

VII 北欧における緊急時の食料供給確保策

—フィンランド、ノルウェー、スウェーデン—

森 田 倫 子

北欧の隣接する三国、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンは、防衛政策の一環として、緊急時に食料の供給を確保するための施策を重視してきたことで知られる。特に食料備蓄制度については取り上げられる機会が多かった。近年は、スウェーデンが、平時の食料及び農業生産資材の備蓄を廃止して他の方策を採るなど、それぞれ、施策の重心に変化が見られる。これら三国の、緊急時に食料の供給を確保するための施策（緊急事態対応策及び準備）について紹介する。2002年11月に行った現地での実態調査に基づき、フィンランド及びノルウェーについ

ては、関係する法律及び現在の政策を中心に、スウェーデンについては、政策の変遷及び現状を中心にまとめた。

なお、本稿では、各国の施策、計画等の名称については、その国における英語での呼称に合わせて表記を行った。そのため、同種概念の施策、計画等が、国により異なる名称で表記されていることがあることを、ご容赦願いたい。また、これらの施策、計画等一般について述べる場合には、「緊急時の食料供給確保策」⁽¹⁾と表記することとし、本稿の表題をはじめ、見出し等で使用した。

1. フィンランド

(1) 一般概況及び食料自給の状況

人口は約520万人。国土面積は約33万8千平方キロメートル。主要産業は、紙・パルプ、エレクトロニクス・携帯電話、及び、デザインである。

政体は共和制で、議会は一院制である。政治システムは、議院内閣制と大統領制を組み合わせたものである⁽²⁾。

フィンランドは、1992年1月に、ロシアとの友好協力相互援助条約を失効させ、基本条約を締結した。また、1994年5月には、NATOと平和のためのパートナーシップ協定を締結した。EUには、1995年1月に加盟した。

フィンランドの北部は北極圏に位置し、また、国土の約68%が森林、約10%が湖沼である。農地は国土の約8%であり、南部に多い。

食料自給は、歴史的に政治的な中立を志向してきたこと及び高緯度に位置することから、重視されてきた。価格政策によって、1950年代から60年代にかけて食料自給が達成された⁽³⁾。70年代以降は過剰が問題化、80年代には、生産抑制策が導入された⁽⁴⁾。

EU加盟に際しては、共通農業政策の適用による支持価格引下げが必要となったが、これに伴う農業所得の急減を補完するため、共通農業政策による農業支援とは別に暫定的に自国予算で

(1) 「食料安全保障 (food security)」という語を用いなかったのは、本稿が、本総合調査報告書の他の稿と同様、緊急事態への対処を扱っていることを明示する意図に加え、現在、「食料安全保障」という語から想起される内容が2種類あることを考慮したためである。後者については、注(42)でも触れる。

(2) オロフ・ペタション (斉藤弥生、木下淑恵訳)『北欧の政治 —— デンマーク・フィンランド・アイスランド・ノルウェー・スウェーデン』早稲田大学出版部, 1998, pp. 91-93, 95, 96, 99-101. (原著: Olof Petersson, *Nordisk politik*, 1995)

(3) 農林水産省ホームページ「海外農業情報: フィンランドの農業概要: 農業政策の概要」
<<http://www.maff.go.jp/kaigai/gaikyou/14finland3.htm>> (last access 2002.12.18)

(4) 同上

1. フィンランド

助成を行う権利を得た⁽⁵⁾。加えて、条件不利地域⁽⁶⁾の指定要件を緩和して緯度を考慮することを認めさせ、さらに、自国予算による北部地域援助を実施する等の措置を採る権利を得ている。

フィンランドの供給熱量総合食料自給率（総供給熱量に占める国産供給熱量の割合）は、1994年の数値で、82.5%であり、また、乳製品、畜産品については、飼料穀物を考慮しなければ、国内で自給可能である⁽⁷⁾。

我が国の農林水産省の試算によれば、フィンランドの穀物自給率は、97%である(1999年)⁽⁸⁾。ただし、穀物については気候条件により収穫にばらつきがあるため、年によっては自給が困難となることもある⁽⁹⁾。

(2) 緊急時の食料供給確保に関する法律

緊急時の食料供給確保に関する法律には、「緊急事態準備法（Provision for Emergency Act (Statute No. 1080/1991)）」及び「供給保障法（Security of Supply Act (Law No. 1390/1992)）」の二つがある。フィンランドの国家緊急供給庁（National Emergency Supply Agency）によると、「緊急事態準備法」は、最終的には適用に至らなかったものの、1990年代初めのフィンランドの経済危機の際及び湾岸戦争の際に適用が検討されたという。

(i) 「緊急事態準備法」⁽¹⁰⁾

「緊急事態準備法」は、緊急事態の間、政府が行行使できる権限について定めている。10章、54条からなり、見出しは次のようになっている。

第1章 この法律の目的（第1条―第2条）

第2章 意思決定（第3条―第7条）

第3章 一般原則（第8条―第10条）

第4章 権限

監督（supervision）及び管理（control）（第

11条―第18条）

国家財政の管理（management）（第19条―第20条）

労働力の使用（第21条―第24条）

行政の組織化（第25条―第29条）

その他の権限（第30条―第35条）

権限の抑制（第36条）

第5章 補償（第37条―第39条）

第6章 予防的施策（第40条）

第7章 この法律の執行（第41条―第47条）

第8章 不服申立て（第48条）

第9章 罰則（第49条―第51条）

第10章 雑則（第52条―第54条）

この法律の目的は、緊急事態の間、国民の生活及び国の経済活動を保護し、法秩序及び国民の基本的権利を維持し、かつ、領土の保全及び国家の独立を確保することである（第1条第1段落）。

「防衛事態法（State of Defence Act (1083/1991)）」にいう国家防衛事態の間は、「防衛事態法」が戦争に関し別段の規定をする場合を除き、この法律が適用される（第1条第2段落）。

緊急事態とされるのは、次の①～⑤のいずれかの事態が生じ、公的機関の通常の特権によってその事態を処理することが不可能となった場合である（第2条）。

① フィンランドに対する武力攻撃

② 戦争のおそれ

③ 他の国家間の軍事行動

④ 必要不可欠な燃料、原料等の輸入が困難又は不可能となること等による国民生活及び国家経済に対する重大な脅威

⑤ 大規模災害

緊急事態の間、国家評議会（Council of State）

(5) 農林水産省ホームページ 前掲注(3)。以下、この段落の末尾まで当文献に基づく。

(6) 条件不利地域には、EU共通農業政策にもとづく助成制度がある。

(7) 半谷敬幸「フィンランドの農業概観」『農業土木学会誌』70(4), 2002.4, p.329.、及び、食糧問題研究会「北欧3国(フィンランド・スウェーデン・ノルウェー)における備蓄政策の現状と我が国の食糧供給の安全性」『輸入食糧協議会報』(582), 1997.3, p.19. なお、半谷論文によると、1995年以降は、EU加盟に伴い、域内調達も考慮されることから、フィンランド一国の供給熱量総合食料自給率の発表は行われなくなったという。また、食糧問題研究会の論文によれば、フィンランドの供給熱量総合食料自給率の計算過程においては、飼料自給率は考慮されていない。

(8) 農林水産省『不測時の食料安全保障マニュアル』農林水産省, 2002, p.75. なお、当該自給率は、FAO "Commodity Balance" を基に農林水産省総合食料局食料政策課が試算したものである。

(9) 半谷 前掲論文 p.329.

