

たばこ行政の現状と課題

理財局たばこ塩事業室課長補佐

坂東 正啓

1 はじめに

昭和60年（1985年）、たばこの専売制度が廃止され、専売公社は、日本たばこ産業株式会社（JT）へと民営化された。それから本年4月で20年が経ち、たばこを取り巻く環境は大きく変化してきている。

紙巻たばこの販売実績は、昭和60年度に3,108億本であったが、平成8年度の3,483億本をピークに減少しており、平成16年度では2,926億本となった。この間、輸入品の販売数量は、昭和60年度の75億本から平成16年度には794億本と10倍以上に増加しており、輸入品のシェアも2.4%から27.1%にまで増加した。JTの発表によると、平成17年4－6月期の国産品の販売シェアは69.6%となり、初めて70%を下回った。

喫煙者率は、JTの公表資料によると、平成16年では、男性が46.9%、女性が13.2%、男女計で29.4%であり、昭和60年の男性64.6%、女性13.7%、男女計38.3%と比較すると、男性の喫煙率が大きく低下しているのがわかる。

以上のような、たばこの国内販売量や喫煙率の減少は、近年の喫煙と健康の問題に対する国民の関心の高まりなどを反映したものと思われるが、国際的にも、健康とたばこの関係につい

ては関心が高く、世界保健機関（WHO）において、たばこの消費等が健康に及ぼす悪影響から現在及び将来の世代を保護することを目的とし、たばこに関する広告、包装上の表示等の規制とたばこの規制に関する国際的協力について定めることを内容とした、「たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約」（略称：たばこ規制枠組条約）が平成15年5月に採択された。わが国は、平成16年6月8日に19番目の締約国として条約を締結、本条約は、本年2月27日に発効した。

財務省においては、このようなたばこをめぐる内外の環境変化を踏まえ、たばこに広告や販売などに関する規制を強化してきた。本稿では、たばこ行政のこれまでの取組みを紹介するとともに、今後のたばこ行政の方向性について記述する。

○紙巻たばこの販売実績の推移

（単位：億本、%）

	昭和60年度 (1985年度)	平成16年度 (2004年度)
販売数量	3,108	2,926
国産品	3,032	2,133
輸入品	75	794
輸入品シェア	2.4	27.1

(参考) 国産葉たばこの生産状況

国産葉たばこの耕作者数は、後継者不足を主因に大幅に減少しており、それに伴い、耕作面積及び生産高も同様に減少している。

○葉たばこの耕作者数、耕作面積等の推移

	昭和60年 (1985年)	平成17年 (2005年)
耕作者数 (人)	78,989	14,953
耕作面積 (ha)	48,055	19,156
生産高 (t)	116,209	52,659*

*平成16年度実績

国産葉たばこについては、内外価格差を考慮し、たばこの製造販売の専売制が廃止された昭和60年4月以降も、JTによる全量買取が実施(たばこ事業法第8条)されるとともに、国内のたばこ製造についてはJTの独占とされている(同法第3条)。

なお、JTの発行済株式の2分の1を政府が保有しているが、このことについては、「日本たばこ産業株式会社の民営化の進め方に関する中間報告」(平成13年12月12日財政制度等審議会)において、「製造独占、国産葉たばこの全量買取契約制は、たばこ耕作者への配慮から盛り込まれたものであり、国産葉たばこ問題が解決しない以上、政府の株式保有の枠組みや国産葉たばこ問題に関するたばこ事業法の諸規定は維持せざるを得ない」との認識が示されているところである。

2 たばこ規制枠組条約の概要

先にも述べた、たばこ規制枠組条約は、WHOにおいて、平成12年10月から採択を目指した政府間交渉が開始され、平成15年2月に開催された第6回政府間交渉において確定の上、同年5月に開催された第56回世界保健総会で採択された。

同条約について、わが国は平成16年6月8日

に締結を行い、19番目の締約国となった。また、本条約は、同年11月29日に締約国が40ヶ国に達したことから、条約の規定に基づき、90日後の平成17年2月27日に発効した。7月31日現在、わが国の他、英、仏、独、加、豪等76カ国が締結済みである。

