

## タバコ規制をめぐる今後の法制的課題

講 師：関西大学法学部教授 田中 謙  
指 導 教 官：久末弥生准教授  
開 講 日：平成 27 年 6 月 5 日 18：30～21：20  
場 所：梅田サテライト 6 階 107 教室  
議 事 録 担 当：芝 稔洋

### ■講義内容

- I. はじめに（本報告の射程とタバコの特徴）
- II. 「喫煙の自由」と「非喫煙の権利」
- III. 「タバコ問題」とは？
- IV. 受動喫煙防止施策（今後の法制的課題①）
- V. 未成年者喫煙防止施策（今後の法制的課題②）
- VI. 喫煙者減少施策（今後の法制的課題③）
- VII. タバコ規制をめぐる抜本的な改革

### ■自己紹介

専門は行政法。とりわけ環境法を研究している。  
最近書いている論文はタバコ規制に関する物が多い。

### I. はじめに（本報告の射程）

1. 「法律問題」（権利義務に関する問題）の考察  
法律問題とは、簡単に言うと、権利義務に関する問題で、誰にどのような権利や義務があるのかという事について検討するというもの。
2. 「法律論」（「解釈論」および「立法論」）の考察  
「法律論」とは、大きく 2 つに大別され、どちらかについて検討するもの。  
①既存の法制度の趣旨・意味を探究する「解釈論」と  
②新しい法制度を設計する「立法論」
3. 「行政的規制」（行政手法）の考察  
本日は、いわゆる「行政的手法論」の考え方に基づいて、  
①「どのような規制目的を掲げるべきか」、  
②「当該規制目的を実現する手段として、どのような行政規制をすべきか」、について考察する。

## I. はじめに（タバコの特徴）

### 1. 「有害物資の缶詰」

タバコは「有害物質の缶詰」である。

### 2. 「能動喫煙の有害性」

喫煙は、喫煙者本人に対して、「有害」な影響を及ぼす。

### 3. 「受動喫煙の有害性」

喫煙者の周囲にいる人間が、自分の意思とは無関係に「環境タバコ煙」に暴露され、それを吸わされることを「受動喫煙」というが、この「受動喫煙」が非喫煙者の罹病の原因になっている。

「受動喫煙」の特徴

喫煙者が喫煙時に吸い込む煙を「主流煙」、それを吐き出したものを「呼出煙」、タバコの点火部から出る煙を「副流煙」と呼ぶが、室内等で呼出煙と副流煙が混じって「環境タバコ煙」が生じる。「受動喫煙」の方が、「能動喫煙」よりも健康に与える影響は大きい。

「受動喫煙」の特徴としては、非喫煙者が、「本人の意思」とは無関係に、いわば、「無理矢理」にタバコの煙を吸わされているという特徴を指摘することができる。

### 4. 「タバコの依存性」

タバコには、「ある程度継続して消費をすると、それを断つことが極度に難しくなる」という特異な性質がある。

### 5. 喫煙による「社会的損失」

喫煙は、社会に対して経済的な損失を与えている。

## II. 「喫煙の自由」と「非喫煙の権利」

### 1. 「喫煙の自由」とは？

- ・「喫煙の自由」は人権の本質上、「他人の生命や健康を害するものではない」ことを「内在的制約」としている。
- ・「喫煙の自由」といっても、周囲に「迷惑」をかけてまで（しかも「健康被害」まで生じさせておいて）喫煙するような「権利」などないはず。

### 2. 非喫煙者の権利

- ・一方、非喫煙者は、「公共的な場所における喫煙の制限」を要求しているにすぎない。
- ・喫煙者の「喫煙の自由」に何ら干渉するものではない。
- ・喫煙者に対して「全面的禁煙」を押し付けているわけでもない。

すなわち、喫煙者、非喫煙者は、互いに相反する要求をしている訳ではない。

## III. 「タバコ問題」とは？

### <考えてみよう①>

タバコ問題は、「迷惑かどうか」「気になるかどうか」「好きかどうか」といった「嗜好の問題」なのか？

### <回答①>

タバコ問題は、「生命・健康問題」である。

喫煙は、「環境タバコ煙」を生み出し、「受動喫煙」は様々な罹病の原因にもなっている。「迷惑」という言葉は人間の主観にとどまる言葉であるが、受動喫煙は「迷惑かどうか」といったレベルではなく、健康被害をも生じさせている「危険」なレベルのもの。

