

# 原料原産地表示拡大の進め方 に関する調査会報告書

平成23年7月6日

消費者委員会

原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会

目次

原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会報告書	1
1. 原料原産地表示に対する基本的な考え方の整理	2
2. 原料原産地表示の目的と進め方	3
3. 加工食品の原料原産地表示の義務対象品目の選定要件の考え方について	6
4. 新たな表示方法の実効性について	7
5. 原料原産地表示義務対象品目の選定方法について	8
6. 食品表示に関する一元的な法律の制定に向けた取組の中で、さらに議論を深めるべき課題	9
【参考資料1-1】消費者委員会 食品表示部会設置・運営規程（平成21年12月1日消費者委員会決定）	11
【参考資料1-2】消費者委員会 食品表示部会における調査会の設置について（平成22年12月10日消費者委員会決定）	13
【参考資料2】原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会の進め方について（平成23年1月14日消費者委員会）	14
【参考資料3】消費者委員会 原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会の所掌事務に係る根拠法令	15
【参考資料4】消費者基本計画（平成23年3月30日閣議決定）より抜粋	17
【参考資料5】食料・農業・農村基本計画（平成22年3月）より抜粋	18
【参考資料6】食品の表示に関する共同会議の報告書（平成21年8月28日）	19
【参考資料7】原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会 審議経過	42
【参考資料8】原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会 委員名簿	43

## 原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会報告書

加工食品の原料原産地表示については、消費者基本計画（平成 22 年 3 月 30 日閣議決定）において、「加工食品における原材料の原産地表示の義務付けを着実に拡大します。」とされたことから、消費者委員会食品表示部会（以下「部会」という。）では、平成 22 年に消費者庁より諮問を受けた「黒糖及び黒糖加工品」及び「こんぶ巻」をはじめ、消費者庁の実施した意見募集等において要望の多かった品目について、原料原産地表示を義務化することの是非について審議を行った。

本検討課題は、消費者庁及び消費者委員会が設置される前の平成 20 年 7 月より、農林水産省及び厚生労働省共催による「食品の表示に関する共同会議」において検討されてきた課題である。同会議では、平成 15 年 8 月に義務対象品目の選定要件（以下参照）を決定し、平成 21 年 8 月に取りまとめた報告書においても、これを「基本的に維持すべきものとする」とされた。本件の検討を引き継いだ消費者庁も、新たな品目の選定に当たり、当該選定要件を基本として検討を進めてきた。

＜参考：食品の表示に関する共同会議が設定した義務対象品目の選定要件＞

要件Ⅰ：原産地に由来する原料の品質の差異が、加工食品としての品質に大きく反映されると一般に認識されている品目のうち、

要件Ⅱ：製品の原材料のうち、単一の農畜水産物の重量の割合が 50%以上である商品

他方、部会における審議過程で、部会委員より「原料原産地表示の拡大をより進めるためには、義務対象品目を選定する際の基本的な考え方や対象品目の候補の選定方法等について改めて議論する必要があるのではないか」との多数の意見があったことから、部会に本調査会が設置され、関係団体、事業者、学識経験者などからヒアリングを行う他、現地調査を実施し、原料原産地表示の拡大に関し調査審議するに当たっての必要な専門的事項について議論を行った。

本報告書は、6 回にわたる調査会における審議結果をまとめたものである。

## 1. 原料原産地表示に対する基本的な考え方の整理

加工食品の原料原産地表示は、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律<sup>1</sup>（以下、JAS 法という。）に基づく品質表示基準を根拠として表示義務を課している。

JAS 法における「原産地の表示」の取扱いについては、青果物の輸入が急速に増加し、商品選択の目安や誤認の防止のための原産地表示を求める消費者の声の高まりに対応して、外観から品質を識別することが困難なものであって、原産地による品質格差が大きい青果物などに限って、表示義務を課す品目を政令で個別に指定していた。

その後、産地の多様化が進むにつれて、生鮮食品については、適地適作の作物に対するブランド感覚や鮮度が重視され、原産地に基づく品質の差異によって商品の経済的価値が左右されることなどにより、原産地の差異が消費者の意識・行動に影響を及ぼすようになってきたことから、平成 12 年に、すべての生鮮食品に原産地表示を義務付<sup>2</sup>けることとされた。

他方、加工食品については、原材料の原産地の差異が製品の品質の差異に与える影響は必ずしも大きくないと考えられてきたことから、原料原産地表示を義務付けることとはされていなかった。

