

第 3 2 回食品表示部会（平成 2 6 年 1 0 月 3 日）における意見

平成 2 6 年 9 月 3 0 日

弁護士 石 川 直 基

当日は欠席となりますので、下記の点について、意見を予め書面にて提出します。

第 1 製造所固有記号制度について

1 意見

消費者庁は、製造所固有記号制度の存続を前提に、同制度は、原則二つ以上の工場で食品を製造する場合にのみ利用を認めることとする見直し案を提案しています。さらに、パブリックコメント後、業務用食品にあつては、従前の制度をそのまま利用することを認めるという修正をしています。

しかしながら、食品表示を消費者の権利として位置づける食品表示法によって策定される新たな食品表示基準においては、製造所固有記号制度は、廃止すべきです。

2 理由

(1) 食品表示一元化の目的との関係

【製造所固有記号制度は製造所所在地等の表示ルールの例外的制度であり、食品表示一元化の目的から、その例外的制度が本当に必要か否かを検討すべきです。】

製造所固有記号制度（以下「固有記号制度」といいます）は、食品衛生法における表示基準府令（食品衛生法第 19 条第 1 項の表示の基準に関する内閣府令）第 1 条 2 項 3 号で、「製造所所在地及び製造者の氏名（名称）」又は「加工所所在地及び加工者の氏名（名称）」（輸入品にあつては「輸入業者の営業所所在地及び輸入業者の氏名（名称）」）を表示すべき義務があるとされていることに対して、表示基準府令第 10 条で、「製造所固有記号」を製造所所在地及び製造者の氏名の表示に代えることができる制度であり、「製造所所在地及び製造者名」についてのみ、例外的な運用を認めています。このように固有記号制度は元々例外的な制度です。

このような例外的な制度は、表示ルールを複雑化させるもので、わかりづらいものです。食品衛生法、JAS法、健康増進法の食品表示の規定を一つの法律に統合しようとした食品表示一元化の目的の一つに、食品表示を分かりやすくするということがありました。この分かりやすい食品表示をめざすとの食品表示一元化の目的からすると、例外規定を見直して、なくすものはなくすという方向が望ましいこととなります。その例外的制度が本当に必要か否かを検討すべきです。

(2) 製造所所在地等表示ルールの危害拡大防止目的との関係

【製造所所在地等の表示ルールの目的が行政取締目的であるならば、端的に原則ルールだけで足り、例外としての固有記号制度は必須ではないし、むしろない方がよいです。】

製造所所在地等の表示ルールは、食中毒等の飲食に起因する衛生上の危害が生じた場合に、都道府県知事等が、その原因となっている食品等の製造所の所在地及び製造者の氏名を把握し、当該危害の拡大防止を図るためのものであるとされています。この目的からすれば、「製造所所在地及び製造者の氏名」を表示する原則ルールだけで十分であり、その例外ルールである固有記号制度は必須ではありません。

むしろ、危害防止の観点から直ちに製造所所在地等を把握するためには、固有記号制度がないほうがよいといえます。

これは、危害発生のおそれのある食品の容器包装を見て直ちに製造所所在地等が把握できる場合と、容器包装から固有記号を確認し、さらに当該固有記号から製造所所在地等を把握する場合を比べれば、後者は明らかに迂遠であり迅速性に欠けることがわかれると思います。とくに、ある製造者が同一内容の食品をOEMによって複数の販売者に供給していた場合に、ある販売者の販売していた食品に健康上の危害が生じ、同種の食品について、危害拡大防止の措置をする必要があるときは、まず、ある食品の固有記号を調べて、製造者を把握し、さらに、その製造者の製造していた食品の固有記号を調査し、販売者を特定するという固有記号と製造者を複数回変換する作業が必要と思われるが、このような迂遠な方法が必要なのか疑問と言わざるを得ません。

(3) 消費者の権利との関係

【消費者の権利の観点から考えれば、原則ルールだけにすべきです。】

消費者庁は、製造所所在地等の表示ルールは、行政取締目的であり、副次的な効果として、商品を購入する消費者も、製造所の所在地情報を得ることができると説明しています。

しかし、製造所所在地等の表示ルールは、食品衛生法第 19 条第 1 項に基づき定められたものです。同項は、「一般消費者に対する食品、添加物、器具又は容器包装に関する公衆衛生上必要な情報の正確な伝達の見地から、」食品表示を定める規定であり、同項で表示義務が課されたものは、一般消費者に伝達されることを主眼としています。したがって、製造所所在地等の表示ルールが行政取締目的で導入されたとしても、一般消費者に対する情報伝達を副次的な目的と位置づけることはそもそもできないことになります。

