

2019年3月4日

財務大臣 麻生 太郎 様
財務省財政制度等審議会審議会長 榊原 定征 様

一般社団法人 日本公衆衛生学会
理事長 磯 博康



一般社団法人 禁煙推進学術ネットワーク
理事長 藤原 久義



たばこの注意文言表示（健康警告表示）の改定に関する要望書

要望事項

1. たばこパッケージの注意文言表示（健康警告表示）として、たばこの使用による有害な影響を伝える上で効果のある画像を含んだ表示の導入をお願いしたい。
2. たばこ事業法施行規則を改正し、リスクが低いと消費者に誤解を生じさせるおそれのある「低タール」、「ライト」、「ウルトラ ライト」又は「マイルド」などの文言を禁止していただきたい。
3. ニコチン、タール量の表示を中止し、「たばこには発がん物質を多数含みま
す」など定性的な表現とする。もしくは定量的な表示を継続する場合には、
リスクが低いと消費者に誤解を生じさせるおそれのある現行の主流煙捕集
方法（ISO 法）を中止し、よりヒトの喫煙方法を反映するものとして WHO
が推奨する HCI 法に変更していただきたい。

1. 背景と趣旨

(1) 健康警告表示に関する世界の動向

2005年、たばこ規制に関する世界保健機関枠組条約（FCTC）が発効しました。締約国であるわが国は、たばこ使用や受動喫煙による健康をはじめ種々の影響から現在および将来の世代を保護するために、たばこ消費の削減に向けた取り組みを実施することが求められています。同条約の「第11条：たばこ製品の包装及びラベル」では、締約国に対して、たばこの使用による有害な影響を記述する健康に関する警告表示を示し、虚偽または誤解のおそれのある手段を用いたたばこ販売の促進を禁じています。「低タール」、「ライト」、「ウルトラ ライト」または「マイルド」などの文言は誤解のおそれのある手段として含めることができるとされています。

こうしたFCTCの発効により、各国でのたばこ対策は飛躍的に進み、第11条の警告表示に関わる政策も大きく進展しました¹⁾。2001年に世界で初めてカナダで導入された画像警告表示はその後急激に普及が進み、現在では118カ国・

地域が実施しています（図1、2）。世界人口に対するカバー率でも58%を占めます²⁾。その他、禁煙者の増加を目的に実施された、包装上に禁煙電話相談サービス（クイットライン）の連絡先を表示する対策や、オーストラリアでは2012年よりたばこ製品特有の色遣い・画像・ロゴなどの使用を禁じ、パッケージは標準的な形、材質、フォーマットのみを適用する「プレーンパッケージ」が導入されています。プレーンパッケージは、宣伝媒体としてのパッケージの商業使用を抑制し、たばこ製品の魅力を減らし、包装警告の有効性を高め、喫煙率を抑制するのに有効です。「プレーンパッケージ」は、オーストラリアに続きフランス、英国など6カ国ですでに実施されるほか、7カ国で導入が予定されています。

（2）財務省における注意文言表示の見直し

日本国内では、財務省所管の「たばこ事業法」施行規則第36条の規定により「注意文言」（国際的には健康警告表示と表現される）が包装主要面の30%の面積で記されているだけであり、FCTCで求められる最低限の条件を満たすのみです。このように、他国と比べても日本国内のたばこ対策は大きな遅れを取っている状況にあり、表示面積に基づくランキングでは、206カ国・地域中128位とされています²⁾。

財務省は、2016年2月に財政制度等審議会 たばこ事業等分科会を開催し、注意文言の見直しの検討を開始し、2016年6月に注意文言表示の改定試案³⁾の公表を経て、2018年12月28日に財政制度等審議会として注意文言表示規制等に関する最終報告を取りまとめました⁴⁾。その中では、現行の注意文言と比較して、「内容を簡潔なものとし、文字数を削減して読みやすい表現とする」「表示面積を拡大し、主要面の50%以上とする」「加熱式たばこに関する注意文言を設ける」ことなどが提案されていますが、注意文言に画像を用いることについては、「過度に不快感を与えないようにすることが必要と考えられる」「喫煙者以外の目にも触れることに留意する必要がある」などを理由に今後の検討課題として、その採用を見送りました。

