

第6章 欧米における国内食料援助政策の動向

須田 文明

はじめに

本稿は、欧米における国内食料援助政策の動向について紹介するものである。国内食料援助政策は、例えば米国では2010年に942億ドルであるのにたいし、EUのそれは同年に4億7,800万ユーロでしかない。フランスはこのうち、7,810万ユーロをうけている。これにフランスは国内の予算1,870万ユーロを加え、総額9,680万ユーロを食料援助に当てている。EUの当該制度は、ドイツやスカンディナヴィア諸国の反対もあり、2013年以降、共通農業政策の予算では手当てされない可能性もある。もはや当該政策は農業政策の措置ではなく、社会福祉政策に属し、したがってEUの権限ではなく加盟国の権限に属するというのがその理由である。フランス政府は、こうしたEUの食料援助政策を維持するべく、積極的な働きかけを行っている。なお食料援助政策はWTO協定上、グリーンボックスに分類され、補助金削減への取り組みを免除されている。

1. アメリカの国内食料援助政策の動向

まず米国における国内食料援助政策の動向を紹介することにしよう。なお以下の記述はDeviennes (2012a)の要約である。

(1) 米国の国内食料援助プログラムの概要

2010年に、米国は、アメリカ農務省予算総額1,420億ドルの68%(970億ドル)を国内食料援助政策に当てている。2011年にはこの割合は、70%に達しており(1,450億ドル中、1,020億ドル)、産品支援(直接支払い、抗循環支払い(国内経済状況の悪い場合に支払われる)など)の115億ドル、農業保険補助金77億ドルを遙かに凌駕している。食料援助が予算に占める割合は、2001年から2011年の間に48%から70%にまで増加している。

2008年の経済危機以降、失業率と貧困の上昇が見られ、2011年の米国での16歳以上の失業者数は1,483万人で貧困閾値以下で生活する人は4,287万人、さらに食料切符・フードスタンプ受給者は、4,000万人である。

米国の国内食料援助政策は今日、10ほどのプログラムを持ち、そのうち最も重要な5つのものは以下のようである。

- ・食料切符 SNAP プログラム (旧フードスタンプ)
- ・学校給食補助

- ・女性、乳幼児支援 WIC
- ・学校朝食プログラム
- ・子どもと成人ケア食料プログラム

食料切符 SNAP（旧フードスタンプ）プログラムが、米国の食料援助政策の最も重要な費目をなしている。その予算は 2010 年に 680 億ドル（食料援助予算の 72.8%）、2011 年には 800 億ドルを占めている（第 1 表）。

第 1 表 USDA の国内食料援助予算(10 億ドル)

	2007	2008	2009	2010	2011
総額	49.5	55.6	81.0	94.2	107.6
（フードスタンプ）	33.2	37.7	59.0	68.2	80
（学校プログラム）	10.9	Nd	Nd	Nd	19

出典：Deviennes (2012a), p.139 より加工

（２）SNAP（旧フードスタンププログラム）について

貧困閾値の 130%以下の月収入（2009 年で、3 人から構成される家族について月間、1,900 ドル）で、かつ純所得（住居費と子どもの教育費を除く）が貧困閾値以下の家族が SNAP（追加的栄養補助プログラム）に該当する。こうした家族は毎月、認定された販売場所で、基礎的な食料を購入できるような額を、電子カードで受け取る。最高額は、月額、一人あたり 200 ドルに設定されているが、世帯の追加的成員については逡減的である。つまり例えば、4 人家族について、月額 670 ドルとなる。平均して、受取額は、一人あたり月額 115 ドルであり、2009 年 2 月の経済復興政策の枠組みで、20 ドル以上、増加している。失業者と低所得層がこれへのアクセスを得ている。低所得層にとって、食料切符はその所得を補完し、金銭支援によって家族は、貧困閾値を超えることができる。計算条件は、受益者に、もし働けるなら働くよう刺激するべく算定されている。つまり、該当所得制限内で、労働で得られた各 1 ドルに対し、配給額減少は 24-36 セントでしかないのである。今日、フードスタンプを受給する世帯の 45%は労働所得を得ている。

