【報告論文】

カナダの食料不安の現状と食を核とする地域支援活動に関する一考察
ーオンタリオ州トロント市の事例からー

日本大学 久保田 裕美

How Local Food Organizations Connect Food Assets and Community to Solve Food Insecurity
in Toronto, Canada

Nihon University Yumi KUBOTA

This study shows how food policy councils (FPCs) and civil society organizations (CSOs) in Toronto, Canada, work to reduce food insecurity and empower communities. Several studies have elucidated the roles of FPCs and CSOs with regard to community food assets like food banks, farmers markets and local food systems. The community-centered approach has benefits such as connecting, educating and inspiring people, in addition to social welfare. We researched two different types of organizations; the Toronto Food Policy Council as a network and advocacy organization; and the STOP Community in the city as a grassroots organization. We found that each organization had unique characteristics. Both provided clues for effective community involvement with regard to providing assistance to people facing food insecurity. These points offer insights into how to improve local food communities and organizations in Japan.

Keywords: food insecurity, local food system, food policy council, food bank, farmers markets

1. 研究の背景と目的

カナダ保健省によると、フードインセキュリティ（Food insecurity、以下、食料不安）とは、経済的な制約のために食料へのアクセスが不十分や不安定である状態のことを指す。カナダ国内の約 11 万人を対象に実施された「Canadian Community Health Survey (CCHS), 2017/2018」では、カナダの 8.3%の世帯（約 120 万世帯）が経済的な理由のために食料不安の状態にあった（註 1）。食料不安は、食生活上の問題だけでなく、健康上の問題や公衆衛生上の問題とも密接に関わっており、その解消が重要な社会課題となっている。

カナダでは、1980 年代以降、市民社会組織（Civil Society Organizations、以下、CSOs）が、低所得者に食料を届けたり、ファーマーズマーケットを運営したりするなど、食料アクセス、フードシェア、貧困など地域課題の解決や地域住民の健康や生活の質の向上、生産者支援といったローカルフードシステムを構築するうえで重要な役割を果たしてきた（Koc, M. et al., 2008 : p.127-129）。食の分野

で活動するネットワーク組織や地域を拠点に活動する CSOs の活動は、現在も食料不安の解消に向けて重要な役割を担っている。

また、食に関わる地域の課題に対して政策を検証し、助言、提案を行う組織であるフードポリシー・カウンシル（Food Policy Council, 以下 FPC）は、食の視点から地域の人々の生活の質を向上させる「包括的なフードシステム・ポリシー」を策定する上で、非常に有効なツールの一つであることが明らかになっている（Muller et al., 2009 : p.210-213）。

そこで、本稿では、カナダの食料不安におけるコミュニティ支援の取り組みに着目し、とりわけ、FPC や地域の CSOs の活動が、食料不安解消のためにどのような役割を果たしているのかを明らかにする。日本でも、子どもの貧困や経済格差が社会問題になっており、食料不安の問題にも早急な対策が求められる。誰もが健康で豊かな食生活を送ることができるよう、日本における持続可能なローカルフードシステムの構築に向けた示唆も検討する。

2. 研究方法

まず、カナダの統計データを元にカナダにおける食料不安の現状について整理した。さらに、カナダ国内においてファーマーズマーケットやフードバンクの活動が最も盛んな地域の一つであるオンタリオ州トロント市に着目し、トロント市の食に関わる組織や活動の取り組みを明らかにするため、2019 年 11 月に現地調査した。事例の選定にあたっては、一つは異なるセクターを巻き込んで活動するネットワーク型組織を、もう一つは、地域に直接支援活動を行う CSO を調査対象とした。

3. カナダの食料不安の現状

1) カナダの食料不安の現状

カナダ全体の食料不安の状況を把握するために、前述の CCHS のデータから 2007/2008 年に実施された調査と 2011/2012 年調査とで比較してみる。表 1 では、CCHS の Household Food Security Survey Module (HFSSM) に基づき、「食料不安（中度）」と「食料不安（重度）」の世帯を「食料不安あり」として分類している。

全世帯に占める「食料不安あり」の割合は 7.7% (2007/2008 年) → 8.3 % (2011/2012 年) と増加していた。トロント市のあるオンタリオ州は、8.2% → 8.2% と横ばいであった。食料不安の状況を世帯別で見ると、カナダとオンタリオ州のいずれも、「18 歳未満の子どもと暮らすひとり親世帯」の割

