

消費者のためとなる新たな食品表示法の制定を求める意見書

2012年（平成24年）11月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 新たな食品表示法の法案作成に先立ち、次の点を十分検討すべきである。
 - (1) 食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（以下「JAS法」という。）、健康増進法及びその他の法令における食品表示規制の統合の検討。
 - (2) 食品表示の監視指導の在り方、表示違反に対する勧告制度や申出制度等の規制の整備及び執行部門の強化、表示・規格指導官（以下「食品表示Gメン」という。）を消費者庁へ移行させることなどの総合的な検討。
- 2 新たに制定される食品表示法の内容には、次の点が盛り込まれるべきである。
 - (1) 消費者に、食品の安全を求める権利、食品の内容を知る権利、食品の選択の自由の権利、食品による健康増進の権利があること、これらの権利を確保するために食品表示に関する適正な規制を行うことを目的とすることを明記すること。
 - (2) 食品表示の義務表示事項については、現行の表示事項を維持するとともに、表示義務の例外規定を整理し、もって、消費者が食品の内容を正しく理解できるよう表示のルールをわかりやすくすること。

第2 意見の理由

1 消費者庁における食品表示一元化の動き

消費者庁では、消費者基本計画（2010年3月30日閣議決定（2011年7月8日一部改定））において、2012年度中の食品表示一元化の法案提出が定められたことを受けて、2011年9月から2012年8月にかけて、食品表示一元化検討会（以下「検討会」という。）を開催し、同年8月9日、「食品表示一元化検討会報告書」（以下「報告書」という。）が公表された。そして、同年10月24日に開催された新食品表示法（仮称）に関する消費者団体とのワークショップ（以下「ワークショップ」という。）において、「新食品表示制度のポイント（イメージ）」が公表された。

しかしながら、上記消費者庁の新食品表示法（仮称）制定への取組は、次に

述べるとおり，極めて不十分なものであり，法改正の方向性に疑問がある。

2 検討会における不十分な検討と法改正の方向性への疑問

(1) 一部の法令の統合のみの検討

食品表示に関する法令は，次のとおり多岐にわたる。

食品衛生法

「表示基準」「虚偽誇大広告の禁止」

J A S 法

「品質表示基準（生鮮食品品質表示基準，加工食品品質表示基準等）」

健康増進法

「特別用途表示」「特定保健用食品」「栄養表示」「虚偽誇大広告の禁止」

不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）

「不当表示の禁止」「公正競争規約」

酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律

「酒類の表示」

米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律

「米，米加工品の販売や飲食店での提供における米の産地情報の伝達」

牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法

「牛の個体識別番号」

計量法

「容器等の内容量」

しかし，検討会では，食品衛生法，J A S 法，健康増進法の三法の食品表示に関する規制の一元化についてのみ検討された。

確かに，上記三法は，食品表示の重要な法令であるが，食品表示一元化の社会的要請は，食品表示に関する法令が多岐にわたるために，消費者も食品関係事業者も混乱することにあつた点からすれば，可能な限り，新たに制定される新食品表示法(仮称)に統合できないかを検討してしかるべきである。

例えば，アルコール飲料の表示は，酒税の保全という目的のために規制されているので，新食品表示法(仮称)への統合が難しいかのようにも思える。

しかし，食品衛生法第19条第1項の規定に基づく表示の基準に関する内閣府令第1条第1項第2号において「食品衛生法第19条第1項の規定により，表示を行うべき食品又は添加物」として，「酒精飲料」(アルコール飲料)が既に規定されているところである。さらに近時は，アルコール飲料であるのか，清涼飲料水であるのかはっきりしない飲料が存在している。消費者庁

もホームページにおいて、「缶入りアルコール飲料の中には、新鮮なフルーツが描かれているなど、清涼飲料と間違いやすいものもあります」との警告を掲載している。消費者の安全、選択の自由の観点からみて、酒精飲料の表示と清涼飲料水の表示のルールは、同一の法令による必要性が高いというべきである。

また、不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)との関係については、公正競争規約が食品表示の重要な要素となっているので、新食品表示法(仮称)に統合することを、検討してしかるべきである。

したがって、検討会において、上記三法以外の食品表示を全く検討していないことは、明らかに問題である。

最終的に統合できるのか否かは別として、少なくとも上記 から の法令の食品表示規制の統合の検討を行うべきである。

なお、ワークショップで示された「新食品表示制度のポイント(イメージ)」では、健康増進法の「栄養表示基準」の統合だけが示されており、「特定保健用食品表示」を含む「特別用途表示」の規制は、新食品表示法(仮称)に統合されない予定のようである。

