

不測時の食料安全保障の検討について

- ・ 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

令和5年11月

農林水産省

目次

I 事態がより深刻化した段階で措置する対策

1 基本的な考え方

事態がより深刻化した段階における措置の必要性	3
極めて深刻な段階において想定される影響とその対応	4
諸外国の法制度における対策の概要	5

2 措置する対策

(1) 生産の転換	6
生産に関する対策（極めて深刻な段階での国内生産）	7
生産の転換①（考慮すべき要素）	8
生産の転換②（活用可能な土地）	9
生産の転換③（措置のスキーム）	10
【参考】スイスの意思決定支援システムによるシミュレーション	11

(2) 割当て・配給	12
割当て・配給①（基本的な考え方）	13
割当て・配給②（現行法令）	14
割当て・配給③ （政府全体の意思決定の下での対策の実施）	15

(3) 価格の規制・統制	16
価格の規制・統制①（現行法令の概要）	17
価格の規制・統制②（発動事例及び現行法令のスキーム）	18

3 論点整理

論点整理	20
------	----

II 政府対策本部及び関係省庁の役割

1 政府対策本部及び関係省庁の役割

不測時に想定される関係省庁の役割、連携の必要性	22
【参考】法律に基づき臨時に設置される政府対策本部の例	23
政府本部による宣言（公示） ～新型インフルエンザ等対策特別措置法の例～	24
事態の進行に応じた政府の体制と対策① （平時～政府対策本部設置）	25
事態の進行に応じた政府の体制と対策②（本部設置～）	26

2 論点整理

論点整理	28
------	----

I 不測の事態がより深刻化した段階で措置する対策

1 基本的な考え方

事態がより深刻化した段階における措置の必要性

- これまで議論してきた各種措置（出荷の調整、輸入の確保、生産の拡大に係る要請・指示等）を講じても食料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、極めて深刻な段階となる可能性がある。
- 極めて深刻な段階は、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。
- 極めて深刻な段階に陥ることのないよう、その前の段階から対応していくことが基本ではあるが、食料の供給確保ができない極めて深刻な段階に至ってしまう場合の対策についても検討しておくことが必要。

「極めて深刻な段階」となるケース

定量的な目安

1人1日当たりの供給熱量が**1,900kcalを下回る事態**（第2回で提示した案）
 = 1人1日当たりの供給熱量が直近値から**360kcal/16%以上の減少**した場合
 （参考）2022年度供給熱量実績：2,260kcal（うち国内850kcal, 輸入1,410kcal）

輸入途絶の場合

	構成比	供給熱量 (/人・日)
国内（日本）	38%	850kcal
米国	22%	497kcal
豪州	11%	251kcal
カナダ	9%	193kcal
ブラジル	5%	105kcal
その他	16%	363kcal
合計	100%	2,260kcal

輸入合計で**62%**

この25%減少が全体の16%
 （約▲360kcal）に相当

例えば、

- ・ **輸入が2割強減少し**
- ・ **かつ**
- ・ **代替品や代替国からの輸入が確保できない**

場合に1,900kcalを下回る可能性

米の大不作の場合

	量	熱量(/人・日)
主食用米の生産量 (2022年産)	670万t	455kcal
政府備蓄量（参考値）	約100万t	69Kcal

政府備蓄の他、民間在庫も一定程度あることを考慮すると、米の大不作により単年で供給熱量が360kcal以上減少する可能性は極めて低い。

例えば、

- ・ 国内において **2年以上連続で大幅な不作が生じ**
- ・ **かつ**
- ・ **その間、緊急輸入もできない（輸入途絶が同時発生）**

場合に、2年目に1,900kcalを下回る可能性

世界同時不作や地政学的事案、輸出規制、感染症まん延などの**複数の要因が組み合わさった場合**や**その影響が複数年に及ぶような場合**に、極めて深刻な段階に陥るリスクは排除できず、**その対策についても検討しておくことが必要。**

極めて深刻な段階において想定される影響とその対応

- 極めて深刻な段階は、食料や生産資材の供給量の大幅な減少や、その分配の不均衡、価格の異常な高騰等により、全ての国民が最低限必要とする熱量を確保できなくなるおそれがある事態である。
- こうした事態においても国民一人一人に対して食料が適切に供給されるよう、引き続き輸入や生産等に関する措置を講じつつも、供給熱量を重視した生産への転換や割当て・配給等の措置も検討する必要があるのではないか。

想定される主な影響

(複数の要因が重なり、その影響が長期化)



食料や生産資材の供給量が大幅に減少

- ・輸入食料（原材料）の不足による国内の食品製造量の減少
- ・不作や生産資材の不足による国内の農業生産量の減少

食料供給の不均衡

限られた**食料の国内供給に偏り**が発生

食料価格の異常な高騰

供給不足により、**食料価格が大幅に高騰**



全ての国民が最低限度必要とする
熱量を確保することが困難

極めて深刻な段階における対応

引き続き輸入や生産等に関する措置を講じつつ、**供給熱量を重視した生産や食料の公平な配分等の措置を実施する必要**

供給熱量を重視した生産

- ① **生産の転換**
国内の生産体系を熱量を重視したものへ転換
- ② **作付地の拡大**
農地やその他の食料生産可能な土地の最大活用

食料や生産資材等の分配

- ① **食料の割当て・配給**
限られた食料を国民に対して偏りなく分配
- ② **生産資材や原材料の優先配分**
熱量効率等を考慮した上で、優先度の高い品目や製品の生産・加工に集中的に配分

価格の安定

- **価格の規制・統制**
(標準となる価格の設定等により価格の安定を図る)

諸外国の法制度における対策の概要

- スイス・ドイツにおいては政府の介入により、価格統制や配給、生産（生産転換含む）などを行うことができる旨を法的に規定。ただし、発動要件は、民間の市場原理が機能せず、国民の生命維持に懸念が生じるような極めて深刻な場合に限定しており、これまで、これらの措置が発動されたことはない。

