東京23区における路上喫煙禁止条例の現状と課題

—千代田区の環境美化対策と喫煙者・非喫煙者の共存を図る取組み事例から—

CURRENT SITUATIONS AND ISSUES ON “STREET SMOKING” IN CITIES, TOKYO

— Case study on cleanup operation and coexistence with smokers in Chiyoda city —

高橋 朋子 — * 1 遠藤 新 — * 2

キーワード：
路上喫煙, 環境美化条例, 喫煙所, 共存

Keywords:
Street smoking, Code for clean community, Smoking space, Coexistence

Tomoko TAKAHASHI — * 1 Arata ENDO — * 2

Why “street smoking” is so controversial in cities, Tokyo? Residents have been suffered from butts of cigarette and danger of burn. Considering these situations, all cities in Tokyo have introduced code which restricts street smoking. However, the detailed contents of the code vary according to the condition of each city. Chiyoda City is the first city which fine smoking on the street, not only while walking but also while standing or sitting. On the other hand, the city has been subsidizing private sectors to set smoking spaces inside building and so on. This case study, we overlooked the codes for clean community then discussed the issues on current situation regarding street smoking and possibilities for coexistence among the various senses of value in public space in cities.

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

公共の場での喫煙は、日本で健康への影響が指摘された始めた昭和30年代後半頃から議論されているが、昭和50年代ごろから活発化し公共交通機関や医療施設の禁煙化が進んだ¹⁾。対象となる公共空間が「屋内」か「屋外」かにより論点は異なる。「屋内」の場合、主に受動喫煙、すなわち個人の健康に及ぼす影響が問題となり、「屋外」では吸い殻等の散乱による環境悪化や歩行喫煙による火傷が争点となっている。そのため人口が密集する地域において「どこで吸うか」は喫煙者・非喫煙者の両者にとって身近で関心の高い話題と言える。

東京23区（以下23区）では主に環境美化の観点から、すべての区で屋外の喫煙できる場所を、努力義務を含め規定している。各区が実情に応じた対策をとっているにも関わらず、区役所に寄せられる路上喫煙等に対する苦情・要望は後を絶たない。

昼夜間の人口差が大きく、生活環境が悪化しやすい千代田区では、路上喫煙等に厳しい対策を取りながら、喫煙者と非喫煙者の共存を図る試みも続けてきた。

そこで本研究では、まず住民の関心の高さと23区の路上喫煙等対策の傾向を明らかにした上で、喫煙者と非喫煙者を価値観や行動様式の異なる集団と捉え、両者が都市空間でスムーズに共存するための制度づくりを念頭に、千代田区の事例分析から同区における路上喫煙等対策の枠組みを明らかにすることを目的とする。

1-2. 研究の位置付けと研究方法

屋外の喫煙空間規制を扱った研究は、信澤ら^{2)~4)}が23区の路上喫煙防止条例の課題として、過料徴収を伴う施策と分煙を図る事業

は大きな効果を上げているものの、運用コストが大きいことを明らかにしている。そして持続的な環境美化のために住民による啓発活動が重要であると述べている。また路上喫煙禁止区域の設定後、吸い殻等の散乱が激減したとも述べている。

保田⁵⁾は喫煙所の減少に伴い、喫煙所内が密集状態になることで喫煙者・非喫煙者両者の快適性が損なわれることを指摘している。

屋外の公共空間で発生している住民の要望や苦情等について、喫煙所を迷惑施設として扱った町永ら⁶⁾の研究が、喫煙所の適正配置を明らかにしている。

これらの研究は、喫煙空間の制限による環境美化の効果や喫煙所のあり方について言及しているものの、喫煙者と非喫煙者の共存という観点からは十分に研究されているとは言えない。また広聴制度から屋外の都市空間で起こっている問題を抽出した研究も少ない。

本研究では23区の路上喫煙等対策の概況を、各区役所のホームページ⁷⁾に掲載されている対策と担当部署への聞き取り調査^{注1)}から明らかにした。また住民の関心については、各区役所が設置している広聴制度^{注2)}から得られた統計・報告書等により明らかにした。

