

2012年3月23日

食品表示一元化検討会 中間論点整理に関する意見交換会

食品表示一元化に向けた討議への要望

生活クラブ事業連合生活協同組合連合会
理事 荻原妙子、事務局 前田和記

食品表示一元化に向けて精力的に議論を重ねている委員会の皆様に、敬意を表します。食品表示一元化という目標について基本的に賛意を表明したうえで、討議を進められるにあたりご検討いただきたい点について、要望を提出致します。

記

(1)食品表示一元化の目的に「消費者の権利」を明記すること

消費者基本法には、その「目的」に「消費者の利益の擁護及び増進に関し、消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念を定め」とあります。また、消費者庁食品表示課が作成し随時更新している「食品表示をめぐる主要な論点」には、「消費者の選択の機会を確保するため、食品表示に関する一元的な法体系のあり方について検討し、必要な食品表示に関する一元的な法体系のあり方の検討措置を講じていく」とあります。ここでいう「消費者の選択の機会を確保する」とは、すなわち「消費者の選択の権利の行使に資する」ことを意味しており、従来の関係法令の目的とされてきた「消費者保護」とそのための措置の旨を越えてより積極的に、「消費者の権利」が実質的にうたわれていると理解します。

よって、食品表示に関する一元的な法体系のあり方を検討するにあたっては、「消費者保護」ならびに「消費者の合理的な選択の権利の行使に資する」ことを目的として併記し、明確にすべきです。

(2)加工食品の原料原産地表示の拡大が進むように法体系を整備すること

「消費者基本計画」(平成22年3月)には、「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。」(施策番号70)とうたわれています。そして、上述の「食品表示をめぐる主要な論点」では、「加工食品の原料原産地表示の拡大」が主要な論点の一つとして掲げられています。この間その検討は、消費者委員会・食品表示部会の「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会」で進められてきましたが、平成23年8月の消費者委員会で確認された同調査会の報告書の内容は、かつて平成21年8月の厚生労働省・農林水産省合同の「食品の表示に関する共同会議」の報告書から、実質的にほとんど進展のないものに終わりました。その間、新たに義務対象品目に加わったのは、わずかに黒糖及び黒糖加工品と、こんぶ巻だけでした。

なぜ、加工食品の原料原産地表示の拡大が遅々として進まないのでしょうか。それは、上述の

共同会議(平成15年8月)が、加工食品の原料原産地表示の目的について、「消費者の適切な選択に資する観点から、商品の品質に関する情報を適切に提供し、加工食品の原産地に関する誤認を防止する」としたにも関わらず、JAS法という既存の法律を用いたためにその制約を受けてしまったためです。当初の「原産地に関する誤認を防止する」という目的は、その実現のための手段であるはずの表示義務品目の選定要件(JAS法に規定され、原料原産地が品質に影響するかどうかを選定要件として定めた)に縛られてしまったことで、これ以上の品目拡大が困難な状況に陥ってしまうという矛盾を抱えてしまいました。この件の詳細については、上述の調査会で立石幸一委員(JA全農 食品品質・表示管理部長)が提出した「原料原産地表示拡大の進め方に関する意見書」(平成23年7月)に明快に書かれているので、「参考資料」として添付致します。(4頁～)

加工食品の原産地に関する誤認を防止し、消費者の選択の権利の行使に資するために、加工食品の原料原産地表示をJAS法から切り離し(要件Ⅰ・Ⅱの廃止)、表示の拡大を進められる法体系を新たに整備することを求めます。そして、原料のトレーサビリティの仕組みを制度運用の担保として、原則としてすべての加工食品を対象とし、構成重量が上位の原材料について原産地表示の義務化[※]を求めます。

貴検討会ではその基本方針を定め、その具体化については別途検討する場を設けてください。

※ 商品名および強調表示として使用した原料の原産地については、構成重量の多寡にかかわらず義務表示とすること。(たとえばゴマのように)原産地が頻繁に変わる原材料については、「輸入」という大きく表示を認める等の付帯条件を付すこと。人的ミスによる誤表示に対する罰則は軽くし、故意による偽装および誤表示の違反回数を重ねるほど罰則を重くすること。

(3) 遺伝子組み換え食品の表示義務の拡大が進むように法体系を整備すること

「消費者基本計画」(平成22年3月)には、「遺伝子組換え食品の表示義務の拡大や食品添加物の表示の在り方について、国際的な対応状況等を踏まえ、諸外国とも情報交換し、十分な研究を行い、検討します。」(施策番号75)とうたわれています。同じく上述の「食品表示をめぐる主要な論点」では、「遺伝子組換え食品の表示義務」も主要な論点の一つとして掲げられています。国などによるこれまでの調査[※]で、多くの消費者が遺伝子組み換え食品はできれば食べたくないと考えており、遺伝子組み換え食品の表示義務の拡大を求めていることは明らかです。にもかかわらず、消費者は、遺伝子組み換え由来の食品を、そうとは知らずに食べてしまっている現状があります。これは、現在の遺伝子組み換え食品の表示義務制度に重大な欠陥があり、消費者の誤認を招いているためです。

