第52回

弁護士からみた
環境問題の深層

新たな食品ロス削減に関する2つのガイドラインを踏まえた事業者の留意点

塩崎 耕平
森・濱田松本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

2024年12月25日、「食品寄附ガイドライン」と「食べ残し持ち帰り促進ガイドライン」が公表され、2025年３月25日には第二次「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」がパブリックコメント手続きを経て閣議決定された。日本政府が推進する食品ロス削減に関する施策の全体像を概説したうえで、最近公表されたこれらの文書のうち「食品寄附ガイドライン」と「食べ残し持ち帰り促進ガイドライン」を中心に、実際に食品寄附に関与したり、食べ残し持ち帰りにかかる取り組みを進めたりするうえで、事業者として特に留意が必要なポイント（内部コンプライアンス・ガバナンス体制の見直し・改善、新たな社内規程・利用規約の整備、関連する事業者との新たな契約締結など）を紹介する。

はじめに

2015年９月に、国連の「持続可能な開発サミット」で採択された2016年から2030年までの国際目標、いわゆるSDGsにおいて、食料廃棄の減少に関する目標が設定された。日本政府は、家庭系食品ロスについては「第四次循環型社会形成推進基本計画」（2018年６月閣議決定）、事業系食品ロスについては「食品循環資源の再生利用等の促進に関する基本方針」（2019年７月公表）において、共に2000年度比で2030年度までに食品ロス量を半減させるという目標を設定し、食品ロスの削減に向けて総合的な取り組みを推進しているところである。

一方、コロナ禍の影響を除いた直近５年間の平均の食品ロス量は614万トンであり、半減目標である489万トンまで食品ロス量を削減するためには、なお100万トン超の削減が必要な状況となっている。食品ロス量の過半を占める事業系食品ロス量のうち、約４分の１が外食産業から発生しており、その排出要因の約５割が他の食品産業では発生しない消費者による「食べ残し」との推計や、廃棄されている食品のうち未利用食品等まだ食べることができる食品が、製造・流通段階で約24万トン、外食段階で約20万トン、家庭段階で約14万トン、合計約60万トンに及ぶという推計がある。

このような状況の中、今般、「食品寄附ガイドライン」と「食べ残し持ち帰り促進ガイドライン」が公表され、2020年３月31日に閣議決定された「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」の更新版である第二次「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」（以下「第二次基本方針」という。）もパブリックコメント手続きを経て、2025年３月25日閣議決定された*1。そこで、本稿では、日本政府が推進する食品ロス削減に関する施策の全体像を概説したうえで、最近公表されたこれらの文書のうち特に「食品寄附ガイドライン」と「食べ残し持ち帰り促進ガイドライン」を中心にポイントを紹介する。

１．食品ロス削減に関する政府の施策の全体像

2023年６月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2023」において、食品の寄附等を促進するための法的措置やフードバンク団体の体制強化、賞味期限の在り方の検討を含む食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージを2023年末までに策定することが盛り込まれたことを受け、2023年12月22日に、消費者庁、農林水産省、環境省、こども家庭庁、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省から連名で、「食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージ」*2（以下「施策パッケージ」という。）という文書が公表された。

施策パッケージにおいては、「未利用食品等の提供（食

品寄附）の促進」、「外食時の食べ残しの持ち帰りの促進」及び「食品廃棄物の排出削減の促進」という大きな分類のもと、具体的な施策が記載されている。

今般公表された「食品寄附ガイドライン」は、「未利用食品等の提供（食品寄附）の促進」の、食品の提供に伴って生ずる法的責任の在り方を含めた食品提供を促進するための措置の具体化という施策に基づくものであり、「食べ残し持ち帰り促進ガイドライン」は、「外食時の食べ残しの持ち帰りの促進」に関する施策に基づくものとなっている。また、施策パッケージでは、施策パッケージに挙げた具体的施策を2024年度にかけて実行に移しつつ更に消費者や関係団体の意見を聞き検討を深め、「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」（以下「基本方針」という。）の見直しに反映させることとしており、2024年12月25日から2025年１月23日までの日程で実施されたパブリックコメント手続きを踏まえ、2025年３月25日に第二次基本方針が閣議決定された。

