

食品の寄附や食べ残しの持ち帰りを促進するための 法的措置についての検討上の論点

令和5年10月13日

食品ロス削減推進会議

I はじめに

令和元年5月に制定された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。以下「食品ロス削減推進法」という。）では、その第19条において、未利用食品等まだ食べることができる食品を提供するための活動の支援等のため、食品の提供等に伴って生ずる責任の在り方に関する調査及び検討を行うよう努めるものとするとしている。

また、同法制定時の衆議院及び参議院の消費者問題に関する特別委員会の附帯決議（「食品ロスの削減の推進に関する件」）においても、その六において、「食品関連事業者等から未利用食品等の提供を受けて貧困、災害等により食べ物の支援が必要な者に提供するための活動（フードバンク活動）の社会的意義に鑑み、その活動の促進に向け、フードバンク活動を行う団体に対する財政支援や、提供した食品により食品衛生上の事故が生じた場合の食品関連事業者等及びフードバンク活動を行う団体の法的責任の在り方について、本法成立後速やかに検討すること。さらに、こうした事故が生じた場合に、食品の最終受給者が支援を受けられるよう、必要な措置を検討すること。」とされている。

その後、政府として、食品寄附等に関する諸外国の状況の調査等を進めるとともに、食品ロス削減に向けた政府目標の進捗状況やSDGs、フードアクセス等に対する関心の高まり等を踏まえ、令和5年度の経済財政運営と改革の基本方針2023において、食品の寄附や食べ残しの持ち帰り¹を促進するための法的措置を含む、食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージを年末までに策定するとされたところであり、今回、食品の寄附や食べ残しの持ち帰りに係る法的責任の在り方について、政府として特に検討を進めるべき論点を確認するものである。

¹ ここでいう「食べ残しの持ち帰り」とは、いったん店舗等、事業者の管理下で事業者が飲食用に提供した食品について、消費者が手を付けて残った、あるいは手を付けずに残ったものを、消費者が当該個人の飲食用に事業者の管理外の場所へ持ち出すことをいう（そのため、最初からテイクアウトするものは除く。）。

II 食品ロス削減に向けて食品寄附や食べ残しの持ち帰りを促進する背景・趣旨

1 我が国及び国際的な動向

持続可能な開発目標（SDGs）の目標 12（持続可能な生産消費形態を確保する）を踏まえて 2019 年に制定された食品ロス削減推進法に基づく基本方針により、政府は食品ロスを 2030 年度までに 2000 年度比で半減させることを目標として 2019 年度末に閣議決定している。

削減目標の達成見込みについては、コロナ禍の影響を除いた直近 5 年間の平均食品ロス量が 614 万トンであり、半減目標である 489 万トンまで食品ロス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である。

政府としては、これまで食品の製造・生産段階や流通段階の事業者による商慣行の見直しや消費者の賞味期限への理解増進による行動変容の促進を進めているが、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、家庭系で約 14 万トン、合計で 60 万トン弱に及ぶという推計もあり、これらの食品を必要とする者へ無償提供したり、食べ残しの持ち帰りを推進することで食品として活用することができれば、上記 100 万トン削減の過半を解消できることになる。

一方で、これまで、食品関連事業者等（食料備蓄品を供給する国・自治体・企業や、フードドライブに参加する個人等を含む。）からフードバンク・フードパントリー・こども食堂・その他の中間事業者への食品の無償提供が進まない理由の一つとして、提供した食品に関連して最終受給者に何らかの被害が生じた場合に、善意・無償の行為にもかかわらず提供者の法的・社会的責任を問われるリスクの問題が指摘されている。このような事情もあり、我が国においては、フードバンク等における取扱食品は 1 万トン程度に留まっており、しかも、取り扱われる食品は、常温保管が可能な加工食品が中心であり、生鮮食品や冷蔵・冷凍保管が必要となる食品の無償提供は進んでいない実態にある。

また、食べ残しの持ち帰りについても、仮に顧客が自己責任で持ち帰る意思表示をした場合であり、その食事提供事業者の与かり知らぬところで、食品の管理等に問題があって被害が生じた場合であっても、結果的に飲食店側に法的・社会的責任を問われるリスクが懸念され、持ち帰りが進んでいないという現状がある。

