

世界の分断化と日本の食料安全保障に関する研究

令和7（2025）年3月

公益財団法人 アジア成長研究所

世界の分断化と日本の食料安全保障に関する研究

本間正義

<要約>

近年の国際政治経済は混迷の中にある。新型コロナによる人流・物流の制限は各国経済のグローバル化にブレーキをかけ、ロシア・ウクライナ戦争や中東紛争の激化は地政学的リスクを高めている。さらには、トランプ米国大統領が仕掛ける関税戦争は、国際貿易を縮小させ、世界の経済成長に暗い影を落とす。

このように世界は分断化の傾向を示す中、海外に6割以上依存する日本の食料の安全保障に関心が高まっている。実際、食料・農業・農村基本法が改正され、食料安全保障は基本政策の根幹の一つに据えられた。それを受けて、新たに食糧供給困難事態対策法が制定された。

本研究では、まず、世界の分断化を海外資本の自国回帰傾向や貿易介入頻度の増大などで確認し、農産物貿易を取り巻く環境を議論する。その上で、食料安全保障の概念を共通のものにするため、国家安全保障や人間の安全保障等の安全保障の議論が国際政治学や国際関係論でどのように展開されてきたかを整理する。そこで登場する、リアリズム派、リベラリズム派、コスモポリタニズム派、ネオ・リベラリズム派、ポスト・モダン派のそれぞれの概念が、食料安全保障についてはどのように対応するのかを考察した。

本研究のコアとなるのは、2024年に改正された食料・農業・農村基本法における食料安全保障の位置づけと、改正基本法とほぼ同時に成立した、食糧供給困難事態対策法の内容の検討である。

改正基本法では、食料安全保障を新たに定義し、不測時において、国民が最低限度必要とする食料を確保するために、食料の増産、流通の制限その他必要な措置を講ずる、とした。これを受けて成立したのが食糧供給困難事態対策法である。この対策法では、食料の供給状況を、平時、食糧供給困難兆候の発生、食糧供給困難事態の発生に分類し、さらに供給困難事態を主要食料の供給が2割程度減少した場合と、一人当たり供給が1,850Kcal/日以下に低下した場合に分けて、それぞれの対策を法制化した。

果たして、この対策法は改正基本法が求める不測時の食料確保に有効となるのであろうか。想定される最悪の事態は確かに不測の事態であり、有事である。しかし、対策では生産者や業者に在庫がある場合はその適切な利用を促すのに効果的ではあるが、絶対的不足が生じた場合、増産や適切な流通を促すには問題が残る。

本研究では、食糧供給困難事態対策法の有効性について吟味し、さらに、日本の食料安全保障をいかに確保すべきかについて議論する。

目次

1. はじめに	3
2. 世界の分断化と食料不安	3
2.1 地政学的リスクの増大	3
2.2 農産物貿易と国際秩序	6
3. 国家安全保障論の系譜	9
3.1 安全保障とは	9
3.1.1 リアリズム派	9
3.1.2 リベラリズム派	10
3.1.3 コスモポリタニズム派	11
3.1.4 ネオ・リベラリズム派	12
3.1.5 ポスト・モダン派	12
3.2 ウクライナ・ロシア戦争と安全保障論	13
4. 安全保障論からみる食料安全保障	14
4.1 リアリズム派と食料安全保障	14
4.2 リベラリズム派からコスモポリタニズム派と食料安全保障	15
4.3 ポスト・モダン派と食料安全保障	16
5. 日本の食料安全保障政策の展開	17
5.1 日本の食料安全保障と改定基本法	17
5.2 食料供給困難事態対策法の制定とその内容	20
5.2.1 「食料供給困難兆候」と「食料供給困難事態」	20
5.2.2 食料供給困難事態への政府の対応	21
5.2.3 食料安定供給確保のための措置	22
5.2.4 実効性担保措置	25
5.2.5 食料供給困難事態対策法の評価	27
6. おわりに	29
<引用文献>	30

1. はじめに

東西冷戦終結後すすめられてきたグローバル化の波は、新型コロナの発生やロシア・ウクライナ戦争および中東紛争の激化で後退を余儀なくされている。また、大統領に返り咲いたトランプ氏は貿易相手国からの輸入関税の引き上げを宣言し、それに対抗して相手国もまた報復関税を検討しており、関税戦争の様相を呈している。

こうした世界情勢やそれに伴う地政学的リスクの増大で、日本では輸入に多くを頼る食料の安全保障に対する関心が高まった。実際、食料・農業・農村基本法が改正され（以下、改正基本法）、食料安全保障は政策の中心に据えられた。また、同時期に食料供給困難事態対策法（以下、対策法）が制定され、食料確保の法的枠組みが整えられた。

本研究では、こうした世界的な政治経済情勢を世界の分断危機ととらえ、その背景を確認した上で、日本の食料安全保障のあり方について論じる。食料安全保障はFAO（国連食糧農業機関）による定義が一般的であるが、それは食料の存在から人々の体内への摂取に至るまでのすべての過程が確保されるときに達成される。改正基本法でもその定義に準じて食料の安全保障が定義されたが、それは今日の日本の食料問題に照らして適切なのだろうか。また、対策法は食料供給困難事態を食料供給困難兆候と困難事態に分けて対策を法制化した。それで日本の食料供給は確保されるのか。

また、食料の安全保障はそれ自体で独立して対処できる問題ではない。それは国家安全保障の枠組みの中でとらえる必要がある。では、そもそも安全保障とは何か。その理解なしに、食料安全保障の議論はできない。安全保障の考え方も様々であり、軍備に頼るリアリズムから地球規模の統一化を描くコスモポリタニズム、国境を越えて考える人間の安全保障まで広がりがある。食料の安全保障はそれらの安全保障の考え方とどのように対応するのであろうか。

このような観点から、本研究では日本の食料安全保障について、近年の世界情勢を背景にどのように対処していけばいいのか、新たな法制度とその問題点を中心に論じ、今後の日本の食料安全保障のあり方を考察する。

2. 世界の分断化と食料不安

2.1 地政学的リスクの増大

東西冷戦の終結後、世界はグローバル化を推進してきたが、近年はこれにブレーキがかかるだけでなく、むしろ逆行し世界の分断化が進みつつある。直接のきっかけは2019年に始まる新型コロナの世界的感染で、人流も物流も滞った。感染予防のための移動制限だけでなく、物流に携わる人々が新型コロナに感染して物流が機能しなくなった例も多い。

また、リモートワークの普及で、人が集まって行う対面の会議の必要性も見直され、多くの人的移動も減少した。一時は企業の本店も地方に移転するなど、大都市集中にも歯止めがかかると思われた。しかし、日本では新型コロナの感染症法における位置づけが2類から5類に移行してからは、通常の生活に交通や物流が戻りつつあり、一頃の経済機能の分散化は後退しているように見える。

一方、2022年の2月に勃発したロシアのウクライナ侵攻により始まったロシア・ウクライナ戦争は、3年を経た今日でも終結の兆しさえみえない。加えて、2023年10月にパレスチナのイスラム組織ハマスがイスラエルに大規模な襲撃を仕掛け、これに対してイスラエルがハマスの壊滅と人質の奪還を掲げてガザ地区への大規模な攻撃を始め、中東紛争も激化した。2025年に入り、6週間の停戦が合意されたが、こちらも解決の糸口は見えない。

さらには、D.トランプ氏が米国大統領に返り咲き、就任早々にメキシコおよびカナダからの輸入品に25%の関税を課すと宣言し、また中国製品にも追加関税を課とした。さらには、すべての貿易相手国に対して輸入関税の引き上げを宣言した。WTO（世界貿易機関）では、譲許した関税を超えて関税を引き上げることはできないが、今回の追加関税は、大統領に広範な権限を与える国際緊急経済権限法（IEEPA）を法的根拠としている。IEEPAは大統領に対して、経済取引を管理するために広範な権限を与えている。措置発動前の調査は求められておらず、大統領が国家の緊急事態を宣言することでこれら措置を発動できる。要するに、国家安全保障上の理由があれば、追加関税を賦課できることになる。こうした米国の動きに対して、追加的関税を不可された諸国は米国に対し報復関税の政策をとると明言している。

このように、今、世界は国同士の実際の戦争や地域紛争、そして経済戦争が多発しており、分断と混迷のなかにあるとあってよい。さらには、「グローバル・サウス」の台頭により、これまでの欧米の規律による世界秩序が変化しつつある。グローバル・サウスは発展途上国一般を指すものではなく、経済的な躍進を背景に政治的にも発言力を増し、欧米先進国に追従することなく、自ら「第3世界」としてその存在感を示しつつある国々である。政治体制も自由民主主義国家とは限らず、欧米と行動をともにするとも限らない。ロシア・ウクライナ戦争においても米国とその同盟国とは異なる姿勢を示している。中国はグローバル・サウスを「第三世界」と見て、その代表を任じている¹。

