

令和2年度 厚生労働科学研究費（循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業）  
受動喫煙防止等のたばこ対策のインパクト・アセスメントに関する研究  
分担研究報告書

たばこ広告・販売促進・後援規制のインパクト評価

研究分担者 若尾 文彦 国立がん研究センター がん対策情報センター長

研究要旨

たばこ広告・販売促進・後援活動の禁止と、たばこ規制枠組条約第13条でいう「自国の憲法またはその原則」との関係について検討した。憲法13条（幸福追求権）、憲法21条（表現の自由）、憲法22条（職業選択の自由）いずれにおいても、規制すること自体として憲法上深刻な問題を惹起するとは考えられない。過去のあんま師等法事件、京都府風俗案内所規制条例事件等の広告規制に関する最高裁判例を見ても、憲法に違反するものではないとされている。

たばこ広告・販売促進・後援活動については、喫煙者と非喫煙者で「見た」という認識割合に大きな差がある特徴があり、加熱式たばこの宣伝が積極的に行われている現況下では、加熱式たばこ使用者や紙巻／加熱式の併用者で、より認識が高くなっている。

今後、たばこ広告・販売促進・後援活動の禁止は、具体的な活動例を対象として、一般大衆を惑わすおそれがあるために、公共の福祉の維持のためにやむを得ないものかどうか、特に、未成年者など脆弱な消費者に対して、表現の自由・知る権利とのバランスの観点から、検討していく必要がある。

A. 研究目的

たばこ規制枠組条約（FCTC）第13条「たばこの広告、販売促進及び後援（Tobacco advertising, promotion and sponsorship）」に記載されている主な内容は次のとおりである。

- ・広告、販売促進、スポンサー活動の包括的禁止がたばこ製品の消費を減少させる
- ・締約国は、自国の憲法またはその原則に従い、あらゆるたばこの広告、販売促進、後援の包括的な禁止を行う
- ・自国の憲法またはその原則のために包括的な禁止を行えない締約国は、あらゆるたばこの広告、販売促進、後援に制限を課す

しかしながらわが国のたばこ広告、販売促進、後援活動については、たばこ事業法第40条2項に基づいた『製造たばこに係る広告を行う際の指針』によることとされている。たばこ規制枠組条約発効後の改定版（平成十六年三月八日財務省告示第百九号）においても、その内容は「たばこ広告を行う際には、未成年者の喫煙防止に十分配慮し、広告が過度にわたり幅広く積極的に喫煙を勧めることのないよう留意しなければならない。また、たばこの健康に及ぼす悪影響に関する情報を適切に提供することにより、個人が自己責任において喫煙を選択するか否

かを判断するための環境整備に資するよう心がけなければならない。」ことを目的としたものとなっている。決して「あらゆるたばこの広告、販売促進、後援の包括的な禁止を行う」ものではなく、「たばこ広告等を行う」上での配慮事項を示したものであると言える。

この結果として、わが国では現在に至るまで、規制対象外となっているたばこ会社による映像や画像を用いた企業広告、喫煙マナー広告、未成年者喫煙防止広告、またたばこ販売場所における広告にさらされており、最新版の WHO 報告書 (WHO Report on Global Tobacco Epidemic, 2019) においてわが国は、広告・販売促進・後援の禁止 (いわゆる MPOWER の ” E ” ) 項目において、4 段階評価の最低レベルと評価されている。2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした受動喫煙防止等のたばこ対策の取り組みが進められ、WHO の評価が上げられてきたが、唯一、最低レベルのまま留め置かれているのが、たばこ広告・販売促進・後援の禁止項目となっている (図 1)。

財政制度等審議会第 40 回財政制度等審議会たばこ事業等分科会 (平成 30 年 12 月 28 日 (金)開催) において、広告規制の見直しについての議論がなされ、報告書のとりまとめ及び一般社団法人日本たばこ協会の自主規準改定案の確認が行われた。しかしながら、たばこ広告の規制については、まずは自主規準でやり、状況を見るのが重要で、自主基準が遵守されているかどうかを、業界としてフォローしていくことを求める意見が主流であり、現在の自主規制を変える議論はなされていない。また、自主規制の

