

内閣・消費者問題等に関する主要論点

― 生前退位、消費者庁移転、公益通報者法改正、食品表示ほか ―

内閣委員会調査室 岩波 祐子

本稿では、内閣委員会及び消費者問題に関する特別委員会において、次期常会で議論されると思われる政策課題のうち、主要なものについて紹介する。

1. 生前退位関係

(1) 現在の皇位継承に関する規定

日本国憲法は第1条で象徴天皇制を採用し、皇位の継承については第2条で「皇位は世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する。」と規定する。皇室典範（昭和22年法律第3号）は、男系男子による継承（第1条）、天皇の崩御による皇嗣の即位（第4条）等を定めている。天皇の生前退位（譲位）は、江戸時代後期までは一般的であったが、大日本帝国憲法と合わせ旧皇室典範が制定された際に、崩御による継承のみとされた。現行皇室典範制定時にも議論はあったが、上皇による支配等への懸念もあり、同様に皇位継承事由は崩御に限定された。国会においても生前退位について質疑がなされることはあったものの、宮内庁は、上皇あるいは法皇的な存在が弊害を生じさせる可能性、天皇の自由意思に基づかない退位の強制の可能性、天皇の恣意的退位への懸念等を指摘し、生前退位制度の導入を明確に否定してきていた。

(2) 天皇陛下の生前退位の御意向報道から有識者会議設置まで

ア 御意向報道、「お気持ち」表明

平成28年7月13日、天皇陛下が生前退位の御意向をお持ちである旨が報じられた。報道を受け、宮内庁は報道されたような事実は一切ないと否定したが、その後、報道各社により、数年前から退位の御意向が示されていたことが報じられるとともに、陛下の御意向に沿うための具体策等に言及する報道が相次いだ¹。宮内庁は、8月5日、天皇陛下が自らのお気持ちを表明した「ビデオメッセージ」を8月8日午後3時に公開すると発表した。8日に公表されたお気持ち「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」²の概要は以下のとおりである。

- ・ 現行の皇室制度に具体的に触れることは控え、個人として考えてきたことを話したい
- ・ 身体の衰えを考慮すると、全身全霊で象徴の務めを果たしていくことが難しくなることを

¹ 公務負担軽減、国事行為代行の常用（昭和天皇御病氣御療養中等に活用）、摂政制度の要件の緩和（高齢を加える）等の施策も提言されたものの、陛下御自身は在位中は自ら任務を全うしたい、全うできない場合は天皇の地位にあるべきではないとお考えであろうと報道されてきた。

² 宮内庁ウェブサイト<<http://www.kunaicho.go.jp/page/okotoba/detail/12>>（平28.12.19最終アクセス）

案じている

- ・国事行為、象徴としての行為を縮小していくことには無理がある
- ・摂政を置く場合は、天皇が十分に務めを果たせぬまま天皇であり続けることになる
- ・天皇が健康を損ない深刻な状態になった場合、社会が停滞し国民の暮らしに影響する
- ・天皇の葬儀と新時代に関わる行事で、特に家族が非常に厳しい状況に置かれる
- ・象徴天皇の務めが常に途切れることなく、安定的に続いていくことをひとえに念じ、国民の理解が得られることを願う

イ 「お気持ち」表明から有識者会議設置まで

「お気持ち」公表を受けて、安倍内閣総理大臣は、陛下の御発言を重く受け止めているとし、「ご公務の在り方などについては…しっかりと考えていかなければならない」と述べた。9月23日、安倍総理は、私的諮問機関「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」の開催を決定、開催の趣旨は、「天皇の公務の負担軽減等について、様々な専門的知見を有する人々の意見を踏まえた検討を行うため、高い識見を有する人々の参集を求め」ることとされた。有識者会議のメンバーは日本経済団体連合会名誉会長今井敬氏、東京大学名誉教授御厨貴氏ら6名で、皇室制度や憲法の専門家は含まれなかった。菅内閣官房長官は同日の記者会見で、人選について「高い識見を有し、組織の経営や管理、会議の取りまとめなどの経験が豊富な方を選んだ」と説明、「様々な専門的知見を有する方々からヒアリングを行い、課題や問題点を整理して、国民の幅広い意見を反映した提言を取りまとめてもらう」とした。有識者会議における議論の進め方等につき「予断を持つことなく静かに」進めることを強調、結論を出す時期につき、はじめにスケジュールありきではないとした。必要性があれば法改正をするのかとの問いに対しては、天皇の地位が国民の総意に基づくことに触れ、国民の代表である国会における議論も必要とした上で、有識者会議で静かに議論し、一定の段階で与野党を交えた議論をする考えを示した。その後、菅官房長官は、10月19日の衆議院内閣委員会で、有識者会議の提言を踏まえた法案について、「できれば通常国会に出したい」「有識者会議が論点整理で一定の方向性を出した時点で、国会で説明し、議論いただく形になる」と述べ、平成29年通常国会への提出を目指す方針を表明した。

(3) 生前退位制度の導入をめぐる論点

皇位継承事由として新たに生前退位を認めるとなると、何らかの法的対応が必要となる。大別すると、「皇室典範の改正により可能」とする立場、「皇室典範の改正により可能だが憲法の定める象徴天皇制との関係で適当ではない」とする立場、さらには「一代限りの特別立法で対応すべき」との立場が見られる。憲法との関係では、現行憲法下で生前退位はそもそも認められるか、国民の総意に基づかない退位を認めるのは憲法第1条の象徴天皇制の趣旨に反する、天皇の意思による退位制度の創設、天皇の意思による退位は憲法の禁じる政治的行為（憲法第4条「国政に関する権能を有しない」）に当たるとの指摘もあ

る³。憲法上の問題が解決され、皇室典範の改正により対応する場合、第4条（皇位継承の事由）関係に加えて、第5条の皇族の範囲（退位した天皇の位置付け・称号）、第23条（敬称）の規定等も対応が必要となる。さらに、新たなお立場の御生活を経済面・人員面で支えるためには、皇室経済法、宮内庁法等の改正も視野に入れる必要がある。

特に検討を要するとされる点としては、以下のようなものがある。

○退位の条件・手続等

天皇の自由意思による退位を認めることによる天皇制の不安定化、外部の圧力による退位の強制への懸念がある。退位が認められる条件（摂政や国事行為臨時代行では病気を規定）、退位を認める機関（摂政の場合は皇室会議）等を明確に規定する必要がある（皇室典範関係）。

○退位後の地位・称号等

退位後の天皇を新たに皇族として明記し、称号・敬称を規定する必要がある（皇室典範関係）。

○退位した天皇の役割・処遇等

退位後の公務、儀式への参列等の役割

- ・経済・人員等、生活面の処遇の枠組（皇室経済法、宮内庁法関係）
- ・崩御の際の儀式等

なお、現在の皇太子が即位された場合、秋篠宮文仁親王殿下が実質的に皇太子の任務を果たされるに際しては「皇太弟」等の地位を創設するという議論もあるが、これは制度としての生前退位導入に直接関係するものではない。

