

食品リサイクル法に基づく 基本方針の見直しについて (中間とりまとめ (案))

平成 1 8 年 7 月 2 7 日

食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会
食 品 リ サ イ ク ル 小 委 員 会

目 次

1 . はじめに	1
2 . 食品リサイクル制度の現状と課題	2
3 . 効果的かつ効率的な再生利用等の促進	5
(1) 発生抑制の促進について	5
(2) リサイクルの促進について	6
(3) 再生利用等の実施率目標について	7
(4) 再生利用等の促進に係る環境の整備について	7
ア 食品関連事業者の取組意欲の維持・増進に係る措置	7
イ 事業の実態に即した再生利用等の促進に係る措置	8
ウ 円滑な食品循環資源の流通・活用に係る措置	8
(5) 適正な再生利用等の取組の確保について	9
ア 不適正な再生利用事業者の登録の排除	10
イ 多量排出事業者等一定の要件に該当する者に対する取組の確保	10
(6) 関連施策等との連携について	10
ア リサイクル製品の安全性・品質の確保のための施策との連携	10
イ 食育推進施策との連携	11
ウ 飼料自給率向上施策との連携	11
エ 環境保全型農業推進施策等との連携	12
オ バイオマス・ニッポン総合戦略推進施策との連携	12
4 . おわりに	12

1. はじめに

我が国においては、日常的に大量の廃棄物が発生する一方、最終処分場の残余量がひっ迫した状況にあることから、廃棄物の発生や排出の抑制が重要な課題と認識されてきた。

また、ダイオキシンに対する健康不安が深刻化したことを踏まえ、平成11年9月に開催された「ダイオキシン対策関係閣僚会議」において「廃棄物の減量化目標」が策定され、我が国全体で廃棄物の排出の抑制及び再生利用の推進に努め、その最終処分量を平成22年度までに平成8年度の半分に削減することとされた。

さらに、平成12年には、廃棄物の発生を抑制するとともに資源の循環的な利用を促進することにより、環境への負荷ができる限り低減される循環型社会の構築や、我が国経済社会の持続的な発展を目的として、施策の具体化に当たって基本となる事項を定める循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）が制定され、循環型社会を構築するための関係法として、資源の有効な利用の促進に関する法律（平成3年法律第48号）の改正や建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（平成12年法律第104号）の成立等、各種リサイクル関連法が整備されてきた。

食品関連業界においても、食品廃棄物等の発生量が増大する一方、食品廃棄物等のなかには資源として活用できる有用なもの（以下「食品循環資源」という。）があるにも関わらず、その有効な利用が十分に行われていない状況にあった。このため、食品循環資源の再生利用並びに食品廃棄物等の発生抑制及び減量（以下「再生利用等」という。）について国の基本方針及び食品関連事業者の判断の基準となるべき事項を定め、当該事項を遵守させるための措置を講ずるとともに、再生利用事業者の登録制度その他食品循環資源の再生利用を促進するための措置を講ずることにより、食品に係る資源の有効な利用の確保及び食品に係る廃棄物の排出の抑制を図る必要があるとの考え方に基づき「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。）が第147回通常国会で成立し、平成13年5月1日に施行された。

食品リサイクル法においては再生利用等を総合的かつ計画的に推進するため、食品循環資源の再生利用等に関する基本方針（平成13年5月30日公表。以下「基本方針」という。）を定めており、この基本方針は、食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律施行令（平成13年政令第176号。以下「政令」という。）において、概ね5年ごとに見直しを行うこととされている。これを受け、農林水産省では、平成17年10月31日に食料・農業・農村政策審議会総合食料分科会食品リサイクル小委員会（以下「食品リサイクル小委員会」という。）を設置し、食品リサイクル法の施行状況や再生利用等をより一層促進するための方策について、幅広い観点から検討を行ってきたところである。

本とりまとめ（案）では、食品リサイクル小委員会におけるこれまでの検討結果を踏まえ、「２．食品リサイクル制度の現状と課題」において食品リサイクル制度の現状と課題を、また「３．効果的かつ効率的な再生利用等の促進」において見直し方向を整理するとともに、「４．おわりに」において今後の食品リサイクル制度のあるべき姿及び理念について触れ、「中間とりまとめ」としている。