（３）食料安保のみならず農業および経済全体についてプラスの効果

食料政策は農業政策の重要な側面をなしている。当初、過剰農産物のはけ口として考えられていたが、他方で、栄養不足状態にある多くの国民がいた。この食料援助は、なお農業生産支援政策として判断されている。と言うのも、それは、貧しい人々の食料消費を増加させることができるからである。米国農務省の調査によれば、貨幣所得で同額を支給すれば、食料消費への支出を減少させ、農業への効果を減じさせる(Hanson,2010)。例えば、家族が 100 ドルを現金で受け取るならば、その食費は 15 ドル減少し、この額をその家賃や衣服、情報コミュニケーション支出に向けるであろう。

それは、「国内優先」ではない。というのも、食料切符はただ米国産食品だけを購入することができるだけではないからである。しかし、このシステムは広汎に、米国農業および食品工業に恩恵を与えている。食料援助政策の効果を測定するための米国農務省の評価によれば、SNAP

プログラム予算への 10 億ドルの増加は、2,600 万ドルの食品支出の純増をもたらすという。すなわち農業生産額を 6,800 万から 9,300 万ドルへと増加させる。児童への食品援助プログラムは、なおいっそう効果大きい。というのもそれは支出額の 10%と見積もられているからである(Hanson,2010)。米国の経済学者は、食料援助政策の強化は、オバマ政権の経済復興政策の、もっとも効果的で、即効性のある側面の一つであると考えている。

これらの政策は、経済危機と失業増加への対抗手段をなしている。受益者数は 2007 年以降顕著に増加し、3 年間で 2,800 万人から 4,000 万人に増加している。食料援助政策は、社会保障政策よりもいっそう効果的である。すなわち 2007 年 12 月から 2009 年 12 月の間に、つまり景気後退の最初の 2 年間で、貧困家庭のための一時的手当(TNAF)が 13%増でしかなかったのに対し、SNAP の受益者数は 45%増加したのである（失業者数は 740 万人から 1,500 万人に増加している）。また貧困者の数は、人口の 14.3%に達しているのである。

（４）米国では食料政策と農業政策が密接に結合

食料政策の貨幣化は、農業政策と密接に結合している。

- ・まずそれは、ケインズの政策であり、農業部門および経済全体へのそのプラスの効果が知られている。
- ・次いで、食料政策の強化により、それぞれの農業法 Farm Bill の交渉時点で、議会で、農業支持政策の継続ないし強化に必要な政治的支援を得ることができる。

2. 米国の国内食料援助と WTO 協定

次いで我々は米国の国内食料援助政策と WTO 協定との関係について検討することにしよう。以下の記述は Debar, J.-C. (2012)の要約である。

Debar (2012)によれば、以下のような理由から、米国の農業組織は、国内食料援助プログラムと密接に関連しているという。

- ・このプログラムは、農業生産と農業所得を支える。それは、貧困者に配布されるべき食品の公的買い取りによって、直接的に支えたり、あるいは貧困世帯や妊婦、児童といった特定カテゴリーの食料消費を支援することで間接的に支える。
- ・この支援は、抗循環的である。というのも経済危機に由来する食料消費の停滞に際して、もしくは過剰生産が農産物価格に悪影響を及ぼすときに、増加する傾向にあるからである。
- ・WTO 協定上、「グリーン・ボックス」に分類され、削減義務を負わない。
- ・食料援助は、米国議会によりおよそ 5 年に一度採決される農業法 Farm Bill を巡る議論の際に、農業支持のための取引材料となる。

こうした論点を踏まえて、以下、詳述することにしよう

（１）農業生産への支援

2009 年の予算年（2008 年 10 月から 2009 年 9 月）において、米国農務省の国内食料援助予算（運営費を除く）は、700 億ドルであり、その 70%は SNAP（旧フードスタンプ）である。これは、農業生産額の 25%に相当する。しかしこの比較はミスリーディングであり、一方では、