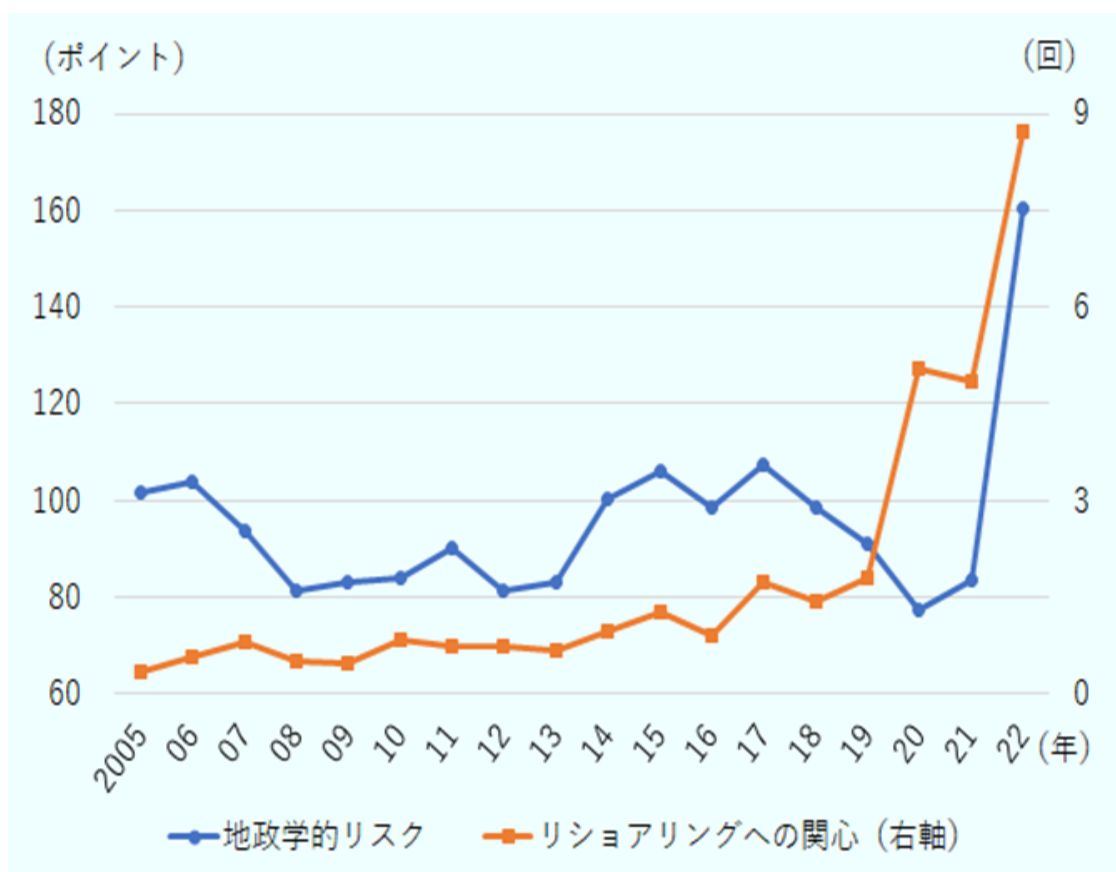
かつて「途上国」と括られていた国々の中から、中国、インド、ブラジル、インドネシア、タイ、ベトナムなどの国々が「新興国」として登場し、2020年までにインド太平洋諸国の世界のGDPに占めるシェアは35%に達した。彼らは自信をもって欧米に対峙する自信を有している。一方で、サブサハラアフリカや中央アジアではいまだ低所得や栄養不足にあえぐ国々が存在する。グローバル・サウスはこれら全てを包含する。

¹ 白石（2023）を参照。

また、新興国の台頭で各地域の政治が大きく変化している。中国は超大国化し、東アジアの力のバランスが大きく変わり、南アジアでもインドが圧倒的な力を持つようになっていく。アフリカでも、かつての植民地だった時代の宗主国に支配されることなく、独自の政治体制を確立し、国際政治の場での発言力も増している。

これらのいずれの変化も地球の統一化からは乖離する方向に作用し、世界は分断化の傾向を強めている。世界の分断化により、国際貿易などを介して経済に与える悪影響が警戒される中で、注目を集めているのが、リショアリング（設備投資の国内回帰）、フレンドショアリング（友好国での設備投資）、ニアショアリング（近隣国への設備投資）といった、供給網再構築の動きだ。例えば、多国籍企業を対象としたIMFの分析によると、図2-1に示したように、過去数年間で地政学リスクが高まっている中、リショアリング（国内回帰）への関心が急速に大きくなっている。

図 2-1 地政学的リスク・自国回帰指数



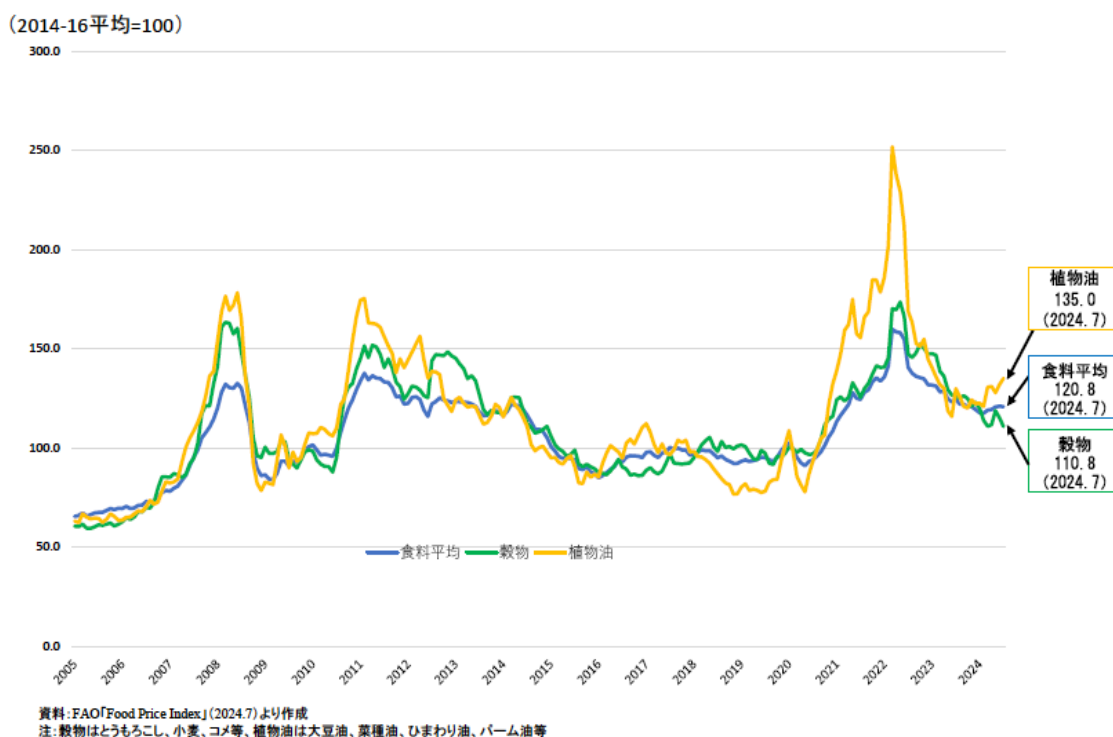
資料：IMF「世界経済見通し（2023年4月）」

2.2 農産物貿易と国際秩序

ロシアのウクライナ侵攻は主要な一次産品市場に混乱をもたらした。一次産品は、生産地の集中、消費時点での代替の難しさ、テクノロジーにとっての重要性を理由に、分断化の影響を特に受けやすい。分断化が一段と進めば一次産品価格が乱高下しボラティリティを助長する。一次産品の貿易の混乱は、国によって影響が著しく異なる。低所得国は、農産物輸入へ大きく依存しているため、過大な経済的コストを負うこととなる。

図2-2には過去20年の食料価格指数の推移が穀物および植物油価格とともに示されている。2008年や2011年の天候不順による不作時に比べても、新型コロナによる流通の混乱やロシア・ウクライナ戦争の影響による価格高騰が激しいことがわかる。特に植物油は、ウクライナの大豆の生産減および黒海の封鎖による出荷困難により、著しく高騰したことがわかる。その後国際価格は落ち着きを見せているが、中東を含め戦争の成行き次第では再び食料価格の高騰があるかもしれない。

図 2-2 世界の食料価格指数（FAO）の推移

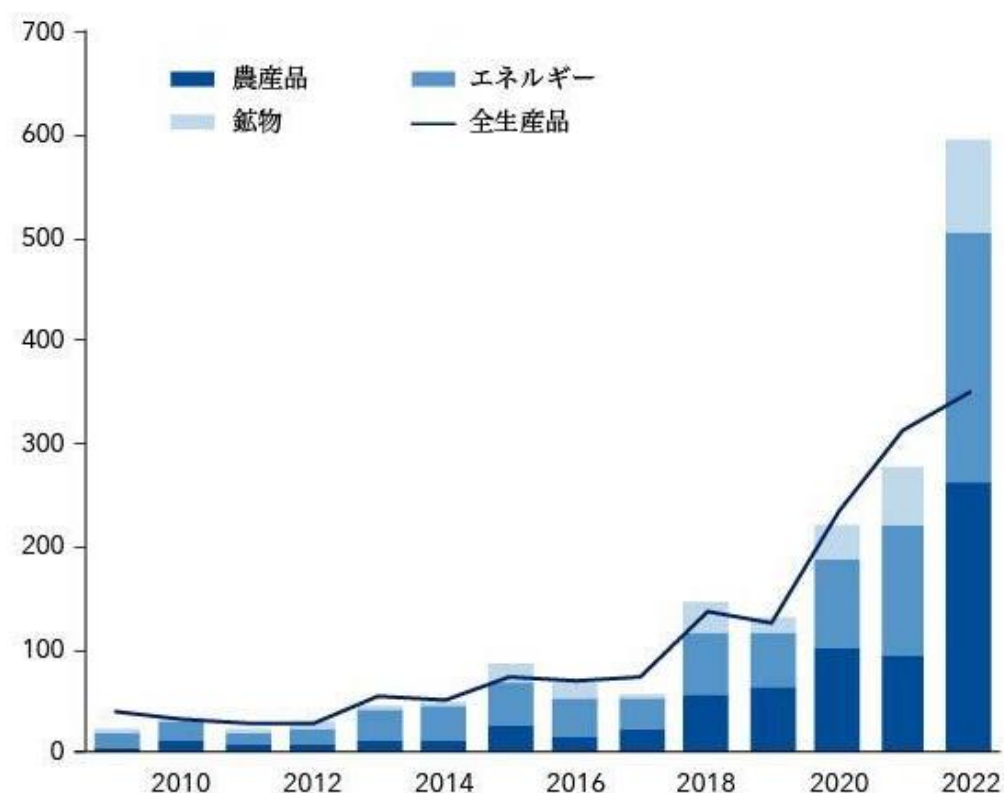


資料：農林水産省「食料安全保障月報（第38号）」2024年8月

こうした世界市場の混乱や地政学的リスクの増大は、政府による貿易介入の度合いを拡大する。図2-3に示したように、農産物やエネルギー貿易への政府介入の度合いは急速に

高まっている。特に、輸出国による輸出制限が頻発し、農産物においてもコロナ禍においてベトナム、タイ、フィリピンなどがコメの輸出を禁止した。WTO 農業協定において、輸入国による輸入数量制限は禁止され、数量制限措置は関税に置き換えられたが、輸出国による輸出数量制限は認められている。本来は、輸出においても数量制限は撤廃し輸出税に置き換えることが望ましいが、実現していない。

