

「食品表示基準の一部を改正する内閣府令（案）」に関する
意見募集に対する意見書

2018年（平成30年）10月31日

日本弁護士連合会

本年10月10日付けで消費者庁からなされた「食品表示基準の一部を改正する内閣府令（案）」（以下「本改正案」という。）に関する意見募集に対し、当連合会は以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 本改正案が、「遺伝子組換えでない」旨の表示を遺伝子組換え農産物が不検出の場合のみに認め、分別生産流通管理を実施し遺伝子組換え農産物の混入を5%以下に抑えているものについては、適切に分別生産流通管理している旨の事実を即した表示を認めることとした点には、賛成する。
- 2 本改正案における表示義務対象範囲などが現状を維持する内容となっている点については、反対である。消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保を実現するために、以下のとおり遺伝子組換え表示制度の見直しを行うべきである。

(1) 表示義務対象品目について

加工食品の遺伝子組換え表示について、組み換えられたDNA又はこれによって生じたタンパク質が加工後検出不能であるものも含め、遺伝子組換え農産物を原材料とする全ての加工食品に、遺伝子組換えの表示義務を課すべきである。

(2) 表示義務対象原材料の範囲について

加工食品の遺伝子組換え表示について、遺伝子組換え農産物が重量割合上位4位以下の原材料に用いられている場合や全重量の5%未満の原材料に用いられている場合を含め、遺伝子組換え農産物が原材料に用いられている全ての加工食品に、遺伝子組換えの表示義務を課すべきである。

(3) 「遺伝子組換え不分別」の表示について

加工食品及び生鮮食品の遺伝子組換え表示について、分別生産流通管理がされていない場合も、実質的に遺伝子組換え農産物の割合が非常に高いときには、遺伝子組換えである旨の表示を義務付けるべきである。また、「遺伝子組換え不分別である」旨の表示をする際には遺伝子組換え農産物が含まれ

る可能性があることを併記させることを義務付けるなどして、消費者が理解しやすい表示とすべきである。

(4) 義務表示が免除される遺伝子組換え農産物の混入率について

分別生産流通管理が確認された農産物について、「意図せざる混入」として、「遺伝子組換え」及び「遺伝子組換え不分別」表示が免除される場合を、現行の「5%以下」から、早期に3%以下までに限定し、その後、更に0.9%以下までに限定すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

当連合会は、2018年3月15日に「遺伝子組換え食品の適正な表示を求める意見書」を公表している。その観点からすれば、本改正案のうち、表示義務対象範囲などは現状を維持する内容となっており、消費者の誤認を防止するためには極めて不十分であり、反対である。

なお、「遺伝子組換えでない」旨の任意表示が認められる場合を遺伝子組換え農産物の混入率が不検出と確認できる場合に限定するという点には、賛成である。

消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保を実現するためには、遺伝子組換え表示制度の抜本的見直しを行うべきであるので、以下のとおり意見を述べる。

2 現在の遺伝子組換え表示制度

現在の遺伝子組換え表示制度は、食品表示基準（平成27年内閣府令第10号）に基づき、8農産物及びこれらを原材料とする33加工食品群等を遺伝子組換えの表示義務の対象としている。

もともと、遺伝子組換え農産物を原材料としていても、加工後に最新の技術をもってしても検証できない場合には遺伝子組換えである旨の表示義務が免除されるなど、例外が広く認められている。

まず、従来のもとの組成、栄養価等が同等である遺伝子組換え農産物（除草剤の影響を受けないようにした大豆、害虫に強いとうもろこしなど）及びこれを原材料とする加工食品であっても、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、加工後に最新の検出技術によっても検出できない加工食品（大豆油、しょうゆ、コーン油、異性化液糖等）は、「遺伝子組換えである」旨の表示義務はない（表示義務の例外①）。

また、非遺伝子組換え農産物の分別生産流通管理が適切に行われている場合

には、「遺伝子組換え」、「遺伝子組換え不分別」の表示が免除されている。具体的には、大豆及びとうもろこしについては、分別生産流通管理が適切に行われたとしても遺伝子組換え農産物の一定の混入の可能性があることから、「意図せざる」混入率が5%以下であれば「遺伝子組換え不分別」である旨の表示義務はない（表示義務の例外②）。

