

## 地産地消事業における行政の役割に関する一考察

—「さっぽろとれたてっこ」を事例として—

金子良江<sup>1)</sup>・杉村泰彦<sup>2)</sup>・細川允史<sup>3)</sup>

The examination of the administrative role of the local production and consumption system  
— Case of 'SAPPORO TORETATEKKO' —

Yoshie KANEKO<sup>1)</sup>, Yasuhiko SUGIMURA<sup>2)</sup> and Masashi HOSOKAWA<sup>3)</sup>

(Accepted 14 January 2010)

### 1. 問題の所在

地域農業振興の観点から、近年、官民を挙げて地産地消事業に取り組む地域が多く存在している。この背景には、国が食料自給率向上を政策目標の一つに掲げていることから、自治体が事業化しやすいという事情もあると考えられる。

しかし、これらの事業のすべてが順調に展開しているわけではない。また、事業内容もさまざまであり、単年度の実験や年間数回のイベント開催程度にとどまるものも多いと見られる。

このような中で、1998年度の開始以降、10年間にわたり継続している事業に、札幌市が主体となっている「さっぽろとれたてっこ」がある。この事業は、札幌産農産物の地産地消を推進することが目的であり、「札幌で生産された新鮮・安心・良質な農畜産物とその加工品のブランド」であるとしている。

これまで、「さっぽろとれたてっこ」について分析した業績として、寺本千名夫(2004)、金子良江(2009)などがある。しかし、前者は札幌市の都市農業における取り組みの一つとして紹介したに過ぎない。後者についても、2003年頃まで、後述する画期区分からいえば、第2段階までについての変遷の整理が中心的な内容となっている。また、報告書としては、酪農学園大学(細川允史)編「平成15年度地域内流通システムモデル事業実施検討業務報告書」(2004)も刊行されており、2003年までの事業の詳細が整理されている。

「さっぽろとれたてっこ」については、10年間にわたり内容を改善しつつ継続してきたという点が、この種の事業として特筆すべき点ではあるが、その背景には、第1にこの事業では、行政が単純な情報提供にとどまらず、その需給を結びつけることに強く関与しているという特徴がある。つまり、農産物流通の事業において、行政が主導的な役割を担っているのである。第2の特徴として、2007年度より独自の認証制度をスタートさせていることである。このことは、地産地消を推進する事業において、その円滑化を図る上で行政の役割とはいかなるものであるかを考察するに当たって重要である。

ところが、既存研究では、この事業における行政の役割は必ずしも着目されておらず、しかも、認証制度開始以降の分析は行われていなかった。

そこで、本稿は、「さっぽろとれたてっこ」の展開における行政の役割を明らかにすることを課題とする。それを踏まえ、全国で多々行われているこの種の事業において、行政の果たすべき役割について論ずる。この課題に応えるため、まず「さっぽろとれたてっこ」の展開、次に独自の認証制度を既存文献から整理する。そして、そこでの行政の役割について流通論の視点から明らかにする。

### 2. 事業概要とこれまでの展開

#### 1) 事業の概要

「さっぽろとれたてっこ」は、「札幌で生産された新鮮・安心・良質な農畜産物とその加工品のブラン

<sup>1)</sup> 酪農学園大学大学院酪農学研究科博士課程研究生(流通学研究室)

Graduate School of Dairy Science, Doctoral Course, Rakuno Gakuen University Graduate School (Distribution), Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

<sup>2)</sup> 酪農学園大学酪農学部農業経済学科情報経済論研究室

Information economics theory laboratory, Department of Agricultural Economics, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

<sup>3)</sup> 酪農学園大学酪農学部食品流通学科流通学研究室

Department of Foods Distribution, Distributions, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

ド」であり、それらの地産地消を推進する札幌市の事業である。この供給経路は大きく分けて3系統あり、第1はJAさっぽろの支店や生産者の直売店、第2は学校給食、そして第3には市内1カ所の協力店(小売店)である。その他に、市役所食堂やレストラン、土産物店など21の事業所が販売に協力している。現在の「さっぽろとれたてっこ」は、後述するように、独自の認証制度を設けており、この認証を受けたものが名称を使用している。表1の通り、3年目に入った2009年4月現在、約140戸が認証を受けており、農産物60品目、畜産物1品目、加工品5品目、認証を受けた延べ件数は、600件程度に達している。