以上を踏まえれば、タバコ問題は、決して、「迷惑かどうか」「気になるかどうか」「好きか嫌いか」と

いった「嗜好の問題」ではなく、「生命・健康問題」であるといえよう。

#### <考えてみよう②>

タバコ問題を議論するにあたって「愛煙家」「嫌煙家」といった言葉を用いることに問題はないのか？

#### <回答②>

JT が意図的に「愛煙家」とか「嫌煙家」といった言葉を用いている裏には、タバコ問題を「生命・健康問題」と捕らえられては困るので、「好きか嫌いか」といった「嗜好の問題」と捉えようとする意図が伺える。さらに JT がよく用いる「愛煙家」という言葉であるが、全体的に喫煙行為を肯定的に捉えようとするものであり、社会に対して「喫煙行為を肯定的に捉えられることを浸透させよう」という思惑も垣間見える。

しかし、タバコ問題は、決して「迷惑かどうか」「身になるかどうか」「好きか嫌いか」といった「嗜好の問題」ではなく、「生命・健康問題」である。「好きか嫌いか」といった「嗜好レベルの問題」として捉えるべきではない。さらに、「好きか嫌いか」という議論は、往々にして「感情的なものなりやすいので、冷静な議論をするためにも、「愛煙」「嫌煙」といった言葉ではなく、「喫煙」「非喫煙」という中立的な言葉を用いるべきである。

### IV. 受動喫煙防止施策（今後の法制的課題①）

#### 1. 「職場」における「前面禁煙」の義務付け

- ・労働安全衛生法 68 条の 2 を改正して、すべての事業所と工場に「全面禁煙」か、喫煙室以外での喫煙を禁止する「空間分煙」を義務付けるべきである。
- ・同条の「当該事業者及び事業者の実情に応じ」という文言も削除すべきである。

※法律問題における言葉の定義

～しなければならない＝義務規定

～するものである＝義務規定、基本的には義務であるが、例外裁量あり

～努めなければならない、努めるものとする＝努力義務規定

#### 2. 「喫煙コーナーの設置」で済ませる措置の見直し（新ガイドラインの見直し）

- ・「喫煙コーナーの設置」で済ませる措置を認容すべきではない。

#### 3. 「公共スペース」における「前面禁煙」の義務付け

- ・健康増進法 25 条を改正し、「多数の者が利用する施設」の管理者に対して、受動喫煙防止施策を講ずることを「義務」付けるべきである。
- ・健康増進法 25 条の解釈論としても、「受動喫煙防止施策」の中身は、「全面禁煙が原則である」と解釈すべきである。

#### 4. 医療機関・教育機関などの施設における「敷地内全面禁煙」の義務付け

- ・官公庁施設、医療機関、教育機関などは、「公共性の高い公共スペース」といえる。
- ・「公共性の高い公共スペース」においては、「敷地内全面禁煙」（つまり、「喫煙室の設置」も認めない）を義務付けるべきである。

#### 5. 飲食店における「原則全面禁煙」（厳格な基準を満たす「喫煙室の設置」の例外的許容）

- ・単に「禁煙席」と「禁煙席」を分けるだけでは「分煙」とはいえない。
- ・飲食店においては、原則として、「屋内施設すべてを禁煙」とすべきである。
- ・例外的に「喫煙室の設置」は認めるとしても、利用者（消費者）と労働者の受動喫煙を防止することができるような「厳格な基準」を満たしたものに限定すべきである。

⇒規制目的である「受動喫煙の防止」が実現できているにもかかわらず、全面的に禁煙にすることは難しいため、例外的に「喫煙室の設置」を認容している。

## 6. 「小規模飲食店」における受動喫煙対策規制

- ・「公平性」という観点からみると、小規模飲食店を含む「すべての施設」を例外なく規制の対象とすべきである。

## 7. 「条例」ではなく「法律」による「受動喫煙防止措置」の義務付け

- ・受動喫煙による被害を防止するための包括的な規制をするため、「条例」ではなく「法律」で対応すべきである。
- ・「健康増進法 25 条」及び「労働安全衛生法 68 条の 2」とともに改正すべきである。