食料援助の支出のほとんどは、消費段階での小売り相当額で示されるのに対し、生産レベルでとらえられる農業出荷額のそれではない。他方で、これらの支出のすべてが農業生産を増加させるわけではない。と言うのも、一人のアメリカ国民が SNAP で 100 ドルを受けるとき、この人は、別の財やサービスを購入するために、自分のポケットから支払われる食品購入を削減する傾向にある。このために SNAP に関連した食品購入の純増は、平均して 26 ドルでしかない。換言すれば SNAP の追加率は 26% である。しかし、別の評価もある。米国農業生産に対する食料援助プログラムの効果は、本質的に、以下の三つの要因に由来し、それぞれについて採用される額に応じて、算定される効果はかなり異なる。

- ・追加率は、当該の措置に応じてかなり異なり、SNAP で 26% であるとしても、給食での朝食への補助金については 73% である。
- ・これらのプログラムに由来する食料消費の増加における米国産の製品の割合は、輸入食品の割合を考慮すれば、80% 以上である。
- ・米国の食品消費において農業者への配分割合は、加工費用や輸送、流通費用に照らして 16% ほどである。

Agri US Analyse は、2009 年予算について、米国農業生産に対する、食料援助プログラムの効果を計測した。これは、貨幣の形で支給される助成と、現物支給での助成（公的在庫もしくは農務省により市場で購入される食品の形での）を考慮に入れる。

- ・低いか高いかの仮説に応じて、この効果は、農場出荷額で 47 億ドルから 78 億ドルの間である。つまり農業生産額の 1.6% から 2.7% である。換言すれば、国内食料援助は、補助金（農業生産額を 2-3% 増加させる）と同じ効果を有するであろう。
- ・SNAP はそれだけで、農業生産に対して、食料援助プログラム全体の効果の 50% を占める。給食援助（朝食、昼食）は、40% ほどを占める。
- ・食料援助の効果は農産物に応じて異なる。当該の農務省の支出の半分は肉(2008 年で 28%)、および果樹野菜(20%) である。これらの製品は高価であるからもっともなことである。次いで、乳製品、穀物（それぞれ 18%）が続く。食料援助は、（米国では直接支払いも、保証価格も存在していない）家畜生産者や果樹野菜生産者の所得を支える間接的手段である。これはまた間接的に、当該部門の川上川下、とりわけ食品工業にも恩恵を与える。
- ・食料援助プログラムにより提供される支援は、質的な効果も持つ。給食が決定的な役割を持つ。つまり、連邦補助金を受けるために課せられる栄養規格が、特定の生産、とりわけ果実野菜に恩恵を与えるのに対して、地場製品の調達を優先させようとするオバマ政権の意欲は、小規模生産者にも恩恵を与える。

（２）抗循環（景気緩和）的效果

SNAP としての連邦支出は経済危機時には機械的に増加する。というのも、所得減少を被った多数の人々が、助成を受給する基準を満たすことになるからである。SNAP は、食品消費、農業生産に対する危機の効果を緩和させる。その他の部門、とりわけ食品工業にもたらされる効果を考慮すると、SNAP の 10 億ドルの支出増は、USDA によれば、米国の GDP を 17 億 9,000 万ドル増加させ、8,900 人から 17,900 人の雇用創出を生み出す。

その上、食料援助の抗循環的效果は、慈善団体により貧困者に配布される（生鮮、もしくは加工）農産物の公的購入を通じて強化される。市場価格を押し下げる過剰の削減は、農産物市

場を安定化させる。2008 年の予算執行では、USDA は食料援助として 12 億ドルの食品を得ている。この金額は農産物の価値の 0.4%しか占めていないが、この割合は、生鮮および加工の果実野菜、乳製品、食肉のような特定の製品についてはいっそう高い。

（３）WTO のグリーンボックスに分類される補助金

WTO 農業協定によれば、国内食料援助としての公的支出は農業生産および農産物貿易に微々たる影響しかもたらさず、削減の取り組みを免除されている。それが食料援助に向ける予算の重大さを考慮すれば、米国は、こうした状況を受益している主たる国である。しかし WTO の他の加盟国はこれを疑問視していない。

（４）農業法 Farm Bill における取引材料

5-6 年に一度、米国では農業法 Farm Bill の新しい枠組みが提起される。これは、農業所得支持措置、保証価格、直接支払い、農業環境措置、国内食料援助をカバーしている。議会では、都市部の議員は一般的に、食料援助にきわめて好意的であり、地方や農村の多い州の議員や上院議員は、農業経営支援を優先している。SNAP と類似のプログラムは伝統的に議員の間で、農業所得支持との交換の対象となっている。このメカニズムは、ますます批判の対象となっている農業支援の維持のために機能しており、食料援助についてのコンセンサスがある。

