

世界における有機食材の公共調達政策の展開：
ブラジル、アメリカ、韓国、フランスを事例として

関根佳恵

Policy Development for Public Procurement of Organic Foods in the World:
Cases of Brazil, the U.S., South Korea, and France

Kae SEKINE

世界における有機食材の公共調達政策の展開： ブラジル、アメリカ、韓国、フランスを事例として

関根佳恵¹

Policy Development for Public Procurement of Organic Foods in the World: Cases of Brazil, the U.S., South Korea, and France

Kae SEKINE¹

¹Aichi Gakuin University

Abstract

Since decades, several countries worldwide have developed policies to promote public procurement of organic foods in school feeding programs. For instance, central and local governments in Brazil, the US, South Korea, and France, have been supporting public procurement of organic foods since some years. Based on questionnaire surveys and literature review, this study aimed to reveal the processes of and supporting institutions in the above-mentioned countries involved in the transformation of public procurement for sustainable food systems. The results indicated that (1) problematization of the current food systems drove the transformation of public procurement, (2) supporting institutions were established for the stable procurement of organic agri-food products, (3) different initiatives in public procurement prevented cost increases, and (4) the relations between the roles of governments and free market system in these countries are presently controversial.

Keywords : Public procurement, Organic agri-food products, Policies, Sustainability, France

キーワード : 公共調達, 有機農産物・食品, 政策, 持続可能性, フランス

1. はじめに

現代社会における危機を人類が克服し、持続可能な社会への移行を達成できるか否かは、現行の農と食のあり方を変革できるかにかかっている。地球上では全人口78.8億人を養える量の食料が生産されているにもかかわらず、その3分の1が廃棄されており、30億人が健康的な食事を摂ることができず、9.3億人（全人口の12%、2020年）が食料不足に直面している（SOFI 2021）。また、グローバルな食料システムが人間由来の温室効果ガスの3分の1を排出し、気候危機の主要な原因となっている（IPCC 2021）。さらに、陸の生物多様性の8割、海の生物多様性の7割が農林漁業によって失われてきた（UNFSS 2021）。グローバル化や都市化、大規模な農業開発が進む中で、世界各国の小規模・家族農林漁業が困

難に直面し、地域のコミュニティや資源、経済の持続可能性が浸食されている（HLPE 2013）。これは正に、食料システムの崩壊と呼ぶべき状況である（World Food Forum 2021）。

新自由主義的イデオロギーによれば、上記のような課題は全て、市場や貿易を自由化し、規制緩和を断行し、政府による市場介入をなくすことで達成できる（ランズバーク 2015）。しかし、現実にはそのような「神の見えざる手」による予定調和が起こらないことは、30年以上におよぶ新自由主義的政策の実施をへて、誰の目にも明らかになりつつある。国連人権理事会の食料への権利に関する特別報告者 M. ファクリは、2020年7月の中間報告で、これまでの国際的な貿易政策が食料安全保障、気候変動対策、人権上の懸念等に有効な結果を残せなかったと批判した上で、WTO（世界貿易機関）農業協定の段階的廃止と食料への権利にもとづく新たな国際的食料協定への移行を提案した（Fakhri 2020）。

このように時代を反映する社会のパラダイム（価値規

¹愛知学院大学

範)が大きく変化する中で、公共調達の変革を通じて食と農のあり方を持続可能なものに再構築し、社会全体の課題を解決しようとする取り組みが、世界各地で始まっている。それは、政府が公共調達という政策的梃子(レバー)を用いて市場介入を強化することによって、より望ましい未来社会を創る試みといえる。そうした意味において、特に公立学校の給食は変革の主体形成の場になるのである(FAO 2018)。

本稿は、ブラジル、アメリカ、韓国、およびフランスにおける、農と食の持続可能性を高めるための公共調達の変革の一例として、地元の小規模・家族農業が生産した有機食材を調達する取り組みをインタビュー調査および資料調査から明らかにすることを課題とする。

新型コロナウイルス禍の影響により対面でインタビュー調査を実施することはできなかったが、オンラインビデオ通話システム Zoom(以下、Zoomと略記する)を用いて、筆者がインタビュアーとなり、国連食糧農業機関(FAO)の栄養・食料局の学校給食プログラム担当者A氏(2021年5月14日、英語)、フランス西部ペイ・ド・ラ・ロワール地域圏サルトル県の有機農業団体GAB72の公共調達担当者B氏(同20日、フランス語)、フランス在住の農業ジャーナリストC氏(同21日、日本語)、およびブラジル政府教育省の学校給食プログラム担当者D氏(同17日、18日、25日、英語)に対してインタビュー調査を実施した。さらに、Zoomによる調査の実施が困難だったブラジル南東部のパラナ州の自治体ピライー・ド・スルの教育担当者で栄養士のE氏からは書面によるインタビュー調査への回答を得た(同18日、英語)。アメリカおよび韓国の取り組みについては、資料調査からその状況を整理した。

第2節では、「よい食」(good foods)という概念がどのように構築されてきたのか、食の公正さ(food justice)や食の民主主義(food democracy)を求める運動の展開がどのように公共調達の変革を後押ししたのか、公共調達の変革を進める政策が国際的にどのように進展してきたのか、有機公共調達を実現する上でどのようなことが課題とされているのかを、先行研究を元に整理する。第3節では、ブラジル、アメリカ、韓国、フランスの事例を取り上げ、各国において公共調達を変革し有機農産物・食品の導入を進めた経緯、変革の主体、制度・法律、課題とその克服方法を明らかにする。最後に、以上の分析をふまえて、明らかになった点を整理する。

2. 「よい食」の実現を目指す学校給食・公共調達

(1) 「よい食」の概念の変遷

「よい食」、すなわち望ましい食、あるべき食の概念は、時代とともに変遷している。第二次世界大戦の直後は日本を含む世界各地で食料が量的に不足し、飢餓状態を脱することが何よりも優先される課題であった。しかし、量的な充足が達成されると、次には五感で知覚できる味や鮮度等の品質、および栄養価や安全性といった科学的に計測できる品質が重視されるようになった。例えば、栄養バランスガイドに代表される食品群・栄養素の分類にもとづく「バランスのとれた食事」の指導は、そうした品質を重視したものである(FAO 2014)。しかし、こうした栄養バランスガイドが学校教育に持ち込まれる中で、実際には多国籍アグリビジネスが、健康的とは呼べない清涼飲料水や菓子等の販売促進を巧みに教育現場で行ってきたことが指摘されている(ネスル 2005)。実際には、不健康な食事の原因の多くが、工業化された農と食のあり方にある(FAO, UNDP and UNEP 2021)。

