

統一食品表示法制定の阻害要因に関する一考察

DISINCENTIVE OF THE UNITED FOOD LABELING LAW LEGISLATION

渋谷 樹¹

¹ M.A. (商学 (企業法学コース)) (e-mail : 9415700565@campus.ouj.ac.jp)

2012年8月、消費者庁は「食品表示一元化検討会」報告書を公表した。当該検討会では、長らく食品表示を統一化出来なかった阻害要因についての考察は行われず、拙速に総論及び各論の議論に進んでいる。その結果、本検討会においては、一部、議論の迷走が散見された。そこで本論では、適切な制度設計に資するべく、以下の議論を行った。まず、当該阻害要因の特定を試みるとともに、現在、食品表示にかかる主要法律と目されているJAS法の趣旨を明らかにした。その上で、同法の機能を縮小することが問題解決に寄与すること、加えて、新たな制度設計においては、食品表示には「衛生」という価値観を基本に据えてすすめることが重要である旨を示した。

キーワード：食品表示、食品衛生法、JAS法、消費者庁

1. はじめに

現在、食品の表示方法は、食品衛生法や農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（以下、「JAS法」という。）、不当景品類及び不当表示防止法（以下、「景表法」という。）に基づく公正競争規約など複数の法律や基準等が規定している。

さて2007年10月1日、福田康夫内閣総理大臣（当時）は、第168回国会で行った所信表明演説において、方針の一つに「国民の安全・安心を重視する政治への転換」を挙げ、「正しい食品表示を徹底する」ことを明言した。その後、福田総理大臣の指示を受けた国民生活審議会（以下、「国生審」という。）は、「生活安全プロジェクト（行政のあり方総点検）」を立ち上げた。また、2008年1月18日、同総理大臣は、施政方針演説の中で「消費者行政を統一的、一元的に推進するための、強い権限を持つ新組織」の構想を示した。

2008年3月27日、「新組織」設置が現実味を帯びた頃、第21次国生審総合企画部会は、前述プロジェクト『報告書』において、「食品表示にかかる法律が複数あるため、所管省庁間での見解の相違、問い合わせ窓口の分散、取締りの重複などがみられ、消費者・生活者にとってわかりにくく、同時に事業者にとっても負担となっている」ため、「JAS法、食品衛生法、健康増進法などを中心に関係法令を整理し食品表示に関する一般法（『食品表示法（仮称）』）を新たに制定する必要がある」と、問題点を具体的に指摘¹⁾した。

2009年6月、「新組織」は、消費者庁及び消費者委員

会²⁾と言う2つの組織として結実（発足は同年9月1日）した。国生審は、旧経済企画庁国民生活局、また、その後継である内閣府の旧国民生活局に設置されていた機関であることから、同局を組織的源流としている消費者庁は上記議論を引き継いだ。

一方、2011年7月、第一次消費者委員会³⁾食品表示部会は「原料原産地表示拡大の進め方」報告書を公表した。同部会は原料原産地と品質とを結びつける合理的な根拠が確立できず、また、委員間の合意も出来なかった⁴⁾ため、2011年9月に消費者庁へ設置が決まっていた「食品表示一元化検討会」（以下、「一元化検討会」という。）に議論を丸投げしてしまった。

2011年9月から2012年8月まで、消費者庁は一元化検討会を設置し、8月9日付けで報告書を公表した⁵⁾。当該報告書は、約1年間の検討を経たものだが、当初期待されていた「一元化」という観点では特筆すべき成果はほとんど見られない。

当該一元化検討会がめぼしい成果をあげられなかった理由は、前述食品表示部会が混乱した理由と概ね共通している。それは、大別して3点あり、第1点はどのような価値観を中心としてわが国の食品表示制度を成すべきかという根本的な議論を拙速に済ませ、各論を議論したことである。また第2点は、一部委員や事務局が原料原産地表示を拡大することに拘泥したため、十分な議論が行われなかったことである。特に問題と思われる第3点は、一元化検討会では、長らく食品表示を統一化出来なかった阻害要因についての緻密な考察や分析が行われていないことである。こうした基本的な分析が欠如した

ため、新法で解決すべきか、又は、現行法の解釈の範囲で当該問題が解決可能なものかといった基本的な立脚点すら明確にしない⁶まま、各論の議論に突入してしまった。

2. 本研究の視点と目的等

2.1. 近年の行政の動向

1997年9月、食品等の表示・規格制度に関して、消費者のニーズの変化、国際化、規制緩和、民間能力の活用への対応等の必要性から、農林水産省が所管する農林物資規格調査会（JAS 調査会）に基本問題委員会が設置された。1998年10月に公表された当該委員会報告書『食品等の表示・規格制度の見直しについて（取りまとめ）』⁷において、「品質・公衆衛生・栄養表示・不当表示の観点を含み、かつ新しい表示事項のニーズにも対応できるような統一的な食品表示の枠組みの導入について、既存の法制度及び省庁の所管にとらわれることなく、広い立場から検討すべきである。」（p.7）との提言があった。

その後、2001年にわが国で初めて発生した牛海綿状脳症（BSE）事件を契機に、「2002年食品パニック」⁸と称される事態に陥り、牛肉のみならず、食品の安全性や食品表示への不信感が社会全体にまん延した。政府は「BSE問題に関する調査検討委員会」を設置し、事件の検証や分析を行い、委員主導の下に起草・作成された報告書を公表した。当該報告書は、重要な個別課題の一つに「食品に関する表示制度の抜本的見直し」を挙げ、「現在の各種表示制度について一元的に検討し、そのあり方を見直す必要がある」と指摘⁹した。これに基づき、厚生労働省及び農林水産省等の関係官庁は「食品の表示制度に関する懇談会」（全6回）や、後継の「食品の表示に関する共同会議」（全45回）等を設置し、検討を行ってきた。その中には、期限表示の用語・定義の統一など、実現したいくつかの成果もあった。

2009年9月、消費者庁設置に伴い、食衛法、健康増進法及びJAS法の表示に関する部分並びに景表法は全部が消費者庁へ移管された。

一方では、一元化検討会での議論の進展を待たずに、また新たな食品表示関係法が制定される動きがある。

2011年7月から、いわゆる米トレーサビリティ制度に基づく米及び米加工品についての原産地表示制度が完全施行され、農産物検査法に基づく検査を受けない米であっても、原産地の表示が可能となった¹⁰。

