

2012 年 10 月 16 日

消費者委員会「健康食品の表示等の在り方」

～表示・広告規制に係る法執行力について～

主婦連合会 佐野真理子

食品衛生法では、「食品とは医薬品・医薬部外品を除くすべての飲食物」とされています。つまり、健康食品は食品です。その中で一定の保健機能を法的に認められたものが特定保健用食品（トクホ）と栄養機能食品です。これらをあわせて「保健機能食品」と称されており、それら制度の課題や改善策については、消費者庁および消費者委員会でも議論の対象とされてきました。このうちトクホについて消費者委員会は 2011 年 6 月、更新制度の導入や再審査手続きの迅速化、事業者に対する新たな科学的知見の報告義務のあり方などをまとめ、8 月には消費者庁に表示許可制度について提言しています。この提言について消費者委員会は関係機関による実施状況をきちんと調査し、監視することが必要と思います。

また、トクホや栄養機能食品に含まれない「いわゆる健康食品」についても消費者委員会は昨年 8 月に「中間整理」の形で、論点や課題を提起しています。その中で、医薬品との併用に関する警告など表示のあり方、執行の課題、錠剤・カプセル型・粉末・濃縮型等の健康食品についての「届出制度」の可否などについても課題を提起しています。消費者委員会は、これら検討を踏まえ、これまでの成果を積み上げる形で、消費者の権利の確立と消費者被害防止の観点から検討に取り組んでいただきたいと思います。

この認識を前提に、ご質問への意見の前に、3 点、申し上げたいと思います。

(1)いわゆる健康食品の規制の在り方については、消費者庁発足以降、消費者委員会の場で何回も専門家の方々からヒアリングを実施し、その意見が資料として蓄積されています。これまでの専門家や関係事業者団体、相談現場からの意見や指摘事項を埋もれさせることなく、消費者委員会できちんと整理し、早急に建議としてまとめるべきと考えます。

(2)その際は、健康食品が食品である以上、予定される「食品表示一元化法」案(以下、

食品表示一元化法)と密接に関連してくることを踏まえ、現在、消費者庁が準備している 3 法(食品衛生法、JAS 法、健康増進法)だけの一元化では「いわゆる健康食品」の監視・執行体制の強化は不十分であること、執行体制を整備するためには、薬事法、景品表示法、など、関連法律の見直しにも踏み込んだ法案にすることなどを建議すべきと思います。

(3)さらに、消費者委員会が 6 月に発表した「健康食品の表示等の在り方に関する考え方」について、主婦連合会は再考をお願いし、いくつかの意見・質問を添えた「意見書」(参考資料 1)を 6 月に消費者委員会に提出しています。それについてのリアクションは山口広委員からのみありましたが、消費者委員会からはまったくありません。消費者の意見を行政に届ける、消費者政策に反映させる、という消費者委員会の熱意も国民・消費者には伝わりません。消費者の意見・要望に答える制度の構築を求めます。

◆消費者委員会からの質問事項について◆

(1)健康増進法等

【現状】

- ・監視体制。法執行について検討するなら、健康増進法と食品表示一元化法案との関連を見据えるべきである。
- ・現在、同法 32 条 2 については厚生労働省から移管され、消費者庁が執行している。
- ・都道府県には同法に基づく勧告・命令権はない。
- ・実際は、都道府県の衛生主管部や地方厚生局も連携してガイドラインに基づき監視している(都道府県の管内であれば都道府県。広域化しているものについては地方厚生局。インターネット広告の場合はかつて厚労省(本省)が実施していたことから、それを丸ごと引き継ぐ形で消費者庁が実施している)。
- ・監視・執行に当たっては、薬事法違反や特商法違反の観点からも実施されている。従って、食品の一元化法の執行体制整備に関する分野では、景品表示法はもとより、薬事法等のいくつかの法的観点からの執行の整合化・一元化も求められる。
- ・健康増進法に基づく 4 半期ごとの調査・発表。

(8 月 10 日発表の問題点——公表のあり方、被害防止のあり方。違反表示の排除のあり方等に問題あり ⇒ 参考資料 2)

- ・社名公表がなぜできないか。消費者委員会「健康食品の表示のあり方に関する中間整理」（2011年8月公表）では専門機関からのヒアリング結果として、「行政指導により改善に至っても、同一事業者による異なる商品や別の事業者による同種の商品をめぐって誇大・誤認表示が再度市場に登場している」などの例があることが指摘されている。
- ・調査体制の不十分性を確認するだけではだめ。

①勧告・命令権の自治体への付与

付与すべきである。その場合、中央との連携、自治体同士の連携、特に、執行に当たっての情報共有化の仕組み・システムの整備が是非とも必要である（既存システムの活用充実化が必要）。