しかしながら、原料調達先のグローバル化が進展し、食品に関する情報を求める消費者のニーズが高まる中で、産地を強調する加工食品が多く見られるようになり、表示されている産地が原料の原産地を指すのか、加工地を指すのか必ずしも明確でない等、消費者の誤認を招くおそれのある場合が生じてきた。

このため、その原産地に由来する原材料の品質が製品の品質に大きく関わっているような、加工の程度が低く、生鮮食品に近い加工食品（単に農畜水産物

<sup>1</sup> JAS 法は、戦前より続いた農林物資検査制度を引き継ぐ形で昭和 25 年（1950 年）に制定された。戦後の物資統制の解除とともに検査制度を維持する必要は薄れたものの、当時は、まだ戦後の混乱期にあって物資の不足から模造食品の横行などによる健康被害が頻発しており、自由経済下において農林物資の品質の統一・改善を図る観点から、任意の日本農林規格制度（JAS マーク）として発足し、その後の加工食品の普及に伴い、制度が拡充されてきたものである。昭和 45 年には、JAS 規格のある品目について表示の基準を定めることとなり、平成 12 年には全ての加工食品に品質表示が義務づけられた。JAS 法制定当時に比べると、食品の品質のレベルは向上し、法律も時代の変化に対応して、JAS 規格についても任意表示としての有機 JAS、特定 JAS、生産情報公表 JAS などと制度の幅を広げてきている。

<sup>2</sup> 生鮮食品品質表示基準第 3 条：生鮮食品（業務用生鮮食品を除く。以下この条及び次条において同じ。）の品質に関し、販売業者（販売業者以外の包装等を行う者が表示する場合には、その者を含む。以下同じ。）が表示すべき事項は、次のとおりとする。ただし、生鮮食品を生産（摂取及び採捕を含む。以下同じ。）し、一般消費者に直接販売する場合又は生鮮食品を設備を設けて飲食させる場合はこの限りではない。

（1）名称

（2）原産地

を乾燥したもの等)については、原料原産地表示を義務付けることとしたものである。

従って、本調査会において、義務対象品目を選定する際の基本的な考え方を議論する上でも、原材料の品質が製品の品質に影響を与える程度についての議論が必要となる。

一方で、原材料の調達先のグローバル化に伴い、消費者にとって、食品の履歴を知る一助ともなる原料原産地に関する情報は、食品選択の重要な要素となっている。

また、必ずしも加工の程度が低くない食品であっても、原料の原産地が最終製品の品質の差異に影響があるものとして、義務対象品目に追加してきたこれまでの経緯もあるとの意見や、JAS法の下で原産地表示を拡大してきた過去の経緯に鑑みれば、近年の消費者の意識・行動の変化に応じて「品質」についての考え方も変化しつつあり、消費者の食品表示に関するニーズは必ずしも「品質」の概念におさまりきれなくなっているのではないかという意見、当初考えられていた原材料となる生鮮品の品質の差異が減少してきているものもあり、また実態との整合性の問題や新たな課題が生じてきており、JAS法における「品質」の概念、定義を明確化するべきではないかとの意見もあった。

JAS法は、品質に関する適正な表示を行わせることによって消費者の商品選択に資することを目的とする法律であることから、本調査会では、同法の目的の範囲内で原料原産地表示を拡大する方策について取りまとめるとともに、消費者庁で進められている食品表示の一元的な法体系のあり方の議論の一環として、原料原産地表示の意義を含め、その議論に資する課題を提起する。

## 2. 原料原産地表示の目的と進め方

### (1) 目的

JAS法は、消費者の商品選択に資することを目的として品質に関する表示を義務付ける制度であり、原料原産地表示の目的もこれと異なるものではない。他方、食の安全・安心に対する消費者の関心の高まりを受け、消費者基本計画では、「消費者の権利の尊重と自立の支援」を基本として、原料原産地表示の拡大を含め、食品表示に関する諸施策を着実に推進することが明記されたところであり、このような趣旨を実現するために、次の意見などを参考としつつ、検討が進められるべきである。

## (2) 進め方

### ① 商品選択のための情報提供方法

原料原産地表示は、消費者が商品選択をする際の重要な情報であるので、消費者が商品選択時に役立つものが求められる。

JAS 法に基づく品質表示基準では、消費者が商品選択をする際に確認することを可能とするために、容器包装への表示を義務付けている。他方、東京都の「東京都消費生活条例の規定に基づく品質表示に関する表示事項等の指定」に基づく調理冷凍食品の原料原産地表示制度や「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」に基づく産地情報伝達制度等では、容器包装への表示に代えて、ホームページへの掲示や店頭での情報提供等も認めている。

