

201315019A

厚生労働科学研究費補助金

循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業

たばこ対策の評価及び推進に関する研究

平成25年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 望月 友美子

平成26（2014）年3月

I. 総括・分担研究報告

厚生労働科学研究費補助金(循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業)
総括・分担研究報告書

たばこ対策の評価及び推進に関する研究

研究代表者 望月友美子 国立がんセンターがん対策情報センターたばこ政策研究部長

総括、及びたばこ規制の政策評価と推進体制の構築に関する研究

本研究は、今後のたばこ対策の推進のため、政策評価の方法を開発し根拠に基づいたたばこ政策の実現のための推進基盤の形成を目的とした。WHO たばこ規制枠組条約(FCTC)においても第20条の調査・研究は、たばこの流行に関するデータ収集のみならず、たばこ規制を推進する政策や推進体制も視野に入れたモニタリングを求めていることから、本研究班では分担研究者により、特に、喫煙と受動喫煙(Exposure)、自治体の対策(Policy)、生産者(Industry)を対象にその動向を客観的に把握する方法を検討した。

日本のように国レベルでのポリシーやビジョンが弱い場合でも、市民団体や学会などによるグラスルーツの取り組みにより、世論形成と地方レベルでの政策実現、さらに政策監視が可能になることから、全国レベルの禁煙推進団体の活動状況を把握した。これに関連して、日本のたばこ政策を長年にわたり観察・分析してきた米国法学者マーク・レビン氏の講演録を翻訳した(後に論文化されている)(資料1)。実際、最近の加速的なローカルイニシアチブの活躍は目を見張るものがあるが、横断的な運動体として強化していくことで、地方行政の信頼しうるパートナーとして期待できる。双方に資するため、国と地方レベルで収集したたばこ対策関連データを提供することにより、地域間の相互比較と診断を可能にし、それぞれのアドボカシー材料とすることができる。

そのうち、国におけるたばこ対策の監視体制の現状を分析し、たばこ対策の主要な統計指標を測定する枠組みは構築されているが、包括的な公表と専門的な分析評価については体制整備が必要である。

自己点検票方式による自治体のたばこ規制・対策の実態把握については、2つのパイロット調査を通して実用性の確認と調査方法上の問題点を検討し、自己点検票を改訂した。今後、全国調査で「全国自治体におけるたばこ規制・対策の市町村・都道府県マップ」を作成し、実態把握に基づいたたばこ規制・対策の効果的な推進方策を検討し、健康日本21次期計画の推進に役立てることができる。

禁煙支援提供と受動喫煙防止対策について、公的調査により把握する方法を探索し、禁煙支援についての監視評価体制がないことが分かった。喫煙率については、たばこ産業、厚生労働省、研究班などの既存の調査から状況把握を行うことが可能となった。

たばこ対策推進の阻害要因であった、たばこ耕作者の現状と転作への進捗状況を把握することで、将来的なたばこ政策のビジョンとブループリントの実現可能性を測る上での情報を得た。

また、推進要因であるべき、科学研究の動向とたばこ産業による研究への関与についても分析できるような情報収集とともに、科研費成果物としてのたばこ関連研究課題の把握のためのデータベースから、総研究費と研究領域の動向を分析できるシステムを構築した。同様に、たばこ産業の研究助成の政策への影響について分析できるデータベースを作

成した。

本研究の位置づけは、WHO が推進するたばこ規制・対策に関する MPOWER 政策パッケージにおける Monitor(監視)にあたり、P(受動喫煙防止)、O(禁煙支援の提供)、W(健康警告)、E(広告禁止法の施行)、R(たばこ価格・税の上昇)等に代表される効果のある政策課題を国や地方において推進する際の重要な基盤整備につながる。成人における喫煙と受動喫煙の実態把握、及び諸調査結果を集積して再解析することにより、たばこ流行の諸課題を把握し、たばこ政策の評価を行うことができる。政策の実施主体である国や自治体の進捗状況を評価し、推進方策の検討を行うことができる。さらに、政策の事前・事後評価の手法を開発し、諸規制に適用することで、政策選択に資する材料を提供できる。喫煙率やタバココントロールスケールなど、国際比較が可能な指標を用いることで、国際的な文脈における我が国のたばこ対策の進捗度を明らかにできる。また、地域における禁煙推進団体の連携体制に寄与することで、アドボカシーパワーの増強に役立てることができる。さらに、科学研究とたばこ産業の介入という要因が、政策形成にいかに関与を及ぼすか、についても分析を行い、促進要因を推

進し、阻害要因を減弱させるための、戦略形成に役立てることができる。

なお、たばこ規制枠組条約の政府間交渉などの政策形成に、欧州連合(EU)の果たした役割は極めて大きい。その内実は殆ど知られていない。世界で最もたばこ規制の進んだ地域としての EU が多国間交渉の立役者となった経緯と方法論は、今後の我が国の政策形成に影響を与える陽性要因を探る上で有用と考え、国際関係大学院ミアム・ファイド教授の論文を翻訳した。

今後は、いわば複雑な連立方程式を解くようなたばこ政策に対して、多角的な監視評価を加え、特に、政策形成過程における、揚力要因の可視化と阻害要因の分析が必要である。たばこ産業は今や、社会のあらゆる層に浸透し、これまでよりもマーケティング力を強めていることから、抑制側はさらにその上をいく政策と戦略を持たなければ、タバココントロールの戦争には勝つことができない。周回遅れの対策の実現ではなく、先制政策として、現在可能な限りの最高水準の政策を実現する、あるいは新たな政策を生み出さない限り、日本のたばこ政策の実現状況は世界でも劣るものとなるだろう。

(P1)