3. EU およびフランスにおける国内食料援助政策の動向

米国における国内食料援助政策の動向と当該政策の WTO 協定との関連は上述したとおりである。以下では、EU とりわけフランスにおける国内食料援助政策の動向について紹介することにしよう。なお以下の叙述は Blogowski, A. (2012)に多くを負っている。

（１）概要

2008 年末時点で、フランスは 780 万人の貧困者がいる。その生活水準が国内のメジアン値の 60%以下である場合、その個人は貧困と見なされる。それは総人口の 13.2%であり、同時期に EU でのそれは 17%であった。チェコでは 9%、ルーマニアでは 23%と各国により開きがある。しかし、貧困率の計算は、加盟国すべてにとって単一の閾値に基づいているわけではない。それは、国内の生活水準に応じて算定される。第 2 表に示されるように、英国では貧困閾値は、ルーマニアの 6 倍である。旧加盟国と新加盟国との間での格差が大きく、英国やオランダ、オーストリア、アイルランドでは月額 900 ユーロ以上であるのにたいして、ルーマニアやブルガリアでは 200 ユーロほどである。

フランスで調査された貧困者 800 万人がすべて、食料援助に頼っているわけではない。これに一時的に、もしくは定期的に、さらには持続的に依拠している人々の数は、300 万人と推定される。しかしフランス食品衛生安全庁 AFSSA により実施された食料消費についての国別研究の結果を考慮しなければならない。これによれば、2006-07 年に成人の 12%以上が、金銭的理由のために食事の不安定な状況にある。この割合は、2004-06 年の期間に米国で観察された

それに近い。

2008 年の危機以降の、多くの世帯の経済状況の悪化が、食料援助の問題を焦点化させた。2010 年 7 月に制定された農業近代化法は、その最初の章から、「食品公共政策」および、その中での「全国食品プログラム」について規定しており、その活動領域の一つは、「すべての人々、とりわけ貧困住民の、適切な量及び質での食料へのアクセスを保証すること」にあてられている。

フランスでは今日、国内の食料援助は二つの柱からなる。

- ・欧州貧困者支援プログラム PEAD
- ・全国食糧援助プログラム

第 2 表 EU 主要国の貧困閾値（ユーロ/月）（2008 年）

英	蘭	墺	愛	独	丁	瑞	白	仏	芬	伊	西	希	波	ブ	ル
967	942	937	912	885	877	864	845	811	802	752	699	604	326	233	159

出典：Blogowski, A. (2012)

（2）欧州の食料援助 PEAD

欧州共同体の貧困者への食料の無償配布は、1986/87 年の例外的な寒波に見舞われた冬に緊急に発動された。農産物過剰在庫が、貧困者に配布されるよう、加盟国の慈善団体に与えられた。次いで、この緊急措置はその後、制度化され、1987 年以降、欧州食料援助プログラム PEAD として実施されることになった。これは、食品企業に対する共同体の入札を通じて、調理済み最終製品（パテ、サーモン付きコメサラダ、クリーム・デザート、牛乳など）と、共通農業政策の介入在庫に由来する原料（精肉、牛乳、穀物、砂糖、コメ）の物々交換に基づいている。

介入在庫における食料が入手不可能な場合、加盟国は、市場で食品の直接購入を可能とさせる予算を有する。しかし、米国で行われている状況とは逆に、こうした購入は、製品の原産地に関する要請を一切伴わない。引き続き CAP 改革の結果、たいていの農産物については介入在庫がほとんど消失しており、現物交換への依拠は、徐々に、たった一つの産品にしか関わらない年もある。例えば、2008 年と 2009 年には砂糖のみであった（第 3 表）。その結果、購入される産品の額は 1997-2005 年には、PEAD 全体予算の 1%以下であったのが、2008 年と 2009 年には 85%にも達し、2011 年には 97%を超えている。