最近では、2012年3月から農林水産省に「地理的表示保護制度研究会」が設置¹¹された。当該研究会は「我が国の地域特産品となっている農林水産物や食品について、高付加価値化・ブランド化を一層促進し、農山漁村の活

性を図るためには、その地域に由来する品質や特徴について適切な評価を与える地理的表示保護制度の導入が必要」との認識の下、「我が国の地理的表示保護制度に盛り込むべき具体的措置、公的関与のあり方等について」検討を行うものである。要するに、JAS法とは別の法律を制定し、原産地もしくは原料原産地の表示を義務付けようという主旨である。2012年8月下旬には報告書がまとめられる予定であったが、2013年2月末現在、当該報告書は公表されていない。

更に、食品の基本的価値¹²とは密接に関連しない、ないしは、縁遠いと思われる新たな価値観や政策の実現手段として、食品表示にその場を求めてくる動きもある。市場に完全に定着したリサイクル・マークはもちろん、商品・サービスのライフサイクル全般（原材料調達から廃棄・リサイクルまで）で排出される温室効果ガスをCO₂量に換算し、商品に表示する「カーボンフットプリント¹³」はその代表格である。また、水産資源と生態系の保護に積極的に取り組んでいる漁業を認証し、その製品に付けられる「水産エコラベル」といった新たな表示制度が生み出されている。

このように、食品に付けられる表示が行政や政策の草刈り場と化してしまい、消費者にとって真に必要な表示が何か混雑としてしまっている。

2.2. 本研究の視点と目的

食品表示に関する一元的な法体系、すなわち統一食品表示法は、1968年制定の消費者保護基本法（昭和43年法律第78号。以下、「基本法」という。）が検討された頃からその必要性が広く提唱されたものであって、近年、唐突に出現したものではない。

このことは、基本法制定時、国会で「食品衛生法、栄養改善法、農林物資規格法、不当景品類及び不当表示防止法を通じて食品の表示制度が海外諸国に比しても立ち遅れており、かつ、最近の消費生活の実態にも適合しなくなっていることにかんがみ、統一的な観点から食品の表示に関する制度のあり方とその運用について根本的な再検討を早急に行なうこと。」と、附帯決議¹⁴されていることから明白である（下線付けは筆者による。）。

さて、食品表示にかかる法制度上の混雑が引き起こされた転換点は3つあると考えられる。

第1の転換点は、拙稿既報¹⁵のとおり、太平洋戦争敗戦後、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）による間接統治下において、1947年の食品衛生法（昭和22年法律第233号）制定時に、食衛法の規制範囲が衛生上の安全確保に必要な限度に止められてしまったことである。これは、食衛法の事実上の起草者である尾崎嘉篤氏（故人）が記した小冊子『食品衛生法：昭和二十二年十二月』¹⁶冒頭に「この法律が名前の通り衛生面だけしか

見てなく、同時に必要な経済面が入っていないことや、従事者の健康の監視に関する条文が入っていないことなど、やゝ不満もあります」と、暗に示されている。また、標示という点においては、制定当時の食衛法は1948年7月に公布した同法施行規則第5条で、標示を行うべき食品、添加物等を規定し、第6条で、名称、製造年月日、製造者名等、各々の所定事項を規定している。一方、現在、食品表示の一般法と目されているJAS法の原型である農林物資規格法(昭和25年法律第175号、以下「規格法」という)には、制定当時、標示(表示)の規定はない。ちなみに、1972年の法改正まで、食衛法においては「標示」と言う文言を用いていた。「標示」は食品、添加物、器具及び容器包装に関し明示された文字等であり、「表示」はさらに、店頭に掲示や添付文書に記載されたものを含む¹⁷⁾ことから、より広い概念である。

第2の転換点は、1970年の規格法の改正、すなわち農林物資の規格のみを規定する同法に品質表示基準制度を追加し、現JAS法へと改正したことである。これを突破口に、さらには1999年の法改正により、同法は全ての飲食品を対象とする食品表示の一般法として、一般的に認識されるようになった。また、2000年12月には梅干しとらっきょう漬けに原料原産地表示を義務づける品質表示基準が策定された。以降、個別品目ごとの検討を経て、順次その対象を拡大し、2004年9月には、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認識されている20加工食品群が義務表示対象として横断的に網羅¹⁸⁾され、その他に個別4品目が義務表示対象となった。

そして、第3の転換点は、2007年11月、冒頭に挙げた福田総理大臣の指示の下、第21次国民生活審議会総合企画部会に前述「生活安全プロジェクト(行政のあり方総点検)」が実施されたことである(詳細は後述)。

さて、2000年以降、食品表示関係法の相互関係等について論じた主な既往研究には、中村¹⁹⁾、山口(2005)²⁰⁾、大川²¹⁾、中嶋²²⁾、山口(2009)²³⁾、木原²⁴⁾、荒木²⁵⁾などがある。いずれも現在問題点として指摘されている各法が規定する義務表示事項の重複の発生原因について、中村以外はその究明を行った研究はない。中村においてさえ、重複発生理由の精査や時系列による整理、また、理論的な優先順位付けには立ち入っていない。

以上のことから、本稿においては、混乱の直接的な原因と思量される第2の転換点に集中して、当該阻害要因を特定するとともに、現在、食品表示にかかる主要法律と目されているJAS法の本質を明らかにし、その機能を縮小することが一つの解決策となり得ることを提示する。

3. 阻害要因の分析と考察

3.1. 阻害要因の特定等

1968年、高度経済成長下において顕在化した消費者問題に対応するため、「消費者保護基本法」が制定された。

経済企画庁(当時)担当職員の解説²⁶⁾によれば、基本法制定の直接のきっかけは、わが国が昭和30年代に高度経済成長の時代を迎え、工業発展をしていく中で急激な消費者物価の急騰及びその対策であった。この対策のための検討を行う過程で消費者保護政策をも再検討し、法案作成を行うという流れができた。そのため、同法はわが国で多くみられる政府提出の法案によるものではなく、超党派の議員立法によって成立した。

経済法研究者の宮坂²⁷⁾は、同法案は「いわゆる縦割り行政を反映して、消費者行政についての統一を欠いた行政の姿勢があることと、その現状を問題として対応策を講ずることなく、単にその上に法案を築こうとした妥協の所産と考えられる」と批判的な見解を示している。今村²⁸⁾も実体的規範を含まない同基本法は、政策声明であって立法形式で行う必要はないとし、「立法化は政府と政党との野合の産物」であるとの辛辣な見解を示している。

