

新食品表示制度に対する具体的な提言についての意見書

2013年（平成25年）2月14日

日本弁護士連合会

従来、食品表示を規制する法律は、厚生労働省が所管する食品衛生法、農林水産省が所管する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。）など、法律も省庁も不統一であり、各々の法律の目的に合わせて、各行政庁がそれぞれに規制をしていたが、2009年に消費者庁が設置されて、食品表示が一元的に規制される体制が整ったことから、消費者庁において、2012年度末を目処に、食品表示の一元化を図ることを目的とする、食品表示法（仮称）の立法を準備している。

かかる状況を受けて、当連合会は、新たな食品表示法が、単に法律上の規定が統合されるにとどまらず、消費者のための食品表示の基本法として立法化がなされることを求め、次のとおり意見を述べる。

なお、消費者庁の立法作業前に開催されていた食品表示一元化検討会（以下「検討会」という。）の検討状況の問題点と消費者のためとなる食品表示法の基本的な在り方については、すでに、2012年11月15日付け「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」（以下「2012年意見書」という。）において、意見を述べているので、本意見書においては、新食品表示制度の具体的な内容について提言する。

第1 意見の趣旨

1 新たな食品表示法に一元化すべき制度について

新たな食品表示法には、次の(1)から(6)までの制度を統合すべきである。また、(7)から(10)までの制度については、新たな食品表示法の表示基準においてそれぞれに従うべき旨の注記を置くべきである。

- (1) 食品衛生法第19条の表示の基準
- (2) 同法第20条の虚偽・誇大表示広告の禁止
- (3) JAS法第19条の13の品質表示基準
- (4) 健康増進法第26条以下の特別用途表示
- (5) 同法第31条の栄養表示基準
- (6) 同法第32条の2の虚偽・誇大表示広告の禁止
- (7) 酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律の「酒類の表示」

- (8) 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(以下「米トレ - サビリティ法」という。)における「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」
- (9) 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(以下「牛トレ - サビリティ法」という。)における「牛の個体識別番号」
- (10) 計量法の「特定商品の特定物象量表記等」

2 法律の目的について

新たな食品表示法の目的として,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を明記し,これらの権利を確保するため及び不当な食品表示による弊害を防止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べきである。

3 義務表示と法律事項

新たな食品表示法には,これまで義務表示とされてきた表示事項を法律に明記し,さらに,主務大臣が食品表示の基準を定めるにあたって配慮すべき基本原則として次の点を法律に明記すべきである。

- (1) 消費者の安全確保のために必要かつ十分な内容とすること。
- (2) 食品の内容を可能な限り正確にかつ分かりやすく表すものとすること。
- (3) 消費者の自主的かつ合理的な選択を可能とするために必要かつ十分な内容とすること。
- (4) 消費者の健康増進目的を達成するために必要かつ十分な内容とすること。
- (5) 消費者の選択を誤らせるなどの紛らわしい表示や不正な表示を防止すること。
- (6) 我が国及び諸外国の食文化に基づいて形成されてきた各食品の概念を尊重すること。

4 政令等の在り方について

内閣府令等に規定することが予定されている具体的な義務表示等の内容について,次のとおりとすべきである。

(1) 義務表示を緩和する例外規定の整理

遺伝子組換え食品,添加物,製造所所在地について義務表示を緩和する例外規定を整理して,食品表示をより正確にかつ分かりやすくすること。

(2) 義務表示の拡大

原料原産地を表示すべき加工食品を拡大し,新たに,水の表示,放射性物質のベクレル表示をする場合の表示基準を義務化すること。

(3) 適用範囲の拡大

インターネット販売，カタログ販売等の通信販売，自動販売機による販売について，容器包装にされた表示が見えない場合に表示に代わる代替手段の確保を義務付け，外食，中食に対して食品表示を義務化すること。

5 特別用途表示（許可表示）の在り方について

特別用途表示など許可表示（特定の表示について，許可を受けた者だけがその表示をすることができる制度）については，許可を得た者だけが当該許可にかかる表示をすることができるだけでなく，許可を受けた者が許可内容以外の許可表示事項又は許可内容と紛らわしい表示をしてはならないこと，許可を得ない者が許可表示事項又はこれと紛らわしい表示をしてはならないことも新たな食品表示法において明記すべきである。

6 禁止表示の在り方について

食品の安全性に関わる虚偽・誇大表示，商品選択をゆがめる虚偽・誇大又は紛らわしい表示，健康増進効果についての虚偽・誇大表示の禁止規定を新たな食品表示法において統一的に規定すべきである。