第 3 表が示しているように、フランスは 2010 年には PEAD として、全体予算 4 億 7,800 万ユーロの内、7,810 万ユーロの予算を受けている。イタリアは 1 億 2,250 万ユーロ、ポーランドは 9,740 万ユーロ、スペイン 5,260 万ユーロとなっている。関連する加盟国は、毎年欧州委員会に対して自らの必要を提示し、委員会が各国に当てられる予算額の上限を決める。この上限額により各国は、公的在庫から引き出されるべき、もしくは市場で購入すべき産品のリストを設定する。各国に充てられる支給額は、とりわけ、上述の貧困率や人口、GDP を考慮して決められる。PEAD は、各国において、支給機関（コントロールも担当）の責任の下で実施される。フランスでは 2009 年 4 月 1 日以降、FranceAgriMer がこれを担当している。EU では 27 カ国中、18 カ国がこのプログラムを受給している。参加していないのはドイツやオーストリア、オランダ、スウェーデン、英国、デンマークなどであり、二つの理由がある。すなわち、特別な機関が必要であること、プログラムそのものについてこれらの国が批判的であることによる。

第3表 欧州貧困者支援プログラム PEAD 予算と介入在庫((1)在庫, (2)額)

	全体 (額)	穀物(1)	(2)	コメ(1)	(2)	牛肉(1)	(2)
2000	209,307,000	186,415	-	116,525	-	5,487	17,375
2001	195,000,000	209,700	6,800	80,700	6,800	-	-
2002	196,000,000	209,315	-	65,051	-	18,342	18,000
2003	196,000,000	225,717	-	71,504	-	16,865	16,000
2004	213,744,000	318,886	-	137,307	-	53	16,000
2005	211,485,649	283,480	-	133,381	-	-	-
2006	259,414,144	500,778	-	153,500	-	-	-
2007	274,826,513	662,995	-	60,396	2,581,050	-	-
2008	305,109,562	-	85,744,216	-	14,975,603	-	-
2009	496,000,000	-	133,363,318	-	40,624,074	-	-
2010	478,000,000	-	59,815,140	-	-	-	-
2011	480,000,000	-	-	-	-	-	-
	粉乳(1)	(2)	バター(1)	(2)	オリーブ油(1)	砂糖(1)	
2000	14,176	24,662	13,560	-	19,000	-	
2001	-	34,400	32,111	-	19,000	-	
2002	-	26,000	27,990	-	-	-	
2003	41,222	26,000	2,105	-	-	-	
2004	17,295	26,000	28,571	-	-	-	
2005	25,469	181,941	33,677	-	-	-	
2006	-	46,846,591	41,500	-	-	12,847	
2007	-	82,378,070	28,132	-	-	47,884	
2008	-	159,693,732	-	-	-	65,109	
2009	-	252,400,089	-	-	-	98,598	
2010	65,290	101,880	51,148	-	-	34,832	
2011	93,899	-	1,543	12,369,083	-	9	

出典：Blogowski, A. (2012)

(3) 全国食料援助プログラム PNAA

PNAA は、牛肉などの食料の介入在庫が消失し、これを補うために 2004 年にフランス政府により開始された。これにより、食料援助を改善し多様化させるべく、食肉や魚、果樹野菜、その他の PEAD で提供されない産品を購入することができる。このプログラムはまた、食料調達及びロジスティックを改善するために、慈善団体の活動を支援することに貢献できる。2010 年の予算は 1,870 万ユーロである (第 4 表)。2009 年には、経済復興プログラムの枠組みで、食料援助を管理する慈善団体のロジスティックや情報システムを改善するために、例外として、2,000 万ユーロが支払われている。

第4表 フランスでの国内食料援助：欧州プログラム PEAD と全国 PNAA の支給額総計

100 万ユーロ	2007	2008	2009	2010	2011
EU への PEAD 総額	259	305	496	478	483
内フランス (総額中の割合%)	49.64 (19.2)	50.98 (16.7)	77.88 (15.7)	78.1 (16.3)	72.70 (15.1)
PNAA	9.8	17.6	7.9	18.7	Nd
フランス総額：PEAD+PNAA	59.44	68.4	85.87	96.8	Nd

出典：Blogowski, A. (2012)

