

食品表示法制定への提言

食の安全・監視市民委員会

はじめに

本年5月29日、「消費者庁及び消費者委員会設置法」が可決成立した。内閣府「消費者行政推進会議」が2008年6月にとりまとめた「～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換～」を受けたものである。

消費者庁創設の目的は、まず、これまでの縦割りの体制に対して、消費者行政の「一元化」を任務としている。そして、食品表示に関する法律については、食品衛生法、JAS 法などの表示についての基準に関するものが消費者庁に移管され、景品表示法は全面的に移管されることとなった。また、今国会において、米製品の原料原産地表示法、米トレーサビリティ法なども成立した。

食品表示制度は、まさに複数の法律が錯綜している、規制の不整合の代表格である。私たち、食の安全・監視市民委員会はかねてより「食品表示行政は各法律にまたがるバラバラ行政であり、消費者、事業者にとって非常に分かりにくい分野である。目的が各々異なる法律を単に横断的に調整しても改善は不可能である。法律を一元化し、分かりやすいものとするべきである」と主張し、2007年12月、関係大臣、自由民主党消費者問題調査会会長へ「食品表示の抜本的改革」「食品に関する法律を一本化」に関する要望書を提出した。

消費者庁が担うことになる食品表示の一元化へ向けて、改めて食品表示法(仮称)制定のための具体的な提言を行うものである。

1. 食品表示法制定の目的

食品表示は様々な法律で規制されている。飲食による衛生上の危害発生の防止のための「食品衛生法」、食品の商品選択のため情報提供としての「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(JAS 法)」、虚偽誇大表示を禁止する「景品表示法」、内容量等の表示に関する「計量法」、健康及び体力の維持、向上に役立つ表示としての「健康増進法」、食品に医薬品的な効果効能の表示を禁止する「薬事法」がある。

これらは各々、所管官庁も法律の目的も違い、行政処分、罰則も異なる。全ての法律を網羅しながら、商品の表示が行われているが、同じ意味でも用語が異なるなどの実態があった。

2002年、農林水産省と厚生労働省の共同開催で食品の表示に関する共同会議で審議がおこなわれるようになったものの、目的が異なる法律のもとでは、単に用語の統一といった末節の問題に留まってしまふ。消費者にとっては、複数の法律を理解して日々の購買行動に反映することは、非常に困難を伴う。事業者にしても表示を実施するに当たって、煩雑であり、間違いも起こりやすいと思われる。

基準作りにあたっては、基本的な考え方の統一がなければ、情報としての内容、方法も異なってくるのは必然となる。消費者・事業者に分かりやすいものとするためには食品表示法を制定し、食品表示制度を一元化すべきである。

2. 食品表示法の基本

①法律の基本理念を消費者主権に置くこと

1962年、アメリカのケネディ大統領は「消費者の利益保護に関する特別教書」で、消費者には、①安全を求める権利 ②知らされる権利 ③選ぶ権利 ④意見を反映させる権利があるとし、権利の主体者としての消費者の位置づけを明確にした。

日本では、2004年制定の消費者基本法で、「消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自立的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対して必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映されること」など、消費者の権利が尊重されるべきであることを基本理念として明確に掲げた。

食品表示制度は、こうした消費者主権を基本理念として、これまでの事業者重視から、消費者重視への行政に改め、消費者の権利として位置づけるべきである。

②表示基準作成に消費者の意見が反映されること

現行の表示基準作成は各省庁の審議会等で行われるが、審議委員は行政の指定した消費者・事業者団体等の代表者などに限られ、消費者の意見が充分反映しているとはいえない。審議会委員の公募、推薦、公聴会の開催や、家庭用品品質表示法10条の主務大臣への申し出、JAS 法21条の申し出制度などを参考に、消費者の申し入れ制度を導入すべきである。

③違反事業者には罰則を強化し、効果あるものとする

JAS 法を例にすると、「是正の指示」「指示に従うよう命令」の手順を踏み、それでも是正されない場合に、公表や懲役、罰金が科せられることになっていた。そのため、実際に罰金が科せられることも少なく、その金額もわずかで、予防措置としての効果は期待できない。違反した場合には、その表示を是正させるとともに、是正を命じたすべての案件につき、その事実をただちに公表し、ただちに罰則を科すべきである。