図 2-3 分野別貿易介入指数



資料：IMF, Global Trade Alert Database

地政学的緊張の高まりと相まって、国際的および国内的所得格差の拡大は経済のグローバリゼーションに反対する理由となっている。グローバル化によって利益を拡大した企業や産業がある一方、グローバル化により競争が激化し、衰退を余儀なくされた分野では、グローバリゼーションを否定する傾向にある。こうした利益の不均等な発展は、多国間主義に対する懐疑心の高まりと、内向きの政策の推進を生んでいる。英国のEU離脱、米国と中国の貿易摩擦、ロシアのウクライナ侵攻、そして中東紛争の激化は、国際関係に亀裂をもたらし、世界経済の相互依存を弱め統合の道に逆行する可能性がある。これは地政学的分断化とも呼ぶべきプロセスである。このプロセスには、貿易、資本、移民の流れな

ど、さまざまなチャンネルが含まれる。このような地政学的分断化は資本フローの断片化と地域的な地政学的ブロックの出現を生む恐れがあり、世界経済に大きなマイナスの波及効果をもたらすことが懸念される。

同様の傾向は農産物貿易にもみられる。農産物貿易は、かつて WTO 設立以前には GATT（貿易関税一般協定）第 11 条 2 項 C の下で、輸入数量制限が認められていた。無条件に数量制限が認められていたわけではなく、国内措置が輸入の急増により無効化するような場合に限られ、その場合においても、国内生産量と輸入の割合が変化しないような措置とするように求められていた。しかし、実際は輸入品と競合する国内農産物の生産者を守る目的で輸入数量制限を課している場合がほとんどであった。

しかし、1980 年代になると農産物の輸入障壁は輸出国の輸出機会を奪うものとして、たびたび国際経済摩擦の原因となった。このような状況を打開するために、1986 年に始まった GATT ウルグアイ・ラウンドでは農業分野が最重要課題のひとつとされ、WTO 農業協定が締結された。農業協定では、すべての輸入数量制限が関税に置き換えられただけでなく、国内措置においても、貿易に影響しない措置は「緑の政策」として容認されたが、貿易に影響を与える措置は「黄色の政策」として、一定期間に削減することが規定された²。

しかし、農産物貿易の規律に関する枠組みは整ったものの、実際の農業保護削減の交渉は、2000 年に始まった農業交渉にゆだねられ、それは 2001 年に発足した新たな多角的貿易交渉である「ドーハ開発アジェンダ」に組み込まれた。この新たな多角的貿易交渉は、特に先進国と途上国の対立などにより交渉が困難となり、何も決まらないまま今日に至っている。

WTO は交渉が進展しないだけでなく、先に述べた米国のトランプ大統領のように、安全保障上の理由を盾に関税引き上げや新たな関税賦課を行うなど、WTO 協定そのものが無視されるような状態に陥っている。そして、世界における地政学的分断化である。世界の農産物市場においても混乱が生じ、自国回帰の一環として、国内生産を強化する傾向がみられる³。

こうして、近年の地政学的分断化は食料を含み自国回帰の傾向を示しているが、それはグローバル化からの利益を犠牲にするものであり、その費用を勘案する必要がある。リスク対策は各事象の利得と確率を評価する必要があるが、そのためには科学的根拠と正しい理解のもとでの判断が求められる。安全保障は国民全体にかかわる公共財として政府が果たすべき大きな役割のひとつであるが、それは食料の安全保障についても同様である。

² GATT ウルグアイ・ラウンドにおける農業交渉と WTO 農業協定については、本間（1994、2010）を参照。

³ コロナ禍にあって、例えば、シンガポールは現在の食料自給率 10%を 2030 年までに 30%にする目標を掲げた。JETRO（2023）を参照。

3. 国家安全保障論の系譜

3.1 安全保障とは

食料の安全保障を論じる前に、「安全保障」とはなにかを整理しておく必要がある。安全保障という概念は、語る人によって異なる。また、時代背景や政治情勢によってその強調点も違ってくる。なによりも、それを語る人の価値観や世界観に左右されることも否めない、ゆえに、安全保障を議論する場合は、互いに共通の認識を確認してから進める必要がある。

安全保障をごく抽象的に定義するならば、一例として、「ある主体が、その主体にとってかけがえのない何らかの価値を、何らかの脅威から、何らかの手段によって、守る」といったものが考えられる⁴。しかし、このような定義ではあまりに一般すぎて安全保障の分析に使えない。より具体的に、「誰が」「何を」「何から」「どうやって」守るのかという4つの概念を特定することが必要となる。

3.1.1 リアリズム派

伝統的な安全保障論は、国家の領土の政治的独立や外部からの脅威を軍事的に牽制することによって国家国民を守ることを主眼とする。これはリアリズム派（古典派）の安全保障概念である⁵。かつては領土こそが一国の力を示す指標であり、最も広大な領土を保有する国家こそが、最大の資源と生産物に恵まれ、最も多くの人口を扶養することができ、それが富と力の源泉とみなされたからである。

実際、人口当たりの生産性向上が限られていた時代では、富の増大はもっぱら他国の領土を獲得することによるしかなく、そのためには軍事力が必要であった。また、他国の軍事的脅威から自国の領土と人々を守るためにも軍事力が必要であり、安全保障の中心は軍事力におかれた。

リアリズムの下では、国際社会における行為体としての主体は国家であり、自己保存を至高の価値として追及するため、安全保障は「国家が、自国の領土、独立、および国民の生命、財産を、外敵による軍事的侵略から軍事力によって守る⁶」ことの意味で用いられる。すなわち、外部からの脅威、特に武力侵略に対し、予めこれに対処する方策を講じて国家を守ることが基本となる。

⁴ 神谷万丈（2022）、3頁。

⁵ 以下の安全保障概念の系譜については、草野・小川・藤田編著（2023）、神谷（2022）、および山本（2009）を参照。

⁶ 神谷（2022）、4頁。

国家間の軍事関係に力点を置く安全保障論は、一方で安全欲を背景とし「安全保障のジレンマ」という事象を生む。軍事力を背景に、国家間において国家は実際に戦争を仕掛けなくとも、軍事力の増強を余儀なくされる。国家間のバランスオブパワー（勢力均衡）が崩壊すれば戦争が生じる。このバランスオブパワーを保つために、各国は少しでもパワーすなわち軍事力の増強に努める。その結果、競争関係や仮想敵国の関係にある他の国家との間に軍拡競争がエスカレートし、軍拡の悪循環に陥ってしまう。これが安全保障のジレンマである⁷。冷戦時の米国と旧ソ連との軍拡競争や、今日における世界の核保有における核拡散の現象にみられる。

しかし、国の繁栄は今や領土の拡張によってではなく、経済発展や自由な国際的経済活動を通じてもたらされる。特に、冷戦終結後は、友好国・敵性国といった関係を前提として自国の国力強化や他国との同盟によって外敵の脅威に対抗するといったそれまでの考え方に対し、潜在的な敵性国をも含む多国間の協調によって脅威の顕在化を防ぎ、良好な国際環境の構築こそが安全保障であるという考え方が主張されるようになった。

3.1.2 リベラリズム派

その一つが、リベラリズム派ないし新古典派と呼ばれる安全保障論である。これは民主主義国家間には戦争は起こらないという立場の下に、民主主義体制を発展途上国に普及させ、一方で、自由貿易による経済的相互依存体制を重視する考え方である。安全保障の主体は国家が中心となるにしても多元的であり、安全保障は軍事的側面を残しつつ、国家の維持・発展に必要な資源、エネルギー、食料などの確保といった、総合的安全保障が強調される。

リベラリズム派は、国家の生存のためには、資源の確保や生産基盤の維持、技術開発や科学発展に国家資源を投入すべきであるという、経済・技術安全保障論である。政府の役割としての安全保障論を非安全保障分野に拡大したものと言える。そこでは「友好国」や「敵対国」といった前提はおかず、安全保障を構成する要件として一国の生存に不可欠な経済資源の安定供給や、科学技術の開発、自由貿易の秩序への貢献などが一般論として組み込まれる。

こうしたリベラリズム派の安全保障論は日本が先取りしており、1980年の大平内閣時の政策研究会報告書で、すでに「総合安全保障戦略」として展開されている。こうした総合的安全保障の議論が日本で起こった背景には、資源小国日本は軍事に頼ることなく自国の安全を図る必要があり、非軍事的手段の重要性を訴えることで、政治・外交・経済の分野で国際的プレゼンスを高め、さらには国内の政治経済的安定をも視野にいった総合的安全保障論が必要とされたことがあった。

⁷ 「安全保障のジレンマ」は、ゲーム理論的には「囚人のジレンマ」ではなく、「鹿狩りゲーム」と呼ばれる形で説明できる。多湖（2024）、148-150頁を参照。

日本の総合安全保障政策は主要目標として以下の項目を掲げた⁸。

- ・日本の領域を軍事的戦略から防衛すること。
- ・自由で開かれた国際秩序を維持すること。
- ・エネルギー安全保障を実現すること。
- ・食料安全保障を実現すること。
- ・大地震などの大規模自然災害に対する対策を講ずること。

これらの目標を達成するために、日本の防衛力の漸増、(旧)ソ連との関係改善、産油国など資源供給国との関係緊密化、新エネルギーの技術開発・代替エネルギーの推進、エネルギー備蓄の増大、海上交通路の安全確保、世界の食料生産増大への貢献、高い食料生産能力の維持などが謳われた。

総合安全保障戦略は、個別に提唱される経済安全保障、エネルギー安全保障、食料安全保障等が軍事的側面には関心が払われていないのに対し、非軍事的安全保障の諸概念を包括し、軍事的安全保障と両立させようとしていることが特徴である。

3.1.3 コスモポリタニズム派

リアリズム派やリベラリズム派が国家をアクターと見なす安全保障論に対し、非国家的アクターの重要性が増大し、これに着目する相互依存論や脱国家間関係を重視する学派がある。コスモポリタニズム派ないし世界市民主義派と呼ばれる安全保障論である。コスモポリタニズムとは、個々の人間を国家・民族を超えた世界共同体の一員として位置付ける世界観を指すが、地球規模の諸課題に対し、狭い国益や国籍にとらわれずに全人類的視野で問題解決を期する立場から地球人、地球主義という主張がなされる⁹。

コスモポリタニズム派が非軍事的側面を強調するのはリベラリズム派と同じだが、国家を超えて経済的利益を相互育成・維持するための安全な国際関係を共同管理していくことが重要であり、新たな不安定や緊張関係、紛争の発生を防ぐには、信頼醸成を構築するための方策が必要であると主張する。具体的には、国家間の意思疎通の不足、相互誤解、不測の武力衝突などを回避する措置である。