表 1 カナダ世帯別食料不安の割合 (%)

	カナダ	オンタリオ州
全世帯	8.8	13.3
女性単身世帯	12.1	9.0
男性単身世帯	12.0	13.5
夫婦世帯	3.4	4.0
18 歳未満の子どもがいる夫婦世帯	7.3	7.1
18 歳未満の子どもがいる女性ひとり親世帯	25.1	25.9
18 歳未満の子どもがいる男性ひとり親世帯	16.3	~*
その他世帯	9.3	8.4

出所) Statistics Canada, Canadian Community Health Survey (CCHS), 2017/2018, Statistics Canada. Table 13-10-0385-01 Household food security by living arrangement より作成

1) *は、数値が秘匿されているもの

2) 表中の割合は、フードインセキュリティの中度と重度の合計

合が最も高く、次いで、「単身世帯」の割合が高く

なっていた。他方、「夫婦二人暮らしの世帯」が食料不安ありの割合が最も低くなっていた。

推移を見ると、単身世帯では、カナダ 10.5% (2007/2008 年) → 11.5% (2011/2012 年)、オンタリオ州 (10.9% → 11.4%) とともに増加、18 歳未満の子どもと暮らすひとり親世帯の割合は、カナダ (23.0% → 23.3%)、オンタリオ州 (25.4% → 23.7%) と、横ばいもしくは減少となっていた。食料不安は、オンタリオ州のみならず、カナダ全国の社会問題であることが分かる。

2) トロント市の食料不安の現状

トロント保健委員会 (2019) の資料によると、オンタリオ州トロント市の食料不安の状況は、2017 年にはトロント市の世帯の 18.5% (5 世帯に 1 世帯の割合) が食料不安の状況に置かれていた。ただし、トロント市が公表している食料不安の割合には、「食料不安（低度）」に当てはまるデータも含まれているため、前項のカナダとオンタリオ州の「食料不安あり」のデータと単純に比較することはできない点は注意が必要である。

食料不安に大きな影響を及ぼすものに食料品の価格がある。トロント公衆衛生局によると、2018 年から 2019 年の間に栄養価の高い食料品の価格が 7.6% 上昇しており、これは、過去 10 年間で最も高い上昇率となっている。今後、経済的な理由で食料の確保が十分にできなくなる食料不安の問題がさらに深刻になっていることも予想され、トロント市の食料不安の問題は、喫緊の課題であると言える。そうした状況の中、トロント市では、次項に事例を示すように食料不安の解消に向けての様々な先駆的な取り組みが行われている。

4. トロント・フードポリシー・カウンシルの活動と役割

1) フードポリシー・カウンシル (FPC) とは

トロント・フードポリシー・カウンシルの活動を見る前に、まず、FPC の概要を確認しておく。

FPC は、関係者や関係機関と対話し連携するためのネットワーカー、ファシリテーターとしての役割があり、現状改善にむけての変化を促す助言

や提言を行う。また、組織内メンバーに対する内部教育と地域社会に対する外部教育の両者を含む教育者としての役割も担っている。FPC は、多様なセクターや部門間とのネットワークを構築し活動するが、政府組織として活動する場合と、非政府組織の市民ネットワークとして組織される場合などがあり、また、規模も地方レベル、州レベル、市レベルなど様々であり、FPC の構造は一様ではない (Muller et al., 2009 : p.213)。

2) トロントフードポリシー・カウンシル (TFPC) の活動と役割

1990 年に、カナダ国内の大都市で初めて FPC として発足したのがトロントフードポリシー・カウンシル (Toronto Food Policy Council、以下、TFPC) である。当時のトロントの社会背景として、グローバル化による食料不安の増大、さらには失業者の増加などにより、フードバンク利用者が増加し、そのことに対する政策的対応が行政に求められていた。そのため、TFPC は、トロント市公衆衛生局内の小委員会として設置されることとなる。以後、TFPC は、市民社会や企業、地域に根ざした草の根組織からの市民の専門知識を活用し、トロント市の様々な食の問題を解決するために政策提言や、プログラムの立ち上げ、手引きの作成など食にまつわる問題を解決するための活動を行ってきた。

