

第66回慶應EU研究会

共通農業政策（CAP）の 困窮者向け食料支援プログラム

山口大学 経済学部
准教授 豊 嘉哲

2013年6月29日@慶應義塾大学

困窮者向け食料支援プログラムとは？

MDP: Food Distribution Programme for the Most Deprived Persons

PEAD: Programme Européen d'Aide Alimentaire aux Plus Démunis

- ✓ これは、農産物の過剰在庫の処理と困窮者への支援とを同時に実施できるプログラムとして、1987年12月に正式に始まった。
- ✓ 加盟国内の慈善団体は、共同体から在庫食料を無償で提供してもらい、それを困窮者に配る。
- ✓ 必要な経費は、CAP(共通農業政策)予算で負担する(2013年度まで)。
- ✓ 2014年からMDPは新しい体制で運営される。
→おそらく結束政策(Cohesion Policy)の一部になる。

参考

<http://www.euronews.com/2013/01/04/is-europe-turning-its-back-on-its-poor/>

本報告の目的

MDPは、

- ✓ 2007～13年財政枠組み→CAPに属する。
- ✓ 2014～20年財政枠組み→CAPから外れる。

本報告の目的は、次の2点を明らかにすること。

- ✓ なぜMDPはCAPから外れるのか。
- ✓ MDPの制度変更はどのような意味を持つか。

本報告の構成

- ① MDPの出発
- ② MDPの転換点：食料の市場調達の容認
- ③ ドイツによる提訴：MDPは社会保障政策か？
- ④ 新しいMDPの内容—欧州委員会案—
- ⑤ 新しいMDPに対する欧州議会の見解

MDPが始まる経緯

- ✓ 1981年以降、CAPに基づく農産物の介入在庫は深刻な増加を示した(表1を参照)。
- ✓ 1986年に欧州議会はこの問題に関する調査委員会を設置、翌年に報告書が公表された。
 - 余剰農産物を困窮者に提供することも解決策の一つに挙げられた。
- ✓ 1987年以前、余剰農産物の無償配分は、腐りやすいものが介入買い上げの対象となった場合にのみ実施されていた。
- ✓ 1986/87年の冬がきわめて厳しかったため、緊急措置として余剰農産物が無償で配られる。
 - この措置が支持され、1987年から恒常化される。

表1:介入在庫各種の量と額の推移（出典:CEC1991）

年	穀物		オリーブ油		牛肉		バター		四品目の合計	
	千トン	100万ECU	千トン	100万ECU	千トン	100万ECU	千トン	100万ECU	千トン	100万ECU
1977	1,695	222	49	68	471	1,062	142	318	13,866	1,671
1978	1,964	269	105	141	327	734	258	596	14,229	1,741
1979	2,676	442	53	91	333	867	293	836	15,073	2,236
1980	6,686	1,124	74	128	363	960	147	420	17,200	2,632
1981	4,468	783	140	252	240	661	14	40	10,974	1,737
1982	9,668	1,787	181	356	246	727	139	442	9,092	3,312
1983	9,542	1,896	121	263	432	1,417	686	2,400	31,891	5,976
1984	9,394	1,913	167	385	655	2,322	973	3,480	41,851	8,101
1985	18,648	3,646	75	172	904	3,168	1,018	3,255	55,563	10,241
1986	14,717	2,773	283	644	775	2,667	1,297	4,063	56,845	10,147
1987	10,513	1,773	311	673	856	2,944	888	2,782	32,150	8,172
1988	9,939	1,676	349	755	647	2,225	101	317	28,293	4,974
1989	8,607	1,409	131	283	182	625	22	66	14,043	2,382

在庫量は各年の大晦日の数量。価格はその年の介入価格で換算。

四品目の合計量を算出するに当たり、次の比率を用いた。穀物1、オリーブ油12、牛肉19、バター18.5。

MDPの出発

MDPは二つの規則(3730/87と3744/87)に定められた。

それらによれば、

- ✓ MDPのための費用はCAP資金(正確には、欧州農業指導保証基金保証部門)によって賄われる。
- ✓ MDPは、介入在庫が通常の水準に引き下げられるまで、利用される。
- ✓ MDP参加は加盟国の義務ではない。
- ✓ 共同体から提供される食料は、各加盟国の慈善団体等を通じて困窮者に配給される。
- ✓ 各加盟国への食料の配分量は、その国の困窮者数に基づいて決められる。
- ✓ 困窮者の定義は加盟国が定める。

参考

CAPの目的（ローマ条約第39条）

- ① 技術進歩や生産要素の最適利用などによる、農業生産性の向上
- ② それを通じた、農村社会における公正な生活水準の確保（特に農家の所得向上）
- ③ **市場の安定**
- ④ 十分な供給量の確保
- ⑤ 消費者に対する合理的な価格の確保