	 スイス	 ドイツ
根拠法	国家経済供給法（2017年）	食料確保準備法（2017年）
危機の定義および措置の発動要件	<ul style="list-style-type: none"> ○ 直ちに差し迫った大規模な国民経済上の損害又は著しい混乱を伴った、経済に関する国の供給の著しい危機 ○ 深刻な供給不足時に民間部門が経済に関する国の供給を確保できない 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 国内の相当部分において、<u>生存に必要不可欠な食料の供給が深刻な危機に瀕している</u> ○ この脅威が、<u>政府による市場への介入なしには排除できないか、不均衡な手段によってしか排除できない</u>
不測時の措置	<p>〈法律に規定された措置〉</p> <p>生産（生産転換含む）、加工、流通・消費制限（配給含む）、価格統制・利幅制限など</p> <p>〈措置の発動基準〉</p> <p>供給不足の期間に応じて、以下のとおり整理</p> <p>レベルA：3カ月程度の供給不足 → 備蓄、輸入等</p> <p>レベルB：1年内の供給不足 → 販売制限等</p> <p>レベルC：1年以上の供給不足 → 配給、生産転換等</p> <div style="border: 1px solid red; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>利用可能な商品を公平に分配するとともに、熱量効率の高い作物への生産転換により、国民が最低限必要とする熱量供給を確保することと整理</p> </div> <p>・ その他、意思決定支援システム（DSS）を開発し、国民生活・経済に影響を及ぼす各種パラメータ（変数）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。</p>	<p>〈法律に規定された措置〉</p> <p>生産、加工、流通・消費制限（配給含む）、価格統制・利幅制限、公用収用など</p> <p>〈措置の発動基準〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 短期的な危機の場合、流通・消費制限や備蓄放出などを想定。 ○ 長期的な危機の場合、生産から加工、流通（配給）、価格統制、公用収用などの各種の法的措置を包括的に発動することを想定。

2 措置する対策

(1) 生産の転換

生産に関する対策（極めて深刻な段階での国内生産）

- 特定品目の供給不足により、国民の食生活や企業の事業活動に大きな影響が生じるような段階において、備蓄の活用や輸入によって必要な量が確保できない場合の生産拡大の要請等は、当該特定品目の生産者に対して行うことが想定される。
- 一方、極めて深刻な段階においては、国民が必要とする熱量供給の確保のために、熱量効率の高い作物への生産転換を行う必要が生じる。この場合、より広範な生産者を要請等の対象者とする必要があるが、その際には生産者の生産能力や経済的損失の発生リスク等を十分に考慮する必要。

① 供給不足により影響が発生する段階

（特定品目の供給不足により、国民の食生活や企業の事業活動に大きな影響が生じるような段階）

対応	生産の拡大
基本的な考え方	国民生活・国民経済上重要な品目について、備蓄の活用や輸入等によっても供給量が確保できない場合に、当該品目の生産拡大を図る。
対象品目	<ul style="list-style-type: none">・ 供給不足が生じている又はそのおそれのある品目・ その代替品
対象者 （想定される者）	<ul style="list-style-type: none">・ 対象品目を現に生産している者*1 <p>*1：現在生産していないが、過去に作付けしていた者等を含む</p>
追加的な生産を行う農地	裏作の拡大・休耕地の活用
留意点・課題	<ul style="list-style-type: none">・ 生産開始から収穫・出荷まで相当の期間を要するため、輸入などによって供給の確保ができない時に発動。・ 生産に当たり、土地、労働力、施設・機械、生産資材など様々な条件が整う必要。

② 極めて深刻な段階

（国民の生命維持に懸念が生じるような段階）

生産の拡大 + 生産の転換

輸入や生産拡大をもってしても国民が必要とする熱量供給の確保が困難な場合に、熱量効率の高い作物への生産転換を図る。

国民の生命維持の観点から増産すべき品目

- ・ **熱量効率の高い品目を現に生産している者**
- ・ **上記以外で生産能力のある者***2

*2：現に対象品目を生産していないが、気候や土地の条件、労働力、機械・設備、生産資材などの生産に必要な条件を満たし、対象品目の生産能力を有している者。

裏作の拡大・休耕地の活用に加え、その他の食料生産が可能な土地の活用

生産品目の転換にあたっては、各種の生産要素（土地、設備・機械、労働力、生産技術等）を含めた**生産能力**や、生産転換によって生じる**経済的損失**などを十分に考慮する必要。

生産の転換①（考慮すべき要素）

- 生産の転換を図る場合であっても、①総熱量の確保の観点から、品目毎の土地又は労働生産性等の生産効率や、②投入する農地・機械・労働力などの制約を考える必要があることに加え、③国民生活の観点からは、熱量効率だけでなく、たんぱく質などの栄養素も考慮する必要がある。
- 例えば、単位面積当たりの熱量供給量においては、かんしょ（サツマイモ）が最も高い一方、その労働生産性は米などと比較して低く、また、たんぱく質やビタミンその他の必須栄養素とのバランスや、食生活への影響なども考慮する必要があり、必ずしも熱量効率性のみを追求すれば良いわけではない。

考慮すべき要素の例

転換すべき品目

熱量効率	品目別の含有エネルギー量や、単収（土地生産性）の考慮
栄養素	熱量だけでなく、最低限必要となるたんぱく質やビタミンなど栄養素の確保

転換する品目の生産可能性

労働力	生産に必要な技術を有する労働力の確保
農地	土地や水利施設等の利用余力を考慮する必要。また、通常と異なる輪作体系とする場合等には、連作障害の可能性にも留意する必要。
生産資材	肥料、農薬、種子・種苗、燃料等の確保
加工	生産した農産物を加工する設備の処理能力・容量の確保
保管	増産する品目に応じた保管期間や温度・湿度管理などの確保

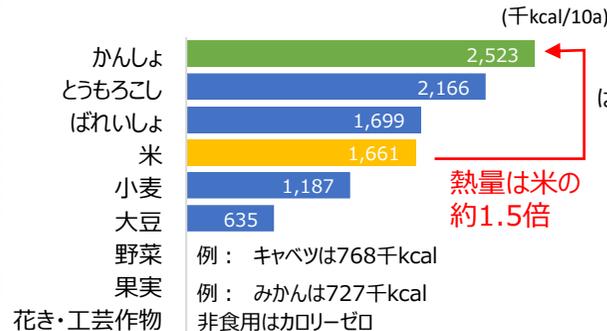
その他

転換後の回復	永年作物（果樹等）などについては、一度減少した場合の回復が容易でない点に留意
--------	--

…等、考慮すべき要素は多岐に渡る
 （熱量効率のみを考慮すればよいわけではない）

10a当たりの供給熱量*1

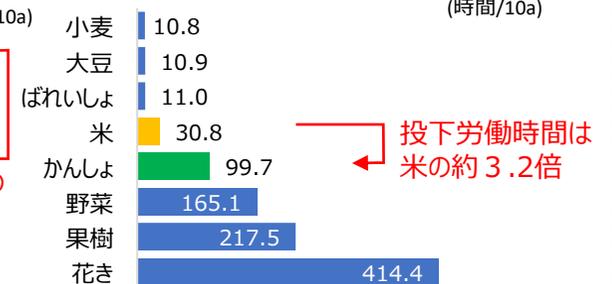
（単位重量当たりのカロリー×単収）



資料：食料需給表、日本食品成分表、作物統計より作成。

10a当たりの投下労働時間*2

（時間/10a）

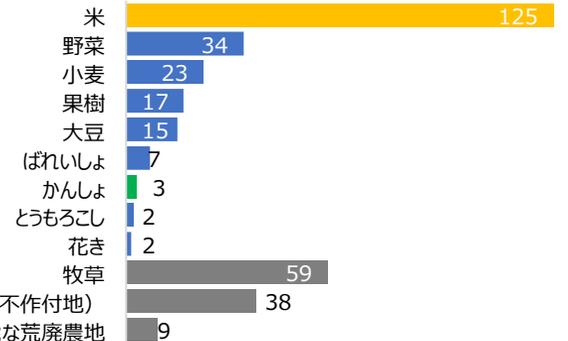


資料：営農類型別経営統計より作成。

熱量効率だけではなく、労働生産性等も考慮する必要

作付面積

（万ha）



資料：作物統計、遊休農地に関する措置の状況に関する調査、面積調査より作成。注：野菜は41品目から、ばれいしょ、とうもろこし（スイートコーン）を除いた合計値。果樹は14品目の結果樹面積の合計値。果樹のみR3年産数値、他はR4年数値。

