

令和 5 年 12 月 22 日

消	費	者	庁
農	林	水	産
環	境		省
こ	ど	も	家
法	務		省
文	部	科	学
厚	生	労	働
経	済	産	業
省			

食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージ(案)

<背景・趣旨>

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、令和元年に制定された食品ロスの削減の推進に関する法律に基づき、令和 2 年 3 月に閣議決定された「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」（以下「基本方針」という。）において、食品ロス量を 2030 年度までに 2000 年度比で半減させることを目標としている。

コロナ禍の影響を除いた直近 5 年間の平均の食品ロス量は 614 万トンであり、半減目標である 489 万トンまで食品ロス量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、食品ロス削減目標達成に向けて、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、消費者の賞味期限の理解増進による行動変容の促進等を図っているが、廃棄されている食品のうち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、家庭段階で約 14 万トン、合計約 60 万トン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で提供することで、食品として再流通させることができれば、上記 100 万トン削減の過半を解消できることになる。

食品ロスの削減の推進に関する法律制定時の衆議院・消費者問題に関する特別委員会の決議¹では、「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」とされており、これまで、諸外国の制度等の

¹ 第 198 回国会 衆議院・消費者問題に関する特別委員会決議「食品ロスの削減の推進に関する件」（令和元年 5 月 14 日）

事例調査を実施してきたところである。食品ロス削減目標の達成のためには、諸外国の動向等も踏まえ、未利用食品の提供者等の法的責任の在り方や、より実効性ある施策の実施に向けて政府として検討・整理し、必要な対策を講ずる必要がある。また、令和5年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2023」において、食品の寄附等を促進するための法的措置やフードバンク団体の体制強化、賞味期限の在り方の検討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令和5年末までに策定することが盛り込まれた。

これらを受け、今般「食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージ」を、次のとおり取りまとめた。これらを令和6年度にかけて実行に移しつつ更に消費者や関係団体の意見を聞き検討を深め、令和6年度末を目途に閣議決定される基本方針の見直しに反映させ、令和12年度（2030年度）までの食品ロス削減目標の着実な達成に万全を期すこととする。

＜具体的な施策＞

1. 未利用食品等の提供（食品寄附）の促進

未利用食品を活用するフードバンク活動を始めとする食品寄附活動は、食品ロス削減に直結するものであるほか、生活困窮者支援や食料安定供給の観点からも意義のある取組であることを踏まえ、国として以下の取組を推進する。

（1）食品ロス削減推進の観点からの期限表示の在り方検討

食品ロス削減の観点から、食品の期限表示の見直しについて、以下の施策を推進する。

【食品の期限表示の在り方】

- ・平成17年に厚生労働省及び農林水産省が策定した「食品期限表示の設定のためのガイドライン」について、期限表示の設定根拠や安全係数の設定等の実態を調査し、有識者から構成される検討会を設け、食品ロス削減の観点から見直す。その際、賞味期限が到来した食品で「まだ食べることができる食品²」の取扱いについての具体的な検討も行い、食品寄附活動の促進につなげる。（消費者庁）

（2）食品の提供に伴って生ずる法的責任の在り方を含めた食品提供を促進するための措置の具体化

（1）の食品の期限表示の見直しとともに、食品寄附活動における法的責任の在り方の検討の土台として、食品寄附活動の社会的信頼の向上と活動の定

² 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）第2条第2項に規定する「まだ食べることができる食品」をいう。

着のため、食品ロス削減推進会議³の枠組みを活用して以下の施策を推進する。

【食品寄附ガイドライン及び食品の提供に伴って生ずる法的責任の在り方の検討】

- ・一定の管理責任を果たすことができる食品寄附関係者（寄附者、仲介者（フードバンク、フードパントリー等））を認定する仕組みなどにより特定するための食品寄附に関するガイドラインを官民で作成し、食品寄附への社会的信頼を高める。また、食品の期限表示の見直し、食品寄附ガイドラインの策定、当該ガイドラインに基づく一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者の特定、食品寄附関係者向けの保険の仕組みの検討等の一連の施策を実行後、一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品寄附活動を促進し、食品寄附に係るサプライチェーン全体への社会的信頼を高めていく。その上で、食品寄附ガイドライン運用後の食品寄附の実態把握、社会福祉や食品アクセスの確保の観点からの食品寄附促進の必要性、社会全体のコンセンサスの醸成等を踏まえ、一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品の寄附に伴って生ずる民事責任の在り方について、最終受給者の被害救済にも配慮した法的措置を講ずる。（消費者庁、農林水産省、環境省、厚生労働省、こども家庭庁、法務省）（別紙 1 参照）
- ・上記の一定の管理責任を果たすことができる食品寄附関係者がその旨を届け出た場合に、期限表示、アレルギーなどの食品安全情報の伝達手法について、包装上のラベル以外の手法を認める法的措置を検討する（消費者委員会の意見聴取が必要）。（消費者庁）
- ・現在は食品寄附活動に着目した民間保険が存在しないことから、食品寄附活動に対する信頼性確保のため、食品寄附関係者が加入しやすい保険の仕組みについて、官民で協力して検討を行う。（消費者庁）
- ・上記のガイドライン作成に資する先行的なモデル事業を実施するとともに、研修・マッチング等を実施する。（消費者庁）