（3）国民の注意文言への意識と注意表示のインパクト

国立がん研究センターが2016年に「たばこパッケージの警告表示について」意識調査を実施し、その結果を公表しています⁵⁾。

その主な結果は、以下のとおりです。

- ① 画像を不快・不適切と感じるかどうかは、意見が分かれるが、喫煙者が表示を認識し、表示内容を読む効果が大いなのは、画像を含んだ警告表示であった。
- ② 警告表示の面積割合を大きくすることについては、喫煙者の47%、成人全体の72%が賛成であった。
- ③ 警告表示に画像を入れることは、喫煙者の半数近く、成人全体の70%が賛成。反対は喫煙者でも20%と少なかった。

これらの結果は財政制度等審議会の報告の内容と大きく乖離しています。

厚生労働科学研究として2017年と2018年に実施された調査においても、以下に示すように、注意文言表示として、画像を含んだ表示の導入を含めた、より明確な情報提供の必要性が示されています。

- ① 現行のパッケージに対しては、タバコの有害性を認識するのに十分な表示方法でないとする意見が 54.8%と過半数を占めた⁶⁾。
- ② 2016 年 6 月に公表された財務省改定案「注意文言の在り方について」に対しては、喫煙者が警告表示を今よりもよく読むようになると思わないとする意見が 65.2%、未成年者の喫煙防止に効果があると思わないとする意見が 65.1%であり、約 3 分の 2 が改定案の効果を期待できないと回答した⁷⁾。
- ③ 2016 年 6 月の財務省改定案や諸外国で用いられているモデルパッケージを示して警告表示として望ましいパッケージデザインを尋ねたところ、画像が大きく、警告表示の面積が最大(全体 75%,画像と文字の比率は約 2:1)のパッケージデザインを 1 位に選んだ割合が全体の 52.8%を占めた⁶⁾。

上述の調査では 2016 年 6 月に公表された注意文言の改定案に対する意見を調査しており、2018 年 12 月の最終報告では注意文言の面積を片面 50%拡大する案から両面とも 50%に拡大する案に変更されていますが、文字のみにとどまっていることもあり、調査結果に大きな影響を及ぼすものではないと考えられます。

The International Tobacco Control Policy Evaluation Project (ITC プロジェクト)に基づき、国際比較可能な質問紙を用いて実施された厚生労働科学研究の調査によると、日本の喫煙者は、たばこ警告表示に気づいた人、たばこ警告表示をきっかけに健康への害を大いに考えた人、たばこ警告表示によって自分が禁煙する可能性が大いに高まると回答した人がいずれも、警告表示が進んでいる国と比較して圧倒的に少ないことが明らかになっています⁸⁾。この調査結果は、日本で採用されている文字だけの長文の注意文言が喫煙者に読まれる機会が少なく、喫煙者に与えるインパクトが非常に小さいことを示しています。

(4) 国際的動向や国民の意識等を踏まえて見直すべき注意文言表示の内容

①画像を含んだ表示の導入

WHO による FCTC の発効により、世界各国ではさまざまなたばこ対策が進められ、中でも、画像による健康警告表示やプレーンパッケージの導入の先駆けとなったカナダやオーストラリアでは、規制の強化が喫煙率の低下にも大きく貢献しています^{9,10)}。

画像を含んだ警告表示は、文字だけの表示よりも、効果に持続性があり、たばこ消費や喫煙率を減らす効果があることが明らかになっています¹¹⁻¹³⁾。

- ① 喫煙者に対して禁煙の動機を高め、禁煙試行を増やすことで禁煙を促す。
- ② 禁煙者が禁煙を継続する上でも効果がある。
- ③ 若年者の喫煙の開始を抑制する。
- ④ 警告表示の普及により、受動喫煙のない社会環境整備など、他のたばこ規制に対する一般の受け入れにプラス効果がある。

上述したように、日本の現行の文字だけの長文の注意文言は喫煙者に読まれる機会が少なく、かつ喫煙者に与えるインパクトが非常に小さいことを示しており、今回の注意文言表示の改定にあたり、国際的に広く導入され、たばこの使用による有害な影響を伝える上で効果のある画像を含んだ表示の導入を求めます。

- ② 「低タール」、「ライト」、「ウルトラ ライト」又は「マイルド」などの文言

の禁止

現在の日本のパッケージ表示においては、たばこ事業法施行規則第36条の2第1項に基づき、「本製品の健康に及ぼす悪影響が他製品と比べて小さいことを意味するものではありません」等の免責表現（ディスクレマー）を付記すれば、「低タール」、「ライト」、「ウルトラ ライト」又は「マイルド」などの消費者に誤解を生じさせるおそれのある文言を使用することが可能となっています。最近急速に普及が拡大している加熱式たばこのパンフレットにも同様の免責表現とともに、有害成分の発生量を紙巻きたばこに比べ90-95%低減などと表現し消費者にリスクが少ないかのような誤解を与えうるメッセージが多用されています（図3）。2018年2月に、WHOはこれらに対し、誤解を招く表現であるとして非難声明を出しています¹⁴⁾。わが国においても締約国として、たばこ事業法施行規則を改正し、リスクが低いと消費者に誤解を生じさせるおそれのある「低タール」、「ライト」、「ウルトラ ライト」又は「マイルド」などの文言を禁止することを求めます。

