

論文

食品ロスから貧困支援へ—日本におけるフードバンク活動と食料への権利

眞嶋 麻子*¹

From Food Waste to Assistance for the Poor and Vulnerable: Food Banks in Japan and the Right to Food

Asako MASHIMA

ABSTRACT

Global food loss and waste continues to be the subject of great debate. According to the Food and Agriculture Organization (FAO), almost one-third of food produced for human consumption—approximately 1.3 billion tons per year—is either lost or wasted. At the same time, 821 million people around the world are estimated to be undernourished. The Japanese case contributes to this trend. Disparities between economic and social inequality in the country have widened under neoliberal policies. While one in seven Japanese lives in relative poverty, some 6.46 million tons of food per year is lost or wasted in Japan.

Food banks offer a solution to food loss and waste through distributing food of little commercial value to people in need. Food banks, however, are the subjects of scrutiny. Supporters argue that they are important tools of social protection during emergency situations. Critics, however, argue that food banks, which are non-governmental initiatives, allow governments to neglect their obligations by ensuring the right to food for their citizens.

This article offers a case study of two food banks in Japan, and investigates the roles of food banks in ensuring the right to food. It concludes that food banks, through serving as a bridge between public service and people in need, supports local governments to ensure the right to food.

はじめに

「食べる」ということを考えたときに、「食品ロス」は避けてはおれない問題となっている。農林水産省の定義では、食品ロスとは「売れ残り、規格外品、返品、食べ残し、直接廃棄などの、本来は食べられるのに捨てられている食品」であるが、これが近年日本でも社会問題となっている。現在の世界では、8億2100万人が慢性的な栄養不足にある一方で¹、消費食物の可食部分のうちの3分の1が廃棄された「食品ロス」は年間13億トンにのぼる²。一人当たり換算すると、ヨーロッパと北米では年間280~300kg、サハラ以南

のアフリカや南・東南アジアでは年間120~170kgが廃棄されていることになる³。日本においても、新自由主義的構造改革のもとで広がる経済格差は深刻で、7人に1人は貧困線以下での生活を強いられている。その一方で、農林水産省の計算では、日本における食品ロスは年間646万トン(2015年度推計)であり、平均して1日あたり茶碗1杯のご飯が捨てられていることになる⁴。

このような現状を背景に、2015年に国連で採択された「持続可能な開発目標 (SDGs)」には、「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

* 1 日本大学国際関係学部国際総合政策学科 助教 Assistant Professor, Department of International Studies, College of International Relations, Nihon University

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。」という目標が書き込まれることとなった。食品ロスとは、先進国と途上国の違いを問わず、全世界的に解決すべき問題となっているということである。

「飢餓と飽食」という問題は、最近になって始まったわけではない。「食」は人間の基本的なニーズであり、飢餓や栄養不足のなかで人びとが生きていくのを看過することは人道的な関心と呼び起こす。同時に、「食」は政治的道具となり、経済的利益を追求する手段ともなってきた。「食料をつくって、供給する」という行為が国際経済の構造に組み込まれたとき、アグリビジネスをはじめとする多国籍企業や、余剰食料を「食料援助」に利用するアメリカなどの先進国政府、近年ではバイオ燃料として農産物に投機する投資家など、様々な主体の利害関心が絡み合うこととなる。

「商品」としてではなく、「人権」の観点から食料問題にアプローチする動きが生まれるのは、こうした国際関係が背景となっている。後述するように、すべての人がいかなる状況においても、適切な食料を入手できることが人権として規範化されつつあるのである。

本稿では、食品ロスへの対応策のひとつであるフードバンク活動を例に、これが食をめぐる国際人権規範とどのように接合しうるものなのかを考察する。フードバンク活動については、「貧困者に対する慈善事業にすぎない」などの批判がなされることがある。フードバンクの社会的機能をめぐる議論も踏まえたうえで、この活動が「食料への権利」を保障するための環境を醸成することに資そうとするものであることを指摘したい。また、食料支援活動は、ともすると自分とは境遇の異なる他者への支援の問題として回収されがちであるが、人権という視点を導入することで、人類に共通の基盤のうえでフードバンク活動の意義を考えるものとする。なお、フードバンク活動については主に日本の例を参照する。

1. 食品ロスへの対応としてのフードバンク活動

1.1 食品ロスとは

「食品ロス」はさまざまに定義されている。国

連食糧農業機関（FAO）専門家委員会（以下、FAO-HLPE）の定義では、Food Loss and Waste（FLW）は、「もともとは人間の消費用の食料であったもののうち、生産・加工・流通・保管・販売の一連の段階のいずれかで廃棄された食料」のことを指す⁵。日本の場合は、農林水産省の定義で、「売れ残り、規格外品、返品、食べ残り、直接廃棄などの、本来は食べられるのに捨てられている食品」を食品ロスと呼んでいる。2015年度推計で、食用仕向量8,291万トンのうち、646万トンにあたる。発生場所別にみると、食品製造業で140万トン、食品卸売業で18万トン、食品小売業で67万トン、外食産業で133万トン、一般家庭で289万トンとなっている⁶。

