

「たばこ規制枠組条約」第6回政府間交渉会議

2003年1月新議長案についての意見要旨

たばこ規制枠組条約国際NGO連合
FCA (Framework Convention Alliance)

< <http://www.fctc.org> >

仲野暢子(喫煙と健康女性会議代表 / 禁煙・分煙全国協議会副会長) 訳
< nobu-n@hi-ho.ne.jp >

1999年10月に「たばこ規制枠組条約(FCTC)」の交渉が始まって以来、現在までに1300万人を超える人々がたばこ関連疾病で死亡している。たばこ規制枠組条約(FCTC)は、たばこ製品に由来する疾病や死の恐るべき率を低減するため必要な提案について、国際的コンセンサスを形成するまたとない好機を提供した。

FCTC第6回最終政府間交渉は、各国政府にとって、国民の健康を真に守る条約の交渉をする最後の機会であり、またそれが対処しようとしている公衆衛生の破局に対する、バランスを保つ対応であり、無駄にはならない機会である。われわれは全メンバー国のコンセンサスを追求する議長の決定に敬意を払うが、とくに明らかな大多数の代表が厳しい条項を持った条約を支持している際に、コンセンサスを得るために、あまりに多くの譲歩をする危険も存在する。ごく少数のメンバー国の要求を満たす全会一致(コンセンサス)の条約は、公衆衛生を向上させるものではなく、誠実に交渉に参加してきた国々に害をなすことにもなる。

メンバー国はまた、貧弱な内容のFCTCは、国内でより強力な法規制を行う国に対して、たばこ産業からの強い反撃の援軍として用いられることにも留意しなければならない。それ故FCTCは上限ないし「理想」の基準であると誤解されない、強力なミニマム基準設定を図ることが重要である。条約内の義務が、より効果的な措置の制定や実施を妨げるようなことがあってはならない。なによりも、FCTCはたばこ対策の妨害になってはならない。条約が貧弱な規制策を安置したり、営利目的を公衆衛生に優先させるようなことがあってはならない

改訂版議長案

公衆衛生の観点から見て、改訂版議長案は後退した部分もあり、一方前進した部分もある。しかしなお、新議長案は前回交渉の際発言のあった大多数の代表の期待を反映しておらず、条約が対処しようとした問題のスケールにこたえてもいない。さらに新議長案には、意図しなかったとしても、条約の効果を著しくそぐ、かなりの弱点と脱落がある。顕著なものは広告についての文言で、ライトやマイルドなど誤解を招く言葉を禁止しなかったこと、当条約の決定を国際通商条約によって損なわれないよう、防護する文言を入れなかったことである。受動喫煙について不十分な条項も大きなトラブルのもととなる。漠然とした「たばこ煙からの保護」を求める条項は、「たばこ煙は曝露のレベルによらず深刻な害をもたらすので、たばこ煙を公共の場所から締め出さない限り、防護は効果的でない」という膨大なエビデンスと矛盾する。新議長案はまた、発展途上国の農民のためにならない、たばこ栽培への膨大な補助金に終止符を打つことができず、自動販売機に関する複雑で実施の難しい文言、免税販売禁止の期限設定の失敗を含んでいる。さらに全文を通して、義務付けの曖昧な点がある。改善を要するテキストのいくつかの領域を以下に記す。

宣伝広告 第13条

たばこ広告はたばこ関連病の主要なベクトルで、その排除を行えば、たばこ消費は実質低減し、21世紀において何百万人もの生命を救うことができる。1990年5月に世界保健総会は「直接、間接のたばこ広告およびスポンサ

ーシップ廃止を目標に、漸進的に制限する」との提案を満場一致で決議した。 悲しむべきことに、13 年経った(FCTCの集中的な交渉の3年を含む)今も、新議長案は第5回交渉会議の討議の成果を反映せず、コンセンサス主義に引きずられている。

第13条は、FCTCの交渉の全過程を通じて、広い範囲の代表から断固として主張された、大多数の意見を無視した点で、落胆させるものである。われわれは議長案が全員に受け入れられるものを目指した労は多とするが、広告全廃がエビデンスに裏付けられた最善の方法だという原則を維持しながら、憲法上の制約を持つ国にも対処するさらに創造的な文言が、メンバー国から今までに提案されている。しかし新議長案の文言では、第5回交渉で実質上の存在した広告全廃の合意が骨抜きにされている。

世界銀行などによるエビデンスが「広告「全廃」がたばこ消費低減に有効だ」としている時に、議長案は「制限」を是認することにより、広告全廃を事実上任意の選択に任せ、部分的な規制に墨付きを与える危険性がある。部分的規制は単にたばこ産業のマーケティング費用を、規制されない形の宣伝、広告に使う結果をまねく。さらに悪いことに、虚偽または誤解を招くたばこ広告も、規制だけになっている。当事国が「虚偽または誤解を招く」ことを証明、判断するとなれば、事実上無意味な非常に狭い規制を実施することになるだろう。国境を越えた広告に対する有効な規制も必要である。われわれは第13条を次のように変更することを提案する。