（４）有識者会議における検討

「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」は、10月17日に初回の会合を開いた。従来の皇室典範改正を視野に入れた有識者懇談会等は、皇室制度や憲法等の専門家により構成されていた。今回の会議には専門家は入らず、専門家のヒアリング等を経て論点整理を行い、その後の政府による対応の方向性を提言するという役割を担うこととなった。検討対象は憲法における天皇の役割等の8項目に限定され⁴、11月7日から3回にわたり、憲法や皇室に詳しい専門家を対象にヒアリングを行った後、論点整理を開始した。12月14日には、退位を恒久的な制度とするための皇室典範改正は難しいとの方向性で合意され、現在の天皇陛下に限り退位を可能とする特例法整備を政府に求める方向となった。会合では皇室典範改正には「時期的に間に合わないから要件化が困難なのではなく、要件化そのものが困難であり、かえって混乱を招く」「将来にわたる制度化をした場合、硬直的なものとなり、恣意的な退位や強制的な退位が可能となる」など慎重論が相次いだとされる。座長代理の御厨氏は、終了後の記者会見で「退位の要件化は現状では難しいのではないかとこの印象を受けた」とした。論点整理の公表は平成29年1月中になる見通しである⁵。

³ この点、「お気持ち」表明に関し、風岡宮内庁長官（当時）は、「憲法上の立場を踏まえての御発言」と政治的メッセージでないとし、菅内閣官房長官は「国政に影響を及ぼすような御発言ではなく」「憲法との関係で、問題になるというふうには考えておりません」と述べている。なお、憲法学者の見解は分かれている。

⁴ 恒久的な退位制度を含めた抜本的な改正となると、過去の例からも有識者会議等による議論に時間がかかる上に、中断していた女性・女系天皇の容認や女性宮家の創設等の論点が再燃しかねず、長期化する可能性が高いため、政府内では、特別措置法により対応する案が検討されていると報じられた。朝日新聞「天皇陛下の生前退位、特措法で検討 皇室典範は改正せず」（平28.9.8）ほか

⁵ 朝日新聞夕刊、日本経済新聞夕刊（平28.12.14）

ア 各論点の検討状況⁶

- (1) 憲法における天皇の役割 憲法上、天皇は国民統合の象徴とされている。退位を容認する立場では、象徴としての役割を強調、退位に慎重・反対の一部も象徴や統合に言及、慎重・反対の立場では天皇の存在自体の意義や祭祀が重視された。
- (2) 天皇の国事行為や公的行為のあり方 憲法には国事行為の定めがあるのみだが、実際には象徴としての地位に基づく被災地訪問などの公的行為が多い。公的行為の件数は昭和天皇の1.5倍に達している。公的行為の扱いについては専門家の間でも意見が分かれた。
- (3) 高齢となった天皇の負担軽減策 専門家からは、公的行為（象徴的行為）は憲法上の義務ではなく、縮小ないし代行、廃止が可能との見解が示されたが、具体的な方法論は分かれた。
- (4) 摂政の設置、(5) 国事行為の委任（臨時代行） 皇室典範が定める摂政の設置条件に、「高齢」を加えることで対応してはどうかとの見解については、天皇陛下ご自身が否定的である。象徴が実質的に2分化することへの懸念もあったものの、退位に反対する立場からは安定的継承に資するとの支持もあった。
- (6) 天皇の生前退位、(7) 生前退位の制度化 論点についてはすでに紹介したところであり、専門家の立場はイのとおりである。
- (8) 生前退位後の天皇の地位や活動のあり方 退位後の身分、活動内容の位置付けについては、象徴の2分化を懸念し、公務は禁止、呼称は前天皇とする考えもあった。

イ 専門家の退位に関する見解の状況⁷

専門家の意見は、報道各紙により、意見の判断が異なる場合があるものの、条件付きを含めた賛成が多数を占め、うち特例法を容認するものが多数を占めている。

・退位を容認

- 石原信雄氏（元内閣官房副長官）特例法容認 退位を恒久制度とするには結論を得るのに時間を要する。御高齢による退位を認め、年齢は80歳以上など、法律で規定すべき
- 岩井克己氏（ジャーナリスト）特例法否定 天皇の終身在位は残酷。天皇の尊厳が傷つき權威の二重性が生じる摂政は不可。急いでも王道を行くべき。特例法での対応は皇室典範の權威・規範性を損なう
- 大石眞氏（京都大学教授・憲法）特例法否定 高齢を理由とする執務不能は繰り返り得る。規範を複合化させないためにも恒久的に制度改正したほうがよい。退位後は公的行為から退くのが筋
- 園部逸夫氏（元最高裁判事）特例法容認 時々の天皇が象徴の在り方を実現できるよう、皇位継承事由に讓位を追加することが望ましい。特例法でも客観的状況、国民の受け止めで判断すれば問題ない
- 高橋和之氏（東京大学名誉教授・憲法）特例法容認 憲法は退位制度は禁じないが象徴的行為が行えないとの理由はいかがか。退位制度は法律により定めればよいというのが憲法の要求
- 所功氏（京都産業大学名誉教授・日本法制文化史）将来の皇室典範改正を前提に特例法容認 当面は陛下の意向を尊重し特別法を迅速に制定、可能なら皇室典範を改正する方が望ましい
- 保阪正康氏（ノンフィクション作家）将来の皇室典範改正を前提に特例法容認 人間的・人道的観点から高齢による退位を認めるべき。皇室典範は永久不変でない。摂政を置くなら緻密な検証が必要

⁶ 有識者会議における資料、議事録等はウェブサイトでも幅広く公開されている<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/kaisai.html>（平28.12.19最終アクセス）。

⁷ 本項目における分類・要約は報道各紙の整理を参考に筆者がまとめたものである。各論点に関する議論の状況が簡潔にまとめられたものとしては、毎日新聞「現代の天皇制は「おことば」反映焦点 有識者会議で『違憲』回避 退位をめぐる論点整理」（平28.11.23）、専門家ヒアリングの要旨は毎日新聞「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 専門家ヒアリング 要旨」（平28.12.10）、論点ごとの有識者の見解は、朝日新聞「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議 8項目の論点」（平28.12.11）を参照されたい。

百地章氏（国士舘大学客員教授・憲法）特例法容認 摂政では国民統合の象徴が事実上分裂。終身制は維持し例外的に譲位を認めることに賛成。皇室典範に根拠規定を置き、それに基づく特例法制定を

・退位に慎重

今谷明氏（帝京大学特任教授・日本中世史）陛下の切望でも政府が無条件に応じる問題ではない。緊急措置的に一代限りの特別法でとはならない。法的な措置は与野党一致まで見送るのが妥当

古川隆久氏（日本大学教授・日本近現代史）国民の意思を条件に退位は容認しうるが、認める場合は皇室典範改正。急ぐことを理由に特例法にすると陛下の意向との関係で憲法に抵触する可能性がある

・退位に反対

大原康男氏（國學院大學名誉教授・宗教行政論）摂政設置要件に高齢を加えて対応すべき。同じ天皇の御存在継続そのものが国民統合の要で、公務をすることだけが象徴を担保するのではない

笠原英彦氏（慶應義塾大学教授・日本政治史）皇室典範改正は退位を規定せず、いずれの方法も採るべきでない。摂政要件の柔軟解釈による対応も検討課題。法的措置なら事前に国会議員で合意形成を

