

地場産物を活用した学校給食 による小農の生活改善の可能性

——パラグアイ共和国カアサパ県S市の事例より——

橋口奈奈穂

1. 本研究の問い

世界中で学校給食は、貧困と飢餓に苦しむ子どもへの援助として提供されてきた。藤原は世界の学校給食史について、新自由主義的政策が学校給食への国庫支出を削減し、民間委託を推進した結果、学校給食の意義が増し、予算と質の改善がなされる傾向がある（藤原 2018:28）と論じている。

各国政府や国際連合世界食糧計画（WFP）をはじめとする国際協力機関によって子どもたちに学校給食が提供されているが、近年は農村開発を目的にアフリカや中南米で地場産物を学校給食に活用するプロジェクトがみられるようになってきた。学校給食への地場産物の活用は、子どもたちに栄養価の高い旬のものを使用した食事を提供でき、農業改良や地域経済の活性化に繋がるなど、様々な効果が期待されるからである（Cecilia Ballesteros 2015:1, Panmela Soares et.al. 2017:1290）。

筆者は2017年9月から2019年9月まで独立行政法人国際協力機構（以下、JICA）青年海外協力隊¹として、パラグアイ共和国²（以下、パラグアイ）に派遣され、農牧省³農業普及局⁴カアサパ県S市支局に配属された。筆者は、学校給食の地場産物活用状況を2019年に調査する過程を通して地場産物を活用した学校給食が小農への支援として有効なのだろうかという問いを持つに至った。本稿では当時の筆者の記録と文献を整理することを通し、地場産物の活用と小農の生活改善の可能性について検討を試みる。

2. 南米の学校給食とパラグアイの学校給食

パラグアイを含む南米諸国ではいつから学校給食に関する施策が行われたのであろうか。Marjorie L. Scottが1953年に執筆し、翌年に大磯敏雄が翻訳した「世界の学校給食」に関連の記述があることから、以下一部引用する。

ウルグアイの学校においては1926年に昼食が提供され、1931年には政令が布かれた（大磯1954:117）。アルゼンチンでは20世紀の初めに児童へ食事と牛乳を提供する機関が存在しており、1932年に政令が施行され学校給食の実施が税金で賄われるようになった（*ibid.*）。ボリビアでは1935年にラパスの鉄道会社の女子従業員組合により学校給食運動が始まり、翌年には政令に基づき学校給食の補佐的機関が設立された（*ibid.*）。ペルーでは1936年に公衆衛生省・労働省・社会福祉省により労働者及びその家族のために食堂が設立され、1948年には都市を中心に学校食堂が設立された（*ibid.*）。チリでは1940年には保健所が文部省と協力し、小学校で1,500万人分の朝食と牛乳を提供するため、1,500万ペソ（約484,000ドル）が支出された（*ibid.*）。ブラジルにおいてはブラジル大学国立研究所が学校給食提供のために協同団体設立の提案をしたものの、就学する児童が少なかったため実施には至らなかった（*ibid.*）。パラグアイでは子どもの栄養改善の必要性が認められ、住民による学校給食の提供が行われた。しかし、資金不足と政治不安により、国家的問題に発展するまでには至らなかった（*ibid.*）。

これらの記述から、多くの南米諸国では、20世紀前半に政府が学校給食の実施または法整備に取り組んでおり、パラグアイでは学校給食にかかる施策の実施が遅れていたことがわかる。

3. パラグアイにおける小農公共調達と学校給食

パラグアイの農牧省農業普及局は小農を支援する政府機関であり、近年取り組んでいる支援の1つが学校給食への小農公共調達⁵である。小農公共調達とは、「政府が小農から生産物を購入し、商業を生み出すための公

共政策手段」である（FAO 2018:1）。この定義によると、政府が小農から生産物を購入する目的は学校給食のみならず、その他の公共施設の給食⁶に利用することが想定できる。しかし、この後論じるカアサバ県においては、小農公共調達とは地場産物を学校給食に活用するための仕組みとして認識されていたと思われる。それでは、いつから学校給食への小農公共調達が行われていたのだろうか。パラグアイの学校給食に関する法律を以下で整理する。