貧困者への食料援助プログラムの受給者に直接支給されるこれらの額の他、貧困者は、その他の多くの直接的もしくは間接的な、公的もしくは私的な支援を受けている。その中でも最も重要なものの内の一つに、企業（農業協同組合や食品企業、食品流通など）や個人、企業メセナによる現物支給ないし寄付、食料援助としての寄付に関連した減税、慈善団体の 12 万人のボランティア、県、市町村社会活動センター CCAS がある。

ここで一つの重要な点を強調しておかなければならない。つまり PEAD と PNAA が公権力（農業省食品総局、住宅担当省社会総局）の直接的な責任の下に置かれものの、購入される食料は、政府により指定された慈善団体を仲介して貧困者に配布されることになる。これは今日 4 つあり、フランス・フードバンク連合会、ハートレストラン Restos du Coeur、フランス民衆救済、フランス赤十字である。これらの団体は州および県に支所を持ち企業により配布される産品を受け容れ、全国に散らばった配布場所でこれらを配布する（第5表）。これらの団体は、食料管理の全体を保証する。つまり集荷場所から配布場所までの輸送、貯蔵、在庫管理、トレーサビリティ等である。団体は、毎年、行政に対して、受益者数および配布量について報告を行わなければならない。

第5表 フランスの食料援助認可団体 (2008 年)

	受益者数(千人)	配布数(千食)	配布センター	ボランティア数
フード・バンク	700	156,000	4,900	3,500
仏赤十字	280	1,000	36	270
ハートレストラン	800	91,000	2,000	51,000
民衆救援	1,200	68,000	1,230	5,100

出典：Blogowski, A. (2012)

フードバンクにより集荷された産品(2009 年に 8 万 8,400 トン)は、4,900 の団体もしくは協力機関に配布され、そのうちの 3 分の 1 以上は独立した機関であり、その他の 3 分の 1 は全国ネットの支所により構成されている。すなわち例えばフランス赤十字の 600 の支部がフードバンクの協力機関である。市町村社会活動センター(CCAS)は、多くの社会保障的食品を管理しており、残りの 3 分の 1 をカバーしている。2009 年に配布された 8 万 8,400 トンの 37%しか、PEAD および PNAA によって供給されなかった。残りは、特別な個人や事業所(1 万 2,400 トン)、食品企業の寄付(1 万 8,600 トン)、量販店から日常的に集荷される産品(2 万 4,700 トン)である。こうした寄付は、(産品がまだ販売できる場合には)産品の市場価格の 60%まで税金

が減額される。こうして、フードバンクの多くの部分は現物での寄付による。他の資源は、税金控除を受けられる金銭的寄付への依拠であり、様々な支援の販売である。周縁的には、大きなネットワークの支援なしに、宗教団体が食料を配布している。これらの配布に必要な商品の量は、衛生的要請の強化と並んで、これらを、しばしばフードバンクに基づくように促す。最後には、いくつかの CCAS は、緊急状況に対処するために、特定の需要者に金銭支援を提供している。とりわけホームレスの人たちへの炊き出しのイメージがまだ残っているが、今日食料援助は、多くの別の形をとっているし、提供される食事の栄養的バランス、支援される人々の社会的包摂のための社会的支援を強調している。例えば、全国連帯食料振興協会 ANDES がある。この慈善団体は、社会的包摂（貧困者の社会的統合）を重視している。これは貧困状態にある人に、通常価格の 10% で製品を提供する。食品の配布は、社会的食料に基づいており、ここ数年、ANDES やフードバンクとパートナーシップを結んでいる地方公共団体によりモデルとなっている。このシステムにより、特定の自立性と尊厳を受益者に与えることができ、受益者は「すべての人と同じ様に、買い物をすることができる」だけでなく、社会的包摂のための支援も受けられる。

（４）不安定な将来

食料援助受益者数は増加し続けており、2006 年と 2009 年では 23% 増加している。今日、多くの不確実性がその将来にのしかかっている。

・最初の不確実性は、PEAD の持続性と、CAP におけるその財政に関わる。結局、ドイツやスカンディナビア諸国は時代遅れと見なされるシステムの維持に反対している。その論拠は、この措置は、介入在庫の過剰産品を活用することを目的としており、農業政策に属していたという事実に基づいていた。この在庫が払底し、貧困者に配布すべき食料を市場で買いとらなければならなくなっただけからは、もはやそれは農業政策の措置ではなく、社会福祉政策に属する。つまり EU の権限ではなく、加盟国の権限に属するというのである。

