

論文要旨

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
—路上喫煙行為への自治体の対応をとおして—

DD17003 高橋 朋子

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について、社会的迷惑行為としての位置付けに即した制度的対応のあり方をまちづくりの視点から考察することを目的として、路上喫煙行為に対する自治体対応の実態と課題を分析したものである。

本研究では、個人が発したクレームに対して、自治体等その受理者による対策を通じて社会的に認知されるようになった迷惑行為を「クレーム対象行為」と定義している。クレーム対象行為には、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のような法的規制対象として明示されていない行為も含まれる。クレーム対象行為は、それが合法かつ行為者の信条に基づくものであったとしても、他者への精神的・身体的被害や社会への負の影響を与えうる。だからと言ってその行為を公共空間から直ちに全面的に排除する理由とはならない。そのため、ある行為に向けられたクレームを放置することは、行為者と影響者の間の軋轢を固定化し、社会的分断をもたらすリスクとなりかねない。従って、異なる価値観に基づく公共空間利用を巡って、住民間の軋轢が生じないよう自治体が制度的に予防することは、社会秩序を形成する上で重要であるとの考え方から、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言える。

以下に各章の概要を述べる。

第1章では研究の枠組みとして研究の動機、目的と意義、方法と手順、用語の定義、研究の位置付け、研究の構成を述べた。本研究は屋外公共空間の秩序形成を巡るまちづくり分野の研究として位置付ける。喫煙行為の喫煙者への有害性は明らかであるものの、煙が拡散しやすい屋外での受動喫煙の健康影響は疫学的分野においては十分解明されていない現状がある。だが、本研究の課題は路上喫煙行為の公衆衛生的な是非の検証ではなく、路上喫煙行為のようなクレーム対象行為を包摂する公共空間の在り方について制度的側面から検討することにある。

第2章では、本研究で扱う路上喫煙行為とその制度的対応の位置付けを明らかにするため、クレーム対象行為の性質について論じた。

ある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。クレーム対象行為に対しては制度的側面を重視する「規制的認知」または教育的側面を重視する「共生的認知」に基づいた制度的対

応がとられているが、クレームという行為が本質的に抱える性質についても論述する必要がある。現在、屋外公共空間で発生する社会的迷惑に対して発信されるクレームは、広聴制度あるいは投書や電話での苦情をとおして自治体に認知されている。これらのクレームは住民の意見として自治体が施策を策定する上での参考となるものの、訴えの内容が一部のクレーム発信者の主観に立脚するあまり公共の被害として捉えることが難しい事例も含まれている。またクレームには、社会情勢によって内容や数が増減するという性質もある。この性質を踏まえ、クレーム発生から制度的対応に至るまでのプロセスモデルを提示した。

第3章では、クレーム対象行為としての路上喫煙行為に対する制度的対応を把握するため、全国および東京23区の路上喫煙対策の現状を把握した。

アンケート調査では、路上喫煙対策を規定した条例の施行数は増加し続けている。東京23区の路上喫煙対策からは、禁止区域の範囲や罰則の有無等が区によって異なることが明らかになった。また喫煙禁止区域が増えたことに付随して、規制が及んでいない公園に喫煙者が流入していることが問題視されている。

東京都千代田区と世田谷区、および東京都区部に近接する政令指定都市であり、かつ、禁止区域導入が比較的早く、制度的対応の内容も充実している横浜市の事例を取り上げ、各自治体が公表している資料とインタビューから、路上喫煙対策と対策の導入経緯を明らかにした。千代田区は区長の強いイニシアチブにより区内全域を喫煙禁止区域に定め、全国で初めて違反者に対し罰則を適用する条例を導入した。世田谷区は環境美化を図るため区内全域を喫煙禁止区域に設定した。横浜市は喫煙禁止地区の設定に明確な基準はなく、要望が多かった地区や現地調査をとおして総合的に判断するとのことであった。繁華街を中心に市内5地区を喫煙禁止区域に設定していたが、2018年から2地区追加されている。

全国で条例施行数が増加している背景として、健康増進法や受動喫煙防止条例により健康意識が高まり、路上喫煙対策が本来条例の目的であった環境改善に加え受動喫煙防止の観点を包含し始めていることが推察される。

東京区部では各区の実情に沿って対策に差異が生じているが、対策の不統一性はクレームの助長につながりかねない。

千代田区と世田谷区は、両区とも、喫煙場所が減少することへの代替手段として屋内に喫煙所を設置する制度を設けており、喫煙者と非喫煙者に配慮していると言える。世田谷区が住民の意向を意識した導入戦略を採っている。背景には、路上喫煙の違反者に対する罰則がなく住民のマナーやモラルに依存するためルールを住民に浸透させる必要があったことが考えられる。横浜市は地区の指定方法に明確な基準はないとしながらも、近年再開発で環境が改善され路上喫煙に対しクレームが多かった地区を新たに指定している。