２．食品リサイクル制度の現状と課題

（１）現状

循環型社会形成推進基本法の理念に基づき、廃棄物の発生を抑制するとともに資源の循環的な利用を促進することにより、我が国の経済社会を循環型社会へ移行させていくことが、重要な課題の一つとされている中で、他のリサイクル関連制度とともに、食品リサイクル法も一層の定着・推進が図られている。

平成１３年の食品リサイクル法施行後、重量ベースでみた我が国食品関連業界全体における再生利用等の実施率は、平成１３年度の３７％から平成１６年度の４５％へと着実な向上を遂げており、一定の成果が認められるところである。

しかしながら、食品関連事業者の事業活動に伴い排出される食品廃棄物等の一部については、肥飼料等に再生利用することが可能であるにもかかわらず、経済性の優先や再生利用の受け皿不足から、依然として、充分利用されずに大量に焼却処理されている現状がある。そのような中で、地域住民の生活環境に対する意識の高まり等を背景として、廃棄物処理施設の確保はますます困難なものとなっており、最終処分場の残余量のひっ迫等とあわせ、廃棄物を適正かつ確実に処理する上での課題も深刻化している。

また、我が国の「食」を取り巻く環境も近年大きな変化を遂げている。

様々な「食」を提供する食品関連業界においては、フランチャイズ形態や大型複合商業施設への出店が増加するなど商業構造の多様化が進むとともに、CSR（企業の社会的責任）に対する意識の高まりや具体的取組も進みつつある。また、「食」の実需者・消費者においては、中食・外食等の需要の拡大による「食の外部化」が一層進展する中、国内外でのBSEの発生、食品の偽装表示等を契機に、「食品の安全性」に対する関心も高まっている。平成１７年７月には、様々な経験を通じて食に関する知識と食を選択する力を習得し、健全な食生活を実践することができる人間を育てる食育を推進するための食育基本法（平成１７年法律第６３号）が施行され、この取組の一環として再生利用等の施策を講じることが必要とされた。

（２）課題

このような現状について、今後も食品リサイクル制度が果たす役割は大きく、制度に基づく取組を促進する必要があるが、その運用・実態については、以下のような課題が指摘されるところである。

ア 食品関連事業者ごとの取組の格差

現行制度において、食品関連事業者は、個々の事業者ごとに再生利用等の実施率の向上に努めるとされているが、事業者ごとの取組状況をみると、過半の食品関連事業者において十分な取組がなされていないことが明らかになっている。

イ 食品廃棄物等の発生の抑制

食品リサイクル法制定時、我が国においては、高い所得水準を背景に、飽食とも言うべき質・量ともに豊かな食生活を享受する一方、食品関連業界の見込み生産・発注や消費者の行き過ぎた鮮度志向等から、食品廃棄物等の増加が指摘されていた。供給熱量と摂取熱量との差を食品廃棄の目安として捉えると、平成13年度は731kcalであったが、平成15年度においても725kcalと特段の改善傾向は現れていない。

このような状況においては、国を挙げて食品関連事業者や消費者等の意識改革を促し、食に関する感謝の念と理解の一層の向上を図ることにより、これまで以上に食品廃棄物等の発生の抑制（以下「発生抑制」という。）環境への負荷の軽減、ひいては社会全体のコストの低減に努めることが必要である。

通常、食品関連事業者は、経営上、コスト削減の観点から廃棄物の発生抑制に努めており、ゼロ・エミッションの達成を目標として掲げる取組が増加していること等をも考慮すると、相当数の食品関連事業者において発生抑制の取組が行われているものと推定される。

しかしながら、農林水産省が毎年度実施している統計調査「食品循環資源の再生利用等実態調査」（農林水産省統計部）の結果をみると、食品リサイクル法の施行以降、発生抑制が進んでいると判断できる特段の成果は見出し難いことから、食品関連事業者における発生抑制の取組等が十分ではないとの指摘がある。

