

## 《報告》

## 科学的見地から—政策のために：ドイツがん研究センター、ハイデルベルク 飲食店業における非喫煙者保護の 「スペインモデル」：失敗した手法のモデル

Nick K. Schneider, Dr. Martina Pötschke-Langer

(翻訳：望月友美子<sup>1</sup>、協力：松崎道幸<sup>2</sup>)

<sup>1</sup> 国立がんセンター研究所、<sup>2</sup> 深川市立病院

### 背景

2007年8月から、ドイツの連邦州では受動喫煙の危険からの保護に関する法律が徐々に施行されており、そこには飲食店業における健康保護も含まれている。連邦州の大半は、規模の大きい飲食店に対して、構造的に分離された隣接する室での喫煙を許可する道を開いている。飲食スペースが1つしかない小規模店の所有者は、この例外規定により不利な扱いを受けていると感じており、大きな売上損失が生じるだろうと主張していた。

タバコロビストおよびドイツホテル飲食店連盟は、ドイツ州法に対する適切な代案として、飲食店業における非喫煙者保護の「スペインモデル」を提唱している<sup>2, 6, 14, 15, 26</sup>。それによれば、規模の小さい飲食店の所有者は店を喫煙可能にするか禁煙にするかを自分で選んで表示できるようにするものである。この主張にはいくつかの他の組織やロビスト団体および政界の一部が賛同している<sup>5, 17, 23, 34</sup>。連邦憲法裁判所および複数の州憲法裁判所における飲食店店主らの違憲訴訟でも、「選択の自由」と「表示の義務化」が主張されている。

ただし、「スペインモデル」が非喫煙者保護にどれほど有効なのかについては、上記のいずれの主張でも示されていない。これに関する専門家の意見と実態について概説する。

### 2006年の反タバコ法

スペイン政府は、2005年の終わりに能動喫煙および受動喫煙の危険に関する最新の研究結果に基づいて作られた包括的な反タバコ法を可決した。この法律は2006年1月1日に施行されたが、その内容にはタバコ製品に関する宣伝および販売の広範囲に及ぶ制限のほか、公共施設、交通機関および屋内の職場の禁煙も含まれている<sup>27</sup>。しかしながら、飲食店の従業員にはこの法律が適用されるが、飲食店業の顧客はこの法律の適用を免除されるとされた。この飲食店業の特別な処遇は、タバコロビーおよびスペイン飲食店連盟の側の抗議によって引き出されたものである<sup>13, 24, 29</sup>。

スペインのどの飲食店に例外規定が適用されるかは、その店の大きさによる<sup>27</sup>。店の大きさは、客が使用できる有効面積に従って規定され、調理場、カウンター室、倉庫、事務室などはそこに含まれない。このようにして規定された有効面積が100 m<sup>2</sup>以下の場合、所有者は自分の店を喫煙飲食店、または非喫煙飲食店に指定することができる。小規模飲食店に対する唯一の義務は、表示の義務であり、飲食スペースでの喫煙が許されるかどうかを店の外側から識別できなければならない。

これに対して、飲食店の有効面積が100 m<sup>2</sup>以上の場合、1つの独立した部屋のみで喫煙することが許される。喫煙室の設置については、次のような厳格な義務が課せられている。

- 客が使用できる有効面積の最大30%を喫煙室にすることが許される
- 喫煙室は非喫煙者のための通路であってはならない
- 喫煙室は独立した換気装置を備えていなければならない
- 子供や18歳未満の青少年の喫煙室への立入は禁止される

### 連絡先

Dr. Martina Pötschke-Langer  
がん予防担当部門およびタバコ規制に関する  
WHO協力センター  
Im Neuenheimer Feld 280  
69120 Heidelberg  
FAX: 06221-423020  
e-mail: who-cc@dkfz.de  
受付日2010年2月18日 採用日2010年2月18日

これに対して、乳幼児を喫煙飲食店に連れて行くことは禁止されていない<sup>4)</sup>。

「スペインモデル」の大きな欠点は、店の大きさによって飲食店を分類した点である。小規模店がドアにステッカーを貼って喫煙飲食店であることを表示すればよいだけなのに対して、大規模店は喫煙客が他店にとられないよう、費用のかかる改築や投資をしなければならぬ。

## 国の特別規定

小規模飲食店と大規模飲食店の扱いが平等でないことに加えて、補足的な特別規定が多いことも「スペインモデル」を分かりにくくし、その実施を困難にしている<sup>27)</sup>。このような「例外の中の例外」には次の項目が含まれる。

### ○食品を製造および販売する飲食店

食品を自ら製造および販売すると同時に飲食店業としての提供も行っているパン屋、肉屋およびその他の店では、この例外規定は効力を失い、喫煙は原則的に禁止されている。

### ○ショッピングセンター内の飲食店

ショッピングセンター内部の小規模店を喫煙飲食店に指定することはできない。これに対してショッピングセンター内の大規模飲食店は、喫煙室の設置が許されている。

### ○多目的複合施設内の飲食店

飲食店が空港、駅、映画館、劇場などの多目的に使用される複合施設の中にある場合、喫煙区域の広さは個々の営業区域内の独占的な有効面積に基づいて算出される。複合施設内に教育施設または全面的禁煙の施設に該当する他の施設がある場合、飲食店内も禁煙である。建物のタイプによるこの区別もまた、今日まで混乱の原因になっている<sup>33)</sup>。

