

内閣府請負調査

消費者の安心・安全確保に向けた
海外主要国の食品に関する制度に係る総合的調査
報告書

<各国報告書編>

平成 21 年 3 月

社団法人商事法務研究会

はじめに

本報告書は、内閣府からの委託により、平成 20 年度に弊会が実施した「消費者の安心・安全確保に向けた海外主要国の食品に関する制度に係る総合的調査」報告書である。

昨今、原産地偽装や賞味期限、消費期限の改ざんなど、フードチェーン全体に対する多大な不信感を招くような事件が多発している。また、従来は想定してこなかったような、意図的に人体に影響を与える物質を混入したと思われる事件が発生してきている。

本調査では、消費者の安心・安全の確保の観点から我が国の食品制度のあり方を今後、検討するための基礎材料とするため、下記の調査項目につき、アメリカ、カナダ、オーストラリア、韓国、欧州委員会、フランス、イギリス、スウェーデンにおける体制整備やその具体的運用状況を調査すべく、文献等による事前調査を経て、現地での担当機関へのインタビューや店頭調査等を実施した。今後の施策の検討の一助にいただければ幸いである。

- (1) 調査対象国において食品表示の主要法令が所掌している表示の体系及び具体的運用状況
- (2) 調査対象国がとっている意図的混入防止に向けた食品防御体制整備の状況

最後に、報告書は学識経験者からなる研究会の成果をとりまとめたものである。大変お忙しいにもかかわらず調査に協力いただいた委員の皆様をはじめ、関係者の方々にあらためて深謝申し上げる次第である。

平成 21 年 3 月

社団法人 商事法務研究会

消費者の安心・安全確保に向けた海外主要国の食品に関する制度に係る総合的調査

委員名簿（五十音順、敬称略）

座長	丸井英二	順天堂大学医学部公衆衛生学教室 教授
委員	板倉ゆか子	消費生活アナリスト（元国民生活センター調査役）
	工藤春代	京都大学大学院農学研究科 助教
	戸部依子	日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会 食生活特別委員会委員長
	藤田 哲	藤田技術士事務所 技術士・農学博士
	山口由紀子	相模女子大学人間社会学部 准教授
オブザーバー	薄井香織	社団法人日本食品衛生協会（(株)東京サラヤ出向中） 博士（学術）、消費生活アドバイザー
調査研究チーム	櫛橋明香	東京大学大学院博士課程
	畑中綾子	東京大学公共政策大学院特別研究員

概要

1. 調査目的

近年、原産地偽装や賞味期限、消費期限の改ざんなど、フードチェーン全体に対する多大な不信感を招くような事件が多発しており、信頼回復の手段として、消費者のための分かりやすい表示制度がもとめられている。こうした中、国民生活審議会による「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて（意見）」において、食品表示制度については「一般的な食品表示から安全表示、機能表示、健康食品表示などを包含するものとして、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）』）について、不当利得の剥奪の制度も含めて検討すべきである」との提言がされていた。

また、残留のレベルを超えた農薬が食品から検出されるという事案や意図的に人体に影響を与える物質を混入したと思われる事案が発生している。このような事案に対しては、食品防衛という概念を踏まえ、食の安全に関する体制の再構築を図ることが課題となっている。国民生活審議会意見でも「現状の検証とともに食品安全における国の役割を再定義しつつ、検査・監視体制の強化の方策について検討すべきである」とされた。

今回の調査は、以上を踏まえ、消費者の安心・安全の確保の観点から食品表示および食品安全の2分野において我が国の制度のあり方を検討するための基礎資料とすることを目的として、海外主要国の食品表示制度及び食品防衛体制について、事前調査及び現地での担当機関へのインタビュー、店頭調査等の現地調査等を行った。

2. 調査方法

- ①EU、英国、フランス、スウェーデン、米国、カナダ、韓国、オーストラリアを調査対象として、各国行政機関等のウェブサイトや各種文献等により、現地調査のための下調べとなる事前調査を実施した。
- ②食品表示制度や食品安全を専門とする有識者からなる「海外食品制度研究会」を設置し、調査項目の共通化やベースとなる知識の共通認識化のための検討会、さらに、現地調査を踏まえた各国制度の比較のための検討会を開催した。
- ③委員の間での問題意識の共有化を図るとともに、現地調査の円滑に進めるために調査項目を統一し、調査対象国の政府機関やヒアリング対象先に送付した（3（2）参照）。
- ④食品防衛制度の概要と各国の対策状況について、専門家からヒアリング調査を実施した。
- ⑤海外現地調査においては、主要行政機関へのヒアリングとともに、現地での店頭調査を実施し、表示の実態がわかるサンプルを収集した（3（3）参照）。

3. 調査内容の概要

（1）調査対象国

OECD諸国の中で、食品表示制度や消費者行政の先進性を重視しつつ、人口や行政システムの我が国との親和性の観点も加え、地域的なバランスを考慮した結果、以下の国・地域を対象とした。

