

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	フードバンクの現状と課題—困窮者支援の観点から—
他言語論題 Title in other language	Food Banks in Japan: Feeding the Hungry
著者 / 所属 Author(s)	齊藤 真生子 (SAITO Maiko) / 農林環境課
書名 Title of Book	格差、分配、経済成長 総合調査報告書 (Inequality, Distribution and Economic Growth)
シリーズ Series	調査資料 2022-3 (Research Materials 2022-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2023-03-16
ページ Pages	153-171
ISBN	978-4-87582-904-1
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	フードバンク、食の貧困・格差、食料支援、生活困窮者自立支援制度
摘要 Abstract	我が国における食の貧困・格差の顕在化を受け、近年、困窮者への食料支援の観点から社会的・政策的関心が高まっているフードバンクについて、概要や政策動向、推進に向けた論点を整理する。

- \* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- \* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# フードバンクの現状と課題

## —困窮者支援の観点から—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
農林環境課 齊藤 真生子

### 目 次

はじめに

#### I 食の貧困・格差の状況

- 1 食料の困窮経験の有無
- 2 家計における食料消費の状況
- 3 食生活・栄養摂取の状況
- 4 コロナ禍以降の動向

#### II 我が国のフードバンクをめぐる状況

- 1 フードバンクの概要
- 2 社会保障制度とフードバンクとの関係
- 3 フードバンク関連施策の概要

#### III フードバンク推進に向けた論点と諸外国等の取組

- 1 食品寄附の促進
- 2 フードバンクの食品調達に係る公的支援
- 3 フードバンクの組織基盤強化・運営支援

おわりに

キーワード：フードバンク、食の貧困・格差、食料支援、  
生活困窮者自立支援制度

## はじめに

我が国では、バブル経済崩壊後の非正規雇用の拡大に伴う所得格差の拡大という構造的要因に加え、近年においては、各種の特殊要因（コロナ禍での国内経済の低迷、ロシアによるウクライナ侵攻や円安の進展などに起因する食料価格高騰）が、低所得者の貧困化に拍車をかけている。そのような中、貧困の一側面として、経済的理由で必要な食料を確保できないといった「食の貧困」が顕在化し、フードバンク<sup>(1)</sup>が行う食料支援のニーズが広がっている。従来、我が国のフードバンクについては、余剰食品の有効利用を通じて、食品ロス削減に資する取組としての位置付けが中心であったが、近年、特にコロナ禍以降は、困窮者<sup>(2)</sup>への食料支援策として、社会的・政策的な関心が高まっている。

そこで、本稿では、困窮者への食料支援の観点から、我が国におけるフードバンクの現状を整理し、今後の活動推進に向けた課題を検討する。Iで、我が国における食の貧困・格差の状況を概観した上で、IIにおいて、フードバンクの活動の進展状況や社会保障制度との関係、関連施策の動向を整理する。最後に、IIIで、フードバンク推進に向けた主な論点について、諸外国・地域及び国内の政策事例等を紹介するとともに、今後の取組を進める上での課題を検討する。

## I 食の貧困・格差の状況

政策、学術のいずれの分野においても「食の貧困」の定義は確立されていない。米国を始めとする諸外国（先進国）では、国レベルでは十分な食料が供給されている中で、経済的理由等により質・量の両面で適切な食料へのアクセスが制限されている個人又は世帯を把握するための指標や測定手法開発の取組が見られる<sup>(3)</sup>。一方、我が国では、2000年代後半以降、国民の生活や栄養摂取状況等に関する公的調査の中で、世帯の経済状況と食料購入や食生活の状況を関連付けた調査項目が含まれるようになったが、「食の貧困」に特化した継続的な調査は実施

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和4（2022）年12月5日である。

- (1) フードバンクとは、規格外、商品の入替えなどの理由で、品質上の問題はないのに廃棄されている食品を引き取り、困窮者や福祉施設などへ無償で提供する活動・団体である。食品メーカーや流通・小売業者から寄附された余剰食品を一時的にストックし、必要などころへ配分することから、食品の銀行（フードバンク）と呼ばれる。「フードバンク」『日本大百科全書』JapanKnowledge Lib（有料オンライン辞書）
- (2) 本稿では、社会・経済的理由で生活に困窮する人々を指して「困窮者」の語を用いる。ただし、生活困窮者自立支援制度に係る記述（II-2）においては、同制度の根拠法での定義（脚注38）に従い「生活困窮者」の語を用いる。
- (3) 1960年代に貧困層の飢餓・栄養悪化が社会問題化した米国では、早くから食の貧困に関連する指標化や測定方法の研究開発が先進的に進められてきた経緯がある。1995年以降は、「1990年全国食生活調査及び関連研究に関する法律」（The National Nutrition Monitoring and Related Research Act of 1990, P.L.101-445, 104 Stat. 1034(1990)）に基づき、毎年、米国情勢調査局が「食料不安（food insecurity）」に関する調査を実施し、米国農務省経済調査局が調査結果を分析した報告書を公表している。なお、「食料不安」は、米国農務省によれば、「低位の食料確保（low food security）」と「非常に低位の食料確保（very low food security）」から成る。「低位の食料確保」は、食事の質、多様性、望ましさの点で劣るものの、食料摂取の量及び通常の食事パターンに実質的な影響が見られない世帯、「非常に低位の食料確保」は、過去1年の間、食料入手のための金銭及びその他の手段の欠如により、世帯員のうち1人以上の食事パターンが阻害され、食料摂取の量が減少した世帯、として分類されている。National Research Council, *Food insecurity and hunger in the United States: An assessment of the measure*, Washington D.C.: The National Academies Press, 2006, pp.23-40. <<https://doi.org/10.17226/11578>>; "Measurement," October 17, 2022. U.S. Department of Agriculture Economic Research Service website <<https://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/food-security-in-the-u-s/measurement/>>

されていない。

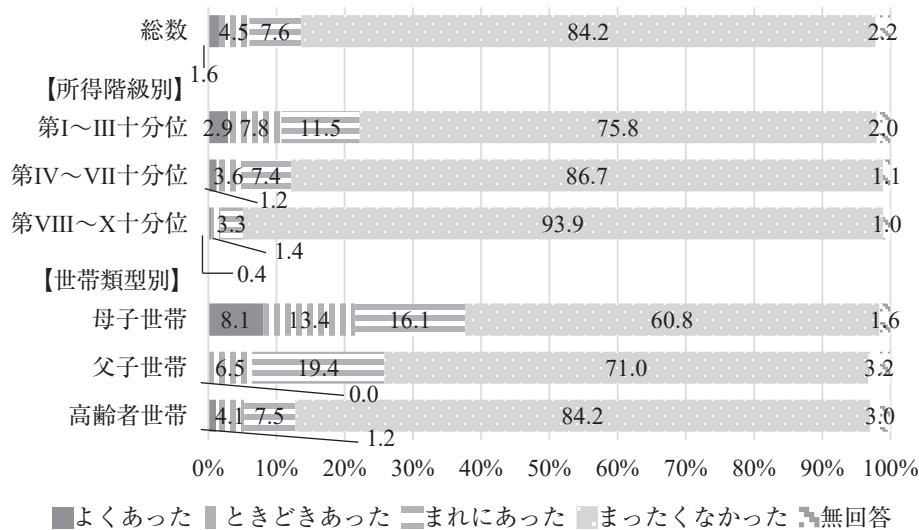
以下、Iでは、我が国における食料の困窮経験の有無に関する公的調査、家計の食料関係消費や食生活・栄養摂取状況と所得階層等の関係について分析した公的調査や学術研究、コロナ禍や食料価格の高騰下における母子世帯の困窮状況に関する民間調査を紹介する。

### 1 食料の困窮経験の有無

国立社会保障・人口問題研究所が平成29（2017）年に実施した「生活と支え合いに関する調査」<sup>(4)</sup>では、過去1年間に経済的な理由で家族が必要とする食料が買えなかった経験を持つ世帯の割合は、「よくあった」では1.6%、「ときどきあった」では4.5%、「まれにあった」では7.6%であり、計13.6%（四捨五入の関係で合計と内訳は一致しない。）の世帯が食料の困窮を経験していた（図1）。

所得階層十分位<sup>(5)</sup>を基にした所得階級のグループ別に見ると、食料の困窮を経験したことがある世帯の割合は、第I～Ⅲ十分位で22.2%、第Ⅳ～Ⅶ十分位で12.2%、第Ⅷ～Ⅹ十分位で5.1%であり、所得階級間で食料困窮経験に格差が生じている。また、母子世帯では食料困窮経験がある世帯の割合は37.6%であり、「よくあった」と回答した世帯の割合も8.1%に及んでいる。

図1 食料困窮経験のある世帯の割合（2017年）



(注) 「あなたの世帯では、過去1年の間に、お金が足りなくて、家族が必要とする食料が買えないことがありましたか。ただし、嗜好品は含みません。」という質問に対する回答の集計結果。

(出典) 「生活と支え合いに関する調査2017年」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450433&tstat=000001036581>> を基に筆者作成。

(4) 我が国の世帯構成と家計の実態、家族や地域の人々とのつながりや支え合いの実態、個人の社会・経済的な活動の実態、生活や居住の状況、社会保障制度が果たしている役割等の把握を目的とし、国立社会保障・人口問題研究所の「社会保障・人口問題基本調査」の一環として、平成19（2007）年以降ほぼ5年ごとに調査が実施されている。「生活と支え合いに関する調査（旧：社会保障実態調査）」国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイト <[https://www.ipss.go.jp/site-ad/index\\_Japanese/ss-seikatsu-index.html](https://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/ss-seikatsu-index.html)>; 国立社会保障・人口問題研究所「2017年 社会保障・人口問題基本調査 生活と支え合いに関する調査—結果の概要—」2018, p.1. <<https://www.ipss.go.jp/ss-seikatsu/j/2017/seikatsu2017summary.pdf>>

(5) 等価可処分所得（18歳以上の世帯員の年間の可処分所得の合計値を世帯の可処分所得とし、それを世帯人数の平方根で除して世帯人員の違いを調整した値）がある世帯を10階級に区分したもの。第I十分位が最も等価可処分所得が低い階級、第X十分位が最も高い階級となる。



