

シリーズ企画

オリンピックと受動喫煙防止法・条例(その7)

産業医科大学産業生態科学研究所 健康開発科学研究室 教授 大和 浩

本誌4月号で日本禁煙推進医師歯科医師連盟総会の様子を紹介しましたが、その前後の重大な出来事をご紹介します。

① 東京都受動喫煙防止条例、第4回検討委員会 (2月12日)

安念座長から「都条例として規制すべき地域的な特性を持つとは考えにくいので中央政府が行うことが望ましい」「法律で規制されていないものを条例で規制するのは条例制定権の限界で困難」という座長案が読み上げられたことが報道されました。それに対する岡本弁護士の反論は4月号に解説してあります。

② WHOタバコ対策担当部長講演会 (3月10日)

参議院議員会館において、WHOでタバコ問題を担当している生活習慣病予防局長のダグラス・ベッチャー氏の講演会がありました。主催は、「東京オリンピック・パラリンピックに向けて受動喫煙防止条法を実現する議員連盟」で、会長は自由民主党の尾辻秀久氏。司会は参議院議員の松沢成文氏(次世代の党)。平沼赳夫氏(次世代の党)、川田龍平氏(維新の党)、武見敬三氏(自由民主党)ら議連に所属する約20人の議員が聴講しました(図1)。

- ・ WHOは、国際オリンピック委員会(IOC)とともにオリンピック・パラリンピック大会の開催都市に対し、競技会場の全面禁煙化を求めるとともに、公共施設や飲食店などについても禁煙の取り組みを進めるよう働きかけていること
- ・ 2004年のアテネオリンピック以降は、冬季オリンピックを含むすべての開催都市で罰則付きの法律や条例が新たに制定されてきたこと
- ・ 5年後にオリンピック、パラリンピックの開催



(図1) 挨拶をする議連会長の尾辻議員

を控えている東京都では、公共施設や飲食店に禁煙を義務づける条例制定などのめどは立っていないこと

以上を指摘した上で、「東京都は都内の飲食店などに対し、禁煙が望ましいとしているが、法律や条例で罰則を設けて義務化したものではないので実効性がない」と述べ、「2020年の東京大会を控え、屋内施設の全面禁煙化が必要である」ことを強調されました。

以前にも紹介したように、ロシアは2014年のソチ大会がきっかけで屋内は禁煙化され、2018年のピョンチャン大会を控えた韓国も2015年1月から飲食店等のサービス産業を含む屋内施設が全面禁煙となりました。この講演会で得た新しい情報を表に示します。人口が700万人を超える世界21大都市の中で、屋内の禁煙化、課税措置、写真入り警告などの対策がどれもできていないのは中国(北京と香港を除く)と東京だけでした。改めて日本の対策の遅れを浮き彫りにする一覧表です。

ベッチャー氏の「日本の清潔さ、交通網の整備、人々の丁寧さは22世紀のレベルなのに、タバコ問

表. 人口700万人以上の21の大都市における喫煙対策の良否の一覧(2015年3月27日時点)

都市	国	完全な無煙環境 (屋内施設の全面禁煙)	禁煙支援	大きな画像入りの 警告表示	広告・販促・後援 の全面禁止	タバコ税が 価格の75%以上
上海	中国	×	×	×	×	×
ムンバイ	インド	▲	×	▲	×	×
北京	中国	▲	×	×	×	×
サンパウロ	ブラジル	○	○	○	○	×
モスクワ	ロシア	○	×	×	▲	×
ソウル	韓国	○	○	×	×	×
デリー	インド	▲	×	▲	×	×
重慶	中国	×	×	×	×	×
カラチ	パキスタン	○	×	×	×	×
メキシコシティ	メキシコ	○	▲	○	×	×
ジャカルタ	インドネシア	○	×	×	×	×
広州	中国	×	×	×	×	×
東京	日本	×	×	×	×	×
リマ	ペルー	○	×	○	×	×
ニューヨーク	アメリカ合衆国	○	○	×	×	×
武漢	中国	×	×	×	×	×
天津	中国	×	×	×	×	×
カイロ	エジプト	×	×	○	×	×
テヘラン	イラン	○	○	○	○	×
深圳	中国	×	×	×	×	×
香港	中国	○	○	○	○	×

○:達成; ▲:厳しい条件で喫煙室の設置が許される; ▲:達成予定; ×:未達成

WHO生活習慣病予防局長 ダグラス・ベッチャー氏のスライドを元に作成

WHO report on the global tobacco epidemic 2013: Enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship
http://www.who.int/tobacco/global_report/2013/en/

