

博士学位論文

氏名(本籍)	高橋 朋子 (神奈川県)
学位の種類	博士(工学)
学位記番号	博甲162
学位授与年月日	令和 2 年 3 月 31 日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項
学位論文題目	屋外公共空間におけるクレーム対象行為の 制度的対応に関する研究

論文審査委員	主査 遠藤 新
	副査 野澤 康
	〃 山下 てつろう
	〃 鈴木 伸治 (横浜市立大学)
	〃
	〃
	〃

工学院大学大学院

屋外公共空間におけるクレーム対象行為の
制度的対応に関する研究

—路上喫煙行為への自治体の対応をとおして—

工学院大学大学院工学研究科

博士課程

高橋 朋子

目 次

第 1 章	研究の枠組み	1
1-1	研究の動機	1
1-2	研究の目的と意義	3
1-3	本研究の位置付け	3
1-4	研究の方法と手順	4
1-5	用語の定義	5
第 2 章	クレーム対象行為と制度的対応	7
2-1	クレームを生起する行為と制度的対応	7
2-1-1	クレームに先立つ迷惑行為	7
2-1-2	法令で規定する迷惑行為	10
2-1-3	クレームとは何か	11
2-1-4	クレーム発生のメカニズム	13
2-1-5	クレームの本質的特徴	15
2-1-6	クレーム対象行為の定義	16
2-1-7	屋外公共空間において制度的対応が取られてきた行為	18
2-1-8	自治体におけるクレーム処理	20
2-1-9	クレーム対象行為と制度的対応の例	22
2-2	クレーム対象行為としての路上喫煙行為	26
2-2-1	路上喫煙行為に対する実際のクレーム	26
2-2-2	路上喫煙行為に対する制度的対応	28
2-2-3	路上喫煙対策に関する先行研究	29
第 3 章	路上喫煙行為への制度的対応の現状	33
3-1	全国の自治体の対応動向	33
3-1-1	自治体の類型別にみた喫煙禁止区域の設定状況	33
3-1-2	喫煙禁止区域を設定する自治体の増加	35
3-1-2	喫煙禁止区域内における携帯灰皿と加熱式たばこの利用	37
3-2	東京 23 区の制度的対応	38
3-2-1	路上喫煙対策を規制する各区の条例と先行条例	38
3-2-2	各区の喫煙禁止区域の概要	41
3-2-3	公園での喫煙対策の強化	45

3-3	東京都千代田区の路上喫煙対策	47
3-3-1	条例制定にいたるまでの経緯	47
3-3-2	喫煙禁止区域の指定	49
3-3-3	環境美化に関する取組み	51
3-3-4	現在の課題	56
3-4	東京都世田谷区における路上喫煙対策の導入	59
3-4-1	世田谷区の路上喫煙対策の概要	59
3-4-2	「世田谷区たばこルール」の策定から施行まで	61
3-4-3	「世田谷区たばこルール」の導入後の対応	64
3-4-4	「世田谷区たばこルール」における規制行為と規制方法	64
3-5	神奈川県横浜市の路上喫煙対策	66
3-5-1	喫煙禁止区域の設定と巡回活動	66
3-5-2	路上喫煙に関する啓発活動	68
3-5-3	横浜市の路上喫煙対策の方針等	69
3-5	第3章 考察	70
第4章	制度的対応としての喫煙所	75
4-1	全国の自治体に対する屋外喫煙所の整備状況	75
4-1-1	屋外喫煙所に関する自治体へのアンケート	75
4-1-2	指定喫煙所の設置状況と整備方針	76
4-1-3	指定喫煙所の整備等状況	77
4-2	屋外喫煙所の整備に対する自治体の見解	79
4-2-1	東京都武蔵野市が指定喫煙所を撤去するまでの経過	79
4-2-2	東京都大田区が指定喫煙所を設置するまでの経緯	81
4-3	全域を禁止区域に設定した自治体における屋内喫煙所の整備	82
4-3-1	屋内喫煙所に助成制度を設ける背景	82
4-3-2	路上喫煙条例と屋内指定喫煙所助成制度の概要	83
4-3-3	屋内指定喫煙所助成制度の課題	85
4-3-4	屋内指定喫煙所助成制度の活用実績	88
4-4	喫煙所形態の改善と管理の工夫による喫煙所の存続	92
4-4-1	東京都狛江市の路上喫煙対策	93
4-4-2	東京都中野区A商店街における灰皿管理の工夫	96
4-6	第4章 考察	98

第 5 章	路上喫煙行為に対するクレーム	103
5-1	路上喫煙に関する苦情・要望の発生傾向と対策の課題	103
5-1-1	「市民の声」の概要と分析データの抽出	103
5-1-2	苦情のテキスト分析	105
5-1-3	苦情が発生する場所と苦情の内容	107
5-2	自治体職員の私見に現れる住民からの苦情の実態	110
5-3	路上喫煙行為の特徴	113
5-4	第 5 章 考察	118
第 6 章	クレーム対象行為における制度的対応のあり方	121
6-1	総括	121
6-1-1	第 2 章から第 5 章までのまとめ	121
6-1-2	総括	122
6-2	路上喫煙行為の制度的対応に関する提案	122
6-3	本研究の課題	123
6-4	研究の発展性	124
参考文献		125
注釈		131
資料 1	路上喫煙に関する記事の見出し一覧	
資料 2	アンケート調査依頼書	
資料 3	アンケート用紙	

第1章 研究の枠組み

1-1 研究の動機

(1) 喫煙空間の減少

屋内における喫煙対策は、1970年代から公共交通機関や医療施設を中心に「分煙」という形で進められてきた¹⁾。それらは主に屋内において受動喫煙を防止する目的であった。2003年の健康増進法成立^{注1)}、2004年の世界保健機関たばこ規制枠組み条約（FTCT）への署名^{注2)}などをきっかけに屋内の分煙または禁煙化の動きが加速していった。2018年には改正健康増進法が施行され、受動喫煙の防止を図るため、多数の者が利用する施設等の区分に応じ、当該施設等の一定の場所を除き喫煙を禁止されることになった²⁾。屋内の受動喫煙対策は地方自治体でも条例を定め実施している。東京都は東京都受動喫煙防止条例において施設等の区分に応じ喫煙を制限しているが、喫煙可能な飲食店や商業施設の基準は改正健康増進法より厳しい³⁾。法令で施設区分に応じた喫煙の可否を定めたことで、屋内では禁煙または分煙の対策が厳格化していると言える。

屋外における喫煙対策が開始された時期は屋内での対策より遅く、1992年に福岡県北野町（現・久留米市）が全国で初めて屋外での喫煙を規制した。「北野町の環境をよくする条例」、通称ポイ捨て禁止条例の目的は、主にゴミの投棄による環境悪化の防止であった。1996年には厚生労働省が「公共の場所における分煙のあり方検討会報告書」⁴⁾において「吸い殻のポイ捨て行為及び歩行中の喫煙については、防災上及び危険性の観点も含め、厳に謹むべき社会ルールとして確立するよう啓発を強化する必要がある」と屋外での喫煙に対する啓発強化を促したものの、具体的な対策は大きく進まなかった。しかし2002年に東京都千代田区が、環境美化を目的とした「千代田区安全生活条例」において路上での喫煙行為に罰則を適用したことは大きな話題となった⁵⁾。この条例は当時の報道で大きく取り上げられ、路上喫煙規制の知名度を全国的に上げることになり、多くの自治体が環境美化条例で路上喫煙を禁止するに至っている。

このように日本の都市部では、屋内は受動喫煙防止条例、屋外は路上喫煙禁止条例というダブルスタンダードで喫煙が規制されており、喫煙可能な空間は過去20年間で大きく減少している。

(2) 社会的関心の高さ

このような喫煙環境の変化を、社会はどう察知しているのか。路上喫煙に関する新聞記事数で社会的関心の高さを推測できると考え、朝日新聞の記事データベース「聞蔵Ⅱ」で「路上喫煙」の語を見出しに含む記事の検索を行った。その結果、システム上検索が可能な期間の2002年9月から2019年12月までの約17年間で記事数は180件該当した^{注3)}。見出しに「路上喫煙」という語が含まれてないものの、本文中には含む記事は605件であった。資料1に見出し語の一覧を示す。路上喫煙に関する話題は、2002年頃から新聞記事で恒常的に取り上げられており、社会的な関心が高いテーマであることが伺える。

(3) 喫煙所に対する意見の相違

路上喫煙に関する関心が高いということは、それだけ環境美化意識も高まっていると推察される。路上喫煙対策が求める声が高まるとともに、自治体が喫煙禁止区域内に設置している喫煙所の設置に関して様々な意見が聞かれるようになってきている。そのような意見の概要を把握するには、自治体や民間企業が実施した調査が参考となる。

港区環境リサイクル支援部が実施した「港区のタバコ対策に関する調査」⁶⁾において、指定喫煙所の設置に関するアンケート調査を行ったところ、「指定喫煙所をもっと増やすべき」は 45.2%、「喫煙を奨励することにもつながりかねないので反対」は 22.0%、「指定喫煙所は迷惑なのでなくすべき」は 8.5%であった。「増やすべき」が半数近くを占めるものの、喫煙所の設置に対して喫煙の助長や迷惑施設との位置づけから設置に反対を表明する人が 3割以上あり、設置に関して賛否が分かれていることがわかる。

民間インターネット調査会社の調査⁷⁾によると、喫煙場所の減少に対して、喫煙者の 44.8%、非喫煙者 87.4%が「賛成」、喫煙者の 55.2%、非喫煙者の 12.6%が「反対」と答えており、喫煙者と非喫煙者では喫煙所の設置に対して異なる意見をもつ傾向があることが示されている⁷⁾。これらのアンケート調査に参加した人たちの動機や背景の全容を把握することは難しいものの、複数の調査結果が喫煙所の設置に対する意見の相違を示している。

環境美化意識や健康意識の高まりとともに屋内外で喫煙空間が減少し、その限られた喫煙空間（喫煙所）でさえも設置を疑問視する意見がある。喫煙行為そのものが制限されるのではなく、空間を制御することで結果として「行為の制限」につながっている事象といえる。事実上の「行為の制限」を規制するのは、現在の日本では自治体である。

個人行為の可否を決定づける自治体のルールは、公益という視点に立って形成されるべきと考える。しかしそのルールを策定する際に自治体が依拠しているのは、行為の規制を求める第三者によるクレームが少なからず関与しているのではないか。「ある行為を迷惑と感じる人」の意見が主流となってルールを導入あるいは既存のルールを厳格化することで、筆者が考える公共空間の魅力の一つ「自由で開かれた雰囲気」を失う可能性があることを憂慮している。

「公共の利益」と「個人の自由」という一見相反する 2 つを両立する制度を形成するために必要な視点とは何か。その視点を解明したいというのが本研究の動機である。

1-2 研究の目的と意義

本研究は、屋外公共空間でクレームの対象になりやすい行為への制度的対応のあり方を解明することを目的として、路上喫煙行為における自治体の対策と課題を分析する。制度的対応のあり方とは、公衆衛生上の被害を最小限に抑える対策を策定するために重要と思われる自治体の基本的な考え方を指す。本論文の最後では路上喫煙行為の特殊性を踏まえた制度的対策を提言する。

本研究では、個人がクレームを発信する迷惑行為のうち、クレーム受理者の規制的または共生的な社会認知に基づき制度的な対応がとられ、その後社会的迷惑として認知される行為を「クレーム対象行為」と呼ぶことにする。

クレーム対象行為は、周囲の人間に不快感を与える迷惑行為の範疇に含まれると考えられる。屋外公共空間においては、痴漢やストーカーなど迷惑防止条例等で定める迷惑行為や軽犯罪法で定める犯罪行為に比べると、被害者の精神的身体的被害や社会への負の影響はそれほど大きくないと思われる。しかし、ある特定行為に向けられたクレームを放置することは、行為者である個人や集団に対する抗議や批判につながることもあり、その行為が合法かつ行為者の信条に基づく場合、両者の間に軋轢が生じ社会的なコンフリクトとなりかねない。屋外公共空間の利用をめぐる異なる価値観を持つ住民同士の間を生じる摩擦を、発生初期あるいは軋轢が拡大する前段階において、自治体が予防的にコントロールすることは、住民同士の相互理解を図る上で重要であるとの観点から、クレーム対象行為への制度的対応を研究する意義は大きいと考える。

1-3 本研究の位置付け

従来、まちづくり分野における迷惑行為は、犯罪の未然防止という観点から論じられてきた。近年、屋外公共空間における迷惑行為の抑制を論じる際に援用されているのは、犯罪は犯罪者の心情や生活背景等に原因があるとする「犯罪原因論」ではなく、犯罪が成功しそうな状況や環境が犯罪を惹起するという「犯罪機会論」である⁸⁾。

雨宮ら(2006)は公園におけるゴミの投棄や落書きなどの「逸脱行為」は、環境要因の操作によって発生を抑制できる可能性があるとともに、住民による区役所への通報や不法投棄の撤去によっても逸脱行為を回避できることを示唆している⁹⁾。

各自治体においては、ポイ捨てや落書きなどの軽微な無秩序を放置することは、その地域全体の治安状況を心理的に悪化させ、結果としてより深刻な犯罪や犯罪者の流入を招くという「割れ窓理論」を基盤とし、秩序の維持と生活環境の美化という異なる目的を融合させた「生活安全条例」を導入している場合がある⁵⁾。

しかし自治体が援用する割れ窓理論には、「犯罪のリスク」が高いとされる人口集団に対する抑圧と排除、および都市空間が内部に向かって規範化する「ゲーテッド・コミュニティ」に発展する可能性を生み出すという批判もある¹⁰⁾。

屋外公共空間における迷惑行為や逸脱行為への制度的対応に関する研究としては、当該

行為を秩序形成の阻害要因と位置づけ体制を維持する側から視点で論じたものがほとんどであり、行為の特殊性を踏まえた対応のあり方について述べられた研究はほとんどみられない。

本研究は主としてクレーム対象行為の代表として路上喫煙行為を扱うため、喫煙行為を扱う上での公衆衛生上の倫理を踏まえた本研究の立ち位置について言及する必要がある。喫煙が有害であることは自明の理であり¹¹⁾、喫煙が周囲にもたらす影響すなわち受動喫煙の健康被害も明らかになっている¹²⁾¹³⁾。これらの受動喫煙に関する研究は屋内を対象としており、完全無風状態における副流煙の到達距離は7メートルまで届くとした研究はあるものの、屋外での喫煙の健康影響について疫学的分野では十分に論じられていない¹⁴⁾。ただし直接の屋外での受動喫煙による健康被害は明らかになっていないものの、屋外で副流煙に暴露することをストレスに感じている者は存在する¹⁵⁾。そのため本研究は受動喫煙の影響を否定するものではないが、路上喫煙行為の公衆衛生学的な是非の検証を行うものではないと位置づける。

1-4 研究の方法と手順

本研究は以下の手順と方法で進める。

第1章では、研究動機として路上喫煙に対する社会的関心の高さ、喫煙所に対する意見の相違について述べ、本研究の目的を設定する。

第2章では、迷惑行為とクレームの特徴から、クレーム対象行為の生成メカニズムを仮定した。また自治体クレームへの対応と行為への制度的対応について説明する。

第3章では路上喫煙対策を実施している全国の自治体、東京23区、および首都圏の自治体の事例をとおして、路上喫煙対策の現状と課題について述べる。

第4章は第3章でも特に重要な対策として挙げられた喫煙所について、現状と課題を明らかにする。

第5章では、自治体に寄せられた実際のクレームのテキストデータを分析し、苦情の発生場所や苦情における要求内容や懸念事項を明らかにし、要求を制度として実現した場合の懸念について言及したのち、路上喫煙行為が本質的に有する特徴を挙げて整理する。

第6章では、第2章から第5章までの総括として、公共の被害を最小限に抑える対策を策定するために重要と思われる自治体の考え方や、その考え方を踏まえた路上喫煙対策のあり方について提言する。最後に研究の課題と今後の発展性について述べる。

路上喫煙対策についての調査対象地域の選定は、制度的対応の現状については大都市圏で近隣区の社会経済的影響を受けやすく対策の差異が住民に認識されやすい東京23区を選定した。また同じく大都市圏で比較的早い時期から路上喫煙対策に取り組んでいる政令市として横浜市を選定した。喫煙所の事例については、新たな取り組みを導入している東京近郊の狛江市の事例を取り上げた。

1-5 用語の定義

本文中で使用する語を以下のように定義する。なお、「迷惑行為」や「クレーム対象行為」など研究概念に関する語は、本文中に定義した。

用語	定義
公共空間	各自治体で定義があるが、本研究では特に断りのない限り道路、公園、広場、河川敷その他の公共の用に供する場所（屋外に限る。）指す。
制度的対応	規則や規範として決定付けられた行動様式の体系を制度と言い、その体系に基づいて事をなすことを指す。本研究では特に、自治体が条例等を根拠として実施する事業の一環で行われる行政サービスを指す。
自治体	自治の権限を与えられた公の団体。地方公共団体。具体的には、市役所や区役所が担う行政機能を指す。
路上喫煙	歩行しながらあるいは自転車等に乗りながらなど移動中、もしくは立ち止まった状態あるいは腰掛けた状態での、屋外公共空間における喫煙を指す。
歩きたばこ (歩行喫煙)	路上喫煙の一つで、特に歩行しながら（自転車含む）の喫煙を指す。
喫煙	自治体によって喫煙の定義は異なるが、本稿では断りのない限り「着火あるいは加熱することにより、紙巻たばこあるいは加熱式たばこに含まれる化学物質を吸引する行為」とする。
たばこ	たばこ事業法による製造たばこ（葉たばこを原料の全部又は一部とし、喫煙用、かみ用又はかぎ用に供し得る状態に製造されたもの。課税対象となる。）のうち、本稿では紙巻たばこ、加熱式たばこを指す。水たばこや電子たばこは含まない。なお、本文中に使用した「たばこ」あるいは「タバコ」の語は、各自治体の表記に従った。例えば、東京都千代田区は「たばこ」、港区は「タバコ」の語を用いている。一般的な用法で使用する際には「たばこ」に統一した。
指定喫煙所または喫煙所	土地や道路の管理者（多くは自治体）が指定し、管理している屋内外の喫煙所。実際の管理は外部委託している場合も含む。本稿では断りのない限り喫煙所とは指定喫煙所を指す。民間企業や個人が私有地内に設置しているものは、その旨を本文中で説明する。
喫煙禁止区域	路上喫煙を禁止する区域を指す。自治体によって「路上禁煙地区（千代田区）」「喫煙禁止地区（横浜市）」「路上喫煙防止重点区域（川崎市）」など名称が異なるが、特に断りのない限り「喫煙禁止区域」とする。

第2章 クレーム対象行為と制度的対応

本章では、屋外公共空間において行なわれる行為のうち、クレームを生起する行為について、クレームの発生から自治体における制度的対応に至るまでのプロセスを論述する。その後、路上喫煙行為にこのプロセスを置き換え、第3章以降で述べる制度的対応とクレームの実態に関する分析の論拠とする。

2-1 クレームを生起する行為と制度的対応

2-1-1 クレームに先立つ迷惑行為

ある行為に対して自治体にクレームを発するという行動が成り立つためには、クレームの発信者が第三者から不快感や被害を受けたと認識すること、すなわち「迷惑」と認識することが前提となる。認識という用語について、広辞苑によれば「物事を見定め、その意味を理解すること」であり、通常「認知」「意識」などの語とほぼ同義とされる。本研究では後述する後述する「社会認識」という語との整合性を図るため「認識」を用いる。

まず迷惑と認識される行為に目を向けると、犯罪あるいは反社会的行為と見なされる行為から、不快に感じる人は存在するが実害には至らないものまで、多くの行為が含まれる。これらの行為に至る動機は、利益の獲得等を目的として危害が及ぶことを承知の上で意図的に行われる行為から、行為者には日常的行為の一環である善意の行為あるいは生活習慣の一部である行為まで様々である。

次に個人レベルでの「迷惑」という認識は、被害の内容や程度に影響すると考えられる。被害内容は健康や財産など多岐にわたり、被害程度も後遺症を残すような重篤なものから怒りや嫌悪感など一時的に感情を害するような被害まで損失の幅が広い。しかし集団レベルで認識される「迷惑」は多数の個人に同程度の被害を生じている状況であり、迷惑の被害内容と程度は、ある程度共通していると考えられる。

ある行為に対し、個人や集団が「迷惑」と認識する際に介在する要因は何であろうか。迷惑行為の捉え方は個人や集団により異なるため、迷惑行為に関する研究は、「行為」そのものではなく迷惑の「認識」の方に焦点が向けられる心理学的分野で多くの研究が見られる。

迷惑行為について田中は(2013)、たばこのポイ捨てによる被害者とポイ捨て行為を行った当事者の認識の違いに着目し、迷惑行為を以下のように定義している¹⁾。

“この行為に直面した多くの人々は、「道路が汚れる」「街の美観が損なわれる」「火事の危険がある」「イヤな匂いがする」等々の不快感情を抱くだろう。このことから、迷惑行為の認識者側から捉えた場合、「迷惑」とは、個人的な「不快」という感情を生起させられることとすることができる。(中略)もし、行為者が当該行為を行ったとき、周囲に他者が存在しておらず、誰も見ていない状況であったとすれば、当該行為それ自体に対して「迷惑」と感じる他者はいない。(中略)周囲に他者が存在している時に、タバコの吸い殻のポイ捨て

てを行った場合を考えてみよう。行為者本人にとってこの行為は、何も考えずに吸い終わったタバコを道路上に捨てただけの行為かもしれない。しかし、当該行為に直面した人は、上記のような「迷惑」を感じるであろう。本来であればこのような場面で迷惑行為者は、受け手に迷惑と認識されうる行為を慎む必要があった。このことから、迷惑行為の行為者側から捉えた場合、「迷惑」とは、他者に対する配慮のない行為であるといえるだろう。”^{注1)}

このように田中は「他者に対する配慮のなさ」を迷惑行為が成立する条件と述べている。では「他者」とは一体誰であろうか。森（2009）は社会的合意に基づいた価値観によって「他者」が迷惑との認識を持つに至るとして以下のように述べている²⁾。

“『迷惑』という感覚の背景には、社会的合意を支えに行為者を責める気持ちがないだろうか。人がある行為を『迷惑』と呼ぶとき、人はその行為がもたらす不快を、（不快を感じる者ではなく）迷惑行為者に帰属することに、何らかの正当性を見いだしている。そしてその正当性の根拠は、多くの場合、社会的合意に求められる。『みんなの迷惑だ』『常識に反している』『マナーが悪い』。迷惑行為者に向けられるこうした言葉は、『みんな』『常識』『マナー』といった、共有され合意された社会的規範の存在を仮定し、そこからの逸脱であることを根拠として当該行為を『迷惑』と位置づけ、糾弾する。”^{注2)}

森の、社会的規範からの逸脱が迷惑行為と位置づけられるとする主張は、社会的規範が変容すれば迷惑行為の位置づけも変わることを暗示していると言える。今日の迷惑行為に関する話題が絶えない状況は、社会的規範の変化がもたらしていると言言できるのではないか。

田中は、「迷惑」に対する認識の高まりにある背景として、社会の「個人化」と「不寛容性」の高まりがあるとして次のように述べる。“現代社会は、ますます「個人化」が進むことによって、個人に多様な選択肢が与えられ、様々な価値観をもった人々が存在している社会であるといえる。そのことによって、個人が自由に行動できる範囲は広がっているはずである。それにもかかわらず、迷惑防止条例によって、マナーやモラルに関わる行為や「市民の嗜好」に属する行為などの個人の行動が規制されるという傾向が顕著に見られる。個人の多様化が深まっているにも関わらず、同時に不寛容性が高まっている社会は、一見、矛盾しているようにも感じられるが、これこそが現代社会の特徴であると考えられる。つまり、現代社会においては、「自由」に関して、一方では、個人化の進行に伴い、他者からの干渉を免れる個人の「自由」が広がりつつあるといえるが、他方では、迷惑防止条例の制定が増加している傾向にあるように、自己実現を妨げる他者の「自由」に対する不寛容性が高まっているのである。現代社会は、個人の多様性が認められる社会でありながら、同時に、他者による迷惑な行為に対する規制という不寛容な傾向が見られる。そして、このことが、迷惑防止条例による社会的迷惑行為の禁止を促進させる一因であるように推論されるのである。”^{注3)}

田中は迷惑行為が生成する要因として、個人の選択肢が広がった一方で社会的規範を自

自治体が条例やルールと規定する風潮があり、社会的に不寛容な状況であると説く。しかし社会的規範あるいは社会的合意から逸脱した、他者に対する配慮のない行為、例えば、日常目にする吸殻やペットボトルのポイ捨てや落書きなどの行為を容認し、社会的に寛容な状態と見なすことは現代社会では難しいだろう。そのため、個人の価値観に基づく行為であっても、屋外公共空間においては権限者である自治体により一定の規制が課せられることになる。その規制を考える前提として、行為者が自己の欲求充足を第一に考えて行動した結果、他者に不快な感情を生起させる行為は、近年「社会的迷惑」と呼ばれている。

齊藤（1999）は、社会的迷惑行為とは、行為者が自己の欲求充足を第一に考えることによって、結果として他者に不快な感情を生起させること、またはその行動と定義づけている³⁾。

吉田ら（1999）は、社会的迷惑行為を扱う上で重要な概念として社会認識に着目している。社会認識とは、法律や規制が社会の中で果たす役割、他者との協力・連携、利己的な行動や個人の権利が社会の中で持つ意味をどのように認識しているかというものである。社会的迷惑の議論上での社会認識の役割は、迷惑行為にどう対処すべきか、という対処法略と関連しているとされる。

社会認識には3つあり、一つ目は「規制的社会認識」で法律や規則などの制度的側面を重視する立場をとるものである。2つ目は「共生的社会認識」で、啓発活動等によって個人や集団のモラルを向上させ、自立的に迷惑行為が行われなくなるよう教育的側面を重視するものである。最後の「利己的社会認識」は、迷惑行為に対して無関心あるいは放任の立場とる⁴⁾。

社会的な迷惑行為を自治体が規制する場合、3つの認識のうち「規制的社会認識」と「共生的社会認識」が作用しているものと思われる。ある行為を迷惑と認識した者は当該行為が屋外公共空間で行われた場合、被害者は管理者である自治体の行政機関（以下、自治体）に改善を求めてクレームを寄せる。クレームを受理した自治体は、迷惑行為の主体ではないものの、迷惑行為による被害を改善する責任がある場合には、行為者に対し当該行為を控えるよう注意喚起する、あるいは行為を禁止するなどの措置を取ることになる。屋外公共空間で発生した迷惑行為において自治体に求められている役割は、被害者と行為者の間に立って状況を改善する仲裁であると言える。

2-1-2 法令で規定する迷惑行為

住民から迷惑として認識される行為だけが迷惑行為として位置づけられてきたわけではない。従来自治体が屋外公共空間で「迷惑行為」と定義し禁止してきた行為を挙げ、本稿で用いる迷惑行為の概念の位置づけを明確にする。

表 2-1 は屋外公共空間における迷惑行為の代表的なものとして、1962年に東京都が「公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例」いわゆる「迷惑防止条例」で規定する行為である。内容は、施行当時「ぐれん隊」とよばれていた集団による粗暴行為を禁止するものであったが、後にダフ屋行為、痴漢行為、つきまとい行為、ピンクビラ配布行為、押売行為、盗撮行為、のぞき行為、客引き行為、スカウト行為なども対象となった。これらの行為は、心身や財産を脅かすものから、一時的な不快感を生じさせるに留まるものまで被害レベルは異なるが、その行為を目にした人に不快感を与える行為という点においては共通している。

迷惑防止条例で規定する迷惑行為が人的物的に与える被害は、不快感という感覚的な迷惑にとどまらず法的・社会的に明らかに逸脱した反社会的行為である場合が多いことから、屋外公共空間で禁止されている。本稿が扱うクレームの対象となる「迷惑行為」はそれほど甚大な被害は及ぼさない行為、平易な表現に置き換えるなら周囲の人間の軋轢を買う行為であり、問題行動という点では同じではあるが、法令上反社会的行為とほぼ同義語である「迷惑行為」とはおとり分けるべきと考える。

日常生活で目にする迷惑行為について、より身近な生活環境で発生する事象も迷惑行為として考えられるものがある。環境基本法で定義する公害事象も、迷惑行為の一種と捉えることができる。公害とは「大気汚染」「水質汚濁」「土壌汚染」「騒音」「振動」「地盤沈下」及び「悪臭」の「典型7公害」と、「典型7公害以外」に分けられる。このうち最も多いのは「廃棄物投棄」で、2016年度の典型7公害以外の公害苦情受付件数(21,207件)のうち、9,216件(典型7公害以外の公害苦情受付件数の43.5%)を占めている⁵⁾。内訳は生ごみや紙ごみなど主に家庭生活から排出される生活系ごみの投棄が7,199件(廃棄物投棄の78.1%)と最も多く、大気汚染や水質汚濁など企業活動の一環あるいは結果として生じる事象と比較して、「投棄」または「ポイ捨て」は個人から派生する迷惑行為と言える。ただし廃棄物の投棄は、投棄されるものが多岐に渡っており迷惑の範疇を逸脱した被害を与える行為も含むと考えられるため、環境基本法における公害も本稿では迷惑行為としては取り扱わないこととする。

表 2-1 迷惑防止条例における禁止行為のうち屋外公共空間で発生する行為

公共の場所に関する行為	商売に関する行為	執拗に嫌がらせる行為
<ul style="list-style-type: none"> ・ひどい暴言、ひわいな言動 ・落書き ・暴走行為 ・わいせつ行為・性器等の露出や写真・ビラ等の配布 	<ul style="list-style-type: none"> ・執拗な客引き ・チケットや景品などの転売行為 ・押し売り行為(執拗な訪問販売) ・場所の占有やその対価交付(いわゆるショバ代) 	<ul style="list-style-type: none"> ・つきまとい、待ち伏せ行為

2-1-3 クレームとは何か

これまで、クレームの発生に至るまでの前提条件として迷惑行為の存在を述べ、社会における迷惑行為の認識と、法令で規定する迷惑行為の例を述べた。

本項では迷惑行為に対するクレームに焦点をあて、行為との関連性を述べる。「クレーム」も「苦情」も日常生活において頻繁に使用される言葉で、混同されることも多いが、その意は若干異なる。中森ら（1999）によると苦情（complaint）は「不快感や不信感といった負の感情の処理に関する要求」であり⁶⁾、森山（2002）によるとクレーム（claim）は「消費者や顧客の不満に基づく企業側に対する何らかの要求行為」⁷⁾と若干の違いはあるものの通常はほぼ同義語として使われる。本研究でも、苦情とクレームに大きな違いはないため同義語として扱うこととする。

屋外公共空間で発生する迷惑な事象に対しては、自治体は「住民からの提案」⁸⁾「市民の声」⁹⁾などといった被害の対応窓口を広聴制度により設置している。窓口の名称は「クレーム」や「苦情」など直接的な表現は用いていないものの、実際に寄せられる提案や相談は住民が不快感を覚えた何らかの事象に対し改善を要求、あるいは不満を訴えているため、実質的にはクレームと同様の意味を持つと考えられる。

クレームや苦情に関する研究は、消費者が企業に対して行うサービスや商品への不満の訴えについて数多くの研究がなされている。前出の森山は、苦情を法的苦情と非法的苦情に分類している。法的苦情とは企業が提供した商品やサービスによって消費者が何らかの損害が生じた場合や、購入した商品の不良が理由で修理や交換といった金銭補償等の法的対応が必要となるものである。これに加え企業の法令違反に対する苦情も、企業が法的対応を取る必要があることから法的苦情とみなされる。一方非法的苦情は、企業側の単純なミスや対応の悪さ、設備の不備に対する苦情であり、消費者には損害が生じず、法令違反もないため、法的対応を行う義務はない⁷⁾。

自治体に寄せられる苦情の多くは、行政サービスの不備に対して要求が起こされる後者の苦情であると考えられる。図 2-1 に示したのは、藤谷（1997）は自治体に寄せられる苦情や要望を表 2-2 に提示した 4 つに分類した。図 2-1 は 4 つの分類に分けられた苦情を、苦情発信者の表現手段と対話の可能性という 2 つの軸で捉えたモデルである¹⁰⁾。

藤谷は、自治体におけるクレーム受理システムである広聴制度を例示し、住民からのクレームには対応可能なものから不可能なものまで含まれていることを指摘している¹⁰⁾。

池内（2006）は、企業の苦情等対応窓口におけるクレーム発信者の個人的特性について調査しており、完璧主義傾向が強いほど苦情行動の回数が多いことを見出している。苦情行動の生起には、商品やサービスにおいて常に完全さを求め、自分の期待が満たされたい欲求が根底にあると示唆している¹¹⁾。

このようにクレームの内容は、客観性のある被害の訴えから、他人には認識できない主観的な被害まで様々なものが含まれており、改善措置の判断は重要であると言える。

表 2-2 苦情・要望の分類

苦情・要望の類型	内容	具体例
具体的折衝型 (手段的・折衝的)	住民が具体的な政策的課題を持ち込んで、行政の機能を利用しつつ、その課題を達成しようとする要望・苦情	近隣への郵便ポストの設置
問い合わせ・斡旋型 (手段的・非折衝的)	住民が行政機能を利用しようとしつつも、折衝を必要としない要望・苦情	単なる場所や時間の問い合わせ、他の行政機関に照会できるもの
行政「マニア」型 (表出的・折衝的)	特定の住民により、同じ行政機関に同じ内容あるいは異なる内容で繰り返し訴えられる要望・苦情	ゴミ箱の位置が不適切、職員の対応が悪い、など
対応不可能型 (表出的・非折衝的)	具体的な課題の達成というよりも、感情や意見を表出することが目的となり、対応困難な要望・苦情	行政問題ではない相談、罵詈雑言、理由のない金銭の要求、など

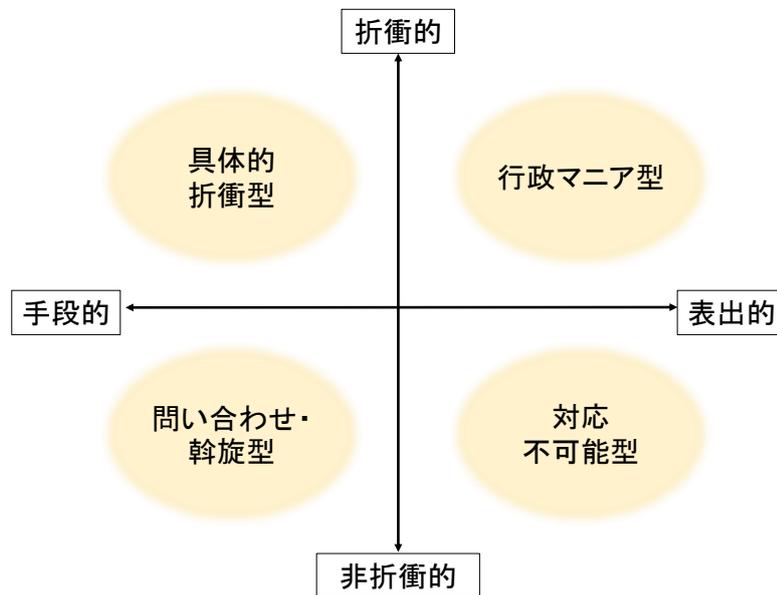


図 2-1 苦情の表現手段と対話の可能性（藤谷の論文より図を引用）

2-1-4 クレーム発生のメカニズム

前述の池内は、企業に対するクレームが増加した原因として消費者の地位や権利意識の向上があるとも述べている¹²⁾。消費者の意識の変化と平行して、産地偽装や消費期限の改ざんなど企業側の不祥事が相次ぎ、それに対して消費者の不信感が募ったことも一因と指摘する。これらの背景を踏まえて、企業におけるクレームの発生メカニズムを図2-2に表した。池内は「不満発生→携帯端末で即時にクレームを発信→苦情が広範囲に拡散→企業は信頼失墜を恐れて過剰サービスを提供→標準的なサービスの平均値が上昇→消費者の期待値の上昇→期待以上のサービスの維持困難→不満発生」という負の連鎖が生まれると述べている。

では自治体に対して寄せられるクレーム対応はどのようなメカニズムで発生するのだろうか。自治体におけるクレーム研究は、騒音や施設の立地など特定の事象に寄せられる苦情を扱った事例はあるものの、クレームの生成要因やその背景の全体像を明らかにした研究はほとんど見当たらない。そのため、企業におけるクレーム発生メカニズムを自治体へのクレームに置き換えて考えることにする。

企業に寄せられるクレームの対象は、企業が販売する商品・サービスであるのに対して、自治体に寄せられるクレームの場合、公共空間における第三者の行為に対する自治体の監督責任という行政サービスが対象であると考えられる。そのため自治体に対するクレームは、状況改善に向けた行政サービスの新たな導入、または強化を求めて発信されると考えられる。図2-2のサイクルに則れば、企業のパターンと同様、サービス内容を向上させても、さらに上のレベルのサービス要求、あるいは新たなサービスの要求というように、際限なくエスカレートする可能性もある。自治体が行政サービスを向上することで目に見える形の利益に直結するわけではないため、このモデルが完全に当てはまることは考えにくい一面もある。

また企業に対するクレームと自治体に寄せられるクレームには、前者はクレーム発信者がクレーム源となるサービスや商品の提供者（企業）に直接要求するのに対し、後者は行為者に改善を要求するのではなく自治体へのクレーム発信をとおして間接的に行為者に働きかけるという違いがある。

自治体と企業に対するクレームには差異があるものの、クレーム対象行為を放置することで住民の満足度や治安や秩序の維持に影響することが懸念され、自治体は何らかの対応を余儀なくされる状況であると言える。そのため自治体は、クレームをそのまま施策に反映するのではなく、中立の立場で提供可能なサービス内容について十分吟味する必要があると考える。

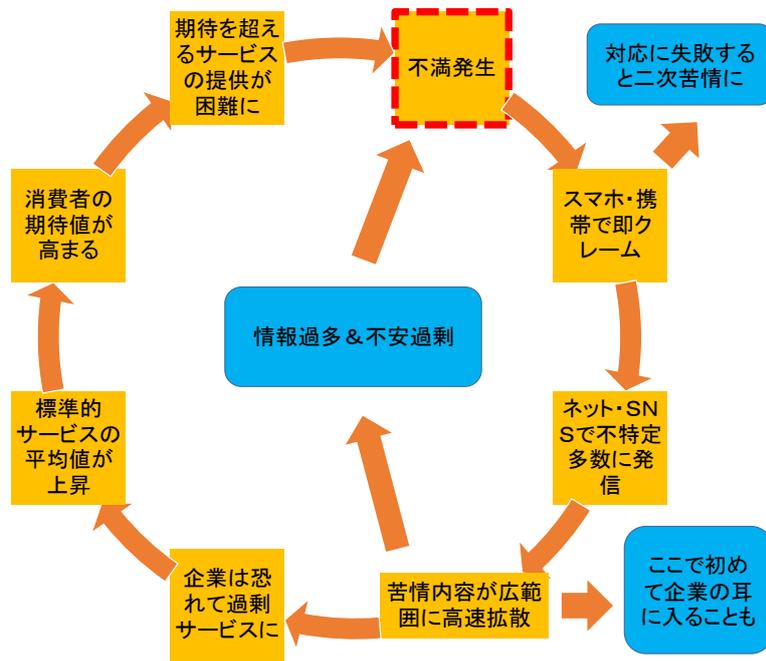


図 2-2 企業に対する苦情発生メカニズム

(情報産業労働組合連合会ホームページ、池内裕美氏提供の図より引用)

2-1-5 クレームの本質的特徴

1-4の「クレーム発生のメカニズム」で述べたとおり、クレームは社会状況に応じて変化しながら生成され続け、時にはエスカレートする可能性を有する特徴がある。自治体に寄せられるクレームの特徴として、内容の客観性について考えてみたい。

前出した藤谷の4つのクレーム分類においても、行政「マニア」型（表出的・折衝的）は特定の住民により、同じ行政機関に同じ内容あるいは異なる内容で繰り返し訴えられる要望・苦情であるとして位置づけている。

実際に横浜市は「市民からの提案」のうち、市が文書又は電子メールで回答したものは、個人情報保護に配慮したうえで、原則として意見等の投稿要旨と市の回答を市のホームページで公表している。しかし同趣旨の投稿が繰り返し寄せられることもあり、市はすでに回答を掲載しているものについては、公表していない。このように自治体に対するクレームは、同一人物が同一趣旨で投稿することも可能であり、この人物にとってのみ「迷惑」と認識される行為も含まれていると考えられる。また同じ人物が時期や文面を変えてクレームを投稿することも可能であり、それらは個別にカウントされるため、統計上はクレームが多い事象と見なされている可能性もある。クレームの内容については、ある特定の場所で発生している行為に対して「何とかしてほしい」といったクレームが寄せられることがあり、住民の意見の総意とは言えない場合も含まれる。したがってクレームの信憑性や行為による被害の程度を確認することは重要といえる。

2-1-6 クレーム対象行為の定義

前項で述べた、社会状況を反映して内容や寄せられる数が増減しやすい、要求内容が増幅する可能性がある、また匿名でクレームが発せられた場合個人を特定することが困難である、住民の意見として代表性があるとはいえないなどのクレームの本質的な特徴を鑑みると、自治体は対象となっている行為について制度的対応を図る際に十分留意すべきであると考える。

本研究では、個人がクレームを発する迷惑行為のうち、クレーム受理者による規制あるいは共存的な対応をとおして社会的な迷惑として認識される行為を「クレーム対象行為」と呼ぶことにする。

クレーム対象行為は迷惑行為と区別されるべきと考える。クレーム対象行為も広義においては迷惑行為といえるが、クレーム対象行為は社会的な逸脱性と行為の正当性の区別が曖昧であることが少なくない。この曖昧さに一定の枠を与えているのがモラルやマナー、いわゆる社会的規範であると考えられるが、その定義は国籍、性別、年代などの属性やその人の置かれている社会的環境によって異なる。迷惑行為という言葉には、一部の人が認識する迷惑を地域全体あるいは住民全員に対する迷惑まで敷衍した解釈に基づいた言葉であり、当該行為者には迷惑行為とは認識されていない場合がある。そのため、路上喫煙行為のように、個人の価値観に基づく行為を迷惑行為という用語で一律に扱うことは、行為者の側から見ると、行為に対する社会的規範の強要と解釈される可能性がある。

クレーム対象行為は、行為による被害が致命的かつ甚大というケースがほとんどないため、条例で「迷惑行為」と断定しても、「たいしたことではない」「個人の自由」と解釈する余地も残されている。「屋外公共空間で喫煙する」という行為には、こうした様々な見解があることを鑑み、本稿ではなるべく中立的な表現を使用する必要があると考えた。クレーム対象行為とは行為の是非に多様な見解を見出せる行為とも言える。

なお、クレーム対象行為においてクレーム受理者となる民間企業が社会インフラや日常生活に密接に関連のある商品を扱っているなど社会的な影響力が大きい場合、事実上法的権限に匹敵する制度的対応となることがあるが、本稿においては特に断りのない限りクレーム受理者とは自治体を指すものとする。

図 2-3 にクレーム対象行為の生成プロセスを筆者が考える概念モデルを用いて説明する。個人が特定の行為を迷惑と認識し、自治体に制度的対応を求めクレームを発する。自治体は行為による迷惑の程度を調査する等一定の手続きを踏んだ上で、迷惑行為と位置づけ当該行為の制限という制度的対応を取る。その後自治体の一部あるいは全域で行為の制限を図るため、自治体は迷惑を認識していない住民も含め全住民に周知する。その結果、住民間に当該行為が「迷惑行為」であるとする認識者が増加し、新たなクレーム発生につながる可能性がある。