※ 食品安全委員会/食品安全モニター課題報告「食品の安全性に関する意識等について」(平成21年7月実施)結果ほか。

重大な欠陥とは、義務対象品目とそのほかの品目で、「表示なし」の意味がまったく逆であることです。義務対象品目では、「表示なし」は遺伝子組み換え由来ではないことを意味します。一方、そのほかの品目では、遺伝子組み換えまたは遺伝子組み換え不分別由来の可能性を意味します。(次頁の表の赤矢印を参照。) 遺伝子組み換え食品を食べたくないと考えている消費者が、ほとんどの品目にその表示がない市場において、その意思にもとづいて選択して購入するためには、33の義務対象品目を暗記する必要があります。現実的に、それは不可能といえます。そして今後、さらに義務対象品目が増えれば、それはさらに困難になるというジレンマを制度的に抱えています。

	義務表示	任意表示
定義	加工後もDNAまたは由来タンパク質が残っている食品で、GM作物由来成分が重量比5%以上かつ上位3位までに限る。	加工後にDNAまたは由来タンパク質が残っていない食品。加工後にそれが残っていても、GM作物由来成分が重量比5%未満または上位4位以下の場合。
主な品目	豆腐、納豆、味噌、コーンスナック菓子など、わずか33品目のみ。	食用油、醤油、さまざまな加工副原料(糖類、タンパク質類、油脂類など)など
GMの表示方法	「遺伝子組換え」または「遺伝子組換え不分別」	表示なし
非GMの表示方法	表示なし	「遺伝子組換えでない」と表示可能

※GM＝遺伝子組み換え

この欠陥は、EUのようにすべての品目を義務表示とすることによって解決できます。すなわち、遺伝子組み換え由来は「遺伝子組換え」と表示し、由来でないものは表示なしとするシンプルな表示制度です。この新しい表示制度の運用を担保するのは、同じく原料のトレーサビリティの仕組みです。上述のとおり、原則としてすべての加工食品を対象として原産地表示の義務化が実現できれば、その仕組みを活用して、遺伝子組み換えについても、すべての品目を義務表示とすることが可能になります。

遺伝子組み換え食品に関する誤認を防止し、消費者の選択の権利の行使に資するために、遺伝子組み換え食品の表示をJAS法および食品衛生法から切り離し、表示の拡大を進められる法体系を新たに整備することを求めます。そして、原料のトレーサビリティの仕組みを担保として、原則としてすべての食品を対象とし、構成重量が上位の原材料について表示の義務化※を求めます。

貴検討会の進捗管理の遅れを棚に上げ、事務局は第6回検討会の席上で『中間論点整理』で掲げなかった事項は、今後、検討会で検討する予定はない。」旨の発言をしており問題です。貴検討会の論点整理から、この課題が漏れたことは遺憾であり、今後の検討会でこの課題を取り上げるよう求めます。貴検討会ではその基本方針を定め、その具体化については別途検討する場を設けてください。

※ 飼料も対象にできるように検討において考慮すること。人的ミスによる誤表示に対する罰則は軽くし、故意による偽装および誤表示の違反回数を重ねるほど罰則を重くすること。

以上

【参考資料】

立石委員提出資料

参考資料1

原料原産地表示拡大の進め方に関する意見書

平成23年7月4日

原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会

委員 立石幸一

調査会のとりまとめ報告案は、座長から示されたたたき台をベースに限られた時間での協議であったため、JAS法を前提とした、従来の考え方・枠組みにもとづいた総花的な課題提議にとどまり、何のために行うのかといった本質論やこれまでの課題や矛盾といった根本的な問題への対応策への考え方が明らかにされず、拡大への具体的な方向性を示していない内容となっております。このため、さらなる今後の検討材料としていただくため、調査会の場で意見を申し上げた内容にもとづき、以下のとおり提案いたします。

1. 原料原産地表示に対する基本的な考え方の整理

(1) 原料原産地表示の目的とJAS法に組み込まれた経過

平成15年8月6日の食品の表示に関する共同会議において、加工食品の原料原産地表示の目的については、「消費者の適切な選択に資する観点から、商品の品質に関する情報を適切に提供し、加工食品の原産地に関する誤認を防止する」と位置づけ、本目的達成のために必要な表示基準等を策定することが適当である、とされている。