財務省では、条約締結のための国内措置の一環として、たばこ事業法施行規則の改正及び広告指針の改正等の対応を行っている(詳細は後述)。

◆ 条約のポイント

- (1) 職場等の公共の場所におけるたばこの煙にさらされることからの保護を定める効果的な措置をとる。
- (2) たばこ製品の包装及びラベルについて、消費者に誤解を与える形容的表示等を用いることによりたばこ製品の販売を促進しないこと及び主要面の30%以上を健康表示に充てることを確保する。
- (3) たばこの広告、販売促進及び後援(スポンサーシップ)を禁止し又は制限する。
- (4) たばこ製品の不法な取引をなくすため、包装に最終仕向地を示す効果的な表示をさせる等の措置をとる。
- (5) 未成年者に対するたばこ販売を禁止するため効果的な措置をとる。
- (6) 条約の実施状況の検討及び条約の効果的な実施の促進に必要な決定を行う締約国会議を設置する。締約国は、条約の実施について定期的な報告を締約国会議に提出する。

3 たばこ行政の変遷

(昭和60年～平成14年)

- (1) たばこ規制については、昭和60年のたばこ事業法の施行以降、未成年者喫煙防止の観点から、販売業者に対し、たばこ自動販売機

について、管理の徹底等の指導が行われてきたが、店舗等に併設されておらず管理が十分行き届かない一部の自動販売機について、未成年者のたばこ購入を容易にしているとの批判があった。

そこで、平成元年のたばこ事業等審議会の答申を受け、たばこ事業法施行規則が改正され、平成元年7月以降に申請のあったたばこの小売販売業の許可に際して、十分な管理、監督が期し難いと認められる場所に自動販売機を設置する場合には許可をしないこととされた。具体的には、自動販売機の設置においては店舗に併設することが許可の条件となった。

併せて、たばこ事業法第40条に基づく「製造たばこにかかる広告を行う際の指針」が制定されるとともに、注意表示の改正も行われた（平成元年10月）。

なお、全国たばこ販売協同組合連合会では、平成8年4月以降、屋外に設置されている自動販売機の深夜稼動（午後11時～午前5時）を自主的に停止している。

(2) 平成13年12月に、未成年者喫煙禁止法の改正が行われ、「煙草又ハ器具ヲ販売スル者ハ滿二十年ニ至ラザル者ノ喫煙ノ防止ニ資スル為年齢ノ確認其ノ他ノ必要ナル措置ヲ講ズルモノトス」の1条が加えられた。

これに際して警察庁、厚生労働省並びに財務省の連名で、全国たばこ販売協同組合連合会ほか関係業界団体に対し、自動販売機の設置場所の改善等、未成年者喫煙防止対策の取組みについて要請を行った。また、製造たばこの小売販売業者に対しリーフレットを配布し、法律改正の周知を行うとともに、未成年者喫煙防止への取組み6か条（①年齢確認の徹底、②十分な管理、監督が期し難い自動販売機の撤去又は設置場所の変更、③自動販売機の適正な管理の徹底、④従業員研修等の実

施、⑤未成年者喫煙禁止法の改正内容の周知徹底、⑥未成年者喫煙防止の注意喚起）について要請を行った。

4 たばこ行政の変遷

（平成14年以降）

(1) 財政制度等審議会たばこ事業等分科会

平成13年1月6日の中央省庁改編に合わせ、従来のたばこ事業等審議会は廃止され、必要な機能については、財政制度等審議会たばこ事業等分科会に移管された。

同年1月30日、財務大臣から財政制度等審議会に対し、たばこ事業及び塩事業に関する事項が諮問されたことを受け、同審議会は、たばこ事業等分科会に当該諮問の調査審議を付託した。

当該諮問は、たばこ事業に関して、以下の内容を調査審議するよう求めている。

「昭和60年の専売制度改革以来、15年が経過し、たばこ事業を巡る状況も変化している。例えば、日本たばこ産業株式会社については、海外たばこ会社の買収のほか、国内においても、医薬品、飲料料品分野での企業買収・提携を進める等、専売制度改革時には必ずしも想定されていなかった規模での経営多角化を積極的に進めている。また、未成年者喫煙防止のため、法改正により罰則が強化される等、未成年者喫煙防止等に対する社会的要請も高まっている。

このような状況を踏まえ、日本たばこ産業株式会社の経営のあり方やたばこ事業への公的関与のあり方等のたばこ事業を巡る諸問題について、調査審議を求めるものである。」

この諮問を受け、平成13年12月12日に「日本たばこ産業株式会社の民営化の進め方に関する中間報告」が、平成14年10月10日には「喫煙と健康の問題等に関する中間報告」が取りまとめられた。