- ・ 利用可能な土地を踏まえると、品目によっては転換余地が限定的
- ・ 気象条件によっては、生産に適さない又は生産が出来ない地域もある
- ・ 転換に多大な時間やコストを要する品目については、より慎重な見極めが必要

*1：10a当たりの供給熱量：純食料100g当たりの供給熱量（R4食料需給表）に、歩留り（R4食料需給表）を乗算して簡便的に粗食料を純食料にした際の供給熱量を算出。その上で、当該数値に全国平均単収（R4又はR3作物統計）を乗算して単位面積当たりの供給熱量を算出した推計値。

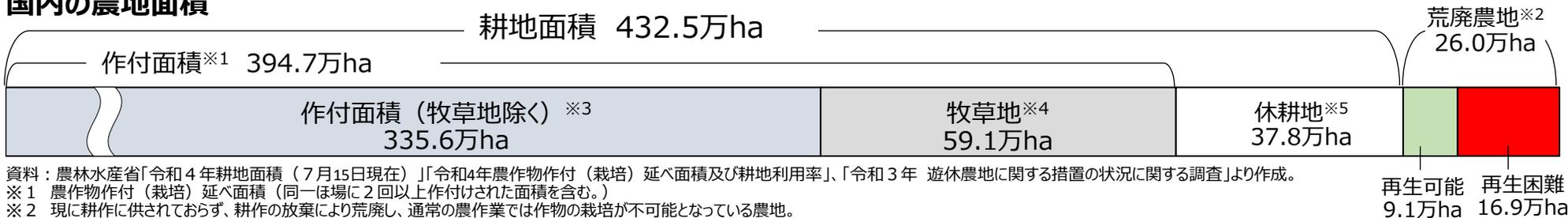
*2：10a当たりの投下労働時間：営農類型別経営統計数値。「(自営農業労働時間+農業生産関連労働時間)÷経営耕地面積」にて算出。麦、大豆、ばれいしょは北海道の数値（全国および都府県数値はN/A）、かんしょは都府県（全国および北海道数値はN/A）の数値。

注：米は主食用米の数値。とうもろこしはスイートコーンの数値。

生産の転換②（活用可能な土地）

- 極めて深刻な段階において生産の転換を行う場合には、活用可能なその他の土地も必要に応じ活用して総熱量の供給を確保する必要。
- 現に食料生産が行われている土地以外では、既存農地のうち、比較的容易かつ早期に活用が可能な休耕地の活用に加え、その他の土地の活用も考えられる。ただし、現に食料生産が行われていない土地の活用には、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から、活用の実現性が高い土地から検討していくことが必要。

国内の農地面積



資料：農林水産省「令和4年耕地面積（7月15日現在）」「令和4年農作物作付（栽培）延べ面積及び耕地利用率」、「令和3年 遊休農地に関する措置の状況に関する調査」より作成。

※1 農作物作付（栽培）延べ面積（同一ほ場に2回以上作付けされた面積を含む。）

※2 現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が不可能となっている農地。

※3 「農作物作付（栽培）延べ面積」-「耕地面積（牧草地）」にて算出。

※4 「令和4年耕地面積（7月15日現在）」における牧草地。

※5 現に耕作に供されていない農地。（「耕地面積 - 農作物作付（栽培）延べ面積」にて算出してあり、最低限見込まれる不作付地の面積）

不測時における土地の活用

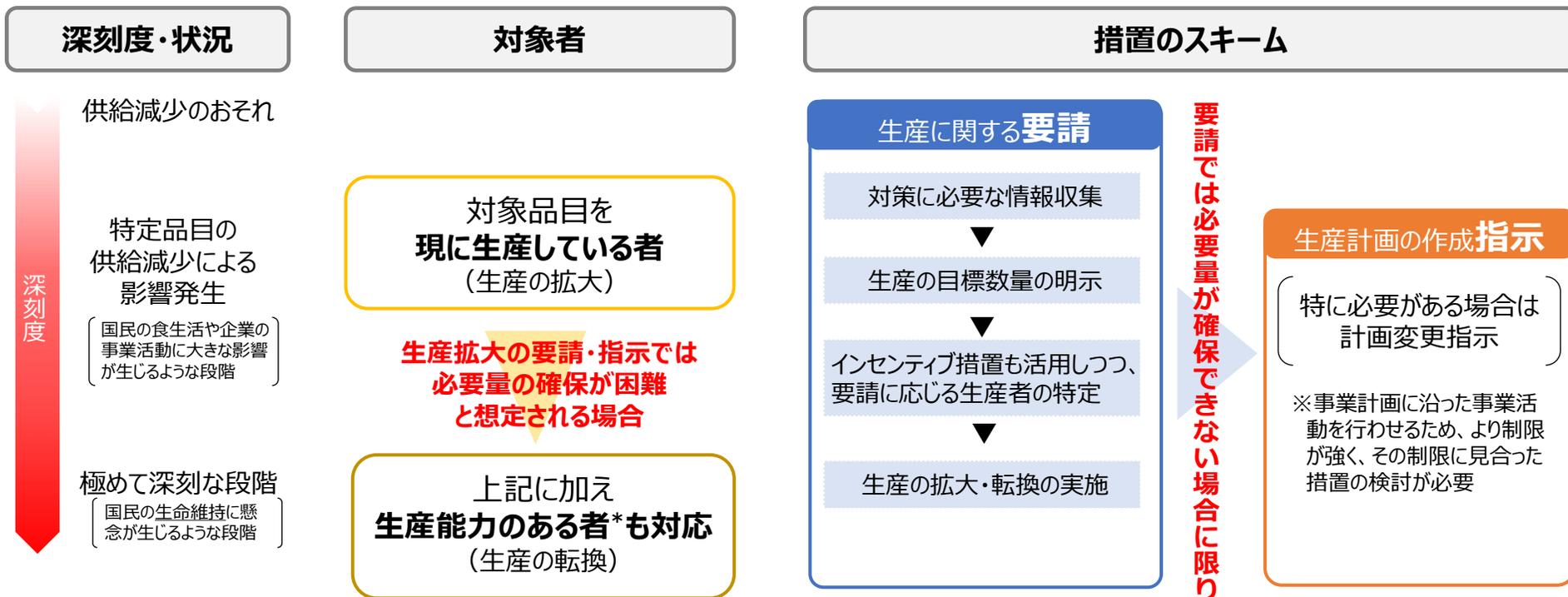
土地の種類		想定される課題
農地	休耕地	・高齢化等による労働力不足で休耕地となっているケースもあり、耕作者の確保が必要。
	荒廃農地(うち再生可能)	・再生には抜根、整地、区画整理、客土、水路の整備・改修等が必要。 ・荒廃農地は小規模なものが点在しており、生産効率は低い。 【再生まで】 荒廃農地 ▶ 抜根、整地 ▶ 水路の整備・改修 ▶ 耕作道の整備
	牧草地	・生産転換には耕起、整地、水路の整備等が必要。
その他の土地	山林、原野、雑種地 など	・作付けまでには土壌調査、貯水池等の水源確保、抜根、耕起、整地、区画整理、客土、水路の整備等が必要。 ・不測の事態が解消された後には原状回復する必要性。 ・耕作者の確保がより一層困難。
	公有地	・関係法令の規定等に基づき、土地の従来機能を損なわないようにする必要。 (例：河川敷の占用においては、治水上の支障が生じないもの等でないといけない。)
	私有地	・土地所有者との貸借調整等が必要。