見直し内容についても、

- ・インターネット広告の成人確認
- ・新聞・雑誌広告の掲載媒体要件
- ・たばこ見本やチラシ配布時の年齢確認
- ・広告中の注意文言表示
- ・販売場所、喫煙所の広告の大きさ等制限
- ・販促企画広告の大きさや媒体の制限

などとなっており、小規模な見直しがなされているのみである。

コンビニやキオスクなど、未成年者も多くが利用する場所におけるたばこ広告についても、当該店舗が「たばこ販売場所」とされていることから、製品広告が認められる状態は自主規制見直し後も続いており、

- ・広告 1 基当たりの大きさ制限 (2m<sup>2</sup>以下)
- ・掲示可能な範囲を限定 (縦 3m×横 3m)
- ・店頭シャッターの広告表示不可

など、現状を大きく変えるような見直しにはなっていないのが実情である。

このように、わが国では、たばこ広告・販売促進・後援の禁止について、FCTC13 条の履行状況評価が低く、見直しも進んでいない状況においては、規制強化のインパクト評価を行うことは困難な状況にある。このため本研究では、たばこ広告・販売促進・後援の禁止を妨げる法的な課題を検討、整理するとともに、たばこの広告、販売促進及び後援の規制強化が求められる場面の検討を行うことを目的とする。脆弱な消費者に対する広告や、たばこの広告、販売促進及び後援によって喫煙開始につながる事態など、わが国国民の意識や実態に基づいた課題の抽出、課題の整理、政策決定者への情報提供を行うことを目指していく。

## B. 研究方法

たばこ広告・販売促進・後援の禁止については、「表現の自由」との関わりがあることから、法的な課題と、国民意識の実態、課題の両面から検討を行っていく。今年度は、全3年の2年目として、昨年度に引き続き広告規制と憲法との関係の議論、検討および整理、さらに、たばこ広告に関する喫煙者と非喫煙者の認識の相違の把握を実施した。

### ○たばこ広告規制の法的整理と課題の検討

たばこ対策法的課題検討会において、たばこ広告に関する憲法13条、21条、22条上の取扱いについて議論、検討を行った。たばこ対策法的課題検討会には、東京大学宍戸教授、米村教授、たばこ訴訟に関わる弁護士の方々にも参加、情報提供頂いた。

### ○たばこ広告に関する意識調査

楽天インサイト株式会社にインターネット調査を委託し、日本の一般住民を対象としてインターネット調査を実施した。

2015～2020年に楽天インサイトにおいてタバコに関する調査（JASTISおよびJACSIS研究プロジェクト）を実施してきたが、これら調査の全回答者（コホート1～6）のうち、2021年時点で調査会社から連絡することが可能であった32,827人に対して、2021年2月8日～2月25日に追跡調査を実施し、24,059人から回答が得られた（回収率＝ $24,059/32,827=73.3\%$ ）。15-69歳のパネルメンバーに対して同一の調査票を用いた新規調査を2021年2月25日に実施し、1,941名、追

跡調査と合わせた合計26,000人の回答者が得られ次第終了とした。

## C. 結果

### (1) たばこ広告に関する法的課題

わが国が、FCTC13条でいう「自国の憲法またはその原則のために包括的な禁止を行えない」状況にあるのか、たばこ広告を規制すると憲法上深刻な問題を惹起するののかについて検討会で議論した結果、以下何れの観点においても、そのようには考えられない、すなわち一般的に規制が許されるとの結論に至った。

広告が虚偽誇大に流れやすいこともあり、虚偽誇大広告を規制しなければならないことは正当化されると考えられる。

### ○喫煙の自由と憲法13条幸福追求権

喫煙行為が、憲法13条の幸福追求権の一つという説明は可能であるが、いくつかの留保は必要である。在監者に対する喫煙を禁止した監獄法施行規則96条は、未決勾留により拘禁された者の自由および幸福追求権についての基本的人権を侵害するもので憲法13条違反であるという訴えに対して、昭和45年（1970年）の最高裁大法廷は、上告を棄却する判決を下している。判決理由の中では、

