

Ⅲ 研究ノート Ⅲ

困窮者向け欧州援助基金 (FEAD) について¹⁾

豊 嘉 哲

I 欧州の困窮者

EU (European Union) の加盟国, とりわけ2004年5月のEU拡大の前にそれに加盟していた15カ国 (EU15) は, 差はあれども全体的に見て所得が高い国と考えられている。しかしEU15が貧困と無縁であるとは言えない。

例えばベルギーでは2016年末頃から「連帯の冷蔵庫 (frigo solidaire)」の報道が続いている²⁾。これは駐車場など公共の場所に設置された冷蔵庫で, 誰もがその中に食品を置いていくことができる。そうする人は, 自分で食べるためにそこに食品を保存するのではなく, 生活困窮者が食事を摂ることができるようにという善意から食品を連帯の冷蔵庫に入れる。困窮者はいつでも無料でその中の食品を食べることができる³⁾。ベルギーで広がっているこの種の考えは, 元々ドイツで誕生した。実際ベルリンに同種の冷蔵庫が存在している。

- 1) 本稿は2015年度山口大学経済学部学術振興基金の助成に基づく。本稿校正時に島村 (2017) が公表された。これと本稿の内容が多くの部分で重なっていることをお断りしておく。
- 2) 本稿脱稿時点 (2017年3月末) においてベルギーの放送局, 例えばRTBFのサイト (<http://www.rtbf.be/>) でfrigo solidaireを検索すればいくつもの記事が見られる。例えば "Soignies voudrait installer un frigo solidaire pour les personnes en difficulté" (https://www.rtbf.be/info/regions/hainaut/detail_soignies-voudrait-installer-un-frigo-solidaire-pour-les-personnes-en-difficulte?id=9462995), "Les frigos solidaires aident les démunis et chassent le "gaspi"" (https://www.rtbf.be/info/regions/detail_les-frigos-solidaires-aident-les-demunis-et-chassent-le-gaspi?id=9548773) など。
- 3) 連帯の冷蔵庫に対する批判として, その中の食品の安全性が確保されないというものがある。この批判に与する人は困窮者支援の方法としてむしろフードバンクや社会的食堂を支持する。これに対して, それらを利用していると知られることや人前に出ることを望まない困窮者も存在しているとの指摘がある。

「英国はフードバンクの爆発を経験している。英国における非公式の食料援助の提供は、広く公表されることも記録されることも理解されることもなく、長い間存在してきた。しかしトラッセル・トラスト (Trussell Trust)⁴⁾ のフードバンクのネットワークの拡大およびこれを取り巻く公的な関心の高まりは、緊急食料援助がこれまで以上に目に見える現象になってきたということの意味している。2004年にはトラッセル・トラストが運営していたフードバンクはわずか二つだった。2009-10年になるとそのフードバンクは41,000人を助けた。その二年後には保守党と自由民主党が連立政権を組んでいたが、2011-12年にトラッセル・トラストが発行したパウチャーは128,697に上った。2014-15年には、トラッセル・トラストのネットワークのフードバンクは400以上になり（これは2011-12年の8倍に相当する）、それらから緊急食料援助を受け取った人は初めて100万人を超えた」(Garthwaite, 2016, p.2)。

英国では2010年5月の下院総選挙の後、保守党と自由民主党の連立政権（首相はデビッド・キャメロン）が誕生し、緊縮財政政策が進められた。Garthwaite (2016, p.3) は、2010年以降のフードバンク利用の増加が同政権の緊縮政策の副産物であると言うのは単純すぎるとしながらも、例えば同政権による2012年福祉改革法に基づく福祉支出の削減が英国の貧困に影響を与えたという立場を取っている⁵⁾。

4) トラッセル・トラスト (<https://www.trusselltrust.org/>) とは英国でフードバンクを運営し、少なくとも三日分の食料の緊急援助を提供するという形で、危機に陥った人びとを支援する団体である。それは400以上のフードバンクのネットワークを組織し、2015-16年には100万セット以上の三日分食料を配給した。この注は引用者による。

5) 保守党・自由民主党連立政権と英国の貧困との関係についてDowler (2014, pp.161-162) は次のように指摘している。サブプライム危機やその後の危機の後、労働党政権は総需要拡大策を実施したものの2010年の総選挙に敗れ、その選挙で誕生した連立政権は公的支出を削減し過酷な社会保障改革を実施している。公的支援の削減、なかでも労働者世帯が直面するそれは不釣り合いなほどに大きい。社会保障を受けている人が厳格にルールを守らなかった場合に給付を打ち切られたり削減されたりすることが連立政権の改革が始まってから増加している。雇用を切るという直接的な形だけではなく、児童センターや家庭でのケアに対する支援を削減するという形でも締め付けは実施されている。こうした締め付けは、パートタイム労働者に影響を与え、雇用の安定を脅かし、様々な形態のゼロ時間契約を生み出している。また公的部門の労働力の三分の二は女性でそうした女性の多くはパートタイムで働いていること、一人親の多くは女性であること、そして十分な年金をもらっている女性はあまりいないことなどを考慮すると、公的支出の削減は女性により厳しい効果を生み出している。

こうした欧州内の困窮に関わるデータをユーロスタットから得ることができる。そのIntersections of Europe 2020 Poverty Target Indicators by income quintile⁶⁾の項目は、貧困リスク（at-risk-of poverty）、深刻な物質的剥奪（severe material deprivation）および低い労働強度（low work intensity）という三つの基準を用いて、各国の人口の何パーセントが困窮しているかを示している（図1および2を参照）。

