

食料供給困難事態対策法について

令和 6 年 8 月

農林水産省

法制定の背景

世界の食料安全保障に関するリスクの高まり

世界人口の増加など食料需要の増加

これまで

- ・ 単収の増加
 - ・ 収穫面積の増加（森林の開発等）
- により対応してきたが、さらなる増加には限界

その一方

供給を不安定化させる要因の多様化、影響の深刻化

異常気象の頻発化、被害の激甚化

干ばつ、高温等による
世界同時不作等

家畜伝染病や植物病害虫の侵入・まん延リスクの増大

アフリカ豚熱、鳥インフルエンザ等による生産、輸入への影響

新たな感染症の発生リスクの高まり

感染症による国内外の物流・サプライチェーンへの影響

地政学的リスクの高まり

政治情勢に起因した食料や肥料貿易の制限・規制等

穀物等の畜産需要や非食用需要の増加

新興国・途上国の畜産需要や、バイオ燃料需要の増加

輸入競争の激化

需給ひっ迫時の買い負けリスク

食料供給を不安定化させるリスクの世界的な高まり、需給不安定化の中で、我が国もより一層大きな影響を受けるおそれ

既存制度の限界

政府の体制

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仕組みは存在しない

【不測時に必要な対策（例）】

消費者対策

消費者の不安解消に向けた情報提供等

【消費者庁】

輸入の確保

外交対応、通関手続きの迅速化と安全性確保の両立、関税の軽減・減免等

【外務省、財務省、厚生労働省】

物流の確保

食料や生産資材の運送円滑化、保管施設の確保等

【国土交通省】

政府全体での取組が必要

既存法制度

不測時の対応に関し、既存法制度には以下のような課題

対象物品や対象場面が限定的

（国民生活安定緊急措置法）

一般物価が高騰する場合しか対応を行うことができない

（買占め等防止法）

買占め又は売惜しみが行われるなど問題が明らかとなった場合しか対応を行うことができない

（食糧法）

米のみ

措置の内容が十分でない

（国民生活安定緊急措置法）

出荷に関して業種間の配分の調整などを行うことができない

対象品目を生産していない事業者への指示は行うことができない

など

不測時の食料供給確保のための新たな法制度が必要

食料供給困難事態対策法の全体概要

- ・ 不測の要因により我が国の食料供給が大幅に不足するリスクが増大。供給不足時には国民生活・国民経済に重大な影響が発生するおそれ。
- ・ **食料供給が不足する兆候の段階から、政府一体となって必要な対策を講ずる**ことで、食料供給が困難となる事態を未然に防止し、または事態の深刻化を防ぐための新たな法律「食料供給困難事態対策法」が令和6年6月の通常国会にて可決・成立。（公布日（R6.6.21）から1年以内に施行）

事態の段階

政府の体制

主な措置

【平時】

平時や困難兆候、困難事態における対策の基本的な考え方（基本方針）を閣議決定

＜国内外の情報収集＞

- 国内外の食料需給に関する状況の調査
- 特に、特定食料に係る民間の在庫等に関する調査

【食料供給困難兆候】

- 異常気象や動植物疾病の発生・まん延等により、特定食料の供給が大幅に不足、又はそのおそれ
- 供給確保のための措置を講じなければ、食料供給困難事態の発生を防止できなくなる事態（特定食料：米、小麦、大豆など国民生活・国民経済上重要な食料）

【政府対策本部】

- ・ 農相の報告をもとに、総理大臣が設置
- ・ 総理と全閣僚により構成

○ 実施方針の策定

政府本部の下で、事態の深刻度に応じ、関係省庁が行う必要な対策の方針を決定

＜民間の自主的な供給確保の取組を要請＞

※対象は特定食料・特定資材

- 出荷・販売の調整
（売惜しみ防止・仕向け先調整等の計画的出荷・販売）
- 輸入の促進
- 生産・製造の促進

要請

【食料供給困難事態】

- 特定食料の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれが高い
- 国民生活の安定又は国民経済の円滑な運営に支障が発生（目安となる基準（想定）：供給量が平時の2割以上減、買占めや価格高騰等が発生）