生産の転換③（措置のスキーム）

- 生産の転換を行う場合であっても、政府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はないか。
- 生産の転換は、現に営んでいる生産事業の縮小を伴うなど、生産の拡大と比べより大きな負担を求める措置であることを踏まえ、要請や指示を行う場合には、その措置に見合った支援措置を講じる必要性もあるのではないか。

■ 生産に関する要請等のスキーム案

- ・ 備蓄の活用や輸入等によっても必要な量が確保できない場合、事態の深刻度に応じて、以下の対象者・スキームでの対応が必要ではないか。



* 現に対象品目を生産していないが、気候や土地の条件、労働力、機械・設備、生産資材などの生産に必要な条件を満たし、対象品目の生産能力を有している者。

【参考】国民生活安定緊急措置法における対応可能性

現行の国民生活安定緊急措置法においては、

- ①現に当該品目を生産している者のみを対象に、**→生産転換には適用不可**
- ②生産の「指示」を行うことができる旨、規定されている **→「要請」の規定はなし**

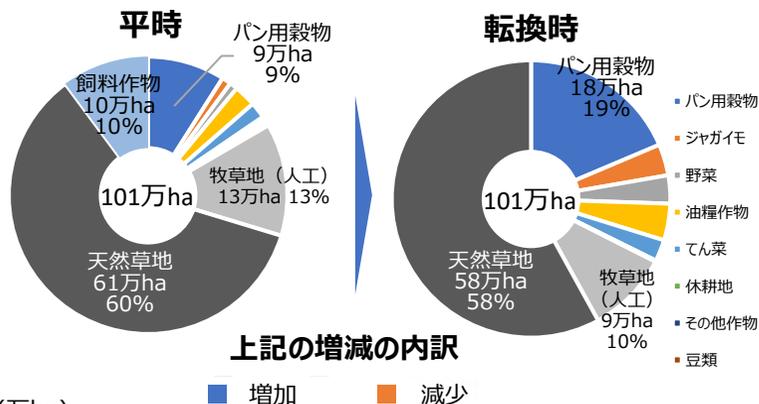
【参考】スイスの意思決定支援システム（DSS）によるシミュレーション

- スイスでは、生産・加工・消費の最適化計算を行うモデル・システムを大学と共同開発。システムを活用して影響の把握や予測・分析等を実施している。
- 例えば、輸入途絶時のシナリオにおける生産構成等の最適化のシミュレーションも実施。熱量効率の高い農産物への生産転換により、1人・1日約2,300kcalの熱量やその他の栄養素を確保することとしており、そのために必要となる農地面積等をシステムで推定している。

輸入途絶時のシミュレーション結果

農地の構成

- ・ 食用穀物、野菜、油糧種子の耕作地が増加し、
- ・ 飼料作物の耕作地や牧草地・草地などが主に減少

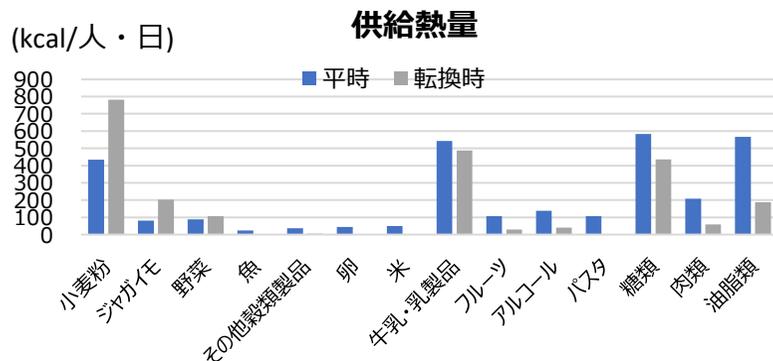


※上記のほか、果樹や多年生作物の耕作地、夏用の放牧地（避暑地）などの合計57万ha（主に夏用の牧草地）の農地が存在するが生産転換による変動はゼロ。

資料：スイス政府ホームページ、「Ernährungspotenzial der landwirtschaftlichen Kulturfleichen」,「Plan sectoriel des surfaces d'assolement」等より作成
注：仮訳に基づくものであり正確な記述は原文を参照。

供給熱量の構成

- ・ 小麦粉やジャガイモの供給熱量が増加し、
- ・ 油脂類や肉類、糖類などの供給熱量が主に減少



栄養素の構成

- ・ エネルギー量に占める炭水化物の割合が増加し、たんぱく質や脂質は低下。植物性たんぱく質の供給が増加。

	平時			転換後			変化率 %
	g	kcal	割合	g	kcal	割合	
炭水化物	335	1,340	44%	355	1,422	61%	+6%
でんぷん	148	591	20%	197	787	34%	+33%
糖質	187	749	25%	159	635	27%	▲15%
たんぱく質	103	412	14%	75	298	13%	▲28%
植物性たんぱく質	39	155	5%	43	173	7%	+11%
動物性たんぱく質	64	257	9%	31	126	5%	▲51%
脂質	127	1,147	38%	64	580	25%	▲49%
植物性脂質	64	572	19%	21	186	8%	▲68%
動物性脂質	64	574	19%	44	395	17%	▲31%
アルコール	17	116	4%	6	41	2%	▲65%
エネルギー供給合計		3,015	100%		2,340	100%	▲22.4%

