

不測時における食料安全保障に関する検討会 取りまとめ

令和5年12月

不測時における食料安全保障に関する検討会

目 次

はじめに	1
I 不測時における食料安全保障上のリスクの高まり	
1 世界的な食料需給の変化と生産の不安定化	2
2 食料供給を不安定化させる要因の多様化・深刻化	4
II 現行制度の評価	
1 政府の体制	11
2 現行法制度	11
III 不測時の対策	
1 不測の事態の定義	14
2 不測時の対策の基本的な考え方	17
3 基本的な考え方に基づく政府の体制（政府対策本部）と役割	18
4 不測時の対策の対象とする品目・資材	19
5 平時における対応	20
6 供給確保のための対策	22
(1) 出荷・販売の調整	
(2) 輸入による対応	
(3) 生産の拡大	
(4) 消費者対策	
7 国民の生活に最低限度必要な食料の確保	25
(1) 生産の転換	
(2) 割当て・配給	
(3) 価格の規制・統制	
8 不測時の対策の履行を担保するための措置	27
(1) インセンティブ措置	
(2) 罰則等の法的な担保措置	
9 その他	28
おわりに	30
別紙 1 不測時の対策の全体イメージ	31
別紙 2 不測時における食料安全保障に関する検討会 構成員名簿	32
別紙 3 不測時における食料安全保障に関する検討会 検討の経過	33

はじめに

2023 年 6 月 2 日の食料安定供給・農林水産業基盤強化本部にて決定された「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」において、不測時の食料安全保障について、「不測時における基本的な対処方針を明確にしていくとともに、平時と不測時の切替えや、不測時における個別のケースに応じた対策を、農林水産省以外の省庁による対策も含め、関係省庁が連携して対応できるよう、政府全体の意思決定を行う体制を構築する。また、現在不測時の対応の根拠となる国民生活安定緊急措置法や食糧法などで十分な対応を講じられるのか検証の上、食料安全保障上のリスクに応じて、不測時の対応根拠となる法制度を検討する。」とされたところである。

これを踏まえ、同年 8 月、生産・流通・消費や法律・リスク管理などに関する有識者や関係省庁を構成員とする不測時における食料安全保障に関する検討会を設置し、不測時の対策に関する基本的な考え方や求められる対策、現行法令による対応の可能性、関係省庁の役割等について検討を重ねてきた。以下は、これまでの検討の結果として取りまとめたものである。

I 不測時における食料安全保障上のリスクの高まり

1 世界的な食料需給の変化と生産の不安定化

食料は人の生命維持に不可欠であるだけでなく、国民の嗜好に沿い、栄養バランスの取れた食生活を維持できることは健康的な生活を送る上での基本となっている。このように食料は国民生活にとって極めて重要であり、その供給が大幅に不足するような場合には、日常の健全な食生活が営めなくなるという心理的不安が広がり、国民のパニックを引き起こすおそれがある。

また、食料は最終的に消費されるまでに様々な加工食品や料理の原材料として食品製造業や外食産業に供給されており、ある品目の大幅な供給不足があった場合には、その品目を利用する加工食品や外食の値上げ、製造ラインの変更やメニューの原材料変更、さらには施設の稼働停止やこれらに伴う経営や雇用への影響など、単純な供給減少に留まらない経済的な負の波及効果をもたらすこととなる。

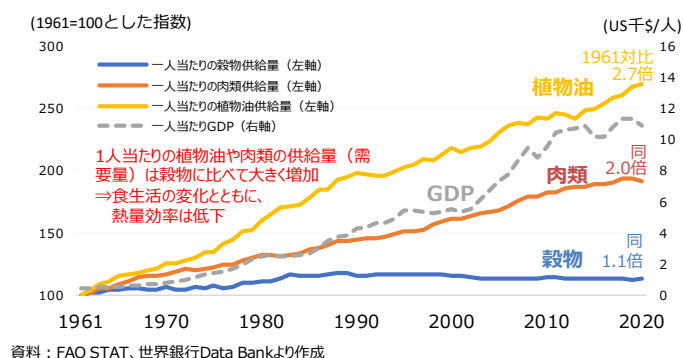
このように国民の食生活や国民経済の維持・安定の観点から、いかなる事態においても食料を安定的に供給することが求められる。

2000 年当時約 60 億人であった世界人口は、2022 年には約 79 億人に到達し、2050 年には約 97 億人になると予測されている。人口増加に伴い、基本的な食料需要も増加するほか、新興国を中心に経済が成長し、国民の所得が向上するにつれて、それらの国の肉類及び油脂類の消費量が大きく増加している。さらに、世界各国においてカーボン・ニュートラル政策の導入が進み、加速化していく流れの中で、穀物等のバイオ燃料原料用需要は今後さらに増大していくことが想定される。

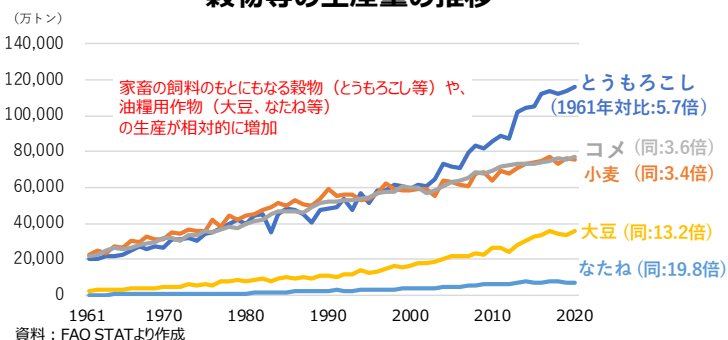
こうした需要の増加に合わせて、これまで世界の食料（穀物）生産量も増加させてきたが、自然条件に左右される農業の特性上、豊凶変動は避けられない。豊作時には価格の暴落や、過剰な在庫の発生など農業経営に深刻な影響を与える一方で、干ばつや高温といった気候の影響による不作も近年頻発している。このほかにも主要産地での紛争、生産振興・抑制など諸外国の政策等の影響により、過去複数回にわたって世界的な需給ギャップが生じている。

世界的な食料在庫に関しては、ここ 10 年ほど中国が突出して高い在庫水準にある一方で、中国を除く国では在庫の増大を抑える傾向にあり、在庫率は低水準で推移している。こうした状況において、世界的な不作による食料不足や価格高騰が生じるリスクは増大していると考えられる。

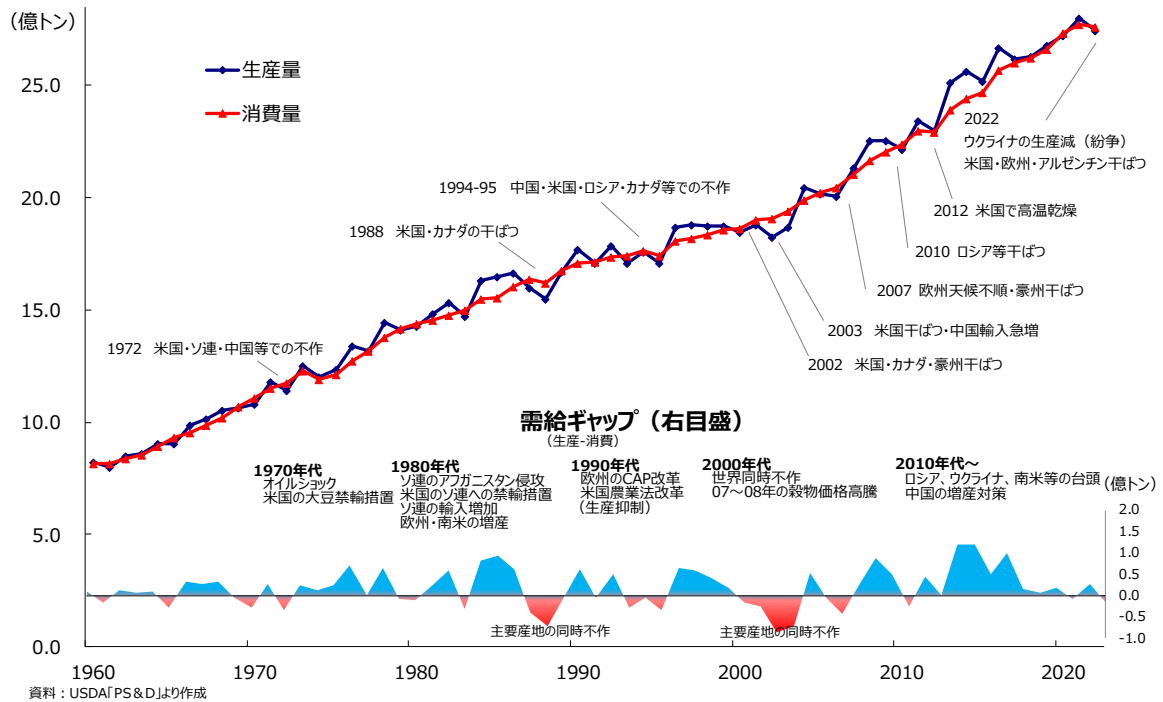
肉類・植物油等の供給量（需要量）の推移



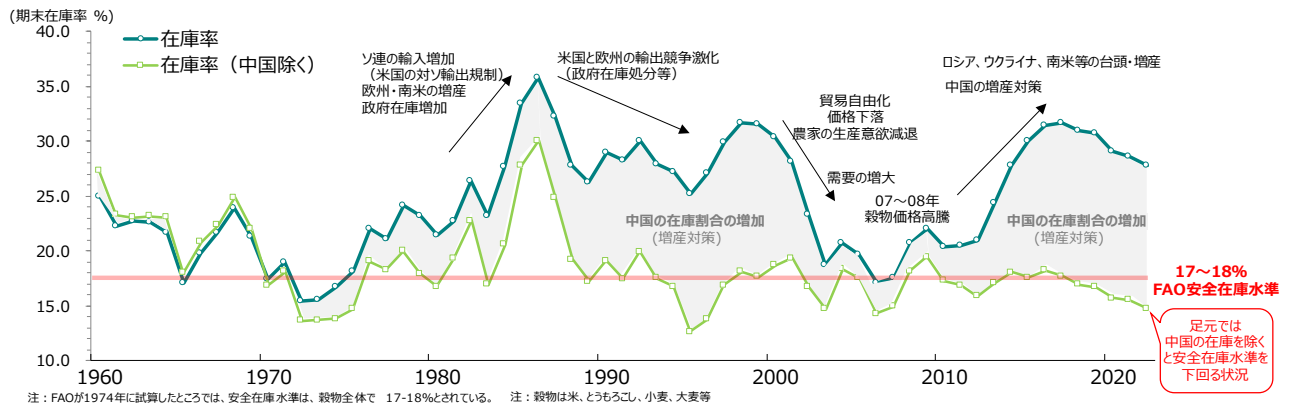
穀物等の生産量の推移



世界の穀物（米、とうもろこし、小麦、大麦等）の需給の推移



穀物の期末在庫率の推移



資料：USDA「PS&D」より作成

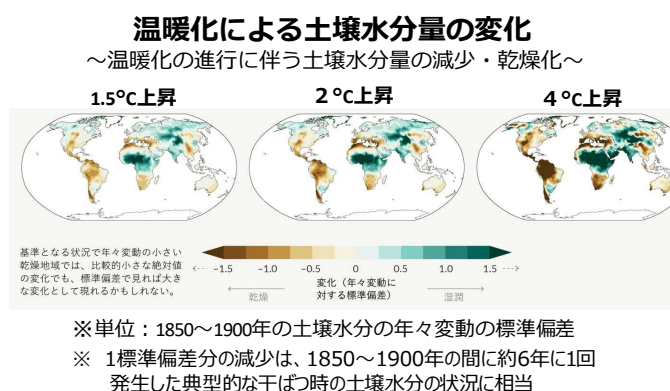
2 食料供給を不安定化させる要因の多様化・深刻化

世界人口の増加に加え、経済発展に伴う食肉需要の増加や、バイオ燃料原料用等の食用以外の需要の増加等により、今後も需要の増加が確実である一方、これまで森林の開発などによって支えられてきた収穫面積のさらなる拡大や、技術や品種の開発・導入による単収の短期間での大幅な増加には限界があり、供給拡大に向けた課題は多い。