さらに、加工食品について、義務表示の対象は、遺伝子組換え農産物が原材料に占める重量割合上位3位以内で、かつ、全重量の5%以上を占める「主な原材料」に限定され、これに当たらない原材料は表示義務を免れる（表示義務の例外③）。

以上のとおり例外が広く認められているため、遺伝子組換え表示がなされていなくても、実際には遺伝子組換え農産物が使用されている場合が多く存在する状況であり、消費者に誤認を与えている。そして、かかる状況は任意表示である「遺伝子組換えでない」旨の表示を不検出の場合に限定したとしても変わりはない。言い換えれば、「遺伝子組換えでない」旨の表示が真に消費者の自主的かつ合理的な選択に資するためには、遺伝子組換え農産物が使用されている食品には、全て遺伝子組換え表示が義務付けられる必要があるのである。

3 遺伝子組換えに関する食品表示の抜本的な見直しの必要性

食品表示法に基づく食品表示基準による表示は、消費者の自主的かつ合理的な選択に資するものである必要があり、消費者に誤認を与えるものであってはならない。

消費者庁による2017年2月付け「平成28年度食品表示に関する消費者意向調査報告書」（以下「消費者意向調査報告書」という。）によれば、「組換えDNA技術の認知度」は約7割に達しており、遺伝子組換え食品に「不安がある」との回答は4割を超え、遺伝子組換え食品について「不安がある」又は「不安はない」と回答した者のうち8割以上が遺伝子組換え食品を忌避しているという結果が出ている。

遺伝子組換え食品については、国による安全性評価がなされているが、人体に対する中長期的な影響が未解明であるがゆえの不安や、生物多様性に対する悪影響の心配などから、できれば遺伝子組換え食品を避けたいという意向を有する消費者もいる。よって、当該食品が遺伝子組換えであるかどうかは、消費者の食品の選択のために必要な情報であり、正確な情報を表示する必要性が高い。

ところが、本改正案によっても、実際に遺伝子組換え農産物を原材料としている加工食品のうち、食品表示基準別表第17及び第18以外の加工食品は「遺

伝子組換えである」旨の表示が免除され（表示義務の例外①），食品表示基準別表第17及び第18の加工食品については，非遺伝子組換え農産物に遺伝子組換え農産物が混入している場合でも5%までの「意図せざる混入」の場合は「遺伝子組換えである」旨の表示が免除され（表示義務の例外②），また，「主な原材料」に当たらない場合も表示が免除されている（表示義務の例外③）。

このように，現行の表示制度では表示と内容が一致しておらず，実際には消費者にとって，遺伝子組換え農産物が使用されているのに使用されていないとの誤認を招くものとなっている。

したがって，遺伝子組換え食品に関する表示制度を抜本的に見直し，表示と内容を一致させる必要がある。

(1) 表示義務対象品目について

前述（表示義務の例外①）のとおり，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加工後に最新の検出技術によっても検出できない加工食品（大豆油，しょうゆ，コーン油，異性化液糖等）については，たとえ遺伝子組換え農産物を原材料としている場合であっても，表示義務は免除されている。これは，最終製品において組み換えられたDNA及びこれによって生じたタンパク質を検出できる技術が存在せず，科学的検証ができないため，表示の真正性を担保できないことを理由としている。

しかし，消費者意向調査報告書によると，DNA等が検出できない品目を表示不要としていることに関する認知度は3割に満たない。そのため，表示義務が免除されているしょうゆや大豆油について，原材料の表示欄に単に「大豆」の記載のみで「遺伝子組換えである」旨の表示がない場合には，たとえ遺伝子組換え大豆が使用されていたとしても，遺伝子組換え大豆ではないと誤認してしまう可能性が極めて大きい。

また，これらの遺伝子組換え表示を免除することによって，遺伝子組換えに関する表示の意味をより複雑にしているという問題もある。すなわち，遺伝子組換えの表示がないことは，①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，加工後に最新の検出技術によっても検出できない場合（表示義務の例外①），②非遺伝子組換え分別生産流通管理されていて意図せざる混入率5%以下の場合（表示義務の例外②），③「主な原材料」に当たらない場合（表示義務の例外③），さらに，④遺伝子組換え農産物が存在しない場合の4つの意味を持つことになる。これではあまりに複雑であり，一般消費者が遺伝子組換え表示の不存在の意味を十分理解することは難しい。

