

国立国会図書館

電子タバコに係る規制と課税

—アメリカにおける動向を中心に—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 828 (2014. 8. 26.)

はじめに

I 諸外国における電子タバコの規制の状況

- 1 アメリカ
- 2 EU およびその他の諸国

II 電子タバコへの課税をめぐる議論

- 1 電子タバコへの課税の状況
- 2 電子タバコへの課税を考える枠組み
- 3 電子タバコへの課税の是非

おわりに

- 最近、電子タバコをめぐる議論が活発化している。現在、日本では、ニコチンを含む製品が薬事法に服するほかは特段の規制が存在しないが、アメリカやEUでは規制強化の動きがみられる。
- 電子タバコにたばこ税を課す例は現在のところ極めて珍しいが、アメリカの州レベルでは、一部で課税に向けた動きもみられる。租税論の観点からは、ピグー税として正当化できるかどうか、その是非を考える場合の基準となる。
- その際、電子タバコに公衆衛生上の問題があるか否かが焦点となる。これは、使用や販売の規制について考える際にも重要な判断基準である。しかし、現時点では、この点に関する医学的見地からの一般的な合意が得られていない。

国立国会図書館

調査及び立法考査局財政金融課

かとう けいいち
(加藤 慶一)

第 8 2 8 号

はじめに

最近、電子タバコをめぐる議論が活発化している。電子タバコとは、従来のたばこに似せた吸入器に、ニコチン、プロピレングリコール、グリセリンなどを溶かして味や香りのする溶液の入ったカートリッジを装着し、バッテリーで加熱して発生させた蒸気を使用者が吸引するものである。吸引時に吸入器の一端にあるライトが点灯し、本物のたばこのように見えるようにできている。日本では、平成 22 (2010) 年 10 月 1 日にたばこ税率が引き上げられたことなどを受け、電子タバコの使用が徐々に広まりつつある。

ニコチンを含む電子タバコについては、「薬事法」(昭和 35 年法律第 145 号)により規制されている。厚生労働省は、ニコチンを含む電子タバコは一般に医療品、医療機器に該当するとして、承認を得ずにこれを販売することは同法に違反する疑いがある旨の見解を示している¹。しかし、ニコチン溶液の入ったカートリッジを個人輸入の形で海外から入手するなどして規制を免れる例もあるという²。ニコチンを含まない電子タバコについては、現在のところ特段の規制は存在しない。また、「たばこ事業法」(昭和 59 年法律第 68 号)第 2 条において、「たばこ」、「葉たばこ」、「製造たばこ」はそれぞれ次のように定義されており、同法を所管する財務省によると、電子タバコは製造たばこに該当しない³。

たばこ タバコ属の植物をいう。

葉たばこ たばこの葉をいう。

製造たばこ 葉たばこを原料の全部又は一部とし、喫煙用、かみ用又はかぎ用に供し得る状態に製造されたものをいう。

したがって、製造たばこを課税対象とするたばこ税および地方たばこ税は、電子タバコには課されない。さらに、「未成年者喫煙禁止法」(明治 33 年法律第 33 号)は、第 1 条において未成年の「煙草」の喫煙を禁じているが、ニコチン入りの電子タバコがこれに該当するか否かについて、警察庁は「一概に言えない」との立場であり、現在のところ電子タバコの使用に係る年齢制限は存在しない⁴。

一方、海外に目を転じると、電子タバコはここ数年アメリカや欧州諸国でも使用が急速に広がっており、それに伴って規制強化や課税の動きが出てきている⁵。本稿では、諸外国

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 26 年 8 月 15 日である。

¹ 「消費者庁及び消費者委員会設置法第 5 条の規定に基づく資料の提出の協力依頼について (回答)」厚生労働省発薬食 1209 第 76 号 (平成 22 年 12 月 9 日) <http://www.japal.org/contents/20101209_1209-76.pdf>

² 「電子たばこ急増 ニコチン液 個人輸入し吸引」『朝日新聞』2014.5.15.

³ 同上。カートリッジの溶液に含まれるニコチンには、たばこ工場で抽出されるものもあれば、人工のものもあるようであるが、電子タバコにはたばこそのものは含まれていないという (Karmen Hanson, “E-Cigarette Debate Lights Up,” *State Legislatures*, 2014.3, p.11 ; Gregor Erbach, “Electronic Cigarettes,” *Library Briefing*, Library of the European Parliament, 2013.3.27, pp.1, 4. <<http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Electronic-cigarettes.pdf>>)。ただし、一口に電子タバコといっても、明確な定義があるわけではなく、その実際の仕組みは多種多様であることから、製造たばこに該当するか否かは個々の製品ごとに個別に判断されることになろう。日本たばこ産業株式会社 (JT) は 2013 年 12 月に「ブルーム」という銘柄の「電気加熱型たばこ」を発売したが、これは、たばこ葉が詰まった「たばこポッド」を専用の用具で加熱する方式であり、製造たばこの一種であるパイプたばことして財務省の認可を受けている (「ブルーム」「たばこポッド」(7 銘柄)、2013 年 12 月 12 日新発売) 2013.11.28, JT ホームページ <http://www.jti.co.jp/investors/press_releases/2013/1128_01.html>。

⁴ 『朝日新聞』前掲注(2); 「電子たばこ 禁煙効果は? 「ニコチンなし」のはずが検出も」『朝日新聞』2010.9.30.