MDPの転換点

食料の市場調達の容認（1996年）

✓ 背景

1992年からCAP改革が実施された結果、農産物の介入在庫が減少していくという傾向が現れた。

✓ 規則267/96（1996年2月13日）によって、市場から調達した食料をMDPで利用することが認められる。

→MDPの年次計画が採択された後、配給されるべき食料の在庫が一時的に存在していなければ、当該食料を共同体内の市場から調達してよい（同規則第1条）。

ドイツによる提訴（Case T-576/08）

- ✓ 2008年12月23日、規則983/2008の無効を求めて、ドイツは提訴した。
- ✓ 同規則は、2009年度MDPの年次計画を規定し、各加盟国が穀物、脱脂粉乳、そして米を市場で購入するための資金の配分について定めていた。
- ✓ ドイツの見解では、同規則（とその基盤となっている規則1234/2007の、MDPにおける市場調達に関わる部分）は、共同体法に根拠を持っていない。
- ✓ なお、規則1234/2007は、CAPの根幹を定める規則。

ドイツの見解 (OJ 2009 C55, p.43)

- ✓ 本来MDPは、過剰な介入在庫農産物を社会的目的に適うように利用するために、CAPの補助的措置として生み出された。
- ✓ しかしながら、CAP改革によって介入在庫がほとんど存在しなくなってしまったために、MDPは市場から調達された食料のみによって運営されるようになっている。
→表2を参照。
- ✓ ドイツは今日のMDPを、法的基礎の存在しない、共同体の純粋な社会保障政策の手段であるとみなす。

表2:2009年度MDPにおける加盟国の利用可能金額(単位:ユーロ)

	2009年度MDPで 利用可能な上限金額	市場調達のための配分 (左記の上限金額に従う)		
		穀物	米	脱脂粉乳
ベルギー	6,984,395	2,026,200	300,000	3,000,000
ブルガリア	8,666,207	3,545,850	2,400,000	424,500
エストニア	320,646	303,930	0	0
アイルランド	397,711	0	0	376,977
ギリシア	20,045,000	6,000,000	3,000,000	10,000,000
スペイン	61,957,787	13,170,300	2,340,000	40,483,716
フランス	77,884,234	16,412,220	7,897,500	47,898,216
イタリア	129,220,273	34,458,775	3,000,000	80,962,837
ラトビア	5,463,353	3,312,432	0	1,866,102
リトアニア	9,392,047	3,317,885	1,543,920	2,224,368
ルクセンブルグ	128,479	0	0	121,781
ハンガリー	13,417,068	9,000,000	0	2,100,000
マルタ	725,419	80,964	34,250	387,714
ポーランド	102,177,040	36,471,600	0	44,350,200
ポルトガル	24,718,296	2,623,162	3,074,726	17,033,678
ルーマニア	28,202,682	20,262,000	0	0
スロベニア	2,279,813	486,288	300,000	1,018,800
フィンランド	4,019,550	2,640,000	0	1,170,000
合計	496,000,000	154,111,606	23,890,396	253,418,889

出典:規則983/2008、付属文書1、2

ECJの判決 2011年4月13日

- ✓ MDPを含むCAPは、規則1234/2007に規定される。
- ✓ 同規則第27条2によれば、MDPにおける市場調達は、一時的に在庫食料を利用できない場合に限って認められる。
→市場調達は、例外的に許容されるのであって、数ヶ月や数年にわたる継続は認められないと解釈される。また、MDPで利用される食料全体のうち、市場調達に基づく部分はごくわずかでなくてはならない。
- ✓ したがって、在庫処理を主目的としているとは言えない
2009年度MDP年次計画を定めた規則983/2008は、規則1234/2007第2条に反している。

ECJ判決を受けて

規則121/2012（2012年2月15日）前文4

- ✓ 現行のMDPは、一時的であれば認められる市場調達に補完されつつ、EUの介入在庫農産物に依存してきた。
- ✓ しかし、CAP改革の進展と農産物価格の上昇により、在庫量は次第に減少してきた。
- ✓ 現行CAP規則1234/2007は一時的に在庫を利用できない場合に限って市場調達を認めており、ECJの判決に照らせば、在庫の代わりに恒常的に、EU市場から調達した農産物を利用することはできない。
- ✓ このような状況下ではMDPの継続は適切であると思われない。

つづく

ECJ判決を受けて

規則121/2012（2012年2月15日）前文4

つづき

- ✓ 現行MDPに関与した慈善団体に対して、新制度に適応するための十分な時間を提供するために、移行期間を設けるべきである。
- ✓ 移行期間において、食料の市場調達は、在庫農産物の配給を補完する通常的手段と見なされるべきである。
- ✓ 移行期間は、2013年度MDPの完了とともに、終了する。

移行期間が設定された理由

規則121/2012前文3

- ✓ 欧州議会は2011年7月11日の決議で、2007～13年財政枠組みのMDPについては、移行期間を設けることを、欧州委員会と理事会に要請した。
- ✓ 移行期間がなければ、MDPに対するEUからの資金提供が5億ユーロから1.13億ユーロに急減してしまうから。

欧州委員会の新基金提案

2012年10月24日のプレスリリース (IP/12/1141)