2．食品寄附ガイドライン

2. 1 食品寄附ガイドラインの背景・目的

2024年12月25日、食品寄附等に関する官民協議会から、「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）*3」（以下「食品寄附ガイドライン」という。）が公表された。

上記でも触れたが、食品寄附ガイドラインは、施策パッケージにおいて、未利用食品等の提供の促進を図るため、「一定の管理責任を果たすことができる食品寄附関係者（食品寄附者、仲介事業者（フードバンク、フードパントリー等））を認定する仕組みなどにより特定するための食品寄附に関するガイドラインを官民で作成し、食品寄附への社会的信頼を高める。」とされたことから、官民からなる「食品寄附等に関する官民協議会」が検討を実施し、その検討結果が取りまとめられたものとなっている。

食品寄附ガイドラインは、食品寄附関係者がこれを活用することでその活動の信頼性・透明性・継続性を図ることにより、食品寄附への社会的信頼を高め、もって、食品寄附を促進することを目的しており、各主体が一定の管理責任を果たすことができるようにするために遵守すべき基準や留意事項を示している。ただし、法的な拘束力を持つものではなく、ガイドラインに反したからといって直ちに制裁等が課されるなどという性質のものではない。

2. 2 食品寄附における主体

食品寄附ガイドラインの構造としては、序章及び第１章において食品寄附全体に係る総論が記述されており、第２章～第７章において、主体（食品寄附者*4、ファシリテーター*5、フードバンク*6、フードパントリー等*7、こども食堂等*8及び資源提供者*9）ごとに、合意上の留意点、安全管理や提供時の注意、トレーサビリティ、事故時の対応、情報管理、財務管理・情報開示等について詳述されている。また、ガイドライン末尾には、50頁にわたってチェックリストや各種ひな形（フードバンク・こども食堂等間の合意書、こども食堂等から最終受益者への説明事項等）といった参考資料が添付されている。