「煙草は生活必需品とまでは断じがたく、ある程度普及率の高い嗜好品にすぎず、喫煙の禁止は、煙草の愛好者に対しては相当の精神的苦痛を感じせしめるとしても、それが人体に直接障害をあたえるものではないのであり、かかる観点よりすれば、喫煙の自由は、憲法十三条の保障する基本的人権の一に含まれるとしても、あらゆる時、

所において保障されなければならないものではない。」

と明らかに留保をつけている。このように喫煙の自由は、そもそも法で規制することが許されないような強い自由とは異なるものであること、また、喫煙の自由の前提となるたばこの製造や販売に関して一定の規制を行うことは、喫煙の自由にとって間接的な制限にしかなりえないことも含めると、憲法上の論点にはならないといえる。

#### ○表現の自由と憲法 21 条

風俗営業店そのものではなく、風俗営業店を紹介する店（風俗案内所）を学校、児童福祉施設等の近くに作ってはならないという京都府条例（平成 22 年京都府条例第 22 号）について、営利広告の自由の制限として憲法 21 条に反しないと述べた平成 28 年（2016 年）の最高裁判決がある。

「風俗案内所の特質及び営業実態に起因する青少年の育成や周辺的生活環境に及ぼす影響の程度に鑑みると、本件条例が、青少年が多く利用する施設又は周辺の環境に特に配慮が必要とされる施設の敷地から一定の範囲内における風俗案内所の営業を禁止し、これを刑罰をもって担保することは、公共の福祉に適合する上記の目的達成のための手段として必要性、合理性があるということができ、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律に基づく風俗営業に対する規制の内容及び程度を踏まえても、京都府議会が上記の営業禁止区域における風俗案内所の営業を禁止する規制を定めたことがその合理的な裁量の範囲を超えるものとはいえないから、本件条例 3 条 1 項及び 1 6 条 1 項 1 号の各規定は、憲法 2 2 条 1

項に違反するものではないと解するのが相当である。

また、風俗案内所が青少年の育成や周辺的生活環境に及ぼす影響の程度に鑑みれば、風俗案内所の表示物等に関する上記の規制も、公共の福祉に適合する上記の目的達成のための手段として必要性、合理性があるということができ、京都府議会が同規制を定めたことがその合理的な裁量の範囲を超えるものとはいえないから、本件条例 7 条 2 号の規定は、憲法 2 1 条 1 項に違反するものではないと解するのが相当である。」

この判決は、営利広告の自由を憲法上の自由として扱うことに学問上の異論はないとしても、営利広告の自由は憲法 21 条の問題であり、営利広告の制限がありうることを示している。

#### ○ 営利広告の自由と憲法 22 条（職業選択の自由）

営利広告の自由は経済活動の自由として考えるべきで、憲法 21 条ではなく憲法 22 条の職業選択の自由の一環として考えるべきとの見方もある。

上述の京都府条例についての最高裁判決では、

「 1 京都府風俗案内所の規制に関する条例（平成 2 2 年京都府条例第 2 2 号）3 条 1 項、1 6 条 1 項 1 号は、憲法 2 2 条 1 項に違反しない。

2 京都府風俗案内所の規制に関する条例（平成 2 2 年京都府条例第 2 2 号）7 条 2 号は、憲法 2 1 条 1 項に違反しない。」  
としている。

実質的には 21 条であっても 22 条であっ

ても大差はないといえる。

#### ○ 虚偽誇大な広告の規制

灸業を営む者がその業に関し、灸の適応症であるとした神経痛、リウマチ、血の道、胃腸病等の病名を記載したビラを配布した所為が、あん摩師、はり師、きゅう師及び柔道整復師法第7条に違反するとして起訴された争いにおいて、裁判所は、次のように合憲の判断を行っている。

「本法があん摩、はり、きゅう等の業務又は施術所に関し前記のような制限を設け、いわゆる適応症の広告をも許さないゆえんのもの、もしこれを無制限に許容するときは、患者を吸引しようとするためややもすれば虚偽誇大にながれ、一般大衆を惑わす虞があり、その結果適時適切な医療を受ける機会を失わせるような結果を招来することをおそれたためであって、このような弊害を未然に防止するため一定事項以外の広告を禁止することは、国民の保健衛生上の見地から、公共の福祉を維持するためやむをえない措置として是認されなければならない。」