現在、国内で販売される紙巻たばこのパッケージには機械喫煙装置を用いISO法で捕集された主流煙中のニコチン、タール量が記載されています。ISO法による定量は、機械によって一定の条件のもとで吸煙した主流煙中の有害成分量を示しています。しかしこの方法が決められたのち、たばこ会社は、フィルターテクノロジーとも称されるフィルター部分に多数の通気孔を設けることで、ヒトが実際に喫煙（吸煙）する状況よりも、タールやニコチンの測定値が見かけ上小さくなるいわゆる低タール、低ニコチンたばこを開発しました^{15,16)}。そして消費者に対し、有害物質の曝露も少なくリスクが低い、より安全なたばこであるという誤った認識を招く危険性のある「マイルド」、「ライト」等の文言を表示した製品が販売されました。しかし、これらの製品によって喫煙者の有害化学物質の摂取量も疾病リスクも減少しないことが明らかになっています^{15,16)}。

③ニコチン、タール量の表示の中止または、現行の主流煙捕集方法（ISO法）を中止し、WHOが推奨するHCI法に変更

上述のようにパッケージに表示されている主流煙中のニコチン、タール量は、製品規制のために実施される機械喫煙装置を用いた主流煙捕集に基づき測定したものであり、喫煙者の有害化学物質の摂取量を反映するものとなっていません。加えて、数値が表記されることで、喫煙者はニコチン、タール量の低いタバコは健康リスクも低いものと誤認する機会が高まります。これらの課題を解決するため、FCTC第11条のガイドラインではタール、ニコチン等の有害物質の発生量など製品間の比較を誘引する表現を締約国は禁止すべきであり、「たばこの煙には発がん性物質のベンゼンが含まれる」、「たばこには70種類以上の発がん性物質が含まれる」など、たばこ煙に関する定性的な表現を勧めています¹⁾。ガイドラインに則り、「誤りで、誤解を与え、人々を欺く」ニコチン、タール量の表示の中止を求めます。

表示を継続する場合には、WHOは、より正確にヒトの吸煙行動を反映するとしてカナダ保健省が開発したHCI (Health Canada Intense)法¹⁵⁾による測定法を推奨しています（図4）。HCI法では、いわゆる低タール、低ニコチンのたばこ主流煙中タール、ニコチン量はISO法より高くなり、ブランド間の相違は小さくなります。さらにガス状成分の一酸化炭素濃度もHCI法ではほとんど差があり

ません。そもそも、たばこ葉部分のニコチン濃度はほとんど相違がなく、フィルターを通気孔の多寡によりパッケージ表示のニコチン、タール量が調整されています。従って、パッケージ表示にニコチン、タール量を継続して記載する場合は、リスクが低いと消費者に誤解を生じさせるおそれのある ISO 法を中止し、HCI 法での記載を求めます。

以上から、今回の改定にあたり、国内での FCTC 第 11 条を実効的に履行するため、画像を含んだ注意表示を導入し、リスクが低いと誤解されるおそれのある「低タール」や「ライト」などの文言を禁止するとともに、ニコチン、タール量の表示を中止するか、定量的な表示を継続する場合には、現行の主流煙捕集方法 (ISO 法) を中止し、WHO が推奨する HCI 法に変更することを要望します。

