

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	フィンランドの食料安全保障策—備蓄制度を中心として—
他言語論題 Title in other language	Food Security Policy in Finland, Especially Its Stockpiling System
著者 / 所属 Author(s)	樋口 修 (HIGUCHI Osamu) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 農林環境調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	877
刊行日 Issue Date	2024-1-20
ページ Pages	23-51
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	冷戦終結後も高水準の食料備蓄を維持してきたフィンランドの食料安全保障策を、供給保障関連法と食料備蓄制度を中心に概観し、併せて近年の北欧諸国の食料備蓄の強化・再構築の動きを紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# フィンランドの食料安全保障策 —備蓄制度を中心として—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 農林環境調査室主任 樋口 修

## 目 次

はじめに

### I 食料供給の現況と食料安全保障

- 1 食料供給の現況
- 2 食料安全保障の政策上の位置

### II 供給保障関連法

- 1 供給保障法
- 2 緊急準備法
- 3 国防状態法

### III 食料備蓄制度

- 1 国家安全保障備蓄
- 2 保護備蓄
- 3 義務的備蓄

### IV 最近の食料備蓄強化・再構築の動向

- 1 穀物備蓄の強化（フィンランド）
- 2 穀物備蓄の再構築（ノルウェー・スウェーデン）

おわりに

キーワード：食料安全保障、食料、備蓄、北欧、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、EU、穀物、農業生産資材

## 要 旨

- ① 現在のフィンランドの食料安全保障は、包括的安全保障の概念を踏まえた「2017年社会安全保障戦略」において、供給保障の一部を構成しており、国の安全保障政策の体系に位置付けられている。食料安全保障の主務省庁はフィンランド農林省とフィンランド雇用経済省の2つの省にまたがり、またその具体的な施策の手段も多岐にわたる。本稿では、主にフィンランド雇用経済省が主務省庁となっている食料安全保障策について、食料備蓄制度を中心に紹介する。
- ② 供給保障に関連する主要な法律には、「供給保障の確保に関する法律（供給保障法）」（1992年第1390号）、「緊急準備法」（2011年第1552号）、「国防状態に関する法律（国防状態法）」（1991年第1083号）の3本がある。供給保障法が平時においても適用されるのに対し、緊急準備法及び国防状態法に基づく公的機関の権限は平時には適用されない。供給保障に関する業務の多くは、備蓄の放出も含め、平時の業務として行われている。
- ③ 供給保障法に基づく食料安全保障政策の実務は、フィンランド雇用経済省傘下の供給保障センター（FBC）が担っている。FBCには理事会、最高経営責任者（及びその下部組織）が置かれ、供給保障評議会（FBR）、セクター、プールの諸機関と共に、国と経済界が協力して供給保障体制を構築している。
- ④ 冷戦終結後も引き続き高水準の備蓄を維持したフィンランドの食料備蓄制度は、近隣諸国が自国の食料備蓄制度の強化・再構築を検討する上でのベンチマーク（指標）となっている。同国の備蓄制度は国家安全保障備蓄、保護備蓄、義務的備蓄の3種類の制度から構成されており、食料備蓄は前の2つの制度に基づいて行われている。主食用穀物は、2018年の「供給保障の目標に関する政府決定」により、国家安全保障備蓄で6か月分の平均消費量に相当する備蓄が行われてきたが、2022～2023年にかけて備蓄の積み増しが行われ、2023年末現在では約9か月分の平均消費量に相当する国家安全保障備蓄が行われている。
- ⑤ 冷戦終結後に穀物備蓄を廃止したノルウェーとスウェーデンにおいては、2023年末現在、穀物備蓄の再構築に向けた取組が行われている。

## はじめに

2020年の新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の大規模なまん延及び2022年のロシアによるウクライナ侵略等を契機として、食料及び農業生産資材の不足・価格高騰が国際的に顕在化し<sup>(1)</sup>、主要先進国・地域で、食料安全保障の確保に向けた動きが強まっている<sup>(2)</sup>。我が国においても、2023（令和5）年6月2日に食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（本部長：岸田文雄内閣総理大臣）で決定された「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に、平時からの食料安全保障の確保と不測時の食料安全保障の強化が方向性として盛り込まれ<sup>(3)</sup>、後者については、食料の確保に向けた対策を不測時に政府一体で実行する体制・制度の構築（法制化）を進める方針が示された<sup>(4)</sup>。これを受けて、不測時の基本的な対処方針や法令で新たに措置すべき事項、関係省庁の役割分担等を検討及び整理するため、有識者及び関係省庁で構成される「不測時における食料安全保障に関する検討会」が設置され、2023年8月から検討が行われている<sup>(5)</sup>。

フィンランド、ノルウェー、スウェーデンの北欧3か国は、我が国やスイス、ドイツと並んで、緊急時における食料供給の確保が国家的な課題とされてきた国であり<sup>(6)</sup>、第二次世界大戦後の東西冷戦期においては、充実した食料備蓄を保有してきた<sup>(7)</sup>。1990年代初頭の冷戦終結以降の動向は国によって異なり、ノルウェー、スウェーデンにおいては備蓄の縮小・廃止が行われたが、フィンランドでは引き続き備蓄が維持された<sup>(8)</sup>。しかし2023年末の時点では、いずれの国も、食料備蓄の強化・再構築に向けて政策を進めている。

本稿では、北欧3か国の中でも高水準の備蓄を継続的に維持してきたフィンランドの食料安

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023年12月31日である。

- (1) 近年の食料及び農業生産資材の価格高騰の概要については、例えば、樋口修「2022年の穀物価格高騰とその背景」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1201, 2022.8.25. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_12315652\\_po\\_1201.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12315652_po_1201.pdf?contentNo=1)> を参照。
- (2) 例えばEUでは、2021年11月に、欧州委員会（European Commission）により、EU、加盟国・地域（及び一部の非EU諸国）の代表と食料サプライチェーン関係者が、情報交換や連携強化を図り食料危機に対応する「欧州食料安全保障危機対応メカニズム」（European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism: EFSCM）の設立等を内容とする「危機時における食料供給及び食料安全保障確保のための不測時対応計画」が公表されている（“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis,” COM(2021) 689 final, 2021.11.12. <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d5882fbc-462c-11ec-89db-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d5882fbc-462c-11ec-89db-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)>）。
- (3) 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」2023.6.2, p.2. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20230602yusyutukakudai\\_honbun.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/20230602yusyutukakudai_honbun.pdf)>; 「食料・農業・農村基本法の見直しの方向（「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」）」（食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第4回）資料2）2023.6.2. 同 <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/shokunou\\_dai4/siryou2.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/shokunou_dai4/siryou2.pdf)>
- (4) 「食料・農業・農村政策の4本柱と今後の方向性」（食料安定供給・農林水産業基盤強化本部（第4回）資料3）2023.6.2. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/shokunou\\_dai4/siryou3.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/shokunou_dai4/siryou3.pdf)>
- (5) 「不測時における食料安全保障に関する検討会 開催要領」（不測時における食料安全保障に関する検討会（第1回）資料1）2023.8.8. 農林水産省ウェブサイト <<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/anpo/attach/pdf/kentoukai-11.pdf>>
- (6) 是永東彦「序章 食料需給と食料安保をめぐる課題と論点」同監修、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）2001, p.6.
- (7) Andreas Folkers, “Freezing time, preparing for the future: The stockpile as a temporal matter of security,” *Security Dialogue*, 50(6), 2019.12, p.502. <<https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/0967010619868385>>; Mariette Häggglund, “Rebuilding Sweden’s crisis preparedness: Lack of clarity impedes implementation,” *FIIA Briefing Paper*, No.283, 2020.5, p.4. <[https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/05/bp283\\_sweden\\_crisis-preparedness.pdf](https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/05/bp283_sweden_crisis-preparedness.pdf)>
- (8) Christina Anderson and Henrik Pryser Libell, “Finland, ‘Prepper Nation of the Nordics,’ Isn’t Worried About Masks,” *New York Times*, 2020.4.6.

全保障策を、食料備蓄制度を中心に概観し、併せて、近年（おおむね 2023 年末まで）における北欧 3 か国の食料備蓄の強化・再構築の動きについて紹介する<sup>(9)</sup>。

## I 食料供給の現況と食料安全保障

### 1 食料供給の現況

フィンランドの面積は約 33 万 8 千 km<sup>2</sup> (2023 年 1 月 1 日現在)、人口は約 556 万 4 千人 (2022 年末現在) である<sup>(10)</sup>。EU (欧州連合) には 1995 年 1 月に、NATO (北大西洋条約機構) には 2023 年 4 月に、それぞれ加盟している。

我が国の農林水産省の試算によるフィンランドの 2020 年の穀物自給率は 120% である<sup>(11)</sup>。また、フィンランド農林省 (Jord- och skogsbruksministeriet; [英訳] Ministry of Agriculture and Forestry) 傘下の研究機関であるフィンランド天然資源研究所 (Natural Resources Institute Finland) によれば、2022 年の国内消費量に占める国内生産量の比率 (品目別自給率) は、液状の乳製品 (飲用乳等) 97%、食肉 97% (牛肉 89%、豚肉 106%、家きん肉 93%)、パン用穀物 119% (小麦 125%、ライ麦 72%) であり、これらの品目については、通常の状態では、消費者の需要にほぼ対応し得る農業生産が行われている<sup>(12)</sup>。他方、同研究所のクサバ・ヤンシク (Csaba Jansik) 上級科学的研究員によれば、フィンランドの野菜種子と窒素肥料の自給率は 0%、カリウム (カリ肥料) の自給率は 15% 以下、相補的タンパク質飼料<sup>(13)</sup>の自給率は 20% で、これらの農業生産資材については、ほぼ全量又は大半を輸入に依存している<sup>(14)</sup>。

### 2 食料安全保障の政策上の位置

現在のフィンランドにおいて、食料安全保障は国の安全保障政策の体系に位置付けられている。フィンランドは、「北欧のプレッパー (備える人) の国」(prepper nation of the Nordics) とも評されるように<sup>(15)</sup>、備えること (beredskap. 以下「緊急準備」という。) についての長い伝統を有しており<sup>(16)</sup>、冷戦終結後にも、戦争や危機に対する緊急準備を解消しなかった<sup>(17)</sup>。

(9) 北欧 3 か国の食料備蓄制度を含む食料安全保障に関する先行文献としては、森田倫子「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—」『主要国における緊急事態への対処—総合調査報告書—』(調査資料 2003-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2003, pp.169-183. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999552\\_po\\_20030110.pdf?contentNo=10](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999552_po_20030110.pdf?contentNo=10)> がある。

(10) Statistics Finland, *Finland in Figures 2023*, 2023.5, pp.3, 37. Doria website <[https://www.doria.fi/bitstream/10024/187235/1/yyti\\_fif\\_202300\\_2023\\_net.pdf](https://www.doria.fi/bitstream/10024/187235/1/yyti_fif_202300_2023_net.pdf)>

(11) 農林水産省大臣官房政策課食料安全保障室『食料需給表 令和 4 年度』2023.8. <<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/fbs/attach/pdf/index-20.pdf>>

(12) “Ratio between domestic production and consumption,” 2017.11.14 (updated 2023.8.21). Natural Resources Institute Finland website <<https://www.luke.fi/en/statistics/indicators/cap-indicators/ratio-between-domestic-production-and-consumption>>; “Self-sufficiency in certain foods, ratio between production and consumption (%)” Natural Resources Institute Finland Statistics database website <<http://statdb.luke.fi/PXWeb/sq/75b87b05-18d3-4a08-b4a5-a64c6011d918>>

(13) マメ類・菜種等のように、穀物と相補的なタンパク質を含み、必須アミノ酸を満たす飼料 (作物)。

(14) “Self sufficiency of agricultural inputs,” Csaba Jansik, *Food security in a turbulent world: the case of Finland*, 2023.2, p.[13]. MatLust website <[https://matlust.eu/wp-content/uploads/2023/02/Csaba\\_Jansik\\_LUKE.pdf](https://matlust.eu/wp-content/uploads/2023/02/Csaba_Jansik_LUKE.pdf)> MatLust は、スウェーデン・ストックホルム地域の食品産業振興のための EU のプロジェクトである。なお、フィンランドのリン (リン酸肥料) 及び飼料用穀物の自給率は 100% を超えている (ibid.)。

(15) ノルウェー防衛研究所 (Norwegian Institute for Defence Studies) のマグヌス・ホーケンスタッド (Magnus Håkenstad) 研究員による評価である。Anderson and Libell, *op.cit.*(8)

(16) 例えば、Statsrådets kansli, *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012 (Statsrådets redogörelse)*, p.93. <[https://vnk.fi/documents/10616/622970/J0612\\_Finlands+s%C3%A4kerhets-+och+f%C3%B6rsvarspolitik+2012.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/622970/J0612_Finlands+s%C3%A4kerhets-+och+f%C3%B6rsvarspolitik+2012.pdf)>

(17) “Finland har rustat för krig- hyllas av Nato-länder,” 2022.4.30. SVT (Sveriges Television) website <<https://www.svt.se/>>

## (1) 包括的安全保障に関する政府決定

2012年12月5日、フィンランドは、伝統的な総力防衛 (totalförsvaret) の概念を包含する安全保障の概念として、包括的安全保障 (övergripande säkerhet) の概念を導入する政府決定<sup>(18)</sup>を行った。当該政府決定によれば、包括的安全保障とは、「社会の重要な機能に対する脅威を管理することができる目標状態」と定義される<sup>(19)</sup>。目標状態 (måltillstånd) とは「望ましい状態」の意味である<sup>(20)</sup>。この包括的安全保障の概念の定義はフィンランド固有のものであり、英語の “comprehensive security” よりも狭い意味を指しているとされる<sup>(21)</sup>。