三つの基準の定義は次の通りである⁷⁾。貧困リスクにさらされている状態とは、所得が各加盟国の所得の中央値の60%に満たない状態を指す。なおここで言う所得とは等化された可処分所得（equivalised disposable income）のことであり、家計の人数や構成などを考慮して算定された可処分所得を意味する。

物質的剥奪が深刻な状態とは、次に挙げる9項目のうち4項目以上を賄えない生活を強いられている状態を指す。1. 家賃および公共料金の支払い。2. 自宅を離れて一週間の休暇を楽しむための金銭。3. 二日に一度以上の肉や魚（ベジタリアンについてはそれに相当するタンパク質）の食事。4. 予想外の支出。5. 家庭用電話および携帯電話。6. カラーテレビ。7. 洗濯機。8. 自動車。9. 自宅の暖房。

労働強度とは、ある家計において労働人口年齢に達している構成員⁸⁾が実際に働いた月数を働くことが可能だった月数で除した値である。これが0.45未満だと労働強度が低い、0.20未満だと非常に低いとみなされる。

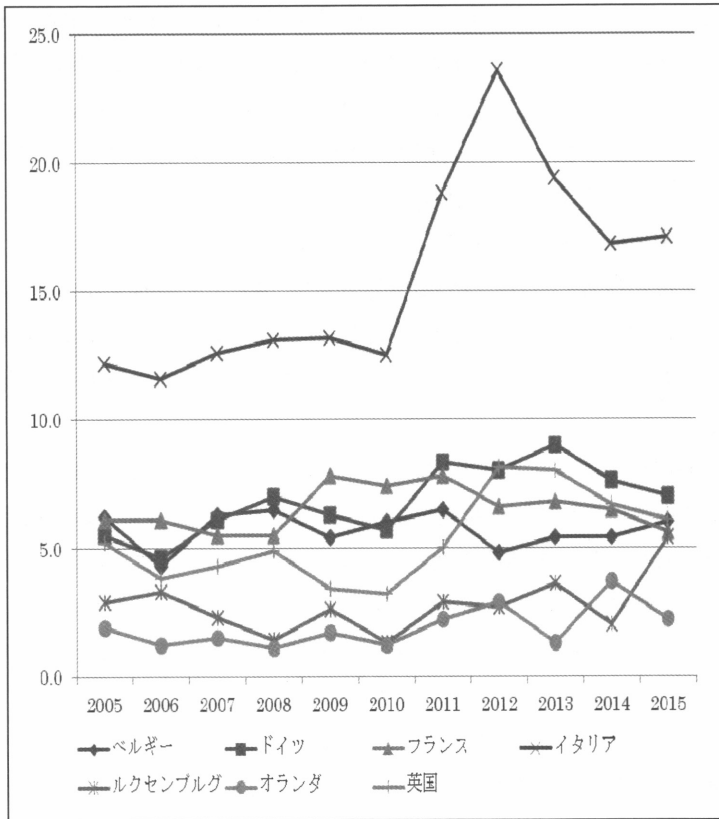
図1および2は、労働強度が低くないにもかかわらず貧困リスクに直面している世帯に暮らす人を、物質的剥奪が深刻な状態にある人（図1）とそうで

6) Europe 2020とは2010年3月に欧州委員会が公表したEUの10年間の経済戦略である。その詳細は欧州委員会のサイト（https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en）およびその旧版（http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm）を参照。

7) 貧困リスク、深刻な物質的剥奪および低い労働強度という三つの基準の定義はLópez Vilaplana (2013) による。

8) 労働人口年齢は18歳以上59歳以下を指す。なお独立していない子ども（dependent children）、すなわち17歳以下の子どもおよび18歳以上24歳以下で少なくとも一人の親と住みかつ就労していない人物は、労働人口から除外される。

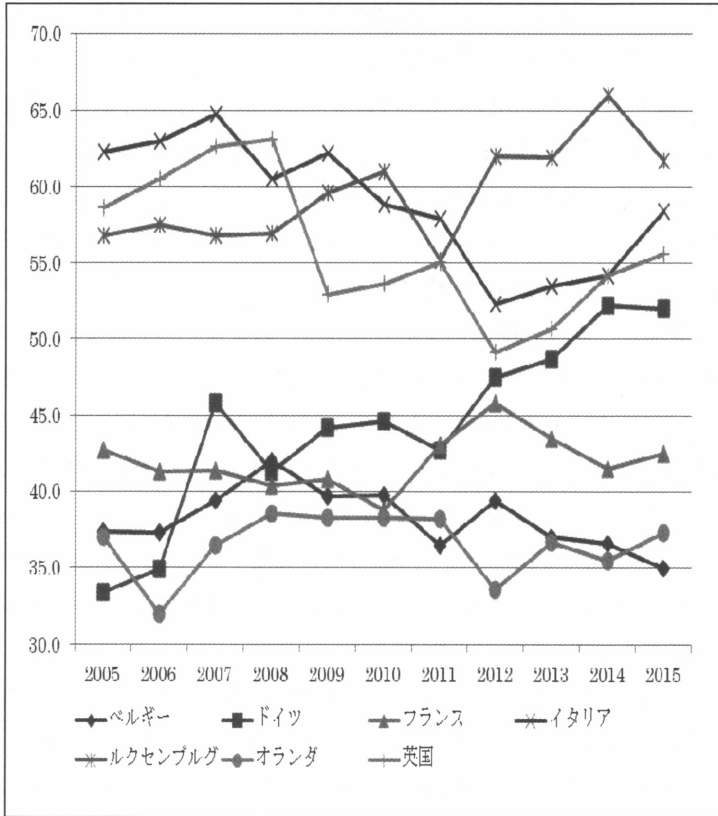
図1：EU七カ国の困窮者の割合1（単位：パーセント）



出典：Eurostat (Intersections of Europe 2020 Poverty Target Indicators by income quintile).