(10) フィンランド貿易産業省による、1997年2月20日付非公式英訳 "Provision for Emergency Act (Statute No. 1080 / 1991)" を基にした。この注以下、本文中「緊急事態準備法」を参照している箇所は、すべてこの非公式英訳に基づく。なお、この法律のタイトルの英語表記は複数存在し、このほかに、"Preparedness Act" と表記している英文資料もある。

(11)にこの法律の第4章で認める権限を行使する権能を与える命令⁽¹²⁾を、公布することができる(第3条第1段落)。この命令は直ちに議会に提出されるものとされ、議会は、命令を無修正でそのまま有効とするか、又は、全部若しくは一部を無効とするか等を決定するものとされ(第3条第3段落)、命令が無効とされなかった場合、この決定の後、国家評議会は、権限の行使を開始する(第3条第4段落)。ただし、第3条第3段落及び第4段落の手続きを行うと、この法律の目的の達成を著しく危うくすることとなる場合は、国家評議会は、命令に定められた権限を直ちに行使できる(第4条第1段落)。

緊急事態の間、国家評議会が行使できる権限のうち、供給保障に関係するのは、次のような権限である。

- ① 物資の輸出入の監督及び管理(第14条第1段落)
- ② 物資の生産及び流通の監督並びに管理(第15条第1段落)
- ③ 賃金の監督及び管理(第16条)
- ④ 価格及び手数料の監督並びに管理並びに物資の品質の監督及び管理(第17条)
- ⑤ 強制的な労働力供給体制の賦課(第21条第1段落)

また、国家評議会、国の行政官、法人化されていない国営事業及び国のその他の機関並びに自治体は、緊急事態対応計画(emergency planning)並びに予備的な施策及び準備を通じて、緊急事態の間の事務をできる限り円滑にさせるものとされる(第40条第1段落)。そのような緊急事態のための準備は、国家評議会及び各省により、指揮、管理及び調整がなされることとされる(第40条第2段落)。

(ii) 「供給保障法」⁽¹³⁾

「供給保障法」は、18条からなる法律で、見

出しは次のようになっている。

- この法律の目的(第1条-第2条)
- 国家による戦略的備蓄(第3条)
- 所管機関(第4条-第10条)
- 供給保障基金(第11条-第15条)
- 雑則(第16条-第18条)

この法律の目的は、緊急時に、住民の生活、国家経済及び国家防衛を維持するために不可欠な経済活動を保護すること(第1条)であり、これを「供給保障(security of supply)」(第1条)と称している。

そして、いかなる状況においても供給保障を確実なものとするため、物資の生産に関して、並びに、生産、流通、消費及び貿易の管理に関して、充分な便宜(facilities)が確立され、維持されなければならない(第2条第1段落)としている。

国家評議会は、そうした便宜の基準を明確化するために、住民の最小限の必要、必要不可欠な経済活動及び国防について当然考慮すべき点を考慮しつつ、供給保障の全般的な目標を設定する(第2条第2段落)。

備蓄に関しては、原料及び製品の戦略的備蓄を国家が行い(第3条第1段落)、備蓄の引き出しは、国家評議会が決定する(第3条第2段落)。

所管については、供給保障を構築し、かつ、最終的に管理するのは貿易産業省である(第4条第1段落)が、各省庁は、それぞれの所管部門における供給保障を構築する(第4条第2段落)こととされる。また、この法律により、貿易産業省の下に国家緊急供給庁を設立することが定められた(第5条)。

(3) 緊急時の食料供給確保策

(i) 供給保障にかかわる組織

緊急時の食料供給確保に関する事務を執り行

(11) フィンランドの国家評議会(Council of State)は、首相、大臣及び司法長官(Chancellor of Justice)からなる(米国外務省ホームページ "Bureau of European and Eurasian Affairs June 2002: Background Note: Finland"

<<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3238.htm>> (last access 2003. 1.7))。つまり、国家評議会は内閣に相当する。法律の条文ではない文章や、口頭での言及では、「国家評議会」とせずに、単に「政府(government)」としていることも多い。なお、フィンランドの政府の定義は、次の通りである。「政府は、首相及び最大17名の大臣からなる。政府は、また、政府の総会及び省からなる、統治上及び行政上の問題のための意思決定機関でもある。司法長官及び司法省(Office of the Chancellor of Justice)は、政府の一部とみなされる。(フィンランド政府ホームページ "The Government"

<<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.ls?p:r=748&k=en>> (last access 2003. 1.6))

(12) 大統領による命令である ("4.9. Emergency powers" *The Presidency of the Republic as an institution: under the new Constitution that entered into force on 1.3.2000* (フィンランド大統領府ホームページ "Institution"

<<http://www.presidentti.fi/english/>> (last access 2003. 1.6))。

(13) フィンランド貿易産業省による、1994年2月8日付非公式英訳 "Security of Supply Act (Law No. 1390 / 1992)" を基にした。この注以下、本文で「供給保障法」を参照している箇所は、すべてこの非公式英訳に基づく。

うのは、貿易産業省の下部機関である、国家緊急供給庁である。国家緊急供給庁は、食料だけではなく、基本となる重要な物資全般の供給保障にかかわる機関である。この庁は、中央政府と経済団体との間の予防的経済協力を構築し、中央政府の諸組織が採る経済上の予防措置を調整し、かつ、国家による戦略的備蓄に関する責任を持つ（「供給保障法」第6条第1段落）。

国家緊急供給庁は、供給保障基金（Fund for Security of Supply）を管理する（同第11条第1段落）。「戦略的備蓄手数料法（Act on Strategic Stockpiling Fees (1105/1983)）」に基づき徴収される[燃料、電気等に課せられる]課徴金は、この基金に集められ、また、戦略的備蓄物資の引き渡しの代金もこの基金に支払われる（同第11条第1段落）。戦略的備蓄に要する費用を含め、国家緊急供給庁の行う供給保障に関する事務の費用は、この基金によってまかなわれる（同第15条）。

国家緊急供給庁の組織は、理事会（Board of Directors）、長官（Director General）、管理部（Administrative Unit）、基本[物資・サービス]供給部（Department of Basic Supply）、エネルギー供給部（Department of Energy Supply）、産業部（Department of Industry）、インフラ部（Department of Infrastructure）で構成されている⁽¹⁴⁾。職員は26名である。

国家緊急供給庁は、国家経済防衛委員会（National Board of Economic Defence）の事務局としての機能も持っている⁽¹⁵⁾。国家経済防衛委員会は、政府により貿易産業省の下に設立された、執行委員長（Executive General）を長とする委員会組織である。この委員会には、供給保障にかかわりのある民間企業の代表者が参加している。供給に関する緊急事態対応計画は、この委員会が作成する。業界ごとに13のグ

ループがあり、それぞれ計画・準備協定を結んでいる。食料品産業もグループのうちの一つである。また、供給保障に係る公的部門による計画も、委員会の下にある。委員会には、企業の緊急事態準備担当者を含め2,000名を超える人員が関与しており、これらの人員が、「供給保障の基盤であり、かつ、貴重な情報源である」とされる。

なお、国家緊急供給庁によると、今後、新たに、食品の流通面に焦点をあてた委員会が設立される予定という。この委員会には、乳業者、肉・肉製品業者、製粉業者、製パン業者、野菜業者から、卸売業者、ホテル、レストラン、配膳業者、小売り業者に至る、食品流通関係者全般が関与するとされる⁽¹⁶⁾。

(ii) 供給保障の必要性

フィンランドは、ヨーロッパにおける大規模な軍事紛争の脅威は引き続き小さいが、地域紛争及び人道上の危機はヨーロッパの内外で生じ得るとし、また、国際的な相互依存及びグローバル化により、国境を越える新たな種類のリスクや脅威に対する脆弱性は増したとみなしている⁽¹⁷⁾。

現在の供給保障の状況に関しては、一般的に、複雑性が増し、かつ、物資の生産及びロジスティックスが最適化されてきたために、経済システムの脆弱性は増したが、その一方で、市場統合による選択肢の増加で供給保障は維持しやすくなったとしている。食料の供給については、代替可能性が高いため、耐性は高いとみなしている⁽¹⁸⁾。

しかしながら、フィンランドは、「供給保障に関する政府決定」において、他の国よりも包括的なレベルで供給保障を行う必要があることを強調している⁽¹⁹⁾。これは、フィンランドには、戦略地政学上の位置、エネルギー集約性、輸送

(14) National Emergency Supply Agency (Finland), *The organisation of the National Emergency Supply Agency* (Helsinki: National Emergency Supply Agency (Finland)), p.1.

