地場産農産物を活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—

片岡 美喜*

An Examination of the Practices and Effects of the School-meal Program Using Local Food Products: A Case Study of Nankoku City, Kochi Prefecture

Miki Kataoka (The United Graduate School of Agricultural Sciences,
Ehime University • SPS Research Fellow)

Food products used in the school-meal program are usually supplied by the wholesale system, organized nationally in Japan. However, the movement attempting to use local food products in the program has appeared in recent years. This paper examines the process and effects of this practice by a case study of the program in Nankoku city, Kochi prefecture, which is well known as a pioneer in the practice.

Some meaningful results have been found in this work. Firstly, the use of rice, fruits and vegetables, produced in

hilly and mountainous regions in the area under study has substantially promoted the development of agriculture. Secondly, these practices have brought about significant effects both on cost-saving in the school meal and in school education. The efforts of school dieticians in food material use have greatly contributed to cost saving.

This analysis also suggests that further efforts are needed both in guaranteeing the supply of local food products, and in improving the mutual understanding between food suppliers and the education-side.

1. はじめに

地場産農産物¹⁾を活用した学校給食は、「地産地消」²⁾の実践的な取組の一つとして、近年広がりを見せている。1990年代後半にこれまで国庫補助に支えられてきた給食用食材供給体制が転換傾向を見せたことや、「食料・農業・農村基本計画」(2000年)において食料自給率向上に関する指針が示された政策的な流れとともに、食への安全・安心志向の高まりから、消費者と生産者の相互理解を深める取組として注目を集めている。こうした流れを受け、2002年に文部科学省により地場産農産物を食材とする学校給食を積極的に推進する方向が示されたとともに³⁾、食育問題が広範に論議され、学校給食に

おける地場産率の向上が国是レベルでも重視されるようになっていく⁴⁾。

これらの動向を反映して、学校給食に関する報道や調査研究が多数見られるようになった⁵⁾。例えば根岸〔1〕は、学校給食による食嗜好への影響を分析し、食材供給に果たす農業関係者の役割の重要性を指摘した。中村・秋永〔2〕は、学校給食用食材に占める「地場産自給率」の低さと地場産農産物導入の関係を実態調査に基づいて考察し、多くの課題点を提起している。片岡・胡〔3〕は、高知県南国市の取組から地場産農産物を導入した学校給食の取組に対する評価と課題を示し、学校給食における地産地消を「地域内の人・物の対流により、市場経済で評価されない価値（農業の多面的機能、教育的効果など）が生まれる」とし、それらの取組は「地域のムーブメント」であると位置付けた。続いて胡・

* 愛媛大学大学院連合農学研究科・日本学術振興会特別研究員

片岡〔4〕は、学校給食における地場産農産物の利用と有機農業運動との関係を分析し、地産地消を基本とした学校給食の拡大を目指すには、「有機」などのコンセプトを明示的に示す必要があることを明らかにした。

しかし、実際の取組に比べて、実証研究の成果は全体としてまだ少なく、多くの事例検証が必要である。加えて近年の制度整備につれて、多くの自治体で取組が見られ始めているが、市町村合併等による行政区の改編や財政削減に伴う学校給食の合理化の動きなど、取組を支えてきた基盤を揺るがす状況が発生している。そこで、地場産農産物を利用した学校給食を進展させていく上でも、より精緻で中長期的視座に立った調査研究を積み上げてゆく必要があると言える。

したがって本稿の課題は、地場産農産物を活用した学校給食の先進事例として注目される⁶⁾ 高知県南国市を取り上げ、展開過程の分析から取組の効果と課題について考察を行うことにある。既出論文〔3〕においても南国市の事例を取り上げ、2002 年までの実態解明を行ったが、本稿ではさらに、取組の社会経済的、制度的背景を明らかにするとともに、対象地域の取組を段階的に捉え、それぞれの段階で直面する問題とその発生要因、具体的対応と効果、地場産農産物の利活用への影響を捉え、対象事例の普遍的意義を見出すことを目指すものである。このような分析によって学校給食における地場産農産物の活用を推進する上で通有する効果と課題を提示し、今後発展する各地の取組に示唆を与えるものとする。

以下では、第 2 節において、我が国の学校給食制度の変遷を概観し、地場産農産物の学校給食への活用が見られはじめた背景を整理する。第 3 節では、対象地域における形成経緯、食材供給、食材活用と食農教育の実態を取組の発展段階毎に明らかにする。第 4 節では、地場産農産物を導入した学校給食に期待される効果を三分類して、取組による効果の実態を考察する。第 5 節では、研究結果をまとめ、今後の課題を指摘する。

2. 学校給食制度の概要と地場産農産物を利用した学校給食の展開

政策による学校給食の計画的な導入は、第二次世

界大戦後のことである。戦後の困窮する食糧事情の下で、児童・生徒の健全な成長のため、栄養補完を図ることを目的に開始され、その後学校教育活動の一環として位置付けられるようになった。1951 年、当時の給食用財源であったガリオア資金（アメリカの占領地域救済政府資金）の打ち切りに伴い、世論の支持を得て国庫補助による学校給食の存続が要望され、1954 年に学校給食法が成立した。以降、1966 年に「学校給食の物資の共同購入促進について（体育局通知）」、1975 年に「学校給食用物資安定供給対策特別事業費」補助金（12 億 5 千万円）の計上など、物資の流通、安定供給体制、衛生管理を中心に、普及と充実のための施策が逐次実施されてきた。一連の制度整備は、学校給食の普及に大きな成果を上げ、2003 年度現在、国公立校における学校給食の普及は、全体で 1,067 万人の児童生徒が学校給食を受け、小学校で 99.9%、中学校で 87.3%の割合に至り、世界的にみても高い給食実施率を実現している⁷⁾。