そして、食品表示法は、食品表示が消費者の知る権利であるとしています（法 2 条 1 項）。この食品表示法の基本理念からすれば、製造所所在地等の表示ルールも、消費者の権利の観点から見直しをすべきです。消費者としては、固有記号を見ても直ちに製造所所在地等がわかるわけではないし、問い合わせについての応答義務を事業者に課したり、消費者庁のデータベースへのアクセスを拡充するとしても直ちに把握できない不都合は残ります。消費者としては、容器包装を見て端的に製造所所在地等が把握できる仕組みの方が優れていることは明白です。

そうすると、事業者の利便性を図っているに過ぎない例外ルールとしての固有記号制度は、食品表示法においては、もはや存続の合理性を失っているばかりか、消費者の知る権利の障害となっています。製造所所在地等の原則ルールだけにすべきです。

(4) 表示可能面積の制約による固有記号の合理性の検討

【食品衛生法と J A S 法を統合する食品表示基準では、製造所所在地等の表示ルールと表示責任を有する者の表示ルールが 2 つ並列して導入される以上、表示可能面積の制約を理由に固有記号制度を正当化することはできません。】

製造所固有記号制度が必要である理由として、表示可能面積が限られていることが挙げられることがあります。これは、食品衛生法における表示基準だけで考えれば、

本来、製造所所在地と製造者名のみを記載すれば足りるところ、製造工場を複数所有している事業者や、販売者が他の事業者に製造を委託している場合に、原則どおり、製造所所在地及び製造者名を記載しなければならないとすると、複数の住所地等を記載することとなり、本来予定されていた表示面積以上の表示面積を要することとなるので、例外的に固有記号で代用して、表示面積の制約に配慮したと説明することにより一応の合理性が認められるように思われます（消費者庁の食品表示部会での説明資料では、全ての義務表示事項を表示することが困難な場合（JAS法に基づき表示責任者を販売者とした場合など）があることという説明がされていますが、食品衛生法のルールとJAS法のルールをこのような形で調整する作業は行われていなかったものであり、説明として不適切です）。

しかし、食品表示法は、食品衛生法由来の安全性に関する食品表示とJAS法由来の選択の自由確保に関する食品表示を承継して、新しい食品表示基準を策定するものであり、他方を省略してよいというものではありません。そして、食品衛生法由来の食品表示ルールとして、製造所所在地等の表示ルールがあり、JAS法由来の食品表示のルールとして、表示責任を有する者の表示のルールがあり、両者はそれぞれが、新しい食品表示基準に導入されるものです。したがって、新しい食品表示基準は、制度的に、食品に関連する複数の事業者の所在地と名称を記載するルールとして構成されることとなります。

このように、基本的なルール自体が、複数の事業者を記載することを予定している以上、固有記号を用いて、表示面積の制約に配慮するとの理由は合理性を欠くこととなります。新基準では、表示面積の制約を理由に固有記号制度を正当化することはできません。

なお、実際の容器包装には、「製造所固有記号は容器上部下段に記載」などとの記載があり、その分表示面積を使用しているし、商品名も複数記載されているなど、表示面積が少ないことを理由に固有記号が利用されているものではないことが大半であり、固有記号を廃止しても、表示面積への影響はないと思われます。

そして、消費者庁の固有記号制度の見直し案自体、固有記号を使用する場合、製造

所所在地等の情報提供を求められたときに回答する者の連絡先、製造所所在地等を表示したHP、当該製品を製造している全ての製造所所在地等のいずれかの表示を要求しているのであり、このような表示が必要なことから、表示可能面積の制約が固有記号制度を正当化するものではないことを証明しています。

(5) 製造者のみの特別ルールであることの不合理性

【製造者のみを特別扱いすることは合理的に説明できません。】

食品表示法では、二つの表示ルールにより、複数の事業者を記載することが原則となります。

製造所所在地等の表示ルールでは、製造者、加工者、輸入者のいずれかを記載する必要があります。

表示責任を有する者の表示ルールでは、製造者、加工者、販売者、輸入者のいずれかを記載する必要があります。

この点、二つのルールが適用される事業者が同一の場合（製造者、加工者または輸入者が表示責任を有する者である場合）は、他方を省略しても問題はありません。

問題は、表示責任を有する者が販売者の場合です。この場合の二つのルールで表示されるパターンは、（販売者、製造者）、（販売者、加工者）、（販売者、輸入者）です。この3つのパターンのうち、固有記号制度を利用できるのは、（販売者、製造者）の場合のみ（ただし、同一商品を複数の製造者に委託する場合に限定）というのが消費者庁の改正案です。

