

余剰農産物の処理と学校給食 —1946年全国学校給食法の制定をめぐる—

佐藤 千登勢*

1. はじめに

今日、アメリカ合衆国で連邦政府が実施している全国学校給食プログラム（National School Lunch Program）は、約10万校の公立学校と私立学校において一日3,000万人を越える子どもたちに無料あるいは安価な給食を提供している。このプログラムを管轄しているのは農務省の食料・栄養サービス局（Food and Nutrition Service: FNS）であり、地域の教育委員会などが運営の主体となり、給食にかかる費用の一部を連邦政府と州政府が負担するという形がとられている。所得が、連邦政府の定める貧困線の130%以下の家庭の子どもであれば、だれでも無料で給食を食べることができ、それ以上の所得がある家庭の子どもは、親の所得に応じて給食費が割引されるようになっている¹⁾。

全国学校給食プログラムは、1946年に連邦議会で制定された全国学校給食法によって制度化され、子どもたちの栄養状態の向上を図ってき

た。アメリカでは、政府の資金による学校給食の導入は、ヨーロッパ諸国に比べると時期的に大きく遅れをとり、1930年代に始まった。大恐慌による景気後退によって親が失業し、経済的な困窮に陥っている家庭の子どもたちを救済するために、学校給食の実施を求める声が大きくなり、連邦法に基づいたプログラムの検討が進められたのである。フランクリン・D・ローズヴェルト政権は、この問題をニューディールの農業政策と関連づけることによって解決しようと試みた。当時、アメリカの農民は、農産物の国内消費の減少と海外市場の縮小に直面していたが、生産高はほぼ大恐慌以前の水準に維持されていたため、農産物価格の下落と余剰農産物の増加が深刻化していた。そうした状況の下で連邦政府は、農業調整法によって与えられた権限によって余剰農産物を買取り、それを生活困窮者への食料の配給に充てることで、農村の問題と都市の問題を同時に解決しようとした。

1930年代後半になると余剰農作物の用途は、配給用の食料だけでなく、フードスタンプによる低所得者への食料支援や学校給食で使用される食材にまで広げられた²⁾。

*佐藤 千登勢（Chitose SATO）：筑波大学人文社会系教授（sato.chitose.ga@u.tsukuba.ac.jp）。Ph.D.（歴史学，デューク大学）。“Gendering ‘Hunger in the Midst of Commodity Surplus’: The Food Stamp Plan and American Women in the Great Depression,” *Women’s History Review*, vol.29 (June 2020); 「低所得者への食料支援とジェンダー—大恐慌期のアメリカにおけるフードスタンプ制度—」『ジェンダー史学』第18巻，2022年など。

¹⁾ U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, “National School Lunch Program” (<https://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/child-nutrition-programs/national-school-lunch-program> 最終閲覧日2022年9月15日)。現在，全米の学校の95%がこのプログラムに参加している。

²⁾ 余剰農作物がフードスタンプの受給者に提供されるようになった経緯については，次を参照のこと。Chitose Sato, “Gendering ‘Hunger in the Midst of Commodity Surplus’: The Food Stamp Plan and American Women in the Great Depression,” *Women’s History Review*, vol.29 (June 2020); 佐藤千登勢「低所得者への食料支援とジェンダー—大恐慌期のアメリカにおけるフードスタンプ制度—」『ジェンダー史学』第18巻（2022）。

このような歴史的経緯から、アメリカでは今日に至るまで、農務省が学校給食プログラムを管轄し、無料で提供される余剰農作物を食材として利用しながら、子どもたちに栄養価のある昼食を与えるという目的に適う形で学校給食制度が運営されてきた。本稿は、こうした学校給食のアメリカ的な起源について、次のような観点から検討することを目的とする。まず、1930年代に大恐慌が引き起こした諸問題に対処するために実施されたニューディール政策の中で、学校給食はどのような位置づけを与えられたのか。その後、第二次世界大戦が勃発して農業を取り巻く状況が大きく変化し、余剰農作物の問題が後景に退いた時期に学校給食をめぐる議論がいかに変容したのか。そして、1930年代から政策的な目標として掲げられてきた余剰農産物の処理が、いかなる政治的言説によって学校給食と関連づけられ、最終的に1946年の全国学校給食法として結実したのか。これらの点を検討することによって、学校給食が教育の一環として捉えられてきたヨーロッパ諸国や日本とは異なり、農業政策の一部として位置づけられてきたアメリカの学校給食の特殊性を明らかにしていきたい。

これまで、アメリカの学校給食については、その始まりから現代の課題までを通時的に論じた研究がいくつかなされてきた。それらは、現代のアメリカの学校給食が商業主義的で市場原理に支配されており、不健康で栄養に偏りのある食事を子どもたちに与えていることを問題視し、その起源を歴史的に探ることを目的にしている。

アメリカの学校給食の歴史に関する代表的な研究書としてあげられるのは、2010年にジャネット・ポッペンディックが著した*Free for All: Fixing School Food in America*である。この著作は、1960年代にジョンソン政権下で進められた「貧困戦争」が学校給食制度を拡充した

ことに着目し、その前史として1946年全国学校給食法を論じている。ポッペンディックは、大恐慌期の農業政策、失業対策、連邦議会の農業委員会の動きなどを取り上げて、いくつかの「偶然」が絡み合いながら、明確な方向性が示されないまま全国学校給食法が制定されたとしている³⁾。

A・R・ルイスは、*Eating to Learn, Learning to Eat: The Origins of School Lunch in the United States*で、19世紀末から見られた州・地方レベルでの学校給食の事例を検討した上で、それらの集大成として制定された1946年全国学校給食法について検討している。ルイスは、全国レベルで学校給食を実施するための根拠法となった同法が、どのような発想に基づいたものであるのか、また、いかなる議論を経て制定に至ったのかを考察している。ルイスの主たる関心は、現代の学校給食が肥満の子どもを増やすなど栄養面で多くの問題を抱えている点にあり、全国学校給食法が、栄養基準や健康上の配慮に関して明確な規定を設けなかったことが、その後の学校給食のあり方を大きく左右したと論じている⁴⁾。

スーザン・レヴァインは、*School Lunch Politics: The Surprising History of America's Favorite Welfare Program*で、社会福祉プログラムの拡充を目指す改革的な勢力と保守的な南部選出議員との間で生まれた「政治的な妥協」の結果、全国学校給食法が成立したと見ている。同法が地域的な経済格差や人種問題を等閑視したことが、学校給食の社会福祉としての機能を弱め、1970年代末には民営化が唯一の存続のための手段となったことを明らかにして

³⁾ Janet Poppendieck, *Free for All: Fixing School Food in America* (Berkeley: University of California Press, 2010).

⁴⁾ A.R. Luis, *Eating to Learn, Learning to Eat: The Origin of School Lunch in the United States* (New Brunswick: Rutgers University Press, 2017).

いる⁵⁾。

本稿は、これらの先行研究を踏まえた上で、これまで十分に議論されてこなかった問題、すなわち、ニューディールの時代から第二次世界大戦期を通して余剰農産物の処理と学校給食がいかに関連づけられていたのかという問題に焦点を当てて、1946年学校給食法の制定について検討していく。農務省が1930年代から40年代にかけて出した調査報告書や学校給食に携わる人々に向けて配布したパンフレットなどを一次史料として用い、農業を取り巻く状況が変わりながらも余剰農作物の処理という政策課題が重要性を保ち続けたことを考察していく。以下では、まず第1節で、1930年代に大恐慌の中で余剰農産物の処理という目的の下で連邦政府が学校給食への関与を始めたことを論じる。第2節では、第二次世界大戦期に余剰農産物が激減し、学校給食を取り巻く状況が大きく変化する中で、連邦政府によって給食にかかる費用の現金払い戻し方式が新たに導入された状況を見ていく。第3節では、終戦直後の1946年に全国学校給食法が連邦議会で制定されるに至った経緯と同法に内在する諸問題について考察する。