このような給食実施状況が実現したのは、学校給食の効率化を目指して大きく二つの措置がなされたからである。一つは、給食調理方式の合理化・大規模化の推進である。給食開始当初は、個々の学校で自校調理を行っていたが、1985 年「学校給食業務の運営の合理化（体育局通知）」を受け、財政削減や少子化への対応を目的に給食調理施設の集約化が進んだ。同通知以降、調理施設の大型化に伴い、調理済給食の運搬業務、食器洗浄、給食用資材購入と管理、ボイラー洗浄など給食管理業務の民間委託による合理化が進展している。2003 年度年現在、学校数割合で小学校が 50.8%、中学校が 66.5%で共同調理場方式の完全給食を受けている。

もう一つは、学校給食会の設置と組織化の推進である。1955 年に日本学校給食会法が公布されてからの 5 年間で 47 都道府県すべてに学校給食会が設置され、特殊法人日本学校給食会（現（独）日本スポーツ振興センター）を基幹とする全国的な組織網が形成された。同会の目的は、学校給食用物資の適正円滑な供給、学校給食の普及充実であり、買入、売渡など給食用物資の供給に関する業務、学校給食に関する調査研究を主な業務としている。

図 1 は、学校給食の組織システムを、食材の流通経路の視点から整理したものである。I 型の経路では、日本学校給食会が定めた学校給食用食材である

指定物資および承認物資の供給が行われてきた。指定物資とは、同会が学校給食用食材を安価で安定供給を図るために、文部科学大臣が指定した小麦、米、脱脂粉乳、牛肉など原材料とその加工品等である。加えて、文部大臣の認可を得て取り扱う承認物資があり、加工食品、冷凍食品など、大量購入して保存が可能なものが多種取り扱われた。このルートは給食用物資供給の中で大きな比重を占めている。

青果物、加工食品、調味料などの食材については、Ⅱ型の県学校給食会、Ⅲ型の市町村学校給食会など、各自治体の学校給食会による調達が行われている。取引は、各自治体給食会と登録業者間によるものが中心である。Ⅳ型のように、中間経路をはさまない調理場と供給側の直接的な取引は、全体に占める割合としては小さく、市町村単位の学校給食会を持たず、教育委員会が給食業務を代行している場合などに見られる。

図1に示すように、これまでの学校給食制度では、Ⅰ～Ⅲ型を中心とした食材流通の整備によって物資の共同購入が行われてきた。これによって、調理方式の大規模化・合理化に対応した食材の安定供給対策が徹底されたのみならず、方針および事務処理系統の一元化が図られ、保護者負担を抑えた安定的で均質化された学校給食の供給に寄与してきた。

図1. 学校給食用食材の流通系統

出所：参考文献[5]を元に加筆・修正

その一方で、同一規格品を大量に一括購入する傾向は、地域で農業生産が行われているにも関わらず地場産農産物の利用が極めて少ないという状況を形成してきたため、学校給食と地域農業はかい離の一途を辿ることとなった。このような状況に対し、保護者、教育関係者、一部有機農業者などを中心に、安全な給食用食材の確保、児童・生徒への教育的効果、流通経路の多様性確保等の観点から、自治体等へ地場産農産物の学校給食への導入を働きかける運動が活発化するようになった⁸⁾。だが、これらの取組は次節で取り上げる高知県南国市など一部の先進事例に留まり、1990年代後半まで大きな広がりは見られなかった。

取組が広がりを見せなかった要因は、食材の流通経路の選択は学校給食会の方針によって強く規定される場合が多く、流通ルートの変更には、食材納入業者の既得権益の問題に直面するなどの障害があるからである。そして、食材購入に係る補助は、Ⅰ型Ⅱ型の取り扱う範囲を対象に行われてきたため、地場産農産物など補助の対象外である経路は選択されてこなかった。その結果、学校給食会を中心とした今日までの食材供給体制は、量の確保、コストの面から納入業者との計画的な大口取引が主体となり、季節性のある小口の地場産農産物の納入が困難な流通系統を形成することになった。

国内の農産物流通構造や態様も、学校給食に少なからず影響している。野菜生産出荷安定法（1966年）や卸売市場法（1971年）に伴う流通の広域化により、卸売市場の取引における地場産農産物の比重が減退した。このような市場の傾向から、納入業者が仕入れを決定する際、給食会から受注した数量と価格が合致しない場合が多い地場産農産物は、おのずと選択されなかった。

しかしながら近年の制度変化に伴い、これまで国庫補助に依拠してきた食材供給体制は変化しつつある。1997年に閣議決定された「特殊法人の整理合理化について」という通達に基づき、1998年度のトマトケチャップと精麦を最後に承認物資が廃止となり、同年から学校給食用米穀の値引き措置が段階的廃止になっている。このようにⅠ型は、食材供給業務を縮小する一方、「学校給食における地場産物活用事業」（2002年）を開始し、情報提供などの支援業務を拡大して、Ⅱ・Ⅲ型の各自治体給食会に食材

供給業務を委譲している。このような近年の給食用食材流通をとりまく環境変化は、各自治体の学校給食会ごとに個性が生まれる契機となり、特色のある給食づくりが可能となり始めている。

3. 高知県南国市の棚田米を活用した学校給食の展開

高知県南国市の取組は、先に述べた学校給食の大

きな流れの中で時代の要請を先取りし、早期から実績をあげた先駆的事例である。同市の取組は、表 1 に示す三つの段階を経て、既往とは異なる給食用米穀の流通経路を形成し、南国方式と呼ばれる学校給食を確立した。ここで取組を段階的に区分したのは、学校給食において地場産農産物の活用を定着させる条件および到達点が、発展段階によって異なっているからである。

