

遺伝子組換え食品の適正な表示を求める意見書

2018年（平成30年）3月15日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

現在、消費者庁の検討会において、遺伝子組換え表示制度の見直しが検討されているが、現在検討されている報告書案では、表示義務対象範囲などが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る。

消費者庁は、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すべきである。

- 1 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 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 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 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。
- 5 「遺伝子組換えでない」旨の任意表示が認められる混入率を、現行の「5%以下」から0%（検出限界以下）まで引き下げるべきである。

第2 意見の理由

1 遺伝子組換え食品の現状

遺伝子組換え（組換えDNA技術応用）食品とは、他の生物から有用な性質を持つ遺伝子を取り出し、その性質を持たせたい植物などに組み込む技術（遺伝子組換え技術）を利用して作られた食品であり、日本で流通している遺伝子組換え食品には、遺伝子組換え農産物とそれらを原材料とした加工食品及び食品添加物がある。

遺伝子組換え農産物¹の作付面積は世界的に増加しており、2016年には1億8510万ヘクタール（日本の農地の約40倍）となっている。主要な栽培作物は、大豆、とうもろこし、わた（綿実）、なたねであるが、日本は、これら4品目のほとんどを輸入に頼っている。また、これら4品目の主な輸入国における遺伝子組換え農産物の作付面積割合は非常に高く、輸入された農産物の多くは遺伝子組換え農産物であると言える状況となっている²。

こうした遺伝子組換え食品を輸入・販売する際には、必ず安全性審査を受けることが求められており³、審査を受けていない遺伝子組換え農産物やこれを原材料に用いた食品等の製造・輸入・販売は、食品衛生法に基づいて禁止されている⁴。

2018年2月23日現在、食品衛生法に基づく安全性審査が終了し公表された遺伝子組換え食品は、上記4品目を含む8農産物⁵、318品種⁶である。

2 現在の遺伝子組換え表示制度について

(1) 食品表示基準（平成27年内閣府令第10号）に基づき、前述の8農産物及びこれらを原材料とする33加工食品群等が遺伝子組換えの表示義務の対象となっている。

後述のとおり、遺伝子組換え農産物の表示は、従来のものと組成、栄養価等が同等のものについては、「遺伝子組換えである」旨及び「遺伝子組換え不分別である」旨は義務表示となっており、「遺伝子組換えでない」旨は任

¹ 遺伝子組換え農産物とは、組換えDNA技術を用いて生産された農産物の属する作目であつて食品表示基準別表第16に掲げられた対象農産物のことをいう。組換えDNA技術とは、酵素等を用いた切断及び再結合の操作によって、DNAをつなぎ合わせた組換えDNAを作製し、それを生細胞に移入し、かつ、増殖させる技術をいう（食品表示基準第2条第13、14、15号）。

² 消費者庁遺伝子組換え表示制度に関する検討会第1回資料2。

³ 遺伝子組換え食品等については、食品衛生法に基づき、品目ごとに、リスク評価を専門に行う内閣府食品安全委員会による科学的な評価の結果を踏まえて、厚生労働省でその安全性を確認した上で、当該品目を公表し、食品等としての流通を認めている。

⁴ 食品衛生法第11条第1項、第2項。

⁵ ばれいしょ、大豆、てん菜、とうもろこし、なたね、綿実、アルファルファ、パパイヤ。

⁶ 厚生労働省医薬・生活衛生局食品基準審査課「安全性審査の手続を経た旨の公表がなされた遺伝子組換え食品及び添加物一覧」。

意表示となっている。他方、従来のものと組成等が著しく異なるものについては義務表示となっている⁷。

もっとも、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。

遺伝子組換え表示制度については、2017年4月に消費者庁に設置された「遺伝子組換え表示制度に関する検討会」（以下「検討会」という。）において、現在、制度の見直しが検討されている状況である。

（2）現在の遺伝子組換え表示制度の概要

現在の遺伝子組換え表示制度の概要は以下のとおりである。

ア 従来のものと組成、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について

（ア）加工後も組み換えられたDNA又はこれによって生じたタンパク質が検出可能とされているもの（食品表示基準別表第17）

a. 分別生産流通管理⁸が行われた遺伝子組換え農産物を原材料とする場合は、「遺伝子組換えである」旨の表示が義務付けられている（例 「大豆（遺伝子組換え）」等）。

b. 遺伝子組換え農産物と非遺伝子組換え農産物が分別されていない農産物を原材料とする場合は、「遺伝子組換え不分別である」旨の表示が義務付けられている（例 「大豆（遺伝子組換え不分別）」等）。

c. 分別生産流通管理が行われた非遺伝子組換え農産物を原材料とする場合には、遺伝子組換えに関する表示義務はない。ただし、任意で「遺伝子組換えでない」旨の表示をすることができる。

（イ）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

⁷ 食品表示基準第3条第2項「別表第17の下欄及び別表第18の中欄に掲げる加工食品、遺伝子組換え食品に関する事項」、第18条第2項「対象農産物、遺伝子組換え農産物に関する事項」。

⁸ 分別生産流通管理（IPハンドリング：Identity Preserved Handling）とは、遺伝子組換え農産物と非遺伝子組換え農産物を農場から食品業者まで、生産、流通及び加工の各段階で相互に混入が起こらないよう管理し、そのことが書類等により証明されていることをいう。なお、組換えDNA技術を用いて生産されたことにより、組成、栄養価等が従来のものと著しく異なる特定遺伝子組換え農産物を分別管理の対象とする場合は、「特定」分別生産流通管理という。