千代田区の生活環境美化と喫煙者・非喫煙者共存に関する事例は、文献⁷⁾と千代田区役所ホームページの情報⁷⁾をもとに半構造化質問票を作成し、担当者に対し聞き取り調査を実施した。

2. 路上喫煙対策に関する基本的情報

2-1. 用語の定義

本研究では各区の定義に倣い、「路上喫煙」と「歩行喫煙」（いわゆる歩きタバコ）に分け、その特徴を注3に記す。以下、特に歩行喫煙と路上喫煙を分けて考える場合はそれぞれの表記とし、2つを合わせて考える場合は「路上喫煙等」とする。

^{*1} 工学院大学大学院博士課程 修士（保健学）
〒163-8677 東京都新宿区西新宿1-24-2

^{*2} 工学院大学建築学部まちづくり学科 教授・博士（工学）

^{*1} Graduate School of Kogakuin Univ., Master of Health

^{*2} Prof., Dept. of Urban Design and Planning, School of Architecture, Kogakuin Univ., Dr. Eng.

2-2. 屋外での喫煙規制の経緯

厚生労働省は平成8年「公共の場所における分煙のあり方検討会報告書」の中で「人の集まる場所や時間帯等を勘案して、受動喫煙に対する配慮を行う必要がある。また、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。」と述べている。しかし平成4年に、最初のポイ捨て禁止条例を制定した福岡県北野町のように、一部の自治体では以前から環境美化を目的として規制を行っていた¹⁾。多くの自治体が環境美化条例の中で、歩行喫煙と吸い殻のポイ捨てを禁止事項として定める中、平成15年の健康増進法成立、平成16年WHOのタバコ規制枠組み条約（FTCT）署名などに伴い受動喫煙に対する関心も高まった。「屋内」をめぐる動きでは、2020年開催の東京オリンピック・パラリンピックを視野に入れ、平成30年東京都は飲食店等における受動喫煙対策を強化する予定であり、「屋外」でも更なる環境美化を目的に路上喫煙等を制限する傾向がみられる。平成30年からは世田谷区が区内全域を路上喫煙禁止にする予定である。今後喫煙とその場所をめぐる議論は活発化すると考えられる。

2-3. 路上喫煙等に対する住民からの要望、関心の高さ

表2で路上喫煙等に関して寄せられる苦情・要望が数多く寄せられている例を示した。インターネット広聴を通して寄せられる要望・苦情は、匿名である場合や同一人物が複数回投稿する場合もあり、住民の総意を正確に反映しているとは言い難い。しかし路上喫煙に関する要望・苦情はどの区でも普遍的に見られ、行政的な対応を求

められる項目であることから、各区はこれらの意見も参考にしながら、区役所ホームページや区広報等を通じて、環境美化の観点から路上喫煙等対策の見解を表している。

表1 路上喫煙等に対する住民の関心（筆者作成）

区	年度	住民の要望・苦情	出典
足立	28	多く寄せられた要望70項目のうち「分煙等」は第10位	i
荒川	28	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）	ii
江戸川	24	「喫煙が迷惑だと感じる場所」は「道路・歩道上」が第1位（7割）	iii
品川	26	今後力を入れてほしい重点施策のうち、歩行喫煙禁止を含む「生活安全」は第4位（28項目中）	iv
世田谷	29	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%）	v
台東	25	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	vi
港区	29	たばこ対策に対する要望は3か月間で74件（518件中）と146項目で最多	vii

*出典は文末の【表2出典】参照

3. 各区の路上・公園における喫煙対策

3-1. 路上喫煙対策

歩行喫煙は努力義務を含め全区で規制しているため、路上喫煙を中心とした対策を表3に示す。区内全域禁止5区（世田谷区は平成30年施行予定）、一部禁止14区、禁止区域の指定なしは4区で区の実情に応じて指定されている。条例の成立プロセスは①元々存在していた環境美化条例を改正したタイプ、②制定当初から路上喫煙等を強く意識したもの、③元の環境美化条例から路上喫煙等に関する