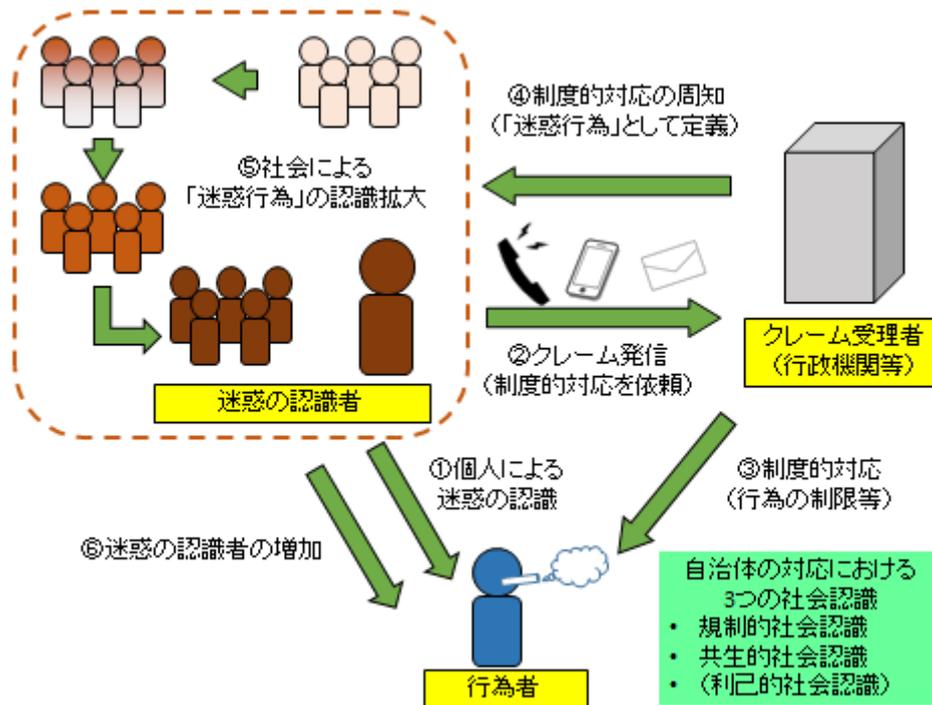


図 2-3 屋外公共空間におけるクレーム対象行為の概念モデル (筆者作成)

2-1-7 屋外公共空間において制度的対応が取られてきた行為

広辞苑によると「制度」とは「①制定された法規。国の掟。②社会的に定められている、しくみやきまり」とあり、数多くの仕組みが「制度」と解釈できるが、本稿では主に自治体が条例等で定める規制等を指すことにする。

従来、屋外公共空間で制度的対応を求められた行為、あるいは行政が主体的に統制した行為はどんなものがあるだろうか。表 2-3 に各法令で規制してきた行為を示す。

江戸時代は「町触」など幕府の触書によって街中での行為が規制されたが、近代国家としての日本においては、明治初期に全国の府県で発布された違式誣違条例が屋外公共空間での行為を制度的に規制するものであったと考えられる。この条例は当時の日本社会と庶民の生活を近代的なものへと意図的に方向づけた重要な生活法であった。条例の内容は府県ごとに若干の相違があるが、文明開化を目指した時期において欧米諸国を意識・模倣し、都市における軽微な犯罪を取り締まるものであったと言われる¹³⁾。

違式誣違条例は明治 5 年に東京府（現在の東京都）で布告された。翌年明治 6 年には東京府条例より 36 か条を追加した太政官布告が発布され全国に拡大した。屋外公共空間における禁止行為について大分県の違式誣違条例を、屋外公共空間において通行妨害や破壊行為を禁じている。

春田（1994）は違式誣違条例の特色としてについて、「民衆間の軽微なトラブルとして共同体レベルで調整されてきた日常行為が、条例という官の定めたルールによって初めて犯罪と規定され官の管理・規制に置かれると宣言された点である」と述べている^{注 6)}。

第二次世界大戦後の 1948 年には軽犯罪法が公布された。表 2-2 に示すような軽微な秩序違反行為に対して拘留、科料の刑を定めるもので、他者の健康や財産に実質的な被害を与えるものからマナーの問題まで様々な行為が含まれる。

軽犯罪法で禁止された行為に対する罰則は、微罪処分となることが多いが、無視して行為を続けた場や明らかに公序良俗に反する行為を行なった場合、軽犯罪法違反等に問われ逮捕される場合もある。

道路法、道路交通法でも屋外公共空間での規制を定めている。迷惑防止条例や軽犯罪法と比較すると、道路を通行する上での妨害行為を禁止する目的が大きい、第三者に与える不快感の軽減という意味も兼ね備えていると言える。

これらの規制はクレームに基づく対応ではなく、国家や地方自治体によるトップダウン方式で住民に周知したものと思われる。

表 2-3 屋外公共空間で制度的対応が取られてきた行為

法令名	禁止行為
【違式罪】 (罰金75銭～150銭 または答罪10～20回)	<ul style="list-style-type: none"> ・往來等への家作・庇などの設置 ・乗馬・馬車の疾駆により人を倒す行為 ・無燈火での乗馬通行 ・常燈台の破壊 ・禁止場所での馬車等通行 ・路上への植栽・汚物放置 ・神仏祭事に託した往來妨害
【註違罪】 (罰金約6銭～12銭 または拘留1～2日)	<ul style="list-style-type: none"> ・小路での馬車通行 ・無提灯での夜間車馬通行 ・馬車疾駆による迷惑行為 ・馬車・人力車・荷車の路上放置行為 ・荷車・人力車運行時の迷惑行為 ・いたずらによる常燈の消火 ・田畑への通行・牛馬引き入れ ・荷車・人力車による通行妨害 ・巨大な風揚げによる妨害 ・酒酔い又は故意による馬車通行の妨害 ・牧場外での牛馬放牧 ・牛馬の繫柱による標柱破損 ・橋柱等への繫舟
軽犯罪法	<ul style="list-style-type: none"> ・正当な理由がなくて他人の標灯又は街路その他公衆の通行し、若しくは集合する場所に設けられた灯火を消した者 ・相当の注意をしないで、建物、森林その他燃えるような物の附近で火をたき、又はガソリンその他引火し易い物の附近で火気を用いた者 ・公務員の制止をきかずに、人声、楽器、ラジオなどの音を異常に大きく出して静穏を害し近隣に迷惑をかけた者 ・公衆の目に触れるような場所で公衆に嫌悪の情を催させるような仕方であり、ももその他身体の一部をみだりに露出した者 ・街路又は公園その他公衆の集合する場所で、たんづばを吐き又は大小便をし、若しくはこれをさせた者 ・他人の進路に立ちふさがって、若しくはその身邊に群がって立ち退こうとせず、又は不安若しくは迷惑を覚えさせるような仕方他人につきまとった者
道路法	道路の損傷又は汚損
道路交通法	<ul style="list-style-type: none"> ・正当な理由がなくて他人の標灯又は街路その他公衆の通行し、若しくは集合する場所に設けられた灯火を消した者 ・相当の注意をしないで、建物、森林その他燃えるような物の附近で火をたき、又はガソリンその他引火し易い物の附近で火気を用いた者 ・公務員の制止をきかずに、人声、楽器、ラジオなどの音を異常に大きく出して静穏を害し近隣に迷惑をかけた者 ・公衆の目に触れるような場所で公衆に嫌悪の情を催させるような仕方であり、ももその他身体の一部をみだりに露出した者 ・街路又は公園その他公衆の集合する場所で、たんづばを吐き又は大小便をし、若しくはこれをさせた者 ・他人の進路に立ちふさがって、若しくはその身邊に群がって立ち退こうとせず、又は不安若しくは迷惑を覚えさせるような仕方他人につきまとった者

*違式令、註違令は大分県違式註違条例の例

2-1-8 自治体におけるクレーム処理

住民がクレームを表出する手段であり、自治体が住民の意見や要望を収集する手段でもあるのが広聴制度である。土橋（2006）は、「広聴とは住民の意見、要望、苦情などを直接収集、聴取することによって、自治体が行うべき計画策定や行政運営に対しての一定の指針・示唆を与え、よりよきまちづくり、共同生活の発展に努力しようとするものである」と定義している¹⁴⁾。広聴の機能としては、行政施策に資するための情報収集、行政評価の測定、苦情処理、相談業務から成るとされる。本田（2007）は、広聴における市民参加の形を参加者流動型と参加者固定型に分けて各々の事業の特徴を紹介している¹⁵⁾。参加者流動型広聴には、インターネット広聴、パブリック・コメント、パブリック・インボルメント、コールセンター、懇談会や座談会、施設見学、窓口相談、アンケート等調査広聴、提案箱（目安箱）、はがき、模擬議会などが該当する。一方、参加者固定型広聴は、モニター制度や市民会議等である。クレーム対応に該当する広聴は、参加者流動型広聴に含まれると考えられる。本田はこれまでの広聴事業が参加者流動型に偏ってきた課題として「とすると、無責任に1回だけ意見を表明して去ってしまうような住民の声も、行政としては等閑にせず誠意を持って対応することが制度上要求されていた」とし、広聴制度は制度設計の段階で非効率なものになっていたと述べる。

広聴制度の課題は指摘されているながら、現実には多くの自治体が流動型広聴事業をとおして住民からの意見を収集している。

神奈川県横浜市の場合、個別的な意見を徴収するために「市民からの提案」という事業を行っている。ウェブサイト上の投稿フォーム、Eメール、郵送、FAXで受け付けている¹⁶⁾。クレームの発信者は、居住区の区役所宛てに投稿する。各区役所は市の担当部署に照会し、担当部署から回答するものである。一連の流れを、図2-4に示す。文書又はEメールで回答したものについては、個人情報への配慮がなされた後、内容と市内の各区または市の見解を含めた回答を「市民の声」としてホームページ上で公開している。

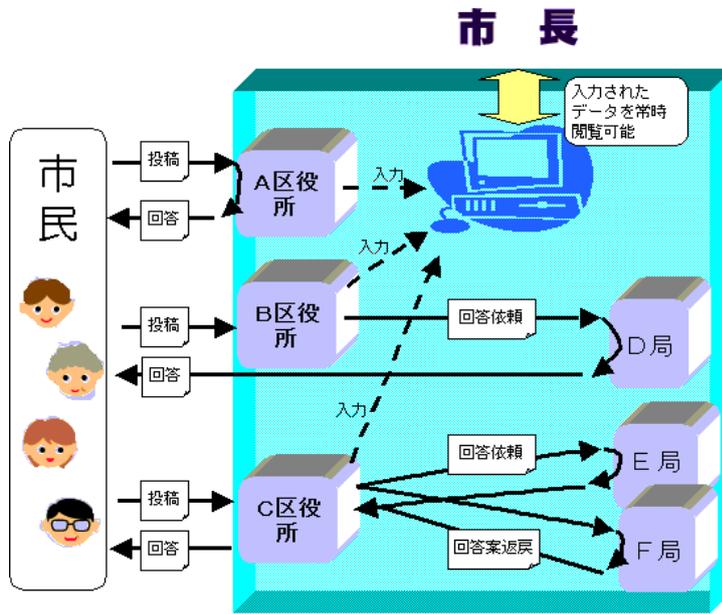


図 2-4 市民の声の処理の流れ（市 HP より引用）

2-1-9 クレーム対象行為と制度的対応の例

迷惑行為と見なされ社会認識は、法律や規則などの制度的側面を重視する立場をとる「規制的社会認識」、啓発活動等によって個人や集団のモラルを向上させ、自立的に迷惑行為が行われなくなるよう教育的側面を重視する「共生的社会認識」、迷惑行為に対して無関心あるいは放任の立場をとる「利己的社会認識」の3つがあることは先に述べたとおりである。自治体が行なう制度的対応は、このうち「規制的社会認識」または「強制的社会認識」に基づくものであると考えられるが、クレーム対象行為にはどのような対応がとられているのだろうか。

近年法律や条令で迷惑行為として明示されていないものの、クレームの対象の対象となり迷惑行為として条例等に明文化され、当該行為が迷惑行為あるいは禁止事項として確立し社会に認識された例を挙げる。いずれも行為に対する見解には相違あり完全な解決は難しい。

(1) 公共空間での飲食、または歩道等での通行に対する制度的対応

飲食店が立ち並ぶ観光地であれば、これまで歩きながらの飲食も観光資源の一つと考えられ地域の魅力として捉えられていた。またハイキングコースなど風光明媚な場所でジョギングをすることも問題視されることは少なかった。しかし近年、その土地に居住していない観光客には魅力的な行為でも、住民には迷惑として認識されていた行為がある。

2019年3月25日、神奈川県鎌倉市では「鎌倉市公共の場所におけるマナーの向上に関する条例」により、「トレイルラン（ハイキングコースでのジョギング）」と「観光地での歩きながらの飲食」が規制されることになった¹⁷⁾。同条例の素案に関して住民意見を募集したところ、寄せられた63件の意見のうち28件が迷惑行為に関するものであった。最終的に市は条例でトレイルランや歩きながらの飲食を迷惑行為と位置づけた。鎌倉市は「歩きながら食べることを含む一部の行為やスポーツを禁止、規制するものではなく、まずは迷惑行為を規定し、誰もが気持ち良く過ごすことができる場所であるために、マナーを呼びかけることで意識啓発を図ることとしています。」としている。この事例は、住民からのクレームが多かった行為が、条例で明文化され迷惑行為として位置付けられたことを物語っている。

歩きながらの飲食やトレイルランの禁止は、規制的社会認識に基づき対応として条例が施行されたが、マナーやモラルの向上を呼びかける啓発活動も行なっており、共生的社会認識に基づく対応とも言える。

(2) 地域猫問題

1990年代以降、主に都市の住宅密集地において、動物愛護の観点から野良猫に餌を与える住民と、野良猫による騒音や糞尿などの生活被害を訴える住民との間に近隣トラブルが発生し、自治体にクレームが寄せられ対応に苦慮している。木下は、野良猫問題を通して、

地域におけるコンフリクトの問題構造を分析している¹⁸⁾。

猫は狂犬病予防法で規定されている犬とは異なり、飼育に当たって登録および鑑札の装着義務はなく、係留義務もない。そのため飼い猫か野良猫かの線引きがあいまいで、トラブルの責任の所在が難しい。動物愛護法第 44 条において野良猫であっても愛護と管理の対象となっており、猫に関するクレームは自治体に寄せられることになる。

野良猫への対策として生まれたのが、地域猫活動である。この活動は従来の個人の愛護活動とは異なり、地域住民と行政、ボランティアの協力を特徴とする。野良猫を地域社会の理解と協力の下で管理し、猫による生活被害と住民トラブルの軽減、および猫の個体数減少を目指すものである。

磯子区の住民による自発的な活動として始まった地域猫活動は、磯子区や東京都などの自治体によって野良猫問題対策として採用され、2000 年代にその手法が確立した。その後、環境省が策定した『住宅密集地における犬猫の適正飼育ガイドライン』への記載や、2012 年の動物愛護法改正に伴う付帯決議への記載を経て、現在では野良猫問題の主要な対策手法として全国に広まっている。

その手法の理念となる考え方は、地域の生活環境問題として捉え、野良猫を「地域猫」として地域の理解と協力、認識の下で飼育管理することである。地域住民に対して野良猫問題の現状とそれに向けた対策を広くアピールすることで、地域猫の存在と活動の認識を高めることが方法論上の要諦となっている。木下は、野良猫問題の解決手法について「地域猫活動の本質は単に被害の直接的な軽減のために猫の世話をすることではない。それは見えにくく込み入った野良猫をめぐる人と猫、人と人の関係を「対話」「コミュニケーション」によって解きほぐすことにある。」と述べている。

木下は (2019)、クレームが多い野良猫問題を解く鍵は、住民に対して活動内容を周知することで、地域社会における住民の共通問題として位置づけることで、住民トラブルの解消につながっていると述べる。

環境省が策定したガイドラインは、禁止行為を定めるものではなく家庭内で適切に飼育するための指針である。その点で制度的対応とはいえ、個人のマナーやモラルに訴える共生的な社会認識に基づく対応といえる。ガイドラインの遵守の度合いは飼い主の考え方や飼育環境によるものが大きい。

こうした犬猫の飼育に関して法律による規制がない状況に対し、従来とは異なるアプローチで対応している自治体がある。

大阪市は、ハト・カラスその他の動物への無責任な餌やり行為による生活環境の悪化を防止するため「大阪市廃棄物の減量推進及び適正処理並びに生活環境の清潔保持に関する条例」を改正し、無責任な餌やり行為を行う者に対し清掃を義務付けることを検討している¹⁹⁾。改善命令に従わない者に対しては過料を適用する規定も想定されており、2019 年 10 月にパブリック・コメントを募集した。市長は 2019 年 10 月 21 日開催された定例記者会見において「餌をやりっぱなしで残飯を腐らせたり、糞尿を放置するなど、自己満足的

なエサやりは住民が迷惑行為としてとらえ、特定できたらまず指導を始める。これまで、条例がないため開き直る人が多かった。条例によりルールを徹底できる」の主張により、条例で迷惑行為として規定する方針を打ち出した²⁰⁾。記者会見において市長が地域猫への餌やり行為に対する方針を打ち出したことは、迷惑行為と定義づけ制度的対応を実施すると表明し住民に周知する狙いがあるものと考えられる。

上記地域猫の事例は、当初自治体は「共生的認識」による対応で行為の自粛を求めていたが、迷惑と認識する人が後を絶たなかったため「規制的社会認識」も基づく対応に切り替わった事例といえる。

(3) 屋外公共空間におけるスケートボード

地域猫活動のように、当事者が特定されやすく人間関係を比較的形成しやすいクレーム対象行為については、住民同士の対話やコミュニケーションという手法が有効な可能性も残されている。しかし自治体に寄せられる迷惑行為には、当事者同士の関係構築を図りにくい行為もある。スケートボードは地域住民に対し迷惑を与えるという実態があり、自治体は屋外公共空間でのスケートボードの使用を禁止した。その結果スケートボーダーたちが活動できる場がなくなってしまう、当事者のスケートボーダーが場所を確保するため自治体に働きかけた例がある。

1990年代前半、夜間に屋外公共空間でスケートボードをする若者と、その近所の住民や商店街などの住民団体との間で問題が頻発する事態が発生し、自治体に苦情が相次いだ。住民の主張としては、スケートボードの行為に伴う騒音、ゴミの放置、商店街の店先の縁石や階段の破損に対応してほしいという声であった。これらのクレームに対する自治体の初期の対応は、スケートボードの滑走を禁じた看板の設置であったが、注意書きや警備員の警告を無視して行為を続ける者が後を絶たなかった。自治体の対応は厳しくなり、警察官による対応やスケートボードを制限する目的での監視カメラの設置がなされた。

こうした中、スケートボードをする若者自らが、スケートボード専用広場の設置を求めて活動を展開するようになった。このように、行為者が自治体に接触を試みた事例は、全国で40件にのぼる。鳴尾(2008)の研究²¹⁾では、姫路市で若者が設置を求める署名活動を行い、市議会に請願書を提出した事例を取り上げている。議会は若者の逸脱行為を規制する「期待族規制条例」を施行し、屋外公共空間からスケートボーダーを一掃した。一方で、スケートボードが可能なスポーツパーク整備予算を計上し、場所の管理をスケートボーダーたちに委ねるという方針を採った。しかし施設の破損やゴミ問題が発生し、最終的には市が管理することとなった。田中(2003)はストリート文化研究としてこの問題を論じ、自治体による場所の設置を「スケートボード活動を特定の場所に制限しようとする『囲い込み』である」と指摘しており、自治体の制度的対応について肯定的な見解を示していない²²⁾。

本項で例示した、公共空間での飲食、地域猫問題、スケートボード問題は、行為によって被害を受ける住民の立場でみるか、動物愛護あるいはストリート文化の体現など個々の信条に基づいて行為をなす者の立場で見るかによって、自治体に求める対応は異なる。違法行為とは異なり、実施者にある程度の行為の権利が認められているため、自治体の対応はどちらの主張も完全には否定しない対応となる。そのため行為の被害者、特に行為の完全排除を要求するクレーム発信者の立場からすると自治体の対応は「生ぬるい」と言わざるを得ない状況が発生する。

クレーム対象行為について、行為の特徴と自治体の対応について表 2-4 にまとめた。

表 2-4 クレーム対象行為の特徴と自治体の対応

	歩きながらの飲食・ トレイルラン	地域猫問題	スケートボード
クレーム内容	ゴミの散乱、転倒などの危険性	騒音、糞害等の衛生問題、 器物破損、	騒音、器物破損、ゴミの散乱
行為者の関心	観光、健康増進など	動物愛護	スポーツや文化活動の実践
行為者の匿名性	特定できない場合が多い。	特定できる場合がある。	特定できる場合がある
1 回の行為の 所要時間	数十分から数時間	餌やり、清掃など数十分 から数時間	数時間
行為の時間帯	終日	特定できず	夜間が多い
当事者同士の 解決可能性	観光客の場合、一時的に呼びかけることは可能だが、継続した働きかけは困難。	コミュニケーション形成によってうまくいく場合がある。	当事者同士が接点を持ちにくく、話し合いによる解決は困難
制度的対応の有無	条例の施行、啓発活動	地域猫に関するガイドライン	条例の施行、スケートボードパークの設置（一部）
自治体の仲裁の度合い	住民の自主的活動から、自治体主体の対応に変化	住民の自主的活動が主。自治体の関与は少ない	自治体が中心的な役割を担う

2-2 クレーム対象行為としての路上喫煙行為

2-2-1 路上喫煙行為に対する実際のクレーム

都市部においては、路上喫煙に関するクレームは少なくないことが予想される。各自治体が公開している広聴制度に寄せられた苦情には、高頻度で掲載されている。表 2-5 は横浜市の市民の声に掲載された、路上喫煙に関するクレームの例である。このような路上喫煙に対するクレームは、他のクレームと比べると多いといえるだろうか。

表 2-6 は、路上喫煙に対するクレームおよび意識調査の結果である。足立区は約 70 項目に分類した苦情等をランク付けし、毎年公表している。2017 年に最も多いのは職員の接客に関するクレームであるが、「歩きたばこ、分煙など」に関する項目は 8 位であった。これは前年度 2016 年度の第 10 位から、上昇している（54 件）。足立区は、「禁煙特定区域に関するご意見や、歩き煙草の罰則や取締りに関するご意見が多く寄せられました。歩き煙草については、禁煙パトロールの強化を図るなどの対応を行いました。そのほかには、喫煙場所の撤去や喫煙マナーの徹底、ごみのポイ捨てに関するご意見もありました。」と対応と具体的な苦情等の内容についてコメントしている。

個人からの苦情等ではなく、住民を対象にした意識調査においては路上喫煙がどのような位置づけになるか、台東区の意識調査を参考にした。台東区は、区民の意見・要望を把握し区政に反映させるため、「台東区民の意識調査」を隔年で実施している。2013 年度は「環境」を中心とした 15 テーマについて調査し 1,181 名から回答を得た。「区の環境政策で関心があるもの」として、第 1 位は「ゴミ・リサイクル」の 51.7%で、第 3 位が「たばこなどのポイ捨て防止対策」であった。

路上喫煙対策を実施している全自治体が住民からの苦情等の集計し結果を公表しているわけではないため、苦情等に関する全国的な実態を把握することは難しい。しかし東京都区部において路上喫煙に関するクレームは他のクレームと比べて明確に多いとは言えないまでも、関心が高いテーマであるといえるであろう。路上喫煙が禁止行為として社会的に認識された結果、数多くのクレームが寄せられるようになったとも考えられる。

表 2-5 横浜市「市民の声」に掲載された苦情・要望の実例

タイトル	【例 1】路上喫煙に関する取り締まりをしてください
受付年月	2017 年 10 月
投稿趣旨	A 駅西口の階段付近で、朝夕と通勤時間帯に喫煙している方がたくさんいてとても迷惑しています。副流煙だけでなく、ポイ捨ても気になります。対応をお願いします。
タイトル	【例 2】B 駅周辺のタバコのマナーが悪いです
受付年月	2018 年 8 月
投稿趣旨	B 駅周辺の喫煙マナーが悪いです。歩きたばこだけでなく、たばこのポイ捨ても多くみられます。子どもを連れていると危険に感じます。看板を設置するとか喫煙所を確保するなどして対策を講じてください。

表 2-6 東京都区部における路上喫煙に関するクレームおよび意識調査結果

自治体	年度	住民の要望・苦情	出典
足立区	2016	寄せられた要望 70 項目中「分煙等」に関するものは第 8 位	足立区広聴 2017 「区民の声」報告書
荒川区	2016	歩行喫煙を含む「環境」項目に寄せられた声は 1160 件中 81 件 (30 項目中第 4 位)	荒川区広聴のまとめ
江戸川区	2012	「喫煙が迷惑だと感じる場所」は「道路・歩道上」が第 1 位 (7 割)	江戸川区民世論調査
品川区	2014	今後希望する重点施策のうち、歩行喫煙禁止を含む「生活安全」は 28 項目中第 4 位	第 21 回品川区 世論調査報告
世田谷区	2017	地域のたばこマナーに関する満足度は「不満足」と答えた者が最多数 (423 件, 28.2%)	(仮称)世田谷区たばこ ルールに関する区民 アンケート調査
台東区	2013	区の環境施策について関心のあるもののうち「タバコなどのポイ捨て防止対策」は第 3 位	台東区民の意識調査
港区	2018	寄せられた要望 146 項目中「たばこ対策に対する項目」は 518 件中 74 件で第 1 位。	港区ご意見・ご提案の 分類別件数 2017 年 4 月～6 月

2-2-2 路上喫煙行為に対する制度的対応

路上喫煙行為に対する一般的な制度的対応として、①路上喫煙禁止条例やポイ捨て禁止条例等の施行による規制（＝規制的社会認識）、②住民によるポイ捨て防止キャンペーンや清掃活動により喫煙者のモラルを改善する方法（共生的社会認識）、③具体的な対策は策定していない（＝利己的社会認識）、④①から③までの方策を複数実施、という4つの状況が見られる。

クレームに対応した行為は一時的にはクレームの減少につながるものの、新たなクレームを引き起こす可能性があることは前述した。池内が企業に向けられるクレームの発生メカニズムと、図2-3におけるクレーム対象行為の発生メカニズムから、路上喫煙に関する制度的対応をコマに例えてモデル化し図2-5に示した。

コマの下部は利他的社会認識に基づく対応で、ほぼ無政策あるいは緩やかな規制だったのが、クレームという糸の推進力によって徐々に対覆が厳格化あるいは対応が多様化していくという図である。コマの上に行くほど行政コストの負担も大きくなる。

クレームを根拠とする制度的対応を断ち切るためには、自治体は路上喫煙行為の特徴を把握した上で、制度的対応を決定付ける方針を明確に有するべきであると考えられる。

しかし現状では、路上喫煙対策の制度的対応に関する現状は明らかになっておらず、寄せられるクレームの全体像も明らかになっていない。また路上喫煙行為は、環境美化問題と公衆衛生学的問題と明確な線引きがなされておらず、他分野にまたがる複合的な問題とも言える。

第3章以降で、制度的対応の現状を明らかにするとともに、クレームにおける要求内容から路上喫煙行為の特徴を明らかにする。

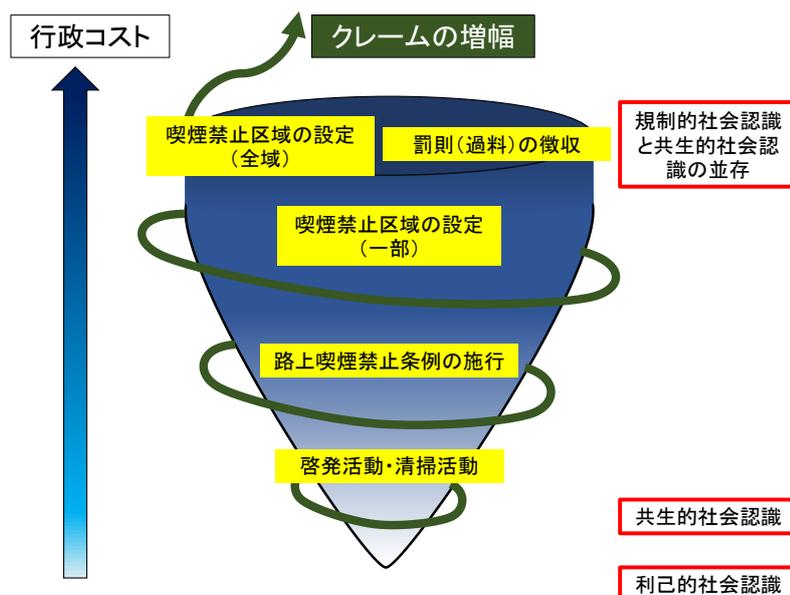


図2-5 路上喫煙行為に対するクレーム発生メカニズム（筆者作成）

2-2-3 路上喫煙対策に関する先行研究

路上喫煙行為をクレーム対象行為として扱った研究は少ないが、対策の分類、運用コストの面からみた対策の課題、および喫煙所の問題性に関して以下の研究で明らかにされている。

路上喫煙行為に対する制度的対応について信澤（2009）は、路上喫煙・ポイ捨て防止の施策の特徴として、東京 23 区と多摩 26 市では条例の有無にかかわらず路上喫煙やポイ捨てを禁止する喫煙禁止区域を指定し、その中に喫煙所を設置し、啓発・清掃活動を実施するケースが多いことを明らかにしている²³⁾。喫煙禁止地区の指定や啓発キャンペーン、清掃活動は路上喫煙を抑制・防止するための施策、指定喫煙所の設置は喫煙者を灰皿のある場所に誘導して分煙化を図りポイ捨てを減らす策として位置づけており、この 2 つの施策を併せて実施することで対策の効果を高めていると述べる。一方で、過料の徴収を含めた複数の施策を実施するには喫煙所の設置や巡回員の人件費などに多額の運用コストがかかるため、啓発キャンペーンによって喫煙者に対して喫煙マナーを訴える活動とともに、地域住民や事業者、学校関係者等による日常的な清掃活動をしていくことで路上喫煙をしにくい環境を作っていくことが望ましいと述べている。

この研究は、2009 年時点の東京 23 区と多摩地区 26 市の路上喫煙対策の現状と課題を明らかにしたものであるが、住民の啓発が主眼に置かれており活動の継続性や活動を担保する制度に関しては詳細には記されていない。また喫煙所を設置することで、喫煙者を誘導することになり分煙化が図られるとしているが、喫煙所の設置の是非をめぐる議論にまでは言及していない。

村上（2017）は、広島県の観光地である広島県廿日市市宮島町において、たばこの吸殻のポイ捨てと路上喫煙の実態を明らかにするとともに対策を検討している。路上喫煙対策は、条例の制定の有無に二分され、条例を制定した自治体は、違反者への罰則を適用する喫煙禁止区域の設定、指定喫煙所の設置、啓発キャンペーンや清掃活動などの対策を講じているが、成果を上げようとすると運用コストの負担が非常に大きくなることを述べている。条例を制定しない自治体の場合、街頭キャンペーンなどの啓発活動や清掃活動が行われていることが多いが、非リピーターが多い観光地においては単発的な街頭キャンペーンの実施は効果が浸透しにくく、観光資源である景観を確保するためにも看板や横断幕等を用いた啓発活動は難しいことを述べている²⁴⁾。

屋外における喫煙所に関する研究については、谷下（2018）が首都圏 29 か所の指定喫煙所を対象に現地調査を行い、はみ出し喫煙率を喫煙所内密度で除した「はみ出し度」を被説明変数として重回帰分析を行った²⁵⁾。はみ出し喫煙をもたらす要因は、喫煙所内部の灰皿あたりの喫煙所面積、喫煙所内の煙の滞留のしやすさに加えて、喫煙所周辺の座具の有無と歩行者からの死角となる面積が大きいほどはみ出し喫煙が行われやすく、出入口部の

開口率が最も影響力が大きいこと、喫煙所周辺の歩行者数は負の影響を与えること等を明らかにした。この研究では、喫煙禁止地区で需要の高い師弟喫煙所を対象にし、クレームが集まりやすい喫煙所の特徴を明らかにしたものであるが、路上喫煙行為への制度的対応という大枠からは喫煙所を見ておらず、喫煙所の設置場所についての検討は十分になされていない。また喫煙所の問題は、喫煙者のはみ出しにとどまらず煙や臭いの流出、吸殻等のポイ捨てといった要因もあることから、喫煙所の問題性を網羅しているとはいえない。

町永ら（2017）は、公共の喫煙所を「利用者にとっては近くに立地して欲しいが、非利用者にとっては隔離したい施設」、すなわち「対立型迷惑施設」と位置づけ喫煙所の配置に関する研究を行っている。喫煙所は周囲へ及ぶ不利益の観点から立地可能場所の候補が狭く、利用者が確率的に変動することにより周囲への不利益の範囲がその時々で変動するため適切な配置を検討する際に困難な問題に直面することを述べている。また喫煙所は単に集約または分散という観点で配置すればよいものではなく、施設間の隔離距離等も含め慎重に検討する必要性を述べている²⁶⁾。町永らの研究は、喫煙所の性格を捉えた上での研究であるものの、喫煙所の立地確保の困難による影響までは踏み込んでおらず、喫煙所に関する現状の把握に貢献しているとは言えない。

喫煙所と啓発活動の効果については、早瀬ら（1998）が大学構内の公共空間において、灰皿と幟を設置しない参照期間と、灰皿と「吸殻は灰皿へ」と書かれた幟を設置した観測期間を比較調査している。観測期間では吸殻の散乱率に大きな変化はなく、灰皿と幟による吸殻散乱の低減効果は少ないことを示している。また喫煙者は近くに灰皿があれば吸殻を入れるが、少し離れているだけで灰皿を利用しようとしないう傾向があることを明らかにした。この研究は、ポイ捨ての散乱防止において灰皿が近くにある場合は有効であることを示しているが、実験は大学構内という限定された空間で実施されており、この結果をそのまま不特定多数が利用する屋外公共空間に適用することは難しいといえる²⁷⁾。

路上喫煙行為がクレームの対象となる原因の一つと考えられる喫煙禁止区域内での喫煙所以外での喫煙について、中江ら（2018）は神戸市の喫煙禁止地区において、喫煙所以外での喫煙者の滞留空間に着目した研究をおこなった。その結果、屋外では路上や広場より民有地の方に滞留しやすく、人通りの少ない場所や人目に付かない空間、他者からの視線を遮ることができる構造物がある空間は喫煙者の滞留を誘発しやすいことを明らかにした²⁸⁾。この状況を抑制するためには、自治体による電柱の地中化や土地所有者による自動販売機の撤去等により死角となる場所を作らないことを提言している。しかし、都市部の屋外公共空間で死角をなくす工夫は自治体による大規模の整備が必要となり現実的ではないと思われる。

これに対し高橋ら（2009）は、吸殻のポイ捨ての空間的な分布構造を明らかにし、都市デザインあるいは都市計画的視点から吸殻の散乱問題に取り組んだ。この研究によると、ポイ捨てがされやすい場所を特定し、場所に灰皿を設置することで、ゴミの集中化および

削減が期待できるとしている。そのためには灰皿は喫煙者にとって見つけやすい場所に配置し、景観を損なわないデザインを検討すべきであるとして、ゴミ捨てをさせない環境づくりからゴミを捨てやすい環境づくりに対策をシフトさせていく必要性を述べている²⁹⁾。しかしこの研究が行われた仙台市では歩きタバコのみを禁止しており、喫煙禁止区域は設定していない。本研究で対象とする自治体の制度的対応の中では比較的緩い規制と言え、喫煙禁止区域を設定している自治体の実情に即しているとは言えない。

上記に掲げたように路上喫煙対策や喫煙所に関して数多くの研究や議論があるものの、クレーム対象行為として解決を見出す段階には至っておらず今後も議論が続くことが予想される。また路上喫煙行為に対する制度的対応についても、近年変化が大きく過去の状況とは大きく異なっているにも関わらず、今日の状況を示した研究は限定的である。前述した研究からは、路上喫煙対策の効果や喫煙所の配置について明らかにされているものの、路上喫煙対策や屋外喫煙所に対する住民の意見や、喫煙所の確保手段については明らかになっていない。

第3章 路上喫煙行為への制度的対応の現状

本章では、クレーム対象行為としての路上喫煙について対策を行っている全国の自治体の全体像を把握した後、全ての自治体で路上喫煙対策を行っている東京都特別区（以下、23区）と、比較的早い時期から喫煙禁止区域を導入し制度的対応の内容が充実している横浜市の事例を取り上げ、現状の対策を明らかにする。

3-1 全国の自治体の対応動向

3-1-1 自治体の類型別に見た喫煙禁止区域の設定状況

条例による喫煙禁止区域の設定は、現在は路上喫煙対策の代表的な施策と言える。

ここでは各自治体の喫煙禁止区域を設定している全国の自治体を抽出し、その傾向を把握した。抽出方法は、google 検索サイトで「路上喫煙」の語と、全国の市区名を入力することで各自治体のホームページに掲載している対策を参照した^{注1)}。結果は2019年3月現在で181市区が路上喫煙禁止区域を設定していることをホームページに掲載していた^{注2)}。

表3-1は喫煙禁止区域の設定状況を自治体の類型別に示した表である。各都道府県の政令市・特別区、中核市・特例市、一般市で分け、設定している場合は色分けした。

政令市・特別区の83.7%、中核市・特例市の57.6%、一般市の14.4%が喫煙禁止区域を設定しており、人口規模が大きい自治体では喫煙禁止区域を設定する傾向がある。中核市・特例市には県庁所在地が含まれており、首都圏や中部・近畿の大都市圏や県内では中心的な役割を担う都市での設置が多く見られる。一方大都市圏内の一般市では、喫煙禁止区域を設定する傾向があるが、それ以外の市では設定数が少ない。全国では795市区のうち約181市区、市区の17.0%が喫煙禁止区域を設定していた。

表 3-1 自治体の分類別に見た喫煙禁止区域の設定状況

都道府県	政令市・特別区			中核市・特例市			一般市			合計			都道府県 (再掲)
	設置自治体数	市区の総数	設置自治体/総数	設置自治体数	市の総数	設置自治体数/総数	設置自治体数	市の総数	設置自治体数/総数	設置自治体数	市区の総数	設置自治体数/総数	
北海道	0	1	0%	0	2	0%	0	31	0%	0	34	0%	北海道
青森県	0	0		0	2	0%	0	8	0%	0	10	0%	青森県
岩手県	0	0		0	1	0%	1	13	7.7%	1	14	7.1%	岩手県
宮城県	0	1	0%	0	0		0	12	0%	0	13	0%	宮城県
秋田県	0	0		0	1	0%	1	12	8.3%	1	13	7.7%	秋田県
山形県	0	0		0	1	0%	0	12	0%	0	13	0%	山形県
福島県	0	0		0	3	0%	0	10	0%	0	13	0%	福島県
茨城県	0	0		1	2	50.0%	3	30	10.0%	4	32	12.5%	茨城県
栃木県	0	0		1	1	100%	3	13	23.1%	4	14	28.6%	栃木県
群馬県	0	0		1	4	25.0%	0	8	0%	1	12	8.3%	群馬県
埼玉県	1	1	100%	7	7	100%	17	31	54.8%	25	39	64.1%	埼玉県
千葉県	1	1	100%	2	2	100%	11	33	33.3%	14	36	38.9%	千葉県
東京都	19	23	82.6%	1	1	100%	17	25	68.0%	37	49	75.5%	東京都
神奈川県	3	3	100%	5	6	83.3%	2	7	28.6%	10	16	62.5%	神奈川県
新潟県	1	1	100%	0	2	0%	0	16	0%	1	19	5.3%	新潟県
富山県	0	0		0	1	0%	0	9	0%	0	10	0%	富山県
石川県	0	0		1	1	100%	1	10	10.0%	2	11	18.2%	石川県
福井県	0	0		0	1	0%	0	8	0%	0	9	0%	福井県
山梨県	0	0		1	1	100%	0	12	0%	1	13	7.7%	山梨県
長野県	0	0		0	2	0%	0	17	0%	0	19	0%	長野県
岐阜県	0	0		1	1	100%	5	20	25.0%	6	21	28.6%	岐阜県
静岡県	1	2	50.0%	1	2	50.0%	2	17	11.8%	4	21	19.0%	静岡県
愛知県	1	1	100%	3	5	60.0%	5	31	16.1%	9	37	24.3%	愛知県
三重県	0	0		1	1	100%	2	13	15.4%	3	14	21.4%	三重県
滋賀県	0	0		1	1	100%	7	12	58.3%	8	13	61.5%	滋賀県
京都府	1	1	100%	0	0		2	13	15.4%	3	14	21.4%	京都府
大阪府	2	2	100%	6	9	66.7%	5	20	25.0%	13	31	41.9%	大阪府
兵庫県	1	1	100%	4	6	66.7%	5	21	23.8%	10	28	35.7%	兵庫県
奈良県	0	0		1	1	100%	1	11	9.1%	2	12	16.7%	奈良県
和歌山県	0	0		1	1	100%	0	8	0%	1	9	11.1%	和歌山県
鳥取県	0	0		1	1	100%	0	3	0%	1	4	25.0%	鳥取県
島根県	0	0		0	1	0%	0	7	0%	0	8	0%	島根県
岡山県	1	1	100%	1	1	100%	1	12	8.3%	3	14	21.4%	岡山県
広島県	1	1	100%	0	2	0%	1	10	10.0%	2	13	15.4%	広島県
山口県	0	0		1	1	100%	2	12	16.7%	3	13	23.1%	山口県
徳島県	0	0		0	0		1	8	12.5%	1	8	12.5%	徳島県
香川県	0	0		1	1	100%	0	7	0%	1	8	12.5%	香川県
愛媛県	0	0		0	1	0%	0	10	0%	0	11	0%	愛媛県
高知県	0	0		0	1	0%	0	10	0%	0	11	0%	高知県
福岡県	2	2	100%	0	1	0%	0	24	0%	2	27	7.4%	福岡県
佐賀県	0	0		1	1	100%	0	9	0%	1	10	10.0%	佐賀県
長崎県	0	0		1	2	50.0%	0	11	0%	1	13	7.7%	長崎県
熊本県	1	1	100%	0	0		0	12	0%	1	13	7.7%	熊本県
大分県	0	0		1	1	100%	1	13	7.7%	2	14	14.3%	大分県
宮崎県	0	0		1	1	100%	0	8	0%	1	9	11.1%	宮崎県
鹿児島県	0	0		1	1	100%	0	18	0%	1	19	5.3%	鹿児島県
沖縄県	0	0		1	1	100%	0	10	0%	1	11	9.1%	沖縄県
合計	36	43	83.7%	49	85	57.6%	96	667	14.4%	181	795	17.0%	合計

3-1-2 喫煙禁止区域を設定する自治体の増加

次に抽出した 181 市区に対しアンケート調査を送付し、条例名（喫煙禁止区域を設定する根拠となる要綱などの名前）、施行年月、携帯灰皿を用いた喫煙の可否、喫煙禁止区域内での加熱式たばこ利用の可否、および喫煙禁止地区の周辺状況等を調査した。分析対象は 181 市区のうち回答が得られた 131 市区（72.3%）である。調査概要と調査項目を表 3-1 に示す。なお調査項目のうち喫煙所に関する結果は第 5 章で述べる。

図 3-1 は各自治体が路上喫煙禁止条例を施行した年をグラフに表したものである。2002 年に東京都千代田区が生活安全条例を施行した翌年 2003 年から 2008 年にかけて、新たに喫煙禁止条例を施行する自治体が増加している。この間、2003 年に受動喫煙の防止を掲げた健康増進法、2004 年には日本政府がたばこに関する国際的な規制を定めた FTCT（たばこの規制に関する世界保健機関枠組条約）に署名しており、喫煙による健康被害防止のための規制が相次いで導入されている。2009 年以降は漸減しているものの、改正健康増進法が成立した 2018 年には再び増加に転じている。