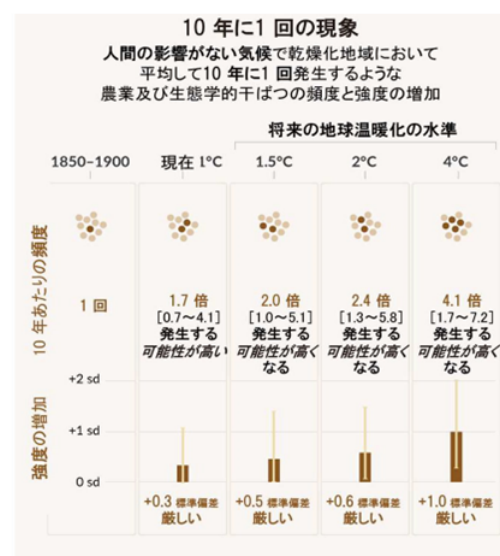
また、特に近年には気候変動や異常気象の頻発化、家畜伝染病の広域的なまん延、感染症拡大による物流網の混乱・停滞、ロシアによるウクライナ侵略等の地政学的事案、主要輸出国による輸出規制など、食料供給を不安定化させる要因が多様化し、その影響も深刻化しており、大幅な食料供給不足が発生するリスクが拡大している。

(1) 気候変動による干ばつ等の異常気象の頻度と被害規模の増大

- ・ IPCC（気候変動に関する政府間パネル）が近年公表した第6次評価報告書によると、地球温暖化の進行に伴う土壌水分量の低下などにより、干ばつの頻度と強度が大きくなること、複数地域間で同時に発生する気候ハザードや同時不作のリスクが高まっていること、そうしたリスクが地球温暖化の程度によってさらに増大することが指摘されている。また、気候変動が主要作物（とうもろこし、大豆、小麦）の単収に与える影響は、世界的にはマイナスとなる評価が大宗を占めているとの分析・評価がなされている。
- ・ 第6次評価報告書におけるリスク評価では、同時不作の要因となるエルニーニョ等の気候モードや気流パターンの影響は考慮されていないが、これらの影響は温暖化とともに激甚化することが予測されている。
- ・ 気候変動は、他の社会的要因も重なって食料のサプライチェーンの様々な要素に複合的、連鎖的に影響し、そのリスクが増幅される可能性があるほか、現在の予測は、極端な現象への感度が低く、洪水や病害虫の発生の変化、大気汚染物質の影響を考慮していない。
- ・ これらを踏まえ、気候変動に起因した食料安全保障のリスクは既に高まりつつあると判断される。



農業及び生態学的干ばつの頻度と強度



注：上記における干ばつとは、1850～1900年の10%を下回る年平均鉛直積算土壌水分量として定義

IPCC AR6 第2作業部会「政策決定者向け要約」の抜粋

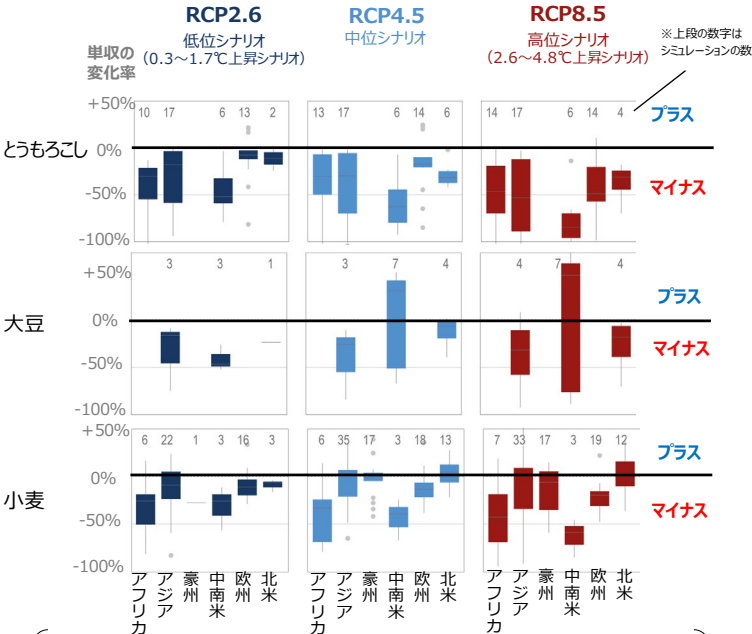
B：観測及び予測された影響とリスク（複雑で複合的かつ連鎖的なリスク）

リスク	確信度
気候変動の影響とリスクはますます複雑化しており、管理が更に困難になっている。 複数の気候ハザードが同時に発生し、複数の気候リスク及び非気候リスクが相互に作用するようになり、その結果、全体のリスクが複合化し、異なる部門や地域間でリスクが連鎖する。 気候変動に対する対応の中には、新たな影響とリスクをもたらすものもある。	高い
同時に発生し、繰り返される気候ハザードはすべての地域で発生し、健康、生態系、インフラ、生活、及び食料への影響とリスクを増大させる	高い
複数のリスクが相互作用し、気候ハザードに対する新たな脆弱性原因を生み出し、全体的なリスクを複合化させる。	高い
暑熱及び干ばつ現象の同時発生 の増加により、 作物生産の損失 と樹木の枯死を引き起こしている。	高い
1.5℃を超える地球温暖化は、 極端現象の同時発生 の増加により、 主要な食料生産地域においてとうもろこしの作物損失の同時発生 のリスクが増大し、このリスクは 地球温暖化の水準が更に高くなると更に増大 する	中程度
健康と食料生産に対するリスクは、暑熱や干ばつによる食料生産の突然の損失と、暑熱による労働生産性の低下の相互作用によって悪化する	高い
これらの相互に作用する影響は、適応が低水準又はない場合に、食料価格を上昇させ、世帯収入を減少させ、特に熱帯地域において栄養不良や気候関連の死亡などの健康リスクをもたらす	高い

資料：IPCC第6次評価報告書第2作業部会報告書 政策決定者向け要約 確定訳（環境省）【2023年6月】を基に農林水産省が作成

注：IPCC第6次評価報告書において、確信度は「高い」「中程度」「低い」の3段階で評価。

地域別の単収の変化予測



参考
RCP(Representative Concentration Pathways)：代表的濃度経路
RCP2.6シナリオ：気温上昇をかなり低くするために必要となる 温暖化対策をとった場合（0.3～1.7℃の気温上昇（モデル予測）の5～95%の信頼幅から計算。）
RCP4.5シナリオ：RCP2.6とRCP8.5の中間シナリオ。
RCP8.5シナリオ：温室効果ガスの排出量が非常に多い場合（2.6～4.8℃の気温上昇（モデル予測）の5～95%の信頼幅から計算。）

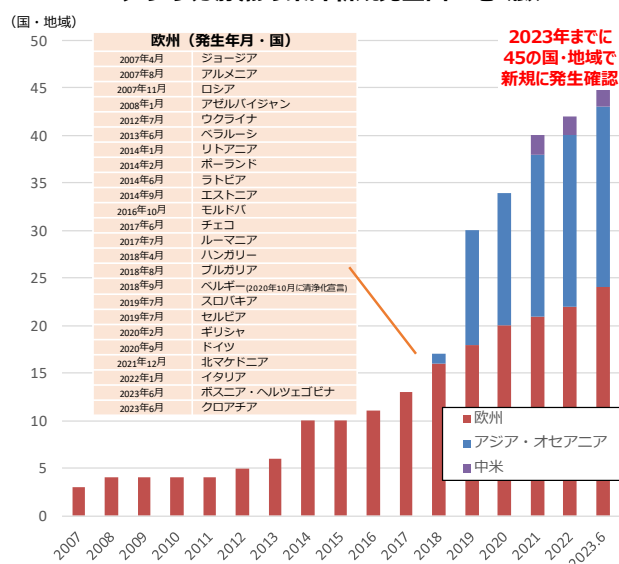
注：適応なし、およびCO2施肥効果ありのベースライン期間（2001～2010年）に対する収量の変化予測(Hasegawa et al. 2021b)。今世紀末(2070年～2100年)における予測値。枠内は四分位範囲（IQR）で、枠内の中央の線は中央値、ひげの上下端は中央値1.5×IQR±中央値。

注：2014～2020年に公表された107論文の結果をまとめたもの
資料：AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability（2022年2月）より作成

(2) 家畜伝染病や植物病虫害の侵入・まん延リスクの増大

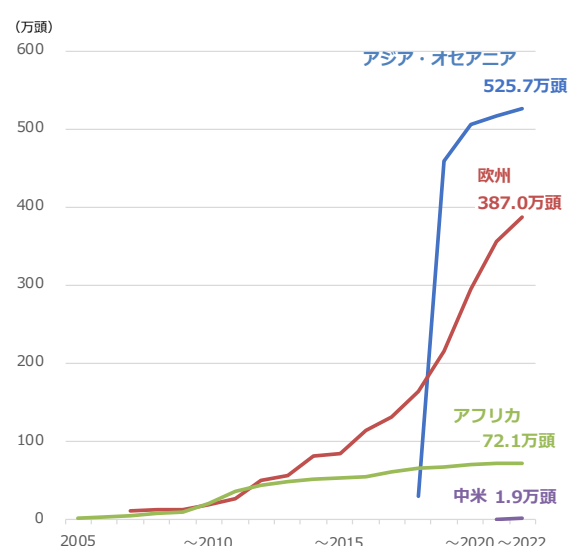
- 近年、国境を越えた物流・交通の活発化や気候変動、均質な家畜の大規模な飼育等に伴い、家畜伝染病の発生地域が拡大し、国際的な広がりを見せている。例えば、アフリカのみで発生が確認されていたアフリカ豚熱は、欧州からアジア、続いて中米に順次拡大し、世界的にまん延している状況にある。2018年に発生が確認された中国では、2019年の豚肉生産量は対前年比78%に減少し、生産者価格指数は対前年比175%に増加した。また、高病原性鳥インフルエンザはアジア、欧州、アフリカに拡大しており、一部の国では常在化している。2021年度シーズン以降、北米で大発生し、2022年には全世界で約1億4千万羽が殺処分され、過去最大の影響が発生した。我が国でも感染が拡大し、2022年度シーズンには2023年5月末までに国内過去最大となる約1,771万羽（うち採卵鶏約1,654万羽、ブロイラー約96万羽）が殺処分となった。