この「さっぽろとれたてっこ」は、正確には「顔の見える農業」推進事業のメニューの一つである。2007年度についていえば、「さっぽろとれたてっこ」認証制度の運用<sup>1)</sup>以外に、「地産地消を基本とした地元農産物の流通、消費拡大推進」、「消費者や実需者のニーズにあった魅力的な農産物の生産普及」として夏採りアスパラガス、いちご、たまねぎ「さつおう」の普及などが事業内容として掲げられている。2007年の事業評価調書によれば、「顔の見える農業」推進事業の必要性は、次の通りである。すなわち、農産物価格が供給過剰により低迷している一方で、他方では、市民の農産物に対する不信、不安は高まるばかりとなっている。そこで、地産地消を基本として、市民ニーズに応えうる農産物の生産普及を図るとともに、流通・販売ルートを確認することで、地場消費拡大を図る必要がある、というものである。これが札幌市の事業目的と考えてよいだろう。

また、「札幌市の「平成21年度第2次新まちづくり計画事業進行調書」によれば、事業費の計画は、2007年度から2010年度までの4年間で約1,300万円となっている。そのうち、「さっぽろとれたてっこ」に充当されているのは、2007年度が146万8千円、2008年度が156万8千円、2009年度の予算は93万円となっている。

2) これまでの事業展開

#### ①第1期：1998年度～2000年度

上記の通り、「さっぽろとれたてっこ」は1998年から販売を開始しており、札幌市の資料に具体的に登場するのは、「平成11年版 さっぽろの農業」(札幌市経済局農務部)からである。この時期の「さっぽろとれたてっこ」は、JAさっぽろの職員が、生産者の庭先で野菜を集荷していた。販売については、小売店から事前に発注を受け、それに即して納品していた。金子(2009)でも整理したように、この運営方式は農協の担当者に過度の負担をかけることとなり、生産者にとっても価格保証の仕組みをもっていないという問題があり、取扱量の拡大は困難であった。

#### ②第2期：2001年度～2006年度

事業開始後3年間は、農協は配送の負担がかかる仕組みとなっており、取扱量拡大のためにはその改善は避けて通れない課題であった。そこで、2001年度からは札幌市中央卸売市場を経由するルートへと変更され、配送システムの安定化を図った。さらに、「朝取り」こそが地産地消の優位性を発揮できるとの考えから、協力店での販売において「朝どりとれたて便」を開始した。

「朝どりとれたて便」での基本的な集配は、次のように行われた<sup>\*1)</sup>。まず、生産者は早朝から収穫作業と専用の通い容器への箱詰めを行い、概ね午前9時30分までにJA支店などの集積場所へと持ち込む。札幌市中央卸売市場の卸売会社が手配したトラックは、これら出荷品を午前10時から11時30分ごろま

表1 「さっぽろとれたてっこ」の現況(2009年4月時点)

(単位：品目数、戸、件)

種別	認証品目数	主な内訳	認証者数	認証延べ件数
農産物	60	こまつな、たまねぎ、レタス、ほうれんそう、かぼちゃ、スイートコーン、ちんげんさい、さくらんぼ、りんごなど	139	595
畜産物	1	鶏卵(平飼い・有精卵)	1	1
加工品	5	トマトジュース、トマトジュレ、たまねぎラーメン、シフォンケーキ、たまねぎの漬け物	5	5

資料：札幌市資料より作成。

注：1生産者が多品目について認証を受ける場合があるので、認証者数と認証延べ人数は一致しない。

\*1 「朝どりとれたて便」の詳細については、金子(2009)を参照されたい。

で卸売市場へと集荷してくる。到着後、直ちに小売店の方面別へと積み替えられ、正午から午後2時頃までには小売店へと納入される。札幌市はこの仕組みを短時間流通事業として予算化し、2001年度から2003年度までの3年間の実証実験としてこの取り組みを実施した。

この時期からの価格決定と取引の仕組みは次の通りである。数量については、卸売市場が中間に入ったことで、小売店への納入の前週に確定させる予約相対取引を行うこととした。生産者はそれに基づく予定数量を出荷するが、何らかの事情でそれが変更される場合には卸売会社が調整を行う。このような調整が可能となったことが、卸売市場経由としたことの意義の一つであり、システム全体の安定化につながっている。

価格決定について、第2期初年度の2001年度は生産原価を踏まえた固定価格制とした。ところが、固定価格制は卸売価格との乖離が生じた際に小売店に過度の負担を強いることになった。そこで、次年度の2002年度には、同様に生産原価を踏まえつつも、若干の変動幅を設けることとなった。さらに、2003年度には表2のような取引価格帯が取り決められる

