

No. 1072 (2019.11.26)

食品表示をめぐる動向と課題

- はじめに
- I 食品表示法の概要
 - 1 経緯
 - 2 基本的な枠組み
 - 3 評価・課題
 - II 食品表示法成立後の主な動き
 - 1 個別の表示事項に関する前提となる考え方
 - 2 加工食品の原料原産地表示の見直し
 - 3 遺伝子組換え食品表示の見直し
 - 4 ゲノム編集技術応用食品表示
 - III 食品表示全般に関わる主な課題
 - 1 表示制度の在り方
 - 2 課題
- おわりに

キーワード：食品表示法、加工食品の原料原産地表示、遺伝子組換え食品表示、ゲノム編集技術応用食品表示

- 平成 25 (2013) 年 6 月、食品表示法が成立し、食品表示に関する基本的な枠組みが整えられた。個別の表示事項に係る具体的なルールは、同法に基づく食品表示基準により規定されることとなった。
- 食品表示法成立後、加工食品の原料原産地表示や遺伝子組換え食品表示、ゲノム編集技術応用食品表示の在り方等について、消費者の意向、事業者の実行可能性、行政の監視可能性等の観点を踏まえ、食品表示基準の検討が進められてきた。
- 消費者ニーズの多様化等により食品表示制度が複雑化する中、ステークホルダー間の調整にとどまらず、表示事項間の優先順位の検討や定量的なコスト評価等により、表示秩序を構築する必要性が指摘されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

農林環境課 たなか なつこ 田中 菜採兒

はじめに

平成 25 (2013) 年 6 月、食品表示に関する包括的かつ一元的な制度を創設する「食品表示法」(平成 25 年法律第 70 号) が成立した¹。

食品表示法に基づく食品表示制度は、平成 27 (2015) 年 4 月から施行され、現在 5 年の経過措置期間中であるが、令和 2 (2020) 年 4 月の完全施行を間近に控えている。この間、食品表示法検討時に今後の検討課題とされた個別の表示事項に関する見直しが進められてきた。加えて、直近では「ゲノム編集技術」を利用して生産された食品が市場流通段階を迎え、当該食品に対する表示の在り方に注目が集まっている。

そこで、本稿では、改めて食品表示法の概要を振り返るとともに (I 章)、食品表示法成立後の個別の表示事項をめぐる動向を概観する (II 章)。その上で、これまでの制度検討経緯から見えてきた食品表示全般に関わる主な課題を整理することとする (III 章)。

I 食品表示法の概要

1 経緯

食品の表示制度は、消費者ニーズの多様化や食品流通ルートの多段階化、国際的ルールとの調和の必要性等から複雑化し、表示の義務項目も増加の一途をたどってきた。さらに、我が国の食品表示に関する法律が「食品衛生法」(昭和 22 年法律第 233 号)、「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」(昭和 25 年法律第 175 号。いわゆる「JAS 法」)²及び「健康増進法」(平成 14 年法律第 103 号)等、複数存在することで、消費者のみならず事業者にとっても分かりにくいものとなっており、その改善が長年の課題となっていた。

そのような状況の中、平成 21 (2009) 年 9 月に、消費者行政の司令塔を担う消費者庁が設置され、各省所管のうち、法律の食品表示に係る部分の所掌が消費者庁に移管³されたことで食品表示制度の一元化に向けた機運が高まった⁴。消費者庁が立ち上げた「食品表示一元化検討会」⁵での検討を経て、平成 25 (2013) 年の第 183 回国会において食品表示法が成立した。

2 基本的な枠組み

食品表示法の主眼は、上記 3 法の食品表示に関する規定を統合し、表示に関する基本的な枠組みを整えたことにある。法の目的は、消費者基本法 (昭和 43 年法律第 78 号) の基本理念を

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和元 (2019) 年 11 月 5 日である。

¹ 食品表示法制定時の議論は、本田伸彰「食品表示一元化の議論と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』786 号、2013.4.25. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8201140_po_0786.pdf?contentNo=1> を参照。

² 平成 29 年 JAS 法改正により現在の法律名は「日本農林規格等に関する法律」。

³ 「消費者庁及び消費者委員会設置法」(平成 21 年法律第 48 号) 第 4 条第 15~17、20 号等。

⁴ 消費者行政は昭和 37 (1962) 年の食品表示偽装事件「ニセ牛缶事件」を契機に本格化したとされ、食品表示は長らく消費者行政における重要課題の一つに位置付けられてきた。平成 16 (2004) 年の「消費者基本法」(昭和 43 年法律第 78 号) 改正により、消費者の権利尊重と自立の支援が消費者政策の柱とされ、その基本理念が今般の食品表示制度の裏付けとなった。

⁵ 消費者団体や業界団体、有識者等で構成され、平成 23 (2011) 年 9 月から翌年 8 月まで開催された(「食品表示一元化検討会情報」消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/other/review_meeting_002/>)。

踏まえて新たに統一・拡大され、表示の役割を「食品を摂取する際の安全性の確保」及び「自主的かつ合理的な食品の選択の機会の確保」（第1条）とした上で、法の基本理念（第3条）に消費者の権利尊重・自立支援と、小規模食品事業者への配慮等が盛り込まれた。

第4～5条では食品表示基準の策定等について定め、これまで3法に分かれていた表示基準が統合されるとともに、任意表示であった栄養表示を義務化する枠組みが整えられた。

第6～10条では不適正な表示に対する措置、第11～12条では適格消費者団体⁶による差止請求、申出制度、第17～23条では罰則を定めている。

3 評価・課題

食品表示法に対しては、消費者基本法に基づく基本理念や差止請求の規定が導入されたことに「消費者庁らしさ」が見て取れる⁷との評価がある一方、同法は既存の3法をまとめただけに過ぎず中身は従来と変わらない⁸との指摘もある。