1.2 食品ロスへの対策

食品ロスを削減するための方法は、その発生要因に対応させ、いくつかのレベルに分けて考える必要がある。ここではFAO-HLPEの整理をもとに、マイクロレベル、メゾレベル、マクロレベルの3つのレベルに分けてみていきたい⁷。

まず、マイクロレベルでの取り組みとは、個々のアクターによって実行可能な、食料ロスの特定の要因に対処するもののことである。例えば、収穫後の農産物などを適切に保管する技術、ドギーバッグの普及など外食産業における「食べ残り」の削減、家庭での適切な食料保存など、食料の生産者ならびに消費者によって取り組まれるべき解決策である。ここには、消費者の意識を変えることも含まれる。

次に、メゾレベルでの取り組みとして、官民の様々なアクターの協働が必要となる対策が挙げられる。そこには、傷みやすい食料の搬送技術を整備することや、食品を加工する技術の開発、フードチェーンに関わる様々なアクターへの教育活動、農業労働者の3分の2を占める女性に対する技術普及、ビジネスセクターの取り組みの促進、フードバンクを通じた余剰食品の再配分などが含まれる。個々のアクターの裁量で実施可能な対策よりも、社会的な取り組みが求められるものである。

そして最後に、マイクロレベルやメゾレベルでの解決策を方向づけ、啓発していくような、マクロ

レベルでの食品ロス削減のための政策もまた肝要である。

1.3 日本における取り組み

日本においては、食品リサイクル法（2001年5月施行、2007年6月改正）に基づき、食品ロス削減やリサイクルなどに取り組むための基本方針が2015年7月に策定された。食品廃棄等の発生抑制に優先的に取り組んだ上で、飼料化、肥料化、その他の再生利用等を実施することになっている。また、基本方針に先駆けて、2012年には農林水産省・経済産業省・文部科学省・環境省・消費者庁からの構成される「食品ロス削減関係省庁等連絡会議」が設置され、ほぼ同時期に、官民協力型の「食品ロス削減に向けた国民運動—No-Foodloss Project」も始まっている。

フードバンク活動については、出荷から販売過程で発生する廃棄食品の発生抑制対策の一つとして位置づけられている。2018年度は、食品ロス削減に向けた商慣習の更なる見直しやフードバンク活動を支援のために、農林水産省に約4,300万円が計上されている⁸。日本においては、フードバンク活動は、生活困窮者のための支援というよりは、食品ロス削減のための方策という認識が先行しているといえる。

2. 日本におけるフードバンク活動

2.1 フードバンクの仕組み

フードバンクは、様々な理由で「規格外」となり、品質に問題はないが市場に出すことができなくなった食料を、企業等から譲り受けて、支援を必要としている福祉団体などへ配布する活動のことである。1960年代にアメリカで始まり、ヨーロッパや中南米地域へ広がっている。

日本でのフードバンクの萌芽は、2000年1月、ホームレスのための炊き出しに必要な食材を集める活動にあった。日本ではなじみのなかったフードバンクの設立に立ち上がったのは、米国出身のチャールズ・マクジルトン氏である。幼少期の貧困、アルコールや薬物への依存、来日後の野宿の経験から、食料が入手できない人に向けてフードバンクの活動を始めた。食料の直接支援に着目し

たのは、食料が基本的な必需品であり、食料がないと次のステップへも進めないのは明白だからである。一方で多くの食品が捨てられている現実があり、その食品を活用することができると考えたという⁹。2002年7月、「特定非営利法人フードポート」として本格的な活動を始動し、2004年に「セカンドハーベスト・ジャパン」へ名称を変更し、活動を継続している。

2.2 フードバンクの活動状況

農林水産省による委託事業として、公益財団法人流通経済研究所が行った実態調査『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』（2017年3月）に基づいて、日本におけるフードバンクの活動状況を確認しておこう。

フードバンク活動団体は、2017年1月時点で77団体あり、2015年調査時の40団体から倍近くに増加している。全国44都道府県で、少なくとも1団体以上が活動しており、都道府県別では、東京都が8団体、北海道が5団体となっている。活動団体の法人格については、54%がNPO法人で、2割弱が生活協同組合や社会福祉法人などのNPO法人以外の法人及び自治体が運営、3割弱は法人格のない任意団体によるものである。

活動の開始時期については、有効回答76団体のうち、2005年以前に活動していたのは2団体、回答団体の4分の3にあたる57団体は2011年以降に活動を開始している。そのうち21団体は2016年あるいは2017年に活動を始めている。近年になり、フードバンク活動が着目され、新たな団体が設立されるようになったことが窺える。

活動の担い手については、有効回答70団体のうち、スタッフ総数10人以下で活動している団体が58%を占める。また、週に32時間以上勤務する常勤スタッフがいない団体は37%、有給スタッフがいない団体は57%であった。