さて、前項で1970年の農林物資規格法の改正、すなわち同法への品質表示基準制度の追加は、第2の転換点であるとした。これは、次のような理由による。

1963年、全ての商品役務の表示を規制する景表法(昭和37年法律第134号)が制定された。規制対象を食品に限定しない同法は、いわば表示の一般法である。景表法が制定された際、それにあたり「(3省)了解事項」²⁹⁾を厚生省、公正取引委員会及び農林省で取り決めた。この了解事項とは、食品の衛生に関する標示は食衛法が規制し、不当表示・ぎまん表示にかかるものは景表法が規制することとする、3法間の役割分担の取り決めである。

ところが、後年、基本法の制定を奇貨にして、農林省は規格法に「表示」の規定を入れる改正案で割り込んできた³⁰⁾。この改正は、1968年4月頃から農林省内において検討されていたもの³¹⁾であり、従前、JAS規格品のみ表示方法を規定していた規格法を、JAS規格品以外の食品についても品質の表示を規定出来るよう、規制権限を拡張するものである。一方、厚生省においてもその数ヶ月後には、食衛法を規格法改正案と同様の趣旨で改正する案³²⁾を検討した。

1969年3月7日、主婦連合会の副会長高田ユリ氏(故人)が構成員の一人であった第3次国民生活審議会消費者保護部会は、「食品表示制度についての意見」³³⁾を公表した。その中には「とくに現在問題となっている農林物資規格法の改正案の趣旨は、消費者保護対策を前進させようとするものであると認められるが、そのうちの表示

義務制の措置は、表示の統一化への配慮を含めて再検討すべきであろう。」との指摘があった。

その後、同年3月15日付、主婦連合会の会報³⁴⁾も、規格法のJAS法への改正について、「JAS法の一部改正案は、一見消費者保護に役立つと思われるものだが、景品表示法と重複する部分があると考えられること、厚生省も食品表示規制を考えていること、そうなる食品表示については、厚生省、公正取引委員会、農林省と各省がバラバラに食品表示規制を行うことにもなりかねない問題があり、二重、三重行政が消費者保護になるかどうか疑問と思われる」と批判した。

そして、同年7月、前述高田氏は、第61回衆議院農林水産委員会において日本社会党推薦³⁵⁾の参考人として出席し、表示を規制する項を規格法の一部改正案の中に盛り込むことについて、5点理由を挙げ反対した。その中で「農林省案の表示の規制については、各省の統一見地から検討されてからつくられたものではないために、消費者保護の見地から見ますと、これから表示制度を消費者保護の見地からつくる場合に、混乱を来すおそれがあると同時に、障害になるという心配」があると、反対意見³⁶⁾を表明した。そして、当該改正は高田氏と同様の想定をした野党議員³⁷⁾からの反発などを経て、審議未了³⁸⁾となった。

しかし、1970年の第63回国会に、農林省は前述の附帯決議及び一般消費者からの要請を旗印に、再び規格法改正法案を提出した。しかも、農林省は、基本法及び附帯決議の一部を奇貨として、自省の主張に添う部分だけを強調し主張（詳細は後述）した。この強調部分は、一元化検討会資料にも反映されている。この2度にわたる規格法改正案の提出には、次のような事情がある。

当該基本法定制が検討されていた当時、農林省輸出品検査所³⁹⁾では、茶、しいたけ、みかん、球根などの農産物、林産物、畜産物、水産物及び醬油、粉乳、つけもの、グルタミン酸ソーダなど加工食品の輸出品検査を行っていたが、時代の変化などによる輸出の伸び悩みなどから余剰人員の発生が顕在化した。この余剰人員の一部は、農林省所管の財団法人へ移管される⁴⁰⁾などの対応策が取られた。そのため、同省は、当該検査所職員雇用確保のために新規業務を開拓する必要に迫られていた。このような情勢の中、食品の表示についても規定した基本法が成立した。しかも、同法に「国は、消費者が商品の購入若しくは使用又は役務の利用に際しその選択等を誤ることがないようにするため、商品及び役務について、品質その他の内容に関する表示制度を整備し、虚偽又は誇大な表示を規制する等必要な施策を講ずるものとする。」（第10条）と規定された。また、成立時の附帯決議に「農林物資規格法については、輸入物資を含めて対象品目を拡大するとともに、日本農林規格の品質基準の拡大ない

し等級別基準の設定、表示制度の充実、表示方法の明確化をはかること。」とされた。農林省はこれを好機と捉え、規格法に品質表示基準の項目を追加し、また、品質表示基準制度の運用に関する事務体制を整えるということを中心に掲げて、1969年の第61回国会へ規格法改正法案を提出したのである。同年7月の衆議院農林水産委員会⁴¹⁾では、当該改正法案にかかる審議の中で、亀長友義農林省農林経済局長(当時)が次のような答弁をしている。

「私ども経済局の所管に輸出品検査所というのがございまして、これは従来輸出品だけやっておりましたけれども、物資の検査については約三百人の専門家がおります。率直に申しまして、農林物資の輸出もそう大きくふえない、むしろ減る傾向にございますので、私どもはこういう人を、今後モニターあるいは抜き打ち検査というような面で、この職員なり予算なりを本年度に関しましても十分に活用できるという確信を持っております。」

これら一連の審議を経て、同改正法案は審議未了となり当該国会は閉会した。しかし、農林省が公取委と覚書を交換（詳細は後述）することで、1970年、第63回国会で再び閣議提出へこぎ着けた。ただし、同法案が包含する基本的な問題点は何も解消していなかったため、前回同様の批判が衆議院及び参議院⁴²⁾での審議で噴出した。1970年5月、衆議院では長谷部七郎議員が「もう一つは、厚生省所管の食品衛生法その他いろいろ食品行政の一本化、一体化という考え方に、消費者保護基本法の趣旨にのっとっていろいろ関係法律の整備をはかる段階にきていると思うのです。しかるに、その関連する法律改正の作業が進まないうちに農林物資規格法だけが独走するということは、あとあと他の法律改正の障害になるのではないかと、混乱を来すのではないかと、こういう指摘もあるわけでありましてと懸念を表明⁴³⁾している（下線付けは筆者による。）。

