

# 健康食品とその表示・広告

## —消費者委員会の建議を巡って

弁護士 野々山 宏

### 第1 はじめに

平成28年4月12日、内閣府消費者委員会は「健康食品の表示・広告の適正化に向けた対応策と、特定保健用食品の制度・運用見直しについての建議」(以下、「建議」と略称する。)を公表した。この建議は、従来から「健康食品」と呼ばれる分野において表示・広告に問題があり、それが依然として解決していないこと、健康食品の制度である特定保健用食品(以下、「特保」と略称する。)が国民に十分に理解されていないこと、平成27年4月に機能性表示食品制度が始まり、問題の多い「いわゆる健康食品」の淘汰が必要なことから、健康食品の表示・広告適正化と機能性表示食品制度発足後の特保制度の在り方について意見を述べている。

この建議は、内閣府消費者委員会に設置された「特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会」(以下、「専門調査会」と略称する。)の検討結果をまとめた平成28年3月公表の報告書(以下、「報告書」と略称する。)を踏まえている。筆者は、この専門調査会の委員の一人として検討に参加し、主として健康食品の表示・広告に関して意見を述べた。本稿は、その際述べた意見を中心に、健康食品の表示・広告の問題について記したものである。

### 第2 食品に関する法

食品を中心とした法は多様である。主な法は以下のとおりである。

食品安全基本法は、食品の安全性の確保に関する基本理念、国・地方公共団体・食品関連事業者の責務、消費者の役割を規定し、併せて、内閣府に設置された食品安全委員会の食品健康影響評価(リスク評価)等の事務や役割を定めている。

食品衛生法は、食品の安全性を確保するために公衆衛生の見地からの諸措置を規定している。食品と添加物の表示制度は平成25年制定、平成27年施行の食品表示法に移管されている。

農林物資の規格化等に関する法律(JAS法)は、農林物資を規格化し、「JAS規格」による格付け制度等を規定している。飲食料品の品質表示制度は平成25年制

定、平成27年施行の食品表示法に移管されている。

健康増進法は、高齢化等が進む中で、国民の健康増進推進の基本的な事項を定め、国民の栄養の改善その他の国民の健康の増進を図る措置を講じるための国・地方公共団体・事業者の責務と諸制度を定めている。栄養表示等の表示制度は、平成25年制定、平成27年施行の食品表示法に移管されている。

食品表示法は、国民が自主的、合理的に安全な食品を選択するために必要な包装容器等の原材料や添加物に関する表示が、従来は食品衛生法、JAS法、健康増進法の3法にばらばらに規定されてわかりにくかったことから、消費者基本法の基本理念を踏まえて、上記3法の食品表示の規制を統合して、消費者と事業者にとってわかりやすく、整合性の取れた表示基準を制定したものである。

また、食品と、医薬品・医薬部外品・化粧品等を画してこれらの製品の品質、有効性及び安全性の確保と危害発生防止をはかる法律として、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律(新薬事法。以下、「薬機法」と略称する。)がある。その他にも食品、とりわけ農産物の安全性の確保に関して、農薬取締法、BSE対策のための牛トレーサビリティ法、事故米不正流通対策のための米トレーサビリティ法がある。

そして、食品を含む製品、商品に関する法として、計量法、景品表示法や、消費生活被害の防止と安全を確保するための政策を規定した消費者安全法、欠陥商品の損害賠償を定めた製造物責任法(同法は加工された製品を対象としており、未加工の農水産物そのものは対象外)などがある。

健康食品も食品である以上、これらの法の規定のもとで販売等が許されている。

### 第3 「食品」における「健康食品」

人の口から摂取する物は、食品と医薬品等(医薬品、医薬部外品、再生医療等製品)と大別され、医薬品等はその安全性の確保や表示・広告が薬機法で厳格に規制されている。

「食品」は、法の規制目的によって、定義が多少異なっている。①食品安全基本法2条は「薬機法に規定する医薬品、医薬部外品及び再生医療等製品を除く全ての飲食物。」、②食品衛生法4条1項は「薬機法に規定する医薬品、医薬部外品及び再生医療等製品を除く全ての飲食物。」(但し、4条2項で添加物を別に定義して食品とは別に取り扱っている。)、③食品表示法2条1項

は「薬機法に規定する医薬品、医薬部外品及び再生医療等製品を除く、添加物を含む全ての飲食物。」として食品衛生法で定義している添加物も含むことを明記するなどである。

そして、「健康食品」は、食品の一つであるが法令上の定義はなく、広く健康の保持増進に資する食品として販売されている物を指す。「健康食品」には、健康増進法、食品表示法などによって、一定の条件で機能性の表示が認められている「保健機能食品」として、①特定保健用食品、②栄養機能食品、③機能性表示食品の3つがあり、その他に機能性の表示が一切認められない「いわゆる健康食品」がある。