こうした流れを変革しようと、近年になって環境的、社会的、経済的持続可能性を担保するような食こそ「よい食」と呼ぶにふさわしいという考え方が発展している。例えば、食の公正さ、すなわち価値の再配分、人権、労働環境、および文化的適切さは、五感で知覚することも数値化することも容易ではないが、明らかに「よい食」を構成する広義の品質である。今や「よい食」は、気候危機対策、生物多様性の維持、格差の是正、地域における循環型経済の構築に資するものでなければならないと認識されている。そのため、「よい食」の具体的な選択肢としてあげられているのは、地元産であり、小規模・家族農業や中小零細の事業者が生産・製造・販売したものであること、そして有機農産物・食品または無農薬・無化学肥料で栽培されたアグロエコロジカルな農産物・食品である(Good Food Purchasing 2021; Nordic Council of Ministers and Hivos 2019)。

(2) 食の公正さを求める運動の展開

「よい食」を求める運動は、食の公正さや食の民主主義を求める人びとによって発展してきた(Martin and Amos 2017)。それは時に、グローバルな食料システムを支配する多国籍アグリビジネスに対する農業生産者や消費者、環境活動家等による抵抗(レジスタンス)という形態をとる(Bonanno and Constance 2008; Sekine and Bonanno 2016; White and Middendorf 2007)。Gottlieb and Joshi(2010)は、食の公正さを求める運動が

アメリカ各地の学校給食を改革し、コミュニティ・ガーデン（地域菜園）の普及に結びつき、最終的には当時のオバマ政権の政策をも突き動かしていったと指摘している。いまや食料システムは、単に生態系に優しく、カーボンニュートラルを達成するだけでは不十分であり、社会的に公正で民主主義的であることを求められている（関根 2021a）。

(3) 公共調達を変革する試み

学校給食等の食材の公共調達のあり方を変えることは、工業化された食料システムから脱却するための道を開く鍵であるとの認識が世界各地で広がっている（Guptill et al. 2013）。

FAO は、「学校における食料・栄養教育」(School-based Food and Nutrition Education: SFNE) プログラムを通じて、健康的な食事を提供するとともに、学童・生徒とその家族、教職員、地元の農業生産者、給食業者・調理員、納入業者、政府を巻き込んで、彼らを変革の主体として行動できるように能力を向上している（FAO 2018）。さらに、FAO は、国連世界食糧計画（WFP）、国連開発計画（UNDP）、国際農業開発基金（IFAD）、および先進的な取り組みをしているブラジル政府等と協力して、学校給食の栄養改善と地域の小規模・家族農業の振興を結びつける政策を世界各国・地域で推進している（Swensson 2019; FAO 2021）。食材の公共調達は政策によって変更できるものであり、その波及効果は大きい。学校給食等の公共調達で「よい食」の購入を目指すことは、給食の提供を受ける人の栄養・健康状態を改善し、将来にわたってその人の食生活に影響を与える食育につながり、地域の環境を改善し、雇用を生み出し、循環型経済やコミュニティの活性化に貢献し、政治を変革し、伝統的な食文化の継承にもつながる。

同様の取り組みは、「南の国」だけでなく「北の国」でも広がっている。都市の食料問題や貧困・格差問題等の社会的課題を包括的に解決するために、各地でフードポリシー・カウンシルを設立して、市民参加型の総合的な地域食料政策（ローカル・フードポリシー）を確立する潮流が広がっており、学校給食の改革もこの一環として行われている（秋津 2021；立川 2021）。近年、日本でも学校給食の食材調達において地元産の割合を高めたり（内藤・佐藤 2010）、有機農産物や無農薬・無化学肥料の農産物の取り扱いを増やしたりする試みが急速に拡大している（鮫田 2020；安井 2010；2020；渡辺 2020）。

(4) 有機公共調達の実現における課題

以上のように、先行研究から世界各地で学校給食等の

公共調達を改革し、「よい食」を導入することを通じて社会の諸課題を解決し、持続可能な社会を目指す取り組みが行われていることが分かる。

しかしながら、こうした取り組みを実現する上では様々な課題があったと考えられる。第一に、なぜ現状を維持してはいけないのかという基本的な問題がある。特に、既存の食料システムや公共調達の仕組みから利益を得てきた企業・団体や個人は、公共調達の変革に強く抵抗する可能性がある。諸外国では、どのような問題意識を共有することで公共調達の変革の原動力としたのだろうか。第二に、安定的に有機食材を調達するために、どのような仕組みや支援制度が必要となるのだろうか。第三に、有機食材を導入することは、食材費の値上がり、ひいては給食費の利用者負担や自治体の財政負担の増加につながらないのだろうか。多くの家庭や自治体が追加的支出を望まない中で、関係者が合意形成に至るためには、これは避けて通れない問題である。第四に、最安値・非差別待遇を重んじる公共調達のあり方に政府が介入することは、既存の経済ルールに抵触することにはならないのだろうか。WTO 規則等に違反しないのだろうか。

本稿では、以上の問題意識に立ち、ブラジル、アメリカ、韓国、およびフランスにおける有機食材の公共調達をめぐる政策の展開を明らかにする。

3. 公共調達の変革：各国の取りくみ

(1) ブラジル—学校給食の革命児—

ブラジルでは、2003年に農業開発省が「食料入手プログラム」(PAA)を開始し、病院や介護施設等の公共施設で提供する給食、および低所得者層への食料配給の食材を地元の小規模・家族農家から調達することとし、有機食材やアグロエコロジカルな食材を優先的に扱うことを義務化した（D氏へのインタビュー）。さらに、2009年には教育省が全国学校給食プログラム（PNAE）を開始し、公立の保育園から高校までの給食の食材の公共調達において、調達額の30%以上を地元の小規模・家族農業から調達し、有機食材とアグロエコロジカルな食材を優先することを義務化した（A氏、D氏、E氏へのインタビュー）。ここで言う地元とは、基本的に同一自治体を指している。家族農業の定義は法律で定められており、特に農地改革受益者、先住民等から優先的に調達することも定められている。なお、ブラジルにおける学校給食は全て無償で提供されており、予算は連邦政府と州政府、自治体が負担している。2004～2012年頃に全国の学校に独自の調理室を整備する政策を実施したため、ほとんどの学校が自校式で給食を提供している。

