

# プロジェクトとしての都市食料主権

## — フランスの「地域食料プロジェクト PAT」等を事例に —

須田 文明\*

**要 旨** 我々は、ボルタンスキー＝シアペロ著『資本主義の新たな精神』に依拠しつつ、資本主義の現在のダイナミズムの展開の中で、農業・食品の価値付けを検討してきた。1980年代以降の資本主義が、「芸術家的批判」の精神にもとづいて、「真正性」を資本蓄積の源泉とするようなレジームが登場し、こうしたレジームにおいて「プロジェクトの地域」が普及することになったのである。本稿は、こうしたプロジェクトとしての地域に登場する、フランスにおける都市近郊農地にかかるプロジェクトと都市食料主権にかかるそれ（「地域食料プロジェクト PAT」）を取り上げ、近年のフランスの展開を、農業・食料レジームの長期ダイナミズムの中に位置づけることを課題としている。ニッチ・イノベーションたるプロジェクトがいかに関レジームを転移させるかをマルチ・レベル・パースペクティブ MLP 論により明らかにする。

**キーワード** フランス、都市近郊農地、地域食料プロジェクト PAT、アグロエコロジー

### 1. はじめに

現代の農業や食品、農村地域を捉えるのに、最も適切な分析概念は何であろうか。我々は、ボルタンスキー＝シアペロ著『資本主義の新たな精神』に依拠しつつ、資本主義の現在のダイナミズムの展開の中で、農業・食品の価値付けを検討してきた(須田 2016a)。すなわち 1980年代以降の資本主義が、「芸術家的批判」の精神にもとづいて、「真正性」を資本蓄積の源泉とするようなレジームが登場したことを論じてきたのである(須田 2013)。ボルタンスキーとシアペロは「プロジェクトによる市民体(シテ)」という概念を提起することで、このレジームのダイナミズムを明らかにしようと

した。すなわちこのプロジェクトのシテにおいて価値ある人とは、フレキシブルで、多能的で、一つの活動から別の活動へと容易に移動し、リスクを引き受けるような人である。さらに彼らはこうした特質を自分の利益のためにだけに用いるのではなく、共通善に資さなければならない。彼らは信頼感を生み出し、自らが構築したネットワークのコネクションをチームメイトに配分し彼らのエンプロイヤビリティを向上させなければならないとされる。

こうしたレジームにおいて登場するのが、「プロジェクトの地域」である。これは EU 各国や州が発するプロジェクトの公募に答えるために、参照

\* 農林水産政策研究所 〒100-0013 東京都千代田区霞が関 1-3-1

基準となる地域のことであり、多くは町村の広域行政圏やリーダープロジェクト(EU 農村振興政策の措置)の実施主体たる地域である。サッチャー政権の登場以降、欧州の公共政策を席卷することになるニュー・パブリック・マネージメント NPM の下で、公共政策における国家の退却に伴って、地方や民間への施策の委託がこうした公共政策のプロジェクト化を促進することになった(須田 2020, 2014)。農村地域のジェントリフィケーションが促進され、それと並行して「プロジェクトの階級」が成立したのである。

本稿は、こうしたプロジェクトの地域として、フランスにおける都市近郊農地にかかるプロジェクトと都市食料主権にかかるそれ(「地域食料プロジェクト PAT」)、アグロエコロジーにかかるそれを事例として取り上げ、近年のフランスのこうした展開を、農業・食品レジームの長期ダイナミズムの中に位置づけることを課題としている(Friedman 2016、須田 1992, 2011)。その際、近年隆盛を見せている、マルチ・レベル・パースペクティブ MLP 論(Geels)を援用することで、ニッチ・イノベーションたるプロジェクトが、マクロ的背景の変化により開示されるチャンス(「機会の窓」)により農業食品部門のレジームを移行させる際の態様を明らかにしようとする。

## 2. プロジェクトとしての都市近郊農地

### 2.1 都市近郊農地をめぐる課題

農地集積による経営規模拡大は、農産物貿易のさらなる自由化の背景において、国際競争力強化のために各国農政の喫緊の課題となっている。他方で、とりわけ都市近郊においては、異なった理由で農地集積が求められている。都市近郊では農地が転用可能となるや価格が高騰するために、転用機会をうかがう農地が耕作されることもなく荒廃したままにされているような実態が見られる。都市及び近郊の農業者の中には、家賃収入等の農外所得があるため、生産資本としての農地の維持に熱心でない傾向も散見される。しかもこうした農地は狭小で、それぞれ異なった地主に所有され

ているため、集積して農地として活用することにインセンティブがないのである。以下ではフランスにおける都市近郊農地にかかる先行研究を取り上げよう。

フランスの都市近郊では、近年、コミュニティ(市町村)やその広域連合がイニシアチブをとり、農業会議所をはじめとした地方公共団体や NPO と連携して、地主を巻き込んで、農地を集積し、新規就農を可能とさせ、さらにこうした経営で収穫される生産物を地域の学校給食に供給したり、野外市場などで直売するシステムが確立されるようになってきている。

### 2.2 農地をめぐる法制度の展開

優良農地を保全することはフランスにおいても喫緊の課題をなしており、近年、数度にわたる農業法のみならず都市計画法の改正のさいに農地を巡る規定が修正されている。農地の減少は大まかに言って、二つの方向がある。一つには特に山間地で深刻な耕作放棄である。フランスでは 2006 年から 2014 年に、年間 3 万ヘクタールの農地が荒れ地、森林などとなり耕作放棄されている。他方で、都市近郊地帯を中心に優良農地が住宅や道路、商工業施設へと市街化され、2006 年から 2014 年に年間 4 万 2,000 ヘクタールの農地がこのような目的のために消失している(Agreste 2015)。こうした市街化された農地のうち、個人住宅に向けられる割合が 46%で、最も多い(同)。

1960 年の農業基本法が農業構造の近代化を促進するための法律であるとすれば、1967 年の土地基本法は都市の過密を緩和し、一戸建ての住宅への都市住民の需要を満たすことを約束していた。同法は、コミュニティレベルでの土地占有計画 POS と複数のコミュニティをまたいだレベルで整備都市化指針 SDAU を制定することができるとし、農地の建築可能性を予測することを容易にし、市街化を促進することになった。他方、農地は、農業機械の大型化に合わせて、分散した圃場の交換分合により大規模化が進んだ。1944 年から 2005 年まで農地整備(その 95%は交換分合)の事業がなされ

た農地は1,700万ヘクタールで、農耕地の70%にあたる(Peignot *et al.* 2018, p. xxvi)。交換分合は、その強制的な性格によりしばしば激しい抵抗に遭い、また景観や環境保全、近年での生物多様性の考慮などから、現在、この事業はほとんど行なわれず、代わって、主として農業会議所普及員を仲介とした地主もしくは経営者の間での農地の交換という形を取っている(Pauchard *et al.* 2016)。また2005年の農村地域振興法 DTR により農地整備事業から、交換分合というタムそのものが廃止され農地森林整備(AFAF)および「相対での農地交換委譲」ECIR というタムに置き換わっている。交換分合そのものは今日、あまり行われなくなっているが、2000年代から、とりわけ大西部地方でECIR という形で、地主も交えて経営者同士での農地の交換がなされている。都市近郊では農業機械の頻繁な長距離移動や農協出荷にかかる追加費用などを削減するために経営本拠地への農地集約が促進されている。

交換分合に象徴されるような生産力主義的な農地の観念は徐々に変容し、1999年には農業の多面的機能を称揚する農業基本法によって、農地についても多面的機能を担うことが期待された。同法によって「その高品質な農業生産のために、またその立地条件のために公益を示すような」農業地帯を保護するために農業保護地帯 ZAP が、コミューンの要求に基づいて県知事の決定により制定されている。さらに2000年の連帯都市刷新法SRU が都市計画法典を大きく修正し、複数のコミューンレベルで地域整合スキーム ScoT(旧SDAU)を、コミューンレベルで都市化地方計画PLU(旧POS)を制定した。ScoTは農地と都市空間との間の均衡を目的とし、PLUは、農業地帯ZAと自然地帯NAとして建築不可能な地帯を区画設定する。この法律により「プロジェクト」の観念が強調されるようになり、SRU法以降、空間的コンフリクトは、農地と建築可能な土地との対立ではなく、プロジェクトとプロジェクトの対立という様相を帯びることになった(Kassis 2017)。またとりわけ都市近郊では、農地価格上昇が著しく、

コミューンの首長は農地転用を求める地主や、都市の新しい住民の受け入れのための住宅建設の要請にさらされており、ZAPでは投機を押さえるために不十分であることが明らかとなった。このため2005年の農村地域振興法DTRが「都市近郊農業自然空間保護利用区画」PAENを制定することとなった(地方によってはPEAN等とも呼ばれる)。これは、都市近郊の農業・自然空間の保全のために、県に先買い権を付与する。PAENは、コミューンと協議して県により設定区画され、いったん設定されると関連省庁のデクレによってしか修正されず、再び売却されることがあったとしても、都市化可能ではない。県はコミューンや広域連合と協議して、PAENにおけるアクションプランを策定し、農業空間の保全や就農促進、有機農業振興などを行うことができる。その強い制約のためPAENの数はあまり増加していない。