注：貧困リスクにさらされ、物質的剥奪の度合いが深刻であるが、労働強度は低い状態で生活している困窮者が、所得階層第1五分位（最下層）に何パーセントいるかを、この図は示している。

図2：EU七カ国の困窮者の割合2（単位：パーセント）



出典：図1と同じ。

注：貧困リスクにさらされているが、物質的剥奪の度合いは深刻ではなく、労働強度が低くない状態で生活している困窮者が、所得階層第1五分位に何パーセントいるかを、この図は示している。

はない人（図2）に分けて描いている。これらの図の値は所得階層第1五分位（最下層の20%）の中にどれだけの困窮者がいるかを示している。ここに挙げた七カ国では、第2五分位から第5五分位に当該困窮者はいないため、図に示された値を5で除せば国民全体に占める当該困窮者の割合が算出される。

図1からわかるようにイタリアの困窮の状態は他の六カ国のそれよりも深刻である。もっとも厳しい状態にあった2012年の値23.6%（国民全体の4.7%）が意味するのは、イタリアの人口約6000万人のうち282万人がある程度働きながらも貧困リスクと深刻な物質的剥奪に直面していたということである。

図2を見ると、ある程度働きながらも貧困リスクにさらされているが物質的剥奪の度合いは深刻ではない状態で生活している困窮者が、所得階層第1五分位の半分（全人口の10%）以上を占める国と半分未満の国に分けられる。経済的に成功していると言われるドイツだけが後者から前者に移行していることは印象的である。2005年の33.4%から2015年の52.0%への上昇（全人口に対する割合に換算すれば6.7%から10.4%への変化）を人数の変化に読み替えると、ドイツの人口を8000万人とすれば11年間で困窮者が536万人から832万人へと296万人増加したことになる⁹⁾。

二つの図が示しているように欧州の先進国に困窮者は存在し、その政府が貧困の問題を解決したとは言えない。EUはこの問題に対応するため（厳密にはこの問題の解決に取り組む加盟国を支援するため）、2014年から困窮者向け欧州援助基金（FEAD: Fund for European Aid to the Most Deprived）を運営している。FEADとは、困窮者向け食料支援プログラム（MDP: Food Distribution Programme for the Most Deprived Persons）¹⁰⁾を引き継いで2014年に発足した基金で、困窮者の支援を目的にしている。本稿の目的は

9) 2017年にドイツ社会民主党の連邦首相候補となったマルティン・シュルツが、同じく社会民主党の首相だったゲルハルト・シュレーダーの改革（Agenda 2010）を見直すと表明したこと、ドイツにおける困窮者の増加は無関係ではないだろう。Agenda 2010は、シュレーダー政権が2003年から実施した改革で、失業者への援助の削減などにより社会保障の水準を引き下げることになった。

10) MDPとは何か、およびMDPがなぜFEADに移行したかについては拙著（2016）の第6章および第7章を参照。

European Commission（2016a）の内容を紹介する形でFEADとは何かを示すことである。

II 2014年度FEADの実施内容

本節はEuropean Commission（2016a）に基づき、2014年のFEADの実施内容を描く。

1. FEADの概要¹¹⁾

FEADは規則223/2014に基づいて創設された。その目的は、EUに存在する最悪の形態の貧困（例えばホームレス、子どもの貧困、食料の剥奪など）の軽減に貢献することである。この規則の下でFEADは、食料と基礎的消費財（衣服、履き物、衛生用品など）の提供または社会的包摂のための活動を通じて社会のもっとも不遇な集団をサポートするために利用される。それだけでなく、食品の無駄を減らすために食品の寄付を集めたりそれを配給したりすることにもFEADの資金を使うことができる。FEADで利用可能な資金の総額は38億1300万ユーロで、その加盟国への配分は規則223/2014付属文書Ⅲ（本稿表1）に示されている。

FEADは2014～2020年の実施期間¹²⁾において、欧州委員会に承認された実施プログラム（Operational Programmes: OP）を通じて、すべての加盟国で実施されている。OPにはOP IとOP IIがあり、前者は食料かつ・または基礎的商品の支援のOPであり、後者は困窮者（most deprived persons）¹³⁾の社会的包摂のOPである。加盟国は一方または双方を選択でき、対象集団、特定のタイプのサポートの提供および地理的範囲を決める自由も加盟国には

11) European Commission（2016a, section I）に基づく。

12) EUの財政は通例7年間が一つのまとまりとされ、現行財政期間は2014年から2020年までである。

13) 困窮者は、国の責任部局が諍いを生じさせないために関係者と協議して設定した（もしくはパートナー団体（後述）によって定められ国の責任部局が承認した）客観的基準に従って、支援が必要と認められた自然人（個人、家族、世帯、集団のいずれでもよい）を指し、この客観的基準には特定地域の困窮者だけを対象とする要素が含まれてもよいと、規則223/2014第2条に定められている。この定義からわかるように、FEADの枠組みでの困窮者の定義は加盟国ごとに異なる。