## 8. 路上喫煙規制の実効性を確保する組織体制の整備

- ・路上は「原則禁煙」という仕組みにする必要がある。
- ・少なくとも、条例で「過料徴収」を明記すべきである。
- ・悪質な者に対しては、「刑事罰」である「罰金規定」も導入すべきである。

※但し、「行政リソース」の確保が課題

過料の徴収をすべきだが、行政リソース(人員・予算)の余裕が必要。

ヒアリングでは、行政リソースが無いため実施できないという意見が多い。

## 9. 「法律」に基づく路上喫煙規制

- ・路上喫煙に対する規制についても、「条例」ではなく「法律」で対応すべきである。

# V. 未成年者喫煙防止施策（今後の法制的課題②）

## 1. タバコ自販機の「全面禁止」

- ・タバコ自販機の新設は全面禁止とすべきである。
- ・刑罰を科すこともできるようにすべきであろう。
- ・既設の自販機についても、猶予期間をおいたうえで撤去を命じるべきである。

## 2. 厳格な「年齢ノ確認」の義務付け

- ・未成年者喫煙禁止法 4 条は、「年齢ノ確認其ノ他ノ必要ナル措置」と規定しているため、「年齢ノ確認」が義務付けられているわけではない。※1
- ・実効性のある年齢確認を実施させるために、「年齢ノ確認其ノ他必要ナル措置」といった文言の規定に改正すべきである。

※1：というのも「Aその他B」となっていれば、AとBは並列関係にあり、例示関係ではないが、「Aその他のB」とあるときは、AはBの例示であり、Bに含まれるからである。「年齢ノ確認」は「必要ナル措置」の例示にすぎず、「必要ナル措置」の中に含まれるからである。

## 3. タバコの購入可能場所の制限

- ・タバコの販売は、タバコ販売店に限定すべきである。
- ・「喫煙場所を施設の出入口付近に設置しない」ことを、「法律」で義務付けるべきであろう。

## 4. タバコの「無償供与」の禁止と処罰

- ・未成年者喫煙禁止法 5 条によると、個人が未成年者にタバコを「有償」で販売すれば処罰されるが、「無償」で提供した場合には処罰されない。
- ・しかし、未成年者に対する「タバコの無償提供」を禁止する規定を設けるべきであろう。

## 5. マナー啓発のCCMも含めた「タバコ会社によるCM」の禁止

- ・タバコ会社によるマナー啓発のCMは、営業の自由に対する合理的な制限と考えて、全面的に禁止すべきである。

## 6. 「タバコ広告の内容」に関する規制の強化

- ・「タバコは『個人の嗜好』である」あるいは「喫煙は『自由な選択』の問題である」という表現は、消費者に対して「正確な(真実の)情報を提供しているとはいえず、このような表現をさせないような何らかの規制が必要であろう。

## 7. ドラマ・映画等における喫煙シーンの規制

- ・法律による禁止は難しいとしても、労働安全衛生法の第7条の2、健康増進法25条、路上喫煙禁止条例などの趣旨を踏まえるべきである。
- ・とすれば、「職場」、「周りに人がいるような場所」(例えば、レストランや喫茶店等)、「路上」などにおける喫煙シーンの描写はなくすべきであろう。

## 8. スポンサーシップ規制の強化

- ・タバコ会社がテレビ番組のスポンサーになることで、「正確な(真実の)情報提供」がなさないことにつながりかねない。スponsorシップ規制を強化する必要がある。

## 9. タバコ税の大幅値上げ

- ・タバコ税を大幅値上げし、タバコそのものの価格も大幅に値上げすることが望まれる。

## 10. 教育機関における「敷地内全面禁煙」の義務付け

- ・子どもの健康を守るという観点から、教師、医師、看護師といった職にある者の、学内や病院内での喫煙は自粛すべきである。

## VI. 喫煙者減少施策（今後の法制的課題③）

### 1. 「タバコの有害表示」に対する規制強化

- ・タバコ事業法39条においても「有害表示」という文言にすべきである。
- ・「あなたにとって」という文言を削除するなど、たばこ事業法施行規則36条の規定も改定すべきである。
- ・タバコの依存性に関する文言をもっと表示させる必要がある。