⁵ 「電子たばこ規制 是か非か混迷 NY 市など条例 米で論争」『日本経済新聞』2014.4.20 ; 「米 電子たばこ論争に火 若者「無害 かついい」 当局「安全性は未確認」」『読売新聞』2014.5.1 等を参照。

における電子タバコの規制の現状と最近の動向を紹介するとともに、主にアメリカでの議論に焦点を当てて、電子タバコへの課税をめぐる論点を整理する。

I 諸外国における電子タバコの規制の状況

1 アメリカ

まず、連邦レベルでの規制の動向をみる。2009年に「家庭内喫煙禁止およびたばこ規制法」(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act 通称「たばこ規制法」(Tobacco Control Act))が施行され、「たばこ製品」(tobacco products)の販売、宣伝、製造方法等を規制する権限が連邦食品医薬品局(U.S. Food and Drug Administration: FDA)に付与された。2010年の裁判所の判断で、たばこから製造または抽出された電子タバコその他の製品は、治療の目的で販売される場合を除いて医薬品や医療機器には該当せず、「たばこ製品」としてFDAが規制し得るとされた。これを受け、翌2011年にFDAは、限定列挙された一部の製品のみを対象としている現行の規制を見直し、電子タバコを含む「たばこ製品」全般に対象を拡大する予定であると発表した⁶。2014年4月24日、FDAは新たな規制案を発表し、8月8日までパブリックコメントに付していた⁷。新たな規制の対象範囲は2案示されているが、いずれにおいてもニコチンを含む電子タバコは「たばこ製品」と位置付けられ、従来のたばこと同様の規制に服することとなる。メーカーはFDAに登録するとともに、製品とその成分を報告しなければならず、新製品の販売にはFDAの承認が必要となる。加えて、電子タバコ等を対象とする追加的な規制として、18歳未満への販売や自動販売機での販売が禁止されるとともに、中毒性がある等の文言をパッケージに表示すること等が義務付けられる。なお、禁煙など治療を目的とした電子タバコについては、これまでどおり医薬品としてFDAが規制を行う。

地方レベルでも、総じてニコチンを含む電子タバコを対象として規制の動きが進んでいる⁸。すでに多くの州が、未成年者への販売や未成年者による使用を禁止したり、公共の場所での使用を禁止したりするなど、電子タバコに規制をかけている(表1)。主要都市では、ニューヨーク、ロサンゼルス、シカゴ、サンフランシスコ、ボストン、ワシントンDC等で、喫煙が禁止されているすべての場所において電子タバコの使用も禁止されている⁹。

⁶ U.S. Food and Drug Administration, “Stakeholder letter: Regulation of E-Cigarettes and Other Tobacco Products,” 2011.4.25. <<http://www.fda.gov/newsevents/publichealthfocus/ucm252360.htm>> もっとも、医薬品や医療器具はたばこ以上に厳しい規制に服するため、電子タバコのメーカーや販売業者は、FDAのこの発表を自分たちの側の勝利であると受け止めたという (“Regulator Will Treat E-Cigarettes Like Tobacco,” *New York Times*, 2011.4.25. <http://www.nytimes.com/2011/04/26/business/26tobacco.html?_r=0>).

⁷ U.S. Food and Drug Administration, “FDA Proposes to Extend Its Tobacco Authority to Additional Tobacco Products, Including E-Cigarettes,” 2014.4.24. <<http://www.fda.gov/newsevents/newsroom/pressannouncements/ucm394667.htm>> 規制案の本文は、“Deeming Tobacco Products To Be Subject to the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, as Amended by the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act; Regulations on the Sale and Distribution of Tobacco Products and Required Warning Statements for Tobacco Products,” *Federal Register*, 2014.4.25. <<https://www.federalregister.gov/articles/2014/04/25/2014-09491/deeming-tobacco-products-to-be-subject-to-the-federal-food-drug-and-cosmetic-act-as-amended-by-the>>

⁸ 対象範囲は州や自治体ごとに規定しているため、厳密には各地の法令を参照する必要がある。例えば、ニューヨーク市の規制対象は、必ずしもニコチンを含むものだけに限定されていないようである。

⁹ American Nonsmokers’ Rights Foundation, “U.S. State and Local Laws Regulating Use of Electronic Cigarettes As of July 3, 2014,” pp.3-8. <<http://www.no-smoke.org/pdf/ecigslaws.pdf>>

表1 アメリカの各州における電子タバコの規制および課税の現状

	未成年の使用または未成年への販売を禁止	職場やレストラン等を含むすべての公共の場における喫煙禁止の対象に電子タバコを含む	政府の庁舎、教育施設、公共交通機関等において電子タバコの使用を禁止	電子タバコに課税
アラバマ	○			
アラスカ	○			
アリゾナ	○			
アーカンソー	○		○	
カリフォルニア	○			
コロラド	○		○	
コネチカット	*			
デラウェア	*		○	
コロンビア特別区				
フロリダ	○			
ジョージア	○			
ハワイ	○		○	
アイダホ	○			
イリノイ	○			
インディアナ	○			
アイオワ				
カンザス	○		○	
ケンタッキー	*			
ルイジアナ	*			
メイン				
メリーランド	○		○	
マサチューセッツ				
ミシガン				
ミネソタ	○			○
ミシシッピ	○			
ミズーリ				
モンタナ				
ネブラスカ				
ネバダ	○			
ニューハンプシャー	○		○	
ニュージャージー	○	○		
ニューメキシコ				
ニューヨーク	○			
ノースカロライナ	○			*
ノースダコタ		○		
オハイオ	○			
オクラホマ	*		○	
オレゴン			○	
ペンシルバニア				
ロードアイランド				
サウスカロライナ	○			
サウスダコタ	○		○	
テネシー	○			
テキサス	○			
ユタ	○	○		
バーモント	○		○	
バージニア	○		○	
ワシントン	○			
ウェストバージニア	○			
ウィスコンシン	○			
ワイオミング	○			

