を切り開く潜在的能力を持った主体としての「新しい小農層」（Van der Ploeg 2018b）を担い手とする、新たな農村発展のあり方が対置された。農業生産を通じた自然資源の保全管理や社会的需要に応えた新たな価値の創造は可能だし、そのことによって農業経営を維持し、農村社会と地域経済を維持・活性化することは可能であるという立場である。2000年代初めは全体的に新しい農村発展モデル活動への関心が高まり、農家の参入も大幅に増えていたこともあり、当時の趨勢から推計した将来見通しは明るいものだった（Renting et al. 2006）。残念ながら、その後の推移はこうした予想を大きく下回っている。時々の景気状況や政策動向の影響を受けて変動がみられるものの、農場数全体の減少に比例して多面的機能

³ しかし、地域志向のフードバレー構想においても、それがそのまま地域的・市民的なオルタナティブ食農システムの振興を目指すものとなっているわけではない。生産面については、全体的に持続可能で循環型の農業への傾向を伴いながらも、中小家族経営を含め地域農業の担い手の多くが依然として専門化した慣行農業を実践しているからである。流通面については、専門化した農業経営が大宗を成す以上、地域農業の競争力を高め生き残りを図るためにも、地域や国境を跨いだ市場圏への志向性を修正するのは容易ではないからである。

型農場も減少を続けており、割合は一部を除き増減を繰り返しながらほぼ横ばいで推移してきた。

オランダ農業はこのような二つの異なる発展経路を辿りつつ、前者が主流、後者が傍流という構造を維持している。しかし、主流の大規模化・専門化・輸出志向の農業モデルは、一方で激化する国際市場での競争に晒される中で（価格下落）、他方で強まる環境規制への対応を迫られる中で（コスト上昇）、いよいよ窮地に立たされつつある。オランダ大手紙の *Trouw* が 2018 年 6 月に実施した農民世論調査（N=2,287）によれば、約 75% が「20 年前より経営環境が悪化した」、約 85% が「農村は社会的・政治的な危機に直面している」と回答した。また、約 55% が「引き続き規模拡大によって維持される輸出志向の農業は長期的には保たない」とし、約 46% が「高度に専門化した単作農業はきわめて脆弱である」「現在の農業発展のあり方は景観を損なう」、64.5% が「我々は結局のところ銀行や食品企業や大規模小売店の利益のために働いている」との認識を示していた。2013 年に社会党（SP）が実施した調査でも、巨大農場の出現を肯定的に捉えた農民は 16% しかおらず、むしろ家族経営の発展可能性を脅かすものと捉えた農民が 55% に達していた。他方、これらの調査結果を分析した *Van der Ploeg*（2020）は、今日の農業農村危機の原因をオランダ農業が抱える／オランダ農業を取り巻く社会経済的構造問題に求めるのではなく、別の誰か／何かに責任を転嫁する農民世論も混在し、しかも急速に高まっていることに注意を喚起している。例えば、2018 年の *Trouw* 調査では、78.0% が安い農産物（輸入品等）を求める消費者の購買行動を問題にし、農民の苦労と努力に思いを馳せるどころか、環境負荷や動物福祉などで農民を責める風潮の高まりに対して敵対的な反発心を強めていることが明らかになった。彼らは大規模化・専門化・輸出志向を旗印とするオランダ農業政策の優等生であり、オランダの経済と社会を支え、世界の食料供給に重要な役割を果たしてきたという強い自負・アイデンティティがある。それを否定されることへの憤懣やるかたない様子が窺える。

農民のそうした不満が爆発したのが、前述した、2019 年 10 月に発表されたオランダ政府の新たな窒素規制政策案の中で畜産部門（主に酪農）における飼養頭数削減が提案されたことに端を発する農民の大規模デモである。散発的に示威行動が続けられていた同年 12 月に、第 2 回の *Trouw* 農民世論調査（N=2,162）が実施された。その結果は関係者に衝撃を与えるものだった。実に 73.5% が農業における窒素問題を否定、「環境左翼政治によって作り出されたもの」あるいは「石油や航空産業など主要排出源を免罪するもの」だとして、77.8% が畜産飼養頭数削減に反対した。オルタナティブを志向する農民や関係組織、研究者等からも一定の支持を得ている現農相の「循環型農業」（*kringlooplantbouw*）政策への反発も強い。革新的なオルタナティブ実践を通じて持続可能な農業、市民的な農業を実現してきた「新しい農村発展」「新しい小農」モデルからの声は依然として少数派にとどまっている。むしろ、2018 年調査では 55% を占めていた主流の農業モデルへの批判が、今回の調査では 38% にまで低下し、やはり半数前後だった持続可能な農業への志向性が 3 分の 1 に落ち込んだことも指摘されている（*Wiskerke* 2019）。そして、今回の過激な直接行動が農家経営に及ぼす影響については評価が分かれたものの、直接行動を組織した *Farmers Defence Force* は約 65% から支持を得た。有機農業や多面的機能型農業、次節で取り上げるようなオルタナティブで持続可能な市民的農業に積極的に取り組む傾向にある 40 代以下の若年層では平均より多い 7 割近くが *Farmers Defence Force* を支持していたことも、農民世論の錯綜する状況を物語っている。

総じて、消費者・市民（主に都市住民、環境保護や動物福祉の主唱者）、政府・政治家（主に既成の主要政党）、メディア・ジャーナリストへの強い不信と、それらへの敵愾心を煽って台頭してきた右翼ポピュリズム政党への期待、あるいは新たな農民政党の国政入りを支持する世論が高まっている。その一方で、2019 年 10 月の直接行動勃発当初は広く国民の支持を得ていたものの、12 月頃には国民世論の離反が進んだ。農村ポピュリズムが右傾化を伴いながら台頭してきた中で、生産者と消費者、農村と都市の深刻な対立、農民層内部での錯綜しつつも強まる路線対立が懸念されている（*Van der Ploeg* 2020）。都市部及び都市近郊を中心に市民的消費者に牽引されるかたちで徐々に広がりを見せるオルタナティブな地域的・市民的な食農イニシアチブが、農村部を含めたオランダ農業の社会的・経済的・政治的な地平を転換する推進力となり得るのかどうか、いま問われている。