しかし、野党である日本社会党所属議員⁴⁴⁾が発議した「現在、食品に関する規格・表示制度及び行政機構が分立しており、このためさまざまな問題が生じているので、それら相互間の連絡調整に努めるとともに、すみやかに統一的食品規制の制度について検討し、もつて消費者及び生産者の要望に応えること」など6点の附帯決議を受け入れることで、与党は社会党及び民社党の賛成を得て、可決、成立の運びに至ったのである。

このような流れを俯瞰してみれば、基本法に対する宮坂らの見解は、食品表示法制についても、正鵠を射るものであったと言える。

以上の流れに平行して、第3次国民生活審議会消費者保護部会は、1968年12月に内閣総理大臣から諮問された「消費生活に関する情報の提供および知識の普及」に

ついて調査審議を行ない、1969年9月に商品の表示について、1970年5月に広告について、それぞれ中間報告を行った。そして、1970年11月、最終答申⁴⁵⁾を公表した。回答申においては、「とくに食品については、表示、衛生および規格の各行政分野が厚生省、農林省、公正取引委員会の3省庁によって分担実施されているので、個々の行政の整備強化を困るとともに、全体としての統一性を確保する」よう、(1)食品監視体制の強化等、(2)食品規格の整備、(3)食品表示行政の統一的運用の3つの具体的措置が示された。中でも、「食品表示行政の統一的運用」については「食品の表示行政は、前記3省庁により分担実施されているが、各省庁の表示行政の目的、方法等が異なり、かつ、相互の連絡調整が必ずしも十分でないため、全体として十分な成果を上げていないように思われる。とくに、①省庁によって要求する表示事項の内容が異なること、②事項ごとに所管省庁が異なるため、表示が様式として統一されていない場合があること等の問題がある。このような問題を解決するためには担本的には食品行政全体を消費者保護の観点から見直し、新たに「食品法」ともいうべき統一法の制定についても検討する必要があるが、当面の措置としては、各省庁が、①表示事項の内容が同一になり、②表示の様式が統一されるよう相互に協力すべきである。」とされた。

しかし、それ以後は政府部内から農林省へ対する個別批判は収まった。これは、一旦規格法の改正が国会で認められたからにはこれを是として、今後は国家行政組織法が「内閣の統轄のもとに、行政機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。」(2条2項)と規定していることを関係省庁が遵守しているにほかならない。

3.2. JAS法の本質等の分析と検討

法律において、目的規定を精査すれば、当該法律の本質や機能は自ずと浮かび上がってくる。JAS法における品質表示基準制度(1970年~2009年)の目的は、一般消費者の「商品選択」に資することと農林省(1978年7月~、農林水産省)は説明してきた(図1)。法文上も「農林物資の品質に関する適正な表示を行わせることによって、一般消費者の選択に資し、もって公共の福祉の増進に寄与すること」と規定していた(表1)。しかし、当該表示基準制度創設の真の目的は、前項で明らかにしたとおり、同制度を追加し、当該新規業務を同省機関の一つである輸出品検査所に担わせることであった。率直に言えば、消費者保護は、農林省が農林物資規格法改正案を提出するための方便にすぎなかったのである。さらに、前述の食衛法を規格法改正案と同様の趣旨で改正する案を、牽制する狙いがあると思われる。

また、消費者庁への移管を目前にした2009年4月に

は、農林省出身の宮地和明議員(当時)が主導した議員立法⁴⁶⁾により、JAS法に直罰規定が導入された。これに併せて法目的も改正され、究極目的が「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並びに消費者の利益の保護に寄与すること」となった(表1)。これは、同法における価値観の再定義であって、同法の中では、農水省の本来任務に基づく「農業生産等の振興」が「消費者利益の保護」と同格と位置付けられたと解するのが順当である。そして、主要3法のうち、JAS法のみが原料原産地の規定を持つこと、また、前述直罰規定導入においても、原産地もしくは原料原産地の虚偽表示に対する罰則のみ厳罰化されていることを鑑みれば、現時点のJAS法における品質表示基準制度の本質とは、生鮮農林水産物における原産地表示規制及び加工食品20食品群等における原料原産地表示規制なのである。当該規制の主たる目的は、国産農産物振興の色彩が特に強いものと思われること、また、これによる主たる受益者は生産者である。すなわち、消費者が得る「商品選択」という利益は、反射的利益に過ぎない。

このように、産業振興を真の目的としたJAS法と、消費者保護を目的とした食衛法及び景表法とを統一するということは、生物学における「キメラ」を造るに等しい。

法目的において利益相反であるにもかかわらず、強引に統一食品表示法を制定し、消費者保護の目的が希釈されるならば、現状より悪い状態になる可能性もある。

4. 解決策の提示とまとめ

4.1. 解決策としての、JAS法第22条の捉え方

わが国では、形式的効力を同じくする法令相互間にあつては、後法優先の原理や特別法優先の原理によって整然たる統一的法体系が構築されている。特に、後者の特別法優先原理はわが国の法体系の中で広く用いられている。この原理を、JAS法、食衛法及び景表法に当てはめて検討した場合、JAS法は、食衛法との競合において、また、景表法との競合において、いずれも義務表示事項の遵守や法執行にかかる優先順位は食衛法又は景表法より低いものと思われる。なぜなら、JAS法は、第22条において「この法律の規定は、食品衛生法(昭和22年法律第233号)又は不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律第134号)の適用を排除するものと解してはならない。」と規定しているからである。

同条について、以前の所管官庁である農林省は「JAS法の規定により排除されるものでないことは当然であり、いわば念のための規定」だと説明⁴⁷⁾している。学說的にも、「法目的に従って運用官庁がそれぞれ独立して運用することができる」と解されている⁴⁸⁾。

しかし、次の3点を考慮すれば、主要3法の優先順位付けは可能と思われる。

第1に、わが国の憲法は「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」(25条2項)としている。食品衛生は公衆衛生の一分野であり、「衛生」は憲法が直接規定する。すなわち「食品衛生」は、JAS法の主目的である「商品選択」(図1)より明らかに上位的価値である。このことは、一元化検討会『報告書』にも、「表示義務を課すことにより行政が積極的に介入すべき情報のうち、全ての消費者に確実に伝えられるべき特に重要な情報として、アレルギー表示や消費期限、保存方法など食品の安全性確保に関する情報が位置付けられると考えられる。」と明記された(p.8)。