表1：2014-20年における加盟国別FEAD予算配分額（2011年価格，100万ユーロ）

ベルギー	65.5
ブルガリア	93.0
チェコ	20.7
デンマーク	3.5
ドイツ	70.0
エストニア	7.1
アイルランド	20.2
ギリシア	249.3
スペイン	499.9
フランス	443.0
クロアチア	32.5
イタリア	595.0
キプロス	3.5
ラトビア	36.4
リトアニア	68.5
ルクセンブルグ	3.5
ハンガリー	83.3
マルタ	3.5
オランダ	3.5
オーストリア	16.0
ポーランド	420.0
ポルトガル	157.0
ルーマニア	391.3
スロベニア	18.2
スロバキア	48.9
フィンランド	20.0
スウェーデン	7.0
英国	3.5

出典：規則223/2014，付属文書Ⅲ。

与えられている。

困窮者の社会的包摂はOPⅡの中心だというだけでなく、OPⅠにも不可欠である。物的支援の提供には必ず、困窮者の社会的包摂を促進するための措置（彼らを適切なサービスに委ね、バランスの取れた食事について指導し、お金のやりくりについてアドバイスすること）が付随しなくてはならない。したがってOPⅠはもっとも不遇な人びと（the most disadvantaged）の基本的な物的必要に応じるだけでなく、彼ら自身が社会への再統合に踏

み出すことを助けもする。

加盟国はパートナー団体と協力してFEADプログラム（OP I およびOP II）を実施するが、パートナー団体は公的団体の場合もNPOの場合もある。FEADはこの協力を通じて、社会政策の領域におけるパートナー団体の能力強化も支援している。

FEADのモニタリングの手續きに従い、加盟国はその実施報告書を毎年6月30日までに欧州委員会に提出しなくてはならない。欧州委員会は、この報告書を評価し必要に応じて加盟国に修正を依頼でき、また報告書のサマリーを欧州議会および理事会に提示しなくてはならない。

European Commission（2016a）すなわち2014年に実施されたFEADのサマリーは、欧州委員会が承認した2014年度実施報告書¹⁴⁾に記載されていた情報を反映し、またFEADに関わる事柄がEUレベルでどのように展開したかを概観している。実施状況を表現するために用いられる、すべての加盟国に共通の指標（common indicator）はEuropean Commission（2016a, annex）に示されている。

2. 共通指標について¹⁵⁾

共通指標は20の項目（次に示す（1）から（20））で構成され、それらはOP I だけで使われるもの（項目4～19）、OP II だけで使われるもの（項目20）および双方で使われるもの（項目1～3）に分かれると同時に、投入資源指標、実施指標および結果指標にも分けられる。以下、その一覧を示す。

2.1. OP I とOP II のための共通指標

2.1.1. 投入資源指標（単位はユーロ）

(1) FEADのルールに沿い、OPの支援の条件を明記した文書において承認された公的支出額。

(2) FEADのルールに沿い、受益者（困窮者ではない）¹⁶⁾に負担されOP

14) 英国から2014年度実施報告書は提出されなかった。

15) この項の記述は規則1255/2014による。この規則の目的は、FEADを生み出した規則223/2014を補完するために、共通指標を規定することである。

16) ここでの受益者（beneficiary）とはOPを実施する団体を指す。規則223/2014第2条の定義を参照。

の実施に際して支払いがなされる公的支出の合計額。

(2a) そのうち食料支援の提供に関わるもの。

(2b) そのうち基礎的物品の支援の提供に関わるもの。

(3) FEADのルールに沿い、欧州委員会に申告された公的支出の合計額。

表2：2014年に実施されたFEADの投入資源指標（単位：ユーロ）

	項目1	項目2	項目2a
	FEADのルールに沿い、OPの支援の条件を明記した文書において承認された公的支出額	FEADのルールに沿い、受益者に負担されOPの実施に際して支払いがなされる公的支出の合計額	項目2のうち、食料支援の提供に関わる部分の額
ベルギー	11,871,000	9,687,088	9,687,088
キプロス	5,922	0	0
スペイン	40,000,000	37,708,503	37,402,963
フランス	76,877,831	38,230,231	38,230,231
イタリア	40,000,000	0	0
リトアニア	11,606,522	3,395,723	3,395,723
ルクセンブルグ	12,420	0	0
ラトビア	6,492,096	78,864	0
オランダ	49,604	0	0
ポーランド	9,299,521	0	0
ポルトガル	10,000,000	0	0
ルーマニア	122,997,381	7,178,050	7,178,050
スロベニア	1,500,000	1,806	0
合計	330,712,298	96,280,265	95,894,055

出典：European Commission (2016a), annex, p.1.