表 4-1 アンケート調査の概要と質問項目

対象	路上喫煙禁止区域を持つ全国の政令市・特別区・中核市・特例市・その他の市(一般市)
回答者属性	環境美化担当課111名、生活安全担当課12名、その他の担当課8名
回答率	131市区/181市区(回答率72.4%)
質問項目	路上喫煙禁止区域を定める根拠法令と施行年月
	携帯灰皿を利用した喫煙の可否
	加熱式たばこの利用の可否
	指定喫煙所の有無と設置数
	指定喫煙所の整備方針
	過去5年間の指定喫煙所の整備歴と形態変更の内容
	指定喫煙所の整備理由
担当者の担当業務に関する私見(自由記載)	

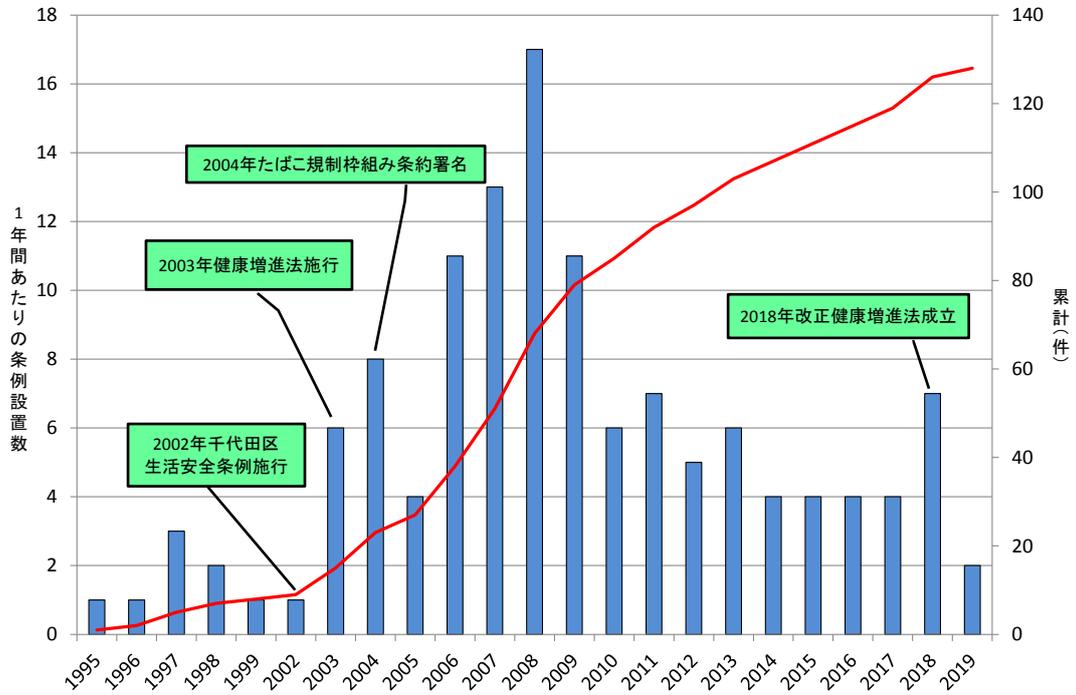
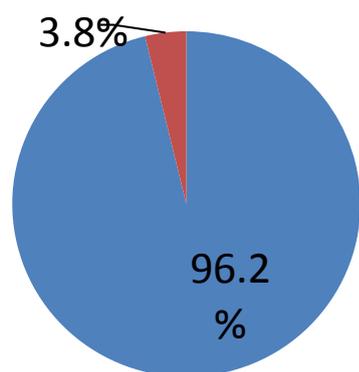


図 3-1 路上喫煙を禁止する条例の施行数と施行開始年

3-1-3 喫煙禁止区域内における携帯灰皿と加熱式たばこの利用

次に、喫煙禁止区域内の規制事項を確認した。図 3-2 は禁止区域内で携帯灰皿を利用しての喫煙の可否である。「指定喫煙所だけで喫煙が可能」という市区は 96.2%、「区域内であっても携帯灰皿を利用し周囲に配慮しながらの喫煙ならば可」とする市区は 3.8%であり、大多数の市区で喫煙禁止区域内では決められた場所だけで喫煙するよう定めている。

一方加熱式たばこについては、図 3-3 に示すとおり、喫煙禁止区域内での利用は 57.3%が「禁止」、24.4%は「可能」であった。「検討中」と回答した 18.3%の市区については「過料の対象からは除外しているが、注意・指導はしている（千葉県 A 市）」「条例内に加熱式たばこの規定がないため検討中と回答したが、市民からの問い合わせには区域内では控えるよう伝えている（静岡県 B 市）」と回答している。加熱式たばこの制限は未定・検討中としていても、喫煙所での利用を依頼していることから、自治体としては紙巻たばこと同様の扱いとしたい意図が読み取れる。屋外での加熱式たばこの利用については、国の基準等が定められていないため自治体間で対応にばらつきがあることが明らかになった。



- 携帯灰皿持参でも禁止
- 携帯灰皿があれば喫煙可

図 3-2 携帯灰皿を利用した喫煙の可否

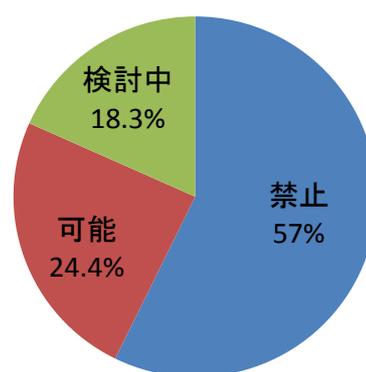


図 3-3 加熱式たばこ利用の可否

3-2 東京 23 区の制度的対応

喫煙禁止区域を設定している全国の自治体の数や禁止区域内での禁止行為について前節で俯瞰した。本節ではより踏み込んだ路上喫煙対策に関する知見を得るため、東京 23 区における路上喫煙規制の現状を明らかにする。

23 区の路上喫煙等対策の状況は、各区のホームページ¹⁾に掲載されている内容から把握し、ホームページに記載されていない事項は区の担当部署への聞き取りにより確認した。

3-2-1 路上喫煙行為を規制する各区の条例と先行条例

喫煙禁止条例は、元来ポイ捨て禁止条例などの環境美化に関する条例を改正するか、あるいは路上喫煙に関する部分だけを抜き出し新条例として施行している。表 3-2 は各区の現在の喫煙禁止条例の前身となる条例で現条例に先行して施行された条例（以下、先行条例）である。

まず先行条例の名称について、新宿、豊島、港、足立、大田、江東、品川、中央、文京、練馬区は前項条例では喫煙に関する用語は用いられていなかったが、新たに「路上喫煙（新宿、豊島）」「喫煙による迷惑の防止（港）」「歩行喫煙・歩きたばこ（足立、江東、品川、中央、文京、練馬）」「喫煙マナー（大田）」など喫煙行為を意識した用語が追加されている。

先行条例は 1990 年代後半に施行されたものが多いが、2000 年代前半から徐々に路上喫煙に焦点を当てた改正または新条例が施行されている。各区とも複数回条例改正を行っている。

これらの条例は、路上喫煙や歩行喫煙だけでなく地域環境の悪化につながる様々な行為を規制している。例えば、杉並区生活安全および環境美化に関する条例では、不法投棄の防止や屋外広告物やビラを掲示する際の配慮について定めるとともに、地域犯罪の未然防止に関する事項も含んだ内容となっている。このように条例では、喫煙以外の行為の規制が含まれるため、一部の区ではたばこに関する条項のみ抜き出し、噛み砕いた形で住民に周知するため「たばこルール」を設けている。「みなとタバコルール」「世田谷区たばこルール」「あらかわたばこマナー」「渋谷区喫煙ルール」「めぐろたばこルール」などが該当する。これらの区ではたばこルールはチラシやパンフレットにしたり、親しみやすいキャラクターやロゴを用いたりするなど、住民の啓発に活用している。図 3-4、図 3-5 に例を示す。

表 3-2 各区の路上喫煙対策条例の先行条例

区名	路上喫煙禁止条例の前身となる条例	施行年	路上喫煙等を規制する条例	施行年	改正年	たばこ条例の有無
千代田	ポイ捨て防止条例	1999	安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例	2002	2014	
新宿	新宿区空き缶・吸い殻等の散乱防止に関する条例	1996	新宿区空き缶等の散乱及び路上喫煙による被害の防止に関する条例	2005	なし	
豊島	豊島区空き缶等の投げ捨て防止に関する条例	1997	豊島区路上喫煙及びポイ捨て防止に関する条例	2011	なし	
港	港区を清潔できれいにする条例	1997	港区環境美化の推進及び喫煙による迷惑の防止に関する条例	2014	なし	あり
世田谷	世田谷区ポイ捨て防止等に関する条例	1997	世田谷区環境美化等に関する条例	2018	なし	あり
足立	足立区まちをきれいにする条例	1998	足立区歩行喫煙防止及びまちをきれいにする条例	2006	なし	
荒川	荒川区まちの環境美化条例	1997	前身条例と同じ		2009	あり
板橋	エコポリス板橋クリーン条例	1999	前身条例と同じ		2004	
大田	清潔で美しい大田区をつくる条例	1998	大田区屋外における喫煙マナー等に関する条例	2019	なし	
北	東京都北区路上喫煙の防止に関する条例	2008	前身条例と同じ		なし	
江東	みんなだまちをきれいにする条例	1998	江東区歩行喫煙等の防止に関する条例	2009	なし	
品川	品川区吸い殻・空き缶等の投げ捨ての防止に関する条例	1998	品川区歩行喫煙および吸い殻・空き缶等の投げ捨ての防止に関する条例	2003	2016	
渋谷	きれいな渋谷をみんなで作る条例	1998	前身条例と同じ		2019	あり
杉並	杉並区生活安全及び環境美化に関する条例	2003	前身条例と同じ		2009	
墨田	墨田区路上喫煙等禁止条例	2006	前身条例と同じ		なし	
中央	クリーン・リサイクル中央区宣言	1998	中央区歩きタバコ及びポイ捨てをなくす条例	2004	なし	
中野	中野区吸い殻、空き缶等の散乱及び歩行喫煙の防止等に関する条例	1998	前身条例と同じ		2005	
文京	文京区安心安全のまちづくり条例	2004	文京区歩行喫煙等の禁止に関する条例	2009	なし	
目黒	目黒区ポイ捨てなどのないまちをみんなで作る条例	2003	前身条例と同じ		なし	あり
葛飾	葛飾区きれいで清潔なまちをつくる条例	2006	前身条例と同じ		2018	
江戸川	江戸川区歩行喫煙およびポイ捨ての防止等に関する条例	2012	前身条例と同じ		なし	
台東	東京都台東区ポイ捨て行為の禁止に関する条例	1998	前身条例と同じ		なし	
練馬	練馬区ポイ捨ておよび落書き行為の防止に関する条例	1998	練馬区歩行喫煙等の防止に関する条例	2010	なし	



图 3-4 荒川区的たばこルールの啓発用パンフレット
(荒川区ホームページより引用)



图 3-5 目黒区の路上喫煙関連キャラクター
(目黒区のホームページより引用)

3-2-2 各区の喫煙禁止区域の概要

表 3-3 は 2019 年現在の 23 区の路上喫煙対策の一覧である。区内の全域を喫煙禁止にしている区が 7 区、繁華街や駅の周辺など一部の区域だけ禁止している区が 12 区、禁止区域を指定していない区は 3 区である。中央区は、「区内全域喫煙禁止」とはしていないものの、中央区歩きたばこ及びポイ捨てをなくす条例において「公共の場所（区や関係行政機関が管理する道路、公園および広場を指す）のうち、駅の出入り口その他人で混雑する場所での喫煙を禁止（条例第 8 条）」「公共の場所のうち、吸い殻入れのない場所での喫煙を禁止（条例第 8 条）」としていることから、事実上区内全域を喫煙禁止に指定していると見なす。

喫煙禁止区域の名称は「路上禁煙地区（千代田区）」「路上喫煙禁止地区（大田、荒川、北、目黒、中野）」「禁煙重点地区（江東）」など区の独自の名称を用いている。

区内の一部で喫煙禁止地区を設定している区においては、中野区 1 か所から江東区の 12 か所まで開きがある。

区が設置または登録している喫煙所数は、港区が 105 か所と最も多い。一方江戸川区のように、「喫煙は、成人が個々の嗜好により行う行為です。区では現在のところ、喫煙者のみに使用が限られる喫煙所を公費で設置・管理していく予定はありません。」との見解を自治体の公式ホームページ上に掲載し、指定喫煙所を持たない区もある。区内全域を喫煙禁止区域に指定している区は全て指定喫煙所を設けている。

屋内喫煙所助成制度は、民間の喫煙所を区の指定喫煙所として指定し助成を行うものである。現在、千代田、新宿、港、世田谷、大田、荒川、文京区の 7 区で助成制度を設けており、そのうち 5 区は区内全域喫煙禁止にしている。

路上喫煙等禁止区域内で違反した場合の過料の徴取は、喫煙やポイ捨てなどに対する抑止効果が高いと考えられており 8 区で設定している。過料の額は足立、品川区が 1000 円、千代田、渋谷、北、杉並区は 2000 円である。1 万円以下としている大田区および 2 万円以下としている墨田区は過料の規定は設けていても実際には徴収していない。

喫煙禁止区域の指定方法は、駅周辺や繁華街など人通りの多い特定の道路のみを指定する道路指定型（図 3-6）、主要道路で囲まれた区域一帯をすべて喫煙禁止区域に指定するエリア指定型（図 3-7）、道路指定型とエリア指定型の併用である混合指定型（図 3-8）に分けられた。指定型の違いは、道路指定型の場合は、細い路地など指定されていない場所では立ち止まって吸うことが可能であるがエリア指定型の場合はその一帯では喫煙所を除いて喫煙できない。足立、荒川、板橋、北、杉並区は道路指定型、品川、墨田、葛飾、目黒、中野区はエリア指定型、江東、文京区は混合指定型であった。喫煙禁止区域に指定される区域の特徴として、人通りが多い区域（主要駅周辺など）である、付近に公園や区役所、病院など公共の施設が存在すること、などが挙げられる。

表 3-3 2019 年 12 月現在の各区の路上喫煙対策

	自治体名	喫煙を禁止している区域の名称	喫煙禁止区域数	指定喫煙所数	屋内喫煙所助成制度	罰則の有無	過料徴収開始年	加熱式たばこの規制	担当課
区内全域 (8区)	千代田	路上禁煙地区	/	30	あり	2000円	2002年	対象	地域振興部 安全生活課
	新宿	なし	/	8	あり	なし	/	対象外	環境清掃部 ごみ減量リサイクル課
	豊島	なし	/	5		なし	/	対象外	環境清掃部 環境保全課
	港	なし	/	105	あり	なし	/	対象外	環境リサイクル支援部 環境課
	世田谷	なし	/	25	あり	なし	/	対象外	環境政策部 環境計画課
	渋谷	なし	/	18		2000円	2019年	対象	都市整備部 環境保全課
	中央	なし「吸殻入れのない場所」「混雑する場所」を指定)	/	0		なし	/	検討中	環境土木部 環境推進課
	大田	路上喫煙禁止地区 (路上禁煙地区)	/	4	あり	1万円以下	適用保留	対象	環境清掃部 環境対策課
一部指定 (12区)	足立	禁煙特定区域	6	9		1000円	2006年	対象外	地域のちから推進部 地域調整課
	荒川	路上喫煙禁止地区	6	1	あり	なし	/	対象	環境清掃部 環境課
	板橋	路上禁煙地区	8	4		なし	/	検討中	資源環境部 環境課
	北	路上喫煙禁止地区	3	8		2000円	適用保留	対象外	生活環境部 環境課
	江東	禁煙重点地区	12	2		なし	/	対象	環境清掃部 環境保全課
	品川	路上喫煙禁止・地域美化推進地区	5	10		1000円	2003年	対象	地域振興部 地域活動課
	杉並	路上禁煙地区	6	6		2000円	2009年	対象	環境部 環境課
	墨田	路上喫煙等禁止推進地区	5	8		2万円以下	適用保留	対象	地域緑支援部 地域活動推進課
	文京	重点地域	2	4	あり	なし	/	対象外	資源環境部 環境政策課
	葛飾	喫煙禁止区域	3	3		なし	/	検討中	地域振興部 地域振興課
	目黒	路上喫煙禁止区域	4	7		なし	/	検討中	環境清掃部 環境保全課
	中野	路上喫煙禁止地区	1	3		なし	/	検討中	都市基盤部 道路分野
(3区) 指定なし	江戸川	なし	なし	0		なし	/	検討中	環境部 環境推進課
	台東	なし	なし	22		なし	/	対象	環境清掃部 環境課
	練馬	喫煙等禁止地区 (現在指定なし)	なし	8		なし	/	対象外	環境部 環境課

表 3-4 区内の一部を喫煙禁止区域にしている自治体の喫煙禁止区域の指定範囲

指定範囲	該当する自治体	指定場所
道路 指定型	足立区	区内 6 か所の駅周辺の道路
	荒川区	区内 6 か所の駅周辺の道路
	板橋区	区内 8 か所の駅周辺の道路
	北区	区内 3 か所の駅周辺の道路
	杉並区	区内 6 か所の駅周辺の道路
エリア 指定型	品川区	区内 5 か所の駅周辺
	墨田区	区内 5 か所の駅周辺
	葛飾区	区内 3 か所の駅周辺
	目黒区	区内 4 か所の駅周辺
	中野区	区内 1 か所の駅周辺
混合 指定型	江東区	地下鉄 10 駅地上出口付近
	文京区	地下鉄 13 駅地上出口付近と東京ドームおよび大学病院付近



図 3-6 道路指定型の喫煙禁止区域例（赤字に白斜線の部分）
（足立区ホームページより引用）



図 3-7 エリア指定型の例（ピンク色の部分）
（墨田区ホームページより引用）

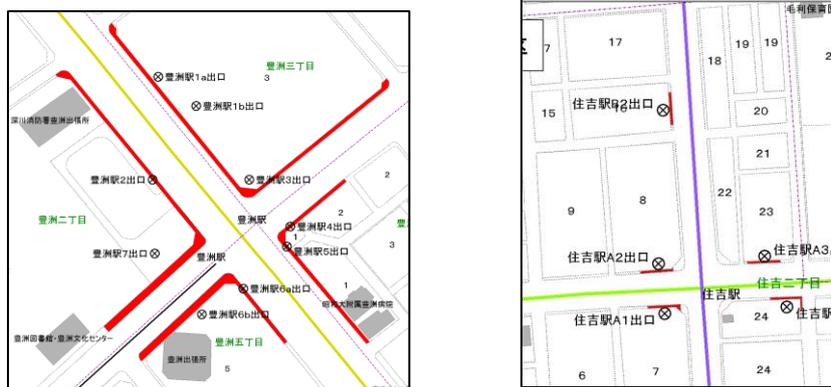


図 3-8 混合指定型の例（赤色の部分）左は豊洲駅州付近、右は住吉駅付近
（江東区ホームページより引用）

3-2-3 公園での喫煙対策の強化

喫煙禁止区域の設定に伴い、路上で吸える場所が減少し喫煙者が公園等に移動して吸うケースが増加した。全ての区において公園は「公共の場所」という位置づけのため、歩行喫煙は禁止されている。従来は公園での喫煙に対しては、喫煙禁止区域のように巡回指導や過料の徴収は行っていなかったが、近年喫煙してはならない公園の規準を設け対策を強化する動きが見られる。表 3-5 は 2011 年以降公園での喫煙対策を強化した自治体の例である。

公園での規制強化について新宿区の例を挙げると、2005 年より「新宿区の空き缶等の散乱及び路上喫煙による被害の防止に関する条例」により、公園利用者の受動喫煙防止を目的として 500 m² 未満の公園は禁煙、500 m² 以上は分煙としていたが、「風の強い日や喫煙者の多い時には、煙が分散し十分な分煙が図れない場合があり、一般の利用者から、公園の禁煙化を求めるとご意見が多く寄せられていた（新宿区のホームページより引用）」とされる。

そのため喫煙を規制する公園の面積を 500 m² から、煙を回避できる距離を確保できると思われる 2,000 m² 以下に拡大した。また 2,000 m² を超えていても、駅や学校に近い公園、子供の利用が多い公園や公園の形態上分煙ができない場合は、受動喫煙の影響を考慮し禁煙化することとした。

表 3-5 に例示した禁煙化を図る公園の基準を明確にしている区以外でも、公園での規制を検討している自治体がある。2020 年 1 月に台東区のホームページに「区内の公園では、喫煙やポイ捨てが見受けられます。芝生にポイ捨てすると、火事の原因にもなり、子供が吸殻を拾って誤飲する危険性もあります。遊具の上で喫煙するため、子供が遊べないこともあります。都内では公園の禁煙化が進んでいるため、台東区でも前向きに検討して欲しいです。」という住民からの意見が掲載された。この意見に対する台東区の回答として、現在は一部の公園と児童遊園では全面禁煙、その他の公園については喫煙可能としていること、喫煙が可能な公園であっても子供が集まる場所での喫煙は控えるよう看板等で注意喚起を行っていることを述べた上で、「現在、区では、東京都受動喫煙防止条例の制定に伴い、公園での喫煙環境の見直しを検討しており、公園内に喫煙所を設置し、喫煙所以外の公園部分は禁煙とする分煙措置を取るなど、公園利用者の意見を踏まえながら、喫煙環境の整備を進めてまいります。」としている。台東区においては公園の喫煙環境に関する基準は明確化する動きがあることがわかる。

公園での喫煙規制強化について、喫煙禁止となる公園の特徴として、児童公園や近隣の保育園の代替園庭となっている、小規模で煙が周辺に流出しやすいなどの傾向が見られる。現在は喫煙可能な公園であっても、今後は規制の対象となる可能性が示唆された。

表 3-5 公園での喫煙対策例

自治体	根拠条例等	変更前	変更後	変更年	罰則
千代田区	安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例	道路や公園などの公共の場所における喫煙を禁止	区立都市公園と区立児童遊園の一部を禁煙化.	2018年	あり (過料 2000円)
新宿区	「新宿区の空き缶等の散乱及び路上喫煙による被害の防止に関する条例」	500㎡未満の公園は禁煙、500㎡以上は分煙	2000㎡以下の公園は禁煙	2011年	なし
渋谷区	緑と水・公園課で定める「公園内ルール」で規定	道路・公園・広場・その他公共の場所(屋外のみ)での喫煙を禁止	禁煙公園と分煙公園に区別。禁煙公園は児童遊園地、小規模公園(300平方メートル未満)、喫煙所設置が困難な公園。分煙公園は(喫煙所を設置した公園)は上記以外の公園。	2014年	なし

3-3 東京都千代田区の路上喫煙等対策

2002 年から路上喫煙対策に全国で初めて罰則を取り入れた千代田区の路上喫煙対策を事例として自治体を実施する路上喫煙対策に至るまでの経緯、実際の対策、今後の路上喫煙対策の方針を明らかにする。

路上喫煙対策に至るまでの経緯は区のホームページと文献¹⁾より把握した。今後の方針は、路上喫煙担当課へのインタビューと「ちよだ未来プロジェクト千代田区第 3 次基本計画 2015-」より把握した。

3-3-1 条例制定に至るまでの経緯

千代田区の昼間人口は 90 万人から 100 万人、夜間人口は約 5.5 万人で、23 区内でも昼間人口差が大きい区の一つである。昼間人口は区内への通勤通学者や買い物客などが多くを占める。地域住民は現在の条例が制定される平成 14 年以前から、千代田区役所に対し不特定多数の来街者が多い地域で頻発していたポイ捨てや歩きたばこなどの対策や改善を求めていた²⁾。

千代田区は住民の要望に応え、1999 年 4 月、ゴミのポイ捨てや公共の場所での禁煙を努力義務とした、いわゆる「ポイ捨て禁止条例」を施行し、環境改善を目指した。特に路上喫煙等については、街角への灰皿設置、携帯灰皿の配布、清掃活動や各種 PR 活動など、住民と区の職員が一体となって取り組んだ。しかし目立った効果はほとんどなく、ポイ捨ては一向に改善しなかった。2001 年当時、千代田区内では過去 10 年間で刑法犯の認知件数が 1.5 倍近く増えるなど治安対策も問題視されており、当時の区長はニューヨーク市で治安維持のための理論的支柱として採用されていた「割れ窓理論」に基づく施策を導入することを発案し、安全対策と環境美化対策を兼ね備えた生活安全条例の素案作成を担当部署に命じた。担当部署では「マナー」や「モラル」など道徳心に期待する方法では限界があるという見方があり、努力義務という緩やかな規制ではポイ捨てによる環境悪化問題は解決しないという結論に至っていた。担当部署は住民、警察など関係者間での議論を土台に、2002 年に国内初となる「路上喫煙への過料」という「ルール」を定めた「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例（生活環境条例）」を起案した。2002 年 2 月、千代田区がこの条例の制定方針を記者会見で発表したところ、路上での喫煙を規制することに対し罰則を導入することに関し、新聞各社の社会面で大きく取り上げられることになった。記者会見の翌日から 2002 年末まで、区役所に路上喫煙規制に関する賛否の声がメールや電話で 4000 件以上寄せられたが、9 割は「賛成」を表明するものであった。

区はこの反響の多さを活用して、条例の周知を図ることとし、2002 年 5 月には再度条例を正式に議会提案するための記者会見を開いた。記者会見にはマスコミ各社 14 社が集まり、ここで区長は、職員とともに会見の 2 日前に神田駅で実施したゴミ拾いで収集された 45 リットル入りのゴミ袋を見せ条例を施行するにいたった背景と方針を説明した。区議会では

住民を監視することにならないかといった慎重論もあったが、6月24日の最終本会議では圧倒的多数で可決された。

2002年10月1日の施行までの3ヶ月間に、千代田区は駅前でのキャンペーン区内のJR各駅でのアナウンス、区内の中学生による清掃活動、有名タレントを起用したポスターの配布などで周知を図った。条例施行日2日前には、千代田区ではたばこの着ぐるみを着た100人編成の宣伝隊によるパレードや特設ステージでのパフォーマンスにより条例施行の機運を醸成した。

3-3-2 喫煙禁止区域の指定

千代田区は2002年に区内全域を喫煙禁止と指定したが、過料の徴収を行う区域は別に指定した。表3-6に示すように、条例施行当初は区内の30%の区域で過料を徴収していたが、段階的に拡大し現在では皇居を除く100%の区域で過料を徴収している。

表3-7は2019年現在の路上禁煙区域と環境美化・浄化推進モデル地区の一覧で、図3-6はこれらの地区を図示したものである。「環境美化・浄化推進モデル地区（以下、モデル地区）」とは区民や町会・商店会・企業・教育関係者が主体となって特に熱心に環境美化・推進活動を行う地区で、区や警察署、道路管理者等と合同で月1～2回程度パトロールや清掃活動を実施している。

表3-6 千代田区の面積（11.66km²）に占める過料を徴収する区域の割合

年度	14（施行）	15	16	18	19	20	22
割合（%）	30	39	53	56	61	84	100

表3-7 環境美化・浄化推進モデル地区の場所

環境美化・浄化推進モデル地区	
1	有楽町駅周辺
2	プリンス通り
3	飯田橋・富士見
4	水道橋駅周辺
5	靖国通り
6	御茶ノ水駅周辺
7	神田駅周辺
8	秋葉原駅周辺
9	東京駅周辺
10	岩本町・東神田

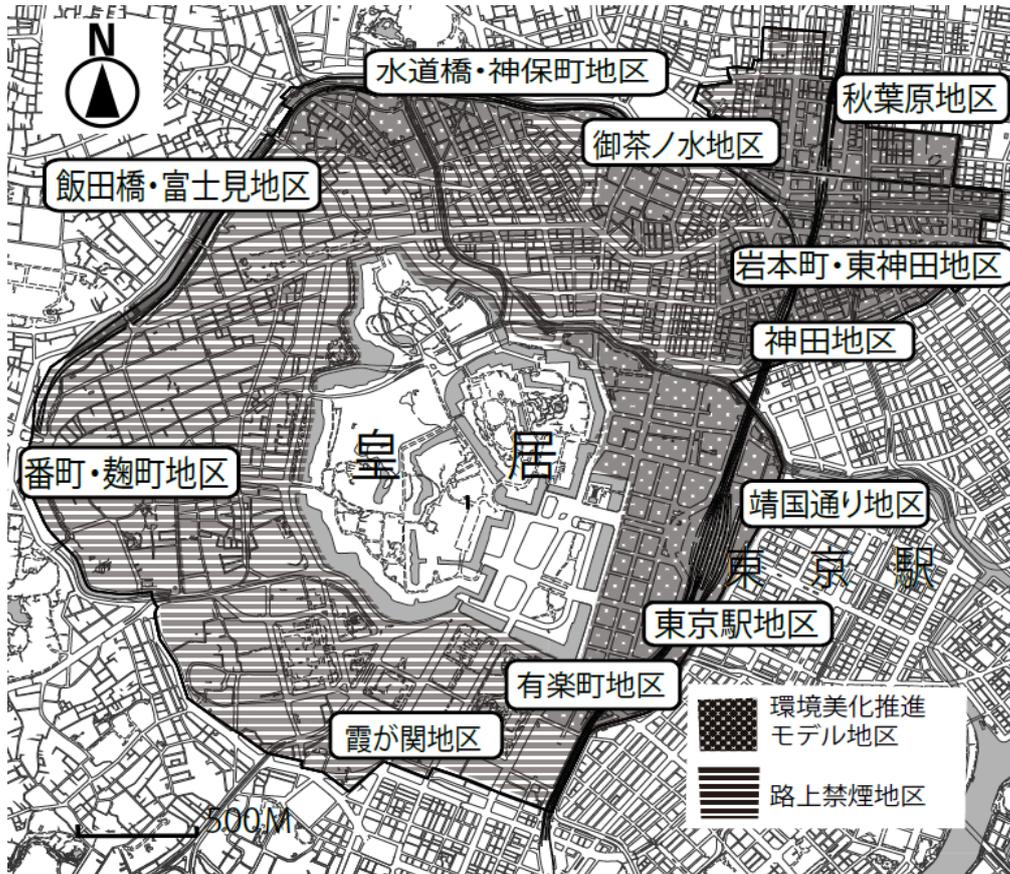


図 3-6 2017 年 12 月現在の千代田区の路上禁煙区域

3-3-3 環境美化に関する取組み

(1) 路上喫煙に対する過料徴取

路上喫煙に対する罰則は、生活環境パトロールを行っている区役所職員が区内全域の路上で喫煙を見かけた場合、2,000 円の過料を徴収するものである。「過料」とは行政処分の一で、比較的軽い違反行為に対する制裁であり、刑事処分となる「罰金」とは異なる位置づけである。前者は自治体の首長が賦課決定できる、支払わない場合税金と同様に滞納処分扱い、逮捕できず前科にならない。後者は警察が検挙、支払わない場合身柄を拘束できる、逮捕でき前科になる、といった違いがある。区が過料額を 2,000 円に設定した理由は、明確な根拠や基準があるわけではなく「ポイ捨てにある程度の心理的抑制を効かせるには、千代田区の昼食の相場である約 1000 円の 2 回分程度が妥当」という区長や職員の判断によるものである。

図 3-7 に示す過料件数の推移は、条例施行から 2006 年度にかけて増加した第 1 期、2007 年度以降減少した第 2 期、2010 年度ごろから横ばいに推移している第 3 期に分けられる。ただし、秋葉原地区のみ 2012 年度から 2016 年度まで増加傾向に転じている。徴收件数が多い地区は、観光客や買い物客の多い秋葉原地区と、オフィス街である水道橋・神保町地区である。それ以外の地区については、徴收件数に大きな増減は見られない。

(2) 啓発活動・清掃活動

表 3-8 は千代田区がおこなっている啓発活動の一覧である。下部の「生活環境条例啓発員制度」とは、2017 年 3 月に違法広告物撤去設置要綱と喫煙マナー啓発員設置要綱を統合した制度で、住民が指導員証・腕章を携行することで自主パトロール活動を行いやすくしたものである。これは住民が喫煙者に対し口頭で注意した場合のトラブルを避ける目的がある。表 3 には継続的に実施しているもののみ掲載したが、上記以外の大規模な取り組みとして、条例導入時のプレイベント、新入生・新社会人に向けた条例周知キャンペーン、街頭の大型マルチビジョンでの宣伝などの実績がある。

清掃活動については、生活環境条例と同施行規則に基づき、毎年 6 月 6 日と 11 月 6 日を「千代田区一斉清掃の日」と定め、区役所・住民・事業者ならびに推進団体が一体となって清掃活動を実施している。参加団体と参加人数の平均数は 414.9 団体、参加人数も 11987.5 人であり、参加数の年度ごとの増減はあるもの区の大イベントになっている。図 3-8 に参加団体と参加人数の推移を示す。

条例制定に至るまでの経緯述べたとおり、マナーによる路上喫煙行為規制の限界という結論から罰則を導入したが、啓発活動や清掃活動を継続しており、マナー向上に向けた取り組みを放棄したわけではないことが判断できる。

(3) 組織強化

千代田区は 2002 年の条例制定当時 6 名だった「路上喫煙担当チーム」を、2003 年に「生

活環境課」に昇格させ職員数を 27 人まで増加した。その後の 2007 年度には職員 45 名体制となる「生活安全課」と名称を変更し、非常勤職員 16 名、再任用・再雇用職員 5 名でパトロールを実施した。なお 2013 年度生活安全課は 51 名（実際にパトロールを行う非常勤職員 18 名、再任用職員 7 名含む）で稼働しており、路上喫煙対策班（タバコ班）、路上放置物対策班（看板班）、放置自転車対策班（自転車班）の 3 班に分けている。

(4) 環境美化活動の成果

千代田区は特に吸殻の散乱が多い秋葉原中央通り歩道上の定点 4 地点で、毎週火曜日の午前 9 時 30 分吸殻の定点観測を実施している。条例開始前は 1,000 本近く落ちていたが、条例開始後は激減し、2016 年度は週平均 6.4 本程度となっている。図 3-9 は区の資料を基に筆者が作成したグラフである。条例開始時と 2016 年時点での数値差が大きいため対数グラフとした。

(5) 喫煙所の確保

喫煙禁止区域の設定に際して、喫煙者からは喫煙スペースを求める声が数多く寄せられた。千代田区喫煙者と非喫煙者の共存を掲げ、民間ビルの空き店舗等を活用した屋内喫煙所の設置に対する助成事業を行っている。2014 年からは喫煙所の面積等の助成条件を緩和し屋内喫煙所の設置を積極的に進めており、2017 年現在たばこ販売店、空きテナントなど 22 か所に設置されている（屋内喫煙所助成制度については第 4 章で詳述）。

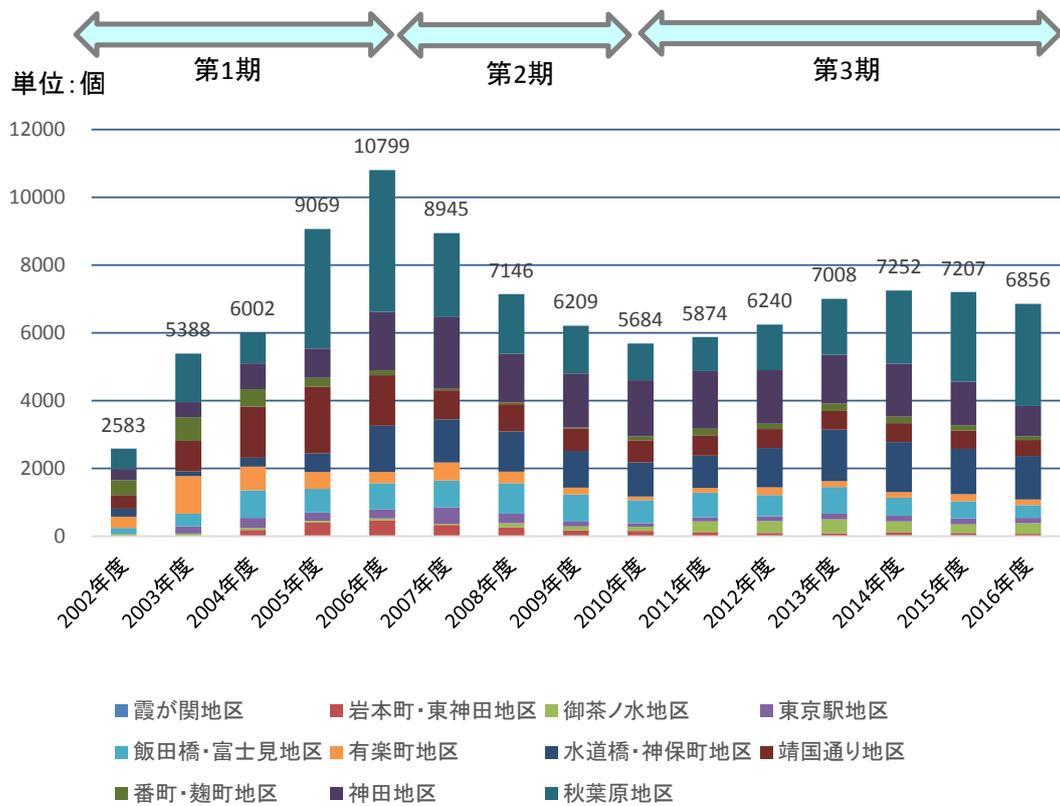


図 3-7 地区別年間過料件数の推移（区の資料をもとに筆者作成）

表 3-8 継続的に実施している普及啓発活動（筆者作成）

活動項目	具体例（条例開始時から 2016 年までの累計）
街頭 キャンペーン	「環境美化・浄化推進団体」によるキャンペーン、平日日中の宣伝車による PR、毎年 4 月に新規採用職員による条例周知キャンペーン等
周知・啓発用品の 作成・配布	チラシ 600,000 枚、ポスター 8 種類 100,000 枚、啓発ティッシュ 700,000 個、うちわ 7,000 枚、花の種や綿棒などの啓発品 10,000 個（いずれも作成数）
来街者への周知	ブロック 2,200 個、ペイント 1,600 個、特殊シート 300 枚、立て看板（6 種類）820 基、ステッカー表示（2 種類）20,000 枚、防災無線を活用し 1 日 3 回放送、専用スピーカーでの街頭宣伝アナウンス 19 か所
協力協定	帝国ホテル、トラック協会千代田支部、宝くじ協会会員
条例遵守確認書の提出	建築確認申請時や飲食店営業許可など、各種許認可申請時あるいは工事委託請負契約手続き時等に「生活環境条例遵守確認書」の提出が必要
合同パトロール	環境美化・浄化推進団体、警察・消防署、PTA など
生活環境条例 啓発員制度	環境美化・浄化推進団体の構成員等で区の委嘱を受けた者が、条例で定める禁止行為について注意や指導を行うことができる制度。

注）表中の各数値は概数である。

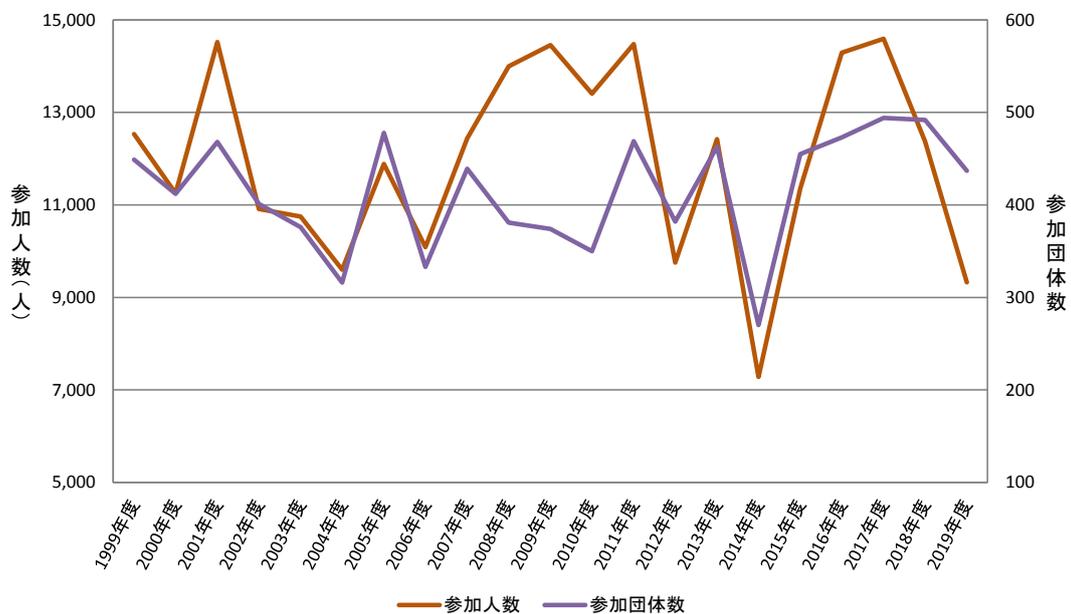


図 3-8 地区別年間過料件数の推移（区の資料をもとに筆者作成）

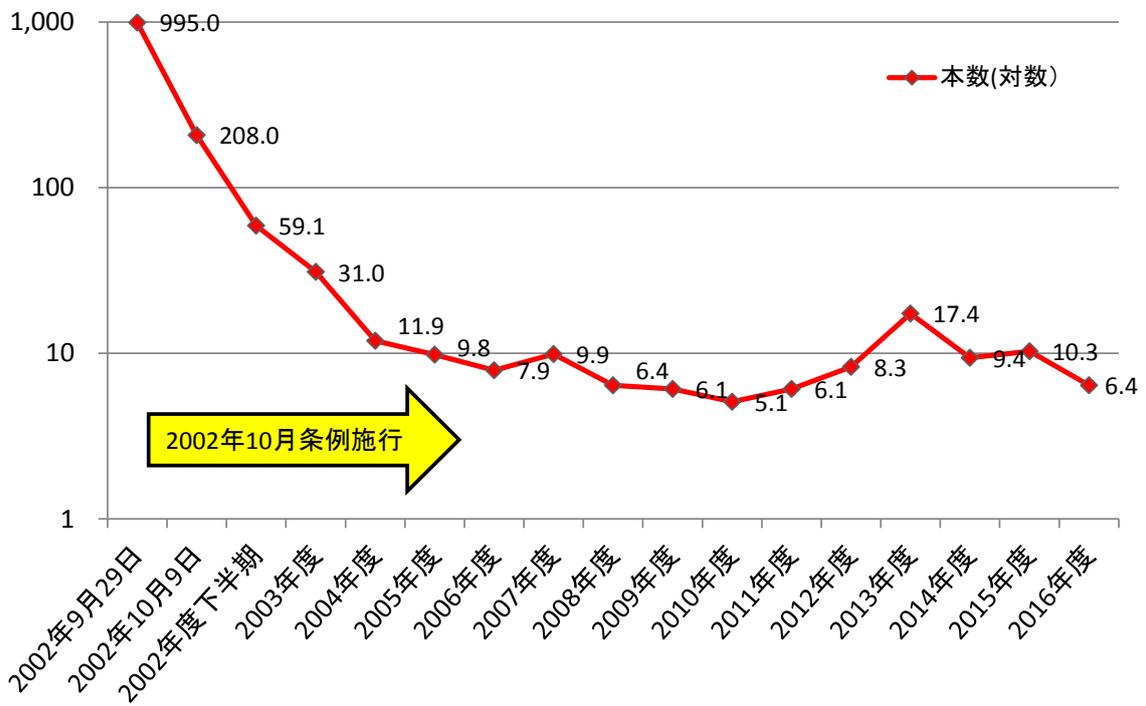


図 3-9 秋葉原地区周辺で捨てられていた吸殻の本数の推移
(区の資料をもとに筆者作成)