【食品寄附を促進するための税制】

- ・食品廃棄物等の発生抑制に向けた事業者の取組を促進するため、食品関連事業者に対して、税制上の取扱いや優良事例の周知・発信を行う。（農林水産省、消費者庁）

³ 食品ロス削減推進会議については、食品の提供に伴って生ずる法的責任の在り方を検討するため、令和 5 年 6 月に閣僚委員に法務大臣及びこども政策担当大臣を追加するとともに、同会議の下に局長級の幹事会を設置し、食品の無償での提供等に伴って生ずる法的責任の在り方に関する関係省庁が連携した検討体制を強化した。

(3) フードバンク団体等を介した食品提供円滑化の強化支援

フードバンク団体が円滑に機能するためには、フードバンク団体の体制強化に加え、事業者等からの食品の寄附の促進やフードドライブ事業などフードバンクへの食品提供の促進や、こども食堂や生活困窮者の支援施策をはじめとする地域の課題解決につながる社会福祉事業等との連携促進など食品を最終受給者へ届けるための支援など、フードバンク団体等を介した食品提供の円滑な流れを構築することが重要である。

そうした一連の活動を通して、まだ食べることができるが通常の販売がされない食品と、必要な食べ物を十分に入手することができない者のマッチングを行う機能をフードバンク等が担うことで、食品ロスの削減に資するだけでなく、社会的問題解決にもつながることが期待される。

このため、1.(2)の「食品寄附ガイドライン」との整合性を取りつつ、以下の施策を推進する。

【主に食品関連事業者向け】

- ・食品廃棄物等の発生抑制に向けた事業者の取組を促進するため、食品関連事業者に対して、税制上の取扱いや優良事例の周知・発信を行う。(農林水産省、消費者庁)【再掲】

【主にフードバンク・こども食堂等向け(※地方公共団体を介して支援するものも含む。)]

- ・国として取り組むべき重要な消費者施策に積極的に取り組む地方公共団体に対する支援事業(地方消費者行政強化交付金)において、食品ロス削減推進の取組として、フードバンクやフードドライブ活動等を支援する。(消費者庁)
- ・フードバンクやこども食堂等を通じた食品ロス削減を図るため、フードバンク活動の強化に向けた専門家派遣や輸配送等を支援する。(農林水産省)
- ・食品事業者等からの寄附を促進し、地域における円滑な食品アクセスの確保を図るため、地方自治体や生産者、食品事業者、NPO、フードバンク・こども食堂・こども宅食、福祉に関する関係者等が連携して、買物困難者や経済的に困窮している者に対する食料提供を円滑にする地域の体制づくりを支援する。
(農林水産省、こども家庭庁、厚生労働省)
- ・食品ロス削減推進表彰においてフードバンク団体等の活動について表彰するとともに、ウェブサイト等で広く周知する。(消費者庁)

- ・食品関連事業者、フードバンク、こども食堂及び地方公共団体等、地域で食品の無償提供に関わる多様な主体のデータ連携を進めるための共通 API 等を作成し、データ連携によって食品寄附を促進するモデルケースを構築し、地域における連携を支援する。(消費者庁)

【福祉との連携・協働】

- ・住民が抱える様々な地域生活課題の解決に向けて、重層的支援体制整備事業等を活用し、フードバンク団体等と、地方自治体や他の支援団体等との連携・協働等を促進することにより、フードバンク活動等を支援する。(厚生労働省)
- ・食事の提供等を通じて、多様なこどもの居場所の提供を行うこども食堂等を支援する。(こども家庭庁)

2. 外食時の食べ残しの持ち帰りの促進

外食産業からの食品ロス（食品廃棄物）の大宗が食べ残しであることを踏まえ、外食時の食べきりの取組を促進するとともに、食べ残しの持ち帰りの促進を図ることが有効であり、外食事業者及び消費者双方の持ち帰りに対する意識の変化や行動変容につながるよう、食べ残しの持ち帰りの取扱いについて以下の施策を推進する。

【食べ残し持ち帰りガイドライン】

- ・食事の持ち帰りの活動に伴って生ずる法的責任について、消費者の自己責任を前提としつつ、民事上のトラブルを回避するために留意すべき事項を含め、国がガイドラインを作成し、周知する。(消費者庁、農林水産省、環境省、厚生労働省、法務省)(別紙2参照)
- ・食事の持ち帰りの活動について、消費者の自己責任を前提としつつ、食品衛生に関するガイドライン(※)を国が作成し、上記の法的責任に係るガイドラインとともに、保健所設置自治体、飲食店業界に周知する。(厚生労働省、消費者庁、農林水産省、環境省)