出典

- 1) 櫻田尚樹. 第 3 章・第 5 節 たばこ製品の警告表示. 喫煙の健康影響に関する検討会編「喫煙と健康 -喫煙の健康影響に 関する検討会報告書-」; 2016: p523-535.
- 2) Canadian Cancer Society, Cigarette Package Health Warnings International Status Report, 6th Edition
<https://www.fctc.org/wp-content/uploads/2018/10/CCS-international-warnings-report-2018-English-2-MB.pdf>
- 3) 財務省財政制度等審議会たばこ事業等分科会(第 35 回, 平成 28 年 6 月 7 日)
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_tabacco/proceedings/material/tabakok20160607.html
- 4) 財政制度等審議会 注意文言表示規制・広告規制の見直し等について(平成 30 年 12 月 28 日)
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_tabacco/proceedings/material/tabakoa20181228.pdf
- 5) 国立がん研究センター. たばこパッケージの警告表示について意識調査実施. 画像つきの警告表示に過半数が賛成. (2016 年 5 月 30 日)
https://www.ncc.go.jp/jp/information/pr_release/2016/0530/index.html
- 6) 櫻田尚樹, 田淵貴大. 健康警告表示の強化に必要なエビデンスの構築. 厚生労働科学研究費補助金 循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業「受動喫煙防止等のたばこ対策の推進に関する研究」平成 29 年度総括・分担研究報告書 (研究代表者 中村正和) . 73-79, 2018.
- 7) 櫻田尚樹, 平野公康, 田淵貴大. 健康警告表示の強化に必要なエビデンスの構築. 厚生労働科学研究費補助金 循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業「受動喫煙防止等のたばこ対策の推進に関する研究」平成 28 年度総括・分担研究報告書 (研究代表者 中村正和) . 101-106, 2017.
- 8) 仲下祐美子, 大島明, 増居志津子, 中村正和. たばこ規制に対するたばこ使用者を対象にした調査結果の国際比較, 厚生学の指標, 2016.63(6):24-32.

- 9) Huang J, Chaloupka FJ, Fong GT. Cigarette graphic warning labels and smoking prevalence in Canada: a critical examination and reformulation of the FDA regulatory impact analysis. *Tob Control* 2014. 23 Suppl 1: i7-12.
- 10) Australian Government Department of Health: Post-Implementation Review Tobacco Plain Packaging 2016.
<https://ris.pmc.gov.au/sites/default/files/posts/2016/02/Tobacco-Plain-Packaging-PIR.pdf>
- 11) WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, Warning about the dangers of tobacco, 2011.
http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240687813_eng.pdf
- 12) 戸次加奈江, 稲葉洋平, 内山茂久, 櫻田尚樹. FCTC 第 11 条 : たばこ製品の包装及びラベル上の警告表示に関する国際的動向, *保健医療科学*, 2015. 64(5): 460-468.
- 13) WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, The MPOWER Package, 2008.
https://www.who.int/tobacco/mpower/mpower_report_full_2008.pdf
- 14) WHO Tobacco Free Initiative. WHO condemns misleading use of its name in marketing of heated tobacco products. (2018 年 2 月 9 日)
<https://www.who.int/tobacco/communications/statements/name-marketing-tobacco/en/>
- 15) 稲葉洋平. 第 2 章・第 2 節 たばこ煙の成分. 喫煙の健康影響に関する検討会編「喫煙と健康 -喫煙の健康影響に 関する検討会報告書-」; 2016: p63-89.
- 16) National Cancer Institute. Risks Associated with Smoking Cigarettes with Low Machine-Measured Yields of Tar and Nicotine. Bethesda, MD: National Cancer Institute; 2001. Smoking and Tobacco Control Monograph 13.

