

③特保制度の本来の目的と現在の状況のかい離について

特保が、企業側の姿勢が変化することで、本来の目的からかい離してきたのではないか、また、「健康増進・食生活改善」という特保本来の目的を、表示や広告でもっと分かりやすく表示すべきではないかという点について確認した。

特保は、摂取者が自分の状況を「健康増進・食生活改善」という面でプラス方向に変えるよう、意識づけも兼ねて利用することが、本来の目的に沿った利用方法と考える。一方、現在の広告をみると、「特保の摂取で食生活の乱れを相殺できる」と受け取れるような、健康にとってのマイナスを特保摂取だけでゼロに戻せるといった暗示的な広告を行う製品もある。このような現状は、製品の広告制作に携わる人々や、製品の流通・販売に係わる人々も、あまり制度の本来の趣旨を理解していないために起きているのではないか。

特保制度の目的である、健康増進・食生活改善という点を、もう一度認識しなおす必要がある。

<意識調査より>

「健康食品の中で特保を選んで利用した理由」を尋ねたところ、「何となく健康に良さそうだから」を選択した人が最も多く、4割を超えた。続いて、国が製品の内容を確認していることを理由とした人が多かった。

表示許可を確認していない人が多いことを考え合わせると、特保の「健康にいいイメージ」に惹かれて、明確な目的意識をもたずに特保を利用している人が多いと思われる。

一方、特保の利用方法として明らかに間違っている、「治療や食事療法の代わり」と回答した人も全体の7%いた。この「治療や食事療法の代わり」を選択した人の3割弱が持病を抱えており、4割強の人が、病気ではないが健康面で不安を抱えていると回答している。

これらの回答から、特保制度への理解があまり進んでいない状況が示唆される。

図2-6 健康食品はいろいろありますが、その中でもトクホを選んで利用した理由をお教えてください。以下から当てはまるものを全て選んでください。

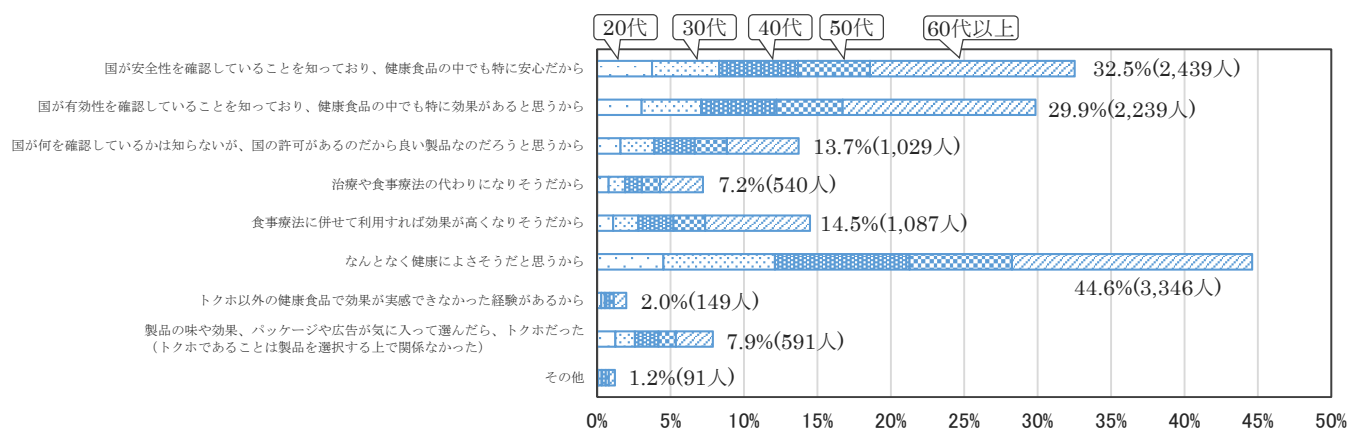


表2-2 特保を選択した理由と回答者の健康状況について(※)

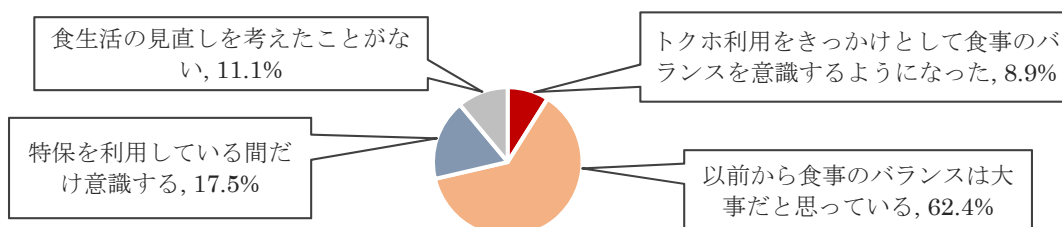
特保を選んだ理由	回答数	健康である	病気ではないが、健康面で心配していることがある	持病があるが、医者にかかっていない	持病があり、医者にかかっている
国が安全性を確認していることを知っており、健康食品の中でも特に安心だから	2,439	851	972	80	536
国が有効性を確認していることを知っており、健康食品の中でも特に効果があると思うから	2,239	732	908	75	524
国が何を確認しているかは知らないが、国の許可があるのだから良い製品なのだろうと思うから	1,029	345	436	38	210
治療や食事療法の代わりになりそうだから	540	155	239	19	127
食事療法に併せて利用すれば効果が高くなりそうだから	1,087	277	450	33	327
なんとなく健康によさそうだと思うから	3,346	1,167	1,378	118	683
トクホ以外の健康食品で効果が実感できなかった経験があるから	149	42	64	10	33
製品の味や効果、パッケージや広告が気に入って選んだら、トクホだった(トクホであることは製品を選択する上で関係なかった)	591	222	223	28	118
その他	91	43	28	4	16
無回答	0	0	0	0	0
合計	7,500	2,637	2,981	263	1,619

※ 表2-2は図2-6の結果と以下の設問とのクロス集計

【問】 ご自身の現在の健康状況についてお教えてください。(1つ選択)

特保が食生活のバランスを見直すきっかけになったか尋ねたところ、特保を利用する前から食生活のバランスを気にしていた人が62.4%で、特保利用が食生活を見直すきっかけとなったとの回答は8.9%だった。現在は、もともと食生活のバランスを気にしている人が特保を利用する傾向にある。