## (2) 2017年社会安全保障戦略

他方、フィンランドでは2003年に、緊急準備と危機管理に関する共通の基盤を社会の全ての関係者に提供するとともに、社会の重要な機能と当該機能を保護するための各行政部門の責任を定める「社会の重要な機能を保護するための戦略」を、政府決定により策定した。当該戦略は2006年と2010年に改定され、2010年の改定によって「社会の安全保障戦略」とその名称を改めた<sup>(22)</sup>。当該戦略は、フィンランドの防衛に関する主要な政策文書に位置付けられている<sup>(23)</sup>。

前述の包括的安全保障の概念を踏まえ、フィンランドは2017年11月2日に「社会の安全保障戦略」を改定する政府決定を行った。2023年12月31日現在、この2017年改定の「社会の安全保障戦略」(以下「2017年社会安全保障戦略」という。)<sup>(24)</sup>が現行のものである。

この2017年社会安全保障戦略は、2つの部分(パート)と付表から構成されている。第1のパートでは、緊急準備に関する国の諸原則を調和させるため、フィンランド社会における緊急準備の一般原則を定める。包括的安全保障のための諸官庁、経済界、組織、市民等の協力モデルが提示され、当該協力モデルに基づいて、フィンランドにおける様々な混乱に対して緊急準備が行われ、必要な行動がとられる。第2のパートでは、包括的安全保障の内容を、社会の重要な機能に即して全部で57項目に分け、各項目について、各省及びその他の諸官庁の緊急準備の任務と責任範囲をそれぞれ規定する。また付表では、同戦略で使用されている主な用語についての定義と注釈がまとめられる。これによれば、緊急準備 (beredskap) とは「混乱状態や緊急事態 (undantagsförhållande. 直訳すると「例外的な状況」) の際に、混乱を可能な限り

nyheter/utrikes/finland-har-rustat-for-krig-hyllas-av-nato-lander>

(18) *Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten*, 2012.12.5. <<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/periaatepaatos-kokonaisturvallisuudesta-sv.pdf>> なお、フィンランドの公用語はフィンランド語とスウェーデン語であるが、本稿では法令及び議会資料・官庁資料のテキストは原則としてスウェーデン語版を典拠とし、必要に応じてフィンランド語版や、(非公用語である) 英語訳を参照した。

(19) *ibid.*, p.7.

(20) The Security Committee, *The Security Strategy for Society (Government Resolution 2017.11.2)*, p.93. <[https://turvallisuukskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS\\_2017\\_english.pdf](https://turvallisuukskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf)>

(21) Säkerhetskommittén, *Säkerhetsstrategi för samhället (Statsrådets principbeslut 2017.11.2)*, p.93. <[https://turvallisuukskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS\\_2017\\_svenska.pdf](https://turvallisuukskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_svenska.pdf)> なお、英語の comprehensive security は日本語で「総合安全保障」とも訳され、「安全保障政策を構想する場合に、目標についても手段についても、軍事的側面と非軍事的側面の両方を考慮に入れ、さらには、国外からの脅威ばかりではなく、国内からの脅威や、自然からの脅威までも考慮する」概念を意味する(神谷万丈「第1章 安全保障の概念」防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障学入門 新訂第5版』亜紀書房, 2018, p.13)。

(22) Statsrådets kansli, *Beredskap och totalsäkerhet; Kommittébetänkande*, 2011.11.2, pp.34-38. <[https://vm.fi/documents/10616/622966/J1711\\_Beredskap+och+%C3%B6vergripande+s%C3%A4kerhet.pdf](https://vm.fi/documents/10616/622966/J1711_Beredskap+och+%C3%B6vergripande+s%C3%A4kerhet.pdf)>

(23) “Styrningen av insatsförsvaret,” *Statens offentliga utredningar (SOU)*, 2005:92, 2005.11, p.250. <<https://www.regeringen.se/contentassets/c7402266bbf64268abf88924bb099f43/sou-200592-styrningen-av-forsvaret/>>

(24) Säkerhetskommittén, *op.cit.*(21) なお、当該政府決定の英語訳は、The Security Committee, *op.cit.*(20)である。

最小限に抑え、必要に応じて通常から逸脱した措置をとりながら、業務を遂行できるようにするための活動」を意味する<sup>(25)</sup>。また、社会の重要な機能 (samhällets vitala funktion) は、①国の統治、②国際的活動 (外交等)、③防衛力、④国内治安、⑤経済・インフラストラクチャ・供給の緊急準備、⑥住民の行動能力とサービス (社会保障・教育等)、⑦精神的な危機耐性 (文化・宗教・スポーツ・通信等) の7つの要素から構成されている<sup>(26)</sup>。

### (3) 供給保障と食料安全保障

2017年社会安全保障戦略では、上述の7つの要素のうち、⑤「経済・インフラストラクチャ・供給の緊急準備」について、「供給の緊急準備を維持するために必要とされる措置は、住民の生活、社会の重要な機能並びに食料供給、社会福祉・医療サービス、医薬品・ワクチンの入手可能性及び防衛の物質的基盤を保護するための機能が危険にさらされないようにする目的で策定される。」と述べ<sup>(27)</sup>、また、この要素に関連する包括的安全保障の項目の中には「食料供給の確保 (Tryggande av livsmedelsförsörjningen)」(項目46)と、食料を含む「日常消費財供給の確保 (Tryggande av dagligvaruförsörjningen)」(項目47)が含まれている<sup>(28)</sup>。

したがって、項目46と項目47の食料関連の内容を共に含んだ、広い意味での食料供給の保護 (以下「食料安全保障」という。) は、供給の緊急準備 (försörjningsberedskap, 以下「供給保障」という。) の一部を構成していると言える。また、以上のことから、本節 (第2節) 冒頭で述べたように、フィンランドにおいて、食料安全保障は、「2017年社会安全保障戦略—社会の重要な機能—経済・インフラストラクチャ・供給の緊急準備 (供給保障) —食料安全保障」という、国の安全保障政策の体系に位置付けられていると言える。

### (4) 食料安全保障の主務省庁

2017年社会安全保障戦略で規定された食料安全保障の主務省庁は、フィンランド農林省とフィンランド雇用経済省 (Arbets- och näringsministeriet; [英訳] Ministry of Economic Affairs and Employment) である。フィンランド農林省は、持続可能な農水産業の一次生産を確保すること、一次生産実施の前提条件 ((肥料、種子、飼料等の) 生産資材、農地、担い手等) を確保すること、食品の安全を確保すること等について責任を有する。他方、フィンランド雇用経済省は、食品加工及び食品流通を確保すること、(フィンランド農林省の協力を得て) 後述する重大な混乱及び緊急事態の際に、供給保障に関する要件に従って、経営資源の使用や食料の生産・供給について指示を行う準備をしておくこと等について責任を有する<sup>(29)</sup>。供給保障を発展させ、様々な緊急準備措置の全体調整を行うこともフィンランド雇用経済省の責務であり<sup>(30)</sup>、また

<sup>(25)</sup> Säkerhetskommittén, *op.cit.*(21), p.94.

<sup>(26)</sup> *ibid.*, pp.14, 93.

<sup>(27)</sup> *ibid.*, p.21.

<sup>(28)</sup> 日常消費財の中には食料も含まれているため、項目46と項目47の食料に関する記述には一部重複が見られる。このように重複した記述がなされている理由は、1つには、項目46の主務省庁がフィンランド農林省、項目47の主務省庁がフィンランド雇用経済省と異なっていることがあると考えられる。両省の担務内容について、この2つの項目間で齟齬 (そご) は見られない。このほか食料供給との関連では、重要な農業生産資材である石油等の燃料について「燃料供給の確保 (Tryggande av bränsleförsörjningen)」(項目30)が、要素⑤「経済・インフラストラクチャ・供給の緊急準備」に関連する項目に含まれている。

<sup>(29)</sup> Säkerhetskommittén, *op.cit.*(21), pp.79-80.

<sup>(30)</sup> “Försörjningsberedskap och tryggande av vitala funktioner inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde.” Arbets- och näringsministeriet (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland) website <<https://tem.fi/sv/ministeriet>>

後述するように、食料備蓄業務を担当する国の組織である供給保障センター（FBC）の管理・監督も、同省の責務に属する。

このように、フィンランドの食料安全保障は主務省庁が2つの省にまたがり、またその具体的な施策の手段も多岐にわたるが、本稿では、不測時における食料安全保障の強化が我が国において喫緊の政策課題となっている現状に鑑み、主にフィンランド雇用経済省が主務省庁となっている食料安全保障策について、食料備蓄制度を中心に紹介する。第Ⅱ章ではフィンランドの供給保障関連法、第Ⅲ章ではフィンランドの食料備蓄制度、第Ⅳ章では北欧3か国における食料備蓄の強化・再構築に関する最近の動向について述べる。

## Ⅱ 供給保障関連法

現在（2023年末）のフィンランドにおいて、食料その他の財・サービス（以下「食料等」という。）の供給保障に関連する主要な法律には、「供給保障の確保に関する法律」（Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen. 以下「供給保障法」という。）（1992年第1390号）<sup>(31)</sup>、「緊急準備法」（Beredskapslag）（2011年第1552号）<sup>(32)</sup>、「国防状態に関する法律」（Lag om försvarstillstånd. 以下「国防状態法」という。）（1991年第1083号）<sup>(33)</sup>の3本がある。

フィンランドにおける緊急時は、緊急度に応じて①緊急事態（undantagsförhållande）と②国防状態（försvarstillstånd）の2段階から成る（②の方がより緊急度が高い）<sup>(34)</sup>。緊急準備法の公的機関の権限を定める規定（第Ⅱ編）は、①以上の状況（すなわち①又は②の状況）で適用され、また、国防状態法の公的機関の権限を定める規定（第2章及び第3章）は、②の状況で適用される<sup>(35)</sup>。したがって、この2本の法律で定める公的機関の権限は、平時には適用されない<sup>(36)</sup>。これに対して、供給保障法で定める公的機関の権限は、緊急時ではない平時にも適用される<sup>(37)</sup>。

### 1 供給保障法

#### (1) 目的

供給保障法の目的は、緊急事態及び緊急事態に匹敵する重大な混乱（allvarliga störningar）に備えて、住民の生活、国の経済及び国の防衛に必要な経済機能と関連する技術システムを保護することであり、これを供給保障（försörjningsberedskap）という（供給保障法第1条）。

#### (2) 目標

いかなる状況においても供給保障を確保するためには、必要とされる品を製造し、また生産、流通、消費及び外国貿易を管理するための、十分な緊急準備を達成し維持しなければならない

(31) Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen.（最終改正2023年第172号）FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1992/19921390>> なお、供給保障法の概要については、森田 前掲注(9), p.171にも紹介がある。

(32) Beredskapslag.（最終改正2023年第238号）FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20111552>>

(33) Lag om försvarstillstånd.（最終改正2013年第1149号）FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911083>>

(34) Grundlagsutredningen, “Krisberedskapen i grundlagen: Översyn och internationell utblick: Expertgruppsrapport,” *Statens offentliga utredningar (SOU)*, 2008:61, 2008.6, pp.206-207. <<https://www.regeringen.se/contentassets/0d28b02e5ee046a8b4549ac4eb9874af/krisberedskapen-i-grundlagen-sou-200861/>>

(35) *ibid.*, pp.206-207.

(36) “Security of supply: Finland.” European Defence Agency website <<https://sos.eda.europa.eu/project/finland/>>

(37) *ibid.*

(供給保障法第2条第1項)<sup>(38)</sup>。このため政府 (statsrådet) は、供給保障の一般的な目標を設定する (同条第2項)。当該目標では、住民及び必要な経済活動並びに防衛の最小限のニーズを考慮して、緊急準備の水準が定められる (同)。現行の目標は、政府により2018年12月5日に決定されている (2018年第1048号)<sup>(39)</sup>。

### (3) 組織

#### (i) 供給保障センター (国家緊急供給庁) (FBC)

供給保障を発展させ、緊急準備の措置を全体調整するのは、フィンランド雇用経済省の責務である (供給保障法第4条)。各省は、その所掌分野において、供給保障を発展させなければならない (同)。

供給保障を発展させ維持するための国の組織として、フィンランド雇用経済省の下に、供給保障センター (Försörjningsberedskapscentralen: FBC; [英訳] National Emergency Supply Agency: NESAs. 国家緊急供給庁) が置かれている (供給保障法第5条第1項)。以下本稿では当該機関を「供給保障センター」又は「FBC」という。FBCの管理・監督は、フィンランド雇用経済省の責務である (同条第2項)。

FBCの主な任務は、①供給保障に関する事項について、行政と経済界の間の協力を発展させること、②供給保障に不可欠な技術システムの機能を確保すること、③特に重要な商品及びサービスの生産並びに軍事防衛を支援する生産を保護すること、④保護備蓄及び義務的備蓄 (後述) を管理すること、⑤供給保障法第1条の目的の達成及びフィンランドに対して拘束力を有する国際協定の義務の履行に必要な物資を国家安全保障備蓄 (後述) として保有すること、⑥天然ガスの安定供給確保に関するEU規則 (Regulation (EU) 2017/1938)<sup>(40)</sup>に規定された、加盟国の所管官庁としての任務を遂行することである (供給保障法第6条第1項)。

これに加えて、供給保障法第6条第2項は、供給保障の確保に必要なその他のFBCの任務を政令で定めることができる旨を規定している。供給保障センターに関する政令 (2008年第455号。以下「FBC令」という。)<sup>(41)</sup>第1条では、供給保障法で規定されたものに加えて、①供給保障法第1条にいうような例外的な事態の下で国の経済生活を運営するため諸官庁が行う緊急準備を促進、監視、調整すること、②平時における重大な混乱と緊急事態における操業 (継続) に備えて、部門別及び事業所別に緊急準備を計画し実施するのを促進すること、③供給保障に関する問題について、情報を収集し、調査・研究を実施させ公表すること、④供給保障の分野の情報と教育を提供すること、⑤供給保障の分野の国際的な動向を追跡し、国内外の官庁及び機関との連絡を保つこと、⑥国家安全保障備蓄 (後述) に関連する計画、構築、商取引及び管理を取り扱い、当該備蓄の運営及び監督を行うこと、⑦保護備蓄 (後述) を促進し、国を

