【論文】

直売グループ間連携による学校給食への地場産野菜供給システムの特徴

—秋田県鹿角市「みどりの食材連絡会」を事例として—

佐藤百合香

(農業・食品産業技術総合研究機構 東北農業研究センター)

Characteristics of Supply System of Locally Produced Vegetables to School Lunches
through Collaboration among Direct Selling Groups
— The case of “Midori no Shokuzai Renrakukai”, Kazuno City, Akita Prefecture —

Yurika SATOH(National Agricultural Research Center for Tohoku Region)

This report focuses on the network organization of direct selling groups of local agricultural products, which become reformulated according to widening the target area of the direct supply system of school lunch ingredients by the farmers. It also examines the characteristics of the network organization.

“Midori no Shokuzai Renrakukai” maintains basic multiple direct selling groups in the same area by working together to supply ingredients

to kitchen facilities although farmers in different areas sometimes work flexibly to help each other. While farmers are practically involved with the supply system including the adjustment of supply amount, the duties of the each group representative is increasing as he or she acts as a liaison with the different groups. In order to maintain the system, one issue to be solved is decreasing the duties of the representatives.

1. はじめに

地産地消推進の機運の高まりとともに、東北地域でも野菜を中心として学校給食への地場産農産物の導入が進んできた。2003年現在、公立校（自校方式）や公立共同調理場（センター方式）の89%が地場産野菜、76%が地場産米を使用している（農林水産省平成16年度農産物地産地消等実態調査）。こうしたなか近年、市町村合併や調理施設の老朽化等を背景に、調理施設の統廃合や自校方式から給食センター方式への変更が生じており、供給システムの見直しが迫られつつある。とりわけ、水稻を基幹とする地域や小規模野菜産地に

は、給食用食材の供給に向けて高齢者や女性の生産者を中心に組織し対応してきたケースも多く、地場産農産物の供給継続にとって、これらの組織をいかに再編するかが新たな課題となっている。

そこで本報告では、その打開策の一つとして直売グループの連携による供給システムに着目し、秋田県鹿角市「みどりの食材連絡会」を事例としてその特徴を考察する。

2. 地場産農産物供給システムをめぐる問題

学校給食用食材の流通をめぐる制度的変化が生じ始めた1990年代後半以降、食育の推進と相ま

って学校給食への地場産農産物の導入が各地で進められてきた²⁾。この間、学校給食における地場産農産物の活用については、その教育的効果や地域活性化への影響はもとより、地場産農産物への切り換えによって生じる問題や取り組みを促す要因等、供給システムの導入・整備に関わる観点からも調査研究が行われてきた(片岡〔3〕, 胡ほか〔2〕, 根岸〔6〕, 秋永ほか〔1〕, 内藤〔5〕)。2006年の食育推進基本計画では、地場産農産物の使用率において数値目標が掲げられ、達成に向け全国的な取り組みが促されたものの、まずは供給システム自体をいかにして確立するかという課題に直面する地域も少なくなかったためである³⁾。したがって先行研究の多くは、供給システムの整備上の問題に関心を寄せ、時期を同じくして進められた平成の大合併による行政区の改編や、かねてから問題視されてきた給食事業の合理化の動き等に遭遇した際に、供給システムをどう維持していくかという点に踏み込むまでには至っていない。

尾高〔8〕によれば、学校給食向け地場産野菜の供給システムは現状から、①農協共販や卸売市場出荷の仕組みを利用し、場合によってはさらに納入業者等を介した供給、②農協の子会社や売上げ規模の大きい産地直売所等の流通コーディネーターを介した供給、③生産者グループによる直接供給の三つに分類される⁴⁾。野菜産地としての規模や地域の立地条件等により、流通コーディネーターの役割を期待できる既存の組織をもたない地

域ならば、ひとまず③のタイプのシステム形成に取り組むのが一般的であろう。これまでも、給食への食材供給に向け新たに生産者を組織して対応している事例や、農協の女性部活動の一環として取り組んでいる事例など、生産者グループによる様々な直接供給の取り組みが各地にみられる。

