

第55回

弁護士からみた
環境問題の深層

渡邊 典和

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業 弁護士／
日本CSR推進協会・環境法専門委員会委員

食品リサイクル制度の現状と課題

食品のリサイクルについては、制度全体について解説するものはあまりないと思われる。本稿では、食品リサイクルに関する法制度を概観した上で、直近の政省令の改正に関する内容に触れ、今後の食品リサイクル制度に関する法的問題について述べるものである。

はじめに

食品リサイクルについては、2000年の法律制定以降、取り組みが進められてきたところであるが、SDGs（持続可能な開発目標）の中でも食料廃棄物の半減目標が掲げられ、食品リサイクル制度による食料廃棄物の発生抑制、再生利用等により、この目標達成に寄与することが期待されている状況にある。

また、直近においても、農林水産省、環境省の委員会において食品リサイクル制度に関する今後のあり方が議論され、その議論が報告書にとりまとめられており、より食品リサイクルに関する取り組みを推進させる方向で政省令の改正が進められ、食品関連事業者に対する取り組みが求められている。

そこで、本稿では、食品リサイクルの制度を概観した上で、直近の政省令の改正の点に触れ、今後の食品リサイクルに関する法的問題について述べることとする。

1. 食品リサイクルの法制度

1.1 食品リサイクル法^{*1}とは

食品リサイクル法は、正式名称を食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律といい、循環型社会形成推進基本法（以下「循環基本法」という。）を基本的な枠組みとする、循環型社会を形成するための法体系の中で、個別のリサイクル法に位置づけられる法律である。食品リサイクル法が制定されたのは2000年であるが、当時は、同年に循環基本法が制定され、それまでの廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）を基礎とし

て、廃棄物を適切に処理することとしていた法制から、廃棄物の中で再び利用できるものを循環資源と位置づけ、再生利用やリサイクルの促進を進めることに移行させる時期にあったもので、食品リサイクル法は正にその移行期に制定された法律である。

食品リサイクル法は、食品の製造や調理過程で生じた加工残さ、調理くず、食品の流通過程や消費過程で生じる売れ残りや食べ残しといった食品廃棄物について、発生抑制等により最終的に処分される量を減少させるとともに、肥料や飼料などの原料になる有用なものは、食料循環資源として、食品廃棄物の再生利用を行い、廃棄量を少なくすることを目的に、食品関連事業者（製造・販売・外食等）に対して、食品廃棄量の目標などを定めた法律である（図1）。

なお、ややわかりにくいのが、食品廃棄物というのは、廃棄物処理法で定められた区分ではない。廃棄物処理法上は、事業活動によって生じた廃棄物のうちの特定の種類のものが産業廃棄物とされ、それ以外のものを一般廃棄物とされており、例えば、食品の製造・加工工場から排出される固形状の不要物は、廃棄物処理法上では、動植物性残さの産業廃棄物の扱いとなる。このように、食品廃棄物が産業廃棄物や一般廃棄物に該当する場合には、食品廃棄物をリサイクルする場合であっても、下記1.4で述べる例外的な場合を除き、廃棄物処理法上の規制を遵守する必要があることになり、食品廃棄物の処理を廃棄物処理法に基づく許可を受けている業者に委託すること、マニフェストにより食品廃棄物の管理状況を確認すること等が必要となる。

