

外食メニューの表示の適正化に資する法制度の整備を求める意見書

2014年（平成26年）2月21日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

2013年10月22日以降明らかとなった外食メニューの虚偽・誤認表示問題に関して、政府は、課徴金制度の導入等の不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。）の改正を検討しているが、なお十分とはいえない。

そこで、次に述べる外食メニューの表示の適正化に資する法制度の整備を行うべきである。

1 食品表示制度関係

(1) 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（以下「表示基準内閣府令」という。）における表示基準のうち、アレルギー表示に関する規定を外食にも及ぼす旨の改定を直ちに行うべきである。

(2) 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。）に基づく品質表示基準について、次の方法で、外食に適用する改定を直ちに行うべきである。

① 食品の販売（飲食店における提供を含む。）における食品の表示にあたっては、人を誤認させる表示をしてはならないとの規定を置くこと。

② 外食において、原産地、原料原産地、原材料を表示する場合は、JAS法の品質表示基準に従うべきこと。

(3) 食品表示法における食品表示基準の策定にあたっては、上記(1)(2)の改定内容を盛り込むべきである。

2 公益通報者保護制度関係

公益通報者保護法について、通報者の範囲の拡大、通報対象事実の範囲の拡大、外部通報の要件の緩和、外部通報先の範囲の拡大、事業者に対する罰則の導入等を検討し、外食メニューの虚偽・誤認表示の蔓延、長期化の防止に資することを含め、より実効性のある公益通報者保護制度となるよう法改正を行うべきである。

意見の理由

1 食品表示制度と公益通報者保護制度について、外食メニューの適正化に資する法制度の整備が必要であること

2013年10月22日以降、全国的に有名なホテル、百貨店等の経営するレ

ストラン等の飲食店において、メニューに表記された食材の内容と実際に提供された食材が異なるメニューであったという虚偽・誤認表示が相次いで公表された。虚偽・誤認表示の具体例としては、芝エビと表記して実際にはバナメイエビを使用していたり、伊勢エビと表記して実際にはロブスターを使用していたり、九条ネギと表記して実際は普通のネギを使用していたり、ステーキと表記して実際には牛脂注入牛肉や成形肉を使用していたり、和牛ステーキと表記して実際にはオーストラリア産加工肉を使用していたり、フレッシュジュースと表記して実際には容器包装されたストレートジュースを使用していたりと、事例には枚挙に暇がない状況である（以下「本件問題」という。）。

これに対し、政府は、都道府県知事の措置命令権限付与、課徴金制度の導入等を取り入れた、景品表示法の改正案を本年の通常国会に提出することを目指している。

当連合会は、2013年11月15日付けで、本件問題に関し、「外食メニュー虚偽・誤認表示に関する会長声明」を公表した。その中で提案していた景品表示法の改正等は、政府の対策の中で検討が進んでおり、課徴金制度の導入等、当連合会の提案の実現が期待される。しかし、本件問題では、食品表示制度が外食に適用されていないことや、公益通報者保護制度が十分機能していないことなど他の法制度の問題点も明らかになっているところ、これらの制度改正については、政府において具体的な検討はされていない。これでは、外食メニューの適正化のための法制度の整備として十分ではない。

そこで、食品表示制度と公益通報者保護制度について、外食メニューの表示の適正化に資する法制度の整備を求める意見を述べることにする。

2 食品表示制度関係

(1) 食品表示制度の改定の必要性

本件問題について、政府（消費者庁）は、景品表示法の改正を検討しており、この点は評価すべきところであるが、食品表示制度についての改定については、全く着手していない。

しかし、次に述べるとおり、景品表示法の改正だけでは、全く不十分である。

① 安全に関わる問題

第一に、景品表示法は、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止について定めることにより、一般消費者の利益を保護することを目的とし、実際のものよりも著しく優良であるとの表示（不当表示）等を禁止するのみで、安全を確保するとの視点を盛り込むことが困難である。これに対し、食品表示制度は、自主的かつ合理的な食

品の選択の機会の確保のみならず、食品を摂取する際の安全性の確保も目的としている。本件問題では、小麦、乳といったアレルギー物質を含む牛脂注入牛肉や成形肉をアレルギー物質が含まれていないステーキと表示する例が多数あり、アレルギーを有する一定の人に対して、極めて危険な状態が放置されていた。こうした事態に対処するためには、食品表示制度の改定が必要である。

② 多様な表示規制の必要性

第二に、景品表示法では、不当表示を禁止するだけで、表示を義務付けることや、具体的な表示方法を強制することができない。これに対し、食品表示制度は、表示の義務付け、表示の禁止、表示の許可等様々な規制方法が可能である。外食メニューの適正化にあたっては、単に禁止するだけでなく、一定の範囲で義務付けも必要であり、食品表示制度の改定が必要である。

