

フードバンク活動の意義および 現状と今後の展開 —フードバンク団体調査から見たこと—



加藤 弘之

公益財団法人流通経済研究所 主任研究員

アブストラクト：

フードバンクとは「食品企業の製造工程で発生する規格外品などを引き取り、福祉施設等へ無料で提供する」活動や団体である。わが国では2000年代よりフードバンク団体の増加が見られるが、その背景には困窮者支援などの社会福祉的な側面と、食品ロス削減など環境対策の側面から、フードバンクに期待が集まっていることによる。

それぞれのフードバンク団体は、食品提供事業者から福祉施設等まで食品を安全かつ効率的に受け渡すために「物流機能」「情報・需給マッチング機能」「食品の安全管理機能」「トラブル防止・対応機能」の整備に努めている。ただし、これら機能の運用は団体により様々であり、人的・資金的・法的な側面での課題も残っている。

キーワード：フードバンク、フードバンク活動に期待される機能、フードバンク活動の課題点

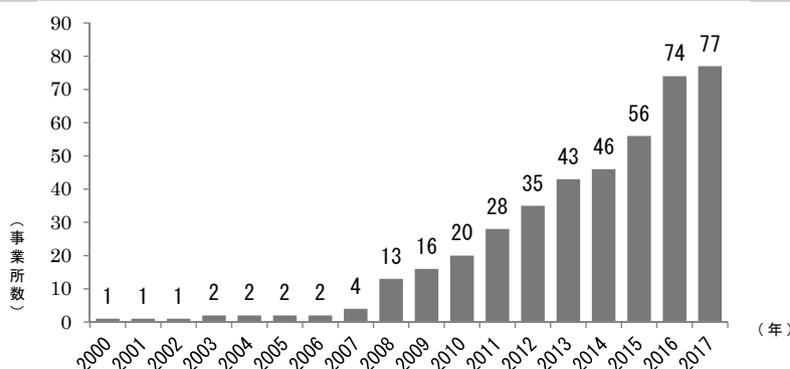
1 フードバンクとは

フードバンクとは「食品企業の製造工程で発生する規格外品などを引き取り、福祉施設等へ

無料で提供する」活動や団体である¹⁾。海外では欧米を中心に1970年代前後から活動が広がっており、わが国でも2000年に最初期のフードバンク団体である「セカンドハーベスト・ジャパン」が設立されたのを嚆矢として、全国に

図表1

国内のフードバンク活動団体数



出所：農林水産省（2017）

フードバンク活動が拡大している。フードバンク団体の数は2000年以降一貫した増加傾向を示しており、農林水産省の調べでは、2017年時点で全国77団体が確認されるに至っている（図表1）。

このように全国的な広がりを見せるフードバンク活動であるが、流通経済研究所は、2017年度に農林水産省の委託事業として開催された「フードバンク活用促進セミナー」の開催事務局を務めており、その中で筆者はフードバンク団体への聞き取り調査をはじめとする各種調査を行ってきた。本稿では、上述の調査で得られた知見をもとに、わが国でフードバンク活動が広がった背景と現状、フードバンク団体に期待される役割や機能、今後に向けた課題点について概説していきたい。

2 フードバンク活動に期待されている役割

わが国で2000年代からフードバンク活動が広まった背景には、フードバンク活動や団体に対する期待が強まったことがある。そこで期待された役割は大きく2つ挙げることができる。

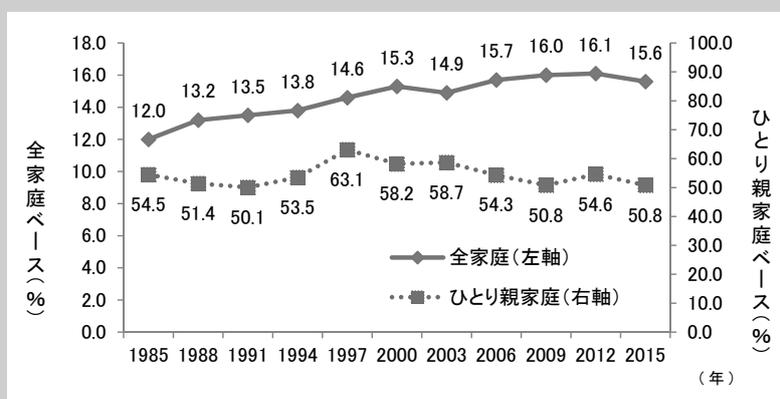
すなわち、生活困窮者を支援する福祉的な側面と、食品廃棄物の削減に結びつけたいとする環境対策の側面である。