これは、製造者、加工者、輸入者の3者のうち、製造者の場合だけを特別扱いしていることとなりますが、このような差別的な取り扱いを合理的に説明することはできません。

(6) 固有記号管理コストの問題

【固有記号を管理するためのコストを行政が負担する合理的な根拠がありません。】

固有記号制度においては、消費者庁長官に届け出られた固有記号を消費者庁がデー

データベース化して管理していますが、月 5000 件程度の届け出があり、合計 80 万件ものデータとなっています。これらの膨大なデータを処理するために、消費者庁の人材では足りず、入力作業を外注しています。このような行政コストは、事業者が原則ルールではない例外ルールを採用するために発生したコストであり、しかも、消費者のために何のメリットも生んでいません。このような消費者利益の増進に全く寄与せず、事業者に利便性を付与するだけの制度に行政コストを掛ける合理的な理由は見いだせません。安全確保のルールとしては、製造所所在地等の表示ルールだけで十分で、その場合、行政のコストは 0 です。なお、消費者庁の見直し案では、データベースの再構築に 9800 万円ほどかかるそうであり、このコスト負担増を考えても、固有記号制度を廃止することに合理性があることがわかります。

(7) 包材供用メリットについて

【固有記号制度を廃止しても包装材の供用のメリットは工夫により維持できます。】

固有記号制度は、表示コストの削減のメリットにより、事業者に幅広く定着しており、廃止した場合は包材変更、包材の種類増加、印刷プリンター交換及びこれらに伴う施設の拡張等が必要となり、製造コスト増の要因となると説明されています。

これは事業者の実際上の負担とはなりません。しかしながら、様々な包装材を見ると、包装材の一部が白地となっており、そこに期限表示が後から印字される形になっているもの、加工者の所在地が印字されているものなどがありました。包装材の供用は、期限表示と製造所所在地等など、工場や出荷のタイミングが異なる場合に、別途記載したいということなので、これは、供用包装材の上から印字する方法でカバーすることが実際に可能です。そうすると、固有記号制度を廃止しても、包装材の供用メリットは工夫により維持できます。

したがって、包装材の供用メリット維持という理由は、固有記号制度を存続させる理由にはなりません。

(8) 固有記号制度の濫用的実態

【現在、固有記号制度は製造者を秘密にするために利用しているという濫用的実態があり、このような濫用は、制度見直しによっても防止できないので、廃止せざるを得ません。】

2014年7月15日付け日本消費経済新聞の記事によると、固有記号が示す製造者名と所在地を問い合わせても「企業秘密のため製造者名は教えられない」「教えたくない」として回答を拒否する事例のあることが紹介され、固有記号制度が濫用的に利用されている実態が明らかになっています。また、パブリックコメントでは、製造者名が明らかにされることが事業者のデメリットになるとの意見が複数あります。

しかし、そもそも、食品衛生法における表示基準府令（食品衛生法第19条第1項の表示の基準に関する内閣府令）第1条2項3号は、「製造所所在地及び製造者の氏名（名称）」の表示を事業者に義務付けしているのであって、製造者を明らかにしないことによる事業者の事実上の利益は、法律上保護に値しないものです。

このような製造所を明らかにしないという企業の態度は安全確保を目的とした食品衛生法由来の製造所所在地等の表示ルールをないがしろにし、固有記号制度の趣旨を逸脱したものであり、認められないものです。消費者庁の見直し案であっても、濫用の可能性は残ります。

（9）まとめ

結局、固有記号制度は、事業者の利便性を図るだけの制度になっており、しかも濫用されています。これは、食品表示法の目的、食品表示法の理念に全くそぐわないものであり、廃止されるべきです。

第2 経過措置期間について

1 意見

消費者庁は、経過措置期間について、栄養表示は5年、加工食品2年、添加物1年、生鮮食品は経過措置なしとしていたところ、パブリックコメント後、加工食品及び添加物の全ての表示について、5年、生鮮食品について、1年6ヶ月と修正しましたが、原案どおりとすべきです。

2 理由

経過措置期間を長期化する理由として、固有記号制度のデータベースの整備を挙げていますが、固有記号制度は廃止すべき制度であり、かかる制度を理由に長期の経過措置期間を導くことは相当ではありません。少なくとも行政側の理由で経過措置の長期化は消費者の納得は得られません。

また、缶詰の例を挙げていますが、缶詰という容器包装の特殊性故のことであれば、缶詰だけ例外を設けるべきであり、加工食品全体を5年という長期の経過措置にする必要はないと思います。

添加物について、賞味期限の長い添加物のことが挙げられていますが、4年や5年も先に販売する分もストックしているとは思えません。

生鮮食品については、栄養表示を任意に表示することを挙げていますが、義務表示ではないレベルの表示の準備のために、経過措置を設けるとするのは、不合理な説明です。

以 上