安全性や表示・広告の問題は、機能性の表示が一切認められていない「いわゆる健康食品」に多く発生しているが、保健機能食品にも問題は生じている(1例として、消費者庁が実施した平成28年3月の特保の広告に対する健康増進法32条1項に基づく勧告がある。)

#### 第4 健康食品の利用の現状

報告書で、アンケート調査などに基づいて詳細に検討されているように、「健康食品」の利用には、以下のような実態があると思料される。

1 消費者は保健機能食品や「いわゆる健康食品」を問わず、製品を正しく理解した上で、健康食品を利用しているとは言えない。

- ・食品であり、あくまで補的なものであることが理解されていない。これさえ摂取していれば大きな効果・効果があるとの誤解をしている消費者もいる。
- ・広告・表示において、効果・効能が強調され、消費者は過度な期待をもち、さらに危険性が理解されていない(副作用、過剰摂取、医師の治療との障害の可能性、アレルギーなど)。実際に、「いわゆる健康食品」では健康被害が生じている。
- ・成分にバラツキがあることの認識に欠けている。
- ・特に「いわゆる健康食品」には機能表示に科学的根拠が薄弱であることが多いことが認識されていない。
- ・カプセル、錠剤、粉末、ドリンクの形態となっており、形態から医薬品の効果・効能を期待する消費者もいる。

2 消費者は健康食品に関する制度を理解した上で、特保などを適切に利用しているとは言いがたい。

- ・「特保」の名称は知っていても、その意味を知らない消費者が多い。

・「特保」の機能性が過大に宣伝され、これを過大に評価して利用している。

・健康食品は食品であり、あくまで健康増進・食生活改善のための補的なものであることが理解されていない。これさえ摂取すれば効果があると誤解している消費者がいる。

3 「いわゆる健康食品」および特保の表示・広告に対する消費者の期待度は、実際の効果より過大であり、広告や宣伝が消費者に過度の期待を抱かせている実態がある。

- ・表示・広告が一定の症状への機能性を強調していることが多く、医薬品的な効果・効能を期待する傾向がある。
- ・特に、「いわゆる健康食品」の広告に、根拠不明、不明確な効果・効能の強調、根拠不明な体験談が多く見られる。
- ・曖昧なイメージ広告で、効果・効能を誘導しているものもみられる。広告では効果・効能は確認できない。

4 このような健康食品、とりわけ「いわゆる健康食品」の利用に問題があることから、内閣府食品安全委員会の「いわゆる『健康食品』の検討に関するワーキンググループ」が、2015年12月に「いわゆる『健康食品』に関する報告書」と「いわゆる『健康食品』に関するメッセージ」を公表している。中でも、以下の「19のメッセージ」と「まとめ」は多くの人に知ってもらいたい内容であり、是非一読して健康食品の利用に役立ててもらいたい。

※食品安全委員会 「健康食品」についての19のメッセージ

(1) 食品としての安全性についてのメッセージ

- ①「食品」でも安全とは限りません。
- ②「食品」だからたくさん摂っても大丈夫と考えてはいけません。
- ③同じ食品や食品成分を長く続けて摂った場合の安全性は正確にはわかっていません。

(2) 「健康食品」としての安全性についてのメッセージ

- ④「健康食品」として販売されているからといって安全ということではありません。
- ⑤「天然」「自然」「ナチュラル」などのうたい文句は「安全」を連想させますが、科学的には「安全」を意味するものではありません。
- ⑥「健康食品」として販売されている「無承認無

許可医薬品」に注意してください。

- ⑦通常の食品と異なる形態の「健康食品」に注意してください。
  - ⑧ビタミンやミネラルのサプリメントによる過剰摂取のリスクに注意してください。
  - ⑨「健康食品」は、医薬品並みの品質管理がなされているものではありません。
- (3)「健康食品」を摂る人と摂る目的についてのメッセージ
- ⑩「健康食品」は、多くの場合が「健康な成人」を対象にしています。高齢者、子ども、妊婦、病気が「健康食品」を摂ることには注意が必要です。
  - ⑪病気の人が摂るとかえって病状を悪化させる「健康食品」があります。
  - ⑫治療のため医薬品を服用している場合は「健康食品」を併せて摂ることについて医師・薬剤師のアドバイスを受けてください。
  - ⑬「健康食品」は薬の代わりにはならないので医薬品の服用を止めてはいけません。
  - ⑭ダイエットや筋力増強効果を期待させる食品には、特に注意してください。
  - ⑮「健康寿命の延伸(元気で長生き)」の効果を実証されている食品はありません。
- (4)「健康食品」の情報についてのメッセージ
- ⑯知っていると思っている健康情報は、本当に(科学的に)正しいものですか。情報が確かなものであるかを見極めて、摂るかどうか判断してください。
- (5)「健康食品」の摂取についてのメッセージ
- ⑰「健康食品」を摂るかどうかの選択は「わからない中での選択」です。
  - ⑱摂る際には、何を、いつ、どのくらい摂ったかと、効果や体調の変化を記録してください。
  - ⑲「健康食品」を摂っていて体調が悪くなったときには、まずは摂るのを中止し、因果関係を考えてください。

