



Title	報告2 日本における表示規制の現状と課題
Author(s)	向田, 直範; MUKAIDA, Naonori
Citation	北大法学論集, 54(5), 76-86
Issue Date	2003-12-15
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15245">https://hdl.handle.net/2115/15245</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	54(5)_p76-86.pdf



# 日本における表示規制の現状と課題

向 田 直 範

## I 問題状況

現在、日本では、食肉の不当表示事件に端を発して、食品全般の表示のあり方が問題となつている。食肉の不当表示については、①普通の肉であるにもかかわらず、特定地域の銘柄の肉（それ故、値段も高い肉）として表示、②外国産の肉を日本産の肉（それ故、値段の高い肉）として表示する例が多発している。①は日本国内の原産地を偽って表示する例であり、②は原産国を偽って表示する例である。また、食品全般については、

原産地または原産国虚偽表示以外に、消費期限や賞味期限（品質保持期限）のすぎた食品のラベルを張り替えて、まだその期限が到来していないかのように売る例がみられる。<sup>(1)</sup>

表示は、消費者が食品を購入する際の目安となる重要な情報源である。正しい情報が消費者に提供されなければ、消費者の選択は不可能である。したがって、不当表示または虚偽表示は消費者の食品選択を誤らせるという意味で、消費者の知らされる権利を侵害しているものと言ふことができる。

のみならず、市場経済体制は、市場における競争を通じて、

商品・役務の需要と供給の変化に応じて価格が敏速かつ柔軟に変動し、どのような商品・役務をどれだけ供給するかについての消費者の選好が、生産や流通的に確に反映されフイードバックされていくものである。これは、消費者の選択によって経済運営のあり方が決定されていくことから、経済学の分野では、消費者主権とも呼ばれている。<sup>(2)</sup>したがって、不当表示・虚偽表示は、市場経済体制の根幹を掘り崩すことにもなるのである。

日本における食品の表示に関する法律には、「食品衛生法」、「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」(「Japanese Agricultural Standard」以下、「JAS法」といふ)および「不当景品類及び不当表示防止法」(以下、「景品表示法」といふ)等がある。食品衛生法は、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止することを目的(同法一条)とし、容器包装に入れられた食品を主たる表示対象品目としており、厚生労働省が所管している。JAS法は、一般消費者の選択に資するために農林物資の品質に関する適正な表示を行わせることを目的(同法一条)とし、消費者向けのすべての飲食用料品が対象となっている。これは農林水産省が所管している。景品表示法は、公正な競争を確保し、もって一般消費者の利益を保護することを目的(同法

一条)としていて、表示の対象は食品を含むすべての商品およびサービスである。独占禁止法(正式には、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」といふ)の付属法規として、公正取引委員会が所管している。以下では、食品の品質表示に関する一般法であるJAS法と食品を含むすべての商品・サービスに関する表示の一般法である景品表示法を取り上げる。

## II JAS法による不当表示規制

### 1. 品質表示基準制度<sup>(4)</sup>

これは、消費者の商品選択に資するために、製造業者や販売業者に品質表示を義務付けるものである。従来は、JAS規格が制定されている農林物資、またはJAS規格の制定が困難である農林物資であって一般消費者が購入に際して品質を識別することが著しく困難であるものについて品質表示基準を定め、製造業者・販売業者に表示を義務付けていた。

最近の食品に対する消費者の関心の高まり等から、消費者の商品選択の目安となる情報をくまなく正確に伝える必要があり、一九九九年のJAS法改正により、一般消費者向けのすべての飲食用料品について横断的な品質表示基準が定められることに

資  
2. 表示の対象

(1) 生鮮食品

生鮮食品（農産物・畜産物・水産物）の表示については、二〇〇〇年三月三十一日に告示された「生鮮食品品質表示基準」に基づき、同年七月一日から、一般消費者向けに販売されるすべての生鮮食品に適用されている。生鮮食品に必要とされる表示事項は、「名称」と「原産地」である。なお、水産物については、「名称」と「原産地」以外に、①冷凍したものを解凍したものである場合には「解凍」および②養殖されたものである場合には「養殖」と表示することが必要である。

(2) 加工食品

加工食品の表示については、二〇〇〇年三月三十一日に告示された「加工食品品質表示基準」に基づき、二〇〇一年四月一日から、一般消費者向けに販売されるすべての加工食品に適用されている。加工食品の表示については、①「名称」、②「原材料」、③「内容量」、④消費期限または賞味期限、⑤「保存方法」、⑥「製造者」を、容器または包装の見やすい箇所に一括して表示することが義務付けられている。