- ①欧州委員会
- ②フランス
- ③イギリス
- ④スウェーデン
- ⑤アメリカ

- ⑥カナダ
- ⑦オーストラリア
- ⑧韓国

(2) 各国の法制・表示実態を比較するため、以下の共通項目を採用した。

○食品表示制度

(制度の全体像)

- ・食品表示を規定している主要法律
- ・食品表示を所管している行政機関(地方自治体の関与含む)
- ・表示制度の役割についての考え方
- ・表示違反等に対する監視体制
- ・表示違反等に対する罰則規定
- ・消費者からの通報への対応状況
- ・食品表示の範囲(別表)(義務表示項目・任意表示項目)
- ・近年、改訂又は新設された表示項目
- ・包装済み食品の定義と包装における表示の場所

(食品表示の個別課題)

- ・期限表示の表示基準
- ・原材料表示の表示基準
- ・原産地表示の表示基準
- ・食品添加物表示の表示基準
- ・アレルギー表示の表示基準
- ・有機農産物表示の表示基準
- ・栄養成分表示の表示基準
- ・照射食品表示の表示基準
- ・遺伝子組換え食品表示の表示基準
- ・健康食品の表示について

○食品安全に対する取組

(取組の全体像)

- ・食品安全を規定している主要法律
- ・食品安全を所管している行政機関(地方自治体の関与含む)

(食品安全のための具体的体制)

- ・トレーサビリティ制度の導入状況
- ・食品安全管理システムの導入状況
- ・国内食品に対する監視体制
- ・輸入食品に対する検疫・検査体制
- ・食品事故等に関する情報収集及び公表の体制

(食品防御(フードディフェンス、バイオテロ等)に対する取組)

- ・食品防御を規定している主要法律

5. 各国報告からの調査総括

各国調査の結果を踏まえ、日本の制度と大きく異なる点を中心に、概括的にその傾向をまとめると以下の通りである。

(1) 食品政策の体系

- 全ての調査国で食品表示規制は基本的に1つの法律に包括的にまとめられていた。さらに食品安全と食品表示を一つの法律として統合している国もあった（スウェーデン、米、カナダ、豪、韓国）。ただし、個別品目の表示規制には別途、法令を設ける国もみられ、特に食肉などはEU、米、カナダ、韓国で別体系となっていた。
- 全ての調査国において食品表示制度の目的は「消費者のための、分かりやすい表示」というものであった。
- 食品行政担当機関については、フランス以外の国では食品の大部分を扱っている中心的機関が存在した（スウェーデン国家食品庁、英食品監督庁、米食品医薬品局、カナダ食品監督庁、豪ニュージーランド食品基準局、韓国食品医薬品安全庁）。これらの機関はリスク管理だけでなく、リスク評価も担当していた。ただし、米、韓国に加え、豪、仏など、表示の法令は一元化されていても、食肉などの表示の法執行に関しては主要食品機関と別の機関が所管している国がみられた。
- 法執行において、地方自治体が主に担っている国（豪、英）と地方自治体の関与が少ない国（カナダ、仏）がみられた。両者が協力して分担している例としてスウェーデン、米、韓国があった。ただし、両者が関わる国でもサーベイランスプログラムを通じて検査・監視の戦略化、一体化を工夫していた。
- 表示義務違反に対する罰則について、全ての調査国で罰金を課しうるが、日本のように報告聴取、命令、罰金の3段階の手続きを取るところはなかった。ただし、軽微な違反と故意などの重大な違反で罰金額を変えている国がみられた（スウェーデン、韓国）。また、違反に対して行政措置（差止）が可能な国は少なかった（カナダなど）。
- 違反行為の調査において、事前通告なく事業所に立入り、押収などの権利が法執行機関に認められている国があった（仏、スウェーデン、韓国など）
- 制度の新設、改善に消費者の声を取り入れるため、パブリックコメント、非公式な意見交換だけでなく、食品行政にかかわる重要な意思決定機関に消費者代表が含まれている国がみられた（米国食品医薬品局食品諮問委員会（事業者代表は議決権なし）および科学委員会、イギリス食品安全庁理事会、フランス国立食品審議会など）
- 一律に規制をするのではなく、消費者や事業者の行動実態やリスクに基づくより良い規制を求める姿勢がみられた（豪、英、欧州委員会など）。