## 2 家計における食料消費の状況

家計消費支出において、食料は基礎的支出（必需品）に分類され、消費支出の約4分の1を占める最大の費目である<sup>(6)</sup>。このことを踏まえ、貧困・格差の広がり、家計の食料消費や低所得世帯における食料確保にもたらす影響を定量的に把握するため、家計消費に関する政府統計のデータを用いた研究が、研究者等により行われている。

所得階層別に見た食料消費の長期的趨勢（すうせい）に関する分析<sup>(7)</sup>では、全国消費実態調査のデータ<sup>(8)</sup>に基づく平成6（1994）年から平成26（2014）年の食料消費関係指標の変化がまとめられている（表1）。対象期間において、全ての所得階層で可処分所得は減少し、これに対応して消費支出全体も減少している。所得階層別の変化率を見ると、消費支出全体と食料消費支出の対照的な傾向が看取され、所得階層が高く（低く）なるほど、消費支出全体の減少率が高まる（抑えられる）半面、食料消費支出の減少率は抑えられる（高まる）。また、貯蓄率は低所得層では減少し、高所得層では上昇している。これらの指標の変化は、可処分所得が減少する中、高所得層では、食料消費支出についてできるだけ維持しながら食料以外の消費支出を抑制する結果、貯蓄率を上昇（平均消費性向は低下）させているのに対し、低所得層では、食料消費支出を抑制しつつ、貯蓄率を低下（平均消費性向は上昇）させながら、食料以外の消費支出を賄っている状況を示唆しているとされる<sup>(9)</sup>。

また、平成16（2004）年全国消費実態調査のデータを用いた、貧困世帯の食料消費に関する分析<sup>(10)</sup>では、貧困母子世帯（平均世帯員数2.65人）<sup>(11)</sup>について、1世帯1日当たりの食料支

表1 所得階層別の現役世帯の食料消費等の変化（1994～2014年）

	低所得層	中所得層	高所得層
可処分所得(%)	▲ 19.0	▲ 13.2	▲ 14.7
消費支出全体(%)	▲ 12.3	▲ 13.5	▲ 18.0
うち食料消費支出(%)	▲ 20.6	▲ 17.6	▲ 11.3
貯蓄率(%ポイント)	▲ 7.2	0.2	2.1

(注) 数値は名目ベース。人口構成の変化（主に高齢化の進展）による食料消費への影響を除くため、対象世帯を現役世帯（世帯主が65歳未満の勤労者世帯）に限定している。所得階層は、等価所得での五分位のうち、低所得層は第Ⅰ五分位、中所得層は第Ⅱ五分位～第Ⅳ五分位、高所得層は第Ⅴ五分位をとっている。▲はマイナスを意味する。

(出典) 小嶋大造「所得格差と家計のフード・インセキュリティー食料需要・供給の地域性にもとづく食料政策を展望して」『農業と経済』2021秋, p.138, 表1。

(6) 令和3年の総世帯の消費支出に占める食料費の割合は、26.6%。総務省「家計調査 家計収支編 総世帯 詳細結果表」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000032195880&fileKind=0>>

(7) 小嶋大造「格差と食料—所得階層別に見た食料消費の長期的趨勢と価格上昇反応—」『日本農業年報』65号, 2019.12, pp.47-49; 同「所得格差と家計のフード・インセキュリティー食料需要・供給の地域性にもとづく食料政策を展望して」『農業と経済』2021秋, pp.136-145。

(8) 「全国消費実態調査」は、家計の収入・支出及び貯蓄・負債、耐久消費財、住宅・宅地などの家計資産を5年ごとに調査する、政府の基幹統計調査。2019年調査は全面的な見直しにより「全国家計構造調査」と調査名を変更して実施された。同調査を含む公的調査の結果については、公益性のある学術研究への活用を行う場合、調査対象の秘密の保護を図った上で、個票形式のデータを提供するサービスが行われている。

(9) 可処分所得のうち、消費に向けられる割合を平均消費性向、貯蓄に回される割合を平均貯蓄性向（貯蓄率）という。平均消費性向と平均貯蓄性向の和は1となる。

(10) 谷顕子・草薙仁「日本の貧困世帯における食料消費の特徴—母子世帯を対象とした実証分析—」『農業経済研究』88(4), 2017.3, pp.406-409. <[https://www.jstage.jst.go.jp/article/nokei/88/4/88\\_406/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/nokei/88/4/88_406/_pdf/-char/ja)>

(11) 同研究では、母親と未婚の子から成る母子世帯のうち、等価可処分所得が貧困線（等価可処分所得の中央値の半分の額。2004年基準では145万円。）以下の世帯を「貧困母子世帯」としている。平成16年全国消費実態調査のデータに基づく分析では、母子世帯のうち貧困世帯は41.5%を占める。

出（菓子類、飲料、酒類を除く。）が1,100円程度と、極めて低い水準にあることが指摘されている。

### 3 食生活・栄養摂取の状況

公衆衛生の分野では、地域や社会経済状況の違いによる集団間の健康状態の差である「健康格差」の実態やメカニズムの解明、その解消に向けた政策対応の必要性が指摘されている<sup>(12)</sup>。不適切な食生活・栄養摂取は、健康格差をもたらす要因の1つとされるが<sup>(13)</sup>、我が国においても、経済的要因により食生活・栄養摂取に差が生じている実態が報告されている。

成人については、「平成30年国民健康・栄養調査報告」（平成30（2018）年11月実施）<sup>(14)</sup>において、男女ともに世帯所得200万円未満の世帯員では、世帯所得600万円以上の世帯員に比較して、「主食・主菜・副菜を組み合わせる食べている食事を1日2回以上食べる頻度」が「ほとんど毎日」と回答した者の割合が有意に低く、「ほとんどない」と回答した者の割合が有意に高いことが確認されている。「主食・主菜・副菜を組み合わせる食べることができない理由」について、「食費の余裕がない」と回答した者の割合は、200万円未満の世帯員で、600万円以上の世帯員に比較して、男女ともに有意に高くなっている。また、食品の摂取状況に関しては、200万円未満の世帯員で、600万円以上の世帯員に比較して、男女ともに肉類、乳類、エネルギーの摂取量が有意に低くなっている。

子供については、栄養学者らの研究グループが、平成25（2013）年に東日本4県6市町村の小学5年生とその保護者を対象として実施した実態調査の結果を基に、世帯の社会経済状況と子供の食生活や食品・栄養素の摂取状況との関係についての分析を行っている<sup>(15)</sup>。一連の研究では、低収入層の子供は、そうでない層に比べて、朝食抜きになりがちで、インスタントや加工品等の摂取が多いこと、食品群では魚介類や野菜の摂取量が少なく、その結果、栄養素ではたんぱく質やビタミン、ミネラルの摂取量が少ないこと等が報告されている。

### 4 コロナ禍以降の動向

コロナ禍では、女性の就業が多いサービス業等の接触型産業が行動制限の影響を大きく受けたことや、非正規雇用者が雇用調整の対象になりやすいことから、総じて女性（特に非正規雇用の女性）の雇用に大きな被害をもたらしたとされる。中でも、就業者である母親の非正規雇用率が高いこと等により、コロナ禍以前から所得水準が低く、経済的に厳しい状況にあった母子世帯の生活困窮が懸念されている<sup>(16)</sup>。

(12) 近藤克則『健康格差社会—何が心と健康を蝕むのか— 第2版』医学書院, 2022, pp.2-25.

(13) 福田吉治「2節 健康格差社会と栄養」ヘルスケア総合政策研究所企画・編集『2012年度版国民の栄養白書』日本医療企画, 2012, pp.46-47.

(14) 厚生労働省「平成30年国民健康・栄養調査報告」2020.3, pp.36-37. <<https://www.mhlw.go.jp/content/000681199.pdf>>

(15) 裕野佐也香ほか「世帯の経済状態と子どもの食生活との関連に関する研究」『栄養学雑誌』75(1), 2017.2, pp.19-28. <<https://doi.org/10.5264/eiyogakuzashi.75.19>>; Nobuko Murayama et al., "Household income is associated with food and nutrient intake in Japanese schoolchildren, especially on days without school lunch," *Public Health Nutrition*, 20(16), 2017.11, pp.2946-2958. <<https://doi.org/10.1017/S1368980017001100>> 一連の研究結果を一般読者向けに解説したものとして次の文献がある。村山伸子「第2章 子どもの食格差と栄養」阿部彩ほか編著『子どもの貧困と食格差—お腹いっぱい食べさせたい—』大月書店, 2018, pp.27-48.

(16) 厚生労働省『令和3年版厚生労働白書—厚生労働行政年次報告—』2021, pp.6, 86-87. <<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/20/dl/1-01.pdf>>

内閣府が令和3(2021)年2~3月に実施した「令和2年度子供の生活状況調査」<sup>(17)</sup>によると、新型コロナウイルス感染症の拡大により学校が休校する前(令和2(2020)年2月以前)から比べて変化があった内容について、「お金が足りなくて、必要な食料や衣服を買えないこと」が「増えた」割合は、ふたり親世帯が8.8%に対し、母子世帯では24.3%となっている<sup>(18)</sup>。

また、コロナ禍が長期化する中、2022年にはウクライナ情勢や円安等の影響で食料価格が上昇したことにより<sup>(19)</sup>、家計負担の増加が指摘されている<sup>(20)</sup>。2022年6月に認定NPO法人グッドネーバーズ・ジャパン(GNJP)<sup>(21)</sup>が実施した、ひとり親世帯の物価高への対応状況等に関するアンケート調査では、回答者の94.3%が2022年以降に食品・日用品・サービスの値上がりを実感しており、また、物価高騰を受けて削減している出費として最も多く挙げられたのは「食費」(値上がりを実感したと回答した人の74%)であった<sup>(22)</sup>。2022年11月に認定NPO法人キッズドア<sup>(23)</sup>が実施した、困窮子育て家庭に対するアンケート調査<sup>(24)</sup>においても、99%が食品価格の高騰を実感し、84%が家計維持のため食費を減らしていると回答している。また、63%が子供の食事状況について「肉・魚を減らした」、49%が子供の食事を確保するため「親の食事を減らしたり抜いたりしている」と回答している。

## II 我が国のフードバンクをめぐる状況

フードバンクは1960年代後半の米国を起源とし<sup>(25)</sup>、カナダ(1981年)、フランス(1984年)、

(17) 子供の貧困対策を進めるに当たっての課題や施策の効果等を確認するための基礎資料を得ることを目的として、全国の子供(中学2年生)及びその保護者を対象として実施された。子供の貧困に関しては、従来も地方自治体での調査は実施されていたが、国による全国レベルでの調査は当該調査が初めての試みとなる。内閣府政策統括官(政策調整担当)「令和3年子供の生活状況調査の分析報告書」2021.12, pp.13, 146. <<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/chousa/r03/pdf-index.html>>

(18) 同上, p.94.

