

200601014A-B

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

「たばこ規制枠組条約」を前提とした
我が国のたばこ政策の政策評価
—特に、規制インパクト分析及びプログラム評価—
に関する研究

平成16～18年度 総合研究報告書
平成18年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 土井 徹

平成19(2007)年 3月

目 次

I.	総合研究報告	
	「たばこ規制枠組条約」を前提とした我が国のたばこ政策の政策評価－特に、規制インパクト分析及びプログラム評価－に関する研究	
	土井 徹 -----	1
II.	総括研究報告	
	「たばこ規制枠組条約」を前提とした我が国のたばこ政策の政策評価－特に、規制インパクト分析及びプログラム評価－に関する研究	
	土井 徹 -----	4
III.	分担研究報告	
1.	たばこ政策形成に関わる審議会等の行政資料からのコンテンツアナリシス及びたばこ使用状況に関する計量分析 ～特に青少年喫煙と社会的規制の必要性について～ 青少年喫煙の社会的規制の必要性分析	
	細野 助博 -----	6
2.	たばこ政策形成における市民参加と合意形成プロセスに関する検討 ～特に規制インパクト分析など政策の影響評価について～ たばこ価格の上昇による喫煙率及び税収への影響に関するシミュレーションモデルの構築 英国禁煙法における規制インパクト分析の事例と日本への示唆	
	松本 安生 -----	56

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
平成16～18年度 総合研究報告書

「たばこ規制枠組条約」を前提とした我が国のたばこ政策の政策評価
—特に、規制インパクト分析及びプログラム評価— に関する研究
(H16-政策-一般-029)

主任研究者 土井 徹（国立保健医療科学院研究情報センター長）

研究要旨

国民の健康と経済を守るためのたばこ政策の合理的な政策形成をめざし、規制の及ぼす影響を定量的に評価しつつ、関係者参画と合意形成を模索しつつ対策を進めていくことが重要であること、また、実質的なたばこ対策をすすめる上では、地域・コミュニティの果たす役割が重要であること、を確認することができた。

分担研究者

細野 助博（中央大学総合政策学部・公共政策（大学院公共政策研究科）教授）

松本 安生（神奈川大学人間科学部・環境計画 助教授）

A. 研究目的

2005年2月に発効した「世界保健機関たばこ規制枠組条約」を受け、我が国で実施されるであろうたばこ政策が社会にもたらすインパクトを多面的に予測・評価し、広く政策決定者や国民に情報提供することにより、国民の健康と経済を守るためのたばこ政策の合理的な政策形成に資することを目的とする。

B. 研究方法

まず平成16年度は、予備調査として、たばこ消費の時系列データ、社会経済関連指標データ、医療・禁煙関連指標データ、行政施策関連データの収集を行い、また、国内外の文献調査、国連関連機関の勧告・報告書の収集と分類、キーワード分析を行い、さらに政策課題分析、利害関係者の見解、たばこ増税の消費抑制効果の推定を行った。平成17年度は、たばこ規制に係る自治体での事例を通じ

て、関係者参画や合意形成のあり方について検討を行った。平成18年度は、規制インパクト分析を活用している英国の事例の検討や、関係者参画や合意形成の基盤となる、たばこ価格の上昇による喫煙率及び税収への影響に関するシミュレーションモデルの構築を試みた。

C. 研究結果

3年間の研究を通じて、たばこ需要の価格弾力性は0.052から0.262（95%信頼区間）であり、我が国においても価格政策の有効性と利害関係者の合意可能性が示唆されたこと、たばこ価格を上昇させたとしても、適切な配分により、喫煙率減少と税や原材料費等の収入を減少させない、という相反する目的が達成される可能性があることが示唆されたこと、に規制の及ぼす影響を定量的に評価しつつ、関係者参画と合意形成を模索しつつ対策を進めることの可能性を示唆することができた。

同時に、地域レベルでのたばこ対策については、路上喫煙者や吸殻のポイ捨てなどを劇的に減少させることに成功している自治体の例から、地域におけるコミュニティの形成と発展がこうした効果を生み出した大きな要因

であり、この効果を継続するために大きな役割があると示唆され、今後実質的なたばこ対策をすすめる上で、地域・コミュニティの果たす役割の重要性を再確認できた。

以下に年度ごとにまとめる。

本研究班は平成16年度から3ヵ年の計画で実施され、2005年2月に発効した「世界保健機関たばこ規制枠組条約」を受け（締約国として様々な義務が発生する）、我が国で実施される、あるいは実施されるべき、たばこに関する様々な規制が社会経済にもたらす影響（インパクト）を多面的に予測・評価し、政策決定者と国民（ひいては利害関係者）に情報提供することにより、国民の健康と経済を守るためのたばこ政策の合理的な政策形成に資することを目的とした。

初年度である平成16年度においては、予備調査として、たばこ消費の時系列データ、社会経済関連指標データ、医療・禁煙関連指標データ、行政施策関連データの収集を行い、また、国内外の文献調査、国連関連機関の勧告・報告書の収集と分類、キーワード分析を行い、さらに、審議会資料等のコンテンツアナリシスにより、政策課題分析、利害関係者の見解を抽出した。また、消費量のたばこ増税の消費抑制効果の推定を行うために、我が国におけるたばこ需要の価格弾力性を推計した。