4. 都市農業と地域食農ガバナンスの胎動

2017 年 1 月、オランダ国内主要都市とヘルダーラント州、関係省庁が共同で *Dutch City Deal*（都市の食に関するオランダ都市協定）に署名し、各都市の地域農業を起点とする、教育・健康・福祉・環境などを包含した総合的な地域食料政策を連携して推進していくことになった。2015 年 10 月にミラノ国際博覧会と並行して開催され

た都市食料政策に関する行事で世界 100 以上の都市（2018 年 12 月現在 180 都市）が集まって署名したミラノ協定（Milan Urban Food Policy Pact）に、オランダから 8 都市が参加したことが契機となっている。この都市協定への参加都市には、アムステルダム、アルメール、デンボス（スヘルトーヘンボス）、デンハーグ、エーデ、フローニンゲン、レーワルデン、オス、ロッテルダム、ユトレヒト、フェンロの 12 市が含まれ、「生態的・経済的な持続可能性に関するイノベーション」、「地域食料システム及び都市周辺の公正で短縮されたサプライチェーンの強化」、「食を通じた教育（啓蒙）、健康、社会包摂」、「ガバナンスに関するイノベーション」という 4 つの主要政策課題に沿った各地の取り組みを「見える化」し、情報共有・情報提供に努めている。

とくに近年、国内の地域食農ガバナンスで主導的・先進的な役割を果たしているのがエーデ市である（Renting 2018；Sibbing 2018）。エーデ市は 2014 年に市の行動計画として「味の首都（Capital of Taste）」を宣言。2015 年には市の総合食料戦略「Vision Food！」を策定し、Smaakstad（Taste City）財団を通じて情報提供と啓発活動を行っている。エーデ市はワーヘニンゲン市とともに全国版（Foodvalley NL）と地域版（Regio Foodvalley）の両方のフードバレー事業に参加し、ワーヘニンゲン大学を含む「ナレッジ・キャンパス」構想や「ワールド・フード・センター」構想を積極的に進めているが、都市部が抱える約 11 万人の人口と後背地に多く残存する中小家族経営を見据えたボトムアップ型の食料政策も重視しており、市民が地域の農と食に対する意識を高め、持続可能なフードチェーンに能動的に参加することを促すための各種事業を推進・支援している。第 1 に、EetbaarEde という共通プラットフォームを通じて市内各地の取り組みに関する情報を提供している。第 2 に、FoodFloor という地域コミュニティ参加型交流会を 2015 年から定期的（年 3 回）に開催している。地域の生産者や消費者、学生や研究者、地元のシェフや農民組織、市民社会組織の関係者、そして市の関係者らが対等な立場で、時に話題提供者となり、時に聴衆となりながら交流を深めている。第 3 に、Food Academy は持続可能で健康的な地域の食に関する教育プロジェクトで、これまでビーガン食をテーマにした調理講習や期間限定レストランが催されている。そして第 4 に、エーデ市の食政策に関する諮問委員会として Voedselraad（Food Council）が 2018 年 3 月に設置された。地域住民や事業者、教育研究機関や医療機関の専門家など 10～15 名で構成される。現在は、食を切り口にした「若者のための健康的な生活環境」について検討が進められているところである。これらの諸事業の詳細については機を改めて論じることにして、以下では 2019 年 9 月に調査を実施したアーネム市とロッテルダム市を取り上げたい。

（1）アーネム市の取り組み

都市協定には直接含まれていないが、ヘルダーラント州の州都・アーネム市も地域食農政策の強化を進めてきた（Wentink 2018, 2019）。その契機となったのは、都市開発・空間利用をめぐる課題について市民を巻き込んだ活動を展開しているアーネム建築都市デザインセンター（CASA）が、現代の都市と生活と食について論じた Carolyn Steel の著書『Hungry City: How Food Shapes Our Lives』に触発され、都市計画プロジェクトの柱の一つに都市農業と地域食料⁴の再生を据えて、彼女の基調講演を含むシンポジウム「Taste the City」を 2012 年 6 月に開催したことであった。アーネム市の人口は 15 万人、近隣のナイメーヘン市を含む都市圏⁵で 74 万人の人口を抱える。乳製品・卵を除く畜産物と穀物類は州外または国外に依存しているとはいえ、後背地に多くの農地が広がっており、地域食料安全保障に懸念が生じているわけではない。むしろ、公衆衛生（新鮮で栄養豊かな食へのアクセス困難）や住環境の悪化（緑地空間の減少、それに伴うヒートアイランド現象）、社会的孤立（地域コミュニティの分断、とくに移民世帯）、経済的格差（都市の貧困⁶、経済不況下での雇用機会の減少・不安定化）といった都市が抱える諸問題に持続可能な地域農業が有する多面的機能が果たしうる役割に関心が向けられた。都市周辺の農地が各種開発事業によって減少することが懸念されていたが、世界金融危機後の経済不況と 2012 年に始

⁴ 原文では regionaal voedsel（regional food）と表現されているが、ショートサプライチェーンを通じた都市農業生産と地域食料消費の架橋を主眼としているため、以下では地域食農ネットワークと表現する。

⁵ 周辺 20 自治体でアーネム・ナイメーヘン都市圏という一つの広域行政単位（stadsregio, plusregio）を構成していたが、2014 年に法改正され、2015 年 7 月に解散している。

⁶ アーネム市は当時、貧困率が人口 10 万人を超える都市の中で 5～6 位だった。2017 年は 8.1%で 9 位。1 位は 10.9%のロッテルダム市。

まった国内不動産不況によって延期・中止された開発予定地の有効利用という、より直接的な事情もあった⁷。CASA は専門家・関係諸団体と意見交換を重ね、ワーヘニンゲン大学のサイエンスショップ⁸も活用しながら、アーネム市における地域食農ネットワークの可能性と課題が検討された (Van der Schans and Gebbink 2014)。さらに 2016～2019 年、EU 第 3 次農村振興政策 (RDP3、オランダ語では POP3 と略記) の助成を受けたヘルダーラント州の監督の下、ショートサプライチェーン事業に対する支援が各地域で進められた⁹。一部自治体には担当職員が配置されたが、アーネム市でも Henk Wentink が食農政策アドバイザーに着任して以降、市内外で埋もれていた地域食農イニシアチブの見える化・ネットワーク化や新規参入への支援が強化された。2017 年には、アーネム市を中心とする周辺 5 自治体と域内事業者が共同で立ち上げた「Voedselregio Rijn IJssel Linge (ライン・アイセル・リングゲ食地域¹⁰)」がヘルダーラント州 POP3 事業の受け皿となって、フードチェーン関連事業者を対象とした地域食農ネットワークの可能性と課題に関する意識調査を実施し、2018 年 4 月には地域の生産者や関連事業者を招いたワークショップを開催している¹¹ (Voedselregio Rijn IJssel Linge 2018)。