(19) 変動幅の大きい生鮮食品を除く食料の消費者物価指数(2022年10月値)は106.7(2020年=100、前年同月比+5.9%)、生鮮食品を含む食料の消費者物価指数は107.1(前年同月比+6.2%)となっている。総務省「2020年基準消費者物価指数 全国2022年(令和4年)10月分」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000032253054&fileKind=2>>

(20) 「参院選7・10 エンゲル係数↑家計圧迫 食料高騰の影響最大に「食費月1万円増」『東京新聞』2022.7.4;「物価上昇、中低所得層の生活直撃 「スクリーフレーション」が深刻化」『朝日新聞』2022.7.23.

(21) 海外での支援活動のほか、国内事業としてひとり親世帯を対象としたフードバンク事業「グッドごはん」を運営するNPO法人。「グッドネーバーズ・ジャパンとは」GNJPウェブサイト <[https://www.gnjp.org/gn/gnjp/#gnjp\\_2](https://www.gnjp.org/gn/gnjp/#gnjp_2)>

(22) アンケート調査はフードバンク事業「グッドごはん」の利用者(首都圏及び近畿圏)を対象に実施された(有効回答数:1,267名)。GNJP「【アンケート】物価高騰がひとり親家庭の生活を直撃「給食を2,3人前食べてきてもらって、夕食は一品またはゼロ」」2022.7.8. PR TIMESウェブサイト <<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000063.000005375.html>>

(23) 国内の子供の学習支援のほか、コロナ禍以降は、給食がなくなる夏休み期間の困窮子育て世帯への食料配付等も実施するNPO法人。「キッズドアについて一団体概要」キッズドアウェブサイト <<https://kidsdoor.net/about/outline>>

(24) アンケート調査は、キッズドアが支援を行っている困窮子育て家庭の保護者を対象として実施された(回答数:1,846)。同NPO法人の支援世帯は、年収200万円未満が約6割、年収300万円未満が約9割を占める。「困窮子育て世帯7割「家計とても厳しい」」『朝日新聞』2022.11.29, 夕刊;「<緊急食料支援>子どもたちに年末年始の食卓を—40年ぶり水準の物価高—」キッズドアウェブサイト <<https://congrant.com/project/kidsdoor/5627>>

(25) 1960年代後半、アリゾナ州フェニックスにおいて、炊き出しのボランティア活動に携わっていたJohn van Hengel氏が、廃棄される予定の食品を必要とする人々に配付するために創設したSt. Mary's Food Bankが、フードバンクの始まりとされる。大原悦子『フードバンクという挑戦—貧困と飽食のあいだで—』(岩波現代文庫, 社会297) 岩波書店, 2016, pp.31-33.

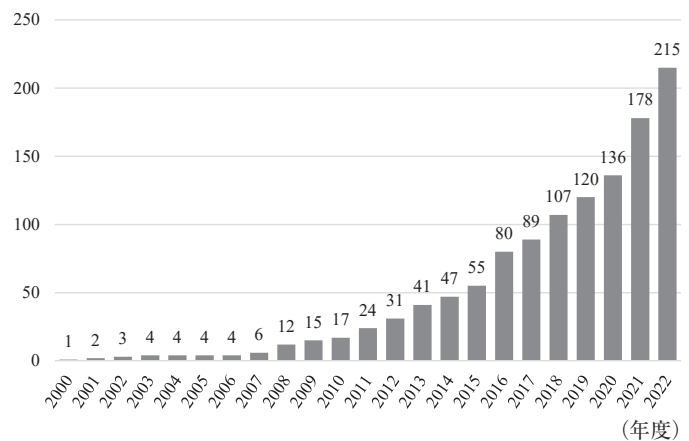


韓国（1998年）等、世界各国に活動が広がった<sup>(26)</sup>。諸外国に比べ、我が国のフードバンクの歴史は浅く、平成12（2000）年に現在の認定NPO法人セカンドハーベスト・ジャパン（東京都）が活動を始めたのが最初とされるが<sup>(27)</sup>、Iで述べた食の貧困・格差の状況を受けて、近年、特にコロナ禍の長期化や食料価格高騰等の中、困窮者に対して食料支援を行う取組として、政策的・社会的な期待が高まっている<sup>(28)</sup>。以下、IIでは、我が国におけるフードバンクの概要、社会保障制度とフードバンクの関係性、フードバンク関連施策の概要と近年の政策的位置付けの変化について整理する。

## 1 フードバンクの概要

農林水産省の調査では、2022年10月末時点で215団体がフードバンク活動を行っていることが確認されており、特に2010年代半ば以降、急速に団体数が増加している（図2）<sup>(29)</sup>。地域的な広がりについては、東京都（19団体）及び神奈川県（14団体）を含む関東エリアが多いが、全都道府県で1団体以上が活動している<sup>(30)</sup>。フードバンク活動を行っている団体を法人格別に見ると、全体の49%がNPO法人（うち認定NPO法人5%）と約半数を占め、次いで法人格のない任意団体が30%、一般社団法人が10%、社会福祉法人が5%となっている<sup>(31)</sup>。また、地方自治体の事業としてフードバンクを運営している事例（群馬県太田市、同前橋市、同桐生市、

図2 我が国のフードバンク団体数の推移



（出典）2000～2021年度については消費者庁消費者教育推進課食品ロス削減推進室「食品ロス削減関係参考資料」（令和4年9月29日版）、p.89; 2022年度については農林水産省「各フードバンク活動団体の活動概要（215団体：令和4年10月31日時点）」<[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-40.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-40.pdf)>を基に筆者作成。

<sup>(26)</sup> 小林富雄「第1章 フードサプライチェーンにおける寄附行動—フードバンクの国際比較におけるフレームワーク—」小林富雄・野見山敏雄編著『フードバンクの多様性とサプライチェーンの進化—食品寄付の海外動向と日本における課題—』筑波書房、2019、p.17; 田中俊弘「カナダにおけるフードバンクの展開と現状」『麗澤レビュー』26巻、2020.9、p.6.<<http://id.nii.ac.jp/1046/00001161/>>

<sup>(27)</sup> 「団体の歴史」セカンドハーベスト・ジャパンウェブサイト<<https://2hj.org/about/history/>>

<sup>(28)</sup> 困窮者への食料支援策としてのフードバンクの位置付けをめぐっては、フードバンクが早くから発展した欧米諸国において、食の貧困は、所得格差や労働・社会保障政策の不備によって生じているものであり、民間の慈善事業（フードバンク等）ではなく、行政による所得保障制度を通じて是正されるべきとの趣旨で、フードバンクを批判する論説も見られる。一方、我が国では、フードバンクによる食料支援を社会保障制度の体系の中にどう位置付けるべきかについて、本格的に論じた研究は限られている。そのような中、日本福祉大学の角崎洋平准教授は、所得保障の重要性を認めた上で、所得保障制度を補完する仕組みとしてのフードバンクを評価している。具体的には、①災害や不況といった外在的要因により所得（貨幣）を適切な食料に変換できないケース、②家計管理能力の低下・欠如、調理技術や知識の欠如等の個人の内在的要因により、所得（貨幣）が確保されていても適切な食料や栄養が確保できないケースにおいて、フードバンクによる緊急的な食料支援や、食料支援を伴う内在的要因の改善・解消に向けた取組が有効であるとしている。Graham Riches and Tiina Silvasti, eds., *First world hunger revisited*, 2nd ed., London: Palgrave Macmillan, 2014, pp.191-208; 角崎洋平「第2章 社会保障システムにおけるフードバンクの意義と役割」佐藤順子編著『フードバンク』明石書店、2018、pp.43-68。

<sup>(29)</sup> 2022年10月末時点で、農林水産省が活動を把握している215団体の活動概要をまとめた資料に基づく。農林水産省「各フードバンク活動団体の活動概要（215団体：令和4年10月31日時点）」<[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-40.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-40.pdf)>

<sup>(30)</sup> 同上

<sup>(31)</sup> 同上に掲載された215団体について、同資料及び各団体のウェブサイト情報等に基づき集計。



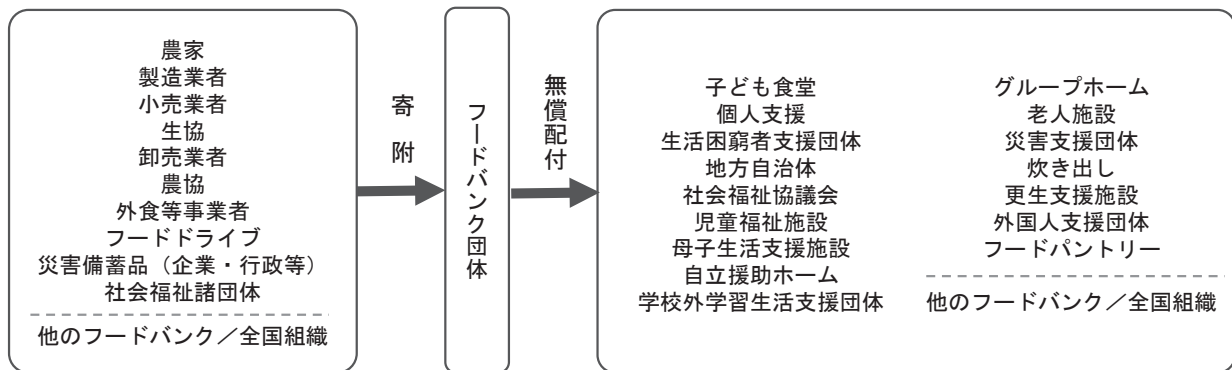
大阪府泉佐野市、広島県神石高原町) も一部見られる<sup>(32)</sup>。

2020年度のフードバンクの食品取扱量<sup>(33)</sup>は5,736トンであり、令和元(2019)年度の3,396トンと比べて、コロナ禍の前後で急増したことが確認できる。