(15) 以下、この段落の終わりまで、Mika Purhonen, "Review of the director general." *Huoltovarmuuskeskus Vuosikertomus 2001* (Helsinki: National Emergency Supply Agency (Finland), 2002), pp.24-25.、及び、National Emergency Supply Agency (Finland), *Emergency planning - act on the National Board of Economic Defence* (Helsinki: National Emergency Supply Agency (Finland)), p.1. に基づく。

(16) フィンランド国家緊急供給庁による。

(17) Mika Purhonen, *Security policy in Finland and general arrangements concerning security of supply* (Helsinki: National Emergency Supply Agency (Finland), 2001), p.2.

(18) *Ibid.* p.3. ちなみに、フィンランド国家緊急供給庁は、食料の代替可能性が高いことの実例として、欧州でのBSE発生時の食肉供給を挙げる。確かにBSEは社会的に大変な問題を引き起こしたが、牛肉は他の食品で代替できたために、食料不足となることはなかった、としている。

(19) *op.cit.*(17), p.4.

の脆弱性、寒冷な気候等の点で、問題があるためという⁽²⁰⁾。

供給保障向上策が講じられる部門としては、現在、技術インフラ、輸送及びロジスティックス、エネルギー供給、食料供給、医療に関する供給及び健康管理、防衛関連産業が挙げられている⁽²¹⁾。

(iii) 供給保障に関する政策——食料を中心に

国家緊急供給庁は、フィンランドの供給保障の基礎は、国家の管理に基づく、十分な供給能力と生産量の保持にあるとしている。農業は、政策によって保護され、比較的高い生産を保っており、その結果、食料の供給保障は、通常の状態では、十分な水準に達しているとみなしている⁽²²⁾。

緊急時の供給のための準備としては、歴史的経緯から、以前は、戦争のような重大な危機に対処するための計画を準備していたが、現在は、高度に発達したインフラや情報システムに関連したリスクといった、別の種類のリスクや脅威からの保護が必要であるとしている。現在フィンランドで採られている緊急時の供給のための準備及び措置の主なものは、①法律及び政府による管理、②緊急事態対応計画、③備蓄、④情報システム及び電力のバックアップ並びに能力の維持、⑤コンピューター緊急事態対応チームの活動、⑥二国間協定及び多国間協定、となっている⁽²³⁾。

法律及び政府による管理には、先に述べた「緊急事態準備法」及び「供給保障法」のほか、農業生産を自給可能な水準に維持する政策も含まれている。国家緊急供給庁は、「EUの共通農業政策による補助の範囲内では、フィンランドは食料自給を達成できない」とし、このために国

による援助も行われているとしている⁽²⁴⁾。

緊急事態対応計画は、省及び他の公的機関により、広範に作成されている。加えて、前述したように、供給保障に重要な部門及び企業による協定に基づいて計画を作成する委員会組織がある。

供給保障に関する政策については、「供給保障法」に基づき、政府が決定する。食料の供給保障に関する政策は、2002年に行われた政府決定⁽²⁵⁾で、①収穫期一期分の不作のカバー、②必需食料品の国内生産、③一人一日2,800キロカロリーのエネルギー需要の充足、④生産及び消費の管理能力、⑤供給保障用備蓄（security stockpile）、⑥EUの農業政策への働きかけ、とされた⁽²⁶⁾。

国家緊急供給庁は、「国家が管理する備蓄は、一般的には、市場メカニズムと相反する、時代にそぐわないものとみなされる」としつつも、フィンランドのような北方の気候のもとでは、収穫は著しく不安定なため、穀物や種子の備蓄は必要であると主張している⁽²⁷⁾。特に種子については、中欧で一般に用いられているものでは気候に合わず利用できないため、寒冷で、作物の生育に適した期間の短い当地域に適した種子を備蓄する必要があるという⁽²⁸⁾。

食料に関する供給保障用備蓄は、パン用穀物（主として小麦）40万トン、種子用穀物8万トン、牧草用種子900トン、農薬等生産資材となっている。これは、1年分の消費に見合うとされ、危機が長期化する場合は、消費の構造を変化させるという⁽²⁹⁾。なお、2001年までは、20万トンの飼料用穀物も備蓄していたが、同政府決定により、売却、代わって大豆を備蓄することとなった⁽³⁰⁾。

(20) *op.cit.*(17), p.4.

(21) National Emergency Supply Agency (Finland), *Example of measures applied in Finland to improve security of supply in the field of...* (Helsinki: National Emergency Supply Agency (Finland)), p.1.

(22) *op.cit.*(17), p.5.

(23) *op.cit.* (17), p.6.

(24) *op.cit.* (17), p.6.

(25) ちなみに、このときの政府決定で、最も優先順位の高い部門は技術インフラであるとされた。

(26) National Emergency Supply Agency (Finland), *Food supply - the elements of the policy* (Helsinki: National Emergency Supply Agency (Finland)), p.1.

(27) *op.cit.* (17), 7.

(28) フィンランド国家緊急供給庁による。

(29) フィンランド国家緊急供給庁による。

(30) フィンランド国家緊急供給庁による。

2. ノルウェー

(1) 一般概況及び食料自給の状況

人口は約450万人。国土面積は約32万4千平方キロメートル。主要産業は、水産業、海運業及び石油産業である。

政体は立憲君主制で、議会は変則一院制である。

ノルウェーは、NATOの原加盟国である。EUには未加盟であるが、1994年1月に発足したEEA（欧州経済地域）⁽³¹⁾には参加している。

ノルウェーの北部は北極圏に位置し、また、全国土の約75%が荒地、山岳地帯又は凍土である。耕地 (arable land) の面積は、国土の約3%を占めるに過ぎない。ノルウェーは、比較的条件の良い南部においても、スウェーデンやフィンランドの南部に比べ耕地が少ない⁽³²⁾。

ノルウェーの農業については、1970年代後半から80年代前半にかけて、かなり手厚い農業・農村支持政策が実施された⁽³³⁾。80年代に入ると、[一部の]農産物の過剰と国家財政の悪化により、生産制限措置が講じられるようになった。

ノルウェーの農業支持の水準は、先進国中、

スイスに次いで2番目に高いとされる（1999年）⁽³⁴⁾。

ノルウェーの食料の総合的な自給の程度は、食料自給度 (degree of self-sufficiency)⁽³⁵⁾で表すと、熱量ベースで概ね50%から55%の間である（1990年代）。

農作物のうち最も重要とされているのは、牧草であり、農地の約60%を占める⁽³⁶⁾。牛乳及び肉の生産が、ノルウェー農業の基礎を成している。畜産物及び乳製品については概ね自給を達成している。砂糖の原料となる甜菜等は栽培されていない。

我が国の農林水産省の試算によれば、ノルウェーの穀物自給率は71%である（1999年）⁽³⁷⁾。ただし、ノルウェー農業経済研究所によると、穀物生産量のうちの約80%は、濃厚飼料用であり、食用ではない⁽³⁸⁾。食用の穀物は輸入に依存しがちであったが、パン用穀物消費量に占める国産品の割合は増加してきており、1970年に約3.4%だったものが、1998年には50%に達した⁽³⁹⁾。

(31) EEA（欧州経済地域、European Economic Area）は、EFTA（欧州自由貿易連合）加盟国（ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン、スイス）のうちスイスを除く3カ国と、EU加盟国との市場統合による経済圏。1994年1月発足。EUの共通農業政策はEEA協定に含まれていない。また、EUとの間の農産物の関税は、EEA協定によって全廃されたわけではなく、一部産品での廃止等に留まっている（Nils Kristian Nersten, *Norwegian agriculture - status and trends 2001* (Oslo: Norwegian Agricultural Economics Research Institute, 2001), pp.100-101.)。

(32) R.アルマース「国際部会セミナー ノルウェーとヨーロッパの農業政策——問題点と展望」『農業構造問題研究』1997年（別冊），1997.1，pp.101-103.