図2-7 トクホのパッケージには必ず「食生活は、主食、主菜、副菜を基本に食事のバランスを。」という、バランスの良い食生活を送る大切さを訴える文章が表示されています。トクホ利用が、あなたご自身の食生活を見直すきっかけになりましたか。以下から、あなたご自身の考えに近いものを1つ選んでください。



実際の食事の状況を確認すると、基本的には朝、昼、晩、3食の食事を食べている人が7割弱いるが、そのうち、毎食ともバランスのいい食事をとっている、もしくは心掛けている人は3割強で、心掛けているがそうでないこともかなりあると回答した人が3割強いた。

現在、特保を利用している消費者は、バランスの良い食事の大切さを理解している人が多く、また、毎日3食食べている人も多いが、毎食ともバランスが良い食事を摂っている人は、あまり多くないことが分かる。

表2-3 実際の食事の状況と食生活の意識について(※1)

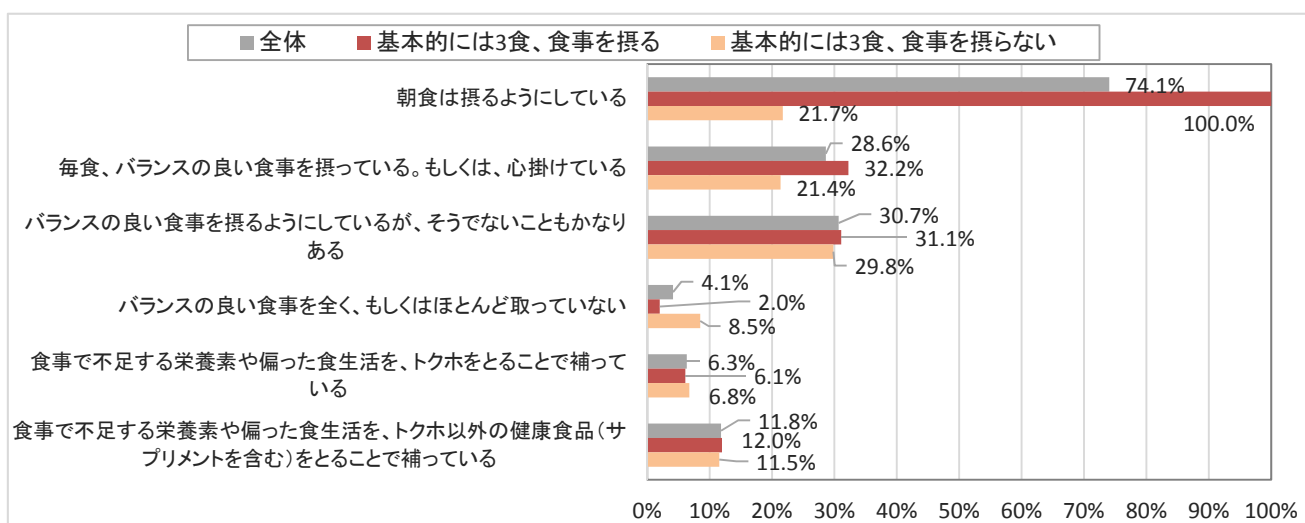
食生活の実態	全体 (7,500人)	特保利用をきっかけとして食生活を意識 (671人)	以前から意識している (4,681人)	特保利用中のみ意識(見直していない) (1,316人)	食生活の見直しを意識していない (832人)
基本的には、朝、昼、晩、毎日3食、食事を摂っている	5,014	495	3,466	690	363
基本的には、1日に3食までは食べない(1食、もしくは2食である)	1,050	105	654	191	100
朝食は摂るようにしている(※2)	5,554	541	3,825	790	398
毎食、バランスの良い食事を摂っている。もしくは、心掛けている	2,148	200	1,670	210	68
バランスの良い食事を摂るようにしているが、そうでないこともかなりある	2,301	162	1,655	380	104
バランスの良い食事を全く、もしくはほとんど取っていない	311	25	117	100	69
食事で不足する栄養素や偏った食生活を、トクホをとることで補っている	475	79	304	75	17
食事で不足する栄養素や偏った食生活を、トクホ以外の健康食品(サプリメントを含む)をとることで補っている	888	71	606	147	64
あてはまるものは1つもない	393	6	37	81	269
無回答	0	0	0	0	0

※1 表2-2は図2-6の結果と以下の設問とのクロス集計

【問】ご自身の現在の健康状況についてお教えてください。(1つ選択)

※2 「基本的には、朝、昼、晩、毎日3食取っている」と回答した者のうち「朝食を摂るようにしている」を回答しなかった 2,484 人を「朝食を摂るようにしている」として集計

図2-8 あなたご自身の実際の食生活(食事のとり方)についてお教えてください。以下から、当てはまるものを全て選んでください。



(イ) 「いわゆる健康食品」

① 「いわゆる健康食品」に対する消費者の理解度

「いわゆる健康食品」を消費者が正しく理解した上で利用しているかを確認した。依然として正しく理解していない人が多いと思われる。

平成24年3月に実施された「食品の機能性表示に関する消費者意向等調査結果」(公表者:消費者庁、実施主体:(株)インテージ、調査対象数3,000)によると、「いわゆる健康食品」のイメージについて「良い影響を与えるものと、そうでないものもある」と回答した人は6割を超えており、いわゆる健康食品には、いろいろな製品が混在していることを理解している人は多い。一方、「有効成分が凝縮されているので効果が高い」と3割弱の人が回答し、「原材料が天然由来のものは、より安心して摂取できる」と答える人が5割弱もいるなど、健康食品の有効性・安全性に関する基礎知識が不足していると思われる人も、依然多い状況である。

② 「いわゆる健康食品」に対する消費者の期待度と表示・広告の影響

「いわゆる健康食品」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なのではないかと、広告や宣伝が消費者に過度の期待を抱かせていないかという点を確認した。他者にとって真実性が担保されない個人の経験談や、暗示的な内容の広告が多く、「いわゆる健康食品」は機能性をアピール

することは許されていない製品群であるにもかかわらず、イメージだけで消費者に機能や安全性が担保されていると思わせるような広告もある。健康食品の有効性・安全性に関する基礎知識が不足していると思われる人も、依然多い状況であるため、結果として、「いわゆる健康食品」に対して消費者は、現在も過度の期待を抱いているのではないか。

公益社団法人 日本広告審査機構には、毎年数千件に上る広告に関する相談や指摘が寄せられており、それらを業種別にすると、健康食品に関する広告が、毎年上位 10 位以内に入る状況が続いている。また、確認の結果、広告内容に疑義があり、実際に審議を行う数は年 30~40 件だが、昨年、一昨年と、健康食品の広告が最も多く審議を受けている。依然として健康食品の広告に関する苦情・相談は多く、また、問題と指摘される件数も多い状況にある。

