

規制または禁止が施行されていない場合、各メディアにおいてどのように強制力がないかを記入してください。

テレビ					
ラジオ					
映画					
屋外					
印刷媒体					
店頭					
国家的行事での 資金提供					
国際的行事での 資金提供					
インターネット					
間接広告					

たばこ広告に適用される法律は何ですか。

成立日：

発効日：

C. たばこ規制への資金助成

2003年に、行政により、どれくらいの金額が、禁煙、マスコミュニケーションキャンペーン、およびその他のたばこ規制活動に配分されたでしょうか（連邦国については、異なる行政地域による全財源の合計）。

1. 禁煙に対する資金助成：
2. マスコミュニケーションキャンペーンに対する資金助成：
3. その他のたばこ規制活動に対する資金助成：

資金助成合計（1+2+3）：

通貨：

D. ラベル表示

貴国では2004年1月1日からラベル表示にどのような法律が適用されていますか？

1. 注意書きの文言または画像を交替させていますか？

はい：

いいえ：

2. パッケージの前面に注意書きの大きさが占める割合（注意書きを囲む黒の縁取りを含む）：

3. パッケージの背部に注意書きの大きさが占める割合：

4. パッケージの横側に注意書きの大きさが占める割合：

5. 注意書きに色文字が使用されていますか。

白地に黒：

その他の色：

6. 注意書きに絵が含まれますか。

はい：

いいえ：

7. 注意書きのうちの1つは、電話禁煙相談の電話番号を載せていますか。

はい：

いいえ：

たばこのラベル表示に適用される法律は何ですか？

成立日：

発効日：

E. 禁煙場所

2004年1月1日現在、次の場所では喫煙が、認められていますか、それとも規制または禁止されていますか？

	認められている	規制があるが、施行されていない	規制があり、施行されている	禁止だが、施行されていない	禁止で、施行されている
喫茶店／バー					
レストラン					
航空機					
電車					
地下鉄					
公共のバス					
保健医療施設					
政府建築物					
教育施設					
職場					
その他の公共の場					

措置が規制または一定の場所（例えば精神病院、人ホーム、刑務所または自宅）では適用されない場合では、各場所について、これがどのような種類の免除のある規制であるかについて記入してください。

喫茶店／バー					
レストラン					
航空機					
電車					
地下鉄					
公共のバス					
保健医療施設					
政府建築物					
教育施設					
職場 (喫茶店／レストランを除外)					
その他の公共の場					

規制または禁止が施行されていない場合、どのように強制力がないかを各メディアについて記入してください。

喫茶店／バー					
レストラン					
航空機					
電 車					
地下鉄					
公共のバス					
保健医療施設					
政府建築物					
教育施設					
職場 (喫茶店／レストランを除外)					
その他の公共の場					

職場での喫煙に適用される法律は何ですか：

成立日：

発効日：

喫茶店／レストラン／ホテルでの喫煙に適用される法律は何ですか：

成立日：

発効日：

公共輸送機関での喫煙に適用される法律は何ですか：

成立日：

発効日：

その他の公共の場での喫煙に適用される法律は何ですか：

成立日：

発効日：

F. 禁 煙

1. 2004年1月1日時点で、貴国に禁煙電話相談がありますか？

ある。対応性のある禁煙電話相談（それは、回答またはカウンセリングを提供するが、電話による呼びかけをしない）：

ある。積極的な禁煙電話相談（喫煙者との合意により電話による呼びかけをすることもある）：

ない：

2. 適切な訓練を受けた専門家が行う、個人またはグループ支援を提供する専任の禁煙専門家またはユニットのネットワークが全国にありますか。

ネットワークがない

ネットワークはあるが限定されたものである

発達したネットワークがある

非常に発達したネットワークがある

ネットワークがある場合、禁煙ネットワークについて記入してください：

3. 専任の禁煙のネットワークにより提供される支援は次のどれでしょうか。

無 料

一部無料

有 料

4. ニコチン代用薬や Zyban など、効果的な薬物治療の補助剤に払い戻しがありますか？

ない。これらの製品が発売されていない

ない。これらの製品には払い戻しがされない

一部が払い戻されるのみである

払い戻される

一部払い戻される場合、どのような払い戻し（例：一定の患者群のみ、特定地域のみ、または会計面の部分的な払い戻しのみ）であるかを記入してください：

追 加：貴国の 1985～2003 年の成人の喫煙率はどれくらいでしょうか（男性、女性、合計）。（可能ならば 18 歳以上でお願いします）

1985～2003年の喫煙率			
年	男性	女性	合計
1985			
1986			
1987			
1988			
1989			
1990			
1990			
1991			
1992			
1993			
1994			
1995			
1996			
1997			
1998			
1999			
2000			
2001			
2002			
2003			

