

## 特集／食品表示制度の課題

## 食品表示統一法の制定に向けて

糸 田 省 吾

(財)全国公正取引協議会連合会副会長)

Itoda Shogo

## はじめに

2009年9月に消費者庁が発足した。いうまでもなく消費者行政の一元化、消費者目線での消費者利益の擁護増進を理念とするものであった。それから2年が経過するところであるが、この理念が実現しているかどうかいろいろな面で点検をしなければならぬ。例えば、消費者庁が消費者行政の絶対的な司令塔としての機能を果たしているかという問題がある。逆に消費者庁は多数の消費者行政関係法の移管を受けこれらを実行する行政機関でもあるが、移管された法律は景品表示法などごく例外を除きほとんどが消費者庁とそ

の法律を所管してきた行政機関との共管となっている。食品関係の法律でいえばJAS法は農林水産省、食品衛生法は厚生労働省との共管である。このため、かえって一元化に逆行しているのではないか、という疑問もある。

消費者庁が設置されても相変わらず一つの事象に複数の法律が存在し、当然のことながら施行機関も複数存在するケースが珍しくはなく、このため規制の内容が錯綜するなど消費者行政の一元化の理念にもるといわざるを得ない。結局、真に消費者行政の一元化を徹底するために、強力な司令塔の機能を発揮するようにするか、あるいは関係する複

数の法律を整理統合して一本化し、かつ、運用機関も一元化することが理想的なすがたであり、わかりがよい。なかでも特に後者の方式で今一番求められているのは、食品の表示の規制行政であろう。そもそも、消費者庁を設置するきっかけとなったのは、「食の安全」と「食品の偽装表示」であったのだから、食品の表示問題については、現行の食品の表示に関する法律を統合して食品の表示に関する統一法(仮称「食品表示法」)を制定することが急務である。7月8日に閣議決定された「消費者基本計画」の一部改定によれば、「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

目指します」とされているが、いまのところすがたかたちはまだ見えていない。

本年3月3日、主婦連合会と食の安全・監視市民委員会は連名で、「食品表示制度を一元化する『食品表示法』を提案します」とのタイトルのもとに、食品表示法の要綱案を発表している。これは他に先駆けた画期的な出来事で、内容もきわめて傾聴に値する。本稿もこの要綱案と類似の基調にあるが、食品表示規制の一元化に向けての基本的な考え方や構想をとりあえずまとめとめてみることにする。

## 1、食品表示法の制定の

## 必要性

食品の表示を規制する法律は、主たるものとして、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)、食品衛生法、健康増進法があり、また、食品も含めて商品や役務の表示一般を規制する法律として不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)がある。さらに、食品表示を規制対象の一部とする法律として、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（米トレビサビリティ法）、酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律（酒類業組合法）、不正競争防止法などがある。これらの法律は法目的が異なることから、規制対象（食品一般か食品の一部のみか、商品一般を規制対象とするか、また、表示のみかその他の行為等も規制対象かなど）や規制方法（行政指導、行政処分、刑事罰等）なども異なっているが、食品の表示について規制していることは事実であり、そこに競合がみられるのである。

例えば、昨今話題を呼んでいる食品やその原材料の原産国、原産地についての偽装表示に対しては、JAS法、景品表示法、不正競争防止法などが登場するが、順不同であり、どの法律が適用されるのかそのポリシーが見えてこない。JAS法と景品表示法との関係は両者が消費者庁の所管法律であるから、消費者庁内部の調整の問題であろうが、その内部の考え方はどうなのかよくわからない。まして、不正競争防止法は消費者庁の所管外法律であるからこれとの関係は不透明である。そのう

え、これらの法律は違反に対する措置が異なることから厄介な問題が生ずる。すなわち、JAS法や景品表示法は偽装表示などの違反行為に対しては、行政指導や行政処分によって是正措置を講ずることになる（ただし、JAS法については、昨年の改正により、原産地の表示違反に対して、同法では初めて直罰規定が導入された。表示違反のうちなぜ原産地表示だけが直罰なのかは明確でない）。ところが、不正競争防止法は違法行為に対しては刑事罰をもって処するいわば刑事法である。したがって、ある原産国、原産地の偽装表示に対してどの法律が適用されるかによって措置が行政処分か刑事罰かなど著しく異なるという事業者にとって由々しき問題が発生する。これでは単なる二重行政の弊害というだけでなく、規制内容の不統一、不整合を残したまま、規制措置、制裁のアンバランスが生じ、法的安定性、法の下の平等の観点からも問題となりかねない。

