

今後の食品リサイクル制度のあり方について (報告書)

令和5年12月18日

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

目次

| | |
|-------------------------------------|----|
| 1. はじめに | 1 |
| 2. 現状と課題 | 2 |
| (1) 基本方針におけるエネルギー利用の推進等の位置付け | 2 |
| ① エネルギー利用の推進 | 3 |
| ② 焼却・埋立の削減目標 | 4 |
| ③ 社員食堂等からの食品廃棄物の削減の重要性 | 4 |
| (2) 食品関連事業者以外の者への収集運搬の特例制度の適用 | 5 |
| (3) 登録再生利用事業者制度における実績要件 | 6 |
| 3. 具体的対応 | 7 |
| (1) 基本方針におけるエネルギー利用の推進等の位置付け | 7 |
| ① エネルギー利用の推進 | 7 |
| ② 焼却・埋立の削減目標 | 8 |
| ③ 社員食堂等からの食品廃棄物の削減の重要性 | 8 |
| (2) 食品関連事業者以外の者への収集運搬の特例制度の適用 | 8 |
| ① 学校給食 | 9 |
| ② 社員食堂 | 9 |
| ③ 物流・倉庫業 | 10 |
| ④ 老人ホーム等福祉施設 | 10 |
| (3) 登録再生利用事業者制度における実績要件 | 11 |
| 4. おわりに | 12 |

1. はじめに

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にあたっては、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。）に基づく取組が進められている。平成 13 年の食品リサイクル法の施行以降、令和元年には食品ロスの削減の推進に関する法律（令和元年法律第 19 号）も施行され、食品ロスの削減を含む食品循環資源の再生利用等の取組が着実に進められてきたところであるが、更なる取組の促進が求められている。

食料の多くを輸入に依存する我が国は、昨今の気候変動等による世界的な食料生産の不安定化や、世界的な食料需要の拡大に伴う調達競争の激化等に、ウクライナ情勢の緊迫化等も加わり、食料安全保障の強化が重要課題となっている。このため、「食料安全保障強化政策大綱」（令和 4 年 12 月 27 日付け食料安定供給・農林水産業基盤強化本部決定）が定められたところである。この大綱では、輸入に依存する生産資材について、国内資源への代替転換の推進が位置付けられており、食品循環資源の再生利用等の取組はこれらの推進に資するものであることから、食料安全保障の観点からも食品循環資源の再生利用等の取組のより一層の促進が求められている。

一方、2020 年 10 月、政府は、2050 年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにするカーボンニュートラルを目指すことを宣言した。この宣言を踏まえ策定された「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」（令和 3 年 6 月 18 日内閣官房、経済産業省、内閣府、金融庁、総務省、外務省、文部科学省、農林水産省、国土交通省、環境省）では、「食料・農林水産業」も期待される 14 の重要分野の一つとして位置付けられており、農林水産省では、令和 3 年 5 月に「みどりの食料システム戦略」を策定し、カーボンニュートラルの実現等に向けた取組を推進している。また、「地球温暖化対策計画」（令和 3 年 10 月 22 日閣議決定）では、2050 年カーボンニュートラルと統合的で野心的な目標として、2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度から 46%削減する目標等を定め、その目標達成のための対策・施策の一つとして、温室効果ガスの排出削減にも資する 3R（リデュース・リユース・リサイクル）等を推進する旨が記述されている。

2050 年カーボンニュートラル社会の実現に向け、再生可能エネルギー等に関する規制

等を総点検し、必要な規制見直しを促すため、内閣府特命担当大臣（規制改革）の下に、「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース」（以下「タスクフォース」という。）が、令和 2 年 11 月に設置された。タスクフォースにおける食品リサイクル法に関する議論等を経て、「規制改革実施計画」（令和 5 年 6 月 16 日閣議決定）には、エネルギー利用の推進に向けた食品リサイクル基本方針の一部改正に関する検討を行うことが盛り込まれている。

こうした動向等を踏まえると、食品ロスの削減を含む食品循環資源の再生利用等の促進にあたり、食料安全保障の強化やカーボンニュートラルに貢献する健全な循環経済をいかに実現するかという観点の重要度が、近年ますます高まっている状況にある。