Voedselregio の発起人の一人でもある Bart Lubbers は、1974 年に同地に入植した祖父から数えて 3 代目の経営主として、まだ現役の父親と一緒に加工施設と直売所を併設した酪農事業 Landwinkel IJsseloord を営んでいる。搾乳ロボットが普及し 1,000～2,000 頭規模の酪農経営も珍しくないオランダで、雇用 1 名を含む 3 名で搾乳牛 170 頭を飼養する同経営は中規模といえる。オランダでは毎日 3～4 戸の酪農家が撤退するという厳しい競争下で、彼らは規模拡大路線とは異なる方法で生き残りを模索している。搾乳量の 40% は併設する加工施設 (雇用 3 名) で加工乳、ヨーグルト、バター等に処理され、30% はシリア難民のグループが敷地内に場所を借りて伝統的なチーズに加工している。それらの 30% は併設する直売所で販売され、70% は直売所の地域ネットワーク (30～40km² 以内、アーネム市外も含む 52 軒) や地元のホテルに納入されている。残り 30% は以前からつきあいのある乳業最大手フリースランド・カンピーナに出荷している。経営耕地 120ha のうち 20ha で飼料用トウモロコシ、3ha で飼料用テンサイ、1ha で地元ベーカリー向けに大麦を栽培している以外はアイセル川河川敷に広がる牧草地が占め、飼料は基本的に自前で調達している。隣接地にも農地を借りているが、住宅・オフィス建設計画が中断して未利用地になっていた場所で、景気回復に伴って開発事業者が土地の返還を求めてきているとのことである¹²。敷地内には 130m² の直売所 (配偶者及び雇用 1 名) があり、新鮮な飲用乳や敷地内で加工した乳製品に加えて、直売所の地域ネットワークを通じて仕入れた地域認証農産物を販売している。堤防沿いの自転車道に面していることも幸いして週 600～700 名の来客で、土曜日朝には地域のムスリム住民が列をなしてチーズを購入しに来る。ハラール認証を受けているわけではないが、信頼関係が構築されているとのことである。家族 3 名と雇用 5 名に加え、近隣の高校や高等専門学校から研修生を受け入れている。また、週数日・数時間の契約で福祉施設から数名を受け入れているが、自治体や福祉施設から補助金は受け取っておらず、低賃金で働いてもらっている。「オルタナティブ」「地域志向型」「多面的機能型」といった言葉で形容される事業体としては大規模な部類かもしれないが、彼らのような経営を含め、オランダ (や他の欧州諸国) では「新しい小農層」として議論されている。

⁷ 歴史的にも、そして現在も他都市で共通して議論されているように、オランダでは自然保護と農業との、都市緑化政策と都市農業政策との微妙な (時に対立的な) 関係が存在することに留意する必要がある。アーネム市でも、住環境の改善や気候変動への対応という論点だけでは都市農業の可能性を排除・制限した都市緑地公園化が選好されるリスクが存在する。

⁸ 市民社会の要請に科学者が非営利で応えるためのプラットフォーム。ワーヘニンゲン大学の場合、修士課程の教育プログラム (グループワーク科目)「Academic Consultancy Training」も活用されている。

⁹ 2014 年末に州内各自治体の食農政策交流プラットフォーム (Gelders Kennisnetwerk Voedsel/Gelderland Food Knowledge Network) を設置するなど、ヘルダーラント州は早くから多様な地域食農イニシアチブの発掘・支援・ネットワーク化に積極的に活動してきた。

¹⁰ ライン川、アイセル川、リングゲ川という 3 河川が流れる地域であることから、このように命名された。

¹¹ そうした活動の一環で、自治体の食料調達 (公共調達) に関する契約更改 (4 年ごと) に際して地域農産物の利用を条件に含める努力も行っているが、未だ成功していない。次の契約更改は 2021 年であり、引き続き担当部署及び契約業者の説得を続けるとのことである (Wentink 2020)。

¹² これはアーネムに限らず、2010 年代初から国内各地で都市農業政策が進められてきた背景であり、景気回復に伴って一部の都市農業イニシアチブが直面している問題である。但し、COVID-19 パンデミック後に予想される経済不況でさらに状況が変わるかもしれない。

同じく Voedselregio の発起人の一人で、CASA 報告書でも事例として紹介されている市民菜園 Kweekland+食材配達事業 PUURland を営む Steven Koster が、閑静な住宅街にある小高い丘の南方斜面の土地 1 エーカー (0.4ha) を借りて、農業経験のないまま市民菜園を開始したのは 2013 年頃。試行錯誤の末に、後述する食材配達を含め、事業はようやく軌道に乗り始めたところである。冬季は閉鎖されるが、年間を通じて 40~50 種類の野菜・果実・ハーブ類と 40 種類の草花を栽培し、市民がいつでも訪れて自分で摘花・収穫し、草花は 5~10 ユーロ、野菜・果実・ハーブ類は種類ごとに決められた値段で購入する。会員制ではないので、誰でも立ち寄ることができる。摘花・収穫に従業員がついて回ることはせず、信頼関係に基づく自己申告制となっている。認証は受けていないが、バイオダイナミック農法を実践しており、敷地内のコンポストと近隣の有機農家から調達した堆肥を使っている。野菜や草花の種苗生産や交配のための養蜂も行っている。ボランティアや自治体の補助を受けた福祉施設入所者も含めて約 20 名が市民菜園で働いている。敷地内のティーハウスでは喫茶(金曜日、土曜日)とブランチ(日曜日)が提供されるほか、ケータリング・サービスも提供している。もちろん、子ども連れのピクニックにも適した環境である。他方、食材配達事業 PUURland は Kweekland の菜園から収穫した野菜やハーブ類はもちろん、自前では調達できない野菜や肉類、チーズやパン等をアーネム市近郊の農家から仕入れて、週替わり 5 種類の季節のレシピに合わせて食材(約 7 ユーロ)を袋詰めして、毎週火曜日、注文した消費者に宅配するか指定の受取場所で手渡しするというものである。食材には基本的に旬の有機農産物を、配送には電動自転車を用いるなど、ローカル性とサステイナブル性を貫いている。当初は 40 名の顧客、週平均 15 袋しか注文がなかったが、2019 年 9 月のヒアリング調査時点で週 30~40 袋の注文を受けていた。また、消費者向けの B to C に加えて事業者向けの B to B (PUURland Grootverbruik) にも乗り出している。地域の有機農家・食材事業者¹³と地域のホスピタリティ産業(ホテルや医療福祉施設)や事業所・企業の食堂とをつなぐ試みで、やはりカーボン・ニュートラルな配送網(電動自転車配送業者 Groene Rijders)を利用している。

