

矛盾と利益相反

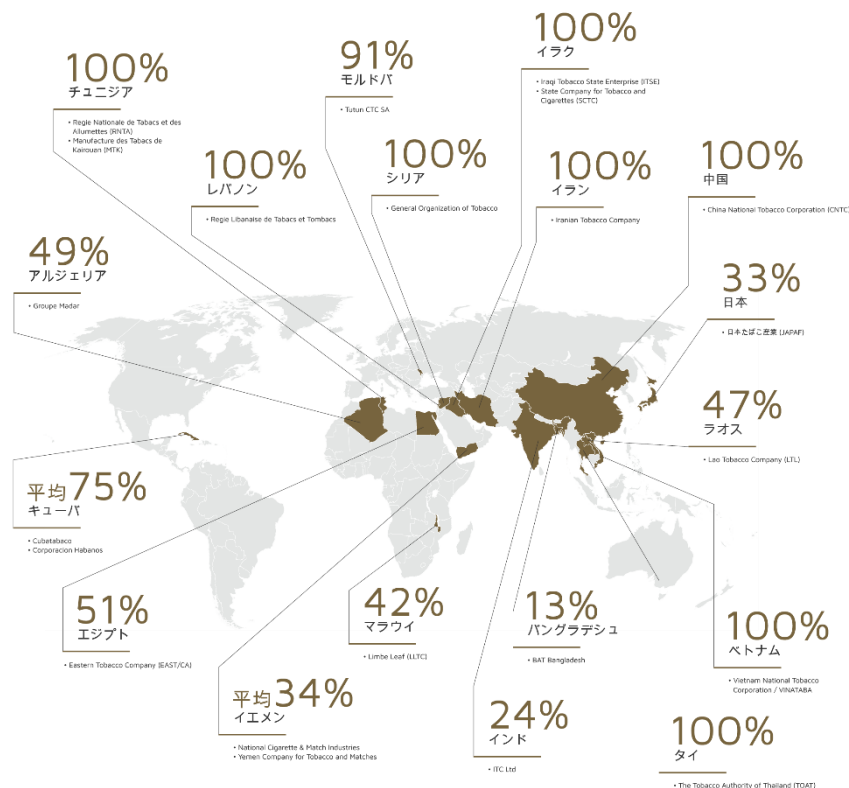
たばこ会社への国の出資と たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約(WHO FCTC)

概要¹

たばこ製品が原因で毎年 800 万人が死亡しています。たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約 (FCTC) は、喫煙蔓延と戦うグローバルな取り組みを先頭に立って進めています。2005 年に発効したこの条約は、たばこの広告、販売促進、スポンサー活動、不正貿易などの問題に取り組むことで、現在および将来の世代の健康、社会、環境、経済がたばこ消費と受動喫煙による著しい被害を受けないよう保護することを目的としています。

FCTC は 182 か国が締結した、まさに国際条約です。しかし、目的は称賛に値するものの、その影響力には疑念がもたれます。事実、2000 年から 2019 年の間に、世界全体のたばこの使用は年間 0.25%未滿しか減少していません。この低調な結果は、FCTC の締結国でもある 8 つの国(中国、イラン、イラク、レバノン、シリア、タイ、チュニジア、ベトナム)が世界のたばこ産業の約 50%を占めているという事実がもたらした可能性があることを、政策立案者は検討すべきです。

この割合の大部分を、世界のたばこ市場の 44%のシェアを有する世界最大のたばこ会社、China National Tobacco Corporation が占めています。しかし現在、政府が少なくとも 1 社のたばこ会社に 10%以上の出資を行っている国は世界で 18 か国あります。この 18 か国のうち、マラウイを除く 17 か国が FCTC の締結国です。



¹ 報告書の全文: <https://www.smokefreeworld.org/wp-content/uploads/2020/09/Contradictions-and-Conflicts.pdf>

これらはいくぶん多様な国々です。重要な共通項は、地理、歴史、あるいはイデオロギーのいずれの点でも見当たりません。また、たばこ会社への多額の出資を行っていない国と比較した場合も、保健政策や疾病負荷データに関して明確な相違はありません。

「矛盾と利益相反」に関する報告書は、FCTC の要件、各国の報告書やその他データの分析に基づき、以下のように結論付けています。

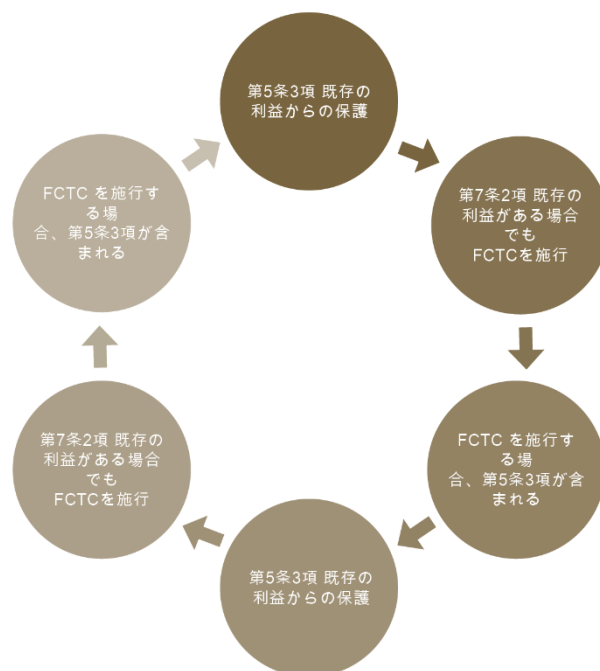
- FCTC には矛盾が内在している。これは、FCTC が国営のたばこ会社の利益に配慮しようとしているからである。
- FCTC に真剣に取り組んでいる政府は、たばこに関する権益がある場合、基本的に利益相反の問題を抱えている。