ウ 食品循環資源の再生利用

食品循環資源の再生利用（以下「リサイクル」という。）については、以下のような課題が指摘されている。

- (ア) 消費者との接点が多い食品流通の川下に至るほど、食品循環資源が少量ずつ分散して発生するほか、多種多様な食品廃棄物等が混在するため、資源としてみた場合の均質性が確保しづらくなる。また、消費者の介在等による異物混入のリスクが高まり、事後分別の徹底等夾雑物対策が必要になるなど、リサイクルしにくい要素が増えるため、取組が低迷する傾向にある。
- (イ) 中小・零細規模の食品関連事業者においては、リサイクルに係るコスト負担が重いため、取組が低迷する傾向にある。この点は、個別店舗ごとにみれば経営規模が零細であるフランチャイズ・チェーン形式等による個々の契約加盟店においても、同様である。

フランチャイズ・チェーン形式により事業展開する食品関連事業者の場合、営

業圏が重ならないよう、各店舗を広域に点在させることが通例であることから、必然的に食品循環資源が少量ずつ分散して発生することとなり、リサイクルコストの低減が困難な要因となっている。このことは、フランチャイズ・チェーン形式による事業者のみならず、広域的に事業展開するすべての食品関連事業者に共通する課題となっている。

- (ウ) 効率的なリサイクルを実現するためには、同一性状の食品循環資源を広域的に集積することが有効であることから、食品リサイクル法においては、再生利用事業者の登録制度（以下単に「登録制度」という。）及び再生利用事業計画の認定制度（以下単に「認定制度」という。）において、一般廃棄物の運搬に係る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。）の特例が設けられている。

登録制度については、本年6月末時点で93事業場が登録されており、市町村の区域を越えた広域的なリサイクルが進みつつある。

一方、認定制度については、登録制度と同様の業許可取得上の手続が求められることに加え、認定制度によらずとも登録制度を利用することでリサイクルを実施し得る等の理由から、申請に対するインセンティブが働かず、食品リサイクル法の施行以降、これまで認定実績はない。

両制度に係る特例については、市町村の事情から一般廃棄物収集運搬業の許可がただちに取得できない場合があることから、収集範囲の市町村と同数又はそれ以上の収集運搬業者と個別に契約する必要性が生じる可能性があるなど、効率的なリサイクルを図る上で限界がある。また、同様に、一般廃棄物処分業の許可がただちに取得できない場合もあり、登録再生利用事業者の数も十分ではない。

このように、現行制度に基づく特例の活用を期待する場合であっても、地域によっては、広域的な食品循環資源の集積とそのリサイクルが十分かつ円滑に進んでいない状況がある。

- (エ) リサイクルを行う上では、食品の安全に関する観点に留意することが重要である。食品循環資源がリサイクルによって、フードチェーンに再び入る場合には、最終生産物を食品として摂取する人の健康への悪影響の発生防止を前提にしなければならない。また、食品循環資源由来の飼料を与えられる動物の健康への悪影響の防止にも配慮する必要がある。
- (オ) 肥飼料等のリサイクル製品は、食料自給率の向上、環境保全型農業の推進、環境負荷の低減等に貢献し得るものであり、今後も引き続き推進することが重要である。しかしながら、リサイクルの用途別仕向量で最も多い肥料は、大量に供給される家畜排せつ物由来のたい肥と競合する結果、多くの地域において、有機質肥料が供給過剰となる傾向がある。このような需給構造の不均衡が、不法投棄の誘発等生活環境へ悪影響を与えることも懸念される。
- (カ) 現行の廃棄物処理制度において、市町村は、家庭系生ごみを含む一般廃棄物についての適正な処理を講ずるといった役割を担っている。

しかしながら、リサイクルに関する市町村ごとの認識の差異が大きいため、積

極的にリサイクルを行おうとする食品関連事業者の取組が妨げられている面もある。

また、市町村が地域の中小・零細規模の食品事業者のコスト負担等に配慮した焼却処理料金の設定を行う場合や、リサイクルに運搬・異物除去費用が発生する場合には、結果として焼却処理がリサイクルよりも安価となるという実態があることから、食品関連事業者のリサイクルに取り組む意欲に抑制的に作用している可能性がある。

(3) このように、食品リサイクル法の施行により一定の効果が認められるものの、制度・実態の両面において様々な課題が顕在化してきている。

以上の状況にかんがみ、食品リサイクル小委員会においては、現行の食品リサイクル法の枠組みを前提とした基本方針の見直しに留まらず、課題の解決に必要なかつ効果的と見込まれる食品リサイクル制度の見直しも視野に入れ、関係府省、関係団体等とも協議の上、以下に掲げる施策の是非について検討を深めるべきであると考えらる。