1.2 食品リサイクル法とSDGs

持続可能な開発目標の12.3には、「2030年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を

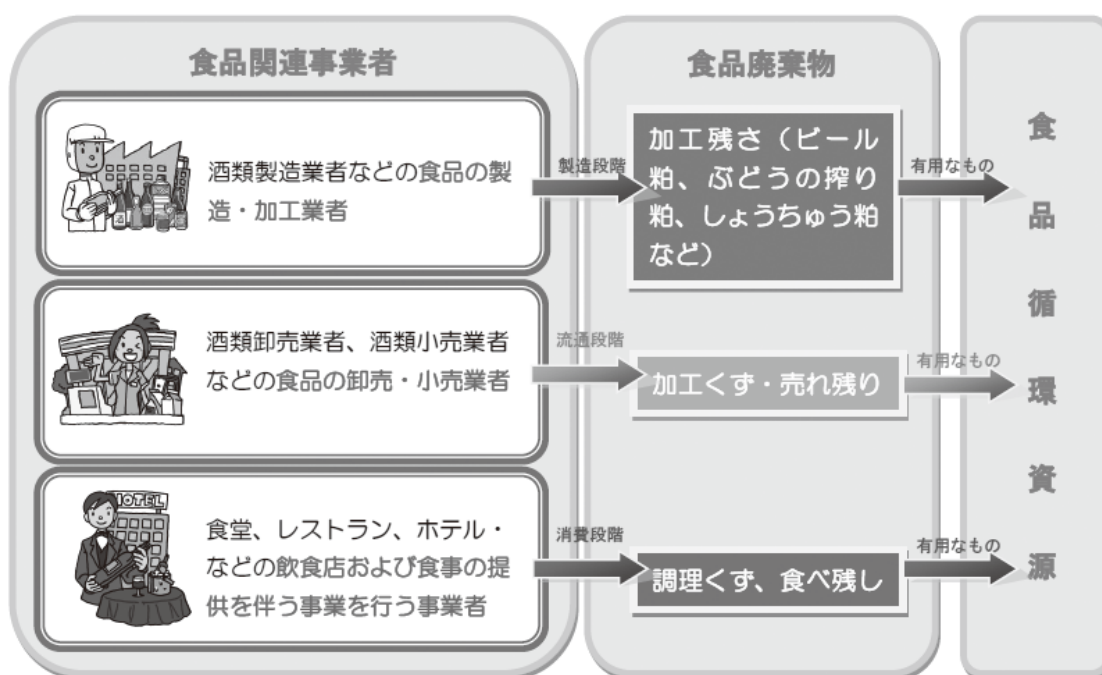


図1 食品関連事業者と食品廃棄物

(出典：国税庁 酒税課資料)

<https://www.nta.go.jp/taxes/sake/kankyohorei/pdf/04.pdf>

半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食料の損失を減少させる。」という目標が設定されている。食品リサイクル法はこの目標に直結しており、食品リサイクル法により、食品廃棄物の発生抑制、再生利用につなげることで、この食料廃棄の半減という目標の達成に寄与することが期待されている*²。

1.3 食品リサイクル法において食品関連事業者に求められている取り組み

食品リサイクル法が対象としているのは、食品工場、スーパー、コンビニ、青果店、レストラン、ホテル等の事業を行う者など、食品の製造・加工、販売、提供を行う食品関連事業者で、食品廃棄物を恒常的かつ一定量発生させる者（学校、病院、福祉施設が直接食事を提供する場合是对象外）である*³。

そして、食品リサイクル法は、法3条に基づく基本方針や法7条1項に基づく食品循環資源の再生利用等の促進に関する食品関連事業者の判断の基準となるべき事項を定める省令（以下「判断基準省令」という。）において、食品関連事業者に対して、具体的に求める内容を規定しており、①廃棄物の発生抑制（需要に応じた製造や販売を推進すること、余剰分をフードバンクや福祉施設に提供することなど）*⁴、②再生利用（肥料、飼料等の原材料として利用すること等）、③熱回収（食料循環資源の焼却による熱を熱のまま又は電気に変換して利用すること）、④減量（脱水、

乾燥等により廃棄物量を減少させること）を求め（法では①から④を合わせて「再生利用等」と呼称している。）、この①から④の優先順位で実施することを定めている。

このうち、発生抑制については、食品関連事業者は、主務大臣が年度毎に定める食品廃棄物等の発生原単位以下になるよう努めることとされており（判断基準省令3条2項）、例えば、肉加工品製造業113kg/百万円、牛乳・乳製品製造業101kg/百万円などと定められているほか、基本方針においては、事業系食品ロスの削減に係る目標も定められている。