農地の確保

シミュレーション結果を踏まえ、輸入途絶時に生産転換を行うために最低限必要な農地面積を推定



不測時に備えて国として最低限維持すべき、生産転換可能な面積を約44万ha*と設定（農地計画として閣議決定）



農地計画に基づき、各州に平時から維持すべき生産転換も可能な面積を割当て

* 主に畑と、輪作中の人工牧草地、耕作可能な天然草地とされ、高収量が見込まれる最優良農地と位置付けられている。

2 措置する対策

(2) 割当て・配給

割当て・配給①（基本的な考え方）

- 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必要。
- その手段としては、割当て・配給が考えられるが、その実施に際しては、①対象品目、②対象者、③数量、④管理（収集・運搬・分配の具体的な方法）等について整理することが必要。

割当て・配給の実施に際して整理すべき主な事項

<p>①対象品目</p>	<p>・数ある食料のうち何を対象とするか（品目）、生産財（原材料）か消費財（製品）か生産資材も対象とするか →対象品目の指定</p>	 <p>原材料 製品・加工品 生産資材</p>
<p>②対象者</p>	<p>・誰に対して割当て・配給するか（個人(家庭)、食品製造業、外食産業など） →対象者の範囲の指定</p>	 <p>個人(家庭) 食品製造業 外食産業</p>
<p>③数量</p>	<p>・個々の対象者への分配数量をどう決めるか →供給可能量の把握・決定、一定の基準に基づく、需要部門、需要者毎の割当て・配給数量の指定 ※生産資材の場合は、個々のケースに応じて優先度の高い品目の生産に集中的に配分することが求められる。</p>	 <p>供給可能数量の把握 割当て・配給数量の決定</p>
<p>④管理方法（収集・運搬・販売の具体的な方法）</p>	<p>・必要な品目・数量をいかに集め、いかに運ぶか。 →対象品目の流通経路や運搬者の指定 ・具体的な配給方法をどうするか。 →実際に割当て・配給を行う販売者の登録、割当て・配給を受けるための証明書等の交付</p>	 <p>収集 運搬 販売</p> <p>流通経路や販売方法等の指定</p>
<p>⑤その他</p>	<p>・管理外流通に対してどう対処するか。 →管理外流通・販売の防止、管理・監視体制の構築</p>	 <p>管理外流通の防止のための管理体制の構築</p>

割当て・配給②（現行法令）

- 現行法で割当て・配給の仕組みがあるものは、国民生活安定緊急措置法、食糧法、石油需給適正化法の3法。いずれも、需給の均衡を回復することが相当の期間極めて困難な場合や、当該法で規定するその他の措置をもってしても事態の解決が困難な場合に限り認められているとともに、割当て・配給に必要な具体的な手続き等については、政令で定めることとされている。

割当て・配給に関する規定のある現行法令

法律	対象品目	条文	備考
国民生活安定 緊急措置法 〔昭和48年 法律第121号〕	生活関連 物資等	第26条 物価が著しく高騰し又は高騰するおそれがある場合において、生活関連物資等の供給が著しく不足し、かつ、その需給の均衡を回復することが相当の期間極めて困難であることにより、国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営に重大な支障が生じ又は生ずるおそれがあると認められるときは、別に法律の定めがある場合を除き、当該生活関連物資等を政令で指定し、政令で、当該生活関連物資等の割当て若しくは配給又は当該生活関連物資等の使用若しくは譲渡若しくは譲受の制限若しくは禁止に関し必要な事項を定めることができる。 2 前項の政令で定める事項は、同項に規定する事態を克服するため必要な限度を超えるものであってはならない。	・割当て・配給の発動実績なし
主要食糧の需給及び 価格の安定に関する法律 (食糧法) 〔平成6年 法律第113号〕	米穀	第40条 前2条に規定する措置※をもってしては、第37条第1項に規定する事態を克服することが著しく困難であると認められる場合においては、政令で、米穀の割当て若しくは配給又は米穀の使用、譲渡若しくは譲受の制限若しくは禁止に関し必要な事項を定めることができる。 2 前項の政令で定める事項は、その事態を克服するため必要な限度を超えるものであってはならない。 ※ 出荷制限、売渡し命令など	・割当て・配給の発動実績なし
石油需給適正化法 〔昭和48年 法律第122号〕	石油	第12条 第5条から前条までに規定する措置※をもってしては、第4条第1項に規定する事態を克服することが著しく困難であると認められる場合においては、政令で、石油の割当て若しくは配給又は石油の製造、使用若しくは譲渡若しくは譲受の制限若しくは禁止に関し必要な事項を定めることができる。 2 前項の政令で定める事項は、その事態を克服するため必要な限度を超えるものであってはならない。 ※ 生産計画の作成、使用制限、保有指示など	・割当て・配給の発動実績なし

割当て・配給③（政府全体の意思決定の下での対策の実施）

- 割当て・配給については、現行法令に基づき対応するか、食料や生産資材のみを対象とした新たな措置を設けることが考えられる。
- 国民が最低限度必要とする熱量供給が困難となるような場面では、輸入の途絶等により他の生活関連物資等についても輸入が困難となり、供給不足が生じている場面と考えられる。
- その場合、食料のみならず他の生活関連物資等と一体的に割当て・配給を行うことがスムーズな運用に繋がるため、生活関連物資等全般を対象とする国民生活安定緊急措置法のスキームで対応することが望ましいが、一方で、食料については、深刻な段階において生産転換等の他の措置と連携して対応する必要があるため、政府全体の意思決定の下で必要な措置を一体的に実施することが必要。

割当て・配給の措置を実施するに当たっての各手法のメリット・デメリット

	メリット	デメリット・留意点
<p>現行法令 (国民生活安定緊急措置法) に基づく割当て・配給の実施</p> <p>※ 食糧法によっても割当て・配給の措置をとることは可能だが、対象品目が米穀に限られる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・食料のみならず他の生活関連物資等も対象。食料以外の物資と合わせて割当て・配給する場合、一体的に運用可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国民生活安定緊急措置法の措置は、一般物価が著しく高騰し又は高騰するおそれがないと発動できず、食料の深刻な供給不足だけでは対応できない。 <p style="text-align: center;">一方、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国民が最低限度必要とする熱量供給が困難となるような場面では、輸入の途絶等により他の生活関連物資等についても輸入が困難となること等により、一般物価が著しく高騰する状況と考えられ、国民生活安定緊急措置法に基づく割当て又は配給が発動可能ではないか。
<p>新たな措置による 割当て・配給の実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・出荷の調整や生産の拡大・転換等他の新たに設ける措置と一体的な運用が可能。 ・一般物価の高騰とは関係なく、食料のみが減少する場合でも発動が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・食料及びその生産に必要な資材のみしか対象とならない。