生産者グループによる直接供給は、生産者と調理担当者、子ども達との「顔の見える関係」の形成を促す反面、調理施設の変更に伴う食数の増加、あるいは生産者の高齢化による後継者不足等、需給バランスをめぐる情勢の変化によって直に影響を受けやすい。また、生産者の直接供給によるシステムは、必ずしも一様ではなく、地域の実情に応じて様々な形態がとられている。先行研究や聞き取り調査をもとにその形態を4タイプに分類し模式的に図1に示した。Ⅰは供給組織としての形態はなく、生産者や生産者グループから調理施設がその都度個々に買い入れるタイプである。地場産農産物の供給における組織的対応が未確立な段階に特徴的なⅠは、供給の拡大や安定を図るうえで何らかの組織化、つまりⅡ、Ⅲへの移行が必要になってくる。Ⅱは、比較的小規模な学区をベースに生産者や生産者グループがまとまり、一つの供給組織として調理施設に対応するタイプである。Ⅲは一つの供給組織が広域にわたる複数の学区の調理施設に対応するタイプであるが、複数の学区を網羅する大規模な給食センター1施設のみに対応する場合も含む。Ⅱよりも取り扱うロットは大きい。

Ⅱは小規模な供給であるがゆえに、行政区の改編や調理施設の統廃合等を背景として、供給先の広域化に伴うシステムの見直しを余儀なくされがちである。現場ではこれまで曲がりなりにも機能してきたⅡを如何にしてその質を落とさずに広域化に対応したシステムに再編させるかに苦慮しつつ、システムの新たな展開方向が模索されている。その際、各々異なる運営方式をとってきた複数の生産者組織の利害関係を調整しながら一つの組織に統合し、システムとして再機能させていくⅢの方向だけでなく、Ⅳのように直売グループをベースにしたネットワーク型組織によって、広域にわ

図1 地場産野菜を生産者から直接供給するシステムのタイプ（模式図）

たる供給先に対応する方向も選択肢に数えられよう。

IVは、IIを基本とする小規模な供給組織が相互の連携をとりつつ複数の調理施設（広域）に対応するタイプである。Ⅲのように供給システムを構成する生産者やグループの数が増えれば、供給の割当て量や配送等、受注に関わる生産者間の調整も煩雑になるため、その調整を一手に引き受ける部署、もしくは流通コーディネーターが必要とされるが、IVではそれぞれの小システムの供給における連携の仕組みを整えることによって、特定の流通コーディネーターの確保が困難な地域においても広域の供給を実現している事例がみられる。

そこで以下では、IVの組織形態として、直売グループによるネットワーク型組織の事例をとりあげ、その特徴を明らかにしつつ供給システムの広域的展開に向けた再編方向としての可能性に言及したい。

3. 調査対象と方法

鹿角市は秋田県北東部の中山間地域に位置し、その面積の約8割を山林が占める。夏季は太平洋側から吹き込むヤマセにより冷害を受けやすいため、米どころの秋田県にあって、きゅうり、トマトをはじめとする野菜やりんご、肉用牛等を導入した複合経営への取り組みが比較的早く進んだ地域である。人口 35,979 人、世帯数 13,378 世帯（2009 年 4 月）で、販売農家数 2,664 戸、販売農家 1 戸当たりの経営耕地面積は 159a である（2005 年センサス）。農業産出額 100 億円（2006 年）の 41.6%を畜産が占め、米の占める割合は 30.1%と県内の市町村では最も低い。

鹿角市は 1972 年に当時では珍しい大型合併を経て発足しており、平成の大合併以前は、県内で最も大きな面積を占める自治体であった。市内には小学校 9（他に分校 1）、中学校 5 の計 14 校あり、うち、2 校が自校、他は市内 2 カ所の給食センターにより計 3,100 食（2009 年）の給食を供給している。調査対象である「みどりの食材連絡会」は、2000 年からこれらの調理施設に野菜を中心とする地場産農産物を提供してきた。