ない（表示義務の例外①）。

イ 従来のものと組成、栄養価等が著しく異なる遺伝子組換え農産物（特定分別生産流通管理された高オレイン酸大豆、高リシンとうもろこし、ステアリドン酸產生大豆）及びこれを原材料とする加工食品（食品表示基準別表第18）は、「高オレイン酸遺伝子組換えである」旨等の表示義務がある（例 「大豆（高オレイン酸遺伝子組換え）」等）。

ウ 遺伝子組換え農産物の「意図せざる混入」の容認（表示義務の例外②）

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た場合でも、遺伝子組換え農産物の一定の混入は避けられないとされている。そのため、遺伝子組換え農産物の一定の「意図せざる」混入がある場合でも、非遺伝子組換え農産物の分別生産流通管理の確認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。

さらに、このような場合には、任意に「遺伝子組換えでない」旨を表示できるともされている⁹。

エ 「主な原材料」への限定（表示の例外③）

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。

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」、「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、新し

⁹ 「食品表示基準について」（食消表第139号平成27年3月30日）消費者庁次長通知。

く開発された食品であることから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、遺伝子組換え食品については、現状では、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であっても、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ている（表示義務の例外①）。また、食品表示基準別表第17及び第18の加工食品について、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るとともに（表示義務の例外②）「遺伝子組換えでない」旨の表示が許され、「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。

4 組み換えられたDNA等が検出できない場合の表示（意見の趣旨1）

前述2(2)ア(イ)（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しないため、科学的検証ができず、監視できないために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。

とするならば、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¹⁰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（大豆油、しょうゆ、コーン油、異性化液糖等）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（大豆油、しょうゆ、コーン油、異性化液糖等）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。

5 主な原材料以外の表示（意見の趣旨2）

¹⁰ 遺伝子組換え農産物が存在しない農産物については「遺伝子組換えでない」旨の表示は禁止されている。

前述2(2)エ（表示義務の例外③）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割合は7割を超えていている。

とするならば、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。

6 不分別生産流通管理における表示の具体化（意見の趣旨3）

(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されていることを前提としていることからすると、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は「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が遺伝子組

換え農産物である可能性が高いと推測される実情においては、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。

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。

したがって、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、原材料の生産国・地域において遺伝子組換え農産物である可能性が高いものや遺伝子組換え農産物の混入率が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だけでなく、「不分別」が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らないのかを端的に示す表現ではないため、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。

7 意図せざる混入率の割合（意見の趣旨4）

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できる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。

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事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。

以上のとおり、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、その後はオーストラリア・ニュージーランド・EU並みにまで引き下げるべきである。

8 非遺伝子組換え表示の厳格化（意見の趣旨5）

(1) 前述のとおり、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「遺伝子組換えでない」旨の表示をすることが認められている。

しかし、バイテク情報普及会による2017年11月付け「遺伝子組換え（バイテク）食品に対する消費者の意識調査～2017年度調査結果～」によれば、「遺伝子組換えでない」という表示について約74%が遺伝子組換え農産物が全く含まれていないと理解しており、また約61%が少しでも遺伝子組換えが含まれるのであれば「遺伝子組換え使用」と表示すべきと回答している。

したがって、「遺伝子組換えでない」という任意表示は、遺伝子組換えでない製品を積極的に選択しようとする消費者にとって重要な情報であり、当該表示に見合うだけの実質がなければ、消費者にとって虚偽の表示をしていることに等しい。

また、諸外国の例をみると、ドイツやフランスでは遺伝子組換えの混入率が0.1%未満のみ「遺伝子組換えでない」との表示が認められ、韓国では混入率0%である必要があり、意図せざる混入の場合でも「遺伝子組換えでない」との表示は認めていない。またオーストラリアでは、豪州消費者法において商品やサービスに虚偽の表示をしてはならない旨を規定し、実質的に混入率ゼロであることを求めている。

また、前述のとおり、消費者庁も原材料の科学的検証や分別生産流通管理の書類などの社会的検証によって表示の真正性については実行担保できるとしており、「遺伝子組換えでない」旨の任意表示を0%（検出限界以下）とする場合には、定性検査のみの検証で足りるから、監視コストも抑えることができる。

したがって、日本においても、「遺伝子組換えでない」旨の任意表示をする場合は、非遺伝子組換え分別生産流通管理が高度に確認された場合、具体的には遺伝子組換え農産物の混入率が0%（検出限界以下）と確認できる場合に限定すべきである。

(2) なお、前記7の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を満たして「遺伝子組換え」及び「遺伝子組換え不分別」の表示義務がないが、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¹¹やHACCPマーク¹²を参考に認定制度を設けることを検討すべきである。

9 結語

現在、検討会で取りまとめが検討されている「遺伝子組換え表示制度に関する検討会報告書案」は、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見直しを行うべきである。

¹¹ JAS法（農林物資の規格化等に関する法律）に基づき、農林水産大臣が種類（品目）を指定して定めた、品位・成分・性能等のJAS規格（日本農林規格）に適合していると判定された食品等に表示されるマーク。

¹² 厚生労働大臣により承認された「総合衛生管理過程（HACCPシステム）」により衛生管理が行われている工場等で製造された食品に表示されるマーク。