2. 大恐慌と学校給食

ヨーロッパ諸国の先進的な取り組みに倣う形で、アメリカでも19世紀半ば以降、篤志家や慈善団体による事業として学校給食が散発的に実施された。最初は、慈善団体などから無償で提供された食材を用いて、教師がスープを教室のストーブで調理し、生徒が家から持参したパンとともにそれを食すといった、簡易化された給食が中心だった。しかし、教師の仕事はあくまでも学科の教授にあり、給食は本来、福祉が担うべき役割であるという批判もあり、学校給食

について社会的なコンセンサスが形成されるには至らなかった⁶⁾。

その後、世紀転換期になると、革新主義的な改革運動の潮流の中で、子どもの貧困をなくすためのひとつの手段として学校給食が注目されるようになった。世論の喚起に寄与したのは、ジョン・スパーゴ (John Spargo) が1906年に出版した『栄養不良の学童一問題と解決』のような書籍だった。スパーゴは社会主義者であり、報道や著作を通じてさまざまな社会問題を告発するいわゆるマックレーカーのひとりだった。この著作でスパーゴは、ヨーロッパの学校給食を取り上げ、その先進性を高く評価した。国内では、ボストンで実施されている学校給食が、児童・生徒の栄養状態の向上に貢献していることを、S・A・クノッフ医師の報告に言及しながら紹介し、学校給食の社会的な意義を説いた⁷⁾。

このような状況の下で、都市部の小学校を中心にベニー・ランチとよばれる給食が少しずつ普及していった。これは、スープ、パン、バター、ココアなどを1セントから3セントで、昼食時に児童・生徒に販売するものだった。給食を購入する経済的な余裕のない家庭の子どもには、寄付で費用が賄われ、無料で食事が提供された。類似したプログラムは各地で導入され、PTAや農業団体、教会などが学校と協力しながら運営した⁸⁾。

第一次世界大戦が始まると、選抜徴兵法の施行を契機に、兵士となる若い男性の身体に関心

⁶⁾Gordon W. Gunderson, *The National School Lunch Program: Background and Development*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1971), 1-5.

⁷⁾John Spargo, *Underfed School Children: The Problem and the Remedy* (Chicago: Charles H. Kerr & Co., 1906), 10.

⁸⁾1894年にフィラデルフィアでスター・センター協会がベニー・ランチを始めたとされている。Gunderson, *The National School Lunch Program*, 6.

⁵⁾Susan Levine, *School Lunch Politics: The Surprising History of America's Favorite Welfare Program* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

が向けられるようになった。同法の下で登録が義務づけられた21歳から30歳（のちに18歳から45歳）までの男性を対象に各地で徴兵検査が行われると、壊血病、ペラグラ、脚気などに罹患している者が予想以上に多くいることが判明し、全体の受検者の約30%が不合格になった。幼少期に十分な食事をとることができず、低栄養の状態が慢性化していることが、若者の健全な成長を妨げ、国防上、深刻な問題になっているとされた⁹⁾。

こうした指摘を受けて、戦時下の配給制度や食料節約キャンペーンと連動する形で、政府や軍の関係者、医師や栄養学の専門家らによって、学校給食の導入が推奨された。1918年に市政調査局（Bureau of Municipal Research）が公表した報告書によると、この時期に学校給食を実施するようになったのは、小学校だけでなく、高等学校や専門学校も多かったという。特に遠方からの通学生が多い高校や専門学校では、生徒は早朝に家を出なければならず、十分な朝食をとらずに学校へ向かい、昼休みも自宅に昼食を食べに帰ることができないため、一日中空腹を抱えていた。そうした10代の若者のために、簡単な昼食を提供し、栄養バランスのとれた食生活を送るように指導する学校が増加した¹⁰⁾。

その後、地域あるいは学校単位で行われてきた学校給食を大きく変えたのが、1929年10月に始まった大恐慌だった。景気が急速に後退する中で、貧困家庭の子どもの救済という観点から、学校給食の重要性が再認識され、親が失業中の子どもたちに無料で昼食や牛乳を提供する試みが各地で広まった。当初は、教師の寄付や慈善団体からの資金提供によって財源が賄われたが、対象となる子どもの数が増え続けたため、自助

的な取り組みでは対処しきれなくなり、学校給食に公的資金を充てる州や地方自治体が出てきた。例えば、ニューヨーク州では、10万ドルを救済基金から拠出し、親が失業している家庭の子どもに無料で学校給食を提供するプログラムが、1934年10月に開始された¹¹⁾。

1933年3月にローズヴェルト政権が発足すると、学校給食を農業政策とリンクさせる形で連邦レベルでの対策が進められた。まず、ローズヴェルト大統領は、農産物の価格が暴落し、所得の減少に苦しんでいる農民を救済するために、同年5月に農業調整法を制定した。その主たる目的は、農産物の生産制限によって価格を維持することにあったが、それに加えて、余剰農産物を政府が買い上げ、失業者や生活困窮者に分配するシステムが作られた。余剰農産物の購入と分配を行う政府機関として、連邦余剰救済公社（Federal Surplus Relief Corporation: FSRC）が設立され、失業者の救済を行っていた連邦緊急救済局（Federal Emergency Relief Administration: FERA）の一組織になった¹²⁾。

こうしたシステムを資金的に支えるための法的な整備も進められた。1935年8月に農業調整法が改正され、第32条の下で関税収入の30%に相当する額を特別基金に入れ、その資金を用いて、価格が下落している余剰農産物を購入する権限が農務長官に与えられた。農務長官は次の3つの目的のためにこの資金を使用することができた。ひとつは農産物の輸出の拡大、二つ目は農産物の国内消費の増進、三つ目は農民の購買力の強化だった。学校給食は、生活困窮者へ

⁹⁾Ruis, *Eating to Learn*, 26.

¹⁰⁾H.M. Southworth and M.I. Klayman, *The School Lunch Program and Agricultural Surplus Disposal*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1941), 14.

¹¹⁾Southworth & Klayman, *The School Lunch Program*, 14.

¹²⁾*Report of the Federal Surplus Relief Corporation*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1933); Henry A. Wallace, *New Frontier* (New York: Greenwood Press, 1969), 183-184.

の食料の配給やフードスタンプとともに、二つ目の目的に分類された¹³⁾。

その後、1935年11月にFSRCは連邦余剰商品公社 (Federal Surplus Commodities Corporation: FSCC) へと名称を変え、農務省の一機関となった。「救済」という言葉がなくなり、FERAとの関係が断たれたのであるが、この変更の際して、FSCCは次のように目的を定め直している。「公社の最大の価値は、救済機関としてではなく、農業調整局が行っている余剰作物の移送プログラムの施行において農務省を支援することにある」¹⁴⁾。FSCCは、余剰農産物に対する需要を高めることを第一の目的として掲げ、余剰農産物の消費拡大というゴールに向けて、生活困窮者への食料の配給、フードスタンプ、学校給食の普及を進めた。

また、この時期に別の側面から学校給食の普及を後押ししたのは、失業対策のために設立された連邦機関による人材の提供だった。1935年以降、雇用促進局 (Works Progress Administration: WPA) の協力を得て、食材の調達や運搬、給食の調理にあたる人員が確保できるようになったのである¹⁵⁾。もともとWPAが提

供する雇用は、建設業などの肉体労働が多く、身体的に厳しい労働に耐えられる男性失業者の救済が中心だった。女性の参加は、夫が失業中か、病気などで仕事ができず、家計を担っている場合に限定されており、少数の女性が縫製業などの仕事を提供されているにすぎなかった。だが、WPAの学校給食・ガーデニング・缶詰プロジェクト (School Lunch, Gardening, and Canning Project) が始動すると、1936年11月には5,000人以上の女性が学校給食の調理係として各地で雇用され、家庭で培った料理の腕を活かして子どもたちの昼食を作るようになった¹⁶⁾。1940-41年度には47州とワシントンDC、プエルトリコで、WPAから学校給食に人材が提供され、1941年3月には約200万人の子どもがWPAの支援を受けて学校給食を食べるようになったと推計されている¹⁷⁾。