他方、SDGs の達成等に向け、食品ロス削減の取組が世界的に展開されている中で、米国、韓国等の一部の国では、上述のような食品の無償提供における法的責任に関する法整備を行うことによって、食品の無償提供を促す制度が導入されている。加えて、アメリカでは自己責任の下、食べ残しを持ち帰るためのドギーバックが広く普及し、フランスにおいては、飲食店において持ち帰り用の容器を備え付けることの義務化が図られている。

2 食品寄附に係る現行法上の整理について

食品寄附については、寄附者（食品関連事業者等）とフードバンク等の中間事業者の間では無償の譲渡契約が締結され、また、フードバンク以外の中間事業者と最終受給者との間では、無償の譲渡契約又は飲食物の製作物供給契約（こども食堂の場合）が締結されているものと考えられる²。

その上で、現行法上、食品関連事業者等からフードバンク等の中間事業者に対して、さらに当該中間事業者から最終受給者に対して食品が提供された際に、当該食品について異物混入又は食中毒、アレルギー反応（以下「異物混入等」という。）が発生し、最終受給者に損害（治療費等）が発生した場合の民事上の法的関係としては、別紙1のとおり、食品関連事業者等及び中間事業者はそれぞれ、最終受給者に対して民法上の債務不履行責任や不法行為責任、製造物責任法に基づく製造物責任を問われる可能性がある。

また、別紙2のとおり、民法上の責任とは別に、異物混入等の発生や表示に不備がある場合には、それぞれ食品衛生法や食品表示法などの行政法規に基づき、責任を問われる可能性がある。

3 食べ残しの持ち帰りに係る現行法上の整理について（試案）

飲食店等の食事提供事業者が店内等特定の場所において提供した食事のうち、消費者が当該場所で食べ残した食品を、当該場所から持ち帰るようなケースについては、これまで学術的にも実務的にも法的な議論が十分に尽くされてきたとは言い難い状況にある。その上で、法曹関係者等の有識者からのヒアリングを踏まえ、一案として整理したものは別紙3のとおりであり、どのような法的構成にせよ、食べ残しの持ち帰りは、食事提供事業者側と消費者との間で改めて持ち帰る旨の合意が成立した場合にのみ、法的に認められるものと考えられる。その上で、食事提供事業者側と消費者との間には、提供された食品の安全性について知識・情報の格差が存在するところ、食品の食べ残しの持ち帰りについて合意し、当該食品の安全性に関する危険を顧客に移転させるに際しては、食事提供事業者側には信義則上の安全配慮義務等が発生し得ると考えられ、結果として食べ残しの持ち帰りに起因して消費者に損害が発生した場合には、債務不履行責任等が問われる可能性がある。

4 食品寄附や食べ残しの持ち帰りの促進に向けた関係者のニーズ

食品関連事業者等やフードバンク等中間事業者、食事提供事業者など、食品寄附や食べ残しの持ち帰りに関わるステークホルダーや、食品衛生、法曹面からの有識者からのヒアリングの結果、以下のような意見が聞かれた。

（食品関連事業者等（寄附者））

² 当事者間で明示的に書面で契約を交わした場合に留まらず、当事者間の意思を法的に解釈するとこのような契約が締結されていると観念されると整理したもの

- ・フードバンクに関する情報が不足しており、企業として安心して寄附ができない
- ・寄附を行った場合に、開封された食品などでも幅広く責任を追及されると寄附に躊躇せざるを得ない。
- ・食品の入手経路が確認できないと、法的責任を減免する制度を導入しても寄附によるものか売買によるものかを判断できない。
- ・法的リスクは保険でもカバーできるが、レピュテーションリスクには対応できない。食品寄附による横流しやコスト増大、適正な表示などへの懸念もある。