本取りまとめは、「規制改革実施計画」及び「令和 4 年の地方からの提案等に関する対応方針」（令和 4 年 12 月 20 日閣議決定）に定められた食品リサイクル法関連の項目を対象に、これまでの合同会合における検討を通じて明らかにされた食品リサイクル制度の現状と課題を整理し、これらに対する具体的対応を提示するものである。

2. 現状と課題

（1）基本方針におけるエネルギー利用の推進等の位置付け

「食品循環資源の再生利用等の促進に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）は、食品循環資源の再生利用等を総合的かつ計画的に推進するため、主務大臣が、食品循環資源の再生利用等の促進の基本的方向、食品循環資源の再生利用等を実施すべき量に関する目標、食品循環資源の再生利用等の促進のための措置に関する事項等を定めるものである。

「規制改革実施計画」では、「エネルギー利用の促進に向けた、食品リサイクル基本方針の一部改正」として、「農林水産省は、次期食品リサイクル基本方針において、「エネルギー利用の推進」、「焼却・埋立の削減目標」、更には「社員食堂等からの食品廃棄物の削減の重要性」等を明記する方向で検討し、必要な措置を講ずる。」とされている。

① エネルギー利用の推進

基本方針では、食品循環資源の再生利用等の手法に関する優先順位を定めており、循環型社会形成推進基本法（平成 12 年法律第 110 号）に定める循環型社会の形成についての基本原則にのっとり、第一に発生抑制、第二に再生利用、第三に熱回収、第四に減量とされている。再生利用にあたっては、①飼料化、②肥料化、③きのご類の栽培のために使用される固形状の培地への活用、④飼料化、肥料化及び菌床への活用以外の再生利用（メタン化等（炭化、油脂化及び油脂製品化、エタノール化並びにメタン化））の順に優先的に選択することとされ、熱回収については、これらの再生利用を実施することが困難な場合に選択することとされている。このうち再生利用の優先順位は、食品循環資源の有する成分や熱量（カロリー）を最も有効に活用できる手段である飼料化を第一に優先的に選択すること、有効活用の観点から飼料化が困難な場合は肥料化を行うこと等の考え方によるものである。特に近年、輸入依存度の高い生産資材価格の高騰によって飼料自給率向上の重要性が高まっていることから、食品循環資源の飼料化の推進は、飼料自給率の向上にも寄与する観点から重要である。

また、食品リサイクル法では、再生利用事業計画認定制度（以下「リサイクル・ループ」という。）として、食品循環資源の再生利用にあたり、大臣認定を受けた再生利用事業計画の範囲内におい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。）に基づく一般廃棄物の収集運搬に係る許可を不要とする特例を講じている。リサイクル・ループでは、食品循環資源の有する成分や熱量（カロリー）を有効に活用できる飼料化・肥料化事業によりリサイクルを実施するという食品リサイクル法の基本方針に基づく優先順位を考慮し、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律に基づく再生利用事業計画の認定に関する省令」（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 2 号）において、特定肥飼料等の利用により生産された農畜水産物等を農畜水産物及びその加工品に限定しており、肥料や飼料は特定肥飼料等のうち農畜水産物及びその加工品の生産に直接利用するため、実態としては、肥料化及び飼料化により得られた特定肥飼料等に係るリサイクル・ループの認定が行われている。なお、肥料化には、メタン化により発生する副産物を肥料

の原材料として利用する場合を含むことから、メタン化の過程で得られる液肥を利用したリサイクル・ループは可能である。

一方、メタン化事業は、飼料・肥料化事業に比べて初期投資の手間と費用が多くかかるものの、基本的には FIT（固定価格買取制度）により運用され、事業開始後は固定価格で買い取られ事業が安定しやすい。

これらの現状を踏まえ、基本方針に「エネルギー利用の推進」の観点をいかに位置付けるかが課題である。なお、この課題の検討にあたっては、エネルギー利用を推進する具体的な措置として、エネルギー利用によるリサイクル・ループの認定が可能とすべきかについてもあわせて検討対象とする。