このように、あん摩師、はり師、きゅう師及び柔道整復師法が適応症の広告を許さない理由として、広告の規制は、思想及び良心の自由を害するものではなく、しばしば虚偽誇大にながれる傾向にあり、一般大衆を惑わすおそれがあるために、公共の福祉の維持のためにやむを得ないものと説明している。

#### (2) たばこ広告に関する意識調査

○ 広告や販売促進・スポンサーシップ活動を目にする機会と認識

たばこ会社による「広告や販売促進・スポンサーシップ活動」を、直近6ヶ月間で目にしたかどうかを質問したところ、「大変よくあった」「よくあった」「ときどきあった」の回答を合わせた割合が、「もともと吸わない」という非喫煙者で16.8%、たばこを「止めた」元喫煙者で23.0%、紙巻たばこ喫煙者で31.2%、加熱式たばこ喫煙者で42.3%、紙巻たばこと加熱式たばこ併用者では50.2%となっていた(図2)。

逆に、広告や販売促進・スポンサーシップ活動」を、直近6ヶ月間で「全くなかった」と回答した人は、非喫煙者では60.4%にも達していたのに対して、加熱式たばこ使用者では34.0%、紙巻たばこと加熱式たばこの併用者では25.1%という結果であった。

○ 広告や販売促進・スポンサーシップ活動を目にするチャンネル

たばこ広告・販売促進・後援活動のチャンネルとして、「見た」と意識されている割合では、高い順に、「テレビ」が29.7%、「テレビドラマや映画で役者が喫煙するシーン」20.6%、「コンビニエンスストアでの加熱式たばこの宣伝」16.8%、「インターネットでの加熱式たばこの宣伝」16.0%となっていた(図3)。それらに比べると、マスメディアを用いた広告であっても、「新聞」12.4%、「雑誌」7.6%、「電車の中吊り、車内広告」7.2%、「ラジオ」4.4%と少ない結果となった。

○ チャンネルによる特徴

コンビニエンスストアでの加熱式たばこの宣伝と、テレビドラマや映画で役者が喫

煙するシーンについて、それぞれ喫煙状況による違いを見た。

「コンビニエンスストアでの加熱式たばこの宣伝」については、「見た」と回答した割合は、非喫煙者で8.1%、元喫煙者で17.5%、紙巻たばこ喫煙者で27.5%、加熱式たばこ喫煙者で46.9%、紙巻たばこと加熱式たばこの併用者で47.3%となっており、喫煙状況および使用するたばこの種類によって大きく異なっていた（図4）。

これに対して、「テレビドラマや映画で役者が喫煙するシーン」においては、「見た」と回答した割合は、非喫煙者で16.3%、元喫煙者で26.5%、紙巻たばこ喫煙者で24.4%、加熱式たばこ喫煙者で25.5%、紙巻たばこと加熱式たばこの併用者で27.3%となっており、喫煙状況および使用するたばこの種類による違いが小さくなっていた（図5）。

#### D. 考察

FCTC13条では、広告、販売促進、スポンサー活動の包括的禁止がたばこ製品の消費を減少させることを背景に、締約国に自国の憲法またはその原則に従い、あらゆるたばこの広告、販売促進、後援の包括的な禁止を行う、あるいは制限を課すことをもめている。昭和36年あんま師法事件を合憲とした最高裁判決の理由中に述べられているとおり、広告はしばしば虚偽誇大に流れる傾向にあり、一般大衆を惑わすおそれがあることを意識する必要がある。たばこ広告、販売促進、スポンサー活動の包括的な禁止や制限の政策検討にあたっては、影響の調査および分析、評価が必要であろう。たばこに関しては、健康への影響の大

きい20歳未満の未成年者には喫煙が禁止されているところであるが、未成年や若年成人層は、たばこ広告、販売促進、スポンサー活動に対しても脆弱な消費者と考えられることから、脆弱な消費者が惑わされるおそれが生じていないか、継続的な監視を要する。