（フードバンク等中間事業者）

- ・フードバンクに負担や法的責任が集中するような制度は望ましくない。
- ・フードバンクの信頼性向上が寄附企業にとっての安心につながり、結果的に寄附増大につながる。フードバンクを法的に位置付けることも重要。
- ・寄附側の法的責任を減免する制度を検討するに当たって、寄附企業及び中間事業者の双方を対象にしないと寄附促進に繋がらない。
- ・フードバンクの実態やレベルは様々であり、フードバンク全体の底上げが必要。
- ・こども食堂では利用者の特定をしていないところも多く、手続上過大な負担にならないよう留意が必要。

（食事提供事業者）

- ・食べ残しの持ち帰りについて、提供までは店側の責任だが、提供後は顧客の箸がつくので、提供後は顧客の責任と考えている。
- ・行政庁のお墨付きがあると取組を進めやすい。
- ・これまで持ち帰りのルールがなかったが、最近になってようやく一定のルールが出来た（mottECO）。ただし、詳細は各事業者の判断。
- ・店側には持ち帰りの管理責任はないと考えているが、季節や気候に応じて、食品のセレクト、注意喚起や情報提供を行っている。また、詰め替えは顧客自身に行ってもらっている。

（食品衛生有識者）

- ・持ち帰りを前提とする弁当と、その場での提供を前提とする食事では、安全性の保障が大きく異なる。
- ・事故を防ぐため、持ち帰ることが可能な食品などを具体的に例示してはどうか。

（法曹・学識経験者）

- ・食品寄附の法的責任の在り方を検討するに当たっては、健康危害が消費者に発生した時に一時的に保険会社が補償してくれることにすれば、企業側も安心ではないか。

- ・アメリカでは州によって食品衛生等の基準がバラバラであるため、連邦法で寄附側の法的責任に関するミニмумスタンダードの規定を導入することで、寄附者が寄附の際に州ごとの食品衛生等の基準を確認する必要がなくなる点が、メリットの1つとされる。
- ・食べ残しの持ち帰りについては法的性質が明確ではない。
- ・食べ残しを持ち帰る際には、改めて店側と顧客で変更契約がなされ、持ち帰りに伴うリスクへの配慮が店側に要求されるのではないか。
- ・食品による人身被害の民事責任の在り方については、生命身体に関わる事故であるため、一般的に重い責任が問われると解すべき。
- ・寄附側の法的責任を減免する制度を検討するのであれば被害者への補償・救済をセットで考える必要。

III. 食品寄附における法的措置の検討上の論点

1 課題の所在

上記のとおり、食品関連事業者等及びフードバンク等の中間事業者は食品を仮に営利目的ではなく社会貢献的な目的で無償提供した場合であっても、結果として事故が起きてしまった場合には、II の2でも述べたように、民法上の不法行為責任、債務不履行責任や製造物責任法に基づく製造物責任を問われる可能性や、食品衛生法や食品表示法上の責任を問われる可能性（法的リスク）がある。加えて、フードバンク等の中間事業者に食品を無償提供した後の当該食品のフードチェーンが不透明であることに起因して、中間事業者から最終受給者に至る過程における食品衛生上の管理等への不安や、横流し・転売への懸念などによって、直接法的な責任がなくとも当該製品のブランドや事業者の評判が低下する可能性（レピュテーションリスク）もあり、結果として、食品の無償提供の拡大（量の拡大のみならず、特に生鮮品や冷蔵・冷凍品など、栄養価は高いが管理が常温保存品よりも難しいものの拡大を含む。）を阻害する要因となっている。

2 寄附を促進するための法的責任に係る規定の導入について

食品関連事業者等及びフードバンク等の中間事業者が、営利目的ではなく社会貢献的な目的で最終受給者に食品を積極的に無償提供することを促進していくためには、厳格な民法上又は行政法上の法的責任や規制について一定の範囲で緩和し、事業者の法的なリスクを低減させることで、食品寄附を促進することができるのではないかと。一方で、これまで民事上の法的責任の緩和が認められている法律は主に財産被害が対象であり³、健康被害が想定される食品事故についての法的責任の緩和は、より慎重に検討する必要があるのではないかと。