フードバンクが取り扱う食品の主な提供者(寄附者)及び受取先は、図3に示すとおり多岐にわたる。食品提供者のうち、事業者の業種としては、農家、製造業者、小売業者、生協、卸売業者から提供を受けている団体の割合が高い。近年は、フードドライブ<sup>(34)</sup>の取組も広がっている。一方、食品の受取先としては、従来からの主要な受取先である各種福祉施設やシェルター等のホームレス支援活動に加え、近年は、子ども食堂や、個人(困窮世帯)への提供を行う団体も増加傾向にある。後述するように、生活困窮者自立支援事業等との連携において、地方自治体及び社会福祉協議会への提供を行う団体も多く見られる。

また、フードバンク間での寄附食品の再配分等の取組も拡大している。他のフードバンク又はフードバンク全国組織から食品の提供を受けている団体は約7割、これらに食品の提供を行っている団体も約6割となっている<sup>(35)</sup>。

図3 フードバンク団体を介した食品寄附・配付の流れ



(出典) 公益財団法人流通経済研究所「平成31年度 持続可能な循環資源活用総合対策事業 フードバンク実態調査事業報告書」2020.3. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-22.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-22.pdf)> 等を基に筆者作成。

品目別に見ると、ほぼ全ての団体が常温加工食品を取り扱っている。次いで、米を主とする農産物を8割の団体が、パン・弁当・惣菜(そうざい)を5割強の団体が取り扱っている。一方、冷凍加工食品及び冷蔵加工食品を取り扱う団体は全体の4割強、水産物・畜産物を取り扱

<sup>(32)</sup> 平成28(2016)年3月に開設された群馬県太田市の「フードバンクおおた」が、地方自治体によるフードバンク事業の初の事例とされる。「(記者報告)自治体フードバンク、強みと弱み 太田市が全国初、間もなく1年」『朝日新聞』(群馬版)2017.2.11.

<sup>(33)</sup> 農林水産省 前掲注<sup>(29)</sup>に掲載された215団体のうち、食品取扱量について回答した団体を対象として集計。他のフードバンクから提供を受けた食品は含まない。なお、同資料の食品取扱量には未回答のため含まれていない、国内最大のフードバンクである認定NPO法人セカンドハーベスト・ジャパンの寄贈食品受入高は、2019年1~12月は1,197トン、2020年1~12月は1,532トンとなっている。セカンドハーベスト・ジャパン「監査報告書 令和1年度」<[https://2hj.org/wp/wp-content/uploads/2012/01/jigyuu\\_2019.pdf](https://2hj.org/wp/wp-content/uploads/2012/01/jigyuu_2019.pdf)>; 同「監査報告書 2020年度」<[https://2hj.org/wp/wp-content/uploads/2012/01/jigyuu\\_2020.pdf](https://2hj.org/wp/wp-content/uploads/2012/01/jigyuu_2020.pdf)>

<sup>(34)</sup> 家庭で余っている食品を集めて、食品を必要としている地域のフードバンク等の困窮者支援団体、子ども食堂、福祉施設等に寄附する活動。食品の収集については、社会福祉協議会や自治体施設、スーパーマーケット店頭回収ボックスを常設し、食品を回収する方法や、回収期間を限定して定期的実施する方法、イベント等に合わせた単発で回収する方法がある。環境省「フードドライブ実施の手引き」2022, p.1. <<https://www.env.go.jp/content/900518625.pdf>>

<sup>(35)</sup> 公益財団法人流通経済研究所「平成31年度 持続可能な循環資源活用総合対策事業 フードバンク実態調査事業報告書」2020.3. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-22.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-22.pdf)>

う団体は2割強と、温度管理を要する食品を取り扱う団体の割合は低くなっている<sup>(36)</sup>。

## 2 社会保障制度とフードバンクとの関係

難波江任氏（NPO 法人 eワーク愛媛理事長）は、フードバンクと各種団体・制度との連携に関する研究において、「フードバンクには、現状施行されている制度の隙間を補完し、生活困窮者を柔軟に支援できる機能がある」<sup>(37)</sup>と述べている。具体的には、障害者や高齢者等への食料支援、生活困窮者自立支援制度<sup>(38)</sup>対象者等への食料支援、生活保護制度の被保護者への一時的支援としての食料支援<sup>(39)</sup>の機能が挙げられている<sup>(40)</sup>。

特に、平成 27（2015）年 4 月から開始された生活困窮者自立支援制度において、各自治体に設置された自立相談支援機関<sup>(41)</sup>とフードバンクとの連携事例が広がっている。具体的には、①自立相談支援機関が、手持ちの所持金がない等の相談を受けた場合に、(a) フードバンクと連携して、相談者（生活困窮者等）に食料を提供するケース、(b) 相談者本人の同意を得てフードバンクに連絡し、フードバンクが相談者に食料を提供するケース、②フードバンク利用をきっかけに生活困窮者が自立相談支援機関につながるケース等が見られる<sup>(42)</sup>。また、コロナ禍において支援ニーズが拡大・多様化する中で、緊急時の食料供給の重要性が顕在化し<sup>(43)</sup>、相談事例への対応として、フードバンクとの連携を強化する動きも確認されている<sup>(44)</sup>。

生活困窮者に対する食料支援ニーズに際し、フードバンクとの連携が必要とされる制度的背景には、「生活困窮者への支援は、当該自立相談支援機関のみが担うのではなく、法に定める

(36) 同上

(37) 難波江任『我が国のフードバンク活動の状況と課題』（愛媛大学博士論文）2018, p.77. <<https://id.ndl.go.jp/digimeta/11299462>>

(38) 「生活困窮者自立支援法」（平成 25 年法律第 105 号）に基づき、生活困窮者（就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者（同法第 3 条第 1 項））を対象に、生活保護に至る前の段階の自立の促進を図るための包括的な支援を行う制度。福祉事務所設置自治体が、①自立相談支援事業、②住居確保給付金の支給、③就労準備支援事業、④家計改善支援事業、⑤一時生活支援事業、⑥子どもの学習・生活支援事業を実施する（①及び②は必須事業、③～⑥は任意事業。自治体直営のほか、②以外は社会福祉協議会等への委託も可能）。厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度について」2015.7. <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/2707seikatukonkyuushajiritsusieniseidonituite.pdf>>; 生活困窮者自立支援法第 5 条～第 7 条

(39) 生活保護制度の収入認定に関し、自治体間で、フードバンクから提供を受けた食品の取扱いにバラツキがあることが問題となっていた。2019 年 3 月、厚生労働省により、「フードバンクから提供される食料については、その取組の趣旨に鑑み、原則、収入として認定しないこととして差し支えない」、「ただし、保護費を生活保護の趣旨目的に反する用途に使用することで、過度にフードバンク等を利用するなど、家計管理が困難な世帯については、適切に家計の管理を行うよう必要な助言指導を行うこと」との整理が行われた。『生活保護手帳別冊問答集 2021 年度版』中央法規出版, 2021, pp.310-311.

(40) 難波江 前掲注<sup>(37)</sup>, pp.76-77.

(41) 生活困窮者等からの相談に応じ必要な情報の提供や助言、関係機関との連絡調整等を行い、認定就労訓練事業の利用のあっせん、プランの作成等の支援を包括的に行う自立相談支援事業を実施する機関。相談窓口及び包括的な支援実施における中核的な役割を担っている。「別添 1 自立相談支援事業の手引き」厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知『生活困窮者自立支援制度に関する手引きの策定について』の一部改正について』（令和 2 年 12 月 28 日付け社援地発 1228 第 2 号）p.17. <<https://www.mhlw.go.jp/content/000520647.pdf>> 等

(42) 厚生労働省「生活困窮者に対する自立相談支援のあり方について」（社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第 15 回）資料 1）2022.6.17, p.21. <<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000952025.pdf>>

(43) 全国の福祉事務所設置自治体（906 か所）を対象に 2021 年 8 ～ 11 月に実施されたアンケート調査において、コロナ禍において顕在化した支援ニーズに関し、「緊急時の食料供給」、「ハローワークとの連携による就労支援」、「家計に関する相談」について、8 割以上の自治体が重要・必要であると回答している。一般社団法人北海道総合研究調査会「新型コロナウイルス感染症等の影響を踏まえた生活困窮者支援のあり方に関する調査研究事業報告書」2022.3, pp.21-22. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000931354.pdf>>

(44) コロナ禍の支援において、新たに連携を強化したい、又は連携を強化した機関・分野等のうち「行政機関以外の関係機関」としてフードバンクを挙げた自治体は 41.0% で、社会福祉協議会（56.3%）に次いで 2 番目に多い。同上, pp.31-32.

各種事業、法外の関連事業、インフォーマルな取組などと連携することが重要<sup>(45)</sup>との前提があり、また、食料等の現物給付は原則として自立相談支援機関の事業の対象外<sup>(46)</sup>とされていることがある<sup>(47)</sup>。

### 3 フードバンク関連施策の概要

2019年5月に成立した「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」）では、食品ロス削減に関する基本的施策に関し、未利用食品等を提供するための活動に対して国及び地方自治体が必要な施策を講ずることとされ、フードバンク活動への支援が法律で初めて明記された<sup>(48)</sup>。コロナ禍以降は、ひとり親家庭や困窮者への緊急支援として、厚生労働省の事業において、フードバンク等が行う食料支援活動に必要な経費への助成が実施される事例が見られるものの<sup>(49)</sup>、国によるフードバンク支援策は、食品ロス削減推進法の成立以前から、食品ロス対策の枠組みの中で、農林水産省が中心となって進められてきた経緯がある<sup>(50)</sup>。

農林水産省におけるフードバンク関連施策の始まりは、平成21（2009）年度に実施された国内フードバンク活動の実態把握等の調査にさかのぼる<sup>(51)</sup>。その後、平成22（2010）～2013年度には、NPO法人、食品事業者、社会福祉法人等が「フードバンク活動」の取組計画策定など体制整備のために行う検討会や研修会の開催への支援<sup>(52)</sup>が行われた。2014年度からはフードバンク関連施策が本格化し、フードバンク活動に必要な経費への支援が開始された<sup>(53)</sup>。

(45) 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集」2015.3.19, p.1. <<https://www.mhlw.go.jp/content/000362615.pdf>>

(46) 住居を持たない生活困窮者に対して宿泊場所や食料などを一時的に供与し、就労支援を行う「一時生活支援事業」において、衣食住をセットで提供することは可能だが、「食糧の提供等のみを行うものは、事業の趣旨・目的に沿わない」との厚生労働省の見解が示されている。同上, p.70等