- ✓ 次の目的を有するプログラムの加盟国による実施を資金面で支援するために、欧州委員会は新たな基金 (Fund for European Aid for the Most Deprived) の創設を提案した。
 - 困窮者に食料を提供すること。
 - ホームレスや物質的に剥奪された (materially-deprived) 子供に、衣類などの不可欠な財を提供すること。
- 要するに、2014年以降のMDP (= 新MDP) に関する提案。
- ✓ 新基金の規模は、2014~20年で25億ユーロの予定。
- ✓ 新基金では、加盟国が自国で実施するプログラムの費用の15%を負担し、新基金が残りを負担することが想定されている (co-financing: 共同資金負担)。

欧州委員会の新基金提案

COM(2012) 617 final (24.10.2012)

- ✓ 欧州議会がMDPの継続を支持する一方で、7加盟国が加盟国の政策として実施されるべきとして、それに反対の立場を取った。
→DE, DK, NL, SW, UK, CZ, AT
- ✓ 欧州委員会は、MDPの内容を膨らませた上で継続することを提案する。
- ✓ 新基金の25億ユーロは結束政策財源(構造基金)の一部。
→2014~20年財政枠組みにおいて、結束政策には3390億ユーロが割り当てられる見込み。
- ✓ 新基金は、現行の構造基金(特に欧州社会基金:ESF)を補完する。

つづく

欧州委員会の新基金提案

COM(2012) 617 final (24.10.2012)

つづき

- ✓ 新基金を資金源とする政策は、結束政策の運営方法に従う。
→加盟国が策定する7カ年計画に基づいた共同管理(shared management)。
- ✓ 受給基準は加盟国が定める。
- ✓ 在庫農産物の利用が経済的に最も望ましい選択である場合には、それが実施される。
→市場調達が第一選択肢で、在庫の利用は第二選択肢。

新MDP基金提案の資金面での裏付け

A Budget for Europe 2020: COM(2011) 500 final

- ✓ 上記文書は、2011年6月29日に欧州委員会が公表した、2014～20年財政枠組みの予算案である。
- ✓ 欧州委員会は同文書において、次のように提案している。
 - 困窮者向け食料支援のために25億ユーロを計上する (part1, p.17)。
 - 困窮者向け食料支援を、CAP資金ではなくESFを財源とする政策に変更する (part2, p.33)。
- ✓ 同文書を前提として、新MDP基金の創設が提案された。

なお、2013年2月の欧州理事会では、ESFを財源とする25億ユーロ規模の困窮者向け食料支援が承認された。

新MDPに対する欧州議会の見解

co-decision, 1st reading

欧州議会雇用社会問題委員会の決議(2013年5月20日)

- ✓ 新基金の創設と目的に賛成する。
- ✓ 新MDPへの参加を加盟国の義務とするか否かは、白熱した議論の対象となった。多数派の見解は、
 - 新MDPへの参加は加盟国の義務とするべきである。
 - 加盟国が新基金を利用しないと決定しても、新基金の資金は困窮者向けに使えるように残しておくべきである。
- ✓ 一部議員の意見: 加盟国の参加は任意とし、不参加国に配分された資金は、結束基金の資金援助を受ける他のプロジェクトに転用することを認めるべき。

つづく

新MDPに対する欧州議会の見解

co-decision, 1st reading

つづき

- ✓ 新基金の規模を大きくし、少なくとも2013年度MDPと同じ(一年あたり5億ユーロ、2014~20年で35億ユーロ)にすべきである。
- ✓ 共同資金負担の比率について、加盟国が少なくとも15%負担することを欧州委員会は提案しているが、
 - 加盟国の負担率は15%とするべきである。
 - きわめて深刻な被害を危機から受けた加盟国に対しては、負担率を5%まで引き下げることができるようにするべきである。

欧州議会本会議(2013年6月12日)でも同様の決議が行われた。

新MDPに対するコメント

- ✓ 共同資金負担について
 - CAPの中で、財政連帯原則を適用されていた政策の、共同資金負担で賄われる政策へ転換が進んでいる。
 - CAPの国家回帰 (renationalization) ?
 - 共同資金負担の影響は財政規模に対して中立か？

- ✓ 加盟国の参加は義務か任意か
 - ✓ 共同資金負担が適用される政策への参加を加盟国に義務づけることは、加盟国財政の支出内容を拘束することになる。
 - ✓ 連邦化の進展？

参考文献

Commission of the European Communities (1991) “Report on the First Two Years of Operation of the Scheme to Supply Food from Intervention Stocks Free for Distribution to the Most Deprived Persons in the Community – Free Food”, SEC(91), 1190 final, Brussels, 4 July 1991.

European Commission (2012) “Free food for the most deprived persons in the EU”, last update on 5th November, 2012 (http://ec.europa.eu/agriculture/most-deprived-persons/index_en.htm).

拙稿(2013)「EUにおける困窮者向け食料支援プログラムの導入について」、『山口経済学雑誌』、第62巻、第2号、近刊。