(ウ) 特保と「いわゆる健康食品」に共通する事項

①製品の実態と消費者の期待感にある格差是正手段

製品の実態と消費者の期待感にある格差是正手段について議論を行った。格差是正には、消費者教育のより一層の強化が必要である。また同時に、消費者の理解不足に付け込んだ表示・広告が行われないように、表示・広告に対する法規制や自主規制の強化も検討すべきである。

②違法な表示・広告に対する執行機関の対応状況

違法な表示・広告に対する執行機関の対応状況について確認を行った。保健機能食品、「いわゆる健康食品」の表示・広告は、景品表示法や健康増進法、食品表示法、食品衛生法、薬機法などの規制対象となっている。消費者庁では都道府県や厚労省と連携を図り、容器包装も含め、監視を実施している。

制度を所管する消費者庁から、現状に関し以下の説明があった。

<啓発>

- ・各種パンフレットの作成、公表
- ・保健機能食品の広告等の主要な留意事項の公表
- ・「いわゆる健康食品」に関する機能の表示の留意事項について整理
- ・特保や機能性表示食品はバランスのとれた食生活とともに利用する

必要があることを、消費者庁のホームページやツイッターで啓発。
(平成 27 年 8 月)

- ・ 広告媒体者、販売者等の事業者団体を対象とした機能性表示食品の広告の留意事項に関する説明会で、「いわゆる健康食品」の機能の表示に関する留意事項を併せて説明
- ・ 平成 28 年度予算要求に、特保や機能性食品の制度の趣旨に関する啓発や、事業者向け説明会での「いわゆる健康食品」の機能の表示についての留意事項説明の実施、健康食品の表示にかかる執行体制の拡充のための予算を計上

<相談>

健康食品の広告等に関しては事前相談を受け付けている。原則として、地域の保健所が相談があれば受け付けており、疑問がある場合は地方厚生局が問い合わせ対応を行い、さらに理解を深める必要があれば、消費者庁で問い合わせを受けるという体制を構築している。

<監視>

- ・ 「いわゆる健康食品」に関する健康増進法及び景品表示法の留意事項や、特保の表示に関する Q & A を活用し、異なる制度の食品についての一体的な監視を行っている。
- ・ 平成 26 年度は、景品表示法に基づく食品（メニュー表示を含まない）に関する命令 6 件（うち 4 件：痩身効果、うち 1 件：飲料の疾病効果予防）、指導 54 件、健康増進法に違反するおそれがある事案 20 件に指導を実施。
- ・ 「いわゆる健康食品」の不適正表示の実態等を踏まえた一斉取り締まりを実施。特保については一般紙広告の表示実態調査にて 2 件の改善を要請。（平成 27 年 6 月）
- ・ 通年で実施したインターネットでのキーワード検索にて見られた健康増進法に違反するおそれのある健康食品の虚偽・誇大広告について、改善要請。また、ショッピングモールにも表示の適正化について協力を要請。（平成 27 年 9 月）
- ・ 平成 28 年度の予算要求に、健康食品の表示にかかる執行体制の拡充について計上。複数の専門家による科学的根拠の文献査読・実証などを行う体制を構築し、措置方針の迅速な決定や表示の疑義に関する事件調査に活用したい。

(2) 表示・広告に求められる取組

特保および「いわゆる健康食品」に関して現状確認を行った結果、健康食品に対する消費者の理解が不足している現状と、「いわゆる健康食品」には、依然として消費者が有効性・安全性について過信するような表示・広告があることが明らかとなった。また、「いわゆる健康食品」と比較すれば、明らかに特保のほうが問題は少ないが、今回の調査結果を通じて、特保でも一部の表示・広告方法においては、消費者の誤認を招いている可能性があることが分かった。

この状況を踏まえて、以下の取組が必要と考える。

(ア) 不正な表示・広告の適切な取り締まりのための行政の取組

① 健康増進法に関する見直し

食品の表示・広告の監視・指導にあたっては、法を執行しにくい部分があり、結果として、問題のある「いわゆる健康食品」が依然として存在し、消費者にとって適切な製品選択が難しい状況が続いている。

健康増進法には、景品表示法に規定されるような「不実証広告規制²」がなく、健康増進法に基づき疑義が生じた場合は、行政側が実証しなければいけないということが迅速な法執行の障害となっている。これを改善するために、健康増進法に「不実証広告規制」を導入することを検討すべきである。

平成28年4月1日に健康増進法第32条第1項及び第2項の規定に基づく誇大表示の禁止に係る勧告・命令の権限が、都道府県知事並びに保健所設置市長及び特別区長に移譲されることもあり、この導入によって、国に加えて、これらの新たな法執行機関における健康増進法による誇大表示の取り締まりが現在よりきめ細かく実施できるようになり、特保などの保健機能食品だけが、健康の保持・増進効果を確認されている範囲でアピールできるようになることによって、消費者の適切な製品選択を行える環境が整うことになる。

また、現状において、健康食品において広く用いられている、他者にとって真実性が担保されない「効果に関する個人の感想」や、その他の、効果に関する暗示的な広告が、消費者に実際より過大な効果を期待・連想させるといった誤認につながっていることに鑑み、健康食

² ※不実証広告規制（景品表示法4条2項）

消費者庁長官は、優良誤認表示（景表法4条1項1号）に該当するか否か判断するため必要があると認めるときは、期間を定めて、事業者に表示の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求めることができる。事業者が求められた資料を期間内に提出しない場合や、提出された資料が表示の裏付けとなる合理的な根拠を示すものと認められない場合は、不当表示とみなされる。

品の欺瞞的な広告を、より迅速かつ的確に監視・指導することにより、有効性・安全性が担保されない「いわゆる健康食品」の淘汰を目指すべきである。

更に、地方自治体による監視・指導において、自治体の指導のレベルにばらつきが生じないように、また、より一層、適切かつ迅速に実施できるよう、健康増進法第31条の「著しく事実と相違する表示をし、又は著しく人を誤認させるような表示」の「著しい」の具体例を充実するなど、所管省庁において、法違反か否かの判断基準を一層明確化する必要がある。

なお、一部の委員からは、上述の「著しい」という文言が健康増進法における監視・指導を難しくしているため、「著しい」という文言を健康増進法から削除すべきという意見も出された。