(注) ○：実施済み *：施行予定

(出典) Karmen Hanson, “E-Cigarette Debate Lights Up,” *State Legislatures*, 2014.3, p.11 ; Karmen Hanson, “Alternative Nicotine Products: Electronic Cigarettes,” 2014.8.1, National Conference of State Legislatures website <<http://www.ncsl.org/research/health/alternative-nicotine-products-e-cigarettes.aspx>> ; American Nonsmokers’ Rights Foundation, “U.S. State and Local Laws Regulating Use of Electronic Cigarettes As of July 3, 2014.” <<http://www.no-smoke.org/pdf/ecigslaws.pdf>> 等を基に筆者作成。

2 EU およびその他の諸国

従来、EU においては、加盟各国が独自に電子タバコの規制を行ってきた（表 2）。規制の主な基準のひとつがニコチンを含むか否かであり、多くの国において、ニコチンを含む電子タバコは禁煙治療薬と同様に医薬品として規制され、販売には許可を要する。一方、ニコチンを含む製品も含め、特段の規制を実施していない国も多い。その場合でも、電子タバコは消費者向けの製品として、EU の「一般製品安全指令」（General Product Safety Directive (2001/95/EC)）に服することとなる。電子タバコを従来のたばこ関連法の下で規制している国は、ギリシャやマルタなど少数派である。¹⁰

最近になって、EU 全体で統一的な枠組みを作る動きがみられる。EU の執行機関に当たる欧州委員会は、若年層の喫煙防止に向けて 2001 年の「たばこ製品指令」（Tobacco Products Directive (2001/37/EC)）の改正に取り組んできた。電子タバコの規制は、その論点のひとつとして浮上した。2014 年 2 月 26 日、EU 議会は、2001 年指令の全面改正案を多数決で承認し、3 月 14 日に閣僚理事会が採択した（2014/40/EU 以下「新指令」）。欧州委員会は当初、電子タバコを医薬品として規制することを企図していたが、メーカーや電子タバコの利用者等からの反発を受けて、これは実現しなかった¹¹。新指令は、ニコチンを含む電子タバコについて、その品質と安全性の基準およびパッケージ等への表示を加盟各国間で調和させるものとなった。ニコチンの常習性や有毒性に着目した規制であるため、ニコチンを含まない製品は対象外である。詳細な規制の内容は今後各加盟国が定めることとなるが、電子タバコのカートリッジの容量には上限が設けられ、溶液のニコチン濃度は 20mg/ml までに制限される¹²。また、健康への悪影響に関する警告表示や子供のための安全装置の装着が義務化される。香り、宣伝や広告、年齢制限、使用場所等に関する規制は、各国の判断に委ねられている。新指令は 5 月 19 日に施行され、2 年間の移行期間を経て、2016 年前半にはすべての加盟国で国内法の整備が完了する見込みである。¹³

アメリカおよび EU 以外の主な国では、電子タバコの製造、輸入、販売などを全面的に禁止している国として、ブラジルやシンガポールがある。カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等では、ニコチンを含み、保健・治療目的を謳う電子タバコは、医薬品として規制されている。韓国では、電子タバコはたばことして規制されているが、入手は可能である。¹⁴

¹⁰ Erbach, *op.cit.*(3), pp.4-8.

¹¹ 各加盟国が独自に電子タバコを医薬品として規制することは自由である。

¹² ニコチン濃度が 20mg/ml を超える電子タバコは、医薬品としての販売許可が必要となる。

¹³ 武田美智代「立法情報【EU】若年層の喫煙防止に向けた、たばこ製品指令の改正」『外国の立法』No.258-2, 2014.2, pp.6-9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8423367_po_02580203.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>; “Revision of the Tobacco Products Directive,” European Commission website <http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision/index_en.htm>; European Commission, “Questions & Answers: New Rules for Tobacco Products,” 2014.2.26. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-134_en.htm>; Parliamentary Office of Science & Technology, “Electronic Cigarettes,” *POSTNOTE*, No.455, 2014.1. <<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/POST-PN-455/electronic-cigarettes>>; David Jolly, “European Parliament Approves Tough Rules on Electronic Cigarettes,” *New York Times*, 2014.2.26. <<http://www.nytimes.com/2014/02/27/business/european-union-approves-tough-rules-on-electronic-cigarettes.html>>

¹⁴ World Health Organization, “Electronic Nicotine Delivery Systems, Including Electronic Cigarettes: Report by the Convention Secretariat,” *FCCT/COP/5/13*, 2012.6.18. <<http://apps.who.int/iris/handle/10665/75811>>

表2 EU諸国における電子タバコの規制の状況

オーストリア	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている。
ベルギー	ニコチンを含むが、たばこからの抽出成分を含まない製品は、医薬品として規制されている。 たばこからの抽出成分を含む製品は、たばこ関連法の規制に服する。
ブルガリア	特段の規制はない。
キプロス	特段の規制はない。
チェコ	特段の規制はない。
デンマーク	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている。
エストニア	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている ^(*)1) 。
フィンランド	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている。 加えて、たばこ関連法により、電子タバコを含むたばこの模造品の宣伝が禁止されている。
フランス	ニコチン含有量または濃度がそれぞれ10mg、20mg/ml以上の製品は、医薬品として規制されている。
ドイツ	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている ^(*)1) 。
ギリシャ	ニコチンを含む製品は、たばこ関連法の規制に服し、保健省の特別の承認を受けた場合を除いて使用等は禁止されている。
ハンガリー	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている。
アイルランド	特段の規制はない。
イタリア	16歳未満の者への販売が禁止されている。
ラトビア	特段の規制はない。
リトアニア	たばこ関連法の規制に服し、ニコチンの含有の有無にかかわらず、たばこの模造品として禁止されている。
ルクセンブルク	ニコチンを含むが、たばこからの抽出成分を含まない製品は、医薬品として規制されている。 たばこからの抽出成分を含む製品は、たばこ関連法の規制に服する。
マルタ	ニコチンを含む製品は、たばこ関連法の規制に服する。
オランダ	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている ^(*)1) 。
ポーランド	宣伝が禁止されている。
ポルトガル	特段の規制はない。
ルーマニア	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている ^(*)2) 。
スロバキア	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている。
スロベニア	特段の規制はない。
スペイン	特段の規制はない。
スウェーデン	ニコチンを含む製品は、医薬品として規制されている。
イギリス	特段の規制はない ^(*)3) 。