TFPC には、7つの分科会(フードジャスティス、都市農業、食品ロス、食料および気候変動、食糧調達、公共市場、都市のフードシステム)があり、月1回の定例会は、トロント市庁舎で開催されている。現地調査した定例会は、一般公開されており、開会の際には、TFPC メンバーだけでなく、傍聴者も含め、会議に参加している全員が短い自己紹介をしてから議題を進めるなど、地域に開かれた場となっていた。参加者には、生産者、地域住民、市民活動家、研究者、学生など多様なバックグラウンドを持つ人々が参加していた(註2)。

発足時の経緯からトロント市公衆衛生局の小委員会として設置されているが、実際の活動の構造は、日本でよく見られるような行政が主導する組織ではなく、市民らが主体的に活動する市民活動

出所) Toronto Food Policy Council, 「Food by Ward」
<https://tfpc.to/food-by-ward/>

図1 トロント市内の地区別食マップ

家と専門家からなるネットワーク組織と言える。

現地調査でも、TFPC 定例会には、メンバーの他、生産者、市民、研究者、学生など多様な人材が集まりオープンに議論が行われていた。参加者のそれぞれの立場が異なりながらも、トロントの食の問題を解決したいという問題意識が共有されているため、単に理念的な話し合いとなるのではなく、より具体的な策が提案されていた。

3) 食の拠点を可視化する取り組み

「Food by Ward Map (地区別食マップ)」は、トロント市のどこにどのような食の活動があるかを一目で把握することができるオンライン上のマップである。TFPC のサイトから誰でもアクセスすることができる(図1)。

このマップは、トロント市内にある食に関わる拠点が約 1,500 カ所プロットされており、「緊急食料プログラム」、「コミュニティ・フード・サービス」、「地域食料小売店」、「フードマーケット」、「子ども向け食事プログラム」、「コミュニティガーデン」、「都市農業」の7つのカテゴリー別に表示することができる。

また、サブカテゴリーでの表示も可能で、たとえば、「緊急食料プログラム」のサブカテゴリーを見ると、「無料/低価格な食事」を提供している拠点が 111 カ所、フードバンクが 99 カ所とあるように、フードインセキュリティの解消のための支援をどこで受けられるかがすぐに分かるようになっている。その他にも、「どこにコミュニティキッチン

ンはどこにあるか」、「子ども向け栄養プログラムのある学校はどこか」、「自分の家に一番近いファーマーズマーケットはどこか」など、日常の食生活に役立つ情報を知ることができる。

さらに、本マップは、カナダセンサス（2016 年）に基づく地域毎の平均世帯収入を地図上にレイヤーで重ねて表示させることができ、地域の経済格差をより具体的に把握することができる。それにより、どこに食の支援が必要か、どのような支援が必要かという情報を地図上で瞬時に見ることができる。

TFPC は、「Food by Ward Map（地区別食マップ）」を通じて、市民に地域の食の拠点や活動を分かりやすく紹介するだけでなく、食が都市のシステムに不可欠な要素であるとして、食に対する市民の関心を高めるものとして位置付けている。加えて、本マップは、地域の食の支援の配分状況が分かりやすく可視化されるため、市議会議員や地域の有力者らの政策に関わる意思決定の際にも活用することができる。

5. The Stop Community の活動と役割

1) 活動の特徴

The Stop Community（以下、The Stop）は、1980 年代にカナダ初のフードバンクの一つとしてスタートした CSO である。現在では、トロントの西端エリアを中心に、フードバンク、コミュニティキッチン、コミュニティガーデン、フードシェア、ファーマーズマーケットなど、地域住民が参加できる幅広いプログラムを運営し、地域の拠点（コミュニティハブ）としての役割を担っている。

The Stop の活動理念は「栄養価が高く持続可能で文化的な食べ物を食べることは、すべての人の人権である」である。これは、1996 年に開催された国連食糧農業機関（FAO）で開催された世界食料サミット（World Food Summit）で採択された「世界食料安全保障のためのローマ宣言」の中で示されたものであるが、この理念に共感する人々とともに、「GOOD FOOD FOR ALL（すべての人に良い食べ物を）」をスローガンに活動している。

The Stop の特徴は、良い食べ物（Good Food）を、

単なる栄養価のある食べ物として扱うのではなく、良い食べものを媒介して繋がることで、市民の生活の質に良い変化を促すものであるとして位置付けている点である。

The Stop が運営するコミュニティフードセンター機能は、国内外からも着目され、2012 年には、カナダ国内で活動を推進するために The Stop の組織をモデルとする Community Food Centers Canada（CFCC）が設立されている。