また、アメリカのように一律に免責することが寄附の促進の上ではより有効であるとも考えられる一方で、法的責任の緩和によって、事業者による食品管理等に係るモラルハザードが引き起こされ、法的リスクは避けられたとしても、レピュテーションリスクが増大し、結果として寄附が進まない可能性も考えると、フードチェーン全体で、モラルハザードを防ぐとともに、関係する事業者同士の信頼関係や、最終受給者からの信頼性を高め、レピュテーションリスクを低減するための基準や枠組みを考える必要があるのではないかと⁴。

³ 法的責任の緩和事例としては、プロバイダ責任制限法（特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律（平成13年法律第137号）における、プロバイダに対する損害賠償責任の制限に係る規定（第3条））や郵便法（（昭和22年法律第165号）における、一般郵便の紛失時の損害賠償責任の制限に係る規定（第50条））などが挙げられる。

⁴ なお、イタリアでも、免責について規定する法律（いわゆる「善きサマリア人の寄附法」）が定められている。また、フランスにおいては、免責を定める法律はないが、売れ残り食品の廃棄に対して規制（食品廃棄物削減に関する法律（ギャロット法））を導入している。

以上を踏まえ、アメリカと日本の文化、中間事業者の規模の相違等を踏まえて制度を設計する必要があるのではないか。

3 最終受給者の保護の徹底について

法的責任に係る規定の導入によって、食品寄附が促進され、結果的に最終受給者全体の利益の増進につながるとしても、食品による健康被害という、最終受給者にとって極めて重い不利益が発生・拡大するのを可能な限り未然に防止するため、緩和規定の対象を、未然防止の仕組みが導入されたフードチェーンに限定したものとし、そうした未然防止の仕組みによってもなお個別に発生し得る被害については、万が一に備えて当該フードチェーンで生じた損害を救済する仕組みを検討することで、食品寄附を促進しつつ、最終受給者の保護の徹底を図るべきではないか。

4 法的責任に係る規定を実効的なものとするための措置について

事業者が法的責任の緩和規定を適用するにあたっては、発生した食品事故が寄附された食品に由来し、緩和の対象となるのかを客観的に判断するため、寄附された食品の流通に係る記録を残しておく必要があるのではないか。あるいは万が一食品事故が起きた場合の被害拡大防止のためにも、寄附された食品の流通を事後的に追うことができることが必要ではないか。

一方で、フードバンクやこども食堂等の中間事業者の負担増大についても考慮が必要ではないか。

IV 食べ残しの持ち帰りにおける法的措置の検討上の論点

1 課題の所在

上述のとおり、食品廃棄物とされている約 60 万トンのうち、飲食店、ホテル等の食べ残しの中で、加熱処理した「調理加工食品」が約 20 万トンも占めており、消費者が飲食店等で食べ残した食品の持ち帰りについての法的措置の検討は食品廃棄物発生抑制策として極めて重要と考えられる。

一方で、ホテル、飲食店、ケータリング会社等の食事の提供事業者（以下「食事提供事業者」という。）から特定の場所で提供された食事の食べ残しについて、仮に顧客が自己責任で持ち帰る意思表示をした場合であっても、II の 3 のとおり、食事提供事業者は、債務不履行等の法的リスクを負う可能性があり、また、仮に法的リスクを負わないとしても、食品事故に由来するレピュテーションリスクのため、持ち帰りが十分に広がっていないとの指摘がある。

2 現状の法的整理について

食べ残しの持ち帰りについては、上述したとおり、これまで学術的にも実務的にも十分な議論が尽くされて来たとは言い難く、自己責任で持ち帰る以上、食事提供事業者側に法的責任が発生することはなく、そもそも緩和する余地がないといった議論もあり得る。

そのため、まずは現状の法的な整理、特にどのような場合に食事提供事業者に責任が発生するのか、あるいはそもそも発生し得るのかを十分に検討・整理することが必要ではないか。

3 法的な取扱いや食品衛生に係るガイドライン等の整備について

食べ残しの持ち帰りについては、食事提供事業者と消費者との間における当初の食事の提供に係る契約とは別に、持ち帰りに当たって改めて契約がなされるものと法的には整理できると考えられるところであり、また、提供から一定期間経過後に消費されることや、提供した後に消費者が手を付けたことで、当初提供された食品からは異物混入・食中毒のリスクが変化していると捉えられ、通常の食品の提供とは性質が大きく異なる。