調査で使用された喫煙者の定義はどのようなものでしょうか？

毎日喫煙者

習慣的喫煙者

習慣的およびまたは毎日と時々

紙巻たばこ喫煙者

なんらかのたばこ製品の喫煙者

調査の情報源：

標本サイズ：

標本サイズの年齢群

結果を参照できるウェブサイト

日付：

名前：

所属：

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
分担研究報告書

喫煙の社会的規制をめぐる予備的分析に関する研究

分担研究者

細野助博 中央大学総合政策研究科教授

喫煙の社会的規制をめぐる予備的分析

中央大学大学院総合政策研究科
教授 細野助博

はじめに

新自由主義の高まりは「小さな政府」と「市場主義」への傾斜となって先進国を覆うことになった。その過程で政府の市場への介入は「規制緩和」という政策転換で後退してゆく。しかし、市場の機能によっては改善し得ない公共的問題、たとえば環境問題、健康問題などは「社会的規制」の対象課題として分類され、政策的関与の強度はそれほど低下してはいない。

しかし、日本社会のあり方からして「何をどう規制し、何をどう規制緩和してゆくののか」についての国民的合意は十分であるとは思えない。

本稿の主たる目的は、「喫煙」に対する批判の強化に対してその合意に到達するための基礎的資料を作成することである。一般的に規制策をめぐる利害が相反したり乖離したりするケースが多い。それほどのような規制策もある種の分配問題を派生させるからだ。したがって、政策の変更は「再分配問題」となって現れる。ここに、社会的余剰分析や補償原理などの厚生経済学的な検討が必要になってくるが、いくつかの理論的難点も依然存在する。

本稿では、以上の課題を視野に置きながら、「喫煙」に関する社会的規制のあり方に対する基礎的実証分析を試みる。とくに、社会的規制のための有効な手段として政策当局にとっても、規制対象業界においても採用が消極的な「価格規制」を政策的に実現できるか否かを検討してみたいからだ。

ところが、OECDの規制インパクト分析では、「喫煙の社会的規制」に関して、広告規制や分煙、自動販売機の立地規制などより、税率や価格による「経済的な規制手段」の有効性に対する信頼性が高い。しかし日本の現状を考慮した場合、この有効な手段も政策的な実現可能性で議論する必要が多分にあるように思う。それは、喫煙をめぐる利害当事者の合意を必要とするからだ。

きわめて有効な規制手段であるからといって、政策的な採用可能性があるとは必ずしもいえない。これは喫煙規制手段としての「価格規制」に典型的に現れる。したがって利害当事者間の合意の条件設定の検討が必要である。その条件設定の有効な基礎資料として本稿のような価格弾力性の計測がある。

今回の予備的分析は、収集したデータによってたばこの価格弾力性を計測することにある。この計測は合意への可能性を左右する。理由は5節に述べるが、価格弾力性が1を切るか否かで、価格の上昇によって収益の増減が決まってくるからだ。また、社会経済的環境がたばこ消費に与える影響の予備的分析も試

みる。

1. 規制をめぐる動き

様々な規制が社会には存在する。その規制主体から分類すると、公的セクターによる規制と民間セクターによる規制となる。民間セクターによる規制は「自主規制」あるいは「私的規制」と呼ばれる。また規制の対象からは、経済的規制と社会的規制に分けられる。経済的規制は「市場の失敗」に対する補正を目的とする。また社会的規制は、規制対象が経済的側面にとどまらず社会の秩序を維持するため、あるいは社会の発展に寄与するための規制と捉えることができる。規制のタイプから対象に対する直接的規制と間接的規制に分けられる。