④回収命令・廃棄基準を導入すること

現在、食品衛生法以外の表示違反等は、人に危害が及ばないからという理由で、回収は事業者の任意となっている。企業は広告やホームページなどで回収を呼びかけているが、どの程度回収されているのかなど、その実態は不明である。さらに回収されたものについての処理も不明である。どのような場合に回収や廃棄を命じるのかについての基準を定めるべきである。また、事業者には、自主回収を含めて、行政への報告と一般消費者への公表を義務とするべきである。

⑤市場調査など行政における監視システム・公表制度を強化すること

現在、農水省の表示 G メン、厚労省の食品衛生監視員など監視システムが分かれているが、これら監視システムを一元化し、人員の拡充など、内容を充実させるべきである。

⑥事業者間取引についても表示の義務付、トレーサビリティを充実すること

現行の食品表示制度では、表示対象は最終商品に限られる。しかし加工事業者において加工食品等の原料が明確でなければ最終商品の表示は正しく行われぬ。このことは、この間の表示偽装事件を見ても明らかである。今日の食品流通の複雑化、輸入原料を含む加工食品の原料の多様化においては、事業者間取引においても表示を義務化し、それとともに、トレーサビリティを充実させることが消費者のみならず最終食品の製造、加工事業者にとっても必要である。

⑦多様な取引も対象とすること

昨今の食品購入は店舗のみならず、通信販売・ネット販売・テレビショッピングなど多様化している。これらの取引における商品についても、店頭販売同様、事前に消費者が表示内容を知ることが出来るようにするべきである。また、店舗でのバラ売り、外食なども表示義務を課するべきである。

3. 個別の表示方法についての参考意見

①栄養表示制度を整理すること

栄養表示は、アメリカなど諸外国ではすでに導入されているが、日本では、特定の栄養素を強調する言葉を使用した場合等のみが対象であり、定め方も含め、消費者、事業者双方にとって、非常に分かりにくい制度となっている。また、海外からの輸入品にその表示があるにもかかわらず、制度化されていないため翻訳されていないという現状もある。全ての商品に分かりやすい栄養表示を実施し、健康保持のための選択に役立たせるべきである。

②製造年月日表示を導入すること

賞味期限表示はガイドラインに基づき、事業者が任意に設定することができるので虚偽に対して取締りが困難である。一方、製造年月日の表示は、予め何時を製造日とするか定めておけば、裁量の余地のない客観的事実であり、行政当局が検証することも容易であり、虚偽表示は直ちに法律違反とすることができる。製造年月日表示により、零細事業者が夜中に作業することを事実上強制されるとの意見もあるが、むしろスーパー、コンビニなどの流通事業者が反省すべきことがらである。

③加工食品における食品添加物と原材料は明確に区分すること

現在、食品添加物は原材料として一括表示欄に羅列されているため、見分けるのが困難である。食品添加物の摂取を避けたいと思う消費者にとって選択が難しい。その商品を構成する原材料と食品添加物は明確に区分して表示すべきである。

④加工食品などの原料原産国表示の対象品目を拡大すること

これまで加工食品の原料原産地表示は少しずつ拡大されてきたが、なお不十分である。

⑤遺伝子組み換え食品の対象品目を拡大し、例外規定を見直すこと

遺伝子組み換え食品の表示は、油などの加工品については使用しても表示が免除され、また意図しない混入も5%まで許容されている。そのため表示のない食品が非組み換えか、組み換え原料を使用しているか判断できないし、組み換えでないとの表示をしている食品から組み換え遺伝子やたんぱく質が見つかるなどの事例がある。

⑥食肉表示制度の見直しを行うこと

すでに出回っている受精卵クローン牛肉に表示義務がないので、消費者は選択することができない。また「国産牛」と書かれているものの意味を誤解している消費者もある。魚介類については魚種まで詳しく表示させていることと比較し、食肉の表示は不十分である。