2.2. OP I のための共通指標

2.2.1. 食料支援の提供に関する実施指標

- (4) 果物と野菜の数量（単位はトン）。
- (5) 肉，卵，魚および海産物の数量（トン）。
- (6) 小麦粉，パン，ジャガイモ，米およびその他のデンプン質の食品の数量（トン）。

- (7) 砂糖の数量（トン）。
- (8) 乳製品の数量（トン）。
- (9) 油脂の数量（トン）。
- (10) インスタント食品および上記分類に含まれない食品の数量（トン）。
- (11) 提供された食料の総量（トン）。
 - (11a) 輸送、配給および保存に関してのみOPが費用を負担した食料の割合（パーセント）。
 - (11b) パートナー団体が配給した食料全体に占める、FEADによる共同資金負担に基づいて配給した食料の割合（パーセント）。この項目の値はパートナー団体の算出による。
- (12) OPが一部またはすべての費用を負担して提供した食事の総数¹⁷⁾。
- (13) OPが一部またはすべての費用を負担して提供した食品詰め合わせの数。

表3：2014年に実施されたFEADの食料支援の提供に関する実施指標

	項目4	項目5	項目6	項目7	項目8	項目9	項目10	項目11	項目11b	項目12	項目13
	果物と野菜の量	肉、卵、魚および海産物の量	小麦粉、パン、ジャガイモ、米およびその他のデンプン質の食品の量	砂糖の量	乳製品の量	油脂の量	インスタント食品および上記分類に含まれない食品の量	提供された食料の総量	パートナー団体が配給した食料全体に占める共同資金負担に基づいて配給した食料の割合	OPが一部またはすべての費用を負担して提供した食事の総数	OPが一部またはすべての費用を負担して提供した食品詰め合わせの数
ベルギー	516	582	776	0	2,154	132	449	4,609	50	1,570,522	1,377,488
スペイン	5,628	0	16,285	0	9,588	0	17,278	48,779	100	18,322,800	4,240,000
フランス	6,231	2,369	10,239	2,603	37,146	2,939	4,334	65,860	28	0	72,781,897
リトアニア	0	0	2,389	371	0	427	0	3,330	72	0	755,660
ポーランド	0	498	927	1,247	1,241	620	0	4,533	10	0	613,158
ポルトガル	1,217	859	1,758	442	364	1	0	4,641	0	0	473,941
ルーマニア	0	22,210	45,854	14,329	0	14,329	0	96,722	0	0	7,179,209
スロバニア	0	0	71	0	149	15	0	235	4	0	21,125
合計	13,592	26,661	78,298	18,992	50,641	18,462	22,061	228,707		19,893,322	87,442,478

出典：European Commission (2016a), annex, p.2.

注：項目4～11の単位はトン、項目11bはパーセント、項目12と13は個数。

17) 共通指標の項目12および13について、食事および食品詰め合わせの定義はパートナー団体などに任せられ、またこれらの項目の数値はパートナー団体の算出による。規則1255/2014の付属文書を参照。

2.2.2. 食料支援の提供に関する結果指標¹⁸⁾

- (14) 食料支援を受けた人の総数。
- (14a) 15歳以下の人数。
- (14b) 65歳以上の人数。
- (14c) 女性の数。
- (14d) 移民, 外国出身者, マイノリティ(例えばロマ) の数。
- (14e) 障害者の数。
- (14f) ホームレスの数。

表4：2014年に実施されたFEADの食料支援の提供に関する結果指標（単位：人数）

	項目14	項目14a	項目14b	項目14c	項目14d	項目14e	項目14f
	食料支援を受けた人の総数	15歳以下	65歳以上	女性	移民, 外国出身者およびマイノリティ	障害者	ホームレス
ベルギー	225,549	61,168	14,892	69,589	87,018	5,013	21,349
スペイン	2,187,986	634,145	150,875	1,164,009	626,883	40,915	40,618
フランス	4,347,812	1,471,148	250,801	2,419,290	0	0	0
リトアニア	272,113	57,273	0	67,208	996	13,693	0
ポーランド	374,889	130,890	20,854	200,843	4,474	54,475	7,466
ポルトガル	473,941	117,799	47,575	253,418	0	0	0
ルーマニア	3,061,311	617,234	733,324	1,427,853	0	507,681	0
スロベニア	21,125	3,038	2,294	10,716	337	202	18
合計	10,964,726	3,092,695	1,220,615	5,612,926	719,708	621,979	69,451

出典：European Commission (2016a), annex, p.3.

2.2.3. 基礎的物品の支援の提供に関する実施指標

- (15) 配給された物品の総額。
- (15a) 子ども用物品の総額。
- (15b) ホームレス向け物品の総額。
- (15c) その他の対象グループのための物品の総額。

18) この項目はパートナー団体の算出による。また算出に当たりパートナー団体が困窮者から情報提供を受けることは、義務づけられておらずまた期待もされていない。規則1255/2014の付属文書を参照。

- (16) 子どもにもっとも関わる配給物品のリスト¹⁹⁾。
 - (16a) 新生児用品一式。
 - (16b) 学校用靴。
 - (16c) 文具等学校で必要とされる物品（衣類を除く）。
 - (16d) 運動用具。
 - (16e) コート，履き物，制服などの衣類。
 - (16f) その他の項目の追加記載。
- (17) ホームレスにもっとも関わる配給物品のリスト。
 - (17a) 寝袋および毛布。
 - (17b) 鍋や包丁などの調理用品。
 - (17c) コートや履き物などの衣類。
 - (17d) タオルなど家庭用布製品。
 - (17e) 救急箱，石鹼，歯ブラシなどの健康衛生用品。
 - (17f) その他の項目の追加記載。
- (18) その他の対象集団にもっとも関わる配給物品のリスト。