また、再生利用等については、各食品関連事業者は、毎年度、再生利用の実施率目標を上回るよう取り組むこととされているほか（判断基準省令2条）、法3条に基づく基本方針において、すべての食品関連事業者が自己の再生利用実施率を達成した場合に見込まれる業種別の全体の目標値も基本方針において定められており、2022年度において、食品関連事業者全体から発生する食料廃棄物等の約89%が再生利用等されている*⁵。

なお、前年度の食品廃棄物等の発生量が100t以上の食品関連事業者は、食品廃棄物の発生量と再生利用等の状況を国に報告することが義務づけられており（違反した場合には罰則が課される。法9条、29条1項）、農林水産省のHPで公表されることとなっている。その上で、再生利用等が判断基準省令に照らして著しく不十分な場合には、主務大臣の勧告や公表・命令の対象ともなることとなっている（法10条）*⁶。

1.4 廃棄物処理法の特例と食品リサイクル・ループ

食品リサイクル法においては、食品リサイクルを円滑に進めるための制度が存在する。1つは、食品リサイクルの再生利用事業を的確に実施しうる者の主務大臣による登録制度を設け、登録を受けた場合に、廃棄物処理法の特例として、一般廃棄物収集運搬業の許可に関して、登録再生利用事業者へ持ち込む場合における荷卸しの許可を不要とするなどの制度が設けられている（法11条、21条1項）。

また、食品リサイクルを促進する観点から、食品関連事業者が排出した食品廃棄物等について、再生利用事業の実施者が食品関連事業者から再生利用の委託を受けて再生肥料等を製造し、農林漁業者が当該再生肥料等を購入して使用し、農畜水産物を生産して、その農畜水産物を食品関連事業者が購入するといった、リサイクルのループ（循環）を計画として主務大臣が認定する制度である（法19条）。認定を受けた場合、廃棄物処理法の特例として、計画の範囲内における一般廃棄物の収集運搬の業の許可に関して、荷積み及び荷卸しの許可を不要とする等の措置が取られている（法21条2項）。このリサイクルループの制度を実施すると、企業は社会貢献に寄与することとなるため、企業のイメージの向上、信用を高めることもできることが期待されると考えられる（図2）。

2. 食品リサイクル制度の現状・課題と食品リサイクルを進めるための施策・省令改正^{*7}

食品廃棄物等の発生抑制の点においては、法3条に基づく基本方針で定められている、事業系食品ロスの削減目標（2022年度に2000年度比で半減）を達成している状況であるが、優良な取り組みを行う事業者を容易に知ることが

できないという課題が指摘されている。この課題を解決し、更に発生抑制を推進するための方策として、発生抑制のために講ずる措置の1つに、フードバンク等への食品の提供を行うことを追加した上で、食品関連事業者自らが努めて情報提供する対象に、フードバンク等への食品寄附量が追加され、情報提供の手段として、有価証券報告書、統合報告書への記載やインターネットその他の方法によることが求められている。

具体的には、2025年3月の判断基準省令の改正により、同省令3条1項5号、10条2項において、食品廃棄物等の発生抑制の措置として、未利用食品等まだ食べることができる食品の提供を受けて貧困、災害等により必要な食品を十分に入手することができない者に提供する活動を位置づけ、その活動のために提供した、まだ食べることができる食品の量を、有価証券報告書、統合報告書等への記載、インターネットの利用その他の方法により提供するよう努めることとされている。なお、これを受けて、食品廃棄物等多量発生事業者の定期の報告に関する省令の一部を改正する省令に規定されている、報告様式も改正されており、未利用食品等の提供の活動、食品提供量のインターネットの利用その他の方法による情報提供についての遵守状況を報告するよう求める様式に変更されている。

このようなフードバンク等への食品提供・寄附を発生抑制のための措置の1つとして位置づけ、その食品提供・寄附量について、国への報告を通してだけでなく、食品関連事業者自らに広く情報を公開させていくという流れにより、食料廃棄物の発生抑制の社会的な動きにつなげることが期待されているものと考えられる。