(2) ロッテルダム市の取り組み

欧州最大の港・ユーロポートを抱える世界的な港湾都市ロッテルダム市は、南ホラント州の州都であり、オランダ第二の大都市(人口は約 65 万人、周辺自治体を含むロッテルダム地域は約 117 万人、デンハーグを含む拡大都市圏で約 262 万人)である。第二次世界大戦中の爆撃で市街地が激しく破壊され、戦後に急速かつ大規模な都市化を経験したため、市街地の緑地空間の確保が課題となっていた。また、港湾都市の常として移民都市・国内最貧困都市¹⁴でもあり、貧困削減や社会的包摂の実現、低所得層の健康と食の確保が課題となっていた。都市農業が有する多面的機能が、活動的市民や専門家のみならず行政の政策的関心を集めることになったのには、そうした背景があった(De Graaf 2019)。最初の動きは、オランダ農業省イノベーション事業の支援も受けながら、2007 年に Het Portaal(社会とビジネスとの対話を促進する社会事業コンサルタント会社)の仲介で集まった都市農業や空間デザイン等の専門家グループが継続的に意見交換と社会発信を始めたことに遡る。彼らの活動は 2010 年に Eetbaar Rotterdam へと組織化され、2017 年に解散して都市農業ウェブジャーナル(Stadslandbouwtijdschrift)の編集や年次フェスティバル(ERGroeit)の開催を中心とした活動に移行するまで、ロッテルダムで都市農業が広がり、市や州の重点的政策に取り入れられていく過程で重要な役割を果たしてきた。

行政サイドにも動きがあった。ロッテルダム市は 2008 年に緑化年(Groenjaar)イベントを主催したのを機に、都市緑化政策の一環として都市農業の可能性を検討することになった。2009 年に部局横断的な都市農業シンクタンクを設置、主に公衆衛生(新鮮で栄養豊かな食へのアクセス向上を通じた、市民とくに低所得層の健康の増進)、地域経済活性化(生産者と消費者の双方に公正・公平な価格を実現する地域食農市場の形成を通じた、持続可能な経済発展の促進)、質的空間形成(都市農園や食物森林の開設を通じた、都市の緑化と住環境の改善)を柱とする報告書(City of Rotterdam 2012)が 2012 年に提出され、市議会で承認された。翌 2013 年には行政だけでなく広範なステークホルダーで構成される市の諮問機関として Regional Food Council Rotterdam が設立された。都市農業を入口に、都市農村関係の改善、食農教育・環境教育の推進、市民参加と社会的包摂の実現、食料

¹³ 例えば、肉類は Slagerij Putman、魚類は Visbroertjes、乳製品は Ilsseloord、野菜は De Horsterhof、パンは Ton van Otterloo と提携している。

¹⁴ 富裕層も多いため、正確には「経済格差が最も大きい都市」と表現すべきかもしれない。

廃棄の削減と資源循環型経済の構築などに取り組むことが期待されたが、2014年の地方議会選挙の結果、市政府が新自由主義的保守路線に転換し、Food Councilも機能停止状態に追い込まれてしまった。市の食料政策はビジネス志向を強め、巨大貿易港に集積する食料流通加工企業やロッテルダムに本社を構えるユニリーバ社のような大企業を中心とする、国のトップセクター政策に準拠した産官学連携の「フード・クラスター」アプローチが採用されることになった。多面的機能を重視した都市農業政策に対しては、「国際競争力が高く、高品質で持続可能性にも優れた施設園芸地帯（Westland）が近くにあるのに、なぜわざわざ都市化が進んだロッテルダム地域で地域食農政策を打ち出す必要があるのか」といった批判が出され、自然保護団体でも「未利用地は自然保護区に指定した方が生物多様性の保護・増大に貢献できる。食料生産はプロ農家・巨大施設園芸に任せの方が効率的な土地利用と自然保護につながるのではないか」といった意見がみられた（Van der Schans 2015a）。2018年の地方選挙で環境左翼党（GL）が議席を伸ばして環境政策担当の副市長職を確保、議席を減らしながらも連立与党に復帰した労働党（PvdA）が経済開発政策担当の副市長職を得て「フード・クラスター」政策を担当することになったが、複合的な都市政策課題の結節点と位置づけられていた都市農業が再び市の重点政策として位置づけられるかどうかは不透明である（Henneman 2019）。しかし、その時々々の政治状況に左右されながらも、市民的消費者や市民的生産者、社会的起業家によって始められた様々な地域食農イニシアチブが着実に地歩を固めてきた（Van der Schans 2015b）。

都市農業とショートサプライチェーンを中核とする都市圏フードシステム（City Region Food System）には様々な形態がありうる。Eetbaar Rotterdamで中心的役割を果たしたJan Willem van der Schans & Paul de Graaf（2016）によれば、①多面的機能型の近郊農家に併設された直売所での販売、②近郊農家の協同組織によるオンラインやボックススキームを通じた販売、③市民参加型の都市農業を通じた食料供給、④常設ないし定期的なファーマーズマーケット、⑤地域農産物志向の食料品スーパーや外食・中食サービスに分けられる。ロッテルダム市ではそれぞれに成功事例がみられ、とくにビジネス誌でも注目されるような起業家的な取り組みが数多くみられるのが特徴である。紙幅が限られているため、ここでは③に分類される都市農園の取り組みを紹介したい。