団体ごとの食料取扱量をみると、有効回答44団体のうち、取扱量10トン以下の団体が41%、10トン～100トンが41%、100トンを超える団体は18%で、規模は大小さまざまである。

食料提供者については、73団体から複数選択

で回答が寄せられ、「個人（フードドライブ）」「農家」「製造業」「小売業」の順に、提供を受けている割合が高くなっている。食料提供先については、同じく73団体から複数選択で回答が寄せられ、「生活困窮者支援団体」「児童養護施設」「障害者施設」「地方公共団体（福祉事務所等）」「個人支援」の順に多くなっている。また、『実施報告書』では、自由回答で、「子ども食堂」に提供していると答えた団体が15%あることが取り上げられ、「新たな主要提供先になりつつある」と指摘されている。

2.3 フードバンクの社会的機能に関する研究

近年は日本でも活発になっているフードバンク活動であるが、先行研究においてはどのように評価されてきたのだろうか。日本におけるフードバンクは、食品ロスを削減するための方法の一つとして、農林水産省に所管されてきた。食品ロス政策そのものが、農産物の過剰生産と消費の需給調整策であり、廃棄の際の環境負荷を削減する政策として位置づけられており¹⁰、食品ロスの削減と社会福祉との関係性を問う視点は弱い。「まだ食べられるけれど捨てられている、もったいない食べ物」として食品ロスが社会問題化し、「フードバンク＝食品ロスの解決方法」として注目を浴びたことは、生活困窮者支援を志す初期のフードバンク活動にとっての「チャレンジ」だったという指摘もある¹¹。

佐藤順子編『フードバンク―世界と日本の困窮者支援と食品ロス対策』（2018年）は、日本において初めて、包括的なフードバンク研究として出版された。同書によって、フードバンクは社会保障システムの中でいかなる位置を占めるべきか、を考察する試みが始まったといえる。こうした研究状況の背景には、日本における本格的なフードバンク活動の歴史が浅いことに加え、上述のように食品ロスの削減策の方法の一つであるという面が強調されてきたことがあろう。そうした状況下で、日本においても経済的な理由で食料の購入を控えたり購入できなかったりする経験を有する人々の存在が統計上で明るみに出たほか¹²、2013年の「生活困窮者自立支援法」制定を契機として、フー

ドバンクが生活困窮者の支援ツールの一つとして着目されるようになってきたことが、近年のフードバンク活動増加の背景にある。フードバンク活動が徐々に広がりを見せ、活動の担い手たちによる記録も世に出回るようになってきた¹³。日本においては、フードバンクの社会的機能についての研究そのものがこれからの蓄積を待つことになる。

日本に比べてフードバンク活動の歴史の長い欧米では、社会福祉政策が後退するなかで、フードバンクは生活困窮者への支援活動として役割を果たしている。しかし、現在のフードバンクに対する批判的検討もまた存在する。その代表的なものは、Riches and Silvastiの研究¹⁴である。オーストラリア、ブラジル、カナダ、イギリス、アメリカなどのフードバンク活動の比較検討をとおして、フードバンクのもつ意義にも触れながら、結局それが国家の社会福祉政策の弥縫策にとどまるという限界を指摘する。特に、すべての人が適切な食料を手にする権利―食料への権利―を有することが、国際人権規約において指摘されていることを踏まえるならば、権利の保障は批准国にとっての義務である。それにもかかわらず、そこにおける国家の責任の後退の穴埋めを、フードバンクが行っているのだとすれば、貧困問題を脱政治化（depoliticize）することになる¹⁵。加えて、民間による善意の活動であるフードバンクには、安定した食料供給量や質を確保できるのか、という問題もついて回る。食料への権利を保障する第一義的責任は各国家にあり、そのためには食料支援ではなく安定した所得保障こそが必要とされる¹⁶。

こうした批判を踏まえ、佐藤らの研究グループは、社会保障としての食料支援の意義と課題を論じることが求められている、と問題提起する¹⁷。それに応える野心的な研究の一つが角崎の議論である。角崎は、Richesらの議論の妥当性を引き受けながら、彼らが所得保障に比重を置きすぎていることを指摘し、フードバンクをはじめとする食料支援には、独自の社会保障上の機能があるのではないかと分析する。すなわち、災害発生という緊急事態で所得保障が不全になったり、貨幣はあってもそれが適切な食料に変換されなかったりするなど、すべての人が適切な食料を保持してい

ない状態にあるとき、所得保障制度を補完する仕組みとして、フードバンクが機能しうることを評価する¹⁸。食料を直接に供給するフードバンクのような仕組みは、所得が適切な食料へと結びつかない状況下で、食料への権利の保障に役立つということである。このことは、食料支援を入口として、生活困窮者が地域の様々な福祉サービスに接合していく例を用いて、フードバンク活動の意義を説明する佐藤の指摘¹⁹ともつながるものであろう。