図2 販売実績の推移

出所：みどりの食材連絡会事務局資料より作成。

表1 みどりの食材連絡会の編成

地区	学校数	調理施設	食数	直売グループ	グループ結成年	会員数
柴 平	1小学校	自 校	180	A	1998年	16
	1中学校	自 校	360			
花輪・八幡平	2小学校	南学校給食センター	1030	B	1995年	19
	1中学校			C	1998年	23
				D	1994年	13
				E	1996年	19
十和田・尾去沢	1小学校	北学校給食センター	1530	F	1999年	26
	3中学校			G	1994年	6
				H	1996年	30

出所：聞き取り調査により作成。

注. 1) 2009 年現在。

表2 主要 15 品目における「みどりの食材連絡会」の供給量（2008 年度）

品目名	年間供給量 (kg)	年間使用量に占める割合 (%)
ごぼう	1,475	92.5
トマト	135	84.3
生しいたけ	78	83.9
ねぎ	2,428	82.7
はくさい	2,960	79.7
キャベツ	6,913	69.9
だいこん	4,108	64.6
じゃがいも	5,145	64.3
にんじん	4,631	63.4
きゅうり	1,316	45.0
ほうれんそう	56	35.7
ピーマン	180	30.4
たまねぎ	509	4.7
レタス	3	0.1
もやし	0	0.0
計	29,937	47.3

出所：みどりの食材連絡会事務局資料より作成。

注. 1) 品目は秋田県が県内産利用率の測定対象としている品目である。2) トマトにはミニトマトも含む。

本調査は、当会の関係者として鹿角市産業建設部農林課の担当者および、生産者グループ代表者、供給食数が最も多い調理施設の主任学校栄養士からのヒアリングを中心に実施した。

4. 分析および考察

1) 取り組みの経緯

鹿角市では、1990年代から各地区に直売所が開設され始め、直売活動に取り組むグループが11グループにのぼっていた。こうした状況のなかで、2000年に鹿角市教育委員会から直売所で販売している農産物の給食への提供を要請されたのが地場産農産物供給に至るきっかけである。教育委員会、農政課、普及センター等の関係機関と直売グループ代表による協議の結果、地区ごとに直売グループがまとまり地区内の調理施設に食材を供給する体制を基本としつつ、8グループが一つの業者として登録し、グループ間で納品の調整等が可能になるようネットワーク方式の組織を結成することに決定した。同年、「みどりの食材連絡会」（以下、連絡会）として発足し、当時5ヵ所あった調理施設（2給食センターおよび3小・中学校）に1日当たり3,803食の食材の提供を開始した⁵⁾。当初の品目数は、ほうれんそう、キャベツ、ねぎ等12品目であったが、その後徐々に増加し、2008年度には加工品も含め年間46品目、販売金額は632万円に上っている（図2）。この間給食への使用頻度の高い品目を対象に、栽培管理についての技術講習会を普及センターや農協の協力を得て開催する等、生産者の技術向上にも努めてきており、近年は調理施設からの品質に関するクレームも減っている。2008年度には、学校給食で利用する野菜15品目において連絡会による供給率（重量ベース）が47.3%を占め、県平均26.5%を上回っている⁶⁾（表2）。

2) 組織運営

連絡会は8グループ、総勢152名会員から構成され、2009年現在の担当は表1のとおりである。グループの規模は様々であるが、いずれも1990年代後半に結成されており、50～70歳代の兼業農家の女性を中心である。りんごの生産者や夏秋野菜の生産者には単品の出荷も多いため、会員全員が周年で対応しているわけではない。

連絡会の役員は、各グループの代表8名から成る運営委員、運営委員の中から互選される運営会長、副会長、会計各1名と、監事2名、事務局（市農林課）1名で構成される。連絡会の運営は、毎月第1月曜日に開催される定例運営委員会が主体であり、ここでは、主に翌月の供給食材の単価決定と予定されている事業の打ち合わせが行われる。この定例運営委員会以外にも、年間活動として総会や児童のふき削り体験、栄養士との情報交換会、学校訪問等を実施している⁷⁾。