都市農園といっても、一方で、市民活動家の支援を受けて地域住民が主体的に取り組む小規模なものから、民間財団¹⁵や住宅公社¹⁶が支援したり主業的農家が関与したりする本格的な取り組みまで、他方で、地域住民の協働作業と社会貢献を目的とするものから、都市的消費主義の風潮に乗じてビジネス展開を志向するもの¹⁷まで幅がある。筆者が2019年9月に現地調査を行ったGroenGoedは、前者の社会貢献的な小規模事業に括られる。ワーヘニンゲン大学で国際開発と道徳哲学の修士号を取得したRutger Hennemanを中心とする数名（現在は4名）の市民活動家・社会起業家が2009年に始めた都市農園で、現在は市内8カ所に拡大している。2017年には財団法人化された。住宅団地等の一角にある公有地を、各地域の住民を積極的に巻き込みながら行政に働きかけ確保してきた。移民が多い、高齢者が多い、小さな子供を抱えた若い世帯が多いなど、都市農園を展開する地区ごとに特色がある。新規に参加し継続的に活動する上で、背景と条件を共有する住民のコミュニティを形成することが重要と考えたからであるが、各農園の枠を越えた交流活動への参加を通じて、異なる背景と条件を持つ住民同士が相互理解を深めることも追求している。彼らの活動は新鮮な野菜等を栽培してコミュニティで共有するだけが目的ではない。都市が抱える経済的・社会的・環境的な問題にも積極的に取り組み、貧困削減、多文化共生、社会的包摂、栄養と健康、教育と雇用、生物多様性、気候変動等に関わる他の団体や運動¹⁸との連携も強めている。Henneman自身、グラムシ思想の影響を受け、社会的な陶冶（empowerment）と解放（emancipation）を通じた「可能性の社会運動」の舞台として、あるいはカウンター・ヘゲモニーのための「陣地戦（war on position）」の舞台として、こうした都市農園事業を位置づけているという。

¹⁵ 国際的な土木コンサルタント会社 Arcadis の社会貢献事業として社員と市民の地域ボランティア活動を支援する KNHM 財団が Tuin aan de Maas 菜園を管理していたが、同地に新規の開発事業が立ち上がったため 2016 年に閉園された。

¹⁶ 住宅公社 Vestia が開発予定地の活用や住環境改善の一環として Schiebroek-Zuid 都市農園に取り組んでいる。

¹⁷ 有料のイベントやウェブショップも展開するハーブ&フラワー・ガーデン Rotterdamse Munt が有名である。

¹⁸ 例えば、Groene Groeiplekken（Green Growth Spots）を通じて他の環境保全運動との連携を、Groen010を通じて行政や事業者、専門家も巻き込んだ環境政策提案活動を、RABを通じて貧困削減・低所得層支援活動を、ウェブジャーナル（Eetbaar Rotterdam）の後継事業 Stadslandbouwtijdschrift）を通じて都市農業に関する情報交換・社会発信活動をそれぞれ進めている。

言うまでもなく、このような社会活動としての都市農園に独自の財政基盤はない。常に自治体の補助金や他の財団からの助成金を獲得するための努力を続けなければ事業の存続は難しい。市の補助金は政策課題ごと／担当部局ごとに縦割りされており、申請作業や採択後の予算管理・報告作業は尋常ではない。それでも、一つの補助金が不採択でも別の補助金が採択されれば事業を存続できる。広範な政策課題に応える都市農業の多面的機能ならではと言えよう。しかしながら、[Van der Schans & De Graaf \(2016\)](#) はより現実的な問題意識と将来展望を抱いているようである。それは、既存の主流フードシステムへの批判と対抗を強く意識しながらも、それと正面から競争したり、そこから完全に切断したりするのではなく、場合によっては主流システムの仕組み（物流網）やアクター（経営や販促のノウハウ）をも取り込み、社会事業と営利事業とのバランスをうまく図りながら、自立的・持続的な事業へと成長させることを志向する取り組みを肯定的に評価するという姿勢である。そこで重要な役割を果たしているのが社会起業家であり、屋上庭園の成功事例として世界的に知られる [DakAkker](#)、地域食材の活用と子供たちの食育・職業体験も兼ねた本業シェフ支援の食堂事業 [Hotspot Hutspot](#)、循環型経済を志向する起業家のためのコワーキングスペースとして利用されている温水プール跡地 [BlueCity010](#) でコーヒーかすを利用したマッシュルーム栽培を行う [RotterZwam](#) など、ビジネスとしての成功を希求するような取り組みも、都市圏フードシステムの構築・強化には欠かせない構成部分として位置づけられているのである。

5. 市民的食農システムの可能性と課題

あらためてオランダ農業に着目する意義を要約しておきたい。オランダ農業は施設園芸や畜産・酪農に代表されるように、選択と集中による効率経営と規模拡大を通じた輸出志向型の農業工業化路線で特徴づけられる。さらに近年は、産官学連携による関連産業・支援産業の「クラスター化」や、高度技術の開発・普及・教育システムの構築によって高付加価値を実現する「フードバレー」への取り組みも注目を集めている。食料自給率が低いにもかかわらず世界第二の食料輸出大国へと成長を遂げてきたオランダ農業は、近年、日本農業の「成長戦略」の参考モデルとして頻繁に参照されるようになったが、立地条件や市場環境、文化的背景等の相違を無視した短絡的な日蘭比較も散見される。オランダ農業の先進性に目を奪われるあまり、そこに内在する諸矛盾を見落とした議論も少なくない。こうした背景から、「オランダ農業モデルを参照点とする農業政策論の妥当性」と「日本農業の今後の方向性」を考えるための素材として、筆者はオランダ農業の実態を批判的・実証的に明らかにする作業に取り組んできた（[久野 2019](#)）。他方、オランダ農業を特徴づける上述のモデルとは一線を画すオルタナティブ農業モデルの実践と研究においても、オランダは最先進国の一つである。最近では [Renting et al. \(2012\)](#) や [Van der Ploeg \(2018b\)](#) など、「新しい小農層」論や「再小農化」論、「新しい農村発展モデル」論を主導してきたワーヘニンゲン大学農村社会学グループを中心とする研究プロジェクトの成果が日本でも参照されるようになったが、オランダ農業の「オルタナティブ性」自体が日本で議論されることは希である。必ずしもオランダに限られるわけではないが、多面的機能型農業の実践と地域食農ネットワークの（再）構築を通じた生産者と消費者の市民的繋がり、その今日的到達点としての、地方自治体と社会起業家を含めた地域食農ガバナンス再編の動きを、その特徴として析出することができる。それは COVID-19 パンデミックの困難に直面する生産者と消費者、あるいは地域の食品事業者に、解決への展望を示すものともなっている（補論参照）。