コスモポリタニズム派の思想的基礎は政治的理想主義にある。リアリズム派やリベラリズム派が権力政治や権力闘争を必然としてとらえるのに対し、コスモポリタニズム派は国際関係の場から権力闘争を排除し、戦争なき社会を建設する必要性を説く。これは、国際連合や欧州共同体といった統合思想や国際統合運動の思想的基礎でもある。

しかし、国際制度は加盟メンバーが多くなるにしたがって意思統一が図れなくなる。ま

⁸ 神谷 (2022)、14 頁。

⁹ 多賀 (2003)、261 頁。

た、国際制度から受ける費用と便益は国によって異なる。無条件にコスモポリタリズムが形成されるわけではない。国際制度がすべての国家に絶対的利益をもたらし、かつ制度からの離脱や裏切り行為が不利益をもたらすような制度であることが必要である。

3.1.4 ネオ・リベラリズム派

言い換えれば、裏切りがしつぱ返しに会い長期的には利益をもたらさないとする「繰り返しゲーム」を実現できる制度でなければならない。このように国家は協力的行動を選択することが合理的であると認識するような、強固な相互依存を可能にする国際制度に安全保障を求めるのがネオ・リベラリズム派または新自由主義的制度主義と呼ばれる考えである。

ネオ・リベラリズム派は、相互依存論を安全保障に適用し、国家は国際制度が介在することで国家間の協力の約束を履行し、結果的に相互主義を通じて協力を選好するすべての国家に絶対的利益をもたらすと主張する。ネオ・リベラリズム派は、国際制度や国際ゲームの網の目が発達すれば、複合的相互依存システムの中で国家は1回限りのゲームではなく、「繰り返しゲーム」へと変わり、リアリズムが陥る「囚人のジレンマ」は回避されていくとみる。すなわち、約束不履行による短期の利益は報復に合い長期的には不利益となるため、国家は協力的行動を選択することが合理的であると認識することになる。

3.1.5 ポスト・モダン派

最後に取り上げるのはポスト・モダン派または脱近代派と呼ばれる安全保障論である。これは、安全保障の課題を国家の安全保障に求めるだけでは不十分であり、一人一人の人間の安全保障の確保を目指すべきであるとする考えである。特に、冷戦後の世界では、それまで米ソ対立の中で封印されてきた国家内部の民族問題や地域的な政治的・経済的不均衡といった問題を噴出することになった。2001年に起きた9.11国際テロや、南アジアやアフリカにおける難民、人権抑圧、虐殺、貧困・飢餓といった問題が安全保障の問題として取り上げられるようになった。いわゆる「人間の安全保障」という考え方であり、国境を越えた全世界的な社会問題が人類の生存環境を長期的に悪化させつつあることから個々の人間を守ることを安全保障の主眼とみる立場である。

ポスト・モダン派は国際関係を営む要素として、国家間の相互作用よりむしろ社会的諸力の意義を強調し、ジェンダー論やエスニシティ論、コスモポリタニズム論、エコロジー論など多彩な思想的基礎を持つ。また、冷戦終結後に市場経済化とグローバル化が進展するなかで、頻発した民族紛争や紛争後の平和維持に対し、国家が無力を露呈したことが国境を越えた影響力を持つ市民社会のアクターを認知する結果を生んだともいえる。

しかし、ポスト・モダン派の主張する人間の安全保障を実現するためには、その実施主体として国家は依然として中心的な役割を果たさなければならない。内戦型紛争や虐殺への対応は軍事力抜きでは難しい。また、個々の人間の安全保障が確保されるためには生命

や財産が守られることが大前提となるが、その実現には従来の安全保障の考え方や手法が必要であることも確かである。つまり、国家の枠組みが確保されていることが個々の人間の安全保障を追求するための大前提なのである。

3.2 ウクライナ・ロシア戦争と安全保障論

以上、国際関係論等における安全保障の系譜をみてきたが、歴史の流れはこれに沿って展開してきたわけではない。現実には、ロシア・ウクライナ戦争が継続しており、中東紛争は激化し、いずれの場合も軍隊の出動と兵器の使用が戦争の実態となっている。リアリズム派ないし古典派が説得力をもって現実を語っているように見える。

戦争に至る理由は様々だが、リアリズム派によればバランスオブパワーの崩壊が基本となる。ロシア・ウクライナ戦争では、プーチンはロシアに軍事力の優位性がある判断したに違いない。米国や欧州各国のウクライナ支援もあり戦争は長期化しているが、徐々にロシアの優勢が伝えられている。

ロシアとウクライナでは政治体制が異なる。リベラリズム派によれば、民主主義国家同士では戦争が起こらないと仮定している。しかし、ロシアは権威主義的政治体制にある。プーチンが国内に批判があったとしても兵力動員を強引に実行できたのは、ロシアが非民主的政治体制にあったからである。また、政治体制が異なると、情報の非対称性が生じやすい。ロシアは当初ウクライナの防衛体制と国家の意図そして米欧からの支援を低く見積もっていたのかもしれない。一方、ウクライナ側でもロシア軍の戦闘力を過小評価して戦争を続けてしまった可能性がある。北朝鮮からのロシア援軍などは想定していなかったであろう。

さらに、リベラリズム派は貿易や投資などの拡大が戦争抑止（安全保障）につながるとみているが、ロシアとウクライナの間での経済的相互依存はさほど強くない。実際、戦争前の2021年におけるロシアの主要貿易相手国には、輸出入ともにウクライナは入っていない。ウクライナの主要貿易相手国にはロシアがはいっているものの、ロシアのシェアは輸出で6%、輸入で8%程度と決して高くない¹⁰。経済的相互依存関係が深まれば、人的交流も進み、両国間での情報の非対称性は減少する。しかし、ロシアとウクライナの間ではそのような相互依存関係は希薄であり、それが戦争の閾値を低くしたともいえよう。

ロシア・ウクライナ戦争や中東紛争の激化は、現実が先に述べたコスモポリタニズム派が描く世界からはるかにかけ離れていることを思い知らされる。また、ネオ・リベラリズム派が頼りとする強い国際制度も確立には程遠い。ロシアは国連の常任理事国であり、拒否権の発動により、何度も常任理事会の決議を無効化してきた。世界規模でなくとも、地域における安全保障のための政府間フォーラムすら存在しない。言い換えれば、両国の戦争を回避する国際レジームが存在せず、ネオ・リベラリズムが安全保障の要とする国際

¹⁰ 小副川 (2024)、119 頁、を参照。

制度の不在がロシア・ウクライナ戦争を許してしまった。両者を話し合いの場につくことが出来るような、強力でかつ全地球的な観点から紛争解決を可能にする国際制度の必要性が改めて問われる¹¹。

4. 安全保障論からみる食料安全保障

安全保障のとらえ方とその達成方法については、以上みてきたように様々な考え方がある。食料安全保障は、いずれの場合も安全保障の一環とみなすことができるが、食料安全保障を別途切り離して議論されることも多い。そこには国内生産に比重を置くもの、極端に言えば、食料の完全自給を目指すものから、輸入の安定確保を最優先とするもの、そして備蓄の役割を重視するものまで幅広い食料安全保障論が存在する。そこで、先に述べた安全保障に関する各派に対応する食料安全保障はどのように論じられるのかを整理しておこう¹²。

4.1 リアリズム派と食料安全保障

軍備に安全保障を求めるリアリズム派においては、食料の安全保障を自給率の向上に求めるのは自然である。リアリズム派は外部からの脅威に備えることを基本としている以上、食料供給国による輸出途絶が兵器による脅威より先に生じることは容易に想像できる。したがって、自国の安全保障を軍備に求めるならば、食料の自給はそれと一体となる。実際、軍事力を強化する一方で食料を輸入に依存することは、軍事力を無力化することにつながる。

しかし、先に述べたように、軍事力に依存する安全保障が「安全保障のジレンマ」に陥るように、食料安全保障を食料の自給率の向上の求めることは「食料安全保障のジレンマ」に陥る恐れがある。すなわち、安全保障のため軍拡が余儀なくされるように、食料自給率の向上は歯止めがかからなくなる。食料自給率のどの水準がその国にとって最適なのかは、リスクと費用とそして国民の選好を把握して決める必要があるが、食料自給率の向上が目的化すれば、費用や国民の選好を無視して国費が費やされてしまう。

軍拡が国民の経済生活を犠牲にするように、食料自給率の向上を政策で実現しようとするれば、最適な資源配分を無視して経済資源を国内農業に配分してしまう。これは軍拡同様に、国民の経済水準および厚生水準を低下させる。それを国民が望むときがあるとするれば、それは有事の際であり、平時から有事を想定した国内生産を行うことを国民は望まな

¹¹ ウクライナ・ロシア戦争を安全保障論から論じた文献としては、小副川（2024）第13章や、国際文化会館地経学研究所編（2024）、第7章を参照。

¹² 以下の議論は、主に本間（2012）に基づく。

いであろう。

しかし、今日のように地政学的リスクが高まり、実際に地域紛争が勃発している状況の中で、国民が食料の安定供給に不安を感じていることも確かである。それへの対処は、国民に「安心」を与える政策を提示することである。それはとりもなおさず、有事の際にも我々は飢えずに済む政策を確立しておくことだ。それは食料のみの安全保障ではなく、国家安全保障を確固たるものにし、有事の際に国民生活をどのようにすればよいかの指針もあり、またそれを実行するための法的措置と青写真を明確にして国民に周知させる必要がある。それが機能するか否かは、政治に対する国民の信用の有無にかかっている。

4.2 リベラリズム派からコスモポリタニズム派と食料安全保障

次の、リベラリズムないし新古典派の安全保障は、有事の想定より一国の経済的基盤の強化を強調する。したがって食料の安全保障もより具体的に食料の確保が問題とされる。したがって、生産基盤の強化、技術開発といった国内農業の生産力向上に重点を置くとともに、国際的には民主主義を背景に自由貿易の維持・推進が基本となる。

日本では総合安全保障戦略の一環として食料安全保障が語られ、1980年の農政審議会答申である「80年代の農政の基本方向」では、食料の安定供給と安全保障のため、食料自給力の維持強化、食料輸入の安定、および備蓄の確保等を挙げた。また、1986年に公表された「国際協調のための経済構造調整研究会報告」（前川レポート）では、国際的に調和のとれた産業構造への転換として、「国際化時代にふさわしい農業政策の推進」が提言された。