第2に、厳密なリスク論はさておき、食品の基本的な価値は、安全に栄養素を摂取できることである。先般の大震災時には、食料の円滑な供給を最優先するため、震災地域でJAS法の監視が緩められた⁴⁹⁾。一方、食品衛生法の運用においては、加工でんぷんの表示方法を緩和したのみである⁵⁰⁾。放射線汚染問題を除き、原産地等を食品の安全性と結びつけて考えることは、相当非科学的な思考⁵¹⁾である。例えば、統計上、輸入食品における残留農薬の違反率は、国産のそれとほとんど遜色ない。

そして、第3に、JAS法と景表法との競合にかかる、次のいきさつを考慮したい。前述のとおり、1970年の第63回国会に、再度、規格法改正法案を政府提案する際に、農林省は、公取委と覚書を交換することで、再び閣議提出へこぎ着け、成立の運びとなった。この覚書とは、公正取引委員会事務局長及び農林省農林経済局長連名による覚書「農林物資規格法の改正に伴う覚書の交換について」⁵²⁾である。その内には、「農林物資規格法第19条の3に規定する製造業者等が守るべき表示の基準を定める場合には、予め農林省は公取委に協議し、協議が整ったうえで、閣議に諮る」旨記されている。換言すれば、公取委が農林省案に同意しない限り、協議が整うことはない。協議が整わない以上、農林省は閣議に諮れないことから、基準制定にかかる決定権が公取委にあることは自明である。以上のことから、表示にかかるJAS法と食衛法とにおける競合、また、JAS法と景表法とにおける競合が生じた際には、いずれも食衛法又は景表法が優先されると解すべきである。

そして現在、食衛法及び景表法にはなく、JAS法のみが持つ特長的な機能は2点ある。一つは、名称、原材料名といった、所定事項を一括して一つの枠の中に記載する「一括表示」である。もう一つは、前項でJAS法の本質として示した、加工食品の20食品群等に適用されている「原料原産地」表示である。一括表示制度については、食衛法に取り込んでも法目的との親和性上、特段の支障

はないと思われる。また、原産地についての不当表示規制は、景表法及び不正競争防止法で対処可能である。原料原産地の不当表示についても景表法の枠組みで規制可能と思われる。しかも、不競法における原産地誤認惹起行為による罰則は、JAS法における原産地等虚偽表示による罰則よりも厳しいため、JAS法に導入した直罰規定によって起訴された事犯は1件もない。

以上のことから、JAS法の機能を縮小することが本件問題解決に寄与する一つの策と思量される。そして、JAS法は、従前の日本農林規格のみを規定する「農林物資規格法」に戻し、JAS法は消費者法の一分野ではなく、農業振興法の一分野として位置づけるべきである。

なお、本稿では、前述「生活安全プロジェクト(行政のあり方総点検)」を第3の転換点として位置付けた。それは、次の理由による。

前述プロジェクト『報告書』が行った表示制度の混乱状況についての問題提起には、ひっそりとではあるが、重要な一文が忍ばせてある。それは、食品表示にかかる主要3法の枠組みの変更であり、具体的には景表法と健康増進法との入れ替えである。2008年1月25日、第3回「食べる」ワーキンググループ会合が開催され、角田委員説明資料⁵³⁾では、食品表示に関する一般法(『食品表示法(新法・仮称)』)について、「JAS法を中心に、食品衛生法、景品表示法(公正競争規約を含む)、計量法などの規定のうち、食品の表示に関する部分を集約」と説明してあった。ところが、部会本体と「食べる」WGが交互に会合を重ねるうちに、長年に渡り主要3法の枠組みにあった景表法の立場が徐々に後退し、2008年3月18日に開催された第7回総合企画部会に提出された『資料1「生活安心プロジェクト」行政のあり方の総点検(素案)』では、景表法と健康増進法が入れ替えられた。そして、消費者庁設置を目前にした2009年8月、消費者庁・消費者委員会設立準備室食品表示担当が作成した資料以降、主要3法間の概念図(図1)においても、景表法が健康増進法へと入れ替えられた⁵⁴⁾。ただし、食品の不当表示に対しての法執行については、従前どおり行われている。

4.2. まとめ

以上見たとおり、わが国の食品表示制度統一化の阻害要因となっているのは、直接的には1970年の農林物資規格法改正であった。そして、当該表示法制定にかかる問題の本質は、法律問題ではなく、政府における食品を対象とした関係機関の規制権限分配であり、また、当該業務関係職員、特に、JAS法に係る農水省等職員の雇用である。この構図は近年にも引き継がれ、2003年7月に実施された食糧庁及び食糧事務所廃止並びに農水省本体への消費・安全局設置、それに伴って旧食糧庁等職員

約 2000 人が食品表示監視業務を担当することに対して、2002 年 9 月、衆議院農林水産委員会では、自由党所属の高橋嘉信議員（当時）は、それらを旧食糧庁等職員の救済策ではないかと指摘⁵⁵⁾した。最近でも、農水省等は、全国に約 1,700 人の表示規制の担当職員⁵⁶⁾（2008 年 8 月 1 日現在）を抱えている。そのため、一元化検討会での議論に事務局が「誤認」という用語に非常に強い拘りを見せるのもその一環である。景表法では、当該表示等が「著しく優良（又は有利）である」ことが規制の最大要件となっている。しかも、不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがあるといった、正常な市場メカニズムに悪影響を与える場合等に限定されている。したがって、行政当局の関与は必要最小限に律せられる。一方、JAS 法の品質表示基準では「誤認」を要件とするだけであるため、一般消費者が見ても単なる誤記と判断可能な軽微な違反案件ですら、指導や警告といった行政当局の関与が可能となっている。これが、規制等を行うための人員が必要とする理論の後ろ盾となる。一方、食衛法の実働部隊である保健所職員は、都道府県又は保健所政令市といった地方公共団体の職員であるため、厚労省は担当職員の雇用への最終責任から解放されている。また、消費者庁へ景表法が移管される前の、同法に関連する公取委における企画立案部門及び執行部門の定員は、全国でわずか 73 人⁵⁷⁾（平成 19 年度）であった。

以上の視点から食品表示一元化検討会の議論を俯瞰すれば、当該問題を「重複する表示制度」といった個別の行政法問題に限定することで、当該問題を矮小化し、その本質の分析や検討から巧妙に目がそらされてしまっていることが分かる。

なお、Posner⁵⁸⁾は、広告・表示が虚偽の部分を含んでも必ずしも消費者の選択に深刻な影響を及ぼさないという、いわゆる「非本質的事項の虚偽表示」にまで厳格な態度で臨むことは限られた資源を無駄に投入することになる、と指摘している。