表 1. 南国市における棚田米の学校給食への導入をめぐる取組年表

取組合意と 南国方式学校給食制度の 形成期	1996 年 4 月	南国市の農業振興対策として、市農業委員会農業振興部会委員から、棚田米を学校給食へ使用する提案がある。
	5 月	平成 8 年度市農業委員会農業振興部会活動計画とする。
	6 月	平成 8 年度農業委員会総会で議決される。
	8 月 26 日	「南国市産の米を考える会」開催。農業委員会から、市長、助役、JA 県経済連、JA 南国市、市農林課らに、棚田米を学校給食で利用することを提案する。
	10 月 2 日	高知食糧事務所、JA 県経済連、JA 南国市、パン製造業者（炊飯委託業者）との調整。
	10 月 2 日	高知県学校給食会へ、取組の要請。
	10 月 28 日	先進地視察（千葉県佐倉市、我孫子市）。ここで、文部省通達「学校給食用自主流通米の使用について」を知る。
	10 月 28 日	「南国市学校給食検討委員会」設立。高知食糧事務所、県体育保健課、県園芸流通課、県学校給食会、JA 経済連、JA 南国市、市農林課、市教育委員会、市農業委員会が構成。
	1997 年 3 月 5 日	「自主流通米による学校給食の実施に関する覚書」を市農業委員会の立ち会いの下、南国市、JA 南国市、JA 経済連の三者で調印する。
	4 月	文部省から「栄養教育推進モデル事業」の指定を受ける。
地場産農産物の 利用拡大期	4 月 8 日	棚田米を使用した学校給食が開始される。小学校 13 校のうち、モデル校として自校炊飯による完全米飯給食 1 校、週 4 回米飯給食を 1 校、他の小学校と 2 幼稚園では、週 3 回での開始となる。
	同月	栄養士が授業担当する「1 単位制度」と、クラス担任とのチームティーチングが開始される。
	1997 年 8 月 1 日	「南国市学校給食充実推進協議会」が発足。米以外の地場産農産物の学校給食への導入を検討し始める。JA 南国市、県中央農業改良普及センター、市農林課、市教育委員会、市農業委員会が構成。
	9 月	「米づくり親子セミナー」が、JA 南国市主催で開始される。
	1998 年 12 月 1 日	市内全校で、家庭用炊飯器による自校炊飯方式となる。
	1999 年 4 月	市の教育指標に「食育」を明示する。
	2000 年 3 月 2 日	JA 南国市に、「学校給食米生産部会」が発足する。
	3 月 7 日	「南国市学校給食米売買契約書」を、市農業委員会立ち会いの下、南国市と JA 南国市が調印する。
	同月	小・中・高連携の茶づくりが開始される。
	4 月	直接売買契約による地場産米給食開始。
地産地消コンセプトの 明確化と普及段階	同月	地場産農産物の導入開始。調理職員が、良心市、道の駅へ買い出しに行く方式となる。
	2001 年 同月	「棚田お米学校」が、JA 南国市主催で開始される。
	4 月	米飯給食の回数が、モデル校を除く市内全校で、週 4 回になる。
	同月末	普及所の仲立ちで教育委員会、JA による地場産野菜供給に関する協議会が発足される。
	同月末	地場産有機野菜の導入開始。有機農家との契約栽培方式となる。
地産地消コンセプトの 明確化と普及段階	2003 年 4 月	市内全校で、完全米飯給食になる。
	同月	市農林課にて、地産地消促進事業が開始される。
	2004 年 4 月	文部科学省から「安全かつ安心な学校給食推進事業」「学校を中心とした食育推進事業」の指定を受ける。
	9 月	普及所を中心として青果業者、有機農家など関係者を交えた南国市地産地消推進委員会および南国市食育推進委員会が発足する。

出所：南国市農業委員会資料、聞き取り調査より筆者作成

図 3. 南国市学校給食における地元産米利用の流通経路 (2000 年～)

出所：南国市農業委員会資料、参考文献 [3] [7] および聞き取り調査より加筆

注：① — 物の流れ、② 金銭の流れ、
③ — 取引書類の流れ

制が構築された。

1996 年 10 月、従来の米購入先であった県学校給食会を交えて、「南国市学校給食検討委員会」が開催された。同会では、「学校給食用自主流通米の使用について」(1996 年)という文部省通達の存在が追い風となり、これまで米穀を供給してきた県給食会および県教育課から、全面的に協力するという意向が示され、具体的な検討が開始されている。この通達は、学校給食用米穀助成金の段階的廃止に伴い、地元の自主流通米を学校給食で使用することを推奨する主旨の内容で、流通ルートを切り替える大きな要因となった。1997 年 3 月には、南国市、JA 南国市、県経済連の 3 者で、農業委員会立ち会いのもと、「自主流通米による学校給食の実施に関する覚書」が調印され、同年 4 月から、モデル校において棚田米を使った米飯給食が開始された。

図 2 に、取組当初の地元産米穀の流通経路を示している。従来経路と異なる点は、これまで米購入の相手先であった県給食会と折衝した結果、市独自の「3 者による覚書の締結」⁹⁾を行ったことである。事務系統は従来のままで、物流のルートのみを変更しての対応である。2000 年からは JA 南国市に学校給食米生産部を設立し、図 3 に示す実質的な関係機関のみでの物流と事務処理が可能となったことで、生産と供給の体制が確立した。

(2) 地場産農産物の利用拡大期(1997 年 8 月～2001 年 4 月)