3. 効果的かつ効率的な再生利用等の促進

(1) 発生抑制の促進について

食品リサイクル制度における取組としては、第一に、食品関連事業者や消費者に対して食品の廃棄や食べ残しを減少させる取組についての理解と実践を働きかけ、発生抑制を図ることが重要である。

現行の基本方針においても、食品関連事業者が再生利用等の取組を進めるに当たっては、発生抑制が最優先と位置づけられており、その重要性について周知を図るとともに、取組を促してきたところであるが、前章で述べたように、相当数の食品関連事業者において発生抑制の取組が行われているものと推定される一方で、食品廃棄物等の発生量が減少する傾向はみられない。

このため、今後、発生抑制のための施策を講ずるに当たっては、食品リサイクル法の施行以降、特段の成果が表れていないといえる現状が、業種特性等に起因するのか、又は個々の食品関連事業者における意識の格差等に起因するのかなどを明らかにした上で、効果的な対応を検討すべきである。

検討に際しては、一般に、食品廃棄物等の発生量は経済活動の好不調によって増減すると考えられることや、食品小売業や外食産業においては、消費者の理解・協力なしには有効な発生抑制の効果が得られにくいこと等、食品関連事業者側の努力のみでは限界があるほか、取組の低調な者が多いとされる中小・零細規模の食品関連事業者は、発生抑制の取組手法等に十分な見識を有していないために、取組への意欲そのものが低調な場合が多いとの指摘のあることも十分に考慮すべきである。

さらに、具体的対応策としては、業種・業態ごとの課題に対応した効果的な発生抑制の取組事例を抽出し参考事例として活用することで、業界全体での発生抑制の

取組を促すといった措置等も検討すべきである。

(2) リサイクルの促進について

上述のとおり、再生利用等のうち、最優先すべき取組は発生抑制の促進であるが、食品関連事業を営む上では、食品廃棄物等の発生を完全に回避することは困難であり、発生した食品廃棄物等はリサイクルし、資源として有効に利用することが重要である。現行制度において定義されているリサイクル手法は、リサイクル製品の需要等を勘案して、「肥料化」、「飼料化」、「油脂及び油脂製品化」及び「メタン化」の4種類とされているが、以下の点に留意した上で、引き続きリサイクルの促進を検討すべきである。

ア 飼料化については、食料自給率の向上に貢献するという社会的な貢献のみならず、リサイクルによって得られた飼料を用いて生産された畜産物は、当然食品として消費されることから、食品関連事業から排出されたものが食品関連事業に戻るといったフードチェーンへの還流が見込まれることのほか、科学的にみて、食品循環資源が有する豊富な栄養価を最も有効に活用できる手法であること、飼養した家畜の排せつ物はバイオマスとして肥料化やエネルギー利用に仕向けられることなど利点が多く、受皿である畜産農家が多く存在する地域にあっては、人及び家畜の健康への悪影響の防止を図った上で、優先的に飼料化の促進を検討すべきである。

イ 肥料化については、飼料化と同様に、リサイクル製品を用いた農産物のフードチェーンへの還流が見込まれることや、化学肥料の代替等による健全な土づくりのための資材供給という観点から、人への健康の悪影響の防止を図った上で、促進すべきものである。しかし、家畜の飼養頭数が多い地域にあっては、その需要量は、家畜排せつ物由来の有機質肥料の生産量に大きく影響されるため、リサイクル手法として肥料化を選択するに当たっては、地域ごとに需要見込みを把握した上で、可否を判断すべきである。

ウ メタン化については、食品循環資源を発酵させて、発生するガスをエネルギー源として回収するが、これによって得られるエネルギーはカーボンニュートラルなものとして認められる上、化石エネルギーの使用削減も期待されるなど、地球温暖化対策を促進する上で重要な手法である。メタンのようにエネルギー利用を想定したリサイクルは、食品廃棄物等の大発生地でありながら、これまでのリサイクルの中心である肥飼料等の消費地からは遠いことが多い都市部を含め、地域性に左右されないリサイクルの受け皿として、今後、促進していく余地は大きい。同時に発酵残さの適正な処理について留意すべきである。