しかし、同会議が決定した義務対象品目の選定要件は、原産地に関する誤認を防止するとの観点よりも原産地の品質への影響を前提とした選定要件を決定したことにより、その後の選定はこの選定要件にて実施されたため、拡大に向けて前に進むことができなかったわけである。このところを再検証し、今後の方策を決定する必要がある。

まず、最初に押えておかなければならないポイントで、これまでの議論の中で大きく抜け落ちているのは、JAS法で言う「品質」の定義である。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づける以上、クリアするためのハードルとして、すくなくとも一定の要件を満たす基準なり境界となる範囲が客観的に決められなければならないと考えるが、原産地がそれに該当し、明確に区分できるのかどうかである。原産地という大きな包括的な括りで原産地を「品質」とした場合、少なくとも同じ原産地の原材料が同一性の「品質」であるという前提が成立していることが条件として必要であり、そのようなことが実態と照らし合わせて整合しているとはとても思えない。とりまとめ案においては、原産地と品質との関係性、「品質」の概念、定義づけをはっきりさせない中で、課題を明確化しない形での抽象的な表現と整理となっている。

では、なぜ「品質」の差異があいまいな原産地表示が、品質に関する法律であるJAS法に組み込まれたかの点であり、当時の時代背景を振り返っておく必要がある。

(2) 生鮮品における原産地表示の開始

20年ほど前までは100%近い自給率を誇っていた生鮮野菜についても、平成の時代に入っ

らは、中国を中心とした海外からの輸入農産物が急激に増大し、いくつかの品目は国内での需給バランスが崩れ、価格の低迷による国内農業者への深刻な影響と輸入農産物の国産への偽装が相次いだ。このため、青果物についての原産地表示は政令での義務として、まず最初に特に輸入品の影響が大きかったブロッコリー、サトイモ、ニンニク、根ショウガ、生シイタケの5品目が平成8年に対象とされた。さらに、平成10年にはゴボウ、アスパラ、サヤエンドウ、タマネギの4品目が追加された。平成12年にJAS法改正がおこなわれ、この時にすべての品目の生鮮品に拡大され、都道府県名、市町村名での原産地表示が義務化されJAS法に組み込まれた。この理由は、輸入農産物が急激に増加して消費者の国産への信頼を逆手にとった表示がおこなわれたため、即効性が求められ、罰則をとともなう既存の法律で取り締まる必要性があったことが背景としてあげられる。当時、原産地は品質に該当するののかとの議論はあったものの、原産地表示の義務化はこうして緊急的措置としてJAS法に組み込まれた。

当初は、明らかな品質格差があった輸入農産物も消費者ニーズに合わせた品種の海外への持込みや栽培指導が積極的に行われ、さらに物流面で鮮度保持技術の向上により、急速に品質面での改良がなされ、原産地による目に見える外観面での品質の差異はほとんどなくなっていた。このため、輸入物と国産とを見ただけで区別することは困難で誤認を目的とした不当表示が相次ぎ、表示義務を課すことで流通の秩序を守る必要があった。その後、義務化にともない輸入農産物の流入は沈静化し海外からの輸入量は減少に向かった。このことは、原産国が表示されることにより、消費者の選択に資された結果である。

このとき、農産物は、都道府県名もしくは市町村名での表示義務となったことから、品質と原産地との関係性の説明はまったくつかなくなった。畜産物も「長いところルール」が採用され、原産地と品質との関係性は乏しく、水産物についても水域の記載が困難な場合は水揚港が属する都道府県名での記載となり、原産地と品質との関係性は乏しい。原産地が品質に該当すると判断したJAS法による規制がスタートしたため、原産地表示の拡大に向けてはこのことが足かせとなり、実態との乖離が生じ袋小路に陥ったと言える。

(3)加工食品における要件Ⅰ・Ⅱとその矛盾

その後は、原産地が品質であるとするJAS法による考え方が加工品についても適用され、対象品目の選定に関して2つの要件が考え出された。これが、「(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」である。

加工品の原材料となる生鮮品段階での原産地に由来する品質の差異でさえもその判別が難しいなか、さらに一般に認識されているとの条件が付加されており、必然的に加工品において要件Ⅰを満たすのは困難となっている。加工品の多くは、原材料の組合せの妙で微妙な食味や食感、匂いや香りといったものを演出し、その差別化で競争しているものであり、どちらかといえば、味付けといった主原料以外副原料の組合せによる配合が、いわゆる「品質」に影響を与えているものである。しかし、原産地の品質の差異が製品の品質に影響を与えるとの前提条件がある以上、過去の共同会議やこれまでの食品表示部会の協議では、この前提条件をクリアすることが求められた。

