

第 16 章 たばこに関連した健康政策

第 1 節 総論

たばこに関連した EU の健康政策は、「たばこ製品に係る指令」(Directive 2001/37/EC) 及び「たばこ広告に係る指令」(Directive 2003/33/EC) により、製品規格及び広告規制を中心に進められてきた。

これは、保健目的から認められる EU のたばこ対策には、加盟国間の規制の調和が含まれない (EU の機能に関する条約第 168 条第 5 項) ことから、より強力な規制調和を可能とする条約上の根拠を、域内市場統一に係る EU 権限 (EU の機能に関する条約第 26 条及び第 114 条) に求めてきたことによる。

すなわち、たばこ製品やその広告の有する国境を越える性質に基づき、上記 2 指令により、タール、ニコチン等の含有上限、パッケージへの警告表示義務等の製品規格及びプリント・メディアへの広告掲載の禁止等の広告規制が EU レベルで行われている一方、公共の場での分煙、受動喫煙対策等、保健目的から行われるたばこ規制については、加盟国に一義的な責務が存するため (ただし、労働者保護の観点から EU 指令の対象となる職場での分煙を除く)、規制内容は加盟国ごとに異なるものとなっている。

なお、たばこ税については、喫煙抑制による健康確保を図るための政策ツールとして認識されており、たばこ製品に科すべき最低税率を定める指令の前文においても、たばこの健康被害から EU 市民を保護することが立法趣旨の 1 つに挙げられている。

以上のうち、近年大きな動きが見られるのは、「たばこ製品に係る指令」を巡る状況である。欧州委員会は、2012 年 12 月、同指令制定以降の科学的知見の蓄積や、たばこ業界によるマーケティング戦略の洗練等を踏まえ、消費者への警告表示の強化 (写真付警告の義務化、パッケージに占める警告表示面積の拡大)、香料等の使用禁止、当局への報告義務の強化、未成年者保護 (オンライン販売における年齢認証) 等に係る措置から構成される指令改正案を提出した。

以上の規制枠組み及び近年の動向を踏まえ、以下、第 2 節では、たばこ製品に係る現行指令及びその改正案の内容について、第 3 節では、たばこ広告に係る指令、公共の場での分煙対策、たばこ税といったその他の規制・対策について、それぞれ概説する。

第 2 節 たばこ製品に係る規制

1. たばこ製品に係る指令 (現行)

(1) タール、ニコチン等の含有上限の設定及び含有量の表示義務 (第 3 条及び第 5 条)

紙巻たばこに含有されるタール、ニコチン、一酸化炭素は、1 本当たり、それぞれ 10mg、1mg、10mg を超えてはならない。(第 3 条)

紙巻たばこに含有されるタール、ニコチン、一酸化炭素の量は、パッケージの側面にその 10% 以上を占めるよう表示されなければならない。(第 5 条第 1 項)

(2) 警告表示義務 (第5条)

たばこ製品の個包装には、一般的警告として、①「Smoking kills/Smoking can kill」、又は、②「Smoking seriously harms you and others around you」の文言を最も見やすい面の30%以上を占めるように表示しなければならない。また、付加的警告として、「smokers die younger」、「smoking causes fatal lung cancer」等、本指令別添Iに掲げる文言(計14パターン)から1つを選択し、最も見やすい他方の面の40%以上を占めるように表示しなければならない。(第2項及び第5項)

なお、カラー写真付警告については義務化されていないものの、加盟国が当該警告制度を採用する場合には、欧州委員会が作成した統一図案(発がん性や胎児への悪影響等を端的にイメージさせるもの)の中から採用することが求められている。

(3) 当局への報告義務 (第6条)

加盟国は、たばこ製品の製造業者及び輸入業者に対して、ブランド名ごとに、製造に用いられたあらゆる含有物の名称及びその含有量をまとめたリストを作成し、年に1度提出するよう求めなければならない。(第1項)

加盟国は、毎年、提出を受けたあらゆる情報を欧州委員会に提出しなければならない。(第4項)

(4) 低有害性を示唆する名称等の禁止 (第7条)