(注) 上表は、製品の「形態」に着目した規制の有無に関する各国の状況である。「特段の規制はない」と記した国でも、禁煙治療等を「目的」に謳う製品については、医薬品として規制している場合がある(キプロス、チェコ、アイルランド、ポルトガル、スロベニア、イギリス)。また、すでに電子タバコを規制している国の一部は、禁煙治療等を目的とする製品の場合、ニコチンを含まなくても規制の対象としている(オーストリア、ベルギー、フランス、ルクセンブルク)。なお、2013年7月にEUに加盟したクロアチアについては、下記の各出典資料に記載がなく、ほかに信頼度の高い情報も得られなかったため、上表に含めていない。

(*)1) エストニアでは2013年3月に、オランダでは2012年3月に、電子タバコを医薬品として規制することはできないとの裁判所の判断が下された。また、ドイツでは、複数の地方の裁判所で、電子タバコは医薬品ではないとの判断が下されている。

(*)2) 下記のJan Tiessen氏らの資料およびWHOの資料によれば、規制は存在しないとされている。

(*)3) 医薬品医療製品規制庁(Medicines and Healthcare products Regulatory Agency: MHRA)は、2013年6月に、EUの改正たばこ製品指令のイギリス国内での施行に合わせ、2016年以降は電子タバコを含むすべてのニコチン含有製品を医薬品として規制する方針を明らかにした(“Press Release: UK Moves towards Safe and Effective Electronic Cigarettes and Other Nicotine-containing Products,” 2013.6.12, MHRA website <<http://www.mhra.gov.uk/NewsCentre/Pressreleases/CON286855>>)。

(出典) Gregor Erbach, “Electronic Cigarettes,” *Library Briefing*, Library of the European Parliament, 2013.3.27, pp.4-8. <<http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Electronic-cigarettes.pdf>> を基礎に、European Commission, “Annex 3: Regulatory framework, developments in Member States and at international level,” *Impact Assessment: Accompanying the document: 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*, 2012.12.19, pp.15-22. <http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf>; Jan Tiessen et al., *Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive: Study to support a DG SANCO Impact Assessment: Final Report*, 2010.9, pp.118-120. <http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_ia_rand_en.pdf>; World Health Organization, “Electronic Nicotine Delivery Systems, Including Electronic Cigarettes: Report by the Convention Secretariat,” *FCTC/COP/5/13*, 2012.6.18, pp.9-11. <<http://apps.who.int/iris/handle/10665/75811>> 等の情報を加味して筆者作成。

II 電子タバコへの課税をめぐる議論

1 電子タバコへの課税の状況

電子タバコをたばこ税の課税対象とする例は、現在のところかなり限定的である。主要国のうちでは、イタリアが2014年1月から電子タバコに対する課税を実施している¹⁵。また、アメリカのミネソタ州が2012年10月に通達¹⁶を出し、ニコチンを含む電子タバコに対して卸売原価の95%で課税している¹⁷（表1）。

しかし、電子タバコへの課税の動きは徐々に進みつつある。アメリカでは、連邦のたばこ税は電子タバコを課税対象としていないが、現在の第113議会期（2013年～）に、FDAが「たばこ製品」と定義したものに対してたばこ税を課す内容を含む法案がいくつか連邦議会に提案されている¹⁸。州レベルでは、主としてたばこ税の税収減を補うという観点から、複数の州で電子タバコへの課税が検討されている¹⁹。ノースカロライナ州の議会は、2014年5月29日、電子タバコのニコチン1mlあたり5セントという比較的低率の課税を行う法案を可決し、知事が署名した²⁰。より重い課税を行う法案を検討している州もある。ワシントン州の下院財政委員会は、同年3月4日、ニコチン入りの電子タバコを含む「たばこ代替品」（tobacco substitutes）に、従来のたばこの75%の水準で課税する法案を可決した²¹。ニュージャージー州では、5月19日に、上院の健康福祉高齢者委員会が同様の法案を可決した²²。オハイオ州でも、電子タバコに課税する法案が議会に提出されている²³。

一方、電子タバコのメーカーは、ある程度の規制強化は競争を弱める効果があるため、むしろ望ましいと考えており、課税強化も想定範囲内ではあるものの、従来のたばこ

¹⁵ 「イタリア 電子たばこも煙たがられる？」『日本経済新聞』2014.1.21, 夕刊。

¹⁶ Department of Revenue, “Revenue Notice # 12-10: Tobacco Products Tax - Taxability - E-Cigarettes.” <http://www.revenue.state.mn.us/law_policy/revenue_notices/RN_12-10.pdf>

¹⁷ “E-Cigarettes.” Minnesota Revenue website <<http://www.revenue.state.mn.us/businesses/tobacco/Pages/e-Cig.aspx>>

¹⁸ Tom Harkin 上院議員提出の Healthy Lifestyles and Prevention America Act (S.39) ; Richard Durbin 上院議員ら提出の Tobacco Tax Equity Act of 2013 (S.194) ; Frank R. Lautenberg 上院議員ら提出の Tobacco Tax and Enforcement Reform Act (S.826) など。これらの法案はいずれも可決には至っていない。また、FDAは、新規制に服することとなる「たばこ製品」について、連邦税法上の課税対象である「たばこ製品」に該当すると解釈してはならないと注記している（*Federal Register, op.cit.*(7), p.23143, 脚注1）。