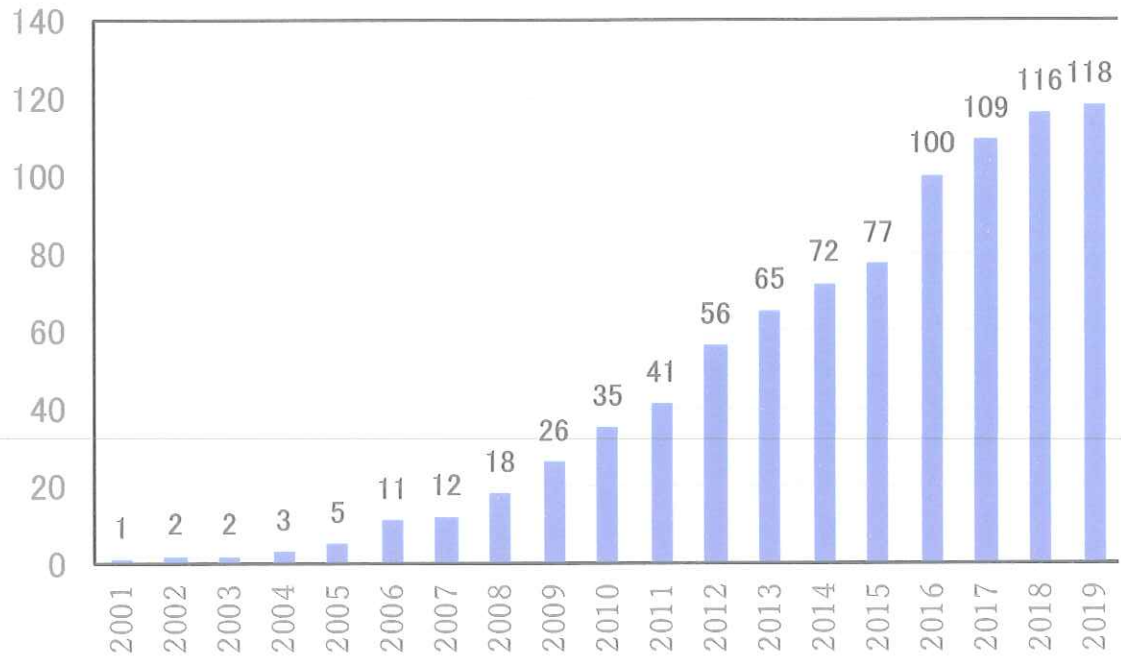


図1 画像警告表示導入国・地域数の推移



図2 日本と各国の画像付き健康警告表示入りのパッケージ例



全てのパンフレットには、「本製品の健康に及ぼす悪影響が他製品と比べて小さいことを意味するものではありません。」と免責表現が示されている。

図 3 加熱式タバコに関する各社のパンフレット上の表現

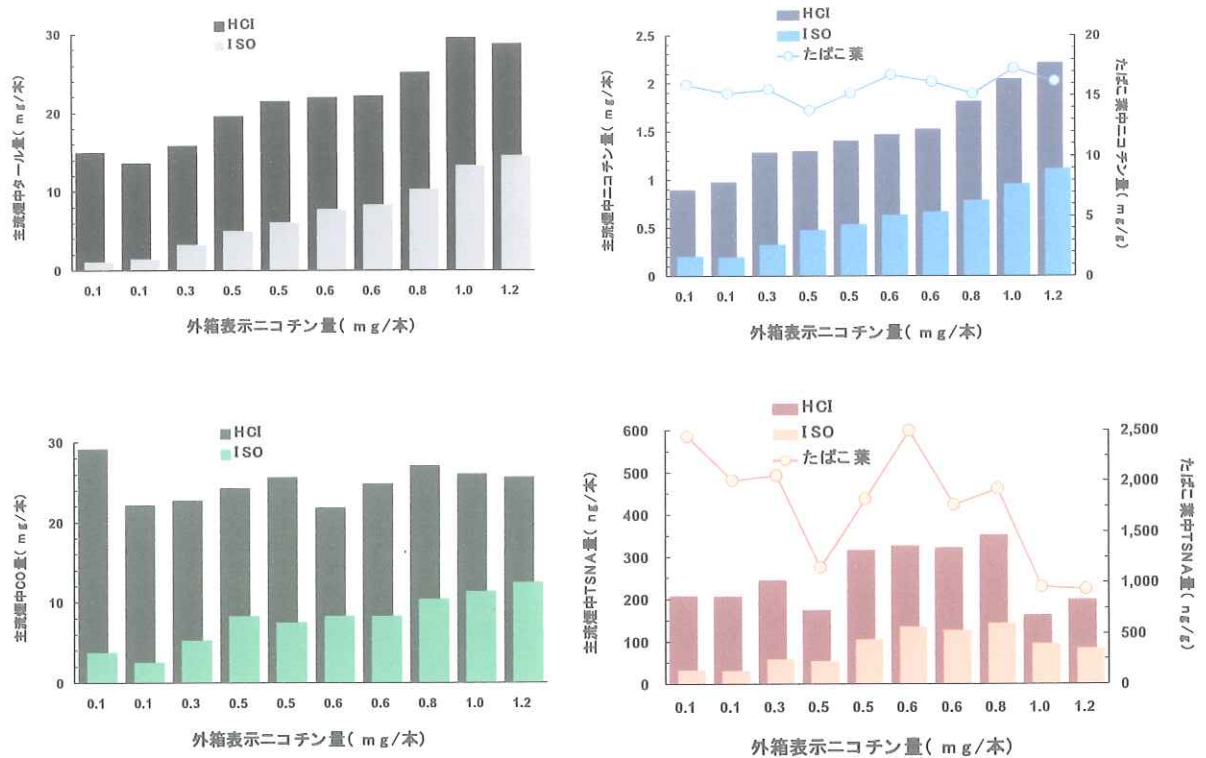


図 4 ISO 法、HCl 法で測定した国内流通 10 銘柄の主流煙中タール、ニコチン、一酸化炭素、たばこ特異的ニトロソアミン(TSNA)量