② 焼却・埋立の削減目標

食品リサイクル法では、食品循環資源の再生利用及び熱回収並びに食品廃棄物等の発生の抑制及び減量を「食品循環資源の再生利用等」と定め、その促進を目的に、再生利用等実施率に関する目標を定めている。再生利用等を実施していない食品廃棄物等については、おおむね焼却・埋立てが実施されている。

これらの現状を踏まえ、基本方針に「焼却・埋立の削減目標」をいかに位置付けるかが課題である。

③ 社員食堂等からの食品廃棄物の削減の重要性

食品リサイクル法では、食品関連事業者として「食品の製造、加工、卸売又は小売を業として行う者」及び「飲食店業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」とし、「食事の提供を伴う事業」として、沿海旅客海運業、内陸水運業、結婚式場業、旅館業が指定されている。

一方、タスクフォースでは、学校給食用調理施設、直営の社員食堂等において自ら食品廃棄物等を発生させる者等、食品関連事業者以外の者も食品廃棄物も削減することは重要であるなどの議論があった。

これらの現状を踏まえ、基本方針に「社員食堂等からの食品廃棄物の削減の重要性」をいかに位置付けるかが課題である。

（２）食品関連事業者以外の者への収集運搬の特例制度の適用

「規制改革実施計画」では、「エネルギー利用の促進に向けた、食品リサイクル基本方針の一部改正」として、「農林水産省は、「学校給食や社食を製造する施設」や「物流・倉庫業」等の食品関連事業者の者以外の者について、実態を把握した上で、収集運搬の特例制度の適用を検討し、結論を得る。」とされている。

また、「令和４年の地方からの提案等に関する対応方針」では、「食品関連事業者（２条４項）の委託を受けて食品循環資源（同条３項）の収集又は運搬を業として行う場合に一般廃棄物処理業の許可を不要とする特例（２１条）については、市区町村の許可に係る事務負担を軽減するため、食品関連事業者の対象範囲を拡大することについて、令和４年度中に食料・農業・農村政策審議会及び中央環境審議会の意見を聴いた上で、令和５年中に「食品循環資源の再生利用等の促進に関する基本方針」（令元財務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省告示１）の改定等を行う。」とされている。

食品リサイクル法では、登録再生利用事業者制度及び２．（１）①で述べたリサイクル・ループにおいて、廃棄物処理法に基づく一般廃棄物の収集運搬に係る許可を不要とする特例を講じている。登録再生利用事業者制度は、食品循環資源の再生利用にあたり、大臣登録を受けた再生利用事業者が食品循環資源を持ち込む場合は、荷卸し地における廃棄物処理法に基づく一般廃棄物の収集運搬に係る許可を不要とする特例を講じているものである。これらの特例制度は、食品関連事業者が食品循環資源の再生利用等を実施すべき量に関する目標を達成するために取り組むべき措置等を定める一方で、広域的で効率的な再生利用の実施等、食品循環資源の再生利用を円滑化するものである。

一方、「令和４年の地方からの提案等に関する対応方針」の元の提案に関しては、食品関連事業者以外の者が排出した食品循環資源の収集運搬に係る許可事務の負担を軽減することが、食品循環資源の再生利用等を推進し、カーボンニュートラルを目指す観

点からも重要である、検討にあたっては生活環境の保全と公衆衛生の向上のための規制の観点等についても十分配慮されるべきなどの議論があった。

これらの現状を踏まえ、食品関連事業者以外の者への収集運搬の特例制度を適用すべきかが検討課題である。

(3) 登録再生利用事業者制度における実績要件

「規制改革実施計画」では、「エネルギー利用の促進に向けた、食品リサイクル基本方針の一部改正」として、「農林水産省は、「登録再生利用事業者制度」について、過去1年間に特定肥飼料等の製造・販売実績がない者も登録を受けることができるよう見直しを検討し、必要な措置を講ずる。」とされている。