逆に、重複した内容の法律が複数存在し、かつ、所管行政機関が異なる場合に、互いに法執行の煩わしさ

を逃れるために、他の行政機関に法執行を求めて自らは尻込みをするといういわば消極的な権限争いが行われ、運用上の「すき間」が生ずる消極的の二重行政、責任の分散化という問題も起こりかねない。

次に、いくつかの法律では食品について必要な事項の表示を義務付けているが、その間に整合性がとれているか、重複はないか、さらにはかつて話題を呼んだ賞味期限と消費期限の定義論争のように類似の表示事項で内容が微妙に異なるものがあるのではないか、などの問題が存在する。このことは、食品を供給する事業者に対して、表示に関して二重、三重の規制を課し、事業者は、表示に関するすべての法律を熟知しなければどこかで法律違反を犯す危険にみまわれている。また、消費者も本来の目的は違ふとはいえども似たような複雑な表示を丹念に熟読しなければならぬのである。したがって、表示義務を一元化することは、事業者にとっても消費者にとっても利益になることである。

## 2、食品表示法の基本理念

食品表示法で表示を規制する基本的な理念、目的は、消費者が食品を自主的で合理的に選択することができるとするために必要な情報を事業者が消費者に提供することである。このため、必要な事項についての表示を義務付けるとともに、消費者に誤認されるような表示を排除することを内容とする。このことは、消費者利益の擁護増進に役立つのももちろんであるが、併せて、事業者間の公正で自由な競争を促進することの、大前提でもある。市場経済のもと、競争機能が正しく発揮されるようにするためには、事業者が自己の供給する商品について必要な情報を提供し、消費者がその情報をもとに合理的な商品選択をすることが必要不可欠であるからである。いいかえれば、表示規制は消費者利益の擁護増進だけでなく、市場経済の円滑な発展のためにも必要なのである。

## 3、現行法との関係

現行の法律には食品の表示を中心とする法律や商品一般の表示を中心とする法律などが混在しているために、制定されるべき食品表示法との

関係は単純ではないが、基本的な考え方は次のとおりである。まず、現行の食品の表示に関する法律を合体させることである。すなわち、①JAS法のうち品質表示の適正化に関する規定、②食品衛生法のうち表示に関する規定、③健康増進法のうち表示に関する規定を食品表示法に取り込み、これらの法律から表示に関する規定を削除する。次に、表示一般に関する法律や食品の表示についても規制対象としている法律である

④景品表示法、⑤不正競争防止法、⑥酒類業組合法などについては、これらの規制内容を食品表示法に取り込むべく融合させ、同時にこれらの法律は、食品の表示については適用しないものとする。このような考え方はいささか大胆であるが、真の意味での食品表示の統一・一本化としてはあるべきすがたである。

#### 4、食品の安全に関する

##### 法律との関係

食品表示法は、食品の安全に関する各種の法律とは別建てである。すなわち、その食品が食品の安全に関する各種の法律の規制に適合してい

る場合に、その旨を食品表示法に基づいて表示することを義務付けるものとする。ちなみに、食品の安全に関する各種の法律も統一し、一本化することが望ましい。

#### 5、食品表示法の施行機関

食品表示法は、その趣旨からも消費者行政の一元化を目指して設置された消費者庁（内閣総理大臣）が専管すべきものである。もちろん、現行の法律の所管官庁との共管はあり得ない。また、そのための消費者庁の執行体制の強化が必須となるが、それは現行法の所管官庁の担当部門を消費者庁に移管することによってまかなうのが実務的である。

#### 6、食品表示法の要点

##### (1)対象となる食品

生鮮食品、加工食品などのほか、食品原料、食品添加物などを含む。

ただし、医薬品は含まない。また、アルコール飲料も対象とする。アルコール飲料は酒税の保全ということでの特殊性があるが、消費者が選択して購入するものという点で、表示の必要性は飲料一般とやら変わ

るものではない。

##### (2)対象となる表示

商品やその容器包装における表示、各種広告、カタログ・パンフレット、店頭での口頭説明、テレビ通販における表示、インターネット取引における表示など一切の広告その他の表示である。ただし、表示媒体の制約による表示義務の量的な差異はありうる。

##### (3)対象となる事業者

食品を消費者に供給する生産者、製造業者、輸入業者、各種販売業者、飲食業者などや食品の製造業者に原料を供給する事業者などを対象とする。ただし、事業者の業態によって表示義務の内容に差異があり、また、業態間での表示の重複は避けられなければならない。なお、表示広告のメディア、広告代理店などは、食品の供給者ではないので対象外である。