(2) 具体的な食品表示制度の改定について

① アレルギー表示の義務付け

外食メニューにおいても、安全に関する表示が重要であることは論を俟たない。この点、本件問題では、牛脂注入牛肉や成形肉に乳等のアレルギー物質が含まれていることを飲食店の関係者が知らなかったとの報道があったことから、アレルギー表示に対する認識の甘さが表れている。現在、アレルギー物質については、表示基準内閣府令において、食品を販売する場合に表示が義務付けられているが、外食については、適用されていない。こうした義務付けのないことが外食事業者のアレルギーに対する認識の甘さを助長しているといわざるを得ない。

食物アレルギーは、原材料に僅かの量があっても、アナフィラキシーショックを起こし、死に至る危険な場合もあり、消費者が食物アレルギーを起こさないよう体制を整備して然るべきである。

そのために、アレルギー物質の表示が必須といえる。したがって、外食においても、アレルギー表示を義務付けるべきである。

② 誤認させる表示の禁止

およそ、食品を購入する場合であれ、飲食店で料理の提供を受ける場合であれ、消費者を誤認させる表示をしてはならないことは、当然の理といえる。ところが、現行 J A S 法に基づく「生鮮食品品質表示基準」、「加工食品品質表示基準」及び「遺伝子組換えに関する表示に係る加工食品品質表示基準第 7 条第 1 項及び生鮮食品品質表示基準第 7 条第 1 項の規定に基づく農林水産大臣の定める基準」（以下まとめて「品質表示基準」という。）には、総論的

に誤認させる表示を禁止する規定がない。

したがって、JAS法の品質表示基準において、誤認させる表示を禁止する規定を置くべきである。

この点、JAS法の品質表示基準は、容器包装された食品のみを対象とし、飲食店で料理を提供する場合、いわば外食については、適用されない扱いとなっている。なぜこのように外食を適用から外すのか、理由は必ずしも明らかではないが、外食においては、問い合わせが可能であるから表示義務までは必要ではないという理由と、様々な食材を時期により変更しながら料理として提供することなどもあり、表示の義務付けは外食事業者の負担が大きいという理由が考えられる。

しかし、表示がない場合に消費者は問い合わせるのであり、表示されている場合に消費者が問い合わせをすることは少なく、誤認させる表示をそのまま信用してしまう可能性が高いので、前段の理由は、誤認させる表示の禁止を外食に適用しない理由とはならない。また、後段の理由については、外食事業者が、自ら任意に表示するのであり、表示の負担は理由とならない。

このように、誤認させる表示の禁止規定を外食にも適用することに何ら不都合はない。

よって、誤認させる表示の禁止規定を容器包装された食品のみに限定せず、外食の場合にも適用する形で、規定を置くべきである。

なお、誤認させる表示の禁止は、景品表示法において既に規制されているとの意見もあり得るが、景品表示法において禁止されている不当表示は、顧客を誘引するための手段としての表示に限定されている（景品表示法第2条第4項）。これに対し、食品表示は、こうした手段としての表示に限定されないため、食品表示制度において誤認させる表示の禁止規定を置く意味がある。

③ 原産地、原料原産地、原材料の表示方法の統一

本件問題においては、料理の原材料や原産地について虚偽・誤認表示をする例が極めて多かった。この点、食品表示制度においては、原材料や、原産地を表示するための規定が整備されており、虚偽・誤認表示を防止することに役立っている。

ところで、スーパーや市場で消費者が購入する場合の原材料や原産地の表示方法と、飲食店で提供される料理の原材料の表示方法が異なることは、いわば、二重の基準を認めるようなものであり、大変分かりにくく、不正の温床になる。そこで、原産地、原料原産地、原材料の表示方法については外食

を含めて統一すべきである。

この点、外食の表示義務には、事業者の負担が大きいとの意見があり得る。しかし、そもそも、食品表示においては、表示を義務付ける方法と、表示を任意に行う場合にその表示内容と方法を義務付ける方法があり、後者の場合は、表示を義務付けるものではないため、外食事業者に特に負担とはならない。

そこで、統一の方法は、外食事業者に原材料等の表示を義務付けるのではなく、外食事業者が任意に表示する場合の表示内容、方法をJAS法の品質表示基準に従うようにする方法とすべきである。こうすれば事業者負担をかけることなく、原材料表示等が統一できるし、虚偽・誤認表示の防止に資することとなる。