当時のブラジルでは慢性的に栄養不足に苦しむ人が多く、歴史的な背景から先住民やアフリカ系住民に対する差別や貧困が社会問題となっていた（D氏へのインタビュー）。さらに、アマゾン川流域の熱帯雨林開発による環境問題も深刻になっていたことから、1980～90年代頃から多様な社会運動（アグロエコロジー運動、土地なし農民や先住民の権利保護運動、貧困層への支援活動、環境保護運動等）が発展していた。こうした背景から、市民運動によってPAAとPNAEが誕生し、特に後者はその市場規模が大きいことから、公共調達の変革による社会的課題解決の先進的な取り組みとして国際的に注目された。連邦政府は、同制度によって子ども達の栄養状態の改善と小規模・家族農家の支援、それによる地域経済の活性化を実現するモデルを示した。当時、国連やEU諸国から視察が相次いだことは、ブラジルが学校給食のあり方を大きく変えた革命児であったことを象徴している。

しかし、PAAよりも食材の公共調達額の規模が大きいPNAEが成立したときには、ブラジル国内の大手アグリビジネスが市場を失うことを恐れて猛反発し、自由な市場取引を阻害するとしてWTOに訴えたため、ブラジル政府は2010年にWTOから制裁金を課された（D氏へのインタビュー）。当時のルーラ大統領（左派の労働者党で労働組合運動を率いた経験がある）はジュネーブのWTO本部で反対弁論を行うとともに、メルコスール（南米南部共同市場）加盟国からの支援を得て、PNAEの正当性を主張した。すなわち、食料への権利は、何よりも優先されなければならないものであり、それを守るためにPNAEが必要であることを訴えたのである。

国際世論の支援も奏功し、WTOは翌2011年には制裁措置を撤回して、ブラジル政府に謝罪した（D氏へのインタビュー）。これを受けて、国連はブラジル政府と連携の覚書を交わして、PNAEをモデルとした公共調達改革の取り組みをラテンアメリカ諸国、アフリカ、アジアの「南の国」へ普及するための取り組みを行っている（A氏、D氏へのインタビュー）。PAAやPNAEの取り組みによって、ブラジルはついに2014年に国連のハンガーマップ（飢餓地図）の掲載国を脱出した。さらに、こうした取り組みによって、小規模・家族農家による有機農業・アグロエコロジーが全国的に広がり、都市に集中していた人口が一部農村に還流する現象もみられた（D氏へのインタビュー）。

しかし、2019年に経済自由主義を掲げるボルソナロ政権（元社会自由党）が誕生すると、PAAは予算を失い、2021年現在はプログラムをほとんど実施できなくなっている（D氏へのインタビュー）。PNAEはかろうじて

継続されているものの、現政権はその廃止を求めている。さらに、2020年以降は新型コロナウイルスの感染拡大によって学校が閉鎖されたことにより、一部の地域では給食を一時的に実施できない状況に陥った。緊急対応として、自宅待機している子ども達に給食を届ける試みが行われているが、全ての自治体で実施できているわけではない。人口25万人のピライー・ド・スー自治体が2021年に実施したアンケート調査によると、62%の子ども達の家庭で食料不足が起きていた（E氏へのインタビュー）。新型コロナウイルス禍によって、ブラジルでは再び栄養不足人口が増加し、公共調達に有機食材を提供していた小規模・家族農家も多大な影響を受けている。このように、ブラジルの有機公共調達の取り組みは今日試練を受けているが、全国レベルで法的義務と予算措置をとる取り組みとしては、世界の中でも先駆的であると評価できる。

(2) アメリカー反 GMO・農業運動が変えた学校給食ー

アメリカでは、2000年代から西海岸のワシントン州やカリフォルニア州の都市で有機学校給食の取り組みが少しずつ始まり、その後、全米の主要都市へと波及していった（Glaser and Roberts 2006）。先述のように、オバマ政権（民主党）（2009～2017年）ではミシェル大統領夫人が学校給食の改善運動に熱心だったこともあり、野菜や全粒穀物、低トランス脂肪酸の摂取量を増やす取り組み等が行われた（オバマ2019）。

2010年代には、遺伝子組み換え食品への表示や除草剤グリホサートの禁止を求める市民運動が、カリフォルニア州を中心に全米に広がった（ハニーカット2019）。2012年にはカリフォルニア州で遺伝子組み換え食品の表示義務化を求める住民投票が行われ、成立はしなかったものの意識啓発につながった。

さらに、同年、ロサンゼルス市の学区が「よい食購入政策」を開始し、学校給食の食材の公共調達の基礎要件として、(1) 地域経済の支援、(2) 健康推進、(3) 安全で健康的な職場環境と公正な賃金の支払い、(4) 動物福祉の保護、(5) 環境的持続可能性の推進をスコア化して納入業者に課したところ、多国籍アグリビジネスのタイソン社は2015年の契約更新時に入札から撤退した（Lappé 2016）。この取り組みは、オルタナティブ（代替的）な食料システムのビジョンを示すこととなり、全米に同様の取り組みが波及する契機となった。2016年にはサンフランシスコとオークランドの学区で同様の取り組みが導入されている。

遺伝子組み換え食品や農業グリホサートの規制を求める市民運動が興隆する中で、その運動を構成する主体の

ひとつとして、2013年には、子どもの健康のために遺伝子組み換え食品や農薬の使用に反対する母親たちの団体「ママズ・アクロス・アメリカ」(MAA)が設立され、その後数年で日本を含む世界各地で関連団体が設立されている(ハニーカット2019)。同年、全米の400を超える都市で、遺伝子組み換え作物やグリホサートを生産・販売するモンサント社(現バイエル社)に反対する大行進に200万人が参加した。

2018~2019年には、カリフォルニア州の3つの学校が連邦政府の支援を受けて、有機食材100%の学校給食の提供を試験的に開始した(Foodtank 2021)。しかも、食材は有機であるだけでなく、地元産、小規模・家族農家産を優先的に調達することとしており、調理済み食品ではなく手作りで、食品ロスを抑制し、植物性タンパク質を増やしている。この取り組みによって、特に有色人種の子供達に多く見られる低栄養と食生活に起因する疾病の発生を抑制することが目指されている。これにより、給食の調理室の改善のための投資や調理職員の追加的雇用が必要になったが、地域に安定的な常雇の雇用を新たに生み出し、経済的發展につながると評価されている。必要な費用は、学区の予算や寄付、ボランティアによる支援でまかなっている。2019年に、カリフォルニア州は有機学校給食の試験事業に予算(2019-2020年)をつけ、地元産の有機農産物を調達するための支援を開始した(Assembly Bill No.985)。