とはいえ、そこには課題も多く残されている。第1に、第3節で取り上げたように、2019年10～12月の抗議行動に多くの農民が参加・賛同し、彼らを支援する新たな政治勢力への支持（政府・既成政党への不満）が広がった事実は、日本と世界から「賞賛」的となっている産官学連携の産業クラスター（フードバレー）を基盤とするトップセクター政策が、長年の構造政策・競争力政策の優等生として育成してきた主流の農業生産者が直面している困難に現場レベルで対処しうるものではなく、いわば農家不在の産業政策となっていることを物語っている（[Hopma 2019](#)）。他方で、オルタナティブ食農イニシアチブはなお少数派にとどまっているだけでなく、その多くは都市農業と市民的消費者によって牽引されており、農村部に遍在する中規模家族農業に具体的な方向性を指し示すものとはなっていないように思われる。これに対し、アーネム市の [CASA](#) 報告書（[Van der Schans and Gebbing 2014](#)）では Local-to-Local と Local-for-Local の両方が検討されている。地域の生産者と消費者とがネットワーク状に直接繋がるという意味では後者が望ましいかもしれないが、小ロットの生産・流通・消費は必ずしも効率的ではない。もとより都市圏の食を地域の農だけで賄うことはできない相談である。一定規模の持続可能な

農業生産が地域を跨いで、地理的にはショートチェーンではないが、社会的にはショートチェーンとなるよう効率的に生産・流通・消費を繋ぐ Local-to-Local を最初から排除する理由はない。久野 (2019) でも指摘したように、オルタナティブとメインストリーム (主流) との緊張関係が必ずしも対立的ではないところに、オランダならではの事情がある。地域食農ネットワークのアップスケールが常に志向され、小さな市場圏をネットワーク化する「入れ子型市場 (nested market)」の構築が目指されているし、主流の事業主体と戦略的に対抗するだけでなく、主流市場に働きかけ、そのシステムやノウハウを戦術的に利用する方策も検討されている。そこに市民活動家やボランティア学生に依拠した社会運動的な食農イニシアチブにはない発展可能性が感じられるが、それが緊張関係であることにはかわりはない。社会事業と経済事業のバランスをいかに図るかは悩ましい課題である。

第2に、多くの自治体が都市協定に賛同し、エーデ市やアーネム市、ロッテルダム市が体现してきた/しつつあるように、地方自治体の役割が決定的に重要である。専門家有志が始めた取り組みにも触発されながら、市の主導で諮問機関 Regional Food Council が設立されたロッテルダム市の事例や、やはり専門家集団のイニシアチブが嚆矢となったものの、その後は EU 予算を獲得したヘルダーラント州の支援を受けながら、市の担当者が社会起業家的な生産者・事業者と協力して地域食農ネットワークの構築に邁進しているアーネム市の事例、市が担当部署を設置して強力な主導性を発揮しながら地域の取り組みをまとめあげる努力を続け、Food Council の設立に至ったエーデ市の事例など、その経緯や形態は様々である¹⁹。地方自治体と地域食農市民・専門家・食品事業者との連携が鍵であることは共通しているが、ボトムアップとトップダウンのバランスをいかに図るかが課題となっている。また、ロッテルダム市の事例が如実に示すように、行政の関与の度合いと活動の範囲は議会との緊張関係によって影響を受けざるを得ない。さらに、地方自治体の関与は中央政府との関係性によっても制約を受ける。州政府は欧州地域開発政策の助成を中央政府の介入なしに受けられるが、地域食農ガバナンスの再編を進める地方自治体の動きが中央政府の政策にどのような影響を及ぼしているのか/逆に制約を受けているか、注視していく必要がある。

第3に、市民的食農システムの構築を目指して市場と政府に働きかける主体としての「市民」についてである。立川 (2018) は「食の市民性²⁰」を論じた Renting et al. (2012) を要約しながら、「消費者が受動的なエンドユーザーの立場から、積極的な役割を果たす『市民=消費者』に変容してきている…。生産者の側も単なる生産者の立場を超えた役割を果たすなかで、『市民=生産者』が形成され、この両者、すなわち市民=消費者と市民=生産者との間での新たな協働関係が形成され、農産物を単なる商品から、社会・文化・環境的意味を帯びたものに変容させている」(99頁)とした。社会的背景や経済的地位、政治的志向性の違いを超えて、「食の地域性」は多くの市民が共有する関心事項であり、抵抗なく接近できる政策課題である。右翼ポピュリストの政治家を輩出するなど保守的で知られるエーデ市の成功はその一例である。同時に、オルタナティブな農と食を実現するには広範な社会経済的諸課題に取り組むことを避けられないし、逆に、広範な社会経済的諸課題の同時的な解決手段として農と食のあり方に関心が向けられている。Alana Mann (2015) が「地域化された食システムへのビジョンだけでは不十分。食システムに関わる構造的・公益的な問題に立ち向かうには、民主的食市民 (democratic food publics) の形成と動員が必要だ」と喝破したように、「食の地域性」を入りに、消費者と生産者が「積極的に国家や市場に対して働きかけ、オルタナティブな流通システムの構築や政策への関与を通じて、食と農の未来を切り開く主体」(立川 2018: 109頁)としての市民的消費者と市民的生産者へと成長することが期待されるが、口で言うほど簡単なことではない²¹。各地の地域食農イニシアチブに生産者、消費者、事業者として参加し、その

¹⁹ 新しく Food Council Metropolitan Region Amsterdam が設立されたアムステルダム市でも議論されているが、オランダの都市に共通するのは、北米や英国の先進事例とは異なり、名称に「Policy」が含まれていないことである (De Graaf 2018)。