一方で、たばこ広告・販促・後援活動は、広告の受け手に情報を提供する活動で、消費者に選択の機会を与えるものと位置づければ、広告・販促・後援活動に対する規制は、商品やサービスに対する国民の知る権利に悪影響を及ぼし消費者の選択の機会を阻害することになるため、規制の必要性と、規制によって失われる情報提供との間の比較衡量は必要となる。

今回の意識調査結果では、たばこ会社による広告や販売促進・スポンサーシップ活動を目にした割合が、直近6ヶ月間という比較的長期間においても、非喫煙者および元喫煙者で20%前後という回答であった。その一方で、紙巻たばこ喫煙者では約30%、加熱式たばこ喫煙者で約40%、併用者では約50%と、非喫煙者と比べて目にして回答割合が多いこと、紙巻たばこと比べて加熱式でより回答割合が高いことに注目したい。近年は、加熱式たばこの販売競争が激化しており、たばこ会社も積極的な広告、販売促進活動・スポンサーシップ活動を展開している。新型コロナウイルスの感染拡大によって在宅時間が増えてきた社会背景を捉えたアピールや、コンビニエンスストアのレジ横広告など、実際に目にする機会が増えていることを窺わせる結果となっていた。

今後、たばこ広告、販売促進活動・スポンサーシップ活動が、商品やサービスに対する国民の知る権利に悪影響を及ぼし消費者の選択の機会を示す効果と、脆弱な消費者が惑わされる影響とを比較していくための観察や評価法の検討を推進していくことが求められるだろう。

## **G. 研究発表**

### 1. 論文発表（本研究に関連するもの）

なし

### 2. 学会発表

なし

## **H. 知的財産権の出願・登録状況**

この研究において、知的財産権に該当するものはなかった。

## たばこ規制枠組条約に基づく履行状況評価について

- 健康増進法改正により、受動喫煙対策（P）の評価が、一ランク上がった。
- パッケージ警告表示（W1）、メディア・キャンペーン（W2）も、一ランク上がった。

項目	内容	2014年状況 (2015年報告書)	2016年 (2017年報告書)	2018年 (2019年報告書)
M	喫煙状況の調査	優	優	優
P	受動喫煙対策	不可	不可	可
O	禁煙支援	良	良	良
W	たばこパッケージ警告表示	可	可	可 (→良)
	メディア・キャンペーン	不可	不可	可
E	広告・販促・後援の規制	不可	不可	不可
R	たばこ税引き上げ	良	良	良

- ※1) WHO報告書の4段階評価を、上から優・良・可・不可と表記した。  
 ※2) たばこパッケージの警告表示については、2018年報告の後に法令の改正がなされた。  
 改正後の基準に基づけば、ランクが「可」から「良」に上がる見込み。

図1 わが国のたばこ規制枠組条約（FCTC）履行状況評価（2018年）

表1 たばこ広告に関する憲法上の論点整理

論点	ポイントの整理
喫煙の自由と憲法 13 条 (幸福追求権)	<p>喫煙行為は、憲法 13 条の幸福追求権の一つに含まれるとの説明は可能であるが、明らかにいくつかの留保が必要である。認めたとしても、決して意味合いの強いものでない。</p> <p>(在監者の喫煙制限が許されるとした昭和 45 年最高裁判決)</p>
表現の自由と憲法 21 条	<p>広告には、受け手の知る権利に奉仕する部分があるのは確か。</p> <p>国民の知る権利は、憲法の表現の自由の中では、比較的格の低いもの。広告は虚偽誇大に流れやすく、規制や一定の義務づけは正当化される。</p> <p>(京都府風俗案内所規制条例を合憲とした平成 28 年最高裁判決)</p>
営利広告の自由と憲法 22 条 (職業選択の自由)	<p>営利広告の自由は経済活動の自由として考えるべきで、憲法 22 条の一環として考えるべきとの意見がある。</p> <p>実質的には 21 条でも 22 条でも大差ない。</p>

