

# 食品循環資源の再生利用等の一層の促進に向けて

## ～食品リサイクル法改正案～

環境委員会調査室 あまいけ きょうこ  
天 池 恭 子

### 1. はじめに

飽食の時代といわれる現代社会においては、食品の売れ残りや食べ残し、製造過程における食品廃棄物が大量に発生し、その処分が問題となっている。この食品廃棄物等<sup>1</sup>の処分について、発生抑制や減量とともに、肥料や飼料等の原材料として再生利用することが必要であるとの考えに基づき、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」(以下「食品リサイクル法」という。)が2001(平成13)年5月に施行された。

この食品リサイクル法は、家庭から発生する生ごみは対象とせず、食品関連事業者(製造、流通、外食等)による再生利用等<sup>2</sup>を促進するものであり、施行から5年が経過し、一定の成果が認められる。しかしながら、食品関連事業者の取組の格差などの課題も指摘されており、食品循環資源<sup>3</sup>の再生利用等を更に促進するため、2007(平成19)年3月2日、食品リサイクル法改正案が第166回国会に提出された。

本稿では、食品リサイクル制度の現状と課題を概観した上で、本改正案の内容と論点を紹介したい。

### 2. 現行の食品リサイクル法の概要

#### (1) 法律の概要

##### ア 基本方針の策定

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、基本方針が定められており、再生利用等を実施すべき量に関する目標について、食品関連事業者は全業種一律に、2006(平成18)年度までに実施率を20%に向上することとされている。

##### イ 食品関連事業者による再生利用等の実施

食品関連事業者は主務大臣が定める基準に従い再生利用等に取り組むものとされ、主務大臣はこの基準に基づき食品関連事業者に対し、指導、助言を行うことができる。

なお、再生利用等の取組が著しく不十分な場合、発生量が年間100トン以上の多量発生事業者(発生量全体の約5割を占める。)に対し、主務大臣は勧告、公表及び命令を行うことができる。

##### ウ 再生利用を促進するための措置

再生利用の委託先となる再生利用事業者の育成、再生利用製品の利用までを含めた計画的な再生利用の促進を図る観点から、登録再生利用事業者制度<sup>4</sup>、再生利用事業計画の認定制度<sup>5</sup>が設けられている。なお、この場合、廃棄物処理法の特例(運搬先市町村の一般廃棄物の許可不要)、肥料取締法及び飼料安全法の特例(肥料・飼料の

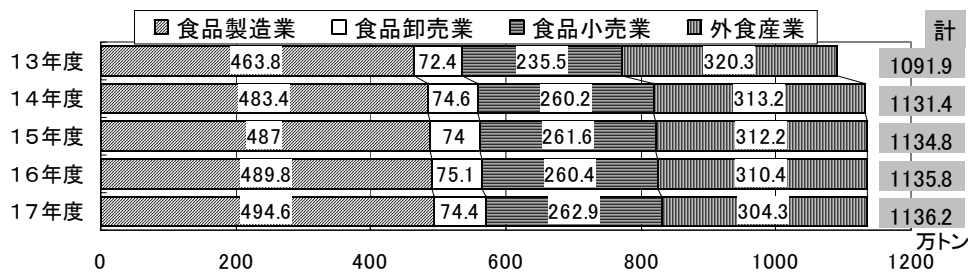
製造・販売の届出不要) が認められる。

## (2) 施行状況

### ア 食品廃棄物等の発生状況

業種別発生量については、食品製造業が年間発生量全体の4割を超えており、次いで外食産業、食品小売業、食品卸売業となっている。また、業種別発生量の推移については、食品産業全体、食品製造業、食品卸売業、食品小売業では、微増、あるいは横ばいである。外食産業では、やや減少の傾向が見られる(図1)。