さらに、国家間の経済的相互依存が進展すると、コスモポリタニズム派ないし近代派への思想を生むようになる。コスモポリタニズムは軍事、経済を問わず、一切の国家間の権力闘争を排除し、地球上の規律を共通化することで地球をひとつの共同体として扱う。一方、無条件に地球政府が誕生するわけではなく、ネオ・リベラリズムはコスモポリタニズムが進展すれば「国際協調」が解となることを示し、それを実現する国際制度や国際レジームを重視する。

こうした考え方は、安全保障は単なる国際化ではなく、協調的に地球を一つの制度で律することであり、経済的には地球資源の利用を地球的規模で最適化を図ろうとすることに等しい。それは政治的利害を超越するという意味で理想主義であるが、欧州連合のように様々な問題を抱えつつも、地域からの統合とその発展系を模索する時代が確かにあった。

コスモポリタニズムの食料安全保障は国家による食料確保を前提としない。地球全体の最適化を図ることが目的であり、地域による天候変動などへのリスク対応は必要であるが、地球全体が一つのシステムとして機能すれば、地球規模で過不足が解消し、最適化が図れる。各地域としては食料の供給源を多様化しておけばいいことになる。戦争なき社会の下では適地適作あるいは比較優位の原則に従えばいい。市場の失敗や弱者保護の問題はあるにせよ、それは食料安全保障とは別の視点からの対策で解決すべき問題となる。

しかし、コスモポリタニズム派は理想としてのゴールは描いても、そこに至る経路やその過程で生じる種々の問題については何も語らない。地域統合が進んでいけばやがて一つに収れんするのか。一時、EUにならぬ東アジアでも地域統合の可能性が議論されたこともあるが、それは、むしろ地域のブロック化を固定して、地域間の対立を明確化してしまう恐れを内包する。自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）の拡大が必ずしも地域統合へと発展するとは限らない。地球規模の統合に向けた発展モデルが用意されているとは言いがたい。

食料においてはコスモポリタニズムの発想すら生まれていない。貿易自由化の進展はあっても、多くの国では自国農業を残し、完全に比較優位の下での貿易に食料を委ねている国はない。WTO 農業協定で輸入国の保護措置はすべて関税に統一されたが、多くの国で輸入禁止的高関税を残しており、その削減を促す交渉も進展していない。

一方で、世界には8億人近くもの栄養不足人口があり、その解消の道はみえない。多くの途上国での農業開発への投資や国際協力の取り組みはあるものの、それは決してコスモポリタニズムからの発想ではなく、政治的背景をもつ新たな植民地主義とみることもできる。実際、2007-8年頃の食料価格の高騰時に、中国や韓国などはアフリカや極東地域に自国向け食料生産のために現地の農地の買い上げや借上げにより、従来そこに住んでいた住民を排除することさえ行った¹³。

かつて、1950-60年代には国際稲作研究所や国際小麦トウモロコシ研究所での研究開発が「緑の革命」を実現し、多くの途上国の食料増産に寄与した。これらは、ある意味コスモポリタニズムに根差したものと言えるが、こうした国際機関の運営は各国の拠出金に依存する。その実態は政治に大きく左右され、米国の気候変動におけるパリ協定やWHO（世界保健機構）からの脱退に見られるように、政治的な思惑で運営が滞る脆弱な構造となっている。

4.3 ポスト・モダン派と食料安全保障

こうした各国の政治の独自性と国際組織の脆弱性は、一方で、ポスト・モダンないし脱近代派の問題提起につながる。その主張の中心である「人間の安全保障」は人間一人ひとりの尊厳にかかわる。しかし、一人ひとりでの安全保障は不可能であり、そこは国家をはじめとする社会的関係のなかで個人の尊厳を重視した取り組みの中で実現していかなければならない。

食料安全保障で言えば、食料確保は量の確保だけでなく、質とサービス、文化や環境にも配慮した食料の提供ということになろう。それをいかに実現していくのか。FAOによる食料安全保障の定義には、「食料の選好に見合う」量の確保を謳っており、宗教的文化的背景等により、人々の食に対する選好を考慮しなければならないことを盛り込んでいる。

¹³ NHK 食料危機取材班（2010）を参照。

日本では、1993年にコメの作況指数が例年の100に対して74となる大不作が生じたが、その際緊急に海外産のコメを259万トン輸入した。しかし、タイ米など海外産のコメは日本人の好みに合わず多くが売れ残った。国産米とタイ米を組み合わせた「抱き合わせ販売」まで行ったが、一緒に購入されたタイ米は多くの場合廃棄された。これは、当時の政府が、不足分は輸入するという量的確保だけを目的とした政策であり、食料の安全保障を一面的にしかとらえていなかったことを表している。

食料安全保障は、その意味で「人間の安全保障」と深く結びついている。一国の食料政策や国際的援助だけでは栄養不足人口の拡大に見られるような食料問題は解決しない。食料安全保障は、目の前に食料があるだけでは確保されない。「選好」だけではなく、その食料が体内に摂取され栄養価を発揮するまで見届ける必要がある。

目の前にある食料はきちんと個人に配分されるのか。途上国では家庭内分配に優先順位がある。多くの場合、男性の主や働き手の男性に食料は優先的に配分される。家庭内弱者は後回しにされる傾向がある。また、食料を口にすることができたとしても、衛生環境が悪く寄生虫や下痢があれば、食料は体内でその栄養価を減じられることになる。十分にきれいな水の入手と衛生環境の整備は食料安全保障の大事な一環なのである。

食料安全保障は、民族の問題であり、ジェンダーの問題であり、エスニシティの問題でもある。食は人間にとって極めて個人的な要素を含んでおり、人間の安全保障の観点かあらもっと議論される必要があるだろう。

5. 日本の食料安全保障政策の展開

5.1 日本の食料安全保障と改定基本法

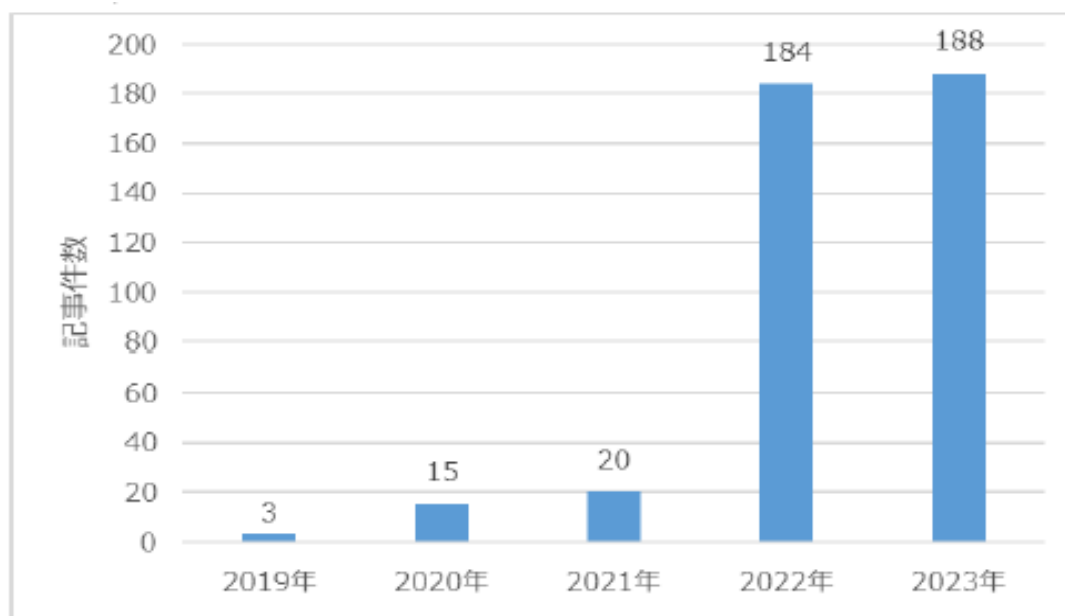
日本の食料安全保障を「食料の安定供給の確保」という形で明文化し、基本的農業政策の一つとして位置づけたのは、1999年制定の食料・農業・農村基本法（以下、基本法）であった¹⁴。しかし、昨今の地政学的なリスクの高まりを背景に、食料安全保障への関心が急速に高まった。図5-1には日経新聞における食料安全保障に関する記事の推移が示されているが、2022年から急速に増えているのがわかる。こうした世論も踏まえ、2022年9月に食料・農業・農村政策審議会で基本法検証部会が設置され、基本法の改正にむけた議論が重ねられた。

政策審議会の答申が2023年9月に取りまとめたのを受けて、国会審議が行われ、2024年5月29日に食料・農業・農村基本法の改正法（以下、改正基本法）が成立し、同年6月5日に公布、施行された。今回の改正で条文数は全43条から56条に増加した。以下、

¹⁴ 日本における食料安全保障に関するこれまでの法的位置づけについては、本間（2024）に詳しい。

改正法において食料安全保障がどのように盛り込まれているかを概観する。

図 5-1 日本経済新聞電子版における「食料安全保障」または「食料安保」の単語を含む年別記事数



注) 2024年3月11日現在の件数(対象期間:各年1月1日~12月31日)。

資料:渡邊彩恵香(2024)Tokio dR-Eye, No.3.