櫻井よしこ氏（ジャーナリスト）条件付退位容認だったが、ヒアリングでは摂政対応に転じた。両陛下への配慮と国家のあり方とは分ける必要。最後の最後まで責任をお果たしになることが求められる

平川祐弘氏（東京大学名誉教授・比較文学）おことばを受け対応となると憲法違反に近い。摂政設置要件に高齢を加え対応できる。被災地訪問などの公務は陛下の個人的解釈による象徴天皇の役割

八木秀次氏（麗澤大学教授・憲法）現行憲法・皇室典範は天皇の退位を積極的に排除。退位実現のための政府の提案理由はなく、陛下の意向に沿うと結果的に陛下を傷つける可能性を視野に入れるべき

渡部昇一氏（上智大学名誉教授・英語）宮中において祈ることが天皇の本当の仕事。肉体に関係あることは摂政で。特例法はいけな。皇室典範改正はありうるが、今お休みになりたい意向に沿わない

（５）政党等の議論の状況と今後の課題

政府は有識者会議が論点整理を終えたのち、衆参両院の正副議長のもとで各党派代表者らが意見を交わすことを想定しているが、生前退位に関する政党の立場は分かれている。読売新聞社による国会議員アンケートでは「特例法により現在の天皇陛下のみ退位を可能にする」24%、「皇室典範を改正し、今後すべての天皇の退位を可能にする」32%、無回答が36%となった。政党別では、自民党は特例法37%、典範改正16%、公明党は特例法18%、典範改正5%であるところ、民進党は典範改正60%、特例法5%となっている⁸。政府は特例法による対応を考えていると見られているが、民進党、共産党、自由党、社会民主党はそれぞれ皇室典範改正を主張、日本維新の会は特例法による対応を支持している。

ア 民進党における検討

民進党は平成28年10月に「天皇陛下の生前退位に関する皇位検討委員会」を設置、有識者へのヒアリング等を経て、12月21日の常任幹事会に、今の天皇陛下に限らず退位を恒久的に認める制度の創設を盛り込んだ論点整理を報告、「皇位継承等に関する論点整理」及びその概要版を公表した。「国民的検討にむけた論点」として(1)退位についての論点として天皇の退位を認めるべき(2)皇室典範か特例法かに関しては皇室典範の改正によるべき(3)皇室典範改正の基礎的論点については皇室典範第4条の改正が中心になる。「天皇は、皇嗣が成年に達しているときは、その意思に基づき、皇室会議の議により退位することができる。」との規定を新設すべきである等の項目を概要で提示している。検討委員会の長浜博行委員長は「恒久的な皇室典範改正によるところの退位の位置づけがいいのではないか。今上天皇の一代限りの対処を行うことは、安定的な皇位継承という問いかけの本質から外れるものではないか」「日本国憲法第2条において、皇位の継承について、特に『皇室典範の定めるところにより』とし、皇室典範によるこ

⁸ 読売新聞「生前退位『特例法で』24% 『皇室典範改正』は32%」（平28.11.3）

ろを要請している」とした上で、「民進党は決して政争の具にされるようなことがあってはならないと考えている。静かな環境でこの議論が進むことを願っている」とも述べた。また「皇位継承の問題はここに留まるべき話ではない」とも語り、女性宮家の問題についても引き続き議論していくことが必要との認識に立つ旨を語った⁹。

イ 各派間の調整

皇室関係の事項は、実質的審議を経ることなく全会一致で可決されるのが望ましいとの考え方はあるものの、今回は各政党会派の立場に隔たりが大きく、全会派が同意できる形で法案を提出するためには事前の調整が不可欠である。

国会における議論の形がどうあるべきかは7月の報道来再三話題になっていたが、大島理森衆議院議長が、法案提出を前提とした事前調整の含みで、11月上旬から自民、民進、公明、共産、維新、自由、社民の各政党幹部を議長公邸に招き、非公式にヒアリングを行った旨が報道されている。大島衆院議長は可能な限り全会一致で法案成立を図りたい意向で、伊達忠一参院議長とも調整を進める考えとされている。

なお、年内の与野党協議を求めた民進党野田佳彦幹事長に対して、菅官房長官は11月30日の記者会見で、「有識者会議が一定の段階に至った時点で、与野党も交えた議論を考えてもらいたい」と述べていたが、野田幹事長は上述論点整理の取りまとめに際して、「有識者会議も論点整理をする時にあまり決め打ちをしない方がいい」と語った¹⁰。

現在の陛下の退位を実現すべきとの立場では一致が見られ、退位の手続、退位に伴う身分の創設・調整等、既に指摘されている論点については、実際には技術的な調整事項も多く、それほど大きな議論となるとは思われない。むしろ、調整すべき点は、今回の有識者会議の検討課題を公務負担軽減策に絞り緊急性を優先させることによる、残された課題への今後の対応となろう。想定される課題の1つは、退位制度の恒久制度化に関する議論である。今回は特例措置法によるとしても、民進党論点整理の指摘もあり、皇室典範改正によるべきとの声は特に憲法学者から強い。調整策として、特例法に、時限を区切って皇室典範の見直しについて規定することが考えられる。もう1つの課題は、過去にも議論され、論点整理でも言及された、皇位継承の安定性の確保、皇族減少への対応策であり、女性天皇、女性宮家創設をめぐる議論である。皇室典範が現在のままであると、皇位継承そのものが不安視されることに加え、女性皇族の婚姻による皇籍離脱により公務を担う皇族も減少傾向にあることから、再び議題とされることが予想される。

(6) 世論調査の状況

現行憲法上、天皇の地位は「国民の総意に基づく」とされており、地位に影響する制度変更も総意を体現する形でなされることが望ましいと考えられる。これを具体化するもの

⁹ 民進党ウェブサイト「皇位検討委員会、『皇位継承等に関する論点整理概要版』を発表」〈<https://www.mins-hin.or.jp/>〉(平28.12.22最終アクセス)。民進党皇位検討委員会「皇位継承等に関する論点整理」及びその概要版(平28.12.21)も掲載されている。

¹⁰ 毎日新聞「民進『恒久制度化を』 退位論点整理 政府方針と対立」(平28.12.22)、読売新聞「民進 政府と『違い』鮮明 『退位』論点整理 党独自案、議論に先手」(平28.12.22)ほか。

として、制度変更が国民の代表である国会において全会一致に近い形でなされることに加え、世論調査により多数の国民に支持されることが考えられる。

8月の「お気持ち」の内容からは、陛下は、摂政制度には否定的で、恒久的な制度を求められていると理解されている。御意向の報道後、報道各社による世論調査が折に触れてなされているが、いずれにおいても生前退位を容認し、かつ、皇室典範改正による恒久的な制度を求めるものが、今回限りの措置を容認するもの等をはるかに上回る状況が続いている¹¹。有識者会議の結論の方向、政府が実現を目指すことされる方向とは、一定の乖離があることは否定できない。

(7) 今後の見通し

有識者会議は平成29年1月中に論点整理を取りまとめ、国会に示し議論を経た上で、提言を行い、これを受けて法改正の準備が進められ、29年の通常国会中に法案が提出されることが想定されている¹²。有識者会議は専門家からのヒアリングを終え、論点整理に入っているが、28年12月19日現在、特例措置法により生前退位を認める方向が見えてきている。