図1 食品廃棄物等の業種別発生状況

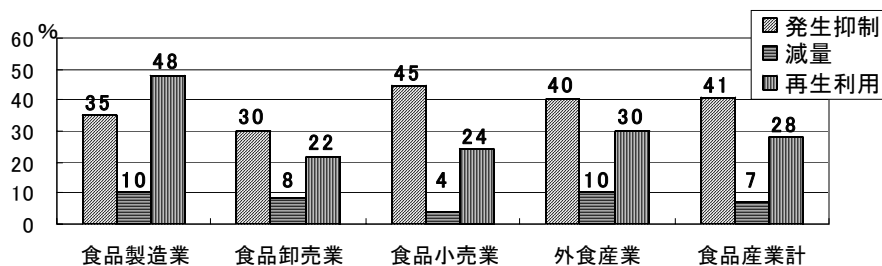


(出所) 農林水産省資料より作成

### イ 再生利用等に取り組んでいる事業者の割合

2005(平成17)年度において、発生抑制に取り組んでいる事業者の割合は、食品小売業や外食産業で高くなっている一方、食品製造業や食品卸売業では割合がやや低くなっている。また、再生利用に取り組んでいる事業者の割合は、食品製造業では半数程度であるのに対し、食品卸売業、食品小売業、外食産業では、食品製造業と比べると割合が低い(図2)。

図2 平成17年度における再生利用等の取組事業者割合



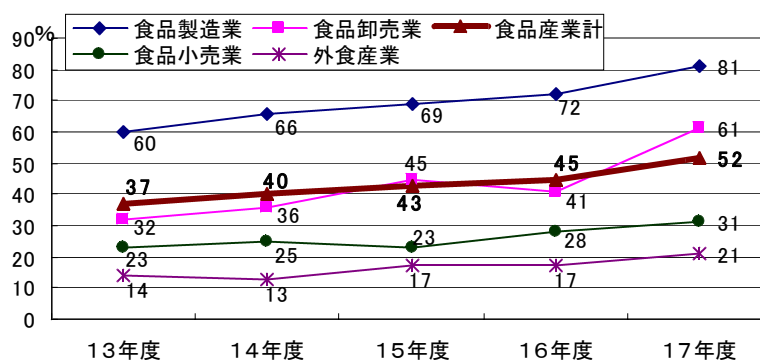
(出所) 「平成18年食品循環資源の再生利用等実態調査結果の概要」(農林水産省 平成18年11月)より作成

### ウ 再生利用等実施率

再生利用等実施率を業種別に見ると、食品製造業の実施率が一番高くなっている。次いで食品卸売業、食品小売業、外食産業となっており、食品関連事業者の業種ごとの取組の差が大きくなっている(図3)。これは、外食産業など食品流通の川下に向

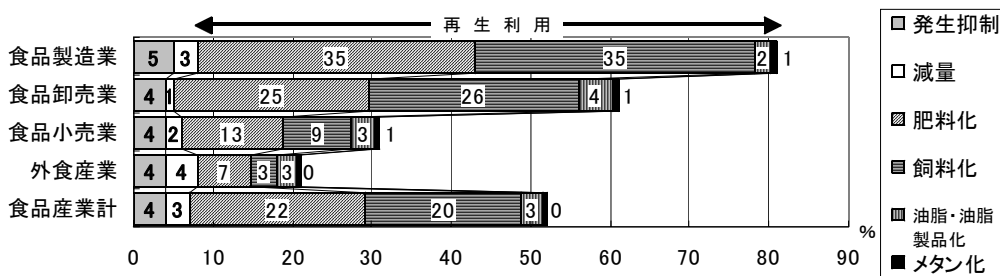
かうにつれ、食品循環資源が少量ずつ分散して発生するほか、多種多様な食品廃棄物等の混在や消費者による異物混入など資源としての均質性確保が難しくなることが影響していると考えられる。なお、2005(平成 17)年度における再生利用等の実施率の内訳を見ると、肥料化及び飼料化が大部分を占めている(図 4)。また、実施率目標(20%)達成事業者割合を見ると、2005(平成 17)年度において、目標を達成している事業者の割合は全体の 18%であり、多量発生事業者でも 27%にとどまり(表 1)、これらから、食品関連事業者ごとの取組の格差が明らかになっている。