1) 13条は導入の部分に、部分的な広告規制は有効性が弱いことが明らかにされており、総合的な宣伝、広告禁止がたばこ消費抑制に有効であることを認識する旨の文を入れること。

同様の前文は6条、6条1項、7条、15条1項にも存在する。

改正提案「締約国は宣伝、広告が消費を増加させること、総合的な広告禁止がたばこ消費抑制に有効で重要な手段であること、また部分的な規制が消費抑制に効果が少ないことを認識する」。

2) 13条4項を修正すること。

国境を越えた広告の排除を議定書でなく、条約本体に入れること。国境を越えた広告規制は国際的協力を必要とする。国境を越えた広告の明瞭な定義と実施の期限も含まれる。(たとえば加入後3年)のように、その日までに除去することを示す。

たばこ包装と警告表示 第11条

たばこ包装と健康警告表示は消費者が買う物について知るー危険を警告され、製造会社に欺かれないーという基本的権利を支えるものとして重要である。新議長案は著しく改善されているが、なお「ライト、マイルド」など誤解を招く表現の使用に対処していない。さらに健康警告に特定の規制が必要である。

1) 修正11条1項a 誤解を招く用語「ライト、ロータール」について

この条項は既述のように、科学的に明白であるこれらの用語を、多くの国、とくに開発途上国が規制し、取り締まる際、それらが虚偽、誤解を招く、または欺瞞的であることを自身で裁定するという、困難な重荷を背負わせることになる。この条項の包括的な修正は以下に述べるものとする。

- (i) “low tar”, “light”, “ultra light”, “mild” または Annex X に規定される同様の言葉は、たばこ製品のどの大きさの包装にも使ってはならない。
- (ii) 文章、名称、トレードマーク、または画像その他によって、特定のたばこ製品が他のものよりも害が少ないことを示唆してはならない。
- (iii) (ii)における例外は、所管官庁がその使用を明確に許可した場合のみとする。

2) 11条1項c は以下3様に変更すること

a) **警告表示の大きさを50%にすること**

警告表示の総体的な効果はサイズの大きさによって増強される。第5回会議において、30%ではなく、50%が大多数に支持された。さらに警告表示は(議長案が示唆する)“principle display area”でなく、“principle display surfaces”の50%とすること。前者では包装の前面だけと解釈される恐れがあり、後者の包装「表面全体」をとるべきである。

b) 喫煙を思いとどまらせるために使われる文言のタイプに、国による多様性をもたせるために

11条1項c「健康警告または他の必須文言」と修正すること

議長案条項は必須健康警告が「たばこ使用の有害効果」を書くこととしているが、それだけでは限定されるので、削除すること。健康警告以外の文言が除外されているだけでなく、議長案はたばこ煙への曝露の害を包括していない。

c) **11条1項cをローテ - ションされる文言の一部(全部である必要はない)に**

絵または写真をつけるよう修正すること。

絵の使用は警告表示の効果を高める上で非常に重要である。とくに識字率の低い国において、または喫煙者が文章だけの警告に慣れていた場所では効果的である。

3) **内容成分および排出物に関して11条2項を修正すること**

包装上に成分および排出物に関する情報の記載を義務付ける。既述のように、本条項で包装上にたばこ製品の内容成分および排出物情報の記載を求める。本条項がFCTC中に含まれることにより、加盟国がタール、ニコチン、おそらくその他の物質も含有量記載を促進することになる。消費者に重大な誤解を招く欠陥を持つISOテスト方法を、多くの国々は選択しなくなるだろう。この文言では、成分や排出物がある製品を他のものよりも安全に変えることはないという大切な情報を強調すべきである。

貿易

われわれは以前の案であった‘FCTCを他のすべての国際的な協定等の下位におく3項目(2条3項、4条5項、15条2項)’が削除されたことを歓迎する。これらの条項の削除は、公衆衛生の保護を経済的な利益よりも優先させる条約を確保するための、第一歩である。しかしなおこの案は、第5回交渉における大多数の国の意見‘公衆衛生がたばこ産業の通商上の利益に比して、より重要であることを明記すべきである’を反映していない。

健康上の観点から正当とされる重要な方策、例えば大きな警告表示、ライト・ロータールといった誤解を招く表現の禁止などが、現在たばこ産業による法律上の攻撃にさらされている。他の条約に対するこの条約の関係性の問題について沈黙を守るとは、FCTCがたばこ産業側の弁護士に存分に利用されかねない曖昧さを、不必要に作り出す。FCTCがその範疇の諸問題を管理し、他の協定等もFCTCと一貫性を持った形で解釈されるべきであると当事国は意図することを明記し、この条約を、法律上の駆け引きから保護すべきである。われわれは、次のような修正を提案する。