また、食品表示法で表示に関する基本的な枠組みは整えられたものの、個別の表示事項については、別に検討が必要とされた。前述の「食品表示一元化検討会」の報告書⁹及び食品表示法成立の際の附帯決議には、今後検討が必要な事項として、①加工食品の原料原産地表示、②遺伝子組換え食品の表示の在り方の見直し等¹⁰が挙げられた。

これら既存の表示事項の見直しに加えて、食品表示法成立後には、ゲノム編集技術の開発進展を受け、③ゲノム編集技術を応用した食品の表示が新たな検討課題として浮上してきた。

II 食品表示法成立後の主な動き

1 個別の表示事項に関する前提となる考え方

(1) 食品表示に係る規制の在り方

食品表示において、個別の表示事項に関する具体的な表示のルールは、食品表示法そのものではなく、食品表示法成立後に策定された「食品表示基準」（平成27年内閣府令第10号）に

⁶ 不特定かつ多数の消費者の利益を擁護する目的で差止請求権を行使するために必要な適格性を有する消費者団体として、内閣総理大臣の認定を受けた法人を指し、全国で21団体ある（令和元年6月現在）。適格消費者団体の概要等は、田中菜採児「適格消費者団体の現状と課題—大阪府・京都府・兵庫県の3団体を事例に—（現地調査報告）」『レファレンス』769号、2015.2、pp.91-102。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8969572_po_076906.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>参照。

⁷ 森田満樹「消費者庁の食品表示法（下）「安全性確保を最優先」はどこへ」2013.3.18. FOOCOM.NET ウェブサイト <<http://www.foocom.net/secretariat/foodlabeling/8801/>>

⁸ 「食品表示ルール統一」『日本経済新聞』2013.4.5、夕刊。

⁹ 食品表示一元化検討会「食品表示一元化検討会報告書」2012.8.9. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/food_labeling_act/past_public_comment/pdf/120809_1.pdf>

¹⁰ このほかに、中食・外食へのアレルギー表示、インターネット販売での取扱い、食品添加物表示等が要検討とされた。食品添加物表示については平成31（2019）年4月18日以降、消費者庁に「食品添加物表示制度に関する検討会」で検討が行われており、令和元（2019）年度末の取りまとめを予定している。また、「食品表示一元化検討会報告書」の段階では検討対象ではなかったが、食品表示法成立の直前に閣議決定された「規制改革実施計画」及び「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）において、いわゆる健康食品の機能性表示を容認する新たな方策の検討が盛り込まれた。消費者庁での検討を経て、食品表示基準に機能性表示食品に関する規定が導入され、平成27（2015）年4月1日、食品表示法施行と同時に機能性表示食品制度が開始された。これらの各表示項目の検討動向は、滑川翔太「食品表示制度の現在とその動向」『現代消費者法』42号、2019.3、pp.64-69参照。

定められる。

食品表示基準上、表示事項（表示内容）は、大きく「義務表示」（事業者に表示を義務付け）と「任意表示」（事業者が自発的に表示）に区分され、義務表示は全て食品表示基準に基づく表示が求められる。一方、任意表示も、表示する場合には優良誤認（実際のものよりも著しく優良であると一般消費者に誤認させること）を招かないこと等を目的として、同基準等に基づき一定の規制が課される¹¹。

そこで、①加工食品の原料原産地表示、②遺伝子組換え食品の表示、③ゲノム編集技術を応用した食品の表示についても、規制の在り方として、義務表示、任意表示いずれの方法を用い、どこまでどのように規制するかが問題となる。

（2）「選択の機会の確保」という役割

食品表示法上、表示には「安全性の確保」・「選択の機会の確保」（I章2節参照）の二つの役割があるが、上記の①～③に係る表示の役割はいずれも後者に該当すると整理されている（既存の義務表示事項（加工食品）の区分整理は表1参照）。

①～③に係る食品も含め、市場に流通する食品は、制度上、食品衛生法等に基づき安全性が確認されている前提であるが、消費者の中には特定の食品への不安も根強く、表示により消費者の「選択の機会を確保」することが求められているためである。

消費者の不安への対応はそれ自体重要な課題であるが¹²、当該表示事項の在り方についての議論と食品の安全性そのものに関する議論とを混同しないよう留意が必要である。

このような前提を念頭に置きつつ、以下では、①～③につき、検討経緯、制度概要（見直しの概要）及び、制度に対する評価・課題を概観する。その際、a) 消費者の意向、b) 事業者の実行可能性、c) 行政による表示内容の検証・監視可能性といった観点にも随時言及する。各表示事項についてのポイントは、表2に示すとおりである。

表1 義務表示事項の区分に関する整理

安全性に関わる主な事項	消費者の選択に資する主な事項
<ul style="list-style-type: none"> ・アレルギー ・消費期限 ・保存方法 ・L-フェニルアラニン化合物を含む旨* 	<ul style="list-style-type: none"> ・原材料名 ・原産地・国 ・添加物 ・内容量 ・食品関連事業者 ・栄養成分 ・遺伝子組換え

* フェニルアラニンを代謝できない病気が存在するため必要な表示。

（出典）消費者委員会事務局「食品表示に関する資料」（第45回食品表示部会 資料2）2018.8.30, p.2. 内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/180830_shiryu2.pdf> を基に筆者作成。

¹¹ 任意表示の規制には、「不当品類及び不当表示防止法」（昭和37年法律第134号）、「不正競争防止法」（平成5年法律第47号）も関係する（新山陽子「食品表示の情報機能、その規制と信頼性の確保」『農業と経済』81巻12号, 2015.12, pp.10-12.）。