そこから、以下の2点が明らかとなった：

1) 欧州連合（EU）のたばこ規制グループによる効果のある包括的たばこ規制の達成尺度を用いた評価では、我が国のたばこ規制状況はEU加盟国と比較して最下位となり、特に、価格政策、警告表示、広告規制が評価を下げていることが分かった。EU加盟国のうち英国のたばこ政策を調査し、世界第2位の多国籍たばこ企業を擁しながらも、歴史的に疫学を中心とする科学的証拠が重視され、プレア政

権後、特に価格政策を含む規制が進展した背景に、利害関係者との合意形成を科学的に進める規制インパクト評価手法が有効に利用されたことが明らかになった。2) 需要の価格弾力性は0.052から0.262（95%信頼区間）であり、我が国においても価格政策の有効性と利害関係者の合意可能性が示唆された。

平成17年度においては、望月のWHOへの異動に伴い土井へと交代して継続された。

2年目は、情報収集を継続しつつ、たばこ対策に関して、実際の事例について、自治体や若年者などを対象とし、いくつかの実態調査を試みた。たばこ対策について、特に路上喫煙やポイ捨てについての先駆的かつ重点的な取り組みを行っているA自治体とB自治体とについて、ヒアリングを行った。また、特に若年者について、たばこ使用（喫煙）の実態調査を質問紙を用いて行った。

その結果、市民参加と合意形成という視点から、これら2つの事例における路上喫煙対策の共通点として、1) その背景に市民の強い意見が挙げられている点、2) 地域での参加型による取り組みを重視している点、が見出された。過料の設定の有無などの違いはあるものの、どちらの自治体でも効果が大きく、路上喫煙者や吸殻のポイ捨てなどが劇的に減少しているということであった。こうした効果を生み出した大きな要因であり、この効果を継続するために大きな役割があるのがこの地域におけるコミュニティの形成と発展と考えられた。

最終年度である平成18年度においては、インターネット等を利用して、英国のたばこ対策における規制インパクト分析の活用事例の検討と、国内におけるたばこ税・価格増の影響に関する検討を行った。また、都内において自治体における喫煙規制の事例の検討、及び同地区における小学校高学年児童及び中学生生徒に対し、たばこ・お酒に関する調査を実施した。

そこから、日本のたばこ対策においても、規制インパクト分析を現在のような単なる費用効果分析の道具ではなく、それをたたき台として合意形成を進めるためのツールとしての活用を前提として考えるべき、と示唆された。

また、たばこ価格の上昇による喫煙率及び税収への影響に関するシミュレーションモデルの構築を試み、たばこ価格を値上げすることで、2020年度における喫煙率20%という目標を達成し、かつ、税及びたばこ農家などの原材料費等の収入を値上げにより減少させないという条件のもとでは、150円程度の値上げを行い、この値上げ額のうちの75%を税収入とし、残りの25%を原材料費等の収入とすることで達成可能との推計を得た。本年度の検討からは、規制に関しては定量的な分析資料が用いられるようになっていくと同時に、その用途については、関係者の参加と合意形成のためのツールとされることが望ましいことが示唆された。またたばこ価格を上昇させたとしても、適切な配分により、喫煙率減少と税や原材料費等の収入を減少させない、という相反する目的が達成される可能性があることが示唆された。

なお、自治体における喫煙規制は、当初マナーアップやクリーンな街というキャンペーンであっても実効性が低かったため、条例策定に至るといった事例を再確認した。また、同地区での青少年喫煙の実態については、小中学校における禁煙教育の効果を示唆しつつも、特に小学校においてはそのあり方には注意を要する可能性が示唆された。また、地域ぐるみ、家族、における対応という、包括的なアプローチの必要性についても示唆された。

D. 考察

我が国におけるたばこ規制においては、関係者の多様性やたばこ使用の広がりなどから、今日、めまぐるしく変化する状況の中、適宜データの更新や、規制に関する社会での受容

性をはかりつつ、参加と合意を目指してたばこ規制をすすめて行くことは意義があると考えられる。

E. 結論

国民の健康と経済を守るためのたばこ政策の合理的な政策形成をめざし、規制の及ぼす影響を定量的に評価しつつ、関係者参画と合意形成を模索しつつ対策を進めていくことが重要であること、また、実質的なたばこ対策をすすめる上では、地域・コミュニティの果たす役割が重要であること、を確認することができたといえる。

特に、喫煙率減少、という健康分野からの視点による目標だけで議論を進めるのではなく、関係各方面への影響を評価する推計等の資料の有用性が想定された。今後は、関係者との議論を進める上で、こうした分析結果等の有効活用を検討すべきと考えられる。またたばこ規制に係る利害関係者についても、データに基づきつつ、公の議論のもと、合意に至ることができる可能性が示唆された。

また、今後の自治体レベルのたばこ対策について、1) 喫煙場所の規制等について、条例策定が可能であればよいが、キャンペーン等で成果を見つつその不十分性を補うべく条例化を検討するという流れもあること、2) 青少年喫煙対策については学校のみでなく、地域での規制などとも連携あるいは同時性によって包括的・総合的な対策とすること、が示唆された。

F. 健康危険情報 なし

G. 研究発表

細野助博 第9章「社会的規制の公共政策－喫煙の規制効果分析－」『現代経済システムと公共政策』中野守編、2006年、東京。

H. 知的財産権の出願・登録状況 なし