また、間接的阻害要因は、明治政府発足から、各省官制（1886 年）及び内閣官制（1889 年）をはじめとする主要な官制の制定によって、基幹的な行政制度が形成されたこと、また太平洋戦争敗戦後、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）が占領政策を推進するにあたり、天皇と従前の行政機構を利用する間接統治方式で実施することを選択したことである。これにより、軍事組織及び警察を所管していた内務省（1947 年 12 月 31 日廃止）などの例外を除き、わが国の行政機構は戦前の体制が概ね維持され、これに由来する官庁セクショナリズム（割拠性）も温存された。そして、わが国の国家公務員の人事システムは、人事を各省庁で個別管理することでマン・パワーを最大限引き出すものである⁵⁹⁾。そのため、いわ

ゆる余剰人員についても、最終的には各省庁が各々で責任を負うこととなる。その上、規格法改正の前年である 1969 年 5 月には、行政機関の職員の定員に関する法律（昭和 44 年法律第 33 号）が制定され、制定時には「公務員の出血整理、本人の意に反する配置転換を行わないこと」が附帯決議⁶⁰⁾されたという事情もあり、農林省が実施可能な施策は極めて限定されていた。

明治期での官制以来、行政に割拠性が存在し、このような雇用実態がある以上、それを踏まえてわが国全体の最適解を得る政策立案や省庁間の調整を行うのは、最終的には政治の役割である。政治は、2006 年から 5 年間時間的に実施した国家公務員の配置転換⁶¹⁾について、再度、取り組む必要がある。

また、2012 年度中に、消費者庁から統一食品表示法案提出が予定されている。これに対しては、国会での真摯な審議を期待したい。また、消費者が個人で実行可能な行動は少ないが、歴史や過去の経緯を正しく踏まえた上で、今後、行われるであろうパブリックコメント等で当該検討会事務局の姿勢を問い、また、安易な法案提出には異議を唱えること位は可能である。

なお、本研究の目的は、統一食品表示法制定にかかる阻害要因の究明とその解決策の提示であって、品質表示基準制度を規格法に導入した 1970 年当時の農林省職員を糾弾するものではないことは強く主張しておきたい。本論をもって短絡的に特定の官僚や職員を個別に攻撃しても、何ら解決にはつながらないと思量する。

参考文献

- 1) 消費者庁ウェブサイト(2008),『第 21 次国民生活審議会総合企画部会報告書「生活安心プロジェクト」行政のあり方の総点検』, 43,
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/080327soutenken.pdf> [2012.9.24].
- 2) 消費者庁及び消費者委員会設置法（平成 21 年法律第 48 号）
- 3) 2009（平成 21）年 9 月～2011（平成 23）年 8 月.
- 4) 「○ 田島座長 この原料原産地表示の拡大の進め方に関する調査会というのは、あくまでも現行の JAS 法の範囲内での原料原産地表示の拡大を目指すものであって、JAS 法では解決できないんだから、この調査会は全く意味がないと断定されてしまうと、何のためにこの調査会を開いたのかという議論になってしまいますので、ただいまの日和佐座長代理の御発言のとおりのごことで何とか治めていただきたいと思いますが、どうでしょうか。」消費者委員会ウェブサイト(2011)『原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会 第 6 回議事録』, 16-17,

- http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/syokuhinhy-ou-ji/genyou/006/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2011/07/26/06_110706_gijiroku.pdf. [2012.9.24].
- 5) 消費者庁ウェブサイト(2011)『食品表示一元化検討会情報』<http://www.caa.go.jp/foods/index12.html> [2012.9.24].
 - 6) 『報告書』(p.6)では、「新しい食品表示制度の目的は、食品の安全性確保に係る情報が消費者に確実に提供されることを最優先とし、これと併せて、消費者の商品選択上の判断に影響を及ぼす重要な情報が提供されることと位置付けることが適当と考えられる。」と、最優先事項を示しながらも JAS 法の品質表示制度が掲げる「商品選択」の顔を立てる玉虫色の表記となった。
 - 7) 農林水産省ウェブサイト(1998)『農林物資規格調査会部会(平成13年度以前)等の議事録等』,
http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/981020_iinkai_c.pdf [2012.9.24].
 - 8) 神里達博(2004)「近年の食品問題の構造—2002年食品パニック」の分析『社会技術研究論文集』2, 331-342.
 - 9) 第Ⅲ部の起草委員は日和佐信子委員. 第11回 BSE 問題に関する調査検討委員会議事録(2002年4月2日), 1.
 - 10) 「米トレーサビリティ法においては、原材料となる米穀の産地情報の伝達について、農産物検査法(昭和26年法律144号)に基づく農産物検査証明を根拠と義務付けておりませんので、川上の事業者から伝達された事実に対応した内容であれば、未検査米を原材料に用いても都道府県名や市町村名など一般的に知られた地名を伝達することは可能です。」との記載、農林水産省ウェブサイト(2012)『米トレーサビリティ制度 Q&A ~生産者編~ 問12』,
http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/beikoku/qa-kome_toresa02.html [2012.9.24].
 - 11) 農林水産省ウェブサイト(2012)『地理的表示保護制度研究会』,
<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/tizai/other/gikenkyu.html> [2012.9.24]. また、農水省本体とは別に、農林水産政策研究所において EU の地理的表示保護制度及びわが国への同制度導入にかかる研究が行われ、2012年6月、報告書が刊行された。農林水産政策研究所ウェブサイト(2012)「行政対応特別研究 [地理的表示] 研究資料」,
<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/gi.html> [2012.9.24].
 - 12) 一般的に、食品には次の3つの機能があると言われる。
1. 栄養機能, 2. 嗜好・食感機能, 3. 生体調節機能
 - 13) 社団法人産業環境管理協会(2012)『初心者のための CFP』
<http://www.cfp-japan.jp/beginner/> [2012.9.24].
 - 14) 1968年4月25日, 第61回衆議院物価問題等に関する特別委員会議録10号, 7.
 - 15) 渋谷樹(2012)「食品衛生法及び JAS 法の制定理由等の再整理—占領期を中心に」『都市問題』103(9), 107-117.
 - 16) 厚生省公衆保健局食品衛生研究会編(1948)『食品衛生法:昭和二十二年十二月』公衆衛生社, 2
 - 17) 厚生省食品衛生課(1972)「食品衛生法の改正について」『食品衛生研究』22(8), 20.
 - 18) 原料原産地の拡大経緯については、消費者庁ウェブサイト(2012)『加工食品品質表示基準改正(原料原産地表示等)に関する Q&A』,
http://www.caa.go.jp/JAS/hyoji/pdf/qa_f.pdf [2012.9.24].
 - 19) 中村光次(2003.05)「食品の表示制度の現状と課題」『農林金融』, 15-29.
 - 20) 山口由紀子(2005)「食品表示のルールと消費者」『国民生活研究』45(1), 14-23.
 - 21) 大川昭隆(2006)「食品表示(上)」『時の法令』1765, 52-59, 及び、大川昭隆(2006)「食品表示(下)」『時の法令』1769, 50-61.
 - 22) 中嶋康博(2006)「農産物・食品における表示制度の展開と課題」『国民生活研究』46(3), 11-25.
 - 23) 山口由紀子(2009)、「食品表示の適正化をめぐる課題」『国民生活研究』48(4), 41-53.
 - 24) 木原正雄(2010)「経済行政における規制・監督手法の一考察」, 首藤重幸・岡田正則編『経済強制法の理論』日本評論社, 129-149.
 - 25) 荒木雅也(2010)「食品に関するトータルな表示—地理的表示, 地域団体商標, 有機 JAS—」『国民生活研究』49(4), 42-68.
 - 26) 岩田幸基(1968)「消費者保護基本法について」『国民生活研究』7(6), 44-58.
 - 27) 宮坂富之助(1968)「消費者保護基本法」『法律時報』45(7), 69-75.
 - 28) 今村成和(1971)「消費者保護法の批判的検討」『ジュリスト』475号, 47-54.
 - 29) 松井五郎(1963)「標示の問題点」『食品衛生研究』13(5), 30.
 - 30) 日本社会党・武部文氏が規格法へ「表示」の規定を入れることについて、明確に反対している。1969年3月6日, 第61回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第3号, 8-9.
 - 31) 1968年4月19日, 「消費者保護に力こぶ 輸入食品にも適用 JAS 規格全面改正へ」『朝日新聞』, 7.
 - 32) 1968年8月31日, 「加工品に品質基準 食品衛生法を大幅改正」『朝日新聞』, 1.
 - 33) 経済企画庁国民生活局国民生活政策課(1971)『国民生活審議会答申提言集』, 458-459.
 - 34) 無署名(1969)「農林省の独走に“待った”. 食品の表示規制は統一的に」『主婦連たより』235, 1.
 - 35) 農林省農林経済局編(1971)『JASのあゆみ』, 136. 脚注.
 - 36) 1969年7月24日, 第61回国会衆議院農林水産委員会議