3-3-4 現在の課題

表 3-11 に区の担当者のインタビューで得られた現状を踏まえた今後の方針と展望を示す。将来は再びマナーに基づく環境美化を図る方針に戻し、罰則は廃止することを想定しているが現時点での過料件数を考慮すると難しい状況であること、屋内喫煙所の設置助成制度があるが現時点では十分に活用されていないこと、などが明らかになった。

(1) 過料の未納

過料徴収の未納に関しては、8割はその場で現金で支払い2割に納付書を送付している。2割のうち1割は納付するが、残りの1割は未納である。理由として、過料処分通知書に虚偽の住所氏名を記載する場合があるためである。

(2) 公園での喫煙

表 3-7 で述べたように、喫煙者の公園への流入に対し、千代田区は受動喫煙防止対策の観点から、代替園庭となっている一部の公園を禁煙化している。当初千代田区は、屋内喫煙所が十分確保された後、公園の禁煙化に着手する予定であった。しかし近年の受動喫煙防止対策と住民からの苦情の多さを考慮し、屋内喫煙所の整備が十分ではない現段階において公園の禁煙化を進めた実情がある。

(3) 屋内喫煙所整備

屋内喫煙所助成の条件の一つに「町会等近隣住民の了解を得なければならない」という条件がある。しかし近隣の建物に不特定多数の喫煙者が出入りすることに不安を示す住民も多く、了解を得るのは容易ではない。また屋内喫煙所を設置したものの、利用者が多すぎて扉が常時開いている状態で煙が外に漏れ出てしまい、苦情が増えたため喫煙所を閉鎖してしまったケースもある。

(4) 今後の方針と展望

「マナーからルールへ、そしてマナーへ」を掲げる区の将来のビジョンを示した「ちよだみらいプロジェクト」によると、喫煙所の増設と過料件数の減少を数値目標として設定している。「ちよだみらいプロジェクト」とは「千代田区第3次基本計画 2015」の通称で、2016 から 2024 年度までの区の方針性を示したものである。表 3-10 に示すように、喫煙者と非喫煙者の共存を目指し、喫煙所を区内に十分に配置する個で分煙化を図り、「ルールからマナーへ」転換を図る施策を掲げている。喫煙所の設置目標は 2019 年度には 75 か所、2024 年度には 100 か所にすると設定している。

表 3-9 生活安全課路上喫煙班担当者へのインタビュー調査結果

実施日	2018年1月17日(水)
場所	千代田区役所5階生活安全課内
面談者	地域振興部生活安全課生活環境主査
質問項目	区の回答
①将来再びマナーへ(=罰則の廃止)になる可能性の有無 ②「マナー」に戻す際の目標像について、具体的な数値目標があるか。 例) 過料徴収件数〇件になったとき、など。	①区民から厳罰化を求める声の方が大きく、年間過料徴収件数約7000件という現状でマナーに戻すことは困難。 ②現時点ではない。過料件数に基づいて目標設定したとすれば、取締り数を意図的に減らせば容易に達成できるため適当ではない。参考までに「ちよだみらいプロジェクト」における2024年度の数値目標3000件は、何らかの根拠があって算定した数値ではない。
③条例施行から15年が経過するが過料件数は7000件程度で横ばいである。対策を実施しているにも関わらず減少しない理由として何が考えられるか。	③考えられる理由の一つとして、区が「実際に」過料を徴収していることが挙げられる。他区では罰則を設けていても、ポイ捨て等の抑止効果を狙ったものに過ぎず、実際には徴収していない場合がある。違反者は「制度は知っていたが、まさか本当に取られるとは思わなかった」という反応を示す人もいる。
④ちよだみらいプロジェクトでは、喫煙所を増加する目標を掲げている。現在の進捗状況と具体的な進め方はどのようなものか。	④現在37か所にとどまっているが、助成制度による屋内喫煙所を増やす予定である。そのための工夫として、設置条件を緩和することが考えられる。ただし現時点では具体案は立っていない。助成制度を普及方法として、環境美化対策とは別件で来所した住民に対し、助成制度を案内することがある。
⑤都の受動喫煙防止条例が施行されると飲食店など屋内での喫煙可能場所が減少し喫煙者の不満が予想される。対策はあるか。	⑤喫煙所を増やしていくしかないだろう。喫煙場所を確保するために区の指定喫煙所だけでは不十分であるため、民有地や社内喫煙所など民間の屋内喫煙所を積極的に活用してほしいと考えている。
⑥非喫煙者からのクレームは多いが、喫煙者の意見を聞く場はあるか。	⑥喫煙者の意見を聞く場は設けていない。まれに喫煙者から喫煙所の増加を求めるクレームがあり、参考になる。喫煙者からのクレームは少なく、2017年度の路上喫煙に関するクレーム320件のうち、喫煙者からは10件のみであった。

表 3-10 千代田区第 3 次基本計画 2015（通称：ちよだみらいプロジェクト）」
 における路上喫煙対策（資料を元に筆者作成）

施策目標	災害に強く、だれもが安心して活動できるまち			
現在の課題	喫煙場所の減少による、公園等のでの喫煙者の増加			
課題解決の方向性	路上喫煙やゴミのない、きれいで安全・安心なまちづくりを推進する。			
	喫煙所を整備するとともに、喫煙マナーを向上させ、ルールから マナーへの転換を図る。			
10 年後に理想とする姿	路上喫煙やゴミがないすっきりとした街			
	喫煙場所の整備による、喫煙者と非喫煙者の共生			
上記実現の方策	路上喫煙行為に対し、区と地域・警察などが協力して取り組む			
	喫煙所を区内に分散して設置し、マナーを向上させ罰則を廃止する			
目標実現の指標	指標	現状値(調査年度)	目標値	
			2019年度	2024年度
	路上喫煙過料適用件数	7,008 件 (2013年度)	5,000件	3,000件
	分散型喫煙所設置数	37 か所 (2014年度)	75か所	100か所

3-4 東京都世田谷区における路上喫煙対策の導入

前項まで千代田区の路上喫煙対策について述べたが、本項では区内の一部を喫煙禁止区域に設定していた状況から、区内全域に拡大した自治体の取組みを挙げ、クレーム対象行為への制度的対応を導入する際の留意事項について、東京都世田谷区が路上喫煙に関する新条例を施行した事例より解明を試みる。世田谷区が新条例により規制強化した大きな理由は、東京オリンピック・パラリンピックの開催を意識した環境美化対策であった。路上喫煙対策の規制強化を円滑に進めるため、条例導入前後に実施した事業、および条例内容における自治体の戦略を抽出する。

まず世田谷区のホームページ等から世田谷区条例の施行前後における住民参加事業の実施状況を把握した。次に条例とたばこルールを導入した背景と今後の方針等について、路上喫煙対策を担当する世田谷区環境政策部環境計画課に対しインタビューを実施した。

3-4-1 世田谷区の路上喫煙対策の概要

世田谷区は 2018 年に「世田谷区環境美化に関する条例（以下、環境美化条例）」を施行し、区内全域を喫煙禁止にした。表 3-11 に概要を示す。条例では、喫煙と喫煙による迷惑行為を分けて定義しており、喫煙は「たばこに火をつけ、その煙を発生させること」、喫煙による迷惑行為は「喫煙をすることによりそのたばこの煙を他人に吸わせる行為又は喫煙に伴い、故意若しくは過失によりたばこの火を他人の身体若しくは所持するものに接触させる行為」としている。環境美化条例は、路上喫煙の他、公共の工作物への落書きの禁止、野鳥への給餌行為による迷惑行為の禁止、犬の糞の適正処理などを定めている。世田谷区は条例の中の喫煙に関する部分のみを「世田谷区たばこルール」として抽出し、住民への周知・啓発活動に活用している。

表 3-11 「世田谷区環境美化等に関する条例」に基づく世田谷区たばこルール概要
(筆者作成)

「世田谷区たばこルール」の内容
<ul style="list-style-type: none"> ・区内全域の道路、公園（身近な広場を含む）では、指定喫煙場所を除き喫煙禁止 ・公共の場所以外の屋外で喫煙する場合は、たばこの煙による迷惑防止に配慮する
条例で定める喫煙者の責務
<ol style="list-style-type: none"> 1. 屋外において喫煙する場合は、公共の場所にいる区民等に対し喫煙による迷惑行為を行わないよう配慮しなければならない。 2. 屋外の公共の場所及び公開空地（日常一般に開放され、歩行者が自由に通行し、又は利用することができる敷地をいう）において、歩行中（自転車乗車中を含む）に喫煙をしないよう努めなければならない。
条例で定める区の責務
<ol style="list-style-type: none"> 1. 区は、区民等、事業者等と一体となってまちの環境美化等に関する施策を行わなければならない。 2. 区は、区民等、事業者等がまちの環境美化等について理解を深め、まちの環境美化等に係る行動を自主的に採ることができるよう、意識の啓発をしなければならない。
条例で定める事業者の責務
事業者は、公共の場所にいる区民等に対し喫煙による迷惑行為が行われることのないよう、事業者の所有し、又は占有する敷地（指定喫煙場所を除く。）内において、灰皿の撤去又は移設その他の環境の整備に努めなければならない。
指定喫煙場所の設置等
区長は、指定喫煙場所を設置する場合は、公共の場所等にいる区民等に対し喫煙による迷惑行為が行われることのないよう、必要な措置を講ずるものとする。2019年7月現在、25カ所（駅周辺：9ヶ所、公園内：16ヶ所）

3-4-2「世田谷区たばこルール」の策定から施行まで

(1) 国際的イベントの機運の活用

世田谷区は区の一部の地域が、東京オリンピック・パラリンピック 2020(以下、東京 2020)のアメリカ選手団キャンプ地、および馬術の競技会場に指定されている。世田谷区はオリンピックレガシーの創出を目標とし、基本計画となる「2020年に向けた世田谷区の取組み―東京 2020 大会後を見据えて」を策定している。観光、スポーツ、国際、文化・芸術、環境、福祉、教育などの 8 つのテーマで目標を掲げており、環境分野では「環境に配慮した持続可能なライフスタイルの実現」を目標としている。環境分野の目標のひとつである「受動喫煙のない環境整備」の一環として「路上禁煙地区の拡大」「指定喫煙場所の増設」を実施している。東京 2020 がもたらす住民の環境美化に対する機運を活用し、環境美化条例をオリンピックレガシーの一環として基本計画の中に位置づけている。

(2) 路上喫煙に関する意識調査

環境美化条例施行前の 2017 年 4 月 6 日から 5 月 22 日まで、世田谷区はたばこルールの策定に向け住民からの意見を収集することを目的として 20 歳以上の住民に対し郵送によるアンケート方式で「(仮称) 世田谷区たばこルールに関する区民アンケート調査」を実施した。調査の概要と主な質問項目および結果を表 3-12 に示す。

調査結果によると、2018 年現在の屋外における喫煙マナー全般について満足している回答者の割合は 34.1%であった。「歩きたばこは禁止」など調査時点での路上喫煙に関するルールに満足している回答者の割合は 33.3%であった。また 92.3%の回答者が現在のルールを改正し、路上喫煙禁止区域だけでなく、すべての屋外公共スペースを禁煙エリアとして識別する新しいルールを導入することに賛成した。この結果から、現在の路上喫煙に関する規則は不十分であり、制度的な改善を求める住民が多勢であるという結論を導いている。

(3) 喫煙禁止区域の段階的な導入

表 3-13 は、2004 年に区内で最初に喫煙禁止区域を設定した時点から、世田谷区条例の改正まで段階的に禁止区域が増えたことを示した表である。2004 年時点は利用者数の多い 1 か所の私鉄駅周辺のみを設定されていたが、その後段階的に禁止区域を増やした。2016 年には 12 か所に増加した後、2 年後の 2018 年に区内全域を喫煙禁止区域に指定した。

(4) 住民参加

住民参加は、公共事業や政策決定において住民の意見を広く取り入れる一般的な方法のひとつである。住民参加の機会は、2017 年 3 月から 2019 年 3 月までの 2 年間であった。全住民が参加可能な住民参加の手法として世田谷区が採用したのは、ワークショップ (2017 年 7 月に 1 回開催)、パブリックコメント (2017 年 9 月 20 日から 10 月 11 日まで募集)、公開シンポジウム (2018 年 3 月に 1 回開催) である。

2017年7月の「たばこルールワークショップ」では、区の広報等による募集で集まった10名の参加者が、区内の路上喫煙状況を議論した。ワークショップにおける検討テーマは屋外のたばこ環境に関する現状や現行ルール、世田谷区たばこルールの素案等であった。屋外のたばこ環境に関しては、路上禁煙地区の指定での歩きたばこの減少、ゴミや吸殻が減りポイ捨て条例は成功している、などの意見が聞かれた一方、夜間のポイ捨てや裏道や特定の店舗周辺などでのポイ捨てなどの課題も挙げた。世田谷区たばこルールの素案については、分煙環境の推進を評価しながらも、喫煙を監視あるいは規制強化することによる区のイメージダウンを懸念する声も聞かれた。また罰則の導入については、ルールには罰則が必須だが多くの方が容認できる範囲で作成すべき、との声も聞かれた。

パブリックコメントでは、227人の住民から合計563件の意見が寄せられた。コメントの投稿手段は、はがき157人、ファクシミリ3人、ホームページ58人、封書9人であった。世田谷区は全体的な意見として、新条例への賛成意見と罰則強化を求める意見が多く見られたとしている。賛成意見としては「ルールの策定・内容に賛成(40件)」「ルールの徹底を求める(15件)」であり、罰則強化を求める意見としては「歩きたばこ等に対し罰則規定が必要(59件)」「努力・配慮義務ではなく、より厳しい内容にすべき(25件)」「子どもや高齢者、持病の方の健康に配慮した内容にすべき(12件)」であった。それ以外に「喫煙者を悪と決めつけてはいけない、共存するルールが必要(11件)」「過度な規制は避けるべき(14件)」「ルールの策定には反対、現状のままがよい(9件)」など条例の導入を懸念する意見も見られた。また「国、都、周辺自治体のルールとの調整や連携が必要(11件)」「たばこ税をもっと活用すべき(8件)」といった喫煙に関する事項以外の意見もあった。

条例施行直前の2018年3月に実施された「公開シンポジウム」では、環境政策部環境計画課長による「世田谷区たばこルール」の説明、および商店街組合や子育て支援団体、日本たばこ株式会社など関連団体による討論会が行われた。

表 3-12 「(仮称) 世田谷区たばこルール」区民アンケート調査の概要と結果の一部

対象者	20 歳以上の区民 4000 人 (年代、地域、性別のバランスを考慮して抽出)	
配布・回収	世田谷区役所より発送、同封の返信用封筒にて、区役所に返信。	
調査票概要	設問数 25 問+調査依頼文+現在の区の喫煙対策の説明	
調査期間	2017 年 4 月 6 日 (木) ~5 月 22 日 (月)	
回収数	1499/4000 枚 (回収率 37.4%)	
主な調査内容と結果		
質問事項	調査結果	
地域のたばこマナーに関する満足度	34.1% が「満足」または「まあ満足」	
区のルール等に関する満足度	33.3% が「満足」または「まあ満足」	
【喫煙者への質問】 喫煙時に困っている事項	1 位. 灰皿がない (見つけにくい) 2 位. 喫煙所が混んでいる	
【非喫煙者への質問】 屋外での喫煙に対して困っている事項	1 位. たばこのにおいや煙 2 位. ポイ捨てのごみ	
道路上での喫煙規制に対する意向	92.3% が路上での制限に賛成	
今後の屋外での喫煙環境に対する意向	45.3% が「路上に加え、公園や広場など公共空間は全面禁煙」に賛成	
違反者への罰則程度	37.8% が「過料等付きの条例を制定」に賛成	

表 3-13 喫煙禁止区域拡大の変遷 (筆者作成)

年度	2004	2005	2007	2010	2011	2014	2015	2016	2018
指定区域数	1	3(4)	1(5)	1(6)	2(8)	1(9)	2(11)	1(12)	区内全域

* () 内は累計

3-4-3 「世田谷区たばこルール」導入後の対応

(1) 民間の屋内喫煙所に対する助成制度の設置

「世田谷区たばこルール」により、区内の屋外公共空間で喫煙可能な場所は公園内の喫煙所も含めた 25 ヶ所の屋外指定喫煙所のみとなり、大幅に制限されることになった。喫煙者の数と比べ 25 ヶ所では絶対的に不足しているため、今後区は屋外の指定喫煙所に代わり、助成制度を利用して屋内に喫煙所を増やす方針である。その対策として「世田谷区指定喫煙場所設置費補助制度」が導入された。詳細は第 4 章で示す。

(2) 世田谷たばこルールの住民への周知

世田谷区はたばこルールの周知徹底を図るため、住民や事業者と連携した街頭啓発活動の実施、広報や SNS 等の活用、区内転入者へのリーフレット配布、2 人 1 組で構成される巡回チーム 5 組による巡回指導、啓発・指導、路面や看板への掲示を行っている。

またルールを周知する手段として、標語・マークを募集し入賞した作品を街頭キャンペーン配布する啓発グッズ等に用いている。応募件数は 820 点（標語 736 点、マーク 49 点、標語・マーク 35 点）の応募があった。

3-4-4 「世田谷区たばこルール」における規制行為と規制方法

(1) 「世田谷区たばこルール」における加熱式たばこの適応除外

近年、煙やにおいが従来品の紙巻たばこと比べて少ない加熱式たばこ（IQOS やプルームテックなど）が普及始めており、自治体によって対応が分かれているが、世田谷区は喫煙の定義を「たばこに火をつけ、その煙を発生させる行為」とし、規制の対象とはしていない。

(2) 罰則の非適用

パブリックコメントで寄せられた意見の中には、罰則の導入に賛成する回答も数多く見られたものの、マナーにより所定場所以外での喫煙の自粛を求める方針を採用した。マナーの向上を図る具体的な方法は、喫煙マナーに関する啓発活動や清掃活動を充実させることとした。

表 3-14 「世田谷区たばこルール」の背景と方針に関するインタビュー概要

実施日	2018年5月14日
インタビュー先	世田谷区環境政策部環境計画課担当者
質問 1. 罰則のないルールを選択した背景	
回答：2017年2月に発足したたばこルール策定検討委員会では、当初過料の徴収という罰則の導入を検討していた。しかしマナーアップによりポイ捨て防止を徹底するとの方針に基づき、最終的に罰則なしとなった。	
質問 2. 規制強化による売り上げ減少などの影響が考えられる業者への対応	
回答：たばこ小売業者からの理解を得るため、ルールの素案段階でたばこ商業組合と打ち合わせを行った。組合メンバーである小売業者からは、たばこルールの広報紙の表記などに軽微な指摘を受けたが、大きな反対はなく同意を得ることができた。	
質問 3. 喫煙所の設置方針	
回答：一部の区民からは屋外喫煙所は、迷惑施設として認識されている。そのため屋外に喫煙所を設置することは住民からの同意を得ることが難しい。しかし喫煙所を確保する必要があるため、民間の屋内喫煙所に対し助成制度を設けた。助成制度の利用者はコンビニエンス・ストアのオーナーや小売店店主を想定している。	
質問 4. 加熱式たばこを規制の対象外とした理由	
回答：条例では「喫煙」の定義を「たばこに火をつけ、その煙を発生させることをいう」としており、加熱式たばこは「喫煙による迷惑行為」の対象ではない。加熱式たばこの普及については現在過渡期であり、あえて喫煙の定義において柔軟性を持たせた。しかし加熱式たばこは、周囲からは紙巻たばこと判別がつきにくいいため、誤解を避けるため喫煙者には路上で喫煙しないよう依頼している。	
質問 5. 「世田谷区たばこルール」が模範としたルール	
回答：過料の徴収をせず、喫煙所を増やすことで喫煙者非喫煙者の共存を図るという方針である港区の取り組みを参考にした。屋内喫煙所設置助成制度も金額以外は大部分を参考にした。	

3-5 神奈川県横浜市の路上喫煙対策

神奈川県横浜市は、東京都に近接する政令指定都市であり、平成 8 年より「横浜市空き缶等及び吸い殻等の散乱の防止等に関する条例」において路上喫煙対策を行っており、制度的対応の内容も充実している。本項では、東京都以外の自治体の制度的対応の現状を横浜市のホームページと資源循環局へのインタビューにより把握した。

3-5-1 喫煙禁止地区の設定と巡回活動

横浜市は 2018 年 10 月現在、喫煙禁止地区を特に人通りの多い主要駅の周辺を中心に 8 か所設置しており、違反した際には過料徴収が行われる。

表 3-15 は 1995 年に施行された「横浜市空き缶等及び吸い殻等の散乱の防止等に関する条例（ポイ捨て・喫煙禁止条例）」で定める屋外の喫煙規制事項である。各禁止地区内には市が指定する喫煙所が設置されている。喫煙所の設置について、横浜市は、喫煙者の指導の際に喫煙可能な場所を案内し利用してもらうことで、喫煙禁止地区における喫煙の未然の防止につなげることができると考え、喫煙禁止地区に喫煙所を設置している。市が設置しているのはパーテーションで囲われた開放型喫煙所である。その理由として、密閉された建屋（箱型）の喫煙所は空調設備などの設置により維持管理に費用がかかることや有効面積が少なくなることなどの課題があり、たばこの煙が十分に希釈されるよう高さのあるパーテーションで囲い、周辺の歩行動線との分煙環境にも配慮した開放型タイプにしている。

表 3-16 は屋外での喫煙に対する巡回員の活動内容である。横浜市は巡回活動の日時や場所の詳細は公表していないが、過料徴収を主な目的として喫煙禁止地区等指導員によって行われる巡回と、違反者への口頭での指導や喫煙所への誘導を目的とした歩きたばこ防止パトロールの 2 種類がある。活動場所も異なり、喫煙禁止地区等指導員による巡回が市内 8 か所の喫煙禁止地区を対象としているのに対し、歩きたばこ防止パトロールは市内 27 か所の美化重点地区を対象である。美化重点地区は、特に環境美化を図るべき地区として都心部 4 か所と各区に設けられ、美化推進員が定期的にポイ捨て禁止の啓発活動や清掃活動を実施している地区である。

表 3-17 は喫煙禁止地区等指導員による巡回の過料処分件数推移である。最も件数が多い地区は横浜駅周辺で、2016 年度は 1,241 件であった。

公園内での喫煙対策としては「横浜市空き缶等及び吸い殻等の散乱の防止等に関する条例」が適用されており、喫煙する際はポイ捨て禁止や他の利用者への配慮等のマナーを守るものとしている。吸い殻が目立つ公園には「たばこのポイ捨て禁止」を示す看板を設置する場合があるが、公園内の建物内部を除き禁止にはしていない。

表 3-15 横浜市の路上喫煙対策

項目	内容		
禁止事項	喫煙禁止地区での喫煙（火のついたたばこを持つことも含め）を禁止		
喫煙者の責務（努力義務）	歩行中の喫煙の禁止、吸い殻入れの携帯		
喫煙禁止地区 (特に人通りの多い場所) 2018年10月現在8か所	①横浜駅周辺	6.2ha	3
	②みなとみらい21地区	4.7ha	2
	③関内地区	4.1ha	2
	④鶴見駅周辺	3.8ha	2
	⑤東神奈川・仲木戸駅周辺地区	2.4ha	2
	⑥新横浜駅周辺	3.8ha	2
	⑦戸塚駅周辺	7.4ha	3
	⑧二俣川駅周辺	7.8ha	1

表 3-16 喫煙に対する巡回活動の概要（資源局へのインタビューをもとに筆者作成）

項目	喫煙禁止地区等指導員	歩きたばこ防止パトロール
対象範囲	喫煙禁止地区 8地区	美化推進重点地区など市内27地区
巡回者属性	職員（嘱託）	委託事業者
活動日	年末年始を除く毎日	
活動時間	午前6時30分から午後7時30分頃まで	
チーム編成	2-3人1組	2人1組
業務内容	主に過料徴取	口頭指導，喫煙所への誘導

表 3-17 地区別過料件数の年度推移

年度 \ 地区	①	②	③	④	⑤	⑥	年度別計
2011年度	1,461	207	107	185	25	109	2,094
2012年度	2,217	237	163	205	20	140	2,982
2013年度	1,335	126	118	96	19	109	1,803
2014年度	1,452	101	150	111	22	90	1,926
2015年度	990	49	128	47	12	66	1,292
2016年度	1,241	118	220	23	34	45	1,681

*①～⑥の番号は表6の地区名に対応，⑦⑧は2018年現在データなし

3-5-2 路上喫煙に関する啓発活動

横浜市は路上喫煙対策として、都心部 6 地区（横浜駅周辺、みなとみらい 21 地区、関内地区、山下・元町地区、伊勢佐木・野毛地区、新横浜駅周辺地区）、各区の主要駅周辺 20 地区を美化推進重点地区に指定し、前述した歩きたばこ防止パトロールのほか、住民と協働した清掃活動や歩きたばこ防止の呼びかけを行っている。表 3-18 に横浜市ホームページに記載されている啓発活動の一部を示す。

表 3-18 2015 年と 2016 年の路上喫煙等防止の啓発活動の一部

年	月/日	内容	地区	参加人数
2016	3/11 - 9/26	喫煙禁止地区と市内全域での歩きたばこ防止の周知	8	7,000
	5/23	喫煙禁止地区の周知, 喫煙所周辺での駐留指導, 周辺清掃	1	280
	6/1	喫煙禁止地区の周知, 周辺清掃	1	33
	6/3	ポイ捨て・歩きたばこ防止周知	1	5
	8/3-8/19	喫煙禁止地区と市内全域での歩きたばこ防止の周知	6	掲載なし
	11/1-11/20	喫煙禁止地区と歩きたばこの防止の周知	18	20,000
2015	3/9	喫煙禁止地区と市内全域での歩きたばこ防止の周知	1	記載なし
	10/30	周辺清掃と「きれいなまちづくり」への呼びかけ	1	300

*隔月 1 回など定期的に行っている活動も含まれる。

3-5-3 横浜市の路上喫煙対策の方針等

横浜市は喫煙禁止地区を「たばこの火による火傷・焼け焦げなどを未然に防止し、散乱ごみを減らし街の美化を推進するため、美化推進重点地区内において、屋外の公共の場所での喫煙を禁止する必要がある地区（市内 8 地区）を喫煙禁止地区に指定する」と定めているが、市のホームページでは具体的な指定方法について言及していない。そこで担当部署に聞き取り調査を実施した。表 3-19 にその内容を示す。

表 3-19 横浜市資源循環局への聞き取り調査の概要と結果

日時	2018 年 4 月 20 日（金）14:30-15:00	
回答者	横浜市資源循環局 街の美化推進課担当者	
聴取内容	地区の指定方法	喫煙禁止地区について明確な設定基準はないが、要望が多かった地区や商店街など住民からの希望、現地調査等を通して総合的に指定する。
	指定の背景	戸塚駅周辺と二俣川駅周辺は再開発で街の雰囲気が変わった（きれいになった）場所であり、喫煙に対する苦情等が多く寄せられていた。
	喫煙者からの要望	喫煙者からの要望は少数である。内容は雨の日でも吸えるよう密閉型（屋根付き）喫煙所や、喫煙所内の椅子の設置を求めるものなどがある。
	過料件数の推移	過料件数に年度差がある一因として、喫煙所の改修時等は、過料を徴取せず喫煙可能な場所に誘導するため、違反者としての数が少なくなるためではないかと考える。
	苦情の対策への反映	施策立案の際、苦情・要望を市民の意見として参考にしているものの苦情・要望の多寡が直接施策に関連するものではない。特に喫煙地区の指定は商店街や地域住民の意見や啓発活動や清掃活動を実施できる地域体制等を考慮し総合的に判断している。

第3章 考察

(1) 全国の路上喫煙対策

禁止区域を設定する自治体の規模は、現在では県庁所在地や大都市圏が多いことが明らかになった。関連条例の施行数は年々増加しており、2018年度に改正健康増進法が施行されたことや、2019年のラグビーワールドカップおよび2020年に東京オリンピック・パラリンピックなど国際イベントが相次いで開催されることを考慮すると、受動喫煙対策や環境美化対策として今後は、県庁所在地や大都市圏に含まれない都市でも受動喫煙防止策としての路上喫煙対策が進むと考えられる。また人口規模は小さくても有名な観光地がある自治体では、観光客による迷惑な喫煙を防止する観点から禁止区域を設定する場合があります、今後観光産業に注力していく自治体においては、屋内外の喫煙対策にも目を向けることが予想される。

路上喫煙禁止条例の施行年に関しては、2003年以降に施行した自治体が増えている。背景として、2002年に東京都千代田区が行った全国初の路上喫煙対策が全国の自治体に与えた影響は無視できない。2003年には健康増進法の施行、2004年には受動喫煙の防止に関する国際的な条約への署名など、屋内での喫煙対策が進んだことに付随して、屋外の喫煙に対しても意識が向けられるようになったことも推察できる。

喫煙禁止区域内の禁止事項については、携帯灰皿を利用した喫煙はほとんどの自治体で禁止しているが、加熱式たばこの利用は自治体の対応が分かれている状況が明らかになった。携帯灰皿を利用して喫煙が可能な場合、原則として立ち止まってであれば喫煙することができる。そのため喫煙者の利便性は高まるといえるが、喫煙が許容される場所とされない場所の識別は人によって異なり、煙等の拡散の程度も周囲の状況によって異なるため、吸殻を散乱させない目的で携帯灰皿を所持していても禁止していると考えられる。喫煙禁止区域内における加熱式たばこの使用については、紙巻たばこよりは周囲に煙や臭いの影響は少ないと考えられるものの、遠目では紙巻たばこの喫煙と判別しにくく、ゴミの散乱の原因となる吸殻は発生するため対応検討中の自治体が多いことが考えられる。

(2) 東京23区の路上喫煙等対策

東京23区では全ての区が路上喫煙対策を行っているが、喫煙禁止区域の指定や喫煙所の設置数は一様ではないという状況が明らかになった。

元々各区は環境美化に関する条例を制定していたが、「路上喫煙」「歩行喫煙」など喫煙行為に焦点を当てた名称の条例や、環境美化条例のうち「たばこルール」などとして喫煙規制に関する部分だけを抜き出した規則に変化している。「たばこルール」の制定については、条例本文に比べると平易な言葉で書かれていることが多く、パンフレット等の媒体で住民に配布した際に、理解を得やすいという利点があると考えられる。またキャラクター等を用いて、幅広い年代層に呼びかけることも可能であると考えられる。

制定年代については1990年代後半から2000年代初め頃が多い。背景としては、近隣区

との距離が近く、近隣区同士の社会経済的な影響が大きい東京 23 区では協調的な喫煙対策が求められるのではないかと考える。しかし内容は一律ではなく、喫煙所の設置や路上喫煙禁止区域の設定方法は区の状況を反映し多様であること、路上での禁煙化に伴い、一部の区では公園での喫煙対策を実施している実態がある。制度が異なる背景の一つとして考えられるのは、区によって火災発生時の想定被害が異なることである。区内全域を喫煙禁止区域に指定している区は、木造住宅密集地域（以下、木密地域）が比較的少ない区である²⁾。木密地域の多い自治体においては、火災の要因となる隠れた場所での喫煙の誘発が予想される喫煙禁止区域の設定は慎重にならざるを得なかったのではないかと考える。

喫煙禁止区域の指定方法は、駅前や繁華街などの大通りや人が集中する狭い道など特定の道路だけを指定する道路指定型、駅や繁華街を中心に道路で囲まれた区域一帯を指定するエリア指定型に分けることができた。喫煙禁止区域の指定方法は区域内での巡回活動のしやすさに関連してくると思われる。道路指定型の場合、人通りが多い道路だけを巡回するので、区域内を満遍なく巡回しなければならないエリア指定型と比較すると少ない巡回チームで複数の地区を巡回するのに効率がよいと思われる。しかし、狭い路地での喫煙を看過することにつながり、煙等が喫煙禁止区域外に拡散する可能性があり、喫煙者にもわかりにくいことが予想されるので、地域一帯を喫煙禁止区域に指定する方が喫煙禁止区域の実効性を確保しやすいと考えられる。

違反者に対する過料徴収に関しては、条例で規定していても実際には徴収していない区がある。過料徴収は行政コストの負担が大きい事業であることから、過料適用を暗示するに留め違反行為の抑止効果に期待しているものと思われる。

公園での喫煙規制については、面積等で明確に禁煙公園とそれ以外の公園を区別している区は都心部の 3 区のみであるが、台東区など検討中である自治体は潜在していると考えられる。禁煙化する公園は、規模が小さく、児童の利用が多いという特徴が見られる。新宿区で定める 2000 m²以上の面積があれば煙を回避するルートを見つけやすいと思われ、公園においては環境美化目的より受動喫煙防止の目的が重視されていると考えられる。

(3) 千代田区の路上喫煙対策

千代田区は過料の徴収開始後件数が増加し、2008 年ごろピークに達した後減少し、現在は年間 7000 件程度である。件数が増加した第 1 期は喫煙禁止地区が拡大したことに伴うもので、第 2 期は路上喫煙に対する住民や来街者の認知度の上昇に伴う違反者の減少、第 3 期は規制の定着期と考えられる。しかし、秋葉原地区のみ 2012 年ごろから増加しており、原因として再開発による街の変化に伴い来街者が増加したこと、外国人観光客が増加したことなどが考えられる。第 1 期に過料件数が急激に増えた背景と考えられるのが、路上喫煙対策担当課の組織強化である。警察官 OB などを再任用することで 2003 年には担当職員は 27 人まで増加している。

千代田区の事例からは、住民からの環境美化を求める声に対しては生活環境条例で対処

し、喫煙者の吸う場所を求める声に対しては屋内喫煙所設置助成制度を設けることで、両者の利害調整を図っていると考えられるが、一方で、2016年時点でも年間7000件の過料が発生している。過料は当然ながら巡回員が発見したものであり、実際の路上喫煙発生件数とは一致しない。隠れての喫煙や巡回時間以外の喫煙等を考慮すると、現実的には多くの路上喫煙が発生していると言える。路上喫煙に対する罰則の導入は、迷惑な喫煙を防止する一定の抑止力となる可能性はあるが、罰則だけで対処することには限界があると思われる。また千代田区でも他の区と同様、喫煙者の公園への流入、屋内喫煙所の整備の遅れなどの課題が存在する。また千代田区の取組みは人的・予算的に多大な負荷を伴うものであり、すべての自治体で適用することは難しいという課題も残る。

(4) 世田谷区における路上喫煙対策の導入

これまで区内の一部だけを喫煙禁止区域に設定していた世田谷区が規制強化に取り組んだ大きな理由は、東京オリンピック・パラリンピックの開催地に決定したことであり、クレームの多さが背景となっている自治体とは様相が異なる。新しい条例の導入に住民参加手法を取り入れ2年間以上をかけ住民の理解を得る工夫をしている。また条例の導入によって営利活動に影響があると思われる関係者への事前の説明や、罰則の非適用、加熱式たばこの容認など、喫煙者が受け入れる余地のある条例内容になっている。世田谷区は年間約45億円のたばこ税収入があり、区内でのたばこの購入者が減ることは税収減にもつながるため、慎重な姿勢で対策に臨んでいることも考えられる。また、罰則の非適用については、罰則ではなくマナーによる環境美化に努めるとの方針は明示されているものの具体的な理由は述べられていない。巡回員の雇用や喫煙所確保対策、住民への周知に関する費用は高額になることも理由として考えられる。

世田谷区が住民の意見を取り入れる手法についてみると、パブリックコメント意見を提出した227人のうち、はがきが最も多く157人、次いでホームページ58人であった。投稿者の性別や年齢構成は公表されていないが、インターネットを普段利用しない比較的高年齢層からの意見が多かったことが推察される。一方、条例施行後に路上喫煙に関する標語やロゴマークを募集したところ、全国から820点の応募がありパブリックコメントの募集より注目度が高かったと考えられる。多様な属性の住民から意見を収集するために、自治体の施策にアクセス可能な方法を増やすことが重要ではないかと思われる。

世田谷区におけるたばこルール導入前後の各段階とルール内容から、条例を円滑に施行するための戦略を読み取ることができた。導入前の段階では住民の合意や理解を得ることを重視し、導入後は喫煙者に対し条例適用において柔軟性を持たせたと言える。また喫煙者を無視した対策とならないよう喫煙所を確保する方策がとられている。戦略的に導入したこれらの路上喫煙対策によって、結果的に喫煙者と非喫煙者の共存を可能とする環境形成を目指す姿勢が表明されていると考えられ、路上喫煙対策を導入する際の自治体の方針を示したとも言える。

一方で、今後の実施継続性に懸念も残る。ルールの導入に際して、東京 2020 という一過性のイベントによってもたらされる機運を利用しており、終了後の住民の環境美化に対するモチベーション維持の工夫と条例の位置づけを再確認する必要性が出てくると考える。区は、2017 年に実施したアンケートで路上喫煙対策の満足度が 34.1%だったのを、東京 2020 年までに 50.0%との目標を掲げている。住民への啓発活動と平行して、喫煙所整備など具体的かつ早急な対策が求められると考える。

(5) 横浜市の路上喫煙対策

横浜市は市内の 8 か所のみを喫煙禁止区域とし、区域内で違反者を見つけた場合は巡回員による過料の徴収が行われるが、それ以外の場所では歩きタバコのみ禁止としている。歩きタバコの禁止は努力義務となっているため、苦情が寄せられていることが考えられる。喫煙禁止地区の設定の基準は明確なものがあるわけではなく、要望の多かった地区や商店街など住民からの希望、現地調査等を通して総合的に指定としているが、再開発で環境が改善された地区に喫煙禁止区域の導入を望む声が多かったため指定したとのことから、事実上苦情や要望の多さをかなり意識した対策になっていると考えられる。

横浜市は東京 23 区よりも面積が広く、巡回活動を行う範囲は限定される。そのため横浜市もキャンペーンや清掃活動をとおして路上喫煙行為に対する啓発を行っている。

(6) まとめ

クレーム対象行為への制度的対応として、全国、東京 23 区、首都圏 3 自治体について路上喫煙対策の現状を把握した。

全国の自治体アンケートでは、路上喫煙対策の施行状況は増加し続けており、今後も続くと思込まれる。アンケートで把握できたのは施行年であり、条例の改正による規制の強化を含めるとさらに多くの自治体で規制強化が進んでいると考えられる。

東京 23 区の現状からは、同じ特別区でありながら対策が区によってかなり異なることが明らかになった。条例の住民への周知方法について千代田区と世田谷区が実施した方策を比較すると、千代田区が区長の強いイニシアティブからスタートし、条例の草稿から約半年間という短期間で報道を巻き込んだのに対し、世田谷区は条例施行前に調査に約 1 年、住民意見の聴取と周知に約 1 年の合計 2 年程度準備期間をとり、かつ複数の住民参加手法を用いている。また東京 2020 を意識した環境美化という住民に容認されやすい時機を捉えている。千代田区に比べ、世田谷区の制度的対応は慎重で周到に思われるが、千代田区が条例を施行した 2002 年当時は喫煙禁止区域や罰則の導入に関する前例がなかったこと、他方世田谷区の場合は他の自治体の先事例を検討する猶予があったと思われる。現に世田谷区は、港区の罰則がなく喫煙所を増やすことで路上喫煙による迷惑被害を減少させる方策を採用している。

路上喫煙対策の導入に際しては、行政の組織体制や予算、事業の継続性、実現可能な規制制度合いなど数多くの検討事項があるため、区の実情にあった対策となっているものと考え

えるが、一方で対策の不統一性がクレームを助長することにつながりかねないとも考える。路上喫煙対策の強化を要求する者には、自分の居住区も他の区と同等以上の対策を求めることが考えられるためである。

千代田区と横浜市の事例からは、自治体が行なう制度的対応のうち規制的認識に基づく条例やルールの導入以外に、共生的認識に基づく啓発活動や清掃活動も平行して行なわれていることが明らかになった。

東京 23 区の現状と千代田区の実例からは、喫煙可能な場所の減少による喫煙者の公園への流入も問題になっている。公園は受動喫煙を回避したい幼児や妊婦等も利用するため複数の区で公園での喫煙も禁止され始めているが、喫煙所の減少という結果につながっていると考える。

屋外での喫煙場所の減少という現状を考慮し自治体は喫煙所を設置しようとするものの、設置の是非をめぐって住民の間で意見が分かれる施設でもある。次章では、喫煙所の設置を取り巻く状況と課題を明らかにする。

第4章 制度的対応としての喫煙所

4-1 全国の自治体に対する屋外喫煙所の整備状況

前章において喫煙所の需要が高まっているものの、設置については課題があることが推測された。本章では、路上喫煙対策の制度的対応の結果、浮上してきた喫煙所の設置に関する現状と課題を明らかにする。

4-1-1 屋外喫煙所に関する自治体へのアンケート

本項では、喫煙禁止区域を設定している全国の自治体における屋外喫煙所が整備されるに至る背景を明らかにする。第3章で概要をまとめたアンケート調査の結果について、特に喫煙所の設置について詳細な検討を行う。調査で定義する「指定喫煙所の整備等」とは「移設」「改修」「新設」「撤去」の4つとし、その内容を下表4-1に示す。この定義は各自治体に送付したアンケート用紙にも明記した。

表 4-1 屋外喫煙所の整備等の種類と定義

整備等の種類	定義
撤去	喫煙所自体を廃止し灰皿等の設備をすべて撤去すること
移設	ある場所の喫煙所を別の場所に移動し設置し直すこと
改修	場所は変更せず喫煙所の外観形態のみ変更すること (パーテーションの設置など)
新設	指定喫煙所として新たに登録し設置すること

4-1-2 指定喫煙所の設置状況と整備方針

図 4-1 は禁止区域内における指定喫煙所の設置の有無と、指定喫煙所の整備歴等の有無を示したものである。喫煙禁止区域を設定している自治体のうち、指定喫煙所を設置している自治体は 75.6%、設置していない自治体は 24.4%であった。設置している 75.6%の自治体のうち、過去 5 年間に指定喫煙所の整備等を行った市区は回答のあった 131 自治体のうち 61.1%、過去 5 年間で整備等を行わなかった市区（5 年以上整備等が行われていない市区）は 14.5%であった。

図 4-2 は、禁止区域を設定している市区に対し、現在の指定喫煙所について今後の整備方針を尋ねた結果である。「現状維持」、すなわち過去に 1 回整備等を行っており当面整備等の予定はないと回答した自治体は 77.1%であった。今後整備等を実施すると回答した市区は 22.9%であり、そのうち「移設・改修」を行う予定の自治体が 4.6%、「撤去」予定の自治体が 4.6%、「新設」が 5.3%であった。今後整備等の実施について「検討中」と回答した自治体は 8.4%であった。