＜本部による公示＞

- 事態の進行に応じ実施方針を見直し

＜供給量の正確な把握、供給確保のための指示＞

- 出荷・販売の調整
- 輸入の促進
- 生産・製造の促進

計画作成指示

⇒ 事業者は計画を作成・届出

（これらの措置でも供給確保できない場合）

○ 計画変更の指示

⇒ 事業者は計画を変更し、計画に沿った事業を実施

＜本部による公示＞

- 事態の進行に応じ実施方針を見直し

＜熱量を重視した食料の生産・配分＞

- 生産転換の要請・指示
- 割当て・配給の実施（国民生活安定緊急措置法）

- 国民が最低限度必要とする食料の供給が確保されず、又は確保されないおそれ

（目安となる基準（想定）：1人1日当たりの供給熱量が現在の摂取熱量である1,900kcalを下回る（おそれ））

要請等に応じる事業者に対する財政上の措置

要請を基本

食料供給困難事態対策法のポイント

- (1) 政府対策本部の下で政府一体となった対策を実施
- (2) 供給不足の兆候が明らかになった段階から対策を実施し、
事態の進行に応じて対策を追加 ～事態の段階を区分して対策～
- (3) 重要な食料と資材を指定
- (4) 平時からの対策 ～基本方針の策定、情報収集（報告徴収）～
- (5) 不測時（供給困難時）の供給確保対策
- (6) 供給確保対策の実効性を担保するための措置 ～財政上の措置、罰則～

(1) 政府対策本部の下で政府一体となった対策を実施

食料供給困難事態対策本部（第5条～第14条）

(ア) 食料供給困難事態対策本部の設置（第5条～第14条）

- ・ 食料供給困難兆候が発生した旨の農林水産大臣による内閣総理大臣への報告を踏まえ、
内閣総理大臣を本部長、全ての国務大臣を本部員とする本部を設置。

(イ) 食料供給困難事態対策の実施に関する方針（実施方針）の策定（第9条）

- ・ 供給確保を図るべき特定食料（米穀、小麦、大豆などを政令で指定）及び
当該品目の生産に必要な不可欠な資材である特定資材について、
本部が供給目標数量や供給確保のための対策等を盛り込んだ実施方針を策定。
当該方針に基づき関係省庁が連携して対応。

実施方針で定める関係省庁の施策の例

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

輸入の促進

- 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

円滑な物流確保

- 食料や生産資材の国内運送
の円滑化、保管施設の確保、
輸入における船舶・港湾設備の
確保等に係る事業者への協力
要請 等

生産のための燃料の不足

- 石油等のエネルギーを石油需給
適正化法などにより確保 等

(ウ) 食料供給困難事態の発生への公示（第12条）

- ・ 本部長は、
 - ① 食料供給困難事態が発生したとき（第1項）
 - ② 国民が最低限度必要とする食料の供給が確保されず、又は確保されないおそれがあるとき（第3項）は公示をし、その旨を国会に報告する。

(2) 供給不足の兆候が明らかになった段階から対策を実施し、 事態の進行に応じて対策を追加 ～事態の段階を区分して対策～

事態の段階

平時

食料供給
困難兆候

干害、冷害その他の気象上の原因による災害、植物に有害な動植物又は家畜の伝染性疾病の発生又はまん延その他の事象が生じたことにより、特定食料（米穀、小麦、大豆等を想定）の供給が大幅に不足し、又は不足するおそれがあるため、特定食料の安定供給の確保のための措置を講じなければ**食料供給困難事態の発生を未然に防止することが困難になると認められる事態**

本部による公示

食料供給
困難事態

特定食料の供給が大幅に不足し、又は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**

本部による公示

国民が
最低限度
必要とする
食料の
供給が
確保
されない
おそれ

食料供給困難事態において、**国民が最低限度必要とする食料の供給が確保されず、又は確保されないおそれがあると認めるとき**

平成の米騒動の例（平成5年）

夏頃には、北日本を中心とした異常低温やいもち病の全国的な多発等により大不作の兆候がみられ、市場関係者の間で需給への不安感が高まっていた。しかし、9月に至るまで、需給の見通しが示されず対策が行われなかった。