ここで注目されるのは、フードバンクの持つ機能について、肯定的であれ批判的であれ、いずれも「食料への権利」を評価軸として議論がなされていることである。一方は、食料への権利にとっては国家の責任とその下での食料を購入するための所得保障が重要であり、フードバンクでは十分にその機能を果たしえないとし、他方は、適切な食料を手に入れるためには所得保障だけでは不十分で、食料支援が積極的な役割を果たしていることを評価するのである。無論、フードバンクを肯定的に評価する論者たちも、フードバンク活動が生活困窮者の抱えるすべての問題を解決すると断言するほど楽観的ではない。食料への権利とフードバンクとの関係に対する認識が割れているのであるが、一体、両者の関係をどのように理解することが妥当なのであろうか。次章では、食料への権利の議論に立ち返り、フードバンクのような直接に食料供給をする仕組みとの関係について理論的な視座を得たいと思う。

3. 食と権利ベースアプローチ―「食料への権利」

3.1 基本的人権としての食料への権利

食料への権利とは、いつでも適切な食料を手に入れることを基本的人権とみなす考え方である。1948年に国連総会で採択された世界人権宣言は、その第25条1で「すべて人は、衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利並びに失業、疾病、心身障害、配偶者の死亡、老齢その他不可抗力による生活不能の場合は、保障を受ける権利を有する。」とうたっている。これを具体化するために、その後さまざまな国際人権条約が

制定されていくが、とりわけ、経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約（社会権規約）の第11条での規定が注目される。同規約では、「この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。」と定め、後の「食料への権利」に基礎を与えていると考えられるからである。誰にでも飢餓から解放され、食料に持続的にアクセスする権利があり、国家にはその権利を保障する義務があるとするものである。

食料への権利は、1996年に開催された世界食料サミットを契機として脚光を浴びるようになった。世界食料サミットで採択されたローマ宣言²⁰は、すべての人が適切な食料への権利と飢餓から解放される基本的権利を持つことを認めた。また、同時に採択された行動計画7.4では、国連人権機関に対して、食料への権利の内容を明確にすることが要請され、以後、主に国連を舞台として、この権利についての議論が活発になっていく。

世界食料サミットでの要請を受けて、経済的、社会的、文化的権利に関する委員会では、1999年に一般所見第12号が採択された。この所見では、食料への権利が、人間固有の尊厳と不可分であり、経済・環境・社会にかかわる適切な政策を必要とする社会正義と切り分けられないと述べられた²¹。そして、食料への権利の実現にあたっての国家の「尊重 (respect)」「保護 (protect)」「充足 (fulfill)」についての義務を一層明確化することとなった²²。また、国連人権委員会（2006年からは人権理事会へ改組）には、食料への権利についての特別報告者制度が作られた。特別報告者はいずれの国家へも不偏の専門家として任命され、食料への権利の現状や課題について調査・報告する権限を持つ。その報告書は、専門家の立場からの問題提起として有用であり、次節で検討することとしたい。

食料への権利の展開をみると、国連農業食料機関（FAO）の役割も重要である。特に近年、

1996年に開催された世界食料サミットの行動計画をモニターする機関として指名された、FAOの世界食料安全保障委員会（Committee on the World Food Security: CFS）が食料安全保障の議論の場としての重要性を増している²³。政府代表のみならず市民社会—特に小農組織—の代表たちも議論に参加することが認められ、食料への権利についての議論が積み上げられていることも特徴である²⁴。そうした議論の積み重ねの結果、FAOは2004年に「国家食料安全保障の文脈における適切な食料への権利の斬新的実現を支援するための任意ガイドライン」²⁵を策定するに至っている。

このような食料への権利をめぐる議論から見えてくるのは、この権利が国際人権条約に根を張ってきたということである。すなわち、崇高な理念というだけでなく、それを保障する国家の義務を伴う基本的人権のひとつとみなされてきたのである。換言すれば、十分な食料を手に入れることは、民間の善意に頼って偶然に担保されるべきものではなく、いつでも確実に権利が保障される条件を整えることが国家には求められるということである。このことは、まさに「民間の善意」の象徴とも考えられるフードバンク活動の存在意義を減じるものなのであろうか。この点の検討に移る前に、食料への権利の実現にあたり、どのような点が議論となっているのかを確認しておきたい。

3.2 食料への権利をめぐる論点—国連特別報告者による問題提起を中心に

食料への権利に関する特別報告者は、前述の世界食料サミットの勧告に基づき、国連人権委員会（現人権理事会）が2000年に任命した²⁶。初代特別報告者はJean Ziegler（2000～08年4月）、第2代目はOlivier de Shutter（2008～14年）、そして第3代目は2014年6月より、Hilal Elverが務めている。

特別報告者の任務は、各国、地域、国際レベルで、食料への権利を完全に実現し、対策が取られることを促進するために、その障害となっている事柄を克服する方策について検討したり、勧告を提出したりすることにある²⁷。この任務を遂行す