この段階では、棚田米の供給体制が確立されたことで、取組に対する自信を深め、棚田米のさらなる

表 3. 南国市における学校給食用棚田米の供給量

	単位：kg			
	黄金錦	ヒノヒカリ	その他	計
1997	8,100	21,900	—	30,000
1998	8,400	22,600	—	31,000
1999	4,500	11,490	16,010	32,000
2000	12,610	20,730	—	33,240
2001	11,850	22,000	—	33,850
2002	11,628	22,572	—	34,200

出所：南国市農業委員会資料、聞き取り調査より筆者作成

利用拡大と米穀以外の地場産野菜の供給が開始された。

棚田米を使用した米飯給食は、同市公立小学校・幼稚園全校の約 3,000 人を対象に、試行段階を経て、モデル校は週 4～5 回、その他の学校では、週 3 回または週 4 回で開始された。給食用棚田米供給量は、米飯給食の回数の増加とともに年間約 1 t ずつ供給量が増加するなど、利用拡大の様子が伺える(表 3)。

2000 年からは、地場産野菜の供給が開始され、市内農産物直販所「かざぐるま市」および「風の市」において、近隣の 5 校の栄養士がその日必要な食材を一般客と同条件で購入している。2001 年からは、地元の有機野菜生産農家と同市学校給食会の契約によって、有機野菜の購入経路が確保された。学校給食用食材は、通常出荷するものとは別に生産されており、2001 年は春菊を、2002 年は大根とニンジンなど、できる限り様々な品目を安定的に供給する努力がなされている。有機野菜は、出荷限量と農家が一度に直接配送可能な範囲を勘案して、3～4 校ずつを一グループとしたローテーションで市内全ての給食調理場に供給している。

地場産農産物の供給が本格化してからは、「食材活用」に関する取組を開始した。1998 年から市内全校で家庭用炊飯器による自校炊飯方式が採用され、棚田米の利点を引き出した効果的な配食法を実現している。児童約 17 人に、炊飯器一釜を目安に、市内全校の小学校と幼稚園あわせて 15 校に対して、家庭用炊飯器 270 台と、調理員の労働軽減の為に洗米機を一括購入している。家庭用炊飯器による自校式炊飯化に伴った設備費用の内訳は、炊飯器代に 466 万円、施設改修費に 1,838 万円、電気工事費に 3,200 万円とかなりの初期投資を要したが、JA 南国、JA 長岡、JA 十市より炊飯器 45 台の寄付と農水省の「米

飯学校給食環境整備支援事業（国庫）」による助成を受けることができた。このような自校炊飯方式の維持・管理は、修理をする際の経費は一台約1万円で、2000年の導入から現在まで、炊飯器の修理は10台前後となっており、初期の設備投資をした後の経費を低く押さえることが可能となっている。

棚田米の効果的な配食法の考案に続き、他の地場産農産物を活用した加工品や献立の開発が行われている。市学校給食会と地元企業が協力して、特産のぶどうやすもを使った「まほろばグレープ」（2000年）「十市のすももちゃん」（2001年）などデザートメニューを、献立では地場産野菜の食材交流を行う千歳市の小学校からのじゃがいもを活用した「海と大地のなかよしコロッケ」（2001年）を開発している。これらの新メニューの名称は、市内の小学生全員に試食をさせてから公募して選考しており、地場食材や給食に関心を持たせる工夫をしている。

さらに、地場産農産物の供給と活用が開始によって、1999年からは市の教育の柱に、知育・徳育・体育の三領域に、新たに「食育」を加え、学校給食を核にした食農教育活動の推進が図られている。取組は、大きく三つの形態に分類できる。第一は、学校主体による体験学習である。味噌やこんにゃく、豆腐等昔ながらの加工品作りや郷土料理の皿鉢（さわち）作りを行い、地場産農産物や地域文化に触れる「伝統食づくり」や、学校・学年を超えた体験学習として、地元中・高連携による手作り味噌、小・中・高校連携のお茶づくりが行われている。味噌は、給食に使用される全量を栄養士や中高生が作ったものを含め手作りでまかない、生産された約300kgの緑茶は、給食や行事、職員室などで使用されている。

第二は、農業関係機関による生産現場での体験学習を中心とした食農教育活動である。1997年から地元JAを中心として、市内の小学校5年生と保護者を対象にした「米づくり親子セミナー」を開始している。地域農業への理解促進や意識啓発を目的に、学校給食用棚田米の生産地域をフィールドに、稲作やそれにまつわる事柄についての簡単な学習、JAや県経済連のライスセンターの見学、田植えや稲刈り、交流施設「梅星館」で農家との交流を行っている。それによって、学校給食米である棚田米の生産現場を親子で確認し、農業への知識と認識を深めている。また、「米づくり親子セミナー」で収穫した米を給

食に使い、児童と農家が会食する「交流給食」が実施されている。会食に先立ち、JA職員や普及センター職員が講師として、ビデオや展示物を使いながら、学習田の米の成長や、体験学習について振り返り、生産農家の苦労話を織り交ぜながら、子供たちの理解を促す工夫をしている。

第三は、栄養士による学校給食と連動した食育活動である。通常の給食では、栄養職員部会が作成した「放送資料一口メモ」を使用した放送や、食材産地等の情報を盛りこんだプリントの配布によって、その日の給食についての予備知識や説明を行っている。教科と連携した食教育では、1997年から家庭科、社会科等の時間において、学校栄養士と担任教師とのチームティーチングが開始されている。学習内容は、平素の授業内容に地域の食文化や学校給食などの要素を付加したもので、栄養士の専門知識によって、子供達の深い興味関心を引き出すことに寄与している。栄養士不在の学校へは派遣して授業を行うなど、取組に積極的な学校のみならず、市内全域の食教育に努めている。