¹² 科学的な「安全性」を消費者の「安心」につなげるために、リスクコミュニケーション（リスク評価やリスク分析の過程において、消費者、事業者、行政機関など関係者間で相互に情報や意見を交換すること）の重要性が指摘されている（唐木英明「食の「安全」と「安心」のために」日本学術協力財団編『食の安全と安心を守る』（学術会議叢書 8）2005, pp.158-159.）。

表2 個別表示事項の概要

	①加工食品の原料原産地表示の見直し	②遺伝子組換え表示の見直し	③ゲノム編集技術応用食品表示
背景	<ul style="list-style-type: none"> 食品表示一元化検討の際に今後の検討が必要とされた事項 消費者の「自主的かつ合理的な食品の選択の機会の確保」に対するニーズ 「日本再興戦略2016」（攻めの農林水産業施策の一環）等 	<ul style="list-style-type: none"> 遺伝子組換え農作物の流通実態変化、関連技術の開発進展等 	<ul style="list-style-type: none"> 食品表示法成立後、浮上した課題 ゲノム編集技術の開発進展
制度概要	【義務表示】全ての加工食品の原料原産地表示を義務化	【義務表示】「遺伝子組換え」「遺伝子組換え不分別」の表示必要 【任意表示】「遺伝子組換えでない」表示基準を厳格化	【義務表示】義務表示課さず 【任意表示】「ゲノム編集技術応用食品でない」表示には合理的根拠資料が必要
施行時期	平成29（2017）年9月（経過措置期間は令和4（2022）年3月末まで）	令和5（2023）年4月	（令和元（2019）年10月1日よりゲノム編集技術応用食品の厚生労働省への届出開始）

（出典）「食品表示企画」消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/> 等を基に筆者作成。

2 加工食品の原料原産地表示の見直し

(1) 経緯

食品衛生法の基準上、国内で流通する食品の安全性については原産地による差異はない前提であるが、国産品を選択したい等のニーズから、原産地表示は消費者にとって関心の高い事項の一つである¹³。平成12（2000）年には全生鮮食品に原産地表示が義務付けられ、その後、国内で製造される加工食品の原材料の原産地についても順次義務表示の対象が拡大された。さらに、義務表示対象以外の加工食品についても、事業者による自主的な表示の取組が進められてきた。しかし、全加工食品を対象とした表示の義務付けは、加工食品の原料調達先が複数にわたり変更も多いこと等から、事業者の実行可能性、行政の監視可能性等に懸念があり、先送りされてきた。

そのような状況の中、「食料・農業・農村基本計画」（平成27年3月31日閣議決定）に表示拡大に向けた検討が盛り込まれたこと等を踏まえ、消費者庁・農林水産省が共同で平成28（2016）年1月から、①義務表示の対象範囲及び表示方法、②例外表示の在り方等について議論を進めた。なお、検討開始後、「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）に、環太平洋パートナーシップ（Trans-Pacific Partnership）協定（以下「TPP」）発効を見据えた国産品のブランド力強化等を目的とする「攻めの農林水産業」施策の一環として、全加工食品への導入検討が盛り込まれ、検討の方向性に影響を与えることとなった¹⁴。

(2) 見直しの概要

平成29（2017）年9月1日に、食品表示基準が一部改正され、同日、新たな加工食品の原料原産地表示制度¹⁵が施行された（経過措置期間は令和4（2022）年3月末まで）。見直しの概要は

¹³ 消費者が加工品について原料原産地表示を参考にする理由については、消費者庁「消費者に対する調査について」（第3回加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会 資料1）2016.3.31, p.5. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/other/pdf/160331_shiryou1.pdf> 参照。

¹⁴ 「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）p.87. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisci/pdf/2016_zentaihombun.pdf> なお、当該戦略に先立ち策定された「総合的な TPP 関連政策大綱」では、原料原産地表示は「食の安全・安心」施策の一つに位置付けられていた（「総合的な TPP 関連政策大綱」（平成27年11月25日 TPP 総合対策本部決定）p.9. 同 <https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/tpp/20151125_tpp_seisaku_taikou01.pdf>）。

¹⁵ 制度に関する情報は、「新たな加工食品の原料原産地表示制度に関する情報」消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/quality/country_of_origin/index.html> にまとめられている。

表3参照)。新制度の主眼は、①全ての加工食品について、重量割合上位1位の原材料の原産地を義務表示の対象とすることにある。その際、国別に重量割合の高いものから順に国名を表示する「国別重量順表示」が原則となる。

ただし、「国別重量順表示」が難しい場合には、②例外として、a)「又は表示」(原産地として使用可能性がある複数国(実際に使用されているとは限らない。)を過去の使用実績順等に基づき重量割合順に表示)、b)「大括り表示」(3か国以上の外国の原産地表示を「輸入」と括って表示)、c)「大括り表示」+「又は表示」(「輸入」と「国産」を、過去の使用実績順等に基づき重量割合順に「又は」でつないで表示)が認められている¹⁶。また、生鮮原材料ではなく中間加工原材料を使用している場合、原産地表示ではなくd)「製造地表示」を基本としている。

表3 加工食品の原料原産地表示方法

	表示方法	表示例	意味
原則	国別重量順表示	豚肉(アメリカ、カナダ)	アメリカ、カナダの順に重量割合が高い
例外	又は表示	豚肉(アメリカ又はカナダ)	過去の使用実績等ではアメリカ、カナダの順に重量割合が高い
	大括り表示	豚肉(輸入)	3か国以上の外国産を使用(国産は不使用)
	大括り表示+又は表示	豚肉(輸入又は国産)	過去の使用実績等では輸入、国産の順に重量割合が高い
中間加工原材料使用	製造地表示	りんご果汁(ドイツ製造)	中間加工原材料の「製造地」