図 3 食品循環資源の再生利用等の実施率の推移



(出所) 農林水産省・環境省資料を一部加工

図 4 平成 17 年度における食品循環資源の再生利用等の実施率の内訳



注：小数点以下、四捨五入

(出所) 農林水産省・環境省資料より作成

表 1 食品循環資源の再生利用等の実施率目標(20%)達成事業者割合

	平成15年度		平成16年度		平成17年度	
	目標達成事業者	うち多量発生事業者	目標達成事業者	うち多量発生事業者	目標達成事業者	うち多量発生事業者
食品製造業	24	42	23	26	22	33
食品卸売業	22	43	24	25	18	32
食品小売業	16	14	17	22	17	22
外食産業	7	12	12	21	10	13
食品産業計	18	38	20	25	18	27

注：「食品循環資源再生利用等促進事業」(農林水産省)より推計

(出所) 農林水産省・環境省資料を一部加工

### 3. 食品リサイクル法見直しの課題

以上のような食品リサイクル法の施行状況や法律の見直し規定（施行後5年(平成18年5月)）を受けて、農林水産省の食料・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及び環境省の生ごみ等の3R・処理に関する検討会において、見直しの検討が行われてきた。これらを踏まえ、2006(平成18)年9月からは、農林水産省の食農審及び環境省の中央環境審議会において食品リサイクル法の評価・検討が合同で進められ、2007(平成19)年2月、中環審からは、環境大臣に「食品リサイクル制度の見直しについて」の意見具申がなされた。

同意見具申を踏まえた食品リサイクル法見直しの主な課題は、以下のとおりである。

#### (1) 食品関連事業者の取組の格差

再生利用等の実施状況を見ると、業種の特徴が食品関連事業者の取組に大きく影響するとともに、食品廃棄物等が多量に発生する一部の食品関連事業者が再生利用等の実施率に大きく貢献していると考えられる。

今後、2007(平成19)年度以降の再生利用等実施率(新目標値)の設定に当たっては、業種の特徴を踏まえ、業種別に達成目標を定めるとともに、個々の食品関連事業者の取組を強化することのできる実効性の高い措置を講ずることが必要である。

#### (2) 食品廃棄物等の発生抑制の取組

発生抑制の取組が十分ではないとの指摘もあることから、業種や業態の特徴を踏まえ、発生抑制を再生利用等の目標から切り離して位置付けを明確にし、発生抑制単独で達成すべき目標を設定することが必要である。

#### (3) 再生利用手法

現行制度で食品関連事業者が採り得る4手法(肥料化、飼料化、油脂・油脂製品化、メタン化)のうち、肥料化については、同じ有機質肥料である家畜排せつ物由来のたい肥との競合も懸念されている。また、地球温暖化対策の観点からも、バイオエタノール化等、新たな手法の追加を検討すべきである。

#### (4) 中小・零細規模の食品関連事業者の取組

中小・零細規模の食品関連事業者においては、再生利用に係るコスト負担が重いため、取組が低迷する傾向にあり、その促進を図ることが求められている。これはフランチャイズチェーンの個々の店舗においても同様である。フランチャイズチェーン事業を展開する食品関連事業者は、全体で一の事業者とみなし、実施率算定等の対象とする措置が必要である。

#### (5) 再生利用事業計画の在り方

現行制度では、特定肥飼料等<sup>6</sup>を利用する農林漁業者等にメリットがなく、また、食品関連事業者が食品廃棄物等を資源として流通させる十分な仕組みになっていない

ため、再生利用事業計画の認定制度の認定実績がない<sup>7</sup>。このことから、再生利用事業計画の認定制度を見直し、特定肥飼料等を利用して生産された農畜水産物等を当該食品関連事業者が購入・販売するリサイクルループの認定を行う制度とし、農畜水産物等の利用の確保を図ることが必要である。また、食品循環資源の広域的な一括収集を可能にすることで、特定肥飼料等の原材料となる食品循環資源の安定供給が図られるよう、廃棄物処理法の特例の拡充措置が必要である。

#### (6) 再生利用等の取組内容の報告・公表

再生利用等の取組内容が公表されることは、他の食品関連事業者が優良な事例を参考にすることができるほか、適切な指導監督が行われるためにも有用と考えられる。特に多量発生事業者から食品廃棄物等の発生量と再生利用等の実施状況についての報告を求め、情報公開を行うことで、食品関連事業者の意識、取組の向上を図ることが必要である。

