



มาตรการทางกฎหมายและนโยบายในการลดขยะอาหาร (Food Waste) ของประเทศญี่ปุ่น*

ภรภัทร ปัญญวานิช**

๑. บทนำ

ตามข้อมูลของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมงของญี่ปุ่น (the Japanese Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries: MAFF) ที่เผยแพร่เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๒๓ ระบุว่า ญี่ปุ่นมีการสูญเสียอาหาร (Food Loss) และขยะอาหาร (Food Waste) หรืออาหารที่ทิ้งไปทั้งที่ยังกินได้รวมทั้งสิ้น ๕.๒๓ ล้านตันในปีงบประมาณ ๒๐๒๑ ซึ่งจากจำนวนดังกล่าว พบว่าขยะอาหารประมาณ ๒.๗๙ ล้านตันมาจากภาคธุรกิจ และอีกประมาณ ๒.๔๔ ล้านตันมาจากภาคครัวเรือน

ในด้านสถานการณ์ของโลกพบว่า เมื่อพิจารณาข้อมูลการสูญเสียอาหารและขยะอาหารโดยรวมทั้งส่วนที่กินได้และส่วนที่กินไม่ได้ เช่น กระดุก ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น พบว่าแต่ละประเทศมีปริมาณขยะอาหารสูงมาก โดยมีปริมาณมากกว่า ๑๐๐ กิโลกรัมต่อคน ปริมาณขยะอาหารที่มีจำนวนมหาศาลจึงถือเป็นปัญหาที่พบร่วมกันในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างชัดเจน แต่ประเทศญี่ปุ่นมีปัญหาที่เฉพาะตัวคือ อัตราการพึ่งพาตนเองด้านอาหารหรือความสามารถผลิตอาหารเพื่อบริโภคภายในประเทศมีเพียงร้อยละ ๓๘ (คิดจากปริมาณแคลอรี) ซึ่งหมายความว่าญี่ปุ่นมีการนำเข้าอาหารจำนวนมาก แต่ก็มีขยะอาหารและการสูญเสียอาหารในปริมาณที่มากเช่นกัน และเกาหลีใต้ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านของญี่ปุ่นก็กำลังประสบปัญหาแบบเดียวกัน ซึ่งการสูญเสียอาหารและขยะอาหารจำนวนมากย่อมเป็นเรื่องที่น่ากังวลอยู่แล้ว แต่สิ่งที่น่ากังวลมากยิ่งขึ้นไปอีกคือการที่ประเทศหนึ่งสร้างขยะอาหารจำนวนมาก แต่ก็ยังต้องนำเข้าอาหารจากต่างประเทศเข้ามาอีก



ภาพตัวอย่างขยะอาหารในญี่ปุ่น

ที่มา: https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/201911/201911_09_en.html

* บทความประจำเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๘

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๒. สารสำคัญ

๒.๑ กฎหมายของญี่ปุ่นว่าด้วยการลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหาร

ญี่ปุ่นมีกฎหมาย ๒ ฉบับที่เกี่ยวกับการสูญเสียอาหารและขยะอาหาร กฎหมายฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการรีไซเคิลและการจัดการทรัพยากรอาหารแบบหมุนเวียน (Food Recycling Act) ที่มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ กฎหมายนี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดและรีไซเคิลขยะอาหารที่เกิดจากธุรกิจเกี่ยวกับอาหาร เช่น ผู้ผลิตอาหาร ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และร้านอาหาร โดยกฎหมายกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณในการควบคุมการเกิดขยะอาหารและเป้าหมายในการรีไซเคิลขยะอาหาร และกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมขยะอาหาร รวมถึงการส่งเสริมให้ธุรกิจต่าง ๆ นำมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ไปปฏิบัติจริง นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีการทำข้อเสนอแนะ หนังสือแจ้งเตือน คำสั่ง และบทลงโทษในบางกรณี หากตรวจพบว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามมาตรการรีไซเคิลและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลดขยะอาหาร (Food Loss Reduction Promotion Act) ที่มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ โดยกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติเพื่อส่งเสริมการลดขยะอาหาร และกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ภาคธุรกิจ รวมถึงบทบาทของผู้บริโภค กฎหมายนี้มีจุดเด่นคือกำหนดให้มีการร่วมมือกันของหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่ายเพื่อส่งเสริมการลดขยะอาหารในระดับประเทศ โดยกฎหมายกำหนดให้เดือนตุลาคมเป็นเดือนแห่งการรณรงค์ลดขยะอาหาร และกำหนดให้วันที่ ๓๐ ตุลาคมเป็นวันลดขยะอาหาร (Food Loss Reduction Day) นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทในการให้ความรู้แก่ภาคธุรกิจและกลุ่มผู้บริโภค โดยการเผยแพร่ข้อมูล สร้างความตระหนักรู้ และสนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับนี้ถือเป็นแกนหลักของมาตรการและโครงการริเริ่มต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อจัดการกับปัญหาขยะอาหารและการสูญเสียอาหารในญี่ปุ่น ซึ่งตัวอย่างมาตรการและโครงการภายใต้กฎหมายดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ การลดการสูญเสียอาหารโดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจ

หนึ่งในมาตรการสำคัญที่ญี่ปุ่นผลักดันคือ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจ เช่น ญี่ปุ่นมีแนวปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจที่เรียกว่า กฎหนึ่งในสาม (one-third rule) ซึ่งมีพื้นฐานบนแนวคิดที่กำหนดให้ระยะเวลาตั้งแต่วันผลิตจนถึงวันที่ควรบริโภคก่อนถูกแบ่งให้แก่ผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก และผู้บริโภคเป็นสามส่วนเท่า ๆ กัน ในกระบวนการจัดจำหน่ายอาหาร ด้วยระบบนี้ ผู้บริโภคจะได้รับผลิตภัณฑ์อาหารที่มีระยะเวลามากพอก่อนที่จะถึงวันที่ควรบริโภคก่อน ตัวอย่างเช่น หากสินค้ามีอายุระหว่างวันผลิตจนถึงวันที่ควรบริโภคก่อนเป็นเวลา ๑๘๐ วัน วันที่ ๖๐ จะถือเป็นวันสุดท้ายที่ผู้ผลิตต้องส่งสินค้าให้ผู้ค้าปลีกให้เสร็จสิ้น และวันที่ ๑๒๐ จะเป็นวันสุดท้ายสำหรับการขายสินค้าชิ้นนั้น และหากสินค้าไม่ถูกส่งไปถึงผู้ค้าปลีกภายในเวลาที่



กำหนด สินค้าจะถูส่งกลับไปยังผู้ผลิตซึ่งจะทำให้เกิดขยะอาหาร ซึ่งแม้ญี่ปุ่นไม่ใช่ประเทศเดียวที่มีกำหนดเวลาในการส่งมอบสินค้าเช่นนี้ แต่ปัญหาคือกำหนดเวลาส่งมอบสินค้าของประเทศญี่ปุ่นนั้นสั้นกว่าประเทศอื่นมาก

ท่ามกลางสถานการณ์ที่น่ากังวลเช่นนี้ ญี่ปุ่นได้เริ่มโครงการนำร่องเพื่อทบทวนแนวปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจภายใต้การผลักดันของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง (MAFF) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ โครงการนี้ได้พิจารณาทบทวนผลกระทบของการลดขยะอาหาร โดยเปลี่ยนกำหนดเวลาส่งมอบสินค้าจากผู้ผลิตถึงผู้ค้าปลีกสำหรับกลุ่มเครื่องดื่มและขนมที่มีอายุการเก็บรักษาตั้งแต่ ๑๘๐ วันขึ้นไป จากเดิมที่ใช้กฎหนึ่งในสาม เปลี่ยนเป็นอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของอายุผลิตภัณฑ์ ตัวอย่างเช่น หากสินค้ามีอายุการเก็บรักษา ๑๘๐ วันนับแต่วันผลิต วันที่ ๙๐ จะเป็นวันกำหนดส่งมอบสินค้าให้ผู้ค้าปลีกแทนวันที่ ๖๐ ในระบบเดิม ซึ่งมีบริษัททั้งหมด ๓๕ ที่เข้าร่วมโครงการนำร่องนี้ ซึ่งมีการประมาณการการลดลงของขยะอาหารว่าจะสามารถลดขยะจากเครื่องดื่มที่ถูกทิ้งไปได้ประมาณ ๔๐,๐๐๐ ตัน คิดเป็นมูลค่าราว ๗.๑ พันล้านเยน (ประมาณ ๑,๔๐๐ ล้านบาท) และลดขยะจากขนมขบเคี้ยวได้ประมาณ ๑,๐๐๐ ตัน คิดเป็นมูลค่าราว ๑.๖ พันล้านเยน (ประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท)