② 特定保健用食品の審査等取扱い及び指導要領に関する見直し

今回の確認を通じて、特保の一部の表示・広告も、実際の効果より高い効果が期待できるといった誤認を消費者にさせている可能性があることや、製品に表示されている摂取方法を確認していない消費者が多いことから、効果を期待できる適切な利用方法を取っていない消費者が多い可能性もあることが明らかとなった。

特保は、「いわゆる健康食品」と異なり、効果・安全性が国の審査によって確認されているため、安全性については問題がない製品群であるが、効果の面では、医薬品のような高い効果はなく、製品に記載されている摂取方法に従って利用することにより、効果が「期待できる」製品群である。

しかし、消費者の中にはそういった製品であるということをあまり理解しておらず、安全である上に、表示・広告から連想する効果を得られると考えて製品を購入している人もいると思われる。そのような状況の中で、消費者に誤認を与えるような暗示的な広告を行うことは、食品の機能性に期待をして特保をあえて選択し、購入している消費者にとって、適切な商品選択につながっていないといえる。

特保については、「特定保健用食品の審査等取扱い及び指導要領」（消費者庁次長通知）において表示・広告に関する制限が示されているところであるが、同通知を見直し、許可を受けた際に確認されている効果を超える効果を類推させる表示・広告を一切禁止することや、適切な利用方法を利用者が適切に認識できるような表示・広告とすべきことを、明記すべきである。

適切な利用方法の認識に関する一例としては、企業が製品でアピー

ルしたいことを製品表示や広告に記載する場合には、必ず国の健康政策・栄養政策として国民に常に認識してほしい事項(国の定めた定型文)と並列して表示しなければならないといった、一定のルールを設けることもあり得ると考えられる。

また、表示・広告に関する制限の運用について、表示許可を受ける事業者が明確に理解できるよう、具体例などを用いて、Q & Aやガイドラインにおいて更なる明確化に努めるべきである。

③ その他

健康増進法による監視・指導にあたり、監視機能を強化すべきである。行政だけで監視を行うことには限界があるため、栄養士やアドバイザー・スタッフなど第三者がサポーターとなるような仕組みの検討も有効と考える。また、行政手続法第36条の3や食品表示法第12条第1項³の申し出制度の活用が更にされるよう、これらの申し出制度を、消費者や上述の専門家などに周知することも有効である。

(イ) 事業者・事業者団体による取組

① 自主基準の強化

現在の表示・広告の状況を改善するためには、事業者団体等による自主基準の強化も、その方策の一つである。あらゆる健康食品を自主規制の対象とすることは難しいが、国の表示許可を受けている特定保健用食品に限定すれば、どの企業が特保の表示許可を受けたかということは明確なため、それらの事業者が加盟する組織によって、表示・広告の質を自主基準で保つことは可能と考えられる。

特保に関する自主基準としては、公益財団法人 日本健康・栄養食品協会の『「特定保健用食品」適正広告自主基準』があり、特保の広告の適正化に向けた取組を行っている。また、同自主基準の遵守状況を確認するため、定期的に特保の広告を収集し、その内容を広告審査に詳しい外部有識者を交えて審査・指導を行う「事後チェック」も実施している。このように、事業者団体として、自主基準に沿って適正な広告

³ 食品表示法第12条第1項

何人も、販売の用に供する食品（酒類を除く。以下この項において同じ。）に関する表示が適正でないため一般消費者の利益が害されていると認めるときは、内閣府令・農林水産省令で定める手続に従い、その旨を内閣総理大臣又は農林水産大臣（当該食品に関する表示が適正でないことが第六条第一項の内閣府令・農林水産省令で定める表示事項又は遵守事項のみに係るものである場合にあつては、内閣総理大臣）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。

が行われるよう、継続的な努力が行われているが、現時点においては、自主基準を全ての加盟企業が遵守するまでには、至っていない。

その状況を改善するために、事後チェックで指摘を受けた事業者に対し是正状況のフォローアップを実施することや、「公正競争規約⁴」を設けるといった工夫が、特保を製造する業者間で行われることを期待する。

② 適切な利用対象者・使用方法の表示・広告への明示

各特保の機能に照らして、もともと当該特保を利用する必要の乏しい消費者が、製品の効果を誤認して商品を利用しないよう、製品の販売にあたって、製品を適切に使用できる摂取対象者や使い方などを、今よりも具体的に判りやすく表示するといった対策が望まれる。

ただし、判りやすい表現は、現在の言い切り型の表示のように、かえって誤認を生む可能性もあるため、消費者の誤認を生まない形で行う必要がある。そのためには、行政への相談や、消費者団体も交えて一定のルール作りを行うなどにより、判りやすさと具体性のバランスを十分に検討する必要がある。また、その際、現在の表示は、販売促進を目的とした事業者目線で作られる傾向にあるが、表示は本来、消費者が適切な商品選択を行うためのものであることを踏まえ、一義的に消費者が適切な商品選択に利用できる表示であることが必要である。

(ウ) 消費者等への周知

消費者や、事業者、広告制作者等に対し、国は様々な方法を使って、健康食品に関する知識や、特保等の制度に関する周知を行ってきたが、それらの正しい知識を実際に有している消費者は、依然多くない状況である。また、事業者や広告制作者等の製品販売に係わる人でも、正しい知識を取得していない人がいると思われる。

⁴ 公正競争規約

景品表示法第 11 条の規定により、消費者庁長官及び公正取引委員会が認定する業界の自主規制制度。公正競争規約には、表示規約と景品規約があり、事業者又は事業者団体が自らの業界について規定を設けるもので、その業界の商品特性や取引の実態に即して、景表法以外の関係法令による事項を広く取り入れて、的確かつ具体的に規定することができる。公正競争規約の運用は、業界に精通した運用機関（公正取引協議会等）により行われる。

公正競争規約は、消費者庁長官および公正取引委員会が認定するもののため、通常はこれを守っていれば景品表示法に違反することはなく、業界の公正な競争が確保されるとともに、消費者が適正な商品選択を行うことができるようになる。

国は、周知方法や教育対象について見直しを行い、更にきめ細かい対応を行う必要がある。

① 食育・消費者教育を通じた青少年向けの取組

パンフレットなどを通しての一般的な消費者教育だけでなく、食育を含む栄養教育を活用し、「賢い食の選択」、すなわち食選択をどのようにしたら健康が維持できるかという基本的考え方の醸成の観点から、バランスの良い食生活が基本であることとともに、特保をはじめとする保健機能食品の違いや使い方に関する留意事項、保健機能食品、や「いわゆる健康食品」等に含まれる各種成分の過剰摂取に関するリスクについて、更に、各種成分は通常の食品ではどのようなものから摂ることができるか、もしくは摂れないかといった基本的情報を、子供のころから知識として持つことができる教育体制の確立が必要である。