※飲食店、ビュッフェなど食事提供形態に応じて検討・作成。

- ・上記ガイドライン作成に資する先行的なモデル事業を実施するとともに、研修を実施する。(消費者庁)

【周知・啓発】

- ・外食時に食べ切れず残した料理を持ち帰る際のポイント等をまとめた「外食時のおいしく「食べきり」ガイド」を周知する。(消費者庁、農林水産省、環境省)

- ・mottECO ロゴマーク及びポスター・ステッカー等の啓発資材を食品ロスポータルサイト等に掲載し、食品ロス削減月間、「おいしい食べきり」全国共同キャンペーン等の機会を捉えて発信を強化する。(環境省)
- ・モデル事業により mottECO の取組事例を創出し、導入好事例から得られた知見・ノウハウを整理した上で、「食品ロス削減のための取組マニュアル」への掲載、自治体職員向けセミナー等を通して周知する。(環境省)

3. 食品廃棄物の排出削減の促進

食品ロスは事業者及び消費者の双方から発生している。食品ロスを削減するためには、食品の製造、販売、消費に至る一連の過程において食品廃棄物の排出削減の取組を推進していくことが必要である。

食品関連事業者は、食品ロスの状況とその削減の必要性について理解を深めるとともに、消費者に対し、自らの取組に関する情報提供や啓発を実施することが求められる。

消費者は、買物、調理、外食といった日々の生活の中で食品ロスを削減するために自らができることを一人一人が考え、行動に移すことが求められる。

こうした観点から、国として以下の取組を推進する。

(1) 企業における排出抑制等の具体的な取組内容の公表

企業における食品廃棄物の排出削減の取組に対する消費者理解の促進を図る観点から、以下の施策を推進する。

- ・食品関連事業者、消費者及び行政が構成員となる「食品廃棄物等の発生抑制に向けた取組の情報連絡会」を設置し、課題やその解決策等について相互に共有するとともに、企業において排出抑制等の具体的な取組内容が公表される環境整備を促進する。(農林水産省)

(2) 1/3 ルールを始めとする商慣習の見直しの促進

食品の製造、販売等の各段階において発生している食品廃棄物の排出削減のための取組を推進するために、以下の施策を推進する。

- ・「食品廃棄物等の発生抑制に向けた取組の情報連絡会」において、納品期限の見直しや賞味期限の安全係数の見直し、大括り表示への見直しに関する農林水産大臣メッセージについて、食品関連事業者に周知・徹底し、商慣習の見直しに向けた取組を進める。(農林水産省)

(3) 食品製造業における食品のリユースの促進

食品製造業において流通に乗らなかった食品等を他の食品として再加工（リユース）する取組を促進するため、以下の施策を推進する。

- ・他の食品としての再加工等民間事業者等が行う食品ロス削減に係る新規課題等の解決に必要な取組を支援する。（農林水産省）

(4) 食品ロスの発生・削減の状況の把握及び発生要因に応じた削減策の推進

食品ロスの発生・削減の状況をより迅速・的確に把握し、その発生要因に応じた効果的な削減策を推進するため、以下の施策を推進する。

- ・「食品廃棄物等の発生抑制及び再生利用の促進の取組に関する実態調査」により、家庭系食品ロスの発生要因（直接廃棄、過剰除去、食べ残し）を分析する。（環境省）
- ・家庭系食品ロスの発生要因に応じた効果的な削減策を、食品ロス削減効果、費用対効果、温室効果ガス削減効果、行動変容への効果（影響度）、地域への副次的効果等の観点から整理し、地域の関係主体向けの手引きとして取りまとめる。（環境省）

(5) 「デコ活」による食品ロス削減に向けたライフスタイルの変革促進

脱炭素のみならず食品ロス等の資源循環やネイチャーポジティブの実現を目的として、脱炭素につながる新しい豊かな暮らしを創る国民運動「デコ活」を推進するため、以下の施策を推進する。

- ・脱炭素のみならず食品ロス等の資源循環やネイチャーポジティブの実現を目的として、脱炭素につながる新しい豊かな暮らしを創る国民運動「デコ活」を推進し、自治体・企業・団体・消費者等とも連携を図りながら、国民・消費者の行動変容、ライフスタイル転換を強力に後押しする。また、マッチングファンド方式により、民間の資金やアイデア等を動員し、「新しい豊かな暮らし」を支える製品・サービスを効果的・効率的に社会に実装するためのプロジェクトを実施する。（環境省）
- ・「デコ活」における「デコ活アクション」の一つとして「食：感謝の心 食べ残しゼロ（食品の食べ切り、食材の使い切り）」を呼び掛ける。（環境省）