以上をふまえ、大都市都心部では市街地は連続しているが、路上喫煙禁止区域の範囲設定や罰則の有無、屋内喫煙所新設の方針等が構成自治体によって異なるなど、クレームが発生しやすい環境が存在することを指摘した。

第4章では、路上喫煙対策による屋外での喫煙場所の減少という現状を踏まえ、喫煙所をめぐる現状と課題を明らかにした。

路上喫煙禁止区域を設定している全国に自治体に対しアンケート調査を実施し、屋外喫煙所の整備状況を把握した。その結果、喫煙所を移設・改修する理由として、「住民からの要望」と「煙や臭いの流出」が最も多く、自治体が喫煙所を整備する際には住民からのクレームが重視されることが明らかになった。

次に喫煙所の設置をめぐる議論した結果、正反対の結論に至った2つの自治体の事例を挙げた。東京都武蔵野市では駅前屋外喫煙所の存続について住民主体の審議会で検討した結果、来街者の快適性を考慮し撤去することになった。東京都大田区は、東京都受動喫煙防止条例及び改正健康増進法により屋内での喫煙が大幅に制限される影響で、屋外での喫煙が増える事態を想定し、環境美化の観点から指定喫煙所を積極的に整備する方針を採用した。

区内全域を喫煙禁止とした自治体では、屋内に喫煙所を設置する取組みが見られる。屋内喫煙所設置助成制度を設けている東京都千代田区、港区、世田谷区へのインタビューでは、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、助成喫煙所の設置場所は、ポイ捨てをなくしたい場所、吸い殻等によるごみ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。

喫煙所の設置にクレームが寄せられる実態はあるものの、撤去した場合のリスクについても考慮されるべきである。東京都や川崎市など首都圏の自治体で、近年たばこによる火災、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。

以上、自治体が喫煙所を整備する際には住民からのクレームが重視されている実態があり、喫煙所の整備の中でも特に「新設」に関しては、自治体の方針が分かれている実態が明らかになった。屋外が全面的に喫煙禁止である一部の自治体では、屋内の喫煙所を増加させることで喫煙者のニーズに応えよう取り組んではいるが、煙の被害が比較的少ない屋内喫煙所であっても設置の際に住民からの同意が得られにくく、また喫煙所の需要が高い場所に設置されるわけではないという課題が明らかになった。またクレームへの対応として喫煙所を撤去した場合、火災の発生というリスクがあり新たなクレームの誘発につながる可能性が示唆された。

第5章では、路上喫煙行為に対するクレームの実態を明らかにした。横浜市のホームページに掲載されたクレームのテキストデータから、クレームの発生場所の特徴と要求内容を明らかにした。横浜市は従来から路上喫煙対策を講じているにもかかわらず、クレームの多くが駅周辺の道路で発生しており、喫煙禁止区域や過料の徴収などを要求していることが明らかになった。

更に、自治体が対策を講じているにもかかわらず、喫煙禁止区域の拡大や路上喫煙行為に対する厳罰化を要求しており、制度的対応を求める期待値が上がっていることも明らかになった。

クレームが後を絶たない原因として、路上喫煙は随所で可能な行為であること、分野横断型の対応が必要であること、喫煙所の設置について是非が分かれていること、喫煙行為それ自体は合法であること、行為者が多く匿名性が高いことなど路上喫煙行為の特徴にも言及した。

以上、クレーム対象行為に自治体が対策を講じているにもかかわらず、対象行為への厳罰化の要求がクレームとして存在するなど、自治体による現行の制度的対応のみではクレームの根本解消にはつながらない点を指摘した。

第6章の総括では、路上喫煙行為をはじめとしたクレーム対象行為に対する自治体の考え方として、当該行為と共存可能な屋外公共空間を形成することが望ましいことを述べた。クレーム対象行為を自治体の制度的対応で完全に排除することは難しく、対応後も新たなクレームを生起させる可能性があるため、自治体の方針を明らかにした上で対応を決定する必要がある。

路上喫煙行為が共存可能な屋外公共空間の形成に向けた制度的対応のあり方として、クレームを発する者の観点に立った規制的認識に基づく行為の禁止や制限を強いる方法でのクレーム対応だけでなく、路上喫煙行為者の意見も十分参考にした共生的認識に基づき周囲に悪影響が及ばない範囲で行為が可能な場所の確保が必要である。

制度的対応の周知方法として、「たばこルール」など条例を噛み砕いた形で浸透させることは、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。

クレーム対象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。制度的対応により存続可能な行為と、社会的に許容すべきではない行為は区別される必要がある。そのためには、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。