7 広告規制の在り方について

(1)義務表示と矛盾する内容の広告，(2)許可表示に関し，許可を受けた者の許可内容以外の許可表示事項についての広告又は許可内容と紛らわしい広告，許可を得ない者の許可表示事項と同じ内容の広告又はこれと紛らわしい広告，(3)禁止された表示に該当する内容の広告についての禁止規定を新たな食品表示法において統一的に規定すべきである。

8 表示・広告違反に対する措置等について

(1) 義務表示，許可表示，禁止表示，広告規制違反に対する行政規制の在り方
義務表示等違反については，主務大臣による指示，指示に係る措置命令，公表を原則とし，重大な違反（安全に関わる表示違反や故意に基づく表示違反）については，指示を待たずに，販売等禁止，製品回収命令ができるなどの規定を置くべきである。

(2) 調査権限

報告徴収，立入検査，収去，帳簿書類等の提出命令権限を執行機関に付与し，事業者が合理的根拠を示す資料を提出しない場合は，表示違反があったものとみなす立証責任軽減規定を置くべきである。

(3) 義務表示等違反に対する罰則

重大な表示違反について直罰とすべきである。

(4) 申出制度の拡充

JAS法の申出制度を基礎に、より拡充した制度とすべきである。この申出については具体的な表示違反に対する行政措置発動の要請以外に、表示基準等の内容の変更、追加などを含むこととし、具体的表示違反に対する調査結果の公表を行うものとすべきである。

(5) 執行体制の強化

食品表示の適正化に関する監視指導、表示違反の摘発等の職務について、都道府県等食品衛生監視員によるもののほか、農林水産省の表示・規格指導官（以下「食品表示Gメン」という。）を消費者庁に移管し、上記職務の遂行を行うものとすべきである。

(6) 消費者食品表示監視員

食品表示の適正化に関する監視指導、表示違反の摘発等の職務について、これを補助するため、消費者食品表示監視員制度（仮称）を創設すべきである。

(7) 適格消費者団体による差止請求

食品表示違反に対して適格消費者団体による差止請求の制度を導入すべきである。

その際、制度の実効性を確保するために、適切な予算措置を講じるとともに、事業者が合理的根拠を示す資料を提出しない場合は表示違反があったものとみなす立証責任軽減規定を置くべきである。

第2 意見の理由

1 新たな食品表示法に一元化すべき制度について

2011年9月から2012年8月にかけて、消費者庁では、検討会が開催され、2012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、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」においては「新食品表示制度のポイント（イメージ）」（以下「ポイント」という。）が公表された。ポイントでは、報告書よりも、より具体的な立法までの動き、立法提案が記載されていたが、食品衛生法の表示基準（第19条）、JAS法の品質表示基準（第19条の13）、健康増進法の栄養表示基準（第31条）のみの統合が検討されている状況であった。

これらの動きに対する意見募集に対して、当連合会は、2012年意見書において、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，新たな食品表示法に統合できないかを検討してしかるべきであると指摘したところであるが，一元化すべき食品表示制度は，次のとおりとすべきである。

(1) 食品衛生法第20条の虚偽・誇大表示広告の禁止の統合

食品衛生法第20条は，公衆衛生に危害を及ぼすおそれがある虚偽の又は誇大な表示又は広告を禁止している。ポイントでは，この規定を新たな食品表示法に統合するか否かは不明である。

食品表示についてのこれまでの規制を俯瞰すると，食品衛生法上の表示基準，JAS法の品質表示基準のように一定の表示（表示内容，表示方法を含む。）が義務付けられている「義務表示」，栄養表示のように表示は義務付けられていないが，表示する場合は，一定の表示内容や方法が義務付けられる「任意表示」，食品衛生法第20条の虚偽・誇大表示広告の禁止のように一定の表示が禁止されている「禁止表示」，そして，特別用途表示許可制度のように行政庁による許可があって初めて表示できる「許可表示」という規制に分類できると思われる。表示の義務付け，表示の禁止，表示の許可という枠組みである。新たな食品表示法が食品表示の基本法となるべきことからすると，こうした表示規制の基本的な類型が，全て新たな食品表示法に規定されることが，制度的な整合性の観点からも，分かりやすさの観点からも，合理的かつ必要である。