そのため、食べ残しの持ち帰り場面において、その法的な取扱いに関するガイドラインを整備することが、法的責任に係る規定の導入の有無を問わず、法的リスクやレピュテーションリスクを低減する上で有効ではないか。

また、食べ残しの持ち帰りにおける食品衛生に関するガイドラインを整備することが、事業者や消費者等の持ち帰りに対する意識の変化に役立つのではないか。

4 事業者と消費者の自発的な取り組みの促進について

今後、食べ残しの持ち帰りを国全体で促進していくためには、食事提供事業者のみならずその顧客（消費者）双方の食品ロス削減の重要性や食品衛生等への理解や取組が不可欠であり、その後押しをしていく必要があるのではないかと。

（以上）

別紙 1：最終受給者に損害が生じた場合の食品関連事業者等、中間事業者と最終受給者の法的関係について

① 食品関連事業者等と最終受給者との関係

- ・ 食品関連事業者等のうち「製造業者等」（製造物責任法第 2 条第 3 項）に該当する者は、最終受給者の損害（治療費等）に関し、食品（製造物）をフードバンク等に引き渡した時点に存在した欠陥につき、製造物責任を問われる可能性がある（同法第 3 条）。
- ・ 食品関連事業者等は、最終受給者の損害（治療費等）に関し、異物混入等に関する違法行為につき故意・過失がある場合には、不法行為責任を問われる可能性がある（民法第 709 条、第 710 条。なお民法第 715 条等（以下「民法第 709 条等」という。）も考えられる。）

② 食品関連事業者等とフードバンク等の中間事業者との関係

- ・ 食品関連事業者等は、フードバンク等の中間事業者から、最終受給者へ損害賠償をした相当額に関し、債務不履行責任（民法第 415 条第 1 項）又は不法行為責任（民法第 709 条等）を問われる可能性がある。

③ フードバンクと最終受給者との関係

中間事業者のうち、フードバンクは、最終受給者の損害（治療費等）に関し、不法行為責任（民法第 709 条等）を問われる可能性がある。

④ フードバンク以外の中間事業者と最終受給者との関係

- ・ フードパントリー・こども食堂等の中間事業者は、最終受給者の損害（治療費等）に関し、製造物責任（製造物責任法第 3 条）、債務不履行責任（民法第 415 条第 1 項）又は不法行為責任（民法第 709 条等）を問われる可能性がある。

⑤ フードバンクとフードパントリー・こども食堂等の中間事業者間の関係

- ・ （フードバンクからフードパントリー・こども食堂等の中間事業者に食品が供給され、同フードパントリー・こども食堂から最終受給者へ食品の提供が行われた場合、）フードバンクは、フードパントリーやこども食堂が最終受給者へ損害賠償をした相当額に関し、フードパントリー・こども食堂から債務不履行責任（民法第 415 条第 1 項）又は不法行為責任（民法第 709 条等）を問われる可能性がある。

別紙２：異物混入等や表示の不備があった場合の行政法上の法的関係について

（１）食品衛生法

食品衛生法第６条により、異物の混入等により人の健康を損なうおそれがあるものの販売等を行うことは禁止されており、対象行為には「不特定又は多数の者に授与する販売以外の場合」も含まれ、無償提供活動もこのような行為を行う場合は対象となる。

違反行為には、①廃棄命令及び危害除去のための必要な処置（回収命令・改善命令など）（同法第５９条）、②営業禁停止等（同法第６０条）が実施される場合がある。これら行政処分に従わない時は、刑事罰が科せられる場合がある。

（２）食品表示法

食品表示法第５条により、食品関連事業者等は食品表示基準に従った表示がされていない食品の販売を禁止されており、食品表示基準（以下「基準」という。）に定められた表示事項や遵守事項を遵守しないで販売する場合は、

