

ウルグアイの選択

—大麻禁止から規制管理への転換—

坂本 有紀

2013年、ウルグアイで大麻規制管理法案が可決し、世界初となる大麻の栽培、生産、販売及び消費を含む全面的な合法化が決定した¹。同合法化に至った経緯、大麻解禁の内容、成果及び課題について述べた後、国際的な大麻合法化の議論および日本に与える影響について考察したい。

背景

ウルグアイは、社会また政治的に安定した南米で最も治安の良い国の一つであるが、大麻規制管理法案が審議されるに至った背景には、薬物関連の事件や密売組織の拡大に対する懸念の高まりがあった。政府は、これまでの抑制的薬物政策では薬物使用者は減どころか増加の一途を辿っており、さらに密売組織に多大な利益を与える結果を生んだとし、犯罪抑止策として大麻合法化の必要性を訴えた²。

ウルグアイの成人（厳密には15～64歳の特定年齢層）の約15%にあたる25万人が大麻使用者（過去1年間に大麻を使用した者）と推定され、これだけ普及した大麻の一扫は短中期的に現実的ではなく、また、陸続きの国境を持つウルグアイが密輸を防ぐことは不可能に近いという事情も推察される³。

当然、「大麻中毒者の増加や大麻の販売所を狙った強盗の発生により治安が悪化する」との懸念や「大麻がコカイン等のハードドラッグの入り口になる」

等の反対意見もあったが、2013年12月、ウルグアイは大麻の使用を禁ずるこれまでの方針を転換し、市場化を通じた効率的な規制管理によって社会的損失及び国民の健康被害を軽減することを目的とする、医療用及び嗜好用大麻の全面的な合法化に踏み切った。なお、ウルグアイでは1974年に薬物規制法が施行されて以来、大麻を含む規制薬物の個人消費に対する罰則規定はなく、実質的に個人消費は容認されていた⁴。

大麻規制管理（合法化）の実態

大麻に関する各種登録、生産及び販売認可等の規制管理体制を統括する組織として、大統領府麻薬管理庁の管轄下に大麻規制管理庁（IRCCA）が新設され、この5年間で段階的な政策導入が行われてきた。

2014年、大麻の自家栽培及び大麻クラブを通じた集団栽培が解禁となり、暫く時間を置いて2017年7月、指定薬局における嗜好用大麻の販売が開始された。

大麻の自家栽培は、栽培ライセンスを取得した上で（3年毎に更新要）1世帯当たり6株、年間480gを上限に大麻を栽培できる。集団栽培は、認可を受けた15～45名の会員制大麻クラブを通じ、最大99株、1人当たり年間480gを上限に共同で大麻を栽培する。薬局での購入は、事前登録を行った上で月40gを上限に1袋5gを約7米ドル弱で買うことができ、購入の際、指紋認証による本人確認が行われる。闇市場で一般的に出回る低品質大麻（Prensado）とほぼ同額に設定されており、薬局で販売される大麻と同品質のものは闇市場で倍以上の値がするとされる⁵。薬局で販売される大麻は、政府による品質管理のもと公募入札で選ばれた民間企業2社が公用地で委託生産しており、IRCCAは、当面、市場獲得を優先するため価格競争力を削ぐ課税はしない方針としている。大麻の販売で得られる利益は、大麻生産会社約70%、IRCCA約20%、薬局約10%の割合で分配されている⁶。



薬局販売用の大麻が袋詰めされる様子（出所：IRCCA）



薬局販売用の大麻のパッケージにはバーコードが付いており、トレーサビリティが可能（出所：IRCCA）

ウルグアイ国民及び市民権を持つ成人であれば、割合簡単に事前登録を行い、合法大麻を入手することが可能であり、自宅で（家族や友人等の第三者と）共有することが認められている。他方、ウルグアイが大麻観光地とならないよう、外国人観光客が合法大麻を購入また栽培することは禁止されている。

消費者は上述3通りの方法（自家栽培、集団栽培、薬局での購入）の内いずれか1つを選択する必要がある。例えば、自家栽培している者が薬局で大麻を買うことはできない。2018年12月現在、自家栽培者は約7,000人、大麻クラブは110（約3,000人）存在し、薬局での大麻購入登録者数は30,000人を超えている⁷。