改定基本法の大きな特徴のひとつは食料安全保障について基本理念およびそのための施策に関する規定を設けたことである。旧基本法では、食料安全保障については、不測時においては、食料を量的に確保し、平等に国民に分配することを重点に検討すること(旧法第2条第4項)とし、これを受けて旧法第19条で「不測時における食料安全保障」というタイトルを付けて、「国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずる」としていたにすぎない。

改正法では、食料安全保障の定義が新たに設けられ、食料安全保障の確保が基本法の基本理念の一部であることが明示されている。食料安全保障は、「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態」と定義された(第2条第1項)。

これは旧基本法では食料の安定供給の確保を定めた旧第2条の「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されること(旧第2条第1項)」と「不測時においては、食料を量的

に確保し、平等に国民に分配することを重点に検討すること（旧第2条第4項）」を組み合わせたものであるが、後者を具体的に「国民一人一人がこれを入手できる」としたところに特長がある。この表現はFAOの食料安全保障の定義を意識したものであろう¹⁵。

その背景には、日本経済が停滞し30年にわたるデフレ経済の下、貧困者の増大だけでなく、高齢者を中心とした「買い物難民」や人手不足による流通の制限など、様々な理由で食料の入手が困難になっている人々が増加していることが挙げられる。これを踏まえ、国は、地方公共団体や関係者と連携し、地理的な制約、経済的な状況その他の要因にかかわらず食料の円滑な入手が可能となるよう、食料の輸送手段の確保の促進、食料の寄付が円滑に行われるための環境整備等の必要な措置を講じることとした（第19条）。

また、食料の安定的な供給については、「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと併せて安定的な輸入及び備蓄の確保を図ること」（第2条第2項）と、従来と同じだが、農産物の輸入については、安定的な輸入を確保する施策として、国と民間の連携による輸入の相手国の多様化、輸入の相手国への投資促進が具体的な施策として列挙されている（第21条第1項）。さらに、肥料その他の農業資材の安定的な輸入を確保するため、国と民間との連携による輸入の相手国の多様化、輸入の相手国への投資の促進その他必要な施策を講ずるものとしている（第21条第3項）。

加えて、「食料安全保障の確保に関する施策」の中に「農産物の輸出の促進」を含めた。輸出については、旧基本法でも競争力の強化など謳われていたが、近年の輸出額目標1兆円の達成や2050年までに5兆円とする目標などを背景に、食料安全保障の観点からも位置付けられた。国は、農産物の輸出を促進するため、輸出を行う産地の育成、生産から販売に至る各段階の輸出のための取組の促進等、市場調査の充実、情報の提供、普及宣伝の強化等の輸出の相手国における需要の開拓を包括的に支援する体制の整備に加え、知的財産権の保護、輸出の相手国の動植物の検疫その他の事項についての条件に関する協議など、必要な施策を講ずるものとしている（第22条）。

以上の規定は、いわば平時における食料安全保障の強化にむけた基本方針である。国民にとって、より関心が高いのは有事の際の食料安全保障であろう。有事については、「不測時の措置」として、第24条で以下のように述べている。「国は、凶作、輸入の減少等の不測の要因により国内の食料の供給が不足し国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に支障が生ずる事態の発生をできる限り回避し、又はこれらの事態が国民生活及び国民経済に及ぼす支障が最小となるようにするため、これらの事態が発生するおそれがあると認めるときから、関係行政機関相互間の連携の強化を図るとともに、備蓄する食料の供給、食

¹⁵ FAOによる食料安全保障は「すべての人々が、常に活動的かつ健康的な生活のために必要な食事と食料の選好に見合う十分な量の安全かつ栄養価の高い食料に対し物理的、社会的かつ経済的アクセスを持つとき」と定義されている。その意味と意義については、本間（2024）を参照。

料の輸入の拡大その他必要な施策を講ずるものとする。」

さらに、「食料安全保障の確保」のため、第2条第6項で「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における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ないように、供給の確保が図られなければならない」と定められているのを受けて、「国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする（第24条第2項）」とされている。

この「不測時における措置」の規定に基づいて、改定基本法とほぼ同じ時期に新たに制定されたのが、「食料供給困難事態対策法」である。

5.2 食料供給困難事態対策法の制定とその内容

5.2.1 「食料供給困難兆候」と「食料供給困難事態」

不測時の食料安全保障に対しては、不測の要因により食料供給が滞るおそれのある事態に対処するため、これまで、政府として講ずべき対策の基本的な内容、根拠法令、実施手順等を策定した「緊急事態食料安全保障指針(以下「指針」という。）」(2012年9月農林水産省決定)があった。

しかし、指針は法令に基づくものではなく、それ自身が不測時の制約を伴う措置の根拠とはなり得ず、また、農林水産省の指針にすぎないため、政府全体の意思決定を行う根拠とするには限界があった。また、指針で想定している「不測事態」の意義が不明確であることや、そこで対処する法律として挙げられていた「国民生活安定緊急措置法」や「買い占め等防止法」など既存の法律は、食料のみを対象としたものではないため、対象物品や対象場面が限定的となること、さらには、不測時に農地、農業者、農業施設や機械、生産資材の優先的な配分を行う法的措置が必要なこと、併せて財政的な措置が必要であること、などの課題が指摘されてきた。

これらの議論を受けて、2024年5月23日に成立した食料供給困難事態対策法(以下、対策法)はこの指針を法制化したものである¹⁶。

まず、食料供給困難事態については、「食料供給困難兆候」と「食料供給困難事態」の2つに分けて、それぞれの発生をトリガーとして様々な措置を規定している(第2条第3項および第4項)。

「食料供給困難兆候」とは、「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

¹⁶ 「緊急事態食料安全保障指針」の具体的内容については、本間(2024)を参照。

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」と規定されている（第2条第3項）。

そして「食料供給困難事態」とは、「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」と規定されている（第2条第4項）。

そこで問題となるのがそれぞれの規定で述べられている「特定食料」とはなにかである。それは第2条第1項で述べられている。

「特定食料」として指定された農林水産物は、米穀、小麦、大豆、菜種又は油やしの実、てん菜又はさとうきび、生乳（しぼったままの牛乳）、牛、豚又は鶏の肉及び鶏卵である。また、「特定食料」として指定された食品は、小麦粉、植物油脂（大豆、菜種又は油やしの実を原材料とするものに限る）、砂糖（てん菜又はさとうきびを原材料とするものに限る）、飲用牛乳（加工乳（生乳を原材料とするものに限る）を含む）又は乳製品（生乳を原材料とするものに限る）及び鶏卵から卵殻を取り除いたもの（乾燥その他保存に適する処理をしたものを含む）である。

また、「特定食料」の生産に必要不可欠な資材として「特定資材」を政令で定めることとしており、「特定食料」の生産に用いられる肥料、農薬又は種苗、および飼料又は動物用医薬品（これらの原材料を含む）が挙げられている。

5.2.2 食料供給困難事態への政府の対応

食料供給困難事態が発生する場面で、政府は流通規制や資材の割当て等について他の省庁と一体となり政府全体での取り組みが必要となるため以下の手順で対策を実施することになっている。

<基本方針の策定>

政府は食料供給困難対策の実施に関する基本的な方針（以下、基本方針）を定め、その中には実施に関する基本的な方向、「食料供給困難兆候」または「食料供給困難事態」に該当するかどうかの基準を定める（第3条第1項および第2項）。各段階における対策は以下の4つに分けて対策を講じるとしている¹⁷。

- 1 平時の対策
- 2 食料供給困難兆候発生時の対策
- 3 食料供給困難事態発生時の対策
- 4 3のうち国民が最低必要とする食料供給が確保されない場合の対策

ここでは、食料供給困難事態をさらに2つの段階に分けており、3の目安として「供給量が平時の2割以上減少し、買占めや価格高騰等が発生」する段階としており、4の目安は「1人1日当たりの供給熱量が現在の摂取熱量である1,850kcalを下回る（おそれのあ

¹⁷ 農林水産省（2025）を参照。

る)」段階としている。

<対策本部の設置>

食料供給困難兆候が発生した場合、農林水産大臣は内閣総理大臣に対し、供給が大幅に不足または不足する恐れのある特定食料の需給見通し等必要な情報の報告を行う（第5条）。報告を受けた内閣総理大臣は、食料供給困難事態の発生を未然に防ぐ必要があると認めた場合、閣議を経て臨時に内閣に食料供給困難事態対策本部を設置する（第6条第1項）。

<実施方針の策定>

食料供給困難事態対策本部は基本方針に基づき対策の実施に関する方針（実施方針）を定める（第9条第1項）。実施方針には状況に応じて、供給を確保すべき特定食料および当該特定食料にかかわる特定資材（以下、措置対象特定食料等）を定め、それらの期間別の供給目標数量、対策の実施に関する全般的な方針と重要事項が定められる（第9条第2項）。

<食料供給困難事態発生の公示>

食料供給困難事態対策本部長¹⁸は食料供給困難事態が発生したと認めるときは、発生した旨および当該食料供給困難事態の概要を公示し、ならびにその旨および当該概要を国会に報告する（第12条第3項）。

<食料供給困難事態対策本部の廃止>

食料供給困難事態対策本部は、本部長が食料供給困難事態の発生を未然に防止し、および食料供給困難事態を解消するための食料供給困難事態対策を実施する必要がなくなったと認めるときに、廃止される（第14条第1項）。

5.2.3 食料安定供給確保のための措置

食料供給困難事態対策本部が設置されている期間中に限り、食料供給安定確保のために、食料事業に関連する事業者に対し以下の制約を伴う措置を実施できる。

(A) 出荷販売業者（第15条）

(1) 食料供給困難兆候があるときに事態の発生を未然に防止し、また、食料供給困難事態にあるときはそれを解消するために必要と認められる場合に、措置対象特定食料等の出荷または販売を調整するように要請すること。

(2) 食料供給困難事態において、(1)による要請をしてもなお当該食料供給困難事態を解消することが困難であると認められた場合に、要請を受けた出荷販売業者に対し、対象特定食料等の出荷または販売に関する計画書（出荷販売計画）を作成し、届け出るよう

¹⁸ 内閣総理大臣、または内閣総理大臣に事故があるときはそのあらかじめ指名する国務大臣。

に指示すること。

(3) 届け出がされた全ての出荷販売計画に沿って対象特定食料等の出荷または販売が行われたとしても、食料供給困難事態を解消することが困難と認めた場合には、届け出を行った出荷販売業者で、出荷販売の調整をすることができると認められる者に対し、出荷販売計画を変更すべきことを指示すること。

出荷販売業者と同様に、輸入業者に対しても上記の措置が実施されるものとされている(第16条)。

(B) 農林水産物生産業者(第17条)

出荷販売業者と同様に、農林水産物生産業者に対しても、上記(1)から(3)の措置に準じ、生産促進に関わる要請、計画の届出指示および届出内容の変更指示が実施されうるとしている。ただし、農林水産物の生産が自然条件や生産状況により性質上不可能な場合もあるため、届出内容の変更指示については、通常生産する期間以外の期間に当該特定食料等の生産ができる者その他省令で定める者に対象が限定されるとしている。

一方、食料供給困難事態がさらに進展し、最も深刻な事態である国民が最低限度必要とする食料の供給(1,850キロカロリー/日/人)が確保されない、または確保されないおそれがあると本部長が公示を行った場合には、生産計画の届出を行った生産者であって、対象特定食料等の生産をすることができると認められる者に対し、生産転換および割当てを含む届出内容の変更指示が実施されうるとしている。