(33) 農林水産省ホームページ「海外農業情報：ノルウェーの農業概要：農業政策の概要」
<<http://www.maff.go.jp/kaigai/gaikyou/16norway3.htm>> (last access 2003.1.4)

(34) Nils Kristian Nersten, *Norwegian agriculture - Status and trends 2001* (Oslo: Norwegian Agricultural Economics Research Institute, 2001), pp.99-100. ここでいう農業支持の水準とは、農業生産額に対する生産者補助推定額 (Producer Subsidy Estimate, PSE) の比率 (パーセントPSE) である。当文献によると、ノルウェーのパーセントPSEは69%、スイスは73%である（1999年）。生産者補助推定額とは、市場価格及び国家予算による農業支持の合計である。

(35) *Ibid.* 41-42, p.125. ノルウェーの総合的食料自給の程度を表す尺度の計算法は、我が国の供給熱量総合食料自給率の計算法とは、若干異なる。そこで、ここではあえて「食料自給度」と記述することとした。当文献によれば、ノルウェーの、国内食料消費のうち国内生産の占める割合は、1990年代の間、熱量ベースで46-51%の間を上下（例えば1998年は約51%、1999年は約47%）しているが、これには水産物の生産及び輸出並びに飼料の輸入が考慮されていない。一方、水産物の輸出及び飼料の輸入については補正を行わないが、水産物の生産については計算に含めた場合の数値を、当文献では食料自給度 (degree of self-sufficiency) と呼んでおり、この数値は、1990年代の間、熱量ベースで概ね50-55%の間を上下（例えば、1998年は約54%、1999年は約49%）している。なお、水産物の輸出及び飼料の輸入についての補正を行った場合は、これより高い値となるという。

(36) Department of Agricultural Policy, The Ministry of Agriculture (Norway), *Paper by the Ministry of Agriculture, Department of Agricultural Policy* (Oslo: Department of Agricultural Policy, The Ministry of Agriculture (Norway), November 11, 2002), p.2.

(37) 農林水産省 前掲注(7) p.75.

(38) Nersten *op.cit.* p.52.

(39) Nersten *op.cit.* pp.52, 124.

(2) 緊急時の食料供給確保に関する法律

緊急時の食料供給確保の関連法として、以前は「穀物法 (the Grain Act)」があった。ノルウェーでは、食用に供する穀物は輸入に依存してきたため、緊急事態対応計画において穀物は重要産品として位置づけられ、穀物の輸出入及び国内取引は、1928年以降、「穀物法」により、政府の管理下に置かれていた⁽⁴⁰⁾。「穀物法」は1999年に廃止された。

現在、緊急時の食料供給確保に関連をもつ法律としてノルウェー農業省が挙げるのは、農地の保全について定めた「土地に関する法律 (いわゆる土地法) (Act No.23 of 12 May 1995 relating to Land; The Land Act)」である (後述)。

緊急時の物資供給の根拠法は、「供給及び民間防衛上の施策に関する法律 (いわゆる供給法)

(Act of 14 December 1956 as amended 17 March 1967 relating to supply and civil defence measures; The Supply Act)」⁽⁴¹⁾である。この法律は、食料のみならず、緊急時の物資全般の供給に関する権限を定めている。4章、33条からなり、見出しは次のようになっている。

第1章 戦争、戦争のおそれ又はその他の異常な緊急事態に関連する供給及び民間防衛上の施策 (第1条-第23条)

第2章 ノルウェー防衛の計画及び展開の要素としての施策 (第24条-第28条)

第3章 戦争、戦争のおそれ及びこれと同様の事態における財産の接収及び人員の徴用のための予備的施策 (第29条-第32条)

第4章 施行等 (第33条)

この法律の第1条では、「戦争、戦争のおそれ又は生産若しくは供給の流れを停止する、若しくは、妨害する可能性のある、その他の異常な緊急事態のため、供給又は民間防衛上の施策を実行する必要があるとみなされたとき」に、「ノルウェーの生産能力及び輸送能力の強化及び利用のため」、「あらゆる種類の物資の確保及び配分のため」又は「国際協定上の義務の遂行のため」に、国王は、第1章に基づく規定を公布することができるものと定めている。

第1条の目的で、国王は、次の規定を公布できる (第2条)。

- ・政府等公的機関又は会社等に対し、特定の物資の輸出入、販売及び購入等に関する排他的権利を授与する規定 (第2条a号)
- ・物資の輸出入、輸送及び販売を管理する (govern) 規定 (同b号)
- ・[農業者及び食品企業を含んだ]企業等に対し、特定受取人等への物資供給 (同c号)、在庫品の移動 (同h号)、特定物資の生産 (同k号) 及び設備等の変更 (同p号) を課す規定、並びに、協定の実行等を命じる規定 (同d号)
- ・企業への物資配分の規定 (同e号)
- ・配給のための規定 (同f号)
- ・在庫品の使用及び出荷のための規定 (同g号)
- ・輸送手段の所有者等に対し、輸送等を課す規定 (同i号)
- ・輸送会社に対し、輸送防衛組織 (transport defence organization) への参加を課す規定 (同j号)
- ・トラクター、耕運機等の所有者等に対し、農作業等を課す規定 (同l号)
- ・特定物資の特定生産への使用禁止等の規定 (同m号)
- ・家畜の種類、頭数及び移動に関する規定 (同n号)
- ・建築物及び建設工事の管理のための規定 (同o号)
- ・河川の権利所有者に対し、水路 (watercourse) の管理等を課す規定 (同q号)

さらに、第1条で掲げた目的を促進するために、政府又は自治体は、国王によるさらなる規定の公布に基づき、公的機関への、物資の引き渡し並びに機械類、輸送設備、電力、不動産、発電所及び企業の、所有、使用及び処分の権利の引き渡しを要求できる (第3条)。

また、第1章に基づく施策の準備又は実行のため、国王は、配給券の発行、配布、処理 (processing)、保管及び授与のための規定を公布することができる (第11条b号)。

国王が特に規定した場合は、いかなる者も、在庫に関する情報を、この法律の執行に従事す

(40) *op.cit.* (36), p.3.

(41) ノルウェー農業省提供の、1983年2月15日付英訳 "Act of 14 December 1956 as amended 17 March 1967 relating to supply and civil defence measures" を基にした。なお、ノルウェー貿易産業省によると、現在まで、この法律に基づいて緊急事態としての対処がなされたことはないという。

る省庁等へ提供する責務がある(第12条第1文)。また、生産者、商業者(traders)及びその他の企業は、生産、販売、輸送能力及び貯蔵能力に関して、要求された情報を提供する義務がある(第12条第2文)。

加えて、この法律の第24条では、「ノルウェー防衛の計画及び展開の要素として必要とみなされたとき」、国王はこの条の規定を公布できると定めている。うち、食料供給に係るものでは、自治体に対し物資の調達及び貯蔵の義務を課す規定、生産者、商業者及びその他の企業等に対し通常取り扱っている物資の調達及び貯蔵の義務等を課す規定、戦争勃発時における特定貯蔵物資の没収に関する規定等を公布できるとされている。同条では、その他、企業に対し防衛上必要な特定物資の生産等の義務を課す規定等が公布できるとしている。

なお、この法律には、その他、補償、報酬、違反に対する罰に関する条項もある。

(3) 緊急時の食料供給確保策

(i) 緊急時の食料供給確保策にかかわる組織

ノルウェーの緊急時の食料供給確保策の所管については、貿易産業省が食料部門の計画を調整し、農業省及び漁業省がそれぞれの所管する部門の政策に責任を負うとされている。農業省は、備蓄の一部にも責任を負っている。

(ii) 冷戦期における政策——自給の重視

冷戦期のノルウェーにおいては、食料安全保障(food security)⁽⁴²⁾は、農業政策の中心的課

題であった⁽⁴³⁾。ノルウェーが想定していたのは、危機又は戦時に少なくとも数ヶ月間孤立し、その後も生命維持に不可欠な物資の輸入が困難あるいは不可能となる事態であった。このため、冷戦期には、自給が重視されていた。農業部門の不測事態対応計画(contingency planning)については、生産物のカロリーが最大になるよう農業生産のパターンを変化させることに重点が置かれていた。例えば、牛乳や肉の生産については、飼料への穀物使用を減らし牧草の使用を増加させること、土地利用については、より多くの耕作可能地で耕作を行うこと、などであった。