<目安となる基準>

- ・ 平時と比べた供給量が **2割以上減少する（おそれ）**
- ・ 国民生活・国民経済への支障の発生（買占め、価格高騰など）

※ 過去の事例、事業者へのヒアリングを踏まえ、平時と比べた供給量が2割以上減少した場合、概ね全ての品目で大きな影響が発生。
※ 品目によっては、関連産業の規模・範囲や、長期保存の可否、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があるため、2割は一つの目安。

<目安となる基準>

- ・ 1人1日当たりの供給熱量が現在の摂取熱量である **1,900kcalを下回る（おそれ）**

※ 現在の摂取熱量の水準を踏まえると、1人1日当たりの供給熱量が1,900kcal*を下回ると国民の生命維持にも影響。

* 2019年の摂取熱量：1,903kcal
* 2022年の供給熱量：2,260kcal

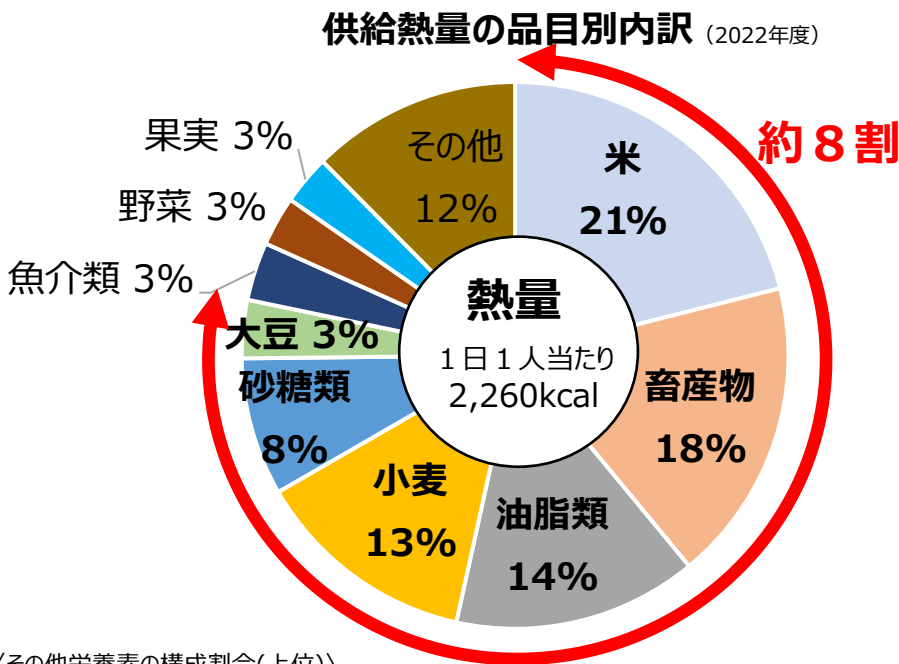
(3) 重要な食料と資材を指定

特定食料と特定資材（第2条）

特定食料 米穀、小麦、大豆その他の農林水産物であって、国民が日常的に消費しているものその他の**国民の食生活上重要なもの**又は食品(中略)の製造若しくは加工若しくは食事の提供を行う事業において原材料として重要な地位を占めるものその他の**国民経済上重要なもの**として**政令で定めるもの**（当該農林水産物を原材料として製造し、又は加工した食品であって政令で定めるものを含む。）をいう（第2条第1号）

