

1. 特別報告

WHO タバコ規制枠組条約(FCTC)発効20周年を迎えて
～国際的な枠組みと日本の課題～

川合厚子

一般社団法人 日本禁煙学会 副理事長、山形県医師会 禁煙推進委員会 委員長
NPO 法人 山形県喫煙問題研究会 副会長、医療法人社団 清永会南陽矢吹クリニック

2025年 は、WHO Framework Convention on Tobacco Control (タバコの規制に関する世界保健機関枠組条約、略称：WHO タバコ規制枠組条約、以下FCTC) が発効してから20周年という記念すべき年である。2003年のWHO総会での採択、2005年の発効以来、FCTCは世界のタバコ対策を牽引する国際的な法的枠組みとして、目覚ましい成果を上げてきた。本号では、FCTC発効20周年を記念する特集として、この歴史的条約の歩みと日本の現状、そして今後の展望について考察したい。

※本稿では、「たばこ事業法」、「日本たばこ産業株式会社」を除き、「タバコ」とカタカナ表記する。これは、日本禁煙学会などが採用する表記方針であり、「たばこ事業法」にある「たばこ」というひらがな表記よりも、外来語としてのカタカナ表記「タバコ」の方が、社会的・言語的に健康リスクを強調しやすく、教育的効果が高いという言語学・教育学

的根拠に基づいている。

1. FCTCの歴史的意義と成果

FCTCは、WHOの下で交渉された初の世界的保健条約である。1994年、フランス・パリで開催された第9回タバコか健康か世界会議(World Conference on Tobacco or Health)で非政府組織(Non-Governmental Organization: NGO)が国際的なタバコ規制条約の策定を求める決議を出したことに端を発し、約10年の交渉を経て誕生した。2025年時点で183の国と地域が締約しており、世界人口の90%をカバーする普遍的な条約となっている。

この20年間でFCTCが達成した成果は極めて大きい。世界のタバコ使用率は、2005年の30%から2025年には20%未満に減少した。発効以来、最大56億人が、条約に沿った少なくとも1つのタバコ規制政策の対象となり、MPOWER(表1に掲げ

表1 WHO MPOWER (6つのタバコ規制対策パッケージ) と日本の達成度

頭文字	対策内容	対応 FCTC 条項	日本の達成度 (2022年)	本特集での扱い
M	タバコ使用と予防政策のモニタリング	第20条 第21条	優	全体を通じて言及
P	受動喫煙からの保護	第8条	可	特集(2) 受動喫煙防止
O	禁煙支援・治療の提供	第14条	良	特集(3) 禁煙治療
W	タバコの危険性についての警告	第11条 第12条	良	特集(5) 警告表示
E	タバコの広告・販促・後援の禁止	第13条	不可	特集(5) タバコ広告
R	タバコ税の引き上げ	第6条	良	特集(4) 課税対策

達成度評価：優＝最高レベル達成、良＝中程度達成、可＝最低限達成、不可＝未達成
WHO report on the global tobacco epidemic, 2023; 厚生労働省 e-ヘルスネット

るタバコ規制のパッケージ)の実施により3,700万人以上の命が救われたと評価されている。これは、国際法を公衆衛生のために活用した歴史的な成功例といえよう。

2. FCTCの主要な規定と実施状況

FCTCは、需要削減措置、供給削減措置、および一般的義務を含む包括的な内容を持つ。需要削減措置としては、第6条(価格及び税の措置)、第8条(タバコ煙曝露からの保護)、第11条(タバコ製品の包装及び表示)、第13条(タバコの広告、販売促進及び後援)などが規定されている。供給削減措置では、第15条(タバコ製品の不正な取引)、第16条(未成年者に対する販売)などが定められている。

特に重要なのが第5条3項である。これは「タバコ産業と公衆衛生政策の間には、根本的かつ相容れない利害の対立が存在する」として、政府がタバコ産業をタバコ規制政策の策定から排除する義務を定めている。この規定は、タバコ産業による干渉(Tobacco Industry Interference: TII)を防ぐための重要な防波堤となっている。

WHOは2008年、FCTCの実施を推進するため、6つの実証済みタバコ規制対策をパッケージ化した「MPOWER」を発表した。MPOWERは、各国のタバコ対策の進捗状況を評価し、効果的な政策実施を支援する枠組みとして機能している。これらの対策の実施により過去20年間で、屋内の職場や公共の場所(レストラン、バーを含む)の包括的な禁煙法の制定、タバコ製品の包装の大きな画像による健康警告の普及、タバコ規制法に対するタバコ産業の訴訟を退ける法的体制の整備など、具体的な進展が多く見られている。