また、後記でも詳述する、製造日から賞味期限までの期間について、①製造日から納品期限まで、②納品期限から販売期限まで、③販売期限から賞味期限までを3分の1ず

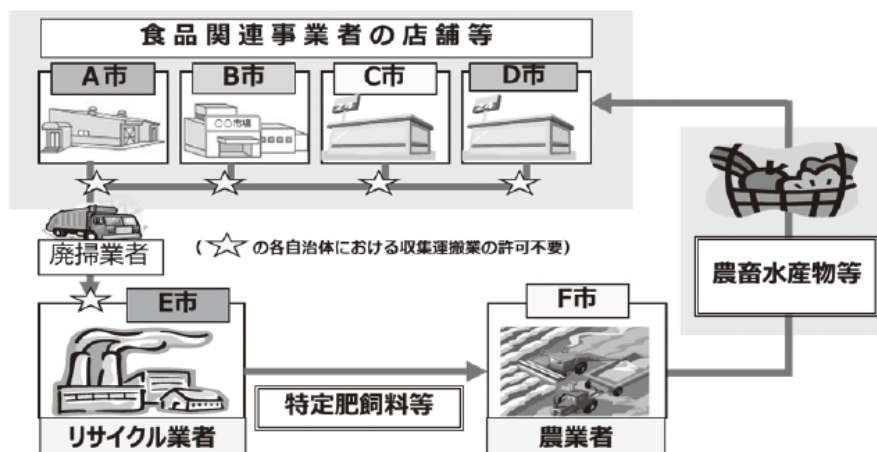


図2 食品リサイクルループ

（出典：農水省HP）

（https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syokuhin/s_hourei/keikaku.html）

つ分け合う3分の1ルールという商慣習の納品期限の緩和、賞味期限を年月日で表示するのではなく、賞味期限を大括り化し、在庫商品の賞味期限よりも、新たに納品する商品の賞味期限がそれより前であることで、商品が納品できず、廃棄につながるという問題を解消すること、賞味期限までの期間を延長することなどが進められてきたことが、事業系食品ロスの削減に寄与してきてはいるものの⁸、判断基準省令に位置づけられていなかったことから、同省令3条8号において、食品の販売を行う食品関連事業者については、納品期限を緩和すること、発注を早期に行うことその他の取引先の食品関連事業者における食品廃棄物等の発生の抑制の円滑な実施に資する措置の実施に努めることが規定されるに至っている。さらに、同省令3条7号において、食品の製造又は加工を行う食品関連事業者については、賞味期限の表示方法について、年月で表示する等の工夫を行うこと、食品の特性に応じて製造又は加工の日から賞味期限までの期間を延長することの実施に努めることが規定されている。その上で、食品廃棄物等多量発生事業者の定期の報告に関する省令の一部を改正する省令に規定されている、報告様式も改正され、賞味期限の表示方法についての工夫や賞味期限の延長を行うよう努めること、取引先の食品関連事業者が食品廃棄物等の発生の抑制を実施できるよう努めること（納品期限の緩和や発注の早期化）の遵守状況を報告する様式に変更されている。

そのほか、2024年に、発生抑制の目標である基準発生原単位について、9業種についての単位の更新や1業種についての単位の設定が行われたり、2025年3月に事業系食品ロスを2030年度までに2000年度比で60%減とする目標が設定されている。

また、食品廃棄物等の再生利用等の点では、法3条に基づく基本方針で定められている、業種別の全体の目標値について、既に2022年度において食品製造業及び食品小売業（95%及び60%）で達成している状況にあるが、食品卸売業及び外食産業は、2022年度において62%、32%であり、主に年間の食品廃棄物の発生量が100t未満の事業者の実施率が低いことが影響し、2024年度の目標（75%及び50%）の達成が見込めない状況である。

食品循環資源の再生利用等の促進に関する食品関連事業者の判断の基準となるべき事項を定める省令（改正に関する部分）

（食品廃棄物等の発生の抑制）

第三条 食品関連事業者は、食品廃棄物等の発生の抑制を実施するに当たっては、主として次に掲

げる措置を講ずるものとする。

（中略）

五 未利用食品等まだ食べることができる食品の提供を受けて貧困、災害等により必要な食品を十分に入手することができない者に提供するための活動のためにまだ食べることができる食品の提供に努めること。