② テレビ等を通じた高齢者向けの取組

現在の高齢者は、高校までの学校教育で、健康食品に関する教育が基本的には全くされておらず、現在の日常生活の中で、行政のパンフレットや、インターネットを通じた情報に接する機会が少ない人も多数存在する。

内閣府の公表した「高齢者の日常生活に関する意識調査」によると、テレビ・ラジオを視聴することを楽しみにしている高齢者は多く、また、日常生活に関する情報をテレビから得ている高齢者は、平成26年10月時点で8割を超えている。そのテレビで頻繁に放映される健康食品に関する暗示的なコマーシャルや、新聞・雑誌の広告を信じ、多種の健康食品を摂取する一方で、通常の食事を適切に取らない状況が続いた結果、低栄養になってしまった事例が多数見受けられるとの意見が委員より出された。

高齢者に健康食品を過信させないために、「賢い食の選択」、すなわち食選択をどのようにしたら健康が維持できるかという基本的考え方の醸成の観点から、バランスの良い食生活が基本であることとともに、特保をはじめとする保健機能食品の違いや使い方に関する留意事項、保健機能食品や「いわゆる健康食品」等に含まれる各種成分の過剰摂取に関するリスクについて、更に、各種成分は通常の食品ではどのようなものから摂ることができるか、もしくは摂れないかといった基本的情報について、BS・CSも含むテレビをはじめとして、新聞・

雑誌も利用した形で政府広報を行うなど、高齢者が日常生活の中で目に留めやすい形での周知活動を、早急に行うべきである。

③ 消費者ホットラインの一層の活用に向けた周知

消費者が健康食品に関する苦情を寄せる先としても活用できるよう、消費者ホットラインの周知をより一層行う必要がある。

④ 製造企業・流通・広告の各業界関係者への啓発

消費者に対してだけではなく、特保の製造企業や流通、広告（広告主、広告制作者、広告媒体）の各業界の関係者にも、今以上に健康増進・食生活の改善を目的とする特保の意義や表示制度について、認識してもらうための啓発の強化が必要である。

2. 特保の制度・運用について

特保の制度及び運用について、検討テーマを抽出し、テーマごとに検討の視点としての検討事項を定めて、現状の確認と求められる取組について議論を行った。

(1) 健康食品における特保制度の位置付け

(ア) 現状の確認

特保制度の在り方は、機能性表示食品だけでなく、あらゆる健康食品のなかの位置づけとして検討すべきとして、現状確認を行った。

特保は、国が個別審査を行って有効性・安全性を担保している製品群であり、消費者に「健康増進・食生活改善」を意識させる役割を持っている。また、有効性・安全性が担保されていない「いわゆる健康食品」の淘汰に役立つことも期待されているが、特保を正しく理解していない人は依然多い状況である。この特保に対する知識不足も要因の一つとなって、有効性・安全性が担保されていない「いわゆる健康食品」を利用する人が、依然減らないのではないかと考えられる。

また、平成27年4月に制度ができた機能性表示食品に対する特保の位置づけとしては、機能性表示食品の制度ができたことにより、「条件付き特保」の存在意義が曖昧になっている。

(イ) 求められる取組

① 表示・広告の適正化と特保の正しい利用の促進

特保は、有効性・安全性が担保されていない「いわゆる健康食品」との違いをより多くの消費者に理解してもらい、適切に利用してもらうことで、今以上に消費者にとっての存在価値を高める必要がある。そのためには、消費者に対し、制度の内容や特保の有効な利用方法の周知をより一層行い、かつ、事業者がより適切な表示・広告を行うことによって、摂取者に特保をどのように利用すべきかを、もっと認識してもらうことが喫緊の課題である。正しい理解が深まれば、有効性・安全性が担保されている特保を利用する人が一層増加し、結果として、有効性・安全性が担保されない「いわゆる健康食品」の淘汰に資することが期待できる。

② 条件付き特保の見直し

特保は、国が有効性・安全性を審査することにより、機能性表示食品より有効性・安全性が客観的かつ明確に担保されている製品群である。その特保の価値をより高めるためには、機能性表示食品との差をより明確にする必要がある。その一環として、機能性表示食品制度が導入されたことを踏まえ、作用機序等が曖昧な場合に該当する「条件付き特保⁵」が、今後も特保の一形態として存在する必要があるかについて、検討を行うべきである。

(2) 再審査制・更新制

(ア) 現状の確認

再審査制・更新制がないことや、未販売・販売終了品の抹消が進んでいないことで現在起きている問題は何かという点について現状確認を行った。

制度を所管する消費者庁から、特保の制度全般に関する現状について、以下の説明があった。

<許可件数の推移>

- ・平成3年の制度発足以来、これまでに約1,200件を許可・承認
- ・近年では、年平均で約60件の許可・承認を実施している。

⁵ 条件付き特保

平成28年3月2日現在、表示許可が認められている条件付き特保は1品目である。

<再審査制について>

- ・平成 23 年に消費者委員会の提言において、再審査手続きの迅速化に関する取組を求められたことへの対応として、許可取得者による情報収集及び報告がより迅速かつ積極的に行われるよう、収集すべき知見や報告方法を具体的に示した文書を作成し、許可取得者、関係行政機関及び業界団体に発出した（平成 23 年 9 月）。

※収集すべき知見：研究報告、海外措置報告、健康被害情報

報告方法：知見を把握してから 30 日以内に消費者庁へ報告

- ・万が一、本来収集すべきものを収集せず、報告すべき内容の報告を行わなかった場合は、許可の条件違反となる。場合によっては取り消しも視野に入れた実質的な強制力になる担保として行っている。
- ・新たな知見の収集を行政側でも収集するため、国立研究開発法人 医薬基盤・健康・栄養研究所（以下、「国立健康・栄養研究所」という。）が作成している「健康食品の安全性・有効性情報」を確認している。
- ・現在において、事業者からの届出は全くなく、再審査を行うに至った品目はない。
- ・再審査のポイントは、有効性・安全性両方の科学的知見の進展に伴い、製品を摂取する消費者に不利益がないか、健康被害を与えないかが最大のポイントと考えている。