ซึ่งการใช้แนวทางดังกล่าวในการดำเนินธุรกิจตามโครงการนำร่องนี้ ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยวันที่ ๓๐ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ MAFF รายงานว่ามีบริษัทจำนวน ๒๔๐ แห่งที่ได้มีการทบทวนแก้ไข หรือมีแผนจะทบทวนแก้ไขเกี่ยวกับการใช้กฎหนึ่งในสาม นอกจากนี้ยังมีแนวคิดอื่น ๆ ที่หลายบริษัทกำลังพิจารณาเพื่อนำไปปรับใช้ในการดำเนินธุรกิจ ได้แก่ การปรับรูปแบบป้ายวันที่ควรบริโภคก่อนจากวันเป็นเดือน และการขยายวันที่ควรบริโภคก่อนของสินค้า ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทบทวนแก้ไขเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินธุรกิจสามารถช่วยลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารอย่างเห็นได้ชัด

๒.๑.๒ การลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารด้วยระบบจับคู่ ภายใต้โครงการลดขยะอาหารของจังหวัด Ibaraki

ความมุ่งมั่นที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ การเชื่อมโยงธุรกิจที่มีอาหารเหลือหรือขยะอาหารกับประชาชนที่ต้องการอาหาร เช่น จังหวัด Ibaraki มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนและประสานงานในการจับคู่ดังกล่าว ภายใต้โครงการลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารของจังหวัด หน่วยงานดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการจับคู่ธุรกิจที่มีอาหารเหลือกับองค์กรที่สามารถนำอาหารเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์ได้ เช่น หน่วยงานจะประสานงานให้มีการเก็บผักใบเขียวหรือเครื่องปรุงที่เริ่มเปลี่ยนสีและใกล้หมดอายุจากร้านค้าปลีกเพื่อนำไปส่งให้โครงการ Kodomo-Shokudo ซึ่งเป็นโรงอาหารสำหรับเด็กในชุมชน นอกจากนี้ จังหวัด Ibaraki ยังมีมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดกิจกรรมรณรงค์ให้คนมาบริจาคอาหาร การจัดกลุ่มศึกษาการรีไซเคิลขยะอาหารเพื่อทำอาหารสัตว์ การศึกษาหรือและการประชุมด้านธุรกิจภายใต้โครงการลดขยะอาหารของจังหวัด รวมถึงการจัดสัมมนาในหัวข้อการลดขยะอาหารของจังหวัด Ibaraki ในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ อีกด้วย

นอกจากนี้ บริษัทเอกชนบางแห่งก็มีการให้บริการในการจับคู่อาหารที่เหลือให้กับผู้ที่ต้องการด้วย เช่น บริษัทร้านค้าปลีกออนไลน์ที่ชื่อ Kuradashi จะรับซื้อสินค้าอาหารจากบริษัทที่ยังกินได้



แต่กำลังจะถูกทิ้งเนื่องจากด้วยคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือเพราะกฎหมายในสาม โดยบริษัทจะจำหน่ายสินค้าเหล่านี้ในเว็บไซต์ e-commerce ในราคาที่ย่อมเยา

บริษัท Kuradashi ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ทำให้กลายเป็นหนึ่งในบริษัทแรก ๆ ในอุตสาหกรรมนี้ โดยในเว็บไซต์ของบริษัทจะมีการจำหน่ายสินค้าต่าง ๆ มากมายในราคาที่ถูกลงกว่าปกติ เช่น เครื่องดื่ม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และขนมหวาน ซึ่งในหน้าเว็บไซต์ที่แสดงรายละเอียดของสินค้า ผู้ใช้งานจะสามารถตรวจสอบดูส่วนลดที่ใช้ วันที่ควรบริโภคก่อน และเหตุผลที่บริษัทนำสินค้ามาจำหน่ายได้

ซึ่งจุดเด่นอีกอย่างของ Kuradashi คือ เมื่อผู้บริโภคซื้อสินค้าจาก Kuradashi จะเป็นการบริจาคเงินให้แก่องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความยากจน หรือองค์กรด้านการคุ้มครองสัตว์โดยอัตโนมัติ โดยเงินบริจาคจะถูกรวมอยู่ในราคาสินค้า และผู้บริโภคสามารถเลือกองค์กรผู้รับบริจาคจากรายชื่อองค์กรที่มีให้เลือกได้ในขณะทำการสั่งซื้อสินค้า ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้ขาย ผู้ซื้อ และสังคม