(38) フィンランドの法令で “moment (mom.)” を、本稿では「項」と訳出する (「段落」と訳出する文献もある)。

(39) Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2018/20181048>>; “Tasks.” Huoltovarmuuskampus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskampus.fi/en/organisation/the-national-emergency-supply-agency/tasks>>

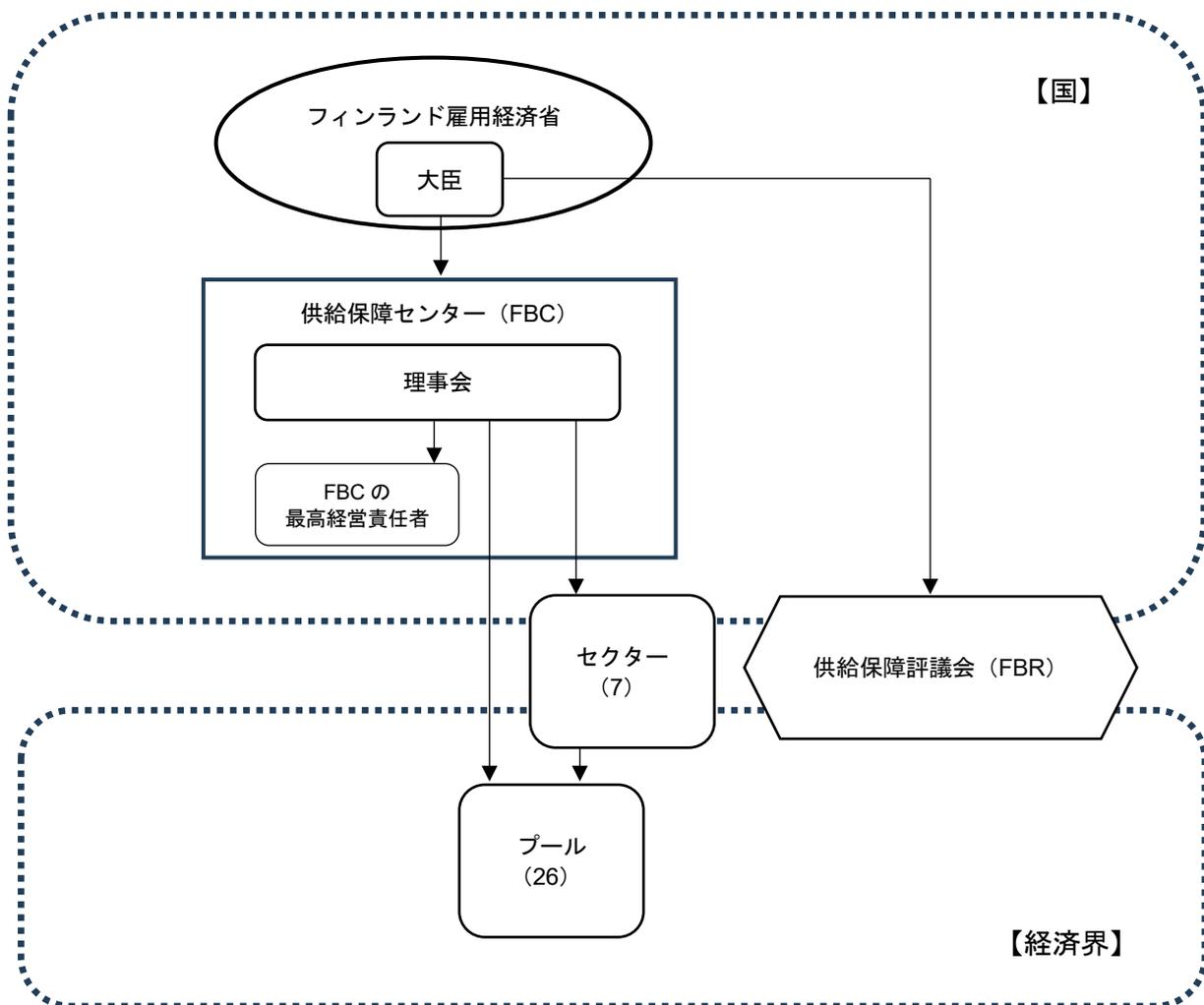
(40) Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010, OJ L 280, 2017.10.28, pp.1-56. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1938>> なお当該EU規則の内容については、島村智子「【EU】天然ガスの安定供給確保に関する規則」『外国の立法』No.274-2, 2018.2, pp.6-7. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11040399\\_po\\_02740202.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11040399_po_02740202.pdf?contentNo=1)> に紹介されている。

(41) Statsrådets förordning om Försörjningsberedskapscentralen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2008/20080455>>

代表して保護備蓄法（1982 年第 970 号）（後述）に基づく契約を締結すること、⑧法律に基づき、義務的備蓄（後述）に関して当該備蓄の管理業務や当該法律の遵守状況の監督業務等を行うこと、⑨二国間協定及び多国間協定で要求される業務並びに EU 法令で要求される管理業務を行うこと等が、FBC のその他の任務として追加された。

FBC には理事会（styrelse）と最高経営責任者（verkställande direktör）が置かれ、また FBC の関連組織として供給保障評議会（Försörjningsberedskapsrådet: FBR; [英訳] National Emergency Supply Council）、FBC の常設の協力組織としてセクター（sektor）とプール（pool）が、それぞれ設置されている（供給保障法第 5 条第 1 項）。各組織の相互関係は図 1 に示すとおりであり、それぞれの組織の詳細は次のとおりである。

図 1 フィンランドの供給保障関連組織



(注) ( ) 内の数値はそれぞれの組織の数を意味する。  
 (出典) Ann-Sofie Stenérus Dover et al., *Beredskapslagring: En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige*, FOI-R--4644--SE, 2019, pp.86-87. Totalförsvarets forskningsinstitut website <<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4644--SE>>; Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen. (最終改正 2023 年第 172 号) FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1992/19921390>> 等を基に筆者作成。

(ii) 理事会

FBC は経営の意思決定を理事会が、業務執行を最高経営責任者が行う。理事会は、理事長及び副理事長を含む 9 名以上 11 名以下の理事で構成される（供給保障法第 7 条第 1 項）。理事

のうち少なくとも4名は経済界を代表する者とされている（同）。理事会の任期は3年である（同）。

理事長、副理事長及びその他の理事は、供給保障評議会（後述）の提案により、政府が任命する（供給保障法第7条第2項）。現在の理事会（任期：2023年7月1日～2026年6月30日）は、理事長、副理事長を含む10名の理事から構成されており、理事長はフィンランド雇用経済省の地域・成長サービス局長、副理事長はフィンランド最大のインフラストラクチャ設計・建設・保守企業であるデスティア（Destia）グループの最高経営責任者、その他の理事には各省（農林省、防衛省、社会保健省、運輸通信省、財務省）の上級職員と企業（情報技術（IT）、電力、医薬品）の最高経営責任者又は上級社員が、それぞれ就任している<sup>(42)</sup>。

理事会は、FBCの経営管理（予算及び活動計画の決定、財務諸表及び活動報告書の作成、FBCの会計及び内部監査が適切な方法で実施されることの保証等）の任務に加えて、①セクター及びプール（後述）の業務を指揮すること、②供給保障基金（後述）を管理し、その財務及び活動が適切な方法で実施されるのを保証すること等も、その任務として有する（供給保障法第8条）。これに加えて、FBC令第2条では、①FBCの観点から広範囲かつ基本的に重要な事項、最高経営責任者が当該事項について決定する旨規定されていない事項を決定すること、②FBCに関する事項について、国を代表して原告又は被告となり、また、裁判所及びその他の官庁並びに機関及び団体において国の利益と権利を保護すること等を、理事会の任務として追加している。

理事会は、理事長又は副理事長の招集により開催される（FBC令第3条第1項）。理事会は、理事長又は副理事長と、その他の3名以上の理事が出席した場合に定足数を満たす（同）。理事会の決定は単純多数決により行われ、同数の場合は会議を主宰する者の意見に基づき決定される（同令第3条第2項）。理事長、副理事長及びその他の理事は、反対意見を議事録に記録させる権利を有する（同）。

理事会の報酬は、フィンランド雇用経済省が定める（供給保障法第7条第3項）。

### （iii）最高経営責任者

FBCの業務執行は最高経営責任者（及びその下にある業務執行機構）が担う。最高経営責任者は、政府が労働契約により雇用する（供給保障法第8a条）。2020年9月1日から、FBCの最高経営責任者は、フィンランド雇用経済省出身のヤンネ・カンカネン（Janne Känkänen）氏が務めている<sup>(43)</sup>。

最高経営責任者の主な任務は、①理事会の指示に従ってFBCの活動及び管理を行うこと、②理事会及びそのメンバーに、理事会がその任務を遂行するのに必要な情報を提供すること、③FBCの職員<sup>(44)</sup>を任命し又は労働契約に基づいて人を雇用すること、④理事会又は供給保障

(42) “Huoltovarmuuskeskusten Hallitus: Hallituksen toimikausi 1.7.2023-30.6.2026.” Huoltovarmuuskeskuks (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/ea34bd9469829f1f272873cdc7f7f72e71ad2eb0/huoltovarmuuskeskusten-hallitus.pdf>>

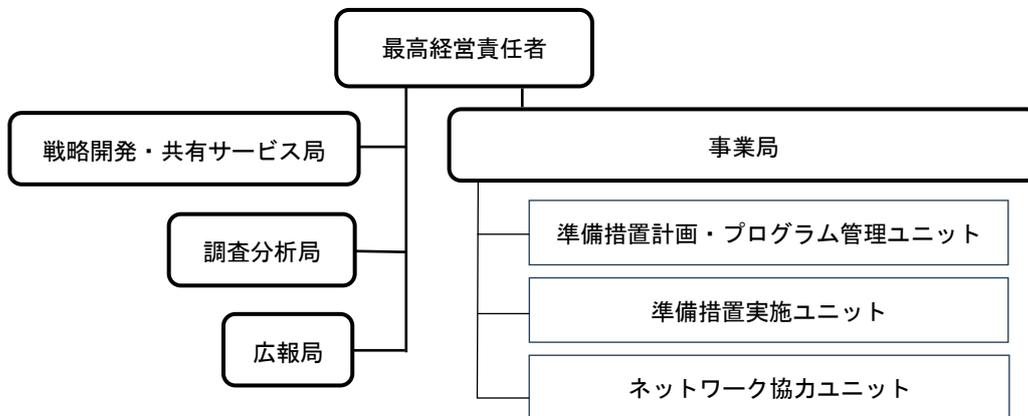
(43) “Janne Känkänen appointed as Chief Executive Officer of the National Emergency Supply Agency,” 2020.8.13. Arbets- och näringsministeriet (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland) website <<https://tem.fi/en/-/janne-kankanen-appointed-as-chief-executive-officer-of-the-national-emergency-supply-agency>>

(44) ただし、供給保障法第8条第3号に基づき理事会が任命する、プロフィットセンター（収益を生み出す部門）の責任者を除く。

評議会（後述）の決定に付すべき事項を準備し、決定を実施すること、⑤供給保障評議会の事務局長を務めることである（供給保障法第 8b 条）。これに加えて、FBC 令第 4 条では、① FBC の予算及び活動計画の枠内で、買収、売却、固定資産への投資、その他の財務上のコミットメントを決定すること、②プールの契約（後述）に基づいて、当該プールの活動により発生する費用に対して支払われる補償について決定すること、③予算の枠内で、職員の福利厚生給付及びその他の職員の福利厚生に関する事項について使用者の決定権を行使すること、④理事会が決定した方法で、財務管理及び内部統制を整えることを、最高経営責任者の任務として追加している。

最高経営責任者の下での FBC の業務執行機構は、図 2 に示すとおりである。2022 年 10 月 24 日に機構改革が行われ、最高経営責任者の下に、戦略開発・共有サービス局（いわゆる管理部門の業務を行う。）、調査分析局、広報局、事業局の 4 局が置かれ、事業局の下に 3 ユニット（準備措置計画・プログラム管理ユニット、準備措置実施ユニット、ネットワーク協力ユニット）が置かれている。準備措置計画・プログラム管理ユニットは、供給保障を計画し、監視し、発展させること、準備措置実施ユニットは、物資の管理、プロジェクトの管理、プール間の協力の支援等を行うこと、ネットワーク協力ユニットは、ネットワーク協力及び教育訓練活動の支援等を行うことを、それぞれその任務とする<sup>(45)</sup>。FBC の職員数は約 80 名であり、その大半は各分野（食料、エネルギー、医薬品、インフラストラクチャ等）の専門家である<sup>(46)</sup>。

図 2 FBC の業務執行機構



(出典) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *Vuosikatsaus 2022, 2023.4*, pp.27-28. <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/edbeeb7ceb93f4ca6eddfccad2003615d72fe673/hvk-vuosikatsaus-2022.pdf>>; “Osastot.” Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/huoltovarmuuskeskus/osastot>>; “Uusi organisaatio tehostaa HVK:n toimintaa,” 2022.10.26. *ibid.* <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/a/uusi-organisaatio-tehostaa-hvkn-toimintaa>>; “The National Emergency Supply Agency strengthens the management of its operative activities,” 2022.10.18. *ibid.* <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/a/the-national-emergency-supply-agency-strengthens-the-management-of-its-operative-activities>> を基に筆者作成。