「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律に基づく再生利用事業を行う者の登録に関する省令」（平成13年農林水産省・経済産業省・環境省令第1号）では、登録の基準の一つとして「再生利用事業を行う者の特定肥飼料等の製造及び販売の実績からみて、当該再生利用事業の実施に関し生活環境の保全上支障を及ぼすおそれがないと認められること。」を定めるとともに、申請書に添付すべき書類及び図面として、「当該申請をしようとする者の過去1年間における特定肥飼料等の製造量及び販売量、当該特定肥飼料等の製造を行った事業場の名称及び所在地並びに販売先の氏名又は名称、住所及び連絡先を記載した書類並びにその販売量の根拠となる書類」の提出を求めている。

一方、タスクフォースの議論等では、バイオガス事業者から、登録再生利用事業者認定を早期化するため、事業開始と同時に再生利用事業者としての登録を受けられないかとの要望があった。

これらの現状を踏まえ、登録再生利用事業者制度において、過去1年間に特定肥飼料等の製造・販売実績がない者も登録を受けることができるよう見直しを検討し、必要な措置を講ずることが検討課題である。

3. 具体的対応

(1) 基本方針におけるエネルギー利用の推進等の位置付け

① エネルギー利用の推進

カーボンニュートラルを推進する上では、食品のエネルギー利用の推進の必要性が求められている一方、食品リサイクル法は、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ことなどを目的としている。この目的から、現行の食品循環資源の再生利用等の手法に関する優先順位は、食品循環資源の有する成分や熱量（カロリー）の有効利用の観点から定められており、最も有効に活用できる飼料化及び肥料化を優先的に選択することが重要である。また、メタン化によりCO₂排出量が削減される場合もあるのみならず、炭化やエタノール化、更には飼料化や肥料化においてもCO₂排出量が削減される場合もあることや、再生利用の個別の事業内容次第でCO₂排出量が大きく変動することを踏まえると、再生利用手法のみをもってその優劣をCO₂排出量の観点から一律に判断することはできない。

これらを踏まえると、食品循環資源の再生利用の推進にあたり、カーボンニュートラル実現の観点を踏まえる場合でも、基本方針で定める再生利用等の優先順位を維持した上で、「エネルギー利用の推進」も含めた再生利用の推進がカーボンニュートラル実現の観点から重要であることを強調することが適当である。

なお、メタン化事業により得られた熱・電気等のエネルギーを対象とした食品リサイクル・ループ計画については、引き続き認定を可能としないことが適当である。この理由として、既に肥飼料化が定着している食品循環資源までもメタン化に切り替えられ、基本方針に掲げる再生利用手法の優先順位と整合性がとれなくなるおそれがあること、また、メタン化事業により発生する副産物がリサイクル・ループ内で液肥として利用されない場合には、それらをリサイクル・ループの外で廃棄物として適正処理する必要があることが挙げられる。

② 焼却・埋立の削減目標

食品リサイクル法の目的は食品循環資源の再生利用等の促進であることから、再生利用等実施率に関する目標を定めている。再生利用等を実施していない食品廃棄物等は、おおむね焼却・埋立てがなされており、再生利用等実施率の目標を定めることで「焼却・埋立の削減目標」は自動的に定まる。一方、「焼却・埋立の削減目標」をあえて明示し、再生利用等を実施していない食品廃棄物の存在を認識することで、それらの焼却・埋立てを削減し、再生利用等実施率を高めようとする意識がより働くようにするという側面も重要である。

これらを踏まえ、「焼却・埋立の削減目標」は、食品リサイクル法の本来の目的である再生利用等実施率に焦点を当てつつ、例えば、参考値として扱うことが適当である。

③ 社員食堂等からの食品廃棄物の削減の重要性

学校給食用調理施設、直営の社員食堂等において自ら食品廃棄物を発生させる者等、食品関連事業者以外の者についても、食品ロスの削減を含む食品循環資源の再生利用等に努める必要があるため、持続可能な社会を構築していくためには社会全体での取組が重要である旨をさらに強調することが適当である。