実際の対象者は、基本的に供給確保のために最低限必要な範囲で一定規模以上の生産能力を有する担い手など、効率的・効果的に要請等を行う観点から対象者を限定することが基本方針に明記される。例えば、自家消費を目的として小規模に農林水産物の生産(家庭菜園など)を行っているが事業として生産していない者は要請等の対象者とはならないし、コメを生産するための土地や機械など経営資源を有していない花農家や畜産農家に対して、コメの生産に関する要請等を行うことはない¹⁹。

生産計画は、必ず増産する計画である必要はなく、実施可能なものでよい。さらに、計画変更を指示する対象者は、他の農作物の生産への影響をできるだけ避ける観点から、省令で定める者に限定する。計画は食料供給困難事態に至り、指示があった場合にのみ作成・届出するものであり、毎年作成・届出する必要はない。例えば、コメを増産するために果樹農家に果樹を伐根してコメを生産するよう計画変更指示するようなことはない。

なお、この規定は農林水産物生産業者だけでなく、農林水産物生産可能業者²⁰にも適用される。

¹⁹ 農林水産省(2025)を参照。

²⁰ 他の品目を事業として生産している者であって、気象条件、地理的条件その他の自然的条件を考慮して、現に利用できる土地、施設、設備、機械、技術その他の経営資源を活用することによって措置対象特定食料等を生産できると認められる者。

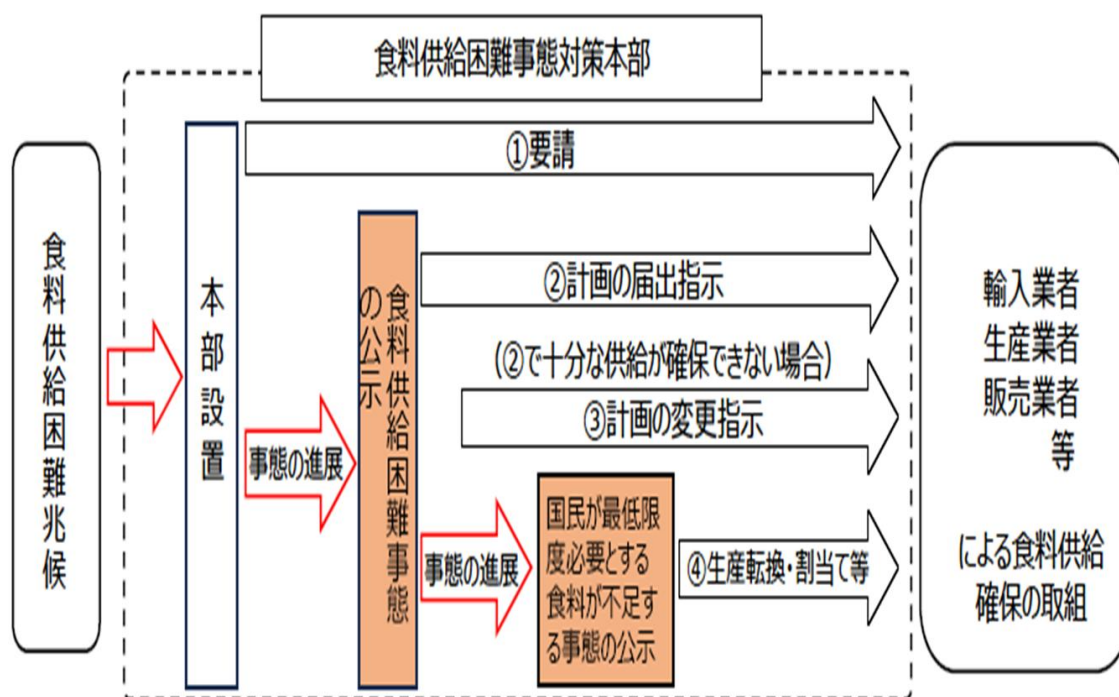
(C) 加工品等製造業者（第 18 条）

出荷販売業者と同じく、加工品等製造業者に対しても、先の（1）から（3）の措置に準じ、対象特定食料等の製造促進にかかわる要請、計画の届出指示および届出内容の変更指示が実施されうるものとしている。

また、加工品等製造業者に対して製造促進にかかわる要請を行ってもなお食料供給困難事態の発生を未然に防止し、または食料供給困難事態を解消することが困難であると認めるときは、加工品等製造可能業者²¹に対し措置対象特定食料等（農林水産物以外のもの）の製造協力を要請できるとしている。

食料供給困難事態対策法の概要は図 5-2 にまとめられている。

図 5-2 食料供給困難事態対策法の概要



資料：農林水産省（2024）「食料供給困難事態対策法案の概要」

²¹ 加工品等製造業者以外の者であって、当該措置対象特定食料等（農産物以外のもの）の製造をすることができる見込みがあるものとして省令で定める要件に該当する者。

5.2.4 実効性担保措置

食料の安定供給確保のための措置の実効性を確保するための措置も規定されている。主な措置は財政上の措置と罰則・公表措置である。

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。また、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、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（第19条）。具体的には、対象品目、需給の状況など個々の事態に応じて支援内容を検討している。

例えば、生産拡大や作付けの転換を図る場合、追加の生産資材や収穫作業に必要な機械が必要になり、農地を拡大する場合にも、不作付け地の除草・整地作業が必要となるが、そのための財政的支援については、対象品目や需給状況など個々の事態に応じて支援内容が検討されることになる。また、届出内容の変更を指示する場合には、事業者が当初の事業計画と異なる作付けを行う必要も生じ、当該事業者の経営に対する悪影響を回避するために財政上の措置を行うことも想定される。

罰則・公表措置については、出荷販売業者、輸入業者、農林水産物生産業者（生産可能業者を含む）または加工品等製造業者が、計画届出またはその内容変更指示に従わない場合、20万円以下の罰金が科される（21条第1項）。

出荷販売業者、輸入業者、農林水産物生産業者（生産可能業者を含む）または加工品等製造業者が、計画の内容変更指示に正当な理由なく従わず、または国の指示に従って届け出た計画に沿った対応を行っていないと認められる場合、主務大臣がその公表を行うことができる。

主務大臣は、上記3.2.3で示した「食料安定供給確保のための措置」の実施に必要な限度で、措置対象特定食料等の出荷、販売、輸入、生産もしくは製造の事業を行う者もしくは農林水産物可能業者に対し、その業務もしくは経理の状況に関し報告させ、または立ち入り検査を行うことができる（第21条）。この規定に定める報告を行わず、もしくは虚偽の報告をし、または立ち入り検査の拒否等を行った場合は20万円以下の過料が科される（第24条）。

食料供給困難事態対策法は以上のように複雑で、多くの疑問が寄せられ誤解も多い。農林水産省では、いくつかの質問・疑問に対してQ&Aで以下のように答えている²²。

Q1 国が生産者に増産を強制し、従わなければ罰金を科す法律なのですか？

A 違います。この法律では、まず、食料供給が大幅に減少する兆候の段階から、国は供給確保のために最低限必要な範囲で一定規模以上の食料供給に携わる事業者（出荷販売業

²² 農林水産省（2025）、18-19頁。

者、輸入業者、生産者等)の方々に、供給確保の要請を行うこととしています。この要請は自主的な取組を促すものであり、できる範囲のもので構いません。この要請を行ってもなお、食料供給が大幅に減少し、国民生活等に支障が生じる事態に至った場合に限り、国は、供給確保のために、必要に応じ、最低限必要な範囲で、出荷販売や輸入に携わる一定規模以上の者に対し、出荷販売や輸入に関する計画の作成・届出の指示を行い、出荷販売や輸入の促進で事態の解消が困難と見込まれる場合には、一定規模以上の担い手の方々に生産に関する計画の作成・届出の指示を行うこととしています。

この計画については、国として供給量を把握するために行うものであり、計画は事業者にとってできる範囲のものでよく、必ずしも増産する内容のものでなくて構いません。このように、本法に基づく措置は、要請を基本とし、計画の作成・届出の指示を行う際も、国として供給量を把握するために、供給確保のために最低限必要な範囲で一定規模以上の事業者に限定して指示することを想定しています。また、上述の通り、届出いただく計画の内容は必ずしも増産するものである必要はなく、事業者(生産者)の実現可能な内容で構いません。また、仮に計画どおりに実施できなくても罰金の対象になりません。

Q2 どういう場合に罰金が科されるのですか?それはなぜですか?

A 国からの計画の作成・届出の指示に対して、届出を行わなかった場合に20万円以下の罰金を規定しています。計画は、国として確保可能な供給量を正確に把握し、必要な対策を適切に検討・実施していく上で不可欠なものであるため、国民生活等への支障を最小限に抑える観点から確実に届出いただくために規定しています。

Q3 計画を届出しないだけで事業者(農家を含む)に罰金を科す法律なんて聞いたことがないですが、厳しすぎるのではないですか?

A 不測時に事業者の方々に計画の作成・届出を指示し、届出しない場合に罰金を科す法律は他にもあり、他の類似の法律でも罰金の内容は一律20万円以下となっています。例えば国民生活安定緊急措置法では、食料を含む生活関連物資等を対象に、事業者(食料の場合はその生産者)が計画の届出をしない場合に罰金が科されるものとなっています。

Q4 生産計画の作成・届出の指示は誰に行うのですか?