3. 日本とFCTC: 批准国としての歩みと課題

日本は2004年6月にFCTCを批准した最初の40か国の1つである。批准から20年以上が経過し、2020年の改正健康増進法の全面施行により受動喫煙防止対策が進化した。本年2025年は、改正健康増進法の全面施行から5年を迎える節目の年でもある。屋内原則禁煙などの受動喫煙対策は一定の成果を上げているものの、国際的な視点から見ると、日本のFCTC実施状況には依然として深刻な課題が残されている。

最も深刻な問題は、第5条3項の不履行である。

2023年の「世界タバコ産業干渉指数」では、日本は90か国中88位、すなわち世界で3番目にタバコ産業の干渉が深刻な国とされた。財務省が日本たばこ産業株式会社(Japan Tobacco Inc.: JT)法によりJT株式の3分の1超を保有し、毎年多額の配当金を得ている構造が、この評価の主要因となっている。

また、日本のタバコ製品の包装の警告表示は50%の文字警告のみである。世界138か国が画像警告表示を義務化し、最新の国際報告では127か国が大きな画像表示(タバコ製品の包装の50%以上)の健康警告を実施しているにもかかわらず、日本では義務化されていない。さらに、タバコ製品の不正取引の根絶に関するFCTC議定書にも、2025年時点でまだ署名・批准していない。タバコ税率も、WHOが推奨する小売価格の75%という水準には遠く及ばず、第6条の十分な実施には至っていない。

4. 新型タバコ製品がもたらす新たな課題

FCTCの実施において、近年特に大きな課題となっているのが加熱式タバコや電子タバコなどの新型タバコ製品の拡大である。これらの製品は現在70か国以上で販売されており、主に高所得国で拡大している。日本は世界最大の加熱式タバコ市場となっているが、これは新型タバコ製品に対する包括的な規制が不十分であったことが一因である。

タバコ産業は、これらの新型製品を「害の少ない代替品」として宣伝しているが、現時点で紙巻きタバコより健康影響が小さいとする独立した科学的根拠は示されていない。包括的なメタアナリシスによれば、加熱式タバコ喫煙者の約68%がデュアルユーザー(紙巻きタバコとの二重使用者)であり、加熱式タバコは禁煙ツールではないことが前向き研究により一貫して示されている。また、未知の成分による健康影響、若年層の喫煙開始の入り口となるリスク、タバコ使用への社会的抵抗感の低下など、多くの懸念が指摘されている。

新型タバコ製品に対しては、従来の規制枠組みを適用するとともに、製品特性に応じた新たな規制の検討が必要である。FCTCの枠組みの中で、これらの製品をどのように規制していくかは、今後の重要な課題となっている。

5. FCTC実施の最大の障壁：

タバコ産業による干渉

前述の日本の課題は、タバコ産業による干渉という、より根本的な問題の表れである。タバコ産業は世界各国で、政治献金やロビー活動を通じた政策決定への介入、タバコ産業の経済的貢献を実際以上に誇張することによる規制への抵抗、企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility: CSR)と称する活動を通じた影響力の行使、業界が資金提供する表向きは独立した組織(フロントグループ)の利用など、巧妙な手段で公衆衛生政策に干渉を続けている。

第5条3項のガイドラインは、こうした干渉を防ぐため、「やむを得ずタバコ産業と接触する場合には透明性を確保すること」「タバコ産業に特権(税制優遇や政策決定への特別なアクセスなど)を与えないこと」「タバコ産業の事業活動、ロビー活動、政治献金などの実態を政府が監視し、公開することを義務付けること」など、具体的な対策を定めている。しかし、日本のみならず、多くの国でこのガイドラインの完全な実施には至っていない。

日本の場合、たばこ事業法やJT法によって政府が産業の一部を所管・出資している構造そのものが、FCTC第5条3項が求める「政府のタバコ産業からの独立」との根本的矛盾を生み出している。国民の健康を守るべき政府が、タバコ販売による利益を得るという利益相反の構造を解消しない限り、真の公衆衛生政策の推進は困難である。タバコ産業の干渉を排除するためには、政府、学術機関、市民社会が連携し、タバコ産業の戦略を監視し、その実態を明らかにし続けるとともに、これらの制度的課題を抜本的に見直し、公衆衛生を最優先とする政策体系への転換が不可欠である。

6. 日本禁煙学会とNGOの役割

日本におけるタバコ対策の推進において、日本禁煙学会をはじめとするNGOや市民団体の果たしてきた役割は極めて大きい。政府のFCTC実施が十分とはいええない中、これらの団体は科学的エビデンスの発信、政策提言、啓発活動、国際的ネットワークの構築など多面的に取り組んできた。