表2 平成29年12月現在の各区の路上喫煙対策（筆者作成）

範囲	自治体名	条例				路上喫煙禁止区域				環境美化重点地区等		違反した場合の対応		啓発活動	担当部署
		条例名	条例施行日	路上喫煙等に特化したルールや条例等の有無	地区数	区域の中心施設	道路のみ	道路等で囲まれた区域	その他	重点区域の有無	区域数	指定喫煙所	巡回員等による過料の徴収（罰則）		
区内全域（5区）	千代田	安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例	H14.10.1	なし	全域	—	—	全域	—	○	10	22	2000円	すべての区で、路上喫煙等禁止の呼びかけや物掃きを行うてキャンペーン活動を実施、巡回している。ポスター・ステッカー・路上へ	地域振興部 安全生活課
	新宿	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	H9.4.1	なし		—	—	全域	—	○	3	7	なし		環境清掃部 ごみ減量リサイクル課
	豊島	豊島区路上喫煙及びポイ捨て防止に関する条例	H23.5.30	なし		—	—	全域	—	○	1	5	なし		環境清掃部 環境保全課
	港	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	H10.4.1	みなとタバコルール		—	—	全域	—	○	5	57	なし		環境リサイクル支援部 環境課
	世田谷	世田谷区ポイ捨て防止等に関する条例	H16.4.1	（平成30年度～）世田谷区たばこルール	12	駅、住宅街	○	住宅街	—	○	5	5	なし		環境政策部 環境計画課
一部（15区）	足立	足立区歩行喫煙防止及びまちをきれいにする条例	H10.4.1	なし	6	駅	○	—	—	○	6	11	1000円		地域のちから推進部 地域調整課
	荒川	荒川区まちの環境美化条例	H9.4.1	あらかわタバコマナー	6	駅	○	—	—	○	5	2	なし		環境清掃部 環境課
	板橋	エコポリス板橋クリーン条例	H11.2.1	なし	9	駅、区役所	○	—	—	—	—	4	1万円以下の過料（適用保留）		資源環境部 環境課
	大田	清潔で美しい大田区をつくる条例	H16.3.16	なし	2	駅	—	駅前広場	—	—	—	4	1000円（適用なし）		環境清掃部 環境対策課
	北	東京都北区路上喫煙の防止に関する条例	H20.12.1	同左	3	駅	○	—	—	○（指定なし）	なし	8	2000円（適用なし）		生活環境部 環境課
	江東	みんなでまちをきれいにする条例	H21.7.1	歩行喫煙等の防止に関する条例	12	駅、公園	○	—	—	○（指定なし）	なし	4	なし		環境清掃部 環境保全課
	品川	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	H15.10.1	同左	5	駅	—	○	—	○	5	10	1000円		地域振興部 地域活動課
	渋谷	きれいな渋谷をみんなで作る条例	H10.4.1	なし	3	駅	○	—	—	○	9	13	なし		都市整備部 環境保全課
	杉並	杉並区生活安全及び環境美化に関する条例	H15.10.1	なし	6	駅	○	—	—	—	—	6	2000円		環境部 環境課
	墨田	墨田区路上喫煙等禁止条例	H18.4.1	同左	5	駅	—	○	—	—	—	9	2万円以下の過料（適用なし）		地域経済支援部 地域活動推進課
	中央	中央区歩きタバコ及びポイ捨てをなくす条例	H16.6.1	同左	特定せず	駅出口や混雑する場所等	—	○	—	—	—	0	なし		環境土木部 環境推進課
	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	H17.4.1	なし	1	駅	—	○	—	—	なし	3	なし		都市基盤部 道路分野
	文京	文京区安心安全のまちづくり条例	H21.4.1	同左	2	駅	—	○	駅の出口	—	—	4	なし		資源環境部 環境政策課
	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	H15.7.1	なし	4	駅	○	○	—	○（指定なし）	—	7	なし		環境清掃部 環境保全課
	葛飾	葛飾区きれいで清潔なまちをつくる条例	H17.8.1	なし	なし	—	—	—	—	○（指定なし）	なし	0	なし		地域振興部 地域振興課
	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	H24.1.1	同左		—	—	—	—	—	—	0	なし		環境部 環境推進課
	台東	東京都台東区ポイ捨て行為の禁止に関する条例	H10.4.1	なし		—	—	—	—	—	—	22	なし		環境清掃部 環境課
	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	H9.7.1	練馬区歩行喫煙等の防止に関する条例		—	—	—	—	○	40	8	なし		環境部 環境課