ヒッグス粒子から得られるたばこ規制の教訓：
日本におけるたばこ規制規範の変化に隠されたフィールドの観察

マーク・A・レビン

我々のシンポジウムの全体的なテーマは、世界におけるたばこ規制の今後だが、本発表では日本について取り上げる。ここには日本をタイプの異なるたばこ規制環境の実例として挙げるという明確な意図がある。誤解のないように申し上げるが、私は日本が間違いなく他国にとって有益な手本だと言おうとしているのではない。それよりも私は、日本の状況は、事態が必ずしも当初見えたほどには悪くないことを示しているのではないかと考えている。20 世紀の偉大な哲学者、ミック・ジャガーとキース・リチャーズのことばを借りれば、「欲しいものがいつでも手に入るとは限らない。でも時には、頑張れば、何かが見つかるかもしれない。必要としているものが手に入るのさ」¹。

したがって、本発表の第 I 部では、過去 15~20 年間の日本におけるたばこ規制の法律および政策の、表向きお粗末に見える状況について紹介する。このテーマで私が重要な発表を初めて完成させたのは 1996 年の秋のことだったが²、ちょうど同じ年、日本のたばこ消費はピークを迎えた。それから今まで、日本のたばこ規制の法律および政策の本質的な構造は、ほとんど変わっていない。例えば、日本政府はかつてのたばこ専売会社である日本たばこ産業株式会社の経営権を今なお保有しており、そのうえたばこ事業法には、「我が国たばこ産業の健全な発展」は、「財政収入の安定的確保」および「国民経済の健全な発展に資すること」という 2 つの理由から国の政策目標であることが明白に謳われている³。さらに以前述べたように、日本の国会は「たばこ産業が経済にとっても政府にとっても優れた産業であることを正式に認めた」⁴。

(P2)

確かに若干の変化があったことは認めるが、それはたばこの使用による害について広め、禁煙環境の整備を促進することを狙いとした非強制的な対策や⁵、数年前の増税や値上げ、ならびにいくつかの地方レベルの取り組みで主に見られた変化で、全体的な構図はそれほど変わっていない。たばこ産業とそれを支持する政治組織は総じて、正式な法律の改正を食い止めることに成功してきた。よって、2004 年にたばこの規制に関する世界保健機関枠組条約を批准したことを除き⁶、職場での禁煙を義務づける法律、パッケージへの効果的な警告文の表示、厳格な年齢規制の実施、たばこ製品を高級品にするのに十分な程度的大幅な増税、あるいは業界の文書開示を義務付ける裁判所命令や、たばこ販売店によって引き起こされる死亡や疾病に対し多額の損害賠償を認める判決といった標準的な手段を考える

と、法的な面ではそれほど大きな変化はない。

(P3)

それでも、たばこ規制の観点からすれば、日本では最終的な成果において素晴らしい変化が生まれた。それが本発表の第 II 部の焦点である。この 16 年間でたばこの消費は落ち込み、毎年、容赦なく加速度的に下落している。日本たばこ協会が 2012 年 11 月に発表した最新の年間消費に関するデータによれば⁷、紙巻たばこの販売数量は 1,975 億本で、1968 年以來の低い数字であるが、当時、成人男性の喫煙率は 78.5%、成人女性の喫煙率は 15.4%だった⁸。喫煙率も同様に低下の一途をたどっており、成人男性の喫煙率は 58.8%から 33.7%に、成人女性の喫煙率は 15.2%から 10.6%に下がった (1995 年と 2011 年の比較)⁹。さらに、公共の場および私的な場の両方で、禁煙環境は極めて普通のものとなった¹⁰。米国と同じように、変わっていない環境もいまだに多くあるものの、日本に住む人の多くが数日あるいは数週間も、他人の煙にさらされずにいられるのも今や可能だと言っていいが、これは 21 世紀になった頃には全く想像できなかったことである¹¹。

(P4)

規範の変化においては満足できる結果が得られたにも関わらず、政策変更の取り組みはうまくいっていない。この明らかな矛盾が、本発表の第 III 部のテーマである。まるで隠された力が社会規範の変化を積極的に推し進めているかのようだ。昨年夏にこのシンポジウムの招待を受けたとき、前ちょうど欧州の素粒子物理学者がヒッグス粒子の発見を発表した¹²。我々の調査も、この素粒子物理学者による隠された重力の素晴らしい発見と同じだと思った。我々は謙虚な気持ちで、政策の変更は有益な仲介方法にすぎず、たばこ製品の製造と使用をめぐる社会規範の変更を実現させる手段の一つであることを覚えておくべきなのかもしれない。他の隠された力が、より好ましい社会規範の変化に役立つのなら、そうした力の可能性を明らかにして活用すべきだ。その解明が今回の私の目的である。

I. 行き詰まり：日本のたばこ規制政策の環境（1996～2012 年）

この短い論文の中で、日本における過去 16 年間のたばこ規制の法律や政策を完全に報告することは難しいだろう。その代り、このセクションを 2 つに分け、まずはほとんど変化がみられない一部の主なたばこ規制政策の重要な要素について見ていき、次に少なくとも慎重に段階を踏んで行われた変更と、厳格でない政策の実施について検討する。

A. 変われば変わるだけ同じままだ。

前述のとおり、日本のたばこ規制政策に変化がない根本的な原因は、たばこ事業法である。同法律は、国家政策としてたばこ事業を支持する選択をしたことを宣言しており、変更を法制化するその他すべての取り組みの裏付けとなっている。日本のたばこ産業は民営

化されたように見えながら、日本政府を代表して財務大臣が今も日本たばこ産業の支配株主であり、同社普通株式の 50%以上の受益権所有者である¹³。よって、たばこ事業法は、たばこ産業を支持する議員らによってたばこ権益が驚くほどの影響力をもち、そしてさらに重要なこととして、財務省の税および予算担当の官僚によって強力な保護を受ける政治経済の状況を反映している¹⁴。2012年11月の第5回FCTC締約国会議の日本政府の参加者名簿を見れば、この点がどういった意味で今なお懸念事項であるかがわかる。FCTC第5条3項およびその実施ガイドライン¹⁵をあからさまに無視し、財務省のたばこ・税政策担当幹部が日本の7名の出席者に含まれていたのである¹⁶。