特定資材 特定食料の生産に必要不可欠な資材として**政令で定めるもの**（その原材料を含む。）をいう（第2条第2号）

想定する食料



想定する生産資材

	概要（機能・効用、自給割合など）
肥料	● 尿素、りん安（りん酸アンモニウム）、塩化加里（塩化カリウム）は、ほぼ全量を輸入。 ● 食料供給が不足する場合に国内生産を増大させるためには肥料の確保が不可欠。
飼料	● 「濃厚飼料」の約9割は輸入に依存する一方、「粗飼料」の約8割は国内で自給。 ● 畜産物の生産確保には飼料の調達が課題。
農薬	● 製剤については約9割が国産であり、輸出も実施している。原体についても、輸出量が輸入量を上回っている。 ● 食料供給が不足する場合に国内生産を増大させるためには農薬の確保が不可欠。
種子・種苗	● 稲、麦、大豆の種子はほぼ100%国内で自給している一方、野菜は約9割、飼料作物はほぼ100%が輸入。 ● 食料供給が不足する場合に国内生産を増大させるためには種子・種苗の確保が不可欠。
動物用医薬品	● ワクチンの約50%を輸入に依存。 ● 畜産業に必要不可欠。

〈その他栄養素の構成割合(上位)〉

たんぱく質 : 畜産物40%、魚介類15%、小麦12%、米11%、大豆8% 等

脂質 : 油脂類47%、畜産物34%、大豆5%、小麦2%、米2% 等

※特定食料及び特定資材の具体的な品目は今後検討し、政令で指定

（４）平時からの対策 ～基本方針（備蓄の方針含む）の策定～

基本方針（第３条）

不測時に備えた平時の取組や、不測時の対策の基本的な考え方を『基本方針』として平時から策定（閣議決定）する

【基本方針で定める事項】

- 食料供給困難兆候、食料供給困難事態の判断の目安となる**基準**
- **平時に実施する措置**について（**備蓄の方針**など）
- 特定食料や特定資材等に関する**情報収集**（**民間在庫量**、事業者の把握など）
- 食料供給**困難兆候に実施する措置**
- 食料供給**困難事態に実施する措置**

基本方針（第３条）における備蓄の方針

備蓄は、

- ・ 官民を問わずリスクに備えた在庫があり、
- ・ 原材料の形に限らず、製造過程の仕掛品や製品といった様々な形態で存在し、
- ・ 製造段階だけでなく流通段階にも存在している



これらをトータルで勘案した上で、官民総合的な対応が必要

特定食料・特定資材毎の特徴、実態を踏まえつつ、備蓄の基本的な考え方について基本方針に位置づける

(4) 平時からの対策 ～民間在庫の調査、事業者のリスト化～

報告徴収（第4条）を活用した民間在庫の調査

【民間在庫の調査】

備蓄の方針を定めるためには、
平時に、国内にどの程度の在庫量があるのか、どの流通段階の、
どの場所に存在しているのか、把握する必要
他方、一部の品目を除いて、民間在庫量は殆ど把握できていない

	原材料在庫	製品在庫	
		製造段階	流通段階
米	【玄米】 ○（出荷・販売段階）		
小麦	【小麦】 ○（製粉段階）	【小麦粉、乾めんなど小麦加工品】 ×	
畜産物	鶏卵	【殻付き鶏卵】 —	【液卵・粉卵】 ×
	肉類	【食肉】 △（推定）	【食肉加工品】 ×
	牛乳・乳製品	【バター・脱脂粉乳】 △	【乳製品】 △
植物油原料 （なたね、大豆等）	【油種子等】 ○（製油段階）	【植物油】 ○	【植物油脂】 ×
食用大豆	【大豆】 ×	【大豆加工品】 ×	
砂糖	【原料糖】 ○（精糖段階）	【砂糖】 ○	【砂糖】 ×

法第4条（報告徴収）に基づき、在庫に関する情報を調査

民間在庫の調査結果は、備蓄の方針に反映

主務大臣は、特定食料又は特定資材の国内の需給状況を把握するため、事業者、事業者の団体、その他関係者に対し、特定食料又は特定資材の出荷、販売、輸入、生産又は製造の状況について報告を求めることができる。（第4条）

報告徴収（第4条）を活用した事業者のリスト化

食料供給が不足する事態においては、速やかに供給確保を図る必要

事業者への要請や計画作成・届出の指示に当たっては、
一定規模・供給能力のある事業者に対して要請等を行うことが効果的かつ効率的

生産者については、
補助事業等の観点から一部把握しているが、輸入業者や出荷販売業者は殆ど把握できていない

法第4条（報告徴収）に基づき、不測時の供給確保に対応できる事業者を把握

結果を踏まえ、事業者や関係団体と相談しつつ事業者リストを作成

(5) 不測時（供給困難時）の供給確保対策 ～全体概要～

出荷・販売の調整 (第15条)