WPAを通じて学校給食に従事する人々を訓練・指導したのは、農務省の家政局や大学などに所属する家政学者や栄養士だった。例えばユタ州では、ユタ大学家政学部のローズ・H・ウィットソー (Rose H. Widtsoe) が州内の学校給食のメニューを考案し、運営全般を監督した。彼女は学校給食の成果を次のように述べている。「子どもの成長は無限の可能性を秘めています。… [学校給食によって一引用者加筆] 子どもたちの集中力が向上し、態度も良くなり、健康状態が改善し、物事への好奇心が増しています¹⁸⁾」。また、無料で給食を食べている貧困家庭の子どもをソーシャルワーカーが訪問し、親に栄

¹³⁾ Gunderson, *The National School Lunch Program*, 11; Murray R. Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950: A Study of their Origins and Development* (New York: Twentieth Century Fund, 1953) [『アメリカ農業政策史』山口辰六郎監訳、農林水産業生産性向上会議, 1958], 282-283頁。

¹⁴⁾ Federal Surplus Commodities Corporation, *Report of the Federal Surplus Commodities Corporation for the Calendar Year 1936*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1937), 1. その後、FSCCは、1940年に余剰マーケティング局 (Surplus Marketing Administration) となり、1942年2月に農業マーケティング局 (Agricultural Marketing Administration) に統合された。

¹⁵⁾ すでに、1932年と33年に復興金融公社 (Reconstruction Finance Corporation: RFC) が、ミズーリ州南西部のいくつかの町で学校給食に携わる人々の給与をローンで支給していた。その後、1934年から35年には、FERAの下で民間雇用局 (Civil Works Administration: CWA) が、39州で同様の支援を行った。Gunderson, *The National School Lunch Program*, 12.

¹⁶⁾ Martha H. Swain, *Ellen S. Woodward: New Deal Advocate for Women* (Jackson: University Press of Mississippi, 1995), 86; Ellen S. Woodward, "The Works Progress Administration School Lunch Projects," *Journal of Home Economics*, vol. 38 (November 1936), 592.

¹⁷⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Program*, 15, 16; Woodward, "The Works Progress Administration," 593-596.

¹⁸⁾ Woodward, "The Works Progress Administration," 593

表 1 余剰農産物を用いた学校給食

	児童・生徒数	学校数	余剰農産物の重量 (ポンド)	余剰農産物の金額 (ドル)
1937	34,2031	3,839	1,192,256	85,062
1938	567,000	11,021	3,944,770	201,318
1939	892,259	14,075	5,244,211	408,804
1940	2,483,578	35,658	14,704,698	1,177,233
1941	4,715,311	66,783	56,000,589	4,368,371

出典：J.M. Southworth and M.I. Klayman, *The School Lunch Program and Agricultural Surplus Disposal*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1941), 2.

養に関する基本的な知識を教えて、健康への関心を高めてもらう取り組みを始めた地域もあった¹⁹⁾。こうした実践は、教師、家政学者、栄養士、ソーシャルワーカー、看護師など、学校給食を推進する女性の地域的なネットワークの構築につながった。

学校給食を推奨する人々は、それが子どもの栄養状態の改善や健康の増進に大きな効果があることをさまざまな媒体を通じて喧伝した。例えば、ミズーリ州のジェファーソン郡では、学校給食が導入される前には、児童の平均体重が標準体重に3.3ポンド足りなかったが、導入後は6～7ポンド増えたと報告されている。体重の増加によって、体力がついて病気をしなくなった子どもが増え、学校の出席率もよくなり、集中して勉学に取り組むことで、成績も向上したという。また、食事の前に手を洗うなどの衛生上のルールが徹底されるとともに、給食を通じてテーブルマナーを習得できるようになったと報告されている²⁰⁾。農産物価格の下落に苦しむ農民、親の失業や所得の減少によって十分な食事をとれない子どもたち、失業者の3者を同時に救済することができるのが学校給食だとされ、その社会的な意義が強調された。

学校給食への公的な関心が高まったことで、学校給食の実施を法制化する州も増えた。1937年までに15州で学校給食に関する法律が作られ、各地域の教育委員会が学校給食を運営する権限を持つことが定められた。そのうち4州では、低所得の家庭の子どもに対する給食費の減免措置が法に明記され、貧困者の救済策としての役割が重視された²¹⁾。

ここで農務省の統計を用いて、この時期のFSCCによる学校給食プログラムの実態を見ておきたい。表1は、プログラムに参加している児童・生徒数、学校数、配給された余剰農産物の重量と金額を示している。いずれの項目も、1937年から着実に増加を続け、特に1939年から翌年にかけて急増し1941年にピークを迎えている²²⁾。しかし、学校給食が普及しても、実際に支援を必要としている子どもの数から見ると決して十分とは言えない状況にあった。1939年には、16歳以下の人口の18.9%が公的救済を受けている家庭の子どもだった。また、公的な救済を受けていないなくても、満足のいく食事をとることができない家庭が少なくないことを勘案

¹⁹⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 34, 35; Woodward, “The Works Progress Administration,” 596.

²⁰⁾ Woodward, “The Works Progress Administration,” 592-593.

²¹⁾ 州法を制定したのは次の15州である。カリフォルニア、コロラド、コネチカット、インディアナ、マサチューセッツ、ミシガン、ミズーリ、ニュージャージー、ニューヨーク、サウスカロライナ、オハイオ、ペンシルベニア、バーモント、ワシントン、ウィスコンシン。Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 14.

²²⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 2.

すると、当時、およそ900万人から1,000万人の子どもが家庭で十分な食事をとることができなかったと考えられる。こうした統計を見ると、この時期においても、学校で給食を食べることができたのは、ごく一部の子どもにすぎなかったと言えることができる²³⁾。

家庭の収入あるいは親の健康状態により、給食費の負担は異なった。所得の低い家庭の子どもは、無料で給食を食べることができた。学校で教師は、子どもに給食のチケットを配る際に、無料で給食を食べる子どもと事前に親が給食費を支払っている子どもの区別がつかないようにしなければならなかった。給食費を支払っていないことで恥ずかしい思いをする子どもがいないうよう教師に配慮が求められた²⁴⁾。

学校給食は、全国すべての地域で等しく普及したわけではなく、学校給食プログラムへの参加率は、経済的に困窮度の高い地域で必然的に高くなった。1941年3月の時点で、FSCCのプログラムに参加していた児童・生徒の比率は、全米平均が17.4%だったのに対し、南部では多くの州がその比率を大きく上回った。なかでも、ジョージア (61.7%)、サウスカロライナ (55.3%) が突出して高く、オクラホマ、ルイジアナ、テネシー、ニューメキシコ、ノースダコタ、ワシントンがそれに続いた²⁵⁾。

FSCCを通じた余剰農産物の入手方法と学校給食プログラムの運営は、次のようになっていた。まず、学校給食を運営する教育委員会などの機関²⁶⁾が、州の福祉局の事務所に必要な書類

を提出して審査を受ける。審査に通ると、余剰農産物を受け取り、給食に利用することができた。余剰農産物はFSCCが農家から買い取り、州の福祉局へ運ぶ。そこから地域の福祉局へ分配され、倉庫で保管した後、必要な食材が各学校へ配送された²⁷⁾。

余剰農産物として配給されたのは、穀物、牛乳、卵、豆、果物、ドライフルーツ、ハム、ベーコン、塩、豚肉、ラード、バターなどが中心だった²⁸⁾。1939年には、乳製品と卵が金額で全体の28.5%を占め、穀物が14.5%、生の果物が32.9%、ドライフルーツが9.0%、缶詰の果物が8.7%だった。野菜は3.2%と少なく、肉は0.3%、魚は0.1%にすぎなかった²⁹⁾。FSCCが提供する余剰農産物の量は増え続けたが³⁰⁾、提供される余剰農産物だけで食材をまかなっていた学校は、全体の23.9%にすぎなかった。それ以外の学校は、児童・生徒が支払う給食費、州や地方自治体の資金、あるいは民間からの寄付金などを用いて食材を購入し、FSCCから提供された余剰農産物を補いながら給食を調理していた³¹⁾。

農務省の家政局は、FSCCから提供される余剰農産物を最大限に活用して、安価で栄養価に富んだ給食を作ることができるように、モデルとなるメニューを作り、レシピを掲載したパンフレットを各学校に配布した。給食の基本は、牛乳、全粒粉のパンとバター、主菜 (卵・肉・魚・チーズなどを用いた料理)、副菜 (野菜や果物)、デザートから構成された。モデルとさ

²³⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 6, 7.