¹⁹ Jake Grovum, “States target e-cigarettes as potential revenue source,” *USA TODAY*, 2013.12.9. <<http://www.usatoday.com/story/news/nation/2013/12/09/stateline-e-cigarette-revenue/3918913/>>

²⁰ Marti Maguire, “North Carolina Lawmakers Adopt Tax on Electronic Cigarettes,” *Reuters*, 2014.5.29. <<http://www.reuters.com/article/2014/05/29/usa-cigarettes-north-carolina-idUSL1N0OF22R20140529>> ; Scott Drenkard, “North Carolina’s E-Cigarette Tax Proposal,” *The Tax Policy Blog*, Tax Foundation, 2014.5.27. <<http://taxfoundation.org/blog/north-carolina-s-e-cigarette-tax-proposal>> ; “Omnibus Tax Law Changes (HB 1050),” North Carolina General Assembly website <<http://www.ncleg.net/gascripts/BillLookUp/BillLookUp.pl?Session=2013&BillID=HB1050>>

²¹ “E-Cigarette Nontax Status Contingent on FDA Ruling,” *Spokesman Review*, 2014.3.8 ; “Investing in Education by Clarifying Laws Relating to Tobacco Substitutes (HB 2795).” <<http://apps.leg.wa.gov/billinfo/summary.aspx?bill=2795&year=2014>> 同州上院にも電子タバコに課税する法案が提出されている（“Clarifying Laws Relating to Tobacco Substitutes (SB 6569).” <<http://apps.leg.wa.gov/billinfo/summary.aspx?bill=6569&year=2013>>）。

²² Susan K. Livio, “Higher Taxes on E-Cigarettes Approved by Senate Committee,” *nj.com*, 2014.5.20. <http://www.nj.com/politics/index.ssf/2014/05/e-cigarette_bill_nj_senate_committee.html> ; “Imposes a Wholesale Sales and Use Tax Rate on Tobacco Products, Imposes Tax on Electronic Cigarettes and Similar Nicotine Delivery Products, Changes Tax Base, and Requires Licenses to Conduct Business in Tobacco Products (S 1867).” <<http://www.njleg.state.nj.us/bills/BillsByNumber.asp>>

²³ Scott Drenkard, “Ohio Tax Reform in 2014: Framing the Conversation,” *Fiscal Fact*, No.424, 2014.3.27. <http://taxfoundation.org/sites/taxfoundation.org/files/docs/FF424_1.pdf> ; H.B. 472, 130th General Assembly, Reg. Sess. (Ohio 2014) <http://www.legislature.state.oh.us/bills.cfm?ID=130_HB_472>

同じ水準で課税されるのは困るとの立場であるという²⁴。上述のワシントン州での法案審議の過程でも、委員会での証言者のほとんどは反対意見を述べた模様であり²⁵、電子タバコへの課税の流れが一方向的に生じているとはいえない。

このような状況を踏まえると、今後、電子タバコに対する課税の是非をめぐる議論が活発化する可能性がある。日本でも、新たな税源探しが模索されている²⁶状況に鑑みると、今後の普及状況次第では、電子タバコが候補に浮上して来ることもあり得よう。電子タバコへの課税を扱った文献は現在のところ非常に限定的である中、アメリカの保守系のシンクタンクであるアメリカン・エンタープライズ研究所 (American Enterprise Institute) のアレックス・ブリル (Alex Brill) 氏らが2014年4月に発表した論考は、非常に参考になる²⁷。以下では、この論考に基づいて電子タバコへの課税をめぐる論点を整理した上で、課税の是非に関する賛否両論を紹介する。

2 電子タバコへの課税を考える枠組み

ブリル氏は、電子タバコへの課税について、たばこ税の課税根拠と公衆衛生上の問題という2つの観点から検討を行っている。

(1) たばこ税の課税根拠

たばこ税は、かつては贅沢品への課税という意味合いがあったものの、所得に占めるたばこへの支出割合は相対的に低所得者層の方が高いことから、今日では、主として外部不経済（負の外部性）に対する矯正課税として根拠付けられている。外部不経済とは、公害等に典型的にみられるように、ある経済主体の行動が、その費用の支払いや補償を行うことなく、他の経済主体に対して不利益や損失を及ぼすことである。喫煙は、医療費の膨張、受動喫煙、火災の原因といった形で外部不経済を惹起する。しかし、自由な市場の下では、喫煙者はこうした外部不経済に伴う費用を負担しないため、喫煙者がたばこを追加的に1単位消費することに伴う私的限界費用は、外部不経済を考慮に入れた場合に社会全体が負担することになる社会的限界費用を下回る。そのため、たばこの需要は、社会的に最適な需要と供給の均衡水準を上回って過大となり、経済効率性が損なわれる（市場の失敗）。ここでもし、政府が介入して外部不経済の額（社会的限界費用と私的限界費用の差額）と等しい額をたばこ税として課税できれば、喫煙者に外部不経済に伴う費用を認識させることで、市場の失敗を矯正できる。このような性質の税は、厚生経済学の始祖として知られるアーサー・セシル・ピグー (Arthur Cecil Pigou) によって考案されたため、「ピグー税」とも呼ばれる。

また、たばこ税は、パターナリスティック（温情主義的）な見地に基づいて正当化されることもある²⁸。政府は、人々が自らに有害な行為を行うのを課税によって抑制すべきだ

²⁴ Daniel Fisher, “Will Taxes and Regulation Rein in the Booming E-Cigarette Market?” *Forbes.com*, 2013.10.2. <<http://www.forbes.com/sites/danielfisher/2013/10/02/will-taxes-and-regulation-rein-in-the-booming-e-cigarette-market/>>

²⁵ Richelle Geiger, “An act relating to investing in education by clarifying laws relating to tobacco substitutes,” *House Bill Report, HB 2795*, p.5. <<http://apps.leg.wa.gov/documents/billdocs/2013-14/Pdf/Bill%20Reports/House/2795%20HBR%20FIN%2014.pdf>>

²⁶ 「携帯・パチンコ課税案 相次ぐ個人負担増 自民検討」『読売新聞』2014.6.26.