- ・ 実施方針に基づき、
- ①民間在庫の適正な市場への供給
- ②供給の見通しが立たなくなり、又は需要が急騰した際等における、出荷・販売量の調整
- ③仕向け先や用途に著しい偏りがある場合等における、事業者の出荷・販売先の調整
- ④輸出仕向けを国内向けに変更等の調整を行う

出荷・販売の調整を**要請**

本部による**公示**

要請で不十分なときは、
**出荷販売計画を作成し、
届け出ることを指示**



供給量が不十分な場合

出荷販売計画の**変更の指示**

本部による**公示**

<課題>

国民が最低限度必要とする食料の供給が確保されない状況では、熱量を重視した食料生産を行い、限られた食料を国民に公平に分配する必要

輸入の促進 (第16条)

- ・ 実施方針に基づき、供給すべき量の確保に向け、既存の取引先からの追加購入、新規取引先の開拓等により輸入の促進を行う

輸入の促進を**要請**

要請で不十分なときは、
**輸入計画を作成し、
届け出ることを指示**



供給量が不十分な場合

輸入計画の**変更の指示**

生産・製造の促進 (第17条・第18条)

- ・ 出荷・販売の調整や輸入の促進を図っても事態が解消できない場合、実施方針に基づき、供給目標数量の確保に向け、生産・製造の促進を行う

生産・製造の促進を**要請**

要請で不十分なときは、
**生産・製造計画を作成し、
届け出ることを指示**



供給量が不十分な場合

生産・製造計画の**変更の指示**

生産転換の**要請・指示**

その他の食料供給困難事態対策 (第20条)