ドイツに提訴されて、欧州共同体司法裁判所は 2011 年 4 月 13 日に、次のような決定を行った。すなわち PEAD は在庫がある場合にのみ支給されるべきであるとした。したがって市場からの食品購入は今後禁止されるべきだとした。と言うのも、こうした活動は農業プログラムの法的基礎と適合しないからである。委員会は、プログラムの運営を永続化させ、改善させようとしてきたが、多くの加盟国（ドイツや英国を含む）の反対に直面することになった。その結果、欧州司法裁判所の決定を受けて、欧州委員会は、2011 年 6 月 2 日に、2012 年の予算を 1 億 1,300 万ユーロとした（2011 年には 4 億 8,000 万ユーロ）。経済危機のために数百万人の欧州市民が食料援助を受けられなくなると言うリスクに直面して、欧州議会は、2011 年 7 月 7 日に、PEAD 廃止後の解決策を見出すよう、欧州委員会に要求する解決策を採択した（賛成 548 票に対し反対 52 票）。欧州議会は「欧州委員会および農相理事会に対し、暫定的な解決策を作成するよう促す」。さらに「2011 年 6 月 29 日に、Dacian Ciolos 農業委員により表明された提案、すなわち貧困者への食料配布制度を、もはや CAP には依存させられないという提案」を歓迎した。

・国内レベルでは、議論は、財政状況についての議論でなされている。とりわけ食料援助を専門としている慈善団体のための寄付が受益している、減税措置など削減の将来についての不確実性が存在している。

・最後に、食品企業や流通、商業の生産過程および流通最適化の追求は、中期的には、慈善団体により回収される生産物の量について影響するのではないであろうか。

4. おわりに—米欧の国内食料援助政策の比較から—

さて、これまでの米国の国内食料援助政策の動向と、EU 及びフランスのそれとの検討から、両政策を比較して、どのようなことが言えるであろうか。本稿の結論として論じておくことにしよう。なお以下の叙述は Devienne, S. (2011)に多くを負っている。

これまでの叙述からも明らかなように、その人口における貧困と食料不安定性に関して、フランスと米国の状況とは、多くの点で類似性を示している。

米国では経済財政危機が貧困の増加をもたらした。2009 年には 4,360 万人(総人口の 14.3%)が、一人あたり、月 915 ドル以下で暮らしていた。その上、人口の 6.3%がこの基準の半額以下の、深刻な貧困水準で暮らしており、1975 年以降、この割合は緩和されていない。フランスでは、2008 年末時点で、780 万人(人口の 13.2%)が、月額、一人あたり 811 ユーロ以下で生活していた。つまり購買力平価 953 ドルで、米国の貧困閾値とほとんど同じである。

経済危機により米国政府は、食料援助予算を増加させ、受益者に与えられる金額を増加させた。その 1 年後、フランス政府は全国食品プログラム PNA の実施を規定した。米欧の間で、この政策は 50 年の開きがある。米国では 1930 年代にニューディールの枠組み以降、欧州では 1987 年以降である。しかしそれは同一の背景において、つまり農産物の過剰と、失業および経済危機に引き続く貧困の増加、食料不安の増加が共存しているという背景である。

これらの政策は、公的在庫の消失にもかかわらず、その社会的効用がはっきりしているために、存続してきた。米国では、食料政策は、徐々に、複雑化し、過剰の放出政策であることをやめるようになった。しかし、農業部門とのその関連を失うことはなかった。それは今日、2011 年に、1,020 億ドルに達するほどの膨大な額となっている。それは特別なプログラム(より脆弱な人口カテゴリ(小中学生、高校生、妊婦、乳幼児の母、高齢者)、低所得者全体にアクセス可能な、良好な食品プログラムに的を絞っている。今日、SNAP と言われるこの政策は、2008 年までフード・スタンプ・プログラムという名前で知られていた。それは、国内食料援助の予算の 4 分の 3、(2011 年に 750 億ドル)を占めている。その影響は決定的であり、2010 年には 4,000 万人が、一人あたり平均月額 134 ドルを受け、2011 年 1 月には 4,400 万人が受給している(人口の 14%)。受給者の 4 分の 3 は子供を持ち、子どもは其上、学校での無償もしくは補助金付きの食事を受けることができる。給食への補助金プログラムは、彼らのうち 3,100 万人(学童の 55%)以上にに関わり、その 3 分の 2 は給食が無料である。全体として、米国人の 4 分の 1 が 2010 年に、一時的にであれ、通年であれ、何らかの食料援助プログラムを受給している。