²⁰ Food Citizenship の訳語について、「食に向き合い、住んでいる場所や地域の環境や地域特性、文化を継続、改善、発展させていく、フードシステムの中にある能動的な個人としての市民」を意味するものとして適切だとされる「食の市民性」を当てたのは、大賀 (2017) である。

²¹ 市民的生産主体として「新しい小農層」の役割が期待されているが、それは字義通りの「小規模家族経営」に限定されるわけではない。むしろ、積極的に、食農システムの転換を志向する様々な協業形態・法人形態も包含する必要がある。McGreeby・松平 (2019) は「多様な地域の歴史や、社会的、経済的、環境的背景を受けて、世界各地における小農の発現形態は多種多様である」とし、「変わりゆく状況のなかでうまく舵を取るために、農業者はあるときは小農的に、またあるときには企業者的に柔軟に活動を行うため、小農的農業様式と企業者的農業様式の間で明確な線引きを行うことは困難」であり、むしろ「人間と自然、生産と再生産、内的資源と外的資源、自立と依存、規模と集約度、におけるバランス」こそが肝要であるとする。

能動性（コミットメント）を強めていく中で、彼らがどのように（if, how and to what extent）「市民性」を獲得していくのか、米国コロラド州の地域支援型農業（CSA）や農家直売所を事例に参加の形態・程度の異なる市民の意識と行動の変化を分析した [Carolan \(2017\)](#) の手法も参照しながら、継続的に考察していきたいと思う。

補論：COVID-19 パンデミック下の新たな展開

冒頭で言及したように、COVID-19 パンデミックによってオランダをはじめ欧州と世界のヒトとモノの国境移動が大きく制限され、輸出市場と農業労働力を失うことで即時的な影響を受け始めていた農業部門の窮地を重くみた [Carola Schouten](#) 農業大臣は3月半ば、国民に地域農産物の積極的購入を呼びかけ、生産者に対してもショートサプライチェーンへの取り組みを促す発言を行った。その発言を受けてということでは必ずしもないが、短期間で顧客と売上が急増した CSA 農家や協同組合組織の様子が続々報じられている。その一つ、北部のフローニンゲン州とフリースラント州を中心にオンラインの宅配ボックス事業を展開する [De Streekboer](#) は、3月中旬からの2週間で注文が倍増したという。[De Streekboer](#) は5年前に協同組合として設立され、現在は農業生産者と食品事業者を合わせて50会員で構成される。共同創業者の [Sandra Ronde](#) は [Trouw](#) 紙のインタビューに「農家からの直接購入はコロナ危機下で消費者にとって便利であるだけでなく、農家にとっても適正な価格を受け取れる手段です」と答え、高まる国際競争下で農家が過重労働と所得減少に苦しむ現在の食料供給システムを全面的に見直す必要があると強調している（[Missler 2020](#)）。南部のブラバント州・ブレダを拠点とする [Boerschappen](#) も地域の小規模生産者・食品事業者が共同してオンラインの宅配ボックス事業を展開している。契約していた飲食店が休業して販路を失った他の地元生産者からも農産物を調達し、オンラインのレシピサービス事業者 [Home Made Chefs](#) と連携して新たにミールボックスの提供を開始、さらにフードトラックを利用したドライブスルーサービスにも乗り出している。ヘルダーラント州東部の農村地域で馬鈴薯やケール等の各種野菜、イチゴ等の果物を生産する [De Kruisbrink](#) は、近隣農家からの集荷分を含め新鮮な農産物や地域特産品を併設する直売所でも販売している。感染予防の対策に手間とコストが発生しているし、実際には事業者向け販路の消失分を補完している格好だが、やはり直売所の売上が40%増加している。[De Gelderlander](#) 紙のインタビューに対し、オーナーの [Dick Garritsen](#) は「消費者は公正な地域の農産物を求めて買いに来てくれている。在庫も十分あるので、一部でみられるような便乗値上げをするつもりはない」と答えている（[Kits and Ruesink 2020](#)）。

起業家的な食品事業者が地域の農業生産者をサポートする動きも生まれている。自らの福祉農場や提携先の小規模生産者から集めた農産物を直売所や宅配で販売する [De Lindenhoff](#) や、飼育環境を重視した高品質の豚肉・ソーセージを製造・販売する [Brandt & Levie](#)、廃棄食材を利用して高品質の外食メニューを提供する [Instock](#)、地域調達した有機穀物で無添加のパンを製造・販売する [Bakery Mama](#) などの食品事業者が連携して、アムステルダムとユトレヒトを起点に「Support Your Locals」キャンペーンを3月17日に開始。各地域の地元産農産物を使った宅配ボックスの取り組みをネットワーク化し、生産者・食品事業者と消費者とを繋ぐ活動を支援している。開始2週間で約90の事業者が参加するに至った。[Slow Food Nederland](#) も同様のキャンペーン「[Kies Lokaal \(Choose Local\)](#)」を始動させ、現在は200近い生産者・食品事業者が名を連ねている。

しかしながら、農産物・食材の地域性がオランダの消費者にどこまで広範かつ持続的にアピールするか、楽観を戒める事態も生じている（[De Snoo 2020](#)）。ちょうど同じ時期、南ホランド州、ユーロポート南側に位置するフォルネ・ブッテン島を拠点とする生産者協同組合 [De Proefschuur](#) が事業の清算を発表した。同協同組合は主に中規模以上の慣行的な農業生産者52戸の共同出資で2017年に発足した。同地域に立地する主要スーパーマーケット等を顧客に地元の農畜産物を直接納入するショートサプライチェーンを実現しようと奮闘してきたが、国内主要産地の農畜産物や安価な輸入品との価格差を埋め合わせるだけの地元消費者の関心を集めるには至らなかった。多面的機能型農業に軸足を移した小規模経営や都市（近郊）農業とは異なり、消費者を顧客とするショートサプライチェーンを実践するには生産規模が大きく、スーパーマーケットに納入して輸入品と競合するには生産規模が小さかったのである。同地域で福祉農業を軸に多面的機能型農場 [Op Aarde](#) を経営する [Arjan Monteny \(2020\)](#) は「大都市や都市近郊の消費者と異なり、農村部で生産者と消費者を繋ぐショートサプライチェーンの取り組みは時期尚早だったかもしれない。それでも COVID-19 パンデミックによる食農システムの混乱に直面する中で、状況は大きく変わるかもしれない」と指摘する。オルタナティブな食農システムを求める社会運動の連帯組織である [Voedsel Anders](#) の [Janneke Bruil \(2020\)](#) はさらにその先を見据え、「こうして新たに生まれた変化を一過性のものに終わらせず、食農システムをより持続可能なものへと転換していくためには、政府（政策）と社会（運動）からの構造的なサポートが必要だ」と強調している。