この要件に当てはめて選定された、こんにゃく、餅など加工度の高い加工品で、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影響があるのかは、疑問が残るところであるし、一般的に認識されていると解釈するにも相当無理がある。

さらに50%という重量についても、品質に影響を与えるとの前提があって成立する要件であり、

加工度の高い製品については原産地が品質に与える影響がほとんどないことを考えると、この50%の根拠そのものが成立しない。このことは、品質を根拠とするJAS法に依拠するからこそこの考え方であり、こんにやくや餅のように輸入産の粉

原料が相当数使用されているにも関わらず重量が50%未満であるがために、50%以下は表示義務がないことから実際には表示がされておらず、消費者に誤認を与えている。

49%以下の原材料に輸入品が入っていても表示義務がないため、多くの消費者は国産と誤認されて購入されているケースも多く、加工食品の原産地の誤認を防止するといった当初の考え方が忘れられているように思える。従って、今回の調査会の結論としてこの要件Ⅰ要件Ⅱは、特に50%ルールにより消費者に誤認を与えている事例の修正を含んだ具体的な方向性を示したうえで、見直すべきとの結論を出すべきである。

2. 原料原産地表示の目的について

食品偽装が相次ぎ、食に対する消費者の信頼が揺らいでいるが、これは、従来から業界慣習としておこなわれてきていたことが表面化した部分も多く、また、法律の規制の隙間を狙い原材料の価格差を利用し、消費者の誤認を誘いその中で利益を稼ごうとしている事業者も多い。米トレサビリティ法の施行はまさに、その憂慮すべき実態をJAS法では縛れないがために、新たな法律が作られたものであり、市場メカニズムに委ねれば消費者満足が高まる、との楽観論は許されない状況となっている。食品は、我々の生命、健康を維持するものとして、それぞれ個人が多様な価値を食品に求め、膨大な情報の中から自分の選択のために有益なものを手早く取捨選択することが必要とされる。そのためには、商品選択の際に商品にその情報が記載されていることが望ましく、自らの価値観と判断の拠り所とする情報との間に関係性をどのように見出すかが課題となる。限られたスペースの中にどのような情報を記載するかについては、消費者個人にとって必要な情報が異なっているなかで、優先順位をもって選定されるべきものである。

なかでも、主な原材料の素性を知りたいというのは大部分の消費者の要望であり、各種の消費者アンケート結果からも立証されている。安全性でも品質でもなく、それぞれが持つ価値観からの感性であると思われる。食味、栄養価、安全性、地産地消、フードマイレージといった選択に際し、それぞれが個別に重視している属性を原産地という属性に置き換え判断の拠り所としている消費者が多いのではないかと思われる。

特に、外国産原料については、食品安全行政は国単位でおこなわれ、国ごとのレベル差もあり、また情報統制されることも考えられる。今回の原発事故で放射能に関する情報開示がタイムリーに適切に実施されていなかったことを考えても、商品選択の手段としての原産地情報は大変重要と考えられる。

食料自給率が4割という我が国の現状において、食料を安定的に確保するためには、海外から相当量の食料を輸入する必要があるのは事実であるが、我が国で可能な限り自給するべきだとの選択の意思を働かせようと考えても、現在の表示の仕組みのなかでは原産地の情報開示が制限されている状況となっている。

このことは、JAS法の第一条「一般消費者の選択に資し、もって農林物資の生産及び流通の円滑化、消費者の需要に即した農業生産等の振興ならびに消費者の利益の保護に寄与することを目的とする」に記載されている「一般消費者の選択に資し、もって消費者の需要に即した農業生産等の振興を目的とする」に掲げられた目的に向けて、適切な運用がなされていないのではないかと考える。

3. 望ましい表示のあり方

このように原産地を品質に当たるとしたJAS法上で、あらたな義務づけの品目を選定するための基準を設けることは難しく、これ以上の拡大は困難となっている。あるべき姿としては、消費者の知る権利の保証と優良誤認を防止し、公正な競争の確立に向け、韓国と同様な「農畜水産物の原産地表示法」のような新たな法律体系が望ましい形である。

しかし、このためにはさまざまな角度での議論が必要であり時間を要するため、一本化への新たな動きもあるなかでの当面の暫定的な方法としては、消費者にとってわかりやすくするためにも、すべての加工品を対象として現行のJAS法にもとづく「加工食品品質表示基準」を以下のとおりの改定する方向が妥当と考えられる。

