

# 食品表示に関する行政評価・監視 結果に基づく勧告

平成15年1月

総務省

## 前書き

食品表示については、食品の品質に関する適正な表示を行わせることによって消費者の選択に資するため、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。以下「JAS法」という。)等に基づき、1) すべての食品に対する品質表示の義務付け、2) すべての生鮮食品に対する原産地表示の義務付け、3) 有機農産物の生産農家としての認定を受けた者が有機JASマークの表示を付したものの以外への「有機」の表示の禁止等の規制が行われている。

また、JAS法以外にも、公衆衛生の見地から、食品衛生法(昭和22年法律第233号)において食品、添加物等に関する表示基準が、公正な競争を確保する見地から、不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律第134号)において不当な表示の禁止等がそれぞれ定められており、それぞれの目的に応じ、規制が行われている。

しかしながら、近年、食品の多様化、産地の国際化等の進展及び食品の安全性に対する消費者の関心の一層の高まりに伴い、消費者が自らの判断で適切に商品を選択することが可能となるよう、食品に関する正確で分かりやすい表示が一層求められている。特に、食肉の原産地偽装表示等の不正表示が相次いで発覚したこともあり、食品表示に対する信頼性の確保が求められている。

この行政評価・監視は、以上の状況を踏まえ、品質表示基準制度、有機農産物及び有機農産物加工食品に係る検査認証制度等の適正な運営等を図る観点から、その実態を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

## 目次

- 1 食品表示に係る制度の見直しの状況(実態)
  - (1) 食品表示に係る制度の概要
  - (2) 食品表示を巡る新たな行政の取組
  - (3) アンケート調査結果等にみられる消費者等の期待
- 2 食品表示に係る制度の運営の適正化
  - (1) 食品表示の適正化等
    - ア 食品表示の適正化
    - イ 指導監督業務の適切化
  - (2) 有機農産物等に係る検査認証制度の運営の適正化
    - ア 登録認定機関における業務の適正化
    - イ 登録認定機関に対する監査の適正化

---

### 1 食品表示に係る制度の見直しの状況(実態)

#### (1) 食品表示に係る制度の概要

食品表示は、消費者が食品の内容を正しく理解した上で選択し、又はそれを適正に使用するための重要な情報源であることから、消費者にとって必要な情報が分かりやすく、かつ正しく表示されることが求められる。このため、食品表示については、一般消費者の商品選択に資すること等を目的とした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。以下「JAS法」という。)、食中毒など飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、公衆衛生の向上及び増進に寄与することを目的とした食品衛生法(昭和22年法律第233号)等において、それぞれの目的に応じ、具体的な表示事項、表示方法等が定められている。

#### ア JAS法

JAS法では、食品の品質に関する表示の適正化を図り一般消費者の選択に資するため、農林水産大臣は、食品の品質に関する表示について、製造業者又は販売業者(以下「事業者」という。)が守るべき基準(以下「品質表示基準」という。)を定めなければならないことを規定している(第19条の8)。この規定を受け、農林水産省は、その具体的な表示事項、表示方法等を示した「加工食品品質表示基準」(平成12年農林水産省告示第513号)、「生鮮食品品質表示基準」(平成12年農林水産省告示第514号)、「玄米及び精米品質表示基準」(平成12年農林水産省告示第515号)、「水産物品質表示基準」(平成12年農林水産省告示第516号)、「遺伝子組換えに関する表示に係る加工食品品質表示基準第7条第1項及び生鮮食品品質表示基準第7条第1項の規定に基づく農林水産大臣の定める基準」(平成12年農林水産省告示第517号。以下「遺伝子組換えに関する品質表示基準」という。)等を定めている。

また、平成11年7月にJAS法の改正が行われ、有機農産物(注)及び有機農産物加工食品(以下「有機農産物等」という。)については、有機農産物等の日本農林規格(JAS)を定め、農林水産大臣の登録を受けた機関(登録認定機関)により認定を受けた生産者等がその生産・製造した有機農産物等に自ら有機JASマークを付すことができることとするとともに、有機JASマークを付したものでなければ有機である旨の表示をしてはならないこととし(第19条の10)、13年4月1日から施

行されている。

(注) 化学的に合成された肥料及び農薬の使用を避けることを基本として、播種又は植付け前2年以上(多年生作物にあっては、最初の収穫前3年以上)の間、堆肥等による土づくりを行ったほ場において生産された農産物

#### イ 食品衛生法

食品衛生法は、飲食に起因する衛生上の危害の防止を図るため、厚生労働大臣が食品、添加物等について表示の基準(以下「表示基準」という。)を定めることができることとし、基準が定められた食品、添加物等については、その基準に合う表示がなければ、販売することはもちろん、販売のために陳列すること、営業において使用することも禁止している(第11条)。具体的な表示基準は、食品衛生法施行規則(昭和23年厚生省令第23号)等により、適用される品目ごとに定められている。

#### ウ その他の法律

食品表示について規定した法律としては、JAS法、食品衛生法のほか、1) 不当な表示の禁止等を規定した不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律第134号)、2) 特別の用途に適する旨の表示や栄養成分又は熱量に関する表示の方法等について規定した栄養改善法(昭和27年法律第248号)、3) 消費者を誤認させる表示の禁止等を規定した不正競争防止法(平成5年法律第47号)等がある。

#### エ 特別栽培農産物に係る表示ガイドライン

農薬又は化学肥料を全く使用しない、あるいは一定程度削減して栽培された無農薬栽培農産物、減農薬栽培農産物等の特別栽培農産物については、消費者の適正な選択に資するため、「特別栽培農産物に係る表示ガイドライン」(平成4年10月1日付け4食流第3889号総合食料局長、生産局長、食糧庁長官通知。以下「ガイドライン」という。)において、表示項目が定められているが、ガイドラインはJAS法に基づく品質表示基準ではないため、法的強制力はない。