(2) 食品関連事業者以外の者への収集運搬の特例制度の適用

食品関連事業者は、その事業活動に伴い、食品廃棄物等を恒常的、かつ、一定量発生させることから、食品循環資源の再生利用等を推進する上でその位置付けは大きく重要である。このため、食品関連事業者の範囲は、食品循環資源の再生利用等の実施の必要性が高いものに限定している。

学校給食や社員食堂等から委託を受けて飲食店業その他食事の提供を伴う事業を営む食品関連事業者は、この収集運搬の特例の利用が可能である。これらを対象に、下記のとおり個別に実態を把握し検討したところ、食品関連事業者に委託をして事業を実施する場合等が大半であった。このため、これらの者を食品リサイクル法上の食品関連事業者と

して取り組むべき措置等の履行を求めてまで特例制度の対象とはしないことが適当である。加えて、3. (1) ③で述べたように、持続可能な社会を構築していくためには社会全体での取組が重要であることを踏まえ、食品関連事業者以外の者が食品ロスの削減を含む食品循環資源の再生利用等に努める旨を基本方針に明記することが適当である。

① 学校給食

給食事業者が学校給食の運営を委託する場合は、給食事業者は食品リサイクル法の食品関連事業者である飲食店業に該当するため、収集運搬の特例の利用が可能である。また、市町村立の公立学校が収集運搬業者に収集運搬を委託する場合は、食品リサイクル法に基づく収集運搬の特例は利用できないが、廃棄物処理法に基づく基準を満たした上で、市町村が一般廃棄物の収集運搬の委託を行う場合は、荷積み地、荷卸し地、双方の許可が例外限定的に不要となる。

さらに、過去の調査等によると、食育や環境教育の一環として、食品ロス削減に取り組んでいる学校が多数存在する。特に、昨今では、SDGs の取組を学ぶ一環として食品ロス削減に取り組む学校も見受けられる。また、学校に対するヒアリング調査では、収集運搬の特例制度の適用への要望や、学校を食品関連事業者に含まるべきとの要望は確認されなかった。

そもそも食品関連事業者は再生利用の実施の必要性が高いものに限定しており、学校は児童・生徒の食品循環資源の再生利用等への理解を深めるための教育活動の一環として、再生利用等に取り組むのが適切であるとの理由から、食品リサイクル法制定時に食品関連事業者から除外された経緯がある。

② 社員食堂

食品廃棄物の多くを発生させる大手企業の社員食堂では、その運営を外部委託や社員食堂の運営会社を設立し当該会社に一任する場合はほとんどであり、運営会社は食品リサイクル法の食品関連事業者である飲食店業に該当するため、収集運搬の特例の利用

が可能である。一方、社員食堂を自ら運営する場合には、飲食店業に該当しないため、廃棄物処理法の許可を得た収集運搬業者に収集運搬を委託する必要がある。

食品関連事業者は再生利用の実施の必要性が高いものに限定しており、食品リサイクル法制定時には、直営の社員食堂は、①本業の事業の一環としてではなく、従業員に対するサービスとして行われる社内の内部行為であること、②食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）上も飲食店業の許可は要しないこととされ、規制対象の事業として扱われていないことから、罰則等の担保措置を設けてまで再生利用等の義務を課す「事業」として捉えるのは適切ではないとの理由から、食品関連事業者から除外された経緯がある。

③ 物流・倉庫業

物流・倉庫業からの食品廃棄物については、一般的に食品関連事業者はその所有権があり、食品関連事業者が廃棄処理を委託する場合がほとんどである。したがって、この場合、現行においても特例制度の活用は可能である。また、物流・倉庫業における商品はほぼ計画的に回転しており、日常的に廃棄品は発生せず、発生するとすれば、倉庫内で発生した事故品になるがこれは希に起こるケースと考えられる。

④ 老人ホーム等福祉施設

「令和 4 年の地方からの提案等に関する対応方針」の元の提案をした自治体では、老人ホーム等食品廃棄物等を発生させている事業者からの業種拡大の要望はないものの、事務負担の軽減の観点から老人ホーム等を食品関連事業者の対象とすることで特例制度の適用を可能とすることを要望している。