(47) 生活困窮者自立支援制度における食料を含む現物・現金給付の在り方をめぐっては、「相談者との関係性を築く上で、緊急のニーズに対応するための窓口での少額の現金・現物給付について、その在り方含め議論すべき」、「継続的に食料支援ができる事業メニューを創設してほしい」といった自治体や支援現場の実践者の意見も見られる。厚生労働省「生活困窮者自立支援法の施行に関して聞かれる主な意見」（生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会（第1回）資料6）2021.10.25, p.1. <<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000846661.pdf>>; 総務省行政評価局「生活困窮者の自立支援対策に関する行政評価・監視結果報告書」2022.4, p.16. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000811418.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000811418.pdf)>

(48) 食品ロス削減推進法第19条。なお、同法の条文に「フードバンク」という文言は含まれないが、同法に基づく基本方針には、未利用食品を提供するための活動の支援等の内容について、フードバンク活動への支援等が記載されている。「食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針」（令和2年3月31日閣議決定）p.11. 消費者庁ウェブサイト <[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/information/food\\_loss/promote/pdf/promote\\_200331\\_0001.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/promote/pdf/promote_200331_0001.pdf)>

(49) 例えば「ひとり親家庭等の子どもの食事等支援事業」、「新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金」の「生活困窮者支援体制を構築するためのプラットフォーム整備事業」などがある。厚生労働省「令和3年度厚生労働省補正予算案（参考資料）」p.45. <[https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/21hosei/dl/21hosei\\_20211129\\_03.pdf](https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/21hosei/dl/21hosei_20211129_03.pdf)>; 厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「原油価格・物価高騰等緊急総合対策における新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金の新メニュー事業「生活困窮者支援体制を構築するためのプラットフォーム整備」」p.8. <<https://www.mhlw.go.jp/content/12000000/000936603.pdf>>

(50) 小林富雄「序章 フードバンクの位置づけと日本の現状」小林・野見編著 前掲注(26), p.4; 佐藤順子「私見卓見 フードバンクの整備を急げ」『日本経済新聞』2020.6.25. ただし、法律上の位置付けも含め、食品ロス削減対策の一環として推進されてきた我が国のフードバンク関連施策の在り方については、困窮者支援を始めとする食品ロス削減以外の機能の発展の遅れにつながるなどの懸念も見られる。小林 同, p.4; 佐藤 同

(51) 三菱総合研究所「平成21年度フードバンク活動実態調査報告書」2010.2. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/161227\\_8-6.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/161227_8-6.pdf)>

(52) 農林水産省「平成22年度未来を切り拓く6次産業創出総合対策予算ご利用ガイドブック」2010.3, p.28. <<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/gaisyoku/pdf/yosanguide.pdf>>



表2は、農林水産省によるフードバンク関連施策の柱である活動経費への支援内容の変遷を、主なポイントごとに整理したものである。2014年度以降の当初予算に基づく事業では、食品ロス対策の観点から支援が講じられてきたのに対し、コロナ禍以降の政府の緊急対策や経済対策の関連施策として、2020年度以降の補正予算で措置された緊急支援策では、その目的が、非正規雇用労働者、ひとり親等への支援、孤独・孤立対策、生活者（低所得者）への支援策へと拡大した。それに伴い、予算規模、支援対象団体、支援対象となる経費の種類等も拡充された。

表2 農林水産省によるフードバンク活動経費支援の変遷

<p>○ 目的</p> <p>【2014年度当初予算～】食品ロス対策</p> <p>【2019年度予備費】休校措置や緊急事態宣言等に基づく休業により発生する未利用食品の有効活用（食品ロス対策）</p> <p>【2020年度コロナ予備費、2021年度補正予算、2022年度第2次補正予算】非正規雇用労働者、ひとり親等への支援、孤独・孤立対策、生活者（低所得者）支援、価格高騰の抑制に資する食品ロス削減</p> <p>○ 予算規模</p> <p>【2014～2021年度当初予算】食品ロス削減対策に関する予算（約2400～7000万円で推移）の内数</p> <p>【緊急支援策】約3億円の内数（2019年度予備費）、約4億円（2020年度コロナ予備費）、約2億円の内数（2021年度補正予算）、約3億円の内数（2022年度第2次補正予算）</p> <p>【2022年度当初予算】フードバンク活動支援<sup>(注1)</sup>について約9000万円</p> <p>【2023年度当初予算案】フードバンク活動支援について約9200万円</p> <p>○ 支援対象団体</p> <p>【2018～2021年度当初予算】設立当初の活動支援を主な目的として、団体の要件が順次設けられ、類似の補助を過去3回以上受けたことがない団体であって、①フードバンク活動開始から3年を経過していない団体、②生鮮食品の取扱量を拡大する団体、のいずれかに該当する団体が対象となる。</p> <p>【2019年度予備費、2020年度コロナ予備費、2021年度補正予算】緊急支援策として、設立当初の団体だけでなく、食品<sup>(注2)</sup>の受入拡大を行う全てのフードバンク団体が支援対象となる。</p> <p>【2022年度当初予算】支援メニューの追加により、設立初期のフードバンク向け支援に加え、広域連携等の先進的取組を行うフードバンクも対象となる。</p> <p>○ 支援対象となる経費</p> <p>【2014～2021年度当初予算】①一時保管のための倉庫の賃借料、②運搬用車両（ハンドリフト、レンタカー）の賃借料、③食品の入出庫管理機器の賃借料。</p> <p>【2021年度補正予算】上記①・②・③、食品の輸配送費（人件費・燃料代含む）。2022年度からの運用改善により、食品の輸配送に係る消耗品費、保管業務に係る人件費が支援対象に追加される。</p> <p>【2022年度当初予算】設立初期のフードバンク支援については上記①・②・③、先進的取組を行うフードバンク支援については、上記①・②・③、活動経費（人件費含む）、食品の輸配送費（人件費・燃料代含む）、システム構築費。</p> <p>※なお、当初予算による活動経費への補助率は1/2以内であるが、緊急支援策（2020年度コロナ予備費、2021年度補正予算）では補助率10/10（上限は原則500万円）で支援が実施された。</p>
--

(注1) 2022年度当初予算及び2023年度当初予算案のフードバンク活動支援予算には、団体の活動経費のほか、検討会・研修会の開催に係る経費への支援も含まれる。

(注2) 「令和元年度学校給食の休止に伴う未利用食品活用緊急促進事業のうちフードバンク活用の促進対策」（2019年度予備費）は、休校措置や緊急事態宣言等に基づく休業により発生する未利用食品の受入向上に係る経費に限定した事業。「令和元年度学校給食の休止に伴う未利用食品活用緊急促進事業のうちフードバンク活用の促進対策及び再生利用の促進対策に係る募集要領」<[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11515860/www.maff.go.jp/j/supply/hozyo/shokusan/attach/pdf/200529\\_1-3.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11515860/www.maff.go.jp/j/supply/hozyo/shokusan/attach/pdf/200529_1-3.pdf)>

(出典) 財務省及び農林水産省の予算説明資料、事業実施要綱等を基に筆者作成。

53) 活動経費への支援と並行して、フードバンク活動の推進・強化に向けた検討会や人材育成等に関する研修会開催への支援、オンラインによるマッチングシステム（食品関連事業者等の供給情報と、受け手側の需要情報等を一元管理できるシステム）の実証・構築支援等も実施されている。「補助事業等（食品リサイクル・食品ロス）」農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/161227\\_8.html](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/161227_8.html)>



このほか、農林水産省では、コロナ禍以降、政府備蓄米（以下「備蓄米」）の交付制度<sup>(54)</sup>の枠組みの下、子供への食料支援の取組を行う団体に対し、備蓄米の無償交付を行っている。具体的には、コロナ禍の休校措置の中、子ども食堂等における食事の提供が学校給食の補完機能を果たすとして、2020年5月から「子ども食堂等」（食事提供団体）が同制度の交付対象に追加された。その後、コロナ禍の影響で子ども食堂の対面開催が難しい状況下で、「子ども宅食」（食材提供団体）<sup>(55)</sup>が、2021年2月から同様に交付対象に追加された。フードバンクについては、子供向けにごはん食の提供を行う場合は子ども食堂等（食事提供団体）として、子育て家庭にお米と他の食材を配付する場合は子ども宅食（食材提供団体）として、それぞれ交付対象となっている<sup>(56)</sup>。2020年5月の取組開始以降、申請1回当たりの上限数量の引上げを含めて、段階的な拡充が行われ<sup>(57)</sup>、累計で、子ども食堂等向けに618件・約43.9トン、子ども宅食向けに677件・約194.8トンが交付された（2022年9月9日現在）<sup>(58)</sup>。

### Ⅲ フードバンク推進に向けた論点と諸外国等の取組

コロナ禍、物価高を背景に、フードバンク利用者の高止まり等の需要拡大、寄附食品の不足が報じられている<sup>(59)</sup>。Ⅲでは、フードバンクの対応力の限界が指摘される中、今後のフードバンク推進に向けた主な論点として、食品寄附の促進に資する法制度（免責制度、税制優遇措置）、フードバンクの食品調達に係る公的支援、フードバンクの組織基盤強化・運営支援を挙げ、それぞれについて、諸外国・地域及び国内の政策事例等を紹介するとともに、今後の取組を進める上での課題を検討する。

#### 1 食品寄附の促進

##### (1) 免責制度の整備

食品に起因する事故（食中毒等）が発生した場合の賠償リスクを恐れ、食品事業者等がフードバンクへの食品寄附を躊躇（ちゅうちょ）する現状があるとして、事故発生時に食品事業者等の責任を免除する法制度（免責制度）の整備を求める意見がある<sup>(60)</sup>。諸外国では、米国や韓国のように、食品等の寄附に特化した免責制度を設ける例が見られる（表3）。

我が国では、前述のように、賠償リスク低減と寄附促進のため、免責制度を導入すべきとの意見が見られる一方、寄附した食品のフードバンクでの管理体制への不安から、事故が発生し

<sup>(54)</sup> 米穀の備蓄制度に対する理解促進及びごはん食を通じた食育の推進を目的として、学校給食等に使用する米の一部に対し政府備蓄米を無償又は有償で交付する制度。「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（平成6年法律第113号）第49条第1項及び同施行令第15条第1項に基づく。