部分だけを抜き出し新たな路上喫煙等特化ルールとして制定したタイプの3つに分けられる。路上喫煙禁止区域を一部指定している14区では、①駅周辺の主要道路のみ線的に指定、②主要道路で囲まれた区域一帯を面的に指定、③①②の両方を指定するタイプがある。指定を決定する要因としては、人通りが多い駅周辺であること、公園や区役所など公共の施設があること、などが挙げられる。

環境美化重点地区は、特に環境美化の推進を図る必要がある地域で、環境美化推進団体等が活動しているものなど各区が独自の基準で設置している。多くの場合、住民による清掃・啓発活動が活発に行われている繁華街や商店街などが指定される。

区が管理または指定する喫煙所は、積極的に整備を進めている区から「一部の喫煙者のみに使用が限られる喫煙所を公費で設置・管理する予定はない」とする区まで見解が分かれる^{注4)}。

路上喫煙等禁止区域内で違反した場合の過料徴収は大きな抑制効果があるため8区で設定している。一方で喫煙者の心理的な負担も実施側の経費負担も大きい対策であるため、実際に徴収しているのは4区である。徴収していない区は、過料の持つ抑止力に期待しているなど経過観察している段階である。

住民による啓発活動は、環境美化を推進する効果的な手段として位置づけられており、すべての区で実施している。

3-2. 公園における喫煙対策

路上での喫煙が制限されると共に、公園等の空地で吸うケースが増加している。公園は公共の場であり、歩行喫煙と灰皿のない場所での喫煙は禁止されている。公園での喫煙に対し明確な基準を設け、積極的な喫煙対策をとっている区もある(表4)。児童公園や煙が蔓延しやすい小規模公園は禁煙化する傾向がある。

表3 公園での喫煙対策例(筆者作成)

区	対象となる公園
新宿	面積が2000㎡以下は禁煙
足立	公園・児童公園は全面禁煙
荒川	小公園・児童公園は禁煙化
品川	1,500㎡以上で児童の利用が多くない公園は分煙
渋谷	児童遊園、300㎡未満の小規模公園等は全面禁煙
墨田	推進地区内の公園は禁煙、ただし区の喫煙所は除外
世田谷	遊具・運動施設等の周辺は禁止(将来的には全面禁煙の予定)
台東	児童遊園は全て禁煙
文京	重点地域内の公園は喫煙禁止
目黒	児童遊園は全面禁止、それ以外の公園は検討中

4. 千代田区の路上喫煙等対策

4-1. 条例制定までの経緯

千代田区(以下、区)は夜間人口が約5.5万人、通勤通学者や買い物客など来街者が多くを占める昼間の人口が90万人から100万人と昼夜の人口差が激しい。不特定多数の往来があり、その中にはマナーが守れない人も存在し、地域住民は以前から区役所に対し「ポイ捨て」や「歩きたばこ」、「置き看板」、「放置自転車」などによる環境悪化の改善を求めていた⁸⁾。

住民の要望を受け、区では平成11年4月から、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、環境美化に取り組んできた。特に路上喫煙等については、街角への灰皿設置、駅前での携帯灰皿の配布、清掃活動や各種PR活動を住民と区役所が一体となって活動した。しかし罰則を伴わない努力義務では目立った効果はほとんどなく、環境悪化は一向に