(3) 直ちに行うべきこと

食品衛生法、JAS法、健康増進法の食品表示に関する規定を統合した食品表示法が2013年6月21日に成立し、同月28日に公布された。同法は、公布後2年以内に施行されるとされ、2015年6月頃施行の予定で、現在、消費者庁は、食品表示法に基づく食品表示基準の策定を準備している。この準備作業においては、食品表示基準を外食に適用することは、検討すらされていない。アレルギー表示の外食への適用は、2012年8月まで開催されていた食品表示一元化検討会で議論されたが、結論が出されず積み残しの課題とされ、食品表示基準の策定のめどが立った後に検討されるようである。

しかし、それでは、対応としてあまりに遅きに失するといわざるを得ず、直ちに食品表示制度の改定に着手すべきである。すなわち、現行食品衛生法に基づく表示基準内閣府令や現行JAS法に基づく品質表示基準の改定を直ちに行うべきである。

そして、その改定内容を新たに策定される食品表示基準に盛り込むべきである。

3 公益通報者保護制度関係

(1) 公益通報の重要性

食品虚偽・誤認表示を防止あるいは是正するためには、食品虚偽・誤認表示の現場にいる従業員や取引先事業者（以下「従業員等」という。）からの公益通報が最も効果的である。

従業員等はいち早く食品虚偽・誤認表示の事実を知ることができ、不正行為の内容や方法といった具体的な事実を把握することができる。したがって、早期に正確な内容の公益通報が可能であり、このような公益通報により、事業者

自身による取組，行政機関による適切な指導や処分，マスコミ等の第三者を通じての消費者等への警鐘が期待できる。

(2) 公益通報者保護法の問題点

現行の公益通報者保護法は，保護されるケースが極めて限定され，同法施行後も公益通報をしたことにより解雇や不利益取扱いを受けるという事例が後を絶たないという問題があり，公益通報者保護制度として機能していない。実際，本件問題では，ある事業者で7年以上も前から食材の虚偽・誤認表示を継続しており，このような事実が長期間明らかにされていなかったのは，従業員等による公益通報が全く機能していないことを端的に証明している。また，その結果，事業者に多大な損害をもたらし，コンプライアンスの観点からも，実効性のある公益通報者保護制度の必要性がより明確になったといえる。

したがって，公益通報者保護制度が機能し，食品虚偽・誤認表示等の不正が公益通報により防止あるいは是正できるよう，次の(3)で述べるように，通報者の範囲の拡大，通報対象事実の範囲の拡大，外部通報の要件の緩和，外部通報先の範囲の拡大等により保護される範囲を広げるとともに，韓国における公益通報者保護法で立法化されているような，公益通報を理由とした不利益取扱い等を行った事業者に対する罰則やペナルティの導入等について検討し，同法を改正すべきである。

なお，このような同法の問題点は，立法当時より指摘され，公益通報者保護法附則第2条及び国会審議時における附帯決議では，通報対象事実の範囲，外部通報の要件，外部通報先の範囲の再検討を含めた見直し作業の必要性が指摘されてきた。また，当連合会も「公益通報者保護法の見直しに関する意見書」（2011年2月18日），「公益通報者保護法に関する意見書－消費者庁の『公益通報者保護制度に関する実態調査報告書』を受けて－」（2013年11月21日）を公表し，政府も公益通報者保護法の見直しの観点から調査や検討を行うとの姿勢を示しているところであり，本意見書の内容を含めた公益通報者保護法の早期の改正が望まれる。

(3) 公益通報者保護法の改正について

① 通報者の範囲の拡大

現行の公益通報者保護法では，通報者は労働者に限定されている。しかしながら，労働者のみならず，役員や取引先事業者も事業者内での不正行為や違法行為を知りうる立場にあり，また通報により不利益な取扱いを受けるおそれがあり，公益通報の主体から除く理由はない。また，同様に労働者には退職者も含めるべきである。

現実に、雪印食品牛肉産地偽装事件では、取引先事業者の通報により違法行為が是正されるに至ったにもかかわらず、当該取引先事業者は解約解除等の不当な仕打ちを受けている。違法行為の是正、消費者利益の確保、国民の利益の擁護という目的からはこれらの通報も保護の対象とする制度設計をすべきである。

② 通報対象事実の範囲の拡大

現行の公益通報者保護法では、通報対象事実を限定列举された法律に規定する犯罪行為、当該法律による処分に違反することが犯罪行為となる場合の処分の理由とされる事実等に限定されている。その結果、同法の適用範囲は極めて限定され、また、通報者にとっては公益通報への大きな障害となっている。例えば、政治資金規正法、公職選挙法、税法等の国民生活に大きな影響を及ぼす法律違反行為が通報対象事実から除外され、限定列举される法律違反についても処罰規定による裏付けのない法令違反の事実も通報対象事実から除外され、外国で安全性の問題が指摘されながら日本では禁止されていない食品添加物の使用、外国で危険性が認識されて禁止されている医薬品の使用、総会屋対策と称してなされる反社会的勢力（株主でないもの）への利益供与、証券・先物取引等において「客殺し商法」としてなされる無意味な反復売買等も通報対象事実には該当しない。