²⁴⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 17.

²⁵⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 27, 28.

²⁶⁾ 学校給食を運営できる組織は、教育委員会に限られていなかった。教育・福祉関連の行政機関、母親クラブ、PTA、慈善団体あるいは個人でも学校給食の運営主体となることができた。Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 31.

²⁷⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 18.

²⁸⁾ *School Lunches Using Farm Surpluses*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1940), 1.

²⁹⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 20.

³⁰⁾ Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 20, 21.

³¹⁾ 児童・生徒の親の17.6%が現金を拠出し、32.8%が現物を供出していた。Southworth & Klayman, *The School Lunch Programs*, 30, 32.

れたメニューは、次のようなものだった³²⁾。

【モデル1】ミートローフ、生野菜のサンドイッチ、フルーツのショートケーキ、ココア

【モデル2】ハム、人参のクリーム煮、パン、バター、オーツとブルーンのプディング、牛乳

【モデル3】薄切り牛肉のクリーム煮、蒸し野菜、全粒粉のパン、バター、コーンミールとフルーツのプディング、牛乳

こうしたモデルを参考にしながら、地域で入手できる野菜をできるだけ多く取り入れ、地元の食習慣を考慮しながらメニューを決めることが推奨された³³⁾。また、学校給食に児童・生徒が主体的に関わることも提言された。子どもたちと一緒に学校の庭でハーブや野菜を育て、それをサラダやサンドイッチの具に用いることや、森へ野生のベリーなどを摘みに行き、給食のデザートに使うことが奨励された³⁴⁾。

3. 第二次世界大戦と学校給食

1939年9月にヨーロッパで第二次世界大戦が勃発すると、学校給食を取り巻く状況は大きく変わった。第一次世界大戦期と同じように、兵士となる男性の身体をめぐる問題との関連で、単なる貧困対策を越えた、学校給食の社会的な意義に目が向けられるようになった。開戦から一年後に平時では初の選抜徴兵法が施行され、登録を義務づけられた21歳から36歳（のちに18

歳から45歳）の男性の徴兵検査が各地で始まった。当初は、第一次世界大戦時よりも、検査に合格する者が多いことが予想されたが、実際には受検者の43%が不合格になるという予想外の事態が生じた。歯や視力の問題、心疾患、梅毒、結核、低体重などが不合格の主な原因だった。ある調査では、徴兵検査の不合格者の3分の1程度に、低栄養が直接的あるいは間接的に影響していると推計された。第一次世界大戦期と同様、若者が生育の過程で十分な栄養を摂ることができなかったことに問題があるとされたが、特に大恐慌による経済的困窮のため、多くの家庭で子どもに満足いく食事を長期にわたり与えられなかったことが、徴兵検査の合格率を大きく引き下げていると考えられた³⁵⁾。

こうした問題を議論するために、連邦保障局（Federal Security Administration: FSA）と栄養に関する全国諮問委員会（National Advisory Committee on Nutrition）の主催で、1941年5月に国防のための全国栄養会議（National Nutrition Conference for Defense）が開催された。会議はワシントンDCで3日間にわたり開かれ、医師、栄養学者、化学者、教育者、農業経済学者、家政学者など各分野を代表する約900名の専門家が参加した。ローズヴェルト大統領は、開催に際して送った書簡の中で、アメリカが直面している食料問題の要諦を次のように述べた。

今日、あらゆる調査が、アメリカでは低栄養が蔓延し深刻な状態にあることを示している。農務省の推計によると何百万人もの男性、女性、子どもが科学的に不可欠であるとされている食物を摂取していない。我々は、豊富で

³²⁾ *School Lunches Using Farm Surpluses*, Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1940), 3-5; *Menus and Recipes for Lunches at School*, Miscellaneous Publication no. 246, Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1936).

³³⁾ *School Lunches Using Farm Surpluses*, 42-43.

³⁴⁾ *School Lunches Using Farm Surpluses*, 43.

³⁵⁾ Jane Ziegelman and Andrew Coe. *A Square Meal: A Culinary History of the Great Depression* (New York: Harper, 2016), 246, 247; “Advancing on the Nutrition Front,” *Social Service Review*, vol. 15, no.1 (January 1941), 560.

表 2 第32条による余剰農産物の処理

	総額 (千ドル)	酪農製品 (千ドル)	卵・家禽 (千ドル)	果実 (千ドル)	穀物 (千ドル)	畜産物 (千ドル)	野菜 (千ドル)
1940	185,208	17,884	15,489	25,557	44,302	25,826	3,685
1941	212,333	14,855	14,753	33,000	22,479	30,719	24,724
1942	182,739	29,379	25,977	29,967	29,155	14,221	35,394
1943	86,119	10,382	11,895	11,839	19,137	440	21,898
1944	23,090	3,610	5,883	1,242	1,314	367	6,403
1945	13,732	NA	3,072	3,069	4,154	NA	3,143

出典：Murray R. Benedict, *Farm Policies of the United States, 1790-1950: A Study of their Origins and Development* (New York: Twentieth Century Fund, 1953) [『アメリカ農業政策史』山口辰六郎監訳、農林水産業生産性向上会議、1958]、353頁より作成。

多様な食料を生産できているし、今後でもできるだろう。そうした豊かさをすべてのアメリカ人の家族に現実のものとして還元していくことが我々の責務である³⁶⁾。

全国栄養会議では、公衆衛生や医学の専門家が栄養バランスのとれた食事をすることの重要性についてさまざまな角度から論じ、軍需工場や学校、地域社会で今後、取り組むべき課題について見解を述べた。世界で最も多くの農産物を生産しているが、アメリカ人の40%超が十分な量の食事あるいは栄養学的に正しい食事をしておらず、こうした状況を改善していかなければならない。そのためには教育啓蒙活動に加えて、公的な食料支援策を一層拡充していく必要があることが強調された。これまで政府が実施してきた食料の配給やフードスタンプ、無料あるいは低費用での学校給食の提供は、若者の身体的な能力を向上させるために有効であり、今後、景気が回復しても継続していくべきであるとされた³⁷⁾。こうした提言を受けて学校給食

のさらなる普及が図られ、1942年2月の時点で、WPAが労働力を提供し、余剰農産物を用いて給食を提供していた学校の数、全国で9万2,916校に上り、毎日600万人の子どもが給食を食べるに至った³⁸⁾。

しかし、1941年12月にアメリカが第二次世界大戦に参戦し、戦時体制へ完全に移行すると、学校給食は物資や人材の統制を受け、次第に制度の変更を迫られるようになった。戦時下での最も大きな変化は、余剰農産物の減少だった。アメリカはすでに参戦前から武器貸与法の下でイギリスをはじめとする連合国へ食料支援を行ってきた。参戦後は、海外への食料供給が一層増え、国内外に駐留する兵士の食料の確保も危急の課題となった。表2に見られるように、戦争の進展に伴い余剰農産物の総額は激減しており、なかでも、牛乳、卵、穀物など学校給食で多く用いられる食材の減少が著しかった。農務省の統計によると、学校給食に提供された余剰農産物の重量は、1942年の4億5,400万ポンドから、1944年の9,300万ポンドへと変化している³⁹⁾。

さらに別の問題としては、学校給食に携わる

³⁶⁾ *Proceedings of the National Nutrition Conference for Defense, Federal Security Agency* (Washington D.C., Government Printing Office, 1942), 1-2.

³⁷⁾ “Advancing on the Nutrition Front,” 561, 562; *Proceedings of the National Nutrition Conference for Defense*, 230-233.

³⁸⁾ Gunderson, *The National School Lunch Program*, 13.

³⁹⁾ Gunderson, *The National School Lunch Program*, 13.