題だけは20世紀の状態にとどまっている」という言葉が特に印象に残りました。

③ 松沢成文参議院議員が「意見書」を都に提出(3月20日)

禁煙・分煙の両論併記で終わってしまいそのような都条例検討委員会に対して、「神奈川県公共施設における受動喫煙防止条例」を成立させた前知事として意見を述べさせて欲しい、と都に申し入れていた松沢氏ですが、その機会を与えられないまま結論が出される予定であることを知り、「意見書」(資料1=19~20ページ参照)を都の担当者に手渡しました。



(図2) NHKニュースで東京都の遅れを指摘するベッチャー氏

④ NHKが正午のニュースでベッチャー氏のインタビューを報道(3月30日)

氏が滞在中に受けたインタビューのコメントがお昼のNHKニュースで流れました(図2)。ちなみに、左胸の「オリンピックを成功させよう」というピンバッジは3月10日に私がプレゼントしたものです。

⑤ 東京都受動喫煙防止条例、第5回検討委員会(3月30日)

上記ニュースの後、15時30分から東京都受動喫煙防止条例の最後の検討委員会となる第5回目の会議が始まりました。自ら「法律屋」と称する安念座長から、いつもの調子で『「まとまらなかった」というまとめをすることになるでしょう」という発

言に対して、推進派の医師たちから次々と

- ・ 条例化に賛成する意見と反対する意見が同じ扱いであることは納得出来ない
- ・ 圧倒的多数の意見は「条例化賛成」であったことが分かるように報告書を作成すべき
- ・ 賛成派の委員と反対派の委員の一覧表を作成すべき
- ・ 日本医師会として検討会に参加した報告書が、国民に「分煙」という形で受動喫煙を強要する結果になるのは容認出来ない

- ・ 罰則のある条例化が必要である
- ・ オリパラ大会までに禁煙化すべきであることが述べられている日本禁煙推進医師歯科医師連盟学術総会で採択された「無煙都市東京宣言」(資料2=21ページ参照)を読んで欲しい

という強い反対が次々と述べられました。さらに、「松沢氏からの『委員会で見聞を述べたい』という申し出はなぜ受理されなかったのか。同氏から提出された『意見書』を回覧すべきだ」という求めがあり、急ぎよ、コピーして生温かい状態で配布されました。なんと、ここまでで90分、残り30分です。

会議の冒頭で配布された「座長とりまとめ案」が紛糾した場合に備えて、推進派から反対意見が出そうな部分を消し線で消した代替案が「座長取りまとめ案」(資料3=22～23ページ参照)です。ところが、これがさらに議論をヒートアップさせました。

- ・ 「座長とりまとめ案」の2枚目の「提言」の(4)を冒頭に持ってくるべきであり、「再検討」というあいまいな言葉で重大問題を先送りしてはならない
- ・ 国の動向をみて決める、のではなく、都がどうしたいのか、という問題であり、国に影響を与えるような結論を出すべきである
- ・ 飲食店等のサービス産業で働く従業員の健康を守らねばならない、という議論があったはずだ



(図3) NHKの夕方のニュースで報道された「結論出ず」

- ・ 禁煙化で収入が落ちる恐れがある、という意見は飛行機、タクシーや列車の全面禁煙化の際にもあったが、実施してみたら何の問題もなかった
- ・ 逆に、経営者に禁煙か、喫煙かを選ばせる方が混乱を招く
- ・ オリパラ大会の準備として必要、という点を強調すべき
- ・ 国際的に見て恥ずかしくない対策をとるべきと猛反対が続き、結局承認されず却下されました。「座長とりまとめ案」でシャンシャンを期待していた座長の目論見は崩れ、年度をまたいで第6回検討会を開催することになったことが、夕方のNHKニュースで報道されました(図3)。

今回、東京都条例がタバコ産業を代表する業界の意見で骨抜きになり、罰則付き条例化が葬り去られる様子を見届けるつもりで参加したところが、推進派医師と法律家の土俵際の粘り腰、徳俵から土俵中央に戻ってきた状況です。わたし的には、両国国技館大会でプロディのキングコング・ニー・ドロップをまともに受けた猪木がカウント2.9で肩を上げ、アリ・キックで反撃に転じたシーンが目には浮かびました。