しかし、現在の食品表示・広告においては、特定保健用食品の広告の在り方、許可を得た特定保健用食品でもないのに飲食により特定の保健目的が得られるかのような広告をする、いわゆる健康食品が問題となっている。

こうした問題のある食品表示・広告が、新食品表示法(仮称)の対象になっていないことも、大きな問題である。この点も、統合を検討すべきである。

(2) 表示違反に対する規制強化の視点の欠如と執行体制の検討の欠如

1960年、牛肉として売っていた缶詰の中身が、実は馬肉や鯨肉であったという食品偽装事件(ニセ牛缶事件)が発生し、これが、景品表示法の制定(1962年)の契機ともなった。このように、古くから、食品表示の偽装事件は存在し、食品表示の偽装防止が、消費者行政の課題であった。

そして、2001年のBSE問題の発生、その翌年にかけての原産地偽装などの食品の不正表示により、我が国の食品安全行政は大きく転換した。すなわち、2003年、食品安全基本法が制定され、食品安全委員会が設置された。こうした動きのなかで、2002年4月に公表された「BSE問題に関する調査検討委員会報告」では、「重要な個別の課題」の一つとして「食品に関する表示制度の抜本的見直し」が挙げられ、「食品の表示のあり方は、消費者にとって安全性の確保や品質の確認、選択の保障という、消費者の権

利に関わる問題である。この間の一連の偽装や虚偽表示の防止，および消費者の権利を最優先して保障するために，現在の各種表示制度について一元的に検討し，そのあり方を見直す必要がある。このため，消費者も参加する検討の場を設け，そのあり方を至急に検討することが必要である。」と指摘されていたところである。

こうした指摘があったにもかかわらず，その後，食品表示違反への規制が十分に進まない中，2007年には，不二家，赤福，石屋製菓（白い恋人），船場吉兆といった著名な食品メーカー等が，食品表示の偽装，違反行為を行って，社会問題となり，その後も，ウナギや，タケノコなどの産地偽装が多発し，食の安全安心が問題とされてきた。

しかるに，今回の検討会では，表示の一元化の検討だけで，食品偽装や虚偽表示を防止し，食品表示に対する消費者の信頼を回復するという視点がなく，虚偽表示防止に向けた検討は全くされていない。

この点，表示違反に対する規制は，食品衛生法では，都道府県知事による営業停止・営業の全部又は一部禁止，営業許可取消しがあり，食品表示違反に対しては，直ちに刑事罰が科される（直罰）。

これに対し，JAS法では，表示違反について，内閣総理大臣（消費者庁長官へ委任）又は農林水産大臣による指示があり，事業者が指示に従わない場合に，内閣総理大臣（消費者庁長官へ委任）による指示に係る措置命令があり，申出制度（品質に関する表示が適正でないため一般消費者の利益が害される場合に内閣総理大臣に適切な措置をとるべきことを求めることができる制度）なども規定されている。そして，JAS法では措置命令違反のあった場合に初めて刑事罰が科されるのが原則である（間接罰。ただし，原料原産地の表示違反は直罰。）。

また，食品衛生法の食品表示については，都道府県食品衛生監視員による監視指導，JAS法の品質表示基準については地方農政事務所の食品表示Gメンによる監視指導と執行部門が異なってもいる。食品表示Gメンとは，農林水産省が不適正な食品表示の調査・指導などを行うため，農林水産本省，地方農政局及び地方農政事務所の表示・規格課などに配置している職員の通称であり，全国で約1860名いる。少なくとも消費者庁はこの食品表示Gメンを消費者庁に移行させて新食品表示法（仮称）に基づく監視，指導等に当たらせるなど執行体制を強化すべきである。さらに消費者監視員を養成して調査，監視に当たらせるなどの方策も考慮すべきである。韓国においては，

全国に1万人以上の消費者監視員がおり、活発に活動している。

このように統合が予定されている法令の規制内容が異なっており、また、執行部門も別々なのであり、規制内容の在り方、執行体制の在り方について、検討することは不可欠である。なお、ワークショップで示された「新食品表示制度のポイント(イメージ)」では、是正措置及び執行体制の整備、申出制度の対象拡大といった課題がようやく明記されるようになってきているが、検討会など公開の場所での議論をなぜ今までしなかったのか疑問であり、改めて、執行体制の整備等に関する法案内容については、公開の場所で議論されることを確保すべきである。