エ 油脂及び油脂製品化については、その多くが飼料添加用油脂や脂肪酸原料として従来より資源として有効活用が図られているところである。近年、バイオディーゼル等新たな利用用途の市場も着実な進展を見せていることから、今後とも引き続き処理残さの適正な処理に配慮した上で、取組を進めていくべきである。

なお、どのようなリサイクル手法を選択するかは、食品関連事業者各々の判断

であるが、具体的な取組を推進するに当たっては、リサイクル製品の品質・安全性の確保と確実な需要が見込まれること、不法投棄の防止等生活環境の保全が図られること等を前提とした取組を検討すべきである。

(3) 再生利用等の実施率目標について

基本方針において、食品関連事業者は、リサイクル製品の需要動向に対応しつつ、技術的かつ経済的な状況を踏まえて、再生利用等の実施率を向上するよう努めなければならないこととされている。

現行基本方針における目標は、再生利用等の実施率を平成18年度までに20パーセントに向上させるというものであり、平成19年度以降の再生利用等の基本的な方向等を策定する新たな基本方針においても、再生利用等の実施率について目標を定める必要がある。

また、現行基本方針においては、業種横断的に一律の目標設定がなされているところであるが、これまでの再生利用等の実施状況を事業所単位でみると、食品製造業では相当程度の再生利用等の取組が行われている一方、食品流通における川下に位置する食品小売業や外食産業においてはその実績が伸び悩むなど、業種ごとに差異が生じている。他方、これを事業者の経営単位でみると、同一経営内に製造・卸や製造・小売等複数の業態を包含する者もみられ、単純に食品製造業者、食品小売業者といった分類で整理できない面もある。

このような実態を踏まえ、再生利用等の実施率の新たな量的目標を定めるに当たっては、これまでどおり業種横断的な目標を定めるべきか、業種ごとの実態や特性を考慮して定めるべきかについて、これまでの再生利用等の実施状況も踏まえつつ、再生利用等のより一層の促進に資するような目標設定のあり方を検討すべきである。

(4) 再生利用等の促進に係る環境の整備について

食品リサイクル法に基づく食品廃棄物等は、その大半が、廃棄物処理法に基づく廃棄物としてリサイクル等の処理がなされるものである。このような現状を踏まえつつ、今後、食品リサイクル制度の見直しを検討するに当たっては、循環型社会の形成推進の観点から、再生利用等を一層進めやすい環境の整備を図るため、以下の措置を検討すべきである。

ア 食品関連事業者の取組意欲の維持・増進に係る措置

食品関連事業者の多くは、再生利用等の実施率目標の達成を図るべく、様々な取組を行っている。しかしながら、現行制度には取り組んだ成果を適正に評価する仕組みが存在しないこと等から、取組に対する強いインセンティブが働かないと主張する事業者もある。このことが、積極的に環境対策に取り組もうとする食品関連事業者の意欲を抑制する面があることは否めない。このため、単に、食品リサイクル法上の最低限の義務履行にとどまらず、優良な再生利用等の取組を行

った食品関連事業者に対し、内容相応の評価を行うこと等を通じ、取組の意欲喚起につながる施策を検討すべきである。

イ 事業の実態に即した再生利用等の促進に係る措置

(ア) 現行の食品リサイクル制度では、食品関連事業者は事業者ごとに再生利用等を実施することとされている。しかし、ビルテナント等同一建築物内に事業場が設置された食品関連事業者や、コンビニ等フランチャイズ形式により広域的に統一された事業を展開している食品関連事業者等においては、その取組を一事業者の行為として捉えることにより、再生利用等を実施しやすい効率的な体制を構築することが可能となる場合がある。

このため、現行制度における食品関連事業者の捉え方との整合性に留意しつつ、効率的な再生利用等を行うことが可能になるよう、食品関連事業者の捉え方について検討すべきである。

(イ) 現行制度において定義されている食品関連事業者のうち、食品リサイクル法第2条第4項第2号で定められている「飲食業店その他食事の提供を伴う事業として政令で定めるものを行う者」については、飲食店業のほかに、資源の有効利用を促進する観点から、再生利用等に取り組む必要性の高い業種を政令で指定し、当該業を行う者を食品関連事業者と位置付けている。