(iii) 冷戦終結の影響と現在の政策

冷戦の終結は、ノルウェーの食料安全保障政策の前提を変えた。焦点は、長期に渡る大規模な戦争と貿易の封鎖が続く事態(と、それに対応した不測時生産計画(contingency production plans))から、継続期間がより短く、場合によってはより地域性の強い、平時及び戦時のさまざまな危機的事態へと移った。ノルウェーは、自国が通常の輸入元から切り離される可能性は低くなったとし、輸出についても同様と考えている(ただし、国際的な危機やその他の脅威により、市場に影響が及ぶ可能性は高いとしている。)⁽⁴⁴⁾。

現在の食料安全保障政策は、①代替物の消費、②食料及び生産資材の備蓄、③貿易政策、④生産政策、の組み合わせとされている⁽⁴⁵⁾。

食料安全保障政策の目的の一つは、危機又は

(42) ノルウェーのいう「食料安全保障(food security)」は、我が国での用法と同じく、緊急事態への備えとしての、一国の食料供給の保障を意味している。この語に注を付したのは、現在、先進諸国がこの語を用いるのは、開発途上国の食料不足問題又は先進国貧困層の食料入手問題を扱う場合であることが、ほとんどとなっているためである。参考として、長くなるが、FAO(国連食糧農業機関)による食料安全保障の定義と、それに続く解説の一部を、下に引用しておく。食料自給を達成した、あるいは、購買力のある国には、食料安全保障上の問題はないとする国々の態度は、FAOの定義・解説から理解できる。「食料安全保障とは、すべての家庭が家族全員のために十分な食料を物理的かつ経済的に入手することができ、また各家庭が入手機会を失う危険がない状況と定義されている。(中略)」

また、食料安全保障は様々な段階、すなわち世界全体又は個別国家について、地域又は家庭について定義することができる。最終的には、食料安全保障は個人又は家族単位に係わるものであり、またその主要な決定因子は、購買力すなわちその所得によって購入できる、コストに見合った所得である。同様に、国家レベルでの購買力、すなわち必要な食料輸入に対して支払いにあってることができる外貨量が、国の食料安全保障の基本的な決定因子となる。

国段階での食料安全保障を達成するためには、二つの幅広い選択肢として、食料自給の追求あるいは食料の自力依存追求[引用者注：自力依存とは、国内での一定の食料生産水準の維持に加え、他の産品を輸出して食料を輸入する能力を維持することであることが、後段で述べられている。]がある。(後略)」(国際連合食糧農業機関編、国際食糧農業協会訳『世界食料サミットとその背景——FAO世界の食料・農業データブック(下)』国際食糧農業協会, 1997, pp.346-347。(原著: Food and Agriculture Organization of the United Nations, *World Food Summit 13-17 November 1996 Rome, Italy - Technical background documents 6-15*. 1996))

(43) *op.cit.* (36), p.1. 以下、この段落の末尾まで当文献に基づく。

(44) *op.cit.* (36), pp.1-2.

(45) *op.cit.* (36), p.2.

戦争の間の消費パターンを、できる限り通常の消費パターンと同等のものとするものである(46)。

備蓄については、全廃はしていないが、量は減少している(後述)。

また、食料の配給策については、現在、廃止も含めた見直しの議論があるという(47)。

北部ノルウェーに関しては、2002年1月に食料供給に関する分析の報告が提出され、新たな提案が示された(後述)。

(a) 農業生産の潜在力重視へ

ノルウェーの農業生産は、国内の需要を満たすことをめざしてきた。食料自給度をみると、1970年から1990年代までの間、数%の上昇というごくゆるやかなペースとはいえ、増加傾向を示しており、これには主に穀物生産の増加が寄与しているという(48)。農業条件の劣る北部での畜産を振興したことも、結果的に穀物生産をより条件のよい地域に集中させる効果があり、ノルウェーの食料生産を全体として上昇させることにつながったとされる(49)。ただし、農業省は、限られた耕地面積と気象条件のため、食料自給には限界があることも認めている。

冷戦の終結後、ノルウェーでは今後の食料安全保障をどうすべきかが論じられた。1992年に、政府(農業省)は、食料自給度について、ノルウェーの[緊急時のための]総合的食料準備の程度を計るのに適した目安ではないと述べた(50)。1992-93年の議会に対する提案(the Proposition to the Storting no.8 (1992-1993))で、食料自給を高い水準に維持する政策は、危機又は国家的緊急時に食料安全保障上の必要を満たすことをめざすことに、「多少なりとも取って代わられ(more or less replaced)」、農業生産の潜在力の維持が重視されるようになった(51)。

農業省は、不測事態対応計画における農業の役割の重要性は減少したが、食料部門におけるさまざまな危機に対処するには、輸入に加えて、国内農業生産が重要な基盤であるとしている(52)。そして、農地保全、いわゆるインフラとしての農業生産及び流通の高い水準での維持、並びに、一次生産者及び食品産業における専門技術の維持が食料安全保障上重要な貢献をするとしている。

(b) 農地の保全

農業省は、農業生産の潜在力を維持するためには、農地の保全が重要であることを強調している。

ノルウェーでは、農地が乏しいにもかかわらず、市街地の拡大や道路建設など、開発の圧力にさらされている。この圧力は、最も優良な農地が存在する国土の中央部で最も激しい(53)。このため、「土地法」(54)で、土地利用には制約が設けられている。耕作された土地(cultivated land)は、農業生産を促進することのない目的のために用いられてはならず、耕作可能地(cultivable land)は、将来農業生産に適さなくなるような方法で処置されてはならない(第9条第1段落)。

加えて、耕作された土地は保全されるものとされている(第8条第1段落)。市町村(municipality)及び県知事(County Governor)は、耕作された土地の保全不良をもたらす措置を禁じることができる(第8条第2段落第1文)。市町村は、土地が保全不良である、又は、遊休化している場合、実行されるべき措置に関する勧告(recommendations)を行うものとされる(第8条第2段落第2文)(55)。農業省は、耕作された土地の保全不良又は遊休化を発見した場合、その土地が有益に耕作されるための措置について命じることができ(第8条第

(46) *Op.cit.* (36), p.2.

(47) ノルウェー貿易産業省による。

(48) Nersten *Op.cit.*, p.42.

(49) *op.cit.* (36), p.2. 以下、この段落の末尾までこの文献に基づく。

(50) Eirik Romstad et al., *Multifunctional agriculture - Implications for policy design* (Report No.21)(Ås: Department of Economics and Social Sciences, Agricultural University of Norway, 2000), p.50.

(51) *op.cit.* (36), p.3.

(52) *op.cit.* (36), pp.4-5. 以下、この段落の末尾までこの文献に基づく。

(53) *op.cit.* (36), pp.3-4.

(54) 以下、この項目の末尾まで、オスロ大学ホームページ「翻訳されたノルウェーの法律(Translated Norwegian legislation)」<<http://www.ub.uio.no/ujur/ulov>> (last access 2002.11.27) 掲載の非公式英訳 "The Land Act: Act No.23 of 12 May 1995 relating to Land" を基にした。

(55) 第8条第2段落にかかわる禁止及び勧告が、何件行われたかについては、統計がない(ノルウェー農業省による)。

3段落)、植林又は景観に寄与する措置を命じることにもできる(第8条第4段落)⁽⁵⁶⁾。こうした命令が実行されなかった場合、農業省は、土地を取り上げる決定等を行うことができる(第8条第5段落)⁽⁵⁷⁾。

(c) 備蓄⁽⁵⁸⁾

穀物の備蓄については、民間が保有し、農業省が保管費用を支払っている。2000年までの備蓄の基準は、毎年7月1日に、小麦については食用小麦の国内使用量の6ヶ月分を、飼料用穀物については3ヶ月分を備蓄するというものであった。

2000年以降は、備蓄要求量は減少している。しかし、北部ノルウェーに関しては、2000年以降も、この地方の消費量の10ヶ月分の備蓄を維持してきた。ただし、「食料及び食料品の供給に関する北部ノルウェーの危険性及び脆弱性についての分析」(後述)の結果、2003年にこの形での備蓄は縮小されることとなった。また、貿易産業省は、今後、砂糖及びイーストの備蓄を縮小させる予定としている。一方、農業省は、今後、北部ノルウェーの最北部に関して、住民の10日分の消費量に当たる小麦粉を、この地域の製パン業者に備蓄する計画である。

