食品表示一元化に向けた
中間論点整理

消費者庁食品表示課

はじめに

現在、食品表示については、JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）、食品衛生法、健康増進法等により、表示すべき事項が定められているが、平成23年７月、消費者基本計画の改訂により、現行の食品表示制度の運用改善を行いつつ、問題点等を把握・検討し、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すことが決定された。

これを受け、食品表示を一元化するに当たって検討すべき課題を整理し、新しい表示制度の制定に向けた検討を行うため、学識経験者、消費者団体、事業者団体等で構成される食品表示一元化検討会を設置した。

平成23年９月に第１回検討会を開催し、第６回検討会（平成24年２月）までの間、新たな食品表示制度の「目的」「基本的な考え方」「食品表示の適用範囲」等のほか、一元化検討会での議論に引き継がれた「加工食品の原料原産地表示の拡大」や「栄養表示の義務化」についてもご議論いただいてきたところである。

本中間論点整理では、検討会において議論された論点について、主な考え方や関連する意見をとりまとめ、現段階での検討会の議論を整理したものである。

また、今後、実施することとしている意見募集（パブリックコメント、意見交換会）により、広く一般の意見を募ることとしており、これらの意見を踏まえ、検討会のとりまとめを行っていくこととする。

1．食品表示の目的について

論点1
新たな食品表示制度の「目的」をどのような内容とするべきか。

背景(説明)
現行の食品表示は、JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）、食品衛生法、健康増進法等の規定に基づき実施されている。（別添参考資料　1頁、2頁参照）
JAS法は品質に関する適正な表示を確保することにより一般消費者の選択に資する観点から、また、食品衛生法は衛生上の危害の発生の防止を通じて国民の健康の保護を図る観点から、健康増進法は国民の健康の増進を通じた国民保健の向上を図る観点から、それぞれ表示事項、表示内容等についてのルールを定めている（別添参考資料　3頁から5頁参照）。
しかしながら、食品に適用される表示の根拠を定める法律が複数あることに加え、例えば、これら法律の目的が異なることから表示に関連する用語の定義や解釈も異なっていることにより、現行の法律に基づく食品表示は、消費者にとって理解しやすいものになっていないばかりか、事業者にとっても、表示に関する法律が錯綜し分かりにくいものとなっているため、自らの商品に適正な食品表示を行うことが難しくなっている。
また、消費者基本法が制定され、消費者政策の推進は、「消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され」ることが消費者の権利であることを尊重すること等を基本として行う旨が定められた（別添参考資料　6頁、7頁参照）。
上記状況を踏まえ、今般、食品に適用される表示の根拠を定める法律の一元化を図ることとし、その中で、一元化後の法律の目的についてどのような内容にすべきか検討する必要がある。

論点についての主な考え方

（考え方1－1）
「消費者に品質に関する正確な情報を伝えること」、「衛生上の危害の発生を防止(又は食品の安全性を確保)し、国民の健康の保護を図ること」「国民の健康の増進を図るための措置を通じ、国民保健の向上を図ること」「公正で自由な競争を促進すること」等を並列して目的に位置付ける。

（考え方1－2）
「食品の安全」「国民の健康の増進」等については商品選択の際の要素の一つとして位置付け、「消費者の合理的な商品選択に資すること」(又は消費者に正確な情報を伝えること)を直接の目的とする。

（考え方1－3）
消費者に対して食品に関する必要な情報が提供されること等を通じて、「消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保」「消費者の安全の確保」など消費者基本法の理念が図られることを目的とする。

補足説明
考え方1－1は、現行法の目的を中心に並列に位置づけるものである。
また、考え方1－2は、合理的商品選択に資すること主眼とするものである。
考え方1－3は、消費者基本法の理念に基づくものである。

2. 食品表示の考え方について　①

論点２－１
新たな食品表示制度における表示事項はどうあるべきか。

背景（説明）
過去の消費者意識調査では、食品表示を分かりやすくするために役立つものとして、表示に用いる言葉は統一して、分かりやすく整理すること、文字を大きくすること等が挙げられている一方で、できるだけ多くの情報を記載することとの意見もあったところである（別添参考資料　８頁参照）。
また、昨年12月に消費者庁が実施したWebアンケート結果では、「表示項目を絞り、文字を大きくする(72.6%)」「小さい文字でも多くの情報を載せる(27.4%)」という結果となったところである。
（第６回食品表示一元化検討会資料　参考資料２　17頁参照：http://www.caa.go.jp/foods/pdf/120221sankou2.pdf ）
これらの意見を踏まえて、商品選択の際、必要な情報が適切に消費者に提供されるようにする必要がある（別添参考資料　１頁から２頁及び８頁から11頁参照）。