人員の確保が難しくなったことがある。軍需生産の拡大により景気が急速に回復したことから、失業対策としてのWPAの存在意義がなくなり、1943年6月に廃止された。それによって、学校給食に携わる人員が不足するようになり、給食の提供を止めざるを得ない学校が急増した。

1943年にはFSAの後身として戦時食料局（War Food Administration: WFA）が設立され、戦争遂行のために食料の生産と分配を統制するようになった。1930年代半ば以降、FSCCを通じて余剰農産物の提供を受けながら運営されてきた学校給食プログラムも、WFAの下に置かれた。さらに、価格管理局（Office of Price Administration: OPA）による配給制度が導入されると、学校給食で用いる食材も配給の影響を受けるようになった。くわえて、トラックの不足やガソリンの使用制限などの問題から、食材の配送が難しくなるなど、学校給食をめぐる状況は厳しさを増した⁴⁰⁾。

しかし、学校給食の意義は、戦時において国防との関連でむしろ高まっていたことから、学校給食プログラムの縮小を何とかい止めるべく、農務省を中心に新たな方策が検討された。最終的に農務省がたどり着いたのは、連邦政府が学校給食にかかる費用を部分的に負担する制度の導入だった。農務省は、「戦時下でのさまざまな困難を相殺する」ために、各学校が給食の食材に費やした金額の一部を現金で払い戻す方式を取るようになった⁴¹⁾。

⁴⁰⁾戦時食料局（WFA）は1945年6月に廃止され、その機能は農務省へ戻された。Gladys L. Baker and Wayne D. Rasmussen, "A Chronology of the War Food Administration, Including Predecessor and Successor Agencies," United States Department of Agriculture, November 1950.

⁴¹⁾Gilbert C. Fite, *Richard B. Russell, Jr., Senator from Georgia* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), 186; James Thomas Gay, "Richard B. Russell and the National School Lunch Program," *Georgia Historical Quarterly*, vol. 80, no. 4 (Winter 1996), 862; "The Community School Lunch Program," February 15, 1943, United States Department of Agriculture, Food Distribution Administration, Southern Region, Atlanta, GA.

1943年7月に連邦議会は、農業調整法の第32条を改正して、翌年6月末までの間に、学校給食への現金払い戻しに5,000万ドルを使うことができるようにした。この改正を主導したのは、のちに全国学校給食法の制定において中心的な役割を果たすことになるリチャード・B・ラッセル（Richard B. Russell, Jr.）上院議員（民主、ジョージア）であり、農業歳出小委員会（Subcommittee on Agricultural Appropriations）の委員長を務めていた。この資金は、食材の購入に充てることができるが、労働力や設備の資金に充てることができないという制約があったが、戦時下での学校給食の継続に大きく貢献した⁴²⁾。同額の資金は翌年度も支出され、学校だけでなく託児所での給食にも資金を使えるようになった⁴³⁾。

新たに導入された現金払戻方式の下で、学校給食は次のように運営された。まず、農務省の食料分配局（Food Distribution Administration: FDA）が、対象となる食材を指定しリストにする。FDAと契約を結んだ、学校給食を実施する地域の組織（通常は教育委員会）が、食材を地元の農家や商店から購入する。リストにある食材を購入するために支払った金額を月末にFDAに報告して、後日、その額の一部を払い戻してもらう⁴⁴⁾。この方法によって、それぞれの地域で生産された農産物を、地元の学校で消費できるようになり、倉庫や運送の問題もある程度まで解決された。余剰農産物も引き続き、地域レベルで入手できるものを中心に無償で提供され、購入された食材と共に給食に利用された。

⁴²⁾Gunderson, *The National School Lunch Program*, 13, 14; Gay, "Richard B. Russell," 862, 863.

⁴³⁾Gunderson, *The National School Lunch Program*, 13, 14; Gay, "Richard B. Russell," 862, 863.

⁴⁴⁾"Lunch at School," U.S. Department of Agriculture, War Food Administration, Office of Distribution, September 1943, revised August 1944, 6.

現金による払い戻しは、タイプAの給食（2分の1パイントの牛乳，2オンスの肉・魚・チーズ（あるいは卵1個か2分の1カップの豆），4匙のピーナッツバター，4分の3カップの野菜あるいは果物，パン1切れ，2匙のバターあるいはビタミンA強化のマーガリン）には1食あたり最高9セント，タイプBの給食（牛乳はタイプAと同量だが，その他はすべて2分の1の量）には最高6セントが払い戻された。タイプCは，2分の1パイントの牛乳のみで，最高2セントの払い戻しがなされた。農務省の推計によると，現金による払い戻しは，給食にかかる全コストの約50%をカバーしていた⁴⁵⁾。

タイプAの給食では，基本的なメニューは，肉と野菜を使った主菜（牛肉と野菜のシチューなど），パン，バター，果物，牛乳から構成された⁴⁶⁾。ただし，肉の入手が困難な場合もあることから，タンパク質を摂取するための代替的な主菜として，ベイクド・ビーンズ，マカロニ・チーズ，ゆで卵のグラタンなどに変えることもできるとされた。どのようなメニューであれ，栄養的にはタイプAで一日に必要な量の3分の1から2分の1をカバーするものとされた⁴⁷⁾。

WFAは，農務省の家政局に所属する家政学や栄養学の専門家と協力しながら，可能な限り多くの学校でタイプAの給食が提供できるように努めた。特に，調理設備を増設せず，調理に

あたる者の数を増やすことなく，タイプAの給食を提供して，最高額の払い戻しを受けられるようにするために必要な知識を，専門家が教育委員会や学校に提供した。また，配給のポイントをなるべく使わないような食材の購入の仕方も提案された。家庭や地域でトマトや豆を缶詰にし，一年を通じて用いれば，より多くのポイントを他の食品の購入に回ることができ，フードロスも減らすことができるとされた。また，地域で入手可能な余剰農産物のさまざまな活用方法も伝授された⁴⁸⁾。

こうした制度の導入に際して，WFAは，戦時において学校給食が特別な役割を担っていることを繰り返し強調した。父親が出征し，母親が働いている家庭が増えたことで，子どもの食事が疎かになっている。こうした状況の下で，学校給食は「月に20から22回，子どもが毎日必要としている栄養の3分の1から2分の1を提供」している。子どもたちに適切な食事を与えることは，「コミュニティの最善の投資」，「アメリカの将来への投資」となり，学校給食は「民主的な生活様式を発展させる役割を果たす」と学校給食の社会的な意義を喧伝した⁴⁹⁾。

またFWAは，コミュニティの協力によって学校給食を運営することの重要性を説き，配布物や機関誌などで，モデルとなる事例を多数紹介した。例えば，ミネソタ州では，州の教育省がWFAと協力して学校給食を統括し，それぞれの学区で教育委員会の指導の下，PTA，赤十字，女性団体，教会，在郷軍人会の支部，ロータリークラブ，キワニスなどの民間団体が協力する体制が整えられていたという⁵⁰⁾。また，学

⁴⁵⁾ Ruis, *Eating to Learn*, 135, 136; Rowena Schmidt Carpenter and Margaret Marco Morris, "Wartime Aid to School Lunches," *Journal of Home Economics*, vol.35, no.9 (November 1943), 553.

⁴⁶⁾ WFA, *Menu-Planning Guide for School Lunches Based on FDA Requirements for Type A and Type B Lunches*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1943); *Lunch at School*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1944).

⁴⁷⁾ War Food Administration, Office of Distribution, Southwest Region, *Community School Lunch Program: Menus and Recipes*, U.S. Department of Agriculture (Washington D.C.: Government Printing Office, 1944).

⁴⁸⁾ Carpenter & Morris, "Wartime Aid to School Lunches," 554.

⁴⁹⁾ "Lunch at School," 2, 3.

⁵⁰⁾ "Fact Sheet of WPA Aid to Community School Lunch Programs," U.S. Department of Agriculture, War Food Administration, Office of Distribution (1944).