るために、特別報告者は、食料への権利についての問題が発生している国を訪問して調査し、政府と改善策を協議したり、人権理事会および国連総会に年次報告書を提出して問題喚起したり、食料関連の国際会議に出席する。また、権利侵害について個人から訴え（通報）があった場合、それに対応するのも特別報告者の重要な役割である。

このように飢餓や食料問題で広範に活動する特別報告者は、食料への権利にどのような課題を見出しているのでしょうか。特別報告者が国連総会や人権理事会へ提出している近年の報告書を参照しながら、食料への権利をめぐる論点について挙げてみたい。

まず、食料への権利についてはその定義をめぐる議論が長らくなされてきたが、近年はそれを法的権利として履行する際の法制度の充足へと論点が移ってきていることが確認できる。飢餓と栄養不良の根絶するための政策は、国家からの任意の施し物（voluntary handouts）ではなく、法的権利（legal entitlement）として再認識されなければならない²⁸。この原則を前提として、食料への権利が基本的人権として達成されるために第一義的な役割を担うのは、もちろん各国家である。加えて、人権をめぐる企業の責任も重要なテーマであり、報告書では食料への権利と企業の役割についての詳細な分析が加えられている。

企業活動が人権や自然環境に及ぼす影響の大きさから、企業活動に対する何らかの規制が必要であるという議論は、近年の国連での主要テーマの一つである。例えば、食料への権利をめぐっても、企業活動との対立は往々にして起こる。具体的には、住民の「自発的」移住や、水道の民営化や多国籍企業による種子の独占によって、農業に必要な資源へのアクセスが欠如することは、食料への権利の侵害の例である²⁹。ただしこうした権利侵害は、刑事法違反の対象となることはあっても、人権を侵害したものとみなされることは少ない³⁰。

特別報告者による報告書では、適切で栄養価のある食料にアクセスする権利に直接的に関わる資源—水資源、土地、種子—を保護するための法的枠組みを確保することが勧告された³¹。

特別報告者の権限のなかには、食料問題を抱え

る国へ実際に訪問し、調査を行うことも含まれている。これまでに訪問対象となったのは、訪問順にニジェール、バングラデシュ、ブラジル、パレスチナ、エチオピア、モンゴル、カナダなど延べ31か国・地域にのぼる（2017年時点）。主に発展途上国が対象となっているなかで、カナダが訪問先に含まれていることは目を引く。実際、特別報告者もカナダへの訪問が決まった際に、「貧困国で何百万もの人間が飢えているのに、国連人権機関の専門家は先進国の食料システムについて何をしにきたのか」と驚きをもって受け止められたという³²。カナダでの訪問ではどのようなことが調査されたのだろうか。

訪問記録では、世界有数の高所得国であるカナダもまた、食料への権利が十分に保障されているとはいえない状況を抱えていることが報告された。例えば、生活困窮者が給付金を受け取ることのできる公的制度が存在する一方で、それは適切な生活水準を維持するためには不十分だという。特に居住にかかる費用は高額で、給付金では十分に賄えず、結果として食料をはじめとする他の生活必要物資に充てられる資金が残らない³³。報告書では、カナダ政府や自治体の貧困対策が紹介されるとともに、フードバンクを含む民間活動についても取り上げながら、社会的保護（social protection）の必要性が喚起された³⁴。

以上のとおり、食料への権利を基本的人権として保障するための具体的な対策の検討が始まっており、また、発展途上国のみならず先進国にもまた権利実現のための課題が存在していることが着目されつつある。前者については、食料への権利を国際的人権として確認するにとどまらず、国家の「尊重」「保護」「充足」責任を前提として、適切な国内法ならびに効果的な分配システムが不可欠となっていることが指摘されている。これは、人々の生活レベルにまで浸透する経済的グローバリゼーションおよび企業活動と、人権との相克が生じうる時代においては、一層確実に人権を擁護するためのメカニズムを構築する必要があるためであった。また、食料への権利と先進国との関係については、先進国の政治・経済上の行為が発展途上国の人びとの食料への権利の充足を左右する

ことに由来する国際的な責任のみならず、先進国内部でもまた、食料への権利が十分には保障されていない状況があることを示唆するものであった。この点は、近年改めて浮かび上がっている先進国・日本の国内における貧困問題を思い起こすことでも理解できるものであろう。

4. フードバンク再考—食料への権利のための環境醸成機能

2.3で整理したように、食料への権利とフードバンク活動との関係については、これが生活困窮者への「施し」に過ぎないとして批判的に捉える論者も、様々な要因のために所得が適切に食料へと結びつかない場合には特に有用性を持つと評価する論者もあった。本章では、後者の立場に寄りながら、フードバンク活動が食料への権利の実現のための環境醸成となる可能性について、2つの事例に即して考えたい。