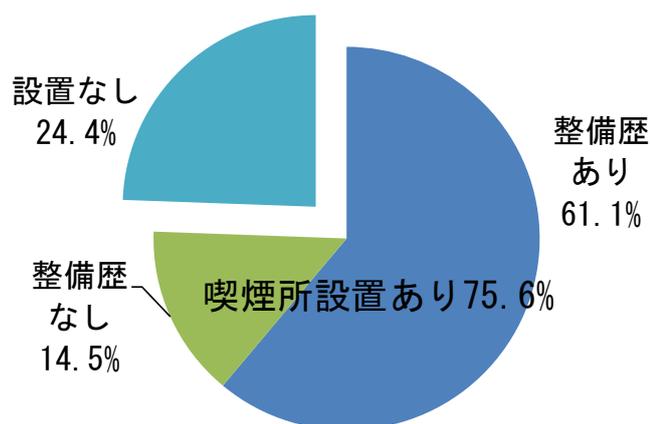


図 4-1 指定喫煙所の設置の有無と整備歴

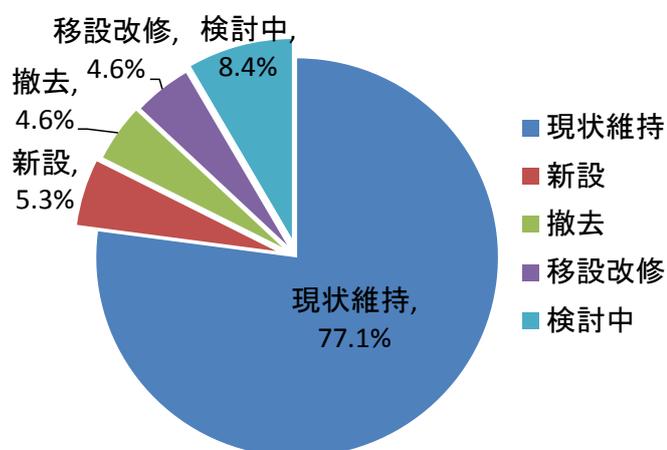


図 4-2 指定喫煙所の整備方針

4-1-3 指定喫煙所の整備等状況

表 4-2 は指定喫煙所の設置場所別の整備等状況である。整備等が行われた指定喫煙所は 131 自治体で 258 件あり、そのうち整備等が行われた喫煙所は駅周辺に設置されたものが最も多く 196 件 (76.0%) で、次に商店街に設置された喫煙所 21 件 (8.1%)、公園に設置された喫煙所 19 件 (7.4%) であった。

整備タイプ別にみると、「移設」「改修」「新設」「撤去」のうち最も多かったのが「撤去」で 79 件 (30.6%) であった。「移設」「改修」はそれぞれ 25%前後で大差はなかったが、「新設」は 51 件 (19.8%) 最も少なかった。

表 4-2 指定喫煙所の設置場所別整備等状況 (件)

	駅周辺	商店街	公園	その他	合計	割合
移設	49	4	6	9	68	26.4%
改修	56	1	2	1	60	23.3%
新設	37	2	7	5	51	19.8%
撤去	54	14	4	7	79	30.6%
合計	196	21	19	22	258	100.0%
割合	76.0%	8.1%	7.4%	8.5%	100.0%	

図 4-3 は整備タイプ別に変更理由を表したものである。「移設」の理由は、「住民からの要望」21.0%、「土地所有者からの依頼」21.0%、「煙や臭いの流出」20.2%であった。「改修」の理由は「煙や臭いの流出」が最も多く 32.0%、次いで「住民からの要望」が 25.0%であった。「新設」の理由で最も多いのは「その他」25.8%で、具体的な内容は「喫煙禁止区域を設定したため」「交通機関からの寄贈」「駅前再開発に伴う増設」などであった。「新設」の理由で次に多いのが「住民からの要望」「利用マナーの悪さ」によるものがそれぞれ 19.7%であった。「撤去」の理由で多いものは「住民からの要望」と「煙や臭いの流出」がそれぞれ 23.6%であった。

図 4-4 は整備等タイプ別にみた指定喫煙所の形態である。「移設」の対象となる指定喫煙所は吸殻入れが置いてあるだけのタイプである「吸殻入れのみ」が最も多く 69.2%であった。「改修」の対象となる喫煙所は「吸殻入れのみ」が 39.0%、植栽で囲われたタイプのものが 33.9%であった。一方新設された喫煙所は「パーテーション」型が最も多く 59.2%であった。「移設」「改修」「撤去」される割合が多い「吸殻入れのみ」タイプの喫煙所も新設された喫煙所の 22.4%を占めた。「撤去」される喫煙所のタイプは「は吸い殻入れのみ」型が最も多く 86.1%であった。「新設」で 59.2%を占める「パーテーション」型であっても、「撤去」された喫煙所の 5.6%を占めた。

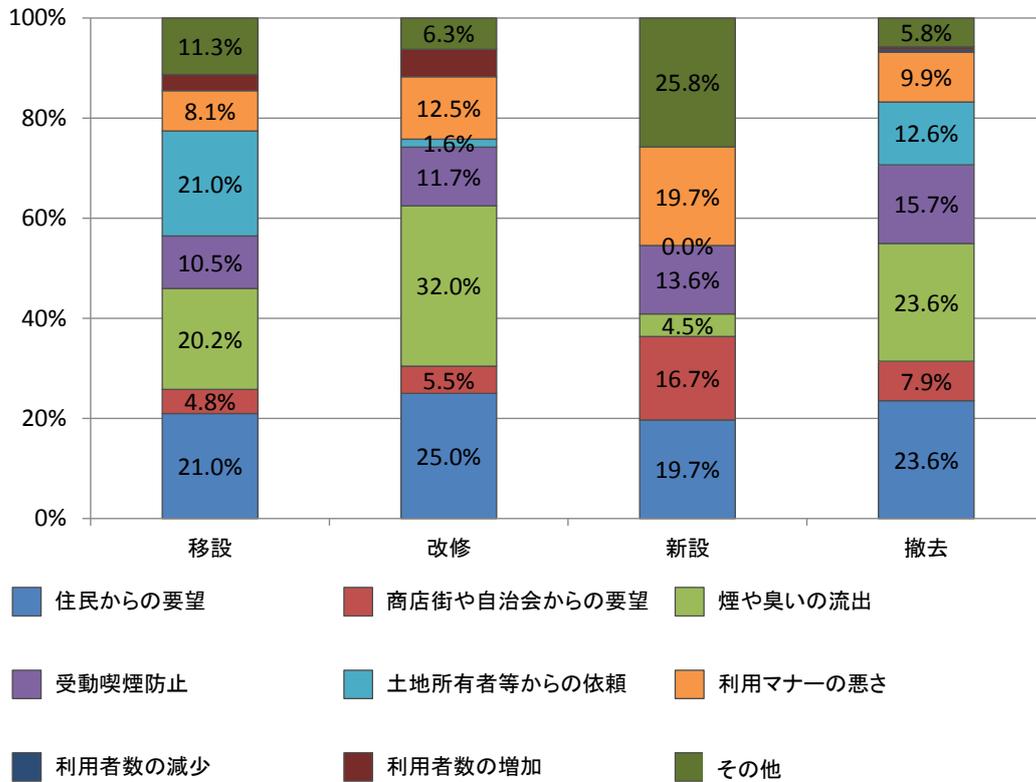


図 4-3 指定喫煙所の整備等の理由

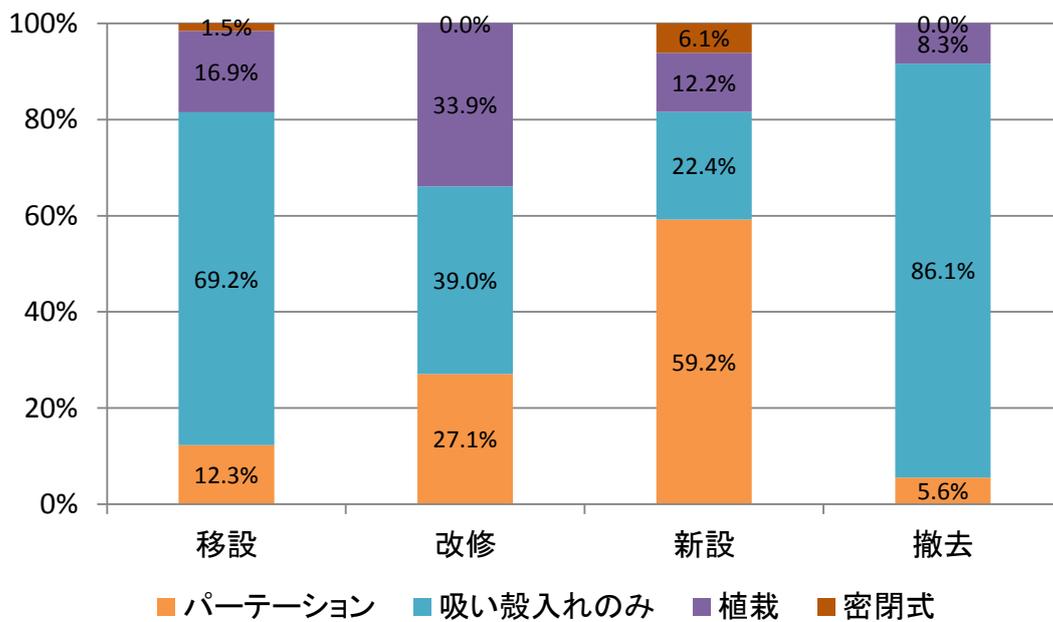


図 4-4 指定喫煙所設置場所別の整備等状況（単位：件）

4-2 屋外喫煙所の整備に対する自治体の見解

喫煙所の設置については、自治体の中でも設置の是非をめぐって対応が分かれている。

2018年に時事通信社が、東京23区と同時期に市長選が行われた狛江市をのぞく東京都の25市の首長に対するアンケート¹⁾を行った。調査の結果、東京都の48市区のうち、41%にあたる20市区が「屋外喫煙所の設置に対し路上喫煙が増加しないか慎重に見極めたい」として慎重意見であった。15%にあたる7市区では「積極的に整備を進めたい」と回答した。³⁾各首長の意見として「屋内の受動喫煙対策の強化にあたっては、屋外対策を同時に進め、屋内外ともにバランスの取れた対策を講じるべき（港区）」「都には屋外における受動喫煙の考え方を示してほしい（品川区）」などの要望が寄せられた。また屋外喫煙所の用地については「(区有地に限られるため) 独自に新たな喫煙所を設置することはきわめて困難（新宿区）」「区市町村だけでなく都も積極的に都道上などに喫煙所を設置してほしい（江東区）」などの声が挙がった。

屋外喫煙所の設置は、喫煙者の観点からは望ましいものと言えるが、設置した場合の周囲への影響が大きく住民からの反発が予想される。また用地や予算等の条件が合致することも必要であるため、自治体の方針は重要であるといえる。

こうした中、首都圏の2つの自治体が屋外喫煙所の設置方針についてホームページで公開している。本項では喫煙所の撤去および設置の経緯に関する事例検討を行う。

4-2-1 東京都武蔵野市が指定喫煙所を撤去するまでの経緯

東京都武蔵野市では、2004年に市内3つの駅において喫煙禁止区域を設定したことをきっかけに指定喫煙所（武蔵野市の呼び方は「マナーポイント」）を設置した。図4-5に経緯を示す。そのため喫煙マナーは向上したものの、広場や公共空間における喫煙に対し、住民や来街者から苦情が寄せられていた。このような状況下、吉祥寺駅周辺の整備や駅ビルのリニューアルなど街の雰囲気が変わるのに、玄関口である駅前に喫煙所があるのはふさわしくないため喫煙所を移設してほしいという要望があった。

市は喫煙所の移設先の確保を検討していたが、今後の喫煙所の設置について地元関係者で構成される組織「吉祥寺活性化協議会」「ようこそ美しいまち三鷹駅北口委員会」「ようこそ美しいまち武蔵境委員会」を発足させた。

各駅の協議会・委員会で検討した結果、「気持ちよく街に来ていただくために、2013年末で市内3駅周辺の喫煙所は廃止する」との結論に至った²⁾。

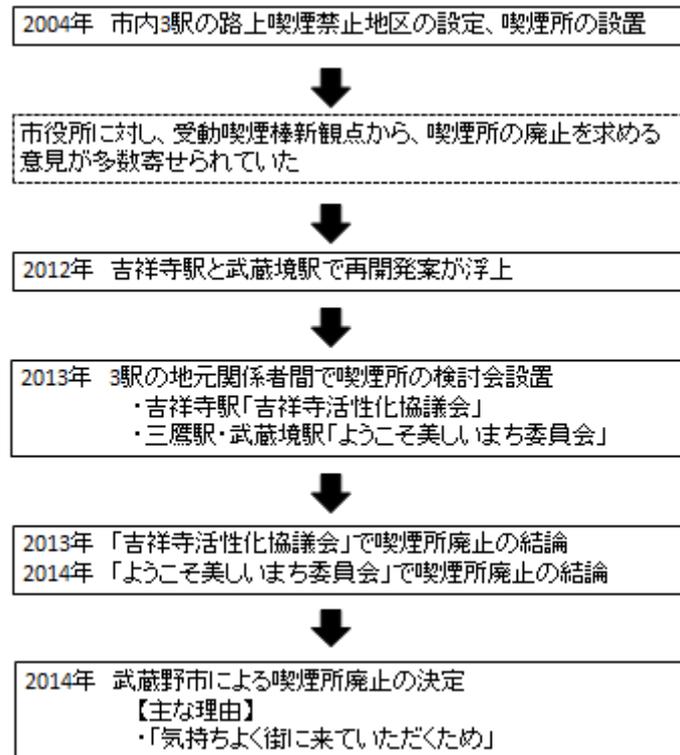


図 4-5 東京都武蔵野市における吉祥寺駅前喫煙所撤去までの経緯
(筆者作成)

4-2-2 東京都大田区が指定喫煙所を設置するまでの経緯

一方、図 4-6 に示すように大田区では 2003 年に蒲田駅周辺を喫煙禁止区域に設定し喫煙所 1 か所を設置していた。2018 年、屋内の喫煙が段階的に制限されることで屋外での喫煙が増加することを考慮し、区長の「屋外で喫煙者と非喫煙者が共存できるよう、公共の場での喫煙ルールを策定すると共に、公衆喫煙所を整備し分煙を推進すること」との考え方にに基づき、学識経験者および商店街や自治会の代表者、弁護士等で構成される環境美化審議会において喫煙ルールの検討されることになった。その結果、2019 年に発表された答申における公衆喫煙所整備の考え方として、分煙環境を図るための措置として公衆喫煙所を設置することを提示した。また公衆喫煙所の仕様にも触れ、受動喫煙防止への配慮から空気清浄機を設置した閉鎖型とすることが望ましいが、物理的、技術的な制約で閉鎖型の公衆喫煙所の設置が困難な場合は、パーテーション型でもよいとしている。

この答申を受け、2019 年には従来設置していた喫煙所のほか、2 か所の JR 駅周辺にパーテーション型の喫煙所が設置された³⁾。

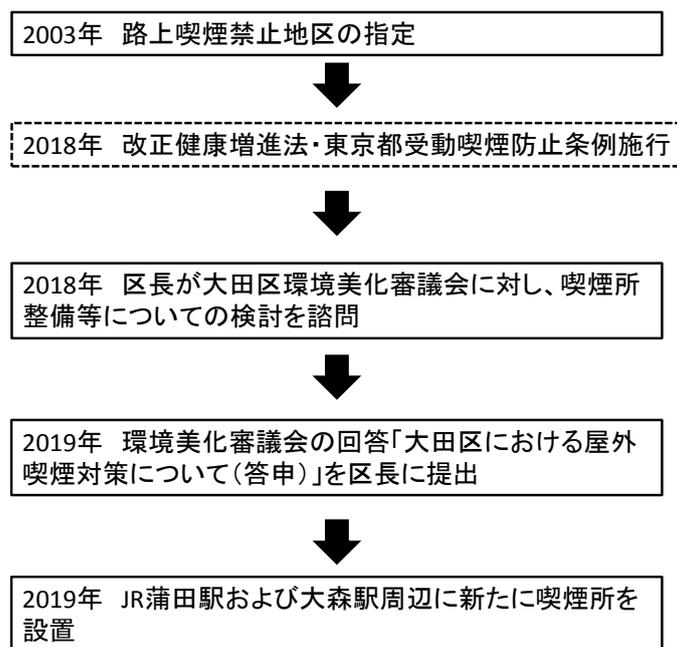


図 4-6 東京都大田区が喫煙所の整備方針を発表するまでの経緯
(筆者作成)

4-3 全域を禁止区域に設定した自治体における屋内喫煙所の整備

4-3-1 屋内喫煙所に助成制度を設ける背景

東京都では2019年に受動喫煙防止条例の一部が施行され、屋内の喫煙可能な場所が減少すると共に、屋外の禁煙化もしくは分煙化が進んでいる。歩きたばこは既に多くの自治体で禁止されているが、現在23区のうち8区で路上喫煙禁止、すなわち立ち止まって吸うことも禁止しているが指定喫煙所を設置することで分煙化を図っている。また一部の自治体では、民間事業者や個人に対して、喫煙所の設置費用等を助成している。

本研究では路上喫煙を全域で禁止した自治体における助成喫煙所の分布や特徴を把握し、助成制度を設ける背景と制度普及に関する課題について自治体にインタビューを行い、制度の活用状況および課題を明らかにする。改正健康増進法および東京都受動喫煙防止条例の施行で建物内禁煙が進むにつれ、屋外での喫煙を制限している市区においては、喫煙所の需要が高まると予想される。本研究は路上喫煙禁止区域を設定している自治体等が喫煙所を確保する必要がある場合、喫煙所助成制度の導入を検討する際の糸口になるものと考えられる。

現在都内では5つの自治体が助成制度^{注1)}を設置しているが、本研究では、屋外公共空間の全域が路上喫煙禁止（携帯灰皿等を利用し、立ち止まって、あるいは座って吸うことも禁止）であり、喫煙所の需要が高いと思われる千代田区、港区、世田谷区の3区（以下、3区）を対象とした。

まず3区がホームページ（以下、HP）で公開している情報をもとに指定喫煙所設置助成制度（以下、助成制度）の内容等を整理し、概観を把握した。次に各区の助成制度担当部署に対し、導入の背景、普及の方針、活用条件、現在の課題について聞き取り調査を実施した。その後各区の助成制度を利用した喫煙所（以下、助成喫煙所）を一覧にし、助成制度の活用実績と分布の特徴を概観した。

4-3-2 路上喫煙条例と屋内指定喫煙所助成制度の概要

表 4-3 は助成制度の根拠となる条例（以下、根拠条例）と助成制度の概要を示すものである。根拠条例は、3 区とも主にポイ捨てによる環境の悪化と火傷の防止を目的として施行されている⁴⁵⁾⁶⁾。しかし、路上喫煙に直接関連しない環境美化項目（野鳥への給餌の禁止、違法駐車禁止）なども含まれていることから、港区では「みなとタバコルール」世田谷区では「世田谷区たばこルール」という通称を用いている。港区は 2014 年に施行された「港区環境美化の推進および喫煙による迷惑の防止に関する条例」より早い 2013 年に助成制度を開始しているが、現在の条例に先行して 1997 年より「港区を清潔できれいにする条例」を施行しており、喫煙所対策は以前から進めていた。

千代田区はポイ捨てに対する住民の苦情が多いことから 2002 年に根拠条例を設け、路上喫煙に対し 2000 円の過料を科した。港区は 1997 年に「港区を清潔できれいにする条例」を制定していたが、建物内の禁煙化が進み路上での吸い殻のポイ捨てが目立つようになり、2014 年現在の根拠条例を施行した。世田谷区は、東京五輪・パラの競技会場とアメリカ選手団キャンプ地が設置されることになったことに併せ根拠条例を施行した。3 区は根拠条例に基づき屋外の公共空間（道路、公園など）での喫煙を規制する代替措置として、指定喫煙所を設置することにした。指定喫煙所は区営喫煙所もしくは助成喫煙所のことを指す^{注 2)}。

助成喫煙所の設置場所は、千代田区と港区は屋内に設置されることを想定しているが、世田谷区は屋内に加え屋外に設置する喫煙所も助成対象にしている。

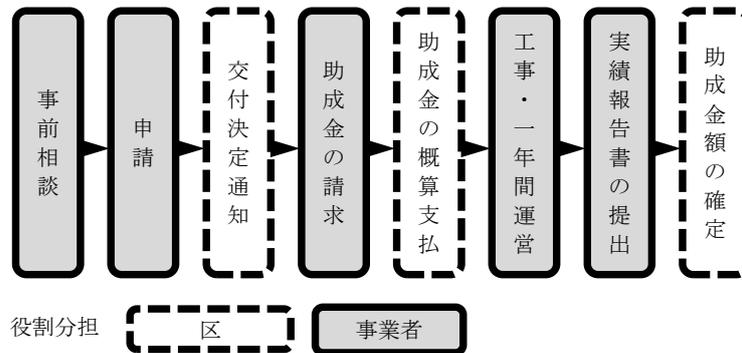
助成対象者は、区内の土地建物の所有または利用者で、個人でも法人でも可能である。助成条件は各区とも、運営、設備に関して表 4-2 に示す条件を設けている。「利用料無料」「一般開放」「住民の合意」の条件が必須であることは 3 区に共通している。世田谷区は、車いすで利用できることも条件としていることが特徴である。

新規設置時の段階では、3 区とも工事費・空調設備費等が助成対象となる。千代田区は初回設置時と 5 年後の更新の際、面積を問わず同額が交付される。港区と世田谷区は、更新制度はなく新規設置時のみ交付される。上限額は、港区は面積に応じて 400 万円から 1000 万円まで、世田谷区は面積を問わず一律 300 万円である。

維持管理費については千代田区と港区は助成対象となる。また千代田区は家賃も助成対象となる。喫煙所の存在を周知するため、港区と世田谷区は HP で設置場所を公表することを条件としている。千代田区は周知に関する定めはないが、道路から人目に付きやすい 1 階に設置するか、1 階に設置できない場合は、道路から見える場所に設置階を表示すれば可としている。その他の周知方法として、3 区はポケットサイズの紙媒体の喫煙所マップを作成し、公共施設やたばこ販売店などで配布している。助成適用までの手続きの流れを表 1 の下部に図示する。申請に必要な書類は土地建物の権利関連書類、工事見積書、運営計画書等である。最終的な助成金交付決定は、書類提出後、区の審査を経て事業者へ通知される。

表 4-3 各区の屋内指定喫煙所助成制度の根拠条例と制度の概要

自治体名		千代田区	港区	世田谷区	
条例概要	助成制度設置の根拠法令等	安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例	港区環境美化の推進及び喫煙による迷惑の防止に関する条例	世田谷区環境美化等に関する条例	
	条例施行年月日	2002/6/25	2014/7/1	2018/4/1	
	条例の目的	主にポイ捨てによる環境の悪化と火傷の防止			
	喫煙規制範囲	指定喫煙所を除く区内全域の屋外公共空間(道路、公園、児童遊園、公開空地等)			
	罰則の有無	過料2000円	努力義務	努力義務	
助成制度の概要	制度名	千代田区屋内喫煙所設置助成事業	港区屋内喫煙所設置費等助成制度	世田谷区指定喫煙場所設置費補助制度	
	開始年	2009	2013	2018	
	適用範囲	屋内		屋内外	
	申請者	区内の建築物の所有者または使用者			
	助成期間	5年間			
	新規設置	助成率	10/10		
		助成対象	工事費、空調等設備費、灰皿等備品、機械設置費		
		上限額	初回500万円 更新時300万円	5㎡以上10㎡未満:400万円, 10㎡以上15㎡未満:600万円, 15㎡以上20㎡未満:800万円, 20㎡以上:1000万円	300万円
	維持管理	助成率	8/10	10/10	助成なし
		助成対象	家賃、空気清浄器の保守、火災保険料、ゴミ・清掃委託費等	電気代、空気清浄器の保守、火災保険料、ゴミ・清掃委託費等	
		上限額	240万円	144万円	
	運営	一般開放	必須		
		利用料	無料		
		運営期間	5年間以上の連続運営が必須		
		近隣住民等の承認	必須		望ましい
		運営時間	週5日以上、1日8時間以上	定めなし	週5日以上、1日8時間以上
		清掃義務	定めなし		毎日
		最低面積	6.6㎡	5㎡	屋内は9㎡
		最低収容人数	定めなし	3人	定めなし
		煙もれ対策	入口ドアと強制換気設備の設置は必須		
		空調	定めなし	出入口の喫煙所内に向かう風速が0.2m以上	
	バリアフリー化	定めなし		車椅子での利用ができること	
	場所	公道への接道	必須	定めなし	
設置階		建物1階部分	定めなし		
周知	案内表示場所	定めなし	建物入口	必須	
	公表	定めなし	区ホームページで公表		
その他	道路から見える場所に喫煙所の存在を示す表示をすれば1階ではなくても可能	港区開発事業に係る定住促進指導要綱に基づく生活利便施設に該当しないこと		屋外の場合は屋根があり教育施設や通学路に配慮すること	
助成喫煙所数	25	28	1		
条例と助成制度の担当課	地域振興部安全生活課	環境リサイクル支援部環境課	環境政策部環境計画課		



4-3-3 屋内指定喫煙所助成制度の課題

自治体が喫煙所を設けることは、喫煙の健康被害が明らかになっている今日、喫煙所の設置が喫煙を助長することに繋がりにくい等の解釈もあり、他自治体では異論が出ていることも事実である⁷⁾。しかし自治体が禁止するのは路上喫煙であり、喫煙自体が法令で規制されるわけではないため、喫煙所の設置は根拠条例と矛盾しない。3区は喫煙所の設置は、ポイ捨てを防ぎたい住民と喫煙所を望む住民の両方のニーズに応える目的があると考えている。

千代田区のHPには「喫煙者と非喫煙者の共生を図ることを目的として、民間ビルの空き店舗等を活用した屋内喫煙所の設置に対する助成事業を行い、喫煙所の設置を積極的に推進しています」と記載されている。港区・世田谷区では「吸う人も吸わない人もお互いに配慮しあえる快適なまちづくり(港区)」「喫煙する人とならない人の相互理解(世田谷区)」を掲げ、制度利用を促進している。

3区が助成制度の導入に至った経緯と制度を普及する上での課題について、区の公式HPには詳細に掲載されていないため、路上喫煙対策の担当でもある助成制度担当課に対し聞き取り調査を実施した。インタビューで得られた情報を整理し表4-4に示す。

(1) 導入の背景

3区とも制度の導入に先立ち、区内全域を路上喫煙禁止としている。屋外での喫煙可能場所が減少した結果、千代田区では公園、港区では既存の喫煙所へ、喫煙者が集中したことが制度導入の主な要因になっている。世田谷区は千代田区と港区の先例があったため、根拠条例の導入段階から助成制度を検討していた。

(2) 普及の方法

助成制度の利用者として3区が想定したのは、個人ではなく業界団体や民間企業だった。千代田区は区内のたばこ販売店と取引があり全国各地に喫煙所を設置している日本たばこ株式会社、港区は区内に本部がありコンビニエンスストア(以下、CS)の出店動向等を調査している日本フランチャイズチェーン協会を対象としている。制度を開始した当初は具体的な普及先が決まっていたわけではないが、条例が定着するに従い喫煙所の需要も高まっており、事業者との打ち合わせ等の機会を捉え着実に制度を紹介していった。世田谷区の場合は、条例施行当初から助成制度の導入を見込んでおり、港区の事例を参考にCSへ拡大する方針である。

(3) 制度の活用状況

助成喫煙所数は千代田区25か所、港区28か所、世田谷区1か所(2019年4月現在)で、制度が開始してから現在の喫煙所数に到達するまで、千代田区は10年、港区は6年経過している。千代田区は地価が高額であることがたばこ店以外への普及が進まない一因と述べ

ている。一方港区はCSへの設置が一定の成果をみせているものの、担当課では喫煙所はまだ充足していないという認識であった。世田谷区は助成制度に関心を示す事業者が複数いるが、現時点では1件にとどまっている。

(4)現在の課題

千代田区は基本構想「ちよだみらいプロジェクト」で喫煙所を増加することを表明しているが、実際には住民からの喫煙所の設置にかかる同意を得られにくいことから喫煙所数が増えていない。港区は、コンビニエンスストア内の設置が多いため、住民からの合意の得にくさは少ないが、環境美化の観点からみた場合の喫煙所の需要が高い場所に設置されない場合もある。世田谷区の場合は、制度を導入したばかりでもあり、助成喫煙所に関する課題は少ないものの、東京都受動喫煙防止条例で区役所敷地内の屋外喫煙所が禁止された場合の対策を急いでいることが伺えた。

インタビューにより各自治体の実情に応じた課題を聞き取ることができた。喫煙所数を増やすことが難しいことが第一に挙げられ、第二に増やせたとしても設置場所の偏在が生じる可能性があるということである。筆者の考える課題として、自治体の費用負担が大きい助成制度が、都心部以外の地方都市に浸透する可能性は現時点では考えにくいということである。全国的に汎用性のある制度とは言えないまでも、地方都市においては中心市街地や観光地など限定した地域において試験的に導入を試みる価値はありうると考える。

表 4-4 助成制度担当課に対する聞き取り調査結果一覧（実施日の下はインタビュー先）

	千代田区	港区	世田谷区
実施日等	2018/10/31 地域振興部安全生活課 安全生活係	2018/10/31 環境リサイクル資源部環境課 環境政策係	2018/11/2 環境政策部環境政策課 環境計画担当
導入の背景	公園に喫煙者が集まるようになり、受動喫煙を懸念する住民からの苦情が多数寄せられた。そこで区は2018年4月から近隣保育園の代替園庭となっている公園を中心に区内の17の公園を路上喫煙と同じく禁止した（過料も徴収）。結果、屋外での喫煙可能場数が減少したため本制度の導入に踏み切った。	屋外の指定喫煙所に喫煙者が集中し、煙の流出が苦情の原因となっていた。また駅前や繁華街では内部に収容しきれず、喫煙者のはみ出しも問題となっていた。警備員を配置し、喫煙者を喫煙所内に誘導するなど対処したが、喫煙所数の不足に起因するものと捉え、建物内部に喫煙所を配置することにした。	2018年4月より条例で区内全域が路上喫煙禁止となったが、条例施行前に実施したパブリックコメントや検討会等で喫煙所の設置を求める意見が数多く寄せられた。世田谷区は過料の徴収を行わなっていないため、同じく過料徴収がなく条例内容が類似している港区の助成制度と普及方法を参考にした。
普及の方法	助成制度が開始した当初、全国各地で喫煙所の設置活動を行う日本たばこ株式会社（JT）に紹介した。JTの担当者が取引実績のある区内のたばこ店に助成制度を紹介したため、区ではたばこ販売店舗内への設置が多くなった。	日本フランチャイズチェーン協会に助成制度を紹介した。協会がCSを出店しようとするオーナーに対し助成制度を利用して喫煙所を設置すること推奨したため、CSの中に設置しているケースが多い。現在はHP等で制度の周知を図っている。	港区と同様、CS内での拡大戦略を狙っている。CSの新規出店に際し区役所に手続きに来たオーナーに紹介する等の取組みを行っている。商店街の広報やホームページ、回覧板などで個人事業者へ周知している。
活用状況	助成喫煙所数は25か所。不特定多数が利用することになる喫煙所に対し、地域住民の理解を得ることが難しく、たばこ店以外への普及が進まない。地価高額地区のCSでは設置が難しい。区議会で助成上限額の増額も検討されており、制度見直しが活用促進につながることを期待している。	助成喫煙所数は28か所。制度の利用はCS内の設置が多いが、制度利用の有無に関わらず喫煙所数の増加を目指している。2020年までに指定喫煙所を88ヶ所設置する目標は十分達成可能である。ただし喫煙所数はまだ不足していると考えている。	助成喫煙所は1か所。区内全域が路上喫煙禁止になってから日が浅く、制度も浸透していないため2018年11月時点では1か所のみである。制度を周知している段階なので、今後は徐々に増えていくと思われる。
現在の課題	新規設置の際に近隣住民の同意は必須と考えるが、同時に制度活用のハードルを上げる原因ともなっているため現在対策を検討中である。	「誰でも利用できる場所」という条件が申請を躊躇する一因となっている。住宅地での申請件数は少ない。助成は申請主義に基づくため、路上喫煙の抑制に本当に効果的な場所とは一致しないこともある。喫煙所に公費を使うべきではないという意見がある。喫煙者からは「喫煙所は小さくてよいので、数を増やして欲しい」という声があがっている。	制度が開始されてから間もないため、課題は見えてこない。現在優先順位が高い事項は東京都受動喫煙防止条例の施行に伴い市役所の敷地内の喫煙所確保である。

4-3-4 屋内指定喫煙所助成制度の活用実績

本章では助成喫煙所の利用実績と分布傾向を検討した。制度利用が1か所にとどまっている世田谷区は省略し、千代田区25か所と港区28か所について分析した。

表4-5に千代田区と世田谷区（以下、2区）の助成喫煙所53か所の一覧を示した。先行研究でも喫煙所付近の通行量や店舗など周辺環境と喫煙所の利用状況の関連が指摘されていることから、本研究でも周辺環境に焦点を当て調査した。また屋内喫煙所が入居している建物の規模も喫煙所周辺の環境の特徴に相当すると考えたため分析の対象とした。

周辺環境の特徴は、都市計画法の用途地域における「商業系地域」への設置がほとんどである。最寄り駅別に分布傾向を見ると、千代田区では25か所中16か所が神田・秋葉原地区（小川町・岩本町を含む）に集中している。一方港区では、千代田区ほどの地域偏向は見られない。図4-7に地図上に2区の助成喫煙所の分布を表した。「周辺の特徴」「最寄り駅と駅からの距離」などの用語の説明は、第4章注4に示した。

周辺環境の特徴を表す指標として、本研究では最寄り駅の乗り入れ路線数、最寄り駅からの距離、主要道路と商店街への接道を用いた。乗り入れ路線数は最寄り駅の規模を推察できると考え調査した。千代田区は平均4.8路線、港区は3.4路線であった。最寄り駅からの距離は千代田区238.8m、港区264.6mであった。千代田区では国道や都道など、いわゆる大通りに接している助成喫煙所は15か所で、港区は12か所であった。商店街への接道は、千代田区13か所、港区9か所であった。

喫煙所を設置している建物規模についてみると、図4-8に示すとおり両区とも「小規模」の建物が多く、千代田区19か所、港区14か所である。建物の主な用途で最も多いのは2区とも事務所で、千代田区18か所、港区21か所であった。

喫煙所の運営形態として、「店舗設置型」と店舗に併設していない「独立型」に分けられ、「店舗併設型」は「たばこ店型」と「CS型」の2つに分けられた。千代田区は「独立型」が13か所と最も多く、次に「たばこ店型」が9か所であった。一方港区では「CS型」が20か所を占めていた。図2に両区の喫煙所設置建物と運営店舗の関係を示す。件数は喫煙所数を示す。千代田区は「小規模・独立型」9か所と「小規模・たばこ店型」7か所で中・大規模建物への設置は少ない。一方港区は「小規模・CS型」が10か所と最も多かった。また港区は千代田区と比較して中・大規模建物への設置が多かった。

図4-9は運営形態と喫煙所の規模を図示したものである。収容人数が9人までの喫煙所は、CSに設置したものが20か所と最も多かった。20人以上の喫煙所は両区で8か所だが、店舗に併設しない「独立型」が7か所を占めていた。

千代田区の喫煙所の平均面積は15.6㎡、平均収容人数は14.2人、港区はそれぞれ11.3㎡、10.3人であった。運営状況は、両区とも運営日数は6日間だが、運営時間は千代田区10時間55分、港区は13時間38分と2時間43分、港区が長かった^{注3)}。

表 4-5 千代田区と港区の助成喫煙所一覧

区	番号	喫煙所形態			喫煙所の設置建物				周辺環境						運営状況					
		運営店舗	収容人数(人)	面積(m ²)	建物規模	主な用途	地上階数	設置階	用途地域	周辺の特徴			乗り入れ路線数	最寄駅からの距離(m)	国・都道	商店街	開始年度	運営時間		
										店舗系	事務所系	住宅地						最寄駅(乗り入れ路線数)	日数	運営時間
千代田区	1	たばこ店型	6.9	7.6	中規模	事務所	10	1	商業	○	○		飯田橋(5)	5	440	×	○	2016	6	8:00-19:00
	2	たばこ店型	32.2	35.4	小規模	事務所	4	1	商業	○	○		末広町(1)	1	120	○	○	2011	7	8:00-24:00
	3	たばこ店型	12.5	13.7	小規模	マンション	9	1	商業	○	○		神田(7)	7	170	○	×	2012	5	6:30-16:00
	4	たばこ店型	15.7	17.3	小規模	事務所	6	1	商業	○	○		末広町(1)	1	50	○	○	2015	7	10:30-19:00
	5	たばこ店型	9.7	10.7	小規模	事務所	6	1	商業	○	○		神田(7)	7	190	○	○	2015	5	7:30-19:30
	6	たばこ店型	6.0	6.6	小規模	事務所	6	1	商業	○	○		九段下(3)	3	20	○	○	2017	5	8:00-18:00
	7	たばこ店型	8.4	9.2	小規模	事務所	4	1	商業	○	○		秋葉原(5)	5	260	○	○	2013	7	8:30-20:00
	8	たばこ店型	12.8	14.1	小規模	住宅	6	1	商業	○	○		秋葉原(5)	5	220	×	○	2018	7	7:30-20:30
	9	たばこ店型	17.6	19.4	なし	高架下	1	1	商業	○			秋葉原(5)	5	110	○	×	2014	7	8:00-20:00
	10	CS型	13.0	14.3	小規模	事務所	7	1	商業	○	○		御茶ノ水(3)	3	130	○	×	2017	6	6:30-20:00
	11	CS型	7.1	7.8	小規模	事務所	2	1	商業	○	○		神田(7)	7	260	×	×	2017	5	8:15-16:15
	12	CS型	8.4	9.2	小規模	事務所	5	2	商業	○	○		神田(7)	7	180	○	×	2017	7	7:00-22:00
	13	独立型	22.1	24.3	大規模	複合施設	9	1	商業	○	○		竹橋(1)	1	100	○	○	2018	6	7:00-23:30
	14	独立型	9.3	10.2	大規模	マンション	15	1	商業	○	○		小川町(7)	7	530	○	○	2015	5	8:00-19:00
	15	独立型	4.9	5.4	中規模	ホテル	13	1	二住	○	○		麹町(2)	2	360	×	×	2017	7	7:00-22:00
	16	独立型	48.5	53.4	小規模	事務所	7	B1	商業	○			岩本町(3)	3	490	×	○	2015	5	9:00-18:00
	17	独立型	21.1	23.2	小規模	事務所	3	1	商業	○	○		岩本町(3)	3	230	○	○	2016	6	9:00-18:00
	18	独立型	14.3	15.7	小規模	事務所	3	1	商業	○			神田(7)	7	430	×	×	2010	5	9:30-19:00
	19	独立型	14.5	16.0	小規模	事務所	3	1	商業	○			神田(7)	7	80	○	×	2015	5	8:00-16:00
	20	独立型	18.2	20.0	小規模	事務所	4	1	商業	○			御茶ノ水(3)	3	600	×	×	2015	6	10:00-18:00
	21	独立型	14.1	15.5	小規模	事務所	3	1	商業	○			小川町(7)	7	320	×	×	2016	5	8:00-17:00
	22	独立型	15.0	16.5	小規模	事務所	9	1	商業	○			国会議事堂前(4)	4	360	×	×	2018	5	9:00-17:00
	23	独立型	7.6	8.4	小規模	事務所	4	B1	商業	○			半蔵門(2)	2	20	○	×	2015	5	8:30-19:00
	24	独立型	6.5	7.1	小規模	事務所	9	5	商業	○	○		秋葉原(5)	5	240	○	○	2018	7	13:00-22:00
	25	独立型	7.9	8.7	なし	高架下	1	1	商業	○			東京(14)	14	60	×	○	2017	7	8:00-18:30
合計件数												17	23	1						
平均値		14.2	15.6									4.8	238.8		15	13			6	10時間55分
港区	1	たばこ店型	11.5	12.6	小規模	事務所	5	1	商業	○	○		赤坂見附(5)	5	150	○	×	2017	5	10:00-19:45
	2	たばこ店型	6.2	6.9	小規模	事務所	8	1	商業	○	○		溜池山王(5)	5	40	○	○	2015	5	8:00-20:00
	3	CS型	13.6	15.0	大規模	複合施設	29	2	商業	○	○		品川(6)	6	400	○	×	2017	7	7:00-21:00
	4	CS型	5.0	5.5	大規模	事務所	10	1	商業	○	○		泉岳寺(2)	2	210	○	○	2017	6	7:00-23:00
	5	CS型	4.6	5.1	大規模	事務所	24	1	商業	○			大門(6)	5	240	×	○	2018	7	7:00-23:00
	6	CS型	9.6	10.5	大規模	複合施設	6	1	商業	○	○		お台場海浜公園(1)	1	300	○	×	2018	7	7:00-21:00
	7	CS型	4.8	5.3	大規模	事務所	9	1	商業	○			神谷町(1)	1	130	×	○	2018	7	7:00-21:00
	8	CS型	5.0	5.5	中規模	事務所	6	1	二住	○	○		品川(6)	6	280	○	×	2018	7	7:00-22:00
	9	CS型	8.1	9.0	中規模	事務所	8	1	商業	○	○		日の出(1)	1	570	×	×	2018	7	8:00-20:00
	10	CS型	6.0	6.6	中規模	事務所	10	B1	商業	○			六本木(2)	2	20	○	×	2018	7	8:00-22:00
	11	CS型	5.0	5.5	小規模	事務所	8	1	商業	○	○		乃木坂(1)	1	190	○	○	2017	7	7:00-21:00
	12	CS型	5.0	5.5	小規模	飲食店	7	1	商業	○			六本木(2)	2	30	○	×	2017	7	7:00-21:00
	13	CS型	4.9	5.4	小規模	CS	2	1	近商	○	○		広尾(1)	1	590	×	×	2017	7	7:00-21:00
	14	CS型	5.4	6.0	小規模	事務所	9	1	二中住	○	○		表参道(3)	3	440	×	×	2017	7	7:00-21:00
	15	CS型	5.3	5.8	小規模	事務所	9	1	商業	○	○		三田	4	150	×	×	2017	7	7:00-21:00
	16	CS型	4.6	5.1	小規模	事務所	6	1	商業	○	○		田町(4)	4	240	×	×	2017	7	7:00-22:00
	17	CS型	4.7	5.2	小規模	事務所	7	1	商業	○	○		品川(6)	6	700	×	○	2018	7	7:00-21:00
	18	CS型	4.7	5.1	小規模	事務所	9	1	商業	○			浜松町(6)	6	420	×	×	2018	7	7:00-21:00
	19	CS型	5.2	5.7	小規模	事務所	9	2	商業	○	○		溜池山王	5	20	○	○	2018	7	8:00-20:00
	20	CS型	5.8	6.1	小規模	事務所	10	1	商業	○			溜池山王	5	20	○	○	2019	7	8:00-22:00
	21	CS型	4.7	5.2	なし	高架下	1	1	商業	○	○		新橋(10)	10	20	○	○	2018	7	7:00-21:00
	22	独立型	22.7	25.0	大規模	事務所	21	1	商業	○			虎ノ門	4	380	×	×	2016	5	8:00-21:00
	23	独立型	40.0	45.0	大規模	複合施設	23	2	商業	○	○		お台場海浜公園(1)	1	150	×	×	2018	7	7:00-23:00
	24	独立型	24.4	26.8	大規模	事務所	20	1	二住	○	○		六本木(2)	2	370	×	×	2018	6	7:00-22:00
	25	独立型	16.3	18.0	大規模	事務所	23	1	準工	○			日の出(1)	1	380	×	×	2015	5	7:00-20:00
	26	独立型	20.0	22.0	中規模	事務所	7	1	準工	○			田町(4)	4	560	×	×	2017	5	8:00-20:00
	27	独立型	15.4	17.0	小規模	マンション	9	1	商業	○			神谷町(1)	1	40	×	×	2015	6	7:00-20:00
	28	独立型	19.1	21.0	小規模	事務所	8	1	商業	○			御成門(1)	1	370	×	×	2016	5	9:00-19:00
合計件数												17	25	2						
平均値		10.3	11.3									3.4	264.6		12	9			6	13時間38分



图 4-7 千代田区と港区の屋内助成喫煙所の分布
(Google My Map を使用し、筆者作成)