それゆえ，義務表示だけでなく，禁止表示である食品衛生法第20条の規定も，新たな食品表示法に統合されるべきである。

(2) 健康増進法の特別用途表示制度（第26条以下）の統合

ポイントを見ると，健康増進法に規定されている特別用途表示制度（第26条以下）については，新たな食品表示法に統合されない方針と思われる。

しかし，健康増進法第6章に規定されている特別用途表示制度と栄養表示基準のうち，後者のみ新たな食品表示法に移行するというのは，整合性に欠けている。また，特別用途表示制度の一つである「特定保健用食品」と栄養表示基準を基礎とする「栄養機能食品」をあわせて「保健機能食品」とし，保健機能食品についての表示基準が食品衛生法第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に規定されていることからしても，栄養表示基準だけを新たな食品表示法に移行するのはやはり整合性に欠ける。さらに，前述のとおり，義務表示，禁止表示のほか，許可表示も食品表示規制の基本的な規制類型であり，許可表示規制を統合しないことは，制度的に整合性に欠ける。

よって、許可表示である特別用途表示も、新たな食品表示法に統合すべきである。

(3) 健康増進法第32条の2以下の虚偽・誇大表示広告の禁止の統合

健康増進法第32条の2は、販売に供する食品につき、健康保持増進効果等について、著しく事実に相違する表示をし、又は著しく人を誤認させるような表示を禁止している。

特定保健用食品を含む特別用途表示、栄養表示基準が新たな食品表示法において規定されるべきであり、この場合、これらの健康保持増進効果等に関する禁止表示を新たな食品表示法において規定することが合理的であるし、食品衛生法第20条の虚偽・誇大広告禁止と一体的に禁止表示として規制することの合理性もある。

よって、禁止表示である健康増進法第32条の2以下の規定は、新たな食品表示法に統合されるべきである。

(4) 酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律の「酒類の表示」の統合

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、これを新たな食品表示法へ統合し、財務大臣以外の主務大臣が表示基準を定めるとすることは、法目的から難しい面がある。

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こと、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はっきりしない飲料が存在し、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ことからして、未成年者のアルコール飲料の誤飲防止など消費者の安全、選択の自由の観点からみて、酒精飲料と清涼飲料水の明確な区別のルールは必要である。

そして、新たな食品表示法が食品表示の基本法となるべきことも考慮すれば、酒精飲料の表示は、酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律によらずとも、新たな食品表示法において、清涼飲料水との区別を明確にする表示ルールを規定すべきである。

(5) 米トレーサビリティ法における「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」の統合

「米の産地情報の伝達」制度は、米トレーサビリティ法における、米穀等

の取引等に係る情報の記録制度を前提とするものであり、「米の産地情報の伝達」制度のみ、新たな食品表示法に統合することはかえって、分かりづらい制度になる。しかし、事業者が、表示すべき食品表示制度が一覧できるようにすることにも合理性があるし、新たな食品表示法が食品表示の基本法となるべきことも考慮すれば、新たな食品表示法において、表示基準として、米トレーサビリティ法の「米の産地情報の伝達」制度に従う旨を注記すべきである。

(6) 牛トレーサビリティ法における「牛の個体識別番号」の統合

「牛の個体識別番号」制度も、牛トレーサビリティ法の情報管理制度を前提とするものであり、「牛の個体識別番号」制度のみ、新たな食品表示法に統合することはかえって、分かりづらい制度になる。しかし、事業者が、表示すべき食品表示制度が一覧できるようにすることにも合理性があるし、新たな食品表示法が食品表示の基本法となるべきことも考慮すれば、新たな食品表示法において、表示基準として、牛トレーサビリティ法の「牛の個体識別番号」制度に従う旨を注記すべきである。

(7) 計量法の「特定商品の特定物象量表記等」の統合

計量単位により取引されることの多い消費生活関連物資であって、消費者が合理的な選択を行う上で量目の確認が必要と考えられ、かつ、量目公差を課すことが適当と考えられるもの（食肉、野菜、魚介類、灯油など29種類）は、政令で特定商品として定められており、計量法第12条は、販売事業者がその特定商品をその特定物象量（特定商品ごとに定められている質量、体積又は面積）を法定計量単位により示して販売する場合には、量目公差（政令で定める誤差）を超えないように計量しなければならないとし、特定商品の販売の事業を行う者は、容器に入れたその特定商品を販売するときは、その容器にその特定物象量を法定計量単位により、経済産業省令で定めるところにより、表記しなければならないとしている。計量義務を前提とした表示規制であり、特定物象量の表記の規制のみを、新たな食品表示法に統合することは困難であるが、事業者が、表示すべき食品表示制度が一覧できるようにすることにも合理性があるし、新たな食品表示法が食品表示の基本法となるべきことも考慮すれば、新たな食品表示法において、表示基準として、計量法の規定に従う旨を注記すべきである。