²⁷ Alex Brill et al., “Should E-Cigarettes Be Taxed?” *Tax Notes*, 2014.4.14, pp.267-276. <http://www.aei.org/files/2014/04/14/should-ecigarettes-be-taxed_085703182672.pdf>

²⁸ ブリル氏は、パターナリスティックな観点からの課税も考え得る課税根拠のひとつとして挙げてはいるも

という考え方である。²⁹

（２）公衆衛生上の問題

たばこ税の課税根拠が外部不経済の矯正であれ、パターナリスティックな見地からであれ、そこには喫煙が公衆衛生上の問題を引き起こすという前提がある。したがって、上述の課税根拠に基づいて電子タバコへの課税を正当化するためには、その使用によって、①使用者本人または周りにいる人の健康に悪影響が及ぶか、または、②従来のたばこの喫煙が増加するといえる必要がある。

3 電子タバコへの課税の是非

（１）電子タバコへの課税に否定的な見方

ブリル氏らは、以上のような枠組みに従って検討した上で、研究結果や専門家の見方を援用しつつ次のように指摘し、現時点での医学的な見地からは、電子タバコに上記の①のような健康上のリスクはないか、あるとしても極めて小さいと主張する³⁰。

- ・ニコチンには中毒性があるものの、通常のたばこに含まれるタールに比べれば、はるかに害は少ない。
- ・電子タバコの蒸気に含まれる発癌性物質の量は、たばこの煙と比べてはるかに少なく、短期的には最小限の害しか与えない。
- ・電子タバコのカートリッジに入っている液体の主な成分は、一般に無害であると考えられている。有害な物質が入っていることもあるが、量や形態の面で毒性がないと考えられている。
- ・受動喫煙のリスクに関しても、従来のたばこの煙と比べれば、電子タバコの蒸気の有害物質濃度は無視できる程度である。
- ・電子タバコによって摂取したニコチンは、従来のたばこの煙に含まれるニコチンよりも中毒性が低いように思われる。

また、電子タバコの使用が従来のたばこの喫煙を増加させるかという点（上記2（2）の②）についても、統計調査が未だ十分ではないとして最終的な判断は留保しつつ、その

の、大人なら自らの行動がもたらす弊害について十分に知っているはずであるとの立場から、このような観点からの課税の正当化は問題が多いとしている（*ibid.*, p.272）。

²⁹ なお、たばこ税の課税根拠はほかにもあり得る。例えば、罪深い（*sinful*）消費を抑制するという「罪の税」（*sin tax*）の議論は古典的なものであるが、パターナリスティックな観点からの課税という考え方と同様に、一般的な経済学の観点からは否定的にとらえられている。しかし最近では、行動経済学の知見を踏まえて、個人の行動の「時間的不整合性」（*time inconsistency*）を課税によって矯正するという考え方も出てきている。例えば、禁煙したいと考えている者は、誘惑に負けて失敗することがしばしばあるため、彼（女）らは自己抑制の問題に対処するための手段（“*commitment device*”と呼ばれる）を必要とするところ、たばこ税は、禁煙の意思を他者に伝えるなどの行動と同様に、そのような手段のひとつとなり得るというのである。このあたりの議論については、Ian Crawford et al., “Value Added Tax and Excises,” Sir James Mirrlees et al., eds., *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, New York: Oxford University Press, 2010, pp.320-321 およびこの論考に対する Jonathan Gruber 氏の論評（*ibid.*, pp.407-422）を参照。

³⁰ このような立場に立つ医療・保健分野の専門家の見解として、例えば、Theodore L. Wagener et al., “Electronic Cigarettes: Achieving a Balanced Perspective,” *Addiction*, volume 107, issue 9, 2012.9, pp.1545-1548 などを参照。同論文は、さらなる研究が必要であるとの留保を付けつつも、電子タバコによる禁煙効果や受動喫煙の害の減少などの潜在的な利益と比べて、その危険性が誇張されすぎていると主張する。

ような事態が実際に生じているという信頼に足る兆候はみられないとしている。

以上を踏まえ、ブリル氏らは、現時点での医学的見地からは、電子タバコにたばこ税を課すべきではないと結論付けている³¹。ピグー税として正当化することはできないということである。むしろ、電子タバコには課税しない扱いを継続し、健康上のリスクがはるかに高い従来のたばこからの移行を促すことが重要であるという³²。

もっとも、たばこ税がピグー税以外の根拠を持つのであれば、仮に電子タバコに公衆衛生上の問題がなくても、課税を正当化できる可能性がある。しかしブリル氏らは、電子タバコの使用が従来のたばこの喫煙に似ていることや、同じメーカーが両者を製造している場合があることを根拠に課税を主張する見解があることについて、いずれも正当化の理由になり得ないとして批判する。また、州レベルにおいてたばこ税の減収への懸念から電子タバコに課税するという議論が広く行きわたっていることについて、ブリル氏らは、害のない製品への転換によって減収となるのは、まさにたばこ税の意図するところであり、穴埋めは一般税で行うべきであると反論する。