(P5)

その結果、たばこ規制政策の変更を推進するための十分な政治的基盤を持たない日本には、根本的に、国または地方レベルで、または行政命令や自主協定などによって、「屋内の職場、公共交通機関、屋内の公共の場、および必要に応じてその他の公共の場」において国民をたばこの煙にさらされることから幅広く保護することを義務付ける法律が一切ない¹⁷。当然ながら驚くことではないが、残念ながらこのように法律が整備されていないのは、単に有害なたばこ産業の働きかけによるのだけが理由ではない。もっとも、たばこ業界のかつての機密文書により、たばこ業界による「日本における清潔な屋内（原文のまま）環境政策の策定を抑え込むための科学的かつ政治的な取り組み」があることは明らかになっている¹⁸。

(P6)

この点に関しては今のところ進展は見られていない。多くの職場（注目すべきことにサービス業の職場を除いて）に清潔な空気を義務付ける法律を日本に導入するための近年の法整備の取り組みは、当初の案が行き詰まって効果が弱まり、さらには2012年の国会で消滅してしまった。2009年8月の総選挙で大勝した民主党が政権に就き、おそらくは日本で最も断固たるたばこ規制賛成派の国会議員である小宮山洋子議員が厚生労働副大臣、そしてその後厚生労働大臣に任命されると、たばこ規制の議論に弾みがついた¹⁹。小宮山議員の指示の下、労働基準政策委員会[訳注：1]は2010年4月に、日本の職場安全法を改正し、サービス業以外の職場における禁煙対策を義務付けることを提案した²⁰。これは2011年12月、法案として提出されたものの、野党が多数を占める参議院では自民党の反対によって成立が阻まれた。2012年4月には、民主党と自民党の間で、「義務付ける」という文言を削除し、健康増進法第25条にあるように、清潔な空気を「提供するべく努める」という文言に変えるという合意に達した²¹。骨抜きになったにも関わらず、法案の成立はそれ以上進展することなく、結局は2012年11月[訳注：2]の衆議院解散と同時に消滅した。2012年12月の総選挙で民主党が完全に敗北し、小宮山氏が残念ながら落選したために、たばこ規制の動きは完全に勢いを失った²²。

(P7)

よく知られたその他のたばこ規制政策²³は、日本ではほとんど機能していない。パッケージにおける警告文表示の義務付けは、日本がFCTCに批准したのと同時に2004年に改正されたが²⁴、現在の制度で求められているのは、箱の前後30%の部分に、訴求力が弱く長ったらしい表現の、細かい活字で専門用語が並ぶ警告文で、主に購入者や喫煙者に伝えるメッセージをあいまいにし、効果を弱めようとしているように思われる²⁵。そのうえ、たばこ製品の広告を禁止する法律が日本にはない。それどころか、日本の広告規制は、配慮を求める勧告に従った「業界の自主的な規制」によって、ならびにたばこ事業法およびたばこ事業法に従った拘束力のないガイドラインに準拠して広告主が過度な宣伝広告を行わないようにするといったやり方でのみ実施されている²⁶。

たばこ税の進捗はゆっくりとしたものにすぎず、日本のたばこ製品の価格は相変わらず安い。最も単純な数値の基準によると、たばこ1箱の価格に国税および地方税が占める割合は、1995年にはおよそ60%だった。2012年の時点で、この数字はわずか64.5%に上がった²⁷。小売価格の決定は財務省が行い、これまでと変わらず安定している。まもなくメビウスに名称が変更される日本たばこの代表的な銘柄、マイルドセブン1箱の小売価格は、1995年には250円、現在もたった410円である²⁸。

(P8)

課税および価格設定に関する近年の出来事からも、日本におけるたばこ政策の動きは明らかである。長年、国民の健康に対する懸念を理由に増税を提案することさえ、政治家にとっては得策ではなかった²⁹。たばこ税の増税はわずかずつであり、価格は1998年12月に1箱あたり20円、2003年7月にやはり20円上がった。2006年7月に小売価格が30円値上がりし、それらを合計してもたばこの価格は1箱300円程度にしかならなかった³⁰。2008年には、たばこ規制の議論の盛り上がりが大幅な値上げを後押しし、たばこ規制問題の注目度が高まった³¹。この議論は閣僚レベルの合意まで進んだようだったが、当時の与党の自民党指導部の突然の方針転換によって失速した³²。2009年8月に行われた総選挙で民主党が大勝し、大幅なたばこ税の引き上げが再び政治議論になると、ここでもやはり激しい反対意見が出された³³。民主党政権は2010年12月に1箱70円の増税を実施し³⁴、各メーカーによる値上げと合わせ、たばこの価格は現在のレベルである1箱あたり410円前後になった³⁵。その後、小宮山洋子厚生労働大臣が1箱1,000円までの増税を目指して尽力したものの、業界や財務省内の業界支持者によって阻止され、実現しなかった³⁶。繰り返しになるが、2012年12月の民主党の敗北と小宮山氏の落選によって、たばこ規制論議の勢いは失われた³⁷。

(P9)