校給食を食べて体重が増え、成績も伸び、振る舞いもよくなった児童・生徒のケースも頻繁に報告された。医師や歯科医師が続々と戦地へ送られていく中で、学校給食によって栄養状態が向上すれば、子どもの病気を減らすことになり、戦争協力につながるとされた⁵¹⁾。

戦時情勢への対応から現金払戻方式が導入されたことで、1943年には学校給食を実施している学校の数はいくつも増加に転じた⁵²⁾。しかし、現金払戻方式による資金的な補助が行われても、依然として給食の実施に躊躇する学校も少なくなかった。戦時下で給食に携わる人員の確保が難しかったことや、月末まで費用を立て替えておく資金的な余裕がない地方自治体や学区では、現金払戻方式がなかなか受け入れられなかった。年度ごとに連邦議会で予算が充てられ、将来的にそれが継続される保証がないことから、学校給食の提供を躊躇する所もあった。特に都市の大規模校や過疎地の統合された学区では、学校給食が今後、長期的に続けられていくという見通しが立たなければ、厨房やダイニングスペースを作るための設備投資は大きなリスクが伴うため、学校給食の提供を先延ばしにする所も少なくなかった⁵³⁾。

4. 全国学校給食法の成立

学校給食に充てられる予算は1943年以降、年度ごとに連邦議会で決められていたが、議会では、それを連邦法の制定によって恒久化することが、戦時中から議論されてきた。その動きを主導したのは、農業歳出小委員会の委員長であ

るラッセル上院議員だった。彼は、ジョージア州の裕福な綿花プランターの家庭の出身であり、同州の知事を務めたあと、1932年に上院議員に選出され、保守的な南部民主党を代表する政治家になった。連邦議会では一貫して、南部の農民の利益を代弁するというスタンスをとり、農業への補助金の増額や、農作物の価格維持政策、農民への低利での融資、農村の電化などに力を入れた。ラッセルが目指したのは、あくまでも自分の支持者である白人の自営農民の生活の向上であり、貧しい小作農や農業労働者である黒人の権利の擁護には消極的で、反リンチ法案に対しフィリバスターを行うなどして、南部民主党の伝統的な価値観に固執した。ニューディール政策についても、人種分離と州権に抵触しない範囲内で、失業対策や貧困者への公的救済の給付を容認するという姿勢を堅持した⁵⁴⁾。

全国学校給食法の制定にラッセルが熱心に取り組んだのは、それによって、余剰農産物の消費を増やし、農産物の価格を引き上げ、農民の生活を向上させることができると信じていたからであった。もちろんラッセルは、学校給食の普及によって貧しい子どもたちが栄養のある食事をとれるようになることの社会的な意義を説いていた。しかし、彼があくまでも優先したのは、子どもの福祉よりも農業の利害であり、南部の貧困者への同情は、往々にして有権者へのアピールとして示されるにすぎなかった⁵⁵⁾。

全国学校給食法案は、下院ではジョン・W・フラナガン（John W. Flannagan Jr.）議員（民主、ヴァージニア）によって1945年6月4日にH.R. 3370として農業委員会へ提出された。その翌日、法案は下院本会議へ回されたが、こ

⁵¹⁾ "Hunger Quits School," U.S. Department of Agriculture, War Food Administration, Office of Distribution (1943), 10.

⁵²⁾ "Direct Distribution of Food in the School Lunch Program, The Community School Lunch Program," U.S. Department of Agriculture, War Food Administration, Office of Distribution (September 1944), 7.

⁵³⁾ Gunderson, *The National School Lunch Program*, 14.

⁵⁴⁾ Alonzo L. Hamby, *Liberalism and Its Challengers: FDR to Reagan* (Oxford: Oxford University Press, 1985), 245-246; Fite, *Richard B. Russell, Jr.*, 187, 496.

⁵⁵⁾ Gay, "Richard B. Russell and the National School Lunch Program," 863.

の段階では審議されず、翌年2月に下院で初めて取り上げられた。党派にかかわらず、都市部を基盤とする議員の大半が、子どもの健康と福祉の増進という観点から、この法案に賛同した。下院での代表的な意見としては、戦時下で続いていたインフレーションとの関連で、全国学校給食法の必要性を述べたエドウィン・ホール (Edwin Hall) 議員 (共和、ニューヨーク) の発言があった。彼は、「食品が急速に値上がりして、一般の人々の手に届かないものも出てきて」おり、「アメリカの子どもたちに栄養価のある食事を提供するために学校給食プログラムが全国で実施されるべきだ」として法案への全面的な支持を表明した⁵⁶⁾。

それに対し、学校給食の社会的な意義は認めながらも、連邦法によって全国的な制度にすることに懸念を表明する議員がいた。全国学校給食法は、連邦政府の権限を過度に拡大するものであるとし、州権を擁護する立場から反対を唱えた議員の発言には、次のような主張が見られた。チャールズ・ベル (Charles Bell) 議員 (民主、ミズーリ) は、この法案の根底にある考え方は、「民間の企業活動やアメリカ的な政府のあり方などの原則」に反するものであり、「自分たちでできないことがあれば、何でも全能のアメリカ大統領に頼ればよいと次世代の子どもたちに思い込ませる」ことになると批判した⁵⁷⁾。

また、全国学校給食法の制定は、学校教育を担う地方自治体の権限を制約することになると見る者もいた。ジョージ・A・ドンデロ (George A. Dondero) 議員 (共和、ミシガン) は、同法によって連邦政府から財源を得て学校給食を実施することは、教育という領域の侵害

であり、「地方自治を崩壊させる」と論じた。ジョセフ・B・ベイツ (Joseph B. Bates) 議員 (民主、ケンタッキー) のように、連邦政府は第二次世界大戦で巨額の戦費を支出した結果、財政的に厳しい状態に陥っており、法案に定められてるような支出を続けられれば、財政赤字がさらに増加するという理由から、学校給食の運営は、州政府や地方自治体へ委ねるべきだという発言もあった⁵⁸⁾。

学校給食への連邦政府の介入は、社会主義的だと批判する議員もいた。そうした意見に対し、法案提出者のフラナガンは、「お腹一杯の胃と鍛錬された精神は、ナチズムも共産主義も決して受け入れない。」学校給食は、国家の安全保障を脅かすものではなく、むしろそれを守るのだと反論した⁵⁹⁾。

連邦政府の学校教育への介入に反対する議員の中には、学校給食を管轄する組織について定めた法案の第二条に異議を唱える者もいた。この条項は、教育局長 (教育局はFSAの一部局) に「学校給食の実施者・監督者・マネージャー [の給与ー引用者加筆]、給食室の設備、栄養教育プログラムの開発に1,500万ドルを充てる権限を与える」という内容だった。これは、学校給食における教育局の役割を明記したものであり、農務省が管轄しながらも、学校レベルでの給食の実施については教育局に権限を持たせる規定だった。こうした規定に対して、ノア・メイソン (Noah Mason) 議員 (共和、イリノイ) は、学校給食プログラムそのものに反対しているのではないとしながらも、教育の問題と農業の問題を同時に解決しようとする「ハイブリッド法案」が果たして実際にうまく機能するのだろうかと疑問を呈した⁶⁰⁾。

⁵⁶⁾ *Congressional Record (CR)* 92, 79th Congress, 2nd Session, February 19, 1946, 1472.

⁵⁷⁾ *CR* 92, 79th Congress, 2nd Session, February 19 1946, 1477.

⁵⁸⁾ *CR* 92, 79th Congress, 2nd Session, February 19 1946, 1451, 1467.

⁵⁹⁾ *CR* 92, 79th Congress, 2nd Session, February 19 1946, 1454.

⁶⁰⁾ *CR* 92, 79th Congress, 2nd Session, February 19 1946, 1465, 1470.

