

J A S法の品質表示の適用範囲の拡大について
—「食の安心」に対する消費者の信頼確保に向けて—

平成19年10月

食品の業者間取引の表示のあり方検討会

目 次

| | |
|-------------------------------|---|
| I. はじめに | 1 |
| II. 正確な食品表示の徹底 | 2 |
| 1. JAS法の品質表示の適用範囲の拡大による抑止力の向上 | 2 |
| (1) 基本的考え方 | 2 |
| (2) 業者間取引の表示情報伝達の方法 | 2 |
| (3) 実施に向けての留意事項 | 4 |
| 2. 不適正表示の是正に果たすJAS制度の意義 | 4 |
| III. 食品表示の指導・監視体制の強化 | 6 |
| 1. 現状 | 6 |
| 2. 業者間取引への適用範囲拡大に伴う課題と対応方策 | 6 |
| IV. おわりに | 7 |

I. はじめに

JAS法においては、平成11年のJAS法改正に基づき、平成12年3月に生鮮食品、加工食品、玄米及び精米それぞれの品質表示基準を制定し、全ての食品に品質に関する表示を義務付けることとしたところである。

このうち、加工食品の品質表示基準については、期限表示、遺伝子組換え食品の表示の導入、生鮮食品に近い20食品群の原料原産地表示の義務付け等表示内容の拡充を図ってきたところであるが、義務付けの対象としては、最終製品の製造業者、販売業者（以下「表示責任者」という。）としてきたところであり、消費者の選択に資するという所期の目的を果たしてきた。

しかしながら、今般、加工食品の原材料供給者の不正により、品質表示基準に違反した多種の製品が全国に出回る事案が発生し、消費者の食品表示に対する不信感が高まっている。

これまでJAS法の品質表示基準で表示内容の充実を図ってきたが、今回の事案において惹起されたのは、JAS法の品質表示基準で表示内容の充実を図ることも必要であるが、「そもそも製造業者等の消費者に対して直接表示の責任を負っている表示責任者のみに義務を課していたのでは正確な表示は履行されず、消費者の適正な選択を妨げているのではないか。」という課題である。

また、一原料供給者が犯した事案で多数の製造業者等が販売した商品の表示が不適正となったにもかかわらず、製造業者等の表示責任者のみがJAS法の指示・公表の対象となり当該原料供給者に対してはJAS法に基づく措置を行うことができないという状況は法規制の欠陥と言わざるを得ないのではないかという厳しい指摘もある。

こうした状況を踏まえ、本検討会においては、食品の業者間の取引における最終製品の表示に必要となる情報伝達のあり方、JAS法における罰則等も含めた社会的制裁のあり方等について6回にわたって議論を重ねてきた。

議論に際しては、規制の実行可能性と社会的コストを検証する観点から、会議の3回を事業者からのヒアリングにあてるなど業者間の取引の実態把握に努めた。

本報告書は、これらのヒアリングや検討会に報告された資料を踏まえてとりまとめたものであり、消費者の食品表示に対する信頼を回復するため、農林水産省に各般の施策の早急な実施を求めるものである。

II. 正確な食品表示の徹底

事業者間における取引は契約当事者間の信頼関係に基づくものであり、各事業者が法令遵守を徹底することが基本であることは言うまでもないが、不適正表示が社会的問題として大きく取り上げられる現状に鑑みると、このような行為を抑止する社会的枠組みが必要と考える。

1. JAS法の品質表示の適用範囲の拡大による抑止力の向上

(1) 基本的考え方

JAS法の品質表示は「一般消費者の選択に資する」ことを目的にした制度であり、一般消費者が購入する商品に必要な情報が正確に記載されることを担保するため、これまでも小売販売業者のみならず、必要に応じて生産者や卸売業者等の行う取引（業者間取引）についても表示義務の対象としてきたところである（生鮮食品品質表示基準、遺伝子組換え食品品質表示基準において規定）。