(3) 改正の方向性(表示の簡素化)への疑問

さらに、検討会での検討経緯を見ると、消費者団体が、原料原産地の全面化や、食品添加物の例外なき表示、遺伝子組換え食品表示の改正を求めている動きには全く対応していない。単にばらばらであった食品表示に関する法令を一部だけ統合することを検討するにとどまり、表示違反に対する規制の一元化や監視指導體制の強化は検討されず、一元化とはおよそいえない中途半端な検討状況であった。

最も疑問に思われるのは「情報の重要性は消費者によって異なる」「情報の重要性は食品によっても異なる」と指摘し、これらを踏まえ、「新たな食品表示制度の検討に当たっては、情報の重要性に違いがあることを前提とした制度設計とすることが適切と考えられる」としていることである。また、食品表示における消費者の意向等調査(2011年12月に消費者庁が消費者を対象に実施したWEBアンケート)において、表示のわかりにくい理由を質問したところ、「文字が小さいためわかりにくい」との回答が多かったことや、「小さい文字でも多くの情報を載せる」が27.4%に対し、「表示項目を絞り、文字を大きくする」が72.6%であったことを指摘し、あたかも、情報の削減による文字の大きさの改善が消費者の要望であるかのような書きぶりを報告書がしていることである。

報告書に示された考え方は、表示スペースの関係上、たくさんの表示がされることにより食品表示がわかりにくくなっているため、これまで義務表示とされてきたものを見直して、義務表示事項を削減すること、つまり、表示を簡素化することで、わかりやすくすることを念頭に置いているようである。

しかし、これまで、義務表示(任意表示、許可表示含む。)とされてきた事項(別表参照)は、いずれも、所管官庁が必要として、つまり、食品衛生法

第19条第1項による食品表示については厚生労働省が、JAS法の品質表示基準は農林水産省が、栄養表示基準、特別用途表示、特定保健用食品表示は厚生労働省が、それぞれ必要であるとして定めてきたものである。特に削減対象になるようなものはない。

また、表示スペースを現状よりも広くとって表示文字を大きくすることは十分可能である（なお、表示スペースが拡大しない前提で文字の大きさを選ぶか、情報の多さを選ぶかを聞くことも恣意的である。食品表示における消費者の意向等調査の結果は、参考にならないというべきである。）

実際のところ、食品表示がわかりづらい原因は文字の小ささではない。

原因は、表示に関する法令が複数にまたがって、ルールが複雑となり、さらに表示の原則規定に対する例外規定が多く、その結果、食品の表示と中身が一致しなくなったり、表示から食品の実態が見えにくくなっていることにある。

例えば、遺伝子組換え食品は、当該作物である食品が遺伝子組換え食品である場合にはその旨、加工食品で原材料が遺伝子組換え食品である場合は原材料についてその旨を表示しなければならない原則であるが、遺伝子組換え作物が全原材料中重量で上位3品目でない原材料に使用されていたり、原材料中に占める割合が5%未満であった場合、「遺伝子組換えでない」と表示できる。また、醤油、なたね油、コーン油など加工工程後も組み換えられたDNA及びこれによって生じたタンパク質が広く認められた最新の技術によっても検出できない品目については、「遺伝子組換え食品」の表示が不要になる。つまり、原材料に遺伝子組換え食品が使用されていても、遺伝子組換え食品と表示されないの、表示と内容がずれて、わかりにくくなるのである。

したがって、法令を統一して食品関係事業者が守るべき表示方法を統一し、単一の官庁が指導する仕組みを作ること、表示のルールについて、例外規定を整理し、表示と内容を一致させるようにすることが重要である。

なお、ワークショップで示された「新食品表示制度のポイント(イメージ)」では、「原則として現行の表示内容を維持しつつ、文字のポイント数を拡大」と明記し、報告書とは異なる方向性を示唆している。

3 法案作成前にすべきこと

以上、検討会での検討の不十分さを指摘したが、検討が不十分なまま、法案を作成すべきでないことはいうまでもない。

それゆえ、意見の趣旨第1で述べた点を、法案作成前に十分検討すべきであ

る。

4 食品表示法（仮称）に盛り込むべき内容について

(1) 消費者の権利の明記

食品衛生法は、食品安全確保の観点から食品表示基準を定め、JAS法は、一般消費者の選択の利益確保の観点から品質表示基準を定め、健康増進法は、国民保健の向上を図る観点から栄養表示等の基準を定めているが、いずれの法律にも、消費者の権利は明記されていない。