制度の安定性・継続性からは皇室典範改正が求められる一方で、陛下が御高齢であることから早期の実現も重要な観点である。特例法による一代限りの対応が柱になった場合には、丁寧に説明し、国民の理解を得ることが不可欠である。残された論点も含め、各種の要請にいかにかたえられるか、国会における真摯な議論が求められる。

2. 消費者庁等の徳島県への移転の検討

平成27年3月、政府は、まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成26年12月27日閣議決定）に基づき、東京一極集中是正の観点から政府関係機関の地方移転に係る提案を募集した。「政府関係機関移転基本方針」（平成28年3月22日まち・ひと・しごと創生本部決定）では、提案のあった特許庁、中小企業庁、観光庁、気象庁については既存の地方拠点の機能を強化することで対応し、文化庁（京都府提案）は全面的な移転、消費者庁等（徳島県提案）及び総務省統計局（和歌山県提案）については、移転に向けた検証を行うこととされ、移転に向けて8月末までに結論を得ることを目指すこととされた。

徳島県は全国に先駆けて食品表示の適正化に関する条例を制定、「食の安心・安全」を守る政策に力を入れ、「消費者大学校」も設置しており、「消費者行政先進県」として消費者庁及び（独）国民生活センター（東京事務所）、後に消費者委員会及び国民生活センター相模原事務所についても移転を求めている。

¹¹ 産経・FNN、読売、毎日、朝日各紙が9月から11月に行った世論調査では、恒久法を求めるものが65%から84%、特措法を容認するものが12%から26%となっている。産経新聞「譲位 恒久法求める世論 各紙調査 特措法検討の政府とズレ」（平28.11.9）。また、時事通信の平成28年12月9～12日の世論調査では、将来の天皇の退位も含め制度化する皇室典範の改正を支持する意見が61.0%に上り、一代限りの退位を認める特例法の制定への賛同者は21.6%にとどまった。「皇室典範改正6割支持＝天皇退位「特例法で」21%－時事世論調査」〈<http://www.jiji.com/jc/article?k=2016121600562&g=soc>〉（平28.12.19最終アクセス）

¹² 具体的な退位及び新天皇の即位の時期が決まれば、元号は天皇の退位・新天皇の即位に伴い改められるため、元号法により、新元号の制定手続も進められることになる。

提案を受け河野内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）が平成27年12月に示した方針に基づき、28年3月に消費者庁長官を含む職員による1週間程度の試行、4月以降に国民生活センターの商品テストや研修、7月に消費者庁職員による長めの試行が行われた。同年7月29日、徳島県での試行を終えるに当たり、河野大臣は、徳島県庁に「消費者行政新未来創造オフィス」（仮称）を置き、実証に基づく政策の分析・研究の中心として、東京で行っていないような新しい消費者行政を作り出しながら、3年程度をめどに、周りの環境がどうなっているかを含めて見直したい旨表明した。8月3日に後任の松本内閣府特命担当大臣が就任した後も同様の方針で調整が進められたが、同月23日、消費者庁から「徳島県における試行的滞在（7月）の結果について」¹³が公表され、徳島県は消費者教育等に意欲的で地域の現場に根差した実効性のある施策が展開できる可能性を指摘する一方で、アクセスの不便さ、機密性の高い情報を東京と徳島の間でやりとりできる情報通信技術の欠如等を指摘し、首相官邸や他省庁との調整、国会対応、悪質業者の行政指導・処分などを徳島で行うのは難しいとした。この際、国民生活センターが行った徳島県における研修及び商品テスト試験的実施の結果も公表された。費用は消費者庁が2,761.6万円、国民生活センターが676.9万円とされる¹⁴。

9月1日、創生本部が決定した「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」では、以下のとおりとされている。

本庁の拠点整備等

消費者庁 内閣府消費者委員会（独）国民生活センター

- 「消費者行政新未来創造オフィス（仮称）」を平成29年度に徳島県に開設し、周辺地域も含めた消費者行政の関係者とのネットワークを整備しつつ、分析・研究、実証実験等のプロジェクトを集中的に実施する。
- 徳島県において、主として関西、中国・四国地域の対象者を中心とした研修等や徳島県を実証フィールドとした、先駆的な商品テストのプロジェクトを実施する。
- 3年後を目途に検証し、見直しを行う。

（出所）政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について（平成28年9月1日まち・ひと・しごと創生本部決定）
 —中央省庁の地方移転 今後の取組のポイント—から作成

消費者庁等の徳島移転については、消費者団体等からの反対の声も大きい。日本弁護士連合会は、国の機関の地方移転そのものには賛成だが、消費者行政の司令塔機能の低下への懸念を示し、消費者被害事故などの緊急事態に対処し、所管する法制度につき迅速な企画・立案・実施を行う機能を果たすには、担当大臣、各省庁及び国会と同一地域にある

¹³ <http://www.caa.go.jp/info/keikaku/pdf/tokushima_try_stay-result.pdf>（平28.12.19最終アクセス）

¹⁴ 衆議院消費者問題に関する特別委員会では、移転試行結果報告を踏まえれば、結論は移転困難とすべきで、徳島県への飛行機の便数や政府内のテレビ会議システムなどは3年後に解決できる問題ではない等の指摘がなされている。この際、松本大臣は、3年後の見直しには、消費者庁と国民生活センターの全面移転を含むことを明確にした。第192回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号10～12頁（平28.11.22）。日本消費経済新聞「消費者庁・国民生活センター等徳島移転問題 焼け太りに予算付けるのか 民進、大西健介氏が追及」（平28.11.25）

ことが不可欠等の理由を挙げ反対している¹⁵。参議院地方・消費者問題に関する特別委員会は平成28年5月20日の消費者契約法の一部改正案に対する附帯決議で「消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの徳島県への移転については、本法等消費者庁所管の法令の運用に重大な影響を与えかねないため、慎重に検討すること。」とした。

消費者庁の平成29年度予算概算要求では、「消費者行政新未来創造オフィス」の整備費、人件費、政策経費等について、国民生活センター分を含めて7.2億円が要求されているが、試行期間の成果や費用対効果への疑問視、消費者庁の「焼け太り」等の批判もある¹⁶。

松本大臣は12月3日に徳島県を訪問、新未来創造オフィス設置候補先の徳島県庁10階等を視察し、消費者庁の徳島移転について、「今後3年間よく検証してということになるが、どのような新しい挑戦ができるかということに時間を使いたい。そして、徳島県には、現在の取組について熱意を持ち続けてほしい」と話した¹⁷。

なお根強い批判の声にどう向き合い、どのような取組がなされていくか、注目される。

3. 公益通報者保護法の見直し

公益通報者保護法は、事業者内部の違法行為について通報を行った労働者に対する解雇等の禁止や、公益通報に関し事業者がとるべき措置等を定めるもので、食品偽装やリコール隠しなど、消費者の安全・安心を損なう企業不祥事が組織内部からの通報を契機に相次ぎ明らかになったことを背景に、平成16年6月に成立、18年4月に施行された。衆参両院の内閣委員会の附帯決議では、同法附則第2条に基づく5年後の見直しに当たり、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲を含めて見直すことが求められた。同法は後に消費者庁に移管され、平成21年の消費者庁関連3法に対する参議院消費者問題に関する特別委員会の附帯決議に公益通報窓口の消費者庁への一元化の検討が盛り込まれた。