租税政策に関する研究所であるタックス・ファウンデーション (Tax Foundation) のライマン・ストーン (Lyman Stone) 氏も、ワシントン州が電子タバコへのたばこ税の課税を提案したことを報じた記事の中で、ブリル氏らと同様にピグー税として正当化の論拠は全く当てはまらないと主張し、課税によって電子タバコの相対的な価格が上昇すれば、従来のたばこからの乗り換えが減り、ワシントン州の住民は一層不健康になるかもしれないと述べている³³。税関係の情報提供を行う非営利団体タックス・アナリスト (Tax Analysts) のデイヴィッド・ブルノリ (David Brunori) 氏も、電子タバコへの課税は増収目当ての「金銭強盗」(money grab) であると痛烈に批判している³⁴。

(2) 電子タバコへの課税に親和的な見方

電子タバコと課税に関する議論は始まってまだ日が浅いこともあり、税財政の専門家の中で、従来のたばこと同様の課税を行うべきであると明確に主張する論者は見当たらない。しかし、課税への反対論者が根拠として挙げる電子タバコの無害性や禁煙補助用具としての有効性に対しては、各方面から多くの疑義が呈されている。

例えば、電子タバコの健康リスクに関して、レイチェル・グラナ (Rachel Grana) 氏らは、電子タバコに関する先行研究を幅広く調査した上で、電子タバコの蒸気にもニコチンや発癌性物質が含まれており、特に超微粒子の濃度は従来のたばこと同等であることから、決して無害ではなく、受動喫煙によって周囲にいる人にも悪影響を及ぼすと主張する。また、電子タバコの使用と従来のたばこの喫煙との関係について、双方を併用している人の割合が高いこと、電子タバコが若者にとってニコチンを含む薬物の使用の契機となり得ること、

³¹ 仮に低税率の課税が適切であるとしても、執行上のコストを考慮すれば課税に値しないし、そのような例はほかにも多くあるとしている (Brill et al., *op.cit.*(27), p.275)。

³² 例えば、イギリスの内科医師会によって設立され、喫煙による害の撲滅のために活動する非営利団体「喫煙と健康を考える市民の会」(Action on Smoking and Health: ASH) は、完全な禁煙が難しければ、次善の策としてたばこの代替品を使用することも推奨されるとし、その際、電子タバコは他の禁煙補助手段よりも有効であることが判明しつつあると主張している (Action on Smoking and Health, “Electronic Cigarettes (also known as vapourisers),” *ash briefing*, 2014.6. <http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_715.pdf>)。

³³ Lyman Stone, “Washington State Proposes Tax on E-Cigarettes,” *The Tax Policy Blog*, Tax Foundation, 2014.2.24. <<http://taxfoundation.org/blog/washington-state-proposes-tax-e-cigarettes>>

³⁴ David Brunori, “Taxing E-Cigarettes Seems Crazy,” *The Tax Analysts Blog*, Tax Analysts, 2014.6.4. <<http://www.tax.org/taxcom/taxblog.nsf/Permalink/UBEN-9KRH3A?OpenDocument>>

ニコチン・パッチなど他の手段と比べて電子タバコの方が禁煙に効果的だという証拠はないこと、肺癌による死亡率は1日の喫煙本数よりも喫煙年数に大きく依存するため、仮に電子タバコの使用により喫煙本数が減ったとしても、それに比例して健康リスクが減るわけではないこと等を指摘し、潜在的な負の影響を最小化するためにも電子タバコへの規制の強化が必要であると提言している。³⁵

また、特に電子タバコの使用が従来のたばこの喫煙の増加につながるのか否かという点に関して、中道・リベラル系のシンクタンクであるブルッキングス研究所（Brookings Institution）のダーシャク・サンガヴィ（Darshak Sanghavi）氏は、近年の喫煙率の顕著な低下は、禁煙に成功した人が増えたためではなく、一度もたばこを吸ったことのない人の割合の増加によるところが大きいことから、たばこ規制において重要なことは最初の段階で喫煙者を減らすことであると指摘するとともに、電子タバコが喫煙の契機となる可能性に懸念を示す³⁶。アメリカ疾病管理予防センター（Centers for Disease Control and Prevention: CDC）も、中高生を対象としたアンケート調査から、電子タバコが従来のたばこへの入口となっている可能性を指摘している³⁷。

繰り返しになるが、これらの論者は直接的に電子タバコへの課税を主張しているわけではない。しかし、仮に彼らが懸念する電子タバコの公衆衛生上の問題が現実のものであることが明らかとなれば、電子タバコへの課税はピグー税等として正当化されるということになる。

おわりに

電子タバコをめぐる議論においては、規制と課税とで論点がやや異なる面がある。例えば、電子タバコが従来のたばこと似ているということはどう考えるかである。上述のように、ニューヨーク市は公共の場所での電子タバコの使用を禁止したが、その理由のひとつとして法案の提唱者らは、喫煙禁止の場所での電子タバコの使用が混乱の元となったり、本物のたばこの見分けがつかない子供に誤解を与えてしまったりすることを挙げていた³⁸。また、世界保健機関（World Health Organization: WHO）の「たばこ規制枠組み条約」（Framework Convention on Tobacco Control: FCTC）との関係でも、従来のたばこに似た製品の使用は、喫煙の非正規化や、直接的か間接的かを問わないたばこの宣伝の禁止等に抵触するおそれがある³⁹。したがって、電子タバコが従来のたばこと似ていることは、規制の在り方を考えるに際しては大いに論点となり得ることである。しかし、課税を正当化する根拠としては、あまり強固なものといえそうにない。