### 2.3 都市近郊での耕作放棄の例

都市化の影響から農地を保全するために、またとりわけ学校給食への地場産の農産物の調達や地産地消推進のために、都市圏を中心とした広域連合が農地を取得、管理する事例が、フランスにおいて広範に見られる。フランスの大西部地方を調査したOnfray (2017)によれば、アンジェ都市圏の1,990経営、全体の82%が、またナント都市圏の2,660経営、全体の80%が慣行的な長いサプライチェーン向けであり、前者では地産地消を行っている経営は13.6%で、うち有機農業は6.9%であり、後者ではそれぞれ16.4%、7.3%であった(2010年)。このように都市圏の中に農業を抱えていながら、その農業経営の8割は生産物の地域外への移輸出を中心とし、都市と地域農業との結合は弱い。

他方で、都市近郊では転用機会を求めて、細分化された農地が耕作されることなく放置されたままであるような傾向が顕著である(Onfray 2017)。ナント都市圏のScoT du Pays Vignoble Nantais地区はミュスカデと呼ばれる白ワインの産地である。ワインの国際競争の激化や、都市近郊であるため、またブドウ農園の多くが海岸近くに立地するため

に、観光地としても人気があり、耕作放棄され、農地の転用を待っているブドウ農園が随所に見られる(第1表)。こうした農地は多数の所有者に分散されているのが特徴である。所有者の多くは、もはや農業者でさえない。またブドウ農園の場合、経営移譲の費用に50万ユーロかかる例も散見される。ぶどう園を他の作目に変更しようにも、抜根費用だけでも3,000ユーロ/haかかり、その後、農地として再生させるために数年かかる。こうして耕作放棄が進むことになる。

第1表 ナント都市圏耕作放棄地増加 (ha, %)

作目/年	1999	2012	増面積	変化率
単年作物	15,692	14,941	-751	-4
ブドウ	14,267	11,093	-3,174	-22
野菜・花	2,652	2,804	152	6
果樹・苗木	308	325	17	5.5
牧草	15,269	17,145	1,876	12
耕作放棄	324	690	366	112

出典 Onfray (2018) p.44

#### 2.4 都市近郊農地：小農的所有とコモンズの間で

このような細分化された農地を集積し、意欲のある農業者に委譲することはきわめて困難である。ここでは、「絆の大地」Terre de Liens と呼ばれる連帯経済組織による農地及び農場の取得と就農支援について紹介しておこう(Terre de Liens ホームページ)。この組織は株式合資会社 Foncier Terre de Liens と公益基金 Fondation Terre de Liens からなり(以下 TdL と略)、農地と農場を取得する。前者が報酬のない債券を売却し、農地への出資を募り、基金 TdL は農地の寄贈や寄付金による農地買い取りを行う。出資者 1 万 3,500 人と寄付者 1 万 878 人を数える。取得された農地は、環境条項小作権 BRE を通じて、新規就農者に貸し出され、有機農業をはじめとした環境保全条項が小作契約に追加されている(農事法典 L.411-27)。TdL は 2003 年に有機農業組織や農村振興 NPO、連帯経済の NPO、マイクロファイナンス NEF 等により設立され、2015 年以降、「全国農業農村機構」ONVAR に認定

され、年間 20 万ユーロの補助金を農業省から受給している。TdL 全国連合会は 19 の地方支部から構成される。2019 年 12 月で 207 の農場と 5,500ha の農地を保有し、経営の 83% は農場直売を行い、1,100ha で有機農業が行われている。

市町村広域連合や自然公園などの地方公共団体が、TdL や農地公社 SAFER を通じて農地の取得と管理を行う事例が増えている。2015 年の Loi Notre 法以降、とりわけ大西部でコミューン(市町村)合併が進んでおり、たとえばメヌ・エ・ロワール県では 2015 年から 2016 年に 207 のコミューンが統廃合され、35 の新しいコミューンが成立している。こうした合併や広域化の動きもコミューン及び広域連合による農地管理の増加を促している。とりわけ都市地域の広域連合やコミューンの首長は、近年の有機農業の隆盛もあり、学校給食での有機農産物調達や地産地消活動振興のために農地の取得と管理に積極的である。

こうした地方自治体による農地の取得に対して、全国農業経営者組合連合会 FNSEA と青年農業者団体 JA といった主流派農業団体は警戒感をあらわにしている。たとえば JA はその定期大会(2015 年)の方針において以下のように主張する。「いくつかの地方議会は農地を保有し、自らこれを経営している。それは共通農業政策補助金を受給し、自分たちの従業員を雇用しており、これは青年農業者の就農と対立している。JA は、農地を経営するために集団農場の従業員となるしかないようなシステムを拒否する」(Jeunes Agriculteurs 2015, p.44)。

TdL と同じく、市民的な農業を志向する国際農民団体 Via Campesina とその設立母体の一つであるフランス「農民連盟」もまた、農地について TdL とは異なったスタンスを有している。TdL と Via Campesina の「憲章」を比較した Lombard, Baysse-Lainé (2019)によれば、TdL が環境小作権により、いわばコモンズとしての農地の利用を進めるのに対して、Via Campesina は小農的土地保有を称揚する。彼らによれば、TdL の憲章が土地所有への農民のアクセスについて言及しないのに対し

て、Via Campesina のそれは、土地所有アクセスは農民のサブシステムにとって不可欠であるとする。TdL は環境と連帯経済を称揚し、個人的所有権を等閑視するのである。農地への公平なアクセスについても、両者の間には相違が見られ、Via Campesina にとってそれは、農地所有の規模に制限を設けることによって達成されるのに対して、TdL にとっては、所有権とは関係なく、農地の環境的、社会的側面での責任ある使用によって達成されるとする(Lompard, Baysse-Lainé 2019)。そもそも制度的にTdLの中に小作人の占める地位はほとんどない。2013年にTdL小作人連合会が設立されたが、2015年以降、全国連合会の会合に招かれる程度でしかない。TdLの運動が資金的にも、農外の人々に広く開かれた市民運動を促進することをそのプロジェクトとしているいじょう、小作人の姿は市民の背後にかき消されてしまう(同上)。

## 2.5 地方自治体による農地の取得と管理

近年、北米や英国の都市農業のモデルをベンチマークとして、都市におけるフードポリシーカウンシルの設置が増加しており、フランスにおいても同様である。都市部での地方自治体による農地の取得と管理は、地産地消による食料調達を目指している。地方自治体はこれまでは景観や環境保全(飲料水取水地帯の保全を含む)を目的として農地管理に関心を向けてきたが、いまや、都市の食料主権、都市食料システムの再地域化が探求されるようになってきている。地方自治体による農地取得管理には以下の4つのタイプがある(Baysse-Lainé *et al.* 2018)。

- ・ 公的農地の賃貸借
- ・ 農場建物の賃貸借
- ・ 農場のリレー(自治体が農地を取得し、農業者に賃貸し、しかる後に農業者が農場を買い取る)
- ・ 自治体による農地の経営

地方自治体による農地管理は自然文化遺産や環境、雇用、社会包摂、安全な食品の確保など多様な目的がある。近年では主として有機野菜生産のための農地の取得と就農支援が急増している。こ

れは生産者と消費者の提携運動を範とした農民的農業保護協会 AMAP 運動の隆盛(須田 2016c)、また有機野菜生産はそれほどの農地を必要とせず、農地取得費用も低く抑えることができること等による。

## 2.6 地方自治体による農地管理の例

フランスにおける地方自治体による農地の取得と管理についての事例研究が、近年、とみに蓄積されている。ここではそのいくつかを紹介したい。

### ① アミアン・メトロポールの例

Baysse-Lainé ら(2018)によれば大穀倉地帯であるアミアン地帯で、1980年代末に、アミアン都市圏の市町村共同体は、狭小ながらも、この地区に特徴的な農業景観をもたらしている湿地帯野菜作 *hortillonnage* の衰退を懸念するようになったという。この湿地帯は旧市街地付近にあり、急速に都市化されつつあり、農地価格の上昇が見られた。1997年に保護計画が開始され、地方自治体は農地を買い上げて、これを野菜農家に賃貸することとした。取得した 12.6ha のうち、6.5ha が既存の野菜農家に賃貸された。市町村共同体は、地域団体商標により、彼らが地元の量販店に野菜を販売するのを支援した。2012年に農業保護区域 *ScoT Grand Amienois* は、穀物部門での競争力ある農業を追求しつつも、「とりわけ渓谷の農地と飲料水源地の周辺で、市町村共同体がその管理を行う農地の賃貸借により野菜生産を発展させる」としている。2013年には *Terre de Liens* と調整整備区域組合 ZAC の支援を得て、一人の新規就農者が、環境小作権により有機農業での野菜生産を行っている。伝統的な湿地帯野菜生産の文化遺産化が観光振興にも貢献したが、2014年の地方議会選挙結果を受けて、新しい議会多数派はこうした農業振興から撤退した。新規就農者の事例を除いて、農業者は自由に農法を選択し、有機農業ではなく慣行的農法を行い、所有者である地方公共団体 ZAC の承認を得ることなく家族の後継者に小作権が委譲されていることが特徴的である。