穀物の種子に関しては、ノルウェーは、民間在庫の10%から12%に相当する量の追加的備蓄を保有していたが、1999年に廃止した。

(d) 北部ノルウェーの食料供給の分析⁽⁵⁹⁾

1999年から2002年にかけて、貿易産業省及び農業省によるプロジェクトとして、「食料及び食料品の供給に関する北部ノルウェーの危険性及び脆弱性についての分析」が行われた。

この分析は、民間緊急事態準備活動(civil emergency preparedness work)を計画するための既存の前提(planning assumptions)を踏まえて行われた。この前提では、もはやノルウェーが長期に渡る戦争に直面する可能性は低いとして、平時のシナリオが重視されていた。また、平素の社会組織及び産業組織が、全ての不測事態対応計画の基礎を提供するものとされて

いた。こうしたことから、このプロジェクトでは、①テロ攻撃を含む、平時の危機、②戦略攻撃を含む、北部ノルウェーへの限定的攻撃、③北部ノルウェーへの侵略攻撃、を主要なシナリオとして分析している。

最終報告書は2002年1月に提出された。

プロジェクトの出した結論の要点は、「北部ノルウェーの食料及び食料品の供給に関して、問題はほとんどない。ただし、①戦争行為が生じた場合は地域において食料の生産加工を維持するのは不可能と予想され、また、流通にも困難が予想される、②急激な需要の増大で、ロジスティック・システムは、要求を満たすに十分な迅速な反応を行えなくなる可能性がある、③小規模コミュニティが孤立する可能性がある」というものであった。

加えて、プロジェクトは、危険性及び脆弱性を減少させるための提案も行った。

供給システムの総体的な回復力を向上させるためには、企業との既存の危機対応協力を強め、農産加工業及び流通業の代表を加えることが提案された。また、食料品卸売業者及び流通業者の段階における緊急事態対応計画(emergency plans)の作成(卸売業者の場合は備蓄計画の作成も含める。)、倉庫への電力供給確保、道路や港といったインフラの復旧準備の改善等も提案された。

そのほか、ヌールラン県(Nordland County)の一部、フィンマルク県(Finnmark County)及びトロムス県(Troms County)に、10日分の非常食の備蓄を行うことも必要とされた。

その一方で、もはや、現行の原料備蓄(穀物、小麦粉、砂糖、イースト)を維持する必要はないとされた。

プロジェクトは、また、供給の分野における県知事(county governors)の責任の強化を求めた。これには、脆弱な分野を同定して供給計画を策定すること、非常食及び基礎的食料品の使用及び処理、地域レベルでの卸売業者との協力の拡大、戦時に北部ノルウェーに供給組織を

(56) 第8条第3段落及び第4段落の命令は、1996-99年の間、9件発せられた(ノルウェー農業省による。)

(57) 第8条第5段落の、強制的土地取得の決定は、1996-99年の間、1件行われた(ノルウェー農業省による。)

(58) *op.cit.* (36), p.3. 以下、この項目末尾まで当文献に基づく。

(59) Pål-Krister V. Langlid, *Risk and vulnerability analysis regarding supplies of food and foodstuffs to Northern Norway - Method of the risk and vulnerability analysis, and main conclusions* (Ministry of Agriculture (Norway), September 2-3, 2002), pp.3-6. 以下、この項目末尾まで当文献に基づく。

設立すること、が含まれている。

これら、プロジェクトの提案のうち、備蓄に

ついては既に動きが始まっているが、その他については、2003年に、省庁で議論されるという。

3. スウェーデン

(1) 一般概況及び食料自給の状況

人口は約886万人。国土面積は約45万平方キロメートル。主要産業は、機械工業、化学工業、林業である。

政体は立憲君主制で、議会は一院制である。

1994年1月には、NATOと平和のためのパートナーシップ協定を締結、1995年1月にはEUに加盟した。長年の中立政策は、「軍事非同盟」と定義しなおされた。

スウェーデンの北部は北極圏に位置している。国土の約60%を森林が占め、耕地 (arable land) は約7.5%である⁽⁶⁰⁾。南部の平野は穀倉地帯となっている。

EU加盟の前に既に農政改革を行い、価格支持の引下げは実行済みであったため、加盟に伴う農家への特別助成は実施されなかったが、加盟にあたり、条件不利地域の指定要件を緩和して緯度を考慮すること及び自国予算による北部地域援助実施等の措置はとられた⁽⁶¹⁾。

スウェーデンの供給熱量総合食料自給率は高く、1995-99年の間、概ね80-90%の間を上下している⁽⁶²⁾。パン用穀物、飼料用穀物及び砂糖の自給率は100%を超える⁽⁶³⁾。粉乳の自給率も100%を超える⁽⁶⁴⁾。一方、油糧種子・植物性油脂の自給率は40%未満である(1999/2000年)⁽⁶⁵⁾。EU加盟15ヶ国全体では、油糧種子・植物

性油脂の自給率が50%程度(1999/2000年)であることを除けば域内の自給のレベルは概して高く、多くの産品でスウェーデンの自給率を上回る⁽⁶⁶⁾。EU加盟で域内流通は自由となり、食料供給の信頼性が増したと、スウェーデンは評価している。

(2) 緊急時の食料供給確保に関係する議会決議等

スウェーデンの国防政策は、「総合防衛に関する議会決議 (Total Defence Resolution、以下防衛決議とする。)」により、決定される。備蓄については、規定する法律は無く、この決議に基づいて行われていた。平時の備蓄廃止の決定も同決議によりなされた。

防衛決議は、通常5年間(2002年からは3年間)⁽⁶⁷⁾の政策を決めるものであるが、防衛決議の適用期間中、毎年、「前提条件 (prerequisites)」が示される⁽⁶⁸⁾。これは、国の諸庁が予算編成課程で政府⁽⁶⁹⁾に提出する計画書のための、前提となる条件である⁽⁷⁰⁾。例えば、備蓄量の根拠となる、戦争の継続期間の仮定や戦争前の輸入の可能性等は、前提条件の一種であり、防衛決議の適用期間中に変更され得る。

また、「適応」(後述)のために講じられる策

(60) Swedish Board of Agriculture, *Facts about Swedish agriculture* (Jönköping: Information Division of the Swedish Board of Agriculture, 2000), p.3.

(61) 農林水産省ホームページ「海外農業情報: スウェーデンの農業概要: 農業政策の概要」
<<http://www.maff.go.jp/kaigai/gaikyou/15sweden3.htm>> (last access 2003.1.4)

(62) 農林水産省総合食料局『食料需給表』2002, p.241. ちなみに、1995-99年の間、79、87、85、90、78%。なお、これらの数値は、総供給熱量に占める国産供給熱量の割合であり、畜産品については飼料自給率を考慮している。これらは、FAO "Food Balance Sheets"を基にした、農林水産省総合食料局食料政策課による試算である。

(63) Swedish Board of Agriculture *op.cit.*, p.5.

(64) Jordbruksverket, *Självförsörjningsgrader i EU-15 och Sverige 1999/2000* (Jönköping: Jordbruksverket, 2001)

(65) *Ibid.*

(66) *op.cit.* (63). ちなみに、EUにおいて油糧種子の自給率が低いのは、ガット・ウルグアイラウンド農業交渉における、ブレアハウス合意の結果である。この合意により、EUの油糧種子の栽培面積には、実質的に上限が設けられることとなった。

(67) スウェーデン農業庁による。

(68) Leif Eriksson, *Food Preparedness in Sweden* (Jönköping: Swedish Board of Agriculture, 2001), p.4.