見直しの検討は、消費者委員会の下に設置された公益通報者保護専門調査会で行われ、平成23年2月18日、同委員会に専門調査会報告書が提出された。同報告書では、法の周知や中小規模事業者・行政機関の通報窓口の設置を促進するとともに、ガイドライン改訂や実態調査を行うことを政府に求めた一方で、法改正については賛否両論があり意見が一致しなかったとし、これらの取組の結果を踏まえ、法改正によって見直すべき課題がある場

¹⁵ 平成27年11月20日「消費者庁・国民生活センターの地方移転に反対する意見書」〈http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2015/opinion_151120.pdf〉(平28.12.19最終アクセス)。「消費者庁は他の省庁や関係団体との折衝や調整が最も必要な機関。電話やテレビ会議でできるわけがない」(日弁連消費者問題対策委員会山口広副委員長)。徳島新聞「連載『消費者庁 動き出す徳島移転』3 反対意見への対応課題」(平28.3.12)〈http://www.topics.or.jp/special/14567180057538/2016/03/2016_14625313268821.html〉(平28.12.19最終アクセス)

¹⁶ 同庁職員のほか、同県庁など地方自治体や民間企業からの出向者を合わせ30~40人体制とする。消費者庁長官は必要に応じて東京と徳島を行き来する。理論的・先進的な調査・研究、全国展開を見据えたモデルプロジェクトを集中的に実施。消費者庁の働き方改革の拠点として、職場以外で仕事をする「テレワーク」やペーパーレス化を推進するとされる。読売新聞「徳島新拠点 30~40人体制 消費者庁一部移転 概要判明」(平28.12.14)

¹⁷ 徳島県ウェブサイト〈<http://www.pref.tokushima.jp/docs/2016092100021/>〉(平28.12.19最終アクセス)

合には、当該課題を解決するための法改正を真摯に検討すべきとされた。

消費者委員会は平成23年3月11日、「公益通報者保護制度の見直しについての意見」の中で、消費者庁に対し専門調査会報告書の「政府に求められる事項」の早急な検討、法や通報処理制度の実態把握に関し法の運用状況も含む充実した調査の実施等を求めた。消費者庁は公益通報者保護制度に関する実態調査を実施、25年6月25日に結果を公表した。労働者・中小企業における法制度の認知も中小企業の内部通報制度の導入も進んでおらず、内部通報制度導入事業者でも取組状況は様々であること等が明らかとなった。

消費者委員会は、平成25年7月23日、上記の結果を踏まえ、「公益通報者保護制度に関する意見～消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について～」を取りまとめ、今般の調査結果を最大限に活用し、その検証・分析を通じて、法制度の周知のための方策のみならず、法制度の実効性を確保すべく、制度の運用改善及び法の改正を含めた措置を検討するよう求めた。また、消費者庁は、公益通報に係る実情・実態の更なる把握に努め、課題を詳細に把握した上で課題解決の方策について検討を進めるため、有識者等からの意見陳述（ヒアリング）を実施（27年4月15日に主な意見を公表）、その結果等を踏まえ、27年6月から「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を開催した。28年3月30日に公表された第1次報告書では、(1)民間事業者の取組の促進（事業者向けガイドライン改正、事業者に対するインセンティブの導入（認証制度、公共調達での評価）等）、(2)行政機関の取組の促進（行政機関向けガイドライン改正、地方公共団体向けガイドライン策定）、(3)通報者保護の要件・効果（法改正に向けた検討すべき事項を整理）などがまとめられた。民間事業者や行政機関の取組の促進など運用改善で対応可能なものの実現を求めた一方、法改正が必要な通報者保護に係る要件・効果等については、賛否両論を併記するにとどまり、消費者庁の果たすべき役割も含め、引き続き精緻な検討を行うこととされた。これを受けて、28年4月には、通報者保護の要件・効果など、法改正に係る各論点について専門的な観点からより精緻な検討を行うため、検討会の下にワーキング・グループ（WG）が設置された。WGは11回にわたり議論を行い、11月に報告書（WG報告書）を取りまとめた。通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件、不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰、守秘義務、その他の論点につき、制度の実効性を向上するための法改正の方向性や課題について、可能な限り明確化した。今後、WGにおける意見で指摘された法理論上・運用上の課題も踏まえて十分に検討することを求めるとともに、各論点の要件・効果が相互に関連していることから、法改正に向けた具体的な検討に際しては、法の基本的な枠組み全体との関係に留意することが必要としている。

検討会の最終報告書は、第1次報告書、WG報告書及び最終取りまとめを合わせる形で平成28年12月15日に取りまとめられた。最終取りまとめの主な内容は、**WG報告書の評価等**（WG報告書に示された方向性に沿って、法改正に向けた具体的な検討を進めるべき。とりわけ、(1)不利益取扱いからの保護・救済、通報に係る秘密保持の強化につきより充実した検討をすべき、(2)法の具体的内容が、国民にとってより理解しやすいものとなるよう所要の措置を講ずべき、(3)通報者への不利益取扱い等に対する刑事罰についても、引き続き検討すべき）、**消費者庁が果たすべき役割等**（(1)行政措置等を設けるに当たっ

ては、関係省庁との役割分担や協力関係構築等、必要な体制整備を行うべき、(2)行政機関の適切な通報対応を促すため、消費者庁における一元窓口の設置、各行政機関の通報対応のモニタリング及び必要な改善要請等を行うべき)、**公益通報制度の実効性の向上に向けた今後の進め方** (1)ガイドラインの改正・策定等、制度の運用改善により対応可能なものについては早期に実現を図るべき、(2)法改正が必要なものについては、最終報告書の内容を広く周知して法改正に向けた議論を喚起するとともに、各関係団体や国民からの意見の集約を図り、可能な限り早急に法改正の内容をより具体化していくべき)等である。

現行法の保護対象は労働者のみだが、最終報告書は、「退職者が通報を理由に再就職を妨害されたり、役員が解任されたりすることもある」と指摘、WG報告書が解雇や降格などの不利益な取扱いに対する刑事罰導入に慎重であることを受け、刑事罰は導入せず、行政措置を導入、是正勧告や事業者名の公表制度を設けるように求めた¹⁸。消費者庁は、法改正の具体化に向けて経済界の意見の聴取、他省庁との調整を行う方向とされる¹⁹。刑事罰の導入については、保護の実効性を保ち制度活用を促進するために不可欠との声も根強いところ、現在の対応の方向性で充分なのか、議論が待たれるところである。

4. 食品表示・食の安全性に関する取組

食品表示は、環太平洋パートナーシップ協定（TPP協定）をめぐる国会審議の中で、特に輸入食品の安全性と絡んで大きな関心と呼んだ分野である²⁰。平成28年の年末にかけて、積み残しとなっていた課題について後述する懇談会の報告等が相次いだことから、平成29年常会においても活発な議論がなされると考えられる。