② サンタフリック

アヴェイロン県南部のサンタフリックの溪谷では2012年より多くの野菜農家が就農しており、そのうちの幾人かはこの地方出身者ではなく、地域の農業高校付属の有機野菜の成人研修を受けて就農している。2000年代末以降、市町村共同体が就農準備研修機関エスパス・テストを活用して、就農支援と販路の確保を支援した。このエスパス・テストは2015年以降、4haの農地で就農研修を行い、企業支援契約CAPEにより最大3年間、野菜就農希望者を雇用している。農業高校からの技術支援が得られ、地方自治体はSAFERと共同して、エスパス・テスト修了生の就農を支援するべく、農地の取得を予定している(Baysse-Lainé *et al.* 2018)。

③ ナント・メトロポール

フランス西部のナント市は、フランス人が「住みたい都市」で一位にあげる人気のある都市である。伝統的に農民組合運動が盛んであったこともあり、また土壌もそれほど肥沃でない、複合経営を中心としたこの地帯の農地価格は低く抑えられてきたが(1,500-2,000 ユーロ/ha)、都市化の影響で農地が建築可能となると農地の価格が高騰している(Barreau 2014)。この市を中心とした広域連合ナント・メトロポールは24のコミューンからなる、人口63万人、51,000haの地帯であり、うち農地区分(A)は3万1,000ha(耕地13,500ha)で自然地帯区分(N)1万3,500haである。このメトロポールと、さらに周辺の市町村共同体(CEG)を含めて、17,300haが2013年に「都市近郊農業自然空間PEAN」に指定されている。

このメトロポールは2001年以降、耕作放棄地を解消すべく第2表のような投資助成を行ってきた。これまで60のプロジェクトにつき110万ユーロが支出されてきた(Barreau 2014)。伝統的にこの地方は農業者の間での結い *entraide* を通じた結束が固かったこともあり、このメトロポールとロワールアトランティック県農業会議所、ペイドラロワール州 *Terre de Liens* とが友好的関係を築いており、

多くの画期的な農業支援活動を行ってきた。たとえば2009年に、都市近郊農業を支援するべく、耕作放棄地の実態を調査するための診断がメトロポールによりなされ、1,900haについて、137の地片の耕作放棄地が確認された。51の地片(580ha)が開墾され、経営に付され、34の地片(715ha)が開墾作業中である。こうして2009年から2014年の間に、12の新規就農が可能となった(Onfray 2017)。

第2表 ナント・メトロポールによる投資助成

耕作放棄地開墾支援	状態に応じて 270/400/800 ユーロ/ha を上限とし 80%
経営本拠地の移転	40% (2万ユーロを上限)
新規就農支援	20% (2万ユーロを上限、+4,000有機、+4,000直売)
直売集団への支援	40% (22,000ユーロを上限)
教育支援	40% (18,000ユーロを上限)

原典 Barreau (2014), p.357 より筆者作成

Onfray (2017)がTdLによる農地取得の事例を、このメトロポールについて紹介している。Campaville農場は有機酪農を行っており、経営面積は87haで、114人の所有者から農地を借りており、そのうち100人以上が1ha未満の所有者である。その所有者の何人かがこの農地を売却しようとした。売却を希望する地主のいずれも、農地として存続することを期待していた。そこでTdLが売りに出された10.5haを取得し、この有機酪農経営者に貸すこととなった。このように近年、地主はますます有機農業に敏感になっており、自分の農地がTdLを通じて有機農業経営として存続してくれることを期待するようになっている。

④ 連帯経済組織 SCIC を通じた都市近郊就農支援

都市近郊農地では、就農に際して特有の困難を抱えていることが多い。ここではナント・メトロポールの一つである Bouguenais コミューン(町)の経験を紹介しよう(Terre en ville 2017)。ここでは、連帯経済組織である、集团的利益協同組合法人

SCICの農民的就農協同組合CIAPが就農促進のプロジェクトを担っている。

この町の農地はさきわめて分散しており、所有者はしばしば数アールほどの農地しか持たず、しかも、何世代にもわたる相続の結果、不分割のままである。行政も、都市近郊であるため、いずれ市街化されることを見越して、わざわざ公費をかけて、交換分合による農地整備を行うことを躊躇してきた。その結果、20年以上前から、耕作放棄された農地があちこちに点在する事態となった。

法的には、農事法典は耕作放棄地の活用について、以下のように規定している。すなわち「すべての自然人及び法人は、3年以上耕作放棄されている農地について経営する許可を県知事に申請することができる」(L.125-1)。「県知事の求めにより、県議会議長は、県農地委員会を開催し、これが農地の耕作放棄の現状と、耕作可能性について意見を述べる」(L.125-2)。こうした確認の後に、県知事により、農地所有者は、自分の農地の耕作を命じられる。所有者は、2ヶ月間の猶予をもって耕作を行うか、それを断念するかを県知事に伝える。耕作を行う場合、耕作を実現するのに1年の猶予を得られ、断念する場合、もしくは、1年後にも耕作されていない場合には、県知事は、まず新規就農者に、さもなければ専業経営者に、これを耕作する権利を与えることができる(Terre en ville 2017)。しかしこれはあくまで法律の上でのことであり、分散された数アールの農地を耕作するインセンティブは働かない。こうした背景での就農の事例を紹介しておこう(Terre en ville 2017)。

・「9人の小作人の農場」La Ferme des neuf journaux

町議会が農地整備に44万ユーロの投資を行い、農地団体AFAがこの農場に、耕作放棄農地を耕作することを可能とさせた。AFAは、農地所有者からなる団体で、経営者との一括した農事賃貸借契約を行う。それぞれが所有者に留まる、ある種の交換分合といえる。この農場はCIAPと農業経営者との共同で運営されている。

・AFA La Pierre Anne

1990年代に、30~40haの耕作放棄地に、70人

近い農地所有者のいるLa Pierre Anne地区があった。NPO法人のAIRES「農林業イニシアチブ行動」が、この多数の所有者に対して、前述の農地団体AFAへの農地賃貸借契約の一括的管理を委託させ、このAFAが複数の農業者と小作契約を締結した。こうしてAFAを通じて、2009年には養鶏組合AVI LANDが、2016年には新たに二人の野菜経営者がナント・メトロポールの補助を得て就農している。

・Bouguenais コミュニオン

このコミュニティでは、ナント・メトロポールの農業プログラムにかかわる集団は、このメトロポールの他、農業会議所、コミュニティ、AIRES、AFA等から構成される。それぞれが、農地観測と所有者の意向調査、耕作放棄地の診断などを行い、定期的に情報交換がなされている。AIRESの技師が、農地所有者と連絡を取り、コミュニティが農地を買い取るか、それともAFAを通じて農地賃貸借を締結するかを取り決める。新規就農者が決まる以前でも、メトロポールの支援により耕作放棄地の開墾がなされ、1ヘクタール当たり1,200ユーロを上限に開墾作業助成がなされ、残りは農地所有者の負担となる。

Bouguenais コミュニオンが耕作放棄地を取得し、3haを開墾し、それに一人の有機野菜生産者が就農した事例もある。その際、農民的農業就農協同組合CIAP=SCICが非農家出身の生産者の就農支援を行い、メトロポールは14,000ユーロの投資助成を行っている。このCIAPは上述のエスパス・テストを運営しており、有機野菜での就農研修を地元の農業高校と連携して行っている。都市の農地管理と連帯経済の連携がうまく機能している事例である。

先行研究によりいくつかの事例を紹介したが、地方自治体による都市農地の取得と管理は不安定であり、首長や議会多数派が代わると、こうしたプロジェクトが放棄されることも多い。都市近郊農地の保全プロジェクトと、都市中心部から若い家族を引き寄せるための宅地開発のプロジェクト等、複数のプロジェクトの間で、首長や地方議会には選択を迫られることになる。