「スペインモデル」とは、一般人にはほとんど理解できない、混乱を導く多くの例外と特定の種類の飲食店に関する補足的な特別規定の山を指し示す言葉である。

## 地域の特別規定

自治権をもつスペインの19の都市と地域は、反タバコ法を地域の实情に合わせて実施する責任をもっている。そのため各地方政府は独自の実施規定を作ったが、そうでなくてもすでに複雑な「スペインモデル」

がこれによりさらに複雑になっている。そのいくつかの例をここに挙げる。

### ○店舗規模指令に関する地域の例外

バレアレス諸島ではその規模にかかわらずすべての飲食店が、喫煙区域を設けるか喫煙店と表示することができる<sup>32)</sup>。

### ○分離された部屋 (separate rooms) 規定における地域的例外

カスティリヤ・イ・レオン、マドリード、バレンシアなどでは換気装置または他の「非喫煙区域の煙による汚染を防ぐための手段」がある場合、大規模飲食店の喫煙区域は構造的に分離されていなくてもよい<sup>8,9,10)</sup>。

### ○オフィスビルおよび他の職場における禁煙に関する地域的例外

職場での全面的禁煙の例外として、マドリードおよびラ・リオハでは客用面積が100 m<sup>2</sup>以上の従業員食堂に喫煙区域を設けることが許されている。カスティリヤ・イ・レオンでは、小規模な従業員食堂を喫煙飲食店として営業することができる<sup>8~9,11)</sup>。

スペインの連邦構造と反タバコ法の実施に関する地域権限行使の結果、飲食店業における非喫煙者保護に関して数え切れないほどのばらつきが生まれてしまった。

## 実施の現状

2007年5月に、つまりスペインで反タバコ法が施行されて1年以上が経過してから、消費者保護団体のOCUは約1,000の施設において禁煙法の遵守度をチェックした<sup>30)</sup>。飲食店業の範囲内での現地検査の結果、「スペインモデル」がどのような結果をもたらしたかがわかった。喫煙を禁止していたのは小規模店の10軒に1軒にすぎなかった。スペインにある約30万の飲食店のうち80%が有効面積100 m<sup>2</sup>以内の飲食店に該当すると推定されていたのであるから、とんでもない事態である。

また大規模飲食店の大半でも、OCU調査によれば効果的な非喫煙者保護がなされていなかった。チェックを受けた大規模店の85%で喫煙室が法律で認められている面積より大きく、事例の37%で喫煙室の分離方法が法に違反していた。喫煙区域と非喫煙区域の区別がひもや卓上表示プレートだけであることも珍しくなかった。

義務の遵守に必要な準備対策を講じるために、立法機関は飲食店経営者に8か月の移行期間を与えているのであるから、違反が多いことは注目に値する。実際には大規模店の多くの所有者は、この期間を、有効面積を狡猾に減らしたり、飲食店の2店への分割により義務を回避することに費やした<sup>3,35)</sup>。

現実には、小規模店のための選択の自由は、実際には大多数の飲食店で引き続き喫煙が行われるという結果に終わった。大規模店は、競争で不利になることを恐れて、非喫煙者保護よりも、禁煙法の骨抜きに走った。

### 監視とペナルティ

この反タバコ法には、違反した場合には高額な罰金が課されるという条文がある。最高で施設の経営者は10,000ユーロ、喫煙者は600ユーロの罰金を支払わなければならない。それにもかかわらず現行の規定に対する違反は、スペインの飲食店業において今日まで日常茶飯事となっている。監督と制裁を担当する地方政府の監督義務の実施状況については地域により大きく異なっているが、大抵の場合かなりいい加減である<sup>30)</sup>。カタロニア地方では2006年に10,000件近い査察が実施されたのに対して、アンダルシア地方での査察件数は約1,000件にとどまっている。各自の権限について州政府と市当局の合意が得られていないために、現在全く監督が行われておらず、届いた苦情も処理されていない地域もある<sup>20)</sup>。喫煙防止国内委員会(CNPT)の現在の見積もりによると、スペイン全体で2年以内に実行された制裁は1,000件に届いていない<sup>18)</sup>。

飲食店経営者と客は、法律を破っても罰せられない現状に慣れてしまった。OCU調査によれば、小規模飲食店の所有者の21%が法律で定められた「喫煙可」のステッカーをドアの外側に貼る手間さえ惜しんでいた<sup>30)</sup>。若者向けディスコで現行の全面的禁煙がどの程度まで遵守されているかを他の消費者保護団体が調査したところ、60%の店が法律に違反していることが確認された<sup>12)</sup>。初めは禁煙だった多くの飲食店のテーブルに今日では再び灰皿が置かれており、いくつかの病院の従業員食堂でさえ再び喫煙が行われている。