2 措置する対策

(3) 価格の規制・統制

価格の規制・統制①（現行法令の概要）

- 必要な供給量が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、それにより必要な食料確保が困難となるケースも発生するおそれ。
- 急激な価格の高騰への法的な対応としては、現行法令において以下の2つがある。
 - ・国民生活安定緊急措置法による標準価格及び特定標準価格の設定
 - ・物価統制令による統制額の指定

法律	措置	発動要件	内容	備考（発動実績、罰則など）
国民生活安定 緊急措置法 〔昭和48年 法律第121号〕	標準価格の設定	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	<ul style="list-style-type: none"> ・対象となる物資（指定物資）の指定 ・標準価格の設定 ・標準価格以下の価格で販売すべきことの指示 	<ul style="list-style-type: none"> ・第一次石油危機の際、4物資で標準価格を設定 ※家庭用灯油、家庭用液化石油ガス（LPG）、ちり紙、トイレットペーパー（詳細は次ページ） ・正当な理由なく指示に従わなかった場合はその旨公表 ・食料や繊維など国民生活との関連性が高い物資のほか、建設資材や基礎的な原材料など生産活動に不可欠なものも対象となり得る
	特定標準価格の設定	標準価格の設定によってもなお指定物資の価格の安定を図ることが困難で、特に必要のある場合	<ul style="list-style-type: none"> ・対象となる物資（特定物資）の指定 ・特定標準価格の設定 ・特定標準価格を超えた販売に対し、販売額との差額に相当する課徴金の徴収 	<ul style="list-style-type: none"> ・発動実績なし
物価統制令 〔昭和21年 勅令第118号〕	統制額の指定	物価が高騰している又はそのおそれがある場合であって他の措置によっては価格安定を確保することが困難である場合	<ul style="list-style-type: none"> ・統制価格の指定 ・統制額を超える契約・販売等の禁止 	<ul style="list-style-type: none"> ・終戦直後に約1万品目について統制額を指定 ・現在指定されているものは公衆浴場入浴料のみ ・10年以下の懲役または500万円以下の罰金

価格の規制・統制②（発動事例及び現行法令のスキーム）

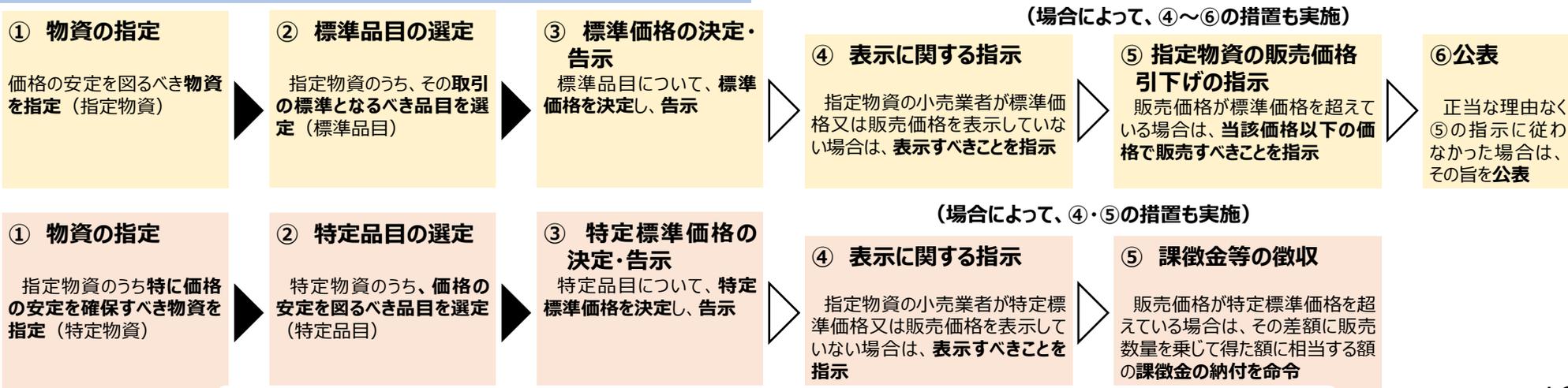
- 国民生活安定緊急措置法に基づく標準価格については、第一次石油危機の際に実際に設定した事例がある。
- 食料供給が長期に渡って不足するような極めて深刻な段階では、海外からの輸入や物流が途絶し、その解消の目途が立たないと考えられるため、食料のみならず様々な物品が不足し、一般物価水準が高騰し、国民生活安定緊急措置法が発動できる状態と考えられる。
- 買占め等による価格の急騰等については、買占め防止法の適用が適切ではないか。一方、極めて深刻な段階において、限られた食料を公平に分配するためには、安定した価格で供給することが必要であるため、国民生活安定緊急措置法の割当て・配給等の措置と一体的に行うことも考えられるのではないか。

第一次石油危機の事例

- 1973（昭和48）年 10月 第4次中東戦争勃発、ペルシャ湾岸6か国による原油価格値上げ通告
 11月 石油製品を中心に価格引上げ、買い急ぎが発生
 12月 国民生活安定緊急措置法の公布・施行
- 1974（昭和49）年 1月 家庭用灯油、家庭用液化石油ガス（LPG）、ちり紙、トイレットペーパーの4物資について標準価格を設定

家庭用灯油	店頭渡し	380円
家庭用LPG	10kg充填容器入り	1,300円（8月より1,500円）
ちり紙	800枚	235円
トイレットペーパー	古紙使用55m 4個 パルプ使用60m 4個	220円 240円

国民生活安定緊急措置法に基づく標準価格等設定のフロー



→ 政府が一体となって、国民生活安定緊急措置法と連携して対応する必要

3 論点整理

論点整理

- 事態が深刻化し、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段階においては、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であり、引き続き輸入や生産等に関する措置を講じつつも、生産の転換や割当て・配給等の措置も行っていく必要があるのではないか。
- 熱量を重視した品目への生産の転換を行う場合、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、農地や資材等の手当て等の生産可能性や経済的損失が発生するリスクなどを十分に考慮した上で、現に生産はしていないが生産能力を持つ者も対象とする必要があるのではないか。
この場合、生産転換すべき品目については、熱量効率だけでなく他の栄養素も考慮する必要があるのではないか。
- 生産の転換においては、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する必要があるのではないか。
- 割当て・配給を行う場合、輸入の途絶又は輸入能力の大幅な減少が最大の要因として考えられ、このような場合には食料だけでなく他の生活関連物資の不足も問題化していると考えられる。このため、国民生活安定緊急措置法のスキームを活用することが適当ではないか。この場合でも、食料増産等の他の措置と連携するため、政府全体の意思決定の下で対応することが必要ではないか。
- 同様に、価格の規制・統制については、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のスキームを活用することが適当ではないか。この場合でも、割当て・配給等の他の措置と連携するため、政府全体の意思決定の下で対応することが必要ではないか。