（3）地産地消コンセプトの明確化と普及段階 （2002年～）

2002年からは、南国方式の学校給食が「地産地消」「食育」というコンセプトを伴って定着した段階である。2003年に市内全校が完全米飯給食化したことで、地産地消に関する取組の定着と拡大につながった。同年から市農林課による地産地消促進事業が開始され、市内全域で地産地消に関する取組が展開されている。同事業では、市内11小学校を対象に稲作および畑作の実習と収穫物の調理を行う体験農園活動、幼稚園児と保護者を対象に地場産農産物を使用した親子料理活動、農産物直販所「風の市」に生産者の顔写真を入れたパネル設置などの支援活動を行っている。

同市の地場産農産物の給食使用や食農教育に関する取組が前例となり、周辺他地域への普及や政策的に評価が高まっている。2000年から高知県議会の答弁において南国市の事例が再三取り上げられ¹⁰⁾、2002年度には須崎市、2003年度は高知市が学校給食への地場産米導入を開始している。高知県庁に2003年度から「地産地消課」が発足し、南国方式は県内全域に普及しつつある。

更に、これまでの取組を深めるべく、2004年から

図4. 南国方式の取組構造
出所：聞き取り調査により筆者作成

は地場産野菜の量と質の確保へ向けた関係機関による協議会の設立や、食育指導の充実とカリキュラム開発を行い、これらの成果を「南国食育フォーラム」において情報発信をするに至っている。

取組を総括すると、図4に示すように、農業関係者は、米穀の販路確保と地域農業の維持・振興を、教育関係者は、安全性の高い食材の確保と教育効果を目的とし、学校給食への地場産棚田米の導入という共通の方策で合致して、機関を越えた協同体制を確立している。協同体制が確立した後は、各機関において関係者への理解を促し、役割分担と連携を絡めながら南国方式学校給食を形作っている。以上のことから、南国方式の学校給食は、地域農業を象徴する「棚田米」を核に展開をしたことで、地域内連携を実現し、他の地場産農産物の導入や食教育活動などの取組が広がったと言える。

4. 南国方式の取組に見られる効果の考察

前節に示したように、南国方式の取組は進展するに従って注目を集めている。それは、同取組に見るべき効果があったからである。そこで本節では、同市の取組から現れた効果と、効果とともに表出する課題を明らかにする。問題の整理に際し、学校給食における地場産農産物の活用から望まれる主な効果を、①地産地消効果、②流通経路創出効果、③食農教育効果の三分類した。この分類は、参考文献〔3〕

において事項毎に列挙していた同市の取組に対する評価を踏まえて、南国方式の特徴から抽出される効果を大別した結果である。以上の分類に従い、同市の取組から生まれる効果を検討する。

第一に、取組によって地域内自給率の向上、農業生産の維持向上による環境保全効果、地域内コンセンサスの醸成などの地産地消効果があったと言える。地元の米を地元の学校で消費する南国方式により、系統出荷される同市中山間地域米の販路が一挙に獲得された。そして学校給食への棚田米導入の成功により、他の地場産野菜の供給が開始され、地産地消が拡大している。

地場産野菜の供給が加わって2年が経過した2002年度の米穀は、南国市産を100%（3,860万円）使用するに至っている。青果物における南国市産の割合は、58.7%（1,319万円）、続いて県内産は22.7%（510万円）の地場産物を使用している。市内産、県内産を合わせると、約80%の高い地場産農産物の使用割合は、取組による地産地消の進展を示すものと言える。

そして学校給食米生産の供給を契機に、学校や子供たちとのつながりができたことによって、中山間地域の活性化に関する取組が萌芽している。地域グループが活気付き、特産品である四方竹、炭焼き、キジの飼育、棚田のオーナー制度に付随した体験活動「棚田お米学校」（2000年～）が開始されている。

表 4. 学校給食米・出荷農家手取金額の推移

単位：円/10 Kg

	玄米価格	出荷奨励金額	農家手取
1999	2,896	310	3,206
2000	2,783	335	3,118
2001	2,705	310	3,015
2002	2,495	198	2,693

出所：南国市農業委員会資料，聞き取り調査より筆者作成

交流活動を通じて給食米生産者には「子供たちが食べる米を作る」という意識が生まれ，農法に関して具体的な取決がなくても，農薬を年2回，化学肥料を1回程度と，従来と比較して低減している。これらの過程は，学校給食における地産地消に関する取組が，地域活性化や環境保全に寄与した成果と言える。

同市棚田米の学校給食への使用は当初，中山間地域米の安定的な販路確保と稲作振興対策として効果を挙げてきたが，一方で，学校給食米に出荷するメリットの低減が表面化してきた。表4に，出荷農家手取金額の推移を示している。玄米価格の低落と共に，出荷奨励金額も減少しており，1999年には310円だった出荷奨励金が，2002年には198円となるなど，給食米へ供給するメリットが年々薄れつつある。

第二に，学校給食における地場産農産物の流通経路創出効果が挙げられる。これまで学校給食用食材における青果物の供給は，青果業者に限定されていたものが，2000年からは直販所，2001年からは契約有機農家など新しい食材購入経路が生まれている（図5）。表5で，2002年の地場産青果物の供給割合

を見ると，最も多く青果物を供給しているのは業者による集荷で57.5%，続いてJA直販所が1.9%，契約有機農家は0.6%である。給食用食材に占める新規購入経路の占める割合は小さいながら，購入経路の選択肢の増加は，青果物の学校給食市場を占有していた業者にある種の緊張感を与えたのである。