4.1 「フードバンク山梨」の例

フードバンク山梨は、2008年10月に設立され、2009年9月に法人格を取得している。もともと山梨県で生活協同組合の役員を務めていた米山けい子現理事長の思いが設立の背景にある。生協退職後に地域でボランティア活動をしたいと思っていた米山氏は、生協時代から安全であるにもかかわらず廃棄されてしまう食品の問題に疑問を持ち、フードバンクを取り扱ったテレビ番組に共感し、フードバンク山梨の立ち上げに奔走することとなった³⁵。現在は、山梨県南アルプス市に本所を構え、全県下に集荷拠点を設置して活動している。

2017年度実績で、食料取扱重量は68トン(67,502kg)、金額に換算すると40,501,200円である。それらの食料は、主に県内の食品会社からの寄付や、市民からの食料寄付を募るためのフードドライブの実施によって収集されている。収集された食料は、2009～2015年度に、計144施設・団体へ提供されている。内訳で最も多いのは、障がい者通所施設・授産施設、老人施設、行政(市町村福祉課・県機関)、社会福祉協議会である。行政や社会福祉協議会などの連携機関からの申請を受けて、月に2度の個人宅配も実施しているという。

2017年度の個人宅配は延べ2284件で、食料取扱量にして21,698kgとなった³⁶。

個人宅配では、食料のみが届けられるのではない。食料と一緒に七夕の短冊や、クリスマス、バレンタインカードなどが季節に応じて同封されているほか、手書きの手紙と返信はがきも同封され、有用な情報の提供や、被支援者との相互の交流がはかられている。

また、行政や教育機関との連携に力を入れていることも特徴的で、その代表的な事業が、「食のセーフティーネット」である³⁷。フードバンク山梨のアンケート調査によると、フードバンクに直接支援の問い合わせをしてきたのは、被支援者全体の6%にすぎない。すなわちその他の大多数の生活困窮者は、まず行政の福祉課の窓口や社会福祉協議会に相談にいくということが推察される。ただし、生活保護申請から受給開始までには時間がかかったり、何らかの理由で生活保護を受けられない／受けたくなかったりするなど、制度の狭間で食べるものに困窮する人たちが出てくる。「食のセーフティーネット」とは、公的な相談窓口とつながった人たちへ、フードバンク山梨と公的な連携機関とが協力して、申請に応じて食料支援を行う事業のことである。

行政との連携は、生活困窮者自立支援事業にも表れている。行政の自立支援相談窓口と情報交換したり、フードバンク利用者への訪問相談を行ったりして、フードバンクを入口として総合的な生活相談へ門戸を開いていく。また、県内の自治体に対しての政策提言活動も活発で、現在、6自治体と「子どもの貧困対策連携協定」を締結している。ふるさと納税を子どもの貧困対策に活用することを提案し、数市で実施される予定だという³⁸。

公的制度は、困窮している人たちの差し迫ったニーズがあっても、公平性の原則ゆえに迅速かつ十分には応えられないことがある。そのように公的制度から抜け落ちてしまう人々のニーズを可視化し、制度との隙間を食料支援で補うことが、生存のための環境づくりにつながっていくといえる。

4.2「フードバンクふじのくに」の例

フードバンクふじのくにには、2014年5月に活動

を開始し、同年10月に法人格を取得した。静岡県静岡市葵区に本所を構え、全県下の協力団体へ食料提供を行っている。協力団体になっているのは、2017年度には、計74の施設・団体（うち2件は災害支援等で県外の団体）で、主に福祉施設、生活困窮者支援団体、福祉事務所、社会福祉協議会である³⁹。2017年度実績では、これらの団体を通して、約60トン（60,100kg）の食料が生活困窮者へ届けられた。食料は、県内の食品メーカー、生協やスーパーなどの小売店、行政や企業の防災備蓄品、農家、個人から寄付されている。フードドライブ事業を中元・歳暮で家庭に食料が余りがない夏季と冬季の年2回開催し、市役所や社会福祉協議会など食料の回収拠点となる団体数ならびに回収量ともに、近年目覚ましく増加している⁴⁰。

フードバンクふじのくにの特徴として挙げられるのが、静岡県における労働福祉運動の流れを汲んで、労働関係団体（労働者福祉協議会、労働組合など）や生活協同組合が大きな役割を果たしていることである。戦後の静岡県内では、労働金庫の設立や生活物資の斡旋事業をとおして、労働組合の組合員に向けた福祉活動が組織化されてきた。ところが、2000年代に入ると、団塊世代の大量退職に伴い、労働福祉運動も新たな段階を迎えることになる。組合員向けの活動のみではなく、地域生活者が抱える日常生活上の諸問題への対応や、定年退職者の生きがいがづくりが新たな課題として現れたのである⁴¹。こうして、労働関係団体が主体となりながら、組合の外にいる人たちにも向けられた福祉活動の場として、2006年9月、「ライフサポートセンターしずおか」が創設された。フードバンク活動の検討も、労働福祉運動の延長にあり、当初より労働関係団体およびその他の様々な団体の連携が模索されてきた。東西に広い静岡県においては、一つの組織のみでフードバンク活動に取り組むことが困難で、広域的な連携が必要であるとの認識にも後押しされていたという⁴²。