改善しなかった。そのため区では「マナー」や「モラル」など道徳心に期待する方法は限界という結論に達した。議論を重ねた挙句、過料徴収という「ルール」を盛り込んだ「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例」を新たに制定した。

4-2. 路上喫煙対策の概要

図1は千代田区の路上禁煙区域である。区の東部に環境美化推進モデル地区がやや偏在しているのは、来街者の多い繁華街やオフィス街が集まっており多くの推進団体が活動しているためである。7年間をかけて段階的に禁煙区域を拡大した背景には、喫煙者の抵抗感を緩和したい狙いがあったと考える(表5)。なお区は路上禁煙地区と環境美化・浄化推進モデル地区^{注5)}に罰則適用上の区別はない。

図1 平成29年12月現在の千代田区の路上禁煙区域(筆者作成)

表4 区全域に占める路上禁煙地区の占める割合(筆者作成)

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

4-3. 対策の実際

1) 環境美化に関する取組み

(1) 路上喫煙に対する過料徴収

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2000円の過料^{注6)}を徴収するものであり、全国初の取り組みであった。

図2に示す過料件数の推移は①条例施行から平成18年にかけて増加した第1期、②18年度以降減少した第2期、③再び増加傾向に転じた第3期、④横ばいに推移している第4期に分けられる。件数が増減している背景として、第1期は路上禁煙地区が増加したことに伴う増加、第2期は周知が進むにつれ減少、第3期は来街者や外国人観光客の増加が考えられる。現在過料徴収件数が最も多いのは、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。また両地区は条例が開始されて以来、過料件数が増えているかほとんど変化が見られない。

(2) 普及啓発活動

マナーだけに頼るのは困難との判断のもとに環境美化が進められているが、マナー向上のための取組みは現在も継続している(表6)。

図2 地区別年間過料件数の推移（筆者作成）

表5 継続的に実施している普及啓発活動（筆者作成）注7）

活動項目	具体例（条例開始時から平成28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（合同パトロール時）/宣伝車によるPR（毎週月曜日から金曜日）/区管理職員による街頭キャンペーン（年3回）/新規採用職員による条例周知キャンペーン（毎年4月）
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、綿棒などの啓発品10,000個
来街者への周知（標示設置、アナウンス等）	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相手方から「生活環境条例遵守確認書」の提出を求めている。
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注8）	生活環境条例の禁止事例に対して、条例の順守等と呼びかける

（3）清掃活動

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、区民、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。近年の参加団体数は毎回350団体以上、参加人数も毎回8000～9000人と一大イベントになっている。

（4）組織強化

区では平成15年条例担当職員27人からなる生活環境課を発足させ、平成14年時6名の担当チームから大幅に人員を増加した。平成19年度からは45名体制の生活安全課と名称を変え主に非常勤職員16名、再任用・再雇用職員5名が生活環境パトロールを実施した。なお平成25年度は51名（非常勤18名、再任用職員7名含む）で稼働している。現在生活安全課は、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班に細分化した課内編成で環境美化に取り組んでいる。

（5）環境美化活動の成果

区は特に吸い殻の散乱が多い秋葉原中央通り歩道上の定点4地点において、毎週火曜日の午前9時30分吸い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平成28年度は週平均6.4本程度である（図3）。

2）喫煙者とは喫煙者の共存のための取組み

区は路上喫煙の禁止と、清掃活動や啓発活動をととして生活環境の改善に努めてきたが、喫煙スペースを求める声も数多く寄せられた。そのため喫煙者とは喫煙者の共存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っている（表7）。平成26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いる。現在コンビニエンス・ストア内やたばこ販売店、空きテナントなど22か所に設置されている（表8）。