#### (2) 食品表示を巡る新たな行政の取組

平成14年1月以降、食肉の原産地偽装表示等の不正表示が相次いで発覚し、消費者の食品表示に対する信頼が大きく損なわれ、その信頼を回復させることが喫緊の課題となっている。

このため、関係行政機関等において、消費者の食品表示に対する信頼を回復させる各種の取組が行われている。その主なものは次のとおりである。

#### ア 食品安全行政に関する関係閣僚会議による検討

「食品安全行政に関する関係閣僚会議」は、食品の安全性の確保に必要な新たな行政組織の在り方を中心とした具体案を作成するために、平成14年4月5日から開催されているもので、同年6月11日に、今後の食品安全行政の在り方について、次により見直しを図ることを決定した。

- 1) 消費者の健康保護を最優先に、食品安全行政にリスク分析手法を導入し、食品の安全に関するリスク評価を行う食品安全委員会(仮称)を新たに設置する。
- 2) 消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律として食品安全基本法(仮称)を制定するとともに、同法に則し、食品の安全性にかかわる関連法について検討し、所要の改正を行う。  
また、食品安全委員会設置のための法案及び食品安全基本法案を平成15年の通常国会に提出するとされ、同年6月11日、内閣官房に食品安全委員会(仮称)設立等準備室が設置されている。

#### イ JAS法の改正

農林水産省は、消費者への情報提供及び品質表示基準に基づく表示の実効性確保の観点から、i.) 指示に従わない場合の公表の規定を削除し、必要なとき

に公表を可能とすること、及びii.)表示に関する命令に違反した者に対する罰則を、自然人については1年以下の懲役又は百万円以下の罰金に、法人については1億円以下の罰金に強化することを内容としたJAS法の改正法案を第154回国会に提出した。当該改正法案は、平成14年6月7日に可決成立し、同年7月4日から施行されている。

#### ウ 食品の表示制度に関する懇談会による検討

厚生労働省及び農林水産省は、内閣府及び公正取引委員会の参画、消費者等関係者の参加を得て、食品表示に係る制度について一元的に検討し、その在り方についての今後の検討に反映させるため、「食品の表示制度に関する懇談会」を平成14年6月7日以降開催し、5回の会合を経て、同年8月20日に、次の事項を主な内容とする「中間取りまとめ」を公表している。

- 1) 義務表示項目については、多くの消費者にとって商品選択の上で重要なものと、衛生上の事故・危害の防止のために事業者に行わせる必要があるものとするのが適当である。基本的には現行の義務表示項目の維持が適当であるが、個別の表示内容等につき本懇談会とは別の消費者、事業者等関係者を交えた場で更に具体的検討を行うことが必要である。
- 2) 任意表示のうち、特定の項目を記載する場合に併せてその表示方法が義務付けられるものについては、義務表示項目の見直しと併せてその内容を検討すべきである。
- 3) 複数の法律において用語や定義などが異なっている表示項目等については、表示を見る消費者、表示を行う事業者の分かりやすさを考え、速やかに整合性の確保に向けて検討に着手すべきである。特に、消費期限や賞味期限及び品質保持期限については、関係府省で速やかに定義や用語の統一を図る必要がある。
- 4) 各表示制度について一覧できるパンフレット等の作成等を各府省が連携して積極的に行うことが必要である。
- 5) 相談窓口の一元化(ワン・ストップ・サービス)を進めるべく、関係府省で速やかに検討することが必要である。

この中間取りまとめの提言を受け、厚生労働省、農林水産省等は、分かりやすい食品表示の実現のため、i.)食品衛生法に関する審議会とJAS法に関する調査会の共同会議を開催(第1回会議は平成14年12月11日開催)し、両法に共通する表示項目等の整合性を図ること、ii.)共通パンフレットを作成すること、iii.)一元的な相談窓口を設置(14年12月16日設置)すること等の取組を連携して行うこととした。

#### エ トレーサビリティシステムの構築

農林水産省では、i.)食品の生産から消費に至る一貫した安全性の確保に加え、多様な消費者のニーズに対応した適切な情報を提供し、消費者の合理的な選択に資することが必要となってきていること、及びii.)いったん、食中毒等が発生すると、その原因及び汚染食品の流通経路の特定に時間を要するため、その間の消費者の不安を最小限に抑え、風評被害による食料消費の減退を回避するための対策の確立が急務であることから、食品の生産・製造方法等の情報をバーコード等により食品とともに流通させ、消費者のニーズに応じた商品情報を提供するとともに、食中毒等が発生した場合の迅速な原因究明等にも活用できるシステムを開発する「安全・安心情報提供高度化事業」に平成13年度から取り組んでいた。しかし、BSE(牛海綿状脳症)や食品に関する虚偽表示事件が発生したことから、同省は、牛肉についてのトレーサビリティシステム(いつ、どこで、どのように生産・流通されたのかなどについて消費者がいつでも把握できる仕組み)の構築に緊急的に取り組むこととし、その実証試験を全国農業協同組合連合会等を実施主体として平成14年2月から実施している。

さらに、農林水産省では、「食」と「農」に関する様々な課題が顕在化してきており、農林水産施策を大胆に見直す改革が急務となっていることから、消費者保護を第一とし、「食」の安全と安心の確保に向けた農林水産施策の抜本改革を行う

上での設計図として、平成14年4月11日に「『食』と『農』の再生プラン」を公表するとともに、その具体的な取組内容を示した「工程表」を同年6月28日に公表している。

これらの中で、農林水産省は、食の安全と安心の確保を図るための手段の一つとして、トレーサビリティシステムを平成15年度から本格的に導入し、これを実効あるものとするため、食品生産行程履歴の日本農林規格を制定するとしている。特に、牛肉については、牛の品種、飼養地、生年月日等の情報が把握できる個体識別番号の表示を流通段階すべてに義務付ける法案を15年の通常国会へ提出することを予定している。