何も変わらない。³⁸

B. 「人生はマヨネーズ・ソーダのようなもの」³⁹

日本のたばこ規制政策の「厳しい現実」は、主として政治家のやる気のなさやたばこ産業の現状維持を望む意向を反映しているのだが、過去 15 年間の成果についての報告を見れば、全く希望がないわけではない。日本のたばこ規制推進派は、法律制定および政策の分野で重要な勝利を収めている。ただその変化は、権利に基づいた主張のように裁くべきものではないように見える。2つの法的措置—2002年の健康増進法日本第25条の制定、および2004年のたばこの規制に関する世界保健機関枠組条約の批准⁴⁰は、国内のたばこ規制に関する議論を根本的に変えた。国レベルではいくつかの行政措置がとられ、神奈川県や兵庫県では職場の分煙化を定める受動喫煙防止条例が施行されたが、これらは漸進的で緩やかな政策措置であり、見過ごすべきではない。法的強制力のある基準の策定を目指す幅広いたばこ規制議論の目的を実現したたばこ規制推進派はいないが⁴¹、日本でたばこ関連の社会規範の変更を法令化することにより状況に劇的な変化を生み出す上で、これらの措置は重要である。

(P10)

日本の健康増進法第25条は、受動喫煙防止の達成基準を国の法律において初めて明確に打ち出した。勧告的な表現ではあるものの、第25条は次のように定めている：

受動喫煙の防止：「学校、体育館、病院、劇場、観覧場、集会場、展示場、百貨店、事務所、官公庁施設、飲食店その他多数の者が利用する施設を管理する者は、これらを利用する者について、受動喫煙（室内またはこれに準ずる環境において、他人のたばこの煙を吸わされること）を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」⁴²

この点についてはもっと話したいところだが、先に進もう。この法律の制定を促進する新たな勢力として、禁煙推進議員連盟が、たばこ政策に関係する政治の場面に登場した⁴³。重要なのは、第25条には即効性があったということだ。この法律が正式に効力を発揮してから数週間後に、私は次のように書いている：

(P11)

メディアが伝えた第25条に関連する喫煙規制、およびその他のたばこ規制項目のリストは長すぎて詳細は説明できない。それどころか、メディアが明らかにしたのは氷山の一角にすぎない可能性があるため、そのリストは不適切である。主に報道が注目し

たのは、首都圏の私鉄 8 社が時代遅れな喫煙エリアをなくし、いくつかの地方自治体が庁舎内を全面的に禁煙にしたこと、学校や大学が構内を完全に禁煙にし、名高い日本の「新幹線」では、新設れる九州新幹線には[訳注：3]最初から喫煙車両がない、という事例である。さらに、メディアでは報道されないが、数えきれないほどの変更がそのほかにも確認されている。日本中の公共の場、および私的に所有されている施設では、それまでなかった禁煙エリアが設置され、かつての喫煙エリアは縮小あるいは廃止され、全面的な禁煙スペースになった。第 25 条は、押さえつけられていた希望や期待をせき止めていたものを解放し、エネルギーを注がれた触媒としての役割を果たして、日本の清潔な空気の支持者に合法性と権威を与えたのだ⁴⁴。

日本がたばこの規制に関する世界保健機関枠組条約にいち早く批准する動きを見せたこともまた、たばこ規制推進派の主要な達成事項とみなすべきである。以前、条約交渉が終わりに近づいてきたとき、あるいは条約が世界的なステージに登場して 2003 年 6 月 16 日に署名・批准が行われた時点でも⁴⁵、日本の参加は決して確実ではなかった。にもかかわらず、2004 年 3 月 9 日に日本は迅速に条約に署名し、そのわずか 3 カ月後には承認文書を提出して、世界で 19 番目の条約参加国となった⁴⁶。

同条約への批准の結果、やはり法的強制力のある権利は生まれていないが、日本は規範や義務を課す国際的な組織の一員としてたばこ規制のための取り組みを正当性できるようになった。FCTC は、日本におけるたばこ問題に関する公的議論にとって必要不可欠な要素になった。さらに、たばこに関する政府文書やメディアの報道、そしてもちろんたばこ規制推進派の議論の中に、FCTC は評価基準として必ず含まれている⁴⁷。FCTC の条項は、たばこ規制政策の最も適切な目標、およびその目標に達するための手段の枠組みを作るための出発点となっている。

(P12)

少なくとも FCTC は、条約に参加することで日本は必要最小限の責任を果たさなければならないのだという政治指導者の義務感を高めた。例えば、第 5 条 3 項「たばこ規制に関する公衆衛生政策をたばこ産業の商業上および他の既存の利益から保護すること」とその実施のためのガイドライン⁴⁸、第 8 条「たばこ煙にさらされることからの保護」とその実施のためのガイドライン、第 12 条「たばこの広告・販売促進および後援」とその実施のためのガイドライン⁴⁹に関する日本の惨めな失敗のように、水が半分入っているガラスの空の部分を見るのはたやすい。しかしながら我々は、ガラスには飲むことができる貴重な水が入っていることも認めなければならない。FCTC の義務によって日本は、国全体のたばこ規制を調整する機構を維持し⁵⁰、たばこ製品の警告文のサイズを大きくして文書を強調し⁵¹、たばこ規制問題についての教育、情報伝達、訓練を充実させ、国民の意識を高めざるを

得なくなったのだ⁵²。

(P13)

健康増進法第 25 条と FCTC の批准は、この 15 年間で最も重要な日本のたばこ規制政策の達成事項だ。より緩やかなレベルで見れば、中央政府機関やその諮問機関によるガイドライン、白書、および提言といった少数の行政措置が、たばこ規制政策の議題の進展に役立った。そのような達成事項を短いリストにまとめてしまうことは、より強力なたばこ規制政策措置のためにさまざまな政府措置を進めながら、盤上で多くの駒を前進させ続けるために懸命に尽力している人々に失礼である⁵³。しかし、少数ながら特筆すべき措置がある：厚生労働省（厚労省）医政局が 2003 年 5 月に発表した第 25 条の実施に関するガイドライン⁵⁴、2004 年の職場の喫煙対策の推進を図るための労働基準局通達、2009 年 3 月の受動喫煙防止対策のあり方に関する検討会の報告書、都道府県および市町村に対し公共の場所を原則禁煙にするよう求める 2010 年 2 月の厚労省の通知⁵⁵、2010 年 4 月の労働政策審議会による一部職場の禁煙を義務付ける国の法整備についての提案⁵⁶、健康日本 21 プロジェクト⁵⁷の第 2 次期間に、2022 年までに成人の喫煙率を 12%に下げるという固定数値目標を設定した厚労省通達（内閣の正式承認は取得済み）⁵⁸。

