

2002年6月19日

## 食品の表示制度に関する意見

日本生活協同組合連合会

小沢 理恵子

食品表示制度に関する懇談会にあたり、食品表示に関する法制度・行政組織のあり方について以下のように意見・提案を提出いたします。

### ・意見提案のポイント

表示を利用する消費者の視点に立って制度・行政組織を検討すること  
食品表示法制度を一本化すること  
食品表示を管轄する行政部署を一本化すること

### ・意見提案の背景

#### 1. 消費者から見た「望ましい食品表示制度」の考え方について

第一に、「利用する消費者が判りやすい表示項目であること」という点から整理されているかどうかが重要である。

この「消費者の判りやすさ」については、その目的ごとに下記の3つの概念に分けられる。そして、この概念を「食品表示制度の一般原則」として法規でも確認することが必要と考える。

事故・危害の防止に役立つこと

表示を行うことによって危害を未然に防止し、万一危害が発生した時には責任の所在が明らかになるための項目。危害に関するリスク評価が事前に行われており、リスク評価の結果から、表示実施の必要性が判断される。

商品の選択に役立つこと

その商品の安心・品質・使用に関する情報等を伝えることで、消費者個々の選択行為に資するための項目。

正確で誤認を生じさせないこと

例えば優良誤認の様に、実際の内容よりも優良、又は他事業者のものより優良である等と、消費者に誤認される記述にはならないこと。

#### 2. 食品表示の制度化にあたっての現状と問題点

現状の食品表示は、その目的に応じて食品衛生法・JAS法・公正競争規約などで別々に規定されている。目的の違いは消費者としても理解するものの、表示を最終的に利用するのは消費者であり、その立場で考えると以下のような問題点が見られる。こうした問題点の解消には、法制度・行政組織の一本化が必要であると考えられる。

(1) 消費者が判りやすい表示になっていない。

複数法制度による表示項目の重層化や省庁の担当部署が複数にまたがることにより、表示用語や表示内容が消費者にとって難解になったり、不整合になったりする弊害事例がある。この弊害については、行政の担当部署間調整の際、複数制度に配慮したために、さらに複雑化することもある。（事例：次表 参照）

また、法制度を所管する部署にとって必要な事ではあるかもしれないが、消費者には必要ではなく、代替方法が考えられる項目も存在する。（次表 参照）

食品表示の法制度が複数にまたがることによる弊害の事例

表示項目	事例
「名称」について	<p>法制度により、「名称」「品名」「種類別名称」など、名称について、複数の項目が規定されている。</p> <p>「無塩せき」を表示する食肉製品では、この名称を規定している法制度が製品によって異なっている事例がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ベーコン、ハム 公正競争規約</li> <li>・ソーセージ JAS法の品質表示基準</li> </ul>
「原材料」表示について	<p>表示の表現方法を調整した結果、混乱が生じた事例</p> <p>食衛法によるアレルギー表示</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・原材料欄での表記方法について、食衛法とJAS法の整合性を調整する作業が義務表示施行までに間に合わず、結果として施行開始後の数ヶ月間で項目が追加され、表示を作成する事業者には混乱を与えた。</li> </ul> <p>当初は「添加物名（ 由来）」、「（その他、原材料の一部に を含む）」という表記だけであったが、「複合原材料名（ を含む）」の表記方法も後日追加された。</p>
期限表示について	<p>同じ意味を表す期限表示の名称が、法制度によって異なる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「賞味期限」(JAS法の品質表示基準)</li> <li>・「品質保持期限」(食衛法)</li> </ul>
製造者等について	<p>複数の業者（国）の手を経て、消費される加工食品の「製造者」「加工者」「輸入者」表示の使い分けが消費者には分かり難い。</p> <p>「原料原産地」「加工地」「最終パック地」が異なる加工食品が存在します。こうした商品の場合、法的には「加工地」業者が表示されることとなります。特に加工地が海外である場合は輸入業者が表示され、最終パック業者の表示が不要となります。</p> <p>消費者にとっては、商品の内容に最終責任をもつ国内業者の連絡先を知ることが必要であり、最終パック業者の表示がないことに矛盾を感じる場合があります。</p> <p>（事例：あじ開き 法的には原産地：中国、輸入者表示が必要 原料原産地：ノルウェー、加工（開き・乾燥）地：中国、個包装：日本）</p>