【1】福祉的な側面から見たフードバンク活動への期待

図表2は、わが国における相対的貧困率²⁾の推移を示したものである。日本の全家庭に対する相対的貧困率は1985年から緩やかな増加基調にあり、2015年では15.6%となっている。また、ひとり親家庭における相対的貧困率は2015年で50.8%にのぼっている。そのため、各種福祉施設を通じた生活困窮者支援、子ども食堂など、食事面での支援を重視する「食を通じたセーフティネット」に向けた取り組みが進んでおり、それらの取り組みを補完する団体としてフードバンクが注目されている面がある。

加えて2013年に成立した生活困窮者自立支援法を受け、各地の自治体や福祉協議会からもフードバンク団体に着目する例が出ている。自治体の窓口まで相談に来た生活困窮者に対し、一時的な食材支援を行うといった分業支援がそれにあたる。兵庫県を本拠とするフードバンク関西では、2012年から兵庫県下の自治体や団体

図表2 わが国における相対的貧困率の推移



出所：厚生労働省（2015）より作成

と連携する形で同事業に着手しており、2016年度（2016年9月～2017年8月）における支援件数は527件（受益者人数835人）と、前年度の385件から36%増となっている。今後も、高齢独居世帯の増加などを受け、自治体との連携や個人支援の動きが進むものと予想される。

【2】環境対策から見たフードバンク活動への期待

わが国では「飽食の時代」と呼ばれて久しいが、国際的に見ても食品ロスの削減が喫緊の課題となっている。国際連合（2015）「持続可能な開発のための2030アジェンダ」では、今後人類が2016年以降2030年までに取り組むべき国際開発目標（17のゴールと169のターゲット）が掲げられているが、食品ロスについても「2030年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食料の損失を減少させる」としている³⁾。

わが国における食品ロスの発生状況を見てみたい。農林水産省（2016）の推計によると、平成27年度（2015年度）における食品由来の廃棄物発生量は2,842万トンにのぼってお

り、うち646万トンが可食部の廃棄である「食品ロス」とされている。この量は国連WFPによる2016年の支援食料350万トンの約1.8倍であり、人道的側面からも食品ロスの削減が求められている。

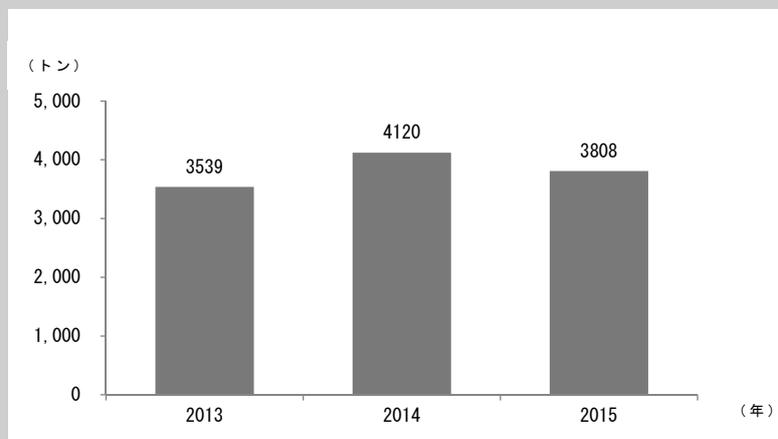
そこで食品ロスの削減に向けた取り組みのひとつとして、フードバンク活動にも期待がかかる場所であるが、フードバンクによる食品ロスの削減量は2015年時点で3,800トンに留まっており、食品ロス発生量の1%にも満たないのが現状である（**図表3**）。食品ロスの削減を目指すには、フードバンクの活用促進に加え、フードバンク活動をきっかけとした食品廃棄の削減・解消に向けた普及啓発活動が求められよう。