に至っている。

この「朝どりとれたて便」は実験終了後も2年間継続したが、2006年度からは「朝取り」配送から転換し、再び「さっぽろとれたてっこ」へと一本化された。

### 3. 「さっぽろとれたてっこ」の新段階と行政の役割

#### 1) 第2期までの到達点と残された課題

「さっぽろとれたてっこ」事業の第2期の到達点は、「朝どりとれたて便」の実施である。それは地産地消として最も重要な鮮度の高い野菜の提供に成功したものの、いくつかの課題も残した。代表的な課題は次の2点である。

まず第1に、取扱量確保の問題である。全国的な傾向と同様に、札幌市の農業においても高齢化が進展している。さらに、都市農業の特徴として兼業農家も多いため、「朝取り」作業の困難さが際だったのである。結果として、「朝取り」にこだわり続ければ、出荷量拡大の余地はほとんどないという状況となった。

第2の課題は、品質の不安定性である。通常の卸売市場取引においては、卸売会社が出荷品のチェッ

表2 「さっぽろとれたてっこ」の取引価格帯 (2003年度)

品目	納品形態	取引価格帯 (円)			備考
		安値	中値	高値	
レタス	10玉入/箱	50	70	100	不揃いをなくす。
サニーレタス	8玉入/箱	60	80	100	不揃いをなくし、小玉の時は2玉結束。
リーフレタス	8玉入/箱	60	80	100	不揃いをなくし、小玉の時は2玉結束。
ブロッコリー		90	100	100	
小ねぎ	15束入/箱	70	80	100	
トマト	6kg入/箱	230	250	270	
ミニトマト		卸売会社が別途調整			学校給食停止期間は別価格。
こまつな	200g入/箱	50	60	70	
だいこん	100g入/箱	45	50	55	
しろな	150g結束20束入/箱	45	50	55	
きゅうり	10kg入/箱	180		200	
ちんげんさい	200gFG入/箱	60	75	80	
ほうれんそう	ばら4kg入/箱	1,200		3,500	
スイートコーン			110		8月15日以前
		65	70	75	8/16~9/1
			55		9月2日以降
えだまめ					
いちご					
かぼちゃ		時価相場			
たまねぎ					

資料：金子 (2009), p. 238. より引用。(元資料は札幌市資料。)

クを行うとともに、せり場に並べられることで、仲卸等の買参人も出荷品の価値を評価した上で価格をつける。ところが、「さっぽろとれたてっこ」出荷品の場合、このような評価システムが存在しない。第2期より卸売市場を介した流通となつてはいるものの、それはあくまで荷捌き上の問題であり、品物の評価をしているわけではない。その結果、出荷者の違いなどにより品質のばらつきが生じるのはもちろんのこと、チェックがないために、時には出荷者の誠意が疑われるような品物までが小売店に届くこともあったという\*2。このような場合でも単価は変更されず、品質の相違がもたらす事故の処理についてもはっきりとした取り決めをもっていなかったのである。

以上のように、ここまでの取り組みにおいて、「朝取り」へのこだわりが、地産地消拡大の障害となかなかねないことが判明した。また、札幌市は「さっぽろとれたてっこ」ブランド確立のために熱心に取り組んできたものの、事業拡大につれ、もはや品質基準の設定とそれを踏まえた取引改善なしに展開できなことは明らかであった。

## 2) 認証制度の導入

第2期までに明らかになった上記の課題を受け、2007年からの第3期では、第1に必ずしも「朝取り」にはこだわらないこと、第2に認証制度の導入により品質面で優位性確保を目指した。ただし、第2期での進展であった卸売市場を経由する仕組みと、生産原価を基準とする価格決定方式については引き継がれている。

「さっぽろとれたてっこ」の認証制度は、2007年4月に導入された。これは独自の基準により、札幌市農業振興協議会が「さっぽろとれたてっこ」として認証するものであり、その目的を「生産者と消費者のみなさんとの信頼関係をより確かなものにするため」としている\*3。

図1は認証の仕組みを示している。認証の対象は札幌市内の生産者もしくは札幌市内で生産された農畜産物であり、「さっぽろとれたてっこ」を原料とした加工品も含んでいる。認証の手順は、まず生産者が品目ごとに札幌市農業振興協議会に生産計画書を