(出典) 消費者庁「食品表示基準一部改正のポイント」2017.9, pp. 6-13. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/quality/country_of_origin/pdf/country_of_origin_170901_0008.pdf> を基に筆者作成。

(3) 評価・課題

新制度施行により消費者への情報開示が進むとして評価する声がある一方、例外表示を認めてまで全加工食品を表示義務対象とすることの必然性には疑問も呈されている。TPP 関連政策の一環として国産品への支援を求める国内生産者団体の意向を反映した、結論ありきの政治的判断との見方もある¹⁷。

施行後の懸念事項としては、①産地切替えに応じた包装変更等は、食品メーカーの負担が大きい(表示違反を誘発し、業界全体の信頼低下を招く)、②例外表示が消費者の誤認を招く、といった点が指摘されている。加えて、行政による表示内容の検証・監視指導の困難さ、他国から非関税障壁とみなされる可能性¹⁸も懸念されている¹⁹。

¹⁶ 過去の一定期間における産地別使用実績又は今後の一定期間における産地別使用計画から見て、国別重量順表示が困難な場合には、根拠書類の保管を条件に、これらの例外表示を用いることができる。

¹⁷ 森田満樹『消費者と「食」にかかわる人のための新しい食品表示がわかる本』女子栄養大学出版部, 2016, p.212; 武石徹「加工食品の原料原産地表示に関する検討会」の経緯と今後の流れについて『明日の食品産業』477号, 2017.6, pp.9-11.

¹⁸ 米国通商代表部(USTR)は「2019年外国貿易障壁報告書」において、日本の製造業者が表示に伴う負担を減らすため輸入原料の使用を避ける可能性がある、と指摘している(USTR, 2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, 2019.3.29, p.282. <https://ustr.gov/sites/default/files/2019_National_Trade_Estimate_Report.pdf>)。

¹⁹ 武石 前掲注(17), pp.10, 12; 「加工食品の原材料原産国表示 新ルール案を考える(下)」『朝日新聞』2016.11.9; 中村啓一「消費者にとってわかりやすい表示とは何なのか」『明日の食品産業』477号, 2017.6, p.18.

3 遺伝子組換え食品表示の見直し

(1) 経緯

国内で流通する遺伝子組換え食品（遺伝子組換え技術を利用して生産される農作物や食品）は、食品衛生法及び「食品安全基本法」（平成15年法律第48号）に基づく安全性審査を経ており、安全性が確認された食品についての遺伝子組換え表示制度が平成13（2001）年4月から施行されている。しかし、それ以降、遺伝子組換え農産物の流通量の増加等を踏まえ、制度の見直しが求められていた。食品表示一元化後の検討事項とされたことを受け、消費者庁において平成29（2017）年4月以降検討がなされた。

主要な論点の一つは、①表示義務対象範囲拡大の必要性（現行の対象品目は8農産物及びこれらを原材料とする33加工食品群²⁰）であった。また、②現行の表示方法について、a) 遺伝子組換え農産物と非遺伝子組換え農産物が分別されていないことを示す「遺伝子組換え不分別」表示の妥当性、b) 「遺伝子組換えでない」表示の妥当性（現行では混入率5%以下²¹の「意図せざる混入」がある場合も表示可能）も検討対象となった。

なお、②a) 「遺伝子組換え不分別」は、分別生産流通管理をしていない等の要件に該当すれば表示は義務、②b) 「遺伝子組換えでない」は要件に該当しても表示は任意とされている。

(2) 見直しの概要

平成31（2019）年4月25日に、改正食品表示基準が公布され、新たな遺伝子組換え食品表示制度が示された（令和5（2023）年4月から施行）（見直しの概要は表4参照）。

新制度では、①表示義務対象範囲については、現行制度から変更はない。また、②a) 「遺伝子組換え不分別」表示も維持されることとなったが、消費者に分かりにくいとの指摘があるため、遺伝子組換え農産物と非遺伝子組換え農産物を分別していないことを意味している旨の説明書きを付すことが、消費者に情報を正しく伝える手段として有効とされている。

一方、②b) 「遺伝子組換えでない」表示は厳格化され、遺伝子組換え農産物の混入が検出されない場合に限られることとなった（意図せざる混入が5%以下であれば、適切に分別生産流通管理がなされた旨の表示は可能）。

表4 遺伝子組換え食品の表示方法

義務/任意	場合分け	表示例
義務表示 (変更なし)	遺伝子組換え農産物を区別して使用する場合*	「遺伝子組換え」
	遺伝子組換え農産物と非遺伝子組換え農産物を区別せず使用する場合	「遺伝子組換え不分別」 →意図せざる混入が5%を超える場合は、分別生産流通管理されていないとみなされる
任意表示 (表示基準厳格化)	非遺伝子組換え農産物を区別して使用する場合*	「遺伝子組換えでない」 →不検出の場合のみ表示可能 →意図せざる混入が5%以下であれば、適切に分別生産流通管理された旨の表示は可能（「分別生産流通管理済み」等）

* 分別生産流通管理が必要。

(出典) 「遺伝子組換え表示制度に関する情報」消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/quality/genetically_modified/> を基に筆者作成。

²⁰ 8農産物は、大豆、とうもろこし、ばれいしょ、なたね、綿実、アルファルファ、てん菜、パパイヤ。なお、遺伝子組換え農産物を原材料としていても、①加工工程後に組換えDNA等が検出できない場合、②主な原材料（原材料の上位3位以内で、かつ、全重量の5%以上を占める。）に該当しない場合には、表示義務はない。