(8) 不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）の「不当表示の禁止」，「公正競争規約」の統合

景品表示法における不当表示の禁止は、食品だけでなく、あらゆる商品に

ついて横断的に適用されるものであり、また、商品の取引条件に関する不当表示の規制もされているので、新たな食品表示法に食品に関する部分だけを統合することは困難と思われる。

2 法律の目的について

2003年に制定された食品安全基本法は、食品安全と食品表示に関する基本となる法律であるが、同法には、消費者の役割が規定されたのみで、消費者の権利は明記されなかった。そのためか、2003年以降も、食品表示違反、食品偽装事件は多発し、食品表示に対する信頼が失われている状況である。

消費者は、食品表示を信頼して、その食品の安全を確認し、他の食品との比較をしてある食品を選択し、また、ある食品が自らの健康増進の目的に資するか否かを検討しているのであるから、正確な食品表示がされないことは、消費者の食品について安全を求める権利、選択の自由を確保する権利、健康増進を求める権利を侵害していると言って過言ではない。これまでの食品偽装等の事件の多発は、こうした消費者の権利に対する侵害の認識が十分ではないことにより起こっていると考えられる。

さらに、新たな食品表示法が食品表示の基本法となるべきことも考慮すれば、食品表示の目的が、消費者の権利（食品について安全を求める権利、選択の自由を確保する権利、健康増進を求める権利）を確保することにあることを新たな食品表示法の条文に明記すべきである。この点は、2012年意見書における意見の趣旨第2項(1)ですでに述べたとおりである。

また、端的に不当な表示による弊害防止も新たな食品表示法の目的に明記すべきである。

3 義務表示事項と法律事項

(1) 現行義務表示事項の維持

食品衛生法、JAS法の義務表示については、これを維持すべきとの意見は、2012年意見書における意見の趣旨第2項(2)ですでに述べたとおりであるが、義務表示事項を食品表示の性質から整理すると次のとおりとなり、食品表示についての消費者の権利、すなわち、安全確保、選択の自由の確保、健康増進の目的から必要な情報ばかりであることが分かる。

食品の種別に関する表示

- ・名称

製造者に関する表示

- ・製造者名、輸入業者名
- ・製造者等の所在地

製造場所に関する表示

- ・製造所所在地

食品の取扱いに関する表示

- ・保存方法
- ・消費期限，賞味期限

食品に含まれているものの表示

- ・原材料
- ・添加物

食品及び内容物の性質の表示

- ・遺伝子組換え食品
- ・アレルギー物質
- ・栄養表示
- ・原料原産地（加工食品の場合）
- ・原産国（生鮮食品）
- ・養殖，天然の別

量についての表示

- ・内容量

警告表示

- ・牛肉の生食

以上の点を見れば，食品衛生法及びJAS法における現行の義務表示事項については，特に削減すべきものはなく維持されるべきである。

(2) 法律へ明記すべき点

現行食品衛生法，JAS法のいずれも，表示すべき事項は全て内閣府令等に規定されていたが，新法を制定するにあたって，全てを政令等に委任する方法は，適切とはいえない。

詳細な基準まで法律に規定することは技術的に困難であるが，期限表示やアレルギー表示などの表示事項を法律に明記することは可能であるし，従前の表示事項そのものの改正を法律事項とすべきである。

よって，これまで，表示が義務付けられてきた義務表示事項を法律に明記すべきである。

また，主務大臣が食品表示基準をまったく自由裁量で規定できるとすることも適切ではない。食品表示の基本原則について，法律に規定しておくべきである。

そして，基本原則としては，上記3で述べた食品表示の目的を達成するた

めに必要十分な内容が規定されるべきであるから，次の内容が法律に規定されるべきである。

消費者の安全確保のために必要かつ十分な内容とすること。

食品の内容を可能な限り正確にかつ分かりやすく表すものとする。

消費者の自主的かつ合理的な選択を可能とするために必要かつ十分な内容とする。

消費者の健康増進目的を達成するために必要かつ十分な内容とする。

消費者の選択を誤らせるなどの紛らわしい表示や不正な表示を防止すること。

我が国及び諸外国の食文化に基づいて形成されてきた各食品の概念を尊重すること。

4 政令等の在り方について

義務表示とすべき事項自体を法律に規定するとしても，表示事項についての詳細な基準を全て法律に規定することは技術的に困難であり，政令等に委ねるほかないが，具体的な義務表示等の内容については，次のとおり，(1)義務表示を緩和する例外規定の整理，(2)義務表示の拡大，(3)義務表示の適用範囲の拡大をすべきである。