しかし、2004年に公布された消費者基本法第2条第1項は、「消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。」と規定しており、消費者の権利が明記されるに至った。

今後、消費者の権利確保に資する法律には、それぞれの法律に、消費者の権利を明記するべきであり、新食品表示法（仮称）には、消費者に、食品に対し、安全を求める権利、知る権利、選択の権利があり、また健康増進を求める権利があることを明記すべきである。

先に述べたように、2002年4月に公表された「BSE問題に関する調査検討委員会報告」では、「食品の表示のあり方は、消費者にとって安全性の確保や品質の確認、選択の保障という、消費者の権利に関わる問題である。」との指摘がされていた。しかし、その後の2003年に制定された食品安全基本法には、消費者の役割が第9条に規定されただけで消費者の権利が明記されなかった。そのためもあり、食品安全基本法制定後も、著名な食品メーカーを含めて、食品表示違反が多発し、悪質な食品偽装事件も後を絶たない状況である。

こうした状況は、食品表示ルールが、単に行政によって規定された形式的なルールに過ぎず、消費者の権利を確保するために不可欠の制度であるとの認識が食品関係事業者に存しないからに他ならない。食品表示違反が、消費

者の権利の侵害に当たるとの認識が浸透すれば、食品表示違反、食品偽装は減少するはずである。このように、新食品表示法（仮称）に食品に関する消費者の権利を明記することには十分意義がある。

なお、消費者基本法では、健康増進の権利は明確ではないが、健康増進法の目的を権利の観点から捉え直せば、消費者の健康増進を求める権利となる。

よって、意見の趣旨第2(1)の点が、新食品表示法（仮称）に盛り込まれるべきである。

(2) 現行義務表示の維持及び例外規定の整理

また、先に述べたとおり、現在の表示ルールがわかりにくい原因は、情報量が多くても字が小さいことにあるわけではない。これまでに義務表示とされてきた事項は、いずれも重要なものであり、削減されるものはない。

むしろ、表示をするべき事項について、例外規定を多数設けることにより、表示と内容に齟齬が生じたり、表示から真の食品の内容がわからなくなっていることが食品表示をわからないものとしている原因である。例えば、遺伝子組換え食品は、例外規定により、遺伝子組換え原料が使用されていても、加工食品として遺伝子組換えでない则表示され、表示と内容に齟齬が生じている。また、添加物は、使用された物質名を全部表示する原則であるが、一括名表示（乳化剤、酸味料など用途名を表示するだけで、使用された物質名を省略できるルール）等の例外規定により、使用された添加物が消費者にわからなくなっている。

消費者には、食品に対し、安全を求める権利、知る権利、選択の権利があり、また健康増進を求める権利がある。これらの権利が内実をもって保障されるためには、食品表示が、その食品の原材料や、添加物、天然であるのか養殖であるのか、遺伝子組換えであるのか否か、国産か外国産か、消費期限はいつか、製造者は誰か等を正確に表しておく必要がある。

食品表示と内容が、違反であれ、偽装であれ、違っていることはあってはならないことである。

こうした要求に食品表示はきちんと答えるべく制度設計されるべきである。

よって、意見の趣旨第2(2)の点が、新食品表示法（仮称）の内容に盛り込まれるべきである。

以 上

(別表)

【主な表示事項と義務表示の根拠法】

- 1 名称 ...食品衛生法，J A S 法
- 2 食品添加物 ...食品衛生法
- 3 消費期限又は賞味期限 ...食品衛生法，J A S 法
- 4 保存方法 ...食品衛生法，J A S 法
- 5 製造者（輸入業者）氏名 ...食品衛生法，J A S 法
- 6 製造所所在地（製造所固有記号） ...食品衛生法
- 7 遺伝子組換え食品 ...食品衛生法，J A S 法
- 8 アレルギー食品 ...食品衛生法
- 9 原材料名 ...J A S 法
- 10 原料原産地 ...J A S 法
- 11 内容量 ...J A S 法，計量法
- 12 原産国 ...J A S 法
- 13 特別用途食品（病者用，乳児用等） ...健康増進法
- 14 特定保健用食品 ...健康増進法
- 15 栄養表示（栄養成分，熱量） ...健康増進法
- 16 栄養機能食品 ...健康増進法