他のたばこ製品と比べ、有害性が低い旨を示唆する文言、名称、商標等は、パッケージに用いられてはならない。(すなわち、「マイルド」、「ライト」等の記載、名称等の禁止)

2. たばこ製品に係る指令(改正案)

本指令制定(2001年)後の国際的取組の進展(たばこ規制枠組条約の発効等)、科学的知見の蓄積、たばこ業界によるマーケティング戦略の洗練等を踏まえ、2010年、欧州委員会は、指令改正に向けて、EU市民、たばこ業界、加盟国、NGO等から意見を聴取するためのパブリック・コンサルテーションを実施した。

同コンサルテーションでは、問題の所在とともに、改正する場合の論点及び選択肢が示され、①パッケージ規制のあり方(写真付警告や、プレーン・パッケージの義務化の是非)、②成分規制のあり方(加盟国権限として維持するか、EU権限として使用可能な成分を統一するか)、③登録義務のあり方(成分登録のない商品の流通禁止)等が主要事項として挙げられた。

これら主要事項のうち、特に、プレーン・パッケージの義務化(パッケージに使用可能な色やフォントを制限するとともに、製品名・警告表示等の義務的表示事項以外の記

載を禁止するもの。すなわち、ロゴや商標等の表示も禁止)については、豪州で当該規制が成立した後、たばこ業界が当該規制は対価の支払いを伴わない知的財産の取得に当たるとして訴訟を提起(豪州連邦最高裁は合憲性を支持:2012年8月)するなど、国際的な注目を集め、EUの規制動向が注視されてきた。

その後、2012年12月に公表された指令改正案には、写真付警告の義務化、一部成分(香料等)に係る規制の導入等が盛り込まれる一方、プレーン・パッケージの義務化は含まれず、これに係る対応は加盟国に委ねられることとなった。

同指令改正案の概要は、以下のとおりである。(同改正案について閣僚理事会は、2013年6月、これを一部修正した上で、欧州議会との調整を開始する立場を採択した。閣僚理事会による主な修正内容は、①スリムたばこを禁止する規定の削除、②警告表示面積の縮減(75%→65%)、③香料の使用禁止の一部除外(噛みたばこについて除外)である。)

(1) 警告表示の強化(第8条及び第9条)

(イ) 一般的警告の文言強化及び表示面積の拡大(第8条)

たばこ製品の個包装には、一般的警告として、「smoking kills - quit now」の文言を側面の50%を占めるよう表示しなければならない。

また、「Tobacco smoke contains over 70 substances known to cause cancer」の文言についても同様とする。(これは、タール、ニコチン、一酸化炭素の量をパッケージ側面に表示させる現行規制(第5条第1項)では、健康への影響について誤認を与えることになるとの認識から、これに替わる措置として提案されたもの)

(ロ) カラー写真付警告の義務化等(第9条)

たばこ製品の個包装には、カラー写真と文言(「Smoking causes 9 out of 10 lung cancers」、
「Smoking reduces fertility」等、現行よりも文言を強化)の組合せからなり、禁煙支援プログラム等に係る情報提供を含む健康上の警告を、前面と後面それぞれの75%を占めるよう表示しなければならない。

(2) 誤認等を生じさせる記載に係る規制強化(第12条)

たばこ製品の個包装及びたばこ製品それ自体には、①健康への影響等について誤認を生じさせることにより販売を促進する要素、②他の製品よりも健康被害が少ない等の印象を持たせる要素、③香りや味覚、香料その他の添加物に言及する要素、④食品に似せた要素が含まれてはならない。(第1項)

当該禁止される要素とは、文言、名称、商標、色、たばこ製品の形それ自体等を含み得るが、これらに限られない。直径7.5ミリメートル未満の紙巻きタバコは、誤認を生じさせるものと見なされる。(第2項)

すなわち、低有害性を示唆する名称等を禁止する現行規制に加え、健康への影響等について誤認を生じさせて販売促進すること等を規制するものであり、ここには、いわゆる「スリム」たばこの販売禁止も含まれる。(ただし、その後、閣僚理事会の審議において、スリムたばこの禁止については解除された。)