- 録第 51 号, 1-3.
- 37) 武部文議員. 1969 年 3 月 6 日, 第 61 回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第 3 号, 8-9.
- 38) 農林省農林経済局編(1971)前掲『JAS のあゆみ』, 136. では, 法案提出順及び他議案の審議による時間切れを審議未了の理由に挙げている. 武部文議員の批判については, 全く記述されていない.
- 39) 1949 年 1 月, 農林省輸出品検査所令 (昭和 24 年政令 25 号) に基づき設置された農林省輸出食料品検査所及び農林省輸出農林水産物検査所が, 1951 年 6 月に統合されて農林省輸出品検査所となった.
- 40) 「昭和 33 年における輸出検査法の施行と, 輸出検査機関の一元化であって, これに伴って本会への輸出品検査所の缶詰検査関係者の受入れが行われ」との記述. 財団法人日本缶詰検査協会編(1980)『日本缶詰検査協会二十五年史』, 37.
- 41) 1969 年 7 月 24 日, 第 61 回国会衆議院農林水産委員会議録第 51 号, 14.
- 42) 1970 年 5 月 13 日, 第 63 回参議院農林水産委員会議録第 20 号, 25.
- 43) 1970 年 5 月 7 日, 第 63 回国会衆議院農林水産委員会議録第 24 号, 19.
- 44) 1970 年 5 月 13 日, 第 63 回参議院農林水産委員会議録 20 号, 25. 附帯決議案を提出した北村暢議員は, 日本社会党所属.
- 45) 経済企画庁消費者行政課(1973)『資料 消費者行政 (I)』大蔵省印刷局, 571-573.
- 46) 2009 年 2 月 19 日, 「産地偽装に直罰規程 JAS 法改正で自民」『日本農業新聞』, 3.
- 47) 農林省農林経済局編(1971)前掲『JAS のあゆみ』, 164.
- 48) 鈴木深雪(2009)「食品表示の適正化への課題」『法律のひろば』62(3), 7.
- 49) 農林水産省ウェブサイト(2011)『平成 23 年 3 月 14 日付け 22 消安第 9810 号「東北地方太平洋沖地震を受けた JAS 法の運用について」』,
http://www.maff.go.jp/j/syouan/soumu/saigai/pdf/110314_JAS_tuuti.pdf [2011.4.1].
- 50) 「アレルギー表示など公衆衛生を維持し, 消費者の安全を守る観点から重要な情報については, 何らかの形で消費者に伝達する必要がある」, 「店頭でのアナウンスや掲示によりお知らせを行うなどの対応を行う必要がある」としている. 消費者庁ウェブサイト(2011)『平成 23 年 4 月 27 日付け「東日本大震災を受けた食品表示の運用について (Q&A)」』,
<http://www.caa.go.jp/foods/pdf/syokuhin584.pdf> [2012.5.1].
- 51) 中西準子(2010)『食のリスク学—氾濫する「安全・安心」をよみとく視点』日本評論社, 130-131.
- 52) 1970 年 3 月 12 日付, 45 経整第 240 号「農林物資規格法の改正に伴う覚書の交換について」.
- 53) 消費者庁ウェブサイト(2007)『第 21 次国民生活審議会総合企画部会「生活安全プロジェクト」(行政のあり方の総点検)「食べる」ワーキンググループ 第 3 回「資料 2 わかりやすい食品表示について (角田委員説明資料)」』
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/taberu/080108shiryo2.pdf> [2012.9.24].
- 54) この入れ替えについては, 報告書本編ではなく, 脚注 (p.3) に「景品表示法 (虚偽, 誇大な表示の禁止), 不正競争防止法 (商品の品質等の誤認惹起表示の禁止), 計量法 (適正な計量の実施を確保) などは, 食品に限定せず, 広く商品等を規制対象とするものである. また, 酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律, 牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法, 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等は, 食品一般を対象とするものではなく, 特定の食品を対象とするものであり, かつ, 当該食品に係る諸制度の一部として表示制度が設けられているものである。」との説明がなされた.
- 55) 武部勤農林水産大臣(当時)は, その見解を否定している. 2002 年 9 月 24 日, 第 154 回国会衆議院農林水産委員会議録第 19 号, 13.
- 56) 総務省ウェブサイト(2010), 平成 22 年 9 月 3 日付け「表 4 監視業務担当職員数並びに巡回調査及び食品表示 110 番の担当者数」『食品表示に関する行政評価・監視—監視業務の適正化を中心として—結果報告書』, 143,
http://www.soumu.go.jp/main_content/000080018.pdf [2012.9.24].
- 57) 消費者庁ウェブサイト(2007), 前掲「食べる」ワーキンググループ 第 2 回「資料 2-1 公正取引委員会アンケート票回答」
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/taberu/071207shiryo2-1.pdf> [2012.9.24].
- 58) Posner, Richard A.(1973), Regulation of advertising by the FTC, American Enterprise Institute for Public Policy Research : Washington.
- 59) 村松岐夫(1994)『日本の行政: 活動型官僚制の変貌』中央公論社, 25-42.
- 60) 1969 年 5 月 15 日, 第 61 回国会参議院内閣委員会会議録第 17 号, 39.
- 61) 首相官邸ウェブサイト(2006)『国家公務員の配置転換, 採用抑制等に関する全体計画』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/060630kakugi.html> [2012.9.24].