2.2.4. 基礎的物品の支援の提供に関する結果指標

- (19) 基礎的物品の支援を受けた人の総数。項目14と同じく，15歳以下，65歳以上，女性，移民・外国出身者・マイノリティ，障害者，ホームレスに分けて記載する。

2.3. OP II のための共通指標

2.3.1. 社会的包摂の支援に関する実施指標

- (20) 社会的包摂の支援を受けた人の総数。項目14および19と同じ形式で記載する。

3. FEADの初期の動き²⁰⁾

FEADの規則は2014年3月に公表され，その年の多くがOPの内容に関する

19) 項目16，17および18のリストでは，配給される物品の75%がカバーされるように，物品項目が追加記載されなくてはならない。規則1255/2014の付属文書を参照。

20) European Commission (2016a, section II) に基づく。

加盟国と欧州委員会との交渉に費やされた。FEADの受給資格の発生日は2013年12月1日と定められ²¹⁾、いくつかのOPが採択される前にFEADに関わる活動は始まった。

OPの多くは2014年9月始めに欧州委員会に提示された。その年末までに25加盟国のOPが承認され、残り3カ国（ドイツ、スウェーデン、英国）のOPは2015年初頭に承認された。各OPの採択にあたり欧州委員会は加盟国に対してOP予算の11%を事前に支払った（pre-financing）。これにより困窮者への緊急支援の提供が容易になった。どの加盟国がどの種類の支援を実施したかは表5を参照。

表5：OPの実施状況

OP I（食料） 9カ国	ブルガリア、エストニア、スペイン、フランス、マルタ、ポーランド、スロベニア、フィンランド、英国。
OP I（基礎的物品の支援） 2カ国	オーストリア、キプロス。
OP I（食料と基礎的物品の支援） 13カ国	ベルギー、チェコ、アイルランド、ギリシア、クロアチア、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルグ、ハンガリー、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア。
OP II（社会的包摂） 4カ国	ドイツ、デンマーク、オランダ、スウェーデン。

出典：European Commission (2016a), p.3.

4. OP実施の水準²²⁾

多くの加盟国の実施報告書によれば、2014年はOPの準備、関係諸団体との協議²³⁾ および欧州委員会との交渉に充てられた。とはいえ、既に記したよ

21) FEADの受給資格の発生日が2013年12月1日と定められたという文章は、その日以降の受益者（注16を参照）の活動がFEADの補助金の支給対象になったことを意味する。規則223/2014第22条を参照。

22) European Commission (2016a, section III) に基づく。

23) OPを実際に運営するには三つの部局が指定されなくてはならない。それらは管理部局（managing authority）、認証部局（certifying authority）および監査部局（audit authority）である。これらの詳細は規則223/2014第31条から第37条を参照。

うに2013年12月1日以降の活動がFEADの支援対象となったため、OPはその準備作業と並行して2014年に実施されはじめた。これは実施報告書に基づく2014年の共通指標の値（表2、3および4）を見れば明らかである。

合計13加盟国（ベルギー、キプロス、スペイン、フランス、イタリア、リトアニア、ルクセンブルグ、ラトビア、オランダ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア）でFEADの事業への支出が確約され、2014年末でその総額は3億3071万ユーロに上った（表2の項目1を参照）。そのうち8カ国（ベルギー、スペイン、フランス、リトアニア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア）は2014年のうちに支援の提供を開始した。ベルギー、スペイン、フランス、リトアニア、ルーマニアの5カ国において総額9589万ユーロが食料提供に関連する事業に支払われた（表2の項目2aを参照）。イタリアでも支援物資の購入は2014年に実施されたが、その配給は2015年に始まった。

受給資格の発生日を早めに設定し、事前支払いを高水準としたことにより、8加盟国は素早く結果を残すことができた。2013年まで実施されていたMDPを利用していったという加盟国の経験も、OPの早期立ち上げに貢献した。

合計22万8707トンの食料が2014年に上記8カ国で配給され（表3の項目11を参照）、総量の42.3%がルーマニアで、28.8%がフランスで、21.3%がスペインで配られた。実施指標が示すように何を配給するかは加盟国で異なり、少数の品目に集中して配給を実施した加盟国もあれば、より幅広い品目の食品を配った加盟国もあった。フランスはもっとも幅広く食料を配給した国で、この事実は表3から確認できる。すなわち表3の項目4～11のすべてを困窮者に提供した加盟国はフランスだけである。8カ国すべては食品を詰め合わせて配給し（表3の項目13を参照）、ベルギーとスペインの2カ国は食事の提供も行った（表3の項目12を参照）。

配給された食品は、例えばベルギーでは次のようなものだった。低脂肪乳、サーモン缶詰、トマトソースの鯖のフィレ、牛肉、マカロニ、じゃがいもフレーク、皮むきトマト、豆と人参、マッシュルーム、フルーツカク

テル、ピーナッツ油、ジャム、朝食用シリアル、バニラプディングの素。スペインでは成人向け食料として、米2キロ、レンズ豆2キロ、牛乳2リットル、パスタ1キロ、ビスケット一箱800グラム、緑豆一缶780グラム、フライドトマト一缶500グラムが配られ、乳児用食料としてフォローアップ・ミルク4缶（800グラム）、瓶詰め離乳食（8瓶、各250グラム）が提供された。ルーマニアの困窮者は小麦粉3キロ、トウモロコシ粉3キロ、パスタ、油2リットル、砂糖2キロ、貯蔵肉12個を受け取った。