(3) 伝子組換え食品の表示

遺伝子組換え食品の表示については、二〇〇〇年三月三十一日に告示された「遺伝子組換え食品の品質表示基準」に基づき、二〇〇一年四月一日から適用されている。この表示は、消費者の商品選択のための情報提供という観点から、厚生労働省において安全性が確認された遺伝子組換え食品について表示が義務付けられている。表示の対象となる食品は、農産物およびこれを原料とする加工食品であって、加工後も組み換えられたDNAまたはこれによって生じたタンパク質が残存するものである。農産物五作物、加工食品三〇食品群が対象となっている（二〇〇二年八月現在）。

3. 監視体制と罰則

品質表示基準の監視は、農林水産消費技術センターや食糧事務所等が行う。これらの組織は、店舗調査や市販品の買い上げ調査を通じて、品質表示基準が適正に行われているかどうかについてモニタリングを行っている。必要があれば製造業者・販売業者に対して改善指導を行うことになっている。

品質表示基準を守らない製造業者・販売業者に対して、農林水産大臣は、基準を守るべき旨の指示を行う。指示を受けたに

もかわらず、これらの者がその指示に従わない場合には、農林水産大臣は、その旨を公表する。公表後も指示に従わない場合には、農林水産大臣は、これらの者に対して改善措置を命じることができる。それでもなお命令に従わない場合には、罰則が課せられることになっている(五〇万以下の罰金)。

#### 4. JAS法の改正

不当表示に対する監視体制が不十分であるとの指摘<sup>(5)</sup>を受けて、農林水産省は、全国の消費者一、二〇〇人による「食品表示ウオッチャー制度」を導入し、監視体制が不十分であるとの非難に応えようとしている。消費者の視点から食品表示を見るとき、この制度が、真に消費者のためになるかどうかは、ウオッチャーが入手した情報をどのように行政に生かすかであろう。

これまでの表示行政が、製造業者・販売業者の善意やモラルに大きく依存していたため、罰則の適用はほとんど考えられなかった。罰則の甘さを批判されて、農林水産省は、次のような罰則の強化に踏み切った。品質表示基準に違反している製造業者・販売業者に対し、農林水産大臣は、まず指示を行う。その際、原則として、①違反した事業者の氏名または名称および住所、②違反の事実、③指示の内容を公表する。その事業者が指

示に従わない場合には、その事業者に対して改善命令を命ずることができる。それでもなお、命令に従わない場合には、罰則を課すことになる(個人には一年以下の懲役または一〇〇万円以下の罰金、法人には一億円以下の罰金が課せられる)。

#### 5. 小括

法改正がなされたが、JAS法の運用がどう変わるかである。罰則を強化しても運用が従来と変わらなければ絵に描いた餅になってしまふであろう。農林水産省は、元々、農業・水産業、食品製造・販売業を育成することを目的とした役所であり、消費者の方を向いた行政を積極的に行って来たとはとても言えない。業界の保護育成の行政から消費者のための行政への転換、行政の姿勢の転換が強く求められているところである<sup>(6)</sup>。そのため、我々消費者も行政(国)に任せきりにするのではなく、消費者が行政を働かせる仕組みをどう作るか模索する必要がある。JAS法には、不当表示があるにもかかわらず行政が適切な措置をとっていない場合に、「その旨を農林水産大臣に申し出て適切な措置をとるべきことを求めることができる」(二二条)との定めがある。しかし、行政には措置をとる義務が生じるわけではないので、消費者は、農林水産大臣が措置をとらないこ

とを不服として争うことができないのである。そのため、この制度はほとんど利用されていない。不服申立権を認めるような改正を国に要求する必要がある。

また、今回の不当表示の事件の多くが、企業内部関係者からの告発によって発覚したものであることに着目したい。不公正な販売方法に疑問を感じた企業の従業員が告発したのである。このような内部告発者を保護する制度を作ることが緊急の課題である。

### Ⅲ 景品表示法による表示規制

#### 1. 景品表示法の沿革

景品表示法制定の契機の一つは、一九六〇年七月に起きた「にせ牛缶」事件である。東京都衛生局に、缶詰に蠅が入っていたという届出があり、それとの関連で内容を調査したところ、牛肉と表示して一般に市販されている缶詰の大部分に馬肉や鯨肉が混入されており、全国約二〇社の主立ったメーカーのうち、実際に牛肉を一〇〇％使用していたのはわずか二社しかなかった。他のメーカーは牛肉と表示して、馬肉や鯨肉を売っていたわけである。これは、消費者特に家庭の主婦に大きな衝撃を与