青果業者の変化は，月1回の購入計画会議の際，業者側から食材購入や献立に関しての提案が出されることに現れている。業者は，なるべく無農薬や減農薬など安全性の高い地場産農産物の集荷に努め，時には旬の時期に入った方が安価に食材購入できるので，設定している献立をずらして対応すれば良いなどの意見も出されるという。このような業者の変化は，南国市が「食育」や「食材の安全性・地域性」といった大方針を打ち出したことに対する業者側の対応と言える。結果として先述した南国市産と県内産を合わせて80%に達する高い地場産野菜の使用割合の実現と，地域市場の拡大につながっている。

新規購入経路は，既存の購入経路への影響をおよぼす一方，供給方法と農家利益の面で課題を残している。学校給食用の有機農産物の価格は，青果物集荷業者の卸値と同水準に設定されている。中間業者が介在しないことによる利益はあるものの，通常の営農活動に加えて，複数の学校への指定時間内の配送や伝票処理等の作業は個別農家にとって大変なものであり，労力に見合った対価が価格に反映されているとは言い難い。そのため，学校給食用の有機栽培は生産者層に広がらず，ボランティア的供給に支えられているのが実状と言える。

図 5. 南国市における地場産野菜購入経路

出所：聞き取り調査により筆者作成

注：① — 物の流れ，② — 金銭の流れ，③ . . . 取引書類の流れ

表 5. 南国市における学校給食用地場産農産物の現状（2002 年）

	米	青果		
	学校給食米 生産組合	青果業者の 集荷によるもの	JA 直販所 (かざぐるま市、 風の市)	契約有機農家 (ニモちゃん農園 グループ)
生産地域	上倉地区 瓶岩地区	—	南国市内	長岡地区
生産者数	60 名	—	かざぐるま市：232 名 風の市：297 名	1 戸（3 名）
生産者の性格	60 代、70 代の農家 が中心	—	50 代、60 代の農家 が中心、規模は様々	5 人家族、56 歳、夫婦 と長男で農業専業
農法	減農薬・減化学肥料	—	減農薬の申し合わせ あり	有機農法
給食用食材に占める割合	100%	57.53%	1.89%	0.59%
給食配食時の工夫	家庭用炊飯器にて 提供	—	給食時に校内放送 で生産者名などの 情報提示	給食時に校内放送で 生産者名などの情報 提示
地場産農産物とリンクし た教育・交流活動	米づくり 親子セミナー ・棚田お米学校	—	近隣小学校の児童 が直販所の見学 (風の市)	小学校での出張授業 (大篠小、御免野田小 など)

出所：聞き取り調査（南国市農業委員会、南国市農林課、南国市教育委員会、JA 南国市）より筆者作成
 注：「給食用食材に占める割合」は、全給食用青果物に占める南国市産青果物の割合を、同市教育委員会
 資料及び市況等から、金額ベースで試算したものである。

直販所での地場産野菜購入については、予想以上の直販所の盛況によって、学校給食用に別途対応することが困難になっており、導入に向けた模索が続いている。現在、地場産農産物の使用は、直販所近くの 5 校で行われているが、使用量や金額が小さいことから、供給体制の整備が立ち遅れる結果となった。

経済的メリットの低さと、取組を継続していく「担い手」の問題は、学校給食米と地場産野菜の供給、どちらにも指摘できる。2003 年からの完全米飯給食化に伴い、3,000 人分週 5 回の学校給食に対応するには、両地区での米収穫量の半数以上の米穀が必要である。給食米生産組合が結成されて以後も、市農林課や JA が、農家に対し縁故米を減らし、学校給食用に出荷するよう、啓発パンフレットを発行するなど供給に向けた対策を続けている。このような対策を行うのは、学校給食米の出荷が従来と同じく農協に対して行われるため、多くの生産者には学校給食米生産者としての実感が伝わらず、交流施設の運営や体験活動に直接携わらない生産者の取組への参加意識が薄いためである。地場産農産物の供給など取組を担ってきた意識の高い中核層の高齢化と、それ以外の層への意識定着が難しい状況から、

給食用農産物の供給者確保は切実な課題である。

第三に、一連の取組から、食農教育効果の発現が挙げられよう。同市教育委員会のアンケートによると、従来の米飯給食は、パン納入業者に炊飯と学校への配送を委託していたため、食べる頃には冷めておいしくないという児童の反応と、残食が多いという欠点があった。家庭用炊飯器による自校炊飯方式に変わってから、棚田米に付加価値をつけた「配食法」となり、持ち運びが容易である、家庭的な雰囲気である、温かくおいしい、生産地や生産者が見えることから、残食が極めて少ないなどの成果が見られている。

「親子セミナー」や「交流給食」などの棚田米生産者との交流活動、「かざぐるま市」「風の市」への見学や、契約有機農家による出張授業は、地域の特色を反映した体験学習と日常の給食とを連関する機会として認知されている。これら学んできた食教育の知識が、家庭へフィードバックし、家庭の夕食で栄養に関する指摘をする子供がいることなど、単に地場産物を供給するだけではない食農教育効果が現れている。

食農教育効果を重視したことは、波及効果が生んでいる。家庭用炊飯器による自校式炊飯への切り替

えは、給食の米飯がおいしくなっただけでなく、業者に炊飯を委託した場合、一食あたり 47 円のコストがかかっていたものが、17 円まで削減され、南国市 3,200 人の児童 1 回の給食で、10 万円近くの経費が節減され、年間にすると 1,500 万円近くの節約となった。米購入補助金打ち切りによる差額分に対応できる余裕だけではなく、さらに 1999 年から給食費を 5 円下げることが可能となった。