行政の点検には必要だが、消費者にとって意味が分かり難い事例

(一括表示などの消費者の見やすい場所に、配置する必要性はあまり考えられない)

表示項目	事例
取扱いについて	冷凍食品の「凍結前加熱の有無」表示(食衛法) ・この表示項目中に記載される内容の違いで、食衛法に基づく微生物基準が区分される。そのため、事業者は製品自体の衛生性の実態を勘案して、どの表示内容にするかを決めてしまうことが散見される。 ・製品を購入する消費者にとっては、この表示の意味については、調理・使用方法とも関係がないため、理解しづらい。

## (2) 表示相談窓口等が複線化しており、一本化が必要。

- ・個々の表示制度は、建前では機能的に分離していたはずだが、品質表示基準の全品目への拡大や食品添加物表示、遺伝子組換え食品表示の施行実施等に伴い、個別の表示制度の境界があいまいになり、結果として入り組んでいる実態がある。
- ・個別の法制度が入り組んで判りにくくなることで、正確な表示を作成するためには、制度を管轄する省庁ごとに個別に問い合わせをする必要が生じる。問い合わせ窓口自体が複線化していることは、担当事項以外の問い合わせについては、対応が不可能であることを示唆する。加えて、同じ問い合わせ窓口での相談事項の解釈について、判断が分れる事例も散見されている。

## (3) 消費者・事業者など全ての利害関係者の参加に基づく、食品表示の横断的な検討の場がない。

前項で述べたように、表示項目の重層化等が認められるにも関わらず、現在は、個々の食品表示制度ごとに審議会等の検討の場が設けられているため、事業者も法制度ごとに事業者団体を作って対応している一方で、消費者代表も個々の検討の場にそれぞれ対応している。

個々の表示項目を検討する場合においても、業界団体と消費者・学識経験者の間では当該事項に関する情報の把握について、情報量等に大きな格差があり、対等な意見交換が実施できるとは考えられない。

公正競争規約は、関係業界のカルテル(自主規制)を検討する協議体が、公正取引委員会によって規約検討の場として承認されているため、当該業界にとって不利な表示事項については、規約に盛り込まれない傾向にある。そのため、過去には牛乳の期限表示項目に製造年月日を併記させることを認めず、消費者団体と論争になった等の事例が存在する。

## 3. 食品表示の監視の現状と問題

### (1) そもそも監視業務体制が不十分ではないか

- ・一連の食品偽装事件を受けて、国・地方自治体で食品表示の監視活動が従来になく実施されているが、監視業務体制が十分ではなく、特に地方自治体間でのJAS法の監視業務体制に温度差が見られた。
- ・不適切な表示の是正が不十分であったことは、食肉偽装事件を受けて、農水省が実施

した食肉表示の緊急立ち入り調査で、全国522ヶ所の事業者の内、39ヶ所で原産地表示の未実施があり、31ヶ所で書類による原産地確認ができなかったという結果からも明らかである。

(2) 監視体制については、法制度間の連携がない。

- ・ 地方自治体の監視業務を例にとると、食品衛生法の運用は食品衛生部署、JAS法の運用は農林部署や消費生活部署と、縦割りで組織されていることが多い。そのために管轄する法制度以外の事項を扱うことについて、当該部署以外では責任が取れないという理由から、最近の緊急立ち入り調査等でも、両方の部署から係員が派遣されている。