提出して申請する。認証はこの札幌市農業振興協議会が行う。同協議会は、①札幌市農業協同組合(JAさっぽろ)、②サツラク農業協同組合、③石狩農業改良普及センター、④(社)札幌消費者協会、⑤札幌市農業委員会、⑥札幌市経済局農務部の6者から構成され、外部委員も含んだ認証委員会の審査によって認証される仕組みとなっている。認証を受けた生産者は、「さっぽろとれたてっこ」のマークを使用することができる(図2)。これにより協力店である小売店を通じての販売だけでなく、認証を受けた生産者が自ら営む直売所も「とれたてっこ取扱店」として登録されるとともに、ロゴやマークが入ったポスター、のぼりを使用することができる。

表3では「さっぽろとれたてっこ」の認証基準を示している。「さっぽろとれたてっこ」の認証は3年ごとに更新されるが、同協議会が適当ではないと判断した場合には認証は取り消される。また、そのような処分をされた場合には3年間は再申請できない。しかし、認証制度開始後3年が経過した2009年までには、140戸以上の生産者が、600を超える品目で認証を取得している\*4。

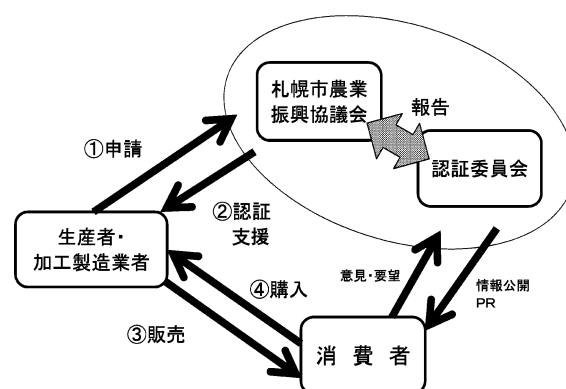


図1 「さっぽろとれたてっこ」認証制度の仕組み  
資料：札幌市経済局農務部農政課パンフレットより作成。



図2 マークとロゴ

資料：札幌市経済局農務部資料より引用。

\*2 小売店へのヒアリングによる。金子(2009), p.241。酪農学園大学(細川允史)編(2004)においても、同様の問題が指摘されている。

\*3 札幌市作成資料「さっぽろとれたてっこ認証制度がスタートしました」より。これ以降の認証の仕組みについてもこの資料から引用している。

\*4 2009年8月時点で147戸、611品目。日本農業新聞2009年8月15日付による。

表3 「さっぽろとれたてっこ」の認証基準

項目	導入技術	技術の概要
土作り・ 減化学肥料技術	①土壌診断に基づく適切な土作り	堆肥施用, 有機物施用, 緑肥すき込み
	②局所施肥技術の導入	条施用施肥機等の使用など
	③肥効調節型肥料の利用	緩効性窒素入り肥料, 被覆肥料使用など
減化学農薬技術	④発生予察に基づく適正防除	粘着トラップ等を設置, 部会等予察情報利用
	⑤生物農薬の利用	天敵昆虫, 天敵線虫, 微生物
	⑥フェロモン剤の利用	更新攪乱, フェロモントラップ
	⑦対抗植物の利用	線虫に対する抵抗性植物作付など
	⑧マルチ栽培技術の利用	減農薬を目的としたマルチの設置
	⑨除草用動物の利用	アイガモや鯉等を使った除草(水田)
	⑩機械除草	畝間, 株間雑草の物理的駆除
	⑪近紫外線カットフィルム・防虫ネット等の利用	物理的・生態的減農薬

土作り・減化学肥料技術から1項目, 減農薬技術から1項目以上導入

資料: 札幌市経済局農務部パンフレットより引用。

### 3) 行政主導事業の流通論的意義

JA さっぽろとともに、行政である札幌市が中心的地位として展開されていることが特徴である。行政主導で地産地消の取り組みを推進しようとするのは、いかなる意味を持つのであろうか。

今日、積極的な社会貢献が求められるようになってはいない、通常の企業にとって自己の利益の最大化が行動目標であることは変わらない。これに対して行政は、全体的な視野から計画し、予算をつける。地産地消についても、それが利益を確保するものでなければ取り組みの開始や継続は難しい。地産地消が地域農業や食育にとって重要だと考える場合、民間ベースだけで必ずしも十分とは限らないのであるから、行政が主導的な立場で事業を立ち上げ、運営にも何らかの関与をする形態が必要となる。