II 政府対策本部及び関係省庁の役割

1 政府対策本部及び関係省庁の役割

不測時に想定される関係省庁の役割、連携の必要性

- 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と考えられるが、現在は、政府の意思決定や指揮命令を行う体制・仕組みが存在しない。

不測時に食料供給を確保するためには、農林水産省だけでなく
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必要

＜不測時に主に想定される関係省庁の役割、連携が必要となる対策（例）＞

消費者対策

- 消費者の不安感の解消に向けた需給や価格、対策等についての正確で分かりやすい情報提供

等

【消費者庁、内閣府】

輸入の確保

- 輸入先の多角化等の対応を講じる上での外交対応
- 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

等

【外務省、財務省、厚生労働省】

円滑な物流の確保

- 食料や生産資材の国内運送の円滑化、保管施設の確保
- 平素からの輸入における船舶・港湾設備の確保

等

【国土交通省】

生産の拡大

- 地方自治体との連携
- 肥料や石油等の生産資材の確保

等

【総務省、内閣府、経済産業省】

しかし、

関係省庁が一体となって食料供給を確保するために
政府全体の意思決定や指揮命令を行う体制・仕組みが存在しない

【参考】法律に基づき臨時に設置される政府対策本部の例

	武力攻撃事態等対策本部	新型インフルエンザ等対策本部	非常災害対策本部
根拠法	武力事態対処法※1、国民保護法※2	新型インフルエンザ等対策特別措置法	災害対策基本法
法目的	我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保	新型インフルエンザ等の発生時において国民の生命及び健康を保護し、並びに国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすること	社会の秩序の維持と公共の福祉の確保
対象とする事態	<ul style="list-style-type: none"> 武力攻撃事態等（武力攻撃予測事態、武力攻撃事態） 緊急処理事態（武力攻撃に準ずるテロ等の事態） 	新型インフルエンザ等（新型インフルエンザ、新感染症）	暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他により生ずる被害
本部設置の発動要件・意思決定プロセス	<ol style="list-style-type: none"> ① 内閣総理大臣は、武力攻撃事態等又は存立危機事態に至ったときは、対処基本方針案を作成 ② 対処基本方針案の閣議決定 ③ 対処基本方針の国会承認、公示 ④ 対処基本方針が定められたときは、閣議決定を経て、臨時に内閣に事態対策本部を設置 ⑤ 事態対策本部の設置について国会報告、公示 	<ol style="list-style-type: none"> ① 内閣総理大臣は、新型インフルエンザ等の発生に備えて、政府行動計画を作成（あらかじめ、新型インフルエンザ等対策推進会議の意見を聴く） ② 政府行動計画案の閣議決定 ③ 閣議決定後に国会報告、公示 ④ 厚生労働大臣は、新型インフルエンザ等感染症の発生について公表後、内閣総理大臣に対し、病状等について報告 ⑤ 病状の程度が一定以上の場合は、閣議決定を経て、臨時に内閣に政府対策本部を設置 ⑥ 政府対策本部設置について国会報告、公示 	<ol style="list-style-type: none"> ① 内閣府に設置された中央防災会議において防災基本計画を作成 ② 中央防災会議は、防災基本計画を作成・修正したときは、内閣総理大臣に報告するとともに、指定行政機関の長等に対し通知、要旨を公表 ③ 非常災害の発生又はそのおそれがある場合において、災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、臨時に内閣府に非常災害対策本部を設置 ④ 非常災害対策本部設置について告示
構成員	対策本部長：内閣総理大臣 対策本部員：すべての国務大臣	政府対策本部長：内閣総理大臣 政府対策本部員：すべての国務大臣	政府対策本部長：内閣総理大臣 政府対策本部員：内閣総理大臣が任命する者
対策本部長の権限	各省庁や地方公共団体が実施する対処措置に関する総合調整、指示	各省庁、都道府県等が実施する新型インフルエンザ等対策に関する総合調整、指示	各省庁、地方公共団体等に対する災害対策に関する総合調整、指示

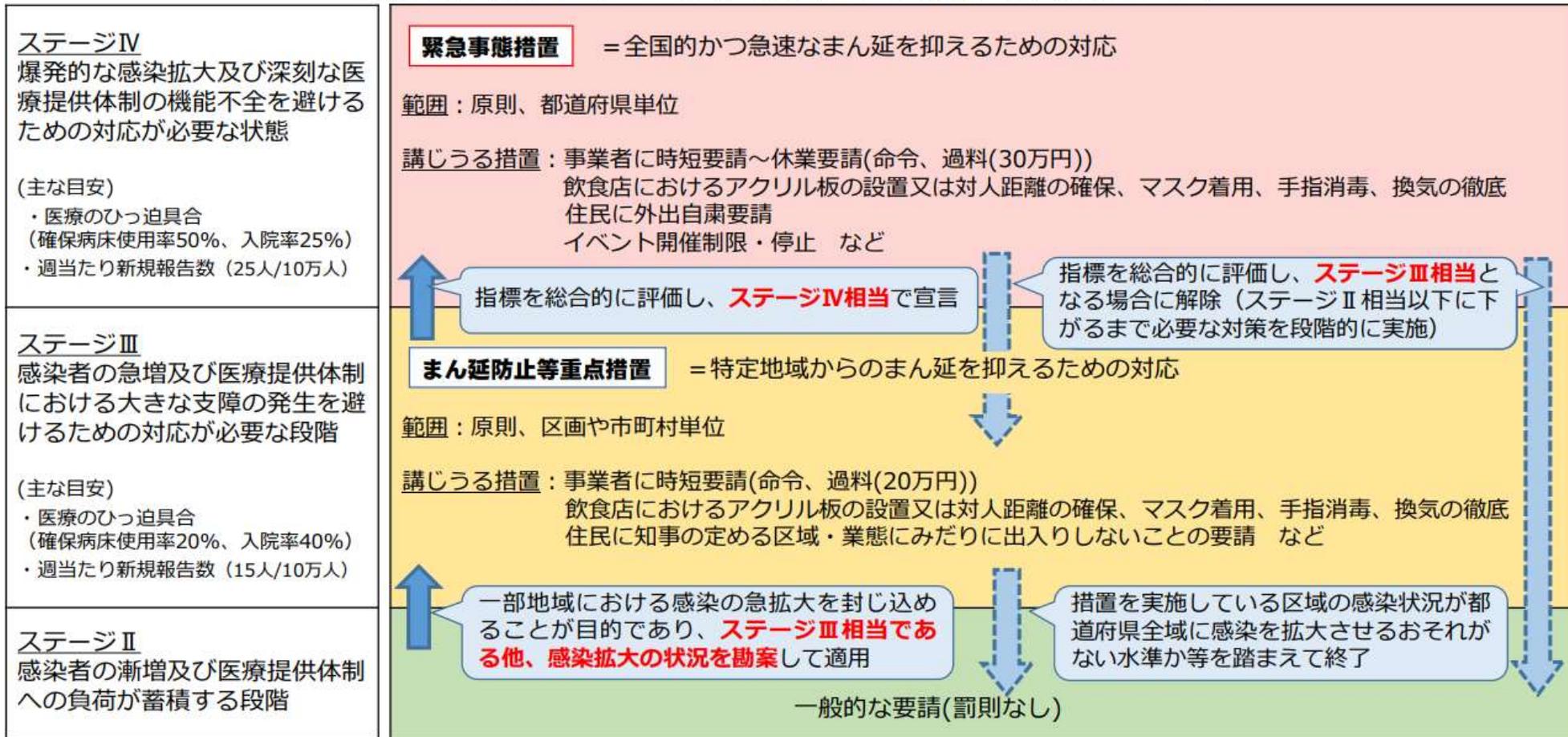
※1 武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律