A 法律では、生産者に対する要請をしてもなお事態の解消が困難な場合に、生産の促進を図る必要がある品目を現在生産している者のほか、現在は生産していないが生産できる見込みがある者に対して指示できることとなっており、このうち、供給確保のために最低限必要な範囲で一定規模以上の生産能力を有する担い手などに限定して指示することを想定しています。このため、例えばコメの生産を促進する場合に、そもそもコメの生産に必要な土地や機械、技術を持っていない花農家や畜産農家などに指示を行うことはありません。

5.2.5 食料供給困難事態対策法の評価

食料供給困難事態対策法は、基本的に食料事情を4段階に分けて、それぞれの事情に応じた対策を行うための法律である。すなわち、1) 平時、2) 食料不足の兆候、3) 食料供給困難、そして4) 飢餓の発生、の4段階である。

第1段階の平時においても、日本および世界の食料情勢の情報収集を怠らず、具体的に食料不足が生じていなくとも、気象情報とともに世界の食料需給の見通しや各国各地域における変化を把握しておくことが対策となる。

第2段階の食料不足の兆候においては、異常気象の発生や大規模な干ばつ、洪水などによる穀物収量の大幅減少、そして家畜伝染病の発生などによる畜産物の供給減少等を想定しているが、港湾ストや地域紛争による輸送の途絶なども入るであろう。食料不足の兆候について報告を受けた内閣総理大臣は、食料供給困難事態の発生を未然に防ぐ必要があると認めた場合、内閣に食料供給困難事態対策本部を設置する。その上で、必要に応じて生産者、業者に措置対象特定食料等の生産、出荷または販売の調整を要請する。

第3段階では、食料不足が現実となり、コメや乳製品、肉類など対象12品目の国内供給量が2割以上減少し、価格高騰が発生した場合などを「食料供給困難事態」と規定し、政府は第2段階で要請を受けた生産者や業者に生産、出荷または販売に関する計画書の作成・提出を指示する。

主要食料の供給が2割減少というのはどういう状況であろうか。政府は国内生産が不足しても輸入で賄える場合は該当しないとしている。したがって、世界市場でも食料不足が同時進行していると想定され、そこで2割の減少とはコメだけを考えても140万トンの不足である。2024年の夏以後に生じた「令和のコメ騒動」での不足は約40万トンと見込まれるから、その3倍以上市場から消えることになる。令和のコメ騒動での米価の値上がりは2倍となったが、その3倍以上の不足による米価の値上がりは想像を絶する。それがコメだけでなく、重要な12品目におよぶのである。生産や出荷、販売の計画書を提出させるだけで、この困難を乗り切れるのであろうか。在庫は既に払底している状態とみていい。

さらに食料供給が困難になり、一人一日当たりの食料供給が1,850Kcalとなる第4段階になって、ようやく政府は生産計画の届出を行った生産者に対し、特定食料等の生産転換および割当てを含む届出内容の変更指示が実施される。しかし、その計画は事業者にとってできる範囲のものでよく、必ずしも増産する内容のものではない。また、計画通りに生産できなくても罰則はない。計画の作成・届出はあくまで供給量の把握が目的であり、その変更指示も、できる業者に協力してもらおうという形である。このような体制で飢餓状態にある国民の食料をどうやって確保するのであろうか。

そもそも、食料供給が一人一日あたり1,850Kcalとなる状態は非常事態である。これは、食料輸入がほぼ完全に停止している状態であり、有事すなわち日本が孤立した戦争状

態に陥っているときである。そのような状況にこの法律で対処できるとはとうてい思えない。想定される飢餓状態に対し、食料供給がこれで確保されると政府が想定しているとしたら、あまりに楽観的と言わざるをえない。

一方、食料が限られている中、政府が価格を管理し、それを割当・配給制に移行することは、この対策法によらずとも可能である。1946年の「物価統制令」や1973年の「国民生活安定緊急措置法」を用いればよい。買占め・売り惜しみに対しては、1973年の「生活関連物資等の買占め売り惜しみに対する緊急措置に関する法律」がある。しかし、国民が飢餓状態にあるということは、すでに食料の在庫が払底しており、食料の流通を統制しても状況は変わらない。

そのような有事に際し、可能である生産者に罰則なしで作物変更や、二毛作、休耕地の復活等を指示する程度で食料不足が改善するとは思えない。要するに、1,850Kcalという非常事態と対策法の中身が一致していないのである。一体、このように低いカロリー水準の食料しか供給できない状況というのを政府はどのように想定しているのだろうか。

かつて、農林水産省は当時の農地面積、農業技術水準等の下で、国内農業生産によって国民に供給できる熱量が、不測時においてどれほど確保できるかを検証するため、熱量効率を最大化した形で、我が国の農業生産基盤を活用した場合の供給可能量を試算した²³。水田のうち湿田以外の1/2にイモ類を作付け、残りの全水田で米を作付けた場合、国民一人当たり2,135Kcal/日の食料供給が可能であるとした。これはいもに偏ったメニューとなるため、湿田以外の水田に作付けたいも類の一部を、飼料用米に作付ければ、2,026Kcalとなり、また、湿田以外の水田に作付けたいも類の一部を、米粉用米に作付けた場合は2,020Kcalの供給が可能であると試算している。また、それぞれの場合について、食事メニューも例示している。

対策法において想定している飢餓状態はこれらの試算を下回る。まさに、不測の事態であり国民が混乱する有事を想定しているはずである。ならば、供給が困難なのは食料だけではない。エネルギーをはじめ、あらゆる物資が不足する事態であり、食料供給困難事態対策法で処理できる事態ではもはやなかろう。食料供給困難事態の第4ステージは有事法制の中で対処すべき事態であり、国内のあらゆる経済活動の制限と制約の中で国民の生命を守ることを優先しなければならない。

食料供給困難事態対策法に決定的に欠けているのは、それぞれのステージのリスクの具体性である。食料供給自体の不足の程度については述べているが、食料不足が発生するリスクを管理する方法が論じられていない。したがって、対策も説得力を欠く。食料供給困難事態が発生する理由は様々であり、それを未然に防ぐことがベストだが、それには限界がある。しかし、困難事態への対処はそれが生じるリスクの種類と程度によって異なる。食料供給困難事態が発生するリスクを具体的に想定し、分析しておく必要がある。

²³ 農林水産省（2019）による。

特に、第4ステージの飢餓の発生する状態というのは、決して第3ステージの延長ではなからう。それは有事であり、この対策法だけで処理できる段階ではない。国家の非常事態を想定し、その際の食料供給をどうするか。非常事態下の国民経済の運営の在り方を、総合的に描いて国民に示しておかなければならない。

6. おわりに

今、世界は混迷の中にある。新型コロナの世界的感染により、各国の経済は後退を余儀なくされ、また、経済のグローバル化も見直しを迫られた。そして、ロシア・ウクライナ戦争や中東紛争の激化は世界経済の大きな不安材料となり、各国は地政学的リスクを避けて、自国回帰の行動を示している。さらに、米国で2度目の大統領に就任したトランプ氏が掲げる「アメリカ第一主義」は関税戦争を引き起こし、世界経済に暗い影をおとしている。

そんな中、日本では輸入に多くを頼っている食料の安定供給、すなわち食料の安全保障に関心が高まっており、それを受けて食料・農業・農村基本法が2024年に改定された。改正基本法では食料安全保障が新たに定義され、食料安全保障が基本法の基本理念の一部であることが明示されている。

食料安全保障の確保のため、「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における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ないように、供給の確保が図られなければならない」と定めた。これを受けて、「国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする」とされた。

これを具体化するために制定されたのが、食料供給困難事態対策法である。食料供給の状態を、平時、供給困難兆候の発生、供給困難事態の発生に分類し、さらに供給困難事態を主要食料の供給が2割程度減少した場合と、一人当たり供給が1,850Kcal/日以下に低下した場合に分けて、それぞれの対策を法制化した。

これは平時から有事に至る過程を想定していると思われるが、対策はなんら強制力を持たない。主要食料が2割減少しても、飢餓が発生しても、政府が行うことは食料生産者や流通業者に計画を提出させ、供給の程度に応じてその計画の変更を指示するだけである。計画通りにできないとしても罰則はない。また、全ての生産者、業者が計画を提出する必要はなく、実施可能な生産者、業者だけが対象である。罰則があるのは、計画届出またはその内容変更指示に従わない場合だけであり、それも20万円以下と比較的軽い。

対策法は実際の対策を実行する法律というよりは、それぞれの事態に対して供給力の実態把握が目的である。実際、飢餓が発生している状態はこの対策法だけでは解決できな

い。ましてや戦争や全面的な輸送網の断絶においては、より強制力をもつ有事法制の確立が必要である。食料のみが供給困難におちいるわけではない。東畑が指摘したように、「食料の不足によって国が危うくなるのではなく、国が危うい時には食料も不足してくるのである」²⁴。

国際平和や地域紛争に日本が貢献することはもちろんであるが、食料の安全保障についても、開発途上国の食料増産のため、食料援助だけでなく技術支援を含む農業投資を拡大し、世界の飢餓人口の削減、撲滅に寄与することが、国際市場を安定させ日本の食料安全保障にもつながることを改めて確認しておきたい。

<引用文献>

- 本間正義（2024）「食料安全保障概念の検討と日本の食料安全保障政策のあり方に関する研究」調査報告書 23-04，アジア成長研究所。
- 本間正義（2012）「安全保障の系譜と食料安全保障」『農業経済研究』第 84 巻，第 2 号，pp. 51～56。
- 本間正義（2010）『現代日本農業の政策過程』慶應義塾大学出版会。
- 本間正義（1994）『農業問題の政治経済学』日本経経済新聞出版局。
- JETRO（2023）「食料自給率引き上げへ、都市国家シンガポールの試み（1）、（2）、（3）」地域分析レポート。
- 神谷万丈（2022）「安全保障の概念」防衛大学校安全保障学研究会編著『新訂第 5 版 安全保障学入門』第 1 章。
- 国際文化会館地経学研究所編（2024）『経済安全保障とは何か』東洋経済新報社。
- 草野大希・小川裕子・藤田泰昌編著（2023）『国際関係論入門』ミネルヴァ書房。
- NHK 食料危機取材班（2010）『ランド・ラッシュ：激化する世界農地争奪戦』新潮社。
- 農林水産省（2025）「食料供給困難事態対策法の概要について」。
- 農林水産省（2019）「熱量効率を最大化した場合の国内農業生産による供給可能量（平成 32 年度試算）」https://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/neturyou_kouritu.pdf
- 小副川琢（2024）『世界情勢を読み解く国際関係論』五月書房。
- 白石隆（2023）「グローバル・サウスとはなにか」『日経研月報』2023 年 4-5 月号、日本経済研究所、19 頁。
- 多賀秀敏（2003）「コスモポリタニズム」川田・大島編『国際政治経済辞典』、261 頁。
- 多湖淳（2024）『国際関係論』勁草書房。

²⁴ 東畑（1956）、597 頁。

- 東畑精一（1956）「日本農業発展の担い手」農業発達史調査会編『日本農業発達史』9巻、
中央公論社、597頁。
- 山本武彦（2009）『安全保障政策』日本経済評論社。

世界の分断化と日本の食料安全保障に関する研究

令和7（2025）年3月発行

発行所 公益財団法人アジア成長研究所
〒803-0814 北九州市小倉北区大手町11番4号
Tel : 093-583-6202 / Fax : 093-583-6576
URL : <https://www.agi.or.jp>
E-mail : office@agi.or.jp