<更新制について>

- ・更新制については、平成 23 年 8 月に消費者委員会からもう一度導入することが適当と提言されたが、平成 9 年に規制緩和の一環として、負担軽減、簡素化が図られ、更新制が廃止されたという経緯がある。また、表示許可の適否に関わる新たな科学的知見が得られた場合は、速やかに再審査手続きを開始することとしていること等を踏まえ、更新制の再導入については慎重に検討する必要がある。

<許可の抹消について>

- ・事業者から失効届が出された場合には、失効の手続きを行い、許可取得一覧から削除している。
- ・消費者庁次長通知では、販売・製造を中止した場合は失効届を出す旨、規定しているが、製造・販売については事業者の経営判断によるため、当庁から積極的に失効を促すことはしておらず、事業者の自主的な失効届の提出に委ねている。

※失効処理件数：H22 27件、H23 24件、H24 3件、H25 6件、
H26 28件、H27 3件（H27.10.27現在）

<その他>

- ・特保を市場から収去して、試験を実施することは行っていない。

(イ) 求められる取組

① 再審査制の実効性確保のための体制整備等

消費者委員会は、平成23年8月に「特定保健用食品の表示許可制度についての提言」をまとめ、再審査手続の迅速化を図るための方策として、以下の提言を行った。

「消費者庁は、許可を付与された事業者が責任をもって新たな科学的知見を収集し、当該知見に係る事業者の意見及び当面取るべき対応策とともに、消費者庁へ報告するように、拘束力のある方策を検討すべきである。

また、消費者庁は、消費者委員会及び食品安全委員会と協議し、再審査手続の公平性・客観性を期すため、報告を受けた科学的知見を整理・分析し、手続開始を科学的・中立的に判断する体制の充実を検討すべきである。

これに加え、行政機関の適切な連携の下、新たな科学的知見を収集できる体制の充実を図るべきである。」

この提言への対応として、消費者庁は平成23年9月に、許可を付与された事業者が責任をもって新たな科学的知見を収集し、消費者庁へ報告すべき旨の通知を発出したが、平成28年2月時点において、事業者からの報告は1件も提出されておらず、また、実際に再審査が行われた事例もない。

特保は、申請時点での有効性・安全性の確認によって表示許可が付与されており、審査後に、有効性・安全性に係る研究が行われている関与成分は多数存在する。各種成分の健康への影響評価は日々変化しており、研究の積み重ねによって、表示許可を受けた有効性や安全性に対し、新たな科学的根拠によって疑義が生じる可能性は十分にある。

この状況を踏まえ、現在の再審査制が有効に機能しているかの確認

を行うために、新たな科学的根拠の報告が1件もない現状が、事実と整合性を有しているかの検証を早急に行うべきである。

また、前述の提言において、「再審査手続の公平性・客観性を期すため、報告を受けた科学的知見を整理・分析し、手続開始を科学的・中立的に判断する体制の充実」「行政機関の適切な連携の下、新たな科学的知見を収集できる体制の充実」の提言も行ったが、これらの検討は未だ行われていない。

現在、消費者庁は、インターネットを利用して独自に有効性・安全性情報収集を行っているが、更に、消費者委員会・食品安全委員会とも連携して、新たな科学的知見を収集できる体制を充実し、事業者の報告と併せて分析を行うことで、再審査を行う必要があるか否かを科学的・中立的に判断する体制を、早急に整えるべきである。

② 更新制に代わる取組としての再審査要件の見直し

一旦廃止した更新制を復活させることは、現状においては事業者・行政双方の極端な負担増加につながると考えられる。しかしながら、現状をみると、更新制が廃止されたことによって、平成8年に許可を得た製品が現在も、事業者の判断で20年前と全く同じ内容で特保として販売することができる状況にある。

制度制定当時と現在を比較すると、その間の科学的進歩などを反映して、表示許可の審査で求められる試験水準は、格段に上がっている。

以前の試験水準で許可を受けた製品が、現状の水準で審査を受けた場合、引き続き特保として表示許可を認められるかについては、何ら確認されていない。許可後に、試験水準の大幅な変更があった場合、水準の変更前に許可を受けた製品の有効性や安全性を再評価し、新しい基準でも問題がないかをチェックすることは、科学の考え方からしても、また、消費者、企業にとっても重要なことである。

現在の確認が行われない状況は、国民が適切な商品選択を行う上での障害となりかねず、また、製品間の公平な競争を阻害しかねないため、何らかの方法で、許可から年数の経過した製品の有効性・安全性について、確認を行う必要がある。そのための手法としては、更新制の代替として、再審査の要件に、試験水準の大幅な変化が含まれることを明らかにし、その点も踏まえて、再審査の必要の有無を検討すべきである。

③ 収去調査の実施

現在、特保の収去調査は実施されていないが、定期的に収去調査を実施し、関与成分量などが規格通りであるかについて、製品品質の確認を行うべきである。

(3) 検証データの質

(ア) 現状の確認

特保の審査に用いる検証レベルは十分か、また、機能性表示食品のほうが厳しい部分があるのではないかという点を確認するため、平成27年4月に導入された機能性表示食品と特保を比較した。

結果、現時点においては、実際に公開されているデータを見る限り、有効性のヒト試験の被験者数や、安全性の検証方法等の観点からみて、機能性表示食品の科学的根拠のレベルのほうが特保の科学的根拠のレベルより高いとは言えない。

また、機能性表示食品に義務付けられている実施計画書の UMIN 臨床試験登録システム（以下、UMIN 登録という。）への登録が、特保では義務付けられておらず、特保のヒト試験の質が担保されていないのではないかと問題提起が、消費者委員会食品ワーキンググループによってされていたが、この点を確認すると、消費者庁次長通知において、ヒト試験の実施にあたっては「疫学研究に関する倫理指針」に基づくとしてされており、この指針に置き換わる形で「人を対象とする医学系研究に関する倫理指針」（平成26年文部科学省・厚生労働省告示第3号）が定められたことから、同指針に基づき、平成27年4月以降は UMIN 登録の実施が、事実上、特保においても義務付けられたと考えられる。

(イ) 求められる取組

① 申請の受理審査過程における UMIN 登録の確認

現在の機能性表示食品の実態と比較すると、特保審査で用いる検証データのレベルは決して低くない。しかしながら、中にはヒト試験デザインが不適切で、「後付け解析ではないか」と疑われるような検証がされているケースも依然としてあり、個別審議が長期化する一因にもなっている。

