

食品表示一元化に向けた中間論点整理（案）

平成 24 年 2 月 21 日

はじめに

現在、食品表示については、J A S 法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）、食品衛生法、健康増進法等により、表示すべき事項が定められているが、平成 23 年 7 月、消費者基本計画の改訂により、現行の食品表示制度の運用改善を行いつつ、問題点等を把握・検討し、食品表示に関する一元的な法律について、平成 24 年度中の法案提出を目指すことが決定された。

これを受け、食品表示を一元化するに当たって検討すべき課題を整理し、新しい表示制度の制定に向けた検討を行うため、学識経験者、消費者団体、事業者団体等で構成される食品表示一元化検討会を設置した。

平成 23 年 9 月に第 1 回検討会を開催し、第 5 回検討会（平成 24 年 1 月）までの間、新たな食品表示制度の「目的」「基本的な考え方」「食品表示の適用範囲」等のほか、一元化検討会での議論に引き継がれた「加工食品の原料原産地表示の拡大」や「栄養表示の義務化」についてもご議論いただいていたところである。

本中間論点整理では、検討会において議論された論点について、主な考え方や関連する意見をとりまとめ、現段階での検討会の議論を整理したものである。

また、今後、実施することとしている意見募集（パブリックコメント、意見交換会）により、広く一般の意見を募ることとしており、これらの意見を踏まえ、検討会のとりまとめを行っていくこととする。

1. 食品表示の目的について

論点 1

新たな食品表示制度の「目的」をどのような内容とするべきか。

背景（説明）

現行の食品表示は、JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）、食品衛生法、健康増進法等の規定に基づき実施されている。

JAS法は品質に関する適正な表示を確保することにより一般消費者の選択に資する観点から、また、食品衛生法は衛生上の危害の発生の防止を通じて国民の健康の保護を図る観点から、健康増進法は国民の健康の増進を通じた国民保健の向上を図る観点から、それぞれ表示事項、表示内容等についてのルールを定めている。

しかしながら、食品に適用される表示の根拠を定める法律が複数あることに加え、例えば、これら法律の目的が異なることから表示に関連する用語の定義や解釈も異なっていることにより、現行の法律に基づく食品表示は、消費者にとって理解しやすいものになっていないばかりか、事業者にとっても、表示に関する法律が錯綜し分かりにくいものとなっているため、自らの商品に適正な食品表示を行うことが難しくなっている。

このことから、今般、食品に適用される表示の根拠を定める法律の一元化を図ることとし、その中で、一元化後の法律の目的について検討する必要がある。（別添参考資料1頁から7頁参照）

（論点についての主な考え方）

（考え方1-1）

「消費者の合理的な商品選択に資すること」（又は消費者に正確な情報を伝えること）に加え、「衛生上の危害の発生を防止（又は食品の安全性を確保）し、国民の健康の保護を図ること」「国民の健康の増進を図るための措置を通じ、国民保健の向上を図ること」「公正で自由な競争を促進すること」等を並列して目的に位置付けてはどうか。

（考え方1-2）

「食品の安全」「国民の健康の増進」等については商品選択の際の要素の一つとして位置付け、「消費者の合理的な商品選択に資すること」（又は消費者に正確な情報を伝えること）を直接の目的としてはどうか。

（考え方1-3）

消費者に対し必要な情報が提供されること等を通じて、「消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保」「消費者の安全の確保」など消費者基本法の理念が図られることを目的としてはどうか。

（考え方1-4）

JAS法、食品衛生法、健康増進法の三法の趣旨を踏まえた上で、最終的には「公衆衛生の向上を図ること」に重点を置いてはどうか。

(関連する委員の指摘等)