それに対し、ジェリー・ボース（Jerry Voorhis）議員（民主、カリフォルニア）とクリフォード・R・ホープ（Clifford R. Hope）議員（共和、カンザス）は、学校給食を通じて、全国に栄養教育を広めることが必要だという観点から第二条を支持し、教育局に一定の権限を持たせることに賛同した。しかし、最終的にこの条項は、オーガスト・H・アンドレセン（August H. Andresen）議員（共和、ミネソタ）が出した修正案によって削除された。アンドレセンは、この条項以外については、法案に賛成している議員が多くおり、このまま第二条をめぐる議論が長引き、法案が廃案になるよりも、これを削除して法案の可決に向けて前進した方がよいという考えから、この修正案を提出した⁶¹⁾。

下院で最も議論が集中したのは、アダム・C・パウエル（Adam C. Powell, Jr.）議員（民主、ニューヨーク）が出した修正案だった。これは、学校給食プログラムに充てられる資金を「人種、信条、肌の色、出身国によって子どもたちを差別している州や学校」、「人種別に学校を分離している州」に提供しないことを法案に明記することを求めたものだった⁶²⁾。パウエルは、人種分離教育を撤廃することが目的ではなく、あくまでも地域や人種に関わりなくすべての子どもたちが平等に学校給食プログラムに参加できるようにするために、この修正案が必要だと主張した⁶³⁾。

戦時下で政府は国民を動員するために、職場での差別的な慣行を是正する措置などをとっており、終戦直後のこの時期にも、そうした機運がまだ続いていた。民主主義陣営のリーダーと

して、自由で平等な社会の実現を国内外にアピールする中で、連邦議会では、公正雇用実施委員会（Fair Employment Practices Committee: FEPC）の恒久化の議論もなされていた。かつては、北部のリベラル派の議員であっても、「分離すれども平等」の原則が貫徹している南部諸州の公立学校制度を直接批判するような発言を避けてきたが、そうした姿勢もこの頃には少しずつ変わりつつあった。

このような状況の下で、下院に二人いる黒人議員の一人であり、1期目で、都市のリベラルな勢力を支持基盤としていたパウエルは、この修正案を通じて人種をめぐる問題に果敢に挑戦した。パウエルは、難民問題の解決のために、アメリカ政府が設立されて間もない国際連合へ多額の資金を拠出し、人道主義を掲げていることを引き合いに出しながら、人種分離教育そのものを直ちに撤廃できなくとも、連邦法に人種差別禁止の原則を明記することの意義を説いた⁶⁴⁾。

それに対し、南部諸州選出の議員から出されたのは、こうした条項は不要だという意見だった。彼らは、南部社会の実態には言及せずに、法の下での人種平等の原則は当たり前のことであり、以前から平等の原則は遵守されていると主張した。そして、こうした修正案を出すと、かえって法案に反対する議員を増やすことになるとして、パウエルの行動を厳しく批判した。ラッセルも、この下院の修正案に対して、人種の「分離」と「差別」は異なる。私はこれまで一貫して「差別」には反対してきたし、「黒人は私の友人であり、彼らがこの資金の恩恵を受けること」を望んでいると発言した⁶⁵⁾。「分離」

⁶¹⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 21 1946, 1538-40.

⁶²⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 20, 1946, 1493.

⁶³⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 20, 1946, 1496.

⁶⁴⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 20, 1946, 1494; Charles V. Hamilton, *Adam Clayton Powell, Jr.: The Political Biography of an American Dilemma* (New York: Macmillan, 1991), 225-227.

⁶⁵⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 20, 1946, 1495.

と「差別」を同一視し、パウエルの修正案を認めると、人種別に分離されている南部の学校が給食を導入できなくなり、無料の給食を最も必要とする低所得家庭の黒人の子どもたちが、プログラムから排除されてしまうことになる」と主張する議員もいた⁶⁶⁾。

こうした反論を受けて最終的にパウエルは、修正案から「人種別に分離された学校」という文言を削除することに同意し、「人種、信条、肌の色、出身国によって差別しない」という表現に変えることで、この修正案を258対110で可決させた⁶⁷⁾。南部選出の民主党議員でこの修正案に賛成票を投じたのは、ノースカロライナ州のウィリアム・O・バージン (William O. Burgin) とジョン・H・フォルジャー (John H. Folger) だけであり、他は全員、この修正案を盛り込むことに反対した⁶⁸⁾。その後、下院では2月21日に276対101で全国学校給食法案が可決された⁶⁹⁾。

上院でもほぼ同時期に全国学校給食法案の審議が進められた。1945年5月に、ラッセル議員とアレン・エレンダー (Allen Ellender) 議員 (民主、ルイジアナ) が法案S.962を農業・林業委員会へ提出し、翌年2月にそれが本会議へ送られて審議が開始された。上院でこの法案に最も強く反対したのは、ロバート・タフト (Robert Taft) 議員 (共和、オハイオ) だった。その理由は次の2点にあった。まず、全国の学校で給食を実施するために連邦政府が負わなければならない財政上の負担が非常に大きい

という点であった。もうひとつは、学校給食の普及は余剰農産物の処理にほとんど役立たず、その効果は「バケツの中の一滴」にすぎないという点だった。タフトは、ラッセルやエレンダーが主張しているような、農業問題を解決するために全国学校給食法を制定するという理屈はまあやかしであり、現実にはほとんど意味を成さないと見ていた⁷⁰⁾。

全国学校給食法が、余剰農産物の処理にどれほど役に立つのかという議論は、上院で最も多くの議員の関心を引いた。法案の提出者であるラッセルは、タフトらの批判を打ち消すために躍起になった。彼は、全国学校給食法が成立しなければ、パリティの90%を保証するために、政府は今後、莫大な農産物を購入しなければならないとし、農産物の消費拡大のために同法を成立させる必要があると説いた⁷¹⁾。また、法案の共同提出者であるエレンダーも、連邦政府による余剰農産物処理政策を長年支持しており、学校給食はその目的のために有効であると強く主張した⁷²⁾。南部以外の地域から選出された議員の発言としては、農業・林業委員会に所属し、農村に支持基盤を持つジョージ・アイケン (George Aiken) 議員 (共和、バーモント) のものがあった。アイケンは、「学校給食プログラムによって市場が維持され、余剰農産物が減らされれば、…農民の購買力は上がる」と主張し、ラッセルに賛同した⁷³⁾。

⁷⁰⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 26, 1946, 1612.

⁷¹⁾ Gay, "Richard B. Russell and the National School Lunch Program," 865, 866.

⁷²⁾ エレンダーもラッセルと同様、保守的な南部民主党を代表する議員だった。彼は白人の自営農民の支援に熱心であり、1951年には農業委員会の委員長に就任した。その一方で、黒人の公民権の擁護には冷淡な態度を取り続け、人種分離制度を支持した。Thomas A. Becnel, *Senator Allen Ellender of Louisiana: A Biography* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1995), 130.

⁷³⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 26, 1946, 1612.

⁶⁶⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 20, 1495.

⁶⁷⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 20, 1496.

⁶⁸⁾ 民主党は賛成が106、反対が105と完全に割れた。共和党は賛成が155、反対が10であり、修正案には共和党議員の強い支持があった。"79th Congress, House, Vote 114" (voteview.com最終閲覧日 2022年9月26日)。

⁶⁹⁾ CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 21, 1946, 1542.