(69) スウェーデンの政府は、首相及び大臣からなる。政府は、省に補佐される。(スウェーデン政府ホームページ "The Swedish Government: Members of the Government" <<http://www.sweden.gov.se/membersofgov/index.htm>> (last access 2003.1.15))

(70) Eriksson *op.cit.*(68), p.4. 以下、この段落の末尾まで当文献に基づく。

についても、予算に関して議会決議が必要とされる⁽⁷¹⁾。

なお、食料のみを扱ったものではないが、物資の配給に関する法律及び物価統制に関する法律は存在する⁽⁷²⁾。しかし、危機及び戦時の食料準備 (food preparedness) に責任を持つスウェーデン農業庁 (Swedish Board of Agriculture、以下農業庁とする。) によると、現在では、自由な市場取引に国家が介入することを意味する食料配給や物価統制が行われる可能性は、極めて考えにくくなったとして、いわば「歴史上のもの」とみなされているという。

また、平時の重大危機における食料供給については、規定する法律はないという⁽⁷³⁾。

(3) 緊急時の食料供給確保策

(i) 緊急時の食料供給確保に関わる組織

食料準備及び家畜衛生に責任を負うのは、農業庁である。農業庁は、農業食品漁業省 (Ministry of Agriculture, Food and Fisheries) 傘下の中央行政庁の一つで、農業政策の実行を担当している⁽⁷⁴⁾。農業庁は、国家的緊急事態の発生時に、住民が確実に十分な食料を入手できるようにすることに加え、平時の重大危機発生時に、農業・食料部門のため、影響が生じないようにする、又は、影響を限定的なものにすることとされている⁽⁷⁵⁾。

その他、食料準備に関係する機関としては、地方機関、特に県行政委員会 (county administrative boards) が準備に従事しているほか、スウェーデン国家食品庁 (Swedish National Food Administration) が、食品衛生、飲料水の品質等について責任を負い、また、ス

ウェーデン環境保護庁 (Swedish Environmental Protection Agency) が、井戸 (water wells) に責任を負っている⁽⁷⁶⁾。

(ii) 食料準備策の変遷の概略

(a) 食料準備に関係する農業政策の変遷

スウェーデンの食料準備策は、農業政策及び防衛政策に基づいている。

1947年から1985年までの農業政策では、平時、長期に渡る輸入途絶の危機及び戦時に、食料供給を保証することを一般目標としていた⁽⁷⁷⁾。

農業生産の目標は、危機及び戦時に自給できることであった⁽⁷⁸⁾。これは、平時においても自給若しくは自給に近い状態をめざすということの意味した。1947年の食料政策議会決議においては、国内消費量の90-95%を国内でまかなうこととされた⁽⁷⁹⁾。また、危機の間の輸入減を補うため、植物性の産物をより多く生産するよう農業生産の転換を行うこと及び生産資材備蓄の計画があった⁽⁸⁰⁾。転換には3年を要するとされ、生産転換後については、肉の生産を減らす一方、穀物、油糧種子、ジャガイモ及び牛乳の生産が重要とされた。

現在では、農業生産の転換計画はない⁽⁸¹⁾。また、戦時のための緊急事態用食料備蓄も、長年、国全体で行われたが、現在、平時の備蓄は行われていない (後述)。

スウェーデンでは、農業保護政策の結果、1960年代以降、過剰農産物問題が生じたが、食料安全保障の確保等から価格支持制度は続けられた⁽⁸²⁾。しかし、1991年になると、価格支持の段階的撤廃をめざした削減を含む大幅な食料政策変更が行われることとなった。冷戦終結により、食料安全保障の観点から手厚い農業保護

(71) Leif Eriksson, *Swedish Food Security* (Jönköping: Swedish Board of Agriculture, 2003), p.3.

(72) スウェーデン農業庁による。

(73) Eriksson *op.cit.*(71), p.3.

(74) スウェーデンの中央行政機構は、政策立案を担当する「小さな省」と、政策実施を担当する「大きな中央行政庁」に分離されている (樋口修「スウェーデンの農業政策と農政改革の概要」『レファレンス』46(2), 1996.2, p.116-118.)。農業食品漁業省の職員は約140名、農業庁の職員は約920名である。ちなみに、農業食品漁業省傘下の機関には、農業庁の他に、食品庁、漁業庁、国立獣医学研究所等がある。

(75) Swedish Board of Agriculture, *Presenting the Swedish Board of Agriculture* (Jönköping: Jordbruksverket, 2001), p.2.

(76) Eriksson *op.cit.*(68), p.2.

(77) Eriksson *op.cit.* (68), p.3.

(78) Eriksson *op.cit.* (68), p.3.

(79) 農林水産省ホームページ 前掲注(61)

(80) Eriksson *op.cit.* (68), p.3. 以下、この段落の末尾まで、当文献に基づく。

(81) Eriksson *op.cit.*(71), p.3.

(82) 農林水産省ホームページ 前掲注(61)。なお、ここでいう食料安全保障は、緊急事態への備えとしての、一国の食料供給の保障を指す。

を行うモチベーションが失われたことも、この農政改革が実施された一因と指摘されている⁽⁸³⁾。この改革により、穀物の余剰を除けば、生産は需要に見合うよう調整されたとされる⁽⁸⁴⁾。

1995年1月にはEUに加盟し、農政は、EU共通農業政策のもとで行われることとなった。

(b) 食料準備に関する防衛政策の変遷⁽⁸⁵⁾

1992年の防衛決議に基づく、計画のための前提条件は、輸入減少を伴う1年間の危機、及び、数ヶ月間の戦争であった。その後は、輸入の可能性が肯定的にとらえられるようになる一方、戦争の[仮定]継続期間は短縮されていった。その結果として、緊急事態用備蓄 (emergency stocks) の水準も下げて良いこととなった。

また、1994年には、「適応 (adaptation)」という考え方が導入された。これは、脅威が高まるまでには、何年かの期間を要するものであるから、その間に策を講じ事態に適応するという考え方であり、冷戦期に必要とされてきた武力攻撃に対する準備のうちのある部分を、廃止、減少又は延期することを含んでいる。

1995-96年の防衛決議 (適用期間: 1997-2001年) は、冷戦終結以来スウェーデンの安全保障政策上の状況が劇的に変化したことに基づくものとなった。以前の国家安全保障に対する脅威は消滅あるいは減少したが、新たな危険性及び危険要因が現れたとされ、戦時及び平時の脅威を処理するために一体化された取組みが適用されることとなった。武力攻撃は、国家安全保障に対するもっとも重大な脅威であり、長期的には、計画のための最優先の前提条件であることには変わりはないが、今日のスウェーデンに対する軍事的な脅威は存在しないとされた。海外との貿易の障害が全般的に生じることは想定されなかった。

適応の原則により、緊急時の供給のための施策は、少なからず減ぜられることとなった。[危機への対応策を講じるための]適応期間は1年間とされ、また、持久期間 (endurance) は数ヶ月間とされた。

こうした防衛政策上の変化に加え、EUへの加盟による食料供給の信頼性上昇を背景として、ほとんどの農業生産資材及び食料品の備蓄についての段階的廃止が、1995-96年に決議された。この決議には、コスト減による財政赤字削減の意味もあった。

さらに、1999年に、防衛決議の見直しが行われた。EUは、欧州の安定と安全保障の安全装置として、基本的に重要であるとされ、また、スウェーデンが基本的な防衛力を保持している限り、スウェーデン占領を目的とした侵略は、今後10年間は起こりそうもないとされた。民間防衛のためには、緊急時の供給やシェルター建設のための施策は減じてよいが、将来的にインフラの脆弱性を減じることが必要とされた。適応期間が拡大され、5年間及び10年間の2種類となった一方、持久期間は減ぜられて数ヶ月に満たないとされた。こうしたことから、緊急事態用備蓄を全て売却することが決定され、2001年には売却が完了した。

(c) 平時の備蓄廃止以前の備蓄政策⁽⁸⁶⁾

廃止以前の緊急事態用備蓄は、生産、流通在庫及び輸入を補う、食料準備上重要なものとされ、所有及び管理は農業庁が行っていた。

備蓄は、戦時に、生産や輸送が妨げられる危険性がある場合に使用されることとされていた。民間の食料流通が充分ではなくなってきた場合、政府は農業庁に備蓄使用の決定を行う権限を与えることができた。農業庁は、この権利を民間指揮官 (civil commander) 又は県行政委員会へ委譲できるとされた。物資は製造業者又は商社に売却され、そうした企業が使用する、又は、流通させることとされていた。

備蓄の目的は、播種、収穫及び牛乳生産を保障することで、このために、窒素肥料、農薬及び蛋白質飼料 (大豆ミール) が備蓄されていた。

加えて、スウェーデン北部で、南部からの輸送物資に依存しており、戦時に孤立する可能性のある地域には、市販の肉や牛乳を補うために、加工を要しない食料 (brown beans, yellow peas, 米、レンズマメ、植物油、缶詰肉) が貯えら

(83) 樋口修「スウェーデンの農業政策と農政改革の概要」『レファレンス』46(2), 1996.2, p.109. なお、ここでいう食料安全保障は、緊急事態への備えとしての、一国の食料供給の保障を指す。

(84) Eriksson *op.cit.* (68), p.4.