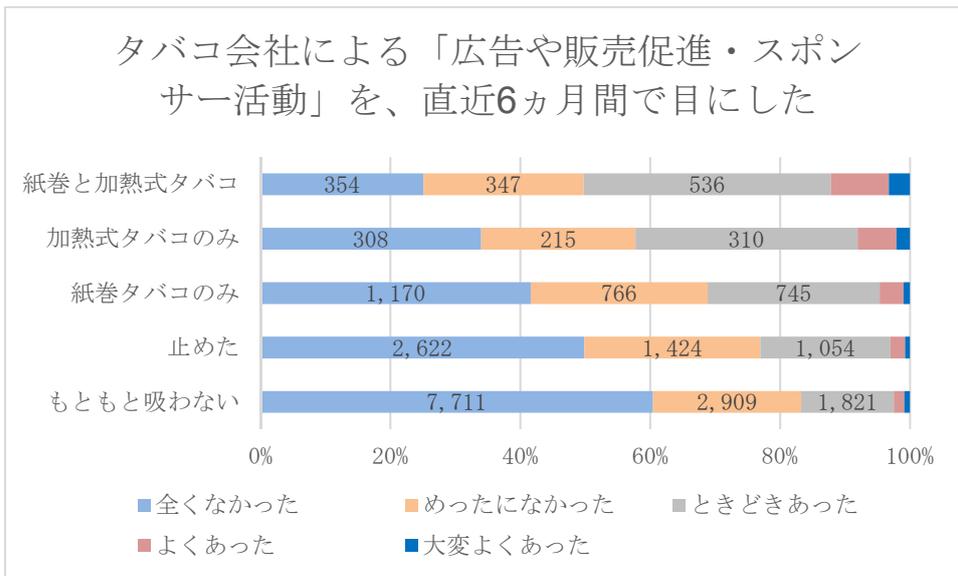


図2 たばこ広告・販促・後援活動の認識について（意識調査結果）

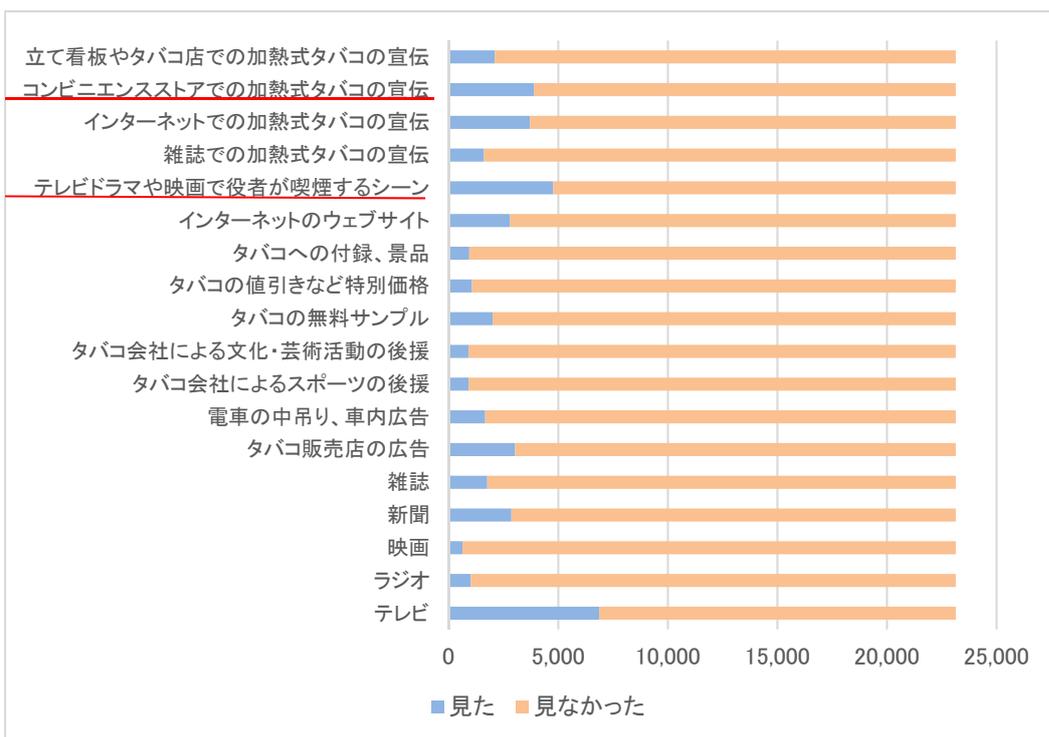


図3 たばこ広告のチャネル認識について（意識調査結果）