### 3. プロジェクトとしての都市食料主権

#### 3.1 地域食料プロジェクト PAT

上述のような都市近郊農業振興は、都市への高品質な食料供給の必要性和密接に関連している。市町村及び広域行政圏の首長は、選挙民の関心もあるため、有機農産物や地産地消産品等を学校給食に取り入れるよう要請されている。こうして都市の食料主権という考え方が広く普及することになった。こうしたプロジェクトとしての都市食料主権を大きく推し進める機会となったのが「ミラノ協定」であり、これはミラノ博覧会の際に、とりわけ地産地消に基づいた持続的な都市食料政策の策定のための基本的な方針について取り決めた(Pacte de Milan 2015)。フランスでも7つの都市がこれに調印している。

フランスでは特にこうした都市の食料問題と都市近郊農業振興とを結合させる仕組みとして「地域食料プロジェクト PAT」が制定された。上述で取り上げたナント・メトロポールやアンジェでも PAT が農業省により認定されている。

Bonnefoy (Frugal 2020)によれば、PAT は2014年の「農業と食料、森林の未来の法律」(第39条)によって積極的な役割を演じるようになったという。つまり PAT は全国食品プログラム PNA によって規定されているが、PNA はこれまで全国的な指令を地域に単純に翻訳する役割しかなかったが、PAT は、学校給食や食料援助、社会包摂、地産地消支援施策などをつうじて、地域の食料政策に深く関与することになった。

ここでもプロジェクトの仕組みは両義的であり、ボトムアップ型の地域振興を要請すると同時に、規格化されることで、国による地方の「遠隔統治」を可能とする。すなわち2017年3月30日付けの農業省食品総局の通達(DGAL/SDPAL/2017-294)は PAT の「規格化」の側面を示している。つまり PAT は PNA と州持続的農業プラン PRAD の目標に応えることを要請し、生産者と食品企業、流通、地方公共団体、消費者を結合させ、地域での農業と高品質の食品の発展を目標とする、とある。こうした PAT は農業省により認定され、数値目標とし

ての指標により管理されることになる。

しかし大規模な都市や広域行政圏は権限も大きく、たんなる農業団体の利害を離れて、横断的な PNA の目標を PAT に統合することで、社会包摂や住民の健康栄養施策、さらには気候変動関連予算(「気候・大気・エネルギー地域プラン PCAET」)を活用することで、都市化抑制の施策を実施することができる。都市圏と県、州の間での競合も見られる。

Darrot らは、公共政策におけるフレーミング(参照基準)の変化という観点から、PAT の登場をフランスの農業食品政策の中に位置づけている(Darrot *et al.* 2019)。Geels の「マルチ・レベル・パーペクティブ MLP」論(Geels 2002)に依拠した Darrot らによれば、MLP は、とりわけ危機の際に、社会技術的風景の進化によって開放された「機会の窓」が、既存のレジームを不安定化させ、その時点のニーズに即したニッチによりもたらされるイノベーションの普及をもたらすことを明らかにする、というのである。こうして Darrot らは、一方でのフランスでの60年代以降の継起的な公共政策のフレーミングに対立して展開され、発展してきたイノベーション・ニッチと、他方での慣行的な農業食料部門の近年の展開との間の突き合わせの結果として、PAT を捉え、支配的な農業食品にかかる社会技術的レジームへのイノベーション・ニッチの根付きとして分析している(Darrot *et al.* 2019, p.8)。

2010年の農業近代化法は全国食品プログラム PNA を制定し、現在2019-2023年のプログラムが行われている。これは社会的公正(食料援助など)、食育、食品ロス削減という三つのテーマの軸と、地域食料プロジェクト PAT と団体給食という二つの横断的軸から構成されている(Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation 2019)。この二つの横断的措置は、生産者や消費者、食品企業団体、すべてのステークホルダーからなる食料国民総会 Egalim を受けて強調された。PNA には、年3,900万ユーロ(うち3,500万ユーロは欧州の基金)が当てられている。2014年の「農業と食料、森林の未

来の法律」が「地域食品プロジェクト PAT」を制定し、現在 50 ほどが採択されており、制定当初は、2020 年までには 500 を目標としていたが、それには遠く届いておらず、現在、各県で一つ以上の PAT 制定(全国で 100)を目標としている。

2014 年の「農業と食料、森林の未来の法律」は、PAT について以下のように規定している。PAT は「生産者や加工業者、地方公共団体、消費者を連携させること、地域での農業振興、食品の品質を発展させることを目的とする」。「PAT は地域のアクター全体と協調して作成され、農業経済の形成と地域の食品システムの実施を目標とする」。「PAT は地域的なサプライチェーンの確立と、地産地消に、とりわけ有機農業に由来する製品の消費の発展に資する」。「PAT は州持続的農業プラン PRAD において定義された目標に応え、取り組むパートナーたちとの間の契約の形で作成される。PAT は地域についての農業及び食品に関する共有された診断に基づき、プロジェクトの実現を目標とする事業の定義に基づく」(農事法典(L1-3,111-2-2)。こうして PAT は地域に根付いた食料についての地域の集団的プロジェクトであり、地域的根付きが強調される(Darrot *et al.* 2019, p.34)。Darrot らは PAT の特徴を以下のようにまとめている。

- ・ マルチステークホルダーによる活動に基づいている。参加的な行動における多様で多角的なアクターの間での協働を可能とさせる。
- ・ 地域の農業食料についての共有された診断に基づいている。
- ・ 品質の目標を中心としている。PAT は、倫理的、環境的、健康的、栄養的、官能的なレベルでの高品質な食品の生産を促す。
- ・ 横断的である。経済的(地域の高付加価値化)、社会的(社会的結合の創出、包摂)、環境的(水質、景観、有機農業など)、健康的(肥満防止)、文化的(食品文化遺産の活用)な、複数の争点に対応する。

Darrot らは、2014 年から 2019 年までの「全国食料プログラム PNA」の公募で採択された 53 の PAT について分析を行っている。それによれば、

この 53 のうち、メトロポールや市町村連合など広域連携をプロジェクト担い手とするのが 28 であり、県のそれが 4 つ、州自然公園が 7 つ、NPO のそれが 6 つ、その他(農業会議所、ローカル・アクション・グループなど)が 5 つとなっている(Darrot *et al.* 2019, pp.42-43)。しかも、53 の PAT のうち 47 は、地域の食料政策を新たに登場させるに際して主導的な役割を演じており、こうして PAT が地域の生産者と消費者を結合させ、地域の食料サプライチェーンの構築を促す傾向にある。その場合、消費者の意向調査と並んで、地域の農業生産キャパシティの診断、持続的な食品の地域への根付きのイノベティブな活動の調査や診断を共有することで、地方議員や消費者、生産者団体の連携がなされている。多くの PAT 作成においてボトムアップ型の手法がとられているのである。こうして PAT の制定にかかる金銭的な補助が触媒としての役割を果たしていると考えられることができる。例えば、農業者と消費者の産直グループ AMAP の数の調査など、地域での既存のニッチなイノベーションの実態調査にもこうした助成が使用されている。

以下では、PAT を通じた食品公共政策の地域化の展開を学校給食を事例に見ておこう。

### 3.2 学校給食を通じた地域食料システムの構築

現在、有機農産物の消費が急増中である。2005 年には有機農産物の販売額は 15 億 6,400 万ユーロであり、うち量販店での販売額 6 億 1,900 万ユーロで、有機専門店のそれが 5 億 8,900 万ユーロ、中小小売店 7,100 万ユーロ、直売 2 億 8,500 万ユーロであった。2016 年には販売総額 71 億 4,700 万ユーロで、量販店 30 億 2,400 万ユーロ、有機専門店 24 億 9,700 万ユーロ、小売店 3 億 2,600 万ユーロ、直売 8 億 8,900 万ユーロ、給食 2 億 2,900 万ユーロ、商業レストラン 1 億 8,200 万ユーロとなっている(ADEME 2018)。給食での有機農産物の使用はまだ伸びしろがある(須田 2018)。

2018 年に制定された農業食品法(Egalim 法)は公共団体食堂(給食)での有機農業及び環境に配慮し

た農産品原料の調達を2022年1月1日までに、原材料の50%以上とし、またうち20%以上を有機農産物とすることを規定している。

学校給食は1日740万食提供され、1食当たり平均4.90ユーロで、原材料費は1.80~2.20ユーロである。半が直営方式である。この食事の費用の20%のみが原材料費で、残りは人件費40%、資材費25%などとなっている(Étude d'Impact 2018)。学校給食で有機農産物や地場産品を活用することになれば、地域の食品システムそのものを変更することになる。PATが学校給食をとりわけて対象としているのはこのためなのである。

学校給食による地場産品調達、有機農産物調達の課題をまず指摘しておこう。学校給食の権限については保育園と小学校では市町村が、中学校の給食では県が、高校では州が、大学では国が権限を有する。また2万5,000ユーロ(2020年より4万ユーロ)を超える物品調達の場合、公共調達規則に則って調達がなされなければならない、公示から、競争入札、予め決められた基準書での選択等、物品調達の際の基準書作りが膨大な作業となる。また学校給食を中心とした地域食品システムの構築では、首長や議員のイニシアチブによるところが大きく、首長が代わって、活動が中断した、という事例も散見される。また学校給食に食材を卸す場合、農業者は保健所の認可を必要とするのも煩わしさの一因である。以下では学校給食での有機農産物の導入の代表的事例として、PATに選定されている二つの市を取り上げよう。