2022 年の FBC の機構改革では、それまで（穀物等の）基礎生産、エネルギー供給、インフラストラクチャという分野別に 3 つに分かれていた供給保障の事業実施部局が、単一の「事業局」に統合された。統合を行った理由としては、供給に対する脅威やリスクを（分野の違い

(45) “Osastot.” Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/huoltovarmuuskeskus/osastot>>

(46) *ibid.*

を超えて) 包括的に理解し、戦略的方向性と行動の優先順位を明確にし、包括的かつ有効な供給保障対策を実施することが挙げられている<sup>(47)</sup>。専門家の多くは機構改革前と同じ分野を引き続き担当するが、機構改革によりチームワークが一層重視されるようになるとされている<sup>(48)</sup>。

#### (iv) 供給保障評議会 (FBR)

FBC の関連組織として、公的部門 (国) と民間部門 (経済界) の双方からの評議員で構成される供給保障評議会 (FBR) が置かれている。FBR は、供給保障に関する主要なパートナー間のつながりを維持・発展させ、供給保障の状況と展開を監視し、講ずべき措置について提案を行うことをその任務とする (供給保障法第 8c 条第 1 項)。FBC の理事候補者を政府に提案すること<sup>(49)</sup>も、当該任務に含まれる (同法第 7 条第 2 項)。

これに加えて、FBC 令第 5 条では、①民間部門の緊急準備が供給保障の問題について (公的部門と) 協力する体制を維持すること、②供給保障に対する新たな脅威を分析し、当該分野における研究を促進すること、③供給保障に関する問題についての意見交換を率先して開始し促進すること、④供給保障の分野における法令の整備を目的とした取組を率先して開始すること、⑤供給保障に向けられたリソース (資源) がどの程度十分かつ適切なものであるかを評価すること、⑥セクター及びプール (後述) の各領域の活動範囲と適切性、活動成果を評価することを、FBR の任務として追加している。

FBR の評議員は、22 名以上 26 名以下の範囲で、政府により最大 3 年の任期で任命される (供給保障法第 8c 条第 2 項)。FBR の長 (議長) と、その他の評議員の半数以上は、経済界からの提案に基づいて任命される (同)。2023 年 11 月末現在、26 名の FBR 評議員が、2021 年 7 月 1 日～2024 年 6 月 30 日の任期で任命されており、うち議長 (送電網運営企業フィングリッド (Fingrid) 社の最高経営責任者であるユッカ・ルースネン (Jukka Ruusunen) 氏<sup>(50)</sup>) と、その他の 15 名の評議員は、経済界からの任命である<sup>(51)</sup>。

FBR は、2008 年 7 月の供給保障組織の再編により、従来の国防経済計画委員会 (国家経済防衛委員会) (Försvarekonomiska planeringskommissionen; [英訳] National Board of Economic Defence) に代わり新たに設置された。1955 年に設置された国防経済計画委員会が、国の経済防衛の準備を発展させ緊急事態における住民の生活と経済活動を保護するために、必要な計画を策定することや、政令による委任を受けて当該目的等の達成のために必要な措置を実施すること等をその任務としていた ((旧) 国防経済計画委員会法<sup>(52)</sup> (1960 年第 238 号) 第 1 条第 1 項及び第 2 項) のに対し、FBR の任務にはこのような計画策定や措置の直接実施は含まれて

(47) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *Vuosikatsaus 2022*, 2023.4, pp.27-28.

(48) *ibid.*

(49) 具体的には、経済界からの FBC 理事の候補者を、理事の任命権を持つ政府に推薦することを意味する (Mari Vengnes et al., "Beredskapslagring for matkorn," *Rapport*, nr. 31/2022, Oslo: Landbruksdirektoratet, 2022, p.13. <<https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/rapporter/Beredskapslagring%20av%20matkorn%20Endelig%20versjon%202022%20.pdf>>).

(50) ただし、ルースネン氏は 2023 年末でフィングリッド社の最高経営責任者を退任する意向を表明している ("Fingrid's CEO Jukka Ruusunen will retire at the end of 2023," 2023.3.2. Fingrid website <<https://www.fingrid.fi/en/news/news/2023/fingrids-ceo-jukka-ruusunen-will-retire-at-the-end-of-2023/>>).

(51) "Ett nytt försörjningsberedskapsråd tillsatt för perioden 2021-2024," 2021.6.29. Statsrådet (Finnish Government) website <<https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410877/ett-nytt-forsorjningsberedskapsrad-tillsatt-for-perioden-2021-2024>>

(52) Lag om den försvarsekonomiska planeringskommissionen.

おらず、その役割は、供給保障に関するシンクタンク的な性格のものになっている<sup>(53)</sup>。

#### (v) セクター及びプール

セクター及びプールは、FBCの常設の協力組織であり、それぞれの分野に属する企業や組織のネットワークで、供給保障と事業継続マネジメントを維持し展開するものである<sup>(54)</sup>。

セクターは、分野別の供給保障の推進に関する公的部門と民間部門との協議・協力組織である。各分野のセクターは、当該分野に関連する諸官庁、経済団体、主要企業等の代表者から構成されている。2023年現在、分野別に①食料、②エネルギー、③輸送・物流、④保健、⑤金融・保険、⑥産業、⑦その他、の7つのセクターが設置されている<sup>(55)</sup>。

FBCの理事会は、供給保障の様々な分野を代表する専門家を、各セクターの構成員として選任する（供給保障法第8d条第1項）。

セクターの主な任務は、供給保障の状況を評価し、供給保障の問題に関する、国（諸官庁）と経済界との協力を促進することである（供給保障法第8d条第1項）。さらにセクターは、供給保障の発展に関する提案を行い、当該分野の脅威や供給保障の発展動向を評価・分析することができる<sup>(56)</sup>。これに加えて、それぞれの分野の供給保障を管理、調整、監視することもセクターの任務であり、当該セクターの下にあるプールの活動を監視することや、供給保障業務の枠組みの範囲内で、準備に関する法的義務と任意又は契約に基づく準備との間の調整を行うことも、セクターによって行われている<sup>(57)</sup>。

プールは、個々の（分野を更に細分化した）業界及び当該業界内の個別企業が緊急事態への準備を行うことによりその事業継続等を確保するのを支援・促進するための組織であり、FBCと民間事業者（業界団体等）との間の契約により設置される（供給保障法第8d条第2項）。2023年現在、7セクターの下で26のプールが設置されている（表1）。

プールの活動も、FBCと業界団体等との間の契約に基づいて行われる。プールの任務は、①業界内の企業と共に当該プールの所掌範囲における供給保障を監視し、調査し、計画し、実施すること、②当該プールの所掌範囲の緊急事態における活動（操業）の一般的な計画を決定し作成すること、③当該プールの所掌範囲の重要な拠点（事業所）及び事業者に関するデータベースを整備すること、④当該プールの所掌範囲における緊急事態への準備を維持するために必要な情報、教育、訓練の機会を手配すること等である。これらの業務は経済界と協力して計画・実施されるが、その運営管理は大部分が当該プール内で行われる<sup>(58)</sup>。

各プールは、当該プールの所掌範囲において供給の観点から重要であると認められる企業、業界団体と、FBCの代表者、省の代表者、軍の代表者各1名から構成される。プールの構成員には公的部門の者も含まれているが、上述のようにプールの任務は業界及び当該業界内の個別企業の支援・促進にあり、その性格は経済界の中の組織であって、国と経済界の間の連絡・

53 “Försvarsekonomiska planeringskommissionen.” Uppslagsverket Finland website <<https://uppslagsverket.fi/sv/view-170045-FoersvarsekonomiskaPlaneringskommissionen>>; “National Emergency Supply Organisation,” Jansik, *op.cit.*(14), p.[7].

54 “En modell för svensk försörjningsberedskap,” *Statens offentliga utredningar (SOU)*, 2023:50, 2023.8, pp.122-123. <<https://www.regeringen.se/contentassets/a93eb5b8e6fa4d3ca3202828cf2bf549/en-modell-for-svensk-forsorjningsberedskap-sou-202350.pdf>>

55 *ibid.*, pp.122-124.

56 *ibid.*, p.122.

57 *ibid.*, pp.122, 125.

58 *ibid.*, pp.122-124.

協力組織ではないため、図 1 でも経済界の中に位置付けられている。なお、プールへの企業の参加は任意である<sup>(59)</sup>。

FBC、セクター及びプールは、農業経営体や企業等の経済事業者及び経済団体から、供給保障法に基づく義務を履行するために必要な生産能力、施設、人的資源及びその他の状況に関する情報を入手する権利を有する（供給保障法第 8e 条）。同法に基づき入手された情報は、官庁活動の公開に関する法律（1999 年第 621 号）<sup>(60)</sup>における文書の機密性、守秘義務、濫用禁止に関する規定に従って秘密が保持される（供給保障法第 8e 条）。

以上で述べた FBC その他のフィンランドの供給保障関連組織は、公的部門と民間部門双方の合計 1,000 以上の協力者及び専門家（個人及び団体）から構成されている<sup>(61)</sup>。

表 1 供給保障組織のセクターとプール

セクター	プール
食料	第一次生産
	食品産業
	食料品取引
	家庭緊急準備委員会 <sup>(注1)</sup>
エネルギー	電力供給
	熱供給
	燃料
	ガス
輸送・物流	空運
	陸運
	水運
	港湾
保健	公衆衛生
	水
	廃棄物管理委員会 <sup>(注2)</sup>
金融・保険	金融
	保険
産業	テクノロジー
	林業
	防衛
	プラスチック・ゴム
	建設
	化学
その他	デジタル通信
	メディア
	民間警備部門

(注 1) 家庭における緊急準備の発展を目的とするプール。

(注 2) 廃棄物産業における緊急準備と業務継続の発展を目的とするプール。

(出典) “En modell för svensk försörjningsberedskap,” *Statens offentliga utredningar (SOU)*, 2023:50, 2023.8, p.123. <<https://www.regeringen.se/contentassets/a93eb5b8e6fa4d3ca3202828cf2bf549/en-modell-for-svensk-forsorjningsberedskap-sou-202350.pdf>> 等を基に筆者作成。

<sup>(59)</sup> *ibid.*, pp.123-124.

<sup>(60)</sup> Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990621>>

<sup>(61)</sup> “En modell för svensk försörjningsberedskap,” *op.cit.*<sup>(54)</sup>, p.123.

#### (4) 資金調達

##### (i) 供給保障基金

FBC は、供給保障に必要な費用（国家安全保障備蓄（後述）、技術的な冗長性の手配、緊急事態の準備計画等に関する費用）<sup>(62)</sup>を賄うため、通常の家計予算外に置かれている供給保障基金（försörjningsberedskapsfonden）を管理する（供給保障法第 11 条第 1 項）。ただし、各省はその所掌範囲内で、供給保障のための措置に対する支出を、供給保障基金とは別に（国家予算から）行っている<sup>(63)</sup>。すなわち、FBC（供給保障基金）が、供給保障に関する国の政策を独占的に実施しているわけではない。

供給保障基金の主な収入源の 1 つは、石油、石炭、天然ガス、電気等のエネルギー資源に由来する供給保障課徴金（försörjningsberedskapsavgift）<sup>(64)</sup>である。液体燃料に対する物品税に関する法律（1994 年第 1472 号）<sup>(65)</sup>及び電気及び特定燃料に対する物品税に関する法律（1996 年第 1260 号）<sup>(66)</sup>のそれぞれの別表（bilaga）には、当該課徴金の単価がエネルギー資源別に記載されている。

また、供給保障基金は多くの企業の株式等を資産として保有しており<sup>(67)</sup>、当該資産からの金融収入も主な収入源の 1 つである。

供給保障課徴金が専らエネルギー資源に由来するのに対して、後述するように、国家安全保障備蓄の対象品目には、（エネルギー資源以外の品目である）穀物、種子、牧草の種子などの農林水産業・食料関連の品目も含まれている。この点を考慮し、穀物、種子、牧草の種子の国家安全保障備蓄から発生した費用（利払い費を含む。）は、国の予算から補償することができる（供給保障法第 11 条第 2 項）。

FBC は営利機関ではなく、備蓄も供給保障の目的で行われるものであるが、国家安全保障備蓄の備蓄品の譲渡に際しては、FBC は、供給保障の確保のために別段の必要がない限り、その給付物（放出等により国家安全保障備蓄から譲渡される備蓄品等）の価格を、商業ベースで決定しなければならないと規定されている（供給保障法第 11 条第 3 項）。

供給保障基金は、政府の許可を得て、かつ政府が定める条件に従って、2 億ユーロ（約 318 億円）<sup>(68)</sup>を超えない範囲で融資を受けることができる（供給保障法第 13 条第 1 項）。当該融資は利子を付して返済するものとされ、返済は供給保障基金からの資金で行われる（同）。供給保障基金の資金がこの融資による資金調達を行うのに十分でない場合には、政府が当該融資を保証する（同条第 2 項）。

供給保障基金の資金は、FBC 及び供給保障評議会（FBR）の活動から生じた費用並びに他の法律により当該基金の資金で賄われることが規定された費用を賄う（供給保障法第 15 条）。

FBC の損益計算書、貸借対照表及び年次報告書は、政府による承認を受ける（供給保障法

<sup>(62)</sup> “Talous.” Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/huoltovarmuuskeskus/talous>>

<sup>(63)</sup> “En modell för svensk försörjningsberedskap,” *op.cit.*<sup>(54)</sup>, p.126.