当事者たちが「静岡型」と呼ぶ運営形態は、静岡県内の自治体・社会福祉協議会、支援団体や施設との密な連携を特徴としている。自治体や社会福祉協議会が生活に困難を抱える人びとからの相談を受け、フードバンクは個人や企業、スーパー

などの小売店から食料を集め、それを必要とする人たちへ団体を通じて提供する、という役割分担がなされている。

フードバンク山梨と同様に、生活保護やその他の給付金の受給開始までの間に、フードバンクからの食料支援が活用されている。加えて、「支援ツールとしての食料の重要性」という指摘も、フードバンクの機能を理解するときに肝要であろう。例えば、公的な支援制度の利用開始がなされるまでの間に、食料支援をとおして地域における相談機関と生活困窮者との間に信頼関係が構築されることがある。また、支援が長期化しているケースや訪問支援を行う際にも、「何も持たずに訪問するよりは食料という日々消費する重要なものを持って訪問することで長期化した支援でも関係性を継続することができる」⁴⁸という利点もあるという。食料は栄養を供給するのみでなく、人と制度・地域社会をつなぐ機能も備えていると考え、食料支援という方法が介在することで、各地域の相談機関の支援の幅が増えるのである。

4.3 食料への権利とフードバンク活動

フードバンク活動をとおして地域社会が抱える課題に取り組んでいるそれぞれの活動は、その発足の経緯も、フードバンク活動のために活用できる地域資源も様々である。それにもかかわらず、共通して語られているのは、フードバンクはそれ自体として完結するものではなく、それを入口として地域社会における様々な福祉制度とつながるためのツールとなっているということであった。しかも、これは偶発的に得られた結果ではなく、フードバンク活動以前にも多様に地域社会における生活困窮者の課題に取り組んできた人たちが意識的に構築してきたシステムである。直接的な食料支援をきっかけに、行政をはじめとする福祉制度と生活困窮者とを接続し、行政が機能するよう促しているとみるのが可能であろう。その意味で、フードバンク活動は、食料への権利についての国家による充足義務が果たされるよう、その環境醸成を行っているものと考えられる。

食料への権利の概念との関係ではどうか。実は、食料への権利には、「適切な (adequate) 食料へ

の権利」との形容詞がつくことも多くなっている。「適切な」とはどのような状態を指すのだろうか。先にも挙げた「一般所見第12号」は、「適切な」状態とは、栄養価が高いことのみならず、「広く流布している社会・経済・文化・気候・エコロジカルならびに他の条件によって規定される」ものとみなしている⁴⁹。すなわち、適切な食料が保障されている状態をつくるには、さまざまな条件を包括的に整えることが必要だということになる。

フードバンクもまた、「適切な食料への権利」の充足を支えるものとなっている。フードバンク活動は、直接的な食料支援からはじまって、生活困窮に対する地域的なセーフティーネットを構築することを試みる。すなわち、食料を物理的に保障するのみならず、飢餓や貧困からの解放という包括的な目標にも射程を置きながら、食料が適切に保障される社会・経済・文化的な条件づくりを担っていると考えられるのである。

おわりに

本稿では、フードバンク活動が果たしている役割について、食料への権利との関わりのなかで理解することを試みた。近年の食料への権利に関する議論では、国際人権条約のなかに組み込まれた基本的人権の一つであると認識され、その履行の具体化に焦点が当てられている。また、すべての人が適切な食料を手に入れることができるか否かは、先進国にとっての課題ともなっていると理解されている。このことを踏まえ、権利履行の第一義的義務を負う国家に対して働きかけるフードバンク活動の機能に着目して分析を行った。

分析をとおして見えてきたのは、フードバンク活動は、食料への権利を充足させるための国家の義務履行を後押ししうることである。特に、第4章で検討した先進的な2つの活動事例は、フードバンク活動と生活困窮者に対するその他の様々な支援メカニズムがつながることによって、行政の機能が活性化することを示していた。このことと関連し、フードバンク活動が生活困窮者に対する社会的保護メカニズムの一端をなすことによって、社会的・経済的・文化的な条件に規定される食料の「適切性」を充足する可能性も示唆された。

フードバンク活動が、食料支援を基本としながらも、それを必要としている人たちが総合的に生活上の困難から解放されることを射程において活動を展開しているからである。

食料への権利をめぐる論点のうち、食料は「商品なのか人権なのか」という問題、すなわち企業や投資家たちによる食料への権利の侵害の問題については本稿では十分に議論を進めることができなかった。もちろん、フードバンク活動は地域社会で活動する企業等からの食料の寄付によって支

えられており、その意味で企業はフードバンクに参加することで社会的責任の一端を果たしている。しかし、そうした地域社会における企業の責任と、グローバル資本主義における巨大企業の責任とはまた次元の異なる問題である。フードバンク活動が、グローバル企業の責任を問うことについても一石投じることができるのか否かについては、引き続き注視していきたい。

¹FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World*, 2018.