3 フードバンク活動の機能

次に、フードバンク活動に期待される機能について説明したい。フードバンクの主たる役割は、食品提供事業者から福祉施設等まで食品を効率的に受け渡すことであるが、細かく見ると4つの機能が挙げられる。すなわち、①食品

図表3

フードバンク活動による食品ロス削減量



出所：農林水産省（2017）

提供事業者から提供される食品を集め、保管し、福祉施設等まで届けること（物流機能）、②提供される多様な食品を区分し、福祉施設等の事情を勘案して適切に振り分けること（情報・需給マッチング機能）、③提供された食品の安全性を確保し、賞味・消費期限内に食品を届けること（食品の安全管理機能）、④食中毒やアレルギーなど想定されるトラブルの防止・問い合わせ体制を整備すること（トラブル防止・対応機能）である。

一方で、これらの機能の運用の仕方はフードバンク団体によって多種多様であり、フードバンク団体の設立母体や設立の経緯、人員構成、扱う食品の種類や量、食品の送付先となる福祉施設等や生活困窮者への送付方法などに応じて、それぞれ工夫している状況がある。

【1】物流機能

フードバンク団体はその活動の中で、食品提供事業者から提供された食品を必要とする団体等まで移動・在庫する機能を担っている。ただし、その方法はフードバンク団体の事情に応じた違いが見られる。図表4はフードバンク団体による食品取扱いのパターンを3つに分類したものである。多くのフードバンク団体は、必要に応じて下記のパターンを使い分けている。

パターン1やパターン2は、フードバンク団体が倉庫や拠点借りて、食品提供事業者から提供される食品を集約し、届け先の福祉団体等のニーズに応じた仕分けを行ったうえで配送する形式である。フードバンクでは加工食品や飲料を主に取り扱うことから、一度に配達できない分については一時的な在庫として抱えるケースが多い。一部のフードバンク団体では食品を保管する倉庫を有し、受け入れた食品のデータ管理を行っているところも存在する。一方、途中の食品の集約や配送の方法についてもフードバンク団体によって違いがあり、フードバンク団体が用意した車で拠点まで運ぶケースだけでなく、フードバンク団体側の省力化を目的として食品提供事業者がフードバンクの拠点までトラック等で届けるケースもある。前者についてはとくに、定期的に授受が発生する場合や、菓子パンや日配品といった消費期限が短い食品を運ぶ場合に採用されるケースが多いようである。

パターン3は、食品提供事業者から福祉施設まで直接食品を配送するケースである。フードバンクが用意した車で運ぶ、もしくはフードバンクが指定した福祉施設等の車両が食品提供事業者まで取りに行くケースがこれにあたる。倉庫の確保といった設備投資が難しい小規模なフードバンク団体で採用されるケースが多い。

図表4

フードバンク団体による食品取扱いのパターン

パターン1 拠点到集約してから配送 (クロスドッキング型)	<ul style="list-style-type: none"> 受け入れた食品を一時的にフードバンク（本部などの拠点）に集約し、仕分けをしてから配送する方法 配送の効率化（外部への委託など）や、譲渡先に応じた仕分けが可能
パターン2 倉庫で保管し、必要に応じて配送 (在庫型)	<ul style="list-style-type: none"> フードバンクが拠点や倉庫で食品提供事業者から受け入れた食品を在庫として保管しながら譲渡先へ配送する方法 取扱い規模の拡大に加え、品質管理やデータ管理がしやすいメリットがある
パターン3 倉庫を使わず、直接配送 (直送型)	<ul style="list-style-type: none"> 食品提供事業者から、フードバンクが派遣したスタッフが食品を受け取り、そのまま福祉施設等まで配送する方法 小規模なフードバンクや、狭いエリア内での活動（短時間で配送）に向いている

[2] 情報・需給マッチング機能

フードバンク活動は通常の食品流通とは異なり、食品提供事業者から提供される食品の品目や提供量が一定でないという特性を持っている。そのため、提供された食材をあまねく届けるための情報・需給マッチング機能はフードバンク活動を進める上で重要な機能である。