原料原産地に関する情報提供方法について検討するに当たっては、これら各種制度も参考としつつ、消費者が商品選択時に役立つ情報提供方法としてどのようなものが考えられるかを議論すべきである。

### ② わかりやすい表示の重要性

原料原産地表示は、消費者にとって商品選択をする際の重要な情報であるので、表示に当たっては、わかりやすさが求められる。

4. に後述するように、新たな表示方法として、切り替え産地を列挙する可能性表示や、大括り表示、輸入中間加工品の原産地表示等の案が挙げられているが、これらの導入の是非を検討するに当たっても、消費者の適切な商品選択に資する観点から、わかりやすい表示とする必要があることに留意すべきである。

### ③ 国際規格との関連性

食品衛生法ならびに JAS 法とも食品に係る法令及び通達は、国際食品規格（コーデックス規格<sup>3</sup>）に準拠して制定されており、原料原産地表示についてもこれに準拠することが求められる。

コーデックス規格では、食品の原産国の省略が消費者の誤認を招く場合には義務表示とすべきとのルールが定められている<sup>4</sup>。原料原産地表示についても過

---

<sup>3</sup> コーデックス委員会は、消費者の健康の保護、食品の公正な貿易の確保等を目的として、1963年にFAO（国際連合農業機関）及びWHO（世界保健機関）により設置された国際的な政府間機関であり、国際食品規格（コーデックス規格）の策定等を行っている。日本は1966年加入。

<sup>4</sup> 包装食品の表示に関するコーデックス一般規格

去に議論されたが、作業は中止された。

WTOのTBT協定（貿易の技術的障害に関する協定）では、加盟国が強制規格を策定するとき、関連する国際規格が存在する場合には、強制規格の基礎として用いることとされており、食品表示については、コーデックス委員会が定める規格が国際規格として認識されている<sup>5</sup>。

我が国は、コーデックス委員会食品表示部会に参加するなどして、国際規格との整合性の確保に努めているところであり、今後、これらの取組の重要性がさらに増すことに留意すべきである。なお、必要に応じ、コーデックス委員会における規格に関する議論に、日本がリードする提案を行うなども検討すべきとの意見があった。

#### ④ 表示の実行可能性の確保

事業者の実行可能性については、頻繁な原材料の変更に伴う煩雑な作業の発生等、事業者による様々な負担を考える必要がある。また、単純ミスにより生じる食品回収の問題の発生等を考慮して、実行可能性があることが求められる。JAS法に基づいて原料原産地表示を義務付けると、これに違反した事業者に対しては指示・公表や命令等の行政措置が課されるとともに、虚偽の表示をした者は、直罰の対象ともなる（JAS法第23条の2）。

このため、原料原産地表示の義務付けを検討するに当たっては、義務付けの基準が客観的であり、かつ、事業者にとって義務付けられた表示が実行可能なものである必要があることに留意すべきである。

---

#### 4.5 原産国

4.5.1 原産国の省略が消費者を誤認させる又は欺く恐れのある場合は、当該食品の原産国を表示しなければならない。

4.5.2 ある食品が当該性質を変化させる加工を別の国で受ける場合、表示上は、当該加工が施された国を原産国として表示しなければならない。

#### <sup>5</sup> WTOの「貿易の技術的障害に関する協定」（TBT協定）

##### 第2条

2.2 加盟国は、国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として又はこれらをもたらす結果となるように強制規格が立案され、制定され又は適用されないことを確保する。このため、強制規格は、正当な目的が達成できないことによって生じる危険性を考慮した上で、正当な目的の達成のために必要である以上に貿易制限的であってはならない。（以下略）

2.4 加盟国は、強制規格を必要とする場合において、関連する国際規格が存在するとき又はその仕上がりが見目であるときは、当該国際規格又はその関連部分を強制規格の基礎として用いる。ただし、気候上の又は地理的な基本的要因、基本的な技術上の問題等の理由により、当該国際規格又はその関連部分が、追求される正当な目的を達成する方法として効果的でなく又は適当でない場合は、この限りでない。