²High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, "Food Loss and Waste in the Context of Sustainable Food System", 2014, p.26.

³*Ibid.*

⁴農林水産省『食品ロスの削減に向けて』2018年4月、6頁 (http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/attach/pdf/161227_4-58.pdf, 最終閲覧日: 2018.10.13)。

⁵High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, *op.cit.*, p.22.

⁶農林水産省、前掲書、6頁。

⁷High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, *op.cit.*, pp.57-87.

⁸農林水産省、前掲書、34頁。

⁹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』岩波書店、2016年(2008年に岩波書店より書籍化)、110-113頁。

¹⁰小林富雄「世界の食品ロス対策とフードバンクの多様性」佐藤順子編『フードバンク—世界と日本の困窮者支援と食品ロス対策』明石書店、2018年、17-19頁。

¹¹セカンドハーベスト・ジャパン「すべての人に、食べ物を。—フードバンク活動の15年間のチャレンジ」『生活と環境』平成29(2017)年8月号、

40頁。

¹²厚生労働省『平成26年国民健康・栄養調査報告』2014年、および国立社会保障・人口問題研究所『生活と支え合いに関する調査』2012年。

¹³たとえば、糸山智栄、石坂薫、原田佳子、増井祥子『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、2017年)および米山けい子『からっぽの冷蔵庫—見えない日本の子どもの貧困』(東京図書出版、2018年)など。

¹⁴Graham Riches and Tiina Silvasti eds., *First World Hunger Revisited: Food Charity or the Right to Food?*, 2nd edition, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2014.

¹⁵*Ibid.*, p.2.

¹⁶*Ibid.*, p.201.

¹⁷小関隆志「フランスのフードバンク—手厚い政策的支援による発展」佐藤編前掲書、109頁。

¹⁸角崎洋平「社会保障システムにおけるフードバンクの意義と役割」佐藤編前掲書、62-64頁。

¹⁹佐藤順子「日本のフードバンクと生活困窮者支援」佐藤編前掲書、95頁。

²⁰Roma Declaration on World Food Security, 13-17 November 1996, Roma, Italy.

²¹UN Doc., E/C.12/1999/5, 12 May 1999, para.4.

²²*Ibid.*, para.15.

²³馬橋憲男「10億人の飢餓と食料安全保障—『商品』から『人権』へパラダイム転換できるか—」『国際交流研究』第14号、2012年3月、250頁。

²⁴馬橋憲男「飢餓と食料安全保障のガバナンス—

『商品』か『人権』か—『法學新報』第117巻11/12号、2011年3月、193-230頁。

²⁵FAO, "Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security", 2005.

²⁶ UN Doc., E/CN.4/RES/2000/10, 17 April 2000, para.10.

²⁷UN Doc., Human Rights Council Resolution 6/2, 27 September 2007, para.2.

²⁸UN Doc., A/68/288, 7 August 2013, para.20.

²⁹ UN Doc., A/HRC/28/65, 12 January 2014, para.54.

³⁰*Ibid.*, para.51.

³¹*Ibid.* para.72(j).

³² "Foreword by Olivier de Shutter, UN Special rapporteur on the Right to Food" in Riches and Silvasti, *op.cit.*, p.ix.

³³UN Doc., A/HRC/22/50/Add.1, 24 December 2012, paras.33-36.

³⁴*Ibid.*, para.37.

³⁵米山、2018年、前掲書、75頁。

³⁶フードバンク山梨「2017年度事業報告 別添資料1」(<http://fbyamana.fbmatch.net/wp-content/uploads/sites/57/2ac3c4b6fe368634d1ee5683bd4de44e.pdf>、最終閲覧日：2018.10.13)

³⁷米山けい子「山梨の『貧困』—フードバンク活動から見えてくるもの」『山梨学院生涯学習センター研究報告』第31輯、2018年3月、50-56頁。

³⁸フードバンク山梨「2017年度事業報告」(<http://fbyamana.fbmatch.net/wp-content/uploads/sites/57/2ac3c4b6fe368634d1ee5683bd4de44e.pdf>、最終閲覧日：2018.10.13)

³⁹フードバンクふじのくに「活動報告2017」26頁(<http://fb-fujinokuni.org/062017katudouhoukoku.pdf>、最終閲覧日：2018.10.13)

⁴⁰同上、18頁。

⁴¹日詰一幸「労働者福祉運動と社会的課題への対応(1)『ライフサポートセンターしずおか』と『フードバンクふじのくに』の設立」『静岡大学法政研究』第20巻4号、2016年3月、10-12頁。

⁴²日詰一幸「労働者福祉運動と社会的課題への対

応(2)『ライフサポートセンターしずおか』と『フードバンクふじのくに』の設立」『静岡大学法政研究』第21巻3・4号、2017年3月、5頁。

⁴³フードバンクふじのくに、前掲「活動報告2017」25頁。

⁴⁴ UN Doc., E/C.12/1999/5, *op.cit.*, para.7.