(3) 包装規格 (第13条)

紙巻たばこの個包装は、六面体でなければならず、少なくとも20本を含むものでなければならない。

すなわち、「スリム」たばこの禁止と同様、包装規格の規制を通じて、製品外観の魅力を低減させ、消費を抑制することをねらいとするものである。

(4) 成分規制：香料 (flavours) 等の使用禁止 (第6条)

加盟国は、香料 (ハーブ、メンソール、バニラ等) を含むたばこ製品の販売を禁止しなければならない。また、ビタミン、カフェイン、タウリン、煙の着色剤といった添加物の使用を禁止しなければならない。

(5) 当局への報告義務の強化 (第5条)

(イ) 含有成分及び排気成分

加盟国は、たばこ製品の製造業者及び輸入業者に対して、ブランド名ごとに、製造に用いられたあらゆる含有物の名称及びその含有量、並びに、排気成分及びその排気量を加盟国当局に提出するよう求めなければならない。新製品又は既存製品の変更に係る当該報告は、市販前に行われなければならない。(第1項)

(ロ) 専用ウェブサイトによる情報提供

加盟国は、一般市民向けの専用ウェブサイトにおいて、第1項の規定に基づき提出を受けた当該情報の普及を確実ならしめなければならない。その際、加盟国は、企業秘密に当たる情報の保護の必要性を適切に勘案しなければならない。(第2項)

(ハ) 市場調査結果及び販売実績

加盟国は、たばこ製品の製造業者及び輸入業者に対して、若者等の消費者の嗜好に係る市場調査の結果、及び、年次販売実績 (製品ごと・加盟国ごと) の提出を求めなければならない。(第4項)

(ニ) 欧州委員会による常時閲覧等

これらの報告の提出は電子的になされなければならない、加盟国は、提出を受けた当該

情報を電子的に蓄積する。また、加盟国は、欧州委員会が当該情報を常時閲覧できることを確実にしなければならぬ。(第5項)

すなわち、現行規制と比べ、排気に係る報告を求める点、新製品等については市販前に報告を求める点、市場調査結果及び販売実績の提出を求める点において、規制を強化するものとなっている。また、提出されたデータの電子的管理及び欧州委員会による常時閲覧により、監視を強化するものとなっている。

(6) 新種のたばこ製品に係る当局への通知(第17条)

加盟国は、たばこ製品の製造業者及び輸入業者に対して、紙巻タバコ、手巻用たばこ、葉巻、噛みタバコ等既存のもの以外の新種のたばこ製品について、市販の6月前までに、含有成分及び排気成分に係る情報を含め、当該製品に係る詳細情報を添えて加盟国当局に通知するよう求めなければならない。

当該通知を行う製造業者及び輸入業者は、当該製品の有害性・常習性・誘因性に係る科学的調査結果、若者等の消費者の嗜好に係る市場調査結果、当該製品のリスク・ベネフィット分析等を含むその他の関連情報についても、当局に提供しなければならない。

(7) 越境販売業者への登録義務等(第16条)

(イ) 登録・基本情報の通知義務

加盟国は、越境販売(cross-border distance sales: 域内消費者に対する国境を越える販売)を行おうとする小売業者に対して、販売拠点とする加盟国の当局及び顧客(潜在的顧客を含む)の存する加盟国の当局に登録するよう義務付けなければならない。

域外から越境販売を行おうとする小売業者は、顧客(潜在的顧客を含む)の存する加盟国の当局に登録しなければならない。

越境販売を行おうとする小売業者は、その名称・所在地、オンライン形式にて越境販売を開始する日付、当該目的のために用いられるウェブサイトのアドレス等を加盟国当局に通知しなければならない。(第1項)

(ロ) 登録業者リストの公表、公表前の市販制限

加盟国当局は、登録を受けたすべての小売業者を登載したリストを公表しなければならない。小売業者は、その名称が関係加盟国において公表された後でなければ、越境販売の形態でたばこ製品を市販してはならない。(第2項)