(1) 義務表示を緩和する例外規定の整理

食品表示が分かりにくい原因は，表示に関する法令が複数にまたがって，ルールが複雑となっていることのほか，表示の義務付けを原則とするルールを緩和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ので，表示と内容がずれて，分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もののほか，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。

遺伝子組換え食品

まず、遺伝子組換え食品については、加工食品について上位3品目以外の原料についても、遺伝子組換え食品が使用されている場合は、その旨表示すべきである。

また、原材料の占める割合が5%以下の場合は、「遺伝子組換えでない」と表示できるルールも、表示と中身との乖離が大きいので、1%未満の場合に限定すべきである。

また、醤油や、なたね油、コーン油などは、原料に遺伝子組換え食品が使用されている場合でも、「遺伝子組換え」と表示しなくてよいというのは、表示と中身が、全く一致していないといえるので、表示を義務付けるべきである。

添加物

添加物については、物質名と用途名を全て記載すべきである。一括名表示は、廃止すべきである。簡略名も分かりにくいので廃止し、統一された物質名の記載を義務付けるべきである。

製造所所在地の記載の代用である製造所固有記号

製造場所の表示に変えて記載が認められている製造所固有記号は、分かりにくく、行政上も無駄なので、廃止すべきである。

(2) 義務表示の拡大

消費者の権利の充実を図る観点からすれば、現在の消費者のニーズに応えるよう義務表示の内容を拡大充実させていくべきである。

原料原産地

消費者団体によって従来から拡大が要求されている加工食品の原料原産地について、現行では、原産地に由来する原料の品質の差異が、加工食品として品質に大きく反映されると一般的に認識されている品目の製品の原材料のうち、単一の農畜水産物の重量の割合が50%以上である商品に表示を義務付けており、22食品群と4品目について義務付けされている。しかし、選択の自由確保の観点からは、品質にのみこだわる必要もない。フェアトレード、フードマイレージといった観点からの食品選択も認められてしかるべきである。したがって、品質条件にこだわらないルールとすべきであり、そうであれば、全食品について、原料原産地を義務付けてよいし、そうすべきである。

水の表示

加工食品の原材料について、現行では、水の表示は、義務付けられていない。しかし、果汁飲料等果汁以外に水が原材料となっている場合は、水を原材料として表示しなければ、その食品の中身を正確に表示していることにはならない。食品表示においては、中身を正確に表示することが要求されていると言うべきである。原材料として水の表示も行うべきである。

放射性物質のベクレル表示

2011年3月11日に発生した福島第一原発事故による放射性物質の大量流出により、東北、北関東地方の農畜産物、海産物に対する放射性物質による汚染が問題となり、政府は、放射性物質の基準値を超過した食品について、出荷制限、摂食制限の措置をとるようになってきている。しかし、この出荷制限等の措置は、地域ごとの包括的な措置であり、ホットスポットあるいは特定の環境要因が重なって一部の食品に大量の放射性物質が残存している場合があり得るが、全品検査ではないので、規制をすり抜けて市場に流通している可能性がある。実際、市場で基準値を超えた食品が何回も見つかっている。こうしたこともあり、消費者はいきおい東北、北関東地方の農畜産物等を敬遠する傾向が生まれ、当該地方の経済に悪影響を及ぼすおそれがある。消費者が安心して、食品を購入できるような工夫が必要である。そのためには、放射性物質の含有している可能性のある食品について、ベクレル表示をすることが最も効果的である。

もっとも、放射性物質の検出器が不足しており、全食品を検査することはできない。

この点、放射性物質の測定をしているとして、表示をしている事業者もある。

しかし、検出器には、検出下限があり、実際のベクレル量に対して検出下限の高い機器で検出すると不検出と表示されるが、検出下限の低い機器で検出すると基準値より相当低い数値であっても検出されてしまうこととなり、正確、丁寧に測定した方が、食品が売れなくなるという矛盾が生じる。

そこで、ベクレル表示にあたっては、検出機器や検出下限もあわせて表示するなどのルールを義務化すべきである。

なお、新たな食品表示法で規定する性質のものではないが、消費者の安心を確保し、風評被害を防止するために、原子力災害対策特別措置法に基づく食品に関する出荷制限等の前提としてなされている各食品の検査の結果（ベクレル表示、検出機器、検出下限）について、検査対象区域の全食品に表示することを義務付けるべきである。