欧州、アジア・オセアニア、中米における
アフリカ豚熱の累計新規発生国・地域数



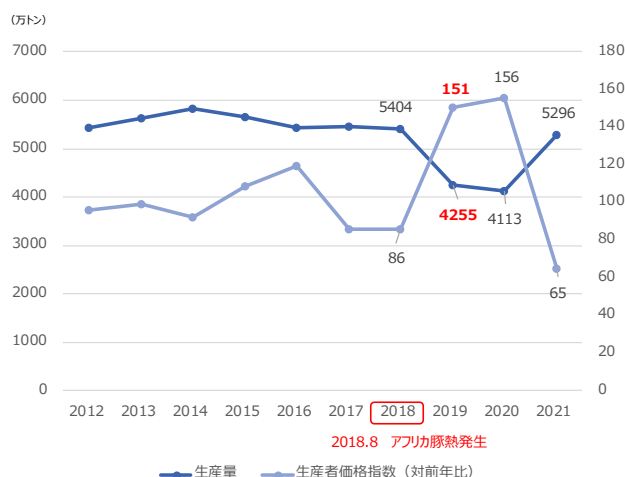
資料：WOAH-WAHISをもとに農林水産省が作成

家畜豚におけるアフリカ豚熱による
地域別累計殺処分頭数



資料：WOAH-WAHISをもとに農林水産省が作成

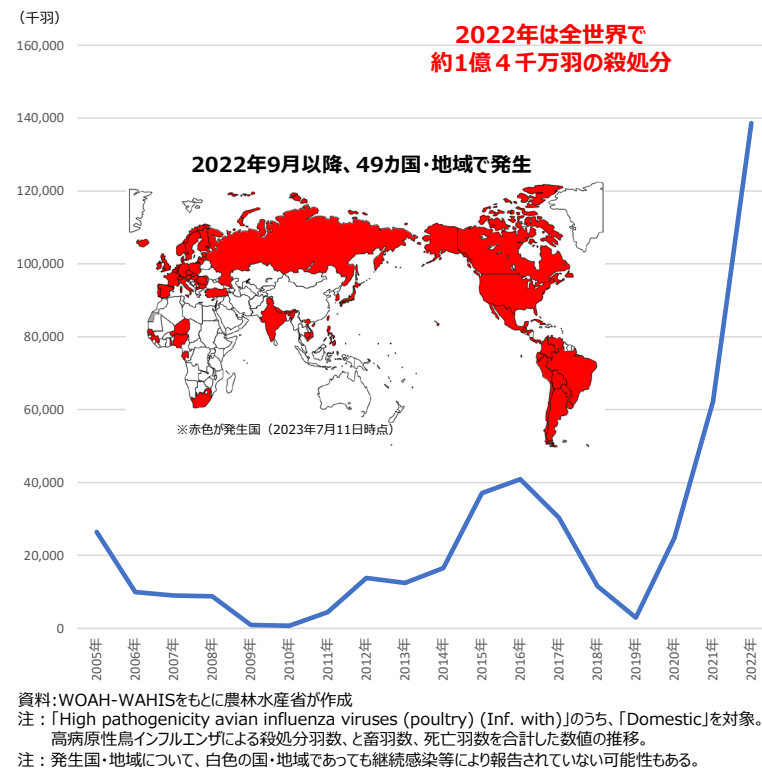
中国の豚肉の生産量と生産者価格指数の推移



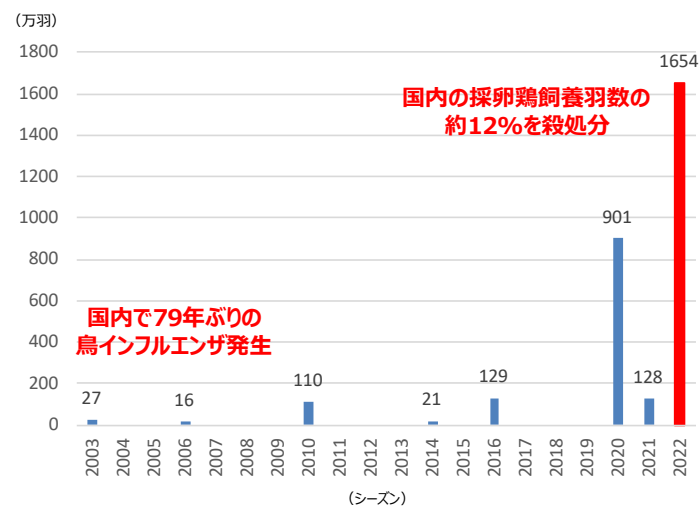
2018.8 アフリカ豚熱発生

資料：中国統計年鑑

世界の家きんにおける高病原性鳥インフルエンザによる殺処分羽数



高病原性鳥インフルエンザによる 国内の採卵鶏殺処分数の推移



資料：農林水産省（鳥インフルエンザに関する情報）より作成

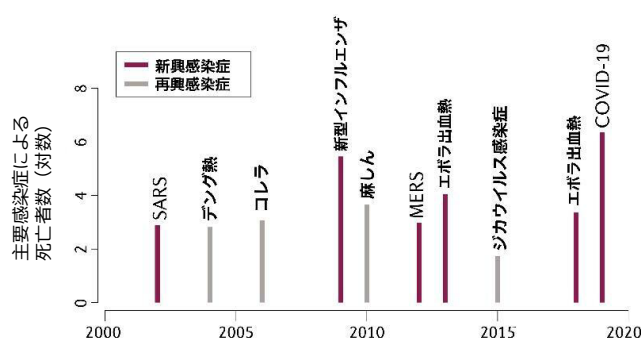
- アジアの周辺国で口蹄疫、アフリカ豚熱、狂犬病など複数の疾病が発生する中で、我が国は清浄性を保ちつつも脅威にさらされている。未知の疾病や既知の疾病の変異、これらを媒介する野生動物や媒介昆虫の生息域の変化や拡大が懸念される状況にある。

- 植物病害虫についても、気候変動や異常気象等の影響により、飛来の早期化や発生量の増加、発生地域の拡大が見られる。世界的に深刻な農業被害を及ぼす移動性害虫であるサバクトビバッタは、過去にも大発生し、飢餓や貧困を引き起こしてきたが、2018年から2020年にかけて異常な大雨・サイクロンを契機に大発生し、アフリカや南西アジアに深刻な被害を与えた。稲の重要病害虫であるウンカ類については、薬剤抵抗性の発達などを背景に、近年東南アジアを中心に大発生が起きようになり、我が国でも2020年には早期飛来や飛来量の増加等により過去20年で最大の被害量となった。
- これら家畜伝染病や植物病害虫の発生、侵入、まん延により、国内外の畜産物、農産物の生産に予測が困難な影響を及ぼし、国内生産や輸入の量及び価格に影響を与える可能性が高まっている。

(3) 新たな感染症の発生リスクの高まり

- 近年、以前には知られてなかった新たな感染症である「新興感染症」や、過去に流行した感染症で一時は発生数が減少したものの再び出現した感染症である「再興感染症」が問題化している。過去20年においても2003年のSARS（重症急性呼吸器症候群）の流行をはじめ、2009年の新型インフルエンザ、2012年のMERS（中東呼吸器症候群）、2014年のエボラ出血熱、2020年の新型コロナウイルス感染症など様々な感染症が出現している。過去400年に発生した感染症パンデミックの規模と頻度について分析した研究では、今後数十年で重大な感染症が発生するリスクは3倍になると予測もされている。

過去20年に世界で発生した新興・再興感染症と死亡者数



資料：Nat Rev Microbiol. 2022 Apr;20(4):193-205. (Infectious disease in an era of global change)より

大規模パンデミックの発生リスクの高まりを報告する研究

米デューク大学のWilliam Pan准教授らによる研究
(2021)

SEE CORRECTION FOR THIS ARTICLE

Intensity and frequency of extreme novel epidemics

Marco Marani^{1,2,3,4}, Gabriel G. Katu^{1,2}, William K. Pan^{1,2}, and Anthony J. Parolari¹

¹Department of Civil and Environmental Engineering, University of Padova, 35122 Padova, Italy; ²Nicholas School of the Environment, Duke University, Durham, NC 27708; ³Department of Civil and Environmental Engineering, Duke University, Durham, NC 27708; and ⁴Department of Civil, Construction, and Environmental Engineering, Marquette University, Milwaukee, WI 53233

新しい統計学的手法を用いて、ペスト、天然痘、コレラ、発疹チフス、新型インフルエンザなど、過去400年間に世界で発生した疾患のパンデミックの規模と頻度についての分析



- ✓ 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のような大規模なパンデミックはさほどまれなものではなく、今後はこれまで以上の頻度で発生する可能性。
- ✓ 環境変化に伴う人獣共通感染症の感染源による発生率の増加を踏まえると、今後数十年で新たな疾患が流行するリスクは3倍になると予測。

- ・ 新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う経済活動の停滞・ロックダウン等により、大規模なレイオフが実施された一方で、その後の急速な需要回復局面においては、港湾労働者やトラック運転手等の人手不足が深刻化し、国際的な物流網が混乱・停滞した。海上運賃が大幅に上昇するとともに、輸送日数が大幅に増加するなど、国際的な物流・供給上の大きな制約となった。
- ・ 新たな感染症の発生・まん延による国内外の物流・サプライチェーンへの影響が懸念される状況にある。

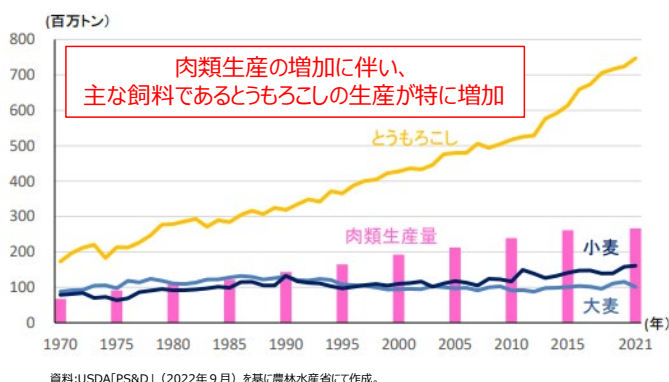
（４）世界情勢の変化による食料安全保障にかかる地政学的リスクの高まり

- ・ 特に、新型コロナウイルス感染症のまん延、エネルギー価格の高騰、気候変動、紛争などによる複合的リスクが顕在化していたところに、ロシアによるウクライナ侵略により、黒海経由の穀物輸出の停滞、国際的な小麦相場や肥料原料の高騰など世界の食料供給を一層不安定化させる事態が発生したことを契機に、このような地政学的リスクの高まりが、世界の食料供給や国内外の物流に大きな影響を及ぼすことが改めて認識された。
- ・ 地政学的な情勢の不安定化は、輸入依存度の高い我が国の食料供給に深刻な影響を及ぼす可能性がある。

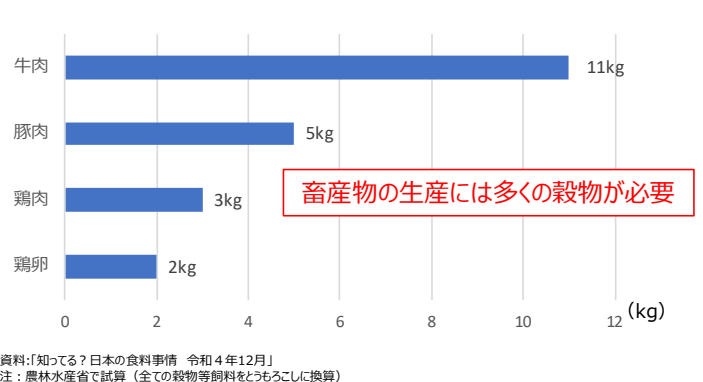
（５）穀物等の畜産需要や食用以外の需要の増加

- ・ 近年、新興国や発展途上国の経済成長に伴い、これらの国における畜産物や食用油の需要が増大している。しかしながら、畜産物の生産には飼料穀物が必要とされており、例えば、畜産物 1 kg の生産に 2～11 倍の穀物（とうもろこし換算）が必要となるなど、カロリー供給面では人が直接穀物を食べるよりも効率性に劣る。世界の畜産物需要は今後も増加する見込みであり、それに伴い、とうもろこし等のさらなる生産増加が必要となる。