トレーサビリティシステムに関する取組は、国のみならず、地方公共団体、民間企業等においても行われており、今回、トレーサビリティシステムに関する取組を行っている35団体についてその実施状況を調査したところ、地方公共団体、生活協同組合、大手百貨店等30団体が牛肉に関するトレーサビリティシステムの構築に取り組んでいるほか、牛肉以外の食肉、野菜あるいは米に関するトレーサビリティシステムの構築に取り組んでいる団体も11団体みられた。

#### オ ガイドラインの見直しに関する検討

ガイドラインについては、財団法人農産業振興奨励会が、農林水産省の助成を受けて、平成13年3月に取りまとめた特別栽培農産物の表示に係る栽培基準についての提案において、

- 1) 無農薬栽培農産物は、栽培前歴を問題としていないにもかかわらず、消費者に有機農産物よりも「安心なものである」との誤解を与えている、
- 2) ガイドラインには法的強制力がなく十分に遵守されていない可能性がある等が課題として挙げられており、また、農林水産省等へも消費者から「減農薬栽培農産物の定義が分かりにくい」などの声が寄せられていた。

このため、農林水産省は、ガイドラインの見直しを含め、特別栽培農産物の表示の在り方についての検討を社団法人日本農林規格協会に委託し、同協会は、平成13年10月24日に「特別栽培農産物表示手法検討委員会」を設置した。同委員会は、特別栽培農産物に対する消費者の意識を把握するための調査、都道府県からのヒアリング等を行いつつ、特別栽培農産物の表示について検討を重ね、平成14年6月12日に「中間整理」を公表した。さらに、これに対する意見及び特別栽培農産物に代わる名称の募集を同年6月12日から28日にかけて行い、これらの結果を踏まえ、ガイドラインの改正の方向について、次の事項を主な内容とする最終的な報告を同年11月8日に取りまとめた。

- 1) 無農薬栽培農産物、無化学肥料栽培農産物などという現行の名称については、消費者が選択する際に、より端的に、より分かりやすい名称とするため公募を行い、その内容を踏まえて検討した結果、「特別栽培農産物」と決定した。
- 2) 表示項目については、現行のガイドラインと同様とするが、表示の信頼性を確保するため、確認責任者の第三者性を高める必要がある。

#### (3) アンケート調査結果等にみられる消費者等の期待

今回、当省が、消費者が食品表示に関して有している意識等を把握するため、平成14年5月に消費者3,000人を対象に食品表示に関するアンケート調査を実施したところ、次のとおり、消費者が現行の食品表示に係る制度における表示基準やガイドライン等に基づく表示について、不十分ないし不満足としている状況等がみられた。

- 1) 生鮮食品(農産物、畜産物、水産物及び精米)及び加工食品の表示について、現在の表示で十分と回答した者は、農産物で7パーセント、畜産物で4パーセント、水産物で8パーセント、精米で16パーセント、加工食品で9パーセントとなっている。また、新たに表示を義務付けてほしい事項については、農産物では「出荷日又は収穫日」を挙げた者が62パーセント、加工食品では「原料原産地」を挙げた者が61パーセントとなっている。
- 2) 遺伝子組換え食品に関する表示について、全体の84パーセントが「遺伝子組換えが行われた農産物を原材料として使用しているのであれば、使用した量の多少

にかかわらず、遺伝子組換えに関する表示をしてほしい」と回答している。  
3) ガイドラインによる特別栽培農産物の一つである「無農薬栽培農産物」とJAS法に基づく「有機農産物」について、全体の61パーセントが「無農薬栽培農産物の方が、その名称から有機農産物より安心なものであるとの印象を受ける」と回答している。

今後、関係行政機関において、食品の表示制度に関する懇談会の「中間取りまとめ」等を踏まえ、食品について表示すべき項目等食品表示に係る現行制度の見直しを行うに当たっては、これら消費者の意見にも十分配慮することが望まれる。

また、当省が、トレーサビリティシステムに関する取組を行っている団体を中心にトレーサビリティシステムに対する課題等を聴取したところ、i.) トレーサビリティシステムの導入に伴うコストの負担等について、生産者や消費者に十分説明の上、理解を得ることが必要である、ii.) 消費者にとって分かりやすい仕組みとしてほしい、iii.) 提供する情報の内容が正しいことが証明される必要がある等の意見がみられた。

今後、関係機関において、トレーサビリティシステムの構築に取り組むに当たっては、これらの意見等に十分配慮することが望まれる。

## 2 食品表示に係る制度の運営の適正化

### (1) 食品表示の適正化等

#### ア

#### 食品表示の適正化

農林水産省は、JAS法に基づき、食品の種類別に、その具体的な表示事項、表示方法等を示した品質表示基準を定めている。

一方、厚生労働省は、食品衛生法に基づき、食品、添加物等に関して必要な表示基準を定めている。

有機農産物等の表示については、JAS法により、有機JASマークを付した農産物又は農産物加工食品でなければ有機である旨の表示をしてはならないこととされている(第19条の10)。

特別栽培農産物(無農薬栽培農産物、無化学肥料栽培農産物、減農薬栽培農産物及び減化学肥料栽培農産物の総称)の表示については、ガイドラインにおいて、無農薬栽培農産物等の名称を表示する場合は、併せて、ガイドラインに定める事項を一括して表示することとされているが、法的強制力は有していない。

しかし、この表示の仕組みは、農林水産省が創設したものであり、「農林水産省ガイドラインによる」旨の表示がなされる以上、食品表示に対する消費者の信頼性を確保する観点から、ガイドラインに定める事項を表示させる必要がある。

農林水産省の遺伝子組換えに関する品質表示基準においては、分別生産流通管理(注)が行われたことを確認した遺伝子組換えでない農産物及びこれを原材料とする加工食品については、「遺伝子組換えでない」旨の表示を行うことについては任意となっている。しかし、遺伝子組換え農産物及びこれを主な原材料とする加工食品については、「遺伝子組換えである」旨の表示を行うことが、分別生産流通管理が行われていない農産物及びこれを主な原材料とする加工食品については、「遺伝子組換え不分別である」旨の表示を行うことが義務付けられている。