「さっぽろとれたてっこ」の場合、この面での最大の特徴は行政の関わり方にある。一般的に行政が地産地消に関わる場合、情報提供型の事業となる。ここでは、商品の取引に行政が直接関与することはほとんどない。しかし、実際の地産地消の取り組みにおいては、生産者や卸売会社、あるいは小売店が大きなリスクを抱えながら活動している。情報提供型の地産地消事業は、地場に新たな素材があることを示すことにはつながるものの、数量の確保や品質面でのリスクを軽減するものではない。この点で、行政主導型の「さっぽろとれたてっこ」では、現在は認証を軸に札幌市が取り組みを直接手がけている。取引にまつわるリスクの分担関係に行政が入っていることは、他の情報提供型地産地消事業と一線を画しているといえよう。

前述の通り、消費者の農産物に対する不信と不安の存在が、「さっぽろとれたてっこ」事業の実施根拠とされていた。次々と発覚する食品偽装等により、消費者の食品に対する不信感は著しく高まっている。「さっぽろとれたてっこ」の展開が示しているように、このような問題は、単に地産地消素材を紹介すれば解決するものではなく、行政も自らの責任でシグナリングに取り組むことが求められているのである。大手総合量販店等が次々とプレミアム PB 商品を展開するのも、まさにこれと同様の論理であると言えよう。

### 4) 「さっぽろとれたてっこ」の課題

行政主導型の取り組みによって展開してきた「さっぽろとれたてっこ」だが、課題も多く抱えている。代表的なものとして、次の4点を指摘しておく。

第1に固定価格であるため、小売店の負担が大きいことである。つまり、市場価格が低迷すれば、「さっぽろとれたてっこ」商品のみを高値で販売するわけにはいかず、仕入価格と販売価格の逆ざやが起りかねないのである。

また第2には、「さっぽろとれたてっこ」を販売する協力店の数が少ないことである。2009年3月時点で農産物を直接販売する協力店は14店、食堂やレストランを含めても35店にとどまっている。札幌市の人口は約190万人であるから、これではあまりに少なすぎるであろう。このように拡大が難しくなっている背景には、上記の価格決定方式の問題が影響しているとみられるが、今ひとつ、第3の課題として、札幌市民における認知度が低いことも指摘しておかなければならない。

第4に、「さっぽろとれたてっこ」が行政主導型とはいえ、札幌市が果たせる役割には限界がある。例えば、集荷についてはJA さっぽろというパートナーの存在ではじめて可能となっている。また、当然のことながら、行政が直接消費者へ販売することももちろんできない。その面から言えば、現在の取り組みが行政関与の限界でもあるが、これまでの展開をみれば、それでも行政が直接関与することによるイメージアップ効果は大きかったと考えてよいだろう。

#### 4. ま と め

「さっぽろとれたてっこ」は、札幌市を中心とする地産地消事業であり、札幌市内の農協をパートナーとしながら10年間にわたって展開してきた。

札幌市「さっぽろとれたてっこ」の運営は、情報提供だけでなく、取引そのものに行政が深く関与することが特徴である。食品製造・流通が不信感に大きく揺らぐ中で、消費者庁の設置などにもあらわれているように、シグナリングは行政の大きな役割の一つと考えられる。

鈍い拡大など、「さっぽろとれたてっこ」にはいくつかの課題が残されている。しかし、地産地消事業において、行政がシグナルを出すという札幌市の役割については、同種事業の企画や運営をしようとする自治体等に対して重要な示唆を与えるといえよう。

#### 参 考 文 献

- [1] 金子良江 (2009) 「行政関与型地産地消の課題——さっぽろとれたてっこ事業の検証を通じ

て」、『酪農学園大学紀要』第33巻第2号, 2009年, pp. 235-244.

- [2] 酪農学園大学(細川允史)編(2004)『平成15年度地域内流通システムモデル事業実施検討業務報告書』, 2004年.
- [3] 寺本千名夫(2004)「札幌市における都市型農業の展開——さっぽろとれたてっこ事業・サッポロさとらんど・さっぽろ農学校——」, 専修大学北海道短大『環境科学研究所報告』第11号, 2004年, pp. 47-71.

#### 要 約

本研究では、地産地消事業における行政の役割について考察した。札幌市の地産地消事業「さっぽろとれたてっこ」は、過去10年間、概ね順調に発展してきた。その要因は、行政が情報の提供にとどまらず、流通システムの構築に関わっているからである。「さっぽろとれたてっこ」には課題もあるが、他の自治体にとっては参考になるだろう。

#### Summary

We examined the administrative role of the local production and consumption system, SAPPORO TORETATEKKO. This system was developed for Sapporo City and has operated smoothly for the ten years. The success is due to the fact that the administrative agency not only offers information, but also developed and operated the distribution system. The Sapporo Tor-etatekko system has its flaws, but its benefits are helpful to the other administrative agencies.