え、社会的な大問題となった。しかし、このような行為を規制する有効な手立てがないことがはっきりしたので、公正取引委員会は、独占禁止法上の不公正な取引方法の「不当顧客誘引行為」として規制すべきものと考えた。一九六一年二月に「畜肉、鯨肉等のかん詰業における特定の不公正な取引方法」を定め、「にせ牛缶」問題に対して規制に乗り出した。

しかし、このような虚偽表示は氷山の一角で、これに類した表示はかん詰業界に限らず多くあると考えられていた。「畜肉、鯨肉等のかん詰業における特定の不公正な取引方法」を定める公聴会や国会の審議のなかで、新しく法律をつくってこの種の行為について全般的に規制を強化すべきであるとの声が上がリ、それを背景として、景品表示法が制定されるに至ったのである。ちょうどその頃、過大な懸賞販売が多くの業界に蔓延し始め、これに対する批判も強くなってきた。そこで、虚偽表示と過大な景品付販売を対象とする法律として景品表示法が制定されたのである。

#### 2. 景品表示法の目的

景品表示法は、「不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止するため、独占禁止法の特例を定めることにより、公正な

競争を確保し、もつて一般消費者の利益を保護することを目的」としている。この目的は、不当表示は、誠実に事業を営んでいる事業者の顧客を奪い公正な競争を害するから、それを阻止することが一般消費者の利益を保護することにつながるという論理構造になっている。すなわち、不当表示↓公正競争の阻害↓消費者利益の侵害ということである。しかし、公正取引委員会の実務では、公正競争阻害性を問うことなく、不当表示があれば法を適用している例が少なくない。ここでは、「不当表示は、消費者に誤認されるというその行為のなかに公正競争阻害性が内在しているのであるから、その行為が行われたときには、公正競争の阻害が当然発生しているものと考えられるので、……不当表示は直接に消費者利益を侵害するものとして不当である」と把握されている<sup>(9)</sup>ものと思われる。

3. 景品表示法の概要

(1) 表示の定義 (第二条第二項)

景品表示法は、表示とは、「顧客を誘引するための手段として、取引に関する事項について行う広告その他の表示であつて、公正取引委員会が指定するものをいう」と定めている。景品表示法でいう「表示」とは、「広告その他の表示」ということであるから、

あるから、広告である表示と広告でない表示を含んだ広義の表示を意味している。そして具体的な「表示」については、公正取引委員会の告示に委ねられている<sup>(10)</sup>。これは、変化の著しい実態に速やかに対応することができるよう、公正取引委員会に裁量権を与えているのである<sup>(11)</sup>。

(2) 不当表示の禁止 (第四条)

景品表示法第四条は、次の表示を禁止している。

(a) 商品又は役務の品質、規格その他の内容についての優良誤認 (第一号)

良誤認 (第一号)

① 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れる表示

例一. 一〇万以上走行した車に「三万五千キロメートル走行」と表示した場合

② 競争事業者のものよりも著しく優良であると一般消費者に誤認される表示

例二. 「この新技術は日本では当社だけ」と広告したが、

実際は競争事業者でも同じ技術を使っていた場合

(b) 商品又は役務の価格その他の取引条件についての有利誤認 (第二号)

誤認 (第二号)

① 実際のものよりも著しく有利であると一般消費者に誤

認められる表示

例三、優待旅行ではないのに優待旅行と表示した場合

②競争事業者のものよりも著しく有利であると一般消費者に誤認される表示

例四、実売価格に対する比較対照価格を周辺地域で販売

している同種商品より高く見せかけて、いかにも自分の店が安いようにみせかける表示をした場合

(c) 公正取引委員会が指定する表示 (第三号)<sup>(12)</sup>

取引に関連する事項について一般消費者に誤認されるおそれのある表示であつて、公正取引委員会が指定するもの。

現在指定されているものは、①無果汁の清涼飲料水等についての表示、②商品の原産国に関する不当な表示、③消費者信用の融資費用に関する不当な表示、④不動産のおとり広告に関する表示および⑤おとり広告に関する表示、の五件である。

(3) 排除命令 (第六条)

公正取引委員会は、……第四条〔不当表示の禁止〕の規定に違反する行為があるときは、当該行為の差止め、再発防止措置等を命ずることができる。

(4) 都道府県知事の指示権 (第九条の二)

都道府県知事は、……第四条〔不当表示の禁止〕の規定に違反する事業者に対して、当該行為の取りやめ等を指示することができる。

(5) 公正競争規約 (第一〇条)