(注) 遺伝子組換え農産物及び遺伝子組換えでない農産物を生産、流通及び加工の各段階で混入が起こらないよう管理し、そのことを証明する書類により明確にした管理の方法

また、「遺伝子組換えに関する品質表示基準の施行について」(平成12年6月10日付け12食流第1775号食品流通局長通知、一部改正(平成13年3月19日付け12総合第1115号総合食料局長通知))において、分別生産流通管理の具体的な管理及び証明の方法については、同通知の別紙「バルク輸送される北米産の非遺伝子組換え大豆及びデント種の非遺伝子組換えトウモロコシの分別生産流通管理の指針」(以下「指針」という。)に即した管理及び確認が適切に実施されていれば、遺伝子組換えに関する品質表示基準で規定する遺伝子組換えでない農産物の分別生産流通管理が行われたこととなるとされており、さらに、指針により、流通の各段階において分別生産流通管理を行ったことを確認した旨の証明書

(以下「分別管理証明書」という。)を取引の相手方に発行し、かつ、当該証明書を受け取った者は2年以上保存することとされている。

一方、厚生労働省では、平成13年3月に食品衛生法施行規則を改正し、遺伝子組換え食品について、遺伝子組換えに関する品質表示基準と同様の表示を義務付けている。

今回、百貨店、スーパー及び専門店における生鮮食品等について、品質表示基準等に基づく表示の実施状況等を店頭において実地に調査した結果は、次のとおりである。

(ア) 調査した百貨店(47店舗)、スーパー(251店舗)及び専門店(青果店、鮮魚店及び精肉店)(250店舗)における1)生鮮食品(農産物、水産物及び畜産物)、玄米・精米及び加工食品(豆腐、みそ、しょうゆ、大豆油、畜産物缶詰及び漬物)の表示の実施状況、2)有機農産物等の有機JASマークの表示の実施状況、3)特別栽培農産物である旨の表示を行っている農産物の表示の実施状況についてみたところ、次のような状況がみられた。

1) 生鮮食品では92,857点中10,708点(11.5パーセント)、玄米・精米では4,736点中127点(2.7パーセント)、加工食品では46,300点中4,218点(9.1パーセント)において、名称及び原産地が表示されていない等品質表示基準に沿った表示が行われていない。

また、食品衛生法施行規則に基づく加工食品の表示の実施状況をみると、46,300点中758点(1.6パーセント)において、品質保持期限、保存方法等が表示されていない等当該規則に沿った表示が行われていない。

さらに、生鮮食品については、品質表示基準において、販売業者自らが名称及び原産地を表示することと定められているが、調査した店舗における表示の実施状況を店舗種類別にみると、百貨店では16,787点中586点(3.5パーセント)、スーパーでは66,423点中4,981点(7.5パーセント)、専門店では9,647点中5,141点(53.3パーセント)において、品質表示基準に沿った表示が行われていない。

品質表示基準等に沿った表示を行っていない理由については、463店(百貨店及びスーパー253店、専門店210店)中79店(17.1パーセント。百貨店及びスーパー14店、専門店65店)が「表示制度自体を知らない」又は「制度の存在は知っているが内容を十分に承知していない」としている。

2) 有機である旨の表示が行われている農産物及び農産物加工食品における有機JASマークの表示については、1,209点中130点(10.8パーセント)において、当該表示が行われていない。

3) 特別栽培農産物である旨の表示を行っている農産物におけるガイドラインに定める事項の表示については、一括表示事項のすべて又は一部が表示されていないものの割合が1,454点中1,125点(77.4パーセント)に上っている。

(イ) 遺伝子組換えに関する表示を行うこととされている加工食品の代表として豆腐を選定し、原料として輸入大豆を使用している豆腐の製造業者(遺伝子組換え情報を表示していない190業者)の分別管理証明書の保存状況についてみたところ、44業者では保存されていたが、46業者においては次のような状況となっている。

1) 20業者においては、i.)過去の取引の際に入手したもののみを保存していたり、年に1回だけ入手している等大豆を購入する度ごとの分別管理証明書の入手及び保存がなされていない、ii.)輸入業者等の発行したものの写しのみ入手し、直接の取引先である卸売業者の分別管理証明書を保存していない等の状況となっている。

2) 26業者においては、分別管理証明書を保存していない。

また、分別管理証明書を適正に保存していない事業者においては、i.)2年間保存しなければならないことを承知していない、ii.)取引を行っている卸売業者を信頼しており要求していない等としている。

したがって、厚生労働省及び農林水産省は、食品における適正な表示の実施及び表示に対する信頼性を確保する観点から、次の措置を構じる必要がある。

- 1) 品質表示基準等について周知、指導等を効果的に行うことにより、製造業者、販売業者等における適正な表示の実施を徹底させること。
- 2) 遺伝子組換えに関する表示を行うこととされている加工食品の製造業者に対し、遺伝子組換えに関する表示制度の周知、指導等を行うことにより、分別管理証明書の適正な保存を遵守させること。

#### イ 指導監督業務の適切化

農林水産省はJAS法に基づき、また、厚生労働省は食品衛生法に基づき事業者に対する指導監督を実施している。

農林水産省、都道府県等は、平成11年7月のJAS法の改正により、すべての食品について品質表示が義務付けられたことから、事業者に対する新しい表示制度の周知を図るとともに、新しい表示制度に基づく適正な表示の確保を図る観点から、巡回調査、立入検査等を通じた事業者への指導監督を実施している。

- 1) 巡回調査は、農林水産省、都道府県等の職員が小売店を巡回しながら、目視等により表示事項を調査し、口頭又は文書により必要な指導等を行うものであるが、JAS法上は明確な規定が存在しないため、農林水産省は、農林水産省設置法(平成11年法律第98号)第4条第5項に基づき巡回調査を実施している。