### 2. 「タバコの商品名」に対する規制

- ・タバコ規制枠組み条約の趣旨を踏まえるのであれば、「メビウス・ライト」「メビウス・スーパーライト」「メビウス・エクストラライト」という名称は同条約違反であると思われる。
- ・「セブンスター」「ピース」「ホープ」といった名称についても、「たばこの消費と健康との関係に関して消費者に誤解を生じさせるおそれのある文言」かどうかについて検討する必要がある。

※タバコを吸うきっかけ→大体は「なんとなく」吸い始め、そのうち「依存症」となる。

### 3. 「経済的手法」による誘導

- ・喫煙者に対して非喫煙者よりも経済的に重い負担を負わせることは、「社会的公平の原理」にかなっていない。
- ・経済的手法として、①火災保険料、②生命保険料、③自動車保険料、④家賃やホテルの料金、⑤飲食店における喫煙席にテーブルチャージ、等が考えられる。

### 4. 禁煙支援施策

- ・2006年4月から、一定の条件の下で「禁煙治療」が「健康保険」の適用とされた。
- ・将来的には、禁煙外来以外でも保険料を適用できるようにすべきである。
- ・保険が適用される治療の回数を増やしてもよい。

## **VII. タバコ規制をめぐる抜本的な改革**

### **1. たばこ事業法の廃止**

- ・たばこ事業法は、たとえ、「国民の健康」を害することになったとしても、とにかく「たばこ産業を発展」させ、「財政収入を確保」し、「国民経済を発展」することを目的としている法律である。国民の生命や健康を尊重して公衆衛生の向上・増進を図る政策を実現するためには、まずもって、たばこ事業法を廃止する必要がある。

### **2. 包括的な「タバコ取締法」の策定**

- ・現行のたばこ事業法を廃止したうえで、改めて「国民の健康を守る」という観点から新たに包括的な「タバコ取締法」を策定すべきである。

### **3. 「財務省」から「厚生労働省」への権限移管**

- ・タバコ問題は、「健康問題」であるので、本来であれば、たばこ事業の管轄省庁は、「財務省」ではなく「厚生労働省」が所管すべきであろう。

### **4. 国によるJTの株式の保有制限**

- ・国によるJTの株式保有をなくすようにすべきである。

### **5. 包括的な「受動喫煙防止法(喫煙場所を制限する法律)の策定**

- ・「健康増進法 25 条」と「労働安全衛生法 71 条の 2」の法改正が実現したとしても、それぞれの法律の規制対象は限定されることが予想されるので、将来的には、「受動喫煙防止」という観点から、喫煙場所を包括的に制限する条例を制定することが望まれる。

### **6. 「喫煙の自由」の否定**

- ・「タバコをやめたくてもやめられない喫煙者」に対して、「(喫煙の)自由」などというべきではなく、「『喫煙の自由』なるものは存在しない」と考えるのが妥当といえよう。

### **7. タバコの「全面的な販売禁止」**

- ・タバコの有害性および依存性に着目するのであれば、タバコはやはり「向精神薬取締法」の対象とすべきであり、「覚せい剤」や「あへん」と同様に、タバコの所持・販売などを厳しく規制すべきである。

### **8. タバコの製造広告販売組織の改革**

## **<終わりに(余談)>**

本日の内容は、2014 年 8 月に刊行された、田中謙『タバコ規制をめぐる法と政策』（日本評論社、2014 年）の要点をまとめたものである。

【 質疑応答 】

Q1. タバコの原料は今でもアメリカ産が多いのか？

A1. 詳細は分からないが、国内にも栽培業者はいるので、国産もあるのでは。海外からも輸入はあると思うが、アメリカというより南米からの輸入が多いのでは。

Q2. 2点教えていただきたい。

1点目は、飲食店の利用者は喫煙室・非喫煙室の選択が可能だが、労働者は選択できない。雇用者と労働者で相互同意が得られれば良いが、現実的には労使の関係上難しいと思われる。そのあたりの「厳格な基準」というのはどのように想定していけばよいのか？