- ・ 食料供給困難事態対策本部の下で、既存の法律により措置されている供給確保対策を政府一体となって講ずる

- ・ 関税の引下げによる輸入の円滑化（関税定率法）

- ・ 石油の確保（石油需給適正化法）

- ・ 標準価格の設定等の価格対策（国民生活安定緊急措置法）

- ・ 買占め・売惜しみ等の防止（買占め等防止法）

- ・ 価格統制の実施（物価統制令）

- ・ 割当て・配給の実施（国民生活安定緊急措置法、食糧法）

食料供給
困難兆候

食料供給
困難事態

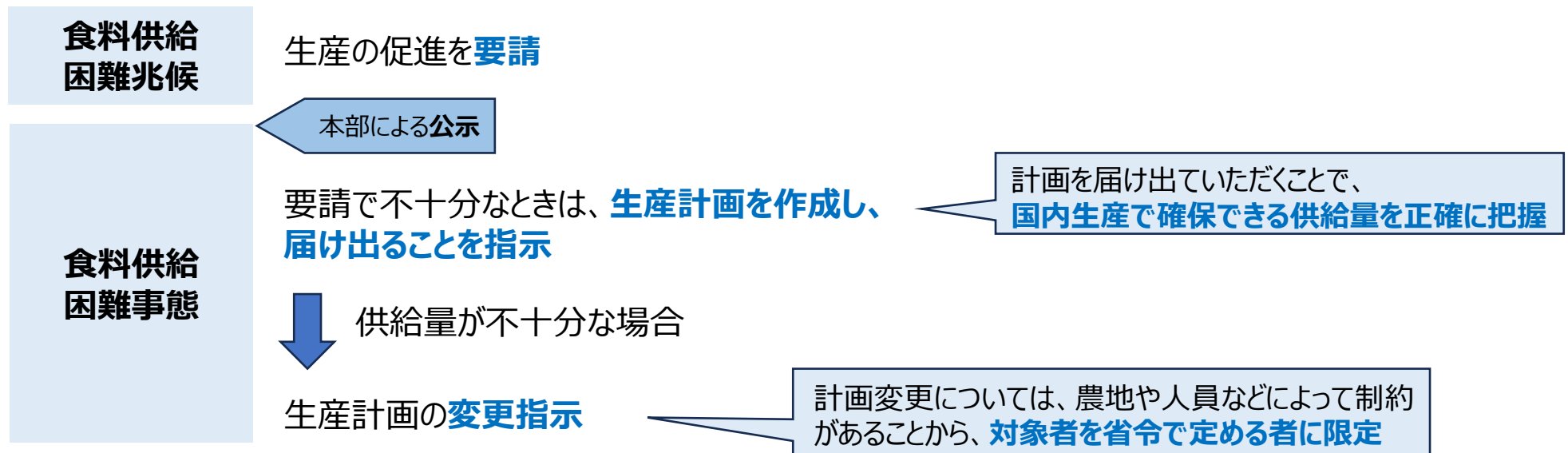
国民が
最低限度
必要とする
食料の
供給が
確保
されない
おそれ

供給確保対策：生産の促進

1 生産の促進とは

- 食料供給不足が長期化する場合には、国内で増産を図る必要
(仮に供給不足が1年以内など短期の場合には、主たる供給確保は「出荷販売の調整」や「輸入の促進」となる)
- 実施方針において、国内で生産拡大が求められる時には、供給目標数量の確保に向け、特定食料等の生産者に対して生産促進の措置を講ずる

2 事態の進展に応じた対策



供給確保対策：生産の促進 ～要請等の対象者～

農産物の生産には、「耕作に適した農地」や、「専門的な技術」等が必要であることを考慮

要請等の法律上の対象者

農林水産物生産業者

実施方針で増産が求められた品目を現に生産している者

農林水産物生産可能業者

実施方針で増産が求められた品目を現に生産していないが、
生産技術、農地の利用可能性からみて当該品目を生産可能と見込まれる者

具体的な要件は省令で定める

- ① その者が現に有している土地や技術、機械、設備で生産可能であること
- ② 生産に当たり、土地の形質の変更、例えば果樹の伐根やハウスの撤去など、を要しないこと等の要件を満たす、現実的に生産が可能な農業者とすることを想定（今後、検討）

要請等の実際の対象者

- ・ 上記の『農林水産物生産業者』、『農林水産物生産可能業者』のうち、実際の状況を踏まえた上で、対象者の範囲は実施方針に位置づける
- ・ 基本的に、一定規模以上の者など効率的・効果的に要請等を行う観点から必要な者に限定することを想定

（６）供給確保対策の実効性を担保するための措置 ～財政上の措置、罰則～

不測時における食料安全保障に関する検討会 第４回（R5.10.12）において
『供給確保のための担保措置』をテーマとして議論

**供給確保のための措置を講ずる場合、
要請等を受けた事業者が当該要請等に応じる環境を整備する必要**



**事業者が積極的に要請等に応じるためのインセンティブとしての
財政上の措置**

+

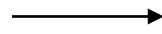
**要請や指示の前提となる情報を確実に把握し、確実な履行を担保するための
罰則等の措置**

が必要

実効性を担保するための措置：①財政上の措置

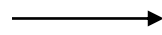
財政上の措置の必要性

輸入業者



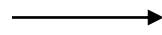
輸入促進に当たって、より高い値段で調達する必要

出荷・販売業者



より多くの在庫を保持するに当たって、より高い倉庫代を負担する必要

生産業者



生産促進に当たって、農地の整備や、より高い資材費を支払う必要

また、これらの供給確保対策を講じた後で値崩れが発生するリスクへの対応



財政上の措置（第19条）

【要請】

国は、要請に応じて生産等を行う事業者に対し、要請に応じて行う**生産等が円滑に行われるようにするため**に必要な財政上の措置その他の措置を講ずるものとする。

【計画の変更指示】

国は、計画変更指示に従って変更した計画に沿って生産等を行う事業者に対し、当該計画に沿って行う**生産等が事業者の経営に及ぼす影響を回避するため**に必要な財政上の措置その他の措置を講ずるものとする。