一方、「加工食品品質表示基準」においては、加工食品の製造業者等が原材料の調達から商品の出荷に至るまでの一連の製造工程を管理していることから、製造業者等（最終製品の取引）に表示義務を課せば正確な表示ができるという考え方から、原料供給者間の取引については表示義務の対象としてこなかった。しかし、今般、加工食品の原料供給者の不正行為等が行われ、最終製品の取組のみの規制では表示の正確性を確保できないことが明らかになった。消費者の食品表示に対する信頼を回復するためには、全ての加工食品に生鮮食品と同様、原料供給者との取引について表示義務を課し、抑止力を高めることが適当である。

これにより、故意に原材料を偽るなどの悪質な案件の発生を皆無にすることはできないが、最終製品の表示の正確さが高まるとともに、不適正な表示を行ってはならないという意識を原料供給者を含む全事業者に持たせ、不正行為をやりにくい環境を作ることになることから、一定の効果が期待される。

なお、品質表示基準の適用を業者間に拡大しても、最終製品の表示責任者は、これまでどおり原材料を確認して正しい表示をする必要があることは言うまでもない。

(2) 業者間取引の表示情報伝達の方法

業者間取引への品質表示の適用の目的は、最終製品での正確な表示を担保するためであるが、原材料についての情報がなければ表示責任者が正しく表示することはできない。このような意味での表示情報の伝達は現在でも、原料供給者により自主的に又は表示責任者の求めに応じて行われている。

従って、品質表示の適用を業者間取引に拡大するに当たっては、現行の

他法令の規制と整合性を取るとともに、商慣行を十分踏まえることにより、実行可能性が高く事業者の追加的な負担も少ない制度とすべきである。

このような観点から加工食品の原料供給者の表示情報伝達の方法については以下のとおりとすることが適当である。

- ① 表示を義務付ける事項は、加工食品品質表示基準（平成12年3月31日農林水産省告示第513号）第3条に規定する事項（名称、原材料名（原料原産地の表示が義務付けられている加工食品の原材料にあつては併せて原産地。以下「原材料名等」という。）、内容量、賞味期限又は消費期限、保存方法、製造業者の氏名又は名称及び住所）とする。

併せて、加工食品に仕向けられる生鮮食品についても、原料供給者間の取引については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3条に規定する事項（名称、原産地）を義務付けることとする。

- ② 加工食品に義務付けられる事項のうち、名称、製造業者名及び住所、賞味期限又は消費期限については食品衛生法で、内容量については計量法で既に表示義務が課され、実際に表示が行われていることから、JAS法の品質表示基準においても基本的に表示方法、表示すべき品目等について同様の取扱いとすることとする。

- ③ 原材料名等については、JAS法の品質表示基準のみでの義務付けとなるが、容器・包装、送り状等に加えて商業上用いられている書類（規格書、品質保証書等の名称と呼ばれ、内容（原材料名等）、製造工程など詳細な事項が記載されているもの。以下「規格書」という。）への記載も表示として認めることとする。

これは以下の理由による。

- ア 原材料の中味が多岐にわたり、かえって誤記を招きかねないこと
- イ 包装等への記載にコストがかかること
- ウ しばしば原材料が変更されること
- エ 一部製品については包装等に記載したのでは企業のノウハウが公になってしまう懸念があること

ただし、規格書への記載については、容器・包装、送り状等において、発送、納品された製品がどの規格書に基づくものか照合できる場合に必要事項の表示として認めることとする。

また、この規格書への記載をもって表示とすることは、現在の商慣行における規格書の位置付けを変更するものではなく、規格書の内容を

当該取引事業者以外の者への情報開示を求めるものではない。

なお、規格書を作成していない事業者にあつては、原材料一覧表等当該製品の原材料と送り状等が照合できる書類をもって表示とすることが可能である。

- ④ 表示の仕方については、消費者に分かりやすいようにするという観点からの規制（一括表示、文字の大きさ、色、原材料の記載順序）については業者間取引においては適用しない。
- ⑤ 事業者は、送り状や規格書等表示の根拠となる書類の整理及び保存に努めなければならない。