### ① レンヌ市の事例

レンヌ市は人口21万5,000人ほどで、団体給食は1日1万2,200食、10トンほどの量を供給している。レンヌ市の学校給食にかかる費用は1食あたり11.80ユーロで、これには輸送費や調理人などの人件費も含まれる。農産物原材料価格は1.50ユーロで、学校給食出荷額が2.50ユーロ、給食費は所得に応じて、1.06ユーロ~5.85ユーロであり、不足分は補助金があてられる。

同市ではすでに2014年には学校給食の食事の

7%が、2017年には15%が有機農産物によるものであったが、持続的農業プラン(2017-2020)を制定することで、2020年までに学校給食の20%を有機農産物、20%を持続的農業による産品を調達し、食品ロスを50%削減するという目標を立てている(須田2018)。

レンヌ市で興味深い試みとしては、レンヌ地区水道局(CEBR)が関与して、水系の養豚経営者や酪農家に対して、水質保護に関する仕様書を遵守させることで、公共調達規則を守りつつ、団体給食への農産物の納入を可能とさせたことである。またこの仕様書を遵守する商標 Terres de souces®は6つのステークホルダー(生産者と加工企業、消費者、地方公共団体、従業員、出資者)からなる連帯経済組織 SCIC により運営される(Terres en villes 2019)。

### ② Mouans-Sartoux 市の事例

Mourans-Sartoux 市は人口1万450人であり、市町村広域連合化していない、伝統的に独立心の強い市である(Sempels *et al.* 2013)。住民の9%が農民的農業保護連盟 AMAP に加盟している。同市で学校給食に有機農産物を導入したのは BSE 危機を契機に1999年に有機産の牛肉を初めとして(給食の4%)、以降2008年に有機パンの導入等を経て2012年にはすでに、保育園と小学校の学校給食で100%有機農産物を調達している。三つの学校に給食調理場がそれぞれあり、21人が働いており、毎日、市職員の運転するトラック1台が給食用に走っている。2010年に市は4haの農地を取得し、現在6haの農地で3人が農業に従事している。食事の間に、食育担当者が従事している(保育園では10人の子供につき1人、小学校では14人につき1人)。給食の予算は2016年で、14万3,500食につき235万ユーロである(人件費含む、食材のみでは24万ユーロ)。2005年より、全国健康衛生プログラム PNNS の活動に従事しており、その補助金を得ている。

この市のユニークなのは、市の保有する農場からの有機農産物については公共調達規則を免除さ

れていることである。1日1,000食ほどの給食について、2016年に、野菜は85%が市営農場に由来する。調達量全体の70%はプロヴァンス・アルプ・コートダジュール PACA 州、もしくは国境を接するイタリアのピエモンテ州に由来する。食材費は1食あたり2.04ユーロであり(2017年)、給食費は所得に応じて2.0~6.20ユーロである(平均3.13ユーロ)。これまでは1食あたり147gあった食品ロスが32gへと激減することで、1食あたり0.20ユーロの節約を可能とし、これが100%有機農産物を維持することを可能とさせている。2009-2011年に食品ロスは75%削減され、原材料費は2008年の1.90ユーロから2013年の1.86ユーロに減少したのに対し、有機農産物割合は20%から100%となっている。有機農産物を公共調達する場合にも、小規模生産者が出荷しやすいように8~17のロットで注文がなされている。またこの市の特徴的なことであるが、通常、給食に有機農産物や地場産品を導入する際のネックとなるのが、夏場の果樹野菜の扱いである。夏場はヴァカンス休暇のため、果樹野菜が過剰となり、このことが調達を困難にしている。この市は、加工冷凍施設を自前で保有することで夏場の果樹野菜を加工冷凍することができるのである。

2018年に成立したフランス農業食品法(Egalim法)は、全国の団体食堂において、週1回以上、ベジタリアン・メニューを提供することを規定している。フランスのグリーン・ピースの調査によれば、保育園と小学校の73%において、週1回以上、こうしたメニューが提供されているという(Franceinfo, 2020年9月22日付)。2年前にはその割合は10%でしかなかった。畜産業界から懸念の声が上がるなかで、学校給食を媒介とすることで、フランスにおいて過剰であると考えられている肉食の摂取が抑止されることが期待されている。食料消費様式は社会階層によって異なる。例えばフランスの上級管理職の食肉消費量が41.9kg/年/人で果樹野菜消費量が97.8kg/年/人であるのに対し、肉体労働者のそれは53.9kg、72.7kgである(INSEE2011/2013)(Frugal 2020)。上級管理職が世帯

当たり年間691ユーロを果樹野菜に支出しているのに対し、肉体労働者は世帯当たり355ユーロでしかない。健康格差の是正のために、公権力が学校給食に介入することは有効であろう。

### 3.3 都市闘争の農民化

言うまでもなく、農地は私有財である。しかし食料の生産の場という公共的な性格も有している。農地の私的な性格と公共的な性格との葛藤が、時として先鋭的な形で登場するのが、都市農地の場合である。フランスのディジョンという美食で有名な都市の一角、Lentillères 地区では2010年以来、農地が不法に占拠されている。この地区は、15年以上前から様々な開発プロジェクト(新幹線TGV駅、クリニック開設など)が構想されてきたがどれも実施されなかった。2009年に家庭菜園付きの1,500戸のマンション「菜園付きエコシティ」建設計画が持ち上がった。地主たちはディジョン・メトロポールのプロジェクトによって農地を高く売却することを期待していた。ところがこうした計画に対して、高値で売却されることを待っていた、放棄されていた農地に3人の野菜作り農民が不法に野菜を作付けして、毎週、野菜の野外市場を開催し、100人ほどの消費者が自由な価格で提供される野菜を買い取ることで支援する事態とあいなつた。Sencebe(2013)は、「この経験は、農地擁護を核とした、都市闘争の農民化、社会を作る別様のやり方」を示しているとしている(p.328)。2019年11月には、ディジョン市長はこうした都市再開発計画を断念することを発表した。その代わりに、不法占拠をやめて、小作権を締結するように要請した。

こうしたディジョン市でのコンフリクトに満ちた都市農地を巡る経験は、都市食料システムの構築について、またコモンズとしての農地を考えるに際して、多くの示唆を含んでいるように思われる(Dardot, Laval 2014)。

## 4. アグロエコロジー的移行

環境や気候変動と並んで、近年、「食料」が政治

的アリーナに登場している。フランスの2017年の大統領選挙時点の世論調査では、有権者の90%が「(環境保全的で、地産地消的な)農業・食品の移行」を優先事項として挙げている。左翼の「フランス不服従」党は「エコロジー的で農民的な農業のために」という公約を、極右政党の「国民戦線」は「安全な食品のための農業の力強いフランス」を公約に掲げ、社会党は「農業者との持続的で、連帯的な食料契約」、「食料は商品ではない」という選挙アピールを行っている。マクロンは大統領に就任するや、すぐに「食料国民総会 Egalim」を開催した(Fouilleux, Michel 2020)。農業や食料が農業者の利益をこえて広範な政治的アジェンダにのっていることがわかる。以下では、ここ20年程の農業・食料法制度の展開を回顧して、マルチ・レベル・パースペクティブMLP論(Geels)に依拠することで、とりわけ現在の新型コロナ禍がもたらす農業食品レジームの移行について考えてみたい。

#### 4.1. フランス農業基本法(1999)

農業法において、地域食料プロジェクトPATを高らかに謳った2014年の「農業と食料、森林の未来の法律」を長い歴史に位置づけるために、同じく社会党政権の下で成立した1999年の農業基本法と比較する必要がある。2014年の「未来の法律」はそのL.1-1で、「農業と食品のための法律は、経済的、社会的、環境的、健康衛生的なパフォーマンス」と、「国際競争力の背景において、競争力とエコロジー的移転の二重の挑戦に対応」としている。Bodiguel (2015)も指摘するように、フランス農政は1960年の農業基本法以来、農業政策は、そのすべての次元を関与させることで、全体的に考えられるべきであるとしてきた。すでに、1960年の農業基本法第1条は「農業基本法は、経済的社会的政策の枠組みにおいて、農業と他の経済部門との間でのパリティを確立する」としていたのである。