- 「消費者が、食品の品質、特性、リスクを十分に知った上で選択することができるようにするため、事業者による食品の品質等の表示が、消費者にとって分かりやすく、かつ不足がないようにすることを通じて、消費者が豊かな消費生活を営むことができること」を目的としてはどうか。
- 消費者の権利である合理的な食品選択の確保のため、「食品に関する表示を適正なものにすることにより、消費者の安全を確保し、消費者の自主的で合理的な商品選択が確保されるようにするため、事業者に対して、消費者の食品選択に必要な情報を開示させ、かつ、消費者が誤認することのないようにその内容を適正なものにさせることとし、もって消費者の権利を確保すること」を目的としてはどうか。
- 「食品の表示は食品情報の提供であり、消費者が情報に基づく選択を行い、かつ消費者が食品を安全に利用するためのベースを提供することにより、高いレベルの消費者の健康と利害の保護を追及すること」を目的としてはどうか。
- 例えば、消費者が安全で安心できる消費生活を送れるよう、「食品の安全情報の確保」、「食品の選択機会の確保」及び「健康増進に必要な食品情報の提供」について、消費者に分かりやすい食品表示を規定する食品表示制度の実現を目指すこととしてはどうか。
- 景品表示法を含め、現行の食品表示にかかわる法制度を一本化し、目的もそれに見合ったものにすべきではないか。

2. 食品表示の考え方について

論点2-1

新たな食品表示制度における表示事項はどうあるべきか。

背景（説明）

過去の消費者意識調査では、食品表示を分かりやすくするために役立つものとして、表示に用いる言葉は統一して、分かりやすく整理すること、文字を大きくすること等が挙げられている一方で、できるだけ多くの情報を記載することとの意見もあったところである。

これらの意見を踏まえて、商品選択の際、必要な情報が適切に消費者に提供されるようにする必要がある。（別添参考資料1頁から2頁及び8頁から11頁参照）

（論点についての主な考え方）

〔義務表示事項について〕

（考え方2-1-1）

一般の消費者でも理解できる事項や健康危害に直接関連する事項を中心に義務化して容器包装に分かりやすく記載すべきではないか。それ以外の事項は事業者の主体的取組を尊重して任意表示とすべきではないか。

（考え方2-1-2）

現行で義務表示事項となっていない表示事項も含め、消費者の商品選択や安全確保の観点から、表示事項に優先順位をつけて、義務表示事項の範囲を検討してはどうか。

（考え方2-1-3）

現在の表示事項は最低限維持しつつ、例えば、消費者が関心を持っている表示項目を増やすなど、消費者にとって更なる情報を提供できるようにすべきではないか。

〔義務表示事項以外の表示について〕

（考え方2-1-4）

義務表示事項以外の事項についても、自主的な取組による情報提供の促進について施策として位置付けてはどうか。

（考え方2-1-5）

義務表示事項のほかに、表示するか否かは任意だが、表示する場合には、一定のルールに従うことが必要な事項を定めるとともに、これらについても虚偽記載は規制すべきではないか。

（考え方2-1-6）

例えば、原材料を冠表示や強調表示をしているものについて、原則としてその使用割合を表示させるなど、特定の表示をしている場合には一定の事項を併せて記載することを義務付けるという方法もあるのではないか。

(関連する委員の指摘等)

- 現在の表示事項は基本的に維持しつつも、新たに追加する事項については、健康や衛生に関係する事項を中心にすべきではないか。
- 国際調和という面から、コーデックス規格等との整合性を図るべき。
- 生命・健康リスクにかかる事項が重要ではないか。
- 嗜好に照らした選択をするための情報や品質を理解して値段と照らして選択するための情報を表示することとしてはどうか。
- 消費者にとってわかりやすい表示とするためには、まず、消費者が「何を」「どのような理由から」知りたがっているのかを調査し、分析することが必要ではないか。
- アレルギー表示は優先順位が高いのではないか。
- 現在の日本においては、糖尿病や高血圧症が増加していることから、栄養に関する情報を表示することは優先度が高いのではないか。
- 義務表示として必要なものは、消費者に食品の成り立ちを伝えるもの、安全性にかかわるもの、問合せに関するものではないか。

論点 2 - 2

食品表示を分かりやすくするため、どのようなことに取り組むべきか。

(論点についての主な考え方)

(考え方 2 - 2 - 1)

表示が分かりにくいのは、表示制度自体が分かりにくいためではないか。JAS法、食品衛生法、健康増進法の三法を統合するだけでも分かりやすくなるのではないか。

(考え方 2 - 2 - 2)

現在、法律ごとに異なる意味で使われている用語の定義の統一・整理を図るべきではないか。

[容器包装以外の表示媒体の活用について]

(考え方 2 - 2 - 3)