特に、イエローグリーンキャンペーンをはじめ、学校や職域での喫煙防止教育、地域フォーラムの開催、禁煙外来の支援、禁煙専門家の育成、受動

喫煙被害者の支援、タバコ産業の監視などが社会的変化を牽引している。さらに、地方自治体との協働による条例制定支援や、タバコ関連疾患の調査・研究支援など、現場に根ざした活動も広がっている。こうした市民社会の力は、日本のタバコ対策を支える重要な推進力であり、国際的にも高く評価されている。

7. 本特集号の構成：

日本のタバコ対策を包括的に検証する

以上のような課題認識に基づき、本特集号では、FCTC発効20周年を記念し、「タバコ対策の現状と課題」と題して、FCTCの主要な条項に関する日本の実施状況と課題を包括的に検証する。第5条3項を中心としたFCTCの国内実施状況、第8条に基づく受動喫煙防止対策と改正健康増進法施行5周年の評価、第14条が求めるニコチン依存症と禁煙治療の現状と課題、第6条のタバコ課税対策、第11条・13条のタバコ広告・警告表示の課題、第9条・10条のタバコ添加物規制の問題、そして加熱式タバコなど新型タバコ製品への対応について、各分野の専門家による論考を収録している。

これらの論考を通じて、日本のタバコ対策の現状を多角的に検証し、国際水準への到達に向けた具体的な道筋を示すことを目指している。

8. FCTC 20周年を超えて：

日本への期待と展望

FCTCのさらなる推進には、各国政府の強い決意と実行力が不可欠である。世界的には、より多くの国がFCTCおよびFCTC第15条を補完する不正な取引を根絶するための議定書を批准し、批准国が特に第5条3項(他のすべての条項実施の基盤)と第6条(最も効果的な単一政策)の税制措置を完全に実施することが求められている。

日本においては、第5条3項の完全実施、すなわち政府とタバコ産業との構造的なつながりを断つことが最優先課題である。たばこ事業法の抜本的見直し、タバコ製品への画像表示を含む包括的な健康警告表示の義務化、タバコ税率の大幅引き上げ、不正取引根絶に関する議定書の署名・批准、新型タバコ製品への厳格で包括的な規制が急務である。さらに、若年層への予防教育の強化、

禁煙支援体制の整備、国際協力の推進など、多面的なアプローチが求められる。

FCTCの20年は、タバコ規制が人々の命を守る最強のツールであることを実証した。日本の現状を憂う段階は過ぎ、今や行動の時である。日本禁煙学会は、科学的根拠に基づく政策提言と地域への啓発を加速させる。『Think Globally, Act Locally』——。世界を見据え、足元から行動を起こす会員一人ひとりの熱意が、『タバコのない社会』への道を切り拓くはずである。

参考文献

- 1) World Health Organization: WHO Framework Convention on Tobacco Control. Geneva, 2003. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 2) World Health Organization: WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: protect people from tobacco smoke. Geneva, 2023. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 3) World Health Organization: MPOWER: a policy package to reverse the tobacco epidemic. Geneva, 2008. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241596282> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 4) Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC): Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Bangkok, 2023. <https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/GlobalTIIIndex2023.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 5) 厚生労働省: 健康増進法の一部を改正する法律(平成30年法律第78号)概要. <https://www.mhlw.go.jp/content/10904750/000607845.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 6) World Health Organization: WHO Framework Convention on Tobacco Control: Guidelines for implementation Article 5.3, Article 8, Article 11, Article 13. Geneva, 2013.
 - Article 5.3: <https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/default-document-library/who-fctc-article-5.3.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
 - Article 8: <https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/default-document-library/who-fctc-article-8.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
 - Article 11: <https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/default-document-library/who-fctc-article-11.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
 - Article 13: <https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/default-document-library/who-fctc-article-13.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 7) Canadian Cancer Society: Cigarette Package Health Warnings: International Status Report, Seventh Edition. Toronto, 2023. <https://cancer.ca/-/media/files/about-us/media-releases/2024/international-warnings-report/ccs-international-cigarette-packaging-report-2023-english.pdf> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 8) World Health Organization: WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2021: Addressing new and emerging products. Geneva, 2021. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095> (閲覧日: 2025年11月1日)
- 9) Scala M, Djurdjevic S, Girardi F, et al. Patterns of Use of Heated Tobacco Products: A Comprehensive Systematic Review. *Nicotine & Tobacco Research*, 2025. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11979348/> (閲覧日: 2025年11月1日)