(6) 期限表示の正しい理解の促進と期限表示の在り方の検討

食品の期限表示の正しい理解の促進と期限表示の見直しについて、以下の施策を推進する。

- ・賞味期限と消費期限の違い等、期限表示の正しい理解が促進されるよう、賞味期限の愛称を「おいしいめやす」としてポスターによる周知等を実施する。(消費者庁)
- ・平成 17 年に厚生労働省及び農林水産省が策定した「食品期限表示の設定のためのガイドライン」について、期限表示の設定根拠や安全係数の設定等の実態を調査し、有識者から構成される検討会を設け、食品ロス削減の観点から見直す。その際、賞味期限が到来した食品で「まだ食べることができる食品」の取扱いについての具体的な検討も行い、食品寄附活動の促進につなげる。(消費者庁)【再掲】

(7) 食品ロスに伴う経済損失と環境負荷（温室効果ガス等）の試算及び普及啓発

国民各層が食品ロスを我が事として据え、行動変容を促すため、食品ロスに伴う経済損失と環境負荷（温室効果ガス等）を試算及び普及啓発を行うための以下の施策を推進する。

- ・食品ロスに伴う経済損失と温室効果ガス排出量を試算する方法を確立する。(消費者庁、農林水産省、環境省)
- ・食品ロス量の公表時に、経済損失と温室効果ガス排出量の試算値も併せて公表し、普及啓発を図る。(消費者庁、農林水産省、環境省)

(8) 地域主体によるモデル事業等の取組の強化

食品ロス削減の取組に係る先進的エリアをより多くの地域で創出するため、地域主体によるモデル事業等の取組を強化するための以下の施策を推進する。

- ・地域主体による食品ロス削減などの資源循環の取組を加速するため、自治体、大学、企業・業界団体、関係機関・関係団体等が参画する「サーキュラーエコノミーに関する産官学のパートナーシップ」を活用し、産官学連携によるサーキュラーエコノミー加速化事業を実施し、モデルケースとなるような「サーキュラーエコノミーの地域循環モデル」の構築を進める。(経済産業省)
- ・食品ロス削減対策と食品リサイクルの推進による食品廃棄ゼロエリアを創出・拡大するためのモデル事業を実施し、モデル事業を通して得られた知見や好事例等を他の地域・団体等に共有し横展開を図る。(環境省)
- ・食品の消費行動に伴う家計負担の軽減等にも資する mottECO や売れ残り食品廃棄防止等の食品ロス削減対策の地域実装を支援する。(環境省)

- ・食品事業者等からの寄附を促進し、地域における円滑な食品アクセスの確保を図るため、地方自治体や生産者、食品事業者、NPO、フードバンク・こども食堂・こども宅食、福祉に関する関係者等が連携して、買物困難者や経済的に困窮している者に対する食料提供を円滑にする地域の体制づくりを支援する。
(農林水産省、こども家庭庁、厚生労働省)【再掲】

(9) 学校給食を実施する学校や保育所、認定こども園、幼稚園への栄養教諭・栄養士等の配置拡大

食育等を通じて、食品ロス削減に関する理解と実践を促すため、学校給食を実施する学校や保育所、認定こども園、幼稚園への栄養教諭・栄養士等の配置拡大を図るための施策を推進する。

- ・学校給食や教科学習等を通じ、食品ロスを含めた食に関する現代的な課題の理解と実践を促すため、栄養教諭を中核とし、児童生徒に対する指導の充実を図る。(文部科学省)
- ・引き続き、栄養教諭に係る定数の改善に取り組むとともに、都道府県教育委員会等に対し、計画的な採用等を働きかける。(文部科学省)
- ・栄養教諭による現代的な課題を踏まえた食に関する指導のより一層の充実のため、栄養教諭への業務支援を通じた環境整備及び研修による指導力向上に取り組むとともに、食育教材や食の指導の評価の在り方について検討する。
(文部科学省)
- ・未就学児を対象に食品ロス削減を含めた食育等の取組を進めるため、保育所、認定こども園、幼稚園において栄養士や栄養教諭を配置するために必要な支援を実施する。(こども家庭庁、文部科学省)

(10) 国が主催するイベント等での食品ロス削減

大規模イベントにおける食品ロスの発生を抑制するとともに、多数の来場者に対して食品ロス削減の機運を醸成する機会を得るため、2025 大阪・関西万博を始めとする国が主催するイベント等での食品ロス削減を推進するための以下の施策を推進する。

- ・2025 大阪・関西万博において食品ロス削減の啓発活動を実施するため、博覧会協会等関係者と連携して具体的な検討を進める。(消費者庁)
- ・「2025 大阪・関西万博アクションプラン」に基づく、会場内におけるナッジを活用した来場者向けの食品ロス削減の啓発活動の実施に向け、効果的な手法を検討するとともに、実際に万博で使用する共通デザインを作成する。(消費者庁)

