

「世界のたばこ対策」

公益財団法人日本対がん協会参事(禁煙推進・対がん事業開発) 望月友美子 Email: mochizuki@jcancer.jp

たばこは古くて新しい課題である。そもそも世界中で年間700万人(日本国内では15万人)の死亡原因となるような消費財が合法的に流通していること自体が異常な事態である。しかし、たばこの有害性と依存性が証明される以前に、税制(たばこ税)が創設され、多くの国家にとって安定的な財政物資という位置付けを得、農産物としての葉たばこ耕作の地位、それを原料としたたばこ産業の勃興(殖産興業)、大量生産・大量消費時代に即した製品の流通体制が出来上がり、その過程で、政治や経済の様々な利権が発生し、原料調達から製造、流通までが国境を超えてグローバル化した。そのため、現代になって、たばこ使用による健康障害や、それに伴う経済被害が明らかになっても、直ちに生産から消費をやめられない構造になっていることに、根本的な問題の所在がある。その結果、世界中で11億人以上がたばこを消費し、20世紀には合計1億人がたばこで亡くなり、21世紀にはその死亡数が10億人にもなる、という事態にまで発展している。

このような状況を予見して、世界保健機関(WHO)は、1970年より加盟国に勧告という形で消費抑制を呼びかけてきたが、たばこ生産に経済的に依存してきた途上国においては(日本もそのうち)、健康よりも経済優先という政策順位の下に規制は遅れを取り、国家間の格差は広がる一方であった。1990年代になり、たばこ生産を奨励してきた世界銀行の政策転換を機に、国際条約を策定して、国境を超える課題への解決を促すための運動が起こり、WHOとしての初めてのたばこ規制枠組条約の策定に至った。2003年にWHO加盟国の全会一致で策定され、2005年に発効し、日本も2004年に19番目の締約国となり、181の国と地域が批准している。この条約は、「たばこの使用及びたばこの煙にさらされることから」「現在及び次の世代が継続的に保護されること」を目的とし、需要抑制と供給抑制のための規制が締約国に義務付けられた。

条約の条項のうち、消費抑制に効果のある政策を抽出してパッケージ化したMPOWERというプロジェクトも並行して走っており、各国の政策履行を監視・評価(Monitoring and Evaluation)、そして定期的に報告することにより、政策実現が促進されている。M(Monitor、監視)、P(Protect、たばこ煙からの保護)、O(Offer、禁煙支援の提供)、W(Warn、警告)、E(Enforce、広告規制の施行)、R(Raise、たばこ税の値上げ)の頭文字をとったもので、エンパワー(empower、能力強化)と意味をかけている。このプロジェクトでは各国の政策進捗状況を成績表のような形で比較評価することができ、米国のニューヨーク市長だったブルームバーグが巨額の寄付金を投下して、世界のたばこ対策に潤沢な資金と技術的支援を提供しているものである。残念ながら日本は高所得国なので、この恩恵に浴することができないため、自力支援で進めるしかない。最新のレポートによると、日本はMについては最高ランクの評価(優)を得ているが、他の政策については、OとRが「可」で、P、W、Eについては「不可」となっている。日本では調査は各種あっても監視評価の目的に使われず、政策実現とは結びついていない。また、Pは「受動喫煙防止」と訳されているが、条約では「たばこの煙からの保護」であり、喫煙と受動喫煙、喫煙者と非喫煙者の区別なく、すべての人を守るユニバーサル・プロテクションが本来の目的である。このような根本的な捉え違いが日本の政策を遅らせているといえる。条約5.3条では、たばこ産業の政策干渉排除が義務となっている。

最後に、たばこ規制枠組条約は、むしろ20世紀におきたたばこ流行とそれに対する対抗策としての政策の最適解集であるが、条約を前提として、21世紀には新たなたばこ流行が始まっており、これに対してはエビデンスの構築が間に合わず、よって政策決定が後手後手になっているのが現状である。すわなち「新型たばこ(加熱式たばこ)」の開発と流行である。特に、フィリップモリスインターナショナルは、米国FDAがたばこ製品規制法を制定し、リスク修正たばこ製品(Modified Risk Tobacco Product, MRTP)という分類を設けたのに合わせて開発を進め、21世紀を生き延びるために満を持して上梓したのが、非燃焼型のアイコスという製品である。日本たばこ産業株式会社やブリティッシュアメリカンタバコも同様に、新たな製品開発に臨んだが、フィリップモリスはマーケティングも研究開発も一歩も二歩も先んじている。喫煙者のアンメットニーズに合わせたという「ハームリダクション」(本人への害が少ないかもしれない)と「スモークフリー」(他者への害が少ないかもしれない)という二つの概念を製品デザインとマーケティングに適用し、喫煙から禁煙に向かうベクトルを新たな製品の使用と容認へと向かわせている。このような新たな脅威に対して、予防原則かレギュラトリーサイエンスか、どちらかのアプローチで臨むべきか、講義では諸外国の具体的な事例をもとに議論を惹起したい。