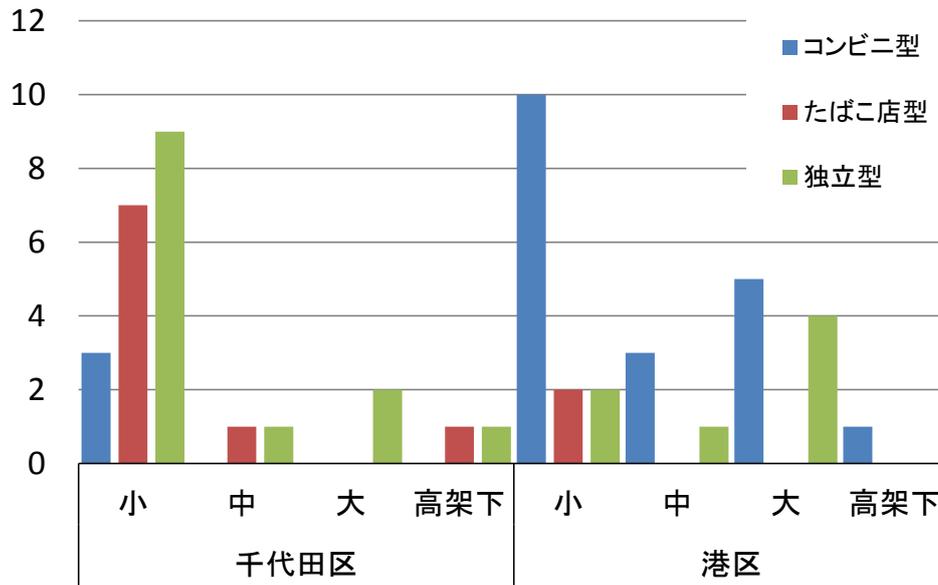


図 4-8 屋内助成喫煙所の設置建物の規模と運営店舗（件）

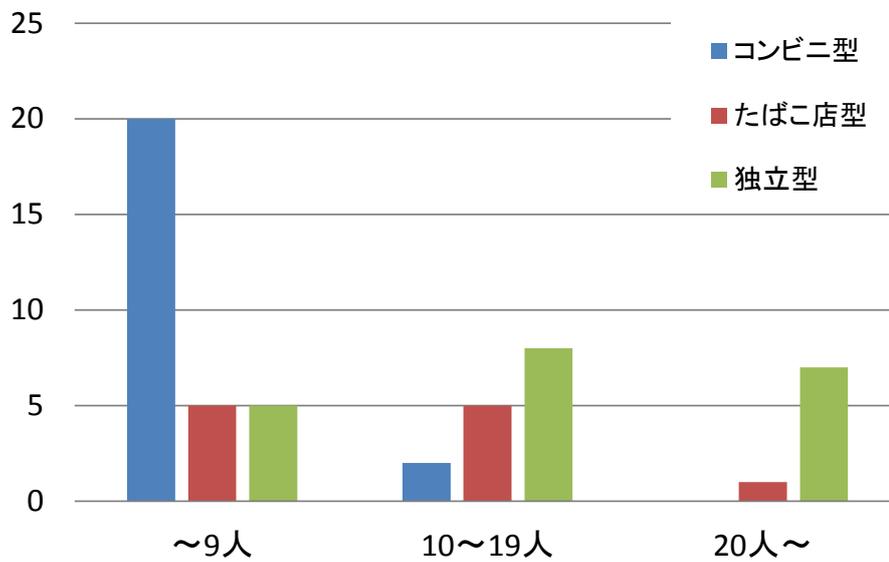


図 4-9 屋内助成喫煙所の規模と運営店舗（件）

4-4 喫煙所形態の改善と管理の工夫による喫煙所の存続

前章まで、喫煙所の存在意義は高いものの、屋外では撤去を求めるクレームがあるため設置が進まず、屋内に設置するにも経費負担が大きいことに加え喫煙所の需要が高い場所には進んでいないという実態を明らかにした。しかし、喫煙所形態の変更やまちづくり活動の一環に含めることで、喫煙所に寄せられるクレームが減少した事例が見られる。クレームが生成しやすい今日において喫煙所が存続できている要因を分析する。

はじめに自治体が喫煙所形態を工夫することで、住民に受け入れられた喫煙所について述べ、次に商店街の中に住民が設置した灰皿の事例について述べる。自治体における喫煙所改修の事例として狛江市を取り上げ、喫煙所形態を決定するための検討課題やその改修までのプロセスを理解するために、ホームページ⁸⁾での情報収集、担当課へのインタビューおよび実地調査をおこなった。商店街の中に灰皿を設置している中野区 A 商店街についても同様にホームページ⁹⁾および文献¹⁰⁾で情報収集を行い、インタビューと実施調査を行った。表 4-6 に狛江市と A 商店会に対するインタビュー概要を示す。なお、本項における喫煙所とは、自治体が設置している屋外喫煙所を指し、灰皿とは、スタンド式の吸殻入れのみを設置している場合を指す。どちらも喫煙所ではあるが、A 商店街の灰皿はほとんどが商店街の店舗前などの私有地に置かれた簡易なものであるため、区別して記述した。

表 4-6 狛江市と A 商店会に対するインタビュー概要

	狛江市	中野区 A 商店会
実施日	2019 年 9 月 27 日	2019 年 6 月 18 日
インタビュー先	狛江市環境部環境政策課	<ul style="list-style-type: none"> ・中野区たばこ組合 M 理事長 ・中野区 A 商店会 T 理事長長 ・中野区都市基盤部
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・喫煙所改修の背景、根拠 ・改修までのプロセス ・改修ポイント 	<p>【商店会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「環境を考える会」の設立経緯と活動内容 ・灰皿の管理方法 ・自治体との連携 ・苦情が寄せられた場合の対応 <p>【自治体】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「環境を考える会」との連携 ・クレーム発生時の対応
実地調査	インタビュー後に喫煙所を視察	インタビューと同日に実施された「ポイ捨て歩行喫煙防止キャンペーン」に参加

4-4-1 東京都狛江市の路上喫煙対策

(1) 狛江市の概要と路上喫煙対策

狛江市は東京都多摩地域東部に位置する人口 8 万人強で、面積は 6.39km² で東京都の市では規模が小さい。狛江駅北口周辺は、4 階建ての駅ビル以外に目立った高層の建物はなく、駅に隣接して特別緑地保全地区があるなど、都心部と比較して駅前の緑化が進んでおり開放感のある区域となっている。狛江駅南口は、駅に隣接して飲食店で賑わう商店街があり、駅北口周辺と比べると道幅が狭く人通りが多い。鉄道駅は狛江駅と和泉多摩川駅の 2 駅であり、両駅周辺は路上喫煙等制限重点地区（以降、重点地区）に指定されている。どちらの駅にも指定喫煙所が設置されている。

市は、喫煙マナーの向上を図り、喫煙者と非喫煙者が協力し合い、相互が共存できる安全で快適な地域環境を確保することを目標として、2015 年 4 月 1 日から「狛江市路上喫煙等の制限に関する条例」（以下、条例）を施行している。

運用開始から 3 年が経過し、施行状況、周知状況等を勘案し、2018 年 6 月に条例の一部を改正することになった。また狛江駅はラグビーワールドカップ 2019 日本大会の競技会場へのシャトルバスの発着地であることも条例改正の契機となった。

主な改正ポイントとしては、罰則規定の追加（指定喫煙所を除く重点地区内での路上喫煙および歩きたばこをしていた者に対し、2 万円以下の過料を科す）、加熱式たばこも紙巻きたばこと同様に指導・勧告の対象とする（ただし罰則規定は除外）である。

現在狛江市の指定喫煙所は、狛江駅 2 ヶ所、和泉多摩川駅 1 ヶ所の計 3 ヶ所に設置されており、本研究で対象としたのは、太陽発電設備を設置している狛江駅北口喫煙所である北口喫煙所は広場に面した道路の一角にあり、表示が大きいと容易に喫煙所と認識できる。入り口は 1 ヶ所で 5-6 人が収容できる。従来はパーテーションの高さは 2m しかなく、煙やにおいの流出に関する苦情が寄せられていた。条例の改正に伴い路上喫煙対策が強化されたことへの代案措置として、駅前の喫煙環境の整備として周囲への影響が少ない喫煙所に改修することにした。

(2) 喫煙所改修までのプロセス

従来の狛江駅北口喫煙所は高さ 2m のパーテーションと植栽を組み合わせたもので、煙を完全に遮断できるものではなかった。南口喫煙所は、喫煙エリアを赤い線で区切ったのみで、煙や臭いが容易に流出する形状であった。北口喫煙所は子供も利用する広場に隣接し、南口喫煙所は商店街の中に位置していたこともあり、市民から移設を要望する声や、受動喫煙対策を訴える声が寄せられていた。

予算面では、東京都では受動喫煙防止条例が施行されたことによる受動喫煙防止のための環境整備の一環として「東京都受動喫煙防止対策の強化に伴う喫煙環境の整備事業」が実施されており、市はこの助成金を受けることにした。この助成制度は都内の市区町村を対象に、一定要件を満たす屋外公衆喫煙所等に対し、喫煙所の設置に係る工事整備費用、

灰皿等の備品購入費等を助成するものである。表 4-7 は経費の内訳を示す。改修後、環境政策部に寄せられた市民からの評価は、非喫煙者からは現在のところ苦情は出ておらず、喫煙者からは感謝の声が聞かれている。維持管理は狛江市の道路交通課が行っており、市の予算に占める維持管理費も多額ではないことから、2019 年 10 月時点においては屋外喫煙所に関する課題はみられていない。今後は狛江駅周辺の喫煙所は現状維持の方針である。

屋外喫煙所に対し苦情や要望が寄せられている自治体の中には、狛江市に情報提供を求めることがあり、喫煙所の設計図などを提供している。

表 4-7 設置に係る経費(単位:千円)

工事費等経費	4,108
太陽光発電等の経費	860
合計	4,968

(3) 喫煙所の改修ポイント

北口喫煙所の主な改修ポイントは以下のとおりである。改修に関する技術的な助言は、日本たばこ産業株式会社 (JT) の分煙コンサルティングも活用した。北口喫煙所の改修ポイントは以下のとおりで、図 4-10 に写真で示した。

- 喫煙所内部の面積を約 2 倍に拡張
- 太陽光パネル 2 台を喫煙所上部に設置
- 備え付け吸殻入れを 1 台から 2 台に増設
- パーテーションの高さを 2m から 2.5m に延伸
- 従来は透明のパーテーションで内部が見えていたが、上半分のみをすりガラスにし喫煙者のプライバシーを確保 (防犯上の理由から下半分は透明にした)
- ガラリを設置し、通気性とデザイン性を向上
- 煙が流出しないよう、入り口部分にクランクを設置

現在 2 台設置されている太陽光パネルの発電量は、1 台 135W×2 枚、蓄電容量は 390W である。発電した電力は通常夜間の喫煙所内部の照明に利用されているが、12 個の USB ポートがあるため、災害時にはスマートフォンなどの非常用充電器としても活用可能である。照明は夜間には自動点灯する。



改修後の喫煙所外観



太陽光発電機



発電機による照明



喫煙所入り口

図 4-10 改修された喫煙所の様子

4-4-2 東京都中野区A商店街における灰皿管理の工夫

(1) A商店街の概要と取組み

東京都中野区は人口約32万人で、都心に近い人口密集地である。区内は賃貸住宅の比率が高く住民の約4割は3～7年で流入・流出する。A駅の商店街とその周辺は従来から居住している中高年齢層の住民と単身者や若い世代の家族、外国人が混在しており、住民同士の交流が少ないことがまちづくりの課題であった。1996年、当時商店会で問題となっていた放置自転車と吸殻のポイ捨て防止および住民間の交流促進を目的として、駅周辺の環境美化を目指す「環境を考える会」が発足した。

環境を考える会の設立に携わり灰皿設置の経緯に詳しいA駅前商店会会長T氏と、商店会メンバーで中野区たばこ組合理事長M氏にインタビューを行った。1996年に発足した「環境を考える会」は、年2回「ポイ捨て歩行喫煙防止キャンペーン」を実施している。表4-8にキャンペーンの概要を示す。

表4-8 ポイ捨て歩行喫煙防止キャンペーン概要

主催	A地区の環境を考える会
参加団体	まちづくり団体、小中高校、警察署、中野区都市基盤部、鉄道・バス会社、民間企業など21団体
開催日	年2回（6月と11月）、午前7時50分から8時30分
開催回数	平成8年から年2回開催、現在までに45回程度
参加者の推移	平成8年発足時5～10人、平成10年30～50人、令和元年現在330人
活動場所	A駅前から続く約200メートルの商店街を中心とした地区
活動内容	清掃活動（ごみ拾い）
	啓発活動（駅前でのティッシュペーパー配布）
	放置自転車の撤去
	区域内点検（バリケードや灰皿の確認）

(2) 灰皿の管理方法とクレームへの対応

灰皿は日本たばこ株式会社によって寄贈され、私有地内に設置されている。灰皿の日常的な管理は設置している敷地内の店舗経営者や商店会の有志5名が毎日清掃を行っている。灰皿に対する苦情等への対応については、たばこ販売店を営んでおり敷地内に灰皿を設置しているM氏へはほぼ来ないとのことであった。一方、商店会の理事長であるT氏に対しては何度も非喫煙者の住民から撤去依頼が寄せられており、その都度要望を受け撤去した。しかし灰皿が撤去されてもその場で吸う人が後を絶たず、再び周辺環境の悪化へとつながった。T氏は「撤去を依頼した人が掃除をするわけではない」といい、苦情や撤去依頼が来た場合、これまでの経緯や撤去した場合に起こりうる状況を伝え理解してもらっている。結果として、灰皿があった方が地域環境は守られるという考え方に収束し現在に至っている。

A 商店会の灰皿に対する住民からの苦情・要望は、区の路上喫煙担当部署である都市基盤部にも寄せられることがある。灰皿は私有地内に設置されているため、区の管轄外であるが内容は商店会理事長である T 氏に伝えているとのことであった。区は「環境を考える会」が主催する「ポイ捨て歩行喫煙防止キャンペーン」（以下、キャンペーン）に「協賛」という形で協力しており、公的機関である警察や小中学校に対しては区が開催要領等の情報を提供している。

(3) 「ポイ捨て歩行喫煙防止キャンペーン」の活動内容

M 氏によるインタビューで得られた内容を検証するため、2019年6月18日に実施されたキャンペーンに参加し、「環境を考える会」の活動内容と灰皿の存続を可能な要因と考えられる事例を確認した。

私立鉄道会社が所有する駐車場で行われた開会式には表 4-7 に示した参加団体の関係者が一堂に会し、中野区長と警察署長が挨拶を行った。その後、啓発活動班（駅前でティッシュペーパーを配布し、ポイ捨て等の防止を呼びかける）、自転車撤去班、清掃班（火箸で路上に落ちている吸殻やごみを収集）に分かれ各々の活動を行った。通勤通学で人通りが多い平日朝の通勤時間帯を狙うことによって、活動内容は多くの住民の目に触れることになった。清掃活動をとおして吸殻やごみが集積する場所を班メンバーが共有すると共に、異なる参加団体のメンバーであっても自己紹介や挨拶をする場面に遭遇し、「環境を守る会」のキャンペーン活動が住民同士のコミュニケーションの形成に役立っていることが伺われた。



設置された灰皿



商店会のポスター



キャンペーン開会式

図 4-11 「環境を考える会」の活動

第4章 考察

(1) 全国の指定喫煙所の整備状況

指定喫煙所の設置状況に関しては、75%以上の自治体が設置しているが、61.1%は整備実績があった。特に駅周辺の喫煙所は喫煙者の集中による煙や臭いの流出やゴミの散乱などで苦情も発生しやすいため、移設や撤去に結びつくと考えられる。駅周辺は再開発や改修工事も多いため、整備等を行う契機になっていると考える。

整備等の理由として最も多くを占めるのが、住民や商店会等からの苦情要望であった。近年の喫煙禁止区域の拡大を考慮すると、指定喫煙所の整備は今後も続くと思われ。

(2) 屋外喫煙所の整備に対する自治体の見解

武蔵野市も大田区も近年、喫煙所を撤去あるいは増設した自治体である。武蔵野市は住民が主体となった組織で喫煙所の撤去を決定したが、大田区は区が参集した専門家によって喫煙所設置の方針を明確にしている。自治体がイニシアティブをとることが、喫煙所の設置に関与することをうかがわせる事例であった。

(3) 屋内喫煙所助成制度

根拠条例に関しては、港区は「みなとタバコルール」世田谷区は「世田谷区たばこルール」などの通称を用いて路上喫煙の禁止に力を入れていることをアピールしている。世田谷区は東京五輪・パラでアメリカ合衆国選手村と馬術の競技会場となったことが条例施行の契機となっているため、助成制度を導入して間もないが車いすでの利用などバリアフリーを意識したものになっていると考える。

制度の助成条件について、「利用料無料」「一般開放必須」など喫煙者を主眼に置いた公共性や利便性を強調している。一方で「住民の合意」や煙漏れ対策としての空調基準の設定は、近隣住民や周辺環境への影響を最小限に抑えるための方策と思われる、喫煙者と非喫煙者双方に配慮した条件設定となっている。しかしインタビューからは近隣住民からの同意が得にくいことが、喫煙所の設置が進まない一因になっていることも示唆された。また現在設置されている助成喫煙所の場所は、ポイ捨てをなくしたい場所、すなわち吸い殻等によるゴミが散乱しやすい場所とは必ずしも一致しないという課題も明らかになった。

助成制度導入の背景として、地価の高額な都心部で屋外喫煙所を現在以上に増やすのが難しいことは想像できる。加えて路上喫煙を禁止したことにより、外で吸える場所が極端に減り、喫煙者が既存喫煙所へ集中し、それによるポイ捨てなどの環境悪化が生じることが確認できた。このような状況下において、仮に喫煙場所が存在しない場合、喫煙者から苦情や要望が寄せられる可能性があり、それ以外にも屋外私有地での喫煙や、公共空間での人目に隠れての喫煙を誘発し、灰皿がないことでポイ捨てが増え、条例の実効性が薄れることも懸念される。そのため3区は喫煙所を設けることも環境美化の取組みの重要な手段と捉え、助成制度を導入したと思われる。

制度の利用実績をみると千代田区の場合、店舗併設タイプとしてはたばこ店以外への普及は 2 か所にとどまっており神田・秋葉原地区への集中が見られる。港区は千代田区ほど偏在していないものの、喫煙所にニーズが高い場所と実際の設置場所とのミスマッチが見受けられることなどが明らかになった。住宅地には喫煙所を設置できるような店舗が少ないこと、繁華街と比べ喫煙所を設置するニーズやメリットが少ないことが考えられる。助成制度の普及先として、制度の活用による利点が見込まれる事業者や個人を選定することも一案と考える。

港区の CS（コンビニエンスストア）で喫煙所数が増加した理由として、CS 内部であれば不特定で多数の利用者がいても、通りに面したビルの 1 階部分等に設置するより煙が漏れにくく、比較的同意が得やすかったのではないかと考える。また港区はいわゆる再開発地区が複数広範囲であり、地区の整備に併せて出店した CS が多かったことから、喫煙所数の増大に結びついたと推察される。

2 区の喫煙所の平均面積を比較すると、千代田区は港区より広く平均収容人数も 4.3 人の開きがある。千代田区は家賃も助成対象であり、設置者の経費的負担が軽減されることが、家賃助成のない港区より面積が広がった理由の一つと考える。港区は、面積や収容人数は千代田区より規模が小さいものの、早朝深夜帯も営業している CS 内への設置が多いため、喫煙所の運営時間は千代田区より長い。利用者にとっては利用時間が長い方が、利便性が高いものとする。

喫煙所の立地については駅から 500m 以上離れ、大通りにも面していない喫煙所が 3 件あり、港区のインタビューで聞かれたとおり、必ずしもニーズが高い場所に喫煙所が設置されるわけではないことを裏付ける結果になった。

2 区とも小規模の建物内部に設置されていることが多く、初めての利用者にはわかりにくいと推察する。街路からも識別できるよう喫煙所の設置建物への案内表示等で、喫煙者に周知していくことが重要と考える。

改正健康増進法と東京都受動喫煙防止条例の施行により、喫煙空間が段階的に変更されている東京都においては重要性が増すと考えられる。現在千葉市では 1 か所の鉄道駅付近に喫煙所を設置し、路上喫煙率や吸い殻などのごみ散乱実態を調べる 2 年間にわたる実証実験を行っているが¹⁴⁾、このような有効性を検証する取組みで喫煙所の必要性を証明していかなければ、一部の住民からは迷惑施設としてのみ認識され続けると考える。その結果、インタビューから聴取したように住民からの同意が得られず喫煙所が増えない状況が続く。

本研究で明らかにした助成喫煙所の分布や特徴、及びインタビューから 2019 年時点での助成喫煙所の課題等が浮かび上がってきたが、今後は改正健康増進法や東京都受動喫煙防止条例の施行進捗状況を見極めながら、各自治体の実情に合った調査や啓発活動を行うことで課題を克服し、喫煙所のあり方について慎重な議論と説明を重ねていくことが、喫煙者と非喫煙者双方にとって快適な屋外環境を構築することにつながると思う。

(4) 喫煙所形態の改善と管理の工夫による喫煙所の存続

喫煙所の存続の是非をめぐっては統一した見解が得られていない現実があるが、そうした中、狛江市の屋外喫煙所にはそのような苦情要望が寄せられず、市民に比較的受け入れられている状況は特筆すべきものであると考える。

その大きな理由の一つに、屋外喫煙所の形状は煙が流出しにくく、太陽光発電設備という便益性の高い設備を兼ね備えていることが考えられる。一般に屋外喫煙所は、非喫煙者には直接の関係が薄い施設であることが少なくないが、夜間の照明や災害時の充電器としても活用できれば、非喫煙者にも裨益する施設になり得る。狛江市の事例のように、屋外喫煙所に防災や環境保護などの視点を盛り込み、より公共性の高い施設にすることで喫煙所が迷惑施設として認識されている現状を打開する糸口になると考える。

市の喫煙所が住民に受け入れられた背景として、喫煙所を管轄する環境政策課の部門横断型の取組みにも着目すべきであろう。JT という民間企業の分煙環境整備に関する知見を活用しながら、都からの資金を利用して改修に至るまで、多数の関係者との協議を実施している。また道路交通課という市役所内の別部門との連携を図り維持管理を担っていることは、いわゆる「縦割り行政」の問題点が指摘されている昨今、特筆すべき点であると考えられる。

本研究で取り上げた喫煙所は、屋外喫煙所が改修工事を経て住民に受け入れられる形で存続した好例であると考えますが、市の事例を他の自治体で参考にするには課題も残る。

まず資金の問題である。東京都は先に述べたとおり各種スポーツイベントの開催や外国人旅行者の増加を背景に受動喫煙対策に注力しており、そのための予算も確保している。しかし全国の路上喫煙禁止区域を設定している自治体が東京都のような資金面でのアドバンテージはなく、改修に係る費用や維持管理費を捻出するのは困難な場合も少なくない。また喫煙所の立地として、狛江市の場合は市の管理する土地に設置しているが、民有地や再開発等が決定した土地に喫煙所が設置されていた場合、恒久的な喫煙所を設置することに対し物議を醸す場面も想定される。加えて、狛江市は人口規模・面積共に都内では規模の小さい自治体であり、路上喫煙に対する改善の声が施策に反映されやすかったことも考えられる。

商店街における灰皿管理の工夫については、「環境を考える会」の主要な活動であるキャンペーンを介して、灰皿が存続する要因について以下の知見を得た。

まずキャンペーンの意義として、①行政・警察と商店会との顔の見える関係の構築、②地域住民に対する「環境を考える会」の存在のアピールとポイ捨ての抑止効果、③児童生徒の参加をとおした次世代への環境美化活動の継承、④環境悪化の危険性のある場所の情報共有、の4点が確認された。

その結果、A商店会で灰皿が存続する要因として、①顔の見える美化活動をとおした住民間の信頼関係（身内意識の醸成）、②区の方針や条例などの関係法令と齟齬がない活動方針、③灰皿を設置した場合としない場合を比較した実績の存在（灰皿を設置する合理的な根拠）、

- ④「環境を考える会」会長のリーダーシップと会員のメンバーシップ、設置場所に関して
- ⑤私有地という個人的活動が成立しやすい場所の存在、が挙げられることが示唆された。

(6)まとめ

本章は、クレーム対象行為への制度的対応の現状から導き出された喫煙所に関する課題を明らかにした。喫煙所の設置についてはクレームが寄せられるものの、撤去した場合のリスクについても十分討議されるべきである。

喫煙所の設置という自治体の対応は、路上喫煙行為の規制という点で規制的社会認識に基づく対応と言えるであろう。本来であれば、喫煙所の配置についても検討されるべきであるが、現時点では「どこに設置するか」という問題より「設置するか、撤去するか」が優先すべき議論である。

大田区の事例で行政主導での喫煙所設置方針が確立したように、設置の判断を完全に住民に委ねるのではなく自治体が将来を見越したビジョンを提示することが必要であると考ええる。

第5章 路上喫煙行為に対するクレーム

本章ではクレーム対象行為に寄せられるクレームの要求事項やクレーム発生の場所を明らかにし、制度的への対策とのずれを明らかにする。また全国の自治体に対して行ったアンケートに記載された自治体職員の私見と路上喫煙行為の特徴に関する考察から、苦情対応の困難性を推察する。

5-1 路上喫煙に関する苦情・要望の発生傾向と対策の課題

5-1-1 「市民の声」の概要と分析データの抽出

屋外公共空間での喫煙については規制や啓発活動がさかんに行われているにも関わらず、屋外での喫煙に対しては数多くの苦情・要望が寄せられている。

本節では、路上喫煙禁止地区を設定し、かつ路上喫煙等(歩きたばこを含む)に関する苦情や要望をテキストデータとして公表している横浜市(以下、市)を対象に、苦情等発生の傾向(発生場所、苦情等の対象、要望等)と市の対策を比較し、現在の路上喫煙対策が抱える課題を明らかにする。

横浜市における「市民の声」(以降、「声」)は広聴制度の一環である。「声」の投稿者は居住区の区役所宛てに投稿し、各区役所から市の担当部署に照会、その後担当部署から回答する。投稿に当たって苦情のほかには必須記載の情報は、居住区、担当課からの回答の要否、公表の希望の有無であり、住所、氏名、年齢等は記載の必要はない。1件あたり3500字まで記載できるが、別途文書、PDF、画像などを添付して投稿することができる。

横浜市は寄せられたこれらの投稿を、「市政の透明性の確保」「市政に対する疑問解消及び市民間の情報共有」「市民の意見等を施策へ一層反映させていく広聴と施策の好循環を促進すること」の3つを目的として公表しており、検索ページを設けている。内容は投稿趣旨を読んでも個人情報や属性が特定されない形で掲載している。市民局広聴相談課が担当部署で、掲載期間は原則として1年間、キーワードや年月を指定した検索も可能である。投稿者から公表してほしくない旨の申出があったもの、同趣旨の投稿が繰り返し寄せられ、すでにその回答を掲載しているもの等については市が掲載を除外している。

本研究では、「声」の検索ページで「喫煙」の語で検索したところ2017年8月から平成2018年8月までの期間に133件の苦情・要望データが該当した。133件のうち屋外空間の喫煙以外の内容、すなわち乗務員・作業員・職員・未成年等喫煙者の属性を問題視するもの、文中に喫煙の単語は入っているものの路上喫煙とは無関係のもの、職員の対応や行政方針への批判、屋内の受動喫煙に関するもの、施設の敷地内に限局した喫煙に関するもの、年月は異なってもほぼ同一文面と内容で、明らかに同じ人物が繰り返し投稿したと思われるものを除外した結果、最終的に79件が得られた。本研究ではこの79件を分析対象とした。表5-1は市に寄せられる要望・苦情全体のうち、路上喫煙等に関するものが占める割合である。

表 5-1 路上喫煙等に関する苦情・要望の割合

年	月	a. 路上喫煙 関連	b. 公表数	c. 提案全数	d. 割合 * (%)
2018	8	3	288	未公表	n/a
	7	9	410	未公表	n/a
	6	8	410	626	1.3
	5	8	349	556	1.4
	4	6	285	418	1.4
	3	5	332	476	1.1
	2	11	286	441	2.5
2017	12	3	223	383	0.8
	11	4	300	479	0.8
	10	6	341	596	1.0
	9	6	312	529	1.1
	8	2	161	508	0.4
合計		79	4,024	5,519	1.4
<p>a:本研究で扱う路上喫煙等に関する苦情・要望データの数</p> <p>b:市のホームページ上に公表されており「声」のページで検索できる提案の数 (寄せられた提案のうち市がメールまたは文書で回答したもの)</p> <p>c:広聴に寄せられた市民からの提案全体の数</p> <p>d:路上喫煙等に関する苦情・要望が市民からの提言全体に占める割合 (a/c×100)</p>					

5-1-2 苦情のテキスト分析

本研究ではテキストマイニングのためのフリーソフト KH Coder¹⁾ 注1)を利用した。自由記述データにおいては同一の内容を表す語でも表記や表現が用いられる場合や、「歩きたばこ」のように一般的には一つの語として用いられていても分割して抽出される場合がある。そのため表 5-2 のコーディングルールを用いて事前処理を行った。

まず苦情・要望データ 79 件の形態素解析（品詞分解）を行った。横浜市が公表している苦情・要望データは、個人情報保護へ配慮の上、言葉遣いやニュアンスをほぼ記述されたとおりに掲載している。抽出語の合計は 4,558 語、1 つのデータあたり平均 57.7 語である。表 5-3 に苦情・要望の一例と品詞別の頻出単語を示した。

次にテキストの語と語のつながりを把握するため、用いられる語の共起ネットワーク図を作成した。共起関係の強さを測る指標の一つに Jaccard 係数があるが、西尾ら²⁾は数値の妥当性は一様でなく研究によってバラつきがあることを指摘している。本研究でも先行研究と同様、複数回共起関係の探索を行い、ネットワーク図が判別可能となった Jaccard 係数 0.13 を採用した。図 5-1 に共起ネットワーク図を示す。

本研究では苦情の内容分析に加え、苦情・要望データに記載されている投稿者が問題視している場所とその近隣の施設（以下、近隣施設）について傾向を把握した。投稿者が問題視している場所とは、喫煙行為が行われている場所や吸殻が散乱している場所を指す。近隣施設の分類は神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例で定める施設^{注2)}を用いた。ただし投稿者が問題視している場所のうち、具体的な記載がないものの「歩きたばこ」と記載があるものは、「歩道等（公道上の歩道部分、駅周辺のオープンスペース、高架下など）」に含めた。「バス停等」にはバス停留所とバスロータリーを含む。また喫煙所 A は私有地や店舗に設置された喫煙所を、喫煙所 B は喫煙禁止地区内に市が設置した公共の喫煙所を指す。図 5-2 と図 5-3 に発生件数を集計しグラフ化したものを示す。

表 5-2 事前処理後の一覧

第1段階：同義語の統一	
方法	以下の語をエクセルファイルにある「検索・置換」機能を用いて変換，実際に記載されたカッコ内の語を前の語に統一
歩きたばこ（歩行喫煙），喫煙所（喫煙スペース，喫煙コーナー，喫煙場所，喫煙室，喫煙エリア），たばこ（タバコ），駅周辺（駅付近，駅前），店舗（お店），巡回（パトロール），喫煙禁止地区（喫煙禁止区域），喫煙所の撤去（喫煙所の廃止），喫煙所の移動（喫煙所の変更，喫煙所の移設）	
第2段階：複合語の作成	
方法	以下の語を KH Coder の強制抽出機能を用いて複合語を作成
歩きたばこ，路上喫煙，駅周辺，喫煙禁止地区，喫煙所，受動喫煙，ポイ捨て，喫煙者，副流煙	

表 5-3 品詞別の頻出単語

出現 順位	複合語	頻度	名詞	頻度	サ変名詞	頻度
1	駅周辺	35	たばこ	38	喫煙	29
2	喫煙所	32	人	26	禁止	21
3	歩きたばこ	27	歩道	17	設置	21
4	喫煙禁止地区	20	煙	16	お願い	15
5	ポイ捨て	16	吸殻	13	対策	11
6	喫煙者	16	ベンチ	12	撤去	11
7	受動喫煙	16	子ども	12	禁煙	10
8	路上喫煙	14	灰皿	11	指定	10
9	副流煙	7	公園	11	改善	9
10			マナー	10	規則	9
出現 順位	形容動詞	頻度	地名	頻度	動詞	頻度
1	迷惑	7	横浜	14	吸う	15
2	危険	4	戸塚	9	思う	15
3	大変	4	上大岡	6	見かける	10
4	非常	4	西口	5	歩く	6
5	健康	3	新羽	4	出る	5
6	残念	3	鶴見	4	離れる	5
7	不快	3	東京	3	見る	4
8	徹底的	2	以下略		作る	4
9	必要	2			守る	4
10	有害	2			落ちる	4

5-1-3 苦情が発生する場所と苦情の内容

苦情発生のため、投稿者が喫煙を問題視している場所と近隣施設について述べる。問題視している場所は歩道等が最も多く 57 件であった。次に多いのは喫煙所 A および喫煙所 B に関する苦情・要望で、合計 16 件であった。近隣施設とは苦情・要望データの本文中に記載されていた場所で、第 1 種施設に属する「駅」が最も多く 44 件あった。第 2 種施設はホテルが 1 件のみ、特例施設はたばこ店とパチンコ店の 4 件であった。

共起ネットワークでは頻出している 9 つの複合語を中心に 9 つのグループ (subgraph) にまとめられた。それぞれのグループについてみると、1 は「駅周辺の喫煙禁止区域・喫煙所 (図 5-1 では「駅周辺」と表記、以下同)」、2 は「歩きたばこや路上喫煙の禁止や改善 (禁止改善)」、3 は「公園での喫煙 (公園喫煙)」、4 は「喫煙所の撤去や移動 (「撤去移動)」、5 は「受動喫煙対策(受動喫煙)」、6 は「吸い殻の散乱 (吸い殻散乱)」、7 は「取り締まりや規制の強化 (規制強化)」、8 は「煙の回避」、9 は「喫煙者のマナー (マナー)」に分けられた。

次に苦情の内容に関する結果を、共起ネットワークでまとめられたグループと市の対策を関連付けて説明する。

グループ「1 駅周辺の路上喫煙・喫煙所」は駅周辺での路上喫煙や喫煙所を問題視した内容の苦情であり、最も大きなグループを形成している。これに関して市では 2018 年 10 月現在、喫煙禁止地区を特に人通りの多い主要駅の周辺を中心に 8 地区を指定しているが、苦情の対象となった駅名は特定できない。8 地区以外の駅周辺に関しても苦情が寄せられていると思われる。

グループ「2 歩きたばこや路上喫煙の禁止や改善」は歩きたばこをする喫煙者や立ち止まった喫煙者への対策を市に要望するものと考えられる。市は喫煙禁止の 8 地区では巡回活動を実施しているが、歩きたばこについては努力義務であり、巡回員が見かけた場合であっても口頭での注意に留まっている。

「3 公園での喫煙」グループについては公園での喫煙に関する苦情である。市では公園内にも「横浜市空き缶等及び吸い殻等の散乱の防止等に関する条例」が適用されており、吸い殻が目立つ公園には「たばこのポイ捨て禁止」を示す看板を設置しているが、公園内の建物内部を除き、喫煙そのものを禁止行為とはしていない。

「4 喫煙所の移動・撤去」については、屋外に設置した指定喫煙所の移動や撤去を求める苦情である。現在市が設置しているのはパーテーションで囲われた開放型喫煙所であるが、その理由として、密閉された建屋 (箱型) の喫煙所は空調設備などの設置により維持管理に費用がかかることや有効面積が少なくなるなどの課題が多いためである。たばこの煙が十分に希釈されるよう高さのあるパーテーションで囲い、周辺の歩行動線との分煙環境にも配慮した開放型タイプにしているものの苦情が寄せられている 10)。

「5 受動喫煙」に関するグループに関しては、煙や臭いの流出による健康被害を懸念する苦情である。2003 年に施行された健康増進法により、多数の人が利用する施設では受動喫煙の防止措置を講ずる努力義務が課せられている。しかし屋外での喫煙は現在のところ法

令等の対象外となっており、受動喫煙の観点からの規制は行っていない。

「6 吸い殻の散乱」と「9 喫煙者のマナー」のグループについては、喫煙者のマナーの悪さとそれに起因する環境悪化に対しての苦情である。市は改善策として、喫煙禁止地区を含めた都心部 6 地区（横浜駅周辺、みなとみらい 21 地区、関内地区、山下・元町地区、伊勢佐木・野毛地区、新横浜駅周辺地区）、各区の主要駅周辺 20 地区を美化推進重点地区に指定し、住民と協働した清掃活動や歩きタバコ防止の呼びかけを行っている。

「7 取り締まりや規制の強化」は現在の路上喫煙対策の強化を求める苦情であり、喫煙禁止区域の拡大等が含まれると考える。市は禁止区域 8 地区を定めているが、今後拡大の方針は不明である。

「8 煙の回避」のグループは主に駅周辺等混雑した場所での喫煙や喫煙所からの煙に対し改善を求めるものと考えられ、喫煙所の設置で対応している。

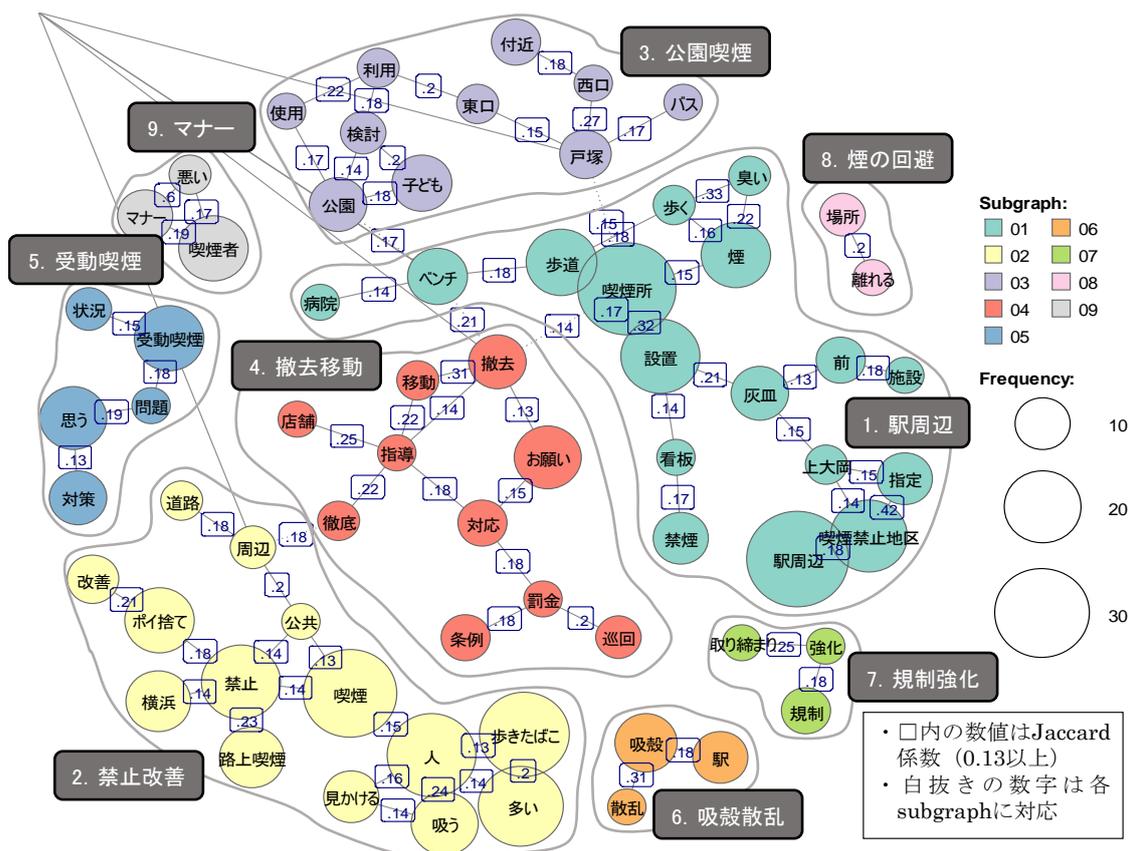


図 5-1 抽出語の共起関係（共起ネットワーク図）

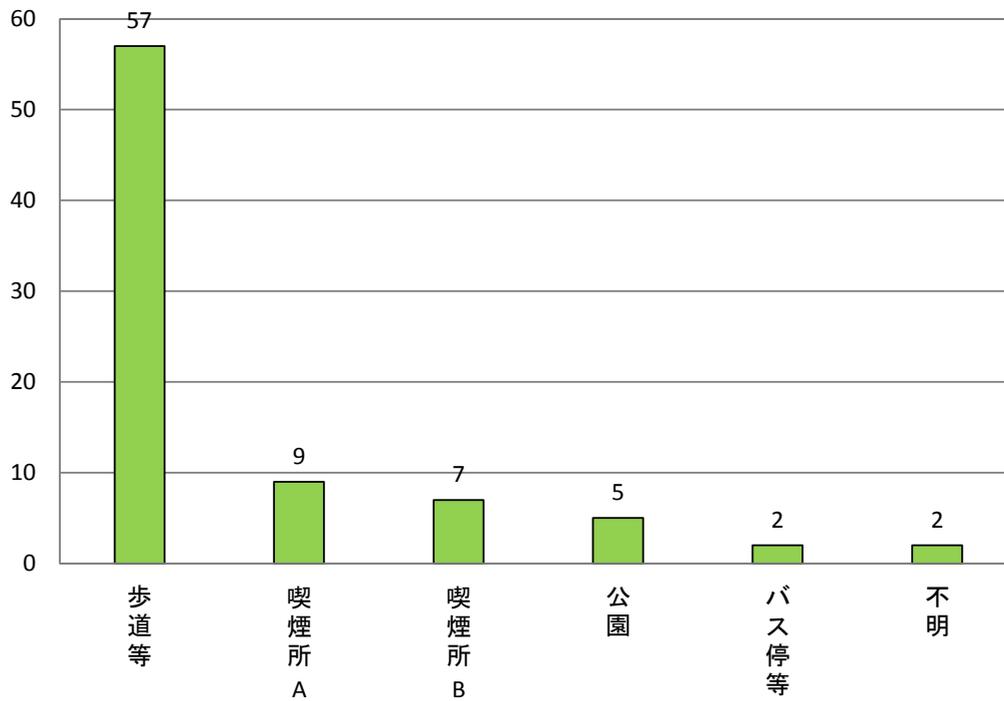


図 5-2 投稿者が喫煙を問題視している場所（件）

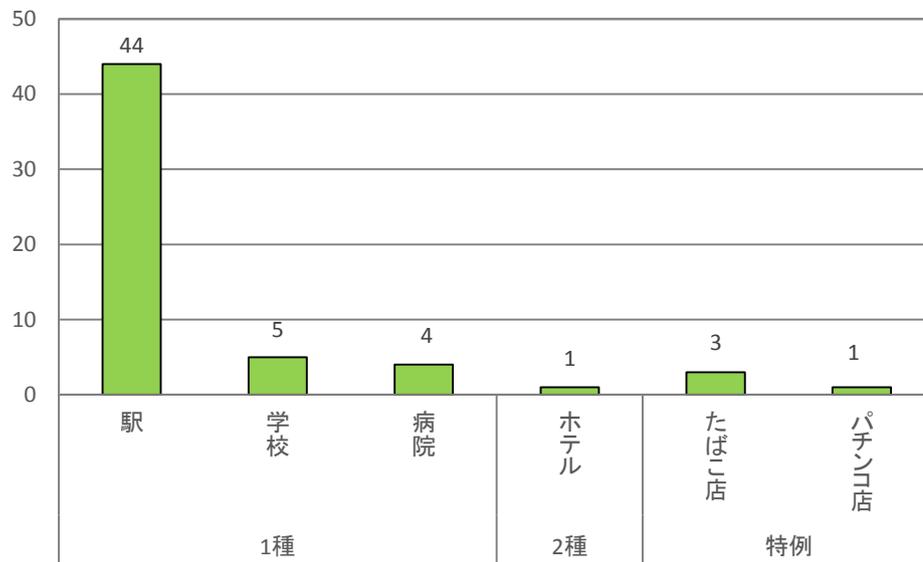


図 5-3 投稿者が問題視している場所の近隣施設（件）

5-2 自治体職員の私見に現れる住民からの苦情の実態

路上喫煙行為について、クレームへの対応や巡回などの業務に従事している自治体の担当者は日々の業務の中でどのような難しさを感じているのだろうか。第3章第1節で実施したアンケート調査で、自治体職員の自由回答を得ることができた。アンケートに対する回答が得られた131自治体のうち、78自治体から自由記載への回答が得られ、そのうち23自治体から苦情やクレーム等に関する記載があった。喫煙所に対し、非喫煙者からは撤去を求める声が多いものの、喫煙者からは存続を求める声もあり、回答に苦慮している様子が伺える。