(2) 喫煙と健康の問題等に関する中間報告

「喫煙と健康の問題等に関する中間報告」(以下「中間報告」)は、喫煙と健康の問題等について、今後、具体的に対応していく際に留意すべき事項に関する基本的な考え方等を提言するものであり、たばこは、合法的な個人の嗜好品であるが、喫煙は特定の疾病に対するリスクであるとの、たばこに対する認識を示した上で、たばこ規制に当たっての基本的な考え方を次のように示している。

- ・ 喫煙が健康に対するリスクであることを踏まえ、喫煙と健康に関する適切な情報の提供が重要。
- ・ 未成年者の喫煙防止に引き続き取り組むことが必要。
- ・ 公共の場での分煙化を一層推進することが必要。
- ・ WHO たばこ規制枠組条約での議論等国際的な動向にも配慮し、現行の諸措置を見直していくことが必要。

また、具体的な規制等に関する対応については以下の方向性を示している。

- イ 注意文言は、たばこの消費と健康に関して注意を促すという観点から、審議会に専門家を中心としたワーキンググループを設置し、具体的な検討を行う。
- ロ マイルド、ライト等の用語等については、枠組条約案ではその使用を規制しているが、わが国においては、これらの用語等の意味が喫味の軽重であることを周知するなど誤解を招かない適切な措置を講じるのであれば、これらの用語等の使用禁止まで求めることは適当ではない。
- ハ たばこ広告等は、未成年者喫煙防止の観点から、財務大臣の指針を見直す。業界に対し、現在の自主規制の見直しを要請する。

ニ 自動販売機については、屋外の自動販売機に関する実態調査を行い、自動販売機が店舗に併設されていない者に対し、店舗併設の条件付与や改善指導などを通じて自動販売機の管理を徹底する。自動販売機の店舗併設等管理の徹底とともに、成人識別機能付自動販売機の導入により、未成年者による自動販売機へのアクセスが厳格に防止される場合には、未成年者への販売を規制しようとする目的を達成できることから、自動販売機を廃止することまで求める必要はない。

ホ たばこ販売の許可制、定価制については、未成年者喫煙防止等の社会的要請等の観点からも一定の役割を果たしており、現時点で規制緩和の観点から議論を進める状況には至っていない。

(3) 注意文言

上記「中間報告」において、「現在の注意文言は平成元年に定められて以来十数年が経過し、改めて意識されなくなっている等の意見も踏まえ、当審議会としては、製造たばこの消費と健康に関して注意を促すという観点から、その見直しが必要である」との考えが示されたことを受け、財政制度等審議会たばこ事業等分科会に、医師、心理学者等の専門家を含むワーキンググループが設置された。

本ワーキンググループにおける意見を踏まえ、厚生労働省の協力を得て、財務省において新たな8種類の注意文言を作成した(図1)。この新しい注意文言は、平成15年7月1日のたばこ事業等分科会での了承を受け、これに基づき、たばこ事業法施行規則を改正、平成17年7月以降JT等が出荷する製造たばこに、新しい注意文言を表示することが義務付けられた。

(4) 広告規制

上記「中間報告」において、「たばこ広告等

が未成年者に何らかの影響を与えていることは否定できないことから、当審議会としては、未成年者喫煙防止の観点から、今後の枠組条約案の議論の動きも見据えて、財務大臣の指針を見直す必要がある」との考えが示されたことを受け、平成15年10月以降、たばこ事業等分科会及びたばこ事業部会において、関係者からヒアリングを行うとともに、諸外国の例も参考とし、たばこの広告規制について議論を行い、「製造たばこに係る広告を行う際の指針」の改正案を作成、平成16年1月30日のたばこ事業等分科会において了承を得た。また、指針の改正に伴い、社団法人日本たばこ協会の自主規準についても改定が行われた。

これにより、昨年10月から、公共交通機関における広告（車内の中吊り広告等）の禁止等の措置が行われており、本年4月からは屋外広告（建物上の看板等）が原則禁止となった。また、日刊新聞紙については、その影響力に鑑み、広告回数及び広告場所に配慮することとされ、たばこ業界の自主規準により、1紙当たり年間12回以内、第1面、最終面、テレビ番組面、スポーツ面、家庭面及び児童面には掲載してはならないこととなった。