（中略）

七 食品の製造又は加工を行う食品関連事業者については、次に掲げる措置の実施に努めること。

イ 賞味期限（食品表示基準（平成二十七年内閣府令第十号）第二条第一項第八号に規定する賞味期限をいう。ロにおいて同じ。）の表示方法について、年月で表示する等の工夫を行うこと。

ロ 食品の特性に応じて、製造又は加工の日から賞味期限までの期間を延長すること。

八 食品の販売を行う食品関連事業者については、納品期限を緩和すること、発注を早期に行うことその他の取引先の食品関連事業者における食品廃棄物等の発生の抑制の円滑な実施に資する措置の実施に努めること。

（後略）

（情報の提供）

第十条

（中略）

2 食品関連事業者は、毎年度、当該年度の前年度における第三条第一項第五号の活動のために提供したまだ食べることができる食品の量、食品廃棄物等の発生量及び食品循環資源の再生利用等の状況についての情報を有価証券報告書、統合報告書等への記載、インターネットの利用その他の方法により提供するよう努めるものとする。

これに対して、事業者による再生利用等の取り組みの収集、横展開、上記1.4で説明した、廃棄物処理法上の収集運搬業の許可の特例を受けることができる、登録再生利用事業者の登録件数の増加、優良事例の見える化と横展開が今後の課題であるとされている。

また、上記1.4で説明した、食品リサイクルのループの制度についても、認定件数は横ばいであり、普及啓発が課題となっているが、特定肥飼料（食品循環資源を再生利用して製造された肥飼料）を利用して生産された飼料又は肥料を更に利用した農畜水産物等を生産した場合も、認定制度の対象とすることとされている。

3. 食品リサイクルに関する法的問題（私見）*9

以上述べてきた食品リサイクル法の制度、現状を踏まえ、食品リサイクルに関する法的問題について私見を述べておきたい。

まず、食品廃棄物等の発生抑制の点において指摘しておきたいのは、フードバンク等への食品提供・寄附を促進する社会的動きを促進したり、3分の1ルールを始めとする商慣習を是正しようと省令を改正している状況は、さらなる食品リサイクルに資する方向の取り組みとして評価に値するといえようが、3分の1ルールという、製造者、販売者、消費者が製造日から賞味期限までの期間を3分の1ずつ分け合う商慣習や、賞味期限が古い商品の納品を認めない商慣習などが未だ十分解消されているとはいいがたい点についてである（図3）。

この商慣習については、古くから食品廃棄物の発生につながっていることが懸念されており、見直しが進められているとされているが、公正取引委員会の最近の調査によれば、納入業者から一方的にこのルールを強制され従うしかなく、このルールに合わず納入業者から返品された場合の費用を製造業者が負担させられているという実情が指摘され、納入業者が製造業者と十分な協議がないまま、当該ルールを遵守するよう求めたりする場合に、独占禁止法上の優越的地位の濫用に当たることが公表されているところである*10。このように、3分1ルール等の商慣習の見直しが十分に行われているとはいいがたい状況もあり、今後において、省令改正による見直しの効果の検証、製造業者と販売業者の間の契約において、3分の1ルールに関して、どのような取り決めがなされているのか等、3分の1ルールの見直しの具体的な取り組み状況の確認などを行う

ことが必要と考えられる。

また、食品リサイクルの制度において、海外の制度との比較として論じられ、法律に関連する点についても言及しておきたい。

上記1で説明したとおり、日本における食品リサイクルの制度は食品廃棄物の発生量や再生利用等の目標を定め、それを遵守するよう努め、その取り組み状況の報告を義務づけ、不十分な場合には罰則等の対象とするという方式をとることで、食品関連事業者に食品リサイクルを求めるようにしており、これによって、上記2で述べたとおり、ある程度食品廃棄物等の発生抑制、再生利用等が進んできているという現状があるといえる。