事業者又は事業団体は、……表示に関する事項について、公正取引委員会の認定を受けて、不当な顧客の誘引を防止し、公正な競争を確保するための協定、規約を締結、設定することができる。

#### 4. 景品表示法の特徴

景品表示法制定時あげられていたその特色は、以下の四点である。第一は、変化の著しい経済実態に速やかに対応することができるように、表示等の具体的内容について、これを法律で定めず、公正取引委員会の裁量に委ねたことである (第二条第二項〔表示の定義〕および第四条第三号〔公正取引委員会が指定する表示〕)。

第二は、景品表示法違反について、独占禁止法上の審査・審判手続きを経ないで、排除命令によって、迅速かつ効果的に差止め、再発防止措置を命ずることができるようにしたこと

ある(第六条)。

第三は、事業者らの自主協定である公正競争規約の制度を導入したことである(第一〇条)。これにより、事業者らによる相互監視、相互抑止によって不正な行為を防止しようというものである。

第四は、景品・表示規制の権限の一部を都道府県知事に委任したことである(第九条の二以下)。これは、立法時に盛り込まれなかったが、一九七三年の法改正によって導入された。これは、一部地方的な事件の処理については各都道府県に委ね、公正取引委員会は全国的なまたは重要な事件の処理に集中することを狙いとしたものである。

### 5. 小括

景品表示法が現在抱えている問題点を簡単にまとめてみたい。まず、適正な表示の開示についてである。景品表示法では一般消費者に誤認を与える表示が禁止されるにとどまる(第四条一・二号)ので、適正な表示の開示そのものを事業者に義務付けることはできない。しかし重要事項について表示が行われていないことが一般消費者に誤認を与える場合には、不当表示として禁止されることになろう。また、表示されていないこと、

すなわち不表示が何らかの意味において他の表示事項に関連しており、不表示によって他の表示事項が異なった印象を与えて、消費者の選択を誤らせる場合には、規制ができるであろう。しかしこのようなやり方は、誤認招来表示の規制を通じて間接的に不表示等が規制されるにすぎない。その限りで、景品表示法第四条第一・第二号による規制には限界がある。

第四条第三号の「公正取引委員会による不当表示の指定」を利用して、特定事項の説明がないために表示自体が消費者に誤認されるおそれがあるものを、不当表示として指定する途もある。もしこのような方法がとられるならば、消費者への適正表示提供の第一歩となるであろう。<sup>(13)</sup>

公正競争規約を通じて行われる適正表示の提供も重要である。表示に関する公正競争規約は、七〇規約設定されている(二〇〇一年二月)。これらの規約においては、消費者が商品・サービスの選択を行う上で必要な情報が必要表示事項として定められている。いわば景品表示法の枠を超えて消費者に対する適正表示の提供が図られているのである。

直ちに優良誤認・有利誤認とはいえない不当表示への対処の問題がある。例えば、ダイエットを強調した健康食品等の表示内容について、優良誤認があるとして不当表示の問題とする場

合には、景品表示法第四条第一号に規定されている「実際のもの」、すなわち実際に販売されている商品に表示どおりの効能・効果があるかどうか明らかにする必要があるが、その効能・効果について検証することが困難な場合が多い。そのため、たとえ当該商品の広告において表示されていた体験談等について虚偽の内容が認められたとしても、「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れる」と認定することが困難な場合がある。有利誤認の場合も同じ様な問題がある。

このような問題へ対処するためには、効果・効能をうたう事業者にその実証を求めることができるような手続規定を整備する必要がある。また、第四条第一号・第二号を全面改正し、対象範囲をもっと広く捉えることができるようにすべきである。<sup>(15)</sup> 日本法の改正を考える際に、韓国の「表示及び広告の公正化に関する法律」が参考になる。<sup>(16)</sup>

違反に対する実効性確保についても問題が残されていることを指摘しておく。

#### IV おわりに

JAS法はいち早く改正されたが、その成果については今しば

らく待たなければならぬ。景品表示法による表示規制については、現在、公正取引委員会事務局に設置された「消費者取引問題研究会」において、景品表示法の運用を含めて大幅な見直しが行進中である。私もこの研究会のメンバーの一員であるが、最終報告書が今月出される予定である。それについてはまたの機会に報告したいと考える。<sup>(17)</sup>