なお自由回答は調査者の参考資料として位置づけ、アンケートの質問項目には、自治体の公式見解でなくてもよいこと、第三者への閲覧はしないことを記載したため、回答者に配慮し自治体名は匿名とした。また掲載文章は、読みやすさを考慮し一部表現を変更しているが回答者の意図を変えないよう注意した。本項では苦情やクレームに関する記載があった部分を斜体、箇条書きで掲載する。

- ・指定喫煙所の撤去後、市民・愛煙家団体等からは再設置の予定について、非喫煙者からは喫煙所跡地やその周辺地域での路上喫煙等に関する問い合わせをいただく機会が多い。
- ・路上喫煙等を禁止する重点推進地区は市内7箇所の駅周辺を指定しているが、他の駅周辺や市内全域など、地区の拡大を要望する声が少ないが、地区指定は安易に拡大するものではないと考えているため、理解いただくのに苦慮している。
- ・年々、喫煙に対する苦情がシビアになってきており対応に苦慮している。
- ・灰皿を設置しないことで、吸い殻のポイ捨てが減らないとの意見がある。
- ・喫煙所に関する意見の中には、「駅周辺よりも遠くに移設、または撤去してほしい」といった声がある一方、「駅からの利便性の良い場所に設置してほしい」といった利用者からの意見もある
- ・条例施行当時と比較すると路上喫煙者は減っているが、喫煙所からの煙やポイ捨ての苦情は定期的に寄せられる。特にバスロータリーに近い喫煙所は煙や臭いに関する苦情が多く対応に苦慮している。
- ・たばこによるやけどや衣服の焼け焦げへの対策として条例を制定し、路上喫煙者が出ないよう指定喫煙所を設置したが、昨今は健康被害や受動喫煙を懸念する声が多く、指定喫煙所の廃止・移設を望む声が多い。

- ・パーテーションで仕切られていない喫煙場所における苦情。路上喫煙禁止区域内での、歩きたばこによる火傷等の防止やポイ捨ての防止を目的として、所定の喫煙場所を設置しているが、近年、一カ所に多数の喫煙者が集まることにより、多量の副流煙が発生し、新たな苦情に発展する事案となっている。
- ・出入口にビニールカーテンを設置してから苦情は減少したものの、それ以前は、喫煙所からはみ出して喫煙する者が多く、副流煙や臭いに関する苦情が多数寄せられ、対応に苦慮していた。
- ・喫煙所からはみ出て喫煙している方や、喫煙所から漏れ出る煙に対する苦情があるものの、喫煙所の場所、大きさ及び形状等を変更できないため、喫煙者のマナー向上に頼るしかない。
- ・指定喫煙所から漏れるたばこの煙が不快であるなど苦情も数件寄せられ、近年は喫煙者に対する周囲の目が非常に厳しくなっている。
- ・自治会、商店街振興組合、設置場所前店舗に説明を繰り返し合意の上、設置した指定喫煙所近くの建物の所有者（居住者）から煙が建物内に入ってきて、不快な思いをしていることから、指定喫煙所を移設してほしいといった要望がある。
- ・はみ出して喫煙する、風向きにより煙が流れるなどして、通行者からの苦情が来る。
- ・たばこのポイ捨て防止の観点で当課が指定喫煙所を設置しているにもかかわらず、健康増進法改正により、当課が所管していない受動喫煙の観点から指定喫煙所の撤去に関する市民からの要望が多くなっている。
- ・駅周辺に喫煙所を設置しているため、駅利用者等から煙に対する苦情に苦慮している。
- ・喫煙場所の利用者からは感謝の投書等がある一方で、非喫煙者からは煙や臭いの流出の苦情もある。
- ・喫煙者のマナーが向上した反面、非喫煙者の要望が増えた。喫煙者から指定喫煙所に屋根を付けて欲しいなど要望があった。
- ・路上喫煙禁止条例で定めた禁止区域外での喫煙への苦情に対する対応

・駅前広場の喫煙所については、タクシー降車場やバスターミナルの利用者からたばこの煙や臭いに関する苦情をよく聞く

・近年では受動喫煙による健康被害の防止を求める声が強くなり指定喫煙所の設備見直しや指定喫煙所自体の撤去を求める声は少なくない。

・指定喫煙所は喫煙者、非喫煙者が共に嫌な思いをされない様にと設置したものであるが、非喫煙者からは煙や臭いの観点から納得されず、密閉した施設への変更や撤去するようにとの苦情の電話が入ってくる。

・灰皿を設置することで一定の分煙や吸殻のポイ捨て防止を図るというそもそもの設置目的があるが、灰皿撤去を求める苦情・要望が多いと感じる。(なお、それらは非喫煙者からのものであると推測している。)

・喫煙所として設置しているわけではないが、灰皿近辺の喫煙スペースがないビル等に入居している企業等の方や路上禁煙地区(いわゆる繁華街)への来訪者が、路上禁煙地区の少し外で喫煙され、近隣のお店等からたばこの煙の苦情やマナー灰皿の撤去等のご意見をいただくことがある。

5-3 路上喫煙行為の特徴

自治体が制度的な対応を行っているにも関わらず、なぜ路上喫煙行為に対するクレームが後を絶たないのであろうか。本項ではクレームが発生する要因は路上喫煙行為の特徴にもあると考え、制度的対応を困難にしている特徴を挙げる。

(1) 随所で可能な行為である

自治体が路上喫煙禁止区域を設定する際、「路上」は道路だけではなく、公園や駅前の広場、河川敷など、私有地を除いたすべての公共空間が含まれる。

区内全域を路上喫煙禁止区域に設定している東京都港区は、「港区環境美化の推進及び喫煙による迷惑の防止に関する条例」（2014年7月施行）で定める「みなとタバコルール」の中で、公共の場所とは「区内の道路、公園、児童遊園、公開空地その他の公共の用に供する場所（屋外に限る）」としている³⁾。主要駅前を中心に市内8ヶ所を禁煙区域に指定している横浜市では、「喫煙禁止地区は、地区内の屋外の公共の場所での喫煙が禁止されています。したがって、禁止地区内では路上だけでなく公園やバスターミナルなども対象に含まれます。」と市民に説明している⁴⁾。

2016年の東京都区部の土地利用比率をみると道路等が占める割合が22.0%、公園等が6.5%である⁵⁾。これらを屋外公共空間と仮定すると28.5%が該当する。自治体の状況にもよるが面積の3割近くの土地を、数人から数十人の体制で終日巡回することは困難である。

喫煙禁止地区等指導員や巡回啓発員は指導や過料徴収のため、駅前など人が集中する地区を中心に巡回しているが、巡回が頻繁に来ない場所あるいは夜間の人通りが少ない時間帯に禁止区域内で喫煙することは可能である。

条例の実効性が確保されにくい理由として、行為の継続時間の短さも考えられる。通常たばこを1本吸う所要時間は5分間前後で、長時間滞在して継続する行為はないため、巡回員が通り過ぎた後に吸うことも可能である。またたばこのサイズは手のひらに隠そうと思えば隠せることから、すばやく消して見つからないようにすることも可能である。近年は煙を発生させない加熱式たばこの利用者も多く、巡回員が付近にいる間だけ手のひらに隠す喫煙者も存在する⁶⁾。

(2) 対策の目的が複数あり、分野横断型の対応を要する

従来、路上喫煙対策は環境美化対策の一環であり、自治体の中では環境関連部署が担当していた。しかし現在は屋外でも受動喫煙防止を目的とした条例が散見され、従来のように「屋外は環境美化対策、屋内は受動喫煙対策」と区別することが難しくなっている。

岐阜県多治見市の担当部署は「保健センター健康づくりグループ」となっており、担当部署の系統が他自治体と異なっている。同市は2007年より「路上喫煙の防止に関する要綱」で多治見駅広場を路上禁煙地区に指定したが、環境面以外に安全面（たばこの火による火

傷や衣服を焦がす事故などからの安全確保)、健康面(受動喫煙による健康被害の防止)、教育面(青少年に「喫煙者の姿を見せない」という配慮)という3つの視点を盛り込んだ条例となっている⁷⁾。

大阪府摂津市は「摂津市環境の保全及び創造に関する条例」と「摂津市健康づくり推進条例」の2つの条例に基づき、市内2箇所を喫煙禁止区域に指定している⁸⁾。保健福祉部保健福祉課の担当となっており、摂津市もまた環境対策としてというより健康増進対策として路上喫煙を位置づけていることがわかる。

観光資源の保護対策の一環として路上喫煙を禁止している自治体もある。秋田県仙北市教育委員会は「仙北市角館伝統的建造物群保存地区路上喫煙の禁止等に関する条例」の中で伝建群地内の路上、公園、広場や公開の武家屋敷敷地内、その他公共の場所を喫煙禁止と定めている⁹⁾。同様に、長崎県は2008年3月に制定した「長崎県未来につながる環境を守り育てる条例」に基づき、世界遺産地区や代表的な文化、自然遺産がある地区での屋外での喫煙を禁止している¹⁰⁾。

路上喫煙は喫煙禁止区域内外の至る場所で行われるため、住民からのクレームは必ずしも路上喫煙担当課に寄せられるのではなく、行為を見かけた場所を担当する部署に向けて投書される場合がある。

図5-4は、横浜市公聴「市民の声」に寄せられた路上喫煙関連の苦情・要望の分類と回答部署である。データの収集方法は、横浜市ホームページの「市民の声」検索ページから、2017年1月1日から2018年3月31日までに投稿された苦情や要望のうち「喫煙」「たばこ」の検索語で検索した。該当した65件は、「市民の声」を担当する公聴課によって「ごみ・リサイクル」「保健・衛生・医療」などの分野に振り分けられ、担当部署が回答することになっている。喫煙に関する苦情・要望の大半が路上喫煙担当課である資源循環局が回答するが、他にも各区役所や健康福祉局など6以上の部署が回答している。受動喫煙を懸念する意見は健康福祉局に集約するなど路上喫煙は単一の部署だけでは対応が困難な分野横断的な課題であると考えられる。

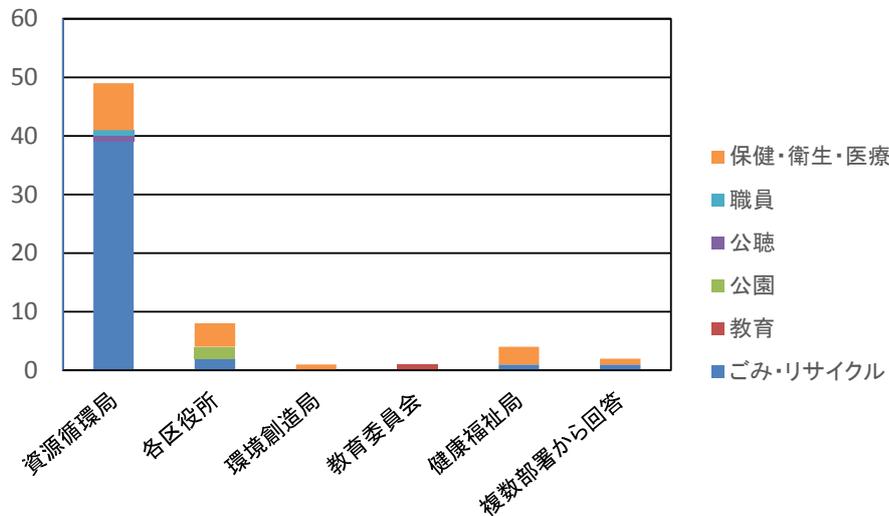


図 5-4 横浜市「市民の声」に寄せられた路上喫煙関連の苦情・要望の分類と回答部署（件）

(3) 屋外の喫煙所設置に関する是非が分かれる

屋外喫煙所を設置の是非をめぐる見解の相違は自治体間だけに発生しているわけではない。自治体の判断に影響を与える可能性もある保健医療分野の団体と、分煙対策を推進している企業間にもある。

喫煙が健康に与える弊害を予防する観点から、喫煙行為自体に反対の立場をとる団体は、路上喫煙禁止区域を設定することは歓迎すべきこととしながら、屋外喫煙所を設置することに対しては疑問を投げかけている。

喫煙による健康被害の防止を訴える公益財団法人日本対がん協会の望月である。望月は「喫煙者は喫煙所がある限り喫煙を維持するため、喫煙率低減政策の妨げになり、子どもの目に触れる」「喫煙所のデザインや広告宣伝は喫煙を正当化・美化してはならない」と述べるなど、喫煙所の設置に対し否定的な意見を述べている¹¹⁾。

望月と同様の見解を持つ団体として、日本禁煙学会は2018年「喫煙所に対する日本禁煙学会の考え方」を表明し、屋外における喫煙所について「路上及び敷地内完全禁煙」「喫煙所が公共空間に存在することは、喫煙のノーマライゼーションにつながり、広告・宣伝効果以上の社会規範への介入を意味する」として、屋外喫煙所の撤廃を訴えている¹²⁾。

一方、日本たばこ産業株式会社は、分煙環境整備の一環として、屋外喫煙所の設置を積極的に呼びかけている。喫煙スペースを設置する目的は「受動喫煙防止」「指定喫煙場所によるマナーの誘発」「快適な喫煙環境の提供」である。特に「指定喫煙場所によるマナーの誘発」に関しては、適切な喫煙スペースを設け指定喫煙場所とすることで、ポイ捨てや人目を避けた場所での隠れ喫煙を防止することが出来ると主張している¹³⁾。

(4) 喫煙は合法的な行為である

喫煙の権利について定めた法律は存在しないが、安定した税収を確保するため、国がたばこ販売を行うことを謳った「たばこ事業法」が定められている。たばこの販売は日本たばこ株式会社が行っているが、国が筆頭株主であり、財務省の理財局がそのための施策を行っている。この状況を鑑みると、喫煙の行為自体は違法ではないと解釈できる¹⁴⁾。

喫煙の権利を語る場合に言及されるのが「最高裁判所大法廷昭和 45 年 9 月 16 日判決」である。この判決の中は監獄という特殊な状況下ではあるが、喫煙をさせないことと、基本的人権の関係について触れた以下の判例がある。“他面、煙草は生活必需品とまでは断じがたく、ある程度普及率の高い嗜好品にすぎず、喫煙の禁止は、煙草の愛好者に対しては相当の精神的苦痛を感ぜしめるとしても、それが人体に直接障害を与えるものではないのであり、かかる観点よりすれば、喫煙の自由は、憲法 13 条の保障する基本的人権の一に含まれるとしても、あらゆる時、所において保障されなければならないものではない。”

一般的にはこの判例をもって法律と同等とする解釈が行われている。これは、喫煙をする権利は認められているものの、いつでもどこでも喫煙して良いというわけではなく、周囲の人の迷惑になるような喫煙の仕方は許されないとの意味に捉えられる¹⁵⁾。

(5) 行為者が多く、匿名性が高い

喫煙率調査は、厚生労働省と日本たばこ産業が実施しており、両者の数値に大差はない。図 5-5 に喫煙率の推移がより判別しやすい厚生労働省の喫煙率の推移グラフを掲載した。

JT の「2018 年全国たばこ喫煙者率調査」によると、平均喫煙率は男女計で 17.9%、成人男性は 27.8%である¹⁶⁾。ピーク時の 1966 年の 83.7%と比較すると、約 50 年間で 56 ポイント減少しているものの、年代別にみると、30 歳代から 50 歳代は 35%前後、40 歳代で 35.5%となっている。一方、成人女性の平均喫煙率は 8.7%であり、1966 年から漸減しており、その後はほぼ横ばいである。この数値を日本の成人人口に当てはめると、全国で約 1800 万人が喫煙していることになり、人口の一定程度を占めるほどの喫煙者が存在する。ここまで人口に膾炙しており、なおかつ生活習慣の一部と解釈される喫煙という行為を、屋外公共空間で完全に規制することは困難であると言える。

喫煙率の低下の原因として、高齢化の進展、喫煙と健康に関する意識の高まり、喫煙をめぐる規制の強化や、増税・定価改定などの理由があると言われる¹⁷⁾。

路上喫煙は、行為者が特定しにくく匿名性の高い行為という特徴もある。通りすがりの来街者や駅周辺での喫煙者は個人を特定することは困難である。そのため、迷惑な喫煙や吸殻のポイ捨て等を見かけた場合でも、注意をしにくく行為者の自覚が形成されにくい。地域猫活動やスケートボーダーのように、行為者と行為の場所がある程度判明している場合はコミュニケーションや対話の糸口があるが、喫煙者の場合は難しい。このように、喫煙による迷惑行為に対する住民のやり場のない怒りや苛立ちも、クレーム対象行為となる一因であると考えられる。

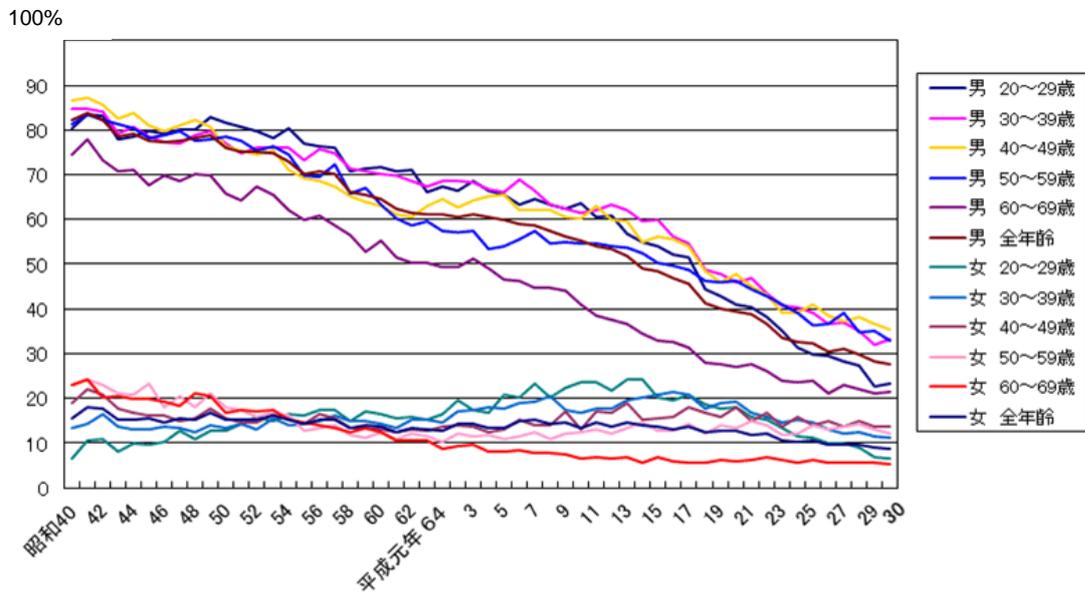


図 5-5 喫煙率の推移（厚生労働省『最新たばこ情報』より引用）

第5章 考察

(1) 路上喫煙に関する苦情・要望の発生傾向と対策の課題

苦情内容の分析結果と市の対策を比較すると、投稿者の要求と対策のずれ、喫煙者の認識と対策のずれの2つがあることが推察される。

まず1つ目の投稿者の要求と対策のずれについては、苦情・要望を寄せる住民が期待するものとしてより広範囲の喫煙禁止地区への指定あるいは市内全域喫煙禁止地区指定、喫煙者に対する罰則を含めた取り締まりの強化、煙が漏れない密閉型喫煙所などがあるが、この3つを完全に満たすことは現時点では難しい。広範囲の喫煙禁止地区指定と罰則の強化に関する要望については、禁止地区に指定されたと仮定した場合、取締りが強化されればポイ捨てや路上喫煙が少なくなるとの期待感に依拠するものと考えられる。しかし取締りを行っている喫煙禁止地区であっても、路上喫煙等が皆無になるわけではないことは、年間1,000件以上の過料徴収件数が示すとおりである。また喫煙行為は一時的で匿名性が高いため、路上喫煙等を完全に取締まることはほぼ不可能であると考えられる。加えて規制強化に伴う行政コストも増大する。例えば区内全域を喫煙禁止区域にしている東京都千代田区の2018年度の生活環境改善推進（路上喫煙対策等）にかかった費用は約3,200万円、喫煙所設置対策費は約1億3000万円である¹⁸⁾。同年は過料徴収件数が約4,300件(1件あたり2,000円)で、過料による収入は約860万円だが、領収した過料の額で路上喫煙対策に要する経費を補うには不十分である。

喫煙所については、煙の漏れにくい屋根のある密閉型喫煙所を求める声が聞かれる。煙の流出を防いでほしい非喫煙者と、雨天や荒天の日の利用を求める喫煙者の双方の意見があるものと考えられる。市は維持管理と有効面積の確保などの理由により開放型喫煙所の整備を進めている。喫煙所は喫煙禁止地区にのみ設置しており、それ以外の場所には原則として設置しない。市は喫煙者に「携帯用灰皿を持ち歩くこと」を努力義務として推奨しているが、徹底されているとは言い難い。

苦情の中に含まれた要求は、厳密できめ細やかな路上喫煙対策を求めるものと考えられるが、クレームとは際限なく続く性格を持つことは第2章で述べた。横浜市の場合、クレームに対しては、公表可能な苦情は市の回答とともにホームページ上に掲載している。回答内容は、クレームを受けて対応あるいは解決したという趣旨だけでない。要望に対して直接的な解決に結びつかない対応は「情報提供その他（既に実施済み・お礼お詫び等）」として、現在の対策や市の見解を文書で示している。

屋外公共空間における喫煙に対する要望と市の回答の実際の例をみると、2019年8月に寄せられた要望の要旨は「I区役所前のベンチで喫煙している人がいます。市民が休むための場所なので、禁煙場所に指定してください。」というものであった。区内のある場所を禁煙にするよう要求しているが、それに対する市の回答は「歩行喫煙禁止の努力義務」という現在の対策を示しながら、「立ち止まったりベンチに腰かけたりした状態での喫煙は、

条例違反とはならない」と回答している。市の対策と、この投稿者の認識（市民が休む場所は喫煙区域にすべきであるという認識）の違いがクレームを生むと思われる。このように投稿者の認識と市の対策のずれに起因するクレームが多い事象に関しては、市は積極的に現在の対策と方針をアピールすべきであると考ええる。ただし路上喫煙に関して市の方針を周する際に留意すべき点があると考ええる。「立ち止まったりベンチに腰かけたりした状態での喫煙は条例違反とならない」と回答しているものの、あくまで周囲に迷惑をかけないという前提があるものと考えられ「条例違反にならない」という部分だけが一人歩きしないよう注意が必要である。

2つ目の投稿者または喫煙者と市の認識のずれに関しては、禁止された場所で喫煙者が条例や喫煙禁止地区について知らない、あるいは理解が不十分であることが考えられる。喫煙者に対する啓発活動等で路上喫煙対策の周知に努めているが、完全には浸透していない。

現在大都市圏においては喫煙禁止区域に対する認知度が高まったこともあり、駅前広場などの人の密集する場所で堂々と喫煙する光景を見かけることは少なくなったが、隠れた場所での喫煙や周囲に配慮しない歩きタバコは苦情の対象となっている。マナーアップのための啓発活動は引き続き行う必要があるが、問題性のある路上喫煙について場所や時間帯を特定し注意を促す必要があると考えられる。

(2) 路上喫煙対策に関する自治体職員の私見

第3章で取り上げた喫煙禁止地区を設置する自治体へのアンケート調査において聴取した職員の路上喫煙対策に関する私見からは、苦情に関しての記載が目立った。非喫煙者からは喫煙所の撤去を求める意見と喫煙者からは存続を求める意見の調整に苦慮していること、路上喫煙に関する苦情が年々増えていることなどを読み取ることができた。

(3) 路上喫煙行為の特徴

路上喫煙行為の特徴は以下の6つである。まず喫煙禁止区域が屋外公共空間と限定されていても私有地、人目につかない場所など喫煙は随所で可能である。路上喫煙対策は環境美化対策を行っている部署が担当しているものの、対策の目的によって分野横断型の対応が求められる。屋外の喫煙所設置に関しては、設置を求める意見と撤去あるいは人通りの少ない場所への移設を求める意見があり決着がついてない。喫煙は有害性が指摘されているとはいえ嗜好品として法的に許容されており喫煙行為そのものを禁止することはできない。路上喫煙対策が普及し始めた当初は、環境美化を目的としていたが、現在は路上喫煙防止という健康被害の防止目的が追加されており、路上喫煙対策の目的が多様化している。喫煙者数は2019年現在、人口の2割近くを占めており少ないとはいえない。それゆえ喫煙者を特定することが難しいと言える。

路上喫煙の屋外公共空間における有害性に関する議論は喫煙所の是非に関する議論に現れている。タバコの煙に含まれる粉塵量は風向きや風速によって大きく異なる。そのため

喫煙所の設置では有害物質の吸入を防止できず、喫煙所を設置すること自体が喫煙の常態化を助長するため設置すべきではないという考え方がある一方、屋外では有害物質は十分拡散されるためポイ捨て防止の観点から喫煙所を設置すべきという考え方もある。現在のところ、こうした考え方の不一致に決着はついていない状況である。

(4) まとめ

本稿ではまず、苦情の発生場所と苦情における要求内容を明らかにした。自治体は制度的対応をとっているにも関わらず、喫煙禁止地区の拡大を求めたり厳罰化を求めたりするなど、より一層手厚い行政サービスの提供を要求している。

自治体職員も路上喫煙行為や喫煙所に対して寄せられるクレームが厳しくなっていることを認めている。従来は環境美化を要求するためのクレームだったが、近年は路上喫煙の防止を要求するものが増えてきているという状況は、クレームが時代によって変化していることを表している。

制度的対応に限界がある理由として、路上喫煙行為自体が内包する特徴があることも挙げられる。このように際限ないクレームと、完全には制御できない性質の行為であることが、路上喫煙行為に対してクレームがなくなる原因であると考えられる。

路上喫煙行為に対するクレームがなくなることは、現時点においては考えにくいという想定に基づき、終章では自治体が持つべき制度的対応の方針を述べる。

第6章 クレーム対象行為における制度的対応のあり方

6-1 総括

6-1-1 第2章から第5章までのまとめ

第2章では、屋外公共空間でクレームの対象となる行為について述べ、クレームが社会情勢を反映し変化しやすいものであること、より一層手厚いサービスを求めて要求内容がエスカレートする可能性があること、内容の客観性が必ずしも確保できるものではないという特徴があるとした。マナーやモラルの逸脱により不快感や実害を与える行為で、自治体に対し禁止や制限を求めるクレームが寄せられる行為を「クレーム対象行為」とし、路上喫煙行為もクレーム対象行為の範疇にあると位置づけた。

第3章では、路上喫煙対策の制度的対応の現状として、現在多くの都市部では路上喫煙対策を行っているが、喫煙禁止区域の有無と面積、罰則の導入の有無、禁止区域内での喫煙所の有無、加熱式たばこへの対応などが自治体の方針に応じて多様であることが明らかになった。罰則を導入し、かつ実際に過料の徴収を行っていても違反者をなくすことは困難である事実が明らかになった。また近年屋内外の喫煙可能場所の減少により、喫煙者が喫煙できる空間を求めて公園等に移動している状況が明らかになった。現在の制度的対応の課題として、規制を強化し罰則を導入しても路上喫煙を完全になくすことはできないこと、公園での喫煙を誘発することで子供や妊婦など公園利用者への受動喫煙の影響が懸念されること、自治体の対策が多様であり喫煙環境が確保できない可能性があることが挙げられる。

第4章では、自治体の制度多様性を顕著に表す路上喫煙対策としての喫煙所を取り巻く現状を明らかにした。喫煙禁止区域を設定している自治体において、過去5年間に改修等の整備をおこなった喫煙所258か所のうち、79か所が撤去されており、撤去された大部分は駅周辺に設置された喫煙所であった。また喫煙所の整備（改修、移設、新設、撤去）を実施するに際して、撤去の場合31.5%が住民や商店街などからのクレームが理由となっていることが明らかになった。区内全域を路上喫煙禁止区域に指定した自治体では屋内喫煙所に助成制度を設け喫煙所数の拡大に努めている。コンビニエンス・ストアを中心に屋内喫煙所を普及させている東京都港区の場合、他区と比較して喫煙所数は多いものの、ポイ捨て防止の観点から喫煙所の需要が高い場所に必ずしも設置されるわけではないという課題が明らかになった。

第5章では、クレームの発生傾向について、横浜市に寄せられた苦情の分析からは、対策を行っていても厳罰化や喫煙禁止区域の拡大など更なる規制を求める声が寄せられており、クレームが社会情勢を反映しやすいこと、更なるサービスを求めて要求内容がエスカレートすることを実証する結果となった。自治体職員に対するアンケートでは、喫煙所の設置について意見が分かれており、対応に苦慮している様子をうかがうことができた。また路上喫煙行為の特徴（随所で可能な行為である、分野横断型の対応を要する、屋外の喫

煙所設置に関する是非が分かれる、喫煙は合法的な行為であるなど)を踏まえ、制度的対応で制御しきれない行為であることを述べた。

6-1-2 考察

第5章で述べたとおり、自治体が路上喫煙に対する制度的対応を行っていても、路上喫煙行為の特質と、近年の健康意識の高まりや国際イベントの開催による環境美化意識の高まりを考慮すると、行為の規制強化を求めるクレームは今後も続くことが予想される。

この「クレームと対策」の応酬の繰り返しを断ち切る策を講じる前に、現在の制度的対応に不足している点を考える。現在、屋外公共空間を管理する自治体の手法はクレーム回避の観点に立脚していることは否めず、公共性のあり方について疑問が残る。本文中で述べたように、クレーム対象行為の行為者の意見が十分に反映されているとは言えず、クレームの認識者の意向に沿った制度的対応になっている傾向がある。

ある一つのクレーム対象行為を制度的対応で排除または衰退させても、新たな行為がクレームの対象になることが考えられ、それらの規制を強化し続けることは、自治体すなわち住民負担および公共性の確保について考慮すると望ましい事態とは言えない。路上喫煙行為に敷衍して考えた場合、喫煙禁止区域の拡大や罰則の強化は、隠れた場所での喫煙とそれによる火災等のトラブル、さらには住民同士の軋轢を誘発する危険性があるため、安易に行うべきではない。

したがって、クレーム対象行為への制度的対応のあり方として、屋外公共空間の中にクレーム対象行為の存在を想定し、位置づけることが必要である。本研究で取り上げた自治体の喫煙所を確保する取組みからは、屋外公共空間においてクレーム対象行為を一定条件下で管理する方策を解明できたと考える。

クレーム対象行為は放置することも過度な制度的対応を行うことも、地域環境や公衆衛生上の悪影響が及ぶ可能性が高いため、自治体の屋外空間に対する方針を明確にし、適切に機会あるいは場所を確保することが重要であると考えられる。自治体はクレームが発信される軽微な逸脱行為に「割れ窓理論」を適用した対策を打ち出す前に、行為が無秩序に発展しないよう誘導する空間形成が求められているのではないか。屋外公共空間の秩序に合わせて個人の行為を制限するのではなく、個人の行為が存続できるような空間形成を行うという発想への転換を試みる価値は、公共空間の利用者の多様性が広がっている今日、少なくとも皆無ではないと思われる。

クレームの対象となる行為には制度的対応により存続が可能である行為と、社会的に許容すべきではない行為があり両者は区別される必要がある。そのためには、当該行為が存在することで生み出される魅力や利点に目を向けることも重要であると思われる。

6-2 路上喫煙行為の制度的対応に関する提案

では、クレーム対象行為となる路上喫煙行為の制度的対応のあり方として、具体的にど

のような措置があるだろうか。これまで述べてきたことを踏まえ、3点提案する。

クレーム対象行為の概念モデルに照らし合わせると、まず制度的対応として喫煙禁止区域を設定する際には屋外喫煙所を設置することである。喫煙所の設置がクレームを引き起こす原因になるとして撤去されている状況があるが、自治体は撤去を求める住民の意見だけを尊重するのではなく、喫煙者の意見も十分参考にした共生的認識に基づき、撤去した場合の危険性や喫煙所を確保する重要性を吟味する必要がある。現在は喫煙者の意見を聴取する場や、喫煙者と非喫煙者が冷静に対話できる場は限られているため、自治体のような機会を設定することは意義があると言える。

次に制度的対応の導入段階においては、クレーム対象行為に対する社会的な認識は変化することを考慮して、柔軟性のあるルールにしておくことが求められると考える。

最後に自治体が制度的対応を周知し行為に対する社会的認識が拡大する段階においては、行為に対する偏見や差別を助長しない配慮を促す役割が自治体に求められる。既に複数の自治体が行っているように条例を噛み砕いた形で「たばこルール」として浸透させることは、クレーム対象行為の行為者だけでなくクレームを発する者に対しても自治体の考え方を理解する上で効果があると考えられる。

6-3 本研究の課題

本研究は、屋外公共空間においてある価値観に基づく行為がクレーム対象となるプロセスとその制度的対応について論じた。そのため喫煙所の配置や分散、住民の意見など検証できていない点もある。またクレームと制度的対応の関係を明確に把握できていない。横浜市は「クレームはあるが、そのまま施策に反映するわけではなく総合的に判断する」と述べているが、事実上クレームが大きな原動力となって制度的対応が決定されている状況は明らかである。自治体内部での意思決定ルートを確認することが困難であることが原因だが、今後の課題としたい。

屋外公共空間において、クレームが発生する行為であっても共存させようとした場合、存続させた場合と排除した場合のメリットデメリットについて検討すべきであろう。路上喫煙に関して言えば、喫煙所を設置した場合としなかった場合のリスクを明らかにすべきである。現在千葉市が喫煙所の効果について実証実験を行っている¹⁾。2018年から5年間の予定で行われ、路上喫煙率及びごみ散乱実態、喫煙所利用者数及びはみ出し喫煙者数、粉塵濃度測定、および苦情等件数が調査される。喫煙所の設置環境は自治体によっても異なるため、より多くの実験結果が求められる。

環境美化の視点からだけでなく、火災の発生リスクも考慮すべきである。神奈川県川崎市では火災原因は、1976年から42年間連続して、出火原因のトップとなっていた「放火（疑いを含む）」に替わって、「たばこ」が59件で第1位であった²⁾。喫煙率が低下しているにもかかわらず、たばこが出火原因の火災が増加していることについて川崎市消防局の分析では、不適当な場所に捨てるのが大きな原因としている。屋外公共空間での出荷例

として「河川敷や空地などでたばこの吸い差しを投げ捨てたため、枯葉等に燃え移り出火」「雑木林や竹林内でたばこの吸い差しを投げ捨てたため、出火」などの例を挙げている。東京消防庁でも同様にたばこによる火災の増加（2016年8月31日396件→2017年8月31日503件）が見られ、特に屋外での吸殻の処理方法の不適による火災が増加していると指摘している³⁾。2016年までは「居室」「台所」など建物内から出火が多くを占めていたが、2017年は「敷地内」や「道路」などの屋外での出火が多くなっている⁴⁾。喫煙率の低下にもかかわらず、首都圏の自治体では屋外でのたばこによる火災が増加している。喫煙禁止区域の拡大と無関係とは言い切れない。なぜなら喫煙場所の減少は隠れた場所での喫煙やポイ捨てを誘発する恐れが高いためである。環境美化や受動喫煙の防止効果が上がることで、火災のリスクも上昇することも念頭に置いて喫煙所の整備を進めるべきであると考えられる。

これらの背景に、喫煙所の減少による隠れた場所での喫煙が一因になっているとも考えられる。今後加熱式たばこの普及が進めば、紙巻たばこの不適切な投棄による火災は低下することも考えられるが、現時点では喫煙所を確保することで不要なポイ捨てを防ぐことにつながると考える。

屋外での喫煙環境は、今後も変化すると思われる。同時に、加熱式たばこの普及などで、煙や臭いによる害はかなり低減できており、喫煙行為に対する認識も変化する可能性も高い。喫煙行為も多様化しているといえる。実際に、JR山手線田町駅の指定喫煙所は、加熱式たばこ用スペースと紙巻たばこ用スペースの2か所が設置されている。路上喫煙行為とその認識の変化が、屋外公共空間の変容をもたらす可能性がある。

現在、首都圏の駅周辺に設置されている屋外喫煙所は、駅の利用者の導線を避けて車の往来が多い道路際に設置されていたり、喫煙者が多く非常に濃縮した煙の中で喫煙していたりする状況が見られる。たばこに含まれる化学物質と排気ガスとの関連や、屋外であっても濃縮した副流煙に暴露することの危険性など、喫煙行為の健康影響は今後も兼用されるべきである。

6-4 研究の発展性

クレーム対象行為をとおした屋外公共空間のあり方に関する研究を発展させるために必要な視点は、路上喫煙だけに着目するのではなく多様な行為に目を向けるべきであろう。またクレーム対象行為の当事者同士の対話可能性について深めていく意義はあると考えられる。

参考文献

【第1章】

- 1) 厚生労働省、最新たばこ情報、
<http://www.health-net.or.jp/tobacco/menu01.html>、2020年1月6日閲覧
- 2) 厚生労働省、健康増進法の一部を改正する法律
<https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000345655.pdf>、2019年12月1日閲覧
- 3) 東京都福祉保健局、東京都受動喫煙防止条例
http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kensui/tokyo/kangaekata_public.html、2019年12月1日閲覧
- 4) 厚生労働省、最新たばこ情報、公共の場所における分煙のあり方検討会報告書（平成8年3月）、
<http://www.health-net.or.jp/tobacco/more/mr280200.html>、2019年12月1日閲覧
- 5) 千代田区生活環境課、路上喫煙にNO!、ぎょうせい、2003年
- 6) 「港区のタバコ対策」に関する調査報告書（概要版）、
<https://www.city.minato.tokyo.jp/kankyoushidou/kankyo-machi/kankyo/tobacco/rule/documents/tabako taisakuhoukokusyogaiyouban.pdf>、2019年12月1日閲覧
- 7) 株式会社マクロミル、たばこや禁煙に関する調査
<https://honote.macromill.com/report/20180417/>、2019年12月1日閲覧
- 8) 小宮信夫、犯人目線に立て！-危険予測のノウハウ、PHP 研究所、2007年
- 9) 雨宮護、横張真、都市部に立地する公園における逸脱行為の実態と行為発生予測モデルの構築、都市計画論文集、No41-3、pp.863-865、2006年10月
- 10) 山本奈生、リスク社会と「割れ窓理論」、仏大社会学、(31)、pp.81-85、2006年
- 11) U.S. Department of Health and Human Services、2014 Surgeon General's Report:
The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress、2014
- 12) Hori M, Tanaka H, Wakai K, Sasazuki S, Katanoda K、Secondhand smoke exposure and risk of lung cancer in Japan: a systematic review and meta-analysis of epidemiologic studies.、
Japanese Journal of Clinical Oncology、46(10)、pp.942-951、2016
- 13) 大和浩、喫煙と受動喫煙がもたらす健康被害-大気の汚染が及ぼす健康被害 2、モダンメディア、60(11)、pp.319-324、2014
- 14) Junker, M. H., Danuser, B., Monn, C. and Koller, T. Acute sensory responses of nonsmokers at very low environmental tobacco smoke concentrations in controlled laboratory settings,
Environmental Health Perspectives, 109, pp.1045-1052, 2001
- 15) 村田陽平、身近な環境問題としての受動喫煙被害の実態-当事者調査を通して、E-journal GEO、6(2)、pp.165-190、2012

【第2章】

- 1) 田中久美、不快な行為に対する刑事制裁について、龍谷大学博士論文、2013年11月15日登録、

http://opac.ryukoku.ac.jp/webopac/dk_173_001._?key=ZDPERW、2019年12月1日参照

2) 森久美子、迷惑行為の生成と受容過程—列車内での携帯電話マナーに関する意識の変遷から—、『社会的迷惑の心理学』、ナカニシヤ出版、2009年

3) 斎藤和志、社会的迷惑行為と社会を考慮すること、愛知淑徳大学論集、第24号、pp67-77、1999

4) 吉田利和、安藤直樹、元吉忠寛、藤田達雄、廣岡秀一、斎藤和志、森久美子、石田靖彦、北折充隆、社会的迷惑に関する研究(1)、名古屋大学教育学部紀要(心理学)、46,pp53-73,1999年

5) 総務省、平成28年度公害苦情調査—結果報告の要旨、

http://www.soumu.go.jp/main_content/000518765.pdf、2019年12月1日閲覧

6) 中森三和子・竹内清之、クレーム対応の実際、1999、日本経済新聞社

7) 森山満、企業のためのクレーム処理と悪質クレマーへの対応、2002、商事法務

8) 例えば横浜市ホームページ、市民からの提案

<https://www.city.yokohama.lg.jp/kocho/teian.html>、2019年12月1日参照

9) 例えば千葉市ホームページ、市民の声

<https://www.city.chiba.jp/shimin/shimin/kohokocho/shiminnokoe/index.html>、2019年12月1日閲覧

10) 藤谷忠昭、「合理性」をめぐる「場」としての行政—広聴制度の有効性をめぐる事例研究、年報社会学論集、1997巻10号109-120、1997年

11) 池内裕美、苦情行動に影響を及ぼす社会心理学的要因の検討、研究双書(関西大学経済・政治研究所)142、pp101-131、2006年

12) 池内裕美、「悪質クレーム」と向き合う—社会問題化する「悪質クレーム」心理の特徴と社会的な背景とは、最終更新日2017年7月21日、

<http://ictj-report.joho.or.jp/1707/sp01.html>、2019年12月1日参照

13) 春田国男、違式註違条例の研究—文明開化と庶民生活の相克、別府大学短期大学部紀要.13(1994.1),p.33-48

14) 土橋幸男、分権時代の広聴入門、ぎょうせい

15) 本田正美、自治体広聴制度の現状と課題、日本社会情報学会全国大会研究発表論文集、22巻、2007

16) 横浜市ホームページ、市民からの提案

<https://www.city.yokohama.lg.jp/kocho/teian.html>、2019年12月1日閲覧

17) 鎌倉市ホームページ、鎌倉市公共の場所におけるマナーの向上に関する条例について、

<https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/kankou/mannerruleshead.html>、2019年12月1日閲覧

18) 木下征彦、地域社会における人と猫をめぐるコンフリクトの可視化に向けて—野良猫問題と地域猫活動の分析から、総合文化研究第24巻、第1・2・3号合併号、2019年

19) 大阪市報道発表資料(2019年10月7日)、「ハト・カラスその他の動物に対する無責任な餌やり行為による生活環境の悪化を防止するための条例改正について(案)」にかかるパブリック・コメントを実施します

<https://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/kankyo/0000481852.html>、2019年12月1日閲覧