しかし、経済的、社会的、環境的な争点の、いわゆるトリプル・パフォーマンスを統合するには、1999年の農業基本法を待たなければならなかつ

た。この農業基本法は、ガット・ウルグアイラウンド交渉においてEUの立場を強めるべく、農業の多面的機能を打ち立てるためのCAP改革にらんで、フランスがイニシアチブを取るべく制定された経緯がある。この法律に規定されたのが「経営に関する地域契約CTE」である<sup>2)</sup>。CTEは、経営のレベルで、特定の農業実践(水質や景観、生物多様性の保全、在来種の保護など)によりなされる多面的なサービスについて報酬を与えるべく、農業者と国との間で契約がなされるというものであった。これは地域のレベルでの集合的なアプローチを行う場合、補助金の割り増しがあった。契約のうち、地域的なアプローチを採用したものは15%でしかなかった。しかしながらDarrotらも認めるように、「地域territoire」を参照基準としたことで、CTEがPATを準備したとも言えよう(Darrot et al. 2019, p.19)。

#### 4.2 農業近代化法(2010)

奇妙なことではあるが、フランスにおいて法律上、「食品政策」が成立したのは最近になってのことである。もちろん農業近代化法の以前にも、食品は、部分的には規制されていた。まず欧州共同体レベルでは、2000年代初頭に、「衛生パッケージ」が、5つの規則を通じて、衛生と食品安全に関する要請を規定し、その中には、「フード・ロー」と呼ばれる規則178/2002があり、これがこうした立法の支柱をなしていたのである。次いで国内レベルでは、公衆衛生法典が、食事に由来する健康被害と、食品表示に関して規定しており、農事法典もその第2部で、畜産物の公衆衛生を扱い、それを通じて、家畜由来食品の衛生的安全性の規則を規定している。2010年にはじめて農業近代化法が、食品公共政策を制定したのである。

農業近代化法によって、農事法典のL.230-1、第1節は、食品公共政策を以下のように定義している。すなわち「食品公共政策は、経済的に受容しうる条件で、安全で、多様で、量において十分な、味覚的栄養的品質の良い、持続的条件で生産された食品へのすべての人々によるアクセスを保証す

ることを目的とする」。さらに「それは、各人に対してその希望と制約、栄養的の必要に応じて、その厚生と健康のために、自分の食品の選択条件を各人に提供することを目的とする」。さらに L.230-1 には、「食品公共政策は政府により、全国食品プログラムのなかで定義される」とあり、またこのプログラムは以下の領域で実施される活動を規定する、とある。すなわち食品安全、嗜好的、栄養的品質、環境を保全した生産および流通様式、テロワールの尊重と販売促進表示の公正さ、消費者への情報提供規則といった項目が続く。農業近代化法の第1部第1章は、農事法典のみならず公衆衛生法典、消費法典の中において多様な条項を制定することで、公共政策を確立する。それは、(前)農相 Bruno Le Maire の希望によれば、農業の、真の政策的方針 *cap politique* をなすことになる。食品は公衆衛生と消費の政策領域に直接関わり、公衆衛生法典と消費法典が、二つともに、全国食品プログラム PNA の定義について、近代化法により作られた農事法典の L.230-1 の新しい条項を参照している。こうして立法者は、まとまった全体として理解される公共政策の制定によって、ばらばらな要素を組織化することになった。さらに農業法は、そのみずからの観念そのものから脱却して食品領域へと拡張し、農業法そのものの輪郭が曖昧となっているのである(須田 2013)。

### 4.3 農業と食品、森林の未来の法律(2014)

1999年の農業基本法と同様、2014年の「農業の未来の法律」は、社会党政権の下で成立した。1999年の法律により制定されたCTEは、そもそも農業職能団体や普及組織、農村において社会党が基盤を持っていなかったことから、中道右派政党が政権に返り咲くや、2002年には廃止されてしまった。2014年の花形の政策はPATの制定と並んで、農業の経済的、社会的、環境的なアグロ・エコロジー・プロジェクトを促進するための「経済・環境利益集団 GIEE」の制定であった。これは、CTEが地域において面的に普及しなかったことの反省から、地域での集団行動を促すためにとられた措置であ

る。2020年8月17日時点で、527の集団、8,000の農業経営が参加している(農業省ホームページより)。

2002年の政権交代の際、前政権への報復の一環としてCTEは廃止された。GIEEの創設に、強い反対があったのも驚くには当たらない。CTEとGIEEは制度内容は異なるものの、どちらも、経営に関して、また社会において農業の果たす役割についての、新しい、イノベーティブなアプローチ、多面的機能、持続性、アグロエコロジーを提案する。加えて、GIEEが環境団体など非農業アクターに開かれていることに、フランス農業経営者組合全国連盟FNSEAが強く反対した。右派は憲法調査会に提訴したが意図した成果を得られなかった。政府は、2015年の春に最初のGIEEが認められることを目指して作業を急ぎ、異例なことではあるが、GIEEに関するデクレは、同法そのものと同じ日の官報に掲載された(須田 2016b)。

### 4.4 ニッチ・イノベーションとレジームの移行

#### ① 食料レジームの移行：MLP理論から

上では1999年に制定された「地域的経営契約CTE」が、政権交代と共に放棄され、2014年に同じく社会党政権により「地域食料プロジェクトPAT」として促進される態様を見てきた。2018年の新農業食品法(Egalim法)でもPATは堅持されている。こうした地産地消的な施策がメインストリームとして生き延びることができるかどうかは、外部環境に大きく影響される。ここではこうした農業食品部門におけるレジームの移行(トランジション)をマルチ・レベル・パースペクティブMLP論(Geels)に依拠して考えてみたい<sup>3)</sup>。例えばRobertsとGeels(2019)は、1920年代-70年代の英国において、トラクターや農薬、化学肥料といった戦争に関連したニッチなイノベーションが、第二次大戦後には、伝統的な複合経営から小麦のモノカルチャーへと食料レジームを移行させた際の農業政策の役割について論じている。

マルチ・レベル・パースペクティブ論(MLP)は、三つの層からレジームの移行を説明する。まず本

稿で扱ってきたような食料レジームは市場や産業、科学技術、文化、公共政策といった多様なアクターからなる「社会技術的レジーム」から構成され、こうしたアクターたちは、共有された価値や規範、目標、制度によりお互いに結合されており、経路依存性のために、こうしたレジームは安定している(Stephens 2020, p.24)。このレジームの低位レベルは、レジームに対してオルタナティブを提示し、新しいものの見方や基準、具体的な提案、批判を展開させるアクターたちからなるイノベーションのニッチから構成されている。こうしたニッチが十分な資源と同盟者を見出した時、彼らの能力はレジームを不安定化させることができる。

さらに、有機農業や地産地消といった多様で、不均質なニッチ・イノベーションがレジームを移行させるには、これらのニッチが連携するだけでは不十分である。三つめのレベルとして、社会技術的「ランドスケープ」がある。これはアクターにとっては外在的な与件であるが、気候変動や動物福祉への人々の感覚の変動のように「機会の窓」を開示する。こうした開示により、食料レジームのなかで、ニッチなイノベーションが飛躍的に展開し、レジームそのものの移行を可能とさせるのである。

## ② フランス農政の移行

1999年の時点では、GATT ウルグアイラウンド交渉の過程において、フランスは EU へのポジションを強めるべく農業基本法を制定し、その中で多面的機能を促進するために措置として CTE を規定した。国際交渉と、多面的機能の機運というマクロレベル(ラウンドスケイプ)が切り開いたチャンス(「機会の窓」)にもかかわらず、CTE はフランスの農業食品部門のレジームを変容することはできなかった。当時は、有機農産物への消費者の選好も顕在化しておらず、市場も未成熟であった。こうしたニッチ・イノベーションとしての有機農業は、フランスでは当時のメインストリームとなることができなかった。

2014年の「農業と食料、森林の未来の法律」は

PAT を促進し、有機農業と地産地消の促進を謳っている。この頃になると有機農産物の市場も整備され、2015年にはすでに「農民的農業維持協会 AMAP」の有機農産物のバスケットの生産者と消費者の直接取引が、2,000のグループ、消費者25万人にまで拡大している。有機農業スーパー小売りの BioCbon の登場、量販店 Monoprix への有機スーパー Naturalia の統合(2008年)、量販店 Leclerc の地場産への取り組み(「地方との連携」 alliances locales, 2009年)のように、有機農産物や地場産への取り組みが、単なるニッチを離れて制度化されるようになった。しかし2016年に「食料の地域的根付き法」案が廃案になり、2018年に、量販店と生産者との間での公平な取引を前面に出しつつ、地産地消の促進も謳った「新農業食品法」の制定が見られた。このように地産地消のみを目的とした法律は制定されず、農業団体の要求に配慮したものとなった(以上、Drrot *et al.* 2019, pp.31-33)。

## 4.5 新型コロナが開示した「機会の窓」：フランスの「復興プラン」(2020)から

新型コロナの危機は、気候変動や動物福祉といった他のランドスケープの変容を加速させ、「機会の窓」を開示することであろう。2015年の国連によるSDGsの採択や現在の共通農業政策CAP改革、EUの「グリーン・ディール」、とりわけ「農場から食卓へ」戦略を通じた「持続的発展」の選別圧力が課されることになろう(須田2020)。