一方、学校教育や社会福祉・介護事業等を行う者については、教育や福祉等の一環として食事を提供し、一定規模の食品廃棄物等を継続的に発生させているものの、その実態等を勘案し、再生利用等に取り組む必要性は低いと判断されたことから、現行制度においては、食品関連事業者とされていない。

しかしながら、これらの施設において発生する食品廃棄物等は、健康面に配慮した食事であるため、塩分、油分が比較的少なく、資源として利用しやすい面があることから、既に一部においては相応の取組がなされている実態があるものの、全体としての再生利用等の取組状況は明らかではない。また、食品廃棄物等を資源としてリサイクルし、その取組を子供たちに伝えていくことは、食べ物を大切に作る心を育てる観点から非常に重要であるとの指摘があり、率先してこれを進める姿勢を示す必要があると考えられる。

これらを踏まえ、学校教育や社会福祉・介護事業等を行う者を対象とすることも検討すべきである。

ウ 円滑な食品循環資源の流通・活用に係る措置

(ア) 現行制度においては、リサイクル手法は4手法に限定されているが、食品リサイクル法施行後、法令に指定されていない様々なリサイクル手法に関する研究・実証試験も進められている。このような手法について、一定の需要が確実に見込まれるリサイクル製品を製造するものであって、製品の品質を確保できる製造技術が確立されており、かつ、焼却等既存の処分方法等に比べ、当該製

品の製造や使用に伴う環境への負荷が小さく、人及び家畜の健康に悪影響を及ぼさないことが見込まれる場合には、制度の対象とすることも検討すべきである。

また、このように法令に規定する段階に至らないリサイクル手法であっても、一定の地域内であれば確実な使用が見込まれるとともに、焼却等既存の処分方法に比べ環境への負荷が小さいこと等が見込まれるのであれば、計画を個別に認定すること等により、食品リサイクル法上の「再生利用」として認める措置を検討すべきである。

(イ) 事業を広域展開する食品関連事業者におけるリサイクルを効率的に促進するには、多数の事業場から少量ずつ分散して発生する食品循環資源を広域的に集積できる仕組みづくりが重要である。

しかしながら、2において述べたとおり、一般廃棄物の流通円滑化に係る特例を措置している現行制度においても、地域によっては広域的な食品循環資源の集積とそのリサイクルが図られていない現状がある。

広域的な食品循環資源の集積とそのリサイクルの促進には、現行制度において食品循環資源の荷卸しに対してのみ適用されている一般廃棄物の運搬に係る特例について、荷積みに対しても特例の適用の拡大を図るなどの流通円滑化措置が有効と考えられるが、食品循環資源はその性状から、地域的な行政による監視が行き届かない場合、生活環境保全上の悪影響も懸念されるところである。

このため、排出者である食品関連事業者の責任の下で、出口確保まで含めたリサイクルの取組が担保されるとともに、不法投棄の防止策等管理強化策が措置されることを前提としたうえで、食品循環資源の収集運搬の円滑化措置を検討すべきである。

(ウ) 実効性のある食品リサイクル制度の運用体系を構築していくには、食品関連事業者と、地域において発生した廃棄物の処理責任を負う地方公共団体、業としてリサイクルを担う廃棄物処理業者等が、地域のまとまりの中で協働して食品循環資源の処理を行う体制や施設を整備し、効率的なリサイクルシステムの構築を図ることができるよう措置していくことも重要である。

また、このような措置を講ずるには、地方公共団体における食品リサイクル制度への十分な理解と協力が不可欠であるが、必ずしも十分な理解が得られていないとの指摘もある。このため、地方公共団体の理解を深め、一層の取組の促進が図られるよう、行政をとり進めるに当たっての参考となる情報提供の充実等を検討すべきである。