なお、食品寄附ガイドライン９頁に示されている「日本における食品寄附に係るサプライチェーン」の概略図は**図１**のとおりである。

食品寄附ガイドラインでは、上記のそれぞれの主体ごとに、法令上名宛て人に一定の義務付けをしている法令を引用した事項（法令事項）、食品寄附の信頼性向上等の観点

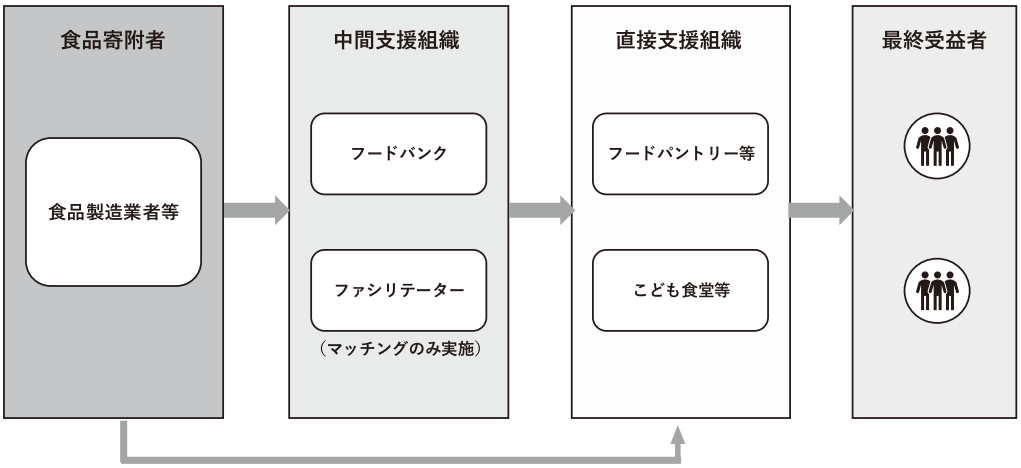

図１　日本における食品寄附に係るサプライチェーンの概略図

から必要であると考える事項（必要事項）、必ず取り組まなければならないわけではないが食品寄附の信頼性向上等の観点から取り組むことが望まれる事項（推奨事項）が詳述されているが、以下では、食品寄附者と資源提供者に絞ってポイントを概説する。

2. 3 食品寄附者及び資源提供者の役割・責務・要対応事項

食品寄附者及び資源提供者の役割と責務は、食品寄附ガイドラインの序章の第５（1）に記載されている。食品ロス削減の観点から、事業者が、食品ロスの削減の推進に関する法律第５条に基づき、その事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する食品ロスの削減に関する施策に協力するよう努めるとともに、食品ロスの削減について積極的に取り組むよう努めるべき旨、食品寄附の観点から、食品を取り扱う事業者はもとより、それ以外の事業者等にあっても、例えば、資源提供者として、中間支援組織及び直接支援組織の物流や資金面での支援を通じて、食品寄附の促進に寄与することが望ましい旨が記載されている。

また、事業者が、食品ロス削減に取り組むことは、企業の社会的責任（CSR）として意義を有するのみならず、ESG経営の観点からも重要な意義を有することを十分に理解し、このような取り組みを行うことが自らの評価につながるよう、積極的に食品寄附を含めた食品ロスの取り組みに係る自らの取り組み状況を公開・発信していくことが重要であるとしている。

食品寄附に当たっての食品寄附者（第２章）、資源提供者（第７章）の要対応事項のうち、法令事項と必要事項に関しては、大要**表１**のとおり整理できる（法令事項については下線を付した。）が、推奨事項を含む詳細はガイドラインの該当箇所を参照されたい。

表１　食品寄附に当たっての食品寄附者（第２章）、資源提供者（第７章）の要対応事項（法令事項・必要事項）

合意事項	・食品寄附者は寄附食品の取扱い、その提供に関する情報を記録し、これを１年以上保存するとともに、中間支援組織、直接支援組織等の求めに応じて、その記録を開示・報告する。 ・食品寄附者は、中間支援組織及び直接支援組織からの情報を収集する等して、最終的に提供先や最終受益者の要望を踏まえ、食品の提供を行う。 ・食品の提供に係る食品の取扱いについては、ガイドライン記載の所定の事項を記載した契約書又は合意書を作成し、双方で保有する。 ・資源提供者と食品寄附関係者が、例えば、倉庫や輸配送サービスを提供する場合には、ガイドライン記載の所定の事項を記載した契約書又は合意書を作成し、双方で保有する。
安全面等の管理	・食品寄附者が契約書又は合意書に基づき食品の提供を行う際、保存の方法、消費期限又は賞味期限、アレルゲン及び食品の品質や安全性に悪影響を及ぼす包装の破損等が無いことを事前に確認する。また、必要に応じて寄附食品の保管等の基準を指定する。 ・食品寄附者は、保管中の食品が消費期限を過ぎた場合、汚損又は破損等により食品衛生上の問題が生じた場合は、食品を提供しない。 ・食品寄附者は、提供先からの希望、要請又は事前の輸配送計画の内容と輸配送の準備をした食品との照合を行うとともに、保存の方法、消費期限又は賞味期限、アレルゲン及び食品の品質や安全性に悪影響を及ぼす包装の破損等が無いことを確認して受渡しを行う。 ・食品寄附者は、食品衛生法に基づく営業者（食品衛生法第４条第７項及び第８項）にあっては、同法及び関連する法令において営業者に求められる衛生管理を行う（法令事項）。 ・食品寄附者が、食品衛生法に基づく営業者でない場合は、ガイドライン記載の所定の事項に留意して衛生管理を行う。
トレーサビリティ	・食品寄附者は、寄附食品について、ガイドライン記載の所定の事項に関する記録を作成し、保存する。 ・記録保存期間は、原則１年以上とし、消費期限又は賞味期限も踏まえて合理的な期間を設定する。また、食品寄附者は、記録表等を作成し、管理する。 ・寄附食品の出荷時には、食品表示法に従い、容器包装に必要な表示がなされているか確認し、容器包装に表示できない場合には、送り状、納品書などにより寄附食品の情報を表示する（法令事項）。 ・営業者は、提供後に食品の安全性に疑義が生じた場合、速やかにその旨を保健所、当該中間支援組織、当該直接支援組織等に伝達することに努める（法令事項）。 ・食品寄附者は、食品の出庫ごとに、①いつ、②どこからどこへ、③何を、④どれだけ、出庫したかについて、記録し、保管する。 ・寄附食品が食品衛生法第６条に違反するなどの状況が判明したとき、食品寄附者、中間支援組織、直接支援組織、提供先等の関係者は、互いに連携し、寄附食品の回収・廃棄など被害拡大の防止に向けた速やかな対応を行う。 ・上記の対応として、食品衛生法違反又はそのおそれを理由に自主回収を行った場合であって、その実施者が営業者であるときは、食品衛生法第58条第１項に基づき、都道府県知事（保健所設置市又は特別区にあっては、市長又は区長）に届け出る（法令事項）。 ・営業者であるか否かにかかわらず、食品寄附者が食品関連事業者等（食品表示法第２条３項参照）である場合であって、基準に従った表示がされていない食品の販売をした場合において、当該食品を回収するときは、一部の場合を除き内閣府令で定めるところにより、遅滞なく、回収に着手した旨及び回収の状況を内閣総理大臣に届け出る（法令事項）。

2. 4 今後の動向

食品寄附ガイドラインでは、衛生レベルの遵守や、在庫の管理、横流し防止、事故時のリスク管理等の観点から、より信頼性を高めるためには、第三者による審査や監査を実施することについて検討が必要であり、第三者による審査や監査の在り方については、今後食品寄附ガイドラインの運用を踏まえつつ、引き続き検討するとしている。

また、施策パッケージでは、2025～2029年度の取り組みとして、食品寄附ガイドラインに基づく一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者の特定、食品寄附関係者向けの保険の仕組みの検討等の一連の施策を実行後、一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品寄附活動を促進し、食品寄附に係るサプライチェーン全体への社会的信頼を高めていく方針が示されている。その上で、食品寄附ガイドライン運用後の食品寄附の実態把握、社会福祉や食品アクセスの確保の観点からの食品寄附促進の必要性、社会全体のコンセンサスの醸成等を踏まえ、一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品の寄附に伴って生ずる民事責任の在り方について、最終受給者の被害救済にも配慮した法的措置を講ずることとしている（なお、この内容は第二次基本方針のⅡ食品ロスの削減の推進の内容に関する事項２基本的施策の（6）未利用食品等を提供するための活動（食品寄附）の支援等において追記されている。）。

3．食べ残し持ち帰り促進ガイドライン

3. 1 食べ残し持ち帰り促進ガイドラインの目的・基本的考え方

2024年12月25日、消費者庁と厚生労働省から、「食べ残し持ち帰り促進ガイドライン～ SDGs目標達成に向けて～*[10]」（以下「食べ残し持ち帰り促進ガイドライン」という。）が公表された。食べ残し持ち帰り促進ガイドラインは、事業者が民事上及び食品衛生法等の行政法規上留意すべき事項を整理の上、事業者としてあらかじめ対応しておくべき事項を整理すると共に、食べ残し持ち帰りの申出を行う消費者に求められる行動についても整理するものとなっている。

食べ残し持ち帰り促進ガイドラインでは、外食時の「食べ残し」を減らすためには、まず、事業者及び消費者の双方が適量の提供及び注文を心掛ける「食べきり」の取り組みを推進していくことが大前提であるが、その上で、やむなく発生してしまう食べ残しについては、事業者及び消費者双方の協力と相互理解の下、その持ち帰りの推進を図ることが食品ロス削減の上で有効であること、食べ残し持ち帰りに係る法的関係が不明瞭であることや、持ち帰りに伴う飲食店の法的及び衛生的なリスク等から、取り組みの一歩を踏み出せない飲食店が多いことを指摘し、食べ残し持ち帰り促進ガイドラインが、施策パッケージに即して、事業者が消費者による食べ残し持ち帰りについて合意する際に、食べ残し持ち帰りに当たっての法的及び衛生的なリスクの低減を図り、食べ残し持ち帰りに係る事業者及び消費者双方の意識の変化や行動変容を推進し、食べ残し持ち帰りが双方協力の下で促進されることを目的として作成されたものであることを述べている。

なお、食べ残し持ち帰り促進ガイドラインにおける対象は、一般食堂等、業として食事の調理・販売を行う者（学校・病院等を除く）が、特定の場所で顧客に飲食させることを前提に食事の提供をしたものの、顧客が当該場所では食べきれずに当該場所以外の場に持ち出す飲食物とされている。

3. 2 飲食物提供時及び食べ残し持ち帰り時の法的関係

食べ残し持ち帰り促進ガイドラインでは、飲食物提供時及び食べ残し持ち帰り時の法的関係が整理されている。まず、消費者が飲食物を注文する際には、飲食店と顧客との間では、食品の供給、給仕及び飲食の場を提供するといった複数の債務を飲食店が負い、他方で、顧客はそれらに対し、対価を支払うことを内容とする複合的な契約が締結されていると整理している。そして、契約の内容として、飲食店はその場で食べることを前提とした飲食物の安全性確保義務を負っている一方で、顧客には当該特定の場所の外に持ち出さないという債権的制約が課されており、顧客が自由に食べ残したものを持ち帰ることができるわけではないと考えられるとしている。そのため、食べ残し持ち帰り促進ガイドラインでは、顧客が食べ残したものを持ち帰ることは、通常、当初の複合的な契約には含まれておらず、飲食店は、顧客が持ち帰ることを申し出た段階において、持ち帰ることについて新たに顧客との間で合意をしているというのが実態であり、食べ残し持ち帰りの合意の内容には、①持ち帰る飲食物を特定して提供すること（この際、飲食店は、生ものなど類型的に食中毒の可能性が高い飲食物については食べ残し持ち帰りについて合意しないなどの義務を負う場合があると考えられる。）及び②当該飲食物の種類、状況等を踏まえ、持ち帰って食べる際の安全性に関する注意事項の説明をすることが含まれるとの考え方が示されている。

3. 3 食べ残し持ち帰りに関する飲食店の留意事項

食べ残し持ち帰り促進ガイドラインでは、飲食店が利用規約を定めた上でこれに基づいて合意をする（利用規約の内容を合意の内容とする）ことにより、飲食店と顧客との間における食べ残し持ち帰りに関する合意の内容を明確化することができることが指摘されている。そして、これにより、顧客は合意を通じて食べ残し持ち帰りにおけるリスクの把握及びリスク低減のための行動をとることができるようになり、また、飲食店は法的リスク等の予見可能性を高めることができるとしている。そのうえで、利用規約に含める内容として、例えば、食べ残し持ち帰りの際に顧客が消費者として遵守すべき事項、飲食店と顧客の責任関係の明確化に関する事項、損害賠償請求に関する確認条項等を挙げている（なお、食べ残し持ち帰り促進ガイドラインでは、利用規約のひな型が例示されている。）。

また、食べ残し持ち帰り促進ガイドラインでは、飲食店が、同ガイドラインの「第5 消費者及び事業者に向けた食べ残しの持ち帰りに関する食品衛生ガイドライン」等を参考に、持ち帰る飲食物を特定し提供する際における義務を果たすこと、及び②持ち帰ることのできる飲食物の種類、持ち帰る際の飲食物の状態等を踏まえ、持ち帰って食べる際の安全性に関する注意事項の説明をすることが民事上有効であることが示されている。

おわりに

食品ロス削減に関しては、例えば、米国では、食品衛生基準等を遵守した上で食品を無償で提供した場合、故意又は重過失の場合を除き、当該食品に起因する食品事故の民事上との法的責任を負わないとする立法措置（善きサマリア人の食品寄附法）が導入されていたり、中国では「光盤運動」（お皿を空にするまで残さず食べることを呼びかける運動）が広まっていたりするなど、グローバルレベルで取り組みが進められている。

日本でも、政府として、今後、食品寄附関係者向けの保険の仕組みや、一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品の寄附に伴って生ずる民事責任の在り方について、最終受給者の被害救済にも配慮した法的措置を講じることについての検討が実施される見込みとなっている。また、2024年12月27日に公表された「循環経済（サーキュラーエコノミー）への移行加速化パッケージ*11」では、食品ロス解消に関する事業化にむけて、各種補助金が活用できることが示されている。加えて、2025年４月８日、環境省から、都道府県や市区町村が基本方針に基づき、食品ロスの削減の推進に関する計画を策定することを支援する目的で「地方公共団体向け食品ロス削減推進計画策定マニュアル」が公表された*12。

事業者レベルにおいても、実際に食品寄附に関与したり、食べ残し持ち帰りにかかる取り組みを進めたりするうえで、事業者内部におけるコンプライアンス・ガバナンス体制の見直し・改善、新たな社内規程・利用規約の整備、関連する事業者との新たな契約締結など対応すべき法的課題は少なくないように思われる。事業者が引き続き社会的責任を果たすため、食品ロス削減に関しても今後の政府や業界の動向を注視することが有益であると考えられる。

＊1 https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/promote/assets/consumer_education_cms201_250325_01.pdf
＊2 https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_education/meeting_materials/assets/consumer_education_cms201_241226_12.pdf
＊3 https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_education/meeting_materials/assets/consumer_education_cms201_241226_09.pdf
＊4 食品サプライチェーンの各段階で余剰食品を提供する事業者、災害用備蓄食品等を提供する事業者、余剰農作物等を提供する農林水産業者等
＊5 食品の再分配を促進するために、食品寄附者とフードバンク等との間の連絡を可能にし、余剰食品と潜在的な需要のマッチングを行うサービスを提供する場合の者
＊6 食品寄附者から寄附された食品を受け取り、輸送・保管して、福祉施設やフードパントリー、こども食堂等、提携している団体に提供する場合の者（調理を伴う提供活動の場合については含まない）
＊7 フードバンク、食品寄附者等から直接寄附された食品を受け取り、食品を小分けにするなどして最終受益者（直接支援組織から最終的に安価又は無償で食品又は食事の提供を受ける者）に提供する場合の者
＊8 フードバンク、食品寄附者等から直接寄附された食品等を加工・調理して、食事の形態で最終受益者に提供する場合の者
＊9 中間支援組織及び直接支援組織に対して、食品以外の、食品寄附に係る活動資金や倉庫などの設備・場所あるいは輸配送サービス、人材等を無償で提供する者
飲食店や小売店等において、食事の無償提供のため、顧客からの資金的な寄附を募るような者
＊10 https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_education/meeting_materials/assets/consumer_education_cms201_241226_11.pdf
＊11 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/economiccirculation/pdf/honbun.pdf
＊12 https://www.env.go.jp/press/press_04710.html