(3) 適用範囲の拡大

インターネット販売等

報告書では、インターネット販売等の表示規制の適用範囲拡大について、さらに検討するとして、一定の結論は出していない。

この点、容器包装等になされている表示は、消費者が容易にその内容を確認できるのであり、この効果が、インターネット販売、カタログ販売等の通信販売といった販売形態の故に減殺されていることを放置することは不適切であり、何らかの対応をしておくべきといえる。この点、インターネット販売等の通信販売では、商品の写真が掲載されることが多いので、表示の記載された写真を掲載することにより、表示を確認することができる。また、写真が小さくて見えない場合もあるので、表示と同じ内容をウェブページやカタログ雑誌に記載する方法も可能である。自動販売機については、現状の商品の展示方法では、表側だけのラベルしか見ることができず、裏側の食品表示は、確認できない場合が多い。これについては、消費者が表示を確認できるようなディスプレイ（展示）をすることや、表示に代わる代替手段の確保を義務付けるべきである。

中食、外食

中食、外食は、対面販売であり、店舗の販売員等に食品について情報を求めることができると指摘されるが、販売員等が専門知識を有しているとは限らず、十分な食品表示に関する情報が得られない可能性がある。

それゆえ、中食、外食など対面販売であっても、店舗内の消費者の容易に確認できる場所に書面による食品表示をすることを義務付けるべきである。

5 特別用途表示（許可表示）の在り方について

特別用途表示など許可表示については、特定の表示について、許可を受けた者だけがその表示をすることができる。

もともと、許可制は、特定の行為を一般的に禁止しながら、許可を得た者についてだけ特定の行為を認める制度であるから、許可表示は、許可を得た者だけが、許可を受けた事項を表示できるとするだけでなく、許可を得た者が当該許可にかかる表示をする場合でなければ、何人も、当該許可にかかる表示又はこれと紛らわしい表示をしてはならないことを規定することが必要である（電気用品安全法第10条参照。）

ところが、特別用途表示について、健康増進法第26条第1項では「販売に供する食品につき、乳児用、幼児用、妊産婦用、病者用その他内閣府令で定める特別の用途に適する旨の表示（以下「特別用途表示」という。）をしようとする

する者は、内閣総理大臣の許可を受けなければならない。」とされ、同条第6項で「第一項の許可を受けて特別用途表示をする者は、当該許可に係る食品(以下「特別用途食品」という。)につき、内閣府令で定める事項を内閣府令で定めるところにより表示しなければならない。」としているように、許可を受けた者だけが許可を受けた事項の表示ができることは明確に規定されているが、許可を得ていない者が表示をしてはいけないという禁止表示が明確にされていない。

この点、別用途食品のうちの一つである特定保健用食品を含む保健機能食品について、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6項は、「保健機能食品以外の食品にあつては、保健機能食品と紛らわしい名称、栄養成分の機能及び特定の保健の目的が期待できる旨の表示をしてはならない。」とし、食品衛生法上の表示基準の中で、特別用途食品の一種である保健機能食品についての禁止表示が規定されてはいる。

しかし、健康増進法上の表示規制の内容を食品衛生法第19条第1項の表示基準において定めているという複雑な仕組みであつて、極めて分かりにくい上に特別用途食品のうち特定保健用食品だけしか規制していない不完全なものである。このようなルールは複雑で分かりにくく、不完全である以上是正されるべきである。

そこで、新たな食品表示法を食品表示の基本法として立法化し、分かりやすい表示ルールを定めるとの観点からは、許可を得た者だけが当該許可にかかる表示をすることができるかと規定するだけでなく、許可を受けた者が許可内容以外の許可表示事項又は許可内容と紛らわしい表示をしてはならないこと、許可を得ない者が許可表示事項又はこれと紛らわしい表示をしてはならないことも新たな食品表示法において明記すべきである。

6 禁止表示の在り方について

食品衛生法は、第20条で「食品、添加物、器具又は容器包装に関しては、公衆衛生に危害を及ぼすおそれがある虚偽の又は誇大な表示又は広告をしてはならない。」と公衆衛生に危害を及ぼすおそれがある一定の表示を禁止している。