世界のとうもろこし生産量及び肉類生産量の推移



畜産物 1 kgの生産に必要な穀物量

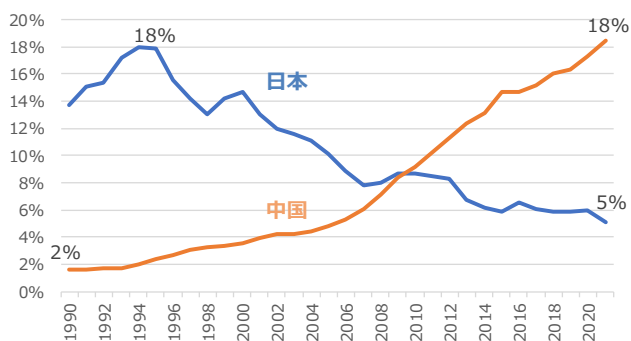


- また、近年、欧米やブラジルでは燃料供給事業者に対するバイオ燃料の利用義務やガソリンへの混合義務、GHG（Greenhouse Gas）排出量削減義務等により、バイオ燃料の導入が促進されている。バイオ燃料の原料はとうもろこし等の農産物が大宗を占めており、各国のカーボン・ニュートラル政策が加速化する中で、今後さらに食用以外への穀物の需要が増加していくことが想定される。
- このような諸外国の食生活やエネルギー政策の変化に伴う穀物等の総需要の増大は、不作時の供給リスクを高めることになる。

（６）輸入競争リスクの増大と世界における我が国の経済的地位の相対的な低下

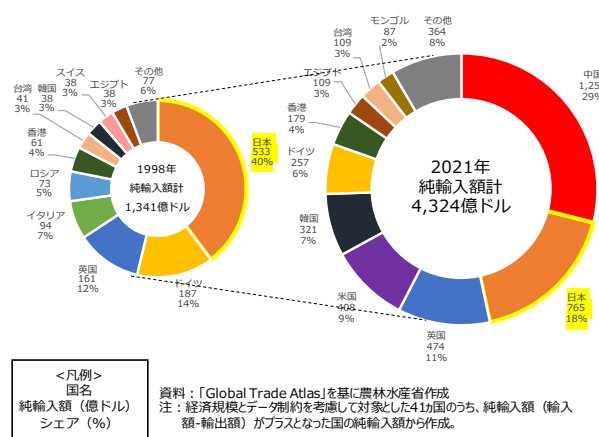
- 我が国では長期にわたるデフレ経済下で経済成長が鈍化したのに対し、中国等の新興国の経済は急成長した結果、世界における我が国の相対的な経済的地位は低下した。1998年当時、我が国は世界1位の農林水産物の純輸入国であり、プライスメーカー的な地位であったが、近年はその地位が低下し、現在は中国が最大の純輸入国となっている。この中で買い付けをめぐる競争が激化し、競合国が支払う価格では買えない、あるいは買っても我が国国内でその価格で売れないといった、いわゆる「買い負け」が懸念される状況にある。

世界のGDPに占める日本等の割合



資料：世界銀行より作成

農林水産物純輸入額の国別割合



- このような買い負けリスクは今後深刻化する可能性があり、世界的な供給不足の懸念が生じた場合には、我が国は他の食料輸入国との買い付け競争にさらされるが、今般の経済情勢下において必要な食料を容易に確保できないおそれもある。

こうした食料需給を不安定化させるリスクの世界的な高まりにより、食料の世界的な供給不安、価格高騰が発生する可能性が増大している。世界的な食料需給が不安定化する中で、今後、食料や生産資材の多くを海外（特定の国・地域）に依存している我が国はより一層大きな影響を受けるおそれがある。

Ⅱ 現行制度の評価

1 政府の体制

不測時に食料供給を確保するためには、農林水産省を含め関係省庁が連携し、必要な対策を総合的に政府一体となって講じていくことが必要である。

例えば、消費者の不安の解消に向けた情報提供などの消費者対策を講ずる上では消費者庁、輸入先国との外交対応や、通関手続の迅速化と安全性確保との両立、関税の軽減・減免など輸入の確保対策を講ずる上では外務省や財務省、厚生労働省、平素からの食料や生産資材の運送円滑化、保管施設の確保等の物流の確保対策を講ずる上では国土交通省など、幅広い関係省庁の役割・連携が期待される。

現行の食料・農業・農村基本法に「不測時の食料安全保障」(第19条)が規定されたことを受け農林水産省が策定した「緊急事態食料安全保障指針」(2002年の策定当初は「不測時の食料安全保障マニュアル」。その後一部改正・名称変更。以下「現行指針」という。)においても関係省庁の連携の重要性がうたわれ、必要な場合には政府一体となった体制を整備する旨が規定されているものの、現行指針は主に農林水産省が行うべき対策を定めたものであり、不測時の食料供給確保に関する政府の意思決定や指揮命令を行う体制や、その整備に関する具体的な仕組みは存在しない。

2 現行法制度

現行指針は、法令に基づくものでないため、食料の供給が不足する事態への対応は、既存の法制度の活用を前提としている。主な現行法制度として以下のものが挙げられる。

○ 国民生活安定緊急措置法

一般物価水準が過去のすう勢値を大幅に上回って上昇するような状況の下で、国民生活との関連性が高い、又は国民経済上重要な生活関連物資等の物価が高騰し、又は高騰するおそれがある場合において、個別の物資について標準価格を決定し、その価格以下の価格で販売すべきことを指示すること等により価格抑制を図るほか、輸入、生産等の指示や割当て又は配給を行うこと等により物価の安定を図る。

○ 生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律(以下「買占め等防止法」という。)

生活関連物資等の価格が異常に上昇し、又はそのおそれがある場合において、買占め又は売惜しみが行われ、又は行われるおそれがあるものとして政令で定める物資について、販売業者等が買占め又は売惜しみにより当該物資を多量に保有していると認めるときは、物資の売渡しを指示又は命令をすることにより、物価の異常な上昇を抑制する。

○ 主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律（以下「食糧法」という。）

米穀の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれがあるため、米穀の適正かつ円滑な供給が相当の期間極めて困難となることにより、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じ、又は生ずるおそれがある場合において、米穀について販売業者に対する譲渡等の命令、生産者に対する政府への売渡しの命令、米穀の割当て又は配給等を行う。

国民生活安定緊急措置法及び買占め防止等法は、食料供給が不足する事態に対処することを目的として措置されたものではなく、オイルショックを契機とした物価高騰やそれに伴う投機的な行動への対応等を実現するための法制度となっているなど、これらの法律は以下の点で、食料供給が不足するリスクに十分に対応することができない。

（１）対象物品及び対象場面が限定的であること

食料が大幅に不足するリスクが顕在化した場合に対応可能であることが求められるが、いずれの法制度も、以下のとおり、対象物品や対象場面が限定的となっている。

- ・ 国民生活安定緊急措置法は、対象場面が、一般物価水準が上昇した場合、又はそのおそれのある場合等に限られる。
- ・ 買占め等防止法は、対象場面が、対象物資の価格が異常に上昇し、買占め又は売惜しみが行われ、又はそのおそれがある場合に限られる。
- ・ 食糧法は、対象物品が米穀に限られる。

（２）早期から措置を講じることができないこと

食料については、異常気象等といった供給不足の兆候を捉えることで、供給不足を事前に予想することが可能であるため、当該兆候を捉えた段階から、あらかじめ供給の確保に取り組み、国内の供給不足による混乱が生じないようにすることが重要であるが、現行の法制度については、必ずしも兆候があった段階から措置を講じることができるものとはなっていない。

（３）措置の内容が十分でないこと

食料の供給不足に対処するには、供給不足が生じる兆候を捉えた早い段階から、事態の段階に応じて、供給量を増加させるための措置や、売惜しみの防止、需要者への出荷調整等の食料を入手することを可能にするための措置を一体的に講ずることが必要となる。

食料を入手することを可能にするための法制度としては、買占め等防止法、食糧法及び国民生活安定緊急措置法がある。

しかしながら、供給量を増加させるための法制度としては、国民生活安定緊急措置法により、事業者の生産に関する計画の届出やそれに沿った生産の指示、また、事業者に対する輸入の指示が可能であるものの、一般物価水準が高騰するおそれがあるとき等に限り発動できるものであり、食料供給の減少をもって発動することはできない。また、出荷の調整などにより業種間の配分の調整を行うことができず、生産の拡大についても、対象品目を生産している事業者に当該品目の生産計画に沿った生産を指示できるものであり、新たな生産（品目の変更）の指示は行うことができない。

このため、不測時に食料の供給を確保するために、これらの法律との連携も図りつつ、必要となる措置を定め、当該措置を円滑に講じうる体制の整備等を内容とする新たな法制度が必要と考えられる。

Ⅲ 不測時の対策

1 不測の事態の定義

(1) 基本的な考え方

1999年に制定された食料・農業・農村基本法には、不測時の食料安全保障に関し、国民生活の安定や国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じさせないように、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても国民が最低限度必要とする食料の供給を確保する旨が規定されている。同法の規定を踏まえ、農林水産省にて策定した現行指針では、緊急時のレベルの判定基準として、『国民が最低限度必要とする熱量の供給が困難となるおそれがある場合』や『国民が最低限度必要とする熱量の供給は可能と見込まれるものの、特定の品目の需給がひっ迫することにより、食生活に重大な影響が生じるおそれがある場合』のように、生命の維持や国民生活に重点が置かれた整理となっている。

欧州において不測の事態への対処法を制定している国では、元来、第2次大戦の経験や東西冷戦の下、戦時において国民の生命を守るための食料確保を図ることを目的としていたが、近年、国民経済への影響・対応に重点を置いた法制度へと改正しており、これらの国の法制度における不測の事態の考え方には、

- ・ 国民の生命の維持に不可欠な食料供給に危機が生じる場合（ドイツ、英国）
- ・ 食料供給の不足が、国民経済に混乱をもたらす場合（スイス、英国）

の大きく2つの要素を含んでいる。

これらを踏まえ、新たな法制度において不測の事態の判断、すなわち国の対策を講ずる判断に当たっては、「生命の維持」が懸念される以前の段階である「国民生活及び国民経済への影響」を重視することが妥当と考えられる。

なお、我が国の食料消費において、過去20年間で内食から中食への食の外部化が進展し、今後もその傾向が加速化する見込みである。国民生活上、食品加工業や外食産業といった経済分野がより重要な位置を占めるようになってきていることから、関連産業への影響も考慮すべきである。

(2) 判断基準

食料供給の減少が国民生活及び国民経済に与える影響として以下の要素を考えるべきである。

① 食料供給量の大幅な減少（数量）

食料の供給不足により、国民生活や国民経済に著しい支障が生じる事態には、

ア 小売価格や原材料価格の上昇などにより、従前の食生活や事業活動に大きな影響が生じる段階

イ 国民が最低限度必要とする熱量供給が困難となる極めて深刻な段階

の2つに大別されることから、不測時に国が対策を講じる上で、それぞれ定量的な目安を検討した。

ア 従前の食生活や事業活動に大きな影響が発生する段階の基準

品目毎に備蓄量や在庫量は大きく異なるが、現行水準を踏まえると平時と比べた供給量（国内生産量＋輸入量）が2割以上減少した場合には、概ね全ての品目で大きな影響が発生すると考えられる。