³⁵ Rachel A. Grana et al., “Electronic Cigarettes,” *Circulation*, Vol.129, 2014.5.13, pp.e490-e492. <<http://circ.ahajournals.org/content/129/19/e490.full>> ; Rachel Grana et al., “E-Cigarettes: A Scientific Review,” *Circulation*, Vol.129, 2014.5.13, pp.1972-1986. <<http://circ.ahajournals.org/content/129/19/1972.full.pdf+html>>

³⁶ Darshak Sanghavi, “Do E-Cigs Help People Quit Smoking or Make Them Start?” 2014.4.25, Brookings Institution website <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/04/24-ecigarette-smoking-healthcare-sanghavi>>

³⁷ “Press Release: E-Cigarette Use More Than Doubles among U.S. Middle and High School Students from 2011-2012,” 2013.9.15, Centers for Disease Control and Prevention website <<http://www.cdc.gov/media/releases/2013/p0905-ecigarette-use.html>> ; Catherine Corey et al., “Electronic Cigarette Use among Middle and High School Students - United States, 2011-2012,” *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Vol.62, No.35, 2013.9.6, pp.729-730. <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm6235a6.htm?s_cid=mm6235a6_w>

³⁸ Anemona Hartocollis, “Council Bill Aims to Limit Use of E-Cigarettes as Their Popularity Grows,” *New York Times*, Late Edition (East Coast), 2013.11.28.

³⁹ World Health Organization, *op.cit.*(14), pp.7-8.

一方で、電子タバコの公衆衛生上の問題の有無は、規制と課税のいずれを検討する際にも、決定的に重要になってくると考えられる。そして、それを判断する枠組みは、①従来のたばこの比較における電子タバコ健康リスクの大小と、②電子タバコの使用と従来のたばこの喫煙との関係である。FDAは、新たな規制案の影響評価⁴⁰の中で、電子タバコが社会の厚生（健康や快適さなどを含めた意味での利得、満足度）に与える影響を表3のように整理している。電子タバコが従来のたばこよりも安全で、かつ、電子タバコが従来のたばこの代替品である（前者の消費が増えれば、後者の消費は減る）ならば、電子タバコは社会の厚生を高めることになる。この場合、電子タバコに公衆衛生上の問題はないということになる。しかし、これ以外の場合、電子タバコは社会の厚生にマイナスの影響を与えるケースが多い。仮に電子タバコが従来のたばこよりは安全でも、電子タバコが従来のたばこの補完品である（両者は併用される傾向にある）ならば、電子タバコの使用の増加は従来のたばこの喫煙を助長するため、社会の厚生を低下させる。すなわち、電子タバコには公衆衛生上の問題があるということになる。

しかし結局、現時点では電子タバコについて明確に分かっていることは少ないという点に問題は収斂する。そして、これに輪をかけて問題を複雑にしているのが、電子タバコの概念の曖昧さである。電子タバコは、銘柄によってニコチンを含むものも含まないものもあり、香りも従来のたばこに似せたものから果物、メントール、チョコレート、コーヒーなど様々である。また、初期の製品はたばこに似せた形をしていたが、最近では必ずしもそうではなく、ニコチン含有量や香りを使用者がカスタマイズできるものもある。こういった事情が、電子タバコ健康リスクについて一般的な合意に到達するのを一層困難なものとしている⁴¹。

WHOは、2014年中に開催が予定されているFCTCの締約国会議に向けて、電子タバコ等をめぐる現時点での知見を再検討し、報告書を準備中であるという⁴²。日本でも、厚生労働省が電子タバコ健康への影響について調査を開始し、今秋から有識者による委員会

表3 電子タバコの厚生への潜在的影響

電子タバコと他のたばこ製品との比較	より安全	ほぼ同じ	より安全でない
代替品	+	0	-
補完品	-	-	-
無関係	?	-	-

(出典) U.S. Food and Drug Administration, *Deeming Tobacco Products to be Subject to the Food, Drug, and Cosmetic Act, as Amended by the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act; Regulations Restricting the Sale and Distribution of Tobacco Products and Required Warning Statements for Tobacco Product Packages and Advertisements (Docket No.FDA-2014-N-0189): Preliminary Regulatory Impact Analysis, Initial Regulatory Flexibility Analysis, Unfunded Mandates Reform Act Analysis*, 2014. 4, p.20, Table 12. <<http://www.fda.gov/downloads/AboutFDA/ReportsManualsForms/Reports/EconomicAnalyses/UCM394933.pdf>> を基に筆者作成。

⁴⁰ U.S. Food and Drug Administration, *Deeming Tobacco Products to be Subject to the Food, Drug, and Cosmetic Act, as Amended by the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act; Regulations Restricting the Sale and Distribution of Tobacco Products and Required Warning Statements for Tobacco Product Packages and Advertisements (Docket No.FDA-2014-N-0189): Preliminary Regulatory Impact Analysis, Initial Regulatory Flexibility Analysis, Unfunded Mandates Reform Act Analysis*, 2014.4. <<http://www.fda.gov/downloads/AboutFDA/ReportsManualsForms/Reports/EconomicAnalyses/UCM394933.pdf>>

⁴¹ Erbach, *op.cit.*(3), pp.1, 3.

⁴² “Electronic cigarettes (e-cigarettes) or electronic nicotine delivery systems,” 2014.6.3. World Health Organization website <http://www.who.int/tobacco/communications/statements/electronic_cigarettes/en/>

で安全性を検証する予定であると報じられている⁴³。将来的に実証研究が蓄積され、どの形態の電子タバコが公衆衛生面でどういった影響を及ぼすのかが明らかとなれば、規制や課税の是非をめぐる議論にも進展がみられるであろう。

⁴³ 「「電子たばこ」安全性検証へ 厚労省、規制も検討」『朝日新聞』2014.7.2.