論点についての主な考え方

［義務表示事項について］
（考え方２－１－１）
名称、原材料、内容量などの一般的な事項や健康危害に直接関連する事項（アレルギー表示など）を中心に義務化して容器包装に分かりやすく記載する。それ以外の事項などは事業者の主体的取組を尊重して任意表示とする。

（考え方２－１－２）
現在、任意表示事項となっている事項も含め、消費者の商品選択や安全確保の観点から、表示事項に優先順位をつけて、義務表示事項の範囲を検討する。

（考え方２－１－３）
現在の表示事項は最低限維持しつつ、例えば、消費者が関心を持っている表示項目を増やすなど、消費者にとって更なる情報を提供できるようにする。

補足説明
現行の主な義務表示は、次のとおり（別添参考資料　13頁参照）。
①名称
②原材料名
③食品添加物
④内容量
⑤消費期限又は賞味期限
⑥保存方法
⑦製造業者等の名称及び所在地
⑧アレルギー表示（7品目）
⑨原産国名（輸入の場合）
⑩原料原産地名（一部の加工食品）
⑪遺伝子組換え（遺伝子組換えでない旨の表示は任意）

2. 食品表示の考え方について　②

論点２－１
新たな食品表示制度における表示事項はどうあるべきか。

[任意表示事項について]
（考え方２－１－４）
任意表示事項についても、自主的な取組による情報提供の促進について施策として位置付ける。

（考え方２－１－５）
表示方法のルールとして、表示するか否かは任意だが、表示する場合には、一定の基準に従うことを必要とするという方法があり、このような方法を積極的に活用する。

（考え方２－１－６）
例えば、原材料を冠表示や強調表示をしているものについて、原則としてその使用割合を表示させるなど、特定の表示をしている場合には一定の事項を併せて記載することを義務付けるという方法があり、このような方法を積極的に活用する。

補足説明
・考え方２－１－５
「表示するか否かは任意だが、表示する場合には、一定の基準に従うことを必要とする事項」としては、現在、栄養表示などがあり、表示する場合には5成分（エネルギー、たんぱく質、脂質、炭水化物、ナトリウム）を表示するなど栄養表示基準に従うこととされている。

・考え方２－１－６
現在、JAS法においては、加工食品につき、使用された原材料が特色のあるもの（特定の原産地で生産されたもの、有機栽培で生産されたもの等）である旨を強調表示する場合や製品の名称に冠表示として付する場合には、その使用割合を表示することとされている。

2. 食品表示の考え方について ③

論点２－２
食品表示を分かりやすくするため、どのようなことに取り組むべきか。

論点についての主な考え方

（考え方２－２－１）
表示が分かりにくいのは、根拠とする法令が複数存在するなど、表示制度自体が分かりにくいためではないか。JAS法、食品衛生法、健康増進法の三法を統合し、用語の定義の統一・整理を図ることにより分かりやすくなる。

（考え方２－２－２）
表示事項等の見直しを行った上で、文字を大きくする。

[容器包装以外の表示媒体の活用について]
（考え方２－２－３）
容器包装だけに表示することから、表示面積が限られ、分かりにくくなっているのではないか。分かりやすくするため、表示項目に応じて容器包装以外の媒体を活用した表示も認めるかどうかを検討する。

（考え方２－２－４）
例えば、インターネットなどの容器包装以外の媒体を活用した場合、それを見られない人もいる一方で、中小零細事業者の中には自社のホームページをもっていない者も存在するなど課題があることから、容器包装に表示をしないと分からないということも考慮する。

補足説明
・考え方２－２－２
文字を大きくするための具体的な方法としては、
・表示事項を減らす。
・容器包装以外の媒体の活用を認める。
・一箇所にまとめて記載するルールを緩和し、事業者の工夫の余地を増やす。
・宣伝のための文字やイラスト等を今より小さくし、重要な表示は表面に記載する。
などが考えられる。

[容器包装以外の表示媒体の活用について]
現在、加工食品については、義務表示事項を、その容器包装に表示することとしている。
そのような中で、加工食品の中には、容器包装が小さく、表示面積が限られているものや、多種類の原材料を使用しているため、表示事項が多くなっているものなどがあり、そのような場合には、多くの表示事項を小さな字で表示している例も見られる。
このため、義務表示事項のうちの一部を容器包装以外への表示することを認めることで、食品表示を分かりやすくすることができるのではないかという考え方である。（考え方２－２－３）
なお、これは、義務表示事項を容器包装以外の表示媒体に表示することを義務付けるという考え方ではなく、これまでどおり、全ての義務表示事項を容器包装に表示することは原則として維持しつつ、一部の義務表示事項を容器包装以外に表示してもよいこととするという考え方である。