また、独立行政法人農林水産消費技術センター(以下「センター」という。)では、独立行政法人農林水産消費技術センター法(平成11年法律第183号)第10条第1項第3号及び第5号に基づき、本部センター及び7地域センター(以下「地域センター」という。)において巡回調査を実施しており、さらに、都道府県等のJAS担当部門では、独自の規定、農林水産省からの調査の要請等により巡回調査を実施している。

- 2) 立入検査は、JAS法第20条第2項に基づき、農林水産大臣が必要と認める場合に工場、店舗等に立ち入り、表示状況について帳簿、書類等を検査するものであり、立入検査により違反が確認された場合は、違反事業者に対し、同法第19条の9に基づく指示を行うことができ、指示に従わない場合は、その指示に係る措置をとることを命令することができる。また、命令に従わない場合には同法第24条及び第25条に基づき罰則を科すことができる。

JAS法及び農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律施行令(昭和26年政令第291号)においては、農林水産大臣、地方農政局長及び都道府県知事がそれぞれ立入検査を実施することとされており(法施行令第30条及び第31条)、また、農林水産大臣はセンターに立入検査を実施させることができることとされている(法第20条の2)。

また、米穀に関しては、食糧事務所がその生産、流通等に関する専門的な知見を有していることから、農林水産省は、「農林水産省行政文書決裁規則の運用について」(平成13年1月6日付け12文第200号大臣官房文書課長通知)を改定し、平成13年4月より農林水産大臣が行う事業者に対する立入検査、指示等の業務について、食糧事務所長に権限を委任している。

一方、都道府県、政令市等における食品衛生担当部門(保健所を含む。)は、表示基準に基づく表示の実施状況について、食品衛生法第17条に基づく食品関係営業施設及び国内流通食品に対する検査の一部として、また、厚生労働省の通知に基づく、食品、添加物等の夏期及び年末の一斉取締りにおける立入検査等の一部として、事業者に対する調査及び指導監督を行っている。

今回、平成13年度における関係行政機関等の事業者に対する食品表示に関する指導監督業務の実施状況を調査した結果は、次のとおりである。

- (ア) 食糧事務所(23事務所)、地域センター(8地域センター)及び都道府県等(23都道府県及び1市)のJAS担当部門における巡回調査の実施状況をみると、対象事業者の選定や違反事業者からの改善報告の徴収等の措置が適切に行われていない等の事例が次のとおりみられた。



- 1) 2年連続して調査対象としていない店舗がある一方で、平成12年度における巡回調査の結果で適正に表示が行われていた店舗を13年度も調査対象に選定している、調査点数が少なくなるとの理由で専門店を調査対象に含めていない等巡回調査の対象とする事業者の選定が不適切となっている(1食糧事務所及び4都道府県等)。
  - 2) 巡回調査において確認された不適正な表示について、違反事業者に対する口頭又は文書による改善指導を行っているが、i.)改善報告の徴収、再調査の実施等による違反事業者の改善措置状況の確認が不十分(9食糧事務所、6地域センター及び8都道府県等)、ii.)改善指導を実施した後、違反事業者の改善措置状況を確認するまでに長期間を要しており、確認の実施が遅すぎる(5食糧事務所、1地域センター及び1都道府県等)、及びiii.)複数回にわたって口頭指導を実施したにもかかわらず、改善がみられない事業者に対して、文書指導、指示書の発出等の措置を講じていない(1都道府県等)。
  - 3) 食糧事務所及び地域センターにおいては、i.)巡回調査結果の記録又は報告様式に改善報告の督促等の経過について記載する欄を設けておらず、また、ii.)巡回調査において確認された不適正な表示について、違反業者に対する指導、改善報告の徴収等の作業を担当者任せにしており、巡回調査の実施から改善措置状況の確認までの適切な進行管理が行われていない。
- (イ) 地方農政局(7局)、地域センター及び都道府県においては、関係機関における円滑かつ効率的な業務遂行に資するため、巡回調査、立入検査等に係る情報を積極的に提供することが必要と考えられるが、それらの情報を関係機関に提供していない事例が次のとおりみられた。
- 1) センターは、JAS法第20条の2に基づき実施した立入検査の結果については、センター理事長名にて農林水産大臣に報告しているが、事業者に対する日常的な指導監督は各地域センターが行っており、継続して指導を実施していくためには、農林水産省の行った事業者に対する措置等の内容、事業者の改善措置状況等について、各地域センターも把握しておくことが重要である。  
しかし、農林水産省が報告に基づき行った指示等の内容、指示等に対する事業者からの改善報告等の情報は、センターにはフィードバックされていない。
  - 2) センターでは、「平成13年度生鮮食品品質表示基準遵守点検指導業務実行計画」において、巡回調査の結果は地方農政局等及び地方農政局等を通じ都道府県へ通知するものとしており、都道府県にとって、所管する事業者に係る情報を把握することは、巡回調査の計画作成、重点的に指導監督を実施すべき事業者の把握等において有益である。  
しかし、全国8地域センターのうち、4地域センターにおいては定期的に調査結果を取りまとめ、地方農政局に情報提供しており、地方農政局はセンターから提供された情報を更に管内都道府県に対し提供しているが、4地域センターでは情報提供を行っていない。
  - 3) 公正取引委員会、厚生労働省及び農林水産省の3省は、平成14年2月19日に「食品表示関係3省連絡会議」を設置し、相互の情報提供、協力体制の構築等の連携を図っていくこととしている。  
また、農林水産省は、「食品表示に関する各種情報を受ける窓口(食品表示110番)の設置等について(要請)」(平成14年2月13日付け13総合第4666号総合食料局長通知)を発出し、各都道府県のJAS担当部門に対し、各種情報の受付窓口の運用に際し他法令所管部門との連携を確保するよう要請している。  
一方、厚生労働省は、各都道府県等の食品衛生担当部門に対し、「食品衛生法に基づく適正な表示の徹底について」(平成14年3月8日付け食企発第0308001号、食監発第0308001号医薬局食品保健部企画課長、監視安全課長通知)を発出し、他法令に関する違反及び疑いがある事例を確認した場合に関係部門に連絡する等の連携を図るよう要請している。