推進派の委員の皆さんに心の中で惜しめない拍手を送りつつ、会場を後にし、渋谷で待ち合わせていた家族と合流しました。

資料1

平成27年3月20日

意見書

東京都受動喫煙防止対策検討会委員 各位

委員各位の貴検討会における活発な議論に心より敬意を表します。私は、参議院議員の松沢成文と申します。平成21年には神奈川県知事として全国で初めて受動喫煙防止条例を成立させ、その制定過程における議論や条例施行後の県内の変化を直接体験してまいりました。こうした経験は貴検討会における議論の一助にもなると思ひ、昨年11月12日には安念座長にぜひとも貴検討会で意見陳述の機会を与えてくださるようお願いしております。そうしたところ第4回検討会では座長案が示され、次回にはいよいよ結論が出されるということで、失礼ながら書面にて、主として座長案に対する意見という形で、下記のとおり私の考えを述べさせて頂きたく筆を取った次第です。貴検討会において結論を出される際の参考にして頂ければ幸いです。

記

1 地域的な特性について

座長案では、「受動喫煙の害は普遍的なものであり、地域的な特性をもつとは考えにくいので、・・・罰則付きの条例を制定することには、条例制定権の限界の関係で、困難が多い」との見解が示されています。

しかしながら、以下のとおり、東京都には、受動喫煙防止条例を制定するだけの地域的特性があります。

- (1) 東京都は日本一受動喫煙の害を被りやすい地域である
東京都の人口は約1300万人。屋間人口は約1500万人にもものぼります。人口密度も1キロ平方メートルあたり約6000人で、二位の大府約4600人を遙かに上回る、全国第一位です。屋内のサービスマン等の施設もその分人が密集しており、東京都は日本が一番受動喫煙の害を被りやすい地域であると言っても過言ではないのです。受動喫煙防止対策の必要性が高い地域的特性があるではありませんか。
- (2) 東京都はオリパラ開催都市である
そして、何よりも重要なことは、東京都が2020年オリパラ大会開催都市である

市であることです。東京都はオリパラ招致の際に、世界に対して最高の「おもてなし」を約束したのではないですか。そしてその「おもてなし」のなかには、世界最高レベルの公衆衛生環境で大会を開催することも含まれているはずで、世界では「WHO たばこ規制枠組条約」のもと、屋内の公共施設は禁煙とすることがグローバルスタンダードです。自ら招致活動を行って海外からお客様をお招きしながら、いざそのお客様が来ると前世紀さながらの環境で受動喫煙を強いることになれば、世界に恥をさらすことになります。

また、IOCは1988年からオリンピックからタバコを排除する方針を採択しており、2010年にはWHOとの間でもスモークフリーオリンピックを約束する覚書を締結しています。そのため、近年のオリパラ開催都市は、大会までに必ず受動喫煙防止条例（あるいは法律）を整備して、オリンピックのヘルス・レガシーとしていているのです。このまま東京が条例を整備しなければ、歴代開催都市が努力して積み上げてきた伝統を破壊し、札幌など今後の国内立候補予定都市の招致活動にも悪影響を与え、迷惑をかけることになります。

以上から明らかのように、東京都はオリパラ開催都市として受動喫煙防止条例の制定を求められており、これもまた地域的特性に他なりません（WHO から都知事に宛てた激励文を同封いたしますので、ご参照ください）。

(3) ディーゼル規制との関係をどう説明するのか

なお、若干本論からは外れますが、かつて東京都の石原知事は、「国がやらないから東京がやる」との号令のもと、国の基準よりも厳しい罰則付きのディーゼル規制条例を制定し、大気汚染問題を大きく改善する改革を実現しました。安念座長は「受動喫煙の害に地域的特性はない」とおっしゃいますが、そうであれば、排ガスの害にも地域的特性はなく、東京都のディーゼル規制条例は条例制定権の限界を超えているとの結論にならざるを得ません。この点に関して、ぜひとも安念座長のお考えをお聞きしたいと思います。

2 地域的特性のない罰則付き条例も合憲である

仮に地域的特性がなかったとしても、東京都売春等取締条例違反事件最高裁大法廷判決（最[大]判昭33・10・15）は、「憲法が各地方公共団体の条例制定権を認める以上、地域によって差別を生ずることは当然に予期されることであるから、かかる差別は憲法みずから容認するところである」として、地域的特性のない罰則付き条例も合憲であると判示しており、福岡県青少年

〈19ページから続く〉

保護育成条例違反事件大法廷判決 (最 [大] 判昭 60・10・23) も同様の判令を示しています。地域的特性がないからと言って、直ちに罰則付きの受動喫煙防止条例を制定することは困難であると言ふことは到底できないはずで