大麻合法化の課題と成果

最大の課題は供給量の少なさである。この1年間に薬局で販売された大麻の総量は、想定された4t（トン）を大きく下回る1t超と、ウルグアイの推定年間大麻消費量（20～50t）からは程遠く、未だ試験的に大麻合法化が行われたに過ぎないとも批判される。



大麻を購入するために薬局前に並ぶ人々。入荷と同時に売切れる状況が続いている（執筆者撮影）

供給量が伸びない原因の一つに、大麻を販売する薬局が極端に少なく、購入者登録はしたが実際に大麻が買えない、もしくは希望する量が買えないという状況が指摘される。

ウルグアイに存在する約1,200軒の薬局のうち、現在17軒でしか大麻は販売されておらず、大半の薬局は同販売に難色を示している。その主な理由として、大麻を販売する薬局の銀行口座が閉鎖され、現金取引もしくは個人口座の使用を余儀なくされる問題がある。これは、米国政府が大麻関連企業との取引を禁じているため、ウルグアイの主要銀行は、米国銀行から金融取引を停止されることを恐れ、薬局を含む大麻関連会社との取引を凍結している。一方、2018年10月にカナダが世界で2番目の国として大麻の全面解禁に踏み切ったことで、米国による同金融規制の緩和が期待されている。

上述のような課題はありつつ、懸念された大麻関連の犯罪等は発生しておらず、世界初の試みとなった大麻の全面的合法化が大きな混乱や事件もなく比較的順調に行われてきたことは評価に値する。当初、6割以上の国民が大麻合法化に反対していたが、2017年末に実施された世論調査では、賛成する国民の割合が44%と反対（41%）を上回り、また、合法大麻の栽培及び購入登録者数も着々と増加しており、同政策に対する国民の信頼及び支持拡大が裏付けられている⁸。

IRCCAは、大半の合法大麻使用者は同大麻を身内等と分け合っている状況（大麻栽培者は平均2人と、購入者は1人とシェアしている）を考慮すると、薬局での大麻の販売開始から1年間で約5万人が密売組織との接触を断ち合法大麻に切り替えたことになり、約8百万米ドルが犯罪組織に流入するのを防い



執筆者のインタビューに答えるロドリゲス大麻規制管理庁（IRCCA）事務局長（執筆者撮影）

だと成果を強調した⁹。12月現在、その人数（栽培、購入及び共有による合法大麻の使用者）は約9万人に達する計算で、大麻消費人口の4割近くになる。

ウルグアイの前例は、カナダをはじめ大麻合法化を検討する国々にある種の保障を与え、欧米諸国を中心に高まる合法化の議論を活発化させる一因になったと考えられる。

医療用大麻および派生品

医療用大麻であるが、現在、市場にはスイス産の原料を使用した高価な製品があるのみで、解禁したものの普及していないのが実状である。しかしながら、昨今、ウルグアイは大麻生産及び関連事業のための法的枠組みを有する優位性を活かし、国内はもとより国際市場を念頭に置いた医療用大麻産業の発展を目指している。IRCCAはウルグアイ輸出投資促進庁（Uruguay XXI）と提携し、大麻関連事業の投資誘致を行っており、既に15社が事業及び研究目的の大麻栽培や製品開発等の認可を受けた他、20以上の事業計画が認可申請中である¹⁰。

向精神物質を含まない大麻入り食品等の派生品開発も始まっており、既に大麻入りマテ茶（ウルグアイで日常的に飲まれるお茶）はスーパーに並び、大麻入りパスタ等の発売も予定されている。向精神作用のない大麻は単なるハーブと変わらず、大麻入りマテ茶も普通のお茶と同じであり、IRCCAによる認可の他、通常の食品・飲料と同様に厚生省及び（商品に応じて）農牧水産省の認可を受けて発売となる。ただし、日本では向精神物質の有無に関わらず、いかなる大麻の持込み及び所持も厳格に禁じられ刑罰対象であることを明記したい。



スーパーに並ぶ「ABUELITA（おばあちゃん）」ブランドの大麻入りマテ茶。向精神物質は含有していないと明記されている（執筆撮影）

国際的な大麻合法化の議論

ウルグアイに次ぎカナダが大麻の全面的合法化を決定したことは記憶に新しいが、米国10州でも嗜好用大麻が（医療用大麻は過半数の州で）合法化され、近年、多くの欧州及びラテンアメリカ諸国において大麻規制に関する法改正が行われている¹¹。さらに、2018年11月、WHOの依存性薬物専門委員会（ECDD）は、麻薬に関する単一条約（1961年）で大麻が国際的に禁止されて以来初となる大麻の規制物質基準の見直しの検討を行った¹²。多くの国で、半世紀以上にわたり実施されてきた抑制的薬物政策の失敗が指摘される中、各国の状況及び治安情勢に応じた多様な薬物政策を求める声が国際社会で年々高まっている。