3. 食品表示の適用範囲について

論点3
食品表示に関する法令の適用対象となっていない販売形態について、新しい食品表示制度の下で、どのように取り扱うべきか。

背景（説明）
JAS法、食品衛生法、健康増進法においては、外食や予め容器包装されずに販売される加工食品（バラ売り、量り売り等）については原則としては表示義務は課されていない（別添参考資料　12頁、13頁参照）。
また、インターネットやカタログを通じた通信販売、自動販売機等で販売される食品については、当該食品の容器包装については表示義務が課されているが、購入前に消費者が見るWEBサイト、カタログ、自動販売機の見本等は表示制度の対象外となっている。新しい食品表示制度の下、これらの販売形態を表示制度の適用範囲に含めるべきか検討する必要がある。
なお、これらの販売形態の中には、ガイドライン等による自主的な表示の取組を推進している事例も見られるところである（別添参考資料　14頁、15頁参照）。

論点についての主な考え方

（考え方3－1）
現在、義務表示の対象となっていない販売形態について、表示の義務付けを検討するよりも業界団体でガイドラインを策定し、自主的取組を促進することが重要である。

（考え方3－2）
現在、義務表示の対象となっていない販売形態について、現行の容器包装上の表示と同様の表示を一律に義務付けることを基本とし、義務付けの適否を検討する。

（考え方3－3）
現在義務表示の対象となっていない販売形態について、販売形態ごとに義務表示の対象とするか否か、さらに、仮に義務表示とした場合には、表示すべき事項の範囲をどのようにするか具体的に検討する。

［販売形態ごとの検討例］
（考え方3－3－A）
インストア加工の包装済み食品については、期限表示やアレルギー表示など食品衛生法に基づく表示が義務付けられているところ、原材料名や内容量など食品衛生法では義務付けられていない事項も表示することを検討する。
（考え方3－3－B）
インターネット販売等のように表示画面等を通じてしか情報を得られない販売形態については、その表示が消費者の商品選択の判断基準となることから、WEB上に表示を義務付けること等を検討する。
（考え方3－3－C）
量り売りで販売される惣菜や外食などについても、アレルギー表示や栄養表示は義務化することを検討する。

補足説明
・考え方3－3－C
アレルギー表示は、食品衛生法に基づき表示が義務付けられており、同法の適用対象となっている容器包装入りの加工食品については表示をすることが義務となっている。
その一方で、量り売りで販売される惣菜や外食などは、食品衛生法の適用対象となっていないことから、現行の制度の下では、アレルギー表示をすることは義務とはなっていない。

栄養表示制度は健康増進法に基づく制度で、栄養表示をするか否かは任意だが、表示する場合には一定の基準（栄養表示基準）に従って表示することが必要となっている。
現行の制度の下では、容器包装入り加工食品は、健康増進法の適用対象となっていることから、栄養表示をする場合、栄養表示基準に従って表示する必要がある一方、量り売りで販売される総菜や外食などは、健康増進法の適用対象となっていないことから、栄養表示をする場合、栄養表示基準に従って表示する必要はない。

4. 加工食品の原料原産地表示の拡大について

論点４
加工食品の原料原産地表示について、どのように考えるべきか。

背景（説明）
JAS法では、加工の程度が低く、生鮮食品に近い加工食品を中心に、原料原産地の表示対象品目の拡大をしてきたところである。対象品目は、平成13年の８品目に始まり、現在は22食品群及び４品目となっている（別添参考資料 16頁から21頁参照）。
このような中で、平成22年、消費者委員会に「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会」が設置され、検討が進められていたところである。
昨年、調査会がとりまとめた報告書（別添参考資料 22頁から25頁参照）の提出を受けた消費者委員会の意見では、「JAS法の制度下では、加工食品の原料原産地表示の拡大には限界があることから、新たに制定される法体系の下で、原料原産地表示の対象品目や選定方法等が改めて設定されることを期待する」旨が記載されている。
なお、消費者基本計画（平成22年３月30日閣議決定（平成23年７月８日一部改定））において、加工食品における原材料の原産地表示の義務付けを着実に拡大することが掲げられている。

論点についての主な考え方

（考え方４－１）
新たな食品表示制度の下でも、引き続き、従来の要件を基本に考える。

（考え方４－２）
義務表示品目を拡大するよりも、ガイドライン等を整備して、その対象を拡大する。

（考え方４－３）
原則、原料原産地表示を全ての加工食品に義務化するという姿勢に立って、それに向けた課題を解決する方法を検討する。

（考え方４－４）
現在、原料原産地の表示が義務化されているものについても、その必要性について改めて検討する。

（考え方４－５）
例えば、原材料に関する冠表示や強調表示をした場合については、その表示を消費者が商品選択の基準とすることが想定されるため、その原料原産地を表示させる方法を検討する。