このような見方は、農務省とそこに所属する農業経済学者によって強く支持されていた。戦時下で余剰農産物が減少しても、彼らは、余剰農産物の処理を目的としたプログラムの重要性を強調し続けた。戦前の農業を取り巻いていた状況が、戦後も繰り返されるのは必然であり、戦後の農業セクターの繁栄のために、これまでと同じような、あるいはより大規模で「知的なプラン」に基づいた余剰農産物の管理が必要であると彼らは考えていた⁷⁴⁾。こうした専門家の意見をもとに農務省は、学校給食を戦後の余剰農産物処理政策の柱とすることで、農作物の消費拡大を促し、市場を安定させることができると主張した。農産物価格の低迷は慢性的なものであり、戦後、再び価格が下落に転じた時に備えておく必要がある。学校給食法の制定は、それに向けた「保険」のような役割を果たすと見ていた⁷⁵⁾。こうした農務省の見解は、農業団体や食料品業界によって強く支持され、酪農家連盟 (Dairymen's League)、ナショナル・グレンジ (National Grange)、アメリカン・ファーム・ビューロー連合 (American Farm Bureau Federation)、独立食料品店連盟 (Independent Grocer's Alliance) といった有力団体は、全国学校給食法案の成立に向けたロービー活動を展開した⁷⁶⁾。

これらの勢力は、学校給食を司る省庁についても、余剰農産物の処理との関係から、農務省が一貫して管轄すべきだと主張した。この点に関しては、先述のように法案の第二条が下院では大きな争点になっており、上院でも学校教育の一環として給食が提供されるのであるから、

教育局がその実施に関与すべきであるという意見が出された。法案の公聴会では、公衆衛生や栄養学、児童福祉の観点からこの法案を支持する専門家が、給食には教育的な効果があり、教育局にも一定の役割を与えるべきだと発言しており、それに同調する議員は少なくなかった⁷⁷⁾。上院では、こうした意見を反映する形で第二条がそのまま残された。

最終的にS.962はH.R.3370に統合されて下院へ戻され、その後、両院協議会へ送られた。両院協議会で第二条は削除され、この条項で教育局が担うとされた役割は、州政府と地域の教育委員会に委ねられることになった。細部の調整を経て、法案の最終版がラッセルによって5月24日に上院へ提出され、発声投票が行われ283対107で可決された。投票結果は、共和党113対60、民主党167対47だった。トルーマン大統領が6月4日に法案に署名し、法案提出者の名を冠して、リチャード・B・ラッセル全国学校給食法として成立した。法案への署名に際してトルーマン大統領は、全国学校給食法は、「農民の安寧と子どもたちの健康の双方に多大なる貢献をする」ものであると称賛した⁷⁸⁾。

5. おわりに

1946年6月に成立した全国学校給食法は、「国家安全保障」、「子どもの健康と安寧の増進」、「農作物の国内消費の促進」の3つを学校給食の目的として掲げている⁷⁹⁾。これらはいずれも連邦議会での法案の審議において繰り返し議論されたものであり、このような多面的な性格を持つ法案を、一つの法律にまとめ上げたことが、ラッセルら法案提出者の最大の功績だとされた。

これらの目的の下で1946年以降、全国学校給

⁷⁴⁾Southworth & Klayman, *The School Lunch Program*, iii; Ruis, *Eating to Learn*, 142.

⁷⁵⁾U.S. Department of Agriculture, War Food Administration, Office of Distribution, *Hunger Quits School* (1943), 10.

⁷⁶⁾CR 92, 79th Congress, 2nd Session, February 19, 1455-1456.

⁷⁷⁾Ruis, *Eating to Learn*, 147.

⁷⁸⁾Statement by the President Upon Signing the National School Lunch Act, June 4, 1946.

⁷⁹⁾Public Law 79-396, 60 Stat. 230, National School Lunch Act, Section 2.

食法に基づいた学校給食が実施され、施行から1年間で約710万人の児童・生徒がプログラムに参加するようになった。しかし、その普及にはかなり地域的な偏りが見られた。1958年に農務省が公表した調査によると、同法の下で学校給食を導入している学校が全学校数に占める比率は、全米で50%であるのに対し、地域別に見ると南東部で69%、南西部で60%、西部で57%に上っていた。それに対し、中西部では34%、北東部では48%の学校が給食を実施しているにすぎなかった。また、大都市よりも、人口が10万人から70万人ほどの中規模の地方都市での普及率が高かった⁸⁰⁾。すでに述べたように、同法の成立以前から南部、次いで西部の諸州で学校給食を実施している所が多く、1946年以降も、そうしたパターンがほとんど変わらないまま、連邦の補助金を活用して学校給食が実施されていたと見ることができる。

連邦政府から各州に交付される補助金については、同法の第4条において、州に居住している5歳から17歳の子ども数と全国の一人当たりの平均収入と州の一人当たりの平均収入の差をもとに補助金の額を算出すると定められている。連邦補助金への州のマッチング率は、1950年までは1対1、1951年から1955年は1対1.5、その後は1対3とされた⁸¹⁾。南部や西部では所得水準が全体的に低く、一人当たりの平均収入が連邦の平均を下回る州が多いため、児童・生徒一人当たりの連邦補助金の交付額は全米平均

を大きく上回る。そうしたことから、学校給食の普及率が、南部や西部諸州において高かったと考えられる。

ただし、連邦政府が交付した補助金は、州内で貧困層が多い地域に必ずしも重点的に充てられるわけではなかった。これまで見てきたように、法案の段階で存在していた第二条やパウエル修正案が、審議の過程で削除ないしは変更され、学校給食の施行に関しては地方自治体や学区への権限の委譲が進められた。そのため、資金が乏しく、調理の設備や人材の確保が難しい地域に住む子どもたちが、なかなか学校給食の恩恵を受けられないという状況が生まれた。特に南部とその境界州では、人種分離された学校制度の下で黒人の子どもたちが通う公立学校が、学校給食の実施において大きく遅れをとることになった。

一方、全国学校給食法が提示したのは、学校給食を通じて子どもたちに栄養に関する知識を与え、科学的な知見に適った食事をとらせることが重要であるという認識だった。同法の第9条には、農務長官が定めた最低限の栄養基準を満たす給食を提供することが義務づけられており、学校給食を通じた子どもの栄養状態の向上が目指された。同法の制定以前には、農務省の家政局やFDAが中心となり、モデルメニューの作成や助言が行われてきたが、そうした政府機関による教育啓蒙活動が、この規定につながったと見ることができる。ただし、実際に個々の学校で提供される給食が、栄養基準を満たしているかどうかを厳密に判断する手段については定められず、栄養指導や栄養教育についても、法律が制定された時点では具体的な規定がなく、曖昧なまま放置された。学校給食が栄養的な観点から再検討されるのは、1966年の児童栄養法(Child Nutrition Act)の制定を待たなければならなかった。

それに対し、全国学校給食法の3つの目的の

⁸⁰⁾ *Participation of Schools and Pupils in School Lunch Programs in Elementary and Secondary Schools of the United States, Marketing Research Report no. 262, U.S. Department of Agriculture* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1958), 7. 都市部の大規模校では、大量の給食を調理できるような設備の導入が難しく、中規模の地方都市の方が給食の普及率が高くなったと考えられる。

⁸¹⁾ Public Law 79-396, 60 Stat. 230, National School Lunch Act, Section 4; Wayne D. Rasmussen and Gladys L. Baker, *The Department of Agriculture* (New York: Praeger Publishers, 1972), 141.

中でも、「農作物の国内消費の促進」は特別な位置を占めていた。同法の第9条には、農務長官が生産「過剰」の状態であると判断した農作物を、可能な限り学校給食に利用していくことが明記されている⁸²⁾。1957年の調査によると、学校給食で用いられた食材の73%は学校あるいは学区で購入されたものであり、24%は農務省が農家から余剰農産物を買上げ、学校へ配給したものだった⁸³⁾。

これまで本稿で論じてきたように、アメリカでは学校給食への連邦政府の関与が始まった大恐慌期から、学校給食を取り巻く状況が大きく変化した第二次世界大戦期まで、余剰農産物の処理が学校給食の最大の目的として位置づけられ、その流れを受けて、終戦直後に全国学校給食法が成立した。農産物が生産過剰である状態を脱しても、余剰農産物の処理が学校給食の第一義的な目的からはずされることがなかったのは、農業の利益を擁護する勢力が巧みに連携し、制度の構築や法律の制定に大きな影響を与えていたためである。1930年代以降、予算や人員面において拡大を続けた農務省、農村を支持基盤とし、連邦議会の農業関連の委員会では大きな発言力を維持した上下院議員、農業・食品業界の諸団体が、鉄のトライアングルを形成し、学校給食制度から大きな利益を得ることに成功した。彼らが作り出した政治的言説が、制度の中核に浸透したことで、貧困家庭の子どもに対する経済的支援あるいは教育政策の一環としてよりも、余剰農作物の消費拡大のための一手段として、学校給食は、第二次世界大戦終結直後のアメリカ社会で全国的な制度として定着したのである。

⁸²⁾Public Law 79-396, 60 Stat. 230, National School Lunch Act, Section 9.

⁸³⁾*Participation of Schools and Pupils*, 12.