<sup>(64)</sup> 英訳は strategic stockpiling fee であり (“Welcome to TEPA Term Bank.” TEPA Term Bank website <<https://termipankki.fi/tepa/en/search/forsorjningsberedskapsavgift>>), 「戦略的備蓄手数料」とも訳される。

<sup>(65)</sup> Lag om punktskatt på flytande bränslen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19941472>>

<sup>(66)</sup> Lag om punktskatt på elström och vissa bränslen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1996/19961260>>

<sup>(67)</sup> “En modell för svensk försörjningsberedskap,” *op.cit.*<sup>(54)</sup>, pp.126-127.

<sup>(68)</sup> 以下本稿では、ユーロの邦貨換算相場として、2023 年 12 月分の報告省令レート（日本銀行国際局「報告省令レート（令和 5 年 12 月分）」2023.11.20. <[https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame\\_rate/syorei/data/hou2312.xlsx](https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/data/hou2312.xlsx)>）に基づく換算額である 1 ユーロ = 159 円を、時期にかかわらず使用する。

第 12a 条)。この承認に際して、同基金に計上された収入が、供給保障法第 2 条第 2 項により政府が設定する供給保障の一般的な目標の実現のため又は同法第 15 条に基づいて支出を賄うために不要である場合、政府は、FBC 理事会の提案に基づいて、当該資金を国家予算に繰り入れる旨決定することができる（同）。

(ii) 財務状況の推移

近年の FBC の財務状況の推移は、表 2 に示すとおりである。COVID-19 の大規模なまん延とロシアによるウクライナ侵略等を受けて、2020 年以降、その財務状況は大きく変動した。

表 2 FBC の財務状況の推移

会計年度 (暦年)	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
総資産額 (会計年度末時点)	20 億ユーロ (約 3180 億円)	19 億ユーロ (約 3021 億円)	23 億ユーロ (約 3657 億円)	23 億ユーロ (約 3657 億円)
<b>(収入)</b>				
供給保障課徴金収入	4250 万ユーロ (約 68 億円)	4030 万ユーロ (約 64 億円)	4030 万ユーロ (約 64 億円)	4030 万ユーロ (約 64 億円)
備蓄品等譲渡 (売却) 収入	8420 万ユーロ (約 134 億円)	4830 万ユーロ (約 77 億円)	1 億 1570 万ユーロ (約 184 億円)	2 億 2280 万ユーロ (約 354 億円)
その他の収入	600 万ユーロ (約 10 億円)	1 億 7940 万ユーロ (約 285 億円)	1 億 2880 万ユーロ (約 205 億円)	1620 万ユーロ (約 26 億円)
<b>(支出)</b>				
備蓄品等購入 (仕入れ) 費用	7770 万ユーロ (約 124 億円)	2 億 2070 万ユーロ (約 351 億円)	2 億 2430 万ユーロ (約 357 億円)	1 億 5370 万ユーロ (約 244 億円)
その他の費用 (減価償却費を除く)	4680 万ユーロ (約 74 億円)	8730 万ユーロ (約 139 億円)	6550 万ユーロ (約 104 億円)	8050 万ユーロ (約 128 億円)
(うち備蓄の管理・運営費用)	1750 万ユーロ (約 28 億円)	2190 万ユーロ (約 35 億円)	2850 万ユーロ (約 45 億円)	2930 万ユーロ (約 47 億円)

(注 1) ( ) 内は 1 ユーロ = 159 円 (令和 5 年 12 月分報告省令レートに基づく邦貨換算レート) で換算した円換算額である。

(注 2) この表の収入及び支出に掲げた項目は、全ての費目を網羅するものではない。従ってこの表の収入及び支出の各項目をそれぞれ合計しても、収入総額・支出総額を得ることはできない。

(出典) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *Vuosikatsaus 2022*, pp.32-33. <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/edbeeb7ceb93f4ca6eddfccad2003615d72fe673/hvk-vuosikatsaus-2022.pdf>>; *idem*, *Vuosikatsaus 2021*, pp.21-22. <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/72ebfbbd7bb98ee70a14437fd291ab29638e854b/hvk-vuosikatsaus-2021.pdf>>; *idem*, *Vuosikatsaus 2020*, pp.21-23. <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/73adac5bb81f60d8f727e2673c88a014bd57f2f5/hvk-vuosikatsaus-2020.pdf>> 等を基に筆者作成。

2020 年春の COVID-19 のまん延当初に、FBC は、フィンランド社会保健省 (Social- och hälsovårdsministeriet; [英訳] Ministry of Social Affairs and Health) の決定に基づいて医薬品・医療機器等の医療資材及び保護具<sup>(69)</sup>の国家安全保障備蓄を放出し、備蓄の補充を行った<sup>(70)</sup>。この本来の任務に加えて、FBC は、フィンランド社会保健省の要請により、(医療従事者等が自ら購入するのと並行して、これを補完するため) 保護具を調達し保管する特別な任務を受任し

(69) フェイスシールド、レスピレーターマスク、サージカルマスク、保護ジャケット等、感染防止等のために医療従事者等が使用する資材。

(70) “The Finnish State will ensure the sufficiency of protective equipment throughout the country,” 2020.3.24. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (Ministry of Social Affairs and Health) website <[https://stm.fi/-/valtio-haluaa-varmistaa-suojavarusteiden-riittavyyden-koko-maassa?languageId=en\\_US](https://stm.fi/-/valtio-haluaa-varmistaa-suojavarusteiden-riittavyyden-koko-maassa?languageId=en_US)>

(71) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *Vuosikatsaus 2020*, p.22. <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/73adac5bb81f60d8f727e2673c88a014bd57f2f5/hvk-vuosikatsaus-2020.pdf>>; “SHM har lämnat en framställning till Försörjningsberedskapscentralen om anskaffning av ny skyddsutrustning,” 2020.8.6. Sosiaali- ja

た<sup>(71)</sup>。この特別な任務に対しては、フィンランド社会保健省から補償が行われたが、当該任務により、財務諸表の上で、その他の収入は2019年から2020年に600万ユーロから1億7940万ユーロ、備蓄品等購入費用は7770万ユーロから2億2070万ユーロ、備蓄の管理・運営費用は1750万ユーロから2190万ユーロにそれぞれ増大した<sup>(72)</sup>。

また、同じく2020年春のCOVID-19のまん延当初には、感染拡大防止のため旅客輸送が制限された結果、旅客輸送の安定的な収益源を失った海運会社が経営困難に陥り、その影響が貨物輸送に及んで、食料・医薬品・その他の消費財の多くを海運により輸入しているフィンランドにおいて、物資の供給が危機に陥る懸念があった。このためFBCは、カーフェリーを運航する海運会社に航路・船舶に応じた補償金を3か月間支払い、サプライチェーンの正常な運営と海外からのトラック貨物の機能を確保した。財務諸表の上で、その他の費用は2019年の4680万ユーロから2020年には8730万ユーロに増大したが、その背景には、上述の特別な任務による保護具の備蓄と共に、この海運会社への補償金の支払がある<sup>(73)</sup>。

他方、原油の世界価格の大幅下落によって、備蓄する石油製品に評価損が生じたこと等により、FBCの総資産額は、2019年の20億ユーロから2020年には19億ユーロに減少した<sup>(74)</sup>。

2021年には、重要な保護具の調達という特別な任務は縮小したが、石油製品の備蓄を大規模に更新（売却及び購入）する必要があるため、財務諸表の上で、備蓄品等譲渡収入は2020年の4830万ユーロから2021年には1億1570万ユーロに増大し、備蓄品等購入費用も引き続き増大し高水準を維持した。一方で、特別な任務の縮小に伴いその他の収入は減少したが、COVID-19のまん延前の2019年に比較すると、依然として大幅な高水準であった。また、原油の世界価格の上昇等により、FBCの総資産額は23億ユーロに回復している<sup>(75)</sup>。

2022年のFBCの財務状況<sup>(76)</sup>は、COVID-19のまん延の鎮静化とロシアによるウクライナ侵略の影響を強く反映している。重要な保護具の調達という特別な任務が終了したことに伴い、その他の収入は2021年の1億2880万ユーロから2022年には1620万ユーロに大きく減少した。他方、ロシアによるウクライナ侵略後の燃料価格の高騰を鎮静化させるための国際エネルギー機関(International Energy Agency: IEA)加盟国による石油備蓄放出の協調行動(2022年3～4月)に参加した結果、備蓄品等譲渡収入は、2021年の1億1570万ユーロから2022年には2億2280万ユーロに増大した。また、ロシアからのエネルギー輸入が途絶し、木材供給の不足と燃料価格の高騰によって熱供給が深刻な供給障害に陥る危険に対処し、熱供給の確保を図るため、FBCは2022年6月、燃料用泥炭の国家安全保障備蓄を開始した<sup>(77)</sup>。このため、2022年の備蓄品等購入費用は2021年の2億2430万ユーロから1億5370万ユーロに減少したが、

terveysministeriö (Ministry of Social Affairs and Health) website <[https://stm.fi/-/stm-teki-huoltovarmuuskeskukselle-esityksen-uusien-suojavarusteiden-hankinnasta?languageId=sv\\_SE](https://stm.fi/-/stm-teki-huoltovarmuuskeskukselle-esityksen-uusien-suojavarusteiden-hankinnasta?languageId=sv_SE)>

(72) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *ibid.*

(73) *ibid.*

(74) *ibid.*

(75) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *Vuosikatsaus 2021*, p.21. <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/72ebfbbd7bb98ee70a14437fd291ab29638e854b/hvk-vuosikatsaus-2021.pdf>>

(76) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *op.cit.*<sup>(47)</sup>, pp.32-33.

(77) “Försörjningsberedskapscentralen inleder säkerhetsupplagring av bräntorv,” 2022.6.15. Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sv/a/forsorjningsberedskapscentralen-inleder-sakerhetsupplagring-av-branntorv>> なお、燃料用泥炭は、燃焼時の二酸化炭素排出等の環境上の問題があるため、この備蓄は過渡的なものと考えられている (*ibid.*)。フィンランドは泥炭の主要生産国である (U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries 2023*, 2023.1, pp.128-129. <<https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023.pdf>>).

COVID-19 のまん延前の 2019 年に比較すると、依然として大幅な高水準を維持した<sup>(78)</sup>。

なおフィンランド政府は、①供給保障課徴金の税額水準が 1992 年に決定された後にインフレ調整が行われていないこと、②当該課徴金の徴収ベースである化石燃料から他のエネルギー源に利用が移行していることの 2 つの理由から、供給保障基金の収入は長期的には減少すると予測している。このため同政府は、供給保障基金の長期的な持続可能性を確保することが、FBC が法令や環境の急速な変化によって必要になる供給保障への資金需要に対応できるようにするための前提条件であると述べている<sup>(79)</sup>。

## 2 緊急準備法

前述のように、フィンランドの緊急時は、緊急度に応じて①緊急事態、②国防状態の 2 段階から成り、①の緊急事態における食料等の供給に対しては、緊急準備法（2011 年第 1552 号）<sup>(80)</sup>が、供給保障法と共に適用される。緊急準備法に基づいて、住民の権利と生活は制限を受ける。

### (1) 一般規定（第 I 編）

緊急準備法の第 I 編「一般規定」（第 1 章～第 3 章、第 1 条～第 13 条）では、同法の目的、適用範囲、用語の定義、同法に基づく権限に関する一般原則、緊急準備の義務等について規定する。

緊急準備法の目的は、緊急事態において、住民を保護し、住民の生計と国の経済を確保し、法秩序、基本的な自由と権利、人権を維持し、国の領土一体性と独立を確保することである（第 1 条）。同法は、緊急事態における公的機関の権限等について定める（第 2 条）。当該権限は、当該公的機関が、緊急事態において、同法第 1 条の目的を達成するために必要であり、かつ当該目的に見合った権限を行使するように与えられる（第 4 条第 1 項）。当該権限は、同法の目的を達成するために必要であり、かつ当該権限の行使によって追求される目的に比例するやり方でのみ行使することができる（同）。また、当該権限は、当該公的機関の通常の権限では状況をコントロールすることができない場合にのみ行使することができる（第 4 条第 2 項）。

緊急準備法でいう緊急事態とは、①フィンランドに対する武力攻撃（又は武力攻撃と同一視できる重大な攻撃）、②当該武力攻撃等の著しい脅威があり同法に基づく権限を直ちに行使しなければならない場合、③住民の生計若しくは国の経済基盤に対する特に重大な事件又は脅威で社会の重要な機能に対して本質的に重大なリスクをもたらすもの、④特に重大な大事故、⑤特に重大な大事故に匹敵するパンデミック（感染症の大流行）、⑥食料、水、エネルギー、医薬品等の利用可能性等への脅威、行動、事件又はそれらの組合せで、必須の社会機能が本質的に

(78) Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency), *op.cit.*(47), pp.32-33.