健康増進法は、第32条の2第1項で「何人も、食品として販売に供する物に関して広告その他の表示をするときは、健康の保持増進の効果その他内閣府令で定める事項(次条第三項において「健康保持増進効果等」という。)について、著しく事実に相違する表示をし、又は著しく人を誤認させるような表示をしてはならない。」とし、健康保持増進効果等について一定の表示を禁止している。

JAS法では、個別の品質表示基準のなかで、「上級」や「特級」、これら等級を示した用語と紛らわしい用語などが、表示禁止事項として規定されている。

これら一定の弊害を防止するためもともと禁止されていた表示は、法律が異なるが故にそれぞれ規定されていたのであるが、新たな食品表示法で、これらの表示規制を一つの法律に統合すべきであることからすれば、禁止表示として統一的に規制することが合理的である。

また、新たな食品表示法の目的が、消費者の食品に対して安全を求める権利、知る権利、選択の自由を確保する権利、健康増進の機会を確保する権利に資することにあるから、これらの権利を侵害する表示を統一的に禁止する必要性もある。すなわち、食品の安全性に関わる虚偽・誇大表示、商品選択をゆがめる虚偽・誇大表示や紛らわしい表示、健康増進効果についての虚偽・誇大表示を新たな食品表示法において統一的に禁止することが必要かつ合理的である。

なお、選択の自由を侵害する表示の禁止として、景品表示法の表示規制も同様の目的を有するが、同法は、事業内容や取引内容を問わず横断的な規制であり、食品表示法の禁止表示とは併存して適用されると考えられる。

7 広告規制の在り方について

先に述べた食品衛生法第20条、健康増進法第32条の2では、表示とともに広告も禁止されている。表示が禁止されているのに禁止される表示と同じ内容の広告が禁止されないのは明らかに制度的な欠陥であり、不当な結果を招来するので、禁止表示とともに広告も禁止されるべきことは当然であり、現行法どおり、禁止表示と同じ内容の広告を禁止すべきである。ただし、表示と広告を分けて規制した方が分かりやすいので、禁止表示と同じ内容の広告を禁止すると規定すべきである。

次に、義務表示について、食品表示と異なる内容の広告がなされると、表示の効果が減殺され、また、消費者に誤解を生じさせるので、義務表示と矛盾する内容の広告を認めることは制度的な欠陥といえ、当然禁止すべきである。

さらに、許可表示に関しても、許可表示事項以外の広告を許せば、許可事項とした趣旨を減殺することになるし、消費者に誤解を生じさせるので、制度的な欠陥といえる。許可を得た者が当該許可にかかる表示と同じ内容の広告をする場合を除き、何人も、当該許可にかかる表示と同じ内容の広告又はこれと紛らわしい広告は当然禁止とすべきである。

8 表示・広告違反に対する措置等について

2012年意見書における意見の趣旨第1(2)で執行体制等の検討を求めたが、次のとおり提言する。

(1) 行政規制の在り方

食品表示ルールを制定しても、その違反に対して実効的な規制がなされていなければ、そのルールは意味をなしていないといえる。また、実効的な規制を執行する体制が脆弱であっても同様である。それゆえ、表示違反に対する実効的な規制の拡充と執行体制の強化が図られるべきである。

現行食品衛生法では、表示基準に合わない表示がされている食品等の販売等が禁止されている（第19条第2項）。さらに、営業者が第19条第2項に違反したときは、都道府県知事による営業許可取消、営業の全部若しくは一部の禁止、営業停止措置がなされる（第55条第1項）。そして、虚偽・誇大表示広告に対しては、都道府県知事は、営業者等に食品等の廃棄、虚偽の若しくは誇大な表示若しくは広告による食品衛生上の危害を除去するために必要な処置の命令ができる（第54条第2項）。

これに対し、JAS法・健康増進法では、表示基準を守るべき旨の指示・勧告、指示、勧告に従わない場合の指示・勧告に代わる命令（JAS法第19条の14、健康増進法第32条第1項、第2項、同条の3第1項、第2項）や違反に対する公表（JAS法第19条の14の2）が規定されている。

食品衛生法における表示違反は、販売等が禁止され、衛生上の危害のおそれがあるときは食品の廃棄処分、回収等の措置がされるのに対し、JAS法・健康増進法では、表示の是正を事業者に促すことを基本としている。これは、食品衛生法の表示が安全に関する表示であるのに対し、JAS法等が商品選択に関する表示であることによると思われる。