⑤ 自動販売機に対する規制

上記の広告規制の他、平成16年10月には、自動販売機の管理、監督の一層の徹底を図ることを目的として、製造たばこ小売販売業許可等取扱要領の改正を行い、小売販売の許可に際して付与している店舗併設条件について、店舗内に設置されている自動販売機についても全て、実際に視認できる場所に設置しなければならないことを明らかにする等、規準の明確化を行った。

5 たばこ行政の今後

（自動販売機の適正設置）

今後のたばこ行政において、最も重要かつ喫

緊の課題は未成年者喫煙防止対策である。

未成年者喫煙防止については、「中間報告」において「喫煙のリスクについて多くの場合、適切な判断を期待できない未成年者の喫煙を防止するためには、学校教育や家庭教育の場で対応して行くことが基本ではあるが、たばこ事業法においても、社会的規制として、引き続き自動販売機の規制など適切な措置を講じて行く必要がある」と指摘されており、また、従来から、自動販売機が未成年者のたばこの主な入手経路となっているとの指摘もあることから、自動販売機の適切な管理、監督の徹底を図っていく必要がある。

なお、自動販売機については、全面撤去を求める意見があるが、たばこの自動販売機は約60万台が設置され、販売業者にとっては販売コスト合理化のための重要な手段となっており、その売上げに占める割合が高く、これを全面撤去することは、販売業者にとり重大な影響を及ぼす問題となることを踏まえ、「中間報告」においても、「自動販売機の店舗併設等管理の徹底とともに、成人識別機能付自動販売機の導入により、未成年者による自動販売機へのアクセスが厳格に防止される場合には、未成年者への販売を規制しようとする目的が達成されることから、わが国において自動販売機を廃止することまで求める必要はない」としている。

(1) 平成元年7月以降の申請に対して許可された自動販売機

平成元年7月以降の申請に対し許可された小売販売業者には、「自動販売機を設置する場合には、店舗に併設すること。」との条件を付しているところであるが、社団法人日本たばこ協会（TIOJ）等の協力を得て、この条件に違反し、明らかに問題がある自動販売機の実態調査を行い、その設置業者に対しては、改善を指導し、これに従わない者に対しては、許可の取消

(図1) ◆新しい注意文言

- 直接喫煙による病気（肺がん、心筋梗塞、脳卒中、肺気腫）に関する4種類の文言とそれ以外の文言からそれぞれ1つずつ、計2つをローテーションにより表示する。
- 文言は、大きく、明瞭で、読みやすいものとし、表示場所については、たばこ包装の主要な面積の30%以上を占め、かつ、枠で囲むなど他の部分と明瞭に区分しなくてはならない。
- マイルド、ライト、ロータール等の用語を表示するたばこには、これらの用語によって消費者がそのたばこの健康に及ぼす悪影響が他のたばこと比べ小さいと誤解することがないように、たばこ包装に消費者に注意を促す文言を表示する。

(1) 直接喫煙

(肺がん)

喫煙は、あなたにとって肺がんの原因の一つとなります。
疫学的な推計によると、喫煙者は肺がんにより死亡する危険性が非喫煙者に比べて約2倍から4倍高くなります。
(詳細については、厚生労働省のホーム・ページ
www.mhlw.go.jp/topics/tobacco/main.htmlをご参照ください。)

(2) 妊婦の喫煙

妊娠中の喫煙は、胎児の発育障害や早産の原因の一つとなります。
疫学的な推計によると、たばこを吸う妊婦は、吸わない妊婦に比べ、低出生体重の危険性が約2倍、早産の危険性が約3倍高くなります。
(詳細については、厚生労働省のホーム・ページ
www.mhlw.go.jp/topics/tobacco/main.htmlをご参照ください。)

(心筋梗塞)

喫煙は、あなたにとって心筋梗塞の危険性を高めます。
疫学的な推計によると、喫煙者は心筋梗塞により死亡する危険性が非喫煙者に比べて約1.7倍高くなります。
(詳細については、厚生労働省のホーム・ページ
www.mhlw.go.jp/topics/tobacco/main.htmlをご参照ください。)