平成25年6月、食品衛生法、いわゆるJAS法及び健康増進法における食品の表示に関する規定を統合し一元的な制度を創設する食品表示法が成立、27年4月から施行された。具体的な表示のルールは、同法に基づき食品表示基準（内閣府令）が定める。義務表示事項は、生鮮食品では名称、原産地等、加工食品では名称、原材料名、添加物、内容量、賞味期限、保存方法、製造業者名及び住所等である。さらに、国内製造品の一部には、原料原産地名が、輸入品には原産国名等の表示が義務付けられる。一元化による主な変更点は、加工食品への栄養成分表示の義務化（猶予期間は平成31年度まで5年間）、アレルギー表示に係るルールの改善、機能性表示食品制度の創設等である。一元化検討過程において結論が得られなかった、インターネット販売等による食品表示、加工食品の原料原産地表示、食品添加物表示、遺伝子組換え表示の在り方などの課題は、27年3月24日に閣議決定された消費者基本計画の中で、順次実態を踏まえ検討することとされた。

¹⁸ 最終報告案を検討した12月9日の検討会では、委員からは保護対象に取引先事業者も含めることや、刑事罰の導入についても前向きな意見が出たとされる。時事ドットコムニュース「退職者、役員も保護対象に＝内部通報制度見直し－消費者庁検討会」（平28.12.9）〈<http://www.jiji.com/jc/article?k=2016120900249&g=soc>〉（平28.12.19最終アクセス）

¹⁹ 朝日新聞「内部告発 役員も保護案 消費者庁検討会 退職者、対象に追加」（平28.12.5）

²⁰ 参議院環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会では、輸入食品の安全性への関心の高さを受け、平成28年12月6日に我が国のTPPへの対応と食の安全等に関する参考人質疑、8日にTPPと農林水産業、食の安全等に関する集中審議が行われた。

(1) インターネット販売等による食品表示

インターネット等を利用して食品を購入する場合、食品自体は遠隔地にあるため消費者は購入時にラベル表示を確認できない一方で、食品のインターネット販売は、近年、その利用が急増し、今後も成長が見込まれる業態であり、消費者の利用も一層増えることが見込まれるため、その情報提供の在り方について検討を行い、参考となる取組例を周知する必要がある。消費者庁は平成27年12月から28年11月まで10回にわたり「食品のインターネット販売における情報提供の在り方懇談会」を開催、食品のインターネット販売に係る情報に関し、消費者が求める情報の内容及び情報提供の方法を把握し、事業者による情報提供の促進方策について議論した。同懇談会の消費者向けアンケート調査では、消費者の90.5%は義務表示事項に係る情報を確認して購入、確認する情報は原材料(41.9%)、消費期限・賞味期限(41.0%)、原産地・原料原産地(35.4%)などであった。対する事業者向けのアンケート調査²¹では、義務表示事項に係る情報と同等の情報提供が55.6%、一部の情報提供が29.3%、特にしていないものが15.1%であった。消費者からの問合せは、原産地表示、アレルギー、消費期限・賞味期限に関する内容が多くなっていた。

同懇談会が平成28年12月13日に取りまとめた報告書の提言では、(1)事業者は、消費者が購入時に食品の義務表示事項と同等の情報の内容を確認できるような環境を整備することを目標として、段階的に情報提供の増進・拡大が望まれる、(2)義務表示の事項について情報提供を進めるため、事業者には、本報告書を参考として、業態や業界ごとに、情報提供の方針やガイドライン等を自主的に検討・作成することが望まれる、(3)行政、消費者団体等は、消費者に対して、インターネット販売における義務表示事項に係る情報提供の取組等に関する普及・啓発を行うことが望まれる、とされており、消費者向け及び事業者向けアンケートの結果の活用も望まれることが付言された。

(2) 加工食品の原料原産地表示

原料原産地表示が義務付けられているのは「原産地に由来する品質の差異が、加工食品としての品質に大きく反映されると一般的に認識されている品目」のうち、「製品の原材料のうち、単一の農畜水産物の重量の割合が50%以上である商品」である。現在、22食品群及び4品目が対象となっている²²。消費者調査によると、加工食品を購入する際に原料原産地名を参考にしていない消費者が約77%に上る一方、実際の店舗では、義務表示又は自主的表示がなされた商品が占める割合はそれぞれ約11%、約16%にとどまり、従来の表示制度の拡大では限界があり、消費者のニーズに応えられない状況である²³。

「総合的なTPP関連政策大綱」(平成27年11月25日TPP総合対策本部決定)では、

²¹ 宅配やネットスーパー、仮想モール運営者と出店者など321社が回答。

²² 品目としては農産物漬物、野菜冷凍食品、食品としては乾燥きのこ類、乾燥野菜及び乾燥果実、調味した肉、調味した魚介類などであり、生鮮食品に近い一部の加工食品に限られている。

²³ 消費者調査は一般消費者3,000人を対象としたWebアンケート、店舗調査は総合スーパー1店舗の実地調査であり、いずれも加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会による。概要は「加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会中間取りまとめ」6頁、8頁参照。

T P P 関連政策の目標の一つとして食の安全・安心を挙げ、「T P P 協定により、我が国の食品の安全・安心が脅かされることはないが、我が国への海外からの輸入食品の増加が見込まれることから、引き続き、国際基準や科学的な根拠等を踏まえ、リスクコミュニケーション推進も含めた必要な措置を適切に実施する」として、加工食品の原料原産地表示について、実行可能性を確保しつつ、拡大に向けた検討を行うとされている。また、「日本再興戦略2016」及び「経済財政運営と改革の基本方針2016」（いずれも平成28年6月2日閣議決定）では、農林水産業の成長産業化を進める観点から、すべての加工食品への原料原産地表示の導入に向けて検討を進めることとされている。

これらを踏まえ、平成28年1月、消費者庁と農林水産省が共同で開催する「加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会」が設置され、(1)現行の加工食品の原料原産地表示制度や取組の検証、(2)加工食品の原料原産地表示の拡大に向けた具体的な方策等を検討項目とし、10回にわたり議論を行い、11月29日に「加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会中間取りまとめ」がまとめられた。同報告書は「今後の原料原産地表示制度の在り方が消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保につながるとともに、事業者の実行可能性にも配慮したものとなるよう、検討会における検討結果を取りまとめた」とされる²⁴。具体的には、対象加工食品を国内で製造した全ての加工食品に拡大（現行同様、外食、いわゆるインスタ加工等を除く）、対象原材料は製品に占める重量割合上位1位の原材料とし、表示方法は、現行同様、国別重量順に表示する（例（A国、B国）、（A国、B国、その他））。さらに、実行可能性を踏まえ、認められる条件、誤認防止への対応を定めた上で、**可能性表示**（国別重量順表示を行った場合に、産地切替えなどのたびに容器包装の変更を生じると見込まれる場合。例（A国又はB国）、（A国又は国産）、（A国又はB国又はその他）。過去実績又は計画に基づく表示である旨を付記）、**大括り表示**（国別重量順表示を行った場合に、3以上の外国の産地表示に関して、産地切替えなどのたびに容器包装の変更が生じると見込まれる場合。例（輸入）、（輸入、国産））、**大括り表示＋可能性表示**（「大括り表示」を用いても産地切替えなどのたびに容器包装の変更が生じると見込まれる場合。例（輸入又は国産）。過去実績又は計画に基づく表示である旨を付記）の例外を認める²⁵。また、対象原材料が中間加工原材料である場合、中間加工原材料の製造地表示は、（A国製造）、（国内製造）などと表示するが、生鮮原材料まで遡って表示できる事業者は表示しても可とし、製造地表示においても、国別重量順表示を原則としつつ、可能性表示など上記の考え方を準用する。