そもそも最終製品において科学的検証ができなくても、分別生産流通管理に関する書面等による社会的検証と原材料の科学的検証によって、加工前の仕入れ段階で遺伝子組換え農産物が含まれるか否かの検証は可能である。

例えば、EUにおいては、原材料の分析検査や仕入れ段階での書類の確認を行うことによって、原材料に遺伝子組換え農産物が含まれるかどうかは確認できるとして表示義務が課され、遺伝子組換え農産物を含むもの、遺伝子組換え農産物から製造されたもの全てに遺伝子組換え表示を義務付けている。

さらに、第8回遺伝子組換え表示制度に関する検討会における消費者庁の説明によれば、「遺伝子組換えでない」旨の表示をしているしょうゆや油の表示の真正性の担保については、原料農産物の科学的検証の手段もあるし、現在も既に分別生産流通管理に関する書面等による社会的検証によって実行担保しているとのことである。

そうであれば、「遺伝子組換えである」旨の表示が免除されている、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最新の検出技術によっても検出できない加工食品についても、同様に原材料の科学的検証と分別生産流通管理に関する書面等による社会的検証によって検証監視することができると言える。

したがって、上記のとおり、消費者の誤認の可能性に鑑み、正確な表示を義務化すべき必要性が高い上に、分別生産流通管理に関する書面等による社会的検証と原材料の科学的検証によって効果的な監視は可能であるのであるから、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、最新の検出技術によっても検出できない加工食品についても、遺伝子組換え農産物を原材料としている場合には、その表示義務を課すべきである。

(2) 表示義務対象原材料の範囲について

前述のとおり、加工食品の義務表示の対象は、遺伝子組換え農産物が原材料に占める重量割合上位3位以内で、かつ、全重量の5%以上を占める「主な原材料」に限定されている。したがって、原材料に占める重量割合上位4位以下の場合や全重量の5%未満の場合には、たとえ遺伝子組換え農産物が原材料に用いられていたとしても、表示義務を免れる。

その一方で、消費者意向調査報告書によると、このような表示ルールを知らないと回答した者の割合は7割を超えている。そのため、原材料に占める重量割合上位4位以下の遺伝子組換え農産物が「遺伝子組換えである」旨の表示なく記載されている場合には、消費者は遺伝子組換えでないと誤認する

おそれがある。

更に分かりづらいのは、上位3位以内の原材料が総重量の5%未満である場合である。この場合、「遺伝子組換えである」旨の表示はしなくてよいことになるが、原材料欄には、各原材料の総重量における割合は記載されないため、表示からは、遺伝子組換えでないから「遺伝子組換えである」旨の表示がなされていないのか、総重量の5%未満であるから「遺伝子組換えである」旨の表示が免除されているのか判断ができず、非常に分かりづらく誤認を惹起する表示ルールになっている。

この点、韓国では表示対象品目の農産物及び加工食品の全ての原材料を表示の対象とし、EUでは全ての原材料だけでなく添加物についても表示義務の対象としているなど、全ての原材料に表示義務の対象を広げる先例もある。

したがって、原材料の4位以下の遺伝子組換え農産物や全重量の5%未満の遺伝子組換え農産物にも「遺伝子組換えである」旨等の表示を義務付けるべきである。

なお、仮にこれによって表示スペースが不足するのであれば、東京都のバイオテクノロジー応用食品のマーク表示ガイドラインの遺伝子組換えに関するマークなどを参考に、記号で表示することも考えられる。

(3) 「遺伝子組換え不分別」の表示について

① 遺伝子組換え農産物及び非遺伝子組換え農産物の区別は、分別生産流通管理がなされていることを前提としている。かかる管理を前提として遺伝子組換え表示義務の有無を区別し、分別生産流通管理されていないものについて「遺伝子組換え不分別である」旨の表示とすることは、不合理とは言えない。

しかし、現在の日本における輸入状況及び輸入国の遺伝子組換え農産物の作付面積割合から、分別生産流通管理されていない農産物の多くは遺伝子組換え農産物である可能性が高いと推測される。このような実情において、消費者に遺伝子組換えでないかもしれないとの期待を持たせることは妥当ではない。