#### 注

(1) 一九九七年から日付が製造年月日から期限表示に変更され、弁当や惣菜など品質が急速に劣化しやすい食品には消費期限、それ以外のものについては賞味期限または品質保持期限という日付表示を記載することになった。消費期限とは、「定められた方法により保存した場合に腐敗、変敗その他の衛生上の危害が発生するおそれがないと認められ期限」のことで、賞味期限または品質保持期限とは、「適切に保存した場合に、その製品に期待されるすべての品質特性が十分に保持しうると認められた期限」のことである。賞味期限または品質保持期限の意味は同じであるが、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律では賞味期限を、食品衛生法では品質保持期限を使っている（森田満樹「食品の表示制度」エ

- コノミスト二〇〇二年七月二三日号「三頁参照」。
- (2) 岸井大太郎ほか『経済法―独占禁止法と競争政策〔第三版補訂〕有斐閣(二〇〇二年)六頁参照。
- (3) 資料一(略)を参照。
- (4) 社団法人日本農林規格協会(JAS協会)『JAS制度の手引き』二〇〇二年八月版参照。
- (5) 和田正江「消費者からみた食品表示の問題点と対処法」国民生活二〇〇二年一〇月号一六頁は、農水省がJAS法の品質表示基準の対象・表示項目を一挙に拡大しすぎ、監視体制がそれに追いつかなかったことを指摘する。
- (6) 鈴木深雪「商品・サービスの表示施策をめぐる課題」国民生活二〇〇二年一〇月号六頁以下参照。なお、塩谷善雄「食品の安全と消費者の選択―独立性が問われる食品安全委員会―」国民生活二〇〇二年一〇月号二五頁は、「日本の食品安全行政で最大の問題点は、食品産業の振興策と安全規制を、同じ部署が担当していることである」と指摘する。
- (7) 日本経済新聞(二〇〇二年八月二九日)によると、「内閣府は消費者保護策を検討する国民生活審議会で、内部告発した人が企業内で不利な扱いを受けないようにする制度を導入するかどうかを年内に審議する予定」とのことである。
- (8) 韓国にも同様の法律として、「表示及び広告の公正化に関する法律」がある。同法は日本の景品表示法のうち、表示規制に関する部分に相当し、不当な景品類の提供の規制は、独占禁止法に基づく特殊指定によって行われている(中山武憲『韓国独占禁止法の研究』信山社(二〇〇一年)四三二頁参照)。
- (9) 川井克倭・地頭所五男『Q & A 景品表示法―景品・表示規制の理論と実務』青林書院(二〇〇一年)一九頁。
- (10) 「不当景品類及び不当表示防止法第二条の規定により景品類及び表示を指定する件」(公取委昭和三十七年告示第三号)。
- (11) 一九九八年の告示改正によって、IT機器を利用する広告その他の表示が追加された。
- (12) 第三号の指定は、告示によって行う。告示の制定に当たっては、公聴会を開き関係事業者及び一般の意見を求める必要がある(同法第五条)。
- (13) 拙稿「消費者利益の確保と競争政策」公正取引六〇〇号(二〇〇〇年一〇月)五五頁参照。
- (14) 公正取引委員会は、カンキョー空気清浄機事件(公取委平成一三年九月一二日審判審決)において、「一般に、事業者が広告により商品の性能・効果を標ぼうする場合、特に、その商品が一般消費者にはなじみが薄く、また、標ぼうする内容において新しい型であること、新しい性能・効果であることなどを強調する場合には、根

拠となる実験結果やデータ等を有していることが不可欠のこととして期待されている」と述べ、この種の商品についてデータなしに表示する場合には、不当表示となりうることを示唆している（拙稿「不当表示の要件と審判手続」ジュリスト平成一三年度重要判例解説二六一頁参照）。

(15) その場合、現在は「不当顧客誘引規制」の法理に基づいている不当表示規制の法的根拠を、新たにどこに求めるかという問題がある（川浜昇「競争秩序と消費者」ジュリスト一一三九号二二頁参照）。

(16) 韓国法では、①虚偽又は誇張した表示又は広告、②欺瞞的表示又は広告、③不当な比較広告および④誹謗表示又は広告が、禁止されている（中山・前掲注（8）参照）。

(17) 消費者取引問題研究会報告書「消費者政策の積極的な推進に向けて」は、平成一四年一一月に公表され、それに基づいて景品表示法の改正が行われた（平成一五年五月一六日成立、同月二三日公布）。改正の主要な点は、合理的根拠なく著しい優良性を示す不当表示の効果的な規制のための規定を新設したこと（四条一項）、都道府県による執行力を強化するための改正を行ったこと（九条の二、一二条）等である。