(P14)

地方の取り組みも、ある意味で日本におけるスモークフリー環境を目指す政策において、唯一の罰則ベースの制度の実例を示すことで、情勢を徐々に変化させつつある。そのような制度には、極めて広く一般に知られている、全国の人口の多い都市部の公道での喫煙禁止の広範な採用も含まれる⁵⁹。より最近では、神奈川県と兵庫県で公共の場（一般に公開されている指定の民間施設を含む）を一部禁煙にする条例が制定され、飲食店で喫煙が禁止されても経済的な悪影響はないことを実証している⁶⁰。日本で 2 番目に人口が多い神奈川県の議会は、松沢成文知事の強力な主導のもとで、指定された公共の場所（一般に公開されている指定の民間施設を含む）における喫煙を禁止する日本初の条例を制定し、2010 年 4 月 1 日から実施した⁶¹。条例の対象となる施設には幅広い例外があることから⁶²、最適とはとても言い難いものの、神奈川県の条例によってたばこ規制の活動家はゲームのスコアボードに最初の点を書き入れることができた。2012 年には、日本で 7 番目に人口が多く、神戸を中心都市に持つ兵庫県が同じような条例を制定し、2013 年 4 月 1 日から施行される予定である⁶³。ただし残念ながら、これら 2 つの措置は日本でスモークフリー環境を義務付けるための歴史的なステップではあるが、こうした流れにそってさらなる動きがみられているかと思えばそうではないようだ⁶⁴。

(P15)

だがやはり、いずれの措置も、世界保健機関が求める⁶⁵、またはたばこ規制推進派が世界

におけるベストプラクティスの背景を通して実証している強制的な実施のメカニズムを持つ広範で包括的なたばこ規制政策環境を示すものではない⁶⁶。

4月のがんの何がいいんだ？ なぜよくないかって？ たぶん全然よくないよ。⁶⁷

II. 望ましい流れ：日本におけるたばこの使用と受動喫煙（1996～2012年）

日本からいくつか良い知らせがある。それどころかある意味、良い知らせはたくさんある。たばこ規制推進派の幅広い経験は、強制力のある法律および政策措置という目標の達成には事実上失敗しているが、たばこの使用および受動喫煙に関する実際の対策は急速に進んでいる。このセクションではそうした好ましい動向を、データと事例報告の両方によって手短かに提示する。

A. たばこの消費量と喫煙率は、着実に低下している。

1枚の絵は1,000語に匹敵すると言うから、次の図は2,000もの重要なことばに相当する。

(P16)

(図1および2を挿入)

図1は1996年から2012年までの日本国内におけるたばこの消費量を示している⁶⁸。前にも述べたように、この16年間、消費量は減少を続けている。2012年の販売数量は1,975億本で、ピークであった1996年の販売数量3,483億本[訳注：4]の57%しかない⁶⁹。瞬く間に（と、私には思えるのだが）、日本のたばこ消費量のおよそ半分が消えてなくなってしまったのだ⁷⁰。

未来はさらに明るいようだ。この曲線のアーチの形は毎年の減少ペースが急加速していることを示している⁷¹。たばこ業界の経営幹部たちは、いつこの流れが止まるのだろうと思っているかもしれないが、たばこ規制推進派の答えは明確だ：日本でたばこが1本も売れなくなる時である。1996年からの直線的な下落を用いたトレンドラインは、2037年にはゼロに達する。2006年以降のより急激な下降曲線を使えば、2025年の元旦頃にはゼロになるようだ。そうなったときのために、喜んでシャンパンのボトルを取っておこう⁷²。

だがお祝いの前に、大変悲しいことだが、日本でたばこが原因で亡くなる人について考えてみる。日本では毎年、喫煙が原因で約12万8,000人が早死にしている⁷³。よって、亡くなった人々の思い出を心に留めつつ、第2章では日本たばこ産業株式会社が長期にわた

って実施している年次調査を歴史的基盤として用いながら、日本における成人喫煙率を示す⁷⁴。繰り返すが、喫煙率も安定した下落傾向がみられ、公衆衛生当局もほっとするはずである。少なくとも生き残った喫煙者にとっては、ニコチン中毒の問題が後に残される。重要な取り組みは今後も続けていかなければならないが、日本ではたばこ業界のわなにかかる犠牲者の数は減っており、今後も減り続けるだろう。数えきれないほどの日本人が、死を招く習慣を避けるか、あるいはそうした習慣から抜け出しているのだ。

(P17)

B. よりきれいで、より体に良い空気

スモークフリー環境を義務付ける法規制の制度は弱いものの、受動喫煙の状況は大幅に緩和されている。間違いなく、最も重要な要因は消費の低下のはずだ。2012年のたばこの販売数量が1996年より43%減ったとすれば、日本ではたばこの煙がおよそ43%少なくなったと考えていい。法律、政策、または習慣の変化に関係なく、たばこの煙がかつてよりずっと減ったのである。これは喜ばしい変化だ⁷⁵。