(4)食品に関わる定義、規格、基準等の設定

食品表示法に基づいて表示を義務づけ、あるいは誤認表示を排除するための前提として、食品自体の定義、同一食品についての規格、基準

などを明確に定めることが必要となる。また、原産国や原産地の定義も明確にし、場合によっては、食品の種類ごとに具体化する必要も生じよう。したがって、これらについては、食品表示法において、消費者庁に設定する権限を与えなければならない。

##### (5)表示の義務付け

事業者は、食品の種類等に応じた必要事項が表示しなければならない。

##### (6)期限表示

賞味期限や消費期限の考え方を明確にし、かつ、その判断が事業者によって恣意的にならないようにしたうえで表示を義務付ける。製造年月日の表示の適否についてもなお議論があるようだが、国際標準や、製造年月日への過度の依存が遠隔地からの食品の参入を制限し、また無駄を生み出すおそれがないかどうかなどを総合的に考慮する必要がある。

##### (7)優良誤認表示、有利誤認表示の禁止

事業者は、自己の供給する食品の品質などの内容について、事実と反して優良であると消費者に誤認され

る表示をし、また、価格や内容量などの取引条件について、事実と反して有利であると消費者に誤認される表示をすることにより、消費者の自主的で合理的な選択を誤らせるおそれがあるような場合は、そのような表示を禁止する。

ここでいう優良誤認表示は、現行の景品表示法で禁止している不当表示（4条1項1号）を念頭に置いているが、同法の不当表示は優良性についての誤認を要件とされているが、その場合の優良とは客観的に、物理的に、あるいは栄養学的に優れている場合などに限るものではなく、消費者が商品選択する際のポイントとなる事項について事実と反していれば、優良誤認であるとされる。例えば、ある食品やその原料の原産地について事実と反する表示があれば、この規定の解釈として、正しい原産地の食品と誤認された原産地の食品とを比較していずれが優良であるかというような判断は不要である。このような考え方に全く異論はないが、そうだとすれば禁止規定の要件は、「優良」誤認はひとつの例示とし、事実と反した表示（同業

者の同種商品との比較が事実と反している表示を含む）であって、消費者の自主的で合理的な選択を誤らせるおそれがあるもの、とすべきである。

#### (8) 違反の疑いに対する調査権限

この法律に違反する疑いがあると考えるときは、消費者庁は必要な調査をすることとなるが、そのための強制調査権限を設定する。

#### (9) 違反に対する措置

食品表示法に違反する行為に対しては、是正を求めるための行政処分、行政上の制裁としての課徴金の納付命令、違反行為に対す直罰としての刑事罰などを設定する。

#### (10) 調査・措置の発動を求める申告

消費者、事業者、自治体などは、この法律に違反する疑いがあると考えるときは、消費者庁に必要な調査・措置の発動を求めることができることとする。

#### (11) 損害賠償請求

この法律に違反する行為によって損害を受けた消費者などは、違反行為者に対して無過失の損害賠償を請求することができることとする。

#### (12) 消費者団体訴訟

この法律に違反する行為があると考えるときは、適格消費者団体は、違反行為の差し止め等を求めて消費者契約法に規定する消費者団体訴訟を提起することができるようにする。この場合に、消費者団体訴訟が一層効果を持つように、損害賠償請求もその対象となるようにし、また、適格消費者団体の認定を弾力化することも検討すべきである。

#### (13) 公正競争規約制度

食品表示法をより実効あらしめるため、事業者間において、食品表示法を順守して必要な事項を正しく表示し、優良誤認表示や有利誤認表示をしないことを申し合わせる自主規制のための規約（現行の公正競争規約）を設定する制度を設けることとする。この規約は、消費者庁（内閣総理大臣）が消費者等の意見も聴き、食品表示法の目的に合致していることを認めて認定することにより効力が生ずる。消費者は、不服があるときは、認定の取り消しを求めることができる。公正競争規約の存在により、これに参加する事業者については食品表示法違反が生ずることはなく、また、個々の食品の種類ごとに

表示事項やその前提としての食品の定義、規格基準などが具体的にきめ細かく定められるところから、消費者の利便性を増すことになる。他方、事業者にとっても、不当表示などによるアンフェアな売り込み競争を回避することができるという利点がある。

### 7. 食品表示法の制定に

#### 向けて

今回一部改定された消費者基本計画にあるように、消費者庁は、食品表示に関する一元的な法律のあり方について、事業者、消費者等との意見交換の場を設けるなどして、幅広い角度からの検討を進めるようである。これに期待するところが大きい。この場合は、大所高所の立場にある消費者委員会の積極的な参加を期待したいし、なによりもまず一元的な法律のあるべき姿、理想像を構築することが肝要である。その意味で、本稿はいわば構想の域を脱せず、緻密なツメが残されているが、食品表示法のあるべき姿の一例としてとらえ、理解していただければ幸いである。