2014年6月、パラグアイの立法権は、「立法権法律第5210号学校給食及び公衆衛生のためにパラグアイ国議会は法律の効力により交付⁷」（以下、法律第5210号）した。法律第5210号における学校給食の主な目的は、子どもの食と健康の権利に留意し、学校期間中の子どもの福祉を保障することである。具体的には、成長段階に応じた安全で栄養バランスの良い食事の提供、健康的な食習慣の形成、そして地域特有の旬の生産物の活用などである。同年10月、教育文化省は「パラグアイ共和国大統領教育文化省政令第2366号学校給食及び公衆衛生のための法律第5210/14号を規定⁸」（以下、政令第2366号）した。政令第2366号においては、法律第5210号に基づき、提供される学校給食の種類や提供方法が定められている。

2015年1月、大蔵省は地域特有の旬の生産物を活用するため、「パラグアイ共和国大統領大蔵省政令第3000号小農の農産物を取得するための簡易プロセスの補完的な契約方法を確立する基準は、その取得に適用される調達及び選択プロセスの実施のために制定⁹」（以下、政令第3000号）した。この政令第3000号は、公的に旬の地場産物を活用するプロセスを確立させ、農村部の発展を促進し、小農の生活改善を目指している。学校給食のために生産物を販売できるのは、農牧省の「小農全国登録簿¹⁰」に登録されている小農のみである。

しかし、2018年7月、大蔵省は「パラグアイ共和国大統領大蔵省政令第9270号小農の農産物を取得するための簡易プロセスの補完的な契約方法を確立する基準は、その取得に適用される調達及び選択プロセスの実施のために制定¹¹」（以下、政令第9270号）したため、政令第3000号が無効となった。政令第9270号では政令第3000号に加え、委託会社は市との契約総額（施設設備費・人件費・光熱費などを含む）の10%を下回らない

割合で、小農から生産物を購入しなければならないと定められた。このような金額の具体的な記述は、政令第3000号では見当たらなかった。

2019年1月、立法権は「立法権法律第6277号法律第5210号学校給食及び公衆衛生のために第2条及び第10条の拡張パラグアイ国議会は法律の効力で交付¹²⁾」（以下、法律第6277号）し、法律第5210号の第2条と第10条に新たな施策を取り入れた。第2条では週3日以上国産のパナナ2本以上を在庫に応じて提供すると定め、第10条は小農公共調達の仕事を活用して国内産のパナナを提供すると定めた。Cecilia Ballesterosはパラグアイの学校給食と小農公共調達について、パラグアイ政府がFAOの支援を受けブラジルの学校給食と小農公共調達を参考に法律の制定から取り組んだ（Cecilia Ballesteros 2015:37-38）と報告している。

政令第3000号と政令第9270号にもあるように、小農公共調達の1つの目的は小農の生活改善である。また、農牧省農業普及局が行う小農への支援は、大別して農業改良と生活改善の2つである。その背景は、1952年にパラグアイ政府がアメリカ合衆国政府と技術協力の調印を行い実施した「4Cプログラム」¹³⁾がきっかけである。4Cプログラムでは、農牧省農業普及局が中心となり、いくつかの農村で男性には農業改良を、女性には生活改善として栄養・料理・裁縫などの指導を行った。農村部に残る性分業ゆえに、4Cプログラムは受け入れられ、今日に至った（藤掛2007:345）。生活改善を目的として行われる小農公共調達の特徴とジェンダー課題については、別稿で論じたい。

4. パラグアイの小農とS市の小農

パラグアイの主要産業は農業であり、農家の約8割が小農である。事例として取り上げるカアサパ県（首都アスンシオンから約220Kmバスで約5時間）は、人口約18万人である¹⁴⁾。S市の人口は約3万5千人¹⁴⁾であり、県庁所在地のカアサパ市よりも約1万人多い¹⁴⁾。

小農の定義は以下の通り複数ある。南米南部共同市場（以下、メルコスール）加盟国における小農の定義は、「主に家族労働力を用いて農業生産活動を行う。1年間に生産工程の特定の時期に臨時雇用する労働者の数は

20人以下である。農地あるいは周辺に住まいを置いている。生産する作物は関係なく、所有・賃貸あるいはその他の関係で条件の悪い土地50ha(東部地域)を使用している」(JICA・アイシーネット株式会社・日本工営株式会社2011:1)。