(2) 表示制度の具体的内容

- 義務表示項目については、ほとんどの国で共通していた。

- 文字や表示スペースの大きさなどを提示している国が多くみられた（カナダ、米国（栄養表示など）、韓国）。大きさを提示しない国においても消費者に読みやすく、見やすいことを求めている（欧州各国。なお、新規制案では大きさを規定）。
- 義務表示は包装済みか未包装かを基本的判断基準とする国が全てであった。なお、包装済み食品の定義はほぼ「開封などで内容物を変えることができない食品」というものであった。
- 期限表示については言葉の定義はコーデックス規格を基にしているのもので違いはないが、具体的な判断基準で各国で違いがみられ、したがって、同じ食品群でも（例えば、牛肉、ハム、ヨーグルトなど）国または個々の企業によって「賞味期限」と「消費期限」で違いがみられた。また、「消費期限」を過ぎると販売を禁ずる国がみられた（英、豪など）。
- 販売期限（Sell by）の表示が、多くの国で採用され、実際に店頭の商品にも記載されていた（豪など）。また、韓国では製造年月日が義務表示であるとともに、スウェーデンでは包装日が多くの食品に自主的に付けられていた。
- 原材料表示では、1）水分を含む場合は表示すること、2）重要または特徴的な原材料は総量の中で占める割合を%表示すること、の2点はほとんどの国で義務化されていた（1）はカナダのみ例外）。
- 加工食品において、原料原産地表示で外国の国名を書くことになっている国は韓国を除き見られなかった（欧州委員会では任意表示ながら統一ルール案を公表）。一方、国産（Product ofまたはMade in）の定義を明確にする国がみられる（カナダ、豪）。
- 食品添加物は全ての国で基本的に全ての食品添加物について一般名称および機能・用途を記すことが求められていた。
- アレルギー表示は対象となる物質に違いはあるが、全ての国で義務化されていた。ただし、含有の可能性の記載（may contain）については、否定的な国（米）と肯定的な国（英、スウェーデン、カナダ）があった。
- 肥満や生活習慣病などの増大を受けて、栄養成分表示を義務化する国が増えている（欧州以外の米、カナダ、豪、韓国では導入済み。欧州でもE Cが新規則指令案の中で義務化を提案）
- 「新鮮な」「伝統的な」「純粋な」などの優良誤認を与える表現についてはその用語が使える要件を具体的に示している国が多くみられた（豪、カナダ、スウェーデンなど）
- いわゆる健康食品の定義や範囲は、医薬品の一部で扱う国もあるなど、国によって異なっていた。一方、栄養または健康強調表示については具体的な例示を示してそれ以外は禁止する国が多くみられた（欧州各国、米、カナダなど。豪州も新規則案が提案されている）。

(3) 食品防御への対応

- 食品安全とは別に食品防御のための特別な法令を策定しているのは米国のみであった。
- ほとんどの国は食品安全の延長線で意図的な混入に対応しているが、テロ対策の一環として食品テロを検討している国もみられた（英、カナダなど）。なお、スウェーデンでは食品法に「破壊活動（意図的混入など）」を防止するための規制導入を食品当局に求めている。
- 意図的混入への対処としてはデータ収集と迅速な対応の重要性を多くの国が主張していた。例えば、欧州でのRASSF（食品・飼料早期警告システム）、米CDCのフードネット、豪のオーギーネットなどによる対応が挙げられる。
- 食品安全管理システムについては多くの国で食品関連事業者にHACCPまたはそれに準じるシステム導入が義務化されていた（欧州各国、豪、韓国）。また、食品遡及制度として一歩前、一歩後といった形で食品の製造・流通・販売の流れを記録し、保管を求める制度が米、欧州で導入済みである。

以 上

目 次

<各国報告書編>

第1章 欧州委員会	(工藤 春代)	1
食品政策の全体像		1
食品表示制度		3
食品防御に対する取組について		30
画像資料		37
第2章 フランス	(工藤 春代 / 調査協力: 櫛橋 明香)	43
食品政策の全体像		43
食品表示制度		48
食品防御に対する取組について		60
画像資料		73
第3章 スウェーデン	(戸部 依子 / 調査協力: 畑中 綾子)	83
食品安全に関する所管機関		83
食品表示に関する法律等		85
食品表示規制に関する法令の内容		87
食品の検査・監視体制		99
食品防御に対する取り組み		102
画像資料		104
第4章 イギリス	(戸部 依子)	129
食品政策の全体像		129
食品表示制度		130
食品の安全性確保のための管理		146
食品防御に対する取組について		149
画像資料		152
第5章 アメリカ	(山口由紀子)	183
食品政策の全体像		183
食品表示制度		189
食品防御に対する取組について		214
画像資料		229

第6章 カナダ	(山口由紀子 / 調査協力：畑中 綾子)	263
食品政策の全体像		263
食品表示制度		267
食品防御に対する取組について		290
画像資料		296
第7章 オーストラリア	(板倉ゆか子)	319
食品政策の全体像		319
食品表示制度		324
食品防御に対する取組について		353
画像資料		359
第8章 韓国	(藤田 哲)	389
食品政策の全体像		389
食品表示制度		391
食品防御に対する取組について		403
画像資料		411
まとめ	(丸井 英二)	445

各国比較表

<参考資料編>

ヒアリング調査の記録

各国の法令（仮訳）

- ・ EC 一般食品表示指令 (Directive 2000/13/EC)
- ・ フランス消費法典<抜粋：食品表示> (Code de la consommation R112-1~R112-31)
- ・ スウェーデン 食品庁による食品の表示規則 (LIVSFS 2004:27)
- ・ 韓国 食品等の表示基準 (食品医薬品安全庁告示第 2008-66 号)