容器包装だけに表示することから、表示面積が限られ、分かりにくくなっているのではないか。分かりやすくするため、表示項目に応じて容器包装以外の媒体を活用した表示も認めることとしてはどうか。

(考え方 2 - 2 - 4)

例えば、インターネットなどの容器包装以外の媒体を活用した場合、それを見られない人もいる一方で、中小零細事業者の中には自社のホームページをもっていない者も存在するなど課題があることから、容器包装に表示をしないと分からないのではないか。

(関連する委員の指摘等)

- 食品衛生法とJAS法で解釈等が異なるものについて整理すべき。
- 「用語の定義の統一・整合」は、現行法間の統一・整合だけでなく、コーデックスとも統一・整合すべきである。
- 消費者が表示内容を理解できるよう、表示事項の「目的」を記載してはどうか。
- いわゆる「一括表示欄」に記載すべき表示事項が増えてきていて見づらくなっているのではないか。表示事項を一箇所にまとめて書くことを求めず、自由に記載することが可能になれば、見やすく、分かりやすい表示とすることができるのではないか。
- 食品表示をわかりにくくしている要因としては、消費者にとって分かりにくいという要因と、事業者にとって分かりにくいという要因の2つがあることに留意することが必要ではないか。
- パッケージの面積に応じてラベルに残すもの、他の媒体でも表示可能なものを整理していけば、分かりやすく、なおかつ情報量が確保された表示になるのではないか。

- 文字の大きさ、欄外表示の見直し、内容について優先順位をつけて、再度精査すべきではないか。
- 「分かりやすくしてほしい」「欲しい情報をできるだけ多く」といった多面的な要望がある一方で、表示面積の制約、将来的な表示事項の増加が考えられることから、容器包装以外での表記方法をも含む記載方法が現実的ではないか。
- 国際的にWEBやPOPで表示を行っている例はないため、原則ラベルに表示すべきではないか。
- 商品の中身と表示は対一が基本であり、それを外すことによって表示が不正確になるおそれがあるため、容器包装以外に表示するにあたっては、十分慎重に扱う必要があるのではないか。
- 二次元コードなどを使って表示をする場合、中小企業が対応できないのではないか。また、二次元コードなどを使って情報を調べられない人については考慮が必要ではないか。
- 現行の表示は複雑であり、容器包装以外の媒体を活用することも検討していく必要があるが、その一方で、ホームページ等に情報を出すと監視が困難となるおそれがあると考えられることから、慎重に検討すべきではないか。
- まずはガイドラインを整備することにより、自主的に情報開示の努力をしている事業者の取組を促進する環境を整備してはどうか。

3. 食品表示の適用範囲について

論点3

食品表示に関する法令の適用対象となっていない販売形態について、新しい食品表示制度の下で、どのように取り扱うべきか。

背景(説明)

JAS法、食品衛生法、健康増進法においては、外食や予め容器包装されずに販売される加工食品（バラ売り、量り売り等）については原則としては表示義務は課されていない。

また、インターネットやカタログを通じた通信販売、自動販売機等で販売される食品については、当該食品の容器包装については表示義務が課されているが、購入前に消費者が見るWEBサイト、カタログ、自動販売機の見本等は表示制度の対象外となっている。新しい食品表示制度の下、これらの販売形態を表示制度の適用範囲に含めるべきか検討する必要がある。

なお、これらの販売形態の中には、ガイドライン等による自主的な表示の取組を推進している事例も見られるところである。（別添参考資料 12 頁から 15 頁参照）

(論点に対する主な考え方)

[表示の義務付けについての基本的な考え方]

(考え方3-1)

現在、義務表示の対象となっていない販売形態について、表示の義務付けを検討するよりも業界団体でガイドラインを策定し、自主的取組を促進することが重要ではないか。

(考え方3-2)

現在、義務表示の対象となっていない販売形態についても、現行の容器包装上の表示と同様の表示を義務付けることを基本とすべきではないか。

(考え方3-3)

現在義務表示の対象となっていない販売形態についても、その特性に応じて義務表示とすべき事項を検討すべきではないか。

[販売形態に応じて検討すべき事項]

(考え方3-4)

インターネット販売等のように表示画面等を通じてしか情報を得られない販売形態については、その表示が消費者の商品選択の判断基準となることから、表示制度の対象とすることを検討してはどうか。