都道府県が巡回調査を実施するに当たっては、関係部門の指導状況等も踏まえた上で実施することが効果的かつ効率的と考えられることから、他法令に関する違反事例等にとどまらず、所管法令に基づき実施した指導等に係る情報を共有することが重要である。

しかし、他部門の所管法令に関する情報の提供状況についてみると、相互に情報提供を行っているのは2県にとどまっており、約半数に当たる11都道府県においては、これらの情報の提供を行っていない。

さらに、調査した都道府県のJAS担当部門及び食品衛生担当部門において、実施した指導等に係るすべての情報を相互に提供しているものは皆無となっている。

- (ウ) 都道府県(23都道府県)及び政令市等(21保健所設置市区)の食品衛生担当部門が、食品衛生法第17条に基づき実施した検査等により把握した表示基準の違反事業者に対する都道府県、政令市等の措置等の状況をみると、i.)事業者の改善措置状況の確認を行っていないもの(5県市)、及びii.)事業者の改善措置状況の確認等に係る記録を残しておらず、当省の調査においてその実績の有無等が確認できなかったもの(4県市)がみられた。

したがって、厚生労働省及び農林水産省は、指導監督に係る業務の適切化を図る観点から、次の措置を講じる必要がある。

- 1) 農林水産省は、巡回調査について、対象事業者の効果的な選定や違反事業者の改善措置状況の確実な確認を行う等適切に実施すること。

また、センターにおける巡回調査について、センターが同様の措置を講じるよう所要の措置を講じること。

さらに、都道府県に対し、巡回調査について同様の措置を講じるよう助言すること。

- 2) 農林水産省は、立入検査結果に基づく事業者に対する措置内容等の情報をセンターに提供するとともに、センターが実施した巡回調査の結果を把握し、都道府県に対し積極的に提供すること。

また、厚生労働省及び農林水産省は、都道府県、政令市等の食品衛生担当部門及びJAS担当部門に対し、それぞれが行った指導等に係る情報について共有化を図るよう助言すること。

- 3) 厚生労働省は、都道府県、政令市等に対し、検査等に係る違反事業者の改善措置状況の確認及び記録を適切に行うよう助言すること。

## (2) 有機農産物等に係る検査認証制度の運営の適正化

### ア 登録認定機関における業務の適正化

農林水産省は、有機農産物の表示について、平成4年以降ガイドラインに基づき、その適正化を図ってきた。しかし、同ガイドラインは強制力を持たないことから、有機質肥料を使用しただけで有機である旨の表示をするなど消費者に誤解を招くような表示もみられ、消費者及び生産者の双方から、有機農産物について第三者機関の認定を受ける制度の創設が強く要望されてきた。

このため、農林水産省は、JAS法を改正し、「有機農産物の日本農林規格」(平成12年農林水産省告示第59号)、「有機農産物加工食品の日本農林規格」(平成12年農林水産省告示第60号)を定めることにより、農林水産大臣の登録を受けた登録認定機関(第三者機関)により認定を受けた生産行程管理者(生産行程を管理し、又は把握するもの。生産者や生産組合などがこれに該当する。)、製造業者等(以下「生産行程管理者等」という。のみが、その生産・製造した農産物及び加工食品について、これらの日本農林規格による格付(日本農林規格に適合していることを確認すること)を行い、格付を行ったことを示すマーク(有機JASマーク)を付すことができることとし、平成12年6月10日から施行するとともに、13年4月1日からは有機JASマークを付したものでなければ有機である旨の表示をしてはならないこととした。

登録認定機関は、生産者、製造業者等からの申請に対し、あらかじめ農林水産大臣の認可を受けた業務規程(認定業務の実施方法等を定めたもの。以下

「認定業務規程」という。)等に基づき、その生産・管理の方法等が業種ごとに定められている技術的基準に適合しているか審査した上、ほ場又は工場ごとに認定を行うほか、認定した生産行程管理者等が引き続き技術的基準を満たしていることの確認を行うための調査等を行っている。登録認定機関数は、平成14年11月12日現在、75機関となっており、また、登録認定機関の認定件数は、同年10月18日現在3,124件で、そのうち生産行程管理者の認定件数が1,676件(53.6パーセント)となっている。

一方、登録認定機関の認定を受けた生産行程管理者は、JAS法第15条に基づき、「有機農産物についての生産行程管理者の認定の技術的基準」(平成12年農林水産省告示第819号。以下「認定の技術的基準」という。)を遵守しつつ、有機農産物を生産しなければならないこととされている。

今回、登録認定機関における業務の実施状況等を調査した結果は、次のとおりである。

(ア) 業務の実施状況

- 1) 認定の技術的基準は、生産行程管理者の要件として、i.)ほ場が「有機農産物の日本農林規格」に規定するほ場等の条件に係る基準に適合すること、ii.)生産行程の管理等について定めた内部規程及び格付の実施方法について定めた格付規程を具体的かつ体系的に整備すること等と定めている。このため、登録認定機関は、過去の栽培記録を調査し、ほ場が日本農林規格に規定する条件に適合すること、内部規程及び格付規程が適切に整備されていることなど、申請者が認定の技術的基準に適合していることを確実に審査した上で認定を行う必要がある。