(ハ) 法令適合性を確認する自然人の指定

消費地となる加盟国は、法令遵守と施行促進を確実なものとするために必要であれば、

小売業者に対して、消費者に届く前に、たばこ製品が消費地となる加盟国の法令に適合しているかを確認する責務を担う自然人を指名するよう求めることができる。(第3項)

(ニ) 年齢認証システムの導入

越境販売を行う小売業者は、販売時点において、購入者が消費地となる加盟国の法令による年齢制限を遵守していることを確認するための年齢認証システムを備えなければならない。越境販売を行う小売業者又はその指定を受けた自然人は、当該年齢認証システムの詳細及び機能について、当局に報告しなければならない。(第4項)

(8) 不法取引の防止措置 (第14条)

(イ) 識別子の付与等

加盟国は、たばこ製品の個包装に、製造日・場所、製造工場、製造に用いた機械、製品名、販売市場、搬送ルート、輸入業者名、関係するすべての卸売業者に係る情報等の特定を可能とし、開封によっても毀損されない識別子 (unique identifier) が付されることを確実にならしめなければならない。これは、域外で製造される製品であっても、域内市場に向けられ又は域内市場を流通するものには同様に適用される。(第1項及び第2項)

(ロ) トレーサビリティの確保

加盟国は、たばこ製品の流通に関わるすべての事業者が、その取得したすべてのたばこ製品の購入・卸売情報を記録することを確実にならしめなければならない。

また、加盟国は、たばこ製品の製造業者が当該製品の流通に関わるすべての事業者 (輸入業者、倉庫業者、輸送業者を含む) に対して、購入・卸売、貯蔵、輸送等に係る情報の記録に必要な装備を提供することを確実にならしめなければならない。当該装備は、第6項に規定するデータ蓄積施設 (下記 (ハ) 参照) に関係データを電子的に送信する機能を持つものでなければならない。(第3項及び第4項)

(ハ) 第3者機関によるデータの蓄積、加盟国当局及び欧州委員会によるアクセス

加盟国は、たばこ製品の製造業者及び輸入業者が、域内にデータ蓄積施設を有する第3者機関とデータ蓄積契約を締結することを確実にならしめなければならない。加盟国は、当該データ蓄積施設への加盟国当局及び欧州委員会の完全なアクセスを確実にならしめなければならない。(第6項)

(ニ) 未開封証明機能の付与

加盟国は、たばこ製品の個包装に、未開封であることを証明する (ホログラム等の) 1平方センチメートル以上の機能 (security feature) が付されるよう求めなければならない

い。(第8項)

(9) 本指令が規制していない事項に係る加盟国による対応の許容(第24条)

本指令は、加盟国が基本条約に従いつつ、本指令により規制されていない諸側面に係る措置を維持・導入する権限に影響を与えるものではない。当該措置は、優越する公共の利益によって正当化され、かつ、当該目的にとって必要かつ比例したものでなければならない。当該措置は、恣意的な差別の手段又は加盟国間の貿易を不当に制限するものであってはならず、かつ、本指令の完全適用を脅かすものであってはならない。(第3項)

すなわち、プレーン・パッケージの導入については、優越する公共の利益、必要性、比例性等の上記の要件を満たすことを条件に、加盟国の対応に委ねられることとなっている。

(10) 施行日、経過措置等(第25条、第26条及び第28条)

(イ) 施行日(第28条)

EU官報への掲載後20日目

(ロ) 加盟国における関係法令の整備

加盟国は、施行日から18カ月以内に、関係法令を整備しなければならない。(第25条)

(ハ) 経過措置

加盟国は、施行日から24カ月以内であれば、本指令に適合しないたばこ製品の流通を許容することができる。(第26条)

第3節 その他の規制・対策

1. 広告規制

「たばこ広告に係る指令」において、概要次の規制が設けられている。

(1) プリント・メディアへの広告掲載の禁止(第3条)

プリント・メディアへの広告掲載は、専らたばこ売上の専門家向けの出版物、及び、第3国にて印刷・出版される出版物であって主としてEU域内市場向けではないものに限って認められる。インターネット上の広告についても同様とする。

(2) ラジオ広告及びスポンサーシップの禁止(第4条)