また、主な品目に関する事業者等からの聴き取りにおいても、備蓄や在庫で対応できない水準として、2割以上の減少の場合には大きな影響が出るとの見解が多数を占めた。

主な品目の関連事業者等への聴き取り

	供給不足による影響（特に量の減少について）
小麦	【製粉業者】 ● 世界の貿易量からみて日本の輸入量は僅かであることや、国の備蓄制度があることを踏まえれば、現実には供給量の不足が起きる可能性は低い。価格への影響が想定される。 ● 当然ながら、小麦の供給が滞った場合、製粉事業には直接的に大きな影響が避けられない。代替国からの調達に難しく、備蓄を放出するような事態となれば、業界は大混乱しているだろう。
	【即席めん等製造業者】 ● 小麦は別であるが、輸入原材料全般については、基本的に輸入のリードタイムや、短期的な需要の急増を考慮し、平時の供給量の2割程度を安全在庫として保有しているため、2割までの減少ならば、在庫の活用などで何とか対応可能。 ● 在庫で対応できない2割超の減少の場合、商品設計の変更や商品数の削減、休売など本格的な対策が必要となる。 ● サプライチェーンマネジメントとして供給量のマイナス2割程度なら対応できるが、それを超えてくると工場の稼働に影響が生じる。
	【製めん業界団体】 ● 備蓄を全て放出し、実際に僅かでも供給減が起きそうな状況ならば、まずは企業間で奪い合いが始まる。小麦粉を利用する企業の裾野が広い分、競争は激しい。 ● そこから更に減少が進めば、その競争が激化するだけでなく、各社では小麦粉の割合や、商品数を絞るなどして対応することになる。より深刻化すれば収益性の問題からそもそも生産できなくなって、工場の稼働を停止するところも出てくる。特に中小企業は価格面などで原料調達競争に耐えられず、雇用問題もあって事業撤退や廃業もあるだろう。
	【製パン業界団体、製パン業者】 ● パンの製造業者は、小麦粉の在庫をほとんど持っておらず、製粉業者の備蓄頼み。小麦粉の量が減った分だけパンの製造量が減るため、そのまま国民生活や事業活動に影響する。薄利多売の業界のため、備蓄や在庫が尽きて実際の供給量がたとえ1割程度の減少であっても、経営が悪化し、赤字に陥るだろう。
油脂類	【商社】 ● ここ数十年の経緯を見ていると、1割程度の供給減少やそのおそれの場合は、通常の対応で対処可能であるが、2～3割を超えると需要に大きな変化が起こり、対応のフェーズが変わる。実例として、2021年にカナダのなたね生産が3割減少した際に、なたねが高騰し採算が悪化し、類似品目である大豆への代替が実際に発生した。
	【製油業者】 ● 油脂原料全体が2割減少した場合の影響は甚大。大幅な価格高騰が想定され、その全てを価格転嫁できないとなると、業績への影響は計り知れない。 ● 油脂は大手食品加工業（マヨネーズ、ドレッシング、即席めん、フライドポテト等）や外食産業に幅広く利用されており、食品産業全体への負の波及効果が大きい。油への依存度が高い川下の中小の外食・加工業（揚げ物屋など）の経営は相応にひっ迫するのではないかと。 ● 加えて、ミール（油かす）の不足や、代替品で調達した場合のミールの品質低下（たんぱく質含有量低下）による飼料業界への影響も大きいと考えられる。
肉類	【輸入事業者】 ● 肉類では一つの肉類の供給が減少した際には別の肉類へ代替したり、他の国からの輸入に切り替えるという手法がとれる。 ● 国内在庫もあり、供給量の1割減少は普段よりあるため大きな影響が生じるわけではないが、これが2割減少、3割減少が継続するようであれば、代替国の検討や取引先への供給制限を行うことも考えられる。 ● 特定の国の輸入シェアが大きい鶏肉については、輸入先国での高病原性鳥インフルエンザ発生による輸入停止措置が長引くようなことがあれば供給面で大きな影響が想定される。 ● 外食事業者等も通常は数か月分の使用量は手当てしており、供給を制限する事態となれば、その間に原産国の変更やメニューの切り替えなどを検討することになるだろう。
	【外食業者】 ● 製品の在庫も数週間分であり、代替輸入先国から輸入するまでのもの。供給が1割程度の減少であれば対応できるが、2割程度の減少となれば影響は大きい。特に、肉だけを使用して製品を製造しているわけではないため、肉の供給減少により製品が提供できなくなれば、同じ製品に使用している他の原料についても使用量を減らすこととなり、当該原料の提供元への影響も生じる。

主な品目の関連事業者等への聴き取り

	供給不足による影響（特に量の減少について）
鶏卵	【卸売業者】 ● 今回の鳥インフルエンザによる供給量の 1 割減により、全体的に販売量を削減したことに加え、新規取引の停止のほか、需要を抑える対応として価格を上げるといった対応を取らざるを得なかった。 ● 特に加工業界では 1 割以上を超える供給減となり、製品の生産量を減らしたり、一部商品の生産終了などの対応を余儀なくされ、経営面で大きな影響を受ける企業も。加工業界にとってより深刻な影響は、需要が縮小し、すぐには回復しないという点。
	【外食産業】 ● 鶏卵は代替できない原料であるため、今回の 1 割減では鶏卵を使用した製品の一部提供休止も視野に、当該製品の宣伝中止や鶏卵を使用しない製品の発表など、需要抑制という対応を取るようになった。 ● 今回の 1 割減少程度では対応ができたが、これ以上の減少となれば提供休止といった対応も取る必要もあり、製造工場の稼働停止など今回以上の影響が生じるおそれ。
	【加工業界団体】 ● 昨シーズンは鶏卵が家庭向けに回されたこともあり、全体では鶏卵は 1 割減少だったが、加工業界では 3 ～ 5 割の供給削減となり、一部の既存製造や新製品の製造中止といった影響が生じた。 ● 特に生鮮の殻付き卵や液卵を使用する業界では在庫を持つことができず、2 割減少では商品の製造ができず経営継続が困難となるおそれ。
牛乳・乳製品	【卸売業者】 ● 1 割程度の減少であれば代替国から輸入することはできるが、価格の上昇により経営面での影響が考えられる。2 割減少であれば価格が大幅に高騰することで需要が減少し、中小企業ほど影響が大きく、工場の操業停止といった事態になりかねず、3 割も減少した場合には経営そのものが成り立たなくなる可能性。 ● 供給減少の影響は、サプライチェーンの川下に行くほど大きくなる。
	【製造業者】 ● 原料の生乳は飲用向けに優先的に配分され、バター・脱脂粉乳にて生乳需給を調整。そのため、生乳が減少した際は、結果的にバター・脱脂粉乳の生産が減少する。 ● 経営面で考えると、生乳が数%減少するだけでも影響が生じ、乳製品を中心に価格高騰や複数工場の稼働可否にも影響するおそれ。供給不足時には飲用向けが優先されるため、国内乳製品製造業者は特に事業継続に甚大な影響を受ける。

他方で、品目によっては、関連産業の規模・範囲や、備蓄や在庫の有無・その量、代替性も異なり、平時と比べた供給量の減少が 1 割程度であっても、大きな影響が生じる可能性もある。

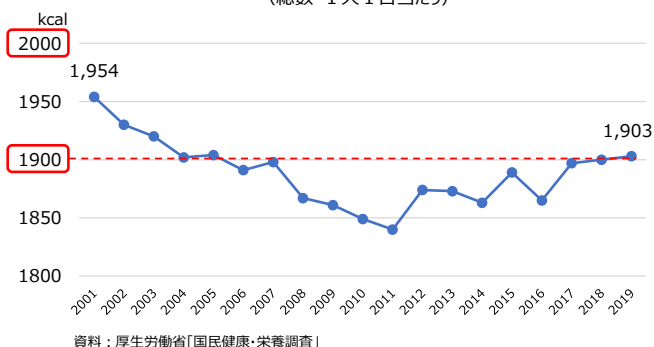
このため、供給量の減少程度については、2 割を一つの目安としつつも、関連産業への影響や、備蓄や在庫の有無・その量、価格の状況等によっては、その前の段階でも機動的に対策を講じることが必要である。

イ 国民が最低限度必要とする熱量供給が困難となる極めて深刻な段階の基準

現行指針では、国民が最低限度必要とする熱量供給が困難となる極めて深刻な段階の判断基準として、指針策定当時の摂取熱量（2001 年）を維持できる水準を供給することを一つの目安として、1 人 1 日当たりの供給熱量が 2,000kcal を下回ることと設定した。

この摂取熱量を維持できる水準を供給することを目安とする現行指針の考え方は踏襲しつつ、現在の摂取熱量の水準（2019 年：1,903kcal）を踏まえ、1 人 1 日当たりの供給熱量が 1,900kcal を下回ることを目安とすることが妥当と考えられる。

日本人のエネルギー摂取量の平均値の年次推移
(総数・1 人 1 日当たり)



② 食料供給の減少の期間

供給不足が短期的には解消せず、その解消時期の予見が難しい場合や予見できない場合には、消費者や事業者の心理的不安を招くこととなり、これが不要な買いだめや買い急ぎ、売惜しみなどに繋がるおそれがある。こうした供給不足の期間（解消時期）の予見可能性は、その事象を招いている要因によって大きく異なると考えられる。

例えば、国内外の不作に伴う供給不足については、複数年にわたる連続した不作など一部の場合を除けば、遅くとも次期作の収穫・供給開始時（概ね1年以内）には解消すると見込むことが可能である。その一方、家畜伝染病や植物病害虫、人の感染症など、時間の経過とともにその影響が継続したり、拡大する可能性のある要因の場合には、供給不足の解消時期を予見することが難しく、戦争等に伴う輸出規制の場合には、解消時期を予見することができない。

特に予見が難しい場合や予見できない場合には、実際に食料供給量が大幅に減少していない段階であっても将来的な食料供給困難のおそれから価格の高騰が生じるなど国民生活や国民経済に大きな影響を及ぼす可能性があることを考慮した上で、不測の事態であるかどうか判断する必要がある。

2 不測時の対策の基本的な考え方

（1）事態に応じた対策等

不測時の対策を講じる上では、国民生活や国民経済への重大な影響が発生するおそれの段階から速やかに対策を講じ、より深刻な事態を防ぐことが重要であり、我が国の現行指針やスイス及びドイツの不測時の法制度も同様の考えに基づいている。

また、食料の供給不足を引き起こす要因によっては、必要な対策が異なってくること、事態が深刻化していく可能性があることにも留意が必要となる。

このため、新たな法制度においては、事態の深刻化を防ぐことを主眼に、

- ① 天候不順による世界的な不作が発生することが予測されるなど、食料供給が不足する兆候を捉えた時や、
- ② 食料の供給不足、又はそのおそれにより価格の高騰など国民経済への実体的な影響が発生した時、
- ③ 食料の供給不足が進行し、国民が最低限度必要とする食料の確保が困難となるおそれがある時

など事態の深刻度や事態の進行に合わせて、必要な対策を講じていくことを基本とすべきである。

(2) 事業者に対応を求める対策

不測時には、必要な供給を確保するために輸入や生産などについて事業者に対応を求める対策が考えられるが、こうした対策には事業活動への制約を伴う場合もあり、事業者にとって経営上のリスクを及ぼしかねないことに十分に留意する必要がある。このため、こうした事業者に対応を求める対策については、以下のような考え方を基本とすべきである。

- ① 政府の介入は、事業者の自主的な経済活動に委ねていては十分な供給確保が行えない場合など、必要最小限に留めること
- ② 供給が減少するおそれの段階では、事業者の自主的な取組を促す「要請」を行うこととし、国民生活や国民経済に実体的に大きな影響が発生する場合に限って、より実効性を高める「指示」を行うこと
- ③ 「指示」を行う場合であっても、まずは事業者の経営判断を尊重し、事業者に対して計画の作成・提出を求めることとし、特に必要な場合に限って計画の変更を求めること

3 基本的な考え方に基づく政府の体制（政府対策本部）と役割

不測時に食料供給を確保するためには、直接的な食料生産や輸入だけでなく広範な分野にわたり対策を講じていくことが必要である。こうした対策には例えば、消費者の不安解消に向けた情報提供などの消費者対策、輸入先国との外交対応や通関手続の迅速化と安全性確保との両立、関税の軽減・減免などの輸入対策、平素からの食料や生産資材の運送円滑化、保管施設の確保などの物流対策、食料生産に必要な燃油の確保等のエネルギー対策など、幅広い関係省庁の役割が期待されることから、農林水産省を含め関係省庁が連携し、必要な対策を総合的に政府一体となって講じていくことが必要である。このため、不測時には内閣総理大臣を長とする政府の対策本部を立ち上げ、政府としての統一的な意思決定や指揮命令を行うこととすべきである。

また、食料の供給不足に迅速に対応するためには、国としてあらかじめ平時から実施する取組や政府対策本部の設置後に実施する取組の基本的な考え方を整理しておくべきである。また、政府対策本部の立ち上げについても、冷害や干ばつ等の要因により、国民生活や国民経済に重大な影響をもたらす食料の供給不足が予測される時点において速やかに設置することが必要である。