しかし、登録認定機関(18機関)において、生産行程管理者の認定に係る審査の実施状況を調査したところ、次のような状況がみられた。

- i.)過去2年間の栽培記録がなく、ほ場が「有機農産物の日本農林規格」に規定する条件に適合するかどうか審査しないまま認定を行い、また、認定の際に指摘した事項について、その改善措置状況を1年後の調査を行うまで確認していない(1機関)。
  - ii.)内部規程及び格付規程を整備していないものを認定し、また、格付の組織等を十分審査しないまま認定を行っている(1機関)。
- 2) 登録認定機関が認定した生産行程管理者等に対し、引き続き認定の技術的基準を満たしていることの確認を行うための調査の頻度については、それぞれの認定業務規程等に記載されているが、農林水産省では、認定業務規程の認可の際等に、年に1回は調査を行うよう指導していることから、調査した登録認定機関はいずれも、認定業務規程等において年に1回は調査を行うこととしている。

しかし、当省が調査した登録認定機関における平成13年度の認定生産行程管理者等に対する調査の実施状況をみると、i.)13年1月から3月に大量の認定を行ったため、これらの者に対する調査は体制上、実施が困難であったこと、ii.)認定生産行程管理者との日程調整がつかなかったこと等を理由として、13年度に調査の対象となっている認定生産行程管理者等に対し調査を実施していないものが6機関みられ、このうち3機関は調査の実施率が40パーセントを下回っており、最も低いものは17.4パーセント(調査対象23者に対し調査実施4者)にとどまっている。

また、登録認定機関は、認定生産行程管理者等に対する調査の結果、速やかに改善を図らせるべきであると指摘した事項については直ちに改善措置状況を把握することが求められるが、認定生産行程管理者に対し「JASマークの管理が不適切であるので管理体制を早急に検討し改善案を提出すること」等の指摘を行っているにもかかわらず、1年後の次回調査時に確認するとしているものが2機関みられた。

- 3) このように、登録認定機関において生産行程管理者の認定に係る審査や認定生産行程管理者等に対する調査が十分に行われていないことから、当省が調査した認定生産行程管理者(113者)において、次のような不適正な例

がみられた。

i.) 認定生産行程管理者は、具体的かつ体系的な内部規程及び格付規程を整備することが認定の技術的基準により求められているが、調査した者のうち1者においては、これらの規程を整備していない。

ii.) 有機農産物の生産を行うほ場は、周辺から農薬等が飛来しないように明確に区分されていることが「有機農産物の日本農林規格」により求められている。

しかし、調査した者のうち1者においては、周辺のほ場で農薬が使用され、当該農薬により汚染されている可能性があるほ場で生産を行っている。

iii.) 認定生産行程管理者は、格付担当者として、登録認定機関の指定する講習会において有機農産物に係る格付に関する課程を修了した者を(1年以内に当該課程を修了すると見込まれるものを含む。)1人以上置くことが認定の技術的基準により求められている。

しかし、調査した者のうち5者においては、認定後1年以上を経過しているにもかかわらず、講習会を受講していない者を格付担当者としており、このうち2者は認定後19か月以上経過している。

iv.) 有機農産物を出荷する場合、有機JASマークのシールを購入するなどし、有機JASマークを付したものでなければ、有機である旨の表示をすることは禁止されている。

しかし、調査した者のうち1者においては、有機JASマークのシールの購入や包装袋への印刷には費用がかかるとして、有機JASマークを付さないまま有機である旨の表示をして出荷している。

#### (イ) 認定の整合性の確保

「有機農産物の日本農林規格」では、i.) 生産に当たり使用禁止資材が使用されていないこと、ii.) 生産するほ場は、周辺から肥料、土壌改良資材又は農薬が飛来しないよう明確に区分されていることと規定されている。このため、登録認定機関は、生産行程管理者の認定に当たり、使用する肥料等の資材の内容、隣接するほ場との間における緩衝地帯の状況等を確認する必要がある。

資材やほ場が「有機農産物の日本農林規格」に定める要件に適合するか否かの判断については、生産行程管理者等の信頼を確保する観点から、各登録認定機関において整合性が確保されることが求められる。

しかし、ある登録認定機関では有機農産物の生産に使用可能と認められた肥料が、申請先の登録認定機関では認められないとして生産行程管理者としての認定を受けられなかった事例がみられる。

また、当省が調査した登録認定機関における認定業務の実施状況等をみると、申請されたほ場の周辺で、有人ヘリコプターによる農薬散布が行われている場合、申請されたほ場と農薬散布を行っているほ場との間隔について、i.) 数値を設定していないもの、ii.) 10メートル以上としているもの、iii.) その10倍に当たる100メートルとしているものがあり、認定基準が区々となっている。

したがって、農林水産省は、有機農産物等に係る検査認証制度の適正な運営を図る観点から、次の措置を講じる必要がある。

#### 1) 登録認定機関に対し、次の事項について指導すること。

i.) 生産行程管理者等の認定に当たっては、認定の技術的基準に適合しているか厳正に審査すること。

ii.) 認定後も認定生産行程管理者等が認定の技術的基準に引き続き適合していることを確認するため、調査を年1回確実に実施するとともに、調査において速やかに改善すべき指摘事項がみられた場合には、早急に改善を求め、改善措置状況を速やかに確認すること。

#### 2) 登録認定機関における生産行程管理者の認定基準について、その内容を把握した上、「有機農産物の日本農林規格」の規定を詳細化するなどして整合化を図らせることにより、登録認定機関における認定の整合性を確保すること。

## イ 登録認定機関に対する監査の適正化

農林水産大臣は、JAS法第20条に基づき、登録認定機関に対し必要な報告を求め、又は事務所等に立ち入り、業務の状況等について検査できることとされているが、登録認定機関に対する日常の指導業務は、センター法、「独立行政法人農林水産消費技術センター業務方法書」(平成13年4月1日付け13本消技第4号。平成13年4月2日付け農林水産省指令13総合第1号により農林水産大臣認可)、「独立行政法人農林水産消費技術センターの中期目標を達成するための計画(中期計画)」(平成13年4月1日付け13本消技第5号。平成13年4月2日付け農林水産省指令13総合第2号により農林水産大臣認可。以下「中期計画」という。)等に基づき、センターが実施している。