<sup>(55)</sup> 経済的に困難な家庭に食材を届けることを通じて、家庭の状況を把握し見守っていく取組。農林水産省「政府備蓄米の無償交付に係るQ&A（食事提供団体・食材提供団体用）」2022.6.15現在。<<https://www.maff.go.jp/j/seisan/kokumotu/attach/pdf/bichikumai-38.pdf>>

<sup>(56)</sup> 同上

<sup>(57)</sup> 「子ども食堂 支援拡充」『日本農業新聞』2021.3.17等

<sup>(58)</sup> 「学校給食用等政府備蓄米の交付について」2022.11.17更新。農林水産省ウェブサイト<<https://www.maff.go.jp/j/seisan/kokumotu/bichikumai.html>>に掲載の交付実績に基づく集計。

<sup>(59)</sup> 「食料配布 細る困窮支援」『東京新聞』2022.9.22等

<sup>(60)</sup> 公益社団法人フードバンクかながわフードバンクに関わる政策研究会「フードバンクに関わる政策研究会報告—2019—」2020.6. pp.5-6。<[https://www.fb-kanagawa.com/pdf/seisakukenkyu\\_report2019.pdf](https://www.fb-kanagawa.com/pdf/seisakukenkyu_report2019.pdf)>; 井出留美「第8章 寄附食品の栄養学的側面と栄養バランス向上における課題」小林・野見山編著 前掲注<sup>(26)</sup>, p.177。

表3 米国及び韓国における食品等の寄附に係る免責制度の概要

	米国 <sup>(注1)</sup>	韓国
法律	「ビル・エマーソン善きサマリア人食料寄附法」(Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act of 1996, 42 U.S.C. § 1791)	「食品等寄附活性化法」(식품등 기부 활성화에 관한 법률 (2019年法律第16373号)) <sup>(注3)</sup>
衛生管理に係る要件	・寄附食品が、連邦、州及び地方自治体の食品の品質・表示基準に適合していること <sup>(注2)</sup> 。	・「食品衛生法」第3条に定める衛生的取扱基準違反、「食品衛生法」第4条に定める危害食品等の場合は、免責の対象外。
免責の対象者	・食品等をNPOに寄附する人(person)及び収集人(gleaner)、受領した食品等を配付するNPOについて、民事・刑事上の責任を免除。 ・重過失又は故意の違法行為が原因で、食料等の最終利用者等に損害を与える又は死亡に至らした場合は、免責の適用除外となる。	・民事：利用者に被害が生じた場合、提供者(法律に基づき申告した事業者を除く <sup>(注4)</sup> )及び寄附食品等提供活動参加者の責任を免除。ただし、故意又は重大な過失がある場合を除く。 ・刑事：利用者が死傷に至った場合、提供者、事業者(フードバンク等の事業を継続的に営む者)及び寄附食品等提供活動参加者の刑(過失致死傷罪)を減免可。ただし、重大な過失がある場合を除く。
被害者への賠償の仕組み	・法律上に被害者への賠償に関する規定なし。	・法第3条第1項又は第2項に基づき事業場所在地を管轄する地方自治体の長に申告した提供者(民事上の免責対象外となるフードバンク等)に対して、損害保険加入を義務付け。 ・国及び地方自治体が上記フードバンク等に対して保険料の補助を実施できるとしている。

(注1) 米国では、州法において、連邦法よりも強い免責規定(免責の対象者の範囲等)を設けている例もある。

(注2) 寄附時に食品の品質・表示基準等に適合していない食品等についても、寄附者からNPOに対し欠陥が通知され、包装容器や表示ラベルの適正な再調整の基準についてNPOが知見を有した上で、全ての基準等に適合するよう再調整を行うことにNPOが同意している場合は、民事・刑事上の免責対象となる。

(注3) 2006年に「食品寄附活性化法(식품기부 활성화에 관한 법률)」(法律第7918号)として制定された。2016年の法改正により、食品に加えて生活用品の寄附が同法の対象となったことに伴い、「食品等寄附活性化法」に改称された。

(注4) 「食品等寄附活性化法」第3条第1項又は第2項に基づき事業場所在地を管轄する地方自治体の長に申告した提供者(フードバンク等の事業を継続的に営む者)は、民事上の免責の対象外となる。

(出典) 米国及び韓国の関連法規; みずほ情報総研株式会社「諸外国における食品の寄附の実態等に関する調査業務報告書」2021.2, pp.12-19. 消費者庁ウェブサイト <[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/information/food\\_loss/efforts/assets/consumer\\_education\\_cms201\\_220609\\_01.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/efforts/assets/consumer_education_cms201_220609_01.pdf)>; USDA, "Frequently Asked Questions about the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act." <<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-good-samaritan-faqs.pdf>>等を基に筆者作成。

た場合のブランド価値の毀損リスクへの懸念が残るため、免責制度だけで食品事業者の懸念は解消されない、との見解も見られる<sup>(61)</sup>。2019年度に実施されたフードバンク実態調査(農林水産省補助事業。以下「2019年度フードバンク実態調査」)では、関係者間(フードバンクと食品提供元・食品提供先)での食品管理に関する契約書・合意書の締結状況やその内容、フードバンクでの食品の品質・衛生管理の実施状況、食品取扱情報の記録・保存、食品の衛生管理や安全性に係る情報伝達状況等について、フードバンク団体間で取組状況に差があることがされており<sup>(62)</sup>、食品衛生等に関するルール整備<sup>(63)</sup>や管理実施体制の強化も課題となる。また、

(61) みずほ情報総研株式会社「諸外国における食品の寄附の実態等に関する調査業務報告書」2021.2, p.101. 消費者庁ウェブサイト <[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/information/food\\_loss/efforts/assets/consumer\\_education\\_cms201\\_220609\\_01.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/efforts/assets/consumer_education_cms201_220609_01.pdf)>

(62) 公益財団法人流通経済研究所 前掲注(35)

(63) 国内のフードバンクでは、寄附食品の扱い(保管期限・方法、入出庫管理等)について統一的なルールはなく、農林水産省の「フードバンク活動における食品の取扱い等に関する手引き」(2016年11月公表、2018年9月改正)等のガイドラインを参照しながら各団体の状況に応じた対応がとられている状況にある。「フードバンク活動における食品の取扱い等に関する手引き」農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-9.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-9.pdf)>; みずほ情報総研株式会社 前掲注(61), p.100.

免責となる事業者の範囲（食品事業者だけでなくフードバンクを免責対象に含めるか否か）や、フードバンクに対する損害保険への加入義務付けなど、万が一事故が発生した場合の被害者への賠償の在り方も検討事項となり得る。

(2) 食品寄附に係る税制優遇措置

食品事業者等に対し、余剰食品等を廃棄するのではなくフードバンク等に寄附することを促す税制上の優遇措置が、国内外で講じられている（表4）。

表4 国内外の食品寄附に係る法人向け税制優遇措置の概要

米国 <sup>(注1)</sup>	フランス	日本
<ul style="list-style-type: none"> <li>・慈善寄附に関する一般控除に追加して、食品寄附に特化した拡大控除あり。</li> <li>・拡大控除として、要件（寄附対象が食料を必要とする人々の支援を目的とする適格なNPOであること等）を満たす食品寄附については、①食品の生産コストの2倍、又は②「食品の生産コスト」と「食品が公正な市場価格で販売された場合の期待利益の半分」の合計の小さい方の金額を上限として、損金算入が可能。損金算入限度額は所得額の15%<sup>(注2)</sup>。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要件（寄附対象が困窮者にサービスを提供するNPOであること等）を満たす食品等の寄附については、原価<sup>(注3)</sup>及び輸送・保管等に要する費用の60%相当額の税額控除を受けられる。税額控除限度額は、2万ユーロ（約260万円<sup>(注4)</sup>）又は売上高の0.5%。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要件（①社内ルールに基づいた商品廃棄の一環で行われる取引であること、②フードバンクとの合意書で転売禁止等を定め、目的外に使用されないことが担保されていること）を満たすフードバンクへの食品提供については、提供に要する費用（食品の帳簿価額、配送費等）を、寄附金ではなく廃棄損として、全額損金算入可能。</li> </ul>

(注1) 米国では、連邦税の優遇措置のほか、各州で追加的な優遇措置を講じる例もある。  
 (注2) 2020年に行われた食品寄附については、コロナ対策として、損金算入限度額が所得額の25%に引き上げられた。  
 (注3) 消費期限が近い食品の場合、原価の50%相当となる。  
 (注4) “Exchange Rates selected indicators.” International Monetary Fund Website <<https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545850>>における2021暦年の平均値に基づき、1ユーロ = 129.81円。  
 (出典) みずほ情報総研株式会社「諸外国における食品の寄附の実態等に関する調査業務報告書」2021.2, pp.5-9, 55-57. 消費者庁ウェブサイト <[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_policy/information/food\\_loss/efforts/assets/consumer\\_education\\_cms201\\_220609\\_01.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/information/food_loss/efforts/assets/consumer_education_cms201_220609_01.pdf)>; “Charitable Contribution Deductions.” Internal Revenue Service website <<https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/charitable-contribution-deductions>>; 「食品関連事業者の皆様へ 食品ロス削減にフードバンクを活用しませんか？フードバンクに係る税制について」農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-10.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-10.pdf)>; 「フードバンクへの食品の寄附」『週刊税務通信』No.3567, 2019.8.5, p.61等を基に筆者作成。

米国、フランスでは食品寄附に特化した税制上の優遇措置が設けられており、特に、米国の措置については、拡大控除において、損金算入可能な額が引き上げられていることなどから、他国と比べて食品寄附に強力なインセンティブを与えている例として知られている<sup>(64)</sup>。また、フランスでは、食品等の原価及び輸送・保管等に要する費用が税額控除の対象となるのに加え、食品を廃棄する場合の埋立税の負担を回避することができるため、食品事業者に対し、売れ残り食品を廃棄するのではなく寄附することへのインセンティブが働く仕組みになっている<sup>(65)</sup>。

我が国では、以前は、食品事業者等によるフードバンクへの食品寄附に係る税制上の取扱いについて、金銭による寄附と同様に、一定の限度額までしか損金算入することができな

(64) Regan Plekenpol et al., *Promoting Food Donation: tax law and policy*, 2021.10, pp.4, 8. Global Food Donation Policy Atlas website <[https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/10/2021\\_Atlas\\_Tax\\_Brief.pdf](https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/10/2021_Atlas_Tax_Brief.pdf)>  
 (65) みずほ情報総研株式会社 前掲注(61), p.57.