このような現状をみると、実際に罰則等が課されたケースはないようではあるものの、現状の法体系を変える必要があるとまではいえず、今後の動向を見守っていくこととなると思われるが、フランスでは、大型小売店（店舗面積400m²以上）、食品製造・加工企業（5,000万EUR以上の売上）、レストラン等の事業者（3,000食以上を提供）に対して、売れ残り食品を事前に契約した市民団体に寄附する、又は、肥料や飼料として再利用すること、そして消費可能な売れ残り商品を消費に適さない状態にすることの禁止を内容とする、食品廃棄物削減に関する法律*11が規定されている。この法律により、フードバンク等への寄附、余剰食品を再配布する業者やアプリが展開されるなどし、取り組みが加速したとされている。

また、米国のカリフォルニア州では、SB1383という、事業者は食品を肥料などへの使用や寄附を義務化するという法律が規定されている*12。

このような海外の制度の効果を検証することで、より食品リサイクルを促進するための方策を検討することが可能となると考えられる。

【 賞味期間の6か月の例 】

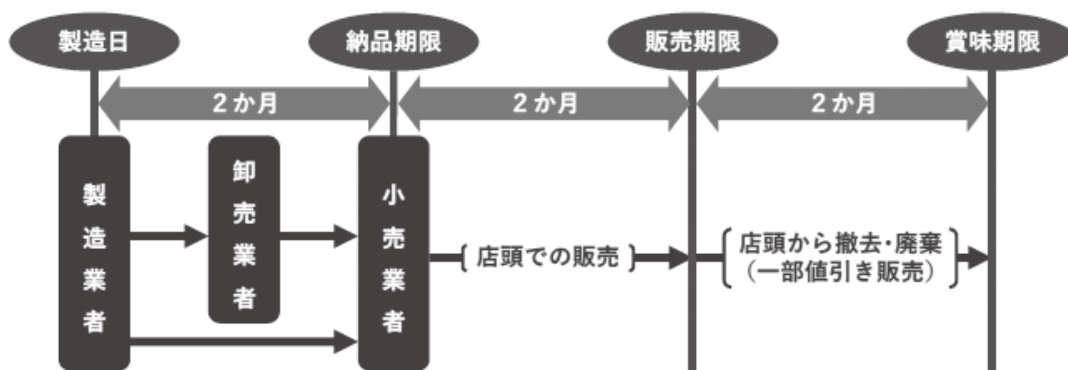


図3 3分の1ルール

（出典：公正取引委員会資料）

(https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2025/may/250512_foodsupplychain_houkokusyo.pdf)

また、他の問題として、食品を寄附した際に食中毒、アレルギー反応等が発生し、最終受給者に損害が発生する場合の問題がある。仮に、これらの問題が発生した場合、食品関連事業者やフードバンク等は民事上の債務不履行責任、不法行為責任、製造物責任法に基づく製造物責任を問われ、民事上の責任とは別に、食品衛生法や食品表示法などの行政法規による責任も問われる可能性もあるという問題であり、更に法的責任とは別にレピュテーションの問題も引き起こすため、これが食品寄附への足かせになっているとも言われている。実際に、食品の寄附事例ではないが、これらの問題が発生した場合、食中毒や異物混入に関する裁判例^{*13}を概観する限り、事業者側に、治療費、慰謝料等の損害について賠償する責任が認められる可能性があり、食品寄附によるリスクがあるといえる。寄附を行うに当たっては、これらの点も考慮して行う必要があるといえるが、裁判例では、原因についての事実関係のほか、事業者側の注意義務を果たしているといえるかが争点になっており、そこでは人の生命・身体に関わる以上、高度の注意義務が求められるものの、法令、ガイドライン以上の注意義務が求められるというより、これらに従った通常求められる程度のことを行っているかが重要視されているように思われ、該当の食品がいつ、どのような経緯で提供され、どのように運搬、保管、調理され、いつ人に提供されたのか、具体的な記録をとっておき、いかに法令、ガイドラインに従った運用を行っていたことを証明できるようにしておくことが、食品を提供した者の責任がないことを説明する上でも重要になると思われる。2024年12月25日に食品寄附等に関する官民協議会において食品寄附ガイドラインが作成されており^{*14}、目新しい点は見られないものの、食品寄附者が行うべき事項が一定程度整理されたところであり、このガイドラインに記載された事項を遵守しているかどうか、食品寄附者の責任を肯定・否定することにつながると思われる。