学校給食の有機化が進められる中、2018年にはサンフランシスコの裁判所で発がん性があるグリホサートを販売したとして提訴されていたモンサント社(現バイエル)が敗訴し、賠償命令が下された(ハニーカット2019)。その後、全米の複数の州がグリホサートの使用を禁止し、同社に対する訴訟の数も増加した。2020年にモンサント社を買収したバイエルが5万人の原告と和解したが、最大1兆円超の和解金を支払うことになった(新聞農民2020年8月10日付)。同年、農務省は農業イノベーション・アジェンダを発表して、2050年までに農業の生産量を4割拡大しつつ、環境フットプリントを50%削減する目標を発表した(USDA 2020)。

(3) 韓国—直営・国産・無償化で無農薬給食を小規模農家から—

韓国における学校給食の改善運動は、市民と農業生産者が連帯して給食の自治体直営化、食材の国産化、給食費の無償化を掲げて、1998年に始まった(大江2020)。2002年には民主労働党が学校給食法改正にむけた全国討論会を主催し、そこに集った農業協同組合、保護者の団体(学校運営の改善を求める団体、日本のPTAや保

護者会とは異なる有志の集まり)、全国教職員労働組合等が学校給食全国ネットワークを発足した(姜2021)。貿易自由化等のグローバル化によって疲弊・衰退する国内農業への危機感を共有した諸団体が結集して設立された同ネットワークは、学校給食で地元産の農産物を調達するよう学校給食法の改正や自治体の条例の制定を求める運動を展開した。

しかし、学校給食で地元産および国産の農産物を調達することを支援する条例を制定した広域自治体の全羅北道に対して、韓国政府は同条例がWTOルールに違反するとして裁判所に提訴した(姜2021)。日本の最高裁判所に相当する大法院は、一度は同条例がWTO違反であるとの判断を示したが、議論の末、食材調達の範囲を国産に限定するのではなく、「安全で環境に優しい食材」の調達を支援するという表記に変更することで条例を認めた。その後、韓国政府は立場を改め、2006年にWTOに対して学校給食で国産農産物の使用を許容するとの付属書を提出し、2007年には米韓FTA(自由貿易協定)の政府調達協定の付属書でも同様の対応をとった。

その後、2010年にソウル特別市議会でも親環境無償給食条例案が可決され、2011年にはソウル市長選挙で給食の無償化政策を掲げた朴元淳市政が誕生した(姜2021)。ソウル市は、「親環境農産物」(その92%は無農薬農産物=化学農薬不使用、化学肥料は慣行の3分の1以下)の公共調達を財政的に支援し始め、当該農産物の多くを小規模・家族農家から調達している(大江2020)。2017年時点で、ソウル市の学校給食に親環境農産物を出荷する農業生産者数は約1,600人で、その7割が小規模・家族農家である。2021年現在、幼稚園から高校まで全ての国公立・私立および特殊学校(日本の特別支援学校)等の1,348校、83万5,000人の児童・生徒が親環境農産物の無償給食を享受している(姜2021)。

(4) フランス—有機公共調達の義務化—

1) EUにおける公共調達のグリーン化

EU委員会は、2017年にマルタとともに報告書を発表し、食料の公共調達で有機食材を推奨する方針を示した(EC and Malta 2017)。同年、EUはポスト2020年の共通農業政策(CAP)改革で、小規模農業を支援する政策を強化する方針を打ち出した(関根2020)。

さらに、EU委員会は2019年に新たなグリーン公共調達の基準を発表し、加盟国の任意で公共調達の基準に有機、フェアトレード、動物福祉等を導入できるとした(EC 2019)。EUは関税同盟であり、単一市場内の自由な競争を促す方針を掲げているため、地元産食材の調達はグリーン公共調達として認めていない。しかし、今後、

食材の輸送にともなう環境負荷の評価方法が確立・承認されれば、公共調達基準として地理的近接性が考慮される可能性はある（B氏へのインタビュー）。同年、EUは欧州グリーンディールを発表し、翌2020年には農場から食卓までの戦略を示して、2030年までに有機農業の面積を農地の25%に拡大し、農薬使用量を50%削減し、化学肥料の使用量を少なくとも20%削減することを目標に掲げた（関根2021b）。

2) 有機農業の推進

フランスでは、1990年代から学校給食に有機食材を導入する運動や取り組みが始まっていた（C氏へのインタビュー）。シラク政権（共和国連合党）下の2001年に農務省と環境省が共同管轄する公益団体として有機局（Agence Bio）が設立され、その後、省庁横断的に有機農業や有機公共調達を進める上で大きな推進力となった。2007年には、サルコジ政権（共和党）下で環境グルネル会議が開催され、立法化には至らなかったものの有機農業の拡大にむけた政治的機運が高まった（B氏へのインタビュー）。オランダ政権（社会党）下の2014年には、ルフォール農相（当時）が主導して農業未来法を施行し、アグロエコロジーや地域食料プログラム（PAT）等を推進した（関根2020）。2016年には、公共調達で地元産食材を優先的に調達するための手法集（通称ローカリム）を政府が発表した。EU単一市場のルールに抵触しないように「地元産を優遇する」という表現を巧妙に避けている（République Française 2017）。しかし、最安値を原則とする公共入札制度のあり方をめぐっては、改革を求める声が高まっている（B氏へのインタビュー）。

3) 有機公共調達の義務化

マクロン政権（共和国前進党）下の2018年に成立・

施行された食の全般的状況に関する法律（通称エガリム法）は、公共調達における食材購入額の20%以上を認証取得した有機農産物とし、それを含めて50%以上を高品質な食材にすることを、2022年1月から義務化した（表）。同法は、他にも農業生産者の所得向上、ネオニコチノイド系農薬の使用禁止、動物福祉の向上、食品廃棄・ロスの削減、プラスチック製製品の削減等も義務化している。

また、政府は2018年に「有機農業への大志」政策を発表し、2022年までに有機農業が全農地に占める割合を15%に拡大すること等を目標に掲げた（Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation 2018）。2019年現在、フランスの有機農業面積は230万ha（9.5%）、有機農業経営体は4.7万経営体（11.8%）となっている（Agence Bio 2021）。有機食材の市場は132億€（1.7兆円）/年で、その内67%がフランス産、18%がフランス以外のEU産である（2020年）。