ところで規制は「大きな政府信奉者対市場信奉者」の政治的な力関係と無関係ではなかった。市場経済の機能不全、福祉社会への願望が時代を支配していた時代には規制に対する政治的な支持は高かった。「大きな政府」に対する社会的寛容性は社会的背景を無視できないだろう。社会的な安定や技術革新をベースにした国内外の市場の拡大がもたらした経済成長が持続することによって可能であったからだ。ところが、経済的なフロンティアが次第に姿を消す時代が到来し、公共部門の高コスト性に目をつぶることができず「小さな政府」への転換が社会的要請となる。これは、民間部門の一層の効率化努力との対比で求められる。当然のごとく、効率性の観点からすれば「公的部門の劣勢」は否定しようがない。むしろ効率性追求と別の行動ルール、たとえば公平性が色濃く機能しているから当然といえば当然なのだ。たしかに、公的部門の非効率性は人口に膾炙しているし、それだからこそ行政改革は現代政治状況では大きな争点として依然として残されている。これは世界的な潮流ともなっている。たとえば米国政治において80年代以降歴代の政権は行政改革を党派を超えて明言し実行してきた。わが国においても中曽根、橋本、そして小泉政権で行政改革が声高に叫ばれた。公平性よりも効率性へシフトのウエイト要求は、やがて「政治の失敗」というくくりで規制緩和への理論的指針を形成することになる。「小さな政府論」の政治的な力の増大の中で、「市場の失敗」というくくりが規制に対する理論的指針を与えたことと逆の流れが出てきたことになる。しかし、本来政策は「双方の失敗」を如何に是正してゆくかを問うべきなのである。その点では、普段の評価から必要な規制、不必要な規制の分類わけと規制内容の吟味が求められることは言うまでもない。本稿では一貫してこの立場に立つ。

この時代的背景においてももう一つ重要な点は、「政策のグローバル化」ではないだろうか。もはや国際的な潮流を考慮せずに一国の政策を云々する時代は去った。本報告書の対象である「喫煙の規制」に関しても同様である。主務官庁

である財務省の取り組みの転換にも象徴的に現れている。世界保健機関（WHO）の『タバコの規制に関する世界保健機関枠組み条約』（以下『タバコ規制枠組み条約』と略称）は、1996年にWHO検証第19条の規定にもとづき、世界保健総会にて作成の適否検討が要請され、2003年の同総会までに採択されることを目途として活発な議論のやり取りが、続けられてきた。この条約の目的は「タバコの消費などが健康に及ぼす悪影響から現在及び将来の世代を保護することを目的とし、タバコに関する広告、包装上の表示などの規制に関する国際協力」である。この条約を締結した後、国として負うべき主要義務は①公共の場での分煙などの措置、②タバコ製品の包装、注意文言などの措置、③タバコ製品の広告や販売促進活動の包括的禁止、④未成年者の喫煙禁止と効果的な禁止措置などである。2005年3月末現在、署名国は169カ国、締結国は61カ国に上り、条約としての効力は2005年2月27日に発効した。とくに日本としての重点は、広告批判、注意文言と未成年対策である。しかし、価格を用いた間接的規制はまだ合意に至っていないから本稿の主目的はそのための研究でもある。

2. たばこ規制の手段について

さてここからは、OECD内部資料、Levy, Gitchell, Chaloupka による「喫煙の規制」に関する効果分析を参考にする。彼らの取り上げた規制手段は①税と価格、②空気清浄法、③広告規制、④警告表示、⑤キャンペーン、⑥禁煙の命令/支援、⑦電話相談の7項目である。

表 2-1 社会的規制手段の類型化

規制手段	規制主体	直接的規制/間接的規制
税と価格	公	間接的規制
空気清浄法	公/自主	法的規制
広告規制	公/自主	直接的規制
警告表示	公/自主	直接的規制
キャンペーン	公/自主	間接的規制
禁煙の命令/支援	公	直接的規制
電話相談	自主	間接的規制

この表 2-1 から、規制コストと規制効果についての斟酌が必要になる。一般的に間接規制より直接規制の方が「監視費用」を必要する場合がないために相

対的に割高となる。しかし、広告規制については直接規制ではあるが自主規制（自粛）を加味することで比較的割安になる。ただし、経済のインセンティブとの両立が困難であることから政策効果はその分、減退する傾向も否めない。