では、食品衛生法とJAS法等の表示を新たな食品表示法に統合する場合、どのような規制とすべきであるのか。

思うに、表示違反については、悪質なものから、単なる不注意でなされたものまで、多様であり、一律販売等禁止とするまでの必要性はないといえる。そこで、JAS法による指示、指示に係る措置命令、公表という規制を原則としてよい。ただし、表示違反が消費者の安全を脅かす重要な表示（アレルギー表示等）や故意による表示違反など重大な違反もあり得るので、指示の内容として、販売等禁止、食品廃棄、回収命令を含むものとすべきである。また、重大な違反の場合は、指示を待たずに、直ちに命令を出せるようにすべきである。

(2) 調査権限

表示違反に対する調査権限について、食品衛生法では、報告徴収、臨検検査、収去の規定が用意され、JAS法では、報告徴収、立入検査、健康増進

法では、立入検査、収去の規定が用意されている。

この点に関し、消費者庁の2012年11月1日付け意見募集の書面には、帳簿書類等の提出命令等を追加することを検討しているとある。これは賛成である。

上記3法を統合し、さらに、消費者庁の提案を入れて、報告徴収、立入検査、収去、帳簿書類等の提出命令等権限を執行機関に付与すべきである。

さらに、景品表示法第4条第2項と同様に、事業者が合理的根拠を示す資料を提出しない場合は、表示違反があったものとみなす立証責任軽減規定を置くべきである。

(3) 義務表示等違反に対する罰則

現行法では、食品衛生法の表示違反は直ちに刑罰を科される直罰であり、JAS法の表示違反は、主務大臣からの指示に係る措置命令に違反した場合に初めて刑罰を科されうる間接罰が原則であり、原料原産地表示違反のみ直罰となっている。食品表示違反が多発している状況からすると直罰のみとすることを検討すべきである。この点、一部間接罰を認める場合があるとしても、重大な表示違反については直罰とすべきである。

(4) 申出制度の拡充

JAS法第21条の2第1項には、「何人も、農林物資の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ていると認めるときは、内閣府令・農林水産省令で定める手続に従い、その旨を内閣総理大臣又は農林水産大臣（当該農林物資の品質に関する表示が適正でないことが第19条の14第1項の内閣府令・農林水産省令で定める表示の方法のみに係るものである場合にあっては、内閣総理大臣。次項において同じ。）に申し出て適切な措置をとるべきことを求めることができる。」と規定し、同条第2項には「内閣総理大臣又は農林水産大臣は、前項の規定による申出があつたときは、必要な調査を行い、その申出の内容が事実であると認めるときは、第19条の13及び第19条の14に規定する措置その他の適切な措置をとらなければならない。」と規定し、申出制度が規定されている。

消費者庁は意見募集において食品表示に関する申出制度を拡充することを提案しており、賛成する。

なお、この申出については具体的な表示違反に対する行政措置発動の要請以外に表示基準等の内容の変更、追加などを含むこととし、具体的表示違反に対する調査結果の公表を行うものとすべきである。

(5) 執行体制の強化

現行の食品衛生法の表示基準については、都道府県等食品衛生監視員が監視指導を行い、JAS法違反は農林水産省の食品表示Gメンが行い、健康増進法違反は、都道府県の法主管課室が行っている。

食品衛生法の表示基準が新たな食品表示法に移管され、消費者庁が執行も所管するに至った場合、執行部門を要していないことが問題となる。

この点は、農林水産省の食品表示Gメンを、消費者庁に移管し上記職務の遂行を行うものとするべきである。

また、食品に対する専門知識を有している食品衛生監視員に引き続き、監視指導や摘発を委ねるのが適当である。それゆえ、食品表示の適正化に関する監視指導、表示違反の摘発等の職務について、従前どおり、都道府県等食品衛生監視員の職務とするべきである。

なお、公益通報により、食品表示違反が発覚する例も多いので、公益通報の促進も検討されるべきである。

(6) 消費者食品表示監視員

食品表示の適正化に関する監視指導、表示違反の摘発等の職務については、マンパワーが不足している。そこで、消費者を監視員として養成し、食品表示監視の補助にあたらせる消費者食品表示監視員制度（仮称）を創設すべきである。

(7) 適格消費者団体による差止請求

景品表示法においては、不当表示に関して、適格消費者団体による差止請求の制度が用意されている。表示違反を防止するさまざまな制度が用意されてしかるべきであり、これを、新たな食品表示法にも導入すべきである。

その際、制度の実効性を確保するために、適切な予算措置を講じるとともに、事業者が合理的根拠を示す資料を提出しない場合は表示違反があったものとみなす立証責任軽減規定を置くべきである。

以上