(85) Eriksson *op.cit.* (68), pp.1-2, p.5. 以下、この項目の末尾まで当文献に基づく。

(86) Eriksson *op.cit.* (68), pp.1, 6. 以下、別に注を付した箇所を除き、この項目の末尾まで当文献に基づく。

3. スウェーデン

れていた。通常の1人1日あたり要求エネルギーである2,900キロカロリーの90%を、1ヶ月間まかなうものとされた。

さらに、北部の不足地域には、製パン業者用に、通常の約2倍量のパンを消費すると計算して戦後の数ヶ月分のための、パン用穀物、砂糖、ドライイースト、植物性油脂が貯えられていた。

1995-96年には、ほとんどの農業生産資材及び食料品について、備蓄の段階的廃止が決定した。これを受けて、スウェーデン北部の不足地域を対象として、適応期間の間に、国所有の緊急事態用食料備蓄を構築し、かつ、国の融資で卸売業者が食料を蓄積するための計画が作成された。この計画は、1999年に廃止された⁽⁸⁷⁾。

一方、南部については、1990年代初めは、備蓄量は、消費量の2週間分とされていた。備蓄の段階的廃止の決定に先立つ1993年⁽⁸⁸⁾に、計画は変わり、平時に備蓄をしておくことを止めて、戦争が予期されてから1年以内に、1週間分の備蓄を構築することとなった。この計画もすでに廃止された⁽⁸⁹⁾。

なお、現在では、備蓄の量や地域についての詳細は未定であるが、必要があれば、適応期間内に、備蓄を再開するとされている⁽⁹⁰⁾。

(d) 農業、製造業及び商業部門の準備⁽⁹¹⁾

農業部門では、農業労働力の調査が5年ごとに行われてきた。農業者及びトラクターは、可能な限り、軍務免除とされていた。こうした方策は、前提条件の変化及び軍事防衛の縮小に伴い、1999年に廃止された⁽⁹²⁾。

製造業及び商業部門では、食料供給に必須の会社に関して、準備が行われてきた。こうした会社は、危機及び戦時において活動を続けられるよう、当局と取り決めを結んでいた。重要なスタッフ及び輸送機械は軍務免除とされていた。こうした方策も、1999年に廃止された⁽⁹³⁾。現在は、詳細なものではない、大枠的な計画があ

るという。危機及び戦時には、サービスの水準を下げ、生産物の種類を減らすなど、活動を簡素化する予定とされる。

ただし、現在では、農業、製造業及び商業部門の準備として根本的に重要なのは、こうした計画よりも、農業と食料の国内外の事情をフォローし、分析することであるとされている。

(iii) 現在の食料準備策

現在、スウェーデンは、供給能力及び供給準備の基盤を、自給に置いていない⁽⁹⁴⁾。供給の基盤は、EU内の物資の自由な流通にあるとしている。また、貿易の混乱の影響を減じるための方法を開発することに加え、貿易の混乱を防ぐための国際協力が、非常に重要と考えている。

食料準備の目標は、危機及び戦時に全ての人が、十分な食料（通常の1人1日あたり平均要求エネルギーである2,900キロカロリー）及び水を得ることとなっている⁽⁹⁵⁾（ただし、変化に乏しい食餌内容となること、また、短期的には多くの住民の食餌量が減ることは、やむを得ないとされる。）。水については、数時間以内に1人1日最低3-5リットル、3日以内に、10-15リットルが得られるべきとされる。しかしながら、乏しい食料の容易で公平な分配法である配給のための準備については、現在、その必要性を「ほとんど想像しがたい」として、「棚上げされた(on the shelf)」状態にある。

危機及び戦争の間の食料準備は、スウェーデンの農業・製造業・商業、及び、それらの産業の、危機及び戦争の間の状況変化に適応する能力を基盤としている⁽⁹⁶⁾。通常の活動は、できる限り、変えずに続けるべきとされる。当局についても、市場には、できる限り介入しないものとされている。

平時においては緊急事態用備蓄は持たない。

代わって、適応期間の間に、必要があれば、国所有の緊急事態用食料備蓄の構築、国の融資

(87) スウェーデン農業庁による。

(88) スウェーデン農業庁による。

(89) スウェーデン農業庁による。

(90) スウェーデン農業庁による。

(91) Eriksson *op.cit.* (68), pp.5-6. 以下、別に注を付した箇所を除き、この項目の末尾まで当文献に基づく。

(92) スウェーデン農業庁による。

(93) スウェーデン農業庁による。

(94) Eriksson *op.cit.*(71), pp.1-2. 以下、この段落の末尾まで当文献に基づく。

(95) Eriksson *op.cit.* (68), p.3. 以下、この段落の末尾まで当文献に基づく。

(96) Eriksson *op.cit.* (68), p.2. 以下、この段落の末尾まで当文献に基づく。

での卸売業者による食料の蓄積、又は、その他の方策を採ることとなった⁽⁹⁷⁾。ただし、たとえこのような事態が生じて、食料供給は、スウェーデンとEUの、農業・製造業・商業の諸企業を基盤に行うことは変えないという⁽⁹⁸⁾。なお、上記の備蓄の再構築については、計画として策定されたものではなく、備蓄の量、備蓄の対象地域等の詳細は、現在のところ、決められていない⁽⁹⁹⁾。

平時の重大事故、主として、農業に影響を及ぼす放射性降下物を伴う核事故に対処するためには、農業庁内に特別な組織が設けられた。ただし、農業庁は、事故に対処する能力を持つことは非常に重要であるとしつつも、核事故を含め、平時の事故では、食料不足の問題は生じないとみなしている⁽¹⁰⁰⁾。

<参考文献・資料>

(脚注で紹介したものは除く)

岡沢憲英・宮本太郎編 『スウェーデンハンドブック』早稲田大学出版部，1997.

外務省ホームページ「各国・地域情勢：欧州(NIS諸国を含む)

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/europe.html>> (last access 2002.12.18)

叶芳和 「欧州の食料備蓄の実態」『農業と経済』64巻11号，1998.10，pp.65-74.

是永東彦監修，農林統計協会編 『国際食料需給と食料安全保障』(農林水産文献解題no.29) 農林統計協会，2001.

在ノールウェー日本国大使館編 外務省欧亜局監修 『ノールウェー王国』(世界各国便覧叢書 42)，日本国際問題研究所，1971.

佐々木敏夫 「スウェーデンの食料安全保障政策」農政調査委員会 『新農政推進等調査研究事業報告書』平成9年度 第1分冊(欧州諸国における農業法の整備に関する調査)，1998，pp.207-316.

清水隆雄 「主要国の緊急事態法制」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』391号，2002.6.

「特集 世界と日本における食料安全保障の現状と課題」『農業および園芸』77巻1号，2002.1，pp.71-225.

C. Ritson著，斎藤誠訳 『食糧の自給と安全保障』(資料282号) 国際食糧農業協会，1987.

(原著：C. Ritson, *Self-sufficiency and food security. (CAS paper 8)* Centre for Agricultural Strategy, University of Reading, 1980)

The Swedish Agency for Civil Emergency Planning. *The international CEP handbook 2002 -- Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC*. Avesta: Svenska Tryckcentralen AB, 2002.

(もりた のりこ・農林環境課)

(97) Eriksson *op.cit.* (68), p.1.

(98) Eriksson *op.cit.* (68), p.2.

(99) スウェーデン農業庁による。

(100) Eriksson *op.cit.* (68), p.2.