

規制の事前評価書

法律又は政令の名称：食料供給困難事態対策法案

規制の名称：(1) 出荷・販売、輸入又は生産・製造に関する計画届出

(2) 出荷・販売、輸入又は生産・製造に関する計画変更及び実施

(3) 立入検査等の実施

規制の区分：新設、改正（拡充、緩和）、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局：農林水産省 大臣官房 政策課

評価実施時期：令和5年12月～令和6年2月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。（現状をベースラインとする理由も明記）

現下の情勢として、世界人口増加に伴う食料需要の増大や気候変動に伴う農産物の不作等の様々な要因により、国内における食料の供給量が大幅に不足するリスクが高まっている。

このため、一般に食料の中でも、国民が日常的に消費している品目や、食品製造業や外食産業において幅広く使用される品目等、国民の食生活及び国民経済上、代替性がなく不可欠なものとして特に重要な位置を占めている品目（「特定食料」という。以下同じ。）については、供給が大幅に不足することとなる場合、国民に対する食料の安定供給に関する各種規制を設けないこととすると、

- ① 栄養バランスや食生活の多様性が欠け、日常の健全な食生活を営めなくなるという心理的不安が広がり消費者のパニックの発生等が生じる、
- ② 食品製造業や外食産業においては仮に原材料を変更すると製品ラインナップの変更や生産ライン増改設の設備投資の負担が過大である場合が多く、代替原材料の使用が現実的に困難であるため、原材料の高値掴みによる損失、営業規模の縮小や休業を余儀なくされる

など国民の食生活又は国民経済に支障を生ずるおそれがある。

また、特定食料の供給不足による国民生活・国民経済への支障は、年単位等長期的な視点に立てば、異常気象等の要因の解消、供給量が減少した品目の価格上昇に伴う需要

減少と供給増加といった市場メカニズムにより、国による措置がなくともある程度の改善が想定される。

しかし、その場合、措置がある場合に比べ、長期間支障が継続する間に、

- ・ 要因となっている異常気象等又はその継続が、収穫時期の異なる複数の作物収量を減少させる可能性があり、相乗的に社会混乱が増大することがあること
- ・ 企業の倒産や生産ラインの縮小が発生し、原材料の供給が回復しても、加工や輸送等の社会全体の食料の供給能力の回復が緩慢になることがあること

から、国の積極的な措置によって、早期から支障を解決し、その程度を和らげるよう努めるか、又は支障の発生そのものを防止する必要がある。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討(新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性)

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯(効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと)を明確かつ簡潔に記載する。

【課題及びその発生原因】

食料の供給が不足する事態にあつては、売惜しみが生じたり、買占め・買い急ぎが発生したりすることにより、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。

また、供給量が不足する食料につき、事業者にとっては適切な供給量や供給時期の見極めが困難となるほか、差損が発生するリスクが高くなることを考慮し十分な供給量を確保しないおそれや購買力のある特定の事業者に供給が過度に集中・偏在するおそれがある。このような事態に対応するためには、供給不足が生じる兆候が生じた早い段階から、事態の段階に応じて、輸入・生産の拡大、食用への出荷調整等の供給量を増加させるための措置や、売惜しみの防止、地域間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。

食料の供給が不足する事態に対応するための現行制度は存在するものの、本法案が想定している食料の供給が大幅に不足する事態に対処するためには、

- ① 対象となる物資が限定されている(主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(平成6年法律第113号)については、対象品目が米穀のみ。)、対象となる事態が食料の供給が減少する時ではない(国民生活安定緊急措置法(昭和48年法律第121号)については、対象場面が、一般物価が高騰している場合に限られる。)などの理由から措置の発動場面が限定的である
 - ② 異常気象等の兆候を捕捉した段階から、措置を講じることができない
 - ③ 供給の確保が必要な食料を現に生産していない事業者に対しては増産の指示ができないなど、食料の供給量を増加させるための措置が不十分である
- といった課題がある。

【規制以外の手段】

規制以外の手段として予算措置を講じ、事業者による出荷調整等の自主的な取組を促進するのみの対応とすることも考えられるが、事業者の自主的な取組に任せた場合、供給が不足する品目について、競合他社の確保量が不明であると、適切な確保量が見極められず、経営リスクを考慮して確保に消極的となることにより、全体として供給量が不足するおそれがあるため、国が国内の供給量を把握し、状況に応じて対策を講ずることができるようにするため規制手段を採用することが妥当である。

【規制の内容】

措置対象特定食料等の確保について

① 出荷・販売、輸入又は生産・製造に関する計画届出

食料供給困難事態（特定食料の供給が大幅に不足し、又は大幅に不足するおそれが高いため、国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営に支障が生じたと認められる事態をいう。）を解消するため、供給を確保すべき特定食料及び当該特定食料に係る生産資材（「措置対象特定食料等」という。以下同じ。）の出荷・販売、輸入又は生産・製造の事業者に対し、出荷・販売、輸入又は生産・製造に関する計画作成・届出を指示することができることとする。