3 受動喫煙防止条例は条例制定権の限界を超えていない

(1) 条例制定権の限界の判断基準

また、憲法94条の条例制定権の限界については、徳島市公安条例事件大法廷判決 (最 [大] 判昭 50・9・10) が、「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならぬ。」と判示しており、立法実務においても、この判例の基準に従って条例制定権の限界を判断していますが、罰則付きの受動喫煙防止条例はこの基準を逸脱するものでもありません。

(2) 厚生労働省の見解

すなわち、受動喫煙対策については国が健康増進法25条で規定しており、罰則付きの受動喫煙防止条例の合憲性は、健康増進法との間に矛盾抵触があるから判断しますが、私が健康増進法を管轄する厚生労働省に直接確認したところ、「健康増進法はその名のおり国民の健康増進を目的としており、それぞれの普通地方公共団体が、住民の健康をより積極的に増進させるために、地域の実情に応じて罰則付きの受動喫煙防止条例を制定することも容認していると考えられている。健康増進法25条は全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、法律と条例が矛盾抵触するとは全く考えていない。」との回答を得ているのです。

(3) すでに神奈川県でも綿密に検討している

加えて、私が神奈川県で受動喫煙防止条例を制定した際には、全国初の条例ということもあり、合憲性について多くの法学者に検討を依頼し、総務省や厚生労働省とも綿密に調整を行いました。その際も、法学者からも総務省、厚生労働省からも違憲であるとの見解は出されていません。

(4) 法律の専門家の見解

また、本意見書の作成にあたっては、法律の専門家とも相談をしましたが、判例・多数説と異なる独自説 (少数説) をさも当然の解釈であるかのようには押し付けているのではとの疑念を出されました。

(5) 条例制定権の限界を超えていない

以上のような厚生労働省の見解や神奈川県の結果に鑑みれば、条

例制定権の限界を超えている可能性は極めて低いと断言できます。もちろん最終的な判断は司法に委ねられていますが、積極的に条例制定権の限界を持ち出して、条例制定が困難だと言ふことは明らかに不適切です。

4 結語

以上より、私は、受動喫煙防止条例についての座長案の見解は明らかに誤りであると考えています。

この点につき、貴検討会において、法学者の委員の先生が、上述の判例や通説について一切言及することなく、神奈川県や兵庫県の受動喫煙防止条例は条例制定権の限界を超えて赤信号を突っ走っているという趣旨の発言をし、法律学の専門家ではない委員の皆様をミスリードしていることについては、法律家の最も大切な素養の一つであるフェアネスの精神が欠如しているのではないかと憂慮せざるを得ません。

安念座長は、貴検討会において、「足して二で割る座長芸」とおっしゃったようですが、「足して二で割った」ものが最善となる保証はなく、むしろ最悪のものとなることの方が多いいのではないだろうか。タバコ問題については日本の状況だけを見ていては判断を誤ります。委員の皆様におかれましては、どうぞ WHO を先頭にして世界で推進されているタバコ規制の最新の状況や歴代オリパラ開催都市の取組をよくご研究頂き、都民の健康を守るために本当に必要なものは何か、オリパラ開催都市としてどのようなヘルス・レガシィを創り上げるべきか、という大きな視点から、「芸」ではなく「志」で結論を導いて頂きたいと切に希望しております。

以上

参議院議員・前神奈川県知事

松沢成文

資料2

WHO タバコ規制枠組条約（FCTC）発効10周年
タバコの煙のない社会を作る東京宣言
（無煙都市東京宣言）

来る2020年、国際都市東京で、56年ぶりの夏季オリンピック・パラリンピック競技大会が開催されます。日本の高度経済成長を象徴するイベントであった前回の東京オリンピックは、新幹線や高速道路の整備だけでなく、日本人の衛生意識やモラルの向上にも大きく寄与しました。下水道の整備により汚れた河川が甦り、ゴミのポイ捨てなどは影を潜め、手洗いが奨励されて赤痢などの感染症が減り、さらには、下げ止まっていた犯罪率も再び低下していきました。今の日本では「あたりまえ」のことばかりですが、これらはオリンピックという国家的イベントが日本にもたらした、世界に誇るべき正の遺産（レガシー）であり、私たちもその恩恵を享受しています。