2) 地域を巻き込む仕組み（コミュニティアウトリーチ）

The Stop は、地域住民に毎日 200 人以上の朝食と昼食を提供している。2018 年は 52,026 食を地域の必要な人々に提供した。この活動は、食事の提供のみならず、午後の時間を活用して地域メンバーが仲間との交流を目的とした自主的なプロジェクト（アート活動、ワークショップ、コンピューター教室など）を企画するなど、支援が必要な人の居場所や地域の人がつながる場となっている。また、The Stop の運営するコミュニティ・キッチンには、様々な世代の人々が集い、2018 年には、年間 1,551 人が参加した。このように、様々な食の活動を通じて、地域の人と人をつなぐコミュニティハブとしての役割も果たしている。

また、The Stop はトロント市内の Wychwood Barns Park で、毎週土曜日午前 8 時から午後 0 時 30 分まで通年でファーマーズマーケットを開催している。ここでは、有機地場農産物、それらを使った農産加工食品（ジャム、ケチャップ、ジュースなど）、パン、卵、きのこ、手芸品などの販売のほか、ヴァイオリンやアコーディオンなどによる演奏もあり、毎週 1,500 人以上の地域の人々が参加している。地元の生産者にとっては重要な収入源となっており、また、地域住民にとっては、友人や生産者らと気兼ねなく話ができる集いの場（コミュニティ）となっている。

さらに、The Stop は、トロントで活躍するシェフとナイアガラワイナリーが一同に介し、30 以上の飲食ブースが出店する「What's On the Table」という大規模な催しを毎年開催している。この催しでは The Stop の活動を支援するためにライブや

オークションも開催される。2018 年の What's On the Table では、38 万カナダドル以上の寄付金が集まり、多額の資金調達に成功している。団体によると、この催しの成果により、トロントの低所得の人々に 6 万食以上の栄養価の高い食事を提供することができたといい、地域に有用な波及効果をもたらしている。The Stop のコミュニティアウトリーチの活動は、イベント参加者が直接的に地域の要支援者に対して活動を行うものではないが、地域住民を巻き込むことにより、最終的に地域への食の支援に繋がるという、媒介者としての役割を果たしていた。

6. 結論

以上、これまで明らかになった点を整理すると次の 4 つに集約できる。第一に、TFPC という市民らが主体的に活動する市民活動家と専門家からなるネットワーク組織がトロント市と地域のつなぐ役割を果たしていた。第二に、地域を拠点に活動する The Stop は、食を触媒として活用し、多くの地域住民が集う拠点として地域に根差した活動を行っていた。第三に、そうした地域の拠点となる機能を有する CSO は、活動を可視化する情報公開と頻繁な情報発信、イベントを活用した資金調達を行い、地域住民へアプローチしていた。第四に、トロント市内には、食料不安の解消に向けて、The Stop の取り組みに見られたようにフードバンク、ファーマーズマーケット、コミュニティキッチン等 1500 カ所に及ぶ食の拠点があった。TFPC は、それらを活用するためのオンラインツールを提供し、誰もが必要な食の支援情報に容易にアクセスできるプラットフォームを構築していた。トロント市では、TFPC がネットワークおよびアドボカシー組織として担う役割と、The Stop が草の根活動組織として担う役割とがうまく分担されており、互いに地域に良い効果を及ぼしていた。

以上のことを踏まえ、日本への示唆として、三つ指摘したい。一つは、行政や市民など多様なレベルの関係者を巻き込み、大局的に地域の食の問題を分析し、政策や具体的な活動につなげていく議論のできるプラットフォームが必要であるという

ことである。TFPC は、行政組織の中に設置されているが、運営主体は市民らが主体的に活動する市民活動家と専門家からなるネットワーク組織であった。TFPC のような機能をもつ組織は参考になろう。また、「Food by Ward Map (地区別食マップ)」のような TFPC の取り組みも、今後日本でも地域毎に同様のマップがあると、食料不安の議論がより深まるのではないかな。

二つめは、地域の食の問題を解決するために、食や農に関心をもつ都市部の消費者と生産者を結び付け、地域がより良い方向へ進むような取り組みを促進していくための地域の拠点となる The Stop のような組織が必要であるということである。日本には、フードバンク、こども食堂などの市民活動組織は多くみられるが、その分野に特化した状況となっている。それらをつなげる中間支援組織もあるが、情報提供やネットワークを促進するという役割に留まっている。本事例で見た様に、ひとつの課題だけでなく、食を核として地域の様々な問題にアプローチできる市民社会組織の体制づくりが必要である。組織的に資金調達をしたり、多様なセクターと連携したりすることにより、持続可能な活動として地域での広がりが期待できる。