(5) 適正な再生利用等の取組の確保について

再生利用等をより実施しやすい環境の整備を進めるに当たっては、不法投棄等食品廃棄物等の不適正な処理による生活環境の悪化や、食品リサイクル制度に対する

信頼性を損なわないよう、以下の措置を検討すべきである。

ア 不適正な再生利用事業者の登録の排除

食品リサイクル法においては、優良な再生利用事業者を育成する観点から、登録制度が設けられているが、登録再生利用事業者の中には、食品リサイクル法上の瑕疵はないものの、関連法令に触れる行為を行ったなどの疑義が生じている者もあり、制度の信頼性を確保するための措置が求められている。このため、不適正な登録再生利用事業者を排除する方策を検討すべきである。

イ 多量発生事業者等一定の要件に該当する者に対する取組の確保

食品廃棄物等を一定量以上発生させる食品関連事業者(以下「多量発生事業者」という。)による再生利用等の取組内容は、その事業規模等から、再生利用等の取組内容が食品リサイクル制度の実効性に大きな影響を与えることは明らかである。このため、多量発生事業者における適正な再生利用等の取組を一層確保していくための新たな仕組みの必要性について検討すべきである。

(6) 関連施策等との連携について

食品リサイクル法の理念を実現していくためには、同法の範疇に留まる施策の推進を図るのみならず、各種関連施策との適切な連携による重層的な施策展開が不可欠である。

現行制度においても、リサイクルについては、リサイクル製品の安全性・品質の確保のため、肥料取締法(昭和25年法律第127号)や飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律(昭和28年法律第35号。以下「飼料安全法」という。)上の所要の要件等について、その遵守が求められているところであるが、それに留まらず、発生抑制に資する施策との連携等、以下に示すような新たな観点からの具体的な取組が必要である。

ア リサイクル製品の安全性・品質の確保のための施策との連携

食品循環資源をリサイクル製品の原料として活用する場合、利用者が当該リサイクル製品を安心して使用できるようにする観点から、その安全性・品質及び安定供給の確保が重要な課題である。食品循環資源は、その性質上、水分含有率が高く腐敗しやすく、また、食中毒菌の増殖を助長させるという特性を持つことから、その保管には低温保管を行う等の品質管理が重要であり、また、発生場所からリサイクル製品の製造工程に至るまで、病原体、有害汚染物質及び異物等の危害要因混入の防止又は低減についても、厳格な対応が求められる。安定供給を図る上では、分散した箇所から少量ずつ発生する食品廃棄物等を集積、処理することも必要であるが、この場合、一箇所から大量に発生した食品廃棄物等を利用する場合に比べ、危害要因混入等の可能性はより高まることとなる。

これらリサイクル製品の品質及び安全性の確保については、従来も肥料化・飼

料化を中心に、肥料取締法及び飼料安全法等の関連法令に基づく措置が図られているところであるが、リサイクル製品の安定的な需要を確保していくには、これまで以上に実需者の視点に立脚した措置の徹底が図られるべきである。

イ 食育推進施策との連携

平成17年7月に施行された食育基本法（平成17年法律第63号）第16条の規定に基づき、平成18年3月に「食育推進会議」において決定された「食育推進基本計画」においては、食育の推進に関する施策についての基本的な方針の一つとして、食に関する感謝の念と理解の醸成が挙げられている。この中において、我が国では、食品廃棄物等を大量に発生させており、「もったいない」という物を大切にす精神が薄れがちであることが指摘されているとともに、その要因として、食料の生産や加工等の場面に直接触れる機会が減少し、生産者と消費者との物理的・精神的な距離が拡大してきたが挙げられ、様々な体験活動等を通じて、自然に食に関する感謝の念や理解が深まっていくよう配慮した施策を講じることが重要であるとされている。

その具体的な施策として、国は、バイオマスの総合利用による地域循環システムの実用化や、再生利用等の必要性に関する普及啓発等を講じること、また、学校において、農林漁業体験活動、食品廃棄物の再生利用等に関する体験活動等の推進に取り組むことが挙げられている。

食に関する感謝の念と理解の醸成を図るためのこのような施策を推進していくことは、発生抑制や、食品循環資源として活用するための分別排出が当然のことと認識される社会の育成に中長期的に取り組む観点や、食品リサイクル施策としての観点からも重要であることから、食育推進施策との積極的な連携を検討すべきである。