3) 発注から納品までの流れ

図3は、給食センターにおける受注体制を示す。鹿角市内の学校給食を担当する栄養士と教育委員会担当者による食材検討会を経て献立が決定され、その後使用食材について単価協定会議が開催される⁸⁾。入札の形式をとっており、連絡会の納入価格は業者の納入価格と同一かそれよりも安く設定されるよう調整が入る。この後、給食センターを担当する直売グループの取りまとめ役（1名）に食材が発注され、担当する運営委員（各直売グループの代表者）間でグループに割り振る品目や量を決定する⁹⁾。代表者はそれを所属するグループ

図3 食材の受注の流れ

出所：聞き取り調査により作成。

に持ち帰り、話し合いで担当する生産者（会員）を決める。グループで対応ができない状況が生じた場合は、代表者が同じ調理施設担当の運営委員、あるいは、他の調理施設の運営委員に確保の可否を問い合わせ対応を決め、割り振った結果について給食センターに通知する^{10) 11)}。連絡会で納入できない食材については、業者から県産品を優先して納入してもらうようになっている。

納品は、各生産者が当日の朝調理施設に搬入し、検品を受けることになっており、ほとんどが当日の納品である。但し、直売グループによっては、グループの代表者宅にいったん集荷の後、代表者が納品する場合もある。カボチャやインゲン等、あらかじめカット等の処理が必要な野菜については、納品前に生産者が下処理し代金に下処理代が加算される。納品した食材に問題がある場合は、栄養士が取りまとめ役に連絡するとともに、直ちに返品、交換してもらう。なお、決済については、取りまとめ役が管理する代表口座に教育委員会から一括して振り込まれた代金を、取りまとめ役が直売グループごとに仕分け、運営委員の口座に振り込む。運営委員は納品書および販売金額リストにしたがって、納品者（会員）の個人口座に振り込み精算することになっている。

4) 供給システムにみられる特徴

調理施設ごとに以上のような受注体制を組みながら、それらの体制が連なり合って連絡会全体の供給システムの基盤を成しており、その特徴としては、次の3点があげられる。

一つめは、直売グループがおおよそ地区単位でまとまって調理施設に対応しており、調理施設に近接する地域で生産された野菜が優先的に供給される仕組みをとっている点である。したがって、鹿角市は広域にわたる行政区であるが、基本的には子どもの日常生活エリアに居住する生産者が供給するため、使用食材はもとより生産者も子ども達にとってより身近な存在である。

二つめは、受注体制を調理施設ごとに完結させるのではなく、表3の例に示すように、欠品がある場合は相互に調整する機能を生産者側にもたせた点である。そうした調整を生産者が直接担当す

表3 「みどりの食材連絡会」からの供給
(南給食センターの2008年9月分の例)

供給品目	南給食センターへの 納入量(kg)	
	南給食センター担当の 直売グループから	他の直売グループから
キャベツ	80	207
ねぎ	111	0
にら	6	0
トマト	13	0
ミニトマト	0	25.8
なす	59	0
ピーマン	30	0
きゅうり	124	0
すいか	204	0
かぼちゃ	87	0
だいこん	149	0
にんじん	105	0
じゃがいも	225	0
ごぼう	5	28
さやいんげん	29	0
生しいたけ	20	0
りんご	118.5	0

出所: みどりの食材連絡会事務局資料より作成。

ることは、広域に分布する生産者間の情報交換を促す。逆に、普段からきちんと情報交換がなされていないければ、欠品時の調整も難しいため、日頃から互いの出荷品や栽培状況に対して関心を持たざるを得ない。野菜生産の盛んな地区の生産者との日常的な交流を通じて、栽培上のコツを教えてもらう等、技術が向上したとの声も生産者からあがっている。

三つめは、システムが複数の直売グループで構成されている点である。夏休み等の長期休暇時の対応については、計画的作付けや学校給食以外の販売ルートの確保の必要性等がこれまでも指摘されてきているが、供給母体が直売グループであることで供給量の調整がしやすいのに加え、複数の直売グループの存在により欠品時の支援も期待できる。給食の献立は市内でほぼ統一されているが、同一日の実施ではないため、調理施設によって使用する食材が異なることも、量的な確保に際して生産者の余裕をもった対応を可能にしている。

直売グループのネットワークの形態をとることによって見出されるこれらの特徴は、食材を供給する地域が広域化した場合でも、生産者の直接供給におけるメリットを活かしたシステム形成の方向が残されていることを示唆している。そこでポ