パラグアイの小農の農地の目安について、農牧省農業普及局S市支局の農業技師に確認したところ、「メルコスール加盟国の小農の定義の目安は50haだが、50haの畑は大きすぎる」と述べていた。パラグアイの全農地の84%が20ha以下の小農であり、カアグアス県コロネル・オビエド市から最も離れた地区(約35km)にあるS村の小農の農地は20ha以下である(藤掛2008:107)。パラグアイにおける小農の農地の目安は、20ha以下と説明して差し支えないだろう。筆者が訪れたS市の複数の小農の農地のうち、最も大きいと思われる農地では4名が作業していた。農牧省農業普及局S市支局の農業技師によると、その小農の農地の大きさは約1haとのことであった。

5. S市の学校給食と小農組合K

パラグアイの公立学校は、午前・午後・夜間の3部制となっており、3月から11月まで学校の授業がある。長期休暇は7月中旬の2週間の冬休みと、12月から2月末までの3ヶ月間の夏休みである。2019年現在のS市の公立学校と学校給食に関する情報を教育文化省のホームページより確認するとS市の公立学校は101校¹⁵であるが、2019年に学校給食が提供されたのは僅か6校であった。政令第2366号において学校給食の種類は、朝食・朝の軽食・昼食・昼の軽食・夕食と定められている。筆者が派遣中に訪問した学校は午前と午後の2部制であり、昼食と軽食が提供されており、軽食はビスケットやバナナなどのお菓子であった。

S市役所職員によると、2月頃にその年の学校給食計画の予算が決定し、国家公共投資開発基金¹⁶によって配分される。4月頃に教育文化省¹⁷と国立栄養食品研究所¹⁸が作成した学校給食計画を受け取り、6月頃に市役所は委託会社を決定する。委託会社は学校給食計画に基づき、学校給食の運営に必要な施設設備・調理員・食材などの準備と管理を行い、7月頃から

11月末の夏休みまで子どもたちへ無料の学校給食を提供する。学校は学校給食に問題があれば、市役所に報告・相談することになっている。図1はS市の学校給食の仕組みを説明したものである。

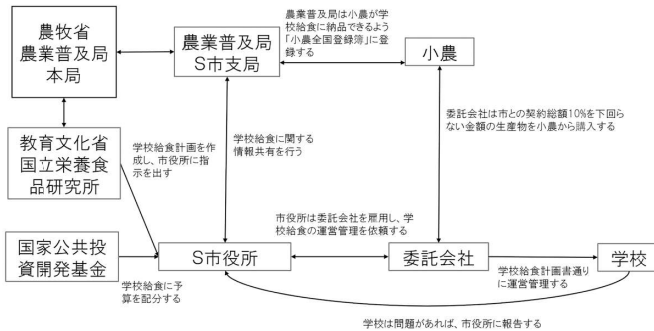


図1 2019年現在のS市の学校給食（昼食）の仕組み
MEC and INAN（2019）と筆者のフィールドノートを基に筆者作成

小農公共調達とは、小農の所得創出を目的とした生活改善であるが、S市のすべての小農が生産物を納品できるわけではない。学校給食へ生産物を納品するためには、農牧省農業普及局で小農全国登録簿に登録する必要がある。農牧省農業普及局S市支局の職員によると、2019年時点でS市において登録手続きを行い委託会社へ生産物を納品していたのは、小農組合Kに所属する15世帯程度の小農のみであった。彼らは毎週火曜日と金曜日の早朝4時半から11時過ぎまで定期市場を開催しており、その売上げが主な収入源となっていた。しかし、学校給食が提供される7月頃から11月末までは、定期市場での売上げに加え、小農公共調達による収入もあった。

6. 今後の研究に向けて

本論では、南米諸国の学校給食の歴史や小農公共調達などに関する情報、S市の学校給食の仕組みについて整理した。その結果をまとめると次のよ

うになる。

南米諸国において、学校給食の法律の制定または国家による施策が行われていたのが、ウルグアイ・アルゼンチン・ボリビア・ペルー・チリであった。ブラジルでは学校給食の提案はあったが、就学する児童が少なかったことから実施には至らなかった。パラグアイにおいては、住民による学校給食の提供は行われていたものの、政治不安から政府機関による施策の実施は行われなかった。パラグアイの学校給食の施策は南米諸国の中でも遅れていたことが明らかになった。

パラグアイの学校給食に関する法律について、2014年6月に学校期間中の子どもの福祉の保障を目的に法律第5210号が制定され、同年10月政令第2366号が制定された。小農公共調達については、2015年1月に政令第3000号が制定され、2018年に政令第9270号が制定されたため、政令第3000号が無効となった。なお、2019年1月に法律第6277号が制定され、国産のパナナが在庫に応じて提供されることとなった。Cecilia Ballesteros (2015) はパラグアイの学校給食に関する法律や小農公共調達の仕組みは、FAOの支援によりブラジルの政策をモデルにしていると報告している。