Fig. 1 主要 3 法律の関係についての概念図

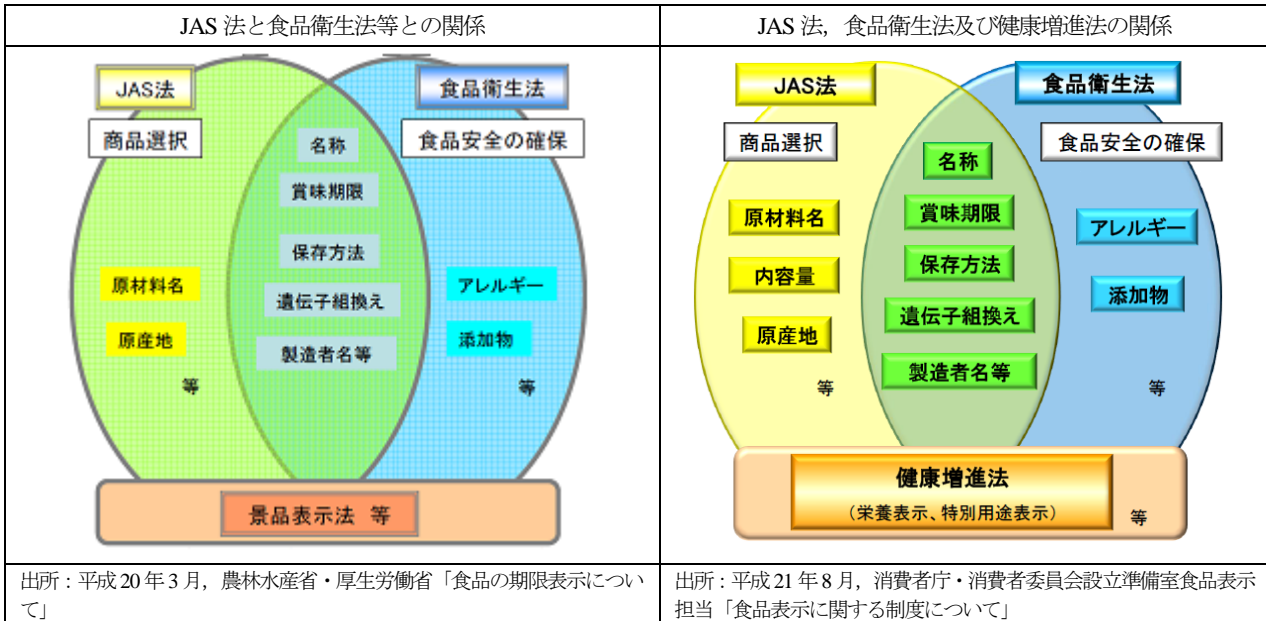


Table 1 JAS 法における目的規定の変遷

年	条文（目的規定等）
1948 年 指定農林物資検査法	第一条 この法律は、重要な農林畜水産物の取引の迅速及び安全を期するため、適正且つ公平な検査を行い、あわせて当該物資の品質の改善を図ることを目的とする。
1950 年 農林物資規格法	第一条 この法律は、適正且つ合理的な農林物資の規格を制定し、これを普及させることによって、農林物資の品質の改善、生産の合理化、取引の単純公正化及び使用又は消費の合理化を図り、あわせて公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。 (附則 3 指定農林物資検査法(昭和二十三年法律第二百十号)は、廃止する。)
1970 年 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律	第一条 この法律は、適正かつ合理的な農林物資の規格を制定し、これを普及させることによって、農林物資の品質の改善、生産の合理化、取引の単純公正化及び使用又は消費の合理化を図るとともに、 <u>農林物資の品質に関する適正な表示を行わせることによって、一般消費者の選択に資し、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。</u>
2009 年 (同上、直罰規定導入)	第一条 この法律は、適正かつ合理的な農林物資の規格を制定し、これを普及させることによって、農林物資の品質の改善、生産の合理化、取引の単純公正化及び使用又は消費の合理化を図るとともに、 <u>農林物資の品質に関する適正な表示を行なわせることによって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並びに消費者の利益の保護に寄与することを目的とする。</u>

出所：著者作成（下線付けは著者による。）

DISINCENTIVE OF THE UNITED FOOD LABELING LAW LEGISLATION

Tatsuru SHIBUYA¹

¹MA (Commerce (Business law course)) (e-mail : 9415700565@campus.ouj.ac.jp)

August 2012, the Consumer Affairs Agency published a Report for legislation of the united food labeling law. The study group didn't investigate the disincentives of the law making. Nevertheless, they discussed not only the general issues but also specific issues. After all, their discussion was the vagus. Accordingly this paper tries to investigate the disincentives of the issue and to define the function of the JAS law. This paper shows that minimizing the function of the JAS law and setting "public health" to the main of the new law are important. This combined idea is one of the effective solutions for the issues.

Key Words: Food labeling, Food Sanitation Law, JAS Law, Consumer Affairs Agency