### 3. 加工食品の原料原産地表示の義務対象品目の選定要件の考え方について

食品の表示に関する共同会議の報告書（平成 15 年 8 月）では、義務対象品目の選定要件として、以下の要件 I と要件 II が示されている。

本調査会では、JAS 法に基づく品質表示基準に加工食品の原料原産地表示を義務付けるに当たり、これらの選定要件の妥当性について議論を行った。

#### <対象品目の選定要件>

要件 I：原産地に由来する原料の品質の差異が、加工食品としての品質に大きく反映されると一般に認識されている品目のうち、

要件 II：製品の原材料のうち、単一の農畜水産物の重量の割合が 50%以上である商品

要件 I は、品質に関する適正な表示を行わせることによって消費者の商品選択に資することを目的とする JAS 法の趣旨に鑑み、原産地に由来する原料の品質の差異が商品の品質の差異に大きく反映されると一般に認識されている品目に限定して、原料原産地表示を義務付け対象を選定することとしているものであり、今後も、JAS 法の目的の範囲内で原料原産地表示を義務付ける限り、「原産地に由来する原料の品質の差異が、加工食品としての品質に大きく反映される」に着目することは必須となる。

また、1. で述べたとおり、JAS 法の下で原産地表示を拡大してきた過去の経緯に鑑みれば、近年の消費者の意識・行動の変化に応じて「品質」についての考え方も変化しつつあり、「品質」とは何かが変わりにくくなっているのではないかとの意見、当初考えられていた原材料となる生鮮品の品質の差異が減少してきているものもあり、また実態との整合性の問題や新たな課題が生じてきており、JAS 法における「品質」の概念、定義を明確化するべきではないかとの意見もあることから、まずは、消費者庁において、原料原産地表示に対する消費者の意識の変化等を調査した上で、さらに検討を進める必要がある。

要件 II の「重量の割合が 50%以上である」という要件も、「品質の差異」に着目した要件であるという点では、要件 I と異なるものではない。

しかしながら、例えば、原材料の重量割合が 49%であれば品質の差異が無くなってしまいかと問われれば、必ずしもそうではなく、50%以下でも品質の差異が認められる場合もあり得るので、商品の特長付ける原材料の存在に着目し、より柔軟な要件も考えられるのではないかとの意見もある。

他方、それでは何%とすることが適当かを議論することは難しいとの意見もあり、単に重量割合のみに着目するだけでなく、消費者が商品選択する際にど

のような要素を考慮するのかという視点を反映し、例えば、原産地を強調して表示している商品や冠商品<sup>6</sup>に着目することや、原材料の重量に占める割合が多い順にいくつかの主要原材料を対象とすること、重量に占める主要原材料の割合が一定以上の商品を対象とすることなどを組み合わせた新たな要件を検討することも考えられる。

一方で、50%ルールを見直すとした場合に何%を限度とすべきなのか、表示すべき主要原材料の範囲と商品の重量に占める原材料の割合とのバランスをどのようにとるのか、冠商品の冠の定義をどのように決めるのか、品質の差異との関係をどう整理するのかといった課題もあることに加え、JAS法では虚偽表示に罰則が課されることも考えあわせると、選定の要件は客観的で明確なものとする必要がある。

これらの点について、例えば、東京都の「東京都消費生活条例の規定に基づく品質表示に関する表示事項等の指定」に基づく調理冷凍食品の原料原産地表示制度や「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」に基づく産地情報伝達制度等には、義務対象となる商品や原材料の要件、産地の頻繁な変更に対応した情報伝達方法等に様々な工夫がみられる。

消費者庁は、今後、原料原産地表示を拡大することについての明確な要件を設定する方法や事業者の実行可能性、行政による監視可能性等について調査した上で、上記の制度における工夫等も参考に、さらに検討を進める必要がある。

#### 4. 新たな表示方法の実効性について

食品の表示に関する共同会議では、加工食品の原料原産地表示を拡大するためには、新たな表示方法を導入する必要があるのではないかとこの観点から、①切り替え産地を列挙する可能性表示、②「国産」・「外国産」又は「輸入」といった大括り表示、③輸入中間加工品の原産地表示の方法の導入の案が挙げられた。

本調査会では、共同会議における検討経緯を踏まえ、さらにこれらの表示方法の導入の是非について検討を行ったところ、①については、表示と原材料の内容が一致しないので、表示する意義が小さいという意見、原材料の季節変動に対応した柔軟な表示方法をさらに工夫すべきという意見、②については、大まかではあるが原材料の内容を伝える表示となっており、導入によって表示可能な品目の増加が期待できるという意見、消費者にとって適切な情報を提供することになるのか疑問であるという意見、国産品の消費拡大につながるという意見、逆に輸入品を排斥することになりかねないという意見、③については、こ