では21世紀の東京オリンピックで、我々は次の世代に対し、どのような遺産を遺すことができるのでしょうか。

国立がんセンター疫学部長だった平山雄先生は1981年、世界で初めて、受動喫煙と肺がんとの関係を明らかにしました。彼の遺志を継ぐ世界中の研究者たちが、数え切れないほどの研究を積み重ね、能動喫煙が全ての臓器に害を及ぼすことに加え、受動喫煙の害も、前世紀のうちに科学的に揺るぎない事実となりました。これらの科学的根拠に基づいて世界保健機関（WHO）は、WHOとして初の国際条約であるタバコ規制枠組条約 Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)を起草し、世界中の国々が合意しました。日本も2004年、19番目の批准国として、包括的なタバコ規制により人々が健康に生きる権利を守ることを世界に対して約束したはずで

今年2015年は、その条約が発効して10年の節目にあたります。私たち医療専門職の役割は、医学という科学の恩恵を社会にしっかりと届け、一人でも多くの人の命を救い、健康を守ることにあります。私たちは、平山博士をはじめとする多くの科学者たちの正の遺産を受け継ぎ、未来を担う子どもたちを含むすべての人々がタバコの害を受けずに暮らせることが「あたりまえ」の社会を作らなくてはなりません。飲食店などの完全禁煙に多くの市民が賛成している今、機は熟しています。実効性ある受動喫煙の法的規制により顧客のみならず従業員の健康を守ることをはじめ、FCTCの完全実施への動きを加速させることが重要です。いのちを守ることの大切さを、次の世代に伝えて参りましょう。

私たち、日本禁煙推進医師・歯科医師連盟と学術総会参加者はここに、全医療専門職と市民社会を代表し、あらゆる人々がタバコの煙を浴びることなく健康的な毎日を過ごせる「空気のバリアフリー社会」を作ることを誓い、東京オリンピックの選手村予定地を臨むこの築地より、高らかに宣言致します。

2015年3月1日

第24回日本禁煙推進医師・歯科医師連盟学術総会参加者を代表して

大会長 齋藤 麗子

資料3

東京都への提言（座長とりまとめ案）

受動喫煙防止対策に関する委員及び関係団体等の意見は、いずれも貴重なものであり、多くの争点が明確にされたが、飲食店等の屋内施設への対応（禁煙あるいは分煙）及び条例制定の点では一致を見なかった。以上せず分かれたが、以下のとおりとりまとめ、それを踏まえ、東京都に対し、今後の受動喫煙防止対策について以下の提言を行うこととする。

1. 本検討会で議論している受動喫煙防止対策は、公衆衛生に関わる政策であり、この種の政策分野の通例として、現在までに疫学・公衆衛生学によって明らかにされている科学的根拠に則って議論すべきである。
2. 受動喫煙が有害であることは、科学的には一応確立された知見といえる。従って、必要かつ合理的な範囲で、国が受動喫煙について何らかの規制を行うことは正当化される。
3. 受動喫煙の害は普遍的なものであり、地域的な特性をもつとは考えにくいので、規制は国が行うことが望ましい。しかし、十分な対策が立てられていない間は、地方自治体が暫定的・過渡的に規制を行うことも正当化される可能性があるが、罰則付きの条例を制定することには、条例制定権の限界（憲法94条、地方自治法14条1項）の関係で困難が多いと考えられる。そして罰則規定のない条例の効果は期待できない。
4. ただし、受動喫煙と疾病との因果関係については、suggestive（示唆的）とするコホート研究が多く、今後の研究の進展によって新たな知見が得られる可能性もある。
5. 政府が個人のライフスタイルに介入することは、原則として許されないと考えるべきであるから、当人に有害な習慣であっても喫煙の自由はある。
6. 禁煙・分煙によって経営に影響を受ける事業者、特に中小・零細事業者の営業上の利益に配慮しなければならない。
7. 不特定多数が入り出る屋内において、そうした場所に来る、来ないは自由であるからといって、非喫煙者が受動喫煙を受忍すべきである、との議論は正当化

できない。子どもや妊産婦、受動喫煙環境下で働く従業員等を保護すべきである。

提言

- (1) 国に対して全国統一的な法律での規制を働きかけるとともに、現行のガイドラインに基づく対策を強化すること。ガイドラインでは禁煙が原則であるが、過渡的には分煙対策を推進し、事業者に対し実効性のある対策となるよう、財政的な支援を行うこと。
- (2) 受動喫煙に暴露されている未成年者や従業員を保護するための対策を講じること。そのために、従業員対策を行っている事例を幅広く収集し、普及啓発に活用すること。
- (3) (1) と (2) について、取組の工程表を提示すること。
- (4) 2020年オリンピック・パラリンピックに向けて、2018年までに国の動向やガイドラインに基づく対策の効果を踏まえ、条例化を見据えて受動喫煙防止対策を再検討すること。