以下では新型コロナからの復興を目指す、欧州レベルでの「復興プラン」にかかるフランスの農業食料部門のプランを紹介することで、フランスがどのように食料レジームを移行させるべく、政策を構想しようとしているかを示すことにする。上述のように食料が重要な政治的アリーナに登場するようになっており、2年後の大統領選挙を控え、この「機会の窓」の開示を梃に農政の転換を図ろうとしているように思われる。少なくとも欧州委員会は「農場から食卓へ」戦略により CAP改革に攻勢をかけようとしている。この戦略は2030年までに農薬の50%削減、有機農業面積を農

地の25%とすること、などの環境面で野心的な目標を掲げるほか、食品包装の前面での栄養表示の義務化、栄養・気候・環境・社会的側面をカバーする持続的食料の表示制度を開発することで、消費者行動を変容させることなどを規定している。さらにCAP改革では新しいCAPが今後の農産物貿易交渉のさいの基準となるとしており、こうしたEUの農業政策の大きな転換は、その動向いかんによっては、我が国の農業にも少なからぬ影響をもたらすことも考えられる。

こうしたEUの戦略とCAP改革をにらみつつ、フランス農業省が2020年9月3日に発表した、「復興プラン」の農業省予算(12億ユーロ)にかかる支援項目と予算は第3表の通りである。

この復興プランは、食料主権回復などの三つのプライオリティにそった総額12億ユーロの支援を予定している。いくつか特徴を示しておこう。

・植物タンパク質プラン

これは南米からの大豆粕の輸入を削減し、耕種部門の輪作体系の中にタンパク作物を組み込むことで、家畜飼料原料の海外への依存の軽減、食用タンパク作物生産振興による過剰な食肉摂食の削減などを目的としている。植物タンパク質プランはEU及びフランスで、幾度となく取り上げてきたが(須田2008)、BSE危機といった「ランドスケープ」の突発的な変化によっても、域内でのタンパク質作物の生産増加は見られなかった。今回の新型コロナの下での「食料主権」という背景において、タンパク質作物の自給が進むかどうか、興味が持たれる。これまでタンパク作物の生産の増加が見られなかったのは、集荷業者が積極的でなかったこと、販路が限られていたことが大きな理由である。これらの作物用の貯蔵施設への投資支援、また学校給食などでの豆類の調理技術講習への支援なども予定されている。川下での投資促進や需要拡大により、生産拡大が期待される。フランス油糧種子・タンパク作物生産者連合会(FOP)会長は、このような政治的意思と財政支援策が示されたのは初めてである、と今回のタンパク質プランを歓迎する(La France Agricole誌、2020年12

第3表 3つのプライオリティ (100万ユーロ)

食料主権の回復 (3億6,400万ユーロ)	植物タンパク質プラン	100
	農業と食品の仕事と教育訓練に関するキャンペーン	10
	生産者組織の団体交渉への教育訓練(Egalim法)	4
	と畜施設近代化プラン	130
	畜産における「バイオセキュリティ(家畜伝染病)・動物福祉」	100
	捨てられたペットの受け入れ支援	20
	環境的な高い価値HVE認証	76
すべてのフランス人への、安全で、持続的で地域的な食料に資するアグロエコロジ的の移転を加速 (5億4,600万ユーロ)	「カーボン・バランスシート」	10
	農業・食品サプライチェーンの構築プランと、有機農業基金 Avenir Bio強化	60
	農業施設の転換への奨励金	135
	農業施設とバイオコントロール促進	15
	「生け垣を植えよう」プログラム：生物多様性	50
	小規模町村の学校給食支援プラン：(Egalim)	50
	地域食料プロジェクトPATに資する国・地方パートナーシップ：(Egalim)	80
	「1,000の持続的レストラン」事業	10
	「市民農園 jardins partagés」イニシアチブ	30
	「新鮮なバスケット」(食料援助)	30
気候変動(3億ユーロ)	気候変動に直面した保護投資助成	100
	植林、木材サプライチェーン	200

出典：Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020)

月4日付け)。

・動物福祉

フランスにおいては、アングロサクソン諸国よりも動物福祉について取り組みが遅れていたが、今回の新型コロナからの復興プランをきっかけに、畜産施設での動物福祉関連の投資助成がなされることになった。

・「環境的な高い価値HVE」

フランスの公的な経営認証制度 HVE を取得した経営に対して、2,500ユーロを上限に優遇税制措置が取られることになった。農業団体はこのプランのプレス会見に当たって、農相に「有機農業によって食料主権は達成できるのか」と疑問を投げかけた。農相は「地産地消と同時に輸出農業を熱

心に支持している」と回答している(La France Agricole 誌、9月10日付け)。HVEは全体で8,218経営あり(農地面積の1.35%)、ブドウ農家で6,669経営が認証されているものの、果樹で644、野菜340、穀物411ほどの経営に留まっている。しかし、欧州のCAP改革、「農場から食卓へ」戦略などをにらんで、フランスは積極的に環境経営認証を打ち出そうとしている。有機農業への転換は経営の10%ほどまでは可能であるかもしれないが、残りの90%の経営の農産物の高付加価値化を図るために必要だとする(農業大臣談、同誌)。こうした環境保全型農業の経営認証は農協や量販店への販路の増加もあり、急速に増加することが予想されるが、他方での有機農業促進という政府の目標と齟齬をきたすことが懸念される。

#### ・小規模町村の学校給食支援

Egalim法により、公的品質表示食品、有機農産物、HVE経営認証による食品を2022年までに学校給食の50%以上の調達を求めているが、小規模町村は、調理器具や貯蔵施設が十分ではないために、1,500の町村を対象に支援を行う。

#### ・1,000の持続的レストラン

新型コロナの影響下で、多くのレストランが閉鎖に追い込まれている。欧州の「持続的ツーリズム」振興策を活用して、人口2万人以下の農村コミュニティにある1,000のレストランを対象に、持続的なレストラン活動を支援することを目的に、地場産品を調達する地産地消のレストランを支援する。

#### ・代替肉、高タンパク質食品の開発支援

農業省予算ではないが、省庁横断的な予算として、発酵食品やタンパク質にとんだ食品の開発(植物や海藻、昆虫を原料)、ICTを活用したサプライチェーン管理資材の開発、植物材料の包装資材の開発などに予算が投じられる。

このように、新型コロナからの「復興プラン」には、これまでニッチ・イノベーションであった学校給食への調達や動物福祉、植物タンパク質関連支援などをメインストリームの農業食品レジームに統合することで、レジームを一挙に転移させ

る意欲が強く感じられる。

## 5. おわりに

本稿は、フランスにおける農業・食料領域における近年の施策の展開を、「プロジェクト」という観点から論じてきた。現在進行中である、共通農業政策CAP改革や、EUの「グリーン・ディール」、とりわけ「農場から食卓へ」戦略の展開は、2015年の国連のSDGs採択という背景の下で、いっそう「持続的発展」にそった農業食料レジームの移行を促進しつつある。現在の新型コロナ禍は、これまでの我々の生活様式そのものを見直す機会となった。こうした大きな流れ(「ランドスケープ」)の変容において、これまでニッチでしかなかった様々なイノベティブなプロジェクトが、レジームそのものを大きく移行させることになるかもしれない(Geels 2002)。本稿は近年のフランスにおける農業食料部門における政策転換を見てきたところであるが、大きな転換点を迎えているEUおよびフランスの動向を、適時に報告すると同時に、長い流れの中で、農業食料レジームの移行を展望することが重要である。またこうした新型コロナや気候変動といったランドスケープの変容は、「人新世」の議論と共鳴する。すなわち、この100年以上で、我々は人新世に突入したのであり、そこでは我々の活動(我々の食料システムを含む)が、我々の環境の変化の主要な原因となった、というのである。そこではまた野生生物や植物、微生物といった「生きもの」との新しい共棲=同盟についても、新たな観点から見直しが迫られることになると考えられる(Morizot 2017)。新型コロナ禍の下で多くの労働者や市民の生活が、さらに脆弱化することが懸念されている。食料を軸とした地域社会レベルでのセーフティネットの張替えを構想するに際して、本稿で紹介してきたフランスの都市食料主権や地域食料プロジェクトの経験が少しでも参考になればと思う。