この点を「需要」と「供給」それぞれの立場から説明したい。まず「需要側」である福祉施設等に対しては、食品の必要量や希望する品目、食品アレルギー情報などについて定期的なアンケートを実施し、譲渡する食品のアンマッチが生じないように努めている。そして「供給先」である食品提供事業者に対しては、提供される品目や数量、賞味・消費期限などの基本情報を管理するとともに、食品アレルギー情報についてもあらかじめ情報提供を受けるといった安全確保の徹底を行っている。

実際に需給のマッチングを行うにあたっては、前述したように食品の発生状況が不定であることから、拠点内でのスタッフによる判断に任されるケースが多く見られるが、一方で食品を管理するデータベースを構築する団体や、福祉団体等の需要を共有するためにSNSを活用する団体もある。将来的にはICTによる改善が期待できる分野といえよう。

[3] 食品の安全管理機能

食品の安全管理機能や次項で述べるトラブル防止・対応機能は、食を扱う団体として最重要視すべき項目である。フードバンク団体は、食品提供事業者より食品が授受されてから譲渡までの一連のプロセスにおける食品の安全管理と、トレーサビリティの確保に取り組んでいる。

フードバンク団体への聞き取り調査では、食品提供事業者と同様の管理を目指しているようである。冷蔵・冷凍が必要な食品に対し、食品提供事業者の指示に従った保管を行うこと、温度管理の記録を付けること、授受した食品の伝票管理を行うこと、賞味・消費期限を管理し、期限の早い食品から出荷する「先出し」を徹底することなどが挙げられる。また、ボランティアスタッフの作業ミスやトラブルの防止に向け、作業のマニュアル化や確認作業工程の徹底、スタッフに対する衛生管理指導が行われている。

[4] トラブル防止・対応機能

食品を取り扱う団体として、食中毒や食品アレルギーといったトラブルを防止し、万が一発生したときにも適切に対応できる体制を整えることもまた、フードバンク団体に求められる機能である。この点について農林水産省は「フードバンク活動における食品の取扱い等に関す

図表5

食品提供事業者や福祉施設等と締結する契約書・確認書の項目例

対象	締結する書類	締結する項目
食品提供事業者に対し	契約書・合意書	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 提供食品の転売を禁止すること ✓ 受取先の範囲 (確認書・覚書を締結した施設・団体に限る等) ✓ 報告義務 ✓ 情報の取扱い(守秘義務等)
福祉施設等に対し	確認書・覚書	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 授受した食品を転売しないこと ✓ 事故発生時の提供企業等の免責に関する事項 ✓ 提供企業等への問い合わせの禁止 (トラブル等についてはフードバンク団体に問い合わせること) ✓ 情報の取扱い(守秘義務等)

出所：農林水産省「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」より作成

る手引き」(以下「手引き」と記載)を提供し、衛生管理の考え方や責任の所在、食品提供事業者や福祉施設等と締結すべき合意書のアウトラインを示している。

「手引き」では、フードバンク団体に対し、食品提供事業者や福祉施設等と、それぞれ契約書や確認書を交わすことが示されている。**図表5**は、「手引き」をもとに、食品提供事業者や福祉施設等それぞれと締結すべきとされる項目をまとめたものである。特に重要なのは食品の授受に伴う責任の所在や問い合わせ先についての考え方で、食品の提供や授受が終了した場合は原則として授受された側が責任を負い、最終的な受け取り先である福祉団体等が問い合わせる先はフードバンク団体が担うことが示されている。

加えて、フードバンク団体では、食品提供事業者や福祉施設等との情報提供を重要視している。定期的な事業報告書の作成に加えて、ニュースレターやパンフレット等の作成などを通じた告知活動が、食品提供事業者の信頼につながり、新たな事業者の獲得に結びつくなどフードバンク活動の拡大に寄与している面がある。フードバンク団体の中には、定期的な作業体験や見学会を行い、市民レベルで活動内容の理解を進めているところもある。このような活動内容の可視化を通じてフードバンク活動の認知・理

解を深めることが求められているといえよう。

4 フードバンク活動の課題点

これまで説明してきたように、わが国で活動の輪が広がっているフードバンクであるが、団体への聞き取り調査からは、将来的にも持続的な活動に向け、人的、金銭的、法的な課題点の解消が必要との声があった。人的な課題としては、自治体との連携など活動規模が拡大しやすい状況の中で不足しがちな作業スタッフをどう確保するかが問題になっている。また、フードバンク団体の中には、設立スタッフからの世代交代をどう図るかといった点を今後の課題に挙げるところがあった。