メルコスール加盟国では、小農とは20名以下の家族を中心とした労働者により、農業生産活動を行っていると定義される。メルコスール加盟国では、所有する土地の目安は50ha以下であるが、パラグアイにおいては20ha以下が定義として妥当であろうと判断した。

S市役所は教育文化省と国立栄養食品研究所から受け取った学校給食計画に基づき、委託会社に施設設備・調理員・食材などの準備や管理などの学校給食の運営を全て委託する。また、政令第9270号により、委託会社は学校給食運営のための市との契約総額の10%（施設設備費・人件費・光熱費などを含む）を下回らない割合で、小農から生産物を購入しなければならないと定められた。

法律第5210号にもあるように、パラグアイでは学校給食の重要性が認識されている。しかしながら、前述したようにS市にある101校の学校のうち6校しか学校給食が提供されていないことから、予算確保が不十分であると考えられる。これらは、藤原（2018）が論じた世界の学校給食史の傾向に類似するものがあると推察する。

本稿ではS市の学校給食の事例から、地場産物を活用した学校給食による小農の生活改善の可能性を検討した。その結果、S市において地場産物を活用した学校給食は小農への支援として有効ではない可能性が高いと考えられる。その理由は、2019年時点でS市において小農公共調達に参加できるのは小農組合Kに所属する小農のみであったからである。また、2019年8月、筆者はS市役所に、学校給食の2018年会計決算の閲覧を希望したが許可は下りなかった。政令第9270号で定められたように委託会社が市との契約総額のうち10%以上、小農公共調達を経て食材を購入したかを確かめることはできなかった。今後は、学校給食や小農公共調達の仕組みに関する調査をさらに進め、別稿に譲った生活改善として行われる小農への支援の特徴を明らかにするとともに、地場産物を活用した学校給食が小農への支援にどのように有効に機能するのか検証していきたい。

謝辞

研究ノートの執筆にあたって、ご指導いただきました藤掛洋子教授はじめ、都市イノベーション学府の都市地域社会系の先生方に深く感謝申し上げます。また、バグアイで活動していたときから帰国して以降もご指導いただいている農牧省農業普及局と関係者のみなさまに心よりお礼申し上げます。

註

1. JICAは2018年度の秋募集から「海外協力隊」に名称変更した。筆者は「青年海外協力隊」として派遣されたため、当時の名称を用いる。
2. バグアイは南米中央部に位置し、人口は約704万人（World Bank 2019）である。
3. 「Ministerio de Agricultura y Ganaderia」を「農牧省」とする。略称は「MAG」である。
4. 「Dirección de Extensión Agraria」を「農業普及局」とする。略称は「DEAg」である。略称の「g」は「Agraria」の二文字目で、小文字である。「DEAG」と記載している文献もある。
5. 「Compras públicas agricultra familiar」を「小農公共調達」とする。
6. 給食とは、食事時間を挟んで関係者が滞在する必要がある施設（工場、病院、学校