れていたが<sup>(66)</sup>、2018年12月に、フードバンクへの食品提供が商品廃棄の一環として行われる場合、税制上の寄附金には該当せず、廃棄損として全額損金算入可能という整理が行われた<sup>(67)</sup>。現行制度については、制度周知の必要性や、制度活用の際の企業内のハードル（寄附をする現場と経理・会計担当の連携等）が課題として指摘されている<sup>(68)</sup>。

## 2 フードバンクの食品調達に係る公的支援

米国では、連邦政府の緊急食料支援プログラム（The Emergency Food Assistance Program: TEFAP<sup>(69)</sup>）において、連邦予算によって買い上げられた農産物（青果類、畜産物、穀物類、加工食品等）<sup>(70)</sup>が、貧困率や失業率に応じて各州に割り当てられ、フードバンク等に供給されている。この食料買上げは、困窮者への食料支援とともに、農業支援策（農産物の市場価格支持）としても位置付けられている<sup>(71)</sup>。TEFAP 予算の総額は、2010年代以降、6億～8億ドル（約700～900億円<sup>(72)</sup>）規模で推移していたが、米中貿易摩擦の影響を受けた農業者向け支援策やコロナ禍の経済対策として予算が追加されたことにより、2019年は約20億ドル（約2200億円）、2020年は約28億ドル（約3100億円）、2021年は約16億ドル（約1800億円）と拡大した<sup>(73)</sup>。米国最大のフードバンク・ネットワークである Feeding America の2021年次報告書によると、2021年に提供した食事（66億食）のうち、約38%（25億食）が TEFAP 等の政府プログラムにより供給されている<sup>(74)</sup>。

EU 各国では、EU 域内の貧困削減を目的とする欧州困窮者援助基金（Fund for European Aid to the Most Deprived: FEAD）を主な財源として、政府が食料を買い入れ、フードバンク等を通じて、困窮者への食料及び生活必需品の援助等を実施している<sup>(75)</sup>。FEAD 及び加盟国の財源を

(66) 「フードバンクへの寄附に係る税制上の取扱い（法人が支出した寄附金の損金算入等）について」農林水産省ウェブページ（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により2018年12月6日に保存されたページ）<[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11203430/www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/foodbank-3.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11203430/www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/foodbank-3.pdf)>

(67) 「フードバンクへ食品を提供した場合の取扱い」2018.12.9 更新。国税庁ウェブサイト <<https://www.nta.go.jp/law/shitsugi/hojin/20/11.htm>>

(68) みずほ情報総研株式会社 前掲注(61), p.101.

(69) TEFAP という略称は、創設時（1983年）のプログラム名が“Temporary Emergency Food Assistance Program”であったことに由来する。1990年農業法（Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990, P.L.101-624）により、“Temporary”がプログラム名から削除された。Kara Clifford Billings, “The emergency food assistance program (TEFAP): Background and funding,” *CRS report*, R45408, 2022.6.15, p.1. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45408>>

(70) TEFAP で買い上げられる農産物には、①米国農務省食料・栄養局（USDA/FNS）が作成するカタログを基に、州やフードバンク等の食料支援団体が要望する農産物と、②市場の状況に応じて米国農務省（USDA）が選定する農産物がある。 *ibid.*, p.12.

(71) *ibid.*, pp.1, 12.

(72) 邦貨換算に当たっては、“Exchange Rates selected indicators.”International Monetary Fund Website <<https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545850>>における2021暦年の平均値に基づき、以下、次のレートを用いる。1ドル=109.75円、1ユーロ=129.81円。

(73) Billings, *op.cit.*(69), pp.14-15, 20-21.

(74) Feeding America, *2021 annual report: Doing more to end hunger*, p.2. <[https://www.feedingamerica.org/sites/default/files/2022-01/FA\\_2021AnnReport\\_FULLL\\_012522.pdf](https://www.feedingamerica.org/sites/default/files/2022-01/FA_2021AnnReport_FULLL_012522.pdf)>

(75) 島村智子「欧州困窮者援助基金（FEAD）に関する規則—貧困克服を目指すEUの加盟国支援—（特集 格差問題をめぐる主要国の立法）」『外国の立法』No.271, 2017.3, pp.61-70. <<https://doi.org/10.11501/10317800>> なお、EUの2021～2027年多年度財政枠組みにおいて、FEADは欧州社会基金プラス（European Social Fund Plus）に統合された。European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Summary of the annual implementation reports for the operational programmes co-financed by the Fund for European Aid to the Most Deprived in 2020*, COM(2022) 340 final, 2022.7.19, p.2. <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b048bb80-0753-11ed-acce-01aa75ed71a1.0018.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b048bb80-0753-11ed-acce-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF)>



合わせた2014～2020年の7年間の予算総額は約45億ユーロ（約5800億円）<sup>(76)</sup>で、2020年には約1500万人を対象に42.8万トンの食料が供給された<sup>(77)</sup>。食料の保管・配付等を担うフードバンク等では、取扱量全体に占めるFEADを通じた食料供給量の割合が、加盟国間で差があるものの、EU全体の平均では約5割に及んでいる<sup>(78)</sup>。

我が国でも、余剰農産物等を政府が買い入れ、フードバンク等を通じた困窮者支援に活用する仕組みを求める意見が見られる<sup>(79)</sup>。特にコロナ禍以降、国会においても、備蓄米のフードバンク等への無償交付（Ⅱ-3）の拡充を含め、余剰農産物等を活用した困窮者支援の必要性が度々議論の対象となっている<sup>(80)</sup>。前述のように「食育推進」の目的で実施されている備蓄米の無償交付について、困窮者支援の観点から拡充するよう求める意見に対し、農林水産省は、①予算、②米需給への影響、③政策の所掌（福祉政策は厚生労働省が担当）に係る課題を挙げ、慎重な姿勢を示している<sup>(81)</sup>。このうち、②米需給への影響について、政府は具体的な影響の試算は行っていない<sup>(82)</sup>。

また、寄附対象となる余剰食品の内容（品ぞろえ）は、商品として流通する一般的な食品とは異なり、受け手のニーズとは無関係に発生する<sup>(83)</sup>。そのため、困窮者の食料支援の観点からは、寄附食品をそのまま受け入れるだけでは集まる食品に偏りが生じてしまい、栄養価等の質的な面で、支援内容を充足することは難しい。2019年度フードバンク実態調査<sup>(84)</sup>においても、前述のように（Ⅱ-1）、我が国のフードバンクのほとんどが常温加工食品を取り扱っている一方で、水産物・畜産物を取り扱う団体は2割強にとどまるなど、取扱い食品の内容に偏りが見られる。また、同調査で、フードバンク運営上の課題について、「提供される食品の量の不足」、「提供される食品の質・種類が不十分」と回答した団体は、どちらも調査対象の約7割に上り、量と質の両方で食品の確保が課題となっていることが示唆される。この点、公的支援による食料調達は、量だけでなく、フードバンクが行う支援の栄養面での改善にも寄与し得る。例えば、米国農務省（USDA）の研究（2012年）によると、TEFAPで提供された食料は、Healthy Eating Index（HEI）<sup>(85)</sup>でのポイントが100点満点中88.9点と、米国人の平均的な食事内容（同57.5点）と比べて、栄養面で優れた構成になっていることが示されている<sup>(86)</sup>。

(76) 食料及び生活必需品の援助のほか、困窮者の社会的包摂を支援する活動に関する予算を含む。

(77) European Commission, *op.cit.*(75), pp.1, 4-8.

(78) *ibid.*, p.8.

(79) 公益社団法人フードバンクかながわフードバンクに関わる政策研究会 前掲注(60), p.7; 鈴木宣弘「今よみ 政治農業 経済 実不足している米」『日本農業新聞』2021.3.16.

(80) 第204回国会衆議院総務委員会議録第9号 令和3年3月9日 pp.3-4; 「備蓄米提供で応酬 農水省「需給悪影響も」参院農水委」『日本農業新聞』2021.3.23 等

(81) 「米で困窮支援 拡充を コロナ禍 与野党から声強まる」『日本農業新聞』2021.4.16; 「論説 子どもへの食支援 “省壁” 超え米提供拡充を」『日本農業新聞』2021.5.9.

(82) 第204回国会参議院農林水産委員会会議録 第8号 令和3年4月13日 p.8.

(83) 杉村泰彦・小林富雄「第2章 フランス：フードバンク活動による食品ロス問題への対応と品揃え形成およびその政策的背景」小林・野見山編著 前掲注(26), pp.31-34.

(84) 公益財団法人流通経済研究所 前掲注(35)

(85) 米国人のための食事ガイドラインの順守度を測るための尺度。100点満点で、点数が高いほど栄養面での食事の質が高いことを示す。

(86) Thea Palmer Zimmerman et al., *Nutrient and MyPyramid Analysis of USDA Foods in Five of Its Food and Nutrition Programs*, USDA, January 2012, pp.3-82-3-83. Alliance to End Hunger website <<https://alliancetoendhunger.org/wp-content/uploads/2018/03/2012-Nutrient-MyPyramid-Analysis-of-USDA-Programs.pdf>>

### 3 フードバンクの組織基盤強化・運営支援

#### (1) 財政面での支援

我が国では、2010年代半ば以降、フードバンク活動の急速な拡大が続いている。しかし、活動を担うフードバンク団体については、寄附された食品を無償で配付する取組であるため収益が生じないという事業構造上の制約から、組織の財政基盤がぜい弱であり、活動の維持・拡大に必要となる人材や設備の確保が困難な状況にある<sup>(87)</sup>。2019年度フードバンク実態調査<sup>(88)</sup>では、スタッフ総数について、「5人以下」、「6～10人」、「11～20人」の団体が約3割ずつを占め、常勤スタッフ（週32時間以上勤務するスタッフ）がいない団体は約4割、有給スタッフが少ない団体は約5割に及ぶ<sup>(89)</sup>。また、設備面に関し、9割超の団体が「常温食品」の保管設備を保有しているのに対し、「冷蔵・チルド食品」又は「冷凍食品」の保管設備を保有している団体の割合はどちらも約5割となっている。輸送手段についても、常温食品の場合、7割超の団体がスタッフの個人車両で輸送を実施している。また、コロナ禍で増加したフードパントリー<sup>(90)</sup>への食品提供に対応するため、連絡・調整業務が増加し、人手不足に拍車がかかっているとの指摘もある<sup>(91)</sup>。