- ・ 2025 大阪・関西万博や 2027 国際園芸博覧会において、啓発活動を実施し、食品ロス削減を目指す。(消費者庁)
- ・ mottECO 注意喚起チラシの英語版を食品ロスポータルサイト等により発信し、国際イベント等での mottECO 実施を推進する。(環境省)

(11) ICT 等を活用した食品廃棄を防ぐ取組の推進

ICT 活用による需要予測の精度向上など、製造・卸・小売のサプライチェーンにおける食品廃棄を防ぐ取組を推進するため、以下の施策を推進する。

- ・ 民間事業者等が ICT を活用して「売れ残りを売り切る取組み」等の課題解決に必要な取組を支援する。(農林水産省)
- ・ 経済産業省が設立を主導し、製造・卸・小売の大手企業が加盟する「製・配・販連携協議会」において、サプライチェーンの効率化を進めるため、調査や実証、普及啓発、表彰等の活動を実施する。(経済産業省)
- ・ 食品関連事業者、フードバンク、こども食堂及び地方公共団体等、地域で食品の無償提供に関わる多様な主体のデータ連携を進めるための共通 API 等を作成し、地域における連携を支援する。(消費者庁)【再掲】

4. その他

1 から 3 までの施策のほか、基本方針に関する施策の進捗状況については、参考資料のとおり。

別紙 1 一定の管理責任を果たすことができる食品寄附関係者を特定するための食品寄附に関するガイドラインの策定の考え方

1. 食品関連事業者等からの食品の提供を受けて、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）は、食品ロス削減の観点のみならず、社会面においても高い社会的意義を有している。

この際、食品の提供については、寄附者（食品関連事業者等）とフードバンク等の寄附された食品を最終受給者に対して直接又は間接的に無償で提供する事業を行う者（以下「中間事業者」という。）との間では無償の譲渡契約が締結され、また、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⁴。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 4 のとおり、食品関連事業者等及び中間事業者はそれぞれ、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。こうした食品の提供に当たっての法的リスクが、食品の提供活動の阻害要因となっているのではないかと指摘もある。かかる観点から、食品ロスの削減の推進に関する法律第 19 条第 3 項⁵で、フードバンク活動のための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ことが国の努力義務と位置付けられたことを踏まえ、令和 2 年度以降、諸外国における状況を調査してきた。この調査の結果、例えば、米国の善きサマリア人の食品寄附法のように、食品衛生基準等を遵守した上で食品を無償で提供した場合、故意又は重過失の場合を除き、当該食品に起因する食品事故の民事上との法的責任を負わないとする立法措置を導入する国があることも明らかになり、食品提供側の法的責任の減免が食品寄附の促進につながるのではないかと意見も出ているところである。

⁴ 当事者間で明示的に書面で契約を交わした場合にとどまらず、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。

⁵ 第 19 条 国及び地方公共団体は、食品関連事業者その他の者から、未利用食品等まだ食べることができる食品の提供を受けて貧困、災害等により必要な食べ物を十分に入手することができない者にこれを提供するための活動が円滑に行われるよう、当該活動に係る関係者相互の連携の強化等を図るために必要な施策を講ずるものとする。

2 （略）

3 国は、第一項の活動のための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。

2. 食品寄附に係る法的責任、特に民事責任（損害賠償責任）（別紙4参照）については、関係者の意見として、特に、食品寄附を行う食品関連事業者からは、幅広く責任を追及されると食品寄附を躊躇せざるを得ないという意見（意見1-2（別紙3参照。以下同じ。））がある一方、フードバンクに負担や法的責任が集中するような制度への懸念（意見2-1）や、食品寄附の文化が定着していない日本において提供側の民事責任を減免する制度を導入した場合、食品寄附に係る食品の管理等への面でモラルハザードが生ずるのではないかと懸念（意見5-4）も示された。また、寄附品と非寄附品を区別するために経路の確認が必要という意見（意見1-3）、事務負担が過大であると仕組み自体が活用されないので、過大な負担にならないよう留意が必要（意見2-7）といった実行面での課題を指摘する意見もある。さらに、食品寄附のサプライチェーンの各主体が、責任を他に押し付け合うのではなく、どのように適切に責任をシェアするかという観点から検討すべきといった指摘（意見5-5）もあった。

また、法曹関係者からは、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、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（意見6-5）、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がある（意見6-6）、といった指摘があった。

以上のとおり、食品の寄附の民事責任の在り方については期待する意見もある一方、我が国に直ちに導入することについて慎重論が多かった。

3. 他方、食品寄附の促進という観点からは、食品寄附のサプライチェーンに関わる各主体の情報が不足している点（意見1-1）や、横流し等への懸念（意見1-4）から、一定の規律の中で、信頼性・透明性・継続性を高めるための基準や枠組みの整備（意見1-4、意見2-2、意見2-3）やフードバンク等中間事業者の底上げが必要（意見2-6）といった指摘があり、食品寄附のサプライチェーン全体で、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ることで、食品寄附への社会的信頼を高めることがまずは必要と考えられる。