あらゆる形態のラジオ広告は禁止されなければならない。また、ラジオ番組は、たばこ製造又は販売を主たる活動とする事業者によるスポンサーシップを受けてはならない。

(3) イベント等のスポンサーシップの禁止 (第5条)

複数国にて開催される、又は、国境を越える効果を持つイベントに係るスポンサーシップは、禁止されなければならない。また、当該イベントにおいて、販売促進の目的や効果を持ったばこ製品の無料配布は禁止されなければならない。

2. 公共の場での禁煙・分煙、受動喫煙対策

公共の場での禁煙・分煙、その他の受動喫煙対策については、加盟国に一義的な責務が存するところ、EU においては、加盟国の主体的取組を促す観点から、2009年、閣僚理事会勧告をとりまとめた。

同勧告は、加盟国に対して、①同勧告の採択から3年以内(2012年11月まで)に、屋内の職場、屋内の公共の場、公共交通機関等における受動喫煙について、効果的な保護策を提供すること、②未成年者保護を推進すること、③禁煙支援やたばこ製品の個包装への写真付警告の表示といった付加的措置を実施することを求める内容であった。

その後、欧州委員会は、同勧告採択から3年が経過したことを受け、加盟国における受動喫煙対策の実施状況に関する報告書を作成・公表した。同報告書及び2012年実施の実態調査(ユーロバロメーター)によれば、加盟国における受動喫煙の実態、法整備の状況、受動喫煙規制の影響分析は以下のとおりである。

(1) 受動喫煙の状況

(イ) レストラン、バー

2012年実施の実態調査(ユーロバロメーター)によれば、受動喫煙は、加盟国間の大きな差異を伴いつつ、全体として見れば、前回調査実施時(2009年)に比べて減少している。

具体的には、過去6カ月間にレストランで飲食した際に受動喫煙を経験した(屋内での喫煙を現認した)と回答した者の割合は12%であり、2009年に比べて14ポイントの減少となっている。同様に、バーで飲食した際に受動喫煙を経験した(屋内での喫煙を現認した)と回答した者の割合は23%であり、2009年に比べて14ポイントの減少となっている。

(加盟国間の差異の例としては、レストランにおける受動喫煙について、ギリシャ(72%)、ブルガリア(57%)、チェコ(55%)、キプロス(45%)、オーストリア(42%)等に対し、スウェーデン(1%)、イギリス(4%)、フィンランド(4%)、アイルランド(5%)等において割合が低い。)

(ロ) 職場

職場における受動喫煙については、全く又はほとんど経験することがないと回答した

者が72%、時々経験すると回答した者が17%であるのに対し、1日につき1時間未満経験すると回答した者が4%、1日につき1時間～5時間と回答した者が4%、1日につき5時間を超えると回答した者が3%となっている。

(加盟国間の差異としては、1日につき1時間以上受動喫煙を経験すると回答した者の割合が、EU平均7%に対し、ギリシャ(29%)、キプロス(18%)、ルーマニア(14%)、オーストリア(12%)等において高く、アイルランド(1%)、スウェーデン(2%)、イギリス(3%)、フィンランド(3%)、デンマーク(3%)等において低い。)

(2) 加盟国における法整備の状況

欧州委員会の報告書によれば、全ての加盟国から、屋内の職場、屋内の公共の場、公共交通機関等における受動喫煙から市民を保護するための法令が整備されている旨の報告がされているが、当該法令による規制の範囲及び程度、法令遵守状況は、加盟国により大きく異なる。

最も広範に及ぶ規制は英国及びアイルランドで導入されており、閉鎖空間となる職場及び公共の場(レストラン及びバーを含む)における喫煙が完全に禁止されている(いくつかの非常に限定された例外を除く)。

フランス、イタリア、スウェーデン、フィンランド等では、閉鎖空間となる職場及び公共の場における喫煙は禁止されているが、特定の条件下において、分離・閉鎖された喫煙部屋を設けることが許容されている。

ドイツ、オランダ、デンマーク、オーストリア、チェコ等では、レストラン・バー等のいくつかの公共の場について、一般的に又は特定カテゴリーのものに限り、喫煙禁止の例外が認められている。