20) 関西を遊ぶニュースサイト Lmaga.jp (2019年11月22日)、「大阪市、無責任なエサやり行為には課

金も」

<https://www.lmaga.jp/news/2019/11/81783/>、2019年12月1日閲覧

- 21) 鳴尾菜樹、姫路市におけるスケートボード広場の形成過程—若者が体験した「都市の自治」、地理科学、第63巻第2号、p.66-79、2008年
- 22) 田中研之輔、都市空間と若者の「族」文化—スケーターの日常実践から、スポーツ科学研究、第11巻、p.58-67、2003年
- 23) 信澤由之、路上喫煙・ポイ捨て防止策の特徴と課題、現代社会研究、第7号、pp.89-98、2009
- 24) 村上恵子「観光地におけるたばこのぼい捨ての実態とその対策」県立広島大学経営情報学論集 第10号 pp.129-139 2017年
- 25) 谷下雅義、はみ出し喫煙をもたらす喫煙所の特徴、環境情報科学学術研究論文集、第32号、2018年
- 26) 町永凌、吉川徹「利用距離と隔離距離のバランスを考慮すべき迷惑施設の適切な配置—喫煙所を例として—」日本都市計画学会都市計画報告集、16号、2017年5月
- 27) 早瀬光司、錫木圭一郎「公共空間における散乱ごみ防止のための、実験系の設定、散乱ごみの分析、人員の動態計測およびごみ発生原単位に関する基礎的研究」廃棄物学会論文誌、9巻6号 pp274-280、1998年
- 28) 中江 拓二郎、松本 邦彦、澤木 昌典「路上喫煙禁止地区における喫煙者の滞留空間の特徴—神戸市三宮・元町地区を事例に—」日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集、16巻 pp65-68、2018年
- 29) 高橋祐平、石坂公一、小地沢 将之、タバコのポイ捨てポテンシャルの分布構造、日本建築学会技術報告集第15巻第29号、pp257-260、2009年2月

【第3章】

1)各ホームページ生活環境担当課を参照。2019年12月1日閲覧

千代田区：<https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/sekatsu/jore/bika/>

足立区：<https://www.city.adachi.tokyo.jp/kurashi/kankyo/sekatsu/index.html>

荒川区：<https://www.city.arakawa.tokyo.jp/kankyo/kunaikankyo/kitsuenmana/index.html>

板橋区：https://www.city.itabashi.tokyo.jp/c_kurashi/056/056259.html

江戸川区：<https://www.city.edogawa.tokyo.jp/kankyo/kankyo/tobacco/tabako.html>

大田区：<https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/sumaimachinami/kankyou/bika/tabako.html>

葛飾区：<https://www.city.katsushika.lg.jp/faq/1007667/1009125/1009149.html>

北区：<https://www.city.kita.tokyo.jp/kankyo/jutaku/kankyo/kituenn/rozyoukituenn.html>

江東区：<https://www.city.koto.lg.jp/380301/machizukuri/sekatsu/undo/45122.html>

品川区：<https://www.city.shinagawa.tokyo.jp/hp/menu000011500/hpg000011438.htm>

渋谷区：https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kankyo_keikaku/eco/bunen2.html

新宿区：https://www.city.shinjuku.lg.jp/seikatsu/file11_01_00007.html

杉並区：<https://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/gomi/bika/1004929.html>

墨田区：https://www.city.sumida.lg.jp/kurashi/volunteer/rojyou_kinnen/index.html
世田谷区：<https://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/126/415/d00051570.html>
台東区：<https://www.city.taito.lg.jp/index/benri/qa/kankyo/qamachinobika.html>
中央区：<https://www.city.chuo.lg.jp/kankyo/seisaku/matinokankyo/poisutekinnsijyourei.html>
豊島区：<https://www.city.toshima.lg.jp/machizukuri/sumai/bika/taisaku/index.html>
中野区：<https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/156500/d017911.html>
練馬区：<https://www.city.nerima.tokyo.jp/kurashi/sumai/kitsuentaisaku/jyoureisekou.html>
文京区：<https://www.city.bunkyo.lg.jp/bosai/kankyo/rojoukitsuen.html>
港区：<https://www.city.minato.tokyo.jp/kankyoushidou/kankyo-machi/kankyo/tobacco/rule/tobacco>.
目黒区：<https://www.city.meguro.tokyo.jp/kurashi/shizen/mondai/tabako.html>
2) 東京都都市整備局、不燃化特区の取組み
<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bosai/mokumitu/torikumi.html> 2020年1月10日閲覧

【第4章】

- 1) 時事通信調査：「屋外喫煙所、4割が『慎重』」、厚生福祉、2018年8月10日
- 2) 武蔵野市、マナーポイントの廃止に至るまでの経緯
http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/004/892/man-poinnto-4pdf.pdf、
2019年6月25日閲覧
- 3) 大田区、大田区公衆喫煙所整備に関する基本的考え方、
<https://www.city.ota.tokyo.jp/seikatsu/sumaimachinami/kankyou/bika/public-smoking-place.files/20190403.pdf>、
2019年6月25日閲覧
- 4) 千代田区、屋内喫煙所設置助成事業の概要
<http://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/sekatsu/jore/okunaikitsuenjo.html>、
2019年4月24日閲覧
- 5) 港区、屋内喫煙所設置費等助成のご案内
<https://www.city.minato.tokyo.jp/kankyoushidou/20130401.html> 2019年4月24日閲覧
- 6) 世田谷区、指定喫煙場所設置費補助制度について
<http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/126/415/d00159143.html> 2019年4月24日閲覧
- 7) 横浜市、市民の声「公道に喫煙所を設置しないでください」2018年7月
<http://cgi.city.yokohama.jp/shimin/kouchou/search/data/30001731.html> 等、2019年4月24日閲覧
- 8) 狛江市、路上喫煙等の制限について（喫煙マナーアップ関係）
<https://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/41,69526,313,2006.html> 2019年9月15日閲覧
- 9) 中野区ホームページ; <https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/dept/503000/d011520.html>、
2019年6月19日閲覧
- 10) 「地域が動き出した！たばこを吸う人、吸わない人共に快適な『街づくり』」 Café & Restaurant, 59-64,2012年3月号

【第5章】

- 1)樋口耕一、KH Coder : <http://khcoder.net/> , 2018年9月30日閲覧・ダウンロード
- 2)西尾敏和ら: テキストマイニングによる富岡製糸場の世界遺産登録前における観光まちづくりの把握、ランドスケープ研究, 79 (5), 2016
- 3) 港区ホームページ、みなとタバコルールとは、
<https://www.city.minato.tokyo.jp/kankyoushidou/kankyo-machi/kankyo/tobacco/rule/tobacco.html>
2019年10月18日閲覧
- 4) 横浜市ホームページ、喫煙禁止地区の指定についてのQ&A、
<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/sumai-kurashi/gomi-recycle/seiketsu/kitsuen/shiteiqa.html>、
2019年10月18日
- 5) 東京都都市整備局、東京の土地利用平成28年東京都区部、
http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/tochi_c/pdf/tochi_5/tochi_3.pdf、2019年10月18日
- 6) 2018年11月2日、第4章「4-3区内全域を喫煙禁止区域に設定した自治体における屋内喫煙所の整備」で実施した世田谷区環境政策部環境政策課環境計画担当I氏へのインタビューで聞き取った情報による。
- 7) 多治見市ホームページ、「路上禁煙地区」指定の目的、
<https://www.city.tajimi.lg.jp/iryo/kenko/kenkosuishin/rojyoukinentiku.html> 2019年10月18日閲覧
- 8) 摂津市ホームページ、路上喫煙禁止及び環境美化推進地区の指定について、
<https://www.city.setsu.osaka.jp/kenkouiryofukushi/kennkou/9572.html>、2019年10月18日閲覧
- 9) 仙北市ホームページ、武家屋敷通りは路上禁煙、ゴミのポイ捨て禁止です、
https://www.city.semboku.akita.jp/news_topics/whatsnew.php?id=170 2019年10月18日閲覧
- 10) 長崎県ホームページ、ごみの投げ捨て・路上喫煙の禁止地区指定、
https://www.pref.nagasaki.jp/bunrui/kurashi-kankyo/kankyohozen-ondankataisaku/region-bylaw_ht/
2019年10月18日閲覧
- 11) 望月友美子、わたしたちは、いまどこにいて、どこをめざすのか—たばこ規制枠組条約（FCTC）締結国ニッポンの未来—、参議院厚生労働委員会参考人質疑、2018年7月10日
- 12) 日本禁煙学会、喫煙所に対する日本禁煙学会の考え方、2018年12月20日
- 13) 日本たばこ産業株式会社東関東支社社会環境推進室、観光地等における喫煙環境改善に向けた取り組みについて
<https://maruchiba.jp/promotion/documents/kitsuen-torikumi.pdf> 2019年10月18日閲覧
- 14) 黒澤一、喫煙の基礎知識とその対策保存版、東北大学Q&Aテキスト (Ver. 1.2)、
http://www.bureau.tohoku.ac.jp/anzen/occ_saf_heal_office/file/09-03-32.pdf、2019年10月18日閲覧
- 15) 酒井寛、弁護士法人名古屋法律事務所スタッフブログ、
<http://www.nagoyalaw.com/>、2019年10月18日閲覧
- 16) JT ホームページ、2018年「全国たばこ喫煙者率調査」、男女計で17.9%、
https://www.jti.co.jp/investors/library/press_releases/2018/0730_01.html 2019年10月18日閲覧
- 17) 厚生労働省 eヘルスネット[情報提供]、たばこの煙と受動喫煙、

<https://www.e-healthnet.mhlw.go.jp/information/tobacco/t-05-004.html> 2019年11月5日閲覧

18) 千代田区、平成31年度区の仕事のあらまし（予算の概要）地域振興部

<https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/kuse/zaise/yosan/documents/h31chikishinkobu.pdf>

2019年12月1日閲覧

【第6章】

1) 千葉市、JR海浜幕張駅高架下喫煙所について（実証事業）

<https://www.city.chiba.jp/kankyo/junkan/haikibutsu/rojoukituenpoisue-boushi.html>

2019年12月1日閲覧

2) 川崎市消防局、平成30年中の川崎市の火災概要、

<http://www.city.kawasaki.jp/840/page/0000020085.html>、2019年12月1日閲覧

3) 川崎市消防局、たばこ火災が急増中

<http://www.city.kawasaki.jp/840/page/0000020035.html>、2019年12月1日閲覧

4) 東京都消防局2017年10月25日報道記者発表、たばこ火災に注意して！！－喫煙マナーの低下による火災が増えています、

<https://www.tfd.metro.tokyo.lg.jp/hp-kouhouka/pdf/291025.pdf>、2019年12月1日閲覧

注釈

【第1章】

注1) 健康増進法（平成14年8月2日法律第103号）：第25条において「学校、体育館、病院、劇場、観覧場、集会場、展示場、百貨店、事務所、官公庁施設、飲食店その他多数の者が利用する施設を管理する者は、これらを利用する者について、受動喫煙を防止するために必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされた。また、本条において受動喫煙とは「室内又はこれに準ずる環境において、他人のたばこの煙を吸わされること」と定義された。

注2) 世界保健機関たばこ規制枠組み条約(FCTC)：締約国が自国等において実施するたばこの規制措置についての枠組みであり、1999年の第52回世界保健総会(WHO総会)で決定された。主な目的は、職場等の公共の場所におけるたばこの煙にさらされることからの保護を定める効果的な措置をとること(受動喫煙の防止)である。我が国は2004年3月9日に署名し、2005年2月27日より効力発生している。2018年12月現在の締結国は181か国。

注3) 朝日新聞記事データベース聞蔵Ⅱ：工学院大学図書館和文データベースを利用して検索した。検索日2019年12月1日。

【第2章】

注1) 参考文献1), pp17-18

注2) 参考文献2), ppXX

注3) 参考文献1), pp20-21

注4) 参考文献6), pp51

注6) 参考文献13), pp45

注7) 参考文献14) ppXXX

【第3章】

注1) 路上喫煙禁止区域を設定している自治体は、区市が大多数を占めている。町村については新潟県湯沢町や岐阜県白川村などに設定例があるが、観光資源の保護や火災の防止を主要な目的とし、都市部とは設定背景が異なることから本研究では除外した。また都道府県レベルの設定状況を見ると長崎県のみが、世界遺産候補地区や代表的な文化、自然遺産がある地区での屋外喫煙を「長崎県未来につながる環境を守り育てる条例」で禁止している。東京都・神奈川県・兵庫県は受動喫煙を防止する観点から条例を施行しているが、屋内が対象で路上喫煙禁止区域の設定はない。

注2) 路上喫煙対策を実施しているが、ホームページに喫煙禁止区域等の設定を掲載していない自治体がある可能性は残る。しかし現在自治体の公式ホームページは自治体が情報提供を行う重要な主要な手段の一つとなっており、大多数の自治体では公式ホームページで路上喫煙禁止区域を設定を周知していることから、全国で喫煙禁止区域を設定している自治体の数とみなした。

喫煙禁止区域を設定している自治体は、区市が大多数を占めており都道府県や町村レベルの自治体で設定

しているケースは少ない。市区の抽出は 2019 年 1 月現在の全国 792 の市（政令市、中核市、特例市含む）と 23 の特別区のものである。町村については新潟県湯沢町や岐阜県白川村などに設定例があるが、観光資源の保護や火災の防止を主要な目的とし、都市部とは設定背景が異なることから本研究では除外した。また都道府県レベルの設定状況を見ると長崎県のみが、世界遺産候補地区や代表的な文化、自然遺産がある地区での屋外喫煙を「長崎県未来につながる環境を守り育てる条例」で禁止している。東京都・神奈川県・兵庫県は受動喫煙を防止する観点から条例を施行しているが、屋内の喫煙が対象であり現時点では屋外の喫煙禁止区域の設定はない。

【第 4 章】

注 1) 喫煙所に対する助成制度は本研究で取り上げた自治体の他に、厚生労働省が「受動喫煙防止対策助成金制度」、東京都が「外国人旅行者の受け入れに向けた宿泊飲食施設の分煙環境整備補助金」を設置している。前者は受動喫煙の防止を、後者は主に外国人旅行者の受動喫煙防止を目的としており、両者とも屋内の分煙環境整備を対象としている。

注 2) 港区と千代田区が喫煙所マップに掲載している喫煙所は、指定喫煙所として登録されていない民間喫煙所も含まれている。

注 3) CS の営業時間は 24 時間営業がほとんどであるが、治安上の理由により常時開放にしていないとのことであった（港区へのインタビューによる）。

注 4) 表 4-4 千代田区と港区の助成喫煙所一覧に関する用語の説明

➤ 周辺の特徴

用途が混在しており「店舗系」「事務所系」「住宅系」の明確な定義はない。筆者の目視により店舗系は低層階が飲食店やサービス店舗になっている建物が多い地区、事務所系は店舗が少なく事務所として使われている建物が多い地区、住宅系はマンションや戸建て住宅が多い地区と分類した。

➤ 最寄駅と駅からの距離

駅の規模から周辺の人通りを推察できるように、最寄駅の乗り入れ路線数を記載した。最寄駅最短出口からの距離は、喫煙所から最寄駅が一番近い出口までの距離とし、Google My Maps の距離測定機能を用いて測定した。

➤ 建物規模

大規模：総床面積 9900 m²以上、中規模：10 階以上かつ 3300~9900 m²以下、小規模：9 階以下かつ 3300 m²未満、基準階面積不明は google earth と観察調査で確認した。建物の総床面積は、賃貸オフィス探し検索サイト officee (officee 賃貸オフィス探し検索サイト、<https://officee.jp/>、2019 年 4 月 6 日閲覧)に掲載された建物の階数と基準階床面積から算出した。

➤ 商店街との接道

商店街の明確な定義はないが、中小企業庁の商業統計で用られている「小売店、飲食店及びサービスを営む事業所が近接（半径 50 メートル以内）して 30 店舗以上あるもの」とした。

➤ 収容人数

3 区は 1.1 m²もしくは 1.3 m²あたり 1 人としており、筆者の千代田区 10 ヶ所、港区 5 ヶ所、世田谷区

1 ヶ所の観察調査では混雑もしくは喫煙者のはみ出しがあり、概ね利用者が多い状況がうかがえたため 1.1 m²で算出した。

【第5章】

注 1)KH Coder は立命館大学産業社会学部准教授の樋口耕一氏によって開発されたテキストマイニングソフトであり、汎用性が高く多くの分野の研究論文で使用されている。形態素解析器として「Chasen(茶筌)」が使用されており、精度の高い単語抽出を行うことができる。

注 2) 近隣施設と投稿者が問題視している場所の選定基準は別表 1 の神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例に定める施設とした。

【別表 1】 神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例の施設別対策

種別	施設例	規制
第 1 種施設	学校, 病院, 劇場, 映画館, 観覧場, 集会場, 運動施設, 公衆浴場, 物品販売店, 金融機関, 公共交通機関, 図書館, 社会福祉施設, 官公庁施設など	禁煙
第 2 種施設	飲食店, 宿泊施設, ゲームセンター・カラオケボックスなどの娯楽施設, その他のサービス業を営む店舗(クリーニング店, 不動産店, 理容所, 美容所, 旅行代理店, 法律事務所など)	禁煙 または 分煙
特例 2 種	マージャン屋, ぱちんこ屋などの風営法対象施設, 小規模な飲食店や宿泊施設, たばこ店	努力 義務

資料1 路上喫煙に関する記事の見出し一覧

朝日新聞記事検索データベースにおける「路上喫煙」に関する記事の一覧

	掲載日	見出し	文字数
1	2019年11月19日	喫煙所?いいえ「禁煙」 路上喫煙防止マーク、赤色消失 大津市「順次はがす」/滋賀県	837
2	2019年10月31日	来年2月から、路上喫煙禁止 JR大阪駅・阪急大阪梅田駅、JR天王寺駅周辺/兵庫県	383
3	2019年10月26日	路上喫煙禁止地区へ JR大阪駅・天王寺駅など 大阪市、来年2月1日適用 /大阪府	384
4	2019年5月30日	海老名駅周辺、あすから路上喫煙禁止 市、加熱式も対象 /神奈川県	307
5	2019年4月21日	禁煙か分煙か、大学モヤモヤ 禁止したら周辺で路上喫煙増	1393
6	2019年3月2日	豊田市駅周辺で防犯カメラ始動 ラグビーW杯準備、路上喫煙も禁止 /愛知県	799
7	2018年9月7日	桑名の駅周辺、路上喫煙NO! 来春から、罰金付きは県内2例目 /三重県	303
8	2018年6月2日	生駒駅周辺の路上喫煙ダメ 取り締まり開始 /奈良県	286
9	2018年4月10日	路上喫煙、6月から禁止 生駒駅周辺、違反に過料2万円 /奈良県	514
10	2018年4月2日	路上喫煙禁止、条例施行 長野市長ら、長野駅でセレモニー /長野県	436
11	2018年2月21日	郡山市敷地全面禁煙、6団体が分煙請願へ 路上喫煙を助長と訴え /福島県	740
12	2018年1月1日	「加熱式たばこ」路上喫煙禁止へ 野洲市、きょうから /滋賀県	271
13	2017年12月19日	路上喫煙に過料、長野市議会可決 /長野県	249
14	2017年11月5日	路上喫煙、重点地区で罰則 長野市環境審、条例改正案を答申 /長野県	440
15	2017年9月14日	路上喫煙禁止で罰則、長野市が市民の声募集 25日まで /長野県	531
16	2017年7月25日	路上喫煙禁止へ甲府駅前PR 地図掲載のチラシ配布 /山梨県	266
17	2017年7月7日	路上喫煙・ポイ捨て「罰則を」 条例改正、審議会に諮問 長野市 /長野県	426
18	2017年6月30日	甲府駅南北周辺、路上喫煙禁止に「開府500年」に備え 8月から /山梨県	450
19	2017年6月8日	総合案内所、8月にオープン 甲府駅周辺、路上喫煙禁止検討も /山梨県	285
20	2017年4月18日	路上喫煙で処分、増加傾向 千代田区、年7千件超 過料未納も横行 /東京都	789

	掲載日	見出し	文字数
21	2016年9月24日	(旬ネタ!!)IQOS 路上喫煙OK? 新たな火種に	368
22	2016年6月10日	罰則つき市条例提案 近鉄四日市駅周辺の路上喫煙 /三重県	378
23	2015年12月25日	路上喫煙やポイ捨て「罰金」 野田市、来春から梅郷駅周辺で /千葉県	225
24	2015年10月2日	路上喫煙禁止へ 篠山市が条例改正案 城跡周辺とJR駅前、来年4月から /兵庫県	604
25	2015年7月2日	路上喫煙禁止に JR・阪急宝塚駅「花のみち」周辺 1日から /兵庫県	369
26	2015年2月13日	松阪駅周辺、路上喫煙「ノー」市、4月から3カ所を指定 /三重県	333
27	2014年12月7日	(声)小2の孫苦しめる路上喫煙【大阪】	267
28	2014年7月16日	前橋市中心部、路上喫煙・ポイ捨て防止の重点区域に指定 /群馬県	509
29	2014年6月30日	(声)若い世代 危ない路上喫煙、父がやけど【大阪】	384
30	2014年6月27日	路上喫煙に過料、違法一転し適法 高裁判決「吸うなら注意を」 /神奈川県	580
31	2014年5月14日	新図書館周辺も路上喫煙禁止に 岐阜市が方針 /岐阜県	219
32	2014年3月30日	路上喫煙、来月1日から禁止 JR三田・新三田駅周辺 /兵庫県	352
33	2014年3月12日	千里中央駅周辺、路上喫煙禁止に 豊中市、20日から指定 /大阪府	314
34	2014年3月12日	豊中市「路上喫煙禁止区域」、千里中央駅周辺も 20日から /大阪府	363
35	2014年1月23日	地裁「禁止標示、小さすぎ」 横浜市の路上喫煙過料、違法 /神奈川県	770
36	2013年3月30日	倉敷駅周辺、路上喫煙× 注意従わない場合→1万円以下過料 4月、条例施行 /岡山県	355
37	2013年3月16日	路上喫煙2000円徴収、来月から 豊橋市 /愛知県	236
38	2012年10月3日	路上喫煙、漂い10年 ビルー室で一服50円・集う公園 東京・千代田区禁止条例	1571
39	2012年9月29日	路上喫煙、初の罰則適用 川崎市 /神奈川県	107
40	2012年9月29日	相模原も路上喫煙禁止 16駅周辺、一部は罰金も /神奈川県	233
41	2012年7月7日	路上喫煙監視員の指導妨げた容疑 条例施行後初、府警が主婦逮捕 /京都府	275
42	2012年6月10日	(くらしを見つめて)路上喫煙禁止、過料が効果大 下関、改正後の吸い殻激減 /山口県	983
43	2012年5月31日	マナー向上した? 奈良市の路上喫煙禁止条例3年、過料徴収ゼロ /奈良県	853
44	2012年3月9日	路上喫煙問題で松井・広島市長が改善示唆 /広島県	362
45	2012年3月6日	久喜駅の周辺、路上喫煙禁止 来月から /埼玉県	233
46	2012年3月2日	路上喫煙に罰則 来春適用へ条例案 豊橋市 /愛知県	341

	掲載日	見出し	文字数
47	2012年2月7日	「路上喫煙はダメ」、今月にも過料徴収 徳山駅でキャンペーン /山口県	292
48	2011年11月18日	(声)路上喫煙注意、勇気を出して	381
49	2011年10月13日	母の路上喫煙注意され… 指導員殴打容疑で逮捕 足立区 /東京都	237
50	2011年10月13日	母の路上喫煙注意され逆ギレ 指導員殴った疑い、16歳逮捕 足立 /東京都	343
51	2011年6月28日	周南市、1日から路上喫煙を禁止 市内中心部 /山口県	472
52	2011年3月7日	(声)喘息患者に酷、路上喫煙の煙	398
53	2011年1月19日	路上喫煙の禁止、観光地も 清水寺・祇園・JR京都駅 /京都府	417
54	2011年1月9日	新潟駅南口側も路上喫煙禁止に 市方針、5月ごろから /新潟県	478
55	2010年12月9日	路上喫煙指導員の職務を妨げた疑い 松戸、男逮捕 /千葉県	330
56	2010年12月2日	サッカー・川崎のふろん太「路上喫煙ダメ」呼びかけ 登戸駅など重点区域に /神奈川県	383
57	2010年11月20日	「うだつの町並み」地区、路上喫煙禁止に 美濃市、条例制定へ /岐阜県	205
58	2010年11月11日	路上喫煙者から過料取るべき？ 防止条例実績ゼロ 川崎市議会委員会で議論 /神奈川県	597
59	2010年11月2日	奈良市の路上喫煙防止条例、施行1年 過料徴収ゼロ・指導1238件 /奈良県	598
60	2010年11月1日	北九州市の路上喫煙・迷惑駐車、迷惑行為防止へ計画案 推進協が答申 /福岡県	572
61	2010年10月29日	芦屋市、路上喫煙禁止を拡大 全駅の周辺に「マナー条例」改正案 /兵庫県	391
62	2010年10月23日	岡山の路上喫煙、千円徴収見送り 高谷市長「マナーに期待」 /岡山県	318
63	2010年10月16日	猶予作戦、大ヒット 半年待つ、ダメなら過料1000円 岡山市路上喫煙 /岡山県	942
64	2010年10月4日	(りぽーとFUKUOKA)小倉の中心部、過料1000円で路上喫煙激減 /福岡県	1481
65	2010年8月29日	路上喫煙に過料 TX駅周辺など禁止に つくば市が条例制定へ /茨城県	597
66	2010年8月26日	彦根駅東口駅前広場、路上喫煙禁止地区に 来月1日から実施 /滋賀県	194

	掲載日	見出し	文字数
67	2010年7月27日	路上喫煙防止を要望 松阪市自治会長など /三重県	170
68	2010年7月2日	路上喫煙禁止エリアを拡大 京都市中心部 /京都府	325
69	2010年6月22日	新鎌ヶ谷駅周辺、路上喫煙禁止へ スカイアクセス開業に伴い /千葉県	395
70	2010年6月10日	路上喫煙禁止、駅前など指定 青梅市、来月1日から /東京都	281
71	2010年6月1日	路上喫煙禁止区域、市が条例案提出へ 甲府駅周辺・オリオン通り /山梨県	255
72	2010年4月23日	路上喫煙禁止区域2倍に 京都市、7月から実施 /京都府	390
73	2010年4月13日	「路上喫煙禁止、守って下さい」厚木で市民ら呼びかけ /神奈川県	187
74	2010年4月7日	路上喫煙禁止区域、倍以上に 今夏をめどに区域を指定へ 京都市の審議会答申 /京都府	268
75	2010年3月20日	厚木の2駅周辺、路上喫煙禁止へ 本厚木・愛甲石田駅 /神奈川県	152
76	2010年3月17日	(声)路上喫煙、国が禁止ルール作れ	428
77	2010年2月16日	路上喫煙を注意した巡視員殴った疑いで逮捕 北九州・小倉北署 /福岡県	202
78	2010年2月10日	黒崎も路上喫煙禁止 迷惑行為に罰則の重点地区に追加 北九州 /福岡県	1247
79	2009年12月23日	路上喫煙5分の1に 防止条例施行で成果 大津市 /滋賀県	365
80	2009年10月28日	路上喫煙防止条例の違反者、1日から過料1000円を徴収 奈良市 /奈良県	514
81	2009年9月11日	犬のふん放置にも過料2千円 路上喫煙に加え、市川市がマナー条例改正案 /千葉県	637
82	2009年7月4日	守山市が路上喫煙防止条例制定へ /滋賀県	135
83	2009年5月16日	奈良で路上喫煙禁止の路面表示の設置始まる /奈良県	212
84	2009年4月2日	路上喫煙で「罰金」開始 高山 /岐阜県	198
85	2009年4月2日	初日の違反は12人 過料8人… 宇都宮のごみポイ捨て・路上喫煙禁止 /栃木県	907
86	2009年4月2日	路上喫煙NO 鎌倉市、条例施行 /神奈川県	356
87	2009年4月2日	路上喫煙は禁止です JR佐賀駅周辺 /佐賀県	210
88	2009年3月25日	路上喫煙・ごみポイ捨て 違反者は過料2000円 宇都宮市中心街で来月から /栃木県	1214
89	2009年2月24日	ごみポイ捨て・路上喫煙「禁止？」新潟市条例、違反者の半数以上が市外の人 /新潟県	364
90	2009年2月10日	条例で禁止後、路上喫煙激減 京都市、8分の1に /京都府	443

	掲載日	見出し	文字数
91	2009年2月3日	岐阜市、路上喫煙32件 過料処分開始から1カ月 /岐阜県	385
92	2009年1月17日	新潟市外の人もご注意 ごみポイ捨て・路上喫煙1000円ナリ /新潟県	704
93	2008年11月26日	路上喫煙禁止域、横浜市が3カ所追加 東神奈川駅周辺など /神奈川県	263
94	2008年9月26日	東大通り沿いなど、路上喫煙を制限 新潟市が区域発表 /新潟県	231
95	2008年9月10日	歩きたばこ、ダメ 市が「路上喫煙禁止区域」指定方針 佐賀駅周辺、来春から /佐賀県	521
96	2008年8月26日	湘南台・辻堂駅前、路上喫煙禁止へ 藤沢市 /神奈川県	227
97	2008年7月3日	路上喫煙、対策「剛柔」で 暴力通報、啓発も 大阪市 /大阪府	558
98	2008年7月2日	(リポートしが)路上喫煙、抑止広がる /滋賀県	1943
99	2008年7月2日	路上喫煙禁止条例、初日違反者は23人 神戸市、過料徴収開始 /兵庫県	222
100	2008年6月30日	路上喫煙禁止PR、下関市がイベント あすから県内初実施 /山口県	334
101	2008年6月27日	路上喫煙・ポイ捨てダメ 来月施行、来春から罰則 宇都宮、禁止条例が成立へ /栃木県	1059
102	2008年6月25日	3週で60件摘発 京都市の路上喫煙過料制度 /京都府	273
103	2008年6月14日	路上喫煙防止など計32議案を提出 新潟市議会開会 /新潟県	182
104	2008年6月7日	(Look East)路上喫煙禁止に 東京・JR立川駅前 /山梨県	453
105	2008年6月6日	大石君にWHOが禁煙デー賞贈る 路上喫煙禁止訴え /静岡県	357
106	2008年5月29日	彦根市、市民の意見募る 低炭素都市宣言案と路上喫煙防止条例案 /滋賀県	312
107	2008年4月22日	神戸市中心部、路上喫煙禁止に 違反者、過料徴収へ /兵庫県	354
108	2008年4月16日	大阪市、神戸に伝授 路上喫煙禁止の「先輩格」実地研修 /大阪府	425
109	2008年2月29日	ポイ捨て・路上喫煙、ノ一 西東京市、田無駅周辺を指定 /東京都	269
110	2008年2月26日	一宮市、路上喫煙禁止に 条例案提出へ、罰金2000円以下 /愛知県	420
111	2008年2月20日	路上喫煙に罰金1000円 京都市の禁止区域 審議会、6月実施へ答申 /京都府	572
112	2008年2月8日	火のついたたばこ持っている…罰金2千円 宇都宮市、路上喫煙防止に素案 /栃木県	536
113	2008年1月29日	路上喫煙に過料、条例案を提出へ 新潟市 /新潟県	325
114	2007年12月22日	路上喫煙防止へ、草津で条例可決 市議会が閉会 /滋賀県	198
115	2007年12月12日	「推進地区設置を」 路上喫煙問題・大阪市対策委員会 /大阪府	281

	掲載日	見出し	文字数
116	2007年12月7日	「路上喫煙禁止」市民の意見募集 条例制定に向け、長浜市 /滋賀県	427
117	2007年11月28日	路上喫煙防止、草津が条例案 可決なら県内初 /滋賀県	372
118	2007年11月24日	路上喫煙、0.6%に半減 過料徴収で816人支払い 大阪市【大阪】	445
119	2007年11月20日	路上喫煙、条例で規制を 遷都事業へ提言 奈良市戦略会議 /奈良県	253
120	2007年11月5日	「路上喫煙、禁止にして」9割超 宇都宮市民アンケート /栃木県	660
121	2007年11月2日	京都も路上喫煙禁止【大阪】	88
122	2007年10月23日	路上喫煙禁止、10区域を指定 京都市、来月から /京都府	326
123	2007年10月2日	路上喫煙「罰金」、初日は63人 大阪市【大阪】	193
124	2007年9月19日	(現場から)注意・指導でマナー向上 路上喫煙に罰則導入1年の川崎市 /神奈川県	1586
125	2007年7月28日	宇都宮市「路上喫煙ノー」 罰則付き、条例検討 /栃木県	277
126	2007年7月20日	(声)路上喫煙禁止、条例化めざせ	461
127	2007年7月2日	市議ら中心街でPR 路上喫煙やごみポイ捨てやめよう 熊本市で禁止 条例施行 /熊本県	373
128	2007年6月6日	そこの君、路上喫煙やめて 宮崎市、「環境の日」に巡回指導開始 /宮崎県	755
129	2007年6月5日	伝家の宝刀で街並み守れ 武家屋敷通り、路上喫煙禁止 仙北市、条例案提案へ /秋田県	930
130	2007年5月30日	観光客も路上喫煙×、京都市が条例案可決 大阪の禁止区域、御堂筋 全域など【大阪】	620
131	2007年5月17日	禁止区域内のポイ捨て・路上喫煙 違反者は2000円 宮崎市、条例に 規定へ /宮崎県	369
132	2007年5月9日	ポイ捨て・路上喫煙、12月から罰則も 宮崎市の区域指定 /宮崎県	454
133	2007年5月2日	けやき通りも路上喫煙禁止 静岡市、11月から /静岡県	241
134	2007年3月30日	路上喫煙の禁止を立川市長に提言 市生活環境安全確保推進協議会 /東京都	259
135	2007年3月20日	「路上喫煙禁止条例」、京都市が骨子案発表 来月6日まで意見募集 /京都府	445
136	2007年2月21日	ポイ捨てを禁止、路上喫煙は制限 宮崎市条例案 /宮崎県	446
137	2007年1月30日	路上喫煙に「ノー」 市民の意見募る 熊本市議会有志、条例案素案を示す /熊本県	437

	掲載日	見出し	文字数
138	2007年1月19日	路上喫煙、北九州も罰則化 落書き・ポイ捨てなども検討、条例案提出へ /福岡県	454
139	2006年12月4日	駅の半径300メートル、路上喫煙ダメ 中目黒・自由が丘 /東京都	209
140	2006年11月1日	路上喫煙防止へ、京都市条例制定 来年度にも /京都府	307
141	2006年10月3日	路上喫煙に罰金千円 北千住駅周辺で足立区が実施 /東京都	293
142	2006年10月2日	路上喫煙2千円 川崎市が罰則開始 /神奈川県	343
143	2006年8月23日	多摩市、駅周辺を分煙化 路上喫煙禁止区域と喫煙スポット、市内の4駅に設置 /東京都	452
144	2006年7月21日	路上喫煙、プロレスラーも「アカン」 関・大阪市長に協力申し出 /大阪府	188
145	2006年7月8日	違反激減、「逃走」悩み 路上喫煙、過料徴収1週間 名古屋【名古屋】	1198
146	2006年7月1日	過料初日、さっそく 重点・栄、指導員10人 路上喫煙【名古屋】	797
147	2006年6月15日	路上喫煙、対策に本腰 清掃しても「いたちごっこ」 JR立川駅周辺 /東京都	859
148	2006年2月28日	路上喫煙・ポイ捨て規制強化 流山市も過料徴収へ /千葉県	256
149	2005年11月22日	路上喫煙禁止、通行人にPR JR川口・西川口駅前 /埼玉県	240
150	2005年11月22日	駅の路上喫煙ストップ 川崎市が罰則付き防止条例案提案へ /神奈川県	194
151	2005年11月5日	県庁に喫煙ルーム設置検討 県、全面禁煙から転換 職員の路上喫煙に苦情次々 /長野県	370
152	2005年10月22日	路上喫煙、1万7807件に過料処分 千代田区、禁止3年 /東京都	386
153	2005年9月21日	路上喫煙の過料徴収、判断へ 吸い殻数調査ふまえ 名古屋市、年内にも /愛知県	561
154	2005年6月2日	路上喫煙の禁止、JR2駅周辺も 稲毛・海浜幕張 /千葉県	217
155	2005年5月18日	路上喫煙率、減少傾向 夜間にポイ？吸い殻は増 名古屋4地区 /愛知県	460
156	2005年4月29日	路上喫煙防止、マナーに期待 川口市条例、来月施行 /埼玉県	484
157	2005年3月15日	路上喫煙やめよう 学校周辺の駅や公園を清掃 墨田・両国中 /東京	266
158	2005年3月9日	路上喫煙バトル(窓・論説委員室から)	728
159	2005年2月23日	路上喫煙防止の条例案提出へ 川口市 /埼玉	295
160	2005年1月19日	路上喫煙禁止を岐阜市が検討 審議会では慎重意見 /岐阜	314
161	2004年11月12日	路上喫煙禁止で屋外火災減少 東京消防庁、千代田区に感謝状 /東京	439
162	2004年10月2日	路上喫煙ノ一、船橋市が施行 船橋駅一帯 /千葉	341

	掲載日	見出し	文字数
163	2004年10月2日	路上喫煙に過料、条例案可決 名古屋市議会【名古屋】	224
164	2004年8月27日	名古屋に路上喫煙禁止地区 9月市議会に条例案提出へ【名古屋】	328
165	2004年7月17日	路上喫煙に条例で罰則を 名古屋の市民団体が要望書 / 愛知	280
166	2004年5月27日	路上喫煙、罰金2000円 来月施行の千葉市、道にマーク / 千葉	259
167	2004年4月4日	路上喫煙取り締まりを強化 東京・千代田区(青鉛筆)	224
168	2004年1月24日	路上喫煙禁止の条例案提出へ 板橋区 / 東京	284
169	2003年11月22日	路上喫煙禁止 共生社会への確かな一歩 石川雅己(私の視点)	1104
170	2003年11月21日	路上喫煙者が増えるばかり(声)【大阪】	473
171	2003年10月17日	落書きと路上喫煙に罰金 千葉市、来年2月に条例案提出へ / 千葉	417
172	2003年8月29日	路上喫煙など禁止条例、市川市制定へ 罰則付きは県内初 / 千葉	482
173	2003年5月23日	路上喫煙の過料滞納額、100万円突破 千代田区 / 東京	640
174	2003年4月22日	路上喫煙や落書き禁止 広島市が条例検討【大阪】	392
175	2003年4月16日	富山市、7月から路上喫煙に過料 時間限定・地区を指定 / 富山	512
176	2002年11月1日	煙に巻かれず2千円徴収 東京・千代田区、路上喫煙きょうから過料	515
177	2002年11月1日	路上喫煙に罰則開始 東京・千代田区	199
178	2002年10月1日	路上喫煙禁止、福岡市でも動き 千代田区で条例スタート【西部】	146
179	2002年9月25日	周辺区長に条例化要望 千代田区の路上喫煙禁止で市民団体 / 東京	264
180	2002年9月13日	路上喫煙の罰、「減額」し2000円 千代田区、10月から	317

平成 31(2019)年 3 月 3 日

路上喫煙禁止等ご担当課 御中

工学院大学大学院工学研究科

建築学専攻博士課程

高橋 朋子

路上喫煙禁止区域内の屋外指定喫煙所に関するアンケート調査（依頼）

平素より地域環境美化行政にご尽力賜り厚くお礼申し上げます。本アンケートは、路上喫煙を規制する条例が施行されており、かつ路上喫煙禁止区域を設定している自治体に対しお送りしています。

屋外公共空間（道路・公園・駅前広場等）での路上喫煙は、多くの人が集まるエリアでは大きな問題となっています。自治体が路上喫煙禁止区域内に設けた指定喫煙所は、吸う人と吸わない人が互いに快適に過ごすための手段の一つとなり得るものですが、様々な理由から撤去や移設を余儀なくされることがあります。一方で新たに指定喫煙所を設置する場合もあります。

本調査では、指定喫煙所が場所や形態を変更される背景の実態を明らかにし、都市空間で喫煙者と非喫煙者が共存するための課題解決の基礎資料とするため、路上喫煙禁止区域の指定喫煙所の状況等についてアンケート調査を実施します。ご協力の程よろしくお願い申し上げます。

記

- アンケートの回答期限

平成 31(2019)年 3 月 25 日（月）17 時

- アンケート調査票の返送先及び問合せ先

工学院大学大学院工学研究科建築学専攻博士課程（遠藤新研究室） 高橋 朋子

住所：東京都新宿区西新宿 1 丁目 2 4-2

*下記メールアドレスにご返送ください（本メールの送信アドレスと同じです）。

XXXXXX@XX.kogakuin.ac.jp

内容の取扱い：ご回答は研究以外に使用しません。

お聞きしたいこと（可能な範囲でのご回答で結構です）

- 路上喫煙を規制する条例について
- 路上喫煙禁止区域について
- 路上喫煙禁止区域内の「屋外」指定喫煙所について
- 指定喫煙所の撤去・移設・改修・新設について

年度末のお忙しいところ、誠に恐れ入りますが、どうぞよろしく願いいたします。

以上

3-3. 貴市貴区の指定喫煙所に対する考え方（今後徐々に数を増やしていくつもり、今後も設置する予定はない、など）とその理由を教えてください。

[]

4. 路上喫煙禁止区域が指定された後、指定喫煙所の撤去・移設・改修・新設の変更があった市区に伺います。

4-1. 変更内容を教えてください。5つ以上ある場合は、直近の5か所で結構です。表中の例に倣って番号等をご記入ください。その他の場合は内容をお書きください。下表の枠線の幅は適宜変えていただいて構いません。

	変更年度	変更点	撤去または移設・改修前		新設または移設・改修後	
			場所	喫煙所の形態	場所	喫煙所の形態
		1. 撤去 2. 移設 3. 改修 4. 新設	1. 鉄道駅周辺 2. 商店街 3. 公園 4. その他 ()	1. 密閉型（ドアあり） 2. パーテーション 3. 植栽 4. 吸い殻入れのみ 5. その他 ()	1. 鉄道駅周辺 2. 商店街 3. 公園 4. その他 ()	1. 密閉型（ドアあり） 2. パーテーション 3. 植栽 4. 吸い殻入れのみ 5. その他 ()
例1	2013	1	1: 駅前広場	4		
例2	2015	2	1: バス停留所	3	1: トイレ横	2
①						
②						
③						
④						
⑤						

*変更点とは：「撤去」喫煙所自体を廃止し灰皿等の設備をすべて撤去すること

「移設」ある場所の喫煙所を別の場所に移動し設置し直すこと

「改修」場所は変更せず喫煙所の外観形態のみ変更すること（パーテーションの設置など）

「新設」指定喫煙所として新たに登録し設置すること

4-2. 4-1の変更があった指定喫煙所について、該当する理由の番号をご記入ください（複数回答可）。①～⑤の番号は上記表の喫煙所に対応するものとします。

理由（複数回答可）		
1. 住民からの要望（投書など）	4. 煙や臭いの流出	8. 土地所有者等からの撤去・移設の依頼（再開発など）
2. 商店会や自治会など団体からの要望	5. 利用者数の増加	9. その他 ()
3. 利用マナーの悪さ (ポイ捨て、喫煙所外での喫煙など)	6. 利用者数の減少	
	7. 受動喫煙防止	

番号	理由（上記番号を記入）	備考（左記理由に補足説明がある場合はお書きください）
①		
②		
③		
④		
⑤		

5. 路上喫煙禁止区域内の指定喫煙所について、日々お感じになっていることご苦労されていることなどおありでしたら、ご自由にお書きください。

本質問事項は調査者が参考にさせていただくためにお聞きするもので、貴市貴区の公式見解でなくても結構です。第三者に閲覧することはございません。

質問は以上です。お忙しいところ、ご協力ありがとうございました。

以上