表 2-2 規制手段の効果

規制手段	具体的抑制効果の概数	抑制効果の強さ	とくに効果の上がるグループ
税と価格	25%の値上げで 7-13%減	強い	未成年/低所得者への抑制効果
空気清浄法	公共の場等禁煙で 5-10%減	やや強い	高所得者/男性/24-54歳の年齢層
広告規制	6%減	そんなに効果ない	未成年者/未喫煙者
警告表示	不明	弱い。他の手段を混合すべき	未成年者の注目をそらす
キャンペーン	5-10%減	やや強い	どの層をねらうかによって効果は違う
禁煙の命令/支援	1-2%減	低い/長期的効果	未成年/低所得者への抑制効果
電話相談	1-3%減	そんなに効果ない	喫煙者

出典；Levy,Gitchell,Chaloupka（2003）による。

OECDの内部資料によれば基本的には、すべての規制手段のミックスが理想的なのだろうが、税と価格による規制がもっとも効果的とはある。しかし我が国による経験によれば、この手段は合意へのプロセスがかなり複雑なために「政治的コスト」が非常に高い手段であるから、頻繁に採用できる手段でもない。

また、規制手段のドラスティックな採用は、逆の意味で不正な取引などで「地下経済」を潤してしまう可能性を否定できない。

ここでは、以下税と価格が持つ喫煙抑制効果を実証的に分析する。これは、Levy,Gitchell,Chaloupka 達の主張を日本のケースで検証するためでもある。さらに積極的な目的としては合意への「政治的コスト」を引き下げることの基礎資料を提供するためである。

そこで次の節で日本における喫煙規制に関する政策形成の時系列的動きを概観してみる。

3. 我が国における喫煙規制の政策形成

1997年以降の喫煙規制の動きを2つの表を参考にして検討する。まず国内の動きでみると1997年から消費税率、たばこ特別税導入、たばこ税増税という3つの経済手段での規制が援用されている。

また、未成年喫煙禁止法、健康増進法、たばこ規制枠組み条約という法的規制も導入された。

そして、自治体による条例が作られたことも特筆すべきだ。

その結果、たばこ販売店数が、2003年に戦後初めて減少するという統計が記録された。しかし、こうした一連の規制の効果が公的な場で体系的に議論されるのは、財務省財政制度等審議会たばこ事業等分科会の発足に負うところが大きい。

表 3-1 国内における喫煙規制の動き

年	月	非数値的情報
1997	4	消費税率 3%→5%に up
1998	2	「21世紀のたばこ対策検討会」を開催
1998	6	喫煙マナー向上月間
1998	7	「たばこ白書」作成へ
1998	12	たばこ特別税導入 1000本当たり820円の負担増
1999	6	喫煙マナー向上月間
1999	7	青少年の非行問題に取り組む全国強調月間
1999	8	未成年者喫煙防止キャンペーン
2000	1	キャビン・ファミリー9 銘柄のデザイン・喫味を変更
2000	3	未成年者喫煙防止キャンペーン
2000	11	JTが韓国たばこ人参公社と共同開発契約を締結
2001	1	改正未成年喫煙禁止法が施行
2001	2	全国の全販売店で未喫防止ステッカーを掲出
2001	4	JT法の一部改正案が成立 政府保有株の売り出し可能に
2002	8	健康増進法が公布
2002	10	東京都千代田区において「路上喫煙禁止条例」が施行
2003	4	平成14年度におけるたばこ販売店数が戦後初の減少に

2003	5	健康増進法が施行
2003	7	たばこ税増税 1本あたり1円の値上げ
2003	11	新注意文言のための省令改正が施行 たばこ包装に表示を義務付け
2004	6	たばこ規制枠組み条約に批准
2004	11	JT 製品の新注意文言 11月下旬より順次表示へ
2005	2	たばこ規制枠組み条約が発効