### 4. 改正案の概要

上記の審議会意見具申を受け、食品リサイクル法改正案が第166回国会に農林水産省及び環境省から提出されるに至った。本改正案は、食品関連事業者、特に食品流通の川下に位置する事業者に対する指導監督の強化と再生利用等の取組の円滑化措置を講じようとするもので、主な内容は以下のとおりである。

#### (1) 食品関連事業者に対する指導監督の強化

ア 食品廃棄物等の発生量が一定規模（年間100トン）以上の多量発生事業者に対し、食品廃棄物等の発生量及び再生利用等の状況に関する定期の報告を義務付けることとする。

これにより、食品関連事業者の取組状況を把握し、適切な指導監督を行うことができるようになる。また、情報公開により、食品関連事業者の意識、取組の向上が図られる。

イ フランチャイズチェーン事業を展開する食品関連事業者の食品廃棄物等の発生量に、その加盟者において生じる発生量を含め<sup>8</sup>、多量発生事業者であるかを判定することとする。

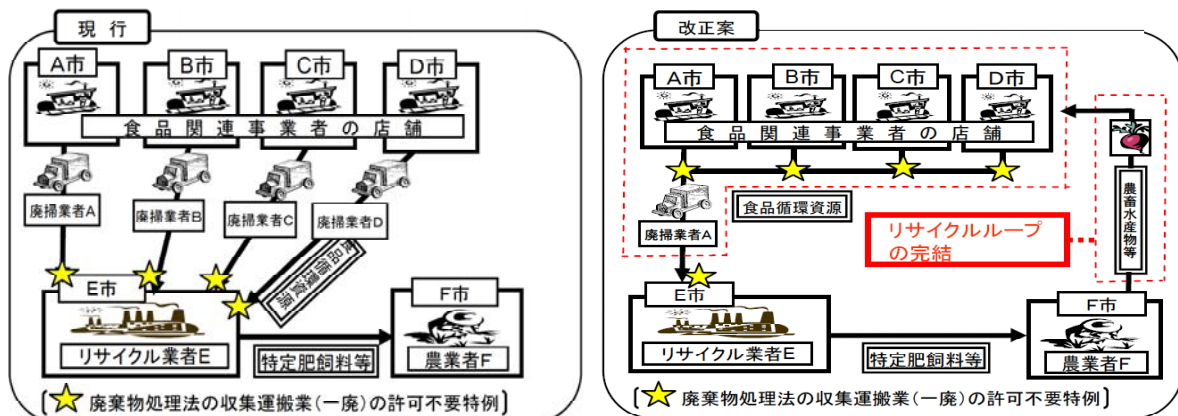
これにより、多量発生事業者と判定された場合には、加盟者の食品廃棄物等の発生量を含めて定期の報告が求められ、一体として勧告等の対象とされることになり、指導監督が強化される。

#### (2) 食品関連事業者の取組の円滑化

再生利用事業計画に係る制度を見直し、特定肥飼料等を利用して生産される農畜水産物等の食品関連事業者による利用の確保を図ることとする（リサイクルループの完結）。この際、主務大臣の認定を受けることにより、食品循環資源の収集運搬について一般廃棄物に係る廃棄物処理法の許可を不要とすることとする（図5）。

これにより、特定肥飼料等を利用した農畜水産物等が確実に利用されるようになる。さらに、食品循環資源の広域的な一括収集が可能になり、特定肥飼料等の原材料となる食品循環資源の安定供給が図られる。また、フランチャイズチェーンなど各店舗が広域に点在する食品関連事業者においては、食品循環資源の広域的な一括収集が可能になることで、再生利用に係るコストの低減が図られるものと考えられる。

図5 再生利用事業計画の見直し



(出所) 農林水産省・環境省資料

### (3) その他

- ア 食品廃棄物等の有効な利用の確保が図られるよう、食品関連事業者は、再生利用が困難な場合に発電等の熱回収を行うことができることとする。
- イ 法律に基づく基本方針や判断基準の策定、食品関連事業者に対する命令に際し、主務大臣が意見を聴く審議会に中央環境審議会を追加する。