フードバンクの事業構造上、活動資金の確保が難しい点は、諸外国も同様である。例えば、慈善事業への寄附が盛んな米国においても、前述のTEFAPの一部として、連邦政府から州政府を通じて、食品の保管・配付に係る経費（人件費を含む。）への補助が行われ、寄附金と並ぶ収入源となっている<sup>(92)</sup>。

農林水産省によるフードバンク活動経費支援については、従来、設立初期のフードバンクを主な対象としていたため、活動開始時の支援となる可能性はあっても、継続的に活動するフードバンクへの支援にはならないとの批判や、財政支援の拡充を求める提言が行われてきた<sup>(93)</sup>。コロナ禍以降の補正予算等で措置された緊急支援策や、2022年度当初予算では、設立初期のフードバンクへの支援のほか、食品の受入れ・提供の拡大や広域連携等を行うフードバンクを対象とする支援メニューが追加されており（II-3）、関連施策の今後の動向が注目される。

#### (2) 財政面以外での支援

個々のフードバンクの組織基盤が弱く、活動の継続・発展が難しい状況への対応策として、

(87) 難波江 前掲注(37), pp.39-40;「フードバンク資金難」『日本経済新聞』2019.9.13, 夕刊。

(88) 公益財団法人流通経済研究所 前掲注(35)

(89) 2017年に国内30のフードバンク団体を対象に行われた調査研究では、有給スタッフがいるフードバンクについて、ボランティア謝礼やパートタイムのスタッフへの給与にとどまるケースが多いことや、国や自治体からの委託で失業者の雇用目的の事業を行っているケース、フードバンク以外の事業で人件費を計上しているケースが報告されている。難波江 前掲注(37), pp.39-40。

(90) 何らかの理由で十分な食事を取ることができない状況の人に、食品等を無料で直接提供する支援活動や場所のこと。コロナ禍で対面実施が難しくなった子ども食堂が、フードパントリーに支援形態を切り替えるケースも多く見られる。糸山智栄ほか編著『瀬戸内食品ロス削減団—フードバンク活動入門—』クリエイツかもがわ, 2022, pp.24-25;「子ども食堂：子ども食堂、再開遠く フードバンク活用し現場奮闘 貧困家庭に寄り添い、命つなぐ」『毎日新聞』（東京版）2021.1.15 等

(91) 米山廣明「国内フードバンク活動の課題とマッチングシステムへの期待」特定非営利活動法人セカンドリーグ 神奈川『令和3年度農山漁村6次産業化対策事業のうち持続可能な循環資源活用総合対策事業 フードバンク活動マッチング支援事業報告書』2022.3, p.51. 農林水産省ウェブサイト <[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/attach/pdf/161227\\_8-15.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/161227_8-15.pdf)>

(92) Billings, *op.cit.*(69), pp.12-13, 20-21; House Committee on Agriculture, “Covid-19 and TEFAP.” <<https://agriculture.house.gov/uploadedfiles/04082020tefap.pdf>>; 三菱総合研究所 前掲注(51), pp.90-92.

(93) 佐藤順子「フードバンクと食品ロス—生活困窮者支援の立場から—」『廃棄物資源循環学会誌』31(4), 2020, p.298. <<https://doi.org/10.3985/mcwmr.31.294>>; 公益社団法人フードバンクかながわフードバンクに関わる政策研究会 前掲注(60), p.15 等

近年、都道府県レベルで、民間団体や地方自治体がフードバンクへの財政面以外での支援に取り組む事例が見られる。2019年4月には、全国で初めて、県単位でフードバンクを支援する組織である「福岡県フードバンク協議会」が発足した。同協議会は、公益財団法人福岡県リサイクル総合研究事業化センター<sup>(94)</sup>の支援を受け、県内の生活協同組合及びフードバンク等の民間団体を中心となって設立された組織で、①食品寄贈企業等の開拓、②企業等からの食品寄附窓口の協議会への一元化、③「フードバンク支援システム」の構築・運用、④地域差解消のための既存フードバンクの活動範囲拡大支援及び新規フードバンク団体の立ち上げ支援、⑤フードバンク関連の啓発活動・政策提言等を行っている<sup>(95)</sup>。このうち、2020年12月に運用が開始された③「フードバンク支援システム」は、寄附食品の受付から配付に至る手順をオンライン化するシステムで、フードバンクにおける業務負担の軽減に加え、食品の配付プロセスをリアルタイムで把握可能にすることで、フードバンク活動の信頼性を高め、寄附を行う企業等を増やすことを狙いとしている<sup>(96)</sup>。

従来、電話やメールでやり取りを行い、紙ベースで記録されていた食品の寄附・在庫管理・配付等に係る手順や情報管理をオンライン化により効率化することは、人材確保に課題を抱えるフードバンクの負担軽減に資するものであり、福岡県のほか、徳島県（2020年4月）、三重県（2021年7月）で運用が開始され、岡山県においても2022年度からシステム構築の取組が進められている<sup>(97)</sup>。一方、各地で個別のシステムが広がりつつある状況については、複数の地域のフードバンクに食品を寄贈する企業にとって、異なるシステムでの対応が必要となることで作業の煩雑化につながり、食品の寄贈意欲を阻害するおそれがあるため、全国統一的なシステム利用を可能にすべきとの指摘もある<sup>(98)</sup>。

## おわりに

我が国のフードバンクは、諸外国に比べると歴史は浅いものの、2000年以降の約20年間で活動が全国に広がり、2010年代半ば以降、急速に団体数が増加している。従来、余剰食品の活用策として、食品ロス削減に資する取組として注目されることの多かった我が国のフードバンクであるが、2015年4月に開始された生活困窮者自立支援制度における、自立相談支援機関とフードバンクの連携事例が示すように、困窮者への食料支援を通じて社会保障制度を補完する機能も期待されている。また、コロナ禍以降は、経済低迷や食料価格高騰を背景とする食

<sup>(94)</sup> 資源循環型社会の構築を目指して、産・学・官・民の連携による共同研究を支援し、その事業化を推進するために、福岡県の100%出捐により設立された公益財団法人。「財団情報」福岡県リサイクル総合研究事業化センターウェブサイト <<https://www.recycle-ken.or.jp/about/greeting.html>>

<sup>(95)</sup> 前田和紀「フードバンク活動の支援拡大に向けて—SDGsへの貢献—」『あすの九州・山口』695号, 2019.6, pp.10-13. <<https://www.kyukeiren.or.jp/files/report/190604050936133.pdf>>; 「子どもに明日を 廃棄食品提供 福岡全域で支援「フードバンク」協議会4月設立」『西日本新聞』2019.2.28.

<sup>(96)</sup> 「福岡県／フードバンク手続き電子化 県協議会 運用開始 信頼性高め企業参入促す」『西日本新聞』2020.12.22. 同システムは、福岡県からの委託を受け、公益財団法人福岡県リサイクル総合研究事業化センターが開発した。

<sup>(97)</sup> 「ICT活用 食品ロス削減 フードバンクシステム 徳島県、4月から運用」『徳島新聞』2020.3.23; 「みえ経済 食品を寄附 困窮者支援「みえ〜」が結ぶ 県が電子システム 社会貢献契機に」『中日新聞』（三重総合版）2021.9.9; 「社説 岡山県の食品ロス 初の計画機に大幅削減を」『山陽新聞』2022.4.8.

<sup>(98)</sup> 米山 前掲注<sup>(91)</sup>, p.52. 農林水産省の2020年度及び2021年度補助事業では、フードバンク活動マッチング支援事業として、全国的な利用を想定したシステム構築や実証実験が行われているが、2022年11月時点で本格運用には至っていない。特定非営利活動法人セカンドリーグ神奈川 前掲注<sup>(91)</sup>, pp.1-6, 41-42.



の貧困・格差への対応が求められる中で、政府の緊急対策や経済対策における困窮者への食料支援の関連施策として、農林水産省のフードバンク活動経費支援事業の予算規模・事業内容が拡充されるなど、政策的な位置付けも変化しつつある。

今後のフードバンクの推進に関し、①食品寄附の促進、②フードバンクの食品調達に係る公的支援、③フードバンクの組織基盤強化・運営支援を主な論点として挙げたが、①・②によってフードバンクへ仕向けられる食品の量が増えたとしても、フードバンクの食品取扱能力を超える食品を、必要とする人々（支援団体・困窮者等）に届けることはできない。そのため、我が国におけるフードバンクの持続的な発展のためには、③の、フードバンクの組織基盤強化・運営強化に係る支援を通じて、フードバンクの食品取扱能力の向上を図ることが重要とされている<sup>(99)</sup>。また、②に関して、政府が買い上げた農産物等がフードバンクに供給された場合、食品ロス削減対策におけるフードバンクの位置付けとの齟齬（そご）が生じる可能性があるため、政策上の位置付けについての議論も必要となろう。

農林水産省は、制定後約20年が経過した「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号。以下「基本法」）に関し、2022年9月から検証・見直しに向けた議論を開始した。基本法の理念の1つである「食料の安定供給の確保」に関する議論では、経済的弱者が増加し、個人ベースで健康的な食生活を維持できない者が増加する中で、経済的弱者への対策の必要性が論点として挙げられている<sup>(100)</sup>。基本法の検証・見直しは、農林水産省を中心に、関係省庁と連携して進めていくこととされており<sup>(101)</sup>、フードバンク推進を含めた食の貧困・格差に対する政府の政策動向が注目される。

（さいとう まいこ）

(99) 米山広明「食品ロス削減とフードバンク活動の推進に向けて（特集 食品ロスの削減）」『法律のひろば』73(7), 2020.7, pp.43-44; みずほ情報総研株式会社 前掲(6), p.101 等

(100) 農林水産省「食料・農業・農村をめぐる情勢の変化（国際的な食料安全保障に関する考え方）」（食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会（第3回）資料3）2022.11, pp.38-46. <<https://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kensho/attach/pdf/3siryo-8.pdf>>

(101) 「第1回食料安定供給・農林水産業基盤強化本部 議事要旨（未定稿）」2022.9.9, p.1. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/gijiyousi.pdf>>