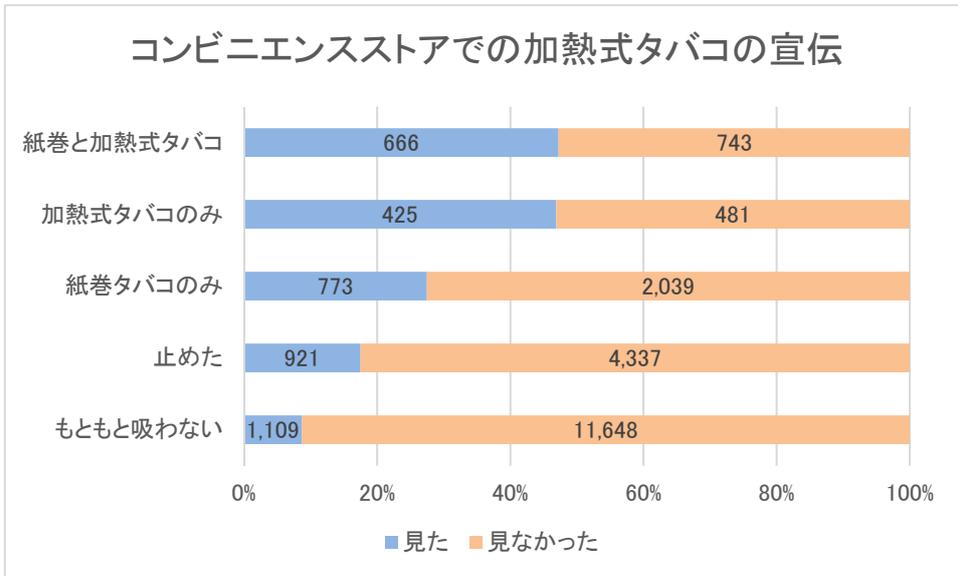


図4 コンビニエンスストアたばこ広告の認識について（意識調査結果）

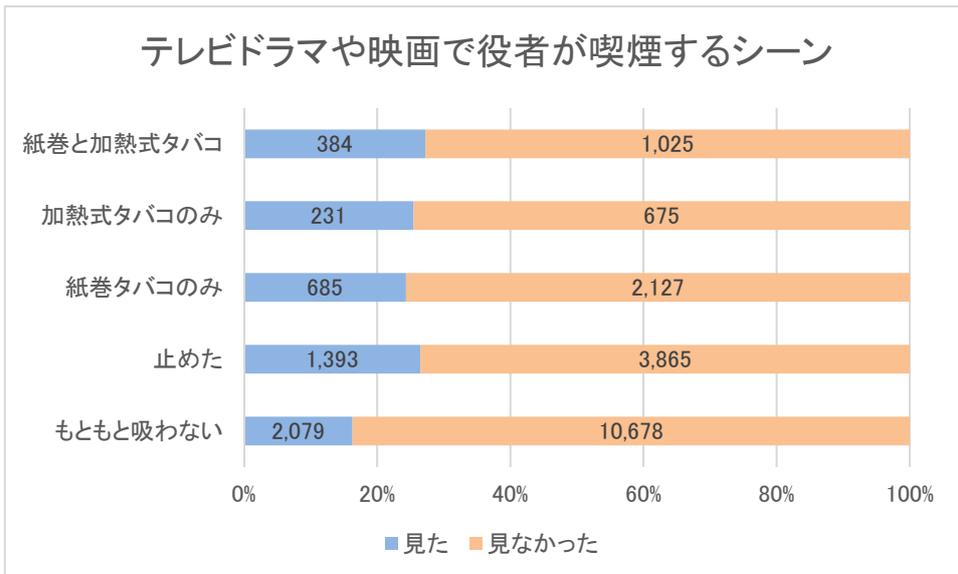


図5 テレビドラマや映画の喫煙シーンの認識について（意識調査結果）