平成27年4月以降に実施されるヒト試験においては「人を対象とする医学系研究に関する倫理指針」によって、UMIN 登録が事実上、義務付けられたと考えられるが、「特定保健用食品の審査等取扱い及び

指導要領」には登録について明示されておらず、また、審査過程のどの段階で、登録の有無に関する確認が行われることとなるのか不明である。

検証データの質を一定に保つためには、UMIN 登録が必ず行われることが有効であることから、上記指導要領に UMIN 登録が必要であることを明記し、申請の受理審査の過程において、その有無の確認を確実に行う体制をとるべきである。

(4) 試験方法・審査等の明確化

(ア) 現状の確認

試験方法や審査基準、審査ステップを整理し、もっと明確化する必要があるのではないかという点について現状確認を行った。

「規制改革実施計画」を受けて、消費者庁において審査基準や審議手順の明確化が行われているが、許可要件も含めて、どのような水準を満たせば許可されるのかの明確化が不足している。専門調査会では、企業の各種意見が紹介され、消費者委員会の議事録公開に関する対応状況についても、確認が行われた。

(イ) 求められる取組

① 「特定保健用食品の審査等取扱い及び指導要領」の改定

「特定保健用食品の審査等取扱い及び指導要領」を改定し、前述の UMIN 登録に関する明示も含め、審査に必要な検証データの水準を実際の状況に即して明確化すべきである。

また、特保制度の目的が「健康増進・食生活の改善」であることから、当該条件を満たさなければ平成 27 年 12 月に改定された上記指導要領第 7 項に規定する(1)～(8)の要件を満たしても、特保として許可されるべきでないことは明らかである。上記指導要領はこの点が不明であり、明確化の観点から改定し、「健康増進・食生活の改善」が基本的条件であることを明らかにすべきである。

(5) 規格基準型の適用範囲の拡大

(ア) 現状の確認

特保の規格基準型の適用範囲を拡大できるか、拡大できる場合は、範

困決定はどのように決定されるのが望ましいかという点について、現状確認を行った。

個別審議を行っている専門家からも、専門家が審査を行わなくても有効性・安全性が確保できるのではないかと意見が出される審議品目はあり、規格基準型の適用範囲の拡大は可能である。また、現在の規格基準型の適用条件である「保健の用途ごとに100件以上、初めての許可から6年以上」に該当する保健の用途は存在すると思われる。一方、現在の適用条件は、規格基準型の成分規格の設定の適否等の検討を行うためのスクリーニング条件に過ぎず、特保の所管が消費者庁となって以降、このスクリーニングを踏まえた後に行う、適用の可否を判断する検討が行われていない。

(イ) 求められる取組

① 規格基準型の範囲拡大のための定期的検討

事業者・行政双方の審査に係る負担を軽減するためにも、規格基準型の範囲を拡大することは必要と考える。しかしながら、規格基準型は専門家が有効性、安全性を確認しない分類であるため、「行政の事務的審査だけで、有効性・安全性がいかに担保できるか」という点を十分に見極め、問題のないものについてのみ拡大を行うことが重要である。

このことから、規格基準型の拡大検討は、有効性・安全性を確実に担保するために、専門家の意見を聴きつつ実施すべきである。また、基礎条件をクリアしたものを実際に規格基準化できるか否かを、定期的に検討する仕組みや体制も早急に確立すべきである。

なお、規格基準型に分類された保健の用途の製品についても、更新制に関する取組で言及したように、かなり年数の経った既許可品を基として申請があった場合などは、有効性・安全性の科学的根拠が現在の試験水準を満たしているかの確認を確実に行うルールを整える必要がある。この点は、再許可もふくめて、新しい許可を行う際には必須の確認とすべきである。

(6) 製品情報の情報開示や成分等に関する情報提供

(ア) 現状の確認

現在の特保の製品情報開示が不十分な場合、どのような内容を開示すべきか、また、開示主体は制度を所管する行政機関であるべきか、更に、

情報開示にあたっての形式や項目などのルールについて、現状確認を行った。

特保の製品情報提供は、現在は国立健康・栄養研究所の自主事業として行っている。現在の提供状況は、少数だが情報掲載に協力しない企業もあり、全ての許可品で情報提供が行われているわけではない。

現在掲載されている情報は、現場の専門職（医師、薬剤師、管理栄養士、アドバイザースタッフ等）に閲覧してもらうためのもので、消費者向けの特保の製品情報はない。理由は、消費者にわかりやすい情報は、誤解されたり拡大解釈されたりする可能性があるため、専門職から消費者に個別に情報提供してもらうほうが、正確な情報伝達手段となると考えているためである。

この状況に対し、以下のような、情報の充実を望む意見が出された。

○製品情報として

・消費者が製品選択に利用できるよう、消費者向けの製品情報が必要である。

○客観的な情報提供として

・関与成分同士の相互作用情報が必要である。

・被害情報を時系列だけでなく、成分などで集約した形で閲覧できる仕組みが必要である。

・製品ごとに過剰摂取試験はされているが、特保で認められた関与成分は複数の製品に使用されており、機能性表示食品の中にもある。摂取者が成分の過剰摂取にならないよう、関与成分ごとの上限値情報が必要である。

その他、各関与成分は、通常の食品ではどのようなものに多く含まれるといった、基本的知識の情報提供も必要という意見があった。

(イ) 求められる取組

○製品情報として、以下の取組が必要である。

① 特保の製品情報公開の義務化等

国立健康・栄養研究所の自主事業として行われている特保の製品情報提供は、国の責任で情報公開の義務化を行い、販売中の全許可品について情報公開すべきである。情報公開を義務化するにあたっては、掲載すべき情報の形式や基準を国が明確化し、企業が混乱しないようにする必要がある。

具体的には、掲載情報のフォーマットや、どのような情報をどこま

で掲載する必要があるか、掲載を求める被害情報の水準といったルールを国が明確化すべきである。

当該事業の実施主体は国とすべきだが、専門家によって情報提供事業を行ったほうが適切であるため、現在の国立健康・栄養研究所のデータベース（以下、「データベース」）の充実を図ることとし、国は、データベースの運営に係る費用を担保するため、必要な対策を講じるべきである。

② 一般消費者向けの製品情報の判りやすい解説

データベースの充実にあたっては、消費者向けの、許可品の試験結果などの科学的根拠を分かりやすく解説した情報を追加すべきである。

○客観的な情報提供として、以下の取組が必要である。

③ 専門家向けの客観的情報の充実

データベースには、医療関係者や栄養士といった専門家が、消費者から相談を受けた際などに利用できるよう、関与成分同士や、関与成分と医薬品との相互作用情報について、各種研究で公表されている情報などの客観的情報を、追加すべきである。