加盟国の多くにおいて支援物資はバラバラではなく組織的に購入され、パートナー団体により輸送配給される。購入は公共調達に則ってなされる必要があるため、加盟国の担当部局が公共調達の手続きを速やかにかつ効率的に組織できるかどうか、定期的なサポートを確実に提供することに決定的な意味を持つことになる。

次に人数を見ると、1096万4726人（そのうち女性は561万2926人）が2014年のFEADの援助を受けたと見積もられている（そのうち15歳以下の子どもは309万2695人、65歳以上の高齢者は122万615人、障害者は62万1979人、移民、外国出身者（難民を含む）およびマイノリティは71万9708人、ホームレスは6万9451人）。欧州委員会のスタッフに作成された文書『FEADの規則のための提案に対する影響調査』²⁴⁾がその42ページで、一年当たり196万人から213万人の困窮者がFEADに助けられるだろうと見積もっていたことを考えれば、2014年にそれに支えられた困窮者の数は予想をあっさりとしかも著しく超過したと言える。ただし注18に記したが、実際に支援された困窮者の数は厳密に調べられたものではない。

食料の配給に当たり多様な付随措置を実施したと加盟国は報告している。その一例として、食品の保存、食事の準備および衛生意識についてのアドバ

24) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT *Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived, SWD (2012) 0350 final* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0350&qid=1490540274323&from=EN>).

イス（リトアニア）、適切な社会サービスへの照会（ベルギーとフランス）、困窮者が健康な生活を送りストレスに対処するために利用可能なプログラムについての、個別相談およびワークショップの開催（スロベニア）、食料の無駄に対処すること、家計をやりくりすることおよび栄養に関する教育、調理実習、心理面精神面でのサポート（ポーランド）などである。付随措置はOP Iの実施には不可欠であるため、欧州委員会はすべての加盟国が実施した付随措置の詳細を2015年の実施報告書に記すことを期待している。

OP IIを実施した加盟国の実施報告書からわかることだが、2014年のOP IIの実施は限定的だった。その原因の一つはスウェーデンとドイツでプログラムの採択が比較的遅かったことにある（ドイツでは2015年にのみ実施された）。

5. 横断的原則²⁵⁾

5.1. ESF²⁶⁾ およびその他の関連するEU政策との調整

FEADが提供する支援とESFによる支援の間の調整という問題は、OPの準備段階から考慮されていた。効果的な調整を確実にを行うために何を実施するかについて、各加盟国がOPの中で要点を示さねばならなかった。同じ事柄に対して二つの基金から資金を得ることを防ぐという点に集中する加盟国が存在する一方で、一歩進んで補完的な活動の可能性を探る加盟国もあった。一般的に言えば、オーストリアとリトアニアで見られるように、各基金の資金を利用できる活動の間には明確な境界が存在している。それに加えて、二つの基金の管理と統制を共有するシステムなど、さまざまな調整メカニズムが開発されてきた。ルクセンブルグは事業の選別を合同で実施する委員会を設置し、ポーランドは受益者が協力できるように助言を行う団体を設

25) European Commission (2016a, section IV) に基づく。

26) ESF (European Social Fund) すなわち欧州社会基金は、雇用と社会的包摂を促進するためのEUの基金である。詳細はそのホームページ (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=en>) を参照。ESFとFEADの違いについて、FEADのホームページ (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=en>) は、より基礎的な必要を満たすための基金であるFEADは、職業訓練の受講などESFが提供する支援を受ける前提条件を整えるものであると記している。

置した。スペインは、FEADの支援を受ける困窮者を促してESFの社会包摂活動に参加させている。

5.2. ジェンダーの平等, ジェンダー視点の統合および差別の予防

多くの加盟国は、ジェンダーの平等と無差別をOPの実施ルールにどのような形で盛り込んだかを報告書に記している。ある個人が困窮者であるか否かの識別は経済的基準により行われることがほとんどである。こうすればジェンダー、出自、宗教や信念、障害または性的指向を理由に援助へのアクセスを拒否されるという差別は起こらない。ブルガリアとマルタは社会的基準（例えば一人親家庭）も利用している。また、一様ではない困窮者グループの必要それぞれを満たすため、加盟国独自の支援方法を企画した加盟国もあり、例えばオーストリアは子どもが学校用の鞆を選べるようにしている。チェコとポルトガルでは、どのOPを採用するかを決める際にジェンダーの平等と無差別が確保されるよう、特別の工夫が施された。最後に、支援を届ける際にジェンダーの平等と無差別を確保する上でパートナー団体は重要な役割を果たす。ラトビアでは困窮者が食料や基礎的物品の支援を自宅で提供して欲しいと望めば、それが行われる。

5.3. 食料廃棄の削減を視野に入れた、気候と環境の側面

食品を無駄にすることを減らすため、耐久性があり保存が容易で使用期限に余裕のある食品を加盟国が選択するような基準が用いられている。ルクセンブルグでは寄付を促すための活動が食品店で実施されている。ポーランドでは、素早く生物分解されリサイクルもできる素材でできた、環境に優しい紙によって包装された食品の購入が奨励されている。同様にルーマニアの食料配給プログラムでは紙の消費の削減と素材の再利用が促されている。