(考え方3-5)

期限表示やアレルギー表示など食品衛生法に基づく表示が義務付けられているインストア加工の包装済み食品については、他の事項も表示することとしてはどうか。

[表示事項に応じて検討すべき事項]

(考え方3-6)

アレルギー表示などについては、直接販売される惣菜や外食などについても義務化することを検討すべきではないか。

(考え方3-7)

栄養表示を義務化する場合、容器包装入りの食品のほかに、直接販売される惣菜・弁当や外食についても義務化することを検討すべきではないか。

(関連する委員の指摘等)

- 業界事情も踏まえた実行性確保について配慮すべき。
- 義務表示の拡大の前に、自主的な取組やガイドラインの推進を通じた情報提供の促進が重要であることを施策として位置付けることが必要なのではないか。
- インストア加工や外食のうち、家族経営のような小規模な業態にまで表示を義務付けることの実行可能性について疑問がある。
- アレルギー表示については、対面販売や通販でも制度的に位置付けてほしいという消費者の声がある。可能であれば、外食にもアレルギー表示を進めていっていただきたい。
- 例えば、最近のチェーン店では、工場調理をした食材を店舗で温めるだけという場合もあり、そのような場合には、加工食品と同様の情報が提供可能ではないか。
- 新しい食品表示制度では、アルコール飲料を制度の対象となる「食品」に含めるべきではないか。
- 自動販売機は個人が持っている場合もあり、そのような場合への対応についても検討が必要ではないか。
- 弁当や外食にも栄養表示があった方がよいが、例えば外食のメニューの場合、ガイドブック等があり、無理に義務化するとかえって問題が起こることが考えられるため、実行可能性を考慮する必要がある。むしろ、参考値等のデータを拡充して教育の場を提供できるよう、インフラ整備が求められる。
- 直接販売される惣菜・弁当や外食については、特に栄養成分のばらつきが大きいため、適用範囲に含めないこととしてはどうか。その場合、自主的なガイドライン等による表示を推奨することとしてはどうか。
- アレルギー表示については、現在義務表示対象となっていない販売形態でも表示の必要性が増しているが、日々原材料が変わる場合もあり、一律に義務化することは難しいのではないか。

4. 加工食品の原料原産地表示の拡大について

論点4

加工食品の原料原産地表示について、どのように考えるべきか。

背景(説明)

JAS法では、加工の程度が低く、生鮮食品に近い加工食品を中心に、原料原産地の表示対象品目の拡大をしてきたところ。対象品目は、平成13年の8品目に始まり、現在は22食品群及び4品目となっている。

このような中で、平成22年、消費者委員会に「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会」が設置され、検討が進められていたところである。

昨年、調査会がとりまとめた報告書の提出を受けた消費者委員会の意見では、「JAS法の制度下では、加工食品の原料原産地表示の拡大には限界があることから、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」旨が記載されており、この点について検討をする必要がある。(別添参考資料16頁から21頁参照)

(論点についての主な考え方)

(考え方4-1)

新たな食品表示制度の下でも、引き続き、従来の要件を基本に考えていくのがよいのではないか。

(考え方4-2)

義務表示品目を拡大するよりも、ガイドライン等を整備して、その対象を拡大すればよいのではないか。

(考え方4-3)

原則、原料原産地表示を全ての加工食品に義務化するという姿勢に立って、それに向けた課題を解決する方法を検討していくのがよいのではないか。

(考え方4-4)

現在、原料原産地の表示が義務化されているものについても、その必要性について改めて検討すべきではないか。

(考え方4-5)

例えば、原材料に関する冠表示や強調表示をした場合については、その表示を消費者が商品選択の基準とすることが想定されるため、その原料原産地を表示させる方法もあるのではないか。

(考え方4-6)

消費者が加工食品の原産地の表示を見て、原料の原産地も同様であると誤認しやすいようなものについて、義務付けを検討すべきではないか。

(関連する委員の指摘等)