FCTC は、条約の目的に沿わない国の加盟も認めています。その結果、よくある利益相反の状況が生じます。一部の国ではたばこ産業と戦う取り組みを行っていないながら、出資者としてたばこ産業の一部となり利益を得ている国もあります。この矛盾は、FCTC の目的からすると論理の問題です。麻薬密売を禁止する国際条約が、一部の国の機関に対して、その条約自体が抑制に努めている行動への関与を認めるようなものです。WHO はこの矛盾に気づいているはずですが、矛盾ではないような態度をとり、条約を管理しようとしています。おそらく意図的ではないでしょうが、この点が WHO の大手たばこ会社への対応に影響を及ぼしています。例えば、WHO はグローバルな喫煙蔓延に関する 2019 年の報告書で、世界最大のたばこ会社 (China National Tobacco Corporation) には一度も触れていないのに、Philip Morris International や British American Tobacco などの企業については 20 回以上も言及しています。

利益相反は倫理の問題です。自分が支持している事柄に反対するよう求める条約に調印することは、違法ではありませんが、倫理に反します。FCTC の第 5 条 3 項では、このように述べられています。「締結国は、たばこ規制に関する公衆衛生政策の策定と実施にあたり、国内法に従って、これらの政策をたばこ産業の商業上およびその他の既存の利益から保護するために行動しなくてはならない」。

第 5 条 3 項は、FCTC 締結国と、たばこ産業の商業上およびその他の既存の利益を、非常に明確に区別しています。そのねらいは一方を他方から保護することであり、この文言によって二者の重複(つまり、FCTC 締結国がたばこ産業の商業上およびその他の既存の利益も有すること)に対応することは不可能であるように思われます。しかし、第 5 条 3 項施行ガイドライン(第 7 条 2 項)では次のように述べられています。「国営たばこ産業を持たない締結国は、たばこ産業および関連事業に投資すべきではない。国営たばこ産業を有する締結国は、たばこ産業への投資によって、たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約の完全な施行が阻止されないよう努めるべきである」。

この欠点のある論理は、「circulus in demonstrandum」(循環論法)と呼ばれる古典的な誤謬の一例です。第 5 条 3 項は締結国に対し、たばこ産業の商業上および既存の利益から自国の政策を保護するよう求めています。しかし、締結国に国営たばこ産業という形で既存の利益がある場合でも、ガイドラインの第 7 条 2 項では FCTC の完全な施行を求めています。ところが、FCTC を完全に施行するためには、そのような締結国はたばこ産業の商業上および既存の利益から政策を保護しなくてはなりません。つまり、たばこに産業に投資できないことになるのです。



FCTC 自体が今後変更されることは不可能ではありませんが、その可能性は低いでしょう。したがって、文書そのものの矛盾を浮き彫りにすることは興味深くはありますが、さほど有益ではなりません。もっと重要な疑問は、国はたばこに出資すべきなのかという点です。この疑問の答えは、次の 2 つの問いへの回答によって決まります。

- 政府にとって、たばこ会社を所有することは商業的に意味があるのか？(ビジネスケース)
- 倫理的な観点から、政府にとってたばこ会社を所有することは容認できるか？(モラルケース)

ビジネスケースについて判断するには、複雑な計算が必要です。大まかに言えば、経済的メリット(収益、税収、雇用創出など)をたばこ製品による健康問題と比較検討する必要があります。メリットは簡単に定量化できますが、健康問題はそうはいきません。公衆衛生に関する出費は簡単に見積もることができますが、失われたり短くなったりした生命の価値の評価はより複雑です。代表的な倫理ケーススタディであるフォード社の「ピント」が好例です。1970 年代初頭、Ford Motor Company は、「フォードピント」の設計上の欠陥に対処すべきか否かの判断を迫られ、対処した場合としなかった場合のメリットと問題を比較しようと、人間 1 人の生命を 200,725 ドルとして計算しました。この計算に基づき、同社は欠陥に対処しないことを決定しました。なぜなら、自社の計算によると、失われた生命の値段は欠陥の是正に要する費用よりも低かったからです。これが倫理的な意思決定を行う方法でないことは明らかであり、この決定はフォード社を悩ませることになりました。同社は、50 件以上の訴訟を提起され、裁判所によって命じられた懲罰的損害賠償に加え、リコールと車両の改良を行わなければなりませんでした。