具体的には、農林水産大臣が平時から国内外の食料需給について把握し、大幅な食料供給の減少が発生する兆候を把握した時には内閣総理大臣に報告し、内閣総理大臣が必要と認めた場合に政府対策本部を臨時に設置できるようにすることとし、事態に応じて、対策を実施すべき品目や具体的に実施する措置を決定し、食料供給の確保を図るための対策の総合調整等を実施すべきである。また、関係省庁は、その決定に基づき所掌に従って、対策を講じることが必要である。

新型インフルエンザ等対策特別措置法と同様、食料の供給不足の深刻度に応じ、

必要な対策を実施することとし、対策の対象となり得る事業者や国民に対して、当該段階で求められる可能性のある対策を周知するために、供給不足の深刻度・深刻化に応じて政府対策本部が宣言を行うことが適当である。その宣言については、

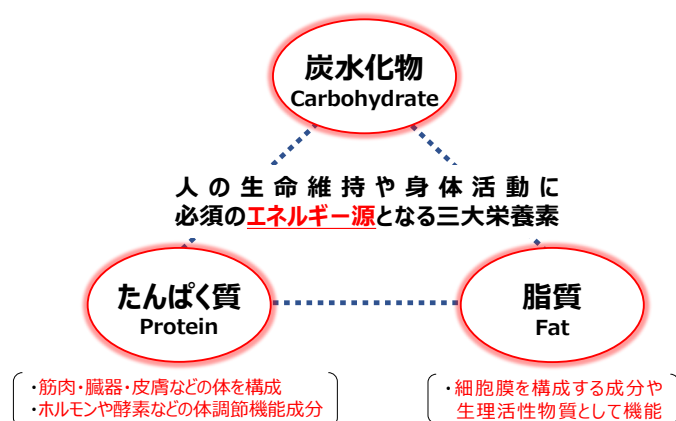
- ① 国民生活や国民経済に実体的に大きな影響が発生している段階（目安：重要な品目の供給が2割減少又はそのおそれ）、
 - ② 国民が最低限度必要とする食料が不足するおそれが発生するなど極めて深刻な段階（目安：供給熱量が1人1日1,900kcalを下回る又はそのおそれ）
- のそれぞれにおいて実施する必要があると考えられる。

4 不測時の対策の対象とする品目・資材

不測時の対策の対象とする品目については、国民生活や国民経済への影響の観点から、人が活動するための熱量や、身体を構成したり、生理活性の調整機能を有するたんぱく質や脂質の供給源としての位置付けの他、関連産業の規模・範囲、食生活や産業上の代替性の有無などを総合的に考慮する必要がある。

また、本検討会で議論した、後述する食料供給確保の措置を行うためには、生産や輸入を行う事業者の有する在庫量の把握などが必要になるが、全ての農産物や食品を対象とすることは困難であり、措置の対象品目を絞り込む必要がある。

これらを踏まえれば、米、小麦、大豆（食用・油糧用）、その他の植物油脂原料（なたね、パーム油）、畜産物（鶏卵、食肉、乳製品）、砂糖を不測時における対策の主たる対象とすることが妥当と考えられる。



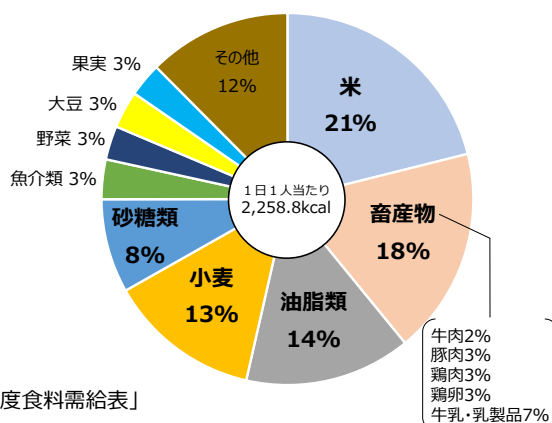
供給上位品目（たんぱく質）

1	畜産物	40%
	牛肉	4%
	豚肉	8%
	鶏肉	10%
	鶏卵	7%
	牛乳・乳製品	11%
2	魚介類	15%
3	小麦	12%
4	米	11%
5	大豆	8%
	小計	86%

供給上位品目（脂質）

1	油脂類	47%
2	畜産物	34%
	牛肉	5%
	豚肉	7%
	鶏肉	4%
	鶏卵	6%
	牛乳・乳製品	12%
3	大豆	5%
4	小麦	各2%
	果実	
5	米	2%
	小計	91%

供給熱量の品目別内訳（2022年度）



資料：農林水産省「令和4年度食料需給表」

また、上記品目について、輸入が大幅に減少する際には、国内生産を拡大させることが必要となるが、生産拡大のためには肥料や飼料、燃油などの生産資材が不可欠となる。一方、食料輸入に支障をきたす場合には、これら生産資材の輸入も困難となっていることも予想される。

このため、肥料、飼料、種子・種苗、農薬、燃油などの生産資材も対象とすることが必要である。このうち、肥料については経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（以下「経済安全保障推進法」という。）、燃油については、石油の備蓄の確保等に関する法律（石油備蓄法）や石油需給適正化法など既存の法制度があり、まずはこれらの法律により供給を確保することが適当である。

なお、品目によっては、例えば主食として米と小麦の間や、肉の種類間（牛肉、豚肉、鶏肉）、植物油脂の種類間などには一定の代替性があることを踏まえ、不足する品目の代替となる品目も含めて措置の対象となるような制度設計が望ましい。

5 平時における対応

（１）平時からの食料の安定供給の確保

農業者の減少や高齢化が急速に進み、農業の生産基盤の脆弱化や地域コミュニティの衰退など、国内農業をめぐる厳しい情勢がある中で、不測時に備えて平時から食料の安定供給に向けた取組を進め、過度な輸入依存を軽減するとともに、国内外の食料需給を平時より把握しておくことは、不測の事態の未然防止や不測の事態における対応力の強化にも資するものである。このため、国内の生産基盤やサプライチェーンの維持・強化に向けた各種施策とともに、以下のような取組を平時から推進することを前提とすべきである。

① 適切かつ効率的な備蓄の運用

民間在庫を含め、備蓄による対応は、国内生産量や輸入量が不足する場合の、初動的かつ即効性・確実性のある供給確保対策である。その一方で、その使用の有無にかかわらず備蓄には恒常的に小さくないコストが発生することから、平時から適切かつ効率的な運用を行うべきである。

なお、備蓄による対応は、生産や輸入の減少に対する直接的な解決方法には成り得ず、あくまで一時的・短期的な対応手段であること、貯蔵性などの特性からそもそも備蓄に向かない品目があることにも留意が必要である。

また、民間在庫には原材料に限らず、仕掛品や製品としての在庫であったり、流通過程にあるものなどもあることから、国内に存在する在庫全体を把握した上で、総合的に対応していくことが重要である一方、民間における在庫の実態については、必ずしも十分に把握されていないことが課題である。

これらを踏まえ、国として「総合的な備蓄」に関する基本的な方針を示し、官民の役割分担の下での適正な備蓄の確保や、不測時における円滑な供給につ

いての考え方を整理する必要がある。

② 主要な輸入相手国の生産及び輸出能力の把握

我が国は主要な食料を米国、カナダ、豪州、ブラジルに依存しており、これら主要供給国の生産状況を常時把握し、不作等により生産の大幅な減少が発生した際には輸入先の転換を図ることが重要である。

また、不測時における円滑な輸入を図る上で、輸出国等との良好な関係の維持・強化を図ることが重要であり、平時から輸出国との連携強化のための政府間対話、官民の意見交換を通じた情報共有などを行うべきある。また、調達先の多角化や代替輸入先・輸入ルートの検討、そのために必要となる海外における港湾・船舶等の輸送能力、安全面を含む品質上の特性など、不測時の緊急輸入に資するような情報の把握を行うべきである。

③ 国内外の食料需給に関する情報の収集

食料等の供給減少の兆候の速やかな把握や、不測の事態の判断、必要となる対策の検討・実施、その効果の検証など、食料需給に関する情報収集は、不測時に備えた平時からの基礎的・中核的な対策として極めて重要であり、必要な情報を機動的かつ効率的に収集することが求められる。

食料の安定供給の観点から、減少が見込まれる品目やその品目を原材料とする加工食品等について、在庫の現況、生産や輸入の現況・見通し、必要となる生産資材の調達・確保状況などの情報を把握することが重要となる一方、品目等によってはこれらの情報を把握できていないものがある。例えば、加工食品が製造された後の流通過程にある在庫量は国として把握できていない。

また、例えば公的統計などにより情報を把握できているものであっても、一定期間毎に集計・公表されるものや、当該目的以外の利用に制約がかかるものもあることから、不測時において必要な情報を速やかに利用したり取得することができない可能性がある。

我が国の現行法制度において、国による報告徴収や立入検査の権限が規定されている品目もあるが、いずれも当該法律の施行に必要な限度において認められており、不測時も含め平時に必要な情報について実効性をもって収集するための根拠として不十分である。諸外国の不測時の法制度には民間事業者等の情報提供義務が規定されていることも踏まえれば、事業者の営業秘密等に十分配慮した上で、平時からの国内外の食料需給に関する情報の収集や、不測時に必要となる情報の収集に資する法的整備が必要と考えられる。なお、情報収集に当たってはデジタル技術を活用するなどして、機動的かつ効率的に行うことが重要である。

(2) 国民各層における理解の醸成

不測時の対策が効率的かつ効果的に実施されるためには、対策の実施に当たる国はもとより、地方公共団体、農業者、食品産業事業者、消費者など国民各層の理解と協力が不可欠である。

このため、国は平時から国内農業の重要性を始めとして我が国の食料をめぐる現状や課題、食料需給や価格動向など様々な情報の発信、食育の充実などに積極的に取り組むべきである。また、対策の実効性を高めるためにも、食料の輸入商社などには代替輸入先や輸入ルートを迅速に転換できるよう平時からの関係構築や、農業者や食品産業従事者には不測時のリスクを想定し、事業継続するための方策をあらかじめ検討しておくこと、消費者には正しい情報を見極め、パニックに陥らずに適切に行動することなど、国民一人一人が日頃から不測時に対応するための備えを行う重要性について、国民各層の理解の醸成を図るべきである。

6 供給確保のための対策

食料の供給不足となるおそれがある場合には、既述の平時からの情報収集を強化するとともに、状況に応じて以下のような供給確保対策を講じるべきである。

なお、生産資材の確保に関しても、具体的に講じるべき対策については、基本的には食料と同様と考えられるが、肥料については経済安全保障推進法、燃油については石油需給適正化法など、個別の生産資材によっては包括的に対応し得る法制度があることから、不測時にはこれら関係法令の活用・連携を図りつつ、対応していくことが必要かつ重要である。

(1) 出荷・販売の調整

食料の供給が不足する場合や、そのおそれのある場合には、サプライチェーンの各段階において、供給側では過小供給（売惜しみ）又は過大供給（売り急ぎ）が生じたり、需要側では買占め・買い急ぎが発生することにより、価格の高騰や需給の不均衡など様々な悪影響が懸念される。

こうした生産者や流通事業者、販売事業者等による売惜しみ等を防ぎ、適正な供給を確保するためには、食料の供給が減少するおそれがある段階から、生産者や流通事業者、販売事業者等の出荷・販売について、数量や用途・仕向け先などを調整することが有効であり、公的な備蓄と民間在庫を含め、食料・生産資材の計画的な出荷・販売を行うことが重要である。