この他、個別の品質表示基準との記載方法の調整、タンクローリー、通い箱等で流通する商品の取り扱い、原料原産地の表示が義務付けられている加工食品の原材料に該当するかどうかの判断基準等の実施細則については告示施行までに考え方をとりまとめて分かりやすい手引き・ガイドラインとして事業者を示すべきである。

(3) 実施に向けての留意事項

- ① 品質表示基準の改正には一定の期間が必要であるが、
 - ア 正しい食品表示は消費者への情報伝達の基本であること
 - イ 現在でも品質表示基準で最終製品に義務付けられている事項については、何らかの方法で原料供給者から表示責任者まで情報が伝達されていること
 - ウ 商慣行を踏まえ柔軟な制度の導入を想定していることから、できるだけ早急に実施に移し、消費者の信頼回復を図るべきである。
- ② 原料供給者の中には、中小事業者を中心にJAS法自体に馴染みのない事業者も相当数存在すると考えられることから、分かりやすい手引き・ガイドラインを作成して事業者への制度の周知・啓発を精力的に行い、実効性のある制度とすべきである。

2. 不適正表示の是正に果たすJAS制度の意義

不適正表示を取り締まる法令としては、JAS法のほか、食品衛生法、不正競争防止法、景表法（不当景品類及び不当表示防止法）、刑法（詐欺罪）等があるが、それぞれ目的と手法が異なっている。

JAS法では、品質表示基準違反があつた場合に、直ちに罰則を科さずに、「表示の是正の指示・公表」、「指示に従うよう命令・公表」の手順を踏んだ上で、「懲役又は罰金」が科される仕組みをとっているが、これは、

- ① 品質表示基準は、人体に直接危害を与えるおそれのある事項を定めるものではない。また、広汎な対象（すべての飲食料品）や多岐にわたる表示事項（原材料、原産地等）について規制内容（重量の割合の多いものから記載、一括表示、文字の大きさ、色等）を詳細に定めていることから品質表示基準に抵触した場合に直ちに罰則を課すことは法制上適当でないこと
 - ② 一般消費者の選択に資するという目的に照らせば、違反の事実を公表して一般消費者に知らせることも商品選択の手がかりを与える有効な手段であり、実態的にみても重い社会的制裁として機能していること
 - ③ 表示を迅速に是正するという観点からは、罰則適用のために必要とされる告発、立件等の手続きを経るよりは、直接的に是正を指示する方が、効果的かつ効率的であること
- という理由であり、表示の早期是正という観点からは重要な役割を果たしている。

他方、故意の虚偽表示等の悪質な事案に対してはJAS法に基づく表示の是正などの行政措置のみならず、経営者に対する刑事責任の追及も重要であり、このような案件については警察とも連携を密にして今後も対応していくべきである。

また、不適正表示の早期是正や悪質事案の抑制、早期の摘発のためには、食品表示を規制する他の法令の所管官庁（警察）との間で緊密に連携することが不可欠である。

Ⅲ. 食品表示の指導・監視体制の強化

1. 現状

食品の表示の指導・監視に関しては、

- ① 全国の地方農政事務所等への食品全般の表示の監視業務に専従する職員の配置と監視・指導の実施
- ② 独立行政法人農林水産消費安全技術センター等による加工食品の品質特性に係る成分分析や生鮮食品のDNA分析等の科学的検証による表示内容の確認調査の実施
- ③ 広く国民から食品の表示について情報提供等を受け付けるためのホットライン（食品表示110番）の設置
- ④ 食品表示を点検するウォッチャー（消費者）の委嘱と監視を行っているところである。

さらに、本年夏からは、

- ① ア) 疑義情報の正確な記録と迅速な対応の徹底、イ) 全国業者か県域業者かの判断基準の明確化、ウ) 都道府県との連携強化などの観点からの食品表示110番マニュアルの整備
- ② 定期的連絡会議の設置等による関係機関（保健所、警察、都道府県の景表法担当セクション等）との連絡の強化を図ったところである。