エガリム法はマクロン大統領が大統領選挙の公約として掲げた政策であり、多くの有権者が支持している。フランスでは、国公立の幼稚園から大学の教育機関、病院・介護施設、役所、休暇滞在施設、刑務所の給食、および高齢者向けの配食サービス等の公共調達全体の60%、教育機関の79%で有機食材が導入されている（2018年）（Agence Bio 2019）。しかし、食材調達額に占める有機食材の割合は、0~100%とばらつきが大きく、全国平均では3%（2017年）から4.5%（2020年）に向上したものの、2021年1月までにこれを20%以上に向上させることは容易ではない（B氏へのインタビュー）¹⁾。それでもアンケート調査によれば、給食の有機化を進めることに賛成するフランス市民の割合は、学校給食について90%、病院80%、介護施設77%、民間81%と高くなっ

表1 エガリム法で調達が義務化される高品質・持続的食材

分類	公的認証ラベル	分類	認証ラベル
有機 (最低20%)*		高度環境的経営産品(HVE)	
地理的表示(GI)		エコラベル 「持続可能な漁業」	
赤ラベル (畜産・養殖)		最周辺地域ラベル産品 (海外領土等)	
伝統的特産品保証 (STG)		農民的産品(△50%)	ラベルなし

資料：CNRC 2020より筆者作成。注：フランスではすでに有機100%を実現した自治体もある。短い流通経路(生産者と実需者の間の仲介業者がゼロまたは1つの流通形態を指す)の産品は算定に含まない。短い流通経路は距離の概念ではないことに注意が必要。フランス国内でも議論の混雑がみられる。

ている (Agence Bio 2019)。実際、エガリム法が施行された 2018 年は、公共調達における有機食材の購入金額が前年比で 28% も増加した。

4) 有機公共調達の取り組みの事例—サルト県ル・マン市—

フランス北西部に位置するペイ・ド・ラ・ロワール地域圏のサルト県は、人口約 54 万人で、穀物、畜産・酪農、ワイン用ブドウ、野菜、果物等の多様な農業が営まれる地域である。近年、有機農業の生産が拡大しており、有機農家は 347 経営体 (全体の 7.3%)、有機農業面積は 18,800ha (農地の 5.1%) となっている (2018 年) (Chambre d'agriculture Pays de la Loire 2019)。県庁所在地のル・マン市は、首都パリから 200km 程の距離で、人口 14 万人、周辺自治体を含めて 21 万人の中核都市である。2018 年以降、ルフォル元農相が市長を務めており、アグロエコロジーを推進している (B 氏へのインタビュー)。

同市では公社が給食センターを運営しており、74 校の幼稚園・小学校の 53 か所の食堂、介護施設、高齢者配食サービス用に 1 日約 1.2 万食を調理している (B 氏へのインタビュー)。エガリム法への対応として、ル・マン市は年間 16 万 € (2,080 万円) の追加的予算をつけて、学校給食等の公共調達における有機食材の購入を増やしている。公共調達額に占める有機食材の割合は、2% (2014 年) から 30% (2020 年) の実に 15 倍に増加した。さらに、不足しがちな生鮮の有機野菜を安定的に供給するために、ル・マン市は周辺自治体に 8.5ha の有機農場を整備し、その費用を補助した。2021 年現在、1 人の有機農家が農場を経営し、1 人を雇用している。ま

た、ル・マン市の周辺自治体でも公共調達で有機食材や地元産の食材を調達する取り組みが広がっている。

公共調達で有機食材を購入する場合、自治体によっては農業公社を設立して有機農業に取り組むケースもあるが、地域の個別の有機農家や出荷団体、またそれらの主体が形成する有機農産物の出荷プラットフォーム、有機農家の協同組合、卸売市場や加工業者、小売店から調達できる (図 1)。また、Agence Bio がウェブサイトで各地の有機農家、食品事業者、小売店等をリスト化しているので、国内のどこにいても取引相手を探して連絡することができる。また、より地域密着型の有機食材の生産者と実需者のマッチングサイトもある。

ル・マン市をはじめとするサルト県の自治体では、有機食材を導入しても給食の食材費を値上しないために、様々な工夫を実施している (B 氏へのインタビュー)。例えば、(1) 栄養価が高く美味しく、しかも価格が安い旬の食材を多く用いるようにし、例えばトマトであれば 5 月末から 9 月までしか購入しない。(2) 冷凍食品等の加工食品は栄養価が低く、美味しくないと価格が高いためできるだけ用いず、素材から調理するようにする。(3) タンパク源を多様化し、食肉や魚肉を提供するときはグラム単位で適正量を測ったり、提供回数を減らしたりして、代わりに卵、乳製品、豆類、全粒穀物、および野菜から摂取できるベジタリアン・メニューを増やす。(4) 食品ロスを削減して、食材の無駄をなくす。食品ロスを削減するために、児童・生徒が食べられる量を盛り付けたり、食材 (特に食肉) の焼き方を工夫したり、給食の予約管理を徹底したり、食育を行ったりする。これらの取り組みは、学校給食の有機化を進める非営利団体