②景品表示法4条2項に類する規定の要否

食品表示一元化法案に、景品表示法や特定商取引法で規定する事業者の拳証義務を明記する必要がある。同時に現行ガイドライン(食品として販売に供する物に関して行なう健康保持増進効果等に関する虚偽誇大広告等の禁止及び広告等適正化のための監視指導等に関する指針)および同ガイドライン留意事項の格上げ(法的明記)をはかり、消費者庁、厚生労働省、農水省、自治体担当部署、保健所、地方厚生局、地方経産局、地方公取事務所、など、各機関相互の情報共有化制度の構築を図り、執行体制を強化すること。

③現場における監視の担い手(自治体における監視体制)

地方消費者行政の充実強化。行政措置(法執行)のしやすい環境整備。法的改正(権限の付与)、中央の支援、広域化対応の整備。自治体内での部署間連携。主に、②の問いへの回答として記載した施策の導入。

④罰則の在り方(直罰の必要性)

健康増進法は景品表示法と同様に、違反について故意・過失を問わない。しかし、景品表示法に課徴金制度導入の議論が浮上している中で、健康増進法の場合は、あまりに執行力・実効力が弱い。従って、食品表示一元化法には直罰制度を導入すべきで

ある。直罰の場合は、別途、他の法律と整合性を図り、要件（故意・過失など）を定める必要がある。

⑤消費者団体による差止請求権の導入

現在の差止請求訴訟制度の拡大を図るべきである。当然、食品表示一元化法も対象にすべきである。適格消費者団体制度の法対象拡大も必要だが、それ以上に、適格団体に限定しない幅広い消費者・市民団体への差止請求権付与の拡大が必要である。また、食品表示一元化法案には、「消費者からの申出制度」「申告制度」「異議申立制度」を導入すべきである。

(2) 景品表示法

【現状】

4月から稼働している「景品表示法執行ネットワーク」の活用状況を消費者委員会で把握すべきである。食品表示誤認事件について、消費者庁設置以降の、自治体（保健所）、地方公正取引事務所、地方厚生局、地方経産局等との連携の実態を把握すべきである。

⑥自治体への措置命令権及び4条2項権限の付与

早急に付与すべきである。

(3) 健康増進法に基づく表示・広告規制に関するガイドライン

【現状】

平成15年に策定され、その運用がそのまま消費者庁に引き継がれている。しかし、同ガイドラインの運用成果については疑問が指摘されている（消費者委員会のヒアリング結果）。このガイドラインの内容、その骨子部分については一元化法に明記するなど、格上げが必要である。

⑦健康増進法に基づく表示・広告規制に関するガイドラインの内容の改善

違反表示・広告について「著しく」「明らかに」「特別な事情がある場合」などの不明瞭な文言を削除すること。「ガイドラインの留意事項」については、掲載されている事例などを現代の状況に即して改善すべきである。また、「体験談」そのものを禁

止するなど、規制のあり方を明確にすべきである。

(4) その他

⑧法執行の強化のための自治体間の広域連携、自治体間の関係部局間連携

特商法執行ネットや景品表示法執行ネットワークの連携を自治体や保健所、地方経産局、地方公取事務所、地方厚生局などにも拡大させること。

⑨個人輸入規制の在り方

支払いをめぐる決済代行業者や、クレジット業者などの問題も絡んでいることから総合的提言が必要（消費者委員会の提言あり）。現在、個人輸入は全くの「すき間」であるので、少なくとも製造事業者（輸入業者）や個人輸入代行業者の責任を明確にした規制法を提言すべきである。

その他検討すべき事項

■薬事法、食品衛生法、JAS 法、健康増進法、景品表示法、特定商取引法などの執行状況についての検討に取り組み、食品表示一元化法として執行の整合性・一元化を図るべきである。

■消費者庁「事故調」（消費者安全調査委員会）に収集される事故例には「食品全般」も含まれる。当然健康食品の危害・危険情報も寄せられる。寄せられる情報には、生命身体関連情報に加え、表示・品質・販売方法に関する情報も付与されていると思われる。事例を精査し、食品表示一元化法で執行できる事例について明確化するなど、消費者安全調査委員会と消費者庁との連携がいっそう必要になる。この点について「すき間」をもうけないよう消費者委員会は監視を強化すべきである。

■法的整備による監視では、その出発点はいわゆる健康食品業界の実態把握にある。海外には、錠剤・カプセル型・粉末・濃縮型等、特定の健康食品あるいは成分について製造事業者や工場に関する「届出制」を導入して監視している国もある。消費者委員会は、適正な監視へ向け、届出制度あるいは許可制度などの導入について検討すべきである。

以上