給食を媒体とした教育活動の進展によって、食農教育効果や副次的効果を生んでいるが、現場における指導体制の課題が挙げられる。農業体験指導は、棚田米生産者や農業関係機関の担当者、教育現場における食教育は、栄養士や熱意のある一部の教員によって担われている。これらの指導層、特に取組当初から関わってきた棚田米生産者の高齢化による参加頻度の低減や活動の制約、農業関係機関担当者の配置転換、現場教師の取組への参加意識の違いは、取組水準の変動をもたらしている。南国方式が、今後より一層の効果をあげるには、農業関係者および教育関係者の各構成員が、互いの部局の役割や置かれている状況を理解し合った上で、一部に因らない指導体制を形成することが求められる。

5. むすび

以上では、学校給食における地場産農産物の活用に関心をもち、南国方式の学校給食の展開過程と効果の考察を行った。同市では、取組の合意と制度形成期において、棚田米の導入を既存経路の裁量範囲内で物流のみを切り替えて開始し、生産体制を制度的に確立してから新経路の形成を実現している。この過程において、異なる分野である農業関係機関と教育関係機関が協同体制を形成し、既存経路からの変更に関係機関に対して粘り強く折衝したことが取組実現の要因となった。地場産農産物の利用拡大期においては、地域農業の課題を象徴した棚田米に「山のお米をお家の炊飯器で炊く」という「物語性」を付加した家庭用炊飯器での自校炊飯方式によって、学校給食における地場産農産物の有効な配食法を実現している。効果的な配食法は、子ども達に一般農産物と地場産農産物を差別化する効果を生み、地場産農産物を使用する意義を浸透させ、利用拡大を図る有効な手法となった。地産地消コンセプトの明確化と普及段階においては、給食と生産地を結び

つけた食農教育の推進が、取組全体に「食育」「地産地消」というコンセプトを持って推進される要因となり、地域内および他地域への取組の波及につながっていることを明らかにした。

同市における今後の課題として、地場産農産物を学校給食に供給する農家の問題が残る。南国市の取組実態は、棚田米供出による手取金額が年々低減していること、契約有機農家は青果業者と同額で給食用食材を卸している状況であることなど、地域農業者の「好意」に支えられている面が大きいと分かった。しかしながら、前述した課題はありながらも協力する農家は、農産物供給に留まらず、体験学習や出前授業の講師としての役割も担っていることから、取組の根幹を支える存在に他ならない。これらの協力的な供給者の生産物と好意を、行政や組合など農業関係機関のみならず教育関係機関が相互理解を深めた上で、協同して価格面、集荷・配送などの面でバックアップすること、意識啓発に一層努めることが、担い手層の拡大と取組継続になり、その結果として地域農業の振興や食育の推進につながると言える。

近年の学校給食を取り巻く環境は、南国市のように地域振興や食育の観点から地場産農産物の活用を推進してゆく傾向と、財政削減と合理化の観点から調理業務の民間委託を推進する傾向とが並列している。調理業務の民間委託について紙数の制限で詳細は割愛するが、労働派遣法により栄養士から委託調理員に対する指示が制限されるなど指揮系統の課題があること、利益追求の企業性から地場産農産物が使用されにくい環境になること、退職者補充を委託調理員で充てている形式では経費削減効果が歴年を経てからではないと現れないことなどが指摘されている。前述した指摘から、東京都杉並区をはじめ各地で保護者や市民団体の運動が見られる¹¹⁾。これらの動きを踏まえ、財政削減と食教育をどう調和させるかが今後の課題になると指摘できる。

このような状況下において、南国市のように、教育と地域農業の課題に真摯に目を向け、従来の制度と新しい取組を組み合わせ対応した結果、経費削減効果と食育を成立させている自治体もある。同事例より、地場産農産物を活用した学校給食の取組は、学校給食の二つの方向性に自治体が思案する中で、大きな示唆を与えるものである。食育や地域振興な

ど将来の効果に期待した演繹的視点に立ち、各自治体の自主性によって、地域農業の実態に即した地場産農産物の供給と教育的な活用策を模索することが肝要である。以上のことから、現在も過渡的段階にある南国方式の推移を注視してゆく必要があるだろう。

- 注 1)「地場産」とはどの範囲を指すのか、しばしば議論になる。藤島・山本ら〔7〕は、小規模野菜生産地の流通問題の観点から、地場流通は流通の拠点となる卸売市場を中心に半径 50 ～ 60 km の範囲で生産され、その域内へ仕向けられる流通および、生産者グループなどによる地域の自主的流通を指している。中村〔2〕は、学校給食での地場産食材率向上の観点から、自治体（市町村）内部で生産された農産物を指している。先達の地場産の定義を踏まえ、本稿における地場産の範囲は、「学校給食の実施主体である当該学校給食会の範囲で生産される農産物」と定義する。
- 2) 一般的に「地産地消」とは、「地場生産—地場消費」を意味する略語である。その意義として、①流通コストの削減、②消費者、生産者の相互理解、③遠隔輸送により発生する環境負荷の軽減、④地域内自給率の向上、⑤農業生産維持・向上による環境保全効果、⑥地域内コンセンサスの醸成などが挙げられる。
- 3) 2003 年度から文部科学省では、学校給食用食材の安全性の確保を目的に、都道府県に食材選定や検査体制の調査を主軸としたモデル事業を委託している。この中で、安全な食材確保策として、地場産農産物の利用を推進している。「学校給食食材を安全に」『日本農業新聞』2002 年 9 月 8 日を参照されたい。
- 4) 第 159 回通常国会首相施政方針演説の中で、教育の柱に「知育・体育・徳育」の産領域に加え、「食育」の推進を表明している。自民党で食育調査会が編成され、「食育基本法」成立を目指しており、学校給食における地場産食材の使用割合の数値目標を設定している。「食育基本法計画に目標値」『日本農業新聞』2004 年 1 月 31 日を参照されたい。
- 5) 地場産物を使用した学校給食に関する報道、調査研究は近年多く見られるが、紙数の制約により全ては紹介できない。大要が分かるものとして、「特集わが町の特産物を生かした「学校給食」」『農林統計調査』pp. 4-37, 11 号 (2003 年)、参考文献〔8〕などを参照されたい。
- 6) 「南国方式」学校給食の取組は、すでに多くのマスメディアで取り上げられている。筆者による新聞検索では、地元の『高知新聞』(50 件)を筆頭に、『日本農業新聞』(32 件)、『読売新聞』(15 件)、他地方紙 (18 件)、『朝日新聞』(6 件)、『日本工業新聞』(1 件)の計 122