④ 関与成分ごとの被害情報の閲覧

データベースに掲載される被害情報を関与成分ごとにまとめて閲覧できる仕組みの追加も必要である。

○その他

⑤ 各関与成分の摂取上限値に関する検討

消費者の関与成分の過剰摂取を防ぐため、事業者や研究機関などが将来の各関与成分の摂取の上限値設定に向けて、基礎研究等を進めていくことを期待する。

最後に

特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会では、特保の制度・運用について、また、特保および「いわゆる健康食品」の現在の表示・広告の現状について、議論を行ってきた。

特保は、国が有効性・安全性を確認している製品群であり、消費者に「健康増進・食生活改善」を意識づけする役割を担った、消費者にとって有益な制度である。よって、制度運用や製品の表示・広告の検討にあたっては、その制度の目的である「健康増進・食生活改善」を意識し、消費者にとって特保が更に有益なものとなるよう、一層取り組んでいくことが重要である。

併せて、従前より問題が指摘されている「いわゆる健康食品」の表示・広告についても監視・指導を強化し、有効性・安全性が担保されていない「いわゆる健康食品」が一刻も早く淘汰されるよう、努力を続ける必要がある。

健康食品をめぐる諸問題が改善し、1日も早く、消費者が安心して商品を選択できる状況となることを期待している。

消費者委員会 特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会
設置・運営規程

平成27年6月9日
消費者委員会決定

消費者委員会令（平成21年政令第216号）第四条の規定に基づき、この規程を定める。

（総則）

第一条 消費者委員会（以下「委員会」という。）の特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会の設置、所掌事務、会議及び議事録の作成等については、この規程の定めるところによる。

（専門調査会の設置）

第二条 委員会に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」という。）を置く。

- 2 専門調査会に属すべき構成員は、委員長が委員、臨時委員及び専門委員のうちから指名する。
- 3 専門調査会には座長を置き、専門調査会に属する構成員から委員長が指名し、座長は、専門調査会の事務を掌理する。
- 4 座長に事故があるときは、専門調査会に属する構成員のうちから座長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

（専門調査会の所掌）

第三条 専門調査会は委員会の求めに応じ、以下に掲げる事項について調査審議する。

- （1）特定保健用食品を含む健康食品全般の表示・広告について
- （2）特定保健用食品の制度および運用の見直しについて
- （3）特定保健用食品の情報開示について
- （4）その他（1）から（3）に関連する重要事項

（調査会の設置）

第四条 座長は、必要に応じて、委員会の同意を得て専門調査会に調査会を置くことができる。

- 2 調査会は、専門調査会が行う調査審議に関し、必要な専門的事項を調査審議し又は検討する。

- 3 調査会に属すべき構成員は、委員長が委員、臨時委員及び専門委員のうちから指名する。
- 4 調査会には座長を置き、当該調査会に属する構成員から委員長が指名し、座長は、当該調査会の事務を掌理する。
- 5 調査会の座長に事故があるときは、当該調査会に属する構成員のうちから調査会の座長があらかじめ指名する者が、その職務を代理する。

(専門調査会の会議)

第五条 座長（座長に事故があるときはその職務を代理する者をいう。以下同じ。）は、専門調査会の会議を招集し、その議長となる。

- 2 専門調査会の会議への出席には、会議の開催場所への出席のほか、座長が必要と認めるときには、テレビ会議システムを利用した出席を含めるものとする。
- 3 専門調査会に属さない委員は、あらかじめ座長に届け出ることにより、専門調査会にオブザーバーとして出席することができる。
- 4 座長は、必要により、専門調査会に属さない臨時委員若しくは専門委員、行政機関職員又は調査審議事項に関して識見を有する者をオブザーバーとして会議に出席させることができる。
- 5 座長は、各回ごとの調査審議事項及びこれに係る事項に関する意見又は説明を得る必要があると認めるときには、専門調査会に属さない臨時委員若しくは専門委員、行政機関職員又は当該調査審議事項に関して識見を有する者を参考人として会議に出席させることができる。

(審議の公開)

第六条 専門調査会の開催予定に関する日時及び開催場所等については、公開する。

- 2 専門調査会は、会議を公開することにより、当事者若しくは第三者の権利若しくは利益又は公共の利益を害するおそれがある場合その他座長が非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。非公開とすべき事由が終了したときは、公開するものとする。
- 3 前項の規定により座長が会議を非公開とすることを認めた場合は、専門調査会はその理由を公表する。
- 4 会議の議事録については、第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合を除き、公開する。
- 5 第2項の規定により座長が会議を非公開とすることを必要と認めた場合は、議事要旨を速やかに作成し、公表するものとする。

(議事録の作成)

第七条 専門調査会の議事については、次の事項を記載した議事録を作成する。

- 一 会議の日時及び場所
- 二 出席した構成員の氏名及びこのうちテレビ会議システムを利用した出席者の氏名
- 三 議題となった事項
- 四 審議経過
- 五 審議結果

(雑則)

第八条 この規程に定めるもののほか、専門調査会の運営に関し必要な事項は、座長が委員会に諮って定める。

(準用)

第九条 第五条から前条までの規定は、調査会について準用する。この場合において、これらの規定中「専門調査会」とあるのは「調査会」と読み替えるものとする。

附 則

この規程は、平成27年6月9日から施行する。

消費者委員会 特定保健用食品等の在り方に関する専門調査会 委員名簿

平成 27 年 10 月 16 日任命

座長	寺本 民生	帝京大学 臨床研究センター センター長
	梅垣 敬三	国立研究開発法人 医薬基盤・健康・栄養研究所 国立健康・栄養研究所情報センター長
	迫 和子	公益社団法人 日本栄養士会 専務理事
	清水 俊雄	名古屋文理大学 健康生活学部 教授
	中村 重信	東京都 福祉保健局 健康安全部 食品監視課長
	野々山 宏	京都消費者契約ネットワーク 副理事長、弁護士
	原 孝博	健康と食品懇話会 会長
	矢吹 昭	公益財団法人日本健康・栄養食品協会 特定保健用食品部長
	唯根 妙子	公益社団法人 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・ 相談員協会 理事
	吉田 巖	公益社団法人 日本広告審査機構 審査部

以上 10 名