※食品安全委員会「健康食品」について安全な選択をするためのまとめ

- ・健康の保持・増進の基本は、健全な食生活、適度な運動、休養・睡眠です。
- ・「健康食品」を摂る選択をする前に、今の自分にとって本当に必要か考えてください。その際に、信頼できる(科学的根拠のある)情報を入手するよ

うに努めることが、自身の健康を守るために大切です。

- ・「健康食品」を購入/摂る場合は、このメッセージで述べられている点に注意して、選択をすることが必要です。
- ・増量することは健康被害をもたらすリスクを高めます。たとえ効果が実感できなくても、増量してはいけません。
- ・「健康食品」を摂っていて体調が悪くなった場合は、すぐに摂るのをやめてください。

## 第5 健康食品の表示・広告の是正措置

このように、健康食品の問題がある表示・広告によって、製品の実態と消費者の期待感に格差が生じている。ガイドラインや自主基準による是正では不十分であり、以下のような法規制の強化と違反者への執行を十分に行っていく是正措置が必要である。

### 1 表示規制

販売されている健康食品の危険性やデメリットが十分に理解されていない現状があり、健康被害につながるおそれがあるから、過剰摂取・他の製品との組み合わせなどの危険性やデメリット、対処法を、商品の表示に効果・効能と同じポイントの大きさの字で示す必要がある。

食品であり、あくまで補足的なものであることを目立つところに表示する。

何より表示は、利用する消費者にわかりやすい表現とし、以上の点を食品表示法及びその関連法規やガイドラインで示す必要がある。

### 2 広告規制

特保や機能性表示食品で表示が許されている内容のみ、機能性の広告ができることを徹底する必要がある。表示と広告の一致をはかり、容器に表示できない内容は広告への掲載も禁止し、容器に表示すべき内容は広告にも掲載することを徹底する。

特保や機能性表示食品など機能性の広告が許される場合でも、危険性、デメリットの記載を義務づける。また、それだけを食して効果・効能が現れないことを明示する。医薬品的効果を誤解・連想させる広告を禁止し、「個人の感想」など検証不能な広告は禁止すべきである。

健康増進法31条などを改正して、①特保や栄養機能食品、機能性表示食品以外の加工製品については、暗示的なものも含めて機能性の広告はできないとし、②誇大表示については、健康に深く関わるこ

とから、「著しく」相違がなくとも事実と異なる表示を禁止し、「著しく」なくとも人を誤認させる表示を禁止し、③「個人の感想」など検証不能な広告は禁止すべきである。

すべての健康食品について、①医薬品的な効能・効果を含まないことの明記、②事実に反する効能・効果について科学的確証のない広告の禁止、③認められた保健機能食品と紛らわしい名称や期待を与える広告の禁止を明記して徹底する。

### 3 行政処分の執行の強化

健康増進法に不実証広告規制を導入し、広告に関する根拠情報の開示請求をできるようにして、担当行政機関による検証や執行を容易にする。

健康増進法を改正し、①(景品表示法同様の)適格消費者団体による差止請求権を認める、②消費者からの申出制度の導入・拡充をする、などして違反行為に対する是正策を強化する。

違反者に対する厳しい執行の実現のため、執行体制の強化をして食品表示法、健康増進法の違反者への執行などを強化する。

### 4 ガイドライン・自主規制

ガイドラインの見直しとガイドラインを常にアップデートする。また、ガイドラインの内容を事業者に浸透させるために、行政機関のホームページへの掲載だけでなく、消費者や事業者への周知徹底に力を入れる。

ガイドラインの有効性を確保するために、違反者への措置などを徹底する。

### 5 消費者教育

食育との連携の強化が必要であり、特保などの意味やあくまで補助的な食品であることの理解を広める。

健康食品の被害事例の教育と速やかなわかりやすい情報提供が必要である。

## 第6 おわりに

以上の通り、健康食品における表示・広告には現在多くの問題がある。これに対しては、表示規制・広告規制において法規制の強化が必要であり、これを担保する執行を強化する必要がある。また、ガイドライン、自主基準の充実とその周知徹底、併せて消費者教育を実施していく必要がある。

これらのいくつかは、今回の建議にも、実現すべき内容として、あるいは、検討すべき内容として指摘されており、今後の消費者庁等における検討状況を注視

していく必要がある。