そのうえ、上述したように、健康増進法第25条は喫煙規範に関して日本の社会を一変させた。2003年、2008年、および2010年のデータなどを長期的に並べてみると、日本の国民健康・栄養調査における受動喫煙に関する質問に対する回答から、家庭や職場、そして飲食店において著しい向上が見られることがわかる⁷⁶。家庭や職場における向上は、設定期間を通してほぼ均等であるようだ。飲食店での受動喫煙に関する向上の大部分は、より最近の調査点の間で起きており、この傾向がまだ伸びていくことが示唆されている⁷⁷。さらに、2011年の調査報告には、少し前まで自由な喫煙が認められていた政府庁舎や医療機関における受動喫煙のデータが含まれている。どちらの例でも、回答者の98%が受動喫煙は全くない、または最小であると報告した⁷⁸。

(P18)

このような例は数多くあるのだが⁷⁹、最も劇的な例を1つ紹介しよう。2003年には、日本では禁煙タクシーは2%以下で、その選択は非喫煙者である所有者/経営者に主として任されていた。しかし、九州の大分市を皮切りに、続いて名古屋市で大々的に実施されると、ある変化が全国に急速に広まった。2006年から2010年までの約4年間で、全国のタクシー協会は、加盟者に全車両を禁煙にするよう義務付けることを選択した。東京都のタクシーが2008年に禁煙になると、各地にその動きが広まるのは時間の問題と思われた。2011年には、日本の全タクシーのおよそ95%が、運転者、乗客双方の喫煙を禁止した。協会に入っていないほんの一握りのタクシー所有者/経営者だけが、たばこの煙をいまだに大目に見ている⁸⁰。

これらの点において、日本の状況は本当に変わった。家で、職場で、人生を楽しむいたる所で、多くの人々がよりきれいな空気を吸えるようになった。しかし、サービス業に従事している人たちが最も多いのだが、そうできない人々が今でもあまりにもたくさんいる。

息を吸って進展を祝おう…そして仕事に戻ろう。

(P19)

III. 変化を推進する隠されたフィールド：ヒッグス粒子からの教訓

最後に、あの隠された力場を探求しよう；たばこ規制の理論家のために、CERN の実験室に入るのだ。

まず、マヨネーズ・ソーダを思い出そう。つまり、日本で変化を成し遂げたすべての力が隠されているわけではない。前述した有益な政策措置や変化⁸¹は、メディアやその他の形の公的な議論の中で大きく取り上げられてきた。したがって、それらの政策措置や変化には、たばこ規制政策の正当性に関する国民の概念を変え、厳格な法制度の下でなくても機能する、民間や地方が起こす変化の扉を開けた功績があると考えられる。こうした出来事における明らかな事実を見過ごしてはならない。

しかしながら謎なのが、これらのそれほど厳しくない措置では、第 II 部で述べた劇的な変化や向上のすべてを実現するには十分でないように思われることだ。この明らかに難しい問題に関しては、5つの点を考慮する必要があると考える。

1. 我々は法律とともに知識の重要性を思い出す必要があり、この点については、たばこの使用に伴う疾病率と死亡率が驚くほど強力な情報面での影響力をもつはずだ。シェーン・ブラッドブルックは、マオリ族を代表してニュージーランドで重要なたばこ規制の取り組みを主導し、「政治家は国民を私と同じスピードで葬っている」と述べている⁸²。この点に関し、日本は米国と比較してたばこによる病気の流行の発生が遅く、したがってそれに応じて関連する疾病率と死亡率の上昇も遅い。つまり日本人はたばこの大量使用の歴史が比較的浅く、1990年代半ばから最悪のダメージを経験し始めているにすぎない⁸³。だが、毎年12万8,000人が早死にするという事実の影響を避けることはできない。日本の国民が経験している、彼らの身近に起こる病気や死による味わう必要のない悲しみは、今日の日本におけるすべての政策規範の変化の中心に間違いなく存在している⁸⁴。

(P20)

2. 課題に関する政策議論からは、望んだ政策目標の達成がうまくいかない場合でさえも、市民の議論や対話が生まれ、当初望んだ法律の制定と同じように規範を変えることができる。政策議論によって、指導者、社会変化を起こす主体、および最も幅広い大多数の人々が話すようになる。日本がその素晴らしい例である。たばこ規制活動家は、メディアが常にたばこ規制の問題を頻繁に新聞や雑誌などで取り上げ続けるよう、懸命にそして効果的に働きかけた⁸⁵。こうした動きによって人々は話し、考え、そして自らの行動を変えるようになる⁸⁶。

3. 政策の変更は、社会変革を目指す運動の二次アーキや三次アーキにおける規範の変化の実現にとってそれほど必要ではないかもしれない。したがって、例えば米国を例に挙げれば、1960年代の人種の平等を求める市民権運動の前進の遅さと、性的嗜好や性同一性のマイノリティに属する人々の権利に関する近年のより急速な進展を比較してもいい。先を行く人々から学び、魅力的な手本によって、新たな悲観論者たちに空は落ちてこないと実証するのだ⁸⁷。グローバル化と国際比較の力は同じように、新たな世界規範に国が取り残されそうな場合に、地域の活動家に調和を促す手段を与えることがある⁸⁸。

(P21)

4. 経済の力は間違いなく、日本のいわゆる「魔法」の1つである、ミクロレベルで状況を変える草の根の圧力を民間レベルで生み出すはずだ⁸⁹。少なくとも2つの現象が特定できる。1つめは、2000年代初期の大手製薬企業の参入である⁹⁰。たばこ規制推進派が資金源や情報その他の資源のサポートを見つけられ、製薬企業も嫌煙製品およびその支えとなる公共政策を社会全体において推進できることを考慮すれば、大手製薬企業が日本の市場に参入したことは、ゲームの流れを変える出来事だった。これによって明らかに、相当な経済力を持つ民間企業が日本の大手たばこ会社に対抗する存在であることが初めて示された⁹¹。2つめとして、日本はこの20年間、経済の低迷に苦しんでおり、スモークフリー環境が企業経営者にもたらす暗黙のコスト削減推進力もまた大きなものだったに違いない。これは、前述のたばこ規制の取り組みの正当性における変化によって裏付けられる、変化を求める積もり積もった要求と共に、職場、公共の場所、および家庭で、たばこの使用に関する規範に数えきれないほどのミクロレベルの変化をもたらした⁹²。