2点目は、「営業の自由に対する合理的な制限」について、タバコ規制以外の事例があれば教えていただきたい。

A2. 1点目について、経営者と労働者との関係で考えた場合、やはり労働者の立場が弱いので、法律で定める必要があると思われる。

最終的には健康増進法と労働安全衛生法の両方とも改正するのが望ましいが、健康増進法の改正にとどまると、利用者の受動喫煙の防止さえ出来れば、労働者の事は考えなくてもよいと捉えかねないので、まずは労働安全衛生法の改正が先決。誰の受動喫煙の防止を望むのかを考えた場合に、労働者もその対象となるのであれば、どちらの法改正でも良いとは思いますが、どちらが優先かを考えた場合、個人的には、健康増進法の改正よりも、労働安全衛生法 68 条 2 を改正する方がより厳格な規制となると考えている。

2点目については、表現の自由と比べた場合、営業の自由のような経済的な規制の方が認められ易い傾向にある。0-157 が問題となった際、「営業の自由」と「生命・健康」が両天秤にかけられ、どちらが優遇すべきか問われた事例がある。

厚生省は、「ある業者の生産したカイワレ大根が原因である事是否定できない」と公表し、その業者は営業的に大打撃を受けた。例えば、この公表する際に、原因である可能性に関してグレーな状況であった場合、「生命・健康」を優先し、この公表をしたのであれば、それは『妥当』であったと考えている。裁判所は最終的に違う判断をしたが。

「営業の自由」つまり、売上が一時的に減少したとしても、「生命・健康」の侵害は回復できないものなので、「生命・健康」を重視すべきだと考える。そういった点でも、「営業の自由」に対する制約はより大きく行われる事が十分あり得ると思われる。

Q3. タバコ組合の役員であり、酒やタバコを商いに行っている“愛煙家”であるため、今日は“敵”だと思って話を聞いていた。色々と思もあるが、タバコの販売はなくなりそうか？麻薬扱いになる可能性はあるのか？をお聞きしたいと思っている。

また、私自身もタバコは“百害あって一利無し”と言われるほど、体には悪いとは思っているが、安らぎのようなものは感じられているので、こういった点もどう思われているのかお聞きしたい。

A3. 先ずは、1点目、気持ちが安らぐというのは良く、喫煙者の方が言われることだが、医者に言わせると「リラックス効果があるというのは間違い」。ストレスの解消になるという、この“ストレス”の原因がタバコであるという結論に行き着くという。ニコチンが切れることによって“イライラ”するため、タバコを吸っても何ら解決しないという事になる。ストレスの原因はタバコであるというところをもう少し考えていただければと思う。

2点目に、全面的な販売禁止が将来的に「ある」か「ない」かについて。結論から言うと、「あり得る」と思う。必ずしも、科学的な関係性が明白だから禁止するというのではなく、一般国民のコンセンサスが得られれば禁止することも可能だという事。

法律になるという事は、国会で審議して過半数の賛同を得て初めて成立するもの。その国会議員は国民が選挙で選んだ代表者であるので、間接的かも知れないが、国民の考え方が合って初めて成立するという形になるので、国民のコンセンサスが得られるのであれば成立するということになる。大麻やマリファナなどは、一説ではタバコよりも有害でないという話もあるが、なぜ法律で禁止されているかという、国民のコンセンサスが得られているから、法律で禁止されている。このように、タバコについても、国民が禁止すべきだと考えるのであれば、全面的に禁止という事は十分あ

り得るといこととなる。個人的には、将来的には、タバコは麻薬と捉えて、全面的に禁止すべきであると考えている。

もう1つ、商売についての話であるが、企業の究極の存在目的は、社会への貢献であり、それが求められている。タバコの場合はどうなのかを考えると、人の健康を害する物を売って、金儲けをしている。しかも、依存症をも引き起こすような物を売って金儲けをしている。はたして、そのようなことが社会貢献と言えるのかという事を考えていただきたい。松下幸之助や孫正義は、社会貢献をどのように考えているのかというと、100年後、200年後の人々が幸せになれるのかどうか、感謝してくれるような仕事をしているのかどうかを1つの基準として考えていると思う。

ここで、タバコは人々に対して、どのような事をしているのか？愛情とか、友情とかそういった物を色々と奪う、人の健康も害する、ストレスも与える、社会に対して、また非喫煙者に対しても色々なストレスを与える。そのような事をして金儲けをしていて、はたして社会貢献といえるのかどうかというところを考えていただきたいと思う。

**Q4. タバコに加え酒の販売もやっており、既に棺桶に片足を突っ込んでいる状況なのは、理解しているし、先生の言うておられる理論も理解できる。ただ、私の住んでいる市域でのタバコによる税収は35億程度あり、コレは自治体にとっても非常に大きい税収で、行政の役に立っているという事も否定していかなアカンと思う。**