²¹ 混入率5%以下とは、大豆及びとうもろこし並びにそれらを原材料とする加工食品についての数値。

(3) 評価・課題

新制度で、①表示義務対象範囲が現状維持とされたことについては、事業者の実行可能性、行政の監視可能性等の観点から肯定的な見方が示されている²²。一方で、義務表示対象外の範囲が広いままであるため、遺伝子組換え表示がなくても実際には遺伝子組換え農産物が使用されている現状が改善されず、消費者の誤認を招くとの批判もある²³。

②b)「遺伝子組換えでない」表示の厳格化については、表示の正確性を実現するものと評価する声がある一方、施行後の懸念事項として、当該表示の商品数が減少し消費者の選択の幅を狭める（遺伝子組換え食品の流通実態が見えにくくなる）、当該表示のハードルが上がることで事業者にとって分別生産流通管理を行う動機が失われ、実施事業者が減少する可能性がある、といった点が指摘されている²⁴。

4 ゲノム編集技術応用食品表示

(1) 経緯・制度概要

食品表示法成立後に浮上してきた食品市場における動きとして、新たな育種技術である「ゲノム編集技術」を利用して得られた食品（以下「ゲノム編集技術応用食品」）の開発進展が挙げられる。ゲノム編集とは、人工的に合成した酵素（人工制限酵素）を用いて特定の DNA を切断し、その修復過程で遺伝子を改変することにより、特定の機能を除去又は付与する技術である。切断部分の修復方法としては、自然修復させる方法、外来の遺伝子を組み込む方法等がある。このゲノム編集技術を前項で取り上げた遺伝子組換え技術と同様に扱うべきか等、その規制の在り方が注目されていた。

厚生労働省は、平成 31（2019）年 3 月、ゲノム編集技術応用食品の食品衛生上の取扱いについて、①「外来遺伝子及びその一部が除去されていないもの」は、遺伝子組換え技術に該当し安全審査が必要、②「外来遺伝子及びその一部が残存しないこと」に加えて、人工制限酵素の切断箇所の修復に伴う変化が自然界で起こる変化の範囲内のものは、遺伝子組換え技術に該当しない（ただし届出対象）、と位置付けた²⁵。

これを踏まえ、消費者庁は令和元（2019）年 9 月、①は遺伝子組換え食品として表示を求める一方、②については表示義務を課さない方針を示した²⁶。②についての方針の理由として、消費者庁は、ゲノム編集技術利用の有無について、科学的検証、社会的検証（書類確認等）のいずれも困難であり、実効的な監視体制を確保できないことを挙げている。ただし、消費者の「選択の機会」確保の観点から、②の場合であってもゲノム編集技術応用食品であることが明らか

²² 今村知明「遺伝子組換え食品表示制度の議論についての現状と課題」『消費者法ニュース』118号, 2019.1, p.18.

²³ 日本弁護士連合会「「食品表示基準の一部を改正する内閣府令（案）」に関する意見募集に対する意見書」2018.10.31. <https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2018/opinion_181031.pdf>

²⁴ 「遺伝子組み換え食品 表示厳格化」『東京新聞』2018.10.7; 志田富雄「バイオ、技術と市場の綱引き（中外時評）」『日本経済新聞』2018.11.8.

²⁵ 薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会新開発食品調査部会「ゲノム編集技術を利用して得られた食品等の食品衛生上の取扱いについて」2019.3.27, p.3. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11121000/000494346.pdf>> DNA が切断された後、1～数塩基が欠失、置換、挿入される現象は自然界で生じているほか、放射線等を用いた従来の育種技術でも起こり得るとされている（松永和紀「誤解がいっぱい、ゲノム編集食品の安全性と表示を解説する」『WEDGE Infinity』2019.7.9. <<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/16704>>）。

²⁶ 消費者庁食品表示企画課「ゲノム編集技術応用食品の表示について」2019.9. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/quality/genome/pdf/genome_190919_0001.pdf>

な場合には、積極的に情報提供するよう努めるべき、とした。なお、ゲノム編集技術応用食品でない食品にその旨を表示することは、特に禁止されるものではないが、表示のためには合理的な根拠資料が必要となる²⁷。

(2) 評価・課題

遺伝子組換え食品に該当しないゲノム編集技術応用食品に表示義務を課さないとする消費者庁の方針については、行政による検証が困難であることに加え、事業者による分別管理の事務負担等も大きいことから、妥当であるとする見方がある²⁸。一方で、ゲノム編集技術応用食品に対する消費者の不安が根強い中で「選択の機会」を確保するためには、本来該当食品であることを示す表示の義務付けが必要との見方がある。また、任意表示とする場合に、ゲノム編集技術応用食品であることを示す表示、同食品でないことを示す表示それぞれについて、表示を可能とする要件（必要な根拠書類等）を明確化すべきとの意見もある²⁹。

消費者庁は、今後、ゲノム編集技術の開発進展等に応じて、②についての表示の義務付けも含め必要に応じて取扱いの見直しを検討するとしている³⁰。

III 食品表示全般に関わる主な課題

1 表示制度の在り方

ここまで、食品表示法の概要及び同法成立後の表示事項見直し等の動向を概観してきた。法施行後の約5年間で、検討が必要とされていた複数の個別表示事項の食品表示基準が策定された。

この間の検討経緯でも示されているように、そもそも食品表示の在り方は社会的な状況等に依存し、求める情報も消費者間で異なる以上、絶対的な正解は存在しない。そのため、表示制度の内容は、その時々政治的判断や、消費者・事業者・政府等の様々なステークホルダー間の利害調整により決められることになる現実も指摘されている³¹。しかし、消費者ニーズの多様化等により求められる表示項目が増加し、内容も複雑化する中で、表示の在り方を更に改善するためには、表示見直しの際に踏まえるべき観点等を明らかにし、より一貫性のある表示制度を構築する視点が必要である。