金銭的な面でも課題が残る。活動規模が拡大するにつれ、ボランティアだけでない専従スタッフの確保を望む団体も多いが、十全でない寄付金など資金面の問題もあって採用しているところは少ないのが実態である。

法的な課題としては、フードバンク団体は現在のところ所轄する官庁を持たないことが挙げられる。食品の提供を考えている事業者側の中には、法的根拠がわかりにくいことから、フードバンク団体への提供をためらうといったところが見られる。といった心理があるのも事実

図表6

食品提供事業者から見たフードバンク団体活用のメリット

メリット	内 容
メリット1	食品ロス、および廃棄処理コストの削減
メリット2	従業員のモチベーションアップ > 「食品を廃棄する」ことによる心理的負担の軽減 > 提供先(福祉施設等)からのフィードバック(最終ユーザーからの直接的な反応)
メリット3	税制上の優遇措置 > フードバンク団体に食品提供を行う場合の優遇 > フードバンク団体が認定NPO法人であった場合について、既報行為に対する優遇

である。この点については、フードバンク団体による食品提供事業者に対する情報発信を進めることに加えて、食品提供事業者がフードバンク団体を活用することのメリットを明確化することが必要となろう。**図表6**は、食品提供事業者から見たフードバンク団体活用のメリットを示したものである。廃棄コストの削減、税制面での優遇に加えて、実際に食品を提供する事業者からは、従業員のモチベーションアップにつながったとの声があることにも注目したい。

その上で食品を提供する側の理解と協力も重要である。近年では2015年の東日本大震災をきっかけに企業や自治体が備蓄した災害用食料が一斉に賞味期限を迎えたことから、フードバンクの処理限界を超えるような食品提供が一度になされる事例が発生している。ある程度の食品ロス発生が予測されるものについては、あらかじめフードバンク団体への提供を見越して、食糧備蓄・更新を段階的に行うといった工夫も今後は必要となるだろう。

最近では福岡県北九州市において自治体と連携して子ども食堂の運営支援を行う動きが見られる⁴⁾など、福祉的な側面でのフードバンクに対する期待は今後より高まると思われる。加えて、食品ロス削減に向けた環境面での期待も引き続き重要である。フードバンク活動に係わる上で求められる姿勢としては、「食のセーフティネット」として食品提供事業者と福祉施設等との仲介者の意識を持つことが求められる。そのためには福祉施設等だけでなく、自治体や福祉協議会、食品提供に協力的な事業者とも積極的に連携する姿勢を示し、地域の福祉ネットワークの中心にフードバンクが位置づけられることが望ましい姿となろう。

〈注〉

- 1) カッコ内の表記は農林水産省サイトによる。(http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/foodbank.html 2018年7月時点)
- 2) 「相対的貧困率」とは、一定基準（貧困線）を下回る等価可処分所得しか得ていない者の割合を指す。
- 3) 国際連合広報局（2017）。
- 4) 北九州市（2018）による。同市では2016年9月より市内2箇所の市民センターで子ども食堂のモデル事業を実施してきたが、2018年4月から同事業の運営を民間団体に委託するにあたり、「NPO法人フードバンク北九州ライフアゲイン」が共同事業体に参画している。

〈参考文献〉

- 糸山智栄、石坂薫、原田佳子、増井祥子（2017）『未来にツケを残さないフードバンクの新しい挑戦』高文研
- 大原悦子（2008）『フードバンクという挑戦－貧困と飽食のあいだで』岩波書店
- 北九州市（2018）「子ども食堂開設支援事業について」子ども家庭局子育て支援課資料
- 厚生労働省（2015）「平成27年 相対的貧困率等に関する調査分析結果について」
- 国際連合広報局（2017）「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」
- 農林水産省（2016）「食品ロスの現状 平成27年度推計値」
- 農林水産省（2017）「国内フードバンクの活動実態把握調査及びフードバンク活用推進情報交換会 実施報告書」