ウ 飼料自給率向上施策との連携

平成17年3月に閣議決定された新たな「食料・農業・農村基本計画」に基づく飼料自給率向上に向けた取組の一環として、平成17年6月に「全国食品残さ飼料化（エコフィード）行動会議」が設置され、食品残さの飼料としての有効活用を推進するための行動計画の策定等が進められている。新たな「食料・農業・農村基本計画」においては、飼料自給率は、平成15年度の24%から、平成27年度に35%までに向上させることを目標としているが、これを達成するためには食品リサイクルによる貢献も見込まれるところである。

既に述べたとおり、食品循環資源の飼料化は、社会的・科学的にみて推進すべきと考えられる点が多く、積極的な対応を検討すべきである。一方、その品質や安全性、安定した供給を確保するためには、排出者である食品関連事業者だけでなく、飼料化を図る再生利用事業者等及びリサイクル飼料の利用者である畜産農家を含め、関係者同士の積極的な連携を検討すべきである。

エ 環境保全型農業推進施策等との連携

環境問題に対する国民の関心が高まる中で、我が国農業生産全体のあり方を環境保全を重視したものに転換していくことが求められていること。これらを背景として、平成19年度から、地域における農地・水・環境の良好な保全と質的向上を図るための「農地・水・環境保全向上対策」を実施することとなり、同対策の創設を盛り込んだ「経営所得安定対策等大綱」が、平成17年10月に省議決定された。

同対策は、地域共同の取組による農地・農業用水等の資源の保全に対する支援のほか、まとまりをもって化学肥料と化学合成農薬の使用を、原則5割以上減らす取組に対して支援する仕組みとなっている。このため、土づくりを基本としつつ化学肥料・化学合成農薬を大幅に低減する取組の拡大が期待される所であり、今後、国内におけるたい肥等有機質資材の需要量が増加する可能性も考えられる。

農業経営における土づくりの重要性は従前から認識されており、そのための有機質資材の農地への投与も推進されてきたところである。リサイクルの用途別仕向量で最も多い肥料は、家畜排せつ物由来のたい肥との競合も指摘されているが、使用目的やたい肥の性状に基づく使い分けも可能なことから、地域性も考慮しながら相互補完的な関係を築きつつ、たい肥利用の推進を検討すべきである。

オ バイオマス・ニッポン総合戦略推進施策との連携

バイオマス・ニッポン総合戦略において定義付けられる「バイオマス」の概念には、食品リサイクル法の対象である食品循環資源も内包されており、その一層の利活用はバイオマス・ニッポン総合戦略の推進にも寄与するものであることから、バイオマスの環づくり交付金の活用を含め、同戦略の推進策との十分な連携を図ることを検討すべきである。

また、このほど、見直し作業を経て18年3月に閣議決定された新たな「バイオマス・ニッポン総合戦略」では、京都議定書目標達成計画への貢献を見据え、バイオマスエネルギー利用を重視した方向性が打ち出されている。食品リサイクルにおけるエネルギー利用の重要性は既に示したとおりであり、このような観点からも、その連携のあり方について検討すべきである。

4. おわりに

我が国は食料の多くを輸入に依存しており、世界的な人口の増加に伴う世界の食料需給環境の悪化も懸念される中、食品を大量に廃棄することは、その行為自体、非常に深刻な問題である。

このような情勢において、天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される循環型社会の形成を推進することは、我が国の利益に留まらず、地球環境対策上も意義深く、崇高な取組であると位置付けられるものであり、一層の推進措置が

講じられるべきところである。

このためには、食品リサイクル法の適正な施行及び関連施策との連携強化により、多面的観点から再生利用等を促進していくことが重要である。また、「もったいない」という心を育てるという観点においては、家庭や地域における一人一人の取組も重要であることから、広く国民一般に再生利用等の取組への理解が得られるよう努めることが重要である。

また、リサイクル製品を用いて生産された農畜産物の積極的な利用等も、その促進に有効な手法と想定されることから、長期的展望の下、関連施策等と連携し消費者への働きかけを行うことが重要である。

本中間とりまとめ案において、食品リサイクル小委員会は、食品リサイクル制度の現状と課題、その見直しの方向性に関しこれまでの議論のとりまとめを行ったが、これらの事項については、引き続き食品リサイクル小委員会において十分な議論を行い、課題の解決に向けた措置のあり方等も含め、検討を深めていくこととする。