そこで、以下では、これまでの個別表示事項の検討の際に指摘された点を踏まえ、表示秩序構築に際しての課題を2点挙げ、参考となる諸外国の取組を参照する。

²⁷ 消費者庁「別添 ゲノム編集技術応用食品に関する事項」 <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/food_labeling_act/pdf/food_labeling_act_190919_0011.pdf>

²⁸ 松永 前掲注(25)

²⁹ 「ゲノム編集食品「選べる」が必要だ」『朝日新聞』2019.7.11; 内閣府消費者委員会事務局「消費者委員会食品表示部会第55回議事録」2019.6.20, pp.20-24. <https://www.cao.go.jp/consumer/history/05/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/190620_gijiroku.pdf> 当該食品表示部会は、消費者庁による方針の詳細（消費者庁 前掲注(27)）が示される前に開催されたものである。また、当該部会では、厚生労働省への届出が義務付けられていないために表示の義務付けが困難となっているとの指摘がなされている。

³⁰ 消費者庁 同上, p.3.

³¹ 森田 前掲注(17); 立川雅司「遺伝子組換え食品の表示制度における日本的文脈」『消費者法ニュース』118号, 2019.1, p.21. 立川氏は、表示制度には最適解ではなく、妥協解だけが存在する、と指摘している。

2 課題

(1) 表示の優先順位の検討

個別表示事項の検討過程では、本来、表示全体における優先順位の中で当該項目がどこに位置付けられるかを踏まえた上で行政の介入レベルや表示の在り方等を検討する必要があるとの指摘がなされていた³²。前章で概観した各表示項目の検討経緯においては、その観点に基づく根本的な議論がなされなかったため、議論としての統一性を欠く面があった。

表示の優先順位に関する見解の一つとして参考となるのが、2011年にオーストラリア及びニュージーランド³³の専門委員会がまとめた報告書、「表示の論理」(Labelling Logic)である(表5参照)³⁴。当該報告書は、表示の優先順位とそれに応じた行政の介入レベルや規制の在り方等を示し、政策の見直しを勧告したものである。そこでは、表示階層をリスクの高い順に、①食品の安全性、②予防的公衆衛生、③新技術、④消費者の価値観の4段階に区分している³⁵。その上で、上位階層では行政の義務的介入が求められているのに対し、下位階層では産業界主導の自主規制による対応が適当としている。

一方、我が国では、義務表示事項の増加により安全性に関わる表示を見落とす懸念がある等の問題意識から³⁶、内閣府の消費者委員会食品表示部会が「食品表示の全体像」(主な論点は①表示事項間の優先順位、②ウェブ上における情報提供と従来の容器包装上の表示との組合せ)について検討し、令和元(2019)年8月、報告書を公表した。報告書では、検討対象範囲を義務表示事項(加工食品)に限定した「現時点における結論」として、「安全性に関わる表示事項」と「消費者の選択のための表示事項」(Ⅱ章1節表1参照)といった分け方により表示事項間で優先順位を付け、表示事項を容器と容器以外に仕分けることには慎重であるべきとの見解を示している³⁷。

³² 蒲生恵美「答申書への意見・要望」(第43回食品表示部会 参考資料8)2017.7.28. 内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/consumer/history/04/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/170728_sankou8.pdf>; 小島正美「99%の消費者は理解不能「食品表示」の怪」『PRESIDENT Online』2017.7.20. <<https://president.jp/articles/-/22629>>

³³ オーストラリアとニュージーランドは、食品の安全性確保に一体的に取り組んでいる(両国の閣僚から構成される組織等の設置、共通の食品安全基準の策定等)。

³⁴ 2009年に、オーストラリア及びニュージーランドの食品規制担当閣僚は、食品表示政策の包括的な見直しに合意した。当該報告書は、オーストラリア・ニュージーランド食品規制閣僚会議からの要請を受け、前オーストラリア保健大臣を座長とする独立専門委員会によりまとめられたものである(“Review of Food Labelling Law and Policy,” 2018.12.10. Food Regulation Secretariat Website <<https://foodregulation.gov.au/internet/fr/publishing.nsf/Content/review-food-labelling>>)。なお、当該報告書については、我が国における加工食品の原料原産地表示や遺伝子組換え表示の検討時にも、参考となる表示論理として言及されていた。

³⁵ 専門委員会の勧告に対する対応を示した政府文書において、4階層のうち「新技術」についてはケースバイケースの対応が妥当とされ、階層は「新技術」以外の3段階に修正されている(Legislative and Governance Forum on Food Regulation (convening as the Australia and New Zealand Food Regulation Ministerial Council), “Response to the Recommendations of Labelling Logic: Review of Food Labelling Law and Policy (2011),” 2011.12, pp.11-12. <[https://foodregulation.gov.au/internet/fr/publishing.nsf/Content/53351997D78AAC31CA258359007E80F5/\\$File/Forum-Response-to-the-Food-Labelling-Law-and-Policy-Review-9-12-2011.pdf](https://foodregulation.gov.au/internet/fr/publishing.nsf/Content/53351997D78AAC31CA258359007E80F5/$File/Forum-Response-to-the-Food-Labelling-Law-and-Policy-Review-9-12-2011.pdf)>)。

³⁶ 消費者委員会が、消費者庁からの諮問に対する加工食品の原料原産地制度に係る答申書の付帯意見の中で、当該問題意識を示している(消費者委員会「答申書」2017.8.10. 内閣府ウェブサイト <https://www.cao.go.jp/consumer/content/20171019_20170810_toshin_betsu.pdf>)。