2. 業者間取引への適用範囲拡大に伴う課題と対応方策

品質表示の業者間取引への適用範囲の拡大に伴い、監視の対象となる事業者の増大が見込まれるとともに、不適正表示の疑いがある場合には複雑な流通実態等を迅速に解明することが求められることとなる。

このため、

- ① 多様化、複雑化している加工食品の流通実態を踏まえた調査や現場での適切な指導・助言ができる職員の体系的育成
- ② 事業者に対する抑止力を高める観点から抜き打ち検査に重点を置いた調査
- ③ 再発を防止するため、不適正表示を行った事業者の改善指導の徹底（食品表示のチェックシステムを含めたコンプライアンス体制の構築、記録の徹底等の改善指導）

を行うことが必要であり、体制を整備する必要がある。

また、JAS法に基づく監視により、不適正な表示が明らかになった場合は、是正の指示・公表を迅速に行うことは当然であるが、厳格な秘密保持を要する企業のノウハウ等に接する機会も増えることから、JAS法の監視に携わる国及び地方公共団体の職員が職務上知り得た事実についての守秘義務を徹底する必要がある。

IV. おわりに

JAS法の品質表示の適用範囲の拡大は、抑止力を高める一つの手法であり、不正競争防止法など他法令の規制と相まって効果を発揮するものである。

このためには、関係機関との連携を日頃から密にして一層積極的に情報交換を行うとともに、農林水産省に寄せられる情報に対してもJAS法所管部局という意識にとらわれず、「消費者の食の安心を確保するためにはどのように対応すればよいのか」という観点から臨むことが必要である。

また、検討会においては、企業のコンプライアンスの確立、消費者と事業者のコミュニケーションの充実についても多くの意見が出された。

その内容は、企業のコンプライアンスについては、

- ・ 正しい食品表示を徹底するためには何よりも事業者の意識改革が重要であり、事業者のコンプライアンスの自主的な取組が不可欠である。その際には、企業のトップが率先して法令遵守の姿勢、消費者重視の経営方針を打ち出していくことが望ましい。
- ・ しかしながら、食品製造事業者等では中小企業が大半を占めるため、これらの企業におけるコンプライアンスの取組を促進するためには、業界団体の積極的支援が期待されることである。

また、消費者と事業者とのコミュニケーションについては、

- ・ 消費者の食品表示及び食品業界に対する不信感を解消していくためには事業者が情報開示を徹底するとともに、積極的に消費者と向き合って意見交換を行うなどのコミュニケーションの機会を設けて相互理解を深めていくことが重要である。

これにより、事業者の努力や適正表示のために必要なコストに対する消費者の理解が深まり、食品表示から得られる情報と相まって、適切な選択をする際の判断材料となることが期待される。

ととりまとめることができる。

これらの点については、食品表示に対する信頼確保を図る上で何れも重要なものであり、関係者それぞれの積極的な取組を切望する。

食の安心は多くの国民の日常的な関心事であり、生活の基本である。食品表示が正しく行われることは、このための第一歩であり、事業者の誠実な取組みを期待するとともに、社会的な監視の目を光らせていくべきである。

(参考1)

食品の業者間取引の表示のあり方検討会委員名簿

【H19.10現在】

- 大木 美智子 消費科学連合会 会長
- ◎ 沖谷 明紘 日本獣医生命科学大学 名誉教授
- 五味 祐子 国広総合法律事務所 弁護士
- 土屋 恒次 (社) 日本食肉加工協会 専務理事
- 土谷 美津子 イオン(株) 執行役グループお客さま担当
- 天明 英之 味の素(株) コーポレート品質保証部 部長
- 中村 靖彦 東京農業大学 客員教授
- 滑川 恵理子 (株) サンケイリビング新聞社 編集企画部長
- 新山 陽子 京都大学大学院 教授
- 山根 香織 主婦連合会 副会長
- 横田 昇 国分株式会社 開発商品部品質管理センター課長

(五十音順、敬称略)

◎：座長、○：座長代理