例えば、ウルグアイによる大麻合法化アプローチは国家統制主義が強く、他の近隣諸国等で同様の政策が検討される場合、国民の政府に対する信頼及び政治的安定性が前提条件として考慮されるべきだろう。政府関係者の収賄が横行するような国では、当局の自由裁量で大麻の許認可がおりる事態を招きかねず、効果的な大麻規制管理は期待できないと推測される。ちなみに、国際ランキング等でウルグアイはラテンアメリカ随一の法治国家と評価されており、汚職（認知）指数も最も低い。

一方、日本における嗜好用大麻の合法化は現時点において検討の必要性は低いと思われる。日本はウルグアイや他の欧米諸国等と比べ推定大麻使用人口は圧倒的に少なく、大麻を含む薬物の厳格な禁止政策がある程度機能していると言える。ただし、警察庁は大麻関連の摘発人数は若年層を中心に年々増加し、抵抗感の希薄化が原因と指摘しており、国際的な大麻合法化の流れの影響で、この傾向が助長され



薬局販売用の大麻栽培施設内（出所：IRCCA）

ることが推測され、薬物教育の強化が重要と考えられる¹³。

他方、医療用大麻については、癌の化学療法の副作用緩和、てんかん及びアルツハイマー等に対する大麻治療の有効性が科学的根拠（エビデンス）に基づき立証もしくは予備的に立証されており、今後、日本においても使用を求める声が強まる可能性があり、政府は国民の健康の選択肢を広げる要望を真摯に検討すべきであろう。

（本稿は、執筆者個人の見解に基づくものであり、外務省並びに在ウルグアイ日本国大使館の立場や見解とは一切関係ない。）

（さかもと ゆき 在ウルグアイ日本大使館専門調査員）

- 1 ウルグアイ議会（2013）, Ley N° 19.172 “Marihuana y sus derivados - Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución”
 - 2 Andrés Danza（2015）, “Una oveja negra al poder”, p196~198
 - 3 Clara Musto y Gustavo Robaina（2018）, “Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados”, Monitor Cannabis Uruguay
 - 4 ウルグアイ議会（1974）, Ley N° 14.294 “Estupefacientes - Se regula su comercialización y uso y se establecen medidas contra el comercio ilícito de las drogas”
 - 5 インタビュー（2018年11月20日）, 大麻規制管理庁（IRCCA）事務所にて, マルティン・ロドリゲス同事務局長
 - 6 同上
 - 7 IRCCA（2018年12月4日）, ホームページ（www.ircca.gub.uy）
 - 8 Monitor Cannabis Uruguay（2018）, “Cambios en la opinión pública sobre la regulación del cannabis”
 - 9 2018年7月19日付ラ・レプブリカ紙3面「オリベイルIRCCA長官：大麻規制管理法の導入は成功」
 - 10 インタビュー, 2018年11月20日, 大麻規制管理庁（IRCCA）事務所にて, マルティン・ロドリゲス同事務局長
 - 11 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction（2018）, Cannabis legislation in Europe International Narcotics Control Board（2017）, Report of INCB
 - 12 WHO-ECDD（2018）, News Briefing - 40th WHO Expert Committee on Drug Dependence（ECDD）
 - 13 2018年9月27日付時事通信社「大麻摘発、最多ペース＝上半期、若年層増加目立つー警察庁」
- 他：インタビュー（2018年11月22日）, 共和国大学社会学部会議室にて, セバスティアン・アギアール Monitor Cannabis Uruguay研究員
Observatorio Uruguayo de Drogas（OUD） y Junta Nacional de Drogas（JND）（2016）, VI Encuesta Nacional en

Hogares sobre Consumo de Drogas

IRCCA（2018年8月）, Informe sobre el mercado regulado del cannabis

Sofia Aguilar（2018）, Medicinal cannabis policies and practices around the world, International Drug Policy Consortium（IDPC）