(P22)

5. 最後に、何人かの友人が私に、日本では喫煙は単に流行遅れなのだと教えてくれた⁹³。よって例えば法政大学人間環境学部の学生グループによるある調査によれば、男子学生の69%と女子学生の61%は、喫煙者を結婚相手と考えておらず、男女の学生の89%が異性の喫煙を概して「好ましくない」ととらえていることが明らかになった⁹⁴。私はこうした所見を高く評価しながらも、流行というものをやや慎重に見ている。特にマルコム・グラッド

ウェル的なティッピング・ポイントの概念においては、流行は間違いなく強い影響力を持っている⁹⁵。というのも流行は、雪の球が雪崩になるように、社会的な変化がどのようにして積み重なっていくかを正確かつ重要性をもって説明できるからだ⁹⁶。流行と概念上つながりのある「文化」のように、それでもやはり私は、流行ということばを慎重に使って、最初に「ボールを転がした」力が何なのかをあいまいにしないようにする必要があると思う⁹⁷。だが、もしも暗喩をいくつか用いるとしたら、たばこ規制推進派が波の高まりに合わせて巧みに波に乗る可能性を排除するような表現は使わない⁹⁸。

いずれにせよ、本発表は、さまざまな力を完全に網羅したリストを作ることを意図しているわけではないが、少なくとも私の見解では、これらの原動力は特に日本で重要なようだ。同時にこれらは必ずしも日本特有のことではない。むしろ、「隠された力」を本発表で指摘したのは、地域特有の条件に関係なく、類似した環境で発生する可能性のある状況に注意を向けてもらうことが目的である⁹⁹。よって、その他の敵対的な、あるいは過度に困難な政治的状況下で世界規模のたばこ規制に取り組む人々にとって役立つ手段を提案することができるよう、これらの「一時的な見解」にはさらなる調査と検討が必要だと思う。

(P23)

結論として、よく知られるたばこ規制政策を実施する標準的な手段を捨てるよう要求しているわけではない。FCTCおよびFCTCが推進する国内の法的措置が、たばこ製品による死亡や疾病の蔓延に対処するための計画において最も理にかなったポイントであることは確かだ。しかし、本発表の狙いは、認めるに値する功績を認めることであり、その意味では、讃えるべきは日本のたばこ規制推進派¹⁰⁰と政府の協力者だ。彼らは、政治的な問題で進展が阻害されたにもかかわらず、日本におけるたばこの蔓延の緩和に目覚ましい成果をもたらした。言うまでもなく、彼らの仕事は終わっていない。終わったとしても、それは東京という安全地帯でのうのうとしている悪しき巨大企業に立ち向かう、ほんの取っ掛かりの仕事が終わっただけにすぎない。日本たばこ産業株式会社は、世界中にたばこ製品による病気や死亡を蔓延させる、世界第三位の強力な疾病媒介生物である。したがって、世界のたばこ規制の今後については、我々全員がこれまで以上に努力し、その戦いの場を、JTがきわめて危険な世界進出に着手した場所、つまり彼らの保護された本拠地に戻す必要がある¹⁰¹。

さようなら (アロハ)。

(P24)

(上図)

日本の年間紙巻たばこ消費量

出典：日本たばこ産業（株） アニュアルレポート（オンライン）

日本国内の紙巻たばこ消費量

（ピンク囲み）

紙巻たばこの総消費量

（黄色囲み）

2007年度から2012年度までの6年間で32%と劇的に下落し、1997年からの合計で年間消費量が46%減少したことに注目。

（左軸）

紙巻たばこ（10億本）

問い合わせ先：マーク・A・レビン教授

ウィリアム・S・リチャードソン・ロースクール

（下図）

日本の成人喫煙率（男女別）

出典：日本たばこ産業（株） アニュアルレポート（オンライン）

日本の男女別成人喫煙率

（左軸）

パーセント

（緑囲み）

成人男性喫煙者

（ピンク囲み）

成人喫煙者

（水色囲み）

成人女性喫煙者

問い合わせ先：マーク・A・レビン教授

ウィリアム・S・リチャードソン・ロースクール

[訳注：1] 日本語名称を確認できず、直訳しました。

[訳注：2] 原文は“August”ですが、衆議院の解散は2012年11月のため、そのように訳出

しました。

[訳注：3] 原文は“a new line”ですが、最初から全車両禁煙だったのは九州新幹線のための、このように訳出しました。

[訳注：4] 原文の数字は“38.3 billion”ですが、グラフの数字と異なるためグラフの数字に合わせてみました。ご参考 http://www.tioj.or.jp/data/pdf/120420_01.pdf

グローバルヘルス・ヨーロッパ
国際関係大学院 | ジュネーブ グローバルヘルス・プログラム

タンゴを踊る: たばこの規制に関する枠組条約に関する EU の経験と役割

Dancing the Tango: The Experience and Roles of the European Union in Relation to the Framework Convention on Tobacco Control

(http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_tango_en.pdf)

執筆者

ミアム・ファイド

国際関係大学院 (ジュネーブ) グローバルヘルス・プログラム

つ初めてのケースである。私たちは、このような特別な状況は、EU が主に法的能力を共有する政策分野における国際交渉の進め方について、重要な学習プロセスを経た結果だと理解している。