A4. タバコによる社会的コストがどれくらいかご存知か？そのあたりを調べた上で、おっしゃっていたいただきたいと思う。タバコに対して、医療費など色々とかかかっており、その医療費などに税金は使われている。更に、その税金は、喫煙者だけの負担で支払われているのかというと、そうではない。その事が「妥当」なのかということを考えていただきたいと思う。

**Q5. 「たばこ事業法」のたばこは“ひらがな”だが、本日の資料での先生の記述は“カタカナ”となっているのに何か理由はあるのか？**

A5. 私の書いた本の脚注に書いているのだが、当初は行政文書が“ひらがな”であった事から、ひらがなで書いていたが、色々な医学関係者の方々から批判を受けて書き換えた経緯がある。「一般に“ひらがな”は日本古来の物に使われ、“カタカナ”は外国由来の物に使われるもの。植物としてのタバコは、南米が原産地で、日本には、戦国時代の末期にポルトガル人によって伝えられたものであるから、日本語の原則に従えば“カタカナ”で書くのが理にかなっている。」という批判もあり書き換えた経緯がある。

加えて、JTは、日本に根付いた文化であることを強調する意図を持って、“ひらがな”を用いているのだという指摘も頂戴したところであり、あえて“カタカナ”で記述した次第である。ただ、法律にする時には“ひらがな”でよいのではないかとは思っている。ただ、今回の資料では、以上のような理由で、“あえて”カタカナで記述している。

**Q6. タバコ訴訟は政策形成訴訟かと思っているが、事例を教えてください。**

A6. タバコ訴訟が初めに提起されたのは、JRの車両の半分を禁煙にして欲しいという訴訟があり、判決では、敗訴となったのだが、判決の出る頃には社会が変わって、車両の半分以上が禁煙車両になっていたという事例がある。コレは、政策形成訴訟と言われているが、「このような政策をして欲しい」と訴訟を起し敗訴となったが、結果的に要求が実現した形となり、非常に意味があった裁判といわれている。

日本は、タバコ訴訟に関して、原告に厳しい判決が多い。多くはJT側や喫煙者側の主張を受け入れていたが、2012年頃より、風向きが変わってきている。職場における喫煙禁止を求めた裁判で勝っており、私的な空間であるベランダでの喫煙を違法行為として認めた判決も出てきたことから、世の中は変わってきていると感じている。但し、まだ、地裁判決の段階なので予断は許さない状況だと思っている。

最近では、タバコ病訴訟という、喫煙者がタバコ会社を訴える、訴訟も提起されている。これは、喫煙者が、何も分からないうちにタバコによって健康被害をこうむったとして、タバコ会社を訴えたもの。コレは今のところ原告が敗訴という状況。この裁判は、JT側はものすごい大弁護団で挑んでおり、国側も財務省を中心としてかなりの数の弁護士を抱えてやっているということもあり、な



かなか難しいものである。要求内容が制度改革であるため難しいとは思いますが、提起することで世の中に注意喚起し、世の中のコンセンサスを変えるという意味では、訴訟を提起する意味はあると考える。

この研究をしてから、感じることの1つとして、ひと昔前と比べると、世の中が凄く変わってきていると思う。先程の新幹線の例もそうだが、一般のレストラン、喫茶店でも禁煙化の動きが活発化してきている。タバコの研究をしてから知った事だが、何もしなくて今の世の中があるのではなく、このような社会とするために、色々な人が戦ってきた結果だという事。

将来どうなるのかを予想するのではなく、今後は我々があるべき姿に変えるべく、どうしたらよいのかを考え、行動すべきではないかと思う。私の場合であれば、どういう法律の仕組みが望まれるのかという事を考え、あるべき法システムを提案することが必要であると考えている。世の中を我々のチカラで変えていく、という視点が必要なのかと考えている。

#### Q7. タバコの次は何の本を出したいと考えているのか？

A7. 本来のフィールドワークは環境法なので、環境法の本を書きたいと思っている。昨年度から5年計画で科研費をもらって研究しているのが、「環境法総論」の再構築。法学界では、解釈論が中心。解釈論・立法論を統合した総論というものを構築できればと考えている。