(3) 表示の真正を拳証する検査技術について、日本では未確立なものが多い。

- ・ EUでは既に1994年から3年計画で「食品の真正、その問題点と分析法」プロジェクトを実施し、現在では不正防止のための測定法と検査法開発のプロジェクトを1999年から実施している。日本ではこのような科学的な拳証方法があまり確立されておらず、農林水産消費技術センターへの聞き取りを実施したところ、「偽表示については、分析して判ることは少ない」との返答だった。

(4) 個々の法制度ごとに監視業務を実施する仕組みでは、監視対象が拡大できない。

- ・ JAS法を例にとると、現在、農林水産消費技術センターでは、広域業者を対象とする立ち入り検査とモニタリング調査（年間約1万件）を行っている。このモニタリング調査の内訳は、生鮮食品が6,000件、加工食品が3,200件、JAS規格品が1,800件であり、国内で流通している食品のほんの一部が対象となっているにすぎない。

(5) 調査結果の共有化など、業務によって得られた情報等の活用が不足している。

- ・ JAS法を例にとると、現在、農林水産消費技術センターが実施している監視業務については、立ち入り検査結果についてのみ公表され、モニタリング調査結果については、法律違反事例の傾向等を内部で集約するのみであり、情報の共有化等は実施されていない。

## 4 . 食品表示制度の目指すべき方向性について

これまでの現状や問題点等を踏まえ、今後の食品表示制度の方向性については、下記の事項を勘案し、次の ~ の3点にまとめた。

( 勘案事項 )

表示制度の目的には「消費者の選択の見地」等、消費者の立場に立った法制度であることを明確にする。

同じ表示項目については複数の表示制度で重層化することを極力避ける。

表示制度の運用について、組織等の一元化をはかる。

表示に関する一元的な原則事項を、現在政府内で検討されている「食品安全基本法」で規定すること。

なお、一般原則的な事項とは主に次の事項を指す。

消費者にとってあるべき食品表示についての定義規定

( 表示項目の整理・簡素化の根拠規定にする )

食品への誤った表示、表現、広告の一般的禁止規定

性状、内容、品質に関して誤解を与える表示の禁止規定  
(任意表示についても一定の拘束力を与えるための根拠規定にする)

表示に関する基本的事項等については、「食品表示法(仮称)」を設けて一括化し、既存の法制度で規定されている事項を編入すること

この新法で規定する事項は、普遍的に消費者にとって必須と考えられる項目とし、たとえば下記の項目などが考えられる。

表示項目

- ・基本事項(名称、原材料、期限、内容量、製造・販売者)とその定義  
食品衛生法、JASの品質表示基準より移行(JAS法の規格に関する部分と分離する)
- ・使用時の注意・警告表示規定
- ・栄養表示、栄養強調表示規定  
栄養改善法より移行
- ・産地表示規定

JASの品質表示基準より移行

表示関連事項 真正評価方法(科学的挙証方法が中心)など

地方行政の監視業務や窓口相談業務等については、一元的な運用が図られるように部局の再編を検討することを含め、さらに強化促進を行う。

例えば、既に鳥取県では、県民生活を担当する部局の下に食品衛生を担当する部署と消費生活相談等を担当する部署を置き、かつJAS法の制度運用を消費生活担当の部署が担当することで、組織的な一元化を実現している。地方自治体においても、表示の相談窓口や監視の運用について一元化が図られるように、組織の再編を検討することが必要と考える。さらに、地方行政組織がこれらの業務の強化が可能になるよう連携・協力する。

中央省庁においても、表示制度を運用する行政組織については、一元化をはかること。

中央省庁レベルでも、表示制度を担当する組織を一つとし、他の関係する行政組織(食品衛生部局、食品産業部局)と連携・協力して事にあたる運用実態が望ましい。監視体制についても、表示項目全般を対象に実施すること。

その一元的な行政組織を内閣府に置き、合せて食品表示審議会のような検討の場を設置することを提案する。

社会的な検証方法だけでなく、EUと同様に表示の真正を挙証する科学的な検証方法を早急に確立し、実施すること。

以上

〔参考〕

食品表示制度の今後の方向性について提出意見の概略図