など)で、まとまった量の食を分配して集団で食べること、またはその食べ物のことで、時間も場所も原則として決まっている(藤原 2018:6)。

7. PODER LEGISLATIVO. 2014. LEY N° 5210, DE ALIMENTACION ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO, EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY. (20 de Junio).
8. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. 2014. DECRETO N° 2366, POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 5210/14, DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO. (7 de Octubre).
9. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, MINISTERIO DE HACIENDA. 2015. DECRETO N° 3000, POR EL CUAL SE ESTABLECE LA MODALIDAD COMPLEMENTARIA DE CONTRATACIÓN DENOMINADA PROCESO SIMPLIFICADO PARA LA ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SE FIJAN CRITERIOS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y SELECCIÓN APLICADAS PARA ESTAS ADQUISICIONES. (27 de Enero).
10. 「Registro Nacional de Agricultura Familiar」を「小農全国登録簿」とする。略称は、「RENAF」である。
11. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, MINISTERIO DE HACIENDA. 2018. DECRETO N° 9270, POR EL CUAL SE ESTABLECE LA MODALIDAD COMPLEMENTARIA DE CONTRATACIÓN DENOMINADA PROCESO SIMPLIFICADO PARA LA ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SE FIJAN CRITERIOS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y SELECCIÓN APLICADAS PARA ESTAS ADQUISICIONES. (30 de Julio).
12. PODER LEGISLATIVO. 2019. LEY N° 6277, QUE AMPLÍA LOS ARTÍCULOS 2° Y 10 DE LA LEY N° 5210/2014 "DE LA ALIMENTACION ESCOLAR Y CONTROL SANITARIO" EL CONTROL SANITARIO CON FUERZA DE LEY. (14 de Enero).
13. 4Cプログラムとは、アメリカ合衆国の4Hプログラムがスペイン語に訳されたものである。4Hプログラムとは、「19世紀末から20世紀初頭にアメリカ合衆国アイオワ州で行われた農村の少年少女を対象にしたプログラム」である。4Hはクラブのモットーを示すもので、Hans（農業改良と生活改善に役立てる能力）、Head（科学的に考える頭脳の訓練）、Heart（友情と誠実に富む心を育む）、Health（楽しく暮らし元気に働くための健康づくり）である(藤掛2007:345)。
14. 国立統計研究所 (Instituto Nacional de Estadística)のホームページを参照した(<<https://www.ine.gov.py/default.php?publicacion=2>>) (最終アクセス:2021年10月30日)。
15. 教育文化省に登録されているS市公立学校の数を示した(<<https://datos.mec.gov.py/data/establecimientos>>) (2021年10月30日最終アクセス)。なお、義務教育は9年制で3期に分かれており、1期は初等学校1年生～3年生、2期は4年生～6年生、3期は7年生～9年生となっている(外務省2017)。公立学校には保育園と幼稚園が併設される学校が多く、S市においては保育園・幼稚園・1期～2期の幼児と児童が通う公立学校、保育園・幼稚園・1期～3期の幼児・児童・生徒が通う公立学校、3期の生徒のみが通う公立学校の3種あると思われる。しかし、教育文化省のHPから101校のS市にある公立学校の種別やその割合などの情報は得られなかった。
16. 「Fondos Nacional de Inversión Pública y Desarrollo」を「国家公共投資開発基金」とする。略称は、「FONACIDE」である。

17. 「Ministerio de Educación y Cultura」を「教育文化省」とする。略称は「MEC」である。
18. 「Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición」を「国立栄養食品研究所」とする。略称は「INAN」である。

引用・参考文献

- Cecilia Ballesteros, 2015, *Buenas prácticas para la implementación de mecanismos de compras públicas directas y locales a la agricultura familiar para la alimentación escolar*. FAO.
- FAO, 2018, *COMPRAS PÚBLICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR: Propiando puentes entre la demanda pública y la oferta de la agricultura familiar*. < <https://www.fao.org/3/ca0334es/CA0334ES.pdf> > (最終アクセス：2021年10月30日)。
- MEC and INAN, 2019, *PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY-PAER Formulario Nro 1: Proyecto para el servicio de Almuerzo Escolar*.
- Panmela Soares, Suellen Secchi Martinelli, Leonardo Melgarejo, Suzi Barletto Cavalli, Mari Carmen Davó Blanes, 2017, *Using local family farm products for school feeding programmes: effect on school menus*. *British Food Journal*, Vol. 119 Issue: 6, pp.1289-1300.
- 藤掛洋子 (2007) 「パラグアイ農村女性：日常実践とエンパワーメント」、坂井正人・鈴木紀・松本英次編『朝倉世界地理講座第14巻 ラテンアメリカ』、朝倉書店、pp.342-350。
- (2008) 「農村女性のエンパワーメントとジェンダー構造の変容—パラグアイ生活改善プロジェクトの評価事例より—」『国際ジェンダー学会誌』、Vol.6、pp.101-132。
- 藤原辰史 (2018) 『給食の歴史』、岩波新書。
- 外務省 (2017) 「諸外国・地域の学校情報—パラグアイ共和国」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/world_school/04latinamerica/infoC42500.html> (最終アクセス：2021年2月1日)。
- JICA・アイシーネット株式会社・日本工営株式会社 (2011) 「パラグアイ国小農支援のための総合的農村開発計画小農支援のための総合的農村開発計画ファイナルレポート」<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12041414_01.pdf> (最終アクセス：2021年10月30日)。
- マージョリー・L・スコット (1954) 『世界の学校給食』、大磯敏雄訳、第一出版。

一次資料

橋口奈奈穂 (2019) フィールドノート。

(都市イノベーション学府博士課程前期・都市地域社会専攻)