### 【注】

1) Traver前農相が2017年11月23日にパリで開催

- された「第100回フランス市町村長年次大会」で両市に言及しているため、フランスの優良事例と見なすことができる。レンヌ市の事例については *Metropole Renne* (2017) を、Mouans-Sartoux 市については *Fabrique Territoires Santé*s, (2017)、Cathala, A. (2014)、Sempels, C. *et al.* (2013) を参照。
- 2) 筆者は、*Contrat Territorial d'Exploitation* (CTE) を「経営国土契約」として紹介してきた経緯がある(須田2002)。*Territorial* を「国土的」と訳した不明を恥じるが、当時、この制度の「地域」的なアプローチを強調するには、機が熟していなかったと考えられる。詳細は本文を参照せよ。
- 3) 簡便な要約は青木(2013)を参照。MLPの説明はこれに多くを負っている。
- 【参考文献】**
- ADEME (2018) *Analyse des enjeux économiques et sociaux d'une alimentation plus durable*.
- Agreste (2015) *Premier*, no. 326.
- 青木一益 (2013) 「より持続的なシステム・トランジションにおける重層的視座(MLP)の意義・可能性及び制約(1)」、『富山大学経済学部経済論集』、59(1), pp.51-83.
- Aubry, C. (2015) *Les agriculteurs urbains et les questionnements de la recherche*, *Pour*, 224, pp. 35-49.
- Barreau, D. (2014) “Agir pour l'agriculture: Nantes Métropole”, *Pour*, 224, pp. 351-360.
- Baysse-Lainé, A., Perrin, C., Delfosse, C. (2018) “Le nouvel intérêt des villes intermédiaires pour les terres agricoles”, *Geocarrefour*, 92(4), pp.3-24.
- Billon, C. (2017) *La gouvernance alimentaire territoriale au prisme de l'analyse de trois démarches en France*, *Geocarrefour*, 91(4), pp. 27-40.
- Bodiguel, L. (2015) “Quand le droit agro-environnemental transcende le droit rural. Reflexions suite à la loi d'Avenir pour l'Agriculture, Alimentation et la Forêt”, *Droit rural*, no.430, pp.18-27.
- Boltanski, L., Chiapello, E. (1999) *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Gallimard. ボルトアンスキー, シアペロ著『資本主義の新たな精神』(三浦, 須田他訳, ナカニシヤ出版).
- Cathala, A. (2014) “A Mouans-Sartoux, Les élèves mangent 100% bio”, *Travaux & Innovations*, no.211, pp.33-36.
- Dardot, P., Laval, C. (2014) *Commun. Essai sur la révolution au xxie siècle*, La Découverte.
- Darrot, C., Marechal, G., Breger, T. (2019) *Rapport sur les PAT en France : Etat des lieux et analyse*.
- Etude d'Impact, *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales*, NOR:AGR1736303L, 2018.
- Fabrique Territoires Santé, (2017) *Une expérience pionnière pour une restauration scolaire*.
- Fouilleux, E., Michel, L. (eds) (2020) *Quand l'Alimentation se fait politique(s)*, Presses Univ. Rennes.
- Friedman, H. (2016) “Political economists have been blinded by the apparent marginalization of land and food” *Revue de la Régulation*, no. 20, pp.1-15.
- Frugal (2020) *Livret de Recherche. Comprendre les Systèmes Alimentaires Urbains*( <https://projetfrugal.fr>, 2020年11月1日接続).
- Geels, F. W. (2002) “Technical Transitions as Evolutionary Reconfiguration Processes: Multi-level Perspective and a Case-study”, *Research Policy*, 31 (8-9), pp.1257-1274.
- Jeunes Agriculteurs (2015) *Rapport d'Orientation*, Le Mans.
- Kassis, G. (2017) *Le Foncier agricole, ressource commune pour les acteurs locaux: statut, évolutions et perspectives*. Université Paris 1.
- Lombard, P. (2015) *Gouvernance des communs et éthique du care: L'émergence de nouveaux rapports à la terre et aux enjeux agricoles. L'exemple du mouvement Terre de Liens.*, *Memoire de Master 2*. Université Toulouse Jean Jaures.
- Lombard, P., Baysse-Lainé, A. (2019) *Terre de Liens, un levier foncier militant au service d'un projet politique pour l'agriculture*, *Economie rurale*, 369,

- pp. 83-101.
- Métropole Rennes, (2017) *Plan Alimentaire Durable de Rennes*, 2017.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020) *Plan de relance / Transition agricole, alimentation et forêt*.
- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2019) *Programme National pour l'Alimentation. Territoires en Action 2019-2023*.
- Morizot, B. (2017) Nouvelles alliances avec la terre. Une cohabitation diplomatique avec le vivant, *Tracés* 33, pp. 73-96 (バティスト・モリゾ「大地との新しい同盟：生き物との外交術的共棲」中原・須田訳, 『阪南論集』, 56 (1), 2020, pp. 139-156).
- Onfray, F. (2017) *La relocalisation de l'agriculture par la valorisation du foncier agricole: Enjeux, initiatives et perspectives dans les aires urbaines de Nantes, Angers et Lorient, Master 2 de Géographie, Université de Nantes*.
- Pact de Milan (2015) 「都市食料政策ミラノ協定」、『のびゆく農業』(太田、立川訳)、pp.1036-1037.
- Pauchard, L., Madeline, P., Marie, M. (2016) L'Echange parcellaire: Une nouvelle étape dans l'aménagement foncier de l'Ouest français, *Norois*, 240, pp. 7-24.
- Peignot, B., Rivier, M., Dutordoir, J. (2018) *L'Aménagement Foncier Agricole, Forestier et Environnemental*, Ed. France Agricole.
- Roberts, C., Geels, F. W. (2019) "Conditions for politically accelerated transitions: Historical institutionalism, the multi-level perspective, and two historical case studies in transport and agriculture", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol.140, pp. 221-240.
- Sempels, C. et al. (2013) "Mouans-Sartoux", *Multitudes*, no.52, pp. 80-88.
- Sencebe, Y. (2013) "Quand la defense de la terre nourissieres s'invite au coeur des cités. Empaysannement de luttes urbaines : l'exemple du Potager Collectif des Lentillères.", *Pour*, no.220, pp.327-336.
- Stephens, R. (2020) Circuits alimentaires alternatifs et transition du regime de provision. Etude sociotechnique dans le context francilien. Thèse. (<https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-02889441>, 2020年10月21日接続).
- 須田文明 (2020) 「EU 農村振興政策の展開：イタリアとフランスの比較から」、『都市計画』、347号、pp.56-60.
- 須田文明 (2019) 「農業者に公正な報酬を！：フランス新農業食品法の試み」、『農業』、no.1654, pp.48-55.
- 須田文明 (2018) 「フランスにおける新農業・食品法案」、『月刊JA』12月号、pp.62-68.
- 須田文明 (2016a) 「コモンにおける真正性の試験と評価：テロワール・ワインと有機農産物を事例に」、山本編著『認知資本主義：21世紀のポリティカル・エコノミー』ナカニシヤ出版、pp.103-120.
- 須田文明 (2016b) 「フランスの新農業基本法制定とその背景」『平成27年度 カントリーレポート』、農林水産政策研究所、pp.147-189.
- 須田文明 (2016c) 「フランスにおける地産地消の展開：AMAPを中心に」、茂野隆一・武見ゆかり編『現代の食生活と消費行動（フードシステム学叢書 第1巻）』、農林統計出版、pp. 82-99.
- 須田文明 (2015) 「フランスの農業構造と農地制度」『カントリーレポート』農林水産政策研究所、pp.128-215.
- 須田文明 (2014) 「フランスの地域エンジニアリングと農村アニメーター」、『農村イノベーションのための人材と組織の育成』、農林水産政策研究所、pp.89-124.
- 須田文明 (2013a) 「プラグマティックな社会経済学のために：『資本主義の新たな精神』を手がかりに」、『経済学雑誌』113 (4), pp.26-42.
- 須田文明 (2013b) 「フランスの農業及び農政の最近の動向」、『カントリーレポート』農林水産政策研究所、pp.34-70.
- 須田文明 (2011) 「作物遺伝資源をめぐる管理の多様性」、池上・原山編著『食と農のいま』、ナカ

ニシヤ出版、pp.213-233.

須田文明 (2008) 「EU 油糧種子政策の展開—植物タンパク質資源の貿易構造から—」、『カントリーレポート』、農林水産政策研究所、pp.105-155.

須田文明 (2002) 「地域を守る『経営国土契約』CTE」、『農業と経済』8月号、pp.68-76.

須田文明 (1992) 「EC 諸国におけるフォード主義的農業の危機と持続的発展のオルタナティブ」、住沢他編著『EC 経済統合とヨーロッパ政治の変容』、河合出版、pp.124-144.

Terre de Liens ホームページ(<https://terredeliens.org/les-chiffres-clefs-.html>, 2020年6月12日接続).

Terres en villes (2019) Comment l'approvisionnement des Cantines de la Ville de Rennes appuie les changements de pratiques des producteurs des Aires d'Alimentation de Captages de l'Eau du Bassin Rennais.

Terre en villes (2017) L'aide a la l'installation et au defrichage sur la commune de Bouguenais (<https://mpat.fr/mwg-internal/de5fs23hu73ds/>, 2020年11月25日接続).

(2020年12月7日受理)