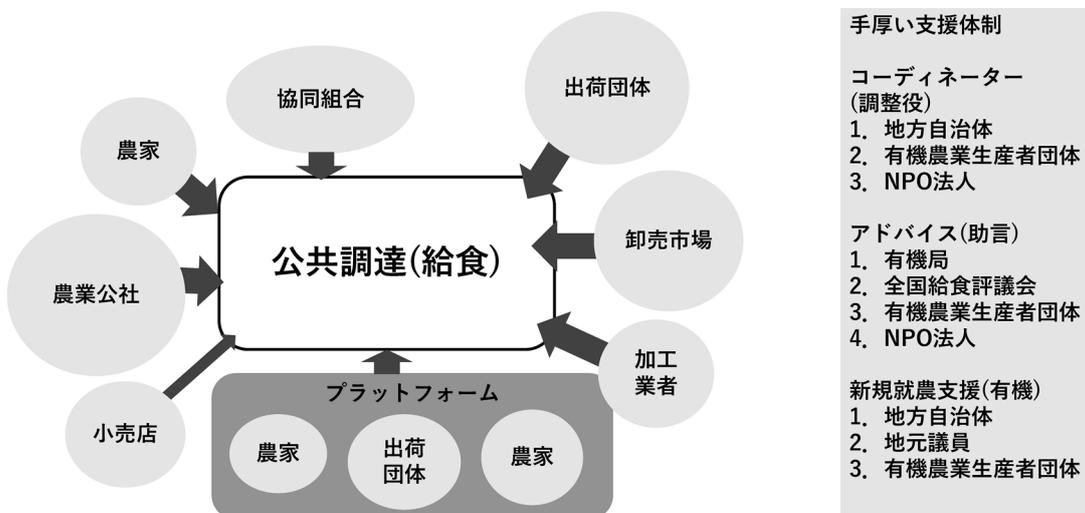


図 1 有機食材の安定調達の仕組み

資料：B 氏に対するインタビュー調査より筆者作成。

Un Plus Bioでも推奨されている。ベジタリアン給食の導入頻度が高い学校程、有機食材率も高く、高価格の有機食肉の導入率も高くなっている（図2）。こうした取り組みにより、有機食材を導入している自治体の7割で給食の食材費は導入前と変わらないか、むしろ減少している（Un Plus Bio 2020）。

4. おわりに

本稿では、ブラジル、アメリカ、韓国、およびフランスを事例として、公共調達で「よい食」、すなわち地元の小規模・家族農業が生産した有機食材を調達する取り組みを実施した経緯、変革の主体、関連する制度・法律、課題とその克服方法について、インタビュー調査および資料調査から分析した。その結果、以下の4点が明らかになった。

第一に、事例国ではグローバル化による貧困・格差、農業生産者の困窮、地域経済の衰退、農薬や遺伝子組み換え食品による消費者の健康被害や環境問題等の諸課題が、それぞれ独立した個別の問題ではなく、根底で相互につながっている問題（工業的で公正・民主主義的でない農と食のあり方の問題）として認識され、それらの諸課題を同時に解決する親鍵（マスターキー）として公共調達の変革が行われた。すなわち、現状の分析と課題の原因の特定なくして、公共調達を変革するエネルギーは生まれないのである。

第二に、自治体レベルの条例や予算措置で有機公共調達が広がりつつあるアメリカと韓国、全国レベルの法整備と予算措置によって有機公共調達を推進しているブラジルとフランスという違いはあるが、いずれの国でも中央政府または地方政府が草の根の市民運動に押されて公共調達の改革を行っている（図3）。地域に有機農家が少ない場合は、まず地域の実態を調査し、関係者の意見交換会を実施して有機食材の調達計画を立てることが重要である。最初は年に1日だけ、1品だけでも有機食材のメニューを導入して、「小さく始めて大きく育てる」とよいだろう。また、地域でコーディネーター役を務める人材の対話技術（コミュニケーション能力）を研修等で高め、有機農業への新規参入を促しつつ、地域の慣行農家に有機農業への段階的な転換を検討してもらうことも、その地域で有機農業を拡大するために求められる。

第三に、フランスの事例から有機食材の公共調達を増やしても、必ずしも給食の食材費は増加しないことが分かった。食材費の値上りを避けるために実施されているタンパク源の多様化は栄養学的にみても健康的で望ましいとされており、食品ロスの削減は食料安全保障や気候変動対策、食の倫理の観点からも欠かせない取り組みである。しかし、食材費は抑制できても、調理の手間や設備には投資が必要な場合もある。野菜の大きさのばらつきが大きく皮むき機械が使えない場合は、有機食材なので皮を剥かずに「一物全体」で食べることを食育として教えることも重要である。しかし、それでも追加的