「スペインモデル」の規則は効果的に施行されておらず、罰金も徴収されていない。経営者も喫煙者も、飲食店業における非喫煙者保護の必要性についていまだに真剣に受け止めていない。

### 飲食店業従業員の状況

反タバコ法が施行されて1年が経過しても、飲食店では発がん性の粒子状物質による呼吸空気汚染についてほとんど変化が見られていない。このことは自治権のある8つの地域において測定により証明されている<sup>1)</sup>。完全な禁煙が行われている数少ない小規模店では受動喫煙量が94%減少したのに対して、大規模飲食店では喫煙室の分離に関する厳格な規定があるにもかかわらず大きな変化は確認されていない。それどころか多くの施設、特にバブやディスコでは非喫煙者保護法の導入後、受動喫煙量が明らかに増加した。一見矛盾しているように思われるこの現象は、職場での禁煙に起因すると考えられる。自分の職場でもはや喫煙できなくなった多くのスペイン人は、昼休みや終業後に飲食店でその埋め合わせをしている。

今日では多くのウエーターやカウンター係が以前にも増してタバコの煙による汚染にさらされているが、彼ら自身はもはや飲食店でタバコを吸うことが許されていない。なぜなら飲食店従業員にも職場での禁煙が正式に適用されるからである。妊婦のためのお粗末な労働者保護対策も「スペインモデル」における多くの矛盾の1つである。妊娠中および授乳中の女性が以前は禁煙環境のみで働くことが許されていたのに対して、雇い主が彼女らに喫煙飲食店または喫煙室で給仕させようとした場合、今日ではもはやそれに逆らうことができない<sup>31)</sup>。

「スペインモデル」の一番の被害者は飲食店業の従業員である。職場を失わないためには、彼らは保護されることなく受動喫煙の危険にさらされることを選ばざるを得ないからである。

### 「スペイン的解決法」—時代遅れの典型

健康問題の専門家および現場の状況を知る人々は、「スペインモデル」の結果を「混乱状態」と見なしている<sup>33)</sup>。飲食店業における非喫煙者保護のための新たな法的措置に関する議論は今なお続けられている。

- 世論調査によれば、スペイン人の多くが飲食店業における全面的禁煙を望んでいる<sup>7,22)</sup>。
- 大規模飲食店の所有者は、今の法律が引き起こしたみっともない不当競争を是正するために、一切の例外を認めない公平な規制を作ることに同意している<sup>25)</sup>。
- 非喫煙者保護に関するEU規模の比較研究において、スペインは、バーやレストランに関する法

律に強制力がなく、実効もないと批判されている<sup>28)</sup>。

○スペインのベルナット・ソリア保健大臣はすでに2007年に、飲食店業における喫煙制限の強化に賛成の意思を表明している<sup>19,21)</sup>。

「スペインモデル」は受動喫煙問題の解決策ではなく、飲食店業における非喫煙者保護の改善と公正な競争条件に関する、はてしない論のきっかけになった。

## 結論

2006年初めからスペインで実施された飲食店業における非喫煙者保護のモデルは実際には次のような深刻な現実的問題をもたらした。

- 例外規定による非喫煙者保護の広範囲に及ぶ空洞化
- 大規模飲食店の負担になる激しい不当競争
- 効果的な査察と処罰が実施されないことによる客と飲食店経営者の順法意識欠如
- 地域格差の増大(「つぎはぎだらけの法律」)
- 飲食店業における従業員の健康危険の増大
- 喫煙者と非喫煙者の間の社会的対立の継続

「スペインモデル」の多くの問題については、タバコロビーの発表の中では語られていない。したがって、たとえばルームツマ社のインターネットサイト「喫煙者に対する寛容」には次のように書かれている。「スペインでは今やあらゆる人(ただしそれは喫煙者に限られるが)を本当に満足させる解決策が見出された」<sup>26)</sup>。

「スペインモデル」に対する代案は「アイルランドの解決策」である<sup>16)</sup>。アイルランドは、飲食店業におけ

る全国一律の例外のない禁煙措置が、健康保護と経済的機会均等という2つの要求の調和にふさわしいことを実践によって証明したのである。

## 奥付

©2008年ドイツがん研究センター、ハイデルベルク  
著者：

Nick K. Schneider, Dr. Martina Pötschke-Langer

文責：

Dr. Martina Pötschke-Langer

がん予防担当部門およびタバコ規制に関するWHO協力センター

Im Neuenheimer Feld 280

69120 Heidelberg

Fax : 06221-423020, e-mail : who-cc@dkfz.de

引用：

ドイツがん研究センター(発行)、飲食店業における非喫煙者保護の「スペインモデル」：失敗の結果(ハイデルベルク、2008年)

本出版物および証拠文献は、インターネットで次のアドレスから呼び出すことができる：[www.tabakkontrolle.de](http://www.tabakkontrolle.de)

追記：

この論文はスペインの状況を解明したものである。ちなみに、ドイツにおける受動喫煙の法的規制の現状については、禁煙会誌第4巻第2号69ページに詳しく述べられているので、参照されたい(松崎)。