(79) Statsrådet, “Statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen,” *Statsrådets publikationer*, 2022:60, 2022, p.32. <[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164330/VN\\_2022\\_60.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164330/VN_2022_60.pdf)>

(80) 現行の緊急準備法は、(旧)緊急準備法 (Beredskapslag. (1991 年第 1080 号) <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/kumotut/1991/19911080>>) に代わり、2012 年 3 月 1 日から施行された。(旧)緊急準備法は、東西冷戦の終結を踏まえた 1990 年代初頭に、それまでの「緊急事態における住民の生活と国の経済の確保に関する法律 (いわゆる配給権限法) (Lag om tryggnad av befolkningens utkomst och landets näringsliv under undantagsförhållanden (ransoneringsmaktlagen) (1970 年第 407 号)) 等の法律に代わるものとして制定され、1991 年 9 月 1 日から施行されていたものである。なお、(旧)緊急準備法の概要については、森田 前掲注(9), pp.170-171 に紹介がある。また、フィンランド法務省による 2003 年第 696 号までの改正を含む英訳 Emergency Powers Act. FINLEX website <[https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1991/en19911080\\_20030696.pdf](https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1991/en19911080_20030696.pdf)>、三浦勉氏による 2001 年第 885 号までの改正を含む邦訳 (『フィンランド緊急事態措置権限法』『人権と安全保障—有事法制度の整備に向けて—』(東京財団研究報告書 2004-9) 2004, pp.163-179. 日本財団図書館ウェブサイト <<https://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2004/00295/pdf/2004-9jinkentoanzenhoshou.pdf>>) がある。

重大かつ大規模に妨害される又は麻痺させられる事態等を意味する（第3条）。

政府が大統領と協力して、フィンランド国内に緊急事態が存在していることを確認した場合、政府は政令（いわゆる発動命令（ibruktagningsförordning））によって、同法第Ⅱ編で定める緊急事態における公的機関の権限の適用を開始する旨を定めることができる（第6条第1項）。当該発動命令は、6か月を超えない有効期間付きで発令されなければならない（同）。

緊急事態における公的機関の権限の発動（発動命令の発効）の最終決定権は、フィンランド議会にある<sup>(81)</sup>。すなわち、発動命令は直ちにフィンランド議会に提出されなければならない（第6条第3項）。フィンランド議会は、①当該発動命令がそのまま効力を有することができるか又はその全部若しくは一部が廃止されなければならないか、②当該発動命令が規定された期間有効であるか又は規定された期間よりも短い期間だけ有効であるかを決定する（同）。発動命令が発令後1週間以内にフィンランド議会に提出されなかった場合、当該発動命令は失効する（同）。フィンランド議会が決定を行った場合、当該命令が廃止されなければならない旨の決定が行われていない限り、当該発動命令に記載されている緊急準備法第Ⅱ編の規定（すなわち緊急事態における公的機関の権限）の適用を開始することができる（第6条第4項）。なお、緊急準備法の目的を著しく危険にさらすことなくこの決定手続をとることができない場合（すなわち緊急の場合）には、政令により直ちに当該権限の適用を開始することができる（第7条第1項）<sup>(82)</sup>。

政府、国の行政執行機関、国営企業、基礎的自治体（kommun）等の機関は、緊急事態における活動についての緊急準備を計画し実施すること等により、緊急事態においてもその任務を可能な限り良好に遂行できるようにしなければならない（第12条）。また、この緊急準備の実施は、政府及び当該分野を所管する省庁による指揮監督を受ける（第13条）。

## (2) 緊急事態における権限（第Ⅱ編）

緊急準備法の第Ⅱ編「緊急事態における権限」（第4章～第17章、第14条～第122c条）では、緊急事態において、状況により適用可能となる公的機関の権限について具体的に定める。

農業及び食料供給に関連する当該権限は、主に第5章「商品の生産及び流通並びにエネルギー供給の確保」で定められている。緊急事態において、政府は、肥料、飼料、農薬及び動物用医薬品の事業者が、同法に基づく購入許可を受けた農業生産者に対してのみ当該資材を販売し又はその他の譲渡を行うことができるよう、政令で定めることができる（第31条第1項）。農業生産に使用される燃料油については、特定の緊急事態（武力攻撃、住民の生計や国の経済基盤に対する脅威、食料やエネルギーの不足等）において、購入許可に対してのみ販売又はその他の譲渡を行い得ることが、同法で直接定められている（同条第1項）。農業生産資材の取得に上述の購入許可が必要である場合、農業生産者は、当該農業生産資材を、食料生産を確保するために必要な農業生産に対してのみ使用することができる（同条第2項）。どの種類（作目）の農業生産が「食料生産を確保するために必要な農業生産」であるかについての詳細な規定は、政令によりその都度定められる（同）<sup>(83)</sup>。上述の購入許可は、基礎的自治体の農業担当当局が、

(81) “Government, in cooperation with the President of the Republic, declares a state of emergency in Finland over coronavirus outbreak,” 2020.3.16. Statsrådet website <[https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi?languageId=en_US)>

(82) ただしこの場合も、当該政令は発令後直ちにフィンランド議会に提出しなければならない（緊急準備法第7条第2項）。また、この場合の当該政令の有効期間は3か月以内としなければならない（同）。

(83) この規定により、農業生産資材の割当てを通じて、作目の生産転換を図ることができると考えられる。

当該農業生産者の過去の農業生産量を特に考慮して付与する（同条第3項）。

緊急準備法第Ⅱ編第5章ではこのほか、上述の特定の緊急事態において、小売事業者が、住民への供給が必要な消費財を、購入許可を有する消費者に対してのみ譲渡することができること（第32条第1項：小売規制）や、当該の事態において、社会の重要な機能を踏まえ必要な生産を確保するため、生産事業者が、政令で定める方法でのみ、農産物、その他の食品産業用資材、金属、化学薬品、医薬品原料、電子部品、エネルギー生産原料等を使用することができること（第34条第1項：工業生産規制）等を規定している。

1991年9月1日に（旧）緊急準備法（1991年第1080号）が施行されて以降、30年近くにわたり、同法及び現行の緊急準備法が発動されることはなかった<sup>(84)</sup>。しかし、2020年春以降のCOVID-19のまん延に際して、2020年3月13日から2020年6月15日までの期間と、2021年3月1日から2021年4月27日までの期間の2回の緊急事態が発生し<sup>(85)</sup>、緊急準備法第Ⅱ編で規定された権限の適用が行われた。

### 3 国防状態法

緊急事態よりも緊急度の高い状況では、国防状態法（1991年第1083号）が適用される。国防状態法は、東西冷戦の終結を踏まえ、それまでの戦争状態法（Lagen om krigstillstånd）（1930年第303号）に代わるものとして制定され、（旧）緊急準備法（1991年第1080号）と共に1991年9月1日から施行された。

国防状態法の目的は、フィンランドに対する戦争中又は暴力を伴い一般の秩序維持に重大な影響を及ぼすか若しくは立憲政治体制の廃止若しくは変更を目的とする戦争に匹敵する内乱時に「国防状態」を導入することにより、国の防衛をより有効なものとし安全保障を強化して、独立を確保し法秩序を維持することにある（国防状態法第1条）。

緊急準備法と比較すると、国防状態法の適用に際しては、一般的な安全保障措置、特に軍事的準備を支援する措置に重点が置かれている。このため国防状態法は、最も深刻な危機的状況においてのみ適用することを意図しており、また、緊急準備法よりも、基本的な自由と権利に対して、より深くかつ広範に介入し得るものとなっている<sup>(86)</sup>。

既に述べたように、供給保障法が平時においても適用されるのに対し、緊急準備法及び国防状態法の権限は平時には適用されない。逆に言えば、FBCによる国家安全保障備蓄（後述）からの備蓄の放出等も含め、供給保障に関する業務の多くは、平時の業務として行われている。

## Ⅲ 食料備蓄制度

上述のように、冷戦終結後に近隣諸国が備蓄を廃止・縮小する中でもフィンランドは引き続

<sup>(84)</sup> “Reformen av beredskapslagen: OM015:00/2022 Lagstiftningsprojekt.” Justitieministeriet website <<https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM015:00/2022>>

<sup>(85)</sup> “Beredskapslagen under coronatiden.” Finlands Riksdagen website <[https://www.eduskunta.fi/SV/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sidor/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sidor/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx)> なお、本文に掲げた期間は、政府の声明に基づく緊急事態期間であり、緊急準備法第Ⅱ編の適用期間は、フィンランド議会による決定のプロセスを挟むため、この期間とは若干異なる。当該適用期間における緊急準備法第Ⅱ編の適用は、COVID-19のまん延への対処を目的として行われたものであり、食料安全保障に直接関連する措置は、レストラン等の飲食施設の営業規制等の少数にとどまる。

<sup>(86)</sup> Statsrådets kansli, “Ministerns handbok,” *Statsrådets publikationer*, 2023:61, 2023, pp.84-85. <[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165080/VN\\_2023\\_61.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165080/VN_2023_61.pdf)>

き備蓄を維持してきた。このため同国の食料備蓄制度は、近年の世界情勢の変化を受けて、これらの近隣諸国で食料備蓄の強化・再構築を検討するに際してのベンチマーク（指標）となっており、検討過程において当該制度への言及もしばしば見られるところとなっている<sup>(87)</sup>。この点を踏まえ、本章ではフィンランドの食料備蓄制度について概観する。ただし安全保障政策としての性格から、備蓄品目及び備蓄数量の詳細については、必ずしも公表されていない。

フィンランドには現在、①国家安全保障備蓄（statens säkerhetsupplag）、②保護備蓄（skyddsupplag）、③義務的備蓄（obligatoriska upplag）の3種類の備蓄制度がある。このうち食料及び農林水産業に直接関係するのは、①の国家安全保障備蓄と②の保護備蓄である。

## 1 国家安全保障備蓄

### (1) 目的

国家安全保障備蓄に関する規定は、供給保障法第3条に置かれている。

国家安全保障備蓄は、住民の生活、経済活動及び防衛生産のため並びに緊急準備に関するフィンランドの国際協定上の義務を履行するために必要な原材料及び生産物（製品）を備蓄するものである（供給保障法第3条第1項）。

国家安全保障備蓄の使用（放出）は、政府が決定する（同条第2項）。

FBCは、国家安全保障備蓄が入手可能でありかつ物理的にアクセス可能であることを保証して、供給保障を確実なものとしなければならない（同条第3項）。

### (2) 備蓄対象

国家安全保障備蓄の対象となる品目及び備蓄水準（備蓄数量等）については、供給保障法では具体的に規定しておらず、「供給保障の目標に関する政府決定」（以下「目標決定」という。）で定められている。

現行の2018年目標決定（2018年第1048号（2018年12月5日発効））<sup>(88)</sup>では、「7.4 食料供給」の箇所、食料及び農林水産業に関する記述がなされている。当該箇所では、重大な混乱状況や緊急事態の際にも国内供給を確保するため、「主食用としての平均消費量の少なくとも6か月分に相当する量」の穀物がフィンランド国内で入手可能であるように、国家安全保障備蓄に穀物の備蓄を行うことが明記されているほか、これに加えて、一次生産（農業生産）を確保するために必要な認証種子<sup>(89)</sup>、タンパク質作物の飼料、その他の生産資材の国家安全保障備蓄を維持することも記載されている。

2018年目標決定では、上述の食料及び農林水産業関係の品目のほか、輸入燃料（石油製品等）、重大な混乱・感染症を考慮した最重要の医薬品、医療機器及び保護具、国防を支援する物資（軍用車両等の装備）等が国家安全保障備蓄の対象品目として記載されている。輸入燃料について

<sup>(87)</sup> 例えばノルウェーにおいては Vengnes et al., *op.cit.*(49), pp.13-14、スウェーデンにおいては Georg Fischer et al., “Krisberedskap för livsmedelsförsörjning i ett internationellt perspektiv - en förstudie,” *FOI MEMO*, 4945, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015, pp.10-12 等がある。

<sup>(88)</sup> Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen, *op.cit.*(39) なお、当該決定の非公式の英訳として、“Government Decision on the Objectives of Security of Supply (1048/2018).” Arbets- och näringsministeriet (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland) website <<https://tem.fi/documents/1410877/2095070/Government+Decision+on+the+Objectives+of+Security+of+Supply/>> がある。

<sup>(89)</sup> 発芽率、病原体に汚染されていない健全性等が一定の基準を満たしており、品質が保証された種子。

は、消費量の5か月分を国家安全保障備蓄として保有することとしており（2018年目標決定「6エネルギー部門の緊急準備」の箇所）、これと比較すると、穀物に関しては、より高い備蓄水準を要求していると言える。

供給保障法の下での目標決定は、1995年に初めて行われ（1995年第1440号（1996年1月1日発効）<sup>(90)</sup>、その後は2002年（2002年第350号（2002年5月15日発効）<sup>(91)</sup>、2008年（2008年第539号（2008年9月1日発効）<sup>(92)</sup>、2013年（2013年第857号（2013年12月5日発効）<sup>(93)</sup>、2018年と、おおむね5～7年おきに改定されている<sup>(94)</sup>。

1995年目標決定（「2.1. 食料供給」の箇所）では、食料及び農林水産業関連の国家安全保障備蓄については、不作期間が2回あった場合の食料供給の確保を目標とし、①主食用穀物：少なくとも1年分の需要量に見合う量、②飼料用穀物：十分な家畜飼料の供給を確保できる量（国内の穀物生産量に応じ、緊急事態の下での住民の生計を考慮する）、③種子又は種子用穀物：8万トン、④牧草種子：900トン、⑤フードサプライチェーンに必要なその他の生産要素<sup>(95)</sup>：農業生産、食品の加工及び流通を考慮した十分な量を、それぞれ国家安全保障備蓄として保有することが記載されていた。

2002年目標決定（「2.3. 食料供給」の箇所）では、不作期間が1回あった場合の食料供給の確保を目標としており、目標水準が緩和されたことに加えて、主食用穀物の備蓄水準の記述が「少なくとも1年分の需要量に見合う量」から「1年分の通常消費量に見合う量」となり、「少なくとも」の表現がなくなった。また、家畜生産のための十分な飼料供給を確保できる量の植物性タンパク質<sup>(96)</sup>を備蓄することが記載され、飼料用穀物の国家安全保障備蓄に関する記述がなくなった。

2008年目標決定（「3.1 食料供給」の箇所）では、不作期間に関する食料供給の確保の目標に関する記述がなくなったことに加えて、植物性タンパク質の備蓄水準は「タンパク質供給の混乱の際に、家畜生産のための飼料供給が（当該混乱に）適応するのを確保できる量」とするよう表現が改められた。また、牧草種子の備蓄水準は「900トン」という数値に代えて「種子生産の不作年による不足を補う量」となり、フードサプライチェーンに必要なその他の生産要素の国家安全保障備蓄は「農業生産並びに食品の加工及び流通の供給準備を補完する」とされた。