中間取りまとめでは「従来の原料原産地に係る情報を格段に充実するものとなることが期待される」「消費者は、この表示により、原材料が国産か輸入か、国産の重量割合が多いのか少ないのかの情報を得ることが可能」とされたが、国産の文字が入っていても必ずしも国産材料が使われているとは限らないなど、混乱を招くだけとも批判されている。

²⁴ パッケージへの表示を求めることによる事業者の負担軽減については最大限の配慮がなされているとされる。

²⁵ 3か国以上の場合は、可能性表示か大括り表示を選択することが可能であり、大括り表示を選択した場合、輸入と国産の重量順が表示不可能であれば、大括り表示＋可能性表示を選択できる。

そもそもT P P対策²⁶として国内農業強化のために「国産」原材料をアピールする目的で始まったはずが、生産者団体の委員からも懸念の声があったとも言われる²⁷。

参議院消費者問題に関する特別委員会における質疑では、事業者の協力、消費者の理解を得られるかという懸念の声に対して、農林水産省は、新しい表示制度の具体化のための検討に積極的に協力し、消費者庁とともに円滑な導入に向けて中小規模の食品製造事業者にとって取り組みやすいマニュアルの作成、新たな表示制度の周知などを具体的に検討するとしており、消費者庁は、消費の現場で商品選択等に役立つものとなるよう、消費者への普及啓発活動に取り組み、パンフレット作成、説明会の実施などにより積極的に周知を図る、その際には消費者団体等にも参加を求める旨を述べている。また、海洋生産物のように水揚げ港で国が決まる例もあることを踏まえ、具体的な基準案を策定していく段階で各業態の事情も踏まえながら可能な限り業界により不公平感が生じないような運用となるよう検討していく旨が答弁されている²⁸。消費者庁は平成29年夏の食品表示基準の改正を目指すと言われるが、更なる議論が求められるところである。

(3) 遺伝子組換え食品の表示²⁹

ア 遺伝子組換え食品

生物の細胞から有用な性質を持つ遺伝子を取り出し、植物などの細胞の遺伝子に組み込み、新しい性質をもたせることを遺伝子組換えという。遺伝子組換え作物（以下、遺伝子組換えを「GM」という。）又はこれを原材料に使用する食品については、食品の安全性や生物多様性への影響の点から、各国の法令により流通等が規制されている。現在、日本国内ではGM作物は商業的には栽培されていないが、2015年の世界におけるGM作物の栽培国は28か国で栽培面積は1億7,970万ha（世界の作物栽培面積の12%）となっている（第1位は米国で7,090万ヘクタール、世界全体の約39%を占める）。最も栽培面積が大きい農作物はダイズで、9,210万ヘクタールに達している。

厚生労働省は平成13年4月からGM食品の安全性審査を食品衛生法上の義務としている。日本で安全性が確認され販売・流通が認められているのは、28年10月12日現在、トウモロコシ、ダイズ、セイヨウナタネなど、8作物309品種である。輸入トウモロコシの多くは飼料・加工用、ダイズ、ナタネは油を絞る品種が主流である³⁰。

厚生労働省ではGM食品の安全性に関連し、遺伝子組換え体の検知法、遺伝子の安全

²⁶ T P P対策の議論を契機とした議論の経緯は第192回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第3号古賀友一郎委員発言参照。新たな表示自体はT P P発効いかにかわらず実施される方針である。

²⁷ 森田満樹「加工食品の『原産地表示』義務は大混乱を招く」東洋経済オンライン（平28.12.3）〈<http://toyokeizai.net/articles/-/147620>〉（平28.12.19最終アクセス）

²⁸ 第192回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第3号（平28.12.12）

²⁹ 本項目の記述は、主に農林水産省『「遺伝子組換え農作物」について』（平成28年10月更新）〈<https://www.saffrc.go.jp/docs/anzenka/attach/pdf/GMsiryo-2.pdf>〉（平28.12.19最終アクセス）、厚生労働省医薬食品局食品安全部「遺伝子組換え食品の安全性について」（消費者向けパンフレット：平成24年3月改訂）による。

³⁰ 生物多様性への影響については農林水産省と環境省、飼料の安全審査については農林水産省が、それぞれ食品の場合とは異なる体系で審査・規制に当たっている。上掲注30の資料参照。

性などの研究を行っており、市場のGM食品は安全性が確認されている。厚生労働省は、開発した品種ごとに安全性審査の申請を受け、専門家で構成される食品安全委員会に安全性の評価を依頼、食品安全委員会は遺伝子組換え食品等専門調査会に付議し、安全性の評価（食品健康影響評価）を行い、最新の科学的知見に基づく評価の結果、安全性に問題がないと判断した食品が公表される³¹。また、安全性未確認のGM食品が輸入されていないか、GM食品の輸入時の届出が正しく行われているかについて、検疫所で輸入時検査が行われている。輸入時の抜き取り検査の結果、問題があった場合には、市場流通前に速やかに回収、廃棄などの措置が取られる。検査は、日本で安全性の審査が終了していないGM食品で、かつ、外国で商業的に栽培されているなど、日本に輸入される可能性があるものを中心に実施されている。

イ 遺伝子組換え食品の表示

表示は商品ラベルの原材料名又は名称のところに括弧書きで記載される。ただし、製造の過程で組み込まれた遺伝子やその遺伝子が作る新たなタンパク質が技術的に検出できない場合には、表示は義務付けられていない（例：油や醤油など）。また、加工食品については、その主な原材料（全原材料に占める重量の割合が上位3位までで、かつ原材料に占める重量の割合が5%以上のもの）に該当しない場合は、表示が省略できる。

農産物及び加工食品の取引の実態として、分別生産流通管理³²を適切に行い最大限の努力で非GM農産物を分別しようとした場合でも、完全な分別は困難で、GMのものが最大で5%程度混入する可能性は否定できないことから、我が国では、分別生産流通管理が適切に行われていれば、ダイズ及びトウモロコシについて、5%以下の「意図せざる混入」を認めており、この許容率内であれば表示する義務はない。

○義務表示

- ・分別生産流通管理されたGM農作物を原材料とする場合→「遺伝子組換え」
- ・組換え、非組換えを分別していない農作物を原材料とする場合 →「遺伝子組換え不分別」
- ・従来のもとの組成、栄養価などが著しく異なるもの → 例「高オレイン酸遺伝子組換え」

○表示不要又は任意表示

- ・分別生産流通管理された非GM農作物を原材料とする場合
→ 表示不要 又は「遺伝子組換えでない」
- ・加工後に組み換えられたDNA及びこれによって生じたタンパク質が、広く認められた最新の技術によっても検出できない加工食品（大豆油、醤油など） → 表示不要（任意表示）

ウ 現在の表示規制の問題点

食品表示法違反は罰則の対象となることから、義務表示の対象となる加工食品は、当該食品がGM農作物を含むか科学的に検証できることが前提とされているため、例えばサラダ油、植物油等の食用油、醤油など、加工工程において組み換えられたDNAやそ