5.4. 困窮者のバランスの取れた食事への貢献

加盟国は食品購入の規格に健康および食品安全性の要件を盛り込んだ。加盟国は配給する食品についてパートナー団体、社会的パートナー、政府の担当部局および専門家と協議している。ベルギーは健康の専門家と協議して配給する食品のリストを見直してきた。ルクセンブルグでは、栄養、食品の安

全性、平等および無差別に関わる事項についてパートナー団体と議論するための基盤が作られた。イタリアでは地域固有の食事に合わせて食品のリストが作成され、スペインは栄養、身体活動および肥満防止のための国家戦略に合わせて配給食品のリストを拡充した。フランスは一部の配給食品の調達に際して、品質要件が確保されているかどうかのチェックを導入している。ブルガリアは、FEADプログラムに参加する困窮者向け食堂を選別する際、食品安全性の基準を満たし困窮者にバランスの取れた食事を提供することができるかという観点から作られた基準も、選別基準の一つとして採用している。

OPの実施期間を通じて加盟国と欧州委員会は、困窮者に生鮮食品を提供する資金をFEADから出せるかどうかを検討し、この点に関して今後FEADに何ができるか評価しなくてはならないだろう。

6. European Commission (2016a) の結論²⁷⁾

FEADのOPは、それに許された範囲の中で、最悪の形態の貧困を軽減するという特別な目的に適うように展開されてきた。OPの目的は、手を差し伸べることがもっとも難しいタイプの人びとを特定し、彼らに即時的な苦痛軽減を提供することである。それだけではなく、OPの社会的包摂の側面は苦境に置かれた人びとの社会への統合を助ける。FEADのOPのこうした特徴はこの基金の独特の価値（すなわちFEAD以外のEU基金、例えばESIF²⁸⁾に直接アクセスしてそこから恩恵を受けることができないような人びとにもFEADは献身的な支援を提供するという価値）を際立たせている。

FEADの共通指標が示しているように（表3および4を参照）、それは2014年からかなりの人数を支援した。しかしながらEUには貧困リスクにさらさ

27) European Commission (2016a, section V) に基づく。

28) ESIF (European Structural and Investment Funds) すなわち欧州構造投資基金はESF, 欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund), 結束基金 (Cohesion Fund), 農村開発のための欧州農業基金 (European Agricultural Fund for Rural Development) および欧州海洋漁業基金 (European Maritime and Fisheries Fund) で構成される (https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds_en)。

れた人がまだ1億2230万人（2014年）も存在している。この事実と比べてFEADの予算が慎ましいということは、貧困削減のためのEUの全体的努力に対してFEADがあまり貢献していないということを意味している。それゆえFEADがEUおよび加盟国のその他の貧困対策と補完しあうことが鍵となる。

2015年の実施報告書では、FEADを実施する加盟国が増えることにより、さらに多くのOPを紹介することになる。これは、欧州委員会に対する支払い請求およびOP II の実施の増加という形になって表れるだろう。すべての加盟国でOPがどのように実施されたかについての包括的で適切な情報が2015年実施報告書に確実に掲載されるようすることを欧州委員会は目指している。これはEUレベルでのFEADの実施を正確に俯瞰するために不可欠である。

FEADは管理が単純で社会的緊急事態に対処できる手段であるとみなされてきた。なぜならESIFなどの基金を利用する際のルールと比較して、FEADの利用に関するそれは単純化されていたからだ。FEADの活動が成功するか否かは加盟国の二つの行動、すなわち第一にOPの実施に関する規定を単純なままにしておくこと、第二にFEADの法的枠組みが義務付ける水準以上の行政上の重荷を課さないことにかかっているだろう。

Ⅲ おわりに

FEADの事例分析（15カ国、28事例）を掲載したEuropean Commission（2016b）は、パートナー団体の具体的活動を紹介している。同書は、どのような団体がなぜ、何を、どのように実施しているかを知るために役立つ一方で、政府機関やNPOなどが困窮者支援策を実施していてもそれに自力で手を伸ばすことができない困窮者が存在することも教えてくれる。そうした困窮者を見つけ出して支援する能力を持った団体の必要性は、残念ながら今後も低下しないだろう。FEADの価値は、この種の団体の社会的意義を認めそれを支援する点にある。

参考文献

1. Dowler, E. (2014) "Food Banks and Food Justice in 'Austerity Britain'", Riches, G. and T. Silvasti eds. (2014) *First World Hunger Revisited*, Second Edition, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp.160-175.
2. European Commission (2016a) *Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Summary of the Annual Implementation Reports for the Operational Programmes Co-financed by the Fund for European Aid to the Most Deprived in 2014*, Brussels, 30.6.2016, COM (2016) 435 final.
3. — (2016b) *Reducing Deprivation, Supporting Inclusion: FEAD Case Studies 2016*. この文献はEU Bookshop (<https://bookshop.europa.eu/en/home/>) から入手可能。
4. Garthwaite, K. (2016) *Hunger Pains*, Policy Press, University of Bristol, Bristol.
5. López Vilaplana, C. (2013) "Population and Social Conditions", *Eurostat Statistics in Focus*, Issue Number 4/2013 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistics-in-focus/-/KS-SF-13-004>).
6. 島村智子 (2017) 「欧州困窮者援助基金（FEAD）に関する規則—貧困克服を目指すEUの加盟国支援」, 『外国の立法』, no.271, pp.61-87。
7. 豊嘉哲 (2016) 『欧州統合と共通農業政策』, 芦書房。

本稿に記載したURLへのアクセス日は2017年3月28日である。