（考え方４－６）
消費者が加工食品の原産地の表示を見て、原料の原産地も同様であると誤認しやすいような場合について、原料の原産地も併せて表示させることを検討する。

5. 栄養表示の義務化について ①

論点５
栄養表示を義務化すべきか。
仮に表示義務を課すとした場合、対象となる栄養成分等は、どのように考えるべきか。

背景（説明）
現行の栄養表示は、販売に供する食品に、栄養成分の含有量等を表示する場合には、健康増進法に基づく栄養表示基準に従い、エネルギー、たんぱく質、脂質、炭水化物、ナトリウムの５成分について表示することとされているが、表示するか否かは任意とされている（別添参考資料 26頁参照）。
近年、国民の健康意識の高まりを受け、自らの食生活の改善を図るため、栄養表示の位置付けが高まっている。また、諸外国においても、栄養成分表示の義務化に向けた取組が進んでいる。
これらの現状を踏まえ、平成22年12月より「栄養成分表示検討会」を開催し、平成23年８月に報告書を取りまとめたところである（別添参考資料 27頁、28頁参照）。報告書には、栄養表示に関する提言・課題が整理されており、栄養表示の義務化に向け、引き続き消費者・事業者等の意見を聞いて、具体的な作業を進めていくべきである旨が記載されている。

論点についての主な考え方

[栄養表示の義務化について]
（考え方５－１－１）
栄養表示の義務化を進める。

（考え方５－１－２）
仮に義務表示を課すとした場合、栄養表示が困難な事業者については、義務化対象から除外するかどうかを検討する。

（考え方５－１－３）
全ての食品に栄養表示をしている事業者は限定的であることから、義務化ではなく、事業者の自主的取組を推奨する。

[対象となる栄養成分について]
（考え方５－２－１）
仮に義務表示を課すとした場合、義務表示の対象とする栄養成分は、エネルギー、ナトリウム（又は、食塩相当量）、脂質、炭水化物、たんぱく質の５成分とする。

（考え方５－２－２）
義務表示の対象とする栄養成分は、最初から５成分全てを義務化するのではなく、エネルギーと食塩相当量の２成分とし、残りは任意表示とする。

5. 栄養表示の義務化について ②

論点５
栄養表示を義務化すべきか。
仮に表示義務を課すとした場合、対象となる栄養成分等は、どのように考えるべきか。

背景（説明）
現行の制度では、表示された含有量は、一定値をもって表示されている場合は、規定の誤差の許容範囲内に、また、下限値及び上限値で表示されている場合は、その幅の中に含まれていなければならない（別添参考資料 29頁参照）。
しかし、惣菜や弁当などについては、素材自体に季節差や地域差による成分のばらつきが生じる上、盛り付け方によっても成分にばらつきが生じるため、現行制度の誤差の許容範囲に従った表示をすることは困難である場合が多い。
また、膨大なアイテム数の食品が速いスピードで流通していく中で、食品事業者の多くを占める中小事業者が、全ての食品を分析して正確な値を確認することは困難であり、実際には、計算値による含有量を表示せざるを得ない場面が多い。
このため、柔軟かつ合理的な許容範囲を設定することを含め、栄養表示は長期にわたる摂取量を知るための目安となる表示であることや商品ごとに栄養成分のばらつきが大きいという特性に応じて、表示しやすい表示値の設定方法について、検討をする必要がある。

[表示値の設定について]
（考え方５－３－１）
合理的な根拠があれば、例えば計算値を表示することができることとし、この場合、誤差が一定の範囲に入っていなくてもよいものとするが、計算値である旨を明示することとする。

（考え方５－３－２）
我が国においては、多くの人がナトリウム（食塩相当量）について過剰な摂取をしているため、ナトリウムについては、誤差の許容範囲の設定を「上限のみ」とする。（別添参考資料 29頁参照）

（考え方５－３－３）
低含有量の場合は、例えば、栄養的に意味がないと考えられる量（〈例〉熱量5kcal）までの範囲に限って、誤差の許容範囲を拡張する。（別添参考資料 30頁、31頁参照）

（考え方５－３－４）
「幅表示」については、引き続き、認めることとする。

補足説明
・考え方５－３－１
「計算値」とは、原料の成分データを用いて計算した結果得られる数値のことである。

・考え方５－３－２
現行制度において、エネルギー、たんぱく質、脂質、炭水化物、ナトリウムについて、一定値をもって表示する場合には、その表示された値と実測値の誤差の許容範囲は、下限が表示された値の－20%、上限が表示された値の＋20%とされている。

・考え方５－３－４
現行制度では、例えば、「エネルギー 100～150kcal」のような一定の範囲を示して成分の値を表示することが認められており、これを幅表示という。なお、幅表示をした場合は、実測値はその幅の中におさまっていなくてはならない。