- 商品の実態を知りたいという消費者のニーズに対して、どのように応えるかという方向を探ることは当然のことではないか。
- 国民の安全や健康を守るためにどのような役割を果たしているかを考えた時、原料原産地表示を拡大という方向で進めていくことに疑問。
- 国際的な視点をもって慎重に対応すべき。
- より多くの製品に原料原産地を表示する場合、製品の表示作成者には正確な情報が仕入れ先から伝えられる必要がある。そのため、業者間取引を含めた全ての食品を対象にしてはどうか。
- 「原料原産地表示拡大」の方針の下に議論を進めるべきかどうか。消費者は原料原産地情報から何を求めているのか。安全に、命にどうかかわっているのか。放射線問題等も含めて、風評被害に繋がる。「安全」を誤誘導するおそれがある。
- 「拡大」の方向性には疑問がある。ただ単に「消費者の不安に応える」という理由で過剰な規制を行うのは慎むべき。
- 消費者は商品の品質を求めていると思われ、その品質を保つためには国産だけでなく、海外の原料を用いて一定の品質を保つ必要がある。しかし、原料の原産地が確実に分かっているものは少ないため、原料原産地表示の拡大は難しいのではないか。
- 輸入中間加工品の原産国表示は、加工地の表示であり、原料の原産地を表示したものではないため、消費者が表示されている加工地が原料の原産地であると誤認するおそれがあり、難しいのではないか。

5. 栄養表示の義務化について

論点 5 - 1

栄養表示を義務化すべきか。

仮に表示義務を課すとした場合、対象となる栄養成分等は、どのように考えるべきか。

背景（説明）

現行の栄養表示は、販売に供する食品に、栄養成分の含有量等を表示する場合には、健康増進法に基づく栄養表示基準に従い、必要な表示をしなければならないが、表示するか否かは任意とされている。

近年、国民の健康意識の高まりを受け、自らの食生活の改善を図るため、栄養表示の位置付けが高まっている。また、諸外国においても、栄養成分表示の義務化に向けた取組が進んでいる。

これらの現状を踏まえ、平成22年12月より「栄養成分表示検討会」を開催し、平成23年8月に報告書を取りまとめたところである。報告書には、栄養表示に関する課題が整理されており、栄養表示の義務化に向け、引き続き消費者・事業者等の意見を聞いて、具体的な作業を進めていくべきである旨が記載されており、この点について検討をする必要がある。（別添参考資料22頁参照）

（論点についての主な考え方）

（考え方 5 - 1 - 1）

栄養表示の義務化を進めていくべきではないか。

（考え方 5 - 1 - 2）

義務化ではなく、事業者の自主的取組を推奨すべきではないか。

[対象となる栄養成分等について]

（考え方 5 - 1 - 3）

仮に義務表示を課すとした場合、義務表示の対象とする栄養成分は、エネルギー、ナトリウム、脂質、炭水化物、たんぱく質の5成分とすべきではないか。

なお、「ナトリウム」については、「食塩相当量」を併記することを推奨することにしてはどうか。

（考え方 5 - 1 - 4）

義務表示の対象とする栄養成分は、最初から5成分全てを義務化するのではなく、エネルギーと食塩相当量の2成分とし、残りは任意表示としてはどうか。

（考え方 5 - 1 - 5）

仮に義務表示を課すとした場合、栄養表示が困難な食品事業者について、どのように取り扱うべきか。

(関連する委員の指摘等)