- ① 品質に関する事項については、遵守すべき旨の指示、措置命令の行政処分が実施される場合がある。
 - ② アレルゲン、消費期限等の食品を摂取する際の安全性に重要な影響を及ぼす事項については、回収命令又は業務停止等の行政処分が実施される場合がある。
- 加えて、これら処分を担保するため刑事罰が科せられる場合がある。

「食品関連事業者等」には食品の製造、加工、輸入を業とする者のほか、食品の販売をする者が含まれ、この「販売」には、「不特定又は多数の者に対する販売以外の譲渡」が含まれ、無償提供活動もこのような行為を行う場合は対象となる。

別紙3：飲食店等における食べ残しの持ち帰りにおける食事提供事業者と顧客の法的整理について

食事提供事業者と顧客との間には、飲食物の製作物供給、給仕及び飲食の場を提供するといった複数の債務を食事提供事業者側が負い、他方、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契約が締結されていると考えられる。この際、提供された飲食物については、

- ① 提供時に既に所有権が顧客に移転しているものの、上記複合契約の内容としてその場で食べるということ債権的制約が顧客には課されていると考え、食べ残しについては、自由に顧客は持ち帰りができない
- ② あるいは、提供された飲食物の所有権については、提供事業者側に留保されている（顧客は所有権を有しないものの飲食が認められている）と考え、食べ残しについては、（自己に所有権がなく飲食しか認められていないために）自由に顧客は持ち帰りができない

といった複数の法的評価が考えられる。

さらに、食用であれ、他の用途（堆肥原料等）であれ、食べ残しを持ち帰ることについては、コーヒーチェーン店やファーストフード店等といった持ち帰り（テイクアウト）も前提としているように見受けられる一部の業態を除き、食事提供事業者側が事前に想定する行為ではなく、また、持ち帰るには食事提供事業者側の協力（容器の提供、移し替え等）も必要なことから、

- ① 持ち帰ることは当初の複合契約に含まれておらず、持ち帰る時点において持ち帰ることについて新たに当事者間で合意をし、その場で食べるという債権的制約を解除することの契約内容の変更をする必要があると考えられる。
- ② あるいは、食事提供事業者側に所有権留保の特約を解除してもらう必要があると考えられる。

そのため、いずれの構成にせよ、食べ残しの持ち帰りは、食事提供事業者側と顧客との間で改めて持ち帰る旨の合意が成立した場合にのみ、法的に認められるものとする。

その上で、まず、食事を提供した時点における当該食事に既に異物混入等の食品事故の原因が存在している場合については、食事提供事業者側に債務不履行責任や不法行為責任が問われる可能性がある。加えて、食事提供事業者は「製造業者等」に該当する者であるため、飲食物（製造物）を顧客に引き渡した時点に存在した欠陥につき製造物責任を問われる可能性がある。

一方で、飲食店側が顧客に食品を提供した段階で、飲食店側の食品（製造物）の「引き渡し」（製造物責任法第3条）・「販売」（食品衛生法第6条）行為は終了している。そのため、飲食店側が提供した食品を顧客が手を付けた後に、食べ残したものを持ち帰った時点以降の場面に異物混入等の食品事故の原因が存在する場合については、PL責任や食品衛生法上の責任は発生しないものと考えられる。また、持

ち帰りのための容器の提供や移し替えの際の作業を食事提供事業者側が行う場合にも、安全性の確保が求められると考えられる。他方で、食事提供事業者側と顧客との間には提供された食品の安全性について知識・情報の格差が存在するところ、特定食品の持ち帰りについて合意し、当該食品の安全性に関する危険を顧客に移転させるに際しては、食事提供事業者側には信義則上の安全配慮義務として、持ち帰る食品ごと、また持ち帰る際の食品の状況等を踏まえ、例えば消費期限や食べる際の注意点等の説明等を行うことが求められると考えられる。また、持ち帰りのための容器の提供や移し替えの際の作業を食事提供事業者側が行う場合にも、安全性の確保が求められると考えられる。そのため、こうした説明等を怠った結果、異物混入等が発生した場合には、安全配慮義務違反による損害賠償責任が発生し得ると考えられる。