一方、この元の提案をした自治体のリサイクル業者が食品循環資源を受け入れている老人ホーム等へのヒアリング調査では、給食事業者に施設での給食の運営を委託する老人ホーム等がほとんどであった。この場合は、給食事業者は食品リサイクル法の食品関連事業者である飲食店業に該当するため、収集運搬の特例の利用が可能である。

また、食品リサイクル法における食品関連事業者は、その事業活動に伴い、食品廃棄物

等を恒常的、かつ一定量発生させる者であり、その範囲を食品循環資源の再生利用等を推進する上で必要性の高いものに限定している。

老人ホーム等の施設での給食では、施設利用者の体調・病状が一定でなく、食べ残しの抑制が困難な場合、感染性廃棄物が混在するおそれがあり、再生利用等に取り組むことが困難な場合がある。

(3) 登録再生利用事業者制度における実績要件

登録再生利用事業者の登録基準の一つに過去 1 年間の実績要件が定められている経緯は、平成 20 年から平成 24 年にかけて食品循環資源を肥料化せずに野積みのまま放置するなどの不適正処理の事例が多発したことから、その対応として措置したものである。実績要件を過去 1 年間とすることで、食品循環資源の品質・組成や再生利用の季節変動等を考慮し、再生利用事業としての適正性・継続性を通年で確保できるかを確認している。この経緯・目的等を踏まえると、再生利用事業としての適正性・継続性を過去 1 年間の実績から確認することは、野積み等の不適正処理の防止に一定程度の効果をもたらしており、引き続き必要である。

一方、基本方針には登録再生利用事業者の育成・確保の観点も盛り込まれており、循環型社会を形成する観点からも地域の食品循環資源の再生利用を担う登録再生利用事業者の育成が必要である。

このような状況を踏まえ、申請時の過去 1 年間の実績を満たす者による現行の登録手続きは維持した上で、過去 1 年間の実績に満たない者であっても、一定の実績期間を求めつつ、過去 1 年間の製造・販売実績が得られた時点で速やかに実績を提出する旨を誓約させることや、登録時に過去 1 年間の実績がない者については登録後必要に応じて速やかに立入検査を行うことにより過去 1 年間の実績要件を事後的に確認することを条件として、再生利用事業としての適正性・継続性を過去 1 年間の実績から確認することを実質的に担保することを前提に、登録を認めることが適当である。

具体的には、申請の日時点で過去 1 年間における特定肥飼料等の製造量及び販売量を記載した書類がない場合には、登録再生利用事業者の認定に係る標準処理期間が

2 か月であることを踏まえ、申請時に「過去 10 か月における特定肥飼料等の製造量及び販売量を記載した書類並びにその販売量の根拠となる書類」及び「過去 1 年間の実績を提出する旨の宣誓書」の提出を求め、過去 1 年間の実績を速やかに提出させるとともに、過去 1 年間の実績を満たす前に登録された者に対し、登録後必要に応じて速やかに食品リサイクル法に基づく立入検査を実施するなどを通して、過去 1 年間の実績を確認することを実質的に担保することが適当である。

4. おわりに

本取りまとめは、食品リサイクル制度の現状と課題を踏まえつつ、食品循環資源の再生利用等の一層の進展のために、具体的対応を提言したものである。

今後、国においては、本取りまとめを基に、循環型社会、持続可能な社会の構築に向けて、全国あるいは地域において、国、都道府県、市町村、食品関連事業者、消費者、再生利用事業者、農畜水産事業者等の連携により、消費者の行動変容を含め、食品循環資源の再生利用等の一層の推進がなされるよう、施策の具体化や取組の進捗状況を共有し、将来目指すべき具体的な姿も見据えつつ、取り組んでいくことが必要である。

なお、本取りまとめは、おおむね 5 年ごとに基本方針を定めるにあたり実施している食品リサイクル法の施行状況の点検とは別途検討したものである。今後とも、食品リサイクル法の着実な施行及び食品循環資源の再生利用等の取組状況等の把握に努め、令和元年 7 月に策定した基本方針の検討から 5 年後となる令和 6 年度を目処に、食品リサイクル法の施行状況の点検を行うことが必要である。