そもそも、分別生産流通管理されていない農産物であっても、科学的検証及びトレーサビリティ制度の拡充によって、遺伝子組換え農産物がどの程度混入しているかは明らかにすることができる。

とすれば、分別生産流通管理されていない農産物を原材料とする加工食品であっても、実質的に遺伝子組換え農産物の割合が非常に高いものについては「遺伝子組換えである」旨等の表示を義務付けるように改めるべき

である。

- ② また、「遺伝子組換え不分別」表示の意味については、消費者にとってなじみのない表現である。そもそも、「不分別」は生産流通管理の仕方についてのものであり、消費者が手にとった食品に遺伝子組換え農産物が含まれているのかいないのかを端的に示す表現ではない。そのため、これだけを見てその意味するところを直ちに理解することは困難である。検討会における消費者団体等ヒアリングにおいても、「遺伝子組換え不分別」表示の意味が分かりにくいとの意見があり、事業者等ヒアリングにおいても、遺伝子組換え食品に関する問合せのうち、「遺伝子組換え不分別」表示の意味に関する問合せが多くを占めている状況であった。

したがって、「遺伝子組換え不分別」の表示においては遺伝子組換えが含まれる可能性があることを併記させることを義務付けるなどして、消費者が理解しやすい表示とすべきである。

- (4) 義務表示が免除される遺伝子組換え農産物の混入率及び「遺伝子組換え出ない」という表示が認められる条件について

- ① 前述のとおり、大豆及びとうもろこしは、非遺伝子組換え農産物の分別生産流通管理が適切に行われていれば、5%以下の遺伝子組換え農産物の「意図せざる混入」がある場合でも、「遺伝子組換え」、「遺伝子組換え不分別」の表示義務が免除される一方、「遺伝子組換えでない」旨の表示をすることが認められている。

しかし、消費者意向調査報告書によると、分別生産流通管理が適切に行われている場合には、一定の混入があっても「遺伝子組換えでない農産物」として流通させることが認められていることを知らない割合は、7割を超えている。このような認知度に鑑みると、「遺伝子組換えである」旨の義務表示を免除する意図せざる混入率は、可能な限り引き下げることが優良誤認を防止することになる。

また、諸外国の例をみると、意図せざる混入として「遺伝子組換えである」旨の表示を免除される混入率は、韓国では3%、オーストラリア・ニュージーランドでは1%、EUでは0.9%となっており、日本の5%よりも低い値となっている。日本も作業量やコストの増大などを理由に安易に現状を維持すべきではなく、諸外国の検査手法を調査するなどして混入率の引下げの実現を促す規律を設けるべきである。

したがって、分別生産流通管理において一定量の混入を避けることができないうとしても、まずは早期に韓国並みの3%まで引き下げ、その後はオ

ーオトラリア・ニュージーランド・EU並みにまで引き下げるべきである。

- ② また、非遺伝子組換え農産物として分別生産流通管理され、意図せざる混入率の要件も満たし、「遺伝子組換え」及び「遺伝子組換え不分別」の表示義務がないものであっても、遺伝子組換え農産物の混入率が0%（検出限界以下）と確認できないケースもある。このような場合については、現状どおり遺伝子組換えに関する表示を義務付けないこととしながらも、事業者が任意で適切な表示、例えば遺伝子組換え農産物の混入率の表示や、分別生産流通管理により非遺伝子組換え農産物で生産、加工された食品であることを表示できるようにしたり、JASマークやHACCPマークを参考に認定制度を設けることを検討すべきである。

4 終わりに

本改正案は、任意表示である「遺伝子組換えでない」旨の表示の要件を厳格化した点では評価できるが、表示義務対象範囲及び「遺伝子組換え」表示が免除される混入率について現状を維持するものとなっており、遺伝子組換え表示に対する消費者の誤認を改善しているものとは言えない。

よって、消費者庁は、消費者の自主的かつ合理的な選択を実質的に確保できるように、再度遺伝子組換え表示制度の更なる見直しを行うべきである。

なお、本改正案の施行時期については、平成35年4月1日を施行日として表示切替を行うとのことであるが、消費者の誤認防止の観点からは可及的速やかに表示の切替えを促すべきである。

以上