デビッド・グライチャー

国際関係大学院 (ジュネーブ) グローバルヘルス・プログラム グローバルヘルス・ヨーロッパ

理論上、欧州委員会の参加とその方法を定める決定要因は法的能力だが、実際には加盟国とEU との協働関係こそが、主に信頼と連帯を基盤としたはるかに流動的なパートナーシップであることが分かった。それは法的能力の分割に関する文書だけを読んでも理解することはできない。欧州委員会が知識と能力の銀行として果たす役割は、加盟国の比類なき資産と考えられている。EU の外交を今後どのようにまとめていくのかについては、いささか不安な面もあるが、EU はやはり、民族国家どうしの主権の共有が可能であることを示す証拠であり、事実すでに共有している。それは、これらの国家だけの会員制クラブの集積的な利益のためだけではなく、グローバル・ガバナンスにも利益をもたらすのである。確かに EU はユニークな存在だが、その国際外交における経験は、他の非伝統的な主体、すなわち同じような地域連合や学界、実業界、あるいは市民社会の担い手が、将来の多国間交渉でどうすればもっと一体となって意見を述べるかを示す見本となれるかもしれない。

委託者

欧州委員会

ブリュッセル、ユニット C6 (保健法および国際保健・消費者総局)

本研究は EU の資金拠出によって行われた。著作権はすべて EU に帰属する。ここに表明された意見は完全に執筆者の意見であり、いかなる場合も欧州委員会の公式の立場を表すものとは見なしてはならない。

要約

本論文では、2005 年 2 月 27 日から施行された「たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約 (FCTC)」の策定と適用における欧州連合 (EU) の経験を分析している。FCTC 施行から 5 年目の今年、世界保健機関 WHO 初の拘束力を持った世界保健協定である FCTC の策定と適用における EU の役割を見直すのにちょうどよい時期である。FCTC の締約国となった 167 か国に加えて、EU も FCTC に正式に調印し、その締約メンバーとなったが、これは地域経済機構として唯一、か

タンゴを踊る：たばこの規制に関する枠組条約に関する欧州連合の経験と役割

ミリアム・ファイド¹

デビッド・グライチャー^{2,3}

1. はじめに

本調査研究は、たばこの規制に関する枠組条約 (FCTC) の交渉と適用の推進における欧州連合 (EU) の経験と役割を分析したものである。EU は国際交渉でひとつにまとまって発言することを目的とした 27 加盟国の団体で⁴、欧州委員会、欧州議会、欧州連合評議会を主な参加者とする機関ネットワークである。2003 年 5 月 21 日、WHO の 192 の加盟国は、第 56 回世界保健総会で、FCTC を全会一致で採択した。その後の 2 年間で、167 か国、EU、およびその 26 加盟国がこの条約に調印した⁵。EU は FCTC に調印したなかでは唯一、民族国家ではなく、加盟国の集まった地域政治経済機構である。EU という組織のユニークな性格や、このような国際交渉に EU という組織が参加していることが、複数主体による複雑な世界外交が求められる 21 世紀の性質を反映している。

FCTC 発効から 5 周年というのは、EU がこの交渉でどんな進展を経てきたかを検証し直すよい機

会である。FCTC のプロセスは、欧州委員会や EU 加盟国だけではなく、第三国や FTCT 交渉に関わった他の国々にも多くの教訓を与えてきた。これを、単一の国家主体による伝統的な制度から複数の主体による新しい形態へという、国際関係の進展と再定義のプロセスとして考えると、この再検証にとって複数レベルの国際関係は重要な視点を与えてくれる。

本研究では、EU の FCTC への参加に関する既存の文献レビューと、EU 加盟国、欧州委員会、EU 以外の国々 (ここでは第三国と呼ぶ)、その他 FCTC 作成時の交渉と継続的な適用 (2005 年以降) に積極的に参加している主要な関係各国に対する 15 の反構造的面接を合わせて実証的基礎資料としている⁶。本研究では、1999 年の FCTC の交渉開始時から、EU が公衆衛生外交の主体としてどれほど進歩したかに注目したいと考えているが、面接は主として 2005 年の FCTC 施行後の加盟国の経験に焦点を絞って調査した。

多国間協議における EU の状況を面接者に語ってもらおうと、最初は、法的能力の分割が国際交渉における欧州委員会と加盟国の協力の重要手段だったことに重点を置いて説明する。しかし興味深いことに、さらに詳しい説明を求めると、面接者はカラフルなイメージのほうが使いやすいと思うようになり、欧州委員会、輪番制の欧州議会議長、さらには多くの FCTC 調印国の間のやりとりを、たとえばびったりと体を寄せ合って踊るタンゴのように、あるいはクリスマスツリーの飾りつけのように説明するケースが多かった。このことは、欧州委員会や EU 加盟国の役割を定義することが、いかに創造的で相互作用的な性質を持っているかを浮き彫りにしている。

EU の政策立案は一般に、各国の利益と集団とし

¹ スイス、ジュネーブ、国際関係大学院研究助手、博士課程在学中 (政治学)。

² スイス、ジュネーブ、国際関係大学院、グローバルヘルス・プログラムのプロジェクト「グローバルヘルス・ヨーロッパ」のプロジェクト担当官。

³ 本研究の概念化と草案作成にあたって建設的な支援を与えてくれたアイローナ・キックブッシュ教授、グラハム・リスター教授、ミカエラ・トールド氏、ルイーズ・ヴァン・シャイク氏、ならびに事実に基づく洞察と貴重な貢献を与えてくれたアンティ・マウヌ氏に、筆者から感謝の意を表したい。

⁴ 199 年に初めて FCTC についての協議が始まったとき、EU の加盟国は 15 か国だった。2004 年に 10 か国が新たに加入し、2007 年にはさらに 2 か国が加入した。

⁵ チェコ共和国は、EU 加盟国の中で唯一 FCTC を批准していない。

⁶ この面接は 2010 年 2 月から 2010 年 4 月の間に行われ、2010 年 6 月に追加の調査が行われた。