2013年目標決定（「4.1 食料供給」の箇所）では、主食用穀物の国家安全保障備蓄の備蓄水準が「1年分の通常消費量に見合う量」から「主食用としての平均消費量の6か月分に相当する量」に引き下げられたほか、種子及び種子用穀物の「8万トン」という備蓄水準の数値や、植物性タンパク質、牧草種子、フードサプライチェーンに必要なその他の生産要素の備蓄水準

<sup>(90)</sup> Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1995/19951440>>

<sup>(91)</sup> Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2002/20020350>>

<sup>(92)</sup> Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2008/20080539>>

<sup>(93)</sup> Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2013/20130857>>

<sup>(94)</sup> 目標決定の改定経緯は、Lag om tryggnad av försörjningsberedskapen（供給保障法）の法令沿革（FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/1992/19921390>>）による。

<sup>(95)</sup> 当該目標決定の本文には具体的な品目は明記されていない。例としては肥料、農薬等が考えられる。

<sup>(96)</sup> マメ類・菜種等のように、穀物と相補的なタンパク質を含み、必須アミノ酸を満たす飼料（作物）をいう。具体例としては、大豆ミール（大豆粕）・菜種粕等が挙げられる。

に関する表現の記述はなくなり、代わりに「一次生産を確保するため、認証種子、タンパク質作物飼料、その他の必要な生産資材を備蓄する」という記述が盛り込まれた。

既に見たように、現行の2018年目標決定の備蓄水準に関する記述は、この2013年目標決定の備蓄水準に関する記述と類似したものになっているが、主食用穀物の備蓄水準は「主食用としての平均消費量の少なくとも6か月分に相当する量」（下線は筆者による。）と記述されており、政府の裁量による備蓄積み増しの可能性を含むものとなっている（後述するように、2023年末現在、主食用穀物の備蓄積み増しが行われている。）。

なお、2018年目標決定の「7.4 食料供給」の箇所では、上述の備蓄水準に関する記述のほか、次のような記述が盛り込まれている。①良好な食料供給は社会の重要な機能であり、フィンランド国内の一次生産の多様性、その重要な生産要素及び十分な一次生産の規模を確保すること、②フィンランド国内の食料供給のためには、輸入原材料と輸入生産要素も必要であること、③EUの共通農業政策（CAP）と国内措置によって、フィンランド農業の経営条件及び供給安全保障の観点から十分な国内農業生産が確保できるよう、政府がEUの農業政策に働き掛けること、④国内の食品産業と柔軟性のある食料品の供給を、市場機能を保証することを通じて、重大な混乱や緊急事態の際にも確保すること、⑤食料供給は、エネルギー供給や国内・国際輸送等の供給保障に不可欠な他の機能に依存していること、⑥一次生産から小売店に至るフードサプライチェーンの機能の信頼性を高めること、⑦予測困難な、広範囲にわたる自然現象、異常気象、環境に関する災害について、その国内食料供給に与える影響を供給確保対策の観点から検討すること、⑧植物の育種及び品種保護のために十分な財源を確保すること、⑨地方公共団体が、重大な混乱や緊急事態の際にもその所掌する給食サービスの継続を確保すること、⑩重要な給食サービス業者が、供給保障組織の支援を受けて事業の継続性管理を行うこと、⑪日用品及び食料の供給に関する中心的なコンセプトは、各省庁が、経済界及び業界内の関係者と協力して、市場が機能する条件を保護し、経営資源の使用と関係者を統制することを確保すること、⑫重大な混乱や緊急事態の際には、フィンランド農林省は、フィンランド雇用経済省と協力して、供給保障の観点から適切な方法で、経営資源及び一次生産の生産要素の使用並びに食料の生産及び品揃えを統制するよう準備すること。

### (3) 備蓄方法

上述のように、食料・農林水産業に関する国家安全保障備蓄の実施の詳細については、供給保障法及び目標決定では規定されていない。そのため、当該備蓄の実施は、FBCの設定する枠組みと予算の範囲内で、また市場関係者（企業等）との契約を通じて実現される<sup>(97)</sup>。

目標決定で規定されている6か月分の主食用穀物等、穀物の国家安全保障備蓄を構築し維持するため、FBCは入札による調達を実施する。フィンランドには大手穀物商社3社と大手製粉会社3社があり、入札に参加するのは主にこれらの企業である。入札では、各企業が1トン当たり月額何ユーロで穀物を保管するかの提示も求められる。穀物には最低限の品質要件が設定され、保管される穀物は国が所有する<sup>(98)</sup>。

したがって、国家安全保障備蓄の穀物は、国（FBC）の施設ではなく、通常の業務として穀物を取り扱う企業の施設で保管される。このため国家安全保障備蓄の実施主体となる企業は、

<sup>(97)</sup> Vengnes et al., *op.cit.*(49), p.13.

<sup>(98)</sup> *ibid.*, pp.13-14.

国が所有する当該備蓄の穀物と、自企業の事業に使用する穀物を併せて保管することになるが、両者を分別保管する必要はなく、備蓄契約で定められた数量を（国家安全保障備蓄分として）保管している限りは、当該穀物の名目上の所有者にかかわらず、穀物を自企業の事業に使用することができる<sup>(99)</sup>。

具体的には、備蓄穀物の大半は、フィンランド最大の穀物の物流・保管企業である、国有企業スオメン・ヴィルヤヴァ社（Suomen Viljava Oy、以下「ヴィルヤヴァ社」という。）の保管施設で保管されている<sup>(100)</sup>。

ヴィルヤヴァ社はフィンランドの南部及び南西部に19か所の保管施設を保有し、当該19施設における同社の穀物総保管能力は約143万トンに達する。これは2022年におけるフィンランドの穀物（小麦、ライ麦、大麦、オート麦）収穫量約350万トンに見合う規模であり、実際に2022年における同社の最高在庫量は75万7千トンで、保管能力不足の問題は生じていない<sup>(101)</sup>。

ヴィルヤヴァ社の19か所の保管施設のうち、5施設は輸出入穀物の大部分を保管する港湾の施設、他の14施設は産業用・（製粉等）加工用の穀物保管施設であり、国家安全保障備蓄の穀物も後方で保管されている。ただし具体的な当該備蓄の保管施設及び保管数量に関する情報は極秘とされている<sup>(102)</sup>。

#### (4) 備蓄の使用

国内の危機的状況に対処するために主食用穀物の備蓄を放出することは、フィンランドでは極めて稀であるとされているが<sup>(103)</sup>、播種用の穀物種子については、1993年1月1日の供給保障法の施行以後に限っても、国家安全保障備蓄の放出が複数回行われている。

2013年に異常気象に起因する種子不足が発生した際に、国家安全保障備蓄の種子が放出され、約9千トンの種子が種苗会社等の関係者に売却された。種子の備蓄放出は2005年以来であり、放出に際しては、当該放出は供給保障法に基づき実施されるものであり、事業経営の通常のリスクを軽減する手段ではないことが強調された<sup>(104)</sup>。

2018年3月1日、政府は、前年（2017年）の生育期の気象条件等により発生した種子の量的不足と質的劣化に対応して、十分な種子の供給を確保するため、国家安全保障備蓄から、種子（最大2万トン）を一時的に放出することを決定した<sup>(105)</sup>。

2022年3月17日、政府は、前年（2021年）の生育期の異常気象（夏の干ばつ）とそれに起因する不作等により発生した種子不足に対応して、十分な種子の供給を確保し春の播種を確実にするため、国家安全保障備蓄から、春まき穀物（大麦、オート麦、春小麦等）の種子（最大

<sup>(99)</sup> *ibid.*, p.14.

<sup>(100)</sup> Jenny Asplund and Mikael Furu, "Rapport om lagringsförmåga och lagringsstruktur i den svenska livsmedelskedjan," 2023.4.3, p.14. Lantmännen website <<https://www.lantmannen.se/contentassets/245ffef5adde4cb1bbfa1289caa68486/macklean---rapport-om-lagringsformaga-och-lagringsstruktur-i-den-svenska-livsmedelskedjan.pdf>> ヴィルヤヴァ社以外の企業が国家安全保障備蓄の実施主体となった場合でも、備蓄穀物の保管にヴィルヤヴァ社の保管施設を借用して使用するケースがあるため、このような事態が生じる。

<sup>(101)</sup> *ibid.*; Viljavan Vuosikertomus 2022, p.10. Suomen Viljava Oy website <[https://www.suomenviljava.fi/content/uploads/2023/05/Liite\\_7\\_Viljava\\_vuosikertomus\\_2022\\_08022023.pdf](https://www.suomenviljava.fi/content/uploads/2023/05/Liite_7_Viljava_vuosikertomus_2022_08022023.pdf)>

<sup>(102)</sup> Asplund and Furu, *ibid.*

<sup>(103)</sup> *ibid.*, p.16.

<sup>(104)</sup> Swedish Civil Contingencies Agency, "Supply Chain Security in Other Countries: Appendix 2 - Country Reports," 2016.6, p.12. <<https://rib.msb.se/Filer/pdf/28059.pdf>>

<sup>(105)</sup> "Säkerhetsupplag för utsäde tas i bruk temporärt," 2018.3.1. Arbets- och näringsministeriet (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland) website <<https://tem.fi/sv/-/kylvosiemenen-varmuusvarastot-tilapaisesti-kayttoon>>

1万5千トン)と、菜種の種子(最大50トン)を一時的に放出することを決定した<sup>(106)</sup>。この決定に基づいて、春まき穀物の種子8,500トンが実際に国家安全保障備蓄から放出され、春の播種に十分な量の種子の供給が確保された<sup>(107)</sup>。この備蓄放出は、特に大麦栽培に大きな影響を与えたと考えられている<sup>(108)</sup>。

なお、放出した国家安全保障備蓄の種子は補充が行われるが、備蓄の放出は供給確保のために(すなわち、当該物品の確保が困難な不足や価格高騰等の際に)行われるものであるため、種子の補充には1～3年を要すると見込まれている<sup>(109)</sup>。

## 2 保護備蓄

保護備蓄は、民間企業がFBCとの契約に基づき、その事業活動に必要なものを超えて在庫を保有する備蓄制度である。その根拠法は、保護備蓄に関する法律(1982年12月17日第970号。以下「保護備蓄法」という。)<sup>(110)</sup>である。

### (1) 目的

保護備蓄は、外国との貿易に不測の混乱が生じた場合に、住民の生活を確保し生産を維持するために必要な原材料、諸資材及び生産物(製品)の在庫を設置し維持するものである(保護備蓄法第1条第1項)。また、エネルギー供給における危機への準備に関するフィンランドの国際条約上の義務<sup>(111)</sup>を履行するために、保護備蓄を設置し維持することもできる(同条第2項)。

### (2) 備蓄対象

政府は、保護備蓄として保有すべき原材料、諸資材及び生産物(製品)を品目ごとに決定す

<sup>(106)</sup> “Från statens säkerhetsupplag släpps utsäde av vårsäd och rybs ut på marknaden för att trygga ett tillräckligt utbud,” 2022.3.17. Arbets- och näringsministeriet (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland) website <<https://tem.fi/sv/-/fran-statens-sakerhetsupplag-slapps-utsade-av-varsad-och-rybs-ut-pa-marknaden-for-att-trygga-ett-tillrackligt-utbud>> なお、政府決定自体は、“Valtioneuvoston päätös kevätilviljojen ja rypsin kylvösiemenen varmuusvarastojen tilapäisestä käyttönotosta (Valtioneuvoston päätös TEM/2022/37),” 2022.3.17. *ibid.* <<https://tem.fi/paatos?decisionId=0900908f807a1eba>> である。

<sup>(107)</sup> “Försörjningsberedskapscentralen ökar mängden spannmål i säkerhetsupplagen,” 2022.12.13. Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sv/a/forsorjningsberedskapscentralen-okar-mangden-spannmal-i-sakerhetsupplagen>>

<sup>(108)</sup> *ibid.*

<sup>(109)</sup> “Från statens säkerhetsupplag släpps utsäde av vårsäd och rybs ut på marknaden för att trygga ett tillräckligt utbud,” *op.cit.*<sup>(106)</sup>

<sup>(110)</sup> Lag om skyddsupplag. (最終改正1999年第623号) FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1982/19820970>>

<sup>(111)</sup> OECDの枠内におけるエネルギー安全保障の確保等を目的として設立されたIEAでは、加盟国(OECD諸国のうちフィンランド及びG7諸国を含む31か国(2023年12月末現在))に対して、前年の当該国の1日当たり石油純輸入量の90日分相当以上の石油を備蓄するよう義務付けている(国際エネルギー計画に関する協定第2条(Agreement on an International Energy Program. <[https://iea.blob.core.windows.net/assets/86dfa7af-a122-4f83-93e7-8689fa42d101/IEPAgreement\\_Updated2023.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/86dfa7af-a122-4f83-93e7-8689fa42d101/IEPAgreement_Updated2023.pdf)>)). フィンランドは1992年にIEAに加盟したが、加盟に先立ち1991年にこの協定を履行するための国内法令の整備を行った際には、国家安全保障備蓄は全て当該協定の枠外に置き、備蓄水準もIEAに報告しないこととされた(“Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om ett internationellt energiprogram och om tillämpningen av avtalet samt med förslag till lagar om ändring av lagen om obligatorisk upplagring av importerade bränslen, lagen om skyddsupplag samt 46 kap. 1 § strafflagen (1991 rd - RP 44),” pp.12-13. EDILEX website <<https://www.edilex.fi/he/sv/19910044.pdf>>)). 国際協定上の備蓄放出のタイミングと、フィンランド国内の緊急時とは必ずしも一致しないため、このような措置が取られたものと考えられる。このため保護備蓄と義務的備蓄の両制度で当該協定の備蓄義務を満たすよう、それぞれ法改正が行われ(保護備蓄法については1991年第1685号、1992年1月1日施行)、この保護備蓄法第1条第2項の規定が設けられた。なお、国際協定上の義務を履行するために国家安全保障備蓄を使用することは、1994年の供給保障法第3条の改正(1994年第1527号、1995年1月1日施行)により可能となった。