(3) 受動喫煙

たばこの煙は、あなたの周りの人、特に乳幼児、子供、お年寄りなどの健康に悪影響を及ぼします。喫煙の際には、周りの人の迷惑にならないように注意しましょう。

(脳卒中)

喫煙は、あなたにとって脳卒中の危険性を高めます。
疫学的な推計によると、喫煙者は脳卒中により死亡する危険性が非喫煙者に比べて約1.7倍高くなります。
(詳細については、厚生労働省のホーム・ページ
www.mhlw.go.jp/topics/tobacco/main.htmlをご参照ください。)

(4) 依存

人により程度は異なりますが、ニコチンにより喫煙への依存が生じます。

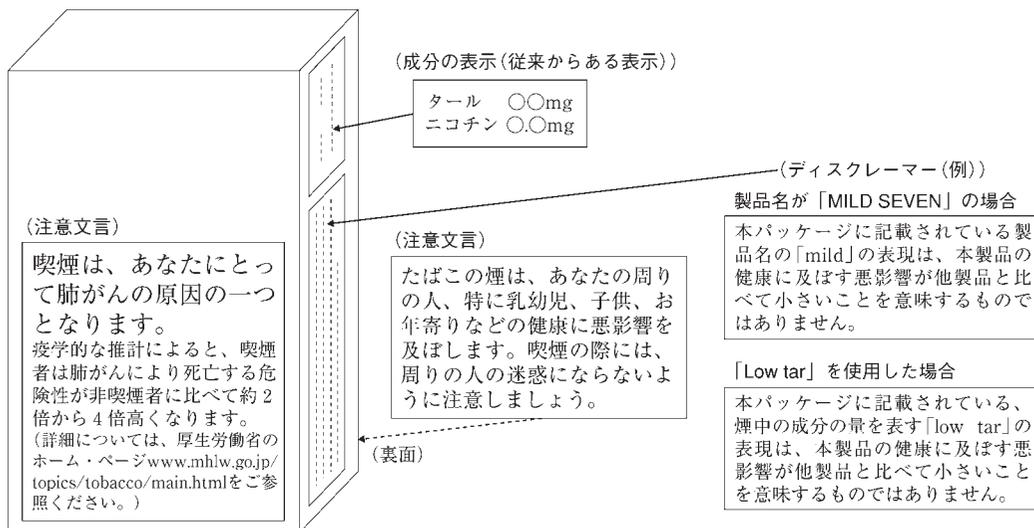
(肺気腫)

喫煙は、あなたにとって肺気腫を悪化させる危険性を高めます。
(詳細については、厚生労働省のホーム・ページ
www.mhlw.go.jp/topics/tobacco/main.htmlをご参照ください。)

(5) 未成年者の喫煙

未成年者の喫煙は、健康に対する悪影響やたばこへの依存をより強めます。周りの人から勧められても決して吸ってはいけません。

◆ 20本入り紙巻たばこの包装のイメージ図



しを含めた対応を実施している。

(2) 平成元年6月以前の申請に対して許可された自動販売機

平成元年6月以前の申請に対して許可された小売販売業者の自動販売機については、許可に自動販売機の店舗併設が条件付与されておらず、これらの小売販売業者が設置している自動販売機は約29万台におよぶ。財務省では、TIOJ等の協力を得て、これら29万台のうち、都道府県庁所在都市等にある約9万台を調査したところ、未成年者喫煙防止の観点から、明らかに問題があると認められる自動販売機が約8千台あることが判明した。

これらの販売業者に対しては、当局において改善指導を行い、その上で当該指導に従わない者に対しては、未成年者の喫煙防止を徹底し、自動販売機の店舗併設の条件が付された者との公平を確保するため、自動販売機の管理のために必要な条件を新たに付し、一定期間が経過してもなお改善されない場合には必要な措置をとることとし、また、残りの約20万台についても