センターは、中期計画に基づく毎事業年度における業務運営に関する計画(年度計画)及び年度計画を更に具体化した実行計画を作成しており、これらの計画の中で、その業務の一つとして、登録認定機関における認定業務が適正に行われているか調査するため、登録認定機関に対して監査を行うこととし、各地域センターごとの監査件数、監査対象登録認定機関等を定めている。

また、センターは、「登録格付機関等審査・監査規程」(平成13年4月1日付け13本消技第29号)、「登録格付機関等審査要領」(平成13年4月1日付け13本消技第58号)、「登録格付機関等審査細則」(平成13年4月1日付け13本消技第77号)及び「登録格付機関等監査細則」(平成13年4月1日付け13本消技第78号)を定め、これらの規程に基づき、登録認定機関に対する監査を実施している。

監査の実施手順等については、「登録格付機関等監査細則」において、おおむね次のとおり規定されている。

- 1) 登録認定機関に対する監査は、登録、登録更新又は前回の監査の日から原則として1年を経過する日までに実施すること。
- 2) 監査は、格付品検査(認定生産行程管理者等がJAS規格による格付を行った農林物資の検査)、立会調査(登録認定機関が行う認定審査等の認定業務について、当該業務実施場所に立ち会って行う調査)、事業所の調査(登録された事業所の調査)及び現地調査(格付品検査の結果により表示に疑義が生じた場合に認定製造業者等に対して行う調査)により行い、このうち事業所の調査は原則として格付品検査、現地調査及び立会調査の実施後にこれらの結果を活用して行うこと。
- 3) 事業所の調査は、原則として登録認定機関の登録された事業所の所在地を管轄する地域センターが実施すること。
- 4) 事業所の調査の結果については、立会調査等の結果とともに本部センターに報告し、センターに設置されている技術委員会において是正措置の必要性について検討を行った上、登録認定機関に対し結果を通知し、必要に応じ是正措置報告を求めること。

今回、センターの登録認定機関に対する監査業務の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

- 1) i.) センターの平成13年度における事業所の調査の実施状況をみると、13年度に監査の対象となっている登録認定機関(37機関)すべてに対して同年度中に事業所の調査を行っているが、認定後1年以上経過して実施したものが31機関に上り、このうち2機関については、認定後1年4か月以上経過している。
- ii.) 事業所の調査は、登録認定機関事業所調査表(以下「事業所調査表」という。)に基づき調査することとされている。しかし、37機関の事業所調査表をみると、すべての項目(10項目)について調査が行われているのは13機関のみである。

調査が行われていない項目をみると、(i.)登録基準の適合状況、(ii.)認定を行う業務の組織、(iii.)法第16条第2項第2号に規定する経理的基礎の有無、(iv.)法第16条第3項各号のいずれかに該当する事実の有無、(v.)認定業務以外の業務の概要及び認定を行う農林物資との関連、(vi.)法人の構成員の氏名又は名称及び当該構成員が事業を行っている場合の事業の概要及び認

定を行う農林物資との関連の6項目となっている。しかし、これらの項目は有機農産物等に係る検査認証制度で中心的な役割を果たす登録認定機関の要件として法令で定められている事項である。

また、実施機関別にみると、小樽、横浜の各地域センターではすべての項目について調査が行われているが、神戸、岡山、門司の各地域センターはすべての項目について調査が行われているものではなく、また、本部センターにおいても調査を実施した14機関のうち、すべての項目について調査が行われているものは3機関にとどまっている。

一方、事業所の調査結果をみると、上記(ii.)から(vi.)までの項目については指摘事項はみられないものの、(i.)の項目について調査が行われた26機関のうち6機関において、i.)内部監査が実施されていない、ii.)内部監査で指摘された事項について改善措置を講じていない、iii.)登録認定機関は認定の技術的基準への適合性を検査する部門と当該検査の結果に基づき認定するかどうかを判定する部門が相互に独立していることが求められているのにもかかわらず、書類審査を行った検査員が判定員として判定委員会に出席している等の指摘が行われている。

- 2) センターにおける平成13年度の事業所の調査の結果に基づく措置状況をみると、37機関中何らかの指摘事項がみられた35機関のうち34機関に対し調査結果を通知し、さらに34機関のうち31機関に対し是正措置についての報告を求めている。

これらの指摘事項をみると、

- i.) 栽培記録がない、使用禁止資材を使用しているなど認定の技術的基準に適合していないものを認定している、
- ii.) 内部規程又は格付規定がないものを認定している、
- iii.) 実地検査報告書に記載されていない事項について確認せずに判定している

など、有機農産物等に係る検査認証制度の根幹にかかわる重要な指摘事項がみられる。これらの指摘事項は、速やかに改善を図らせるとともに、是正措置状況を直ちに把握すべき事項と考えられる。

しかし、平成13年度は登録認定機関の登録申請が集中したこと等もあり、事業所の調査の結果を通知した34機関中、13年度中に通知したのは2機関のみにとどまっており、残る32機関に対して通知したのは、いずれも14年6月18日となっている。このため、事業所の調査の実施日から、事業所の調査の結果通知までに最長で9か月余を要しているものがみられる。さらに、是正措置の報告の提出期限を同年7月19日としているため、センターが事業所の調査の是正措置状況を把握できるまでに、調査の実施日から10か月近くを要するものもある。

したがって、農林水産省は、有機農産物等に係る検査認証制度の適正な運営を図る観点から、センターが行う登録認定機関の監査における事業所の調査に関し、次の事項について所要の措置を講じる必要がある。

- 1) 登録認定機関に対する事業所の調査については、事業所調査表のすべての項目について、年1回確実に実施すること。
- 2) 事業所の調査を効果あるものとするため、調査結果の通知及びその是正措置状況の把握を速やかに行うこと。