⑦製造所固有記号をやめて製造所名を書くように改めること。また、製造所固有記号を使うならば、全国统一してデータベース化をして、消費者のみでなく、食中毒調査にあたる保健所も使いやすいようにする必要がある。

以上

2007年12月14日
農林水産大臣 若林正俊様
厚生労働大臣 舛添要一様
内閣府食品安全担当大臣 泉信也様
自由民主党消費者問題調査会 会長野田聖子様

食の安全・監視市民委員会
代表 神山美智子
東京都新宿区西早稲田1-9-19-207
NPO法人日本消費者連盟気付
Tel 03-5155-4765 Fax 03-5155-4767

食品表示の抜本的改革に関する要望書

食の安全・監視市民委員会は食品安全基本法成立を期に食の安全を確保するため、企業や行政を監視し、意見を述べることを目的に設立した団体です。この度のミートホープ社に始まる食品表示偽装問題について、抜本的な改革なくしては消費者被害の防止はありえず、今後、安全性問題をももたらす恐れを感じます。2001年食品安全基本法が成立し2003年には農林水産省が安全・安心のための政策大綱を作成しました。それにもかかわらず、発生し続ける一連の事件は、これらの政策が機能しなかったことを示しています。徹底した原因究明とともに食品表示に対する消費者の疑念を払拭し、信頼を取り戻すため下記のとおり要望します。

記

1) 食品に関する法律を一本化すること

現在の食品表示に関する法律は、食品衛生法・JAS法・景品表示法・不正競争防止法等、ばらばらであり、消費者のみならず、企業の混乱をも招いています。これらの法律を一本化し、その法律に消費者の正しい情報を得る権利、選択の主権を盛り込むこと、消費者に軸足を置いた行政を目指す「食品表示法」の策定を望みます。制度の疎漏のない運用を図るため、行政体制を確立し、摘発、命令等の権限を強化すべきです。

2) 製造年月日表示を義務付けとすること

1995年、製造年月日表示を廃止し期限表示を導入するに当たり、多くの消費者団体が反対したにも関わらず強行されたという経緯があります。製造年月日は裁量の余地のない客観的事実で、行政当局が検証する事も容易であり、虚偽表示はただちに、法律違反となることが明白であります。期限表示とともに製造年月日を義務表示とすべきです。

一方消費・賞味期限はガイドラインに基づき、事業者が任意に設定することができるので事業者にしても、期限を書き換えることに罪悪感を抱きにくいという問題があります。

また、消費者だけでなく事業者もその意味するところを完全には理解しがたく、賞味期限を過ぎただけの食品が、店頭や家庭で多く廃棄されるという問題点をかかえています。

1) 期限表示の文言を見直し、根拠の情報提供制度を設けること

賞味期限の意味する「おいしく食べられる」とはすこぶるあいまいで非科学的です。CODEXの定義Date of minimum Durability (best before)「・・・特定の品質をも保持する期間の周期を明らかにする日付を意味する」を採用し「品質保持期限」とするほうがその意味するところがわかりやすく科学的表現だと思われま

す。そして期間設定に当たってはその根拠となる資料を公開し、データの適否を公の機関で検証すべきです。

3) 原材料表示の基準を明確にすること

現行JAS法では加工食品の原材料は重量割合の多い順に記載することになっていますが、小麦粉など乾燥品と生ものなど数種の原料を使用した場合の重量比の換算はどうなっているのか、消費者にはその基準が不明です。往々にして事業者の販促に都合のいい計算がされ、表示される恐れがあります。また、水の表示義務も検討すべきではないかと考えます。

4) 法律による回収命令義務・廃棄基準を定めること

今日、食品衛生法違反以外の表示違反は、人の健康に危害が及ばないからという理由で事業者の任意により、「お詫びと回収」広告などで呼びかけていますが、本当に回収されているのか、それはどの程度かなど実行性は不明です。偽装表示は多くの消費者に経済的損害を与えているわけであり、その損害は賠償するのが当然です。したがって、法律の中に事業者の回収義務を定め、廃棄基準を盛り込むべきだと考えます。