同様の措置をとるとの方針が、平成17年3月29日の財政制度等審議会たばこ事業等分科会了承されたところである。

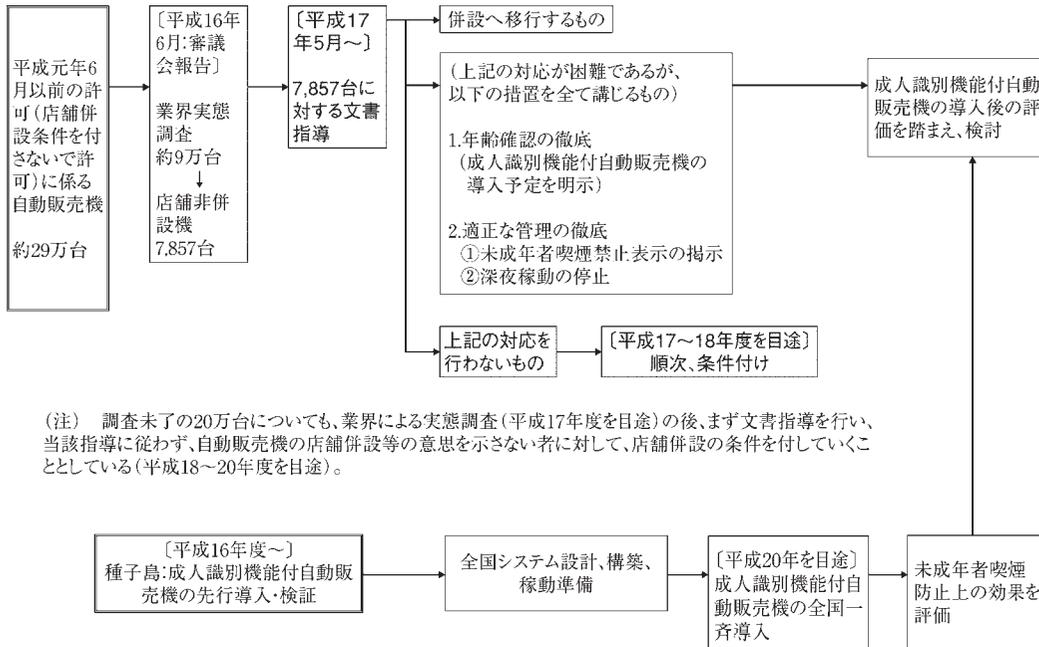
具体的な改善指導と条件付与の手続きについては、通達案を6月13日から7月13日までの間、財務省ホームページ上においてパブリックコメントに付した上で、8月24日に発遣したところである。

なお、パブリックコメントにおいては、当該通達案に賛成するもの、自動販売機を廃止するなど更に強い規制を求めて通達案に反対するもの、逆に通達の規制強化は厳しすぎるとして反対するものなど、さまざまな意見が寄せられた。

「平成元年6月以前の申請により許可された製造たばこ小売販売業者に係る条件について」(理財局長通達)の概要

- 1 平成元年6月以前に許可を受けた、自動販売機の店舗併設条件を付されていない小売販売業者で、店舗に併設していない自動販売機の設置を継続し、かつ次の①②又は③に該当すると認められるものについて、

(図2) 未成年者喫煙防止に向けた今後の自動販売機への対応 (予定)



(注) 調査未了の20万台についても、業界による実態調査(平成17年度を目標)の後、まず文書指導を行い、当該指導に従わず、自動販売機の店舗併設等の意思を示さない者に対して、店舗併設の条件を付していくこととしている(平成18~20年度を目標)。

許可の条件として、店舗併設条件を追加する。

- ① 該当する自動販売機の見やすい位置に「未成年者喫煙防止」を主旨とした表示を行わないもの
 - ② 未成年者によるたばこの購入を防止するために、自動販売機の深夜稼働の停止措置等の適正な管理措置を講じず、又は当該管理措置の内容を当該自動販売機に表示しないもの
 - ③ TIOJ 等が平成20年を目標として成人識別機能付自動販売機を全国一斉に導入予定であることを踏まえ、該当する自動販売機について成人識別機能を遅滞なく稼働させる予定を明らかにしないもの
- 2 上記により自動販売機の店舗併設条件を付与された小売販売業者が、店舗併設条件に従わない場合、当該小売業者の許可の取消し、又は1ヶ月以内の営業停止を命じる。