る（保護備蓄法第3条第1項）。具体的な品目は、保護備蓄計画に関する政令（statsrådets förordning om skyddsupplagringsprogrammet）で定められている。現行の当該政令（「2023-2028年の保護備蓄計画に関する政令」（2023年第938号）<sup>(112)</sup>）には177の品目が掲げられている（同令第1条）。食料・農林水産業に直接関係する主な保護備蓄の対象品目には、野菜・根菜の種子（同条第1号）、焙煎していないコーヒー豆（同条第2号）、大豆（同条第3号）、菜種の種子（同条第4号）、コットンリントー<sup>(113)</sup>（同条第5号）、粗菜種油（同条第6号）、砂糖（さとうきびとてん菜から作られたもの）（同条第7号）、飼料用酵母（同条第8号）、昆虫、真菌及び雑草の防除剤並びにその原料（同条第72号）等がある。このほか、保護備蓄の対象品目には、原油・石油製品、石炭、機械、鉱石・金属製品、化学薬品、食塩、使い捨てマスク等が含まれている。3種類の備蓄制度はそれぞれ目的が異なるため、対象品目から明らかなように、同一の品目が複数の備蓄制度で備蓄されている場合もある。

### (3) 備蓄方法

保護備蓄は、FBCが、前述の対象品目に掲げられたものについての保護備蓄に関する期限付きの契約を、備蓄保有者（民間企業等）との間で締結することにより実施される（保護備蓄法第3条第2項）。備蓄保有者は当該契約において、合意された数量及び状態で、原材料、諸資材及び生産物（製品）の備蓄を構築し、所定の期間維持する義務を負う（同）。当該契約は3年以上10年以下の期間で締結される（同法第4条）。

保護備蓄に関する費用のうち、例外的に高額な備蓄費用を賄うための補助金は、国の予算から交付することができる（同法第7条第1項）。当該補助金は、保護備蓄契約に定められた方法により、FBCから備蓄保有者に年1回支払われる（同）。他方、保護備蓄に対する融資への利子補給や備蓄支援の費用は、国の予算外の供給保障基金から支払われる（同法第5条第2項、第7条第2項）。

### (4) 備蓄の使用

原材料、諸資材又は生産物（製品）の入手可能性に混乱が生じ、保護備蓄されている財を使用しなければ、備蓄保有者である企業等の生産が中断又は大幅に減少する場合、当該備蓄保有者は、フィンランド雇用経済省<sup>(114)</sup>の許可を得て、保護備蓄されている財をその生産のために使用することができる（保護備蓄法第8条第1項）。当該備蓄保有者は、フィンランド雇用経済省の定める期間内に、当該財の数量が保護備蓄契約に基づく数量と一致するように、保護備蓄を補充しなければならない（同）。

フィンランド雇用経済省は、例外的な価格高騰、納期の遅延又は同様なその他の特別な理由に基づき、備蓄保有者に対して、4か月以内の期間で、保護備蓄されている財を一時的に使用す

<sup>(112)</sup> Statsrådets förordning om skyddsupplagringsprogrammet 2023-2028. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2023/20230938>> 同令の制定日は2023年9月7日であり、有効期間は2023年9月15日～2028年12月31日である（同令第2条）。また、同令は2023年12月末の時点で改正（対象品目の追加等）は行われていない。

<sup>(113)</sup> 綿実から綿花を採取した後に残る細い繊維。再生繊維であるキュプラの原料であるとともに、火薬の原料にも用いられる（繊維総合辞典編集委員会編著『繊維総合辞典』織研新聞社、2002、p.721）。

<sup>(114)</sup> 保護備蓄法の条文の字句では「フィンランド通商産業省」（Handels- och industriministeriet）となっている。同省は2008年にフィンランド労働省（Arbetsministeriet）と統合し、現在のフィンランド雇用経済省となった（“Ministeriets historia.” Arbets- och näringsministeriet (Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland) website <<https://tem.fi/sv/historia>>）。

る許可を与えることができる（同条第2項）。フィンランド雇用経済省は、保護備蓄の使用を許可する際に、当該保護備蓄の使用に関するその他の条件も定めなければならない（同条第3項）。

### 3 義務的備蓄

義務的備蓄は、輸入燃料（石炭、石油、石油製品、天然ガス）及び特定の医薬品に関して備蓄の義務を課すものである。義務的備蓄の目的は、輸入燃料又は医薬品の入手可能性の重大な混乱を考慮して、国の供給保障を確保することである<sup>(115)</sup>。根拠法は、輸入燃料が「輸入燃料の義務的備蓄に関する法律」（1994年第1070号）<sup>(116)</sup>、医薬品が「医薬品の義務的備蓄に関する法律」（2008年第979号）<sup>(117)</sup>である。

## IV 最近の食料備蓄強化・再構築の動向

冒頭で述べたように、2023年末の時点では、北欧3か国（フィンランド・ノルウェー・スウェーデン）は、いずれの国においても食料等の備蓄の強化・再構築に向けた取組を進めている。2024年以降に具体的な政策展開が予定されている部分も大きく、事態はなお流動的であるが、現時点（2023年末）までに判明している、フィンランドにおける穀物備蓄の強化、ノルウェー及びスウェーデンにおける穀物備蓄の再構築に関する最近の動向は、次のとおりである。

### 1 穀物備蓄の強化（フィンランド）

2022年12月、FBCは穀物に関する国家安全保障備蓄の備蓄数量を積み増すことを決定し、追加調達を開始した<sup>(118)</sup>。当該追加調達は、国産の主食用穀物（小麦、オート麦、大麦）の国家安全保障備蓄を、平均消費量で約2.5か月分積み増すものであり、既存の6か月分の備蓄と合わせて、当該備蓄は、平均消費量の約8.5か月分の規模に増大することとなった<sup>(119)</sup>。

FBCは、この措置を講じた目的として、今後数年間は困難な時期が続くと見込まれる安全保障情勢の中での混乱に対し、フィンランドの長期的な準備を強化することを挙げている<sup>(120)</sup>。2018年目標決定に基づく主食用穀物の「平均消費量の6か月分」という備蓄水準は最低限度を定めたものであるため、政府は裁量で備蓄を積み増すことができる。

FBCは、2023年1月下旬から3月にかけて市場から穀物調達を行った。FBCによれば、購入穀物は輸出向けのものであると見込まれるため、国内市場の通常の穀物ニーズとは競合せず、かつ市場への穀物供給も潤沢で価格も下落局面にあったため、調達は順調に行われた<sup>(121)</sup>。この結果、当初計画よりも多い平均消費量の約3か月分の主食用穀物が購入され、フィンランド

<sup>(115)</sup> Statsrådet, *op.cit.*(79), p.37.

<sup>(116)</sup> Lag om obligatorisk upplagring av importerade bränslen. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19941070>>

<sup>(117)</sup> Lag om obligatorisk lagring av läkemedel. FINLEX website <<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2008/20080979>>

<sup>(118)</sup> “National Emergency Supply Agency boosting Finland’s emergency grain stockpiles,” 2022.12.15. Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/a/national-emergency-supply-agency-boosting-finlands-emergency-grain-stockpiles>>

<sup>(119)</sup> *ibid.*

<sup>(120)</sup> *ibid.*

<sup>(121)</sup> “Procurement of additional grain for emergency stockpiles completed,” 2023.3.29. Huoltovarmuuskeskus (National Emergency Supply Agency) website <<https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/a/procurement-of-additional-grain-for-emergency-stockpiles-completed>>

の主食用穀物の国家安全保障備蓄は、平均消費量の約9か月分となった<sup>(122)</sup>。

## 2 穀物備蓄の再構築（ノルウェー・スウェーデン）

### (1) ノルウェー

ノルウェーでは冷戦終結を受けて2003年に穀物及び小麦粉の大規模な備蓄制度が撤廃され、その後はノルウェー北部の製パン業者向けに20日間分の小麦粉の備蓄が行われるのにとどまっていたが、2010年代に入ると穀物備蓄の再構築が政策課題として検討されるようになった<sup>(123)</sup>。

2023年8月、ヴェドゥム（Trygve Slagsvold Vedum）財務相及びポレスタッド（Geir Pollestad）農業食料相は、ノルウェーの通信社NTB（Norsk Telegrambyrå）に対して、パンデミック、ヨーロッパでの戦争、気候変動を踏まえて、穀物備蓄を再構築する方針であることを表明し、2028年又は2029年までに3か月分の消費量に相当する主食用穀物の備蓄を構築することを目標として、2024年には1万5千トンの穀物を備蓄し、年々備蓄を積み上げて、10年後には8万2500トンの主食用小麦の備蓄を保有する計画を示した<sup>(124)</sup>。この政府の方針は2023年10月6日にノルウェー議会（Stortinget）に提出された2024年度の政府予算案<sup>(125)</sup>に反映され、穀物備蓄の再構築費用を賄うため、約6340万ノルウェークローネ（約8億6400万円）<sup>(126)</sup>が計上された<sup>(127)</sup>。2023年12月20日、ノルウェー議会は2024年度の国家予算を最終決定し、この穀物備蓄の再構築予算は承認された<sup>(128)</sup>。

### (2) スウェーデン

スウェーデンでも冷戦終結を受けて1990年代半ば以降、大規模な食料備蓄を段階的に廃止したが<sup>(129)</sup>、その後の安全保障情勢・社会情勢の変化、COVID-19のまん延等に関連して、新たな食料備蓄の構築が求められ、2022年4月28日、新たな食料備蓄の方向性に関する特別の調査委員会（utredare. 直訳では「調査官」）が任命された<sup>(130)</sup>。調査委員会の報告書は、2024年1月末までに提出される見通しである<sup>(131)</sup>。

<sup>(122)</sup> *ibid.*

<sup>(123)</sup> Ann-Sofie Stenérus Dover et al., *Beredskapslagring: En kunskapsöversikt om beredskapslagring som ett verktyg för ökad försörjningsberedskap i Sverige* (FOI-R--4644--SE), 2019, p.53. Totalförsvarets forskningsinstitut website <<https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--4644--SE>> なお、2003年までのノルウェーの備蓄政策については、森田 前掲注(9), pp.174-179 に記述がある。

<sup>(124)</sup> “Norge oppretter beredskapslager for korn,” 2023.8.25. NRK (Norsk rikskringkasting AS. ノルウェーの公共放送) website <<https://www.nrk.no/nyheter/norge-oppretter-beredskapslager-for-korn-1.16529064>>

<sup>(125)</sup> Landbruks- og matdepartementet, “Prop. 1S (2023-2024) For budsjettåret 2024 Utgiftskapittel:1100-1161 Inntektskapittel: 4100-4150, 5576, 5652.” regjeringen.no (ノルウェー政府) website <<https://www.regjeringen.no/contentassets/4bb9246f1fe94868a0dba23e554ce3a1/nn-no/pdfs/prp202320240001lmddddpdfs.pdf>>

<sup>(126)</sup> ノルウェー・クローネ（NOK）の邦貨換算額は、2023年12月分の報告省令レート（日本銀行国際局 前掲注(68)）に基づく換算額である1ノルウェー・クローネ=13.62円による。

<sup>(127)</sup> Landbruks- og matdepartementet, *op.cit.*<sup>(125)</sup>, p.83. (kapittel 1142 Landbruksdirektoratet-post 21 Spesielle driftsutgifter- Beredskapslagring av korn の項目)

<sup>(128)</sup> “Statsbudsjettet 2024.” Stortinget website <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Statsbudsjettet/statsbudsjettet-2024/>> なお、ノルウェーの財政年度は暦年（1月1日～12月31日）である。

<sup>(129)</sup> “Sveriges livsmedelsförsörjning.” Jordbruksverket website <<https://jordbruksverket.se/mat-och-drycker/sveriges-livsmedelsforsorjning>>; Asplund and Furu, *op.cit.*<sup>(100)</sup>, p.7. なお、食料備蓄廃止前後のスウェーデンの政策については、森田 前掲注(9), pp.179-183 に記述がある。

<sup>(130)</sup> “En ny livsmedelsberedskap: Kommittédirektiv (Dir.) 2022:33,” 2022.4.28. Riksdagen website <[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/en-ny-livsmedelsberedskap\\_hab133/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/en-ny-livsmedelsberedskap_hab133/)>

<sup>(131)</sup> “Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny livsmedelsberedskap (N 2022:02): Kommittédirektiv (Dir.) 2023:125,” 2023.8.24. Riksdagen website <[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/tillaggsdirektiv-till-utredningen-om-en-ny\\_hbb1125/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/tillaggsdirektiv-till-utredningen-om-en-ny_hbb1125/)>

## おわりに

備蓄制度を始めとする食料安全保障の諸施策は、経済活動に対する公的部門の強力な介入である。また、当該施策は本質的にフードサプライチェーンにおける冗長性を確保する取組という性質を有しており、効率性を追求する市場経済との両立はハードルの高い任務である。このため、企業等の民間部門の関係者が食料安全保障の諸施策にどのように参加するかは、当該施策を考える上での大きな課題である。

また、食料、飼料、その他の農業生産資材等の資源が不足する場合、どのように優先順位を付け、調整し、配分するかは、別の大きな課題である。

「北欧のプレッパの国」であるフィンランドは、冷戦終結後も備蓄を維持し、本稿で紹介した食料安全保障体制を構築してきた。もとより我が国とは人口規模、自給率等の国情が異なるものの、我が国が上述の困難な課題に取り組む上で、同国の事例は、多くの示唆に富むものと言えよう。

(ひぐち おさむ)