具体的には、対象品目、需給の状況など個々の事態に応じた支援内容を検討

実効性を担保するための措置：②罰則

要請等の措置の前提として
事業者の業務状況等を的確に把握する必要

- ① 在庫の状況
- ② 生産・輸入の見通し
- ③ 供給を担う事業者の実態 等

把握できない場合

措置の対象となり得る事業者の特定が困難

- ➡要請等を行う上で必要な限度で立入検査等が必要
- ➡立入検査・報告徴収を規定（第21条）

食料供給困難事態における
計画の作成・届出の指示

届出がなされない場合

措置の検討などに必要な供給量が適切に把握できない

- ➡供給量把握のための担保措置が必要

罰則（第23条・第24条）

立入検査等を
拒むなどした場合



20万円以下
の過料※

※ 立入検査は食料供給困難兆候の段階から実施し得るため、比較的軽い罰則である過料としている。過料は刑事訴訟法の適用を受けず、過料に処されたとしても前科とはならない。

指示に違反して計画※を
届け出なかった場合



20万円以下
の罰金

※ 上記の措置については、生産者による生産計画のほか、出荷販売業者による出荷販売計画、輸入業者による輸入計画、製造業者による製造計画に関しても同様。

**【重要】事業者のできる範囲での計画を届け出れば罰則の対象にならない
（『増産』の計画の届出を義務付けるものではない）**

* 「花農家にイモを作らせる命令を出して従わなければ罰則」や、「増産計画を提出しなければ罰則」という情報は正しくありません

実効性を担保するための措置：③公表措置

届出された計画の履行や計画の変更指示には**実効性を持たせる必要**

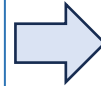
一方で、

計画通りに取り組まなかったことに対する罰則を設けると、抑制的な計画が作成されるおそれ

➡**実効性を確保するための担保措置が必要ではあるが、抑制的である必要**

公表（第15条第4項等）

- 正当な理由なく、届け出た計画※に沿った生産を行わなかった場合
- 正当な理由なく、計画※変更の指示に従わなかった場合



公表

※ 正当な理由とは、一律な基準を設けることは困難であるものの、
・ 事業者が健康上の理由で事業を継続できない場合や自然災害により生産が行えない場合
・ 労働力や必要な資材が確保できなかったため計画どおりの生産が行えなかった場合
等の**事業者の責めに帰することができない事情がある場合**に該当

【重要】計画に基づく生産等が行えなくても罰則の対象にはなるわけではない

参考：実効性を担保するための措置 ～他法令との比較～

	国民生活安定緊急措置法 (昭和48年法律第121号)	石油需給適正化法 (昭和48年法律第122号)	感染症法 (平成10年法律第114号) 令和4年度の臨時国会において、 感染症対策物資等に係る増産の 仕組みが新たに追加	食料供給困難事態対策法 (令和6年法律第61号)
対象物資	生活関連物資等 (食料を含む) ※ 一般物価水準の高騰（おそれ）が発動要件のため、食料品のみの価格が高騰している事態では必ずしも発動できないという課題あり。	石油	感染症対策物資等(医薬品、医療用マスク、注射器等)	米穀・小麦・大豆等の国民の食生活・国民経済上重要な食料
対象者	生活関連物資等の生産業者	石油の精製業者、輸入業者、販売業者	感染症対策物資等の生産業者、輸入業者	措置対象特定食料等の出荷・販売業者、輸入業者、生産業者、製造業者
措置	生産計画の ①作成・届出 ②変更指示 ③計画に沿った取組義務	生産計画、輸入計画、販売計画の ①作成・届出 ②変更指示 ③計画に沿った取組義務	生産計画、輸入計画の ①作成・届出 ②変更指示 ③計画に沿った取組義務	出荷・販売計画、輸入計画、生産・製造計画の ①作成・届出 ②変更指示 ③計画に沿った取組義務
罰則	計画の作成・届出をしないとき → 20万円以下の罰金			
公表 (罰則なし)	計画に沿った取組をしないとき（正当な理由ない場合） 計画の変更指示に従わないとき（正当な理由ない場合）			