ビジネスケースでは、同じ基準での比較が困難であることから、決定的な結論でないように思われる場合があります。しかし、倫理的な観点からは、政府によるたばこ会社への出資が望ましくないことは明確であるようです。特に、FCTC 締結国の場合はそうです。政府はたばこ産業に投資することで、すべての適法な産業の中でおそらく最も倫理的評判が悪い産業に加担したことになります。しかし、厄介な問題がもう 1 つあります。倫理的な問題を認識する国にとって最も簡単な出口は、自分たちの利益を民営化することでしょう。これは、単純に会社は閉鎖できないだろうし、失業や減収といった多くの望ましくない結果も生じるだろうという仮定に基づくものです。一方で、国営のたばこ会社を民営化すれば、民営化に関するグローバルなトレンドからすると、「業績が上がる」ことにより、これまで以上の被害を引き起こすという意図せぬ結果を生むかもしれません。

ハームリダクションにより、政府にはひとつの興味深い選択肢が生まれます。FCTC の発足時、ハームリダクションの対象は開発途上地域で、ニコチンパッチとスヌースが主な選択肢でした。今日ではより多くの電子的ニコチン供給機器(電子たばこなど)が利用可能で、調査によれば、これらの製品により、喫煙に関連する被害を最大 95%も軽減できると推定されています。国営企業の大きな長所のひとつは、政府が貪欲な株主の短期的な期待にしばられないことです。国営企業には、長期的な視野で公共の利益を考慮した意思決定を行う余裕があります。たばこに関しては予想外な考えに思えるかもしれませんが、国営企業は、従来の多国籍企業よりも、もっと B コーポレーションや非営利組織のやり方に倣う余地があります。

国営たばこ産業の利益を有する政府が進み得る今後の進路は、いずれも複雑でジレンマを伴うものです。国営たばこ会社の有無に関係なく、すべての政府がたばこを規制する責任を負っていることを強調する必要があります。こうしてより広範な国々が責任を負うことで、最終的には、たばこの規制に非常に大きな影響が生じます。政府がたばこ使用は終盤を迎えているという考えを確信を持って支持できれば、想定できるどの進路からも利益を得られるでしょう。これらのうち 3 つは「現状維持」、「脱出」、「ギアチェンジ」と言われます。

現状維持

政府は、自信を持って現状を維持するために、現在の立場がビジネスケースとモラルケースの両方の点において正当であると確信する必要があります。FCTC が自国が取り組むはずの問題の一部であるという矛盾に悩むことがあってはいけません。時代遅れのファイアウォールモデル、つまり異なる政府部門(公衆衛生、公営企業)が独立して業務を行い、互いに干渉しないことは可能だとする考え方を維持する必要があります。このアプローチは、統合思考や統合報告に関してはグローバルなトレンドに逆行するものです。「現状維持」は、単に何もしないと何も決めないということではなく、熟慮の上の選択と見なされるべきであることに重点を置く必要があります。

脱出

この進路では、政府は、たばこ産業において既存の利益を有することが適切でないことを受け入れます。したがって、国営のたばこ会社を民営化し、利益相反という重荷を背負うことなく、たばこ産業の規制を継続します。この進路における当面のリスクは、たばこ会社が従来の財政措置に関して業績を向上させる可能性があり、より大きな被害を引き起こすということです。国がたばこ産業から完全に撤退することはできないことは、一般に認められています。国は常に課税によってたばこ産業から収入を得ているため、そのことが規制の方法に影響を及ぼす可能性があります。

ギアチェンジ

可能性から言って、これが最も現実的な選択肢です。この進路には、既存の利益相反の認識と、それを管理するという確約を伴います。利益相反について透明性を保ち、利益相反を回避するのではなく管理することは、健全なガバナンスという観点から見て容認可能な戦略です。たばこ会社の所有者である国は、短期的な財務業績を考慮する必要がない意思決定を行うことができます。より従来のなたばこ規制に関する政策と介入を実施しつつ、被害が軽減された製品に注力するなど、より革新的になることで、たばこ産業の変革に資する可能性を持っています。

万能な選択肢はありません。さまざまな進路があるということは、個々の政府が自国の特定の事情に基づいて意思決定を行い、うまくいけば最も重要なステークホルダー（関係する他の投資家、消費者、ロビー団体、業界団体など）と協議し合意することを示すものです。

たばこ産業は、業績が低迷する腐敗した産業です。たばこ産業への出資の理由を問わず、政府は国営企業を有することで加担したことになります。たばこ産業を変革するチャンスは十分あります。政府は、この過程において中心的な役割を担う必要があるでしょう。国営たばこ会社を有することの見直しは、最初の重要な一歩となるでしょう。

参考

世界保健機関(2003)。たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約。

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=1640F6E6B532D4959D5D6CD5A1112317?sequence=1>

世界保健機関(2019)。WHOの喫煙蔓延についての報告書。

<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326043/9789241516204-eng.pdf?ua=1>

たばこの規制に関する公衆衛生政策の商業上およびその他のたばこ産業の既存の利益からの保護についての、たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約の第5条3項の施行ガイダンス。

https://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf