

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
となるべき事項の改定について
(答申)
(案)

平成 28 年 9 月

はじめに

本年1月、食品製造業者等が産業廃棄物処分業者に処分委託をした食品廃棄物が、当該処分業者により不適正に転売され、複数の事業者を介し、食品として流通するという事案（以下「本事案」という。）が発覚した。本事案は食品に対する消費者の信頼を揺るがせた悪質かつ重大な事件である。

本事案を受けて、政府においては「廃棄食品の不正流通に関する今後の対策」（本年2月「食品安全行政に関する関係府省連絡会議申合せ」）を取りまとめ、本事案で明らかになった課題に対しては、消費者の信頼を確保するため、関係行政機関及び関係事業者が連携し、食品廃棄物の処理に係る対策と、食品関係事業者による食品の適切な取扱いに係る対策の両面から、隙間なく対策を講ずることが重要であるとされた。

環境省では、本事案を受けて、各都道府県・政令市の廃棄物処理法担当部局に対し、動植物性残さ等を扱う産業廃棄物処分業者への立入検査を依頼したほか、農林水産省等と連携し、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（平成12年法律第116号。以下「食品リサイクル法」という。）に基づき登録を受けている全国の再生利用事業者に対して立入検査を実施した。これらの立入検査の結果、本事案以外に食品廃棄物の不適正な転売を行っていた事例の報告はなかった。このため、本事案はごく一部の悪質な事業者によるものと考えられるが、今回の事案を未然に防げなかったことを踏まえ、さらに有識者や関係事業者の意見、中央環境審議会循環型社会部会における審議等を経て、環境省では、本年3月に現時点で対応可能な再発防止策（以下「再発防止策」という。）を取りまとめ、電子マニフェストの機能強化、廃棄物処理業者に係る対策として監視体制の強化等、排出事業者に係る対策として食品廃棄物の転売¹防止対策の強化に取り組むこととしている。

排出事業者に係る対策としての食品廃棄物の不適正な転売防止対策の強化については、上記再発防止策において、食品廃棄物等²をそのまま商品として販売することが困難となるよう適切な措置を講ずる等、食品リサイクル法における食品関連事業者（食品製造業者、食品卸売業者、食品小売業者及び外食事業者）

¹ 有価での転売だけではなく無償での譲渡を含む。

² 食品リサイクル法第2条第2項に規定する食品廃棄物等（①食品が食用に供された後に、又は食用に供されずに廃棄されたもの、又は②食品の製造、加工又は調理の過程において副次的に得られた物品のうち食用に供することができないもの）をいう。

が取り組むべき措置の指針（判断基準省令³）の見直しを検討することや、食品廃棄物の不正転売防止のための措置に関するガイドラインを策定すること等が盛り込まれている。

食品リサイクル法の規定により、判断基準省令を改定しようとするときは、食料・農業・農村政策審議会及び中央環境審議会の意見を聴くこととされている⁴。こうした規定を踏まえ、農林水産大臣及び環境大臣からそれぞれ食料・農業・農村政策審議会及び中央環境審議会に対し、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の改定についての諮問がなされたことから、上記の食品廃棄物の不正転売防止のための措置に関するガイドラインの策定と併せて、両審議会において答申を行うこととしたものである。

³ 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（平成13年財務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省令第4号）

⁴ 食品リサイクル法第7条第3項

1. 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の改定にあたっての基本的な考え方

(1) 本事案を踏まえた判断基準省令の改正の必要性

- 食品廃棄物は、不適正に転売された場合を含め、予定された方法により処理されず、不適正に処理された場合には、腐敗性を有するという性状等から、生活環境保全上の支障を生じるおそれのあるものである。
- また、本事案のように、食品廃棄物が不適正に転売され、再度食品として流通した場合には、国民の健康に直接的な悪影響を及ぼすおそれがあるという特徴がある。
- 本事案は、食品に対する消費者の不安を招いた、極めて深刻な問題である。これまで本事案に係る食品を摂取したことによる健康被害は確認されていないが、消費者の信頼を確保するとともに、上記のおそれを現実化させないため、再発防止に向けて、食品廃棄物の処理に係る対策を含め、現時点で対応可能な対策を関係府省が連携して実施していく必要がある。
- 食品廃棄物の処理に係る対策としては、本事案において問題となった産業廃棄物処理業者に対する厳正な対処を行った上で、廃棄物処理業者の透明性と信頼性の強化のための対策を実施していくことは当然であるが、それとともに、食品廃棄物の排出事業者が、食品リサイクル法を含めた関係法の下での排出事業者責任を全うするため、不適正な転売防止を含めた食品廃棄物の適正処理の確保のための実効的な対策を取る必要がある。
- 食品廃棄物の適正処理の確保に関しては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）において事業者は再生利用を実施する場合を含め、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理する責務を有している⁵。廃棄物処理法の下でも、本事案も含めた諸課題に対応するための廃棄物処理法の施行状況の点検・評価の議論が中央環境審議会において別途行われているところである。
- 食品リサイクル法は、廃棄物処理法の下での適正処理の確保のための規制を基礎としつつ、食品関連事業者による食品循環資源の再生利用等を促進す

⁵ 廃棄物処理法第3条第1項

るための制度であるが、本事案の発覚を踏まえ、食品循環資源の再生利用等の促進をしつつ、食品廃棄物等の不適正な転売防止措置を強化していく必要がある。このため、食品リサイクル法に基づき規定される判断基準省令において、食品廃棄物等の不適正な転売防止措置を位置付け、食品関連事業者による取組の指針を示していく必要がある。

(2) 食品関連事業者による食品廃棄物等の不適正な転売防止の取組の具体的方向性

- 食品廃棄物等の不適正な転売を防止するためには、まずは食品循環資源の再生利用の適確な実施の確保のための取組を徹底していくことが重要である。
- 具体的には、食品循環資源の適正な管理、処理委託先における特定肥飼料等の製造状況・利用状況の定期的な確認、再生利用の実施状況の把握・管理体制の整備等といった食品関連事業者による取組を徹底していくことが必要である。
- この点で、食品関連事業者に求められているのは、ただ単に再生利用施設を定期的に訪問する等の取組を形式的に実施することではない。食品関連事業者が、自らの事業に伴って排出された食品廃棄物等の処理について最後まで責任を負うとの排出事業者責任を重く再認識するとともに、再生利用事業者との十分なコミュニケーションの実施による信頼関係の強化等を通じて、食品循環資源の再生利用事業の適確な実施が促されるよう、関係者との協働による食品循環資源の再生利用事業の実施に主体的に取り組むことが必要である。
- 本事案に関する検討の過程で、廃棄物処理法の下での地方公共団体の規制権限の及ばない第三者が、廃棄物の排出事業者と処理業者との間の契約に介在して、あっせん、仲介、代理等を行う場合における排出事業者の責任の在り方についての議論が提起された。規制権限の及ばないこのような第三者に排出事業者が廃棄物処理に関する業務を任せきりにすることにより、排出事業者としての意識・認識や排出事業者と処理業者との直接の関係性が希薄になること等が懸念される。
- そもそも廃棄物の処理には、不適正な処理をすることによって利益を得る一方で、重大な環境汚染を引き起こすという構造的特性がある。このため、

排出事業者も、その事業活動に伴って生じた廃棄物の処理を委託する場合であっても、自らの排出事業者責任を果たすべく、再生利用事業者との信頼関係を基礎に、廃棄物の適正処理を徹底するための対策に適切に投資等を行っていく必要がある。

- 中長期的には、こうした食品循環資源の再生利用事業の適確な実施により、食品廃棄物等の不適正な転売防止も確保されるべきである。
- しかしながら、本事案の発覚を受けて、現時点で可能な再発防止策に喫緊に取り組む必要がある現状においては、廃棄される食品の性状（固形・液状等）、荷姿、消費・賞味期間の長さ、発生量等に応じて、あるいは、食品関連事業者の施設、棚卸し等の排出される場面に応じて、不適正な転売のリスクを考慮しつつ、食品関連事業者は追加的に転売防止措置を検討する必要がある。
- ただし、排出される施設において食品廃棄物等に手を加えるようなスペースや保管を行う設備が無い場合等、処理委託前の食品廃棄物等に直接手を加える措置を取ることが難しいことも考えられる。こうした場合には、転売防止の具体的な取組内容を柔軟に選択し、実効的かつ継続的な形で取組を実施する必要がある。
- なお、追加的な転売防止措置が必要となる食品廃棄物等は、廃棄物処理法上の産業廃棄物として排出される食品廃棄物に限られるということはないため、こうした転売防止措置は食品卸売業、食品小売業及び外食産業においても検討を行う必要がある。
- また、転売防止の観点からは食品廃棄物等を焼却処理することが確実であるとの意見も多く聞かれたところではあるが、昨年7月に策定された食品リサイクル法の新たな基本方針等に基づき、食品循環資源の再生利用等を促進していくことは引き続き重要な課題であり、食品循環資源の再生利用の取組の促進と、食品廃棄物等の不適正な転売防止のための措置とを同時に達成するよう、具体的な取組内容を検討する必要がある。
- 併せて、本事案においてとりわけ食品循環資源の再生利用を適正価格で委託することの重要性が指摘されていることを踏まえ、食品関連事業者が食品循環資源の再生利用を委託する場合に、国が適正な料金の判断にあたって有用となる情報の提供を行った上で、食品関連事業者が適正な料金で再生利用

を行っている委託先を選定することを改めて要請していく必要がある。

(3) 食品ロスの削減

- これまでも、食品製造業者等における製造工程・品質管理の強化などのほか、製造業・卸売業・小売業が連携して商慣習の見直しについて検討を行い、納品期限の見直しや発注精度の向上、賞味期限の年月表示化、賞味期限の延長を行う技術開発など、食品関連事業者における食品ロスの削減の取組が実施されてきた。本事案を契機に、改めて我が国における食品ロスの発生状況が注目されることとなった。
- 食品廃棄物等については、まずその発生の抑制に最優先に取り組むことが重要である。引き続き、こうした食品ロス削減の取組を進展させ、食品リサイクル法の下で定められた、食品関連事業者の業種ごとの食品廃棄物等の発生抑制の目標値や、その達成に向けた取組の促進など、フードチェーン全体での食品ロス削減国民運動に、官民をあげて取り組んでいく必要がある。

2. 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の改定について

- 判断基準省令には、食品循環資源の再生利用の適確な実施を確保する観点から、再生利用の委託先における特定肥飼料等の製造の実施状況を定期的に把握することを食品関連事業者に求める等、食品廃棄物等の不適正な転売防止に資すると考えられる要素が、既に一定程度盛り込まれている。
- しかしながら、今般のような事案が発生したことを受け、食料・農業・農村政策審議会及び中央環境審議会に対して、判断基準省令の改定について諮問が行われたところである。
- 食品循環資源の再生利用等の実施の原則として、食品循環資源の再生利用等を実施する場合には、不適正な転売を防止するための措置を講じる必要性がある旨、判断基準省令に新たに規定するとともに、個別の取組について、必要な規定を同省令に新たに追加することが適当である。
- 具体的には、農林水産省及び環境省による、食品関連事業者へのヒアリング結果を踏まえ、判断基準省令の改定の方針について、別紙1のとおりとす

ることが適当である。

- また、判断基準省令の改定に加え、処理委託契約時、引渡時、処理終了時等の各段階において、食品廃棄物等の不適正な転売を防止しつつ、食品循環資源の再生利用を促進するための食品関連事業者による実効的な取組が行われるよう、関係事業者へのヒアリング結果等を踏まえ、判断基準省令に沿った食品廃棄物等の不適正な転売の防止の取組強化のための食品関連事業者向けガイドライン（以下「ガイドライン」という。）を策定することとし、当該ガイドラインにおいては、別紙2に示す主な項目を盛り込むことが適当である。
- 判断基準省令の改定後及びガイドラインの策定後においては、国は、各種の説明の機会等を設けながら、これらの内容を食品関連事業者や再生利用事業者等に対して周知する必要がある。また、取組が促進されるよう、判断基準省令に基づく指導を強化していくとともに、国の審議会等においてフォローアップや優良事例の共有を行い、透明性確保や情報共有を推進することを通じて、消費者等の信頼確保に努める必要がある。

3. その他重要事項

- 本年1月の食品廃棄物等の不適正な転売事案を引き起こした産業廃棄物処理業者は、食品リサイクル法の登録再生利用事業者であった。これを踏まえ、本事案のような転売事案の再発防止の観点では、食品リサイクル法においては、判断基準省令の改定とともに、登録再生利用事業者に対する、国の指導監督の在り方の改善が不可欠である。
- 登録再生利用事業者制度は、食品関連事業者が委託により再生利用を実施する場合において、その委託先となる再生利用事業者の育成を図ることを目的とした制度であるが、一般的には、事実上、国のお墨付きを得た優良な再生利用事業者であると認識されている。このため、食品関連事業者が信頼して食品循環資源の再生利用を委託できる事業者の登録が改めて求められている。このことから、国においては、引き続き登録再生利用事業者の裾野の拡大に取り組むとともに、登録を受けた事業者による不適正処理事案を未然防止するよう、地方公共団体や関係団体との連携を強化しつつ、登録再生利用事業者に対する指導監督の徹底や優良な事業者の育成を支援していくことが必要である。

- また、食品関連事業者や地域住民の信頼性の確保の観点から、国等による立入検査の結果や、製造された特定肥飼料等の利用の状況についての公表等、事業の実施状況に関する登録再生利用事業者による情報公開の促進が必要である。

- 食品リサイクルループの取組等、食品関連事業者、再生利用事業者及び農林漁業者等の連携による食品循環資源の再生利用の取組は、相互のチェックを通じた食品廃棄物の不適正な転売防止の観点からも有効な取組である。このため、エコフィード利用畜産物認証を受けた畜産物を含めた特定肥飼料等を利用して生産された農畜水産物の消費者に対する普及啓発や、全国各地における食品リサイクルループの形成をより一層促進していく必要がある。また、特定肥飼料等の適正な利用の促進の観点から、エコフィード認証制度、FR認証制度を広く普及啓発していく必要がある。

判断基準省令の改定の方針

- 食品循環資源の再生利用等の実施の原則（第1条）
 - ・ 食品関連事業者が食品循環資源の再生利用等を実施する際に、転売を含む不適正処理がなされないよう適切な措置を講ずる旨、またその際に当該措置が再生利用の阻害につながらないようにすべき旨を追加

- 食品廃棄物等の収集又は運搬の基準（第5条）・収集又は運搬の委託の基準（第6条）
 - ・ 収集又は運搬時において、食品廃棄物等の性状又は発生の状況を勘案し、追加的に転売防止措置が必要と認められる場合には、食品廃棄物等が食用と誤認されないよう適切な措置を講ずる旨、また委託先において委託の内容どおり収集又は運搬されるよう確認する措置を講ずる旨を追加。

- 再生利用に係る特定肥飼料等の製造の基準（第7条）・製造の委託及び譲渡の基準（第8条）
 - ・ 委託先における特定肥飼料等の製造状況に加え、利用状況の確認を行う旨を追加
 - ・ 特定肥飼料等の製造時において、食品廃棄物等の性状又は発生の状況を勘案し、追加的に転売防止措置が必要と認められる場合には、食品廃棄物等が食用と誤認されないような適切な措置を講ずる旨、また委託先において委託の内容どおり再生利用されるよう確認する措置を講じる旨を追加。
 - ・ 食品関連事業者が、食品循環資源の再生利用として他人に特定肥飼料等の製造を委託するに当たっては、当該製造を行う者の再生利用の実態や、周辺地域における当該再生利用に係る公示された料金等を踏まえ、適正な料金で再生利用を行っている委託先を選定する旨を追加。

食品リサイクル法に基づく食品廃棄物等の不適正な転売の防止の取組強化のための食品関連事業者向けガイドラインに盛り込むべき主な項目

1. ガイドラインの位置付け

- 本年1月に発覚した食品廃棄物等の不適正な転売事案を受けて改正される食品リサイクル法の判断基準省令の新たな規定に基づき、食品関連事業者における食品廃棄物等の不適正な転売防止のための取組が適確に実施されるよう、その取組指針を示すものであること。
- 食品リサイクル法は、廃棄物処理法の下での適正処理の確保のための規制を基礎としつつ、食品関連事業者による食品循環資源の再生利用等を促進するための制度である。このことを踏まえ、食品リサイクル法判断基準省令に沿った取組指針である本ガイドラインに加えて、廃棄物処理法の下での排出事業者の責務の適確な履行が必要であることに留意する必要があること。

2. 基本的な考え方

(本答申1. (1) 及び(2)に基づき記載)

3. 具体的な取組の例 (※優良事例を写真等も活用して取り入れる)

- 食品関連事業者と再生利用事業者との間の信頼関係の構築
- 食品廃棄物等の処理委託時における転売防止対策
 - ・ 廃棄物処理法に基づく適切な許可や施設等、委託する食品循環資源の収集運搬・再生利用を行うために必要な処理能力を有することの確認。その処理能力の確認方法について可能な限り具体的に記載。
 - ・ 収集運搬・再生利用の実施状況を委託者が確認できるよう情報公開や書類の管理等が十分に行われていることの確認
 - ・ 食品循環資源が実際に再生利用等されていることの現地確認。現地確認において評価すべき事項について可能な限り具体的に記載
 - ・ 処理方法、処理量、包装の有無等に応じて適切な処理料金を請求している

ことの確認。処理料金については、地域によりばらつきがあることを踏まえた考え方を可能な限り具体的に記載 等

○ 食品廃棄物等の引渡し時における転売防止対策

- ・ マニフェスト又は自社用の伝票等による、処理委託された食品廃棄物等の量、処理施設に搬入された食品廃棄物等の量、処理設備に投入された食品廃棄物等の量の整合がとれているかの確認を通じた業務管理
- ・ 処理委託をする事業者の用いる収集運搬車両や処理施設にビデオカメラ、ドライブレコーダー、GPS等が備え付けられている場合には、これらのデータ提供を依頼することも検討
- ・ こうした取組に加えて、廃棄される食品の性状（固形・液状等）、荷姿、消費・賞味期間の長さ、発生量等に応じて、あるいは、食品関連事業者の施設、棚卸し等の排出される場面に依りて、不適正な転売のリスクを考慮しつつ、食品関連事業者は追加的に転売防止措置を検討
- ・ 不適正な転売のリスクが相対的に高いと考えられる場合には、通常の業務管理に加え、以下のような取組を柔軟に選択し、実効的かつ継続的なかたちで取組を実施。ただし、食品循環資源の再生利用の取組を阻害しない方法を選択
 - 処理委託前の段階での包装の除去や毀損、その他一見して商品とまらないような措置の実施
 - 賞味期限が切れていることが表示されている形で排出
 - パッカー車による収集を活用する場合を含めた食品廃棄物等の破碎、又は他の食品廃棄物等との混合。この場合には、処理委託先の再生利用事業者との協議等を実施した上、食品循環資源の再生利用の取組を阻害しないよう特に留意
 - 廃棄物である旨、あるいは一見して食用に適さない旨の印の付与
 - 食品循環資源の再生利用施設への搬入に食品関連事業者が立ち会い、再生利用設備への投入を目視により確認 等
- ・ 追加的な転売防止措置が必要となる食品廃棄物等は、廃棄物処理法上の産業廃棄物として排出される食品廃棄物に限られるということはないため、こうした転売防止措置は食品卸売業、食品小売業及び外食産業においても検討を行う必要があること

○ 食品廃棄物等の処理終了時における転売防止対策

- ・ 引き渡した食品廃棄物等が委託契約どおりに処理されていることの定期的な確認（目視、マニフェスト、画像などを用いた報告書の提出等）
- ・ 食品循環資源が実際に再生利用等されていることの現地確認。現地確認

において評価すべき事項について可能な限り具体的に記載（再掲）

- ・ 特定肥飼料等の取引先への確認 等

○ その他

- ・ 不適正な転売を防止するための従業員に対する教育訓練
- ・ 食品リサイクルループの促進
- ・ 不適正な転売を防止するためのフランチャイズ本部による加盟者への指導