(3) 成人識別機能付自動販売機の導入検証

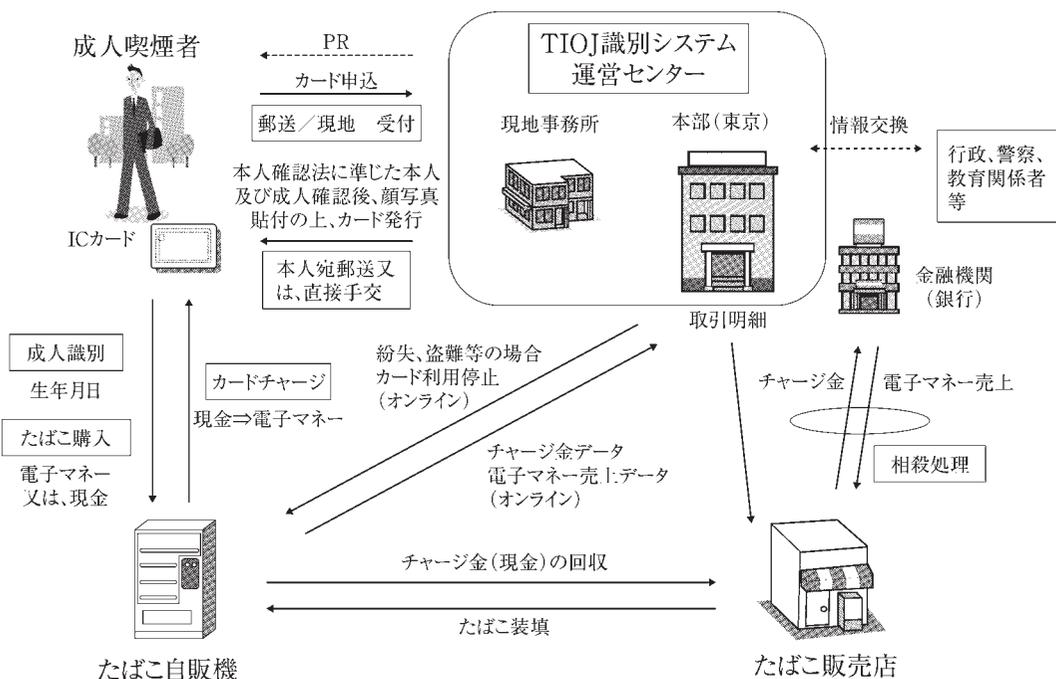
成人識別機能付自動販売機とは、TIOJ 等が平成20年を目標として全国一斉導入を予定している、たばこの購買者が成人であるか否かを確認し、当該購買者が未成年者と判断される場合にたばこの販売をしない機能を付した自動販売機である。

平成14年4月から1年間、千葉県八日市場市において第一次導入検証が実施され、技術面、運用面での基礎的な知見の収集及び利用者の受容性の検証が行われた。

更に、平成16年5月から鹿児島県の種子島において、第二次導入検証が実施されている。この導入検証においては、生活圏全ての自動販売機が成人識別対応となった場合の検証に加え、カードにプリペイド機能(電子マネー)を用いた購入代金の支払いを可能とする機能についての基礎的な検証も行われている。

当該検証における成人識別機能付自動販売機の仕組みは、成人喫煙者に対し、生年月日等を

(図3) ◆成人識別機能付自動販売機の仕組み (イメージ)



記憶させた IC チップ搭載のカードを発行し、自動販売機にこの IC カードの読取装置を設置し、カードにより成人と確認された場合にのみたばこの購入が可能となるものである。(図3)

成人識別機能付自動販売機の導入については、「中間報告」において、「成人識別機能付自動販売機の導入により、未成年者による自動販売機へのアクセスが厳格に防止される場合には、未成年者への販売を規制しようとする目的を達成できることから、わが国において自動販売機を廃止することまで求める必要はないと考える」とされていることから、現在実施されている導入検証は、極めて重要なものと位置づけられる。

6 終わりに

たばこ対策は、喫煙と健康の観点、未成年者喫煙防止の観点等からの取組みが必要であり、

たばこ規制枠組条約においては「締約国は（中略）たばこの規制のための国内における調整のための仕組み又は中央連絡先を確立又は強化」することとされている。わが国においては、昨年6月、厚生労働省、警察庁等の関係省庁の密接な連携の下にたばこ対策を推進するため「たばこ対策関係省庁連絡会議」を設置し、本年1月に第1回会合が開催された。また、同会議の幹事会の下に「未成年者喫煙防止対策ワーキンググループ」を設置し、本年6月に第1回の会合が開催されたところである。

財務省においては、「中間報告」が示した基本的な考え方を踏まえ、今後とも関係省庁との連携・協調を密にして、効果的な未成年者喫煙防止対策等の検討において、一層適切に取組んでいく考えである。