現在は対象品目を限定した形となっているが、すべての加工品を対象として、「主な原材料」の原材料に占める重量が上位2番目までの原料の原産地標示を義務化の対象とし、そのあとの付帯条件を外すだけで十分である。お隣りの韓国とほぼ同様のルールとなる。

さらに、現行においても、主な原材料の性質等により特別の事情がある場合には、おおむね特定された原産地を規定により記載することができることとなっており、一定の緩和策も示されている。さらに、懸案となっている、原産地が頻繁に変わる原材料の産地については、輸入という大括り表示を認める考え方を付加すればよい。あわせて、商品名および強調表示として使用した原材料の原産地は、重量順に関わらず省略不可とすることも必要と思われる。

この考え方にもとづいて、以下の現行のJAS法にもとづく「加工食品品質表示基準」の具体的な改定案を提案する。

【加工食品品質表示基準の改定案】

(注) 二重取消線 は削除、下線 は挿入

第4条

(8) 原料原産地名

~~対象~~加工食品にあつては、主な原材料(原材料に占める重量の割合が最も多い上位2番目までの生鮮食品(生鮮食品品質表示基準(平成12年3月31日農林水産省告示第514号)第2条に規定するものをいう。以下同じ。)~~で、かつ、当該割合が50%以上であるものをいう。以下同じ。)~~の原産地を、次に定めるところにより事実在即して記載すること。

ア 国産品にあつては国産である旨を、輸入品にあつては原産国名を記載すること。

ただし、国産品にあつては、国産である旨の記載に代えて次に掲げる地名を記載することができる。

(ア) 農産物にあつては、都道府県名その他一般に知られている地名

(イ) 畜産物にあつては、主たる飼養地が属する都道府県名その他一般に知られている地名

(ウ) 水産物にあつては、生産(採取及び採捕を含む。)した水域の名称(以下「水域名」という。)、水揚げした港名、水揚げした港又は主たる養殖場が属する都道府県名その他一般に知られている地名

イ 輸入された水産物にあつては、原産国名に水域名を併記することができる。

ウ 主な原材料の原産地が2以上ある場合にあつては、原材料に占める重量の割合の多いものから順に記載すること。

エ 主な原材料の原産地が3以上ある場合にあつては、原材料に占める重量の割合の多いものから順に2以上記載し、その他の原産地を「その他」と記載することができる。ただし、商品名および強調表示に使用した原材料の原産地は、重量順に関わらず省略することはできない。

オ 主な原材料の性質等により特別の事情がある場合には、おおむね特定された原産地をアからエまでの規定により記載することができる。この場合には、その旨が認識できるよう、必要な表示をすること。

カ 主な原材料の原産地が一定期間頻繁に変更される場合、「輸入産」として表示をすることが

できる。

4. 改定案の実効性について

農産物漬物の業界は中小零細企業の比率が高いが、現行の農産物漬物品質表示基準にもとづき、重量順に4番目まで(300g以下のものは3番目まで)の原産地の表示が義務付けられ実際におこなわれている。韓国においてもほとんどの加工食品を対象に重量順に2番目までの原材料の原産地の記載が義務化されており、実効性についてはなんら問題ないと思われる。

これに対して、事業者の立場から反対する理由は大きくは二つあり、もっとも懸念するのはJAS法での罰則が厳しいことであり、表示ミスに対する恐れと対策面である。しかし、現行においても、一括表示に対してアレルギー表示、遺伝子組替え農産物の表示、食品添加物の表示については詳細な原料仕様書を作成しなければ表示ができないこともあり、主原料の重量順に2番目までの原産地表示についてはさほど大きな支障はないし、大きなコスト増にもつながらないと考えられる。

もうひとつの反対理由は、原産地を明確化することによる消費の減少である。しかしながら、業界全体が法律で義務化された場合には、競合先も含めてすべての加工品が同等の競争条件となり、むしろ業界内での公正な競争の促進につながるものと思われる。また、フェアな競争は、長い目で見た場合、消費者の利益の保護に寄与するものと思われる。

さらに付け加えると、実効性の観点から行政サイドの取締りの態勢を問う声が調査会の中からもあがっているが、もっとも取締りの対象としなければならないのは、いわゆる偽装であり、悪意、故意での表示違反である。これは、監視制度を強めても、加工品の場合には現物での判断は難しく、内部告発が主となるものであり、その点では、内部告発に対する褒賞制度を設けるなど従業員のモラル喚起に訴える手法がもっとも効果的と思われる。事業者が心配している人的ミスに対する罰則は軽くし、韓国同様、違反回数を重ねるほど罰則が重くなるように罰則規定を見直すことも必要と思われる。

以上