件にのぼる。主な雑誌に、現代農業〔5〕では同市農業委員会の取組を中心に、草創期について特集が組まれ、鈴木〔6〕による棚田米生産者の意識調査では地域農業と学校給食の連関について報告されている。検索には日本経済新聞社のデータサービス「日経テレコン 21」を利用し、1996 年から 2004 年までの収録全新聞を対象に「南国市」「学校給食」というキーワードを用いて 2004 年 5 月 20 日に検索した結果である。

- 7) 学校給食に関する統計資料は、参考文献〔4〕および文部科学省体育局「学校給食実施状況調査」を引用している。
- 8) 荷見〔10〕は 1980 年代にいち早く学校給食へ地場産農産物、とりわけ有機農産物の導入を食農教育、地域農業構造への波及効果の点に意義があるとして提唱している。当時から、有機農業運動と結びついた取組が見られたが、一部の積極的な地域に留まり、大きな流れには 1990 年代後半まででなかった。学校給食を考える会の活動 (<http://www1.jca.apc.org/kyusyoku> 2004 年 6 月現在の URL) など参照されたい。
- 9) 正確には「南国市学校給食米売買契約書」として、南国市長、南国市農業協同組合長、南国市農業委員会会長の三者で取り交わされたもので、内容は契約物資の品名や購入条件、納入期日場所について売買契約が締結されている。
- 10) 高知県議会議事録、第 256 回 (00 年 6 月定例会)、第 263 回 (2001 年 9 月定例)、第 268 回 (2002 年 6 月定例会)、第 271 回 (2003 年 2 月定例会)
- 11) 03 年度現在、学校給食調理業務の民間委託は 15.2%となっている。その一方で、茨城県古河市では食育効果の高い地産地消型給食を行いやすい環境整備として、あえて自校式調理へ転換している。民間委託化に関し、行政問題からの文献として、二宮厚美『自治体の公共性と民間委託：保育・給食労働の公共性と公務労働』、自治体研究社、(2000 年)等を参照されたい。

(付記)

本稿は(株)ヤンマー農機主催「第十二回ヤンマー学生懸賞論文」著者大賞作「農と食をつなぐ学校給食—高知県南国市の棚田米を使った取り組み—」および参考文献〔3〕を全面加筆・修正したものである。本稿作成に際し、貴重な時間を割いて調査協力して下さった南国市農業委員会、同市教育委員会、JA 南国市、高知県庁、ニモちゃん農園グループの皆様、多くの教示を与えて下さったレフェリーの先生方、根気強く指導して下さった胡柏先生に心からの感謝を申し上げます。

参考文献・資料

- [1] 根岸久子「ライフスタイルの転換と食—農との新しい結びつき」『農林業問題研究』地域農林経済学会, 第145号(2002), pp. 177-186.
- [2] 中村 修・秋永優子・田中理恵・辻林英高・川口 進「学校給食の地場産自給率に関する研究」『長崎大学総合環境研究』長崎大学環境科学部, 第6巻第1号(2003), pp. 89-112.
- [3] 片岡美喜・胡 柏「農と食をつなぐ学校給食の取組と効果—高知県南国市を事例として—」『愛媛大学農学部紀要』愛媛大学農学部, 第47号(2002), pp. 21-28.
- [4] 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』(財)農林統計協会, 3月号(2003), p. 9-16.
- [5] 『平成十三年版学校給食要覧』日本体育・学校健康センター, 2002.
- [6] 「『山のお米』で学校給食—“与えられる給食”から“地元でつくりあげる給食”へ—高知県南国市の取り組み」『現代農業』農文協, 11月号(1999), pp. 314-330.
- [7] 鈴木邦子「農」『地域農業と教育が作る学校給食—高知県南国市の学校給食供給事例より—』財団法人農政調査委員会, No. 254(2000), pp. 2-39.
- [8] 藤島廣二・山本勝成『小規模野菜産地のための地域流通システム』(財)富民協会, 2000, pp. 9-11.
- [9] 竹下登志成『学校給食が子供と地域を育てる』自治体研究社, 2000.
- [10] 荷見武敬「学校給食を考える」『協同組合経営研究月報』協同組合経営研究所, 340号(1982), pp. 14-20.
- [11] 片岡美喜「地場産農産物を利用した学校給食の展開と効果」『日本農業教育学会誌』日本農業教育学会, 第33号・別号(2002), pp. 47-50.
- [12] 片岡美喜「農と食をつなぐ学校給食—高知県南国市の棚田米を使った取り組み」『第12回ヤンマー学生懸賞論文・作文入賞作品集』ヤンマー農機株式会社, 2002, pp. 13-26.

(受理日：2005年2月14日)