4. 以上を踏まえると、食品ロスの削減の推進に関する法律第19条の規定を踏まえ、食品寄附に関わる各段階の事業者と関係省庁が連携して、食品の無償提供を行う食品寄附関係者（食品関連事業者等、中間事業者（フードバンク、フードパントリー等））の各主体が不法行為法上又は契約上の義務にかかわらず

果たすべき「一定の管理責任」の内容を示した「食品寄附に関するガイドライン」（仮称）を作成し、その定着を図ることが有益である。

このガイドラインにおいては、併せて、食品事故の未然防止のための具体的措置や、万が一の事故時に備えた保険の加入の促進（意見 1－6、意見 6－1）、現状の公的あるいは民間の支援措置等（意見 1－5）を盛り込むことが考えられる。

5. 食品の期限表示の見直し、上記のガイドラインの策定、当該ガイドラインに基づく一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者の特定、食品寄附関係者向けの保険の仕組みの検討等の一連の施策を実行後、一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品寄附活動を促進し、食品寄附に係るサプライチェーン全体への社会的信頼を高めていく。その上で、食品寄附ガイドライン運用後の食品寄附の実態把握、社会福祉や食品アクセスの確保の観点からの食品寄附促進の必要性、社会全体のコンセンサスの醸成等を踏まえ、一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品の寄附に伴って生ずる民事責任の在り方について、最終受給者の被害救済にも配慮した法的措置を講ずる。

別紙２ 外食時の食べ残しの持ち帰りのルールの整備及び食べ残しの持ち帰りを促進させるためのガイドライン策定の考え方

１．本来、飲食店等における食事の提供は、提供された場で食事をするを前提に提供されるものであり、食品ロス削減の観点からは、その場で食べきれる量を注文する、といった対応が望まれる。その上で、やむを得ず出てしまった食事の食べ残しについては、消費者自らの適切な管理を前提に、持ち帰って本人やその家族の飲食の用に供することが望ましいと考えられる⁶。

一方で、現状においては、消費者側において、食べ残しの持ち帰りに対する認識は低く（令和５年度第２回消費者生活意識調査問 18 回答（「持ち帰るという発想自体がなかった」が約 25％）、同問 19 回答（「持ち帰りを意識したことはない」が約 36％）、積極的に持ち帰りを意識している層は全体の３割にも満たない（同問 19 回答（「持ち帰った後の食品の管理は自分で注意すればよく、店側の十分な注意喚起や容器包装の提供を前提に、持ち帰りを認めるべき」が約 27％）。

他方、持ち帰りについて、「衛生的に気になる」（同問 18 回答で約 20％）、「持ち帰りたかったが、飲食店から拒否された」（同問 18 回答で約 18％）といった声もあったところであり、消費者による持ち帰りの促進に当たっては、持ち帰りに対する認識の向上に加え、衛生面での手当てや、飲食店側の協力を求めていく必要がある。

２．食べ残しの持ち帰りの法的な取扱いについては、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きたとは言い難いとの指摘（意見 6－3）もあり、実際、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ではなく、そもそも緩和する余地がないといった指摘（意見 3－1）や、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とといった指摘（意見 6－4）もある。

そのような食べ残しの持ち帰りについての法的関係が不明瞭である状況も背景に、食べ残しの持ち帰りに係る詳細な共通ルールがない（意見 3－3）、持ち帰りたいたいという顧客と事業者の両方が安心して提供できるような現場向けのガイドラインがあるとよい（意見 3－2）、持ち帰りが自己責任であるとしてもその取扱いについて明確なガイドラインが必要（意見 5－3）といった、一定のガイドラインの策定を求める声がある。

⁶ 食品ロスの削減の推進に関する法律第 6 条では、消費者には食品ロス削減の重要性についての理解・関心を深め、自主的に取り組むよう努める役割が求められている。

3. そこで、法的関係の不明瞭さについては、これまで法曹関係者等へのヒアリングも踏まえ、食品ロス削減推進会議幹事会での議論を経て、一つの試案（別紙5参照）の整理を試みたところであるが、引き続き、関係者・有識者を交えた議論が必要である。

その上で、食べ残しの持ち帰りについては、上記のとおり、何よりも消費者側の理解と自主的な取組の促進が重要である。

したがって、食品ロス削減に向けた食べ残しの持ち帰りを促進する上では、法的関係の整理を引き続き行った上で、消費者側及び飲食店側の理解を基にした民事上の紛争リスクの低減に資するガイドラインの作成を行い、その周知を図ることが有効であると考えられる。