出典：「たばこ塩産業」新聞より作成

表 3-2 審議会における審議事項

	開催日		審議事項
2001	1月30日	たばこ事業等分科会	たばこ事業部会、塩事業部会及び定価部会が設置された。
2001	2月9日	たばこ事業部会	たばこ事業のあらまし及び諮問の背景について
2001	2月28日	たばこ事業部会	政府保有株式の放出を含む民営化に対する考え方
2001	3月22日	たばこ事業部会	全国たばこ耕作組合中央会より日本国内の葉たばこ生産の現状と方向について
2001	4月19日	たばこ事業部会	社団法人日本たばこ協会より広告等の自主規準や未成年者喫煙防止活動などについて
2001	5月22日	たばこ事業部会	山口正登氏より、資本市場関係者から見た日本たばこ産業株式会社の経営状況について
2001	6月19日	たばこ事業部会	厚生労働省より、WHOたばこ対策枠組条約政府間交渉について
2001	7月19日	たばこ事業部会	専売制度改革後のJTの経営状況を踏まえた公的関与のあり方について
2001	11月6日	たばこ事業部会	特殊法人等改革のこれまでの動き・民営化の概念整理・日本たばこ産業株式会社法とたばこ事業法の関係について
2001	11月15日	たばこ事業部会	たばこ関税率の変遷、諸外国の葉たばこ関係制度
2001	11月29日	たばこ事業部会	たばこ事業法も、時代とともに変わるべきである。
2001	12月10日	たばこ事業部会	株式保有比率の変更に対して国内葉たばこ農家問題にどのように取り組んでいくのか。
2001	12月12日	たばこ事業等分科会	よりたばこ事業部会でとりまとめた中間報告についての説明が行われた。
2002	2月4日	たばこ事業部会	WHOたばこ対策枠組条約政府間交渉及び健康づくり・疾病予防の推進のための法的基盤整備について

2002	5月10日	たばこ事業部会	JT法改正法案の国会審議における注意表示・自販機等に関する質疑について
2002	5月28日	たばこ事業部会	日本における注意文言、広告規制の制定経緯等について
2002	6月13日	たばこ事業部会	たばこ耕作者の葉たばこ以外への転作は可能ではないか。
2002	7月4日	たばこ事業部会	包装やパッケージの表示については、もう少ししっかりしたものを書くべきではないか。
2002	8月28日	たばこ事業部会	WHOたばこ対策枠組条約の新たな議長テキストの概要、健康と喫煙に関する問題等についてこれまでの議論を踏まえた論点を説明した。
2002	10月1日	たばこ事業部会	事務局より、中間報告(案)について説明があった。その後、中間報告取りまとめに向けた討議が行われた。
2002	10月10日	たばこ事業部会	事務局より、中間報告(案)について説明が行われた。

1年10ヶ月で中間報告を行い、JTのあり方とWHOたばこ枠組み条約の2正面作戦についてまとめられた。

2003年から専門家を交えたワーキンググループで注意文言の方向性を集中的に検討した。その後枠組み条約に沿いながらわが国の主権との係わり合いで、注意文言、広告規制のあり方についての議論が開始され今日に至った。

2003	2月10日	ワーキンググループ	注意文言の書き方が、たばこの消費にどのような影響を与えるのか。
2003	3月14日	ワーキンググループ	たばこを吸っている人は、狭心症、心筋梗塞、脳梗塞、脳卒中になるリスクが高いという調査結果がある。
2003	3月24日	ワーキンググループ	直接喫煙であっても受動喫煙であっても、内皮細胞に与える影響のルートは同じと考えられる
2003	4月9日	ワーキンググループ	喫煙者は非喫煙者に比べ種々の疾病について相対危険度が高いとの疫学研究を踏まえ、注意文言にどのように反映するかが課題。
2003	4月18日	ワーキンググループ	情報は、伝達対象のターゲットを絞り、内容を端的に単純化することが、伝達方法として有効である。
2003	5月13日	ワーキンググループ	喫煙と健康の問題を考えるにあたっては、たばこ税による財政貢献のみに注目するのは不十分であり、医療費増大等の社会的経済的損失についても考える必要。
2003	5月27日	ワーキンググループ	たばこをつい吸いたくなるのは、ニコチンが切れてニコチン欠乏症になるためである。喫煙者は「精神的に落ち着く」等積極的な意味に解するが、これは心理的依存である。