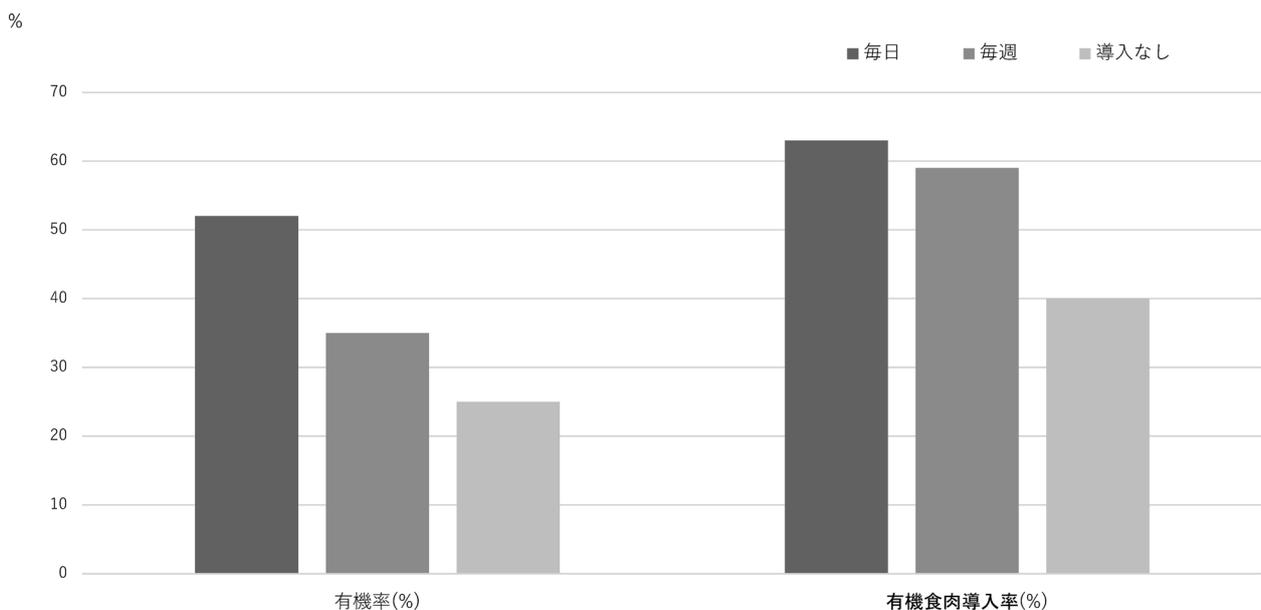


図2 ベジタリアン給食導入の結果

資料：Un Plus Bio (2020) より筆者作成。

注：給食食材費はベジタリアン導入毎日が1.96€/食、毎週が2.06€/食、導入なしが2.30€/食だった。

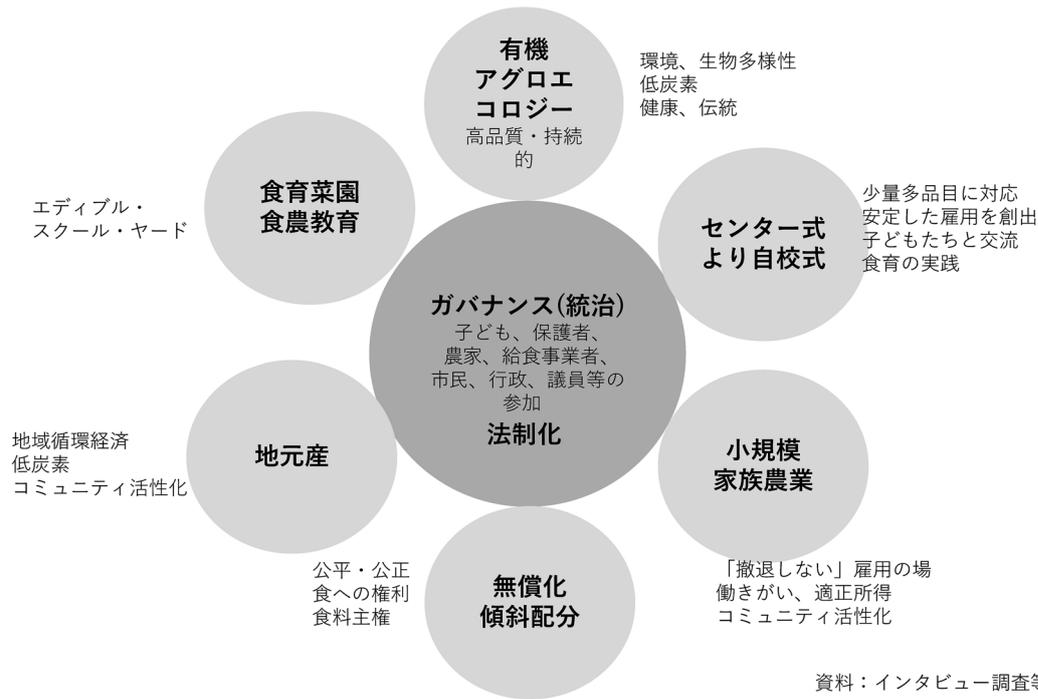


図3 公共調達で「よい食」を調達するために実現したいこと（概念図）

に発生する費用については、他の予算を削って予算を創出したり、納税者の理解を促したりする取り組みが必要になる。発想を変えれば、人件費の増加は有機公共調達によって地域に雇用が生まれ、新たな地域経済循環が起きるととらえることができる。給食費をすぐに無償化できない場合も、利用者（保護者）の所得水準によって傾斜配分を強化することで、食料への権利をより広く保障することにつながる。

最後に、ブラジルや韓国、フランスの事例から、公共調達のあり方をめぐって政府の役割と自由市場の関係が問われていることが浮き彫りになった。実際、WTO 農業協定のルールや EU 単一市場のルールが有機公共調達を実現しようとする人びとの前に立ちはだかった。しかし、食料への権利や環境への配慮、安全性、品質認証制度等を動員すれば、「脱出口」は開かれるということが明らかになった。さらに、冒頭で述べたように、WTO 農業協定自体の段階的廃止が国連人権理事会で議論されており、EU でも環境影響評価の手法を確立し、現行の公共調達の入札制度を見直すべきだという議論が始まっている。自由市場のルールや公共調達の既存の制度を所与と見なすのではなく、あるべき未来社会を起点として今何を行う必要があるのかを柔軟に考え、実行することが重要である。その際、事例国で見られるように幅広い主体（農業・農団、消費者団体、保護者・住民、環境団体、科学者・学会、メディア関係者等）が連携して情報を共有し、食料システムの持続可能性を高めるよう

な新しい政策を求めて政治を動かしていくことが求められる。

要旨

近年、学校給食等の公共調達において有機食材を導入する取り組みが世界各地で広がっており、その実現を推進する政策も展開されている。例えば、ブラジル、アメリカ、韓国、フランス等では、多様な市民運動に後押しされた中央政府および地方政府が、有機食材の公共調達を推進している。本稿は、公共調達の変革を通じて食料システムの持続可能性を高めようとする上記の取り組みを、インタビュー調査および資料調査から明らかにすることを課題とする。結論として、(1) これらの国では現行の食料システムに対する問題意識の共有が、公共調達の変革の原動力になっていたこと、(2) 公共調達における有機食材の安定的な調達の仕組みを支援する制度が確立されつつあること、(3) 公共調達における有機食材の導入による食材費の値上を避けることは、様々な工夫により可能であること、(4) 公共調達のあり方をめぐって政府の役割と自由市場の関係が問われていることを述べる。

注

- 1) 2022年1月現在、フランスの食材の公共調達額に占める有機農産物・食品の割合は10%に留まる（Ouest France 2022年1月31日付）。しかし、部門別では2021年時点で学校給

食 30% (託児所 58%, 幼稚園・小学校 40%, 中学校 36%, 高校 24%), 政府系機関 22%, その他の公共機関 15%, 病院・介護施設 5% となっている (Un Plus Bio 2021).

文献

Agence Bio (2021) *Le bio, acteur incontournable de la souveraineté alimentaire*. Paris: Agence Bio.

Agence Bio (2019) *Guide d'introduction des produits bio en restauration collective*. Paris: Agence Bio.

秋津元輝 (2021) 「食政策の統合によって地域の魅力を取り戻す—日本版ローカル・フードポリシーの意義と役割—」『農業と経済』87 (4): 6-16.

Bonanno A. and Constance D. H. (2008) *Stories of Globalization: Transnational Corporations, Resistance, and the State*. PS: The Pennsylvania State University Press.

Chambre d'agriculture Pays de la Loire (2019) *Observatoire régional de l'agriculture biologique en Sarthe*. Chambre d'agriculture Pays de la Loire.

CNRC (2020) *Les mesures de la loi Egalim concernant la restauration collective*. CNRC.

EC (2019) *EU Green Public Procurement: Food and Catering Services*. Brussels: EC.

EC and Malta (2017) *Public Procurement of Food for Health: Technical Report on the School Setting*. EC and Malta.

Fakhri M. (2020) *Interim report of the Special Rapporteur on the right to food*. The United Nations General Assembly.