4. また、食べ残しの持ち帰りについては、持ち帰りを前提とする食事と、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（意見4-1）、事故を防ぐための、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といった指摘に加え、飲食店側、消費者側双方に、衛生面での懸念が見られるところである。

実際、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り、飲食店側においても、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（意見3-4）。

そのため、食品衛生に関するガイドラインにおいては、食べ残しの持ち帰り場面において、その食品衛生上の取扱いに関する事項を整理することが、飲食店側と消費者側双方の食べ残しの持ち帰りに対する共通の意識を持たせる上で有効であると考えられる。

別紙３ ステークホルダー・有識者の意見、消費者アンケートの結果（参考）

１．ステークホルダー・有識者の意見

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や会議での議論の結果、以下のような意見が聞かれた。

（食品関連事業者等（寄附者））

- ・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。寄附側が適切な団体を選べるような仕組みを整備する必要。（意見１－１）
- ・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。法的整理の在り方についての検討が必要。（意見１－２）
- ・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。（意見１－３）
- ・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。一定の規律の中で、信頼性・透明性・継続性を高めるための基準や枠組みの整備が必要。（意見１－４）
- ・税制上の優遇を拡大することが寄附の促進につながる。（意見１－５）
- ・最終受給者保護のため、保険加入などの促進の仕組みを検討する必要。（意見１－６）
- ・大企業以外の、地域に即した企業が参加できる環境整備が必要。（意見１－７）

（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。（意見２－１）
- ・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。（意見２－２）
- ・一定の基準を満たすフードバンクに認証を行い、その団体に免責を適用すべき。（意見２－３）
- ・まずはモデル事業などで試行的に取り組んではどうか。（意見２－４）
- ・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つながらない。（意見２－５）
- ・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。（意見２－６）
- ・新たな仕組みを作るのであれば、事務負担が大きすぎると仕組み自体が活用されず、また、かえって食品寄附が減少する可能性がある。（意見２－７）

- ・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。(意見 2-8)

(食事提供事業者)

- ・食べ残しの持ち帰りについて、提供までは飲食店側の責任だが、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。(意見 3-1)
- ・行政庁のお墨付きがあると取組を進めやすい。持ち帰りしたいという顧客と事業者の両方が安心して提供できるような現場向けのガイドラインがあると良い。(意見 3-2)
- ・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できた(mottECO)。ただし、詳細は各事業者の判断。(意見 3-3)
- ・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。(意見 3-4)

(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。(意見 4-1)
- ・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。(意見 4-2)

(有識者)

- ・法的責任を減免する制度の検討に当たって、寄附企業と中間事業者の双方を対象とすべき。(意見 5-1)
- ・寄附を受けた食品を扱う団体として配慮事項を守る宣誓書を提出するなどの措置が必要。(意見 5-2)
- ・食事の持ち帰りは基本的に自己責任であるが、その取扱いについての明確なガイドラインが必要。(意見 5-3)
- ・食品寄附についての国際比較では、海外はリスクを取ってでもやろうという意識が非常に強く、免責はその現状追認であり、日本ではやり方を失敗するとモラルハザードが起こる懸念がある。(意見 5-4)
- ・食品寄附のサプライチェーンの中で責任を押し付け合うのではなく、どのように適切に責任をシェアするかという観点が重要。(意見 5-5)

(法曹・法学者)

- ・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。(意見 6-1)
- ・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マム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、メリットの一つとされる。(意見 6-2)
- ・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。(意見 6-3)

- ・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。（意見 6－4）
- ・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。（意見 6－5）
- ・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。（意見 6－6）

（消費者団体）

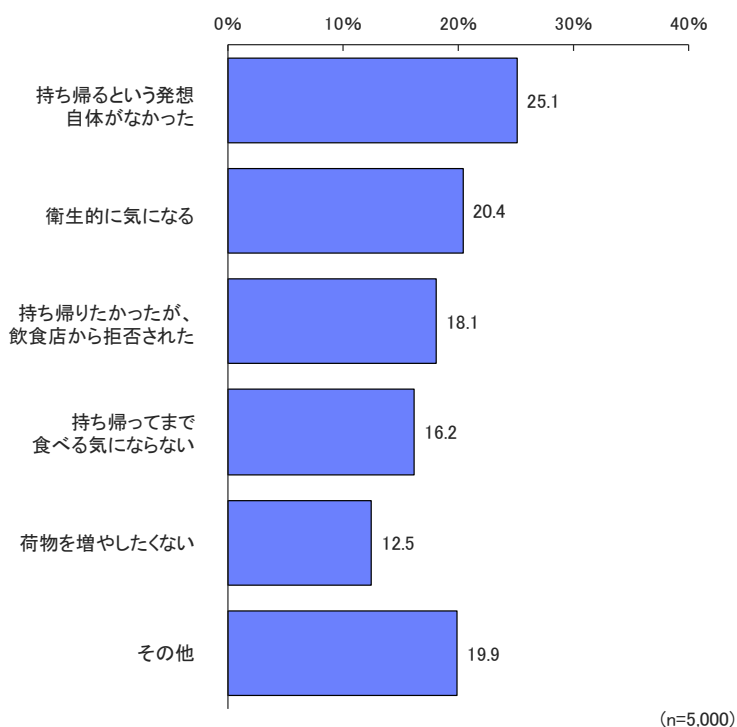
- ・事業者責任を果たす体制を残すべき。消費者の自己責任とすべきではない。（意見 7－1）
- ・賞味期限、消費期限の違いなどの消費者教育を推進すべき。（意見 7－2）
- ・何らかの責任を緩和する仕組みは、食品提供事業者のみならずフードバンクの活動も同じように位置付けるべき。（意見 7－3）