5) 罰則は厳しく、実行あるものとする

現行JAS法では「是正の指示・公表」「指示に従うよう命令・公表」の手順を踏み、懲役または罰金が科せられることになっていますが、指示・命令の段階での公表は消費者へその情報が届いていません。公表のあり方を検討し、より効果のあるものとする必要があります。又法人の場合1億円以下の罰金となっていますが、罰金が科せられることもなく、営業を再開しているのが現状です。これでは、予防措置としての効果は期待できません。

6) 事業者間取引についても表示の義務付けをすること

今般JAS法を改正して加工食品の原料について原料供給者間の取引についても表示義務を課す方向で検討されています。その案によれば任意案も提案されており、特に外食惣菜・インスタ加工の場合は最初から任意案となっています。昨今外食・惣菜の利用者は増加しており、これらの表示義務を除外すべきではありません。いうまでもなく、これら事業者間取引についても、消費者パック同様、製造年月日と期限表示を採用すべきです。

2008年11月12日学習会報告

食品の表示はどうあるべきか

神山美智子

食品表示の目的は、①消費者の知る権利確保と②衛生上の危害発生時の対策で、事業者間の公正な競争確保は、不正競争防止法があれば十分です。

まず諸制度の整理と整備が必要です。全食品について情報伝達の仕組み（トレーサビリティ）を作ることです。すでに牛については整備されており、生産情報公表 JAS という制度もあります。農水省は米のトレーサビリティ制度を作ろうとしています。また、食品衛生法に基づく製造所固有記号表示の整備とデータベース化も必要です。

食品がどこでどのように生産されたかを知る必要があるのは、消費者よりむしろ事業者です。汚染米を買ってしまった加工食品業者の例をみれば明かでしょう。川上の事業者から川下へ、すべての情報を伝達する仕組みがあれば、末端の中小零細事業者も対応可能です。送られてきた紙ベースの情報を店に置くだけで良い場合もあるでしょう。

健康食品の表示は、いくつも法律が複雑にからみあっていますが、まず第一に、薬と食品の区別を見直す必要があると思います。現在の混乱は、錠剤・カプセル型の食品を認めたところから始まっています。しかも健康食品に加えやすいように、一般飲食物添加物などという訳の分からない制度ができ、到底飲食物とは思えないものまでリストに掲載されています。

国も健康食品について第三者認証制度を検討しているようですが、それでもいわゆる「健康食品」を禁止しようとしません。きちんとした制度を作ったら、それからはずれるものを禁止しない限り、違法広告を繰り返す企業は跡を絶ちません。

どのように表示するか、どこまで表示するかは常に議論になりますが、「消費者が知りたいことを全部表示する」を基本原則とし、その上でスペースや優先順位を考え、商品に書けない情報は、説明書・無料電話・ホームページなどで提供することを考えるべきです。

輸入原材料の原産国が、時期や価格の変動などにより多岐にわたるので印刷が不可能、という事業者側の言い分がありますが、いつまで安い海外の原材料に頼るつもりなのでしょう。世界で食糧が逼迫し、日本では農地が荒廃しています。儲けばかり考えずに、国内の原材料を活かした加工食品生産を考えないと、食品事業自体成り立たなくなると思います。多くの国から輸入していても、知らせる工夫はできるはずで。

また消費期限表示をやめて、製造年月日表示を復活させるべきだと考えます。消費期限食品は、生鮮に近い食品なので摂取期限は自明です。消費者も、自分の感性で、いつまで食べられるかを考えることが必要です。賞味期限表示はお客に対するサービスであって、本来は品質保持期限表示とすべきです。

現在、原材料と添加物が一緒に書かれていますが、添加物はきちんと分け、添加物名を全部表示する必要があります。一括表示など例外が多すぎて実態が分かりません。

まず食品表示法を作り、後の具体的表示基準設定は、消費者も事業者も交えたワーキンググ

ループや、広く意見募集などして行われるべきだと思います。

現行の家庭用品表示法にある、国民の申出制度を導入することも必要です。この制度では、申し出を受けた大臣が調査し、必要な措置をとる義務が定められています。

JAS法の罰則はほとんど実効性がないので、食品衛生法と同じく違反即処罰とし、罰金の額を引き上げる必要もあります。