FAO (2021) *Program of Brazil-FAO International Cooperation: Implementation of a Model for Public Procurement within Rural Family Farming for School Feeding Programs* (<https://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/projects/public-procurement/en/>) (2021年6月20日参照)

FAO (2018) *School Food and Nutrition: School-based food and nutrition education* (<https://www.fao.org/school-food/areas-work/based-food-nutrition-education/en/>) (2021年6月20日参照)

FAO (2014) *Learn how good food can improve your health* (<https://www.fao.org/zhc/detail-events/en/c/214152/>) (2021年6月20日参照)

FAO, UNDP and UNEP (2021) *A multi-billion-dollar opportunity – Repurposing agricultural support to transform food systems*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb6562en> (2021年6月20日参照).

Foodtank (2021) *New Report Finds 100 Percent Organic, Plant-Forward School Meals Produce More Than Just Health Benefits* (<https://foodtank.com/news/2021/04/conscious-kitchen-school-meal-program/>) (2021年6月20日参照).

Glaser A. and Roberts M. (2006) *School Lunches Go Organic: Science Supports Growing Movement*. *Pesticides and You*. 26 (1): 9-10.

Good Food Purchasing (2021) *The Good Food Purchasing Values* (<https://goodfoodpurchasing.org/program-overview/>) (2021年6月20日参照)

Guptill A. E., Copelton D. A., and Lucal B. (2013) *Food & Society: Principles and Paradoxes*. Cambridge: Polity Press.

ハニーカット・ゼン著, 松田紗奈訳 (2019) 『あきらめない—愛する子どもの「健康」を取り戻し, アメリカの「食」を動かした母親たちの軌跡』現代書館.

HLPE (2013) *Investing in Smallholder Agriculture for Food*

Security. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

IPCC (2021) *Special Report on Climate Change and Land*. IPCC.

姜及榮 (2021) 「草の根運動が政治を動かした韓国の『親環境無償給食』」農山漁村文化協会編『どう考える? 「みどりの食料システム戦略』』農文協.

Lappé A. (2016) *School Food Across the U.S. May Be Turning Towards Healthy Organic Food* (<https://goodfoodpurchasing.org/school-food-lunches-across-the-u-s-may-be-moving-towards-healthy-organic-food/>) (2021年6月20日参照)

ランズバーク・マーティン・ハート著, 岩佐和幸監訳 (2015) 『資本主義的グローバリゼーション影響・抵抗・オルタナティブ』高峯出版.

Martin D. and Amos A. (2017) *What Constitutes Good Food? Toward a Critical Indigenous Perspective on Food and Health*. In Koç M., Sumner J., and Winson A. (Eds.) *Critical Perspectives in Food Studies. Second Edition*. Don Mills: Oxford University Press.

内藤重之・佐藤信編著 (2010) 『学校給食における地産地消と食育効果』筑波書房.

ネスル・マリオン著, 三宅真季子・鈴木真理子訳 (2005) 『フード・ポリティクス—肥満社会と食品産業』新曜社.

Nordic Council of Ministers and Hivos (2019) *Democratising Good Food*. Nordic Council of Ministers and Hivos.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2018) *Programme Ambition Bio 2022*. Paris: Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

オバマ・ミシェル著, 長尾莉紗・柴田さとみ訳 (2019) 『マイ・ストーリー』集英社.

大江正章 (2020) 「ソウル市の学校給食における有機農産物導入政策から学ぶこと」『農業と経済』86 (8): 42-48.

Ouest France (2022) *Plus de produits bio et sains dans les cantines: la loi est-elle respectée depuis le 1er janvier? Ouest France, 31 Janvier 2022*.

République Française (2017) *La boîte à outils des acheteurs publics de restauration collective*. Paris: République Française.

鮫田晋 (2020) 「学校給食のお米すべてを有機米にする—千葉県いすみ市」『農業と経済』86 (8): 49-53.

関根佳恵 (2021a) 「グリーンでスマートな農業?—農と食の持続可能性をめぐる分岐点—」『世界』(949): 239-247.

関根佳恵 (2021b) 「日本の小規模・家族農業政策はどこに向かうのか?—EU との比較から—」『農業と経済』87 (3): 81-88.

関根佳恵 (2020) 「持続可能な社会に資する農業経営体とその多面的価値—2040年にむけたシナリオ・プランニングの試み—」『農業経済研究』92 (3): 238-252.

Sekine K. and Bonanno A. (2016) *The Contradictions of Neo-liberal Agri-Food: Corporations, Resistance, and Disasters in Japan*. WV: West Virginia University Press.

新聞農民「グリホサートの規制・禁止は世界の流れ」『新聞農民』2021年8月10日付.

SOFI (2021) *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*. Rome, SOFI.

Swensson L. F. J. (2019) *Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: the case of home-grown school feeding programmes*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive

- Growth (IPC-IG) *Working Paper* (177): 1-39.
- 立川雅司 (2021) 「参加型で地域の食政策をつくる—米欧のローカル・フードポリシーの歴史と特質」『農業と経済』87 (4) : 17-24.
- UNFSS (2021) *The Food System Summit 2021* (<https://www.un.org/en/food-systems-summit>) (2021年8月20日参照).
- Un Plus Bio (2020) *Observatoire de la restauration collective bio et durable: l'analyse d'Un Bio Plus*. Un Bio Plus.
- Un Plus Bio (2021) *Observatoire de la restauration collective bio et durable: l'analyse d'Un Bio Plus*. Un Bio Plus.
- USDA (2020) *2020 Agriculture Innovation Agenda: Year One Status Report*. USDA.
- 安井孝 (2020) 「地産地消・有機給食とまちづくりの30年—愛媛県今治市」『農業と経済』86 (8) : 54-59.
- 安井孝 (2010) 『地産地消と学校給食—有機農業と食育のまちづくり—』コモンズ.
- 渡辺啓道 (2020) 「有機学校給食から—農家として長野の食と農業を考える」『農業と経済』86 (8) : 68-73.
- White W. and Middendorf G. (2007) *The Fight over Food: Producers, Consumers, and Activists Challenge the Global Food System*. PS: The Pennsylvania State University Press.
- World Food Forum (2021) *Youth Action for a Better Food Future* (<http://www.world-food-forum.org/youth-action/en/>) (2021年8月20日参照).

[原稿受付日] 2021年12月22日

[原稿受理日] 2022年5月30日

[連絡責任者] 関根佳恵

愛知学院大学

Email : kaesekin@dpc.agu.ac.jp