※2 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律

政府本部による宣言（公示）～新型インフルエンザ等対策特別措置法の例～

- 新型インフルエンザ等対策特別措置法においては、新型インフルエンザ等対策本部の下で、事態の進行に応じ、緊急事態措置、まん延防止等重点措置という2つの措置を講ずるフェーズを決定することとしており、それぞれ適用要件がある。
- 緊急事態措置においては、指標を総合的に評価し、政府対策本部が宣言（＝公示）を行うことによってステージを移行するスキームとなっている。

緊急事態措置、まん延防止等重点措置等について (個別の都道府県の扱いについては、機械的に行うのではなく、その都度、総合的に判断)



※緊急事態措置及びまん延防止等重点措置に係る要請に伴う支援については、要請に応じたこと、要請による経営への影響の度合い等を勘案し、公平性の観点や円滑な執行等が行われることに配慮し、十分な理解を得られるようにするため、必要な支援となるよう努める。

事態の進行に応じた政府の体制と対策①（平時～政府対策本部設置）

- 食料の供給不足に迅速に対応するためには、平時から国内外の食料需給の調査や国内における在庫の把握等を行っておくことが必要。
- 冷害、干ばつなど、大幅な供給不足により国民生活・国民経済に重大な影響をもたらす可能性のある事象が発生した場合には、供給不足によるリスクが高まっている旨を農林水産大臣から内閣総理大臣へ報告することとし、内閣総理大臣が食料確保のための対策を講ずる必要があると認めるときに政府対策本部を設置することとしてはどうか。
- 体制を構築するに当たって、関係省庁が多数存在し、調整が困難となること、また新型インフルエンザ等対策特別措置法など他法令の例から、事態に応じた対策がより効果的に行われるよう、内閣総理大臣を長とすべきではないか。
- また、政府においては、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はないか。

食料供給の状況

政府の体制

対策等

平時

平時から実施する取組・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予め整理

- 国内外の食料需給の調査
- 民間（製造・流通）在庫の把握（報告徴収・調査等）

農林水産省による情報収集

重大な影響をもたらす供給不足が発生するおそれの段階

農林水産大臣は内閣総理大臣に対して、食料の供給不足のリスクが高まっている旨を報告

- 国内外の食料需給の調査
- 民間（製造・流通）在庫の把握（報告徴収・調査等）
- 備蓄の活用による需給の調整
- 消費者対策

世界の主な産地における冷害、干ばつなど、大幅な供給不足が発生し、国内に重大な影響をもたらす可能性のある事象の発生

政府対策本部の設置

内閣総理大臣は、政府として食料確保のための対策を講ずる必要があると認めるときは本部を設置

- 【要請＋インセンティブ措置】**
- 食料供給の増大（輸入・生産）
 - 出荷の調整
- の要請
（売惜み防止・仕向先バランスの調整）

不足している品目の状況等を踏まえ、政府としてとるべき方針を決定

事態の進行に応じた政府の体制と対策②（本部設置～）

- 政府対策本部が立ち上がった後は、供給減少の影響の深刻度に応じ、段階的な措置をとれるようにすべき。具体的には、第2回検討会で提示した定量的な目安である「重要な品目の2割減少」、「供給熱量が1人1日1,900kcalを下回るとき」を一つの目安としてはどうか。
- 指示等の法的対策が必要となる段階になった場合には、政府本部がその宣言を行い、対象となり得る事業者や国民に対しても、当該段階で求められる可能性のある措置を周知することとしてはどうか。

食料供給の状況

政府の体制

対策等

政府対策本部の設置

供給不足により影響が発生する段階

供給不足や供給不足への懸念により、国民の食生活や企業の事業活動に大きな影響が発生

国民生活・国民経済上重要な品目が2割以上減少（※）

供給対策を講じなければ国民生活や国民経済に大きく影響するときは、その段階に至った旨を**宣言（公示）**

【計画作成・提出指示＋インセンティブ措置】

- 食料供給の増大（輸入・生産）
 - 出荷の調整（計画的な出荷等）
- ⇒指示を受けた事業者は計画作成

それでも食料供給が確保できない場合

- 計画変更の指示
- ⇒事業者は提出した計画に沿った対応

極めて深刻な段階

特に国民生活面での重大な支障が発生するおそれ

供給熱量が1,900kcal/人・日を下回る（※）

供給が不足する状況が続き、国民の生命に必要な食料供給に重大な支障が生じ、対策が必要と判断したときは、その段階に至った旨を**宣言（公示）**

- 生産転換（計画策定/計画変更の指示）
※生産転換は、熱量重視の作物に転換
⇒他品目（現在の作付品目）の生産減少を伴う。
- 割当て・配給の実施

（※）第2回で提示した案。

2 論点整理

論点整理

- 不測時においては、全ての関係省庁が一体となって対策を実施していくことが重要であり、政府全体の意思決定を行う、内閣総理大臣を長とする体制を立ち上げる必要があるのではないか。
- 政府においては、予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はないか。冷害、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た時点において政府対策本部を設置することが必要ではないか。
- 政府対策本部は、内閣総理大臣が必要があると認めるときに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措置の総合調整等を実施することが適当ではないか。関係省庁は、その決定に基づき所掌に従って、措置を実施することとしてはどうか。
- 新型インフルエンザ等対策特別措置法と同様、食料の供給不足の段階に応じ、必要な措置を実施することとしてはどうか。その際、供給不足の段階の進行に応じて、政府対策本部が宣言し、対象となり得る事業者や国民に対しても、当該段階で求められる可能性のある措置を周知することとしてはどうか。
- 宣言については、事態の深刻度に応じ、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割減少には至っていないが、価格上昇などの実態的な影響発生段階））、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のではないか。