イントとなるのは、子ども達の日常生活エリアが食材の供給を担当する生産者のそれと重なること、そして直売グループの協力関係に基づきつつ生産者サイドのシステムに対する主体的関与を促す仕組みである。食材を供給する地域の広域化に伴って、供給量の調整等、生産者サイドの流通に関わる業務も増加しがちである。そのため、生産者サイドからそれらの業務をできるだけ切り離し、行政や農協等で代替するという対応がしばしばみられるが、ともすれば、供給システムに対して生産者が主体的に関わる余地も少なくなり、組織運営は他者任せになりかねない。連絡会の場合、各直売所を代表する運営委員の主導によって供給システムを担う生産者サイドの主体的関与のかなりの部分が支えられている。運営委員の主な業務は、①毎月の値決め、②品目、数量のグループ間割り振り、③品目、数量のグループ内割り振り、④不足品についての他グループへの打診、⑤割り振り結果の通知、⑥クレーム処理、⑦配送、⑧伝票の整理と提出（うち③⑦⑧はグループで対応の仕方が異なる）である。これらの業務遂行を通じて運営委員がネットワークの橋渡しの役割を果たしているが、それだけに運営委員の負担も大きくなり易い¹²⁾。また④については、運営委員の裁量に任されているため、業務が多いなかでは、できるだけ地場産のものを供給したいという強い意志、あるいは地場産農産物供給の意義に対する理解なしには、欠品を相互に調整する仕組みも活かしきれない危険をはらむ。したがって、生産者の主体的関与を促す余地を残しつつ、運営委員に集中しがちな業務負担をいかに軽減するかが、供給システムの維持にとって解決すべき課題の一つとなる。

5. むすび

以上、事例をもとに小規模な直売グループの連携による生産者の直接供給の特徴を検討した。それらの特徴をみる限り、小地域をベースにしたネットワーク型組織での対応には、子どもの生活エリアであり且つ生産者自らの活動基盤とする個々の地域に軸足を置いた供給システムの維持を促す可能性がうかがえる。ただし、ネットワーク型組

織による供給システムの円滑な運営には、先述のように、小グループの橋渡しの機能の担い手に対する負担集中を回避する仕組みに加え、生産者の増加によって生じる規格や品質のパラツキへの対処も考慮しなくてはならない。本稿では、当初から直売グループの連携による供給システムを立ち上げた事例を分析対象としたが、今後は、市町村合併等で直接供給のシステム再編を迫られた地域において再編時に生じる問題を明らかにし、再編方向としてのシステムの可能性についてさらなる検討が必要である。

追記：調査に際しては、みどりの食材連絡会事務局より多大なご協力を得た。記して謝意を表する。

注

1) 東北地域では完全給食を実施している小学校において共同調理場方式（センター方式）の占める割合は68.9%で、全国の50.7%を上回る（文部科学省平成19年度学校給食実施状況調査）。ただし、共同調理場方式の施設の74.7%は配食数が1,500食（児童・生徒数）以下の規模である。

2) かつては、国の助成措置が講じられた脱脂粉乳、小麦粉、米等については日本学校給食会（1950～1982年）やその再編組織が一括購入し、その下部組織である各地の学校給食会を経て調理施設に供給していた。また、その他の食材についても各都道府県や市町村単位で物資を共同購入する体制が主流だった。しかし、1990年代以降、助成の廃止と並行して国が政策的に整備してきた物流ルートが漸次減少し、地域の実情に応じたルートの多様化が進んだ。なお、現在は唯一優遇措置が継続している脱脂粉乳のみが、取扱業務移管を受けた（財）学校給食研究改善協会を通じて各地の学校給食会から調達されている。

3) 内閣府の食育推進会議が決定した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の増加を目標とする」ことが掲げられ、2004年度には21%だった地場産物の使用率（食材数ベース、全国平均）を2010年度までに30%以上に高めることを目標としている。これを受けて、都道府県レベルでも食育推進計画の策定が進められ、ほとんど