## 5. 改正案の主な論点

### (1) 中小・零細規模の食品関連事業者の取組の促進

中小・零細規模の食品関連事業者の取組が低迷する背景として、再生利用に係るコスト負担が重いことが挙げられる。焼却処理を行う方が再生利用よりも安価になるケースもあり、経済性を優先する食品関連事業者に対して、再生利用に取り組む意欲を抑制する可能性がある。こうした単純焼却への依存を解消するためには、発電等、市町村におけるエネルギー利用等を推進することも選択肢とされるが、中小・零細規模の食品関連事業者の共同処理により再生利用に係るコストの低減を促すなどの施策を推進することも考えられる。

### (2) リサイクルループの普及

リサイクルループの普及のためには、安全で安定的な食品循環資源の供給、特定肥飼料等を製造する再生利用事業者の存在、特定肥飼料等の需要、特定肥飼料等を使用した農畜水産物等の需要等、様々な要件が必要になり、具体的な成功事例の提示等の情報提

供が望まれる。また、農林漁業者等の利用者に安心して使用されるためには、適正な品質の特定肥飼料等が確実に製造されるよう、その情報を公表することが必要であろう。

### (3) 熱回収の基準

熱回収が安易に行われることにより、熱回収より上位の取組である再生利用を行う事業者の取組が抑制されないようにすることが重要である。なお、この点について、環境省は、熱回収を認める場合の基準として、重金属（カドミウム等）の含有量・塩分濃度等により通常の再生利用が困難であること、一定の効率以上の熱回収率が見込めることなどを検討しているとされる。

### (4) 発生抑制の取組

食品関連事業者における発生抑制の取組が十分ではないとの指摘があるが、基本方針において発生抑制は最優先に取り組みられるべき行為とされており、業種や業態の特性を踏まえ、発生抑制を再生利用等の目標から切り離して位置付けを明確にし、発生抑制単独で達成すべき目標を設定することが必要である。

### (5) 家庭から発生する生ごみ

食品リサイクル法では、家庭の生ごみは対象とされていないが、家庭からは食品関連事業者から発生する食品廃棄物等とほぼ同量の生ごみが発生している<sup>9</sup>ことから、消費者の取組を促すことが必要である。

- 
- 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、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。
  - 2 食品循環資源の再生利用並びに食品廃棄物等の発生の抑制及び減量。再生利用とは、食品循環資源を肥料・飼料・油脂及び油脂製品・メタンの原材料として自ら又は他人に委託して利用すること、又は、原材料として利用するために譲渡することをいう。また、減量とは、脱水、乾燥、発酵及び炭化により食品廃棄物等の量を減少させることで、焼却は含まれない。
  - 3 食品廃棄物等のうち、肥料や飼料等の原料となるなど有用なもの。
  - 4 食品循環資源の再生利用を行う再生利用事業者のうち、優良な業者について、その申請に基づき、主務大臣が登録を行う制度。食品関連業者は委託先の選定が容易になり、再生利用事業者は事業の円滑な実施が期待できるようになる。2007(平成19)年3月13日現在、109事業者が登録されている。
  - 5 食品関連事業者、再生利用事業者、再生利用製品を利用する農林漁業者等の3者が共同して作成する再生利用事業の実施及び当該再生利用事業により得られた再生利用製品の利用に関する計画。3者が連携し、計画的な食品循環資源の再生利用の確保、推進を図るもの。(注7参照)
  - 6 食品循環資源を原料とする肥料、飼料、油脂及び油脂製品、メタン。
  - 7 意見具申には反映されていないが、2007(平成19)年1月、初めて再生利用事業計画が1件認定された。
  - 8 フランチャイズチェーン事業を展開する食品関連事業者の加盟者における発生量も含めた食品廃棄物等の年間発生量は、食品小売業で約43.9%、外食産業で約21.8%を占める。(環境省推計)
  - 9 2004(平成16)年度においては、1,010万トンの生ごみが家庭から発生した。(環境省推計)