³⁷ 消費者委員会食品表示部会「食品表示の全体像に関する報告書—消費者に、より活用される食品表示とするための今後の方向性—」2019.8, p.14. 同上 <https://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/201908_houkouku.pdf> 当該報告書の表示の優先順位の検討対象は、Blewett et al., *Labelling Logic: Review of Food Labelling Law and Policy (2011)*, Commonwealth of Australia, 2011, p.45. National Library of Australia Website <[https://webarchive.nla.gov.au/awa/20170220065954/http://foodlabellingreview.gov.au/internet/foodlabelling/publishing.nsf/content/48C0548D80E715BCCA257825001E5DC0/\\$File/Labelling%20Logic_2011.pdf](https://webarchive.nla.gov.au/awa/20170220065954/http://foodlabellingreview.gov.au/internet/foodlabelling/publishing.nsf/content/48C0548D80E715BCCA257825001E5DC0/$File/Labelling%20Logic_2011.pdf)> と比較し限定的であることに留意が必要である。

表5 オーストラリア及びニュージーランドの専門委員会による勧告「表示の論理」

行動 起点	リスク	食品表示の階層	介入 方法	監視
行政の 介入	↑ 高リスク	食品の安全性 - 直接的、急性、緊急の健康被害 例) アレルギー関連の情報	義務	食品基準 規約
		予防的公衆衛生 - 間接的、長期的な健康への影響（個人の健康（健康的な食 事）、公衆衛生） 例) 栄養成分関連の情報	義務 共同規制	
		新技術 - 食品、成分の安全性について事前承認を要する 例) 遺伝子組換え、放射線照射関連の情報	期限付き 義務	
		消費者の価値観 - 消費者の認識や倫理観の反映 例) 環境問題、人権問題（児童労働等）、製造方法（有機栽培等）、原産地*関連の情報	共同規制 自主規制	
産業界 主導	↓ 低リスク			消費者 保護法

* 専門委員会は、原産地表示については最下層階層の中でも例外的な位置付けとし、消費者保護法での表示義務付けを勧告した。オーストラリアでは、2016年7月にオーストラリア消費者法（Australian Consumer Law）第134条に基づく原産国表示情報基準 2016（Country of Origin Food Labelling Information Standard 2016）が施行され、国産原材料の重量割合を帯グラフで示す等、より明確な表示が必要となった。

（出典）Neal Blewett et al., *Labelling Logic: Review of Food Labelling Law and Policy (2011)*, Commonwealth of Australia, 2011, p.45. National Library of Australia Website <[https://webarchive.nla.gov.au/awa/20170220065954/http://foodlabellingreview.gov.au/internet/foodlabelling/publishing.nsf/content/48C0548D80E715BCCA257825001E5DC0/\\$File/Labelling%20Logic_2011.pdf](https://webarchive.nla.gov.au/awa/20170220065954/http://foodlabellingreview.gov.au/internet/foodlabelling/publishing.nsf/content/48C0548D80E715BCCA257825001E5DC0/$File/Labelling%20Logic_2011.pdf)> 等を基に筆者作成。

表示全体の在り方に関する国内議論を遡れば、食品表示法検討段階の「食品表示一元化検討会報告書」では、安全性に関する情報が「最優先」と整理され³⁸、個別表示事項の検討の際にも、安全性に関する情報以外を事業者の自主規制とする提案があった³⁹。しかし、安全性・選択の機会確保のいずれもが消費者の権利に根差したものである等として優劣をつけることへの慎重論もあり、表示全体についての方向性が関係者間で必ずしも共有されていない⁴⁰。

消費者委員会食品表示部会の上記報告書（令和元（2019）年8月）では、今回の検討過程では表示事項間の優先順位等について十分な議論ができなかったとして、今後の調査、検討が必要としている⁴¹。

（2）表示に係るコストの定量的評価

個別表示事項の検討の際、義務表示の拡大や表示基準の厳格化により事業者コスト、行政監視コストが増大するとの懸念が繰り返し指摘されてきた。事業者への表示の義務付けが実施コスト以上に社会的な厚生を増加させているのであれば、その義務付けは肯定されるべきとされ

³⁸ 食品表示一元化検討会 前掲注(9), p.6.

³⁹ 武石徹「遺伝子組換え表示制度の在り方の検討開始に当たっての論点について」（第5回遺伝子組換え表示制度に関する検討会 資料）2017.9.27. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/other/pdf/genetically_modified_food_170926_0004.pdf> 等。

⁴⁰ 森田満樹「消費者からみた食品表示法—食品表示一元化検討会の議論を踏まえて—」『明日の食品産業』438号, 2013.7・8, pp.20-21. なお、食品表示法の規定についての解説資料には、「安全性の確保」が「選択の機会の確保」に優先するとの解説の一方（蓮見友香「第183回国会成立主要ビジネス関連新法 食品表示法の概要」『NBL』1009号, 2013.9.15, pp.9-10.）、表示事項を優先度と結び付けることを否定する見方もある（石川直基「食品表示法成立の経緯と今後の制度上・運用上の課題」『現代消費者法』21号, 2013.12, pp.13-15.）。

⁴¹ 消費者委員会食品表示部会 前掲注(37), p.18.