の都道府県において独自の目標値が定められている。

4) 尾高はこれらの供給システムの背景にある地域特性として、①は野菜の大産地、②は消費地（都市部）に隣接した農村地域、③は野菜産出額の少ない地域であることを挙げている。さらに地場産野菜の使用によってもたらされる「調理場・子どもたちと生産者との距離」の遠近と「取引にかかる関係者の負担」の軽重という2軸でシステムの特徴をみると、①は「距離」が遠く「負担」が軽い、②は「距離」が近く「負担」が軽い、③「距離」が近く「負担」が重いことを指摘している。詳しくは尾高〔8〕を参照のこと。

5) 米については、2000年から県北産「あきたこまち」を使用し、市内の業者に炊飯を委託している。

6) 秋田県では、ばれいしょ、にんじん、大根、白菜、ほうれんそう、ピーマン、ねぎ、もやし、キャベツ、玉ねぎ、ごぼう、きゅうり、レタス、トマト、生しいたけの計15品目の県内産利用率を指標としている。

7) 冬期間は直売所を休業する直売グループもあるが、休業したグループでもキャベツ、白菜、ねぎや根菜類等の保存野菜で供給を継続している。

8) 連絡会が毎月開催する定例運営委員会では、翌月供給できる品目と単価を検討し、連絡会全体としての出荷計画書（品目と単価のみ）をあらかじめ学校や給食センターに提出する。単価については、その時点での秋田市場の価格や昨年度の同期の実績を考慮して決めている。なお、連絡会による給食への食材供給が開始してからは、直売所での販売価格も連絡会での価格が基準になっている。

9) グループに割り振る際のルールは、例えば給食センターからの発注書の項目のトップにキャベツが記載されている場合、キャベツの項目だけをひろいB、C、Dの各グループに数量は考慮せず順番に割り振っていく。Cでキャベツが終われば、次の品目についてDからまた順に割り振る。割り振られても物が無い場合は、次のグループに割り振るが、その分を別の品目で補ったりはしない。

10) 1品目を複数の生産者で供給する場合、品種や品質のばらつきが生じる不都合があるため、生産者間で品種や栽培基準を統一する必要性が指摘されているが、連絡会ではばれいしょ以外、特に統一していない。また、規格についても特に詳細な取り決めはない。

11) 北学校給食センターでは担当する直売グループ数が多いため、当初からグループ間で割り振りのルールを決めて実施していた。同じく複数の直売グループが担当する南学校給食センターでも2003年から同様のルールで割り振りを実施している。

12) 直売グループによっては、運営委員に負担金が支払われており、あるグループでは、伝票作成と配送代として年間6万円を支出している。なお、配送を生産者サイドが担う点については、搬入時に調理員とかかわる雑談が、供給品に対する反応を知るうえでも重要だとする生産者の認識もある。

引用文献

〔1〕秋永優子・中村修・辻林英高「学校給食における地場産物使用のデメリットの再評価」『教育実践研究』第12号、2004年3月、pp.103-109。

〔2〕胡柏・片岡美喜「学校給食における有機農業と地産地消の世界—愛媛県今治市の取組みを中心として—」『農林統計調査』53(2)、2003年2月、pp.9-16。

〔3〕片岡美喜「地場農産物を使用した学校給食の取組と効果に関する一考察—高知県南国市を事例として—」『農林業問題研究』41(2)、2005年9月、pp.1-13。

〔4〕文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課「平成19年度学校給食実施状況調査」
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/kyusyoku/1266428.htm（2009年7月）

〔5〕内藤重之「都市化地域の学校給食における地産地消推進方策」『2005年度日本農業経済学会論文集』、2006年3月、pp.211-217。

〔6〕根岸久子「食教育と地産地消型学校給食の意義と課題」『農林金融』57(3)、2004年3月、pp.14-28。

〔7〕農林水産省大臣官房統計部「平成16年度農産物地産地消等実態調査」<http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/tisanti-jittai2004/tisanti-jittai2004.pdf>（2009年7月）

〔8〕尾高恵美「総研レポート 学校給食への地場産野菜供給に関する調査」農林中金総合研究所、2006年11月、pp.5-45。

（2010年2月9日受理）