このため、国は状況に応じた出荷・販売の方針を示した上で、

- ・ 生産者や流通事業者には、早期出荷や生鮮・加工向けや業界間、地域間など仕向けについてバランスの取れた出荷、安定した供給量を確保するための計画的な出荷・保管
- ・ 販売事業者には、販売先について公平な販売や、安定した販売量を確保するための計画的な販売・保管

- ・ 輸出事業者には、国内仕向けへの変更

などについて、要請を行い、要請だけでは十分でない場合に限り計画作成の指示等を行うことが必要と考えられる。

なお、2011年の東日本大震災・原発事故においては、物流の混乱・障害の発生や、食品産業事業者の被災による生産の減少、一部品目の買いだめ等による急激な需要の増大等により局地的な食料不足が発生した。このような特定の地域において食料供給が不足するような事態にあつては、当該地域が必要とする量を円滑に輸送することが特に重要となる。

国民生活安定緊急措置法においては、特定の地域において生活関連物資等の供給が不足し、地域住民の生活の安定や地域経済の円滑な運営が著しく阻害されるおそれがある場合には、一般物価水準の高騰が無くとも、輸送事業者に対して輸送すべき期限や数量等を定めて輸送の指示を行うことができるとされている。このため、不測時において特定地域に食料を早急に輸送する必要がある場合には、同法により対応することが適当であると考えられる。

(2) 輸入による対応

国内生産が減少する場合の緊急輸入や、特定国や地域からの輸入が減少する場合の代替輸入など、供給減少に対応するための輸入確保を図る対策が必要となる。国家貿易品目（米、麦及び一部の乳製品）については、状況に応じて、国の判断により入札条件の変更や新たな入札を柔軟に行うなど、機動的な国家貿易を通じて必要な輸入量を確保することが基本となる。

民間貿易品目については、供給不足が想定される場合、事業者の供給責任、事業継続の観点から、まずは事業者の努力により輸入の確保が図られると考えられる。しかしながら、不測時には一般に需給が見通し難く、輸出国等の政治情勢や地政学的事案など平時とは異なるリスクが生じている可能性もある。このため、事業者にとっては適切な輸入量や輸入時期の見極めが困難となるほか、輸入差損が発生するリスクが高くなることにより十分な輸入が確保できなくなったり、購買力のある特定の事業者に輸入が過度に集中・偏在するといった課題がある。

このため、民間貿易品目について事業者による輸入確保が困難な場合には、国が輸入によって確保すべき総量を提示する等した上で、事業者の自主的な取組を後押しするため、輸入の要請を行い、要請だけでは十分な輸入を確保できないおそれがある場合に限り輸入に関する計画作成の指示等を行うことが適当である。その際、事業者のリスクを下げ輸入を促進するため、外交対応や財政対応、関税対応など各種対策を講じることについても併せて検討する必要がある。

(3) 生産の拡大

海外における連続した不作が見込まれる場合や、輸出規制などによる供給不足の終期が見込み難い場合であつて、備蓄の活用や輸入等によっても供給量が確保

できないおそれがある事態において、生産の拡大に関する対策を講じることも必要である。

このため、国が生産を拡大すべき量等を提示した上で、生産者に要請を行い、要請のみでは必要な量が確保できない場合に限り生産に関する計画作成の指示等を行うことが必要である。この際、生産の拡大には、資金・土地・生産資材・施設・機械・労働力・技術等の生産条件が整うことが必要であることに加え、一般的に農産物はその生育時期が限定されており、供給不足の発生時期によっては収穫まで1年程度の期間を要するものもある。また、その間の輸入や増産の結果として需給が過度に緩む可能性もあり、生産の拡大の要請等に当たってはこれらの点に留意するとともに、生産者の経営リスクを下げ、必要な生産を後押しする支援も検討する必要がある。このほか、品目によっては、農地や労働力、気候等の観点から国内での大幅な生産拡大が困難なものや、国の要請等がなくとも生産者の自主的な判断により生産拡大が図られ得るものなど、特徴が大きく異なっていることも踏まえ、生産拡大の要請等について検討すべきである。

要請等の対象者について、農作物に関しては、平時に対象品目を生産している者を基本としつつ、過去に当該作物を生産していたなどその生産能力があると認められる者に対しては要請等を行うことも可能とすることが妥当と考えられる一方、畜産物については、現に生産している者でないと施設・設備等の制約から生産の拡大は現実的でないと考えられる。

なお、状況に応じて、保存期間の短い農産物そのものより保存性の高い加工品の生産の拡大について要請等を行うことにより、国内に存在する食料を長期間活用できる場合もあるため、農産物に限らず、その加工品についても措置の対象とするようにすべきである。

(4) 消費者対策

近年の新型コロナウイルス感染症の流行時において、報道やSNS等を通じて食料供給の不安をあおる情報が拡散され、消費者による買いだめや買い急ぎ等、消費行動の混乱が引き起こされた。このように実際に供給不足が発生していなくとも消費者の不安により、国民生活や国民経済上の混乱を招くことがある。これら過度な買いだめ、買い急ぎ等は食品ロスにもつながり、供給量の減少に拍車をかける可能性がある。

こうした消費者による買いだめや買い急ぎは連鎖的に生じることから、消費者の不安感を増大させないよう、可能な限り速やかに、需給や価格、対策等について正確な情報を分かりやすく提供し、その上で買いだめや買い急ぎ、食品ロスを抑えることについて働きかけを行うことが必要である。

また、新型コロナウイルス感染症の流行時には、マスクやアルコール消毒製品について、販売事業者に対して、過剰在庫を抱えない・販売量の制限を要請するといった働きかけも行われた。こうした事例を踏まえれば、消費者対策として、

消費者に対する働きかけに限らず、販売量の制限の要請といった販売事業者への働きかけも有効と考えられる。

農林水産省や消費者庁など関係府省が情報提供、働きかけのための広報を行う場合には、その内容や実施時期、方法について相互に緊密な連携を図ることが重要であり、政府全体の供給確保対策と併せ、一体的に消費者対策を行う体制が必要であると考えられる。

7 国民の生活に最低限度必要な食料の確保

各種対策を講じても供給が確保できない場合、国民が最低限度必要とする熱量の供給が困難となるような極めて深刻な事態に至る可能性もある。そのような事態は、主要な品目の供給が大幅に減少する場合や、供給減少が複数品目で同時に発生する場合、その影響が長期間（複数年）継続するような場合に限定されると考えられるものの、そのリスクは排除できない。

国民が最低限度必要とする熱量の供給が困難となるおそれがある事態においては、国民一人一人に対して食料を適切に供給するために、供給熱量を重視した生産や、限られた食料の公平な配分が重要となることから、引き続き輸入や生産等に関する措置を講じつつも、以下のような対策も必要と考えられる。

（１）生産の転換

当該事態は輸入の途絶が長期に渡るような状況と考えられることから、国内で最大限効率的な生産を行い、国民が必要とする熱量を確保することが重要である。熱量を重視した品目への生産の転換を図る場合、その要請等の対象者については、対象品目を現に生産している者に加えて、より広範な生産者を確保する観点から、現に生産していないが生産能力を持つ者も対象とすることが妥当と考えられる。ただし、その対象者の検討に当たっては、農地や資材等の確保状況や経済的損失が発生するリスクなどを十分に考慮することが必要である。

生産の転換により増産を図るべき品目については、熱量効率だけでなく労働生産性（必要となる投下労働時間）、最低限必要となる栄養素（たんぱく質やビタミン等）も考慮する必要がある。

また、生産の転換が必要となるような事態においては、必要に応じて、現に食料生産が行われていない土地を活用することも検討が必要となる。しかしながら、例えば、休耕地では耕作者の確保が必要であり、荒廃農地の再生には、抜根、整地、農業用水の確保等による生産条件の整備が必要となるなど、時間とコストを要することを踏まえ、新たな法制度を運用していく中でその必要がある場合には、活用の実現性が高い土地から検討していくことが重要である。

また、生産の転換を図る場合であっても、国が生産の目標を明示した上で、生産者の自主的な取組を促す「要請」ベースの措置を行うことを基本とし、要請では必要量が確保できない場合に限り、「指示」を行うことが妥当であり、生産者の

理解と協力の下で生産の転換を図っていくことを基本とすべきである。

なお、国民生活安定緊急措置法においては、当該品目の生産業者を対象に、生産計画に沿った生産の「指示」を行うことができるとされており、生産の転換には適用できないといった課題がある。

（２）割当て・配給

様々な供給の確保対策を行ってもなお、国民が最低限度必要とする熱量の供給が困難な場合においては、国民の生命を守るため、限られた食料を公平に分配することが求められる。また、生産資材についても供給が不足することが予想される中で熱量確保に向けた生産を効率的に行うため、このような生産を行う者に優先的に供給することが求められる。

その手段として割当て・配給が考えられるが、その実施に際しては、対象品目（対象とする品目、原材料か又は消費財か等）、対象者・対象地域（個人（世帯）、食品製造業、食品小売業など）、数量（対象者毎の分配量）、管理（収集・運搬・分配の具体的な方法、必要な情報の管理）等について、状況を踏まえて整理することが必要となる。

割当て・配給に関する規定を有する現行法制度として、国民生活安定緊急措置法、食糧法及び石油需給適正化法がある。割当て・配給を行うような事態には、輸入の途絶又は輸入能力の大幅な減少が生じており、食料のみならず様々な物資の供給も不足し、価格も高騰していることが想定されることから、国民生活安定緊急措置法により対応することが適当と考えられる。この場合でも、食料の生産拡大等の他の対策と連携するため、政府対策本部の意思決定の下で対応することが必要である。

（３）価格の規制・統制

必要な供給量を確保できず不足するか、そのおそれのある状況においては、食料の価格が著しく高騰し、それに伴って国民の食料入手が困難となる事態も予想される。

急激な価格高騰に対して、財政措置による支援のほか、法的措置による取引全体に効力を及ぼす規制・統制があるが、まずは財政措置による対策が基本になると考えられる。また、必要に応じ計画的な出荷や買占めの防止等に関する法的措置を講ずることによって過度な価格高騰をもたらす取引行為を制限することが適当である。

食料を含む価格の統制を目的とする現行法制度としては、国民生活安定緊急措置法及び物価統制令がある。国民が最低限度必要とする熱量の供給が困難となるおそれがある事態には、海外からの輸入が途絶し、その解消の目途が立たないような場合であり、食料のみならず様々な物資の供給も不足し、価格も高騰していることが想定される。また、このような場合には上記の割当て・配給を検討する

必要があるが、割当て・配給を行う場合には国民が平等に入手できるよう標準価格等を定めることが求められる。このため、食料を含む生活関連物資の価格安定等を目的とする国民生活安定緊急措置法に基づき対応することが適当と考えられる。この場合でも、他の対策と連携するため、政府対策本部の意思決定の下で対応することが必要である。

8 不測時の対策の履行を担保するための措置

供給確保のために事業者に対して出荷・販売や輸入、生産に関する要請や計画作成の指示等の対策を講じる場合、当該要請等を応じた事業活動が行われることが担保される必要がある。

例えば出荷量を抑制する場合には掛かり増しの保管経費が発生したり、追加的な輸入を行う場合には高値での調達を余儀なくされるなど、事業者にとって経営リスクが伴うことが想定されることから、こうしたリスクを低減し、要請等に応じるインセンティブとなるような支援措置が必要である。

また、計画作成等の指示は、事業者の自主的な取組のみでは必要な供給量が確保できないと見込まれる場合に行われるべきものであるが、供給確保のためには、その実効性を高める法的な担保措置も必要である。

これらを踏まえ、不測時の対策に基づく事業活動の履行を担保するためには以下のような措置が必要と考えられる。

(1) インセンティブ措置

事業者に対して出荷・販売や輸入、生産に関する要請等を行う場合には、要請等に応じるインセンティブとなるような支援が必要である。事態が深刻化し、計画作成や計画変更の指示を行う場合には、その対策に見合った支援を行うべきである。