三つめは、ローカルフードシステムを支える地域の人々の育成手法を参考にできるという点である。The Stop の事例では、ファーマーズマーケットを介して、単なる消費者から地域を支える市民へと緩やかに市民意識の醸成を促したり、CSO 主催によるコミュニティイベントを定期的に開催したりするなど、地域住民自身が地域の支援者になれるということを認識できる機会を提供していた。ファーマーズマーケットでの買い物や食のイベントを単なる消費行動や余暇活動として捉えるのではなく、生産者と地域住民とが直接に対話のできる環境を作ったり、地域住民が地域の活動との繋がりを知る機会を作ったりするなど、地元住民一人一人の行動が、生産者や地域の支援に繋がっているということに気づくことができる機会を増やしていくことが必要ではないかな。

最後に、これらの様々な地域の食の活動を持続可能とするために、現場でサポートする人と人と

の繋がりには重要な要件である。CSOs の活動が持続可能であるために、人々のモチベーションや、参画のきっかけ、関与の度合いなど、繋がり方の観点からさらにケーススタディを行う必要がある。

- (註 1) Canadian Community Health Survey, Cycle 2.2, Nutrition (2004) - Income-Related Household Food Security in Canada (CCHS). の Household Food Security Survey Module (HFSSM) では 18 の質問により、食料不安の重症度を測定し 4 段階の尺度で示している。
- ①食料の安定：世帯員全員が活動的で健康的な生活を送るために十分な食料を入手できていた、②低度の食料不安：経済的な理由で、食料が不足したり食料品の選択に制限が生じたりする心配があった、③中度の食料不安：食料消費における質や量を制限する兆候が見られた、④重度の食料不安：食料の消費量が減少したり、食事パターンが乱れたりする兆候があった。
- (註 2) 2019 年の TFPC メンバーは、市民専門家 (30 名)、市議会議員 (2 名) から構成され、また保健局の職員 (1 名) がコーディネーターとして参加している。市民専門家は全て市民ボランティアとして参加している。これらのメンバーに加え、定例会には毎回十数人の市民が参加している。

参考文献

- Board of Health Report (2019) Food in Toronto: Affordability, Accessibility, and Insecurity, Toronto <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2019/hl/bgrd/backgroundfile-138864.pdf> (accessed on October 3, 2020).
- Koc, M. et al. (2008) Getting Civil About Food: The Interactions Between Civil Society and the State to Advance Sustainable Food Systems in Canada, *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 3:2-3, 122-144, <http://doi.org/10.1080/19320240802243175>.
- Tarasuk V, Mitchell A. (2020) Household food insecurity in Canada, 2017-18. Toronto: Research to identify policy options to reduce food insecurity (PROOF). <https://proof.utoronto.ca/wp-content/uploads/2020/03/Household-Food-Insecurity-in-Canada-2017-2018-Full-Reportpdf.pdf> (accessed on October 3, 2020).
- Muller, et al. (2009) Aligning Food Systems Policies to Advance Public Health, *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 4:3-4, 225-240, <http://doi.org/10.1080/19320240903321193>.
- Statistics Canada, (2020) Health Fact Sheets, Household food insecurity, 2017/2018, Statistics Canada, Catalogue no.82-625-X <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/82-625-x/202001/article/00001-eng.pdf?st=P1-5G1a-> (accessed on October 3, 2020).
- Schiff, R. (2008) The Role of Food Policy Councils in Developing Sustainable Food Systems, *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, 3:2-3, 206-228, <http://doi.org/10.1080/19320240802244017>.
- Food in Toronto: Affordability, Accessibility, and Insecurity, <https://www.toronto.ca/community-people/health-wellness-care/health-programs-advice/nutrition-food-basket/> (accessed on October 3, 2020).
- 加藤直子・立川雅司抄訳 (2014) 「フードポリシー・カウンシル：その経験からの示唆」『のびゆく農業 1014』農政調査委員会。
- 立川雅司・Steven McGreevy・秋津元輝・大賀百恵 (2016) 「北米におけるフードポリシー・カウンシルの展開とその含意」『フードシステム研究』23 (3) : 299-304.