② 出荷・販売、輸入又は生産・製造に関する計画変更及び実施

食料供給困難事態を解消するため特に必要があると認めるときは、①の計画の届出をした者に対し、計画変更の指示をすることができることとする。

また、①②の計画を届け出た者に対し計画に即した出荷・販売、輸入又は生産・製造に取り組むよう遵守義務を課す。

③ 立入検査等の実施

措置対象特定食料等の出荷・販売、輸入又は生産・製造の事業者等に対し、業務若しくは経理の状況について報告、又は立入検査させることができることとする。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

遵守費用として、措置対象特定食料等の出荷・販売、輸入又は生産・製造の事業者について、計画作成又は変更のための事務費用、変更計画に基づく当該措置対象特定食料等の確保に係る追加費用及び確保のための経営変更に伴い生ずる費用が考えられる。

※ 遵守費用については、本規制において対象とする品目が多様であること、食料供給困

難事態が様々な要因により発生すること、事態に応じて対処方法や事業者等が多岐に渡ることから定量化することが困難である。

行政費用として、国について、総合調整事務の発生、事業者に対する指示、計画を変更させる事業者の選定、公表、立入検査等の事務の発生等が考えられる。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

規制緩和に該当しない。

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定性的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

本規制は、国民に対する食料の供給及び入手を確保する必要な体制の構築及び食料の供給量の増大を図ることにより、国民生活の安定と国民経済の円滑な運営の確保に資することを趣旨としているところ、事業者に対し計画の作成・届出を指示することにより、時点における食料の供給量を把握することが可能となり、今後の対策を効率的に講ずることができる。また、各種規制により特定食料の供給不足の兆候を捕捉した段階から政府関係機関が一体となり財政的支援と併せて指示等の実行力のある措置を実施することでその実効性の担保等を図ることができる。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

便益の価値化は困難であるものの、不足した食料の供給量を回復することにより国民生活の安定と国民経済の円滑な運営に支障が生ずることを防止し、又は解消することができるといった効果が期待できる。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

規制緩和に該当しない。

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

本規制は、国民生活・国民経済上の支障が生じている食料供給困難事態においても食料の供給を引き続き確保できるよう、事業者に対し供給量や期間等に係る計画変更の指示を行うものであるが、事業者の経営に対して制限をかけることとなるため、負の影響がないとは言えない。しかし、規制の運用に当たっては、緊急事態食料安全保障指針（平成 24 年 9 月農林水産省決定）の考え方と同様に、政府の介入は、事業者の自主的な経済活動に委ね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とする。具体的には、本規制について客観的な基準を設けた上で個々の事業者を選定し、また、具体的な規制について個々の事業者の経営事情等に鑑み、可能な範囲で講ずることとする。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記 2～4 を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

本法案では、国民に対する食料の供給及び入手を確保する必要な体制の構築及び食料の供給量の増大を図ることにより、国民生活の安定と国民経済の円滑な運営の確保に資することを趣旨としているところ、各種規制によりその実効性の担保等を図ることができると考えており、増加する費用を上回る便益を得ることができるものである。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

措置対象特定食料等の確保については、措置対象特定食料等の供給が不足した際に事業者に対して出荷販売計画、輸入計画、生産計画及び製造計画の届出指示、必要に応じた当該計画の変更指示及び計画の遵守義務とともに、計画に従った出荷・販売等を行っていない又は計画変更の指示に従わない場合等にその旨を公表することができる。この点、計画届出の指示及び計画変更の指示について、努力義務とすることも考えられるが、措置対象特定食料等の供給が不足し、事業者措置対象特定食料等の供給確保のための取組依頼を行う場合、より実効性の高いスキームが求められることから、指示、義務付けについて妥当な規制であると考えている。

また、実際の出荷・販売等は経営活動の一環として行われるものであり、外部要因によ

り措置対象特定食料等の確保ができず、計画通りに取り組むことが困難な事態が想定されることから、公表規定については、「正当な理由がなく」という留保を付している。

なお、出荷・販売の調整、輸入及び生産・製造の要請等の規定に必要な限度で立入検査を行う規定を設けているところ、措置対象特定食料等の確保に係る規定については出荷・販売を行っている事業所に立ち入って検査することが見込まれること、オンライン等の代替手段による場合、網羅的に検査できないことが見込まれること等を踏まえて原則実地検査とする。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

不測時の食料安全保障に関する課題について、有識者や関係行政機関を構成員とする「不測時の食料安全保障に関する検討会」を令和5年8月から12月にかけて開催し、12月に検討すべき事項を取りまとめた。

<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/kentoukai.html>

※ 不測時の食料安全保障に関する検討会 取りまとめ概要

- ① 食料の供給の確保のための要請を行い、要請だけでは十分でない場合における計画作成の指示の措置を講ずること
- ② ①による計画作成の指示だけでは十分でない場合における計画変更の指示の措置を講ずること

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を踏まえることとする。

本法案の施行後5年を目途に実施する。

- ⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

本規制においては、対象とする品目が多様であること、食料供給困難事態が様々な要因により発生すること、事態に応じて対処方法が多岐に渡ること、事業者の規模によって規制による影響度が異なることから一定の指標を設定することは困難である。