つつも、現状は、実施コストを定量的に示す推計がほとんどないままに議論が進められている⁴²。

定量的なコスト評価に基づく表示の在り方の検討という観点から参考になるのが EU の取組である。2011 年に採択された、消費者への食品情報提供に関する欧州議会・理事会規則第 1169/2011 号⁴³において、既存の複数の規則を統合し義務表示事項等を定めるとともに、表示義務を課していない事項について義務化の影響に関する報告書を、一定期間内に欧州委員会が欧州議会・理事会に提出することが規定された。

当該規定に基づく報告書の一つとして、2013 年に欧州委員会は、加工食品の原料食肉の原産地表示を義務化した場合の影響についての検証結果を公表した。そこでは、義務付けの厳格さの度合いに応じて 3 つのシナリオを提示し、それぞれのシナリオにおける事業者コスト、行政コスト、消費者の負担するコスト等を試算している（表 6 参照）。EU では、2013 年初頭に発生した加工肉（馬肉）の偽装表示問題を契機として消費者の原産地表示に対する関心が高く、この

表 6 欧州委員会公表の原料食肉の原産地表示コスト比較

【シナリオ 1】 任意表示（現状維持）	・事業者コスト、行政監視コスト等の追加負担なし（ただし消費者のニーズを満たさない）
【シナリオ 2】 EU 産/非 EU 産（域外国産）と義務表示	・事業者コスト最大 25%増 ・行政監視コスト 10～30%増
【シナリオ 3】 原産国名を義務表示	・事業者コスト 15～50%増 ・行政監視コストはシナリオ 2 より増 ・事業者の事務負担増により製品価格 8～12%上昇

（出典）European Commission, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council: regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient,” 2013.12.17, pp.9-11. <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-755-EN-F1-1.Pdf>>を基に筆者作成。

ような情報やデータの示し方は議論を進めていく上で有益であると評価されている⁴⁴。

国内においても、今後、個別表示事項の検討に際し、より具体的なコストの検証結果に基づき表示基準を定め、最終的に消費者にとってのメリットとデメリットのバランスをとるという視点が求められる⁴⁵。

⁴² 酒井純・山本祥平「食品メーカーにおける原料原産地表示のコスト」『農業と経済』83 巻 3 号, 2017.3, pp.86-87. なお、食品表示一元化の検討段階で、栄養表示・原料原産地表示の事業者コストに係るアンケート調査は実施されている（消費者庁食品表示課「食品表示に関する事業者コストに係るアンケート調査（未定稿）」（第 8 回食品表示一元化検討会 参考資料）2012.5.11. <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/other/review_meeting_002/pdf/120511sankou.pdf>）。

⁴³ “Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004,” *Official Journal of the European Union*, L304, 2011.11.22, pp.18-63.

⁴⁴ 工藤春代「欧米の食品表示法の現状」『農業と経済』80 巻 5 号, 2014.5, pp.72-73; 「欧州委員会、原料肉の原産地表示に関するレポートを発表—3 シナリオを提示—」『海外農林水産・食品ニュース』2014.2.3. 欧州委員会の公表表示の一方で、フランスの消費者団体は表示義務付けに伴う価格上昇幅は小さいとの調査結果を示しており、調査主体によりコスト評価の結果が異なるケースもあることに留意が必要である。また、インターネットを介した情報提供が実現すれば、表示に係るコストがほぼ解消されることも念頭に置く必要がある（酒井・山本 前掲注(42), p.88.）。なお、2015 年 2 月、欧州議会は加工食品の原料食肉の原産地表示を義務付ける法案の提出を欧州委員会に求める決議を採択しているが、欧州委員会は任意表示が望ましいとの見解を示している（Tarja Laaninen, “Mandatory origin-labelling schemes in Member States,” 2018.9, pp.9-11. European Parliament Website <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625182/EPRS_BRI\(2018\)625182_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625182/EPRS_BRI(2018)625182_EN.pdf)>）。

⁴⁵ 食品表示一元化検討会 前掲注(9), p.10.

おわりに

食品表示に関する包括的かつ一元的な制度を創設し、食品表示制度上一つの転換点となった食品表示法の成立後、表示事項一元化の際に検討が必要とされた個別表示事項等について、消費者の意向、事業者の実行可能性、行政による表示内容の検証・監視可能性等の観点を踏まえ、食品表示基準の見直しが進められてきた。しかし、本稿で論じたように、その過程では、表示事項間の優先順位についての関係者間の意見の懸隔や、定量的なコスト評価に基づく検討の不十分さといった問題が顕在化している。

さらに、本稿では取り上げなかったが、表示全般に関わる問題としては、「分かりやすさ」の観点から表示の視認性の向上等も重要な課題である⁴⁶。消費者委員会食品表示部会では、当面取り組むべき事項として、現行の加工食品の義務表示事項（「いわゆる一括表示」部分）の見づらさ等についての実態調査、ウェブを用いた情報提供の優良事例調査の実施を挙げている⁴⁷。

食品表示法施行からの約5年間で個別表示事項の検討が一段落しつつある中、今後は表示全体に係る課題として、制度見直しの際に踏まえるべき観点の整理や、視認性の向上方法等を検討し、より良い表示秩序の構築を目指す必要がある。

⁴⁶ 食品表示に関する消費者意向調査結果では、食品表示をより分かりやすく、活用しやすいものにするために「情報を絞る、文字を大きくする」必要があるとの回答が最も多い一方、現状の加工食品の義務表示項目全てについて「必ず容器包装に表示してほしい」との意向も示されている（株式会社ネオマーケティング「平成30年度食品表示に関する消費者意向調査報告書」2019.3, pp.123-136. 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/information/research/2018/pdf/information_research_2018_190531_0001.pdf>）。つまり、現時点の消費者意向調査結果だけでは、消費者にとって望ましい表示を検討するためのエビデンスが不十分であり、より詳細な実態調査等が求められる（消費者委員会食品表示部会 前掲注(37)）。

⁴⁷ 消費者委員会食品表示部会 同上, pp.15-17.