2003	6月10日	ワーキンググループ	未成年者は法律とは異なる規範に基づいて行動している。未成年者の喫煙は法律で禁じられている、と言うだけでは効果がない。
2003	7月1日	たばこ事業等分科会	新たな注意文言の背景、趣旨などについての説明が行われた。
2003	10月3日	たばこ事業等分科会	たばこ規制枠組条約を巡る動きについて 条約の署名に向けてなすべき主な課題について
2003	11月27日	たばこ事業部会	葉巻たばこ、かみたばこ等の注意文言について
2003	12月16日	たばこ事業部会	「製造たばこに係る広告を行う際の指針」改正案の考え方について
2004	1月13日	たばこ事業等分科会	「製造たばこに係る広告を行う際の指針」の改正について
2004	1月30日	たばこ事業部会	「製造たばこに係る広告を行う際の指針」(案)について所要の調整を行い財務省告示として発出することについて了承された
2004	6月28日	たばこ事業等分科会	たばこ規制枠組条約の締結に至る経緯及び未成年者喫煙防止への取組状況について報告があった。
2005	2月27日		条約の発効と本格的な取り組み

この間に審議された事項と、『たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約』の関連条文を対応することで、我が国における喫煙規制の重点項目を確認する。

『たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約』

第5条 一般的義務

2 (このため、) 締約国は、その能力に応じ、次のことを行う。

- (a) たばこの規制のための国内における調整のための仕組み又は中央連絡先を確立し又は強化し、及びこれらに資金を供与すること。
- (b) たばこの消費、ニコチンによる習慣性及びたばこの煙にさらされることを防止し及び減少させるための適当な政策を策定するに当たり、効果的な立法上、執行上、行政上又は他の措置を採択し及び実施し、並びに、適当な場合には、他の締約国と協力すること。

第6条 たばこの需要を減少させるための価格及び課税に関する措置

- 1 締約国は、価格及び課税に関する措置が、様々な人々、特に年少者のたばこの消費を減少させることに関する効果的及び重要な手段であることを認識する。
- 2 各締約国は、課税政策を決定し及び確立する締約国の主権的権利を害さ

れることなく、たばこの規制に関する自国の保健上の目的を考慮すべきであり、並びに、適当な場合には、措置を採択し又は維持すべきである。その措置には、次のことを含めることができる。

- (a) たばこの消費の減少を目指す保健上の目的に寄与するため、たばこ製品に対する課税政策及び適当な場合には価格政策を実施すること。
- (b) 適当な場合には、免税のたばこ製品について一の国から他の国に移動するものに対する販売又は当該者による輸入を禁止し又は制限すること。

第12条 教育、情報の伝達、訓練及び啓発

締約国は、適当な場合にはすべての利用可能な情報の伝達のための手段を用いて、たばこの規制に関連する問題についての啓発を促進し及び強化する。このため、締約国は、次のことを促進するための効果的な立法上、執行上、行政上又は他の措置を採択し及び実施する。

- (a) たばこの消費及びたばこの煙にさらされることによる健康に対する危険（習慣性を含む。）についての教育及び啓発のための効果的かつ包括的なプログラムへの広範な参加の機会の提供
- (b) たばこの消費及びたばこの煙にさらされることによる健康に対する危険並びに第14条2の規定によりたばこの使用の中止及びたばこのない生活様式がもたらす利益についての啓発
- (c) たばこ産業に関する広範な情報であってこの条約の目的に関連するものの自国の国内法に基づく公開
- (d) 保健に従事する者、地域社会のために働く者、社会福祉活動に従事する者、報道に従事する者、教育者、意思決定を行う者、行政官その他の関係者に対する、タバコの規制に関する効果的かつ適当な訓練又は啓発のためのプログラム
- (e) たばこの規制のための複数の部門にわたるプログラム及び戦略の策定及び実施におけるたばこ産業と関係を有しない公的な及び民間の団体並びに非政府機関の啓発及び参加
- (f) たばこの生産及び消費が健康、経済及び環境に及ぼす悪影響に関する情報についての啓発及びその情報の取得の機会の提供

第13条 たばこの広告、販売促進及び後援

- 2 締約国は、自国の憲法又は憲法上の原則に従い、あらゆるたばこの広告、販売促進及び後援の包括的な禁止を行う。この包括的な禁止には、自国が利用し得る法的環境及び技術的手段に従うことを条件として、時刻の領域から行われる国境を越える広告、販売促進及び後援の包括的な禁止を含め