なお、海外では、アメリカ、イギリス等において、一定の要件の下で寄付者の民事、刑事責任を免責する制度が設けられていることもあり、日本でも2023年に寄附した事業者を免責する措置が検討された経緯がある。寄附を受け付けるフードバンク等の安全性の認定、寄附した時点で食品が食品衛生の法律に関する品質や表示を満たすことなど、一定の要件の下での導入が今後検討される可能性もあると思われる。なお、保険により責任をカバーするという制度設計もありうると思われるが、現状では寄附した食品による事故は保険の対象とされない場合もあるとされており、保険でもカバーできない場合があることに留意が必要である。

おわりに

SDGs経営が必要とされる中、食品関連事業者における食品リサイクルの取り組みについては、政省令の改正が今後も行われ、ますますの促進が求められていく状況になることが見込まれる。食品廃棄につながる商慣習を見直し、積極的に食品リサイクル、食品寄附に取り組み、それを開示していくことは、企業の価値向上にもつながり、検討に値すると思われ、デメリット等も正しく理解した上で取り組むことが求められるところである。

- *1 食品リサイクル法と同種の法律として、食品ロス削減推進法がある。食品リサイクル法は食品関連事業者を対象として、食品廃棄物の発生抑制とともに再生利用を定め、取り組み状況の報告が義務づけられているのに対して、食品ロス削減推進法は、国、地方公共団体、事業者、消費者など社会全体として食品ロスの削減を総合的に推進することを目的とする法律であり、努力義務として食品ロスの削減に取り組むことが求められている。
- *2 食品廃棄量を減少させることは、持続可能な食料生産システムの確保（SDGs目標2.4）や気候変動対策（SDGs目標13.2）にも資するとされている。
- *3 食品リサイクル法は、食品関連事業者に対して取り組みを求めるものであり、一般家庭から排出される生ゴミは対象外である。多くが市町村の焼却施設で焼却処分されている現状があり、この改善も課題となっている。
- *4 毎年、節分の時期になると、スーパー、コンビニなどで売れ残った恵方巻きの問題がよく耳にされる場所であり、廃棄物の発生抑制には、需要予測が重要になると思われる。
- *5 食料・農業・農村政策審議会 食料産業部会 食品リサイクル小委員会 中央環境審議会 循環型社会部会 食品リサイクル専門委員会「今後の食品リサイクル制度のあり方について」（2024年12月）4頁
- *6 公表情報をみ限り、罰則が課された事例や主務大臣の勧告・命令の対象になったケースはないようである。
- *7 全体に、食料・農業・農村政策審議会 食料産業部会 食品リサイクル小委員会 中央環境審議会 循環型社会部会 食品リサイクル専門委員会「今後の食品リサイクル制度のあり方について」（2024年12月）を参照
- *8 関東農政局のプレスリリース（2022年12月20日）
<https://www.maff.go.jp/kanto/press/keiei/zigyo/221220.html>
- *9 法的問題から離れるが、海外の制度では、食品廃棄物等の寄附により税制上の優遇措置を規定している例もある。日本でも、フードバンクへの食品の提供が、実質的に法人の商品廃棄として行われるものであれば、その提供の費用を、一般の寄附金の枠を超えて、提供時の損金の額に算入することは認められている。
- *10 公正取引委員会「フードサプライチェーンにおける商慣行に関する実態調査報告書」（2025年5月）
- *11 Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire
- *12 <https://calrecycle.ca.gov/organics/slcpl/foodrecovery/donors/>
- *13 東京地判令和3年11月19日、東京高判令和2年1月15日、東京高判令和30年11月7日、東京地判令和24年11月30日等。
- *14 食品寄附等に関する官民協議会「食品寄附ガイドライン～食品寄附の信頼性向上に向けて～（第一版）」（2024年12月25日）