参考文献

- BBC (2020) 'Coronavirus: Five ways the outbreak is hitting global food industry'. 13 April 2020.
<https://www.bbc.com/news/world-52267943>
- Bruil, J. (2020) 'Corona en de toekomst van ons voedsel' (Corona and the future of our food). 29 March 2020.
<https://www.voedselenders.nl/corona-en-de-toekomst-van-ons-voedsel/>
- Carolan, M. (2017) 'More-than-Active Food Citizens: A Longitudinal and Comparative Study of Alternative and Conventional Eaters'. *Rural Sociology*, 82(2): 197-225.
- De Graaf, P. (2018) 'Van voedselnetwerk naar voedselbeleid? De uitdaging van de Food Council MRA' (From food network to food policy? The challenge of the Food Council MRA). *Eetbaar Rotterdam Stadslandbouwtijdschrift*, 15 March 2018.
- De Graaf, P. (2019) Interview conducted on 30 August 2019 in Rotterdam, the Netherlands.
- De Snoo, E. (2020) 'Streekboer heft vooral marketing nodig' (Regional farmer mainly needs marketing). *Nieuwe Oogst*, 14 March 2020.
- Hopma, J. (2019) 'What can we learn from Dutch farmer protests?'. Food Ethics Council's Blog, 19 November 2019,
<https://www.foodethicscouncil.org/what-can-we-learn-from-dutch-farmer-protests/>
- IPES-Food (2020) COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions. Communiqué, April 2020.
- Kits, T., and W. Ruesink (2020) 'Boerderijwinkels zien omzet flink stijgen: tot 40 procent meer' (Farm shops see a significant increase in turnover: up to 40 percent more). *De Gelderlanders*, 23 March 2020.
- Missler, J. (2020) 'Boodschappen doen bij de lokale boer is hot door corona: "Eieren en meel gaan al seen speer"' (Shopping at the local farmer is hot because of corona: "Eggs and flour going strong"). *Trouw*, 26 March 2020.
- Monteny, A. (2020) Interview conducted on 31 March 2020 via online message.
- Oostindie, H. (2015) Family Farming Futures -- Agrarian pathways to multifunctionality: flows of resistance, redesign and resilience. PhD Thesis, Wageningen University.
- Renting, H., M. Schermer, and A. Rossi (2012) 'Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship'. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 19(3): 289-307.
- Renting, H., L. Vogelesang, D. Roep, H. Oostindie, and J.D. van der Ploeg (2006) 'Going Backwards to Find a Way Forward: Rural Development Impact and Policy in the Netherlands'. In: D. O'Connor ed., *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, Van Gorum.
- Renting, H. (2018) Interview conducted on 21 September 2018 in Rhenen, the Netherlands.
- Scoones, I., M. Edelman, S. M. Borras Jr., R. Hall, W. Wolford, and B. White (2017) 'Emancipatory rural politics: confronting authoritarian populism'. *The Journal of Peasant Studies*, DOI: 10.1080/03066150.2017.1339693
- Sibbing, L. (2018) Interview conducted on 19 September 2018 at Wageningen University, the Netherlands.
- Van der Ploeg, J. D. (2018a) 'De ene boer ploegt haaks op de andere' (One farmer plow at right angles to the other). *Trouw*, 23 June 2018.
- Van der Ploeg, J. D. (2018b) *The New Peasantries: Rural Development in Times of Globalization*, Second edition. Routledge.
- Van der Ploeg, J. D. (2020) 'Farmers' upheaval, climate crisis and populism'. *The Journal of Peasant Studies*, DOI: 10.1080/03066150.2020.1725490
- Van der Schans, J. W. (2015a) Towards Sustainable Modes of Urban and Peri-urban Food Provisioning: Overview Report Rotterdam City Region. SUPURBFOOD Work Packaged 2, Wageningen University.
- Van der Schans, J. W. (2015b) 'Developing the Rotterdam City Region Food System: Acting and thinking at the same time'. *Urban agriculture Magazine*, 29: 14-17.
- Van der Schans, J. W., and S. K. Gebbink (2014) Regionaal Voedsel in Arnhem. Science Shop Report 303, Wageningen University.
- Voedselregio Rijn IJssel Linge (2018) *Eet Je Regio* (Eat Your Region). Gemmenten Arnhem and Provincie Gelderland.
- Wentink, H. (2018) Interview conducted on 20 September 2018 in Arnhem, the Netherlands.
- Wentink, H. (2019) Interview conducted on 6 September 2019 in Arnhem, the Netherlands.
- Wentink, H. (2020) Interview conducted on 16 April 2020 via online message.

- Wiskerke, H. (2009) 'On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development'. *International Planning Studies*, 14(4): 369-387.
- Wiskerke, H., cited in J. Bouma (2019) 'Het volledige Nederlandse voedselsysteem moet op de helling, vindt deze hoogleraar' (The entire Dutch food system should be overhauled, according to the professor). *Trouw*, 18 December 2019.
- 大賀百恵 (2017) 「食の市民性を持つ消費者として食と農を考える : フード・ポリシー・カウンシル (Food Policy Councils) を事例として」、『同志社政策科学研究』19 巻 1 号、295-312 頁。
- 立川雅司 (2018) 「選択する消費者、行動する市民：食から社会を変える」、秋津元輝ほか編著『農と食の新しい倫理』昭和堂、95-112 頁。
- 久野秀二 (2019) 「オランダ農業モデルの多様性：フードバレーの現実と多面的機能を活かした農業の可能性」、『京都大学経済論叢』193 巻 2 号、1-38 頁。
- McGreevy, S. R., 松平尚也 (2019) 「小農再評価の国際的状況と日本の動向」、日本村落研究会企画・秋津元輝編『小農の復権 (村落社会研究 55)』農文協、19-61 頁。