さらに、通報の対象となる行為、事実が、行政処分を経て最終的に刑罰で強制される規定違反に該当するか否かの判断は、法律の専門家であっても容易ではなく、ましてや通報者にとってその判断は至難の業であり、通報しようとする者にとって障害となっていることは明らかである。

この点、英国公益開示法では、通報対象事実につき、「犯罪事実」に限定せず、民事法を含めた「法的義務違反」、「個人の健康や安全に対する危険」、「環境破壊」さらに「これらの事項に関する情報の隠匿」を対象としているように、通報の対象を広く捉えなければ、公益通報を国民の利益の擁護のために活かせない。

したがって、通報対象事実を一部の法律の中での犯罪行為等に限定するのではなく、英国公益開示法にならい、広く規定すべきである。そして、通報対象事実の発生する時期、時間的切迫性等の通報の障害となる要件を排除し、広く違法行為の是正、被害発生や拡大の防止に役立つ制度とすべきである。

③ 外部通報の要件の緩和

現行の公益通報者保護法では、行政機関への通報においては真実性または真実相当性が保護要件とされ、行政機関以外の外部に対する通報においては、

さらに保護要件が加重されている。しかしながら、真実性あるいは真実相当性を立証するためには、通報者が通報対象事実について十分な裏付け証拠を準備した上でなければならない、現実には大きな障害となる。したがって、通報時において真実であると信じるに足る合理的な理由がある場合に通報者を保護すべきである。

また、行政機関以外の外部に対する通報について、保護要件が加重されているのは、事業者外部への通報による事業者への影響、事業者内部への通報を促進させ、コンプライアンスを図るためと考えられるが、公益通報者の保護、社会の透明性の確保、違法行為の是正、国民の利益の擁護のためには、特に事業者内部への通報と事業者外部への通報の要件に大きな違いを設ける必要はない。

また、現実には、公益通報者保護制度が事業者に浸透せず、通報窓口が設置されていても、相変わらず公益通報をすれば不利益取扱いを受けることが多く、通報者は公益通報することにより不利益取扱い等を受けることをおそれ、事業者内部にさえ通報できない状態にある。

したがって、そもそも不利益取扱いがなされることが例外的であるかのような社会実態を無視した保護要件の定め方は相当でない。

かかる観点から、個別の加重事由を再検討し、かつ、一般的な保護要件を付加し、事業者外部への公益通報を広く保護すべきである。

④ 外部通報先の範囲の拡大

現行の公益通報者保護法は、行政機関への通報につき、通報先を処分・勧告権限を有する行政機関に限定し、行政機関以外の外部への通報についても、通報対象事実の発生等を防止するために必要であると認められる者であり、かつ労務提供先の競争上の地位等の正当な利益を害するおそれがある者を除くとして制限している。

しかしながら、通報者にとって処分・勧告権限を有する行政機関を特定することは容易でなく、また、監督行政機関と事業者間のなれ合い等の問題も指摘され、通報者自身が監督行政機関を信用しないケース、行政機関あるいはその担当者が公益通報者保護制度への理解が足りず、適切な対応がとられないケースも十分に想定される。現実には、監督行政機関が適切な対応をせず通報者が不利益を被る事案が後を絶たない。

したがって、通報先の行政機関を処分・勧告権限を有する行政機関に限定すべきではなく、第三者機関への通報制度を設けるべきである。この点、事業者の保護育成から離れて創設された消費者庁を通報先として、消費者庁が

通報を受け付け、必要に応じ処分・勧告権限等を有する他の行政機関を通じて違法行為等の是正を図る制度を導入すべきである。

また、行政機関以外の外部に対する通報に関する通報先の制限に関し、例えば消費者団体等への通報が通報対象事実の発生等の防止のために必要であることにつき通報者に立証責任を課すことは、これらへの通報を制限する結果となる。マスコミへの通報では、犯罪事実についての報道においてさえ、事業者が報道による名誉・信用毀損、正当な利益の侵害を理由として損害賠償を行うことがある中で、通報者が報道機関に通報することが事業者の正当な利益を侵害しないとの断定は困難となり、結局は報道機関への通報も制限される結果となる。

よって、外部通報についても、制限することなく可能な制度とすべきである。

以 上