なお、ドイツやスイスにおける不測時に関する法令では、民間事業者が損失を被った場合の補償措置が規定されているが、我が国において損失補償を制度化する場合は、輸入や生産等に起因する具体的な損失額を個々の事業者毎に特定する必要がある一方、支払いまでの手続きに時間を要する等、早急に輸入や生産等を図るための措置を講ずる必要がある場合には適さないのではないかといった意見もあった。このため、損失補償の要素を含めつつも、補助によるインセンティブを確保することが適当と考えられる。

(2) 罰則等の法的な担保措置

- ① 要請や計画作成の指示等の前提となる情報を確実に把握する観点から、報告徴収に対する虚偽報告や立入検査の受入れ拒否などについては、他法の例を踏まえ、罰則（罰金）を設けることが妥当と考えられる。しかしながら、平時の情報収集に対する報告については、努力義務に留めるべきである。

また、計画作成の指示に対して届出がなければ、確保可能な供給量を把握できず、計画変更指示の必要性も判断できないことから、計画作成の指示違反についても同様に罰則（罰金）を設けることが妥当と考えられる。しかしながら、要請については事業者の自主的な取組を求めるものであるため、罰則は設けないことが妥当である。

- ② 計画に沿った事業の実施や、計画変更指示への対応についても、供給不足解消のために担保措置が必要であるが、罰則（罰金）を設けた場合には抑制的な内容の計画が作成されるおそれがあること、計画の変更指示は事業活動の内容を直接的に制限する措置であり、計画変更指示に伴う担保措置は抑制的であるべきこと、他方で供給確保に取り組む者とそうでない者の差別化も必要であることから、他法の例を踏まえ、罰則（罰金）によるのではなく、生産資材や労働力の確保ができない場合などやむを得ない理由がある場合を除き、公表措置をとることが妥当である。

9 その他

（１）不測時の影響等の予測システムの開発

不測の事態の判断を行い、必要な対策を検討する上で、国民生活や国民経済に及ぼす影響を早期に把握・予測するとともに、状況に即した最適な生産や輸入等について分析・試算することが重要となる。

スイスにおいては、意思決定支援システム（DSS：Decision Support System）を開発し、国民生活や国民経済に影響を及ぼす各種パラメータを考慮した上で最適な生産構成等の計算を迅速に行うシステムを構築している。このようなシステム等を参考にしつつ、我が国においても影響の早期把握や予測等を高度化し、事態に応じて望ましい生産や輸入の組み合わせ等をシミュレーションする仕組み（システムの開発・導入やシステムデータ群の様式の標準化等）を検討することが望ましい。

（２）不測時を想定したシミュレーションの実施

実際に不測の事態が生じた場合には、本取りまとめにて整理した政府対策本部の設置や各種対策などの必要な取組が円滑かつ効果的に実施されることが何より肝要である。このため、国は不測時を想定したシミュレーションを定期的に実施し、必要に応じて対策の見直しを行うなど弛まぬ検証を行っていくべきである。

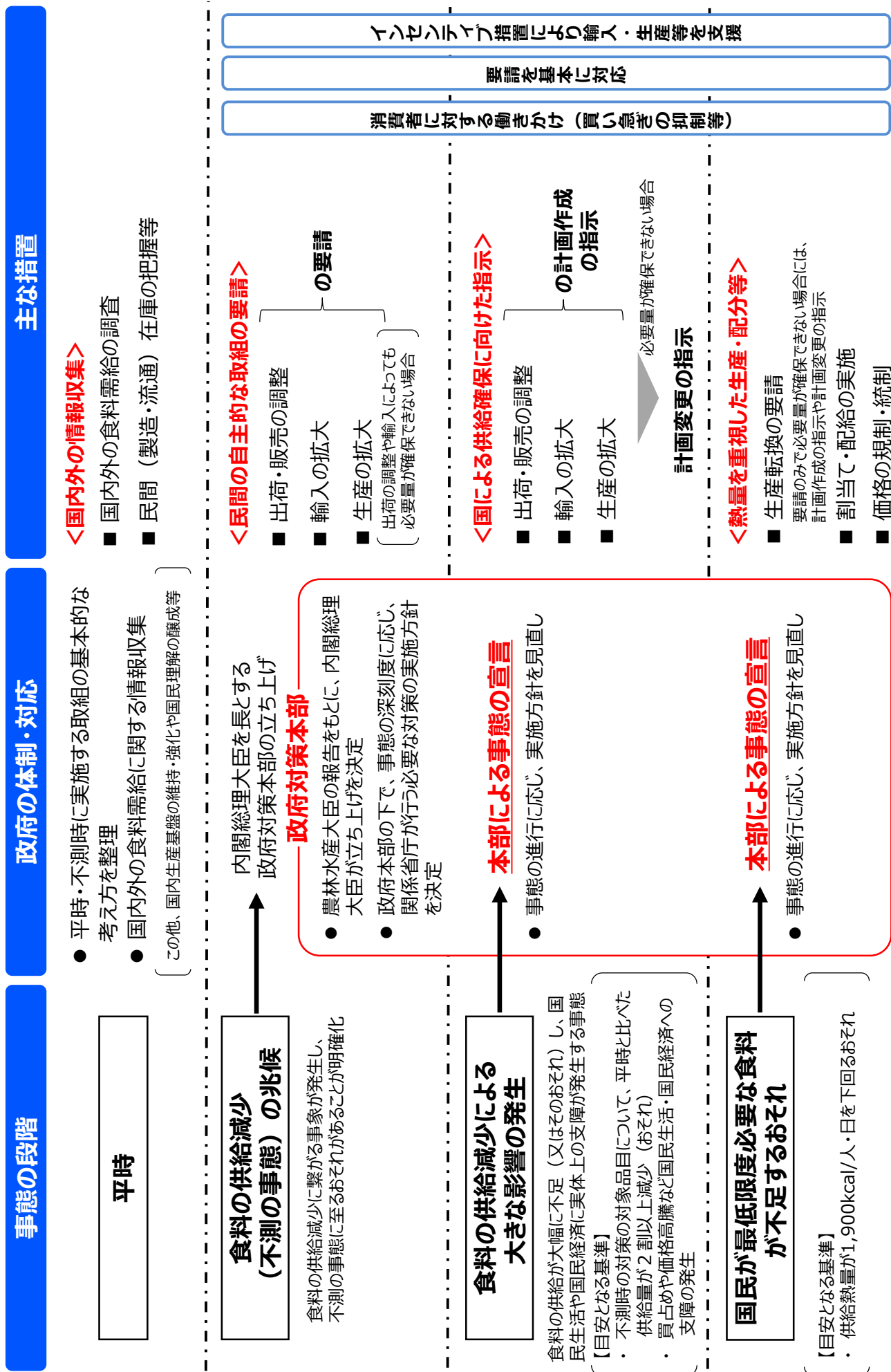
（３）地方自治体との連携・協力

平時から食料需給に関する様々な情報を把握し、不測時には必要な対策を円滑に講じていくことが求められるが、例えば生産者や農地の概況、流通の現況、消費者の行動など現場の様々な情報を迅速に把握したり、国の対策を幅広い生産者や各種事業者等に周知を図っていく上で、地方自治体の協力を得ることが肝要で

ある。このため、新たな法制度やその運用において、地方自治体と連携し、協力した対策が講じられるような仕組みとなるよう検討すべきである。

おわりに

本検討会では、予期しがたい不測の事態が生じるリスクの高まりを踏まえ、必要となる対策、法制度の在り方を中心に集中的に議論を行い、取りまとめを行った。提示した対策の実効性を高めるためにも、国は本取りまとめの内容、対策の考え方などについて、関係業界・関係事業者などへの説明を行い、意見を求めつつ、具体的な手順やオペレーションを想定しながら、さらなる検討を行い、速やかに法制度の整備を含む具体的な取組を行うべきである。



【別紙 2】

不測時における食料安全保障に関する検討会
構成員名簿

(令和 5 年 9 月 1 日現在)

【有識者】

あら い 新井	ゆたか 豊	全国農業協同組合連合会群馬県本部 副本部長
おおさわ 大澤	まこと 誠	農林中央金庫 エグゼクティブ・アドバイザー
かとう 加藤	ひろたか 弘 貴	公益財団法人流通経済研究所 専務理事
しみず 清水	あきら 聡	慶應義塾大学大学院商学研究科 教授
たかはし 高橋	まさおみ 正臣	全国農業協同組合連合会耕種資材部 部長
たけしま 竹島	ち はる 智 春	丸紅株式会社 食料第一本部副本部長 兼 食料第一・第二戦略企画室長
はせがわ 長谷川	とし 利	国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構 農業環境研究部門 エグゼクティブリサーチャー
ひろ 拓		
やまもと 山本	りゅうじ 隆司	東京大学大学院法学政治学研究科長
わたなべ 渡辺	けんじ 研司	名古屋工業大学大学院工学研究科 教授

【関係省庁】

なかしま 中島	あきひろ 朗 洋	内閣官房内閣審議官（内閣官房副長官補付）
ひこたに 彦 谷	なおかつ 直 克	内閣府大臣官房審議官（経済安全保障担当）
まぶち 真 渕	ひろし 博	消費者庁審議官
たけたに 竹谷	あつし 厚	外務省経済局審議官
とりい 鳥井	よういち 陽一	厚生労働省大臣官房審議官 （健康、生活衛生、アルコール健康障害対策、業務移管担当）
すぎなか 杉中	あつし 淳	農林水産省大臣官房総括審議官
さだみつ 定光	ゆうき 裕樹	経済産業省資源エネルギー庁資源・燃料部長
ながい 長井	のぶかず 総和	国土交通省大臣官房審議官（物流政策、自動車局）

(有識者は五十音順、関係省庁は建制順、いずれも敬称略)

【別紙 3】

不測時における食料安全保障に関する検討会 検討の経過

日時	検討課題
第 1 回 2023 年 8 月 8 日	■ 食料安全保障上のリスクの高まり (ヒアリング) ・ 気候変動が食料生産に与える影響とリスク 農業・食品産業技術総合研究機構 農業環境研究部門エグゼクティブリサーチャー 長谷川 利拡 氏 ・ 家畜伝染病の発生リスクや流行リスクの変化 立命館大学食マネジメント学部 教授 筒井 俊之 氏
第 2 回 2023 年 9 月 4 日	■ 不測の事態の定義 (ヒアリング) ・ 昨シーズンの鳥インフルエンザによる鶏卵の供給量減少の影響や対応 キューピータマゴ株式会社 代表取締役社長 扇田 博昭 氏 キューピー株式会社 執行役員 広報担当 森 佳光 氏 ・ 過去に発生した供給が不足するおそれのある事態の影響や対応 丸紅株式会社 食料第一本部副本部長 兼 食料第一・第二戦略企画室長 竹島 智春 氏
第 3 回 2023 年 10 月 2 日	■ 供給確保対策（食料） (ヒアリング) ・ 出荷調整の有効性・妥当性及び増産を行う上での課題 全国農業協同組合連合会群馬県本部 副本部長 新井 豊 氏 ・ 緊急時における消費者行動と消費者対策 慶應義塾大学大学院商学研究科 教授 清水 聡 氏 ・ 植物油の視点・食料安全保障について 日本植物油協会 専務理事 齋藤 昭 氏
第 4 回 2023 年 10 月 12 日	■ 供給確保対策（生産資材） (ヒアリング) ・ 肥料調達の現状について 全国農業協同組合連合会耕種資材部 部長 高橋 正臣 氏 ・ 日本における飼料用とうもろこしの現状について 全国農業協同組合連合会畜産生産部 次長 石間 俊満 氏 ■ 供給確保のための担保措置
第 5 回 2023 年 11 月 8 日	■ 事態がより深刻化した段階で措置する対策 ■ 政府対策本部及び関係省庁の役割
第 6 回 2023 年 12 月 6 日	■ 取りまとめ