フランスでは厳密な意味での食料援助はそれほど重要ではない。というのも、それは、一人あたり月額 30 ユーロでしかないからである。つまり購買力平価で 35 ドル、米国の 4 分の 1 である。国内予算は、9,700 万ユーロでしかないが、フランスの社会的支援は、米国よりもいっそう発展していることを忘れるべきではない(例えば生活保護としての最低参入所得 RMI など)。

しかし、食料援助は社会政策でしかないのであろうか。米国の例が示しているのは、食料援助は社会政策以上のものであり、農業政策と密接に結合している。それは、過剰在庫の放出政

策に要約されるからではなく（もちろんこの要素はなお、特定のプログラムの統合的部分をなしているが）、それが国内の食料の過少消費を削減させると同時に、食品を栄養的な争点へと方向付けていることである。USDA の調査が示しているように、切符ないし電子カードの形で「食料購買力」の配布は、食料消費を増大させるには、貨幣支給よりもいっそう効果的である。このために、米国は、その行政負担にもかかわらず、このシステムを維持しているのである。目的は、農業支援を行いつつ、国民の食料安全保障を確保することである。つまり農業の主要な機能（国民を養うこと）と食品消費との間での整合性を確保し、国内での食料過少消費をできるだけ削減する。入手可能な評価によれば、食料援助を通じた農業部門への支援は、米国の農業生産額を 2-3%増加させることを可能とする補助金に相当する。

国民の肥満が増加したために、10 年ほど前から、質的な側面が重視されている。このことは、果実および野菜の消費を促進することで、貧困者の食料をバランスのとれたものにするという配慮に示されている。そこに至るためには、様々な手法が実施された。すなわち学校での栄養教育だけでなく、食料カードの配布と関連づけて、学校給食の果実野菜の調達のための特別予算、2011 年 11 月以降の有機農産物の給食への導入のパイロットプログラムの展開、直売振興、ファーマーズ・マーケットで利用できる電子カードのおかげであり、また若い母親や妊婦、高齢者に配布されるクーポンのおかげである。

直売の発展支援や有機農業への支援の意欲は、雇用および付加価値を創出する小規模農業経営への特別支援に統合されている。米国ではこうした展開は最近のことであり、直売や有機農業による団体食堂への調達を発展させようとするフランスのいくつかの市町村の経験と同じ論理に属している。すなわちこのようなイノベーティブで、地域の実情に適合した部門の組織様式を整備することである。しかし米国では、それは、貧困者にいっそう向けられている。

いずれにしても、米国の例は、国内の食料過少消費を削減し、高品質の食事を発展させることを同時に可能とさせる食料政策を示している。農業者は、こうした政策目標の同盟者であり、こうした政策は、農業と食品、健康との間の結合を促すことで、市民にとって、農業政策の正統性を強化させるのである。

[参考文献]

- Blogowski, A. (2012) “L’Aide alimentaire intérieure en France”, *Demeter 2012*
- Debar, J.-C. (2012) “L’Aide alimentaire aux Etats-Unis: Un soutien à la production agricole, classé en boîte verte à l’OMC”, *Demeter 2012*, pp.143-146
- Devienne S. (2012a) “La politique alimentaire des Etats-Unis, premier poste de dépenses du ministère de l’agriculture”, pp.123-142. *Demeter 2012*
- Devienne, S. (2012b) “Politique agricole et politique alimentaire: des liens à renforcer?”, *Demeter 2012*
- Hanson, K. (2010) “The Food Assistance National Input-Output Multiplier Model and Stimulus Effects of SNAP”, *Economic Research Report*, no.ERR-103, USDA-ESR