³¹ GM食品は、既存の食品との比較によりその安全性を評価される（「実質的同等性」）が、この概念は、OECDが検討して発表したものである。国際基準としては国際的な食品規格を策定するCODEXのバイオテクノロジー応用食品特別部会の検討により「遺伝子組換え植物由来食品の安全性を評価するためのガイドライン」、「リスク分析の原則」などが採択され、日本の安全性評価基準も、これらに沿ったものである。

³² 分別生産流通管理（IPハンドリング Identity Preserved Handling）とは、遺伝子組換え農作物と非遺伝子組換え農作物を生産・流通・加工の各段階で混入が起こらないよう管理し、そのことが書類などにより証明されていることを指す。

れによって生じたたんぱく質が除去、分解され、最終製品において検出できないものについては表示規制は及んでいない³³。また、意図せざる混入の許容率も5%と緩やかに設定されている。この点、EUでは、DNA又はタンパク質が検出されるかどうかにかかわらず対象とされ、かつ、最終消費者向けに加え、レストランなどの食事施設向けの食品も対象とされる³⁴。意図せざる混入の許容値は、複数成分の食品では個々の成分が0.9%以下、単成分の食品では0.9%以下であれば、表示規則等の対象外となる。

松本大臣は、流通する食品は科学的に安全としつつ、安全でもGM食品は避けたいとの消費者ニーズに触れ、「遺伝子組み換え食品の表示のあり方については、本年4月以降、現在は義務表示の対象ではない品目について、最新の分析技術を用いて、組み換えられたDNA等が検出できるか検証する、表示対象品目の検討に係る調査、2つ目は、米国及びカナダにおける遺伝子組み換え農作物の流通状況の調査、3つ目に、消費者意向調査など、制度の見直しに向けて必要な調査を順次実施しているところでございます。これらの調査は全て本年度末までに終了する予定としており、調査終了後、速やかに、有識者等を構成員とする検討の場を設けることを考えております。」³⁵、「オーストラリア、ニュージーランド及びEUに比べると我が国の意図せざる混入率が高いことは事実でございまして、この意図せざる混入率については、現在、遺伝子組換え農作物の主な輸出国である米国及びカナダの分別管理の状況について調査を実施しているところでございます。調査終了後、有識者等による検討の場において検討を是非させていただきたいと存じます。」³⁶と答弁している。今後の検討、議論に期待される場所である³⁷。

5. 成年年齢の引下げを見据えた若年層の消費者被害の防止策

平成27年度にPIONEETに登録された消費生活相談データでは、18歳や20歳といった就職や大学入学等により環境が変化するとき、成年年齢に達するとき相談件数の増加が見られる。成年年齢に達し、民法の未成年取消権がなくなる20歳を狙う契約もあり、20歳の相談件数は19歳の約1.8倍となっている。消費者基本計画では、「選挙権年齢の18歳への引下げや、成年年齢の引下げが議論されていることを踏まえ、高等学校段階までに、契約に関する基本的な考え方や契約に伴う責任、消費者市民社会の形成に参画することの重要性の理解と、社会において一消費者として主体的に判断し、責任を持って行動できるような能力を育むための取組を推進する。」とされる。平成28年6月の消費者委員会「若年層を中心とした消費者教育の効果的な推進に関する提言」は、特に若年層は消費者問題

³³ GMの飼料を食べて育った家畜品についても同様である。

³⁴ 日本貿易振興機構（ジェトロ）「遺伝子組換え食品規制調査 EU（農林水産省補助事業）」（平28.3）〈<http://www.jetro.go.jp/world/reports/2016/02/35fb3fc599809788.html>〉（平28.12.19最終アクセス）

³⁵ 第192回国会衆議院環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会議録第8号21頁（平28.10.27）

³⁶ 第192回国会参議院環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会議録第8号19頁（平28.11.22）

³⁷ なお、TPP特別委員会では、米国、オーストラリアで肥育ホルモンを投与された牛肉についても表示を求める声が相次いだ。これに対しては、科学的に検出できないものについては表示はできないが、事業者が任意にホルモンフリーの表示をすることは妨げられないとの答弁がなされている。第192回国会参議院環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会議録第8号（平28.11.22）ほか。

に係る知識や社会経験の乏しさから消費者問題に係る犯罪の加害者になることもあり、また、成年年齢が引き下げられた場合には、高校生であっても契約責任を負うことが考えられることなどから、若年層の消費者教育はより重要になることを指摘した上で、消費者庁に対し(1)消費者教育に関する実態調査の実施、(2)若年層の消費活動や消費者問題を踏まえた消費者教育の実施、(3)コーディネーターの設置・活動の促進に取り組むべきとした。

この問題に関しては、消費者委員会のワーキンググループが、成人年齢を引き下げた場合に新たな成人となる18歳・19歳の者の消費者被害防止・救済策を検討中であり、消費者契約法や特定商取引法(旧称「訪問販売等に関する法律」)への使いやすい取消権の導入、高額な借金につながる貸金やクレジットへの対応策などに踏み込めるかどうかに注目が集まっており³⁸、平成29年1月に消費者被害の拡大防止に関する報告書がまとめられる見通しとなっている。ワーキンググループの会合では、民法の成人年齢引下げの周知期間について、法務省が3年程度としているところ、改正に備えるための消費者教育を踏まえると5年は必要とされている。報告書では、消費者関連法の整備などの対策が終わるまでの間は、民法の未成年者取消権を従来通り認めるように求めるとともに、若者向けの相談窓口の設置、融資の健全性確保などが盛り込まれる見通しである³⁹。

6. 特定複合観光施設区域の整備の推進－IR法(いわゆるカジノ法)関係－

第192回国会で成立した特定複合観光施設区域の整備の推進法(第189回国会衆第20号)は、いわゆるカジノを有する統合リゾート施設の設置のためのプログラム法で、整備の推進に関する基本理念、基本方針ほかを定めている。参議院内閣委員会では、発議者・政府及び4名の参考人に対し質疑を行い、我が国へのカジノ施設設置の是非、本法によるカジノ規制と違法性の阻却との関係、カジノ施設設置による経済効果と社会への影響、ギャンブル依存症の予防策及び依存症患者への対策、カジノ施設の設置者及び運営者を民間事業者に限定した理由、マネー・ローンダリング対策等が議論された。この過程で、特に大きな問題として浮上したのが、ギャンブル依存症対策である。我が国は公営ギャンブルに加えて、遊戯としてパチンコが認められているところ、深刻な依存により、車中への幼児の置き去り、自己破産、家庭崩壊等の実害が生じている。専門医師は限られ、家族の会等の自助組織はあるものの、国全体の実態調査・対策は不十分であることが明らかとなった。これらの懸念を踏まえ、政府が講ずべき措置としてギャンブル依存症等の防止について明示するとともに、法律施行後5年以内の見直し条項を入れる旨の参議院修正がなされた。政府は必要となる法制上の措置を本法施行後1年以内を目途に講ずるとされており、実施法制定に向け、政府の責任において、ギャンブル依存症対策ほか求められることになる。

(いわたみ ゆうこ)

³⁸ 日本消費経済新聞「成人年齢引き下げ 知識、経験不足につけ込まれ 貸金・クレジット利用で高額被害」(平28.12.5)

³⁹ 毎日新聞「18歳成人 消費者保護 内閣府委『現状同様に』」(平28.12.14)