- 加工食品のかなりの比率において栄養表示がすでに実施されていることを考慮すれば、栄養表示は原則として義務表示とし、適用範囲、適用業態等について検討すべきである。より重要なのは、栄養表示を自らの食生活の改善を図るために活用する上で、どのように、パッケージのどこに表示すべきか、どのような表示フォームが好ましいかなどを検討することである。他国はこの段階に入っている。
- 糖尿病や高血圧などの疾患が多くなっており、それらの疾患が悪化して命にかかわる状態になることを予防するために、現行の5成分の表示を義務化することは、消費者の安全確保の視点から重要であり、少なくともエネルギーと食塩相当量は義務表示とすべきではないか。
- 消費者の健康保持の観点から、栄養情報、中でもエネルギーやナトリウム、脂質の表示は特に重要ではないか。消費者の関心も高いことから、今後もより多くの食品に栄養表示が求められる。
- 栄養表示の義務化を直ちに実施する前に、現行の栄養表示基準による任意表示の実施状況についての問題点や監視状況等の分析・評価を詳しく行い、適正表示の実行可能性・方法について把握し、慎重に検討すべきではないか。
- 過剰摂取に留意する成分（エネルギー・ナトリウム・脂質）に関する情報についての表示の必要性が高いと考えられる商品群と、必要性が低いと考えられる商品群（スパイスや茶葉など）があり、後者については義務付けの必要はないのではないか。
- ナトリウム表示では、商品購入の際に見ても、一般消費者は直ちに食塩相当量に計算できないため、食塩相当量を義務とすべきではないか。
- 実際の測定をナトリウムで行っていること、外国でもナトリウムの表示が多いことから、原則ナトリウム表示とし、食塩相当量も併記することが望ましいのではないか。
- 直接販売される惣菜・弁当や外食については、特に栄養成分のばらつきが大きいため、適用範囲に含めないこととしてはどうか。その場合、自主的なガイドライン等による表示を推奨することとしてはどうか。
- 事業者の規模等により表示義務の対象から除外するという米国等海外例を参考に、適用範囲を検討してはどうか。
- 中小の飲食店等であっても、計算値による栄養表示であればレシピに従って算出できるため、表示の実現も可能ではないか。

論点5-2

表示値の設定について、どのように考えるべきか。

背景（説明）

現行の制度では、表示された含有量は、一定値をもって表示されている場合は、規定の誤差の許容範囲内に、また、下限値及び上限値で表示されている場合は、その幅の中に含まれていなければならない。

しかし、個体差の大きい惣菜や弁当などにおいては、誤差が許容範囲に収まるのが困難な場合が多いとの声があり、栄養表示に厳密な正確性を求めることは、現行制度では限界がある。

また、膨大なアイテム数の食品が速いスピードで流通していく中で、食品事業者の多くを占める中小事業者が、全ての食品を分析して正確な値を確認することは困難であり、実際には、計算値による含有量を表示せざるを得ない場面が多い。

このため、柔軟かつ合理的な許容範囲を設定することを含め、栄養表示は長期にわたる摂取量を知るための目安となる表示であることや商品ごとに栄養成分のばらつきが大きいという特性に応じて、表示しやすい表示値の設定方法について、検討をする必要がある。（別添参考資料23頁から25頁参照）

（論点についての主な考え方）

（考え方5-2-1）

〔栄養表示の特性を踏まえた表示値の設定方法〕

- ・合理的な根拠があれば、例えば計算値を表示することができることとし、この場合、誤差が一定の範囲に入っていなくてもよいものとするが、計算値である旨を明示することとしてはどうか。

（考え方5-2-2）

〔誤差の許容範囲の見直し〕

- ・我が国においては、多くの人がナトリウム（食塩相当量）について過剰な摂取をしているため、ナトリウムについては、誤差の許容範囲の設定を「上限のみ」としてはどうか。
- ・低含有量の場合は、例えば、栄養的に意味がないと考えられる量（〈例〉熱量5kcal）までの範囲に限って、誤差の許容範囲を拡張してはどうか。
- ・「幅表示」については、引き続き、認めることとしてはどうか。

（関連する委員の指摘等）

- 個体差や季節等の変動が平均化された成分表を用いて算出された計算値は、日本食品標準成分表により一定数値を示せるので、分析値との誤差はあるが有用な方法ではないか。この方法であれば、実行性もかなり

あがるのではないか。

- 計算根拠となる公的データの整備を行い、公表していく必要がある。
- 実行性にとらわれ過ぎて大きな誤差を許容すると表示の価値が著しく減少する。可能な限り正確な値が表示されるように、業界団体等と連携して普及啓発をしていただきたい。
- 計算値による表示は、様々な条件化での詳細な成分データを用いることを前提とするが、そうであっても相当程度のばらつきがあるので、あくまで目安であることを消費者によく周知することが必要ではないか。
- 外食や中食分野で計算値を表示した場合、当然のことながらばらつきも大きいですが、メニュー選択のために概数が分かればよいという考え方もあるので、食品の提供方法によっては参考値として出典を示すという方法を認めてはどうか。
- 分析値は、生鮮食品を原材料として使用した場合、個体差や季節等で変動するため、一定の幅を持たせる必要がある。