2. 消費者アンケートの結果

また、消費者庁において、令和5年8月31日から9月3日にかけて実施した「令和5年度第2回消費生活意識調査⁷」によれば、食べ残しの持ち帰りについて、消費者から以下のようなアンケート結果が得られた（抜粋）。

問 18. 直近1年間についてお聞きます。飲食店で食べきれなかった料理を持ち帰らなかった理由として、以下の項目のうち、当てはまるものを全てお選びください。（複数回答）

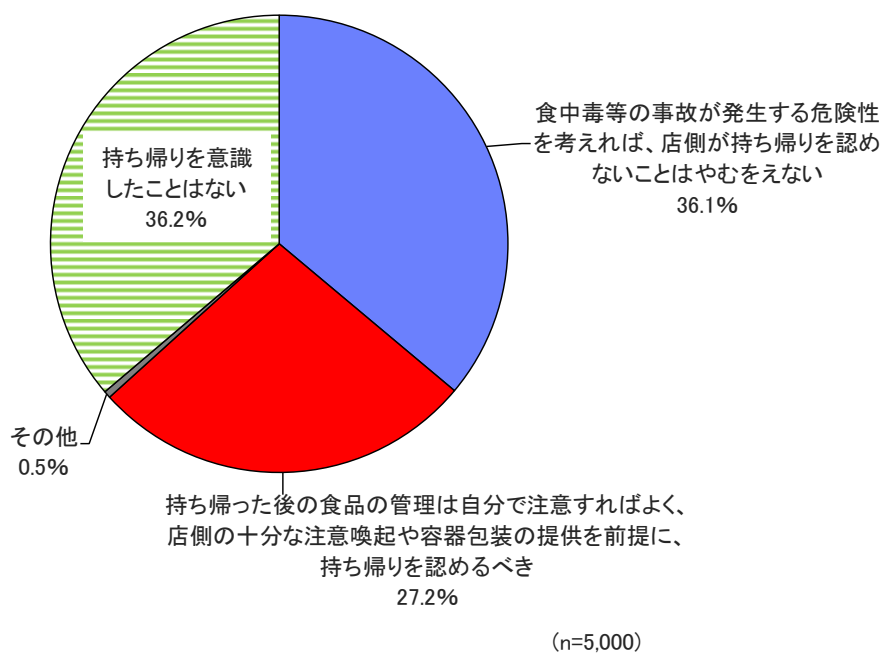
飲食店で食べきれなかった料理を持ち帰らなかった理由の上位は、「持ち帰るという発想自体がなかった（25.1%）」と回答した割合が最も高く、次いで「衛生的に気になる（20.4%）」、「持ち帰りたかったが、飲食店から拒否された（18.1%）」となっている。



⁷ インターネットを利用したアンケート調査であり、5000 サンプルを人口構成比に応じて割り付けして実施（7段階の男女（15～19 歳、20～29 歳、30～39 歳、40～49 歳、50～59 歳、60～69 歳、70 歳以上））

問 19. 飲食店で食べきれなかった料理を持ち帰ることについて、飲食店側は、持ち帰った以降の不適切な管理によって食中毒等の事故が発生することを危惧し、持ち帰りを認めないことがあります。こうした店側の対応について、あなたはどのように思いますか。当てはまるものを一つお選びください。（単一回答）

食べきれなかった料理を持ち帰ることを飲食店側が認めないことについて、「食中毒等の事故が発生する危険性を考えれば、店側が持ち帰りを認めないことはやむをえない」と回答した人の割合は4割弱（36.1%）となっている。一方で、「持ち帰った後の食品の管理は自分で注意すればよく、店側の十分な注意喚起や容器包装の提供を前提に、持ち帰りを認めるべき」と回答した人の割合は3割弱（27.2%）となっている。



別紙4 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、当該フードパントリー・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5 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（試案）

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という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に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おいて、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、製造物責任や食品衛生法上の義務違反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、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、持ち帰る食品の種類、また持ち帰る際の食品の状態等を踏まえ、例えば消費期限や食べる際の注意点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。