---

<sup>6</sup> 商品名に原材料の名称が付された製品。えびグラタンなどの表示。

れも必要とする意見と、消費者が本当に知りたい情報なのか疑問であるという意見があった。

消費者庁においては、これらの意見を踏まえ、それぞれの表示方法に対する消費者の受け止め方や事業者の実行可能性などを調査した上で、さらに検討を進める必要がある。

## 5. 原料原産地表示義務対象品目の選定方法について

今般の原料原産地表示の義務対象品目の追加に当たり、消費者庁では、ホームページを通じた意見募集や消費者・事業者団体による意見交換会を実施し、義務化すべきとの要望の多かった品目を中心に検討が進められ、検討過程において適宜部会が報告を受けた。

これは、食品の表示に関する共同会議の報告書（平成 21 年 8 月 28 日）に取りまとめられた「消費者団体、事業者、学識経験者等が公開の場で検討するとともに、地方においても公開ヒアリングを実施したり、パブリックコメントを活用すること等により、幅広い関係者の意見を聴取して検討するという、これまで実施してきた透明性の高い検討プロセスを維持していくことが必要である。」とする方針に概ね沿った形で進められてきたものと考えられる。

他方、パブリックコメントを実施しても、原料農林水産物の生産者や食品事業者の要望は収斂しやすいが、消費者の多様な意見をまとめることは難しいとする指摘もあり、国民の意見を十分に汲み上げて意見をまとめていくためには、このような消費者意識にも留意して消費者アンケートを実施するなど、消費者の要望を把握するさまざまな工夫が必要であると考えられる。

また、大前提として消費者に原料の原産地情報を提供すべきという意見、消費者からの要望の多い品目について、消費者の要望を第一にして考えることが必要であるという意見や事業者の実行可能性を担保しなくてはならないという意見のほか、直ちに義務化を図るのではなく、まずは、事業者団体等を中心に任意表示や自主的な情報提供等によって消費者へ原料原産地に関する情報を伝達する取組を促進し、一定期間が経過した後に、事業者の取組状況や負担の程度を調査・分析して、義務化に向けた検討を進めるべきとの意見もあった。

消費者庁においては、これらの意見を踏まえ、消費者と事業者双方の要望がより反映される対象品目の選定方法について、さらにさまざまな工夫を行うことを検討すべきである。

表1 これまでの原料原産地表示義務化対象品目選定手順  
(平成21年8月28日「食品の表示に関する共同会議」の報告書より抜粋)

- ・表示は消費者が商品を選択する際の重要な要素であることから、消費者の要望を第一に考えることが必要である。
- ・直罰規定が設けられている表示を義務づける以上、規模を問わず全ての事業者が遵守可能なものでなければ制度の信頼性が確保できないことから、実行可能性を担保しなければならない。
- ・表示義務対象品目の追加に当たっては、消費者等からの提案があった品目に対し、原料原産地の差が製品の品質に影響するか、生産・加工の実態等を踏まえた上で表示の実行可能性があるか等について、消費者団体、事業者、学識経験者等が公開の場で検討するとともに、地方においても公開ヒアリングを実施したり、パブリックコメントを活用すること等により、幅広い関係者の意見を聴取して検討するという、これまで実施してきた透明性の高い検討プロセスを維持していくことが必要である。

## 6. 食品表示に関する一元的な法律の制定に向けた取組の中で、さらに議論を深めるべき課題

食品表示に関する一元的な法律の制定に向けて、消費者庁では、「食品表示に関する一元的な法体系のあり方ワーキングチーム」を設置し、平成24年度中の法案提出を目指して、検討が進められている。

検討に当たっては、JAS法、食品衛生法、健康増進法等の食品表示の関係法令について、現行制度の課題を把握するなどして、一元的な法体系のあり方が議論されることとなっており、その一環として、原料原産地表示についても検討される必要がある。

その検討に関連して本調査会で出された意見は、以下のとおりであった。

- JAS法に基づく現行の仕組みの下でさらなる品目拡大を図ることには限界がある
- 原則としてすべての加工食品の原料の原産地を表示すべきであり、重量順に上位のものを義務化すべき
- 「消費者の商品選択に資する」という趣旨を明確にすべき
- 加工食品の原料原産地表示は義務化を原則とすべき
- 食品のトレーサビリティ制度の検討とも連携すべき

- 優良誤認についての考え方を整理すべき
- 健康食品も含め議論すべき 等

食品表示の一元的な法体系のあり方の議論に関しては、このような観点も含め、食品表示が消費者の商品選択に資するためのものであることを踏まえ、食品表示が何のためにあるのかといった根本的な意義について、消費者・事業者等の意見を聞きつつ、現行の JAS 法にとらわれない幅広い議論が行われ、新たに制定される法体系の下で、原料原産地表示の対象品目や選定方法等が改めて設定されることを期待する。