๒.๑.๓ มาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับเทคโนโลยีขั้นสูง

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอื่น ๆ อีกมากมายที่ญี่ปุ่นดำเนินการอยู่ ทั้งในระดับชุมชน และในรูปแบบที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ตัวอย่างเช่น การณรงค์ ๓๐๑๐ (3010 Movement) ซึ่งเป็นแนวทางเพื่อลดอาหารที่เหลือทิ้งจากการจัดงาน ไม่ว่าจะเป็นอาหารกลางวัน หรืองานกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับระยะเวลาการทานอาหารและเคล็ดลับต่าง ๆ เพื่อช่วยให้อาหารถูกรับประทานและลดการเหลือทิ้ง โดยผู้เข้าร่วมงานจะได้รับแจ้งให้ไปที่โต๊ะอาหารเพื่อรับประทานอาหาร โดยเฉพาะในช่วง ๓๐ นาทีแรกหลังกล่าวเปิดงาน และจะได้รับแจ้งให้ทานอาหารอีกครั้งในช่วง ๑๐ นาทีสุดท้ายก่อนงานเลิก โดยแนวปฏิบัตินี้เริ่มใช้ในเมือง Matsumoto จังหวัด Nagano และปัจจุบันได้แพร่หลายไปทั่วญี่ปุ่นแล้ว และอีกมาตรการหนึ่งที่ใช้ในระดับประเทศ เรียกว่า ธนาคารอาหาร (Food Bank) ซึ่งเป็นการนำผลิตภัณฑ์อาหารที่ยังปลอดภัยต่อการบริโภค แต่จำหน่ายไม่ได้เพราะบรรจุภัณฑ์ชำรุดหรือเหตุผลอื่น ๆ มาบริจาคให้แก่หน่วยงาน กลุ่มคน หรือครัวเรือนที่ต้องการอาหารโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

และอีกตัวอย่างหนึ่ง คือโครงการที่กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (the Japanese Ministry of Economy, Trade and Industry: METI) ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนเพื่อดำเนินการโดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูง รวมถึงระบบ IoT ระหว่างเดือนมกราคมถึงกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๓ ซึ่งในโครงการศึกษานำร่องนี้ ได้กำหนดให้ขนมปังจำนวน ๒๕ ชนิดจะถูกเปลี่ยนแปลงราคาแบบอัตโนมัติวันละ ๓ รอบ เพื่อให้ราคาสินค้าสอดคล้องกับความสดใหม่ของสินค้า โดยอ้างอิงตามข้อมูลวันที่ควรบริโภคก่อนของสินค้า โดยช่วงแรกของการทดลอง ยอดขายยังไม่เพิ่มขึ้นมากนัก เพราะประชาชนยังไม่ค่อยรู้จักโครงการนี้ แต่เมื่อโครงการได้รับการเผยแพร่และรู้จักมากขึ้น สัดส่วนของขนมปังที่ขายได้ก็เพิ่มขึ้นร้อยละ ๔ ในสัปดาห์สุดท้าย เมื่อเทียบกับช่วงก่อนเริ่มทำการศึกษาดูทดลอง



จากความร่วมมือของรัฐบาล ภาคธุรกิจ และประชาชน ทำให้ญี่ปุ่นสามารถลดขยะอาหารลงได้ประมาณ ๑.๒ ล้านตัน โดยจากเดิม ๖.๔๒ ล้านตันในปีงบประมาณ ๒๐๑๒ ลดลงเหลือ ๕.๒๓ ล้านตันในปีงบประมาณ ๒๐๒๑^๑

๓. บทสรุป

ญี่ปุ่นกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาการสูญเสียอาหารและขยะอาหารที่มีปริมาณสูงถึงหลายล้านตันต่อปี จึงได้ตรากฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับเพื่อส่งเสริมการลดและรีไซเคิลขยะอาหาร ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการรีไซเคิลและการจัดการทรัพยากรอาหารแบบหมุนเวียน (Food Recycling Act) และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลดขยะอาหาร (Food Loss Reduction Promotion Act) พร้อมผลักดันมาตรการและโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่การออกกฎหมายหนึ่งในสาม (one-third rule) ที่กำหนดระยะเวลาตั้งแต่วันผลิตจนถึงวันที่ควรบริโภคก่อนถูกแบ่งให้แก่ ผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก และผู้บริโภคเป็นสามส่วนเท่า ๆ กัน เพื่อให้ผู้บริโภคมีเวลาในการบริโภคมากกว่าก่อนที่อาหารจะหมดอายุ การนำอาหารที่เหลือทิ้งแต่ยังรับประทานได้ส่งมอบให้แก่ผู้ที่มีความต้องการ และการใช้เทคโนโลยีในการปรับเปลี่ยนราคาอาหารเพื่อให้อาหารสามารถขายได้มากขึ้นก่อนที่จะหมดอายุ ทั้งนี้ ด้วยความร่วมมือจากภาครัฐ เอกชน และประชาชน จึงทำให้ญี่ปุ่นสามารถลดปริมาณขยะอาหารลงได้อย่างมีนัยสำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

^๑ISHES. “Food Loss and Waste in Japan: Issues and Initiatives” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๘, จาก https://www.ishes.org/en/happy_news/2023/hpy_id003474.html