また、以上を規制対象となる場所ごとに見ると、次のような状況にある。

(イ) 職場、閉鎖空間となる公共の場

屋内での喫煙を全面禁止する、又は、分離・閉鎖された喫煙部屋の設置であれば許容する加盟国が24カ国、喫煙コーナーの設置等であっても許容する加盟国が3カ国(チェコ、エストニア、ポルトガル)となっている。

(ロ) レストラン

屋内での喫煙を全面禁止する、又は、分離・閉鎖された喫煙部屋の設置であれば許容する加盟国が22カ国、喫煙コーナーの設置等であっても許容する加盟国が4カ国(オーストリア、ドイツ、ポルトガル、ルーマニア)となっている。なお、チェコでは、分煙等が勧奨されるにとどまっている。

(ハ) バー

屋内での喫煙を全面禁止する、又は、分離・閉鎖された喫煙部屋の設置であれば許容する加盟国が17カ国、喫煙コーナーの設置等であっても許容する加盟国が8カ国（オーストリア、デンマーク、ドイツ、ギリシャ、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル、ルーマニア）、分煙等が勧奨されるにとどまっている加盟国が2カ国（チェコ、スロバキア）となっている。

(3) 受動喫煙規制の影響分析

(イ) 健康への影響

調査研究結果は、受動喫煙規制が健康増進をもたらすことを明確に示している。

ドイツ、イタリア、英国等では心筋梗塞及び他の急性心疾患による外来件数が相当程度減少した。イングランドでは、受動喫煙規制の導入の翌年、心筋梗塞による緊急外来件数が1,200件減少した(-2.4%)。デンマーク、イタリア及びマルタにおいても、一般市民の疾病率が低下するデータが得られている。イングランドにおけるバーの労働者に係る調査研究では、規制導入後の1年間(2007年～2008年)で、受動喫煙は73%～91%減少し、その結果、呼吸器に係る疾患が相当程度改善した。スウェーデンにおける調査結果によれば、規制の導入に伴い、呼吸器及び感覚器の疾病が相当程度減少するとともに、ゲームセンターの労働者の勤務中の受動喫煙が減少した。

(ロ) 経済への影響

調査研究結果は、受動喫煙規制がレストラン・バーや他のホスピタリティ産業に負の影響を及ぼすものではないことを一貫して示している(ゲームセンターについては例外である可能性がある)。それどころか、多くの調査研究は、経済活動にわずかではあるが正の影響を及ぼすことを示している。例えば、米国、イタリア、ニュージーランドのホスピタリティ産業への経済的影響を分析した各調査結果を見ると、規制の導入前後でバーの客数に大きな減少を示した国はなく、レストランの客数についても2カ国で大きな減少はなく、他の1カ国では非喫煙者の客数が相当程度増加した。

また、WHOの報告書においても、受動喫煙規制は、ホスピタリティ産業を含め、ビジネスに中立的又は正の影響を与えるとされている。

3. たばこ税

たばこ製品に課される税率について、欧州委員会は当初、域内で完全なる調和を図ることを企図していたが、この立場は閣僚理事会の採用するところとならず、現行の規制枠組みとしては、指令により、紙巻たばこ、手巻用たばこ等の製品ごとに、加盟国が課

すべき最低税率を定めるものとなっている。

直近の改正（2010年2月：Council Directive 2011/64/EU）により、2014年から、紙巻たばこに係る最低税率は、小売販売価格の60%（加重平均）とされた（現行57%）。

[主要参考文献]

○欧州委員会：Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, COM(2012) 788

○閣僚理事会：PRESS RELEASE, 3247th Council meeting (2013)

○EUROPOLITICS：p16, no 4671 (24th June 2013)

○閣僚理事会：Council Recommendation of 30 November 2009 on smoke-free environments (2009)

○欧州委員会：Commission Staff Working Document, Report on the implementation of the Council Recommendation of 30 November 2009 on Smoke-free Environments (2009/C 296/02), SWD(2013) 56

○欧州委員会：Attitudes of Europeans towards Tobacco, Special Eurobarometer 385 (2012)