- 1) 他国によるたばこ規制政策阻害を防止するため“**非干渉(介入)条項**”を含むよう**修正**すること。たばこ規制政策について、その有効性の科学的確証がなくても、当事国がそれを導入する権利を有することを明記すること。
- 2) **2条1項** “国際法に従い、人類の健康をよりいっそう守る”という**紛らわしい要件を削除**すること。この文脈に置いては、こうした条件は不必要であり、誤解を生むだけである。国際法を従わない政策は常に法律的な攻撃の対象となり、その事実をあらためて証明する要もなく、最初の文言は不要である。また、2番目の文言は、たばこ規制政策はFCTCのたばこ規制定義により、公衆衛生上の目的を持つものに限られているので、不要である。

たばこの密輸及び非合法貿易 - 第15条

たばこ製品の非合法貿易は、政府に対して250億ドルの超過コストを負わせ、安価なたばこを入手可能にすることで健康被害に寄与し、たばこ税制をむしばむ。さらにマネーロンダリング、麻薬取引、組織犯罪、テロリズムを助長する。この問題は完全に国境を越えている。現在たばこ製造業者や卸売業者は、密輸を回避する動機を持ち合わせていない。一方彼らは経済的、政治的な利益のために密輸を促進する強い動機を持っている。

第5回交渉で合意に至ったテキストでは、ほぼコンセンサスが形成されていると見られる。

このテキストは、潜在的に強い、しかし非常に概括的な性質のコミットメントを含んでいる。議定書の策定がこのコミットメントを、具体的で、意味があり、かつ多様な国において互換性のあるものとするだろう。議定書では、適用される最低限の規制、使うべき文言を、具体的に示し、非合法貿易に対応する各国間の相互扶助と協力に対する論点を示す。議定書のための交渉は遅滞なく始められ、2003年5月の世界保健総会における条約採択によって政治的な推進力を与えられるべきである。

結論

強い条約を望む国は、あまりに弱いコンセンサスへの参加を拒否すべきである。意味ある強力な条約に到達すべく尽力した人たちが、条約の内容をそれ以下に沈ませないとする下限に、コンセンサスを求める努力は従わなくてはならない。強く、かつ、意味あるFCTCを望む多くの進歩的な国々は、彼らの望む条約を確保し、実施するために、多数派の数の力を行使する準備をしておくべきである。FCAは来る2月に、公衆衛生を守るエビデンスに基づいたFCTCを形成するため、メンバー国および議長とともに、力を尽くすときを、楽しみにしている。

ノート

=====

FCAは現在70カ国180団体からなる。全メンバー団体のリストは、<http://www.fctc.org/mlist.shtml>。を参照のこと。

たばこ規制枠組条約国際NGO同盟は(FCA)は、FCTC交渉の開始以来、エビデンスに裏付けられ、公衆衛生を守る、強力で効果的なFCTCの形成に向けて、政府代表委員といっしょに働いてきた。この議長案ブリーフィングは、個々のテキストにそった提案(通商、包装と警告表示、広告宣伝、密輸)との関連で読むことができる。

<http://www.fctc.org/jointstatements.shtml>

(WHA43.16). <http://www5.who.int/tobacco/page.cfm?tld=43>

最新の研究に基づいて、世界銀行は「広告および販売促進の禁止は、すべてのメディアをカバーし、ブランドネーム、ロゴも対象に、総合的である場合にのみ効果的であることが証明されている」と結論を下した。政府がもし1-2種のメディアについて広告禁止をしても、タバコ産業は広告費を規制のない方にシフトするだけなので、全体の消費については効果がない」。(世界銀行「たばこ流行の抑制」1999)

EU指令はすでに主たる表面の前後に、縁取りを含めて最小限45%ずつの警告表示を義務付けている。

たとえばある文化圏では、喫煙と宗教に関するメッセージがとくに効果的な場合もあり、多くの国では、健康以外に喫煙費用の高さについての文言(「禁煙して貯金しよう」など)が、ローテーションの一部として効果的な場合もある。

以下のような文言に変えることもできる。「締約国は何びとも次の行為をさせないよう、あらゆる方策をとることに同意する。 a)他国が計画または実行しようとするタバコ規制策を除去、弱体化または損なうこと。 b)たばこ製品の輸出や喫煙の勧誘を他国で行うこと。」 FCAはさらに、その効果について十分な科学的確証が得られていないという理由で、あるたばこ対策を延期させたり、他の国が実施するたばこ対策を攻撃したりしないよう、勧告する。このアプローチは多くの多国間環境協定(Rio Declaration on Environment and Development, the Cartagena Protocol on Biosafety and others など)に組み入れられている。詳細は http://www.fctc.org/INB3brief_trade.pdf。