図3 秋葉原周辺の吸い殻の本数（筆者作成）

表6 助成対象となる喫煙所の条件と助成内容（筆者作成）

項目		必要要件			
設置場所		1. 千代田区内の公道に面する建物に設置し、直接出入りできる 2. 喫煙所の全部または一部を建物の1階に設置する *ただし喫煙所であることや場所を明確に表示すれば1.2に該当しなくても助成対象となる			
面積		喫煙スペースがおおむね6.6㎡以上			
付帯設備		1. 給排気設備を設ける 2. 出入り口には扉を設ける			
運用時間・期間		1. おおむね1日8時間以上かつ週5日以上運営する 2. 助成開始後5年間は運営を継続する			
その他		1. 法令に抵触せず、公序良俗に反しない形態と運営 2. 近隣の居住者、店舗、事業者、町会等から設置についての了解が得られる 3. 利用料は無料とし、誰もが利用できる喫煙所である			
助成内容	区分	限度額	助成期間	助成対象	
	設置費用	初期費用	500万円	1回限り	給排気設備 空気清浄器、灰皿、椅子等の設備
		更新費用	300万円	1助成期間に1回限り	同上 再整備（交換修理等）
	維持管理	年額	240万円	運営開始から5年間	賃料または賃料相当額、電気代、空気清浄器の保守、火災保険料、清掃・ゴミ処理委託経費等

表7 平成29年12月現在屋内喫煙所設置助成金の対象

となっている喫煙所の形態と設置場所（筆者作成）

形態	タバコ販売店	CS店舗内	専用喫煙所	公園内	その他
数	5	4	10	1	2
場所	地下	1階部分	2階部分	高架下	広場・公園
数	1	14	4	1	2

*CS:コンビニエンス・ストア

3）現在の課題

（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ケースが後を絶たないことが考えられ

（2）公園での喫煙

路上での喫煙が禁止された結果、表4で示した他区と同様に、喫煙できる場所を求めて、喫煙者が公園に移動する傾向が見られる。千代田区では、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する計画を進めている（表9）。区の当初の想定では、

公園の喫煙者の受け皿として屋内喫煙所が十分確保された後、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の動向と住民からの苦情の多さを考慮し、やむを得ず屋内喫煙所の整備が十分ではない状態で進めた経緯がある。

表 8 公園の禁煙化に関する基本的な考え方（筆者作成）

取組みの内容	①公園などを条例上の路上禁煙地区として指定、②灰皿・屋外喫煙所の撤去（密閉型喫煙所は当面存続）、③近隣喫煙所への案内員を配置、④指定後一定期間は過料徴収を猶予
禁煙化公園数	区立都市公園 10 か所（22 か所中）区立児童遊園 6 か所（24 か所中）を禁煙化。その他の公園は個々の喫煙状況により禁煙化を進める公園に準じて取り組む
喫煙場所の確保	屋内喫煙所設置助成制度を促進するとともに民間活力を利用した対応策を検討する
日程	意見公募：平成 29 年 12 月 5 日～12 月 25 日/事前周知：平成 30 年 3 月/告示：平成 30 年 4 月/罰則適用：平成 30 年 5 月

(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、というものがある。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、苦情が増え結果的に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」^{注9)}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。現状を踏まえた今後の方針と展望を担当者より聞き取った。その結果、①再びマナーへ回帰することを想定しつつ、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、②屋内喫煙所の設置助成制度という喫煙者・非喫煙者共存のための仕組みは存在するが、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(表 10)。

表 9 生活安全課路上喫煙班担当者への聞き取り調査結果

実施日	平成 30 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	区の考え方
①将来再びマナーへ（＝罰則の廃止）	①年間過料徴収件数 7000 件の現状でマナーに戻る可能性の有無と、「マナー」に戻ることは困難。また区民からは路上喫煙に対して禁煙化を求める声の方が大きい。ちよだみらいプロジェクトの平成 36 年の数値目標 3000 件は、明確な根拠に基づく数値ではない。過料徴収件数をマナーが醸成されたとする判断基準とすることは、取締り数を意図的に減らせば済むことであるため、適当ではない可能性がある。
②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。また本パトロールや啓発活動にも関わらず減少しない理由は何か。	②理由の一つに、他区では実際に徴収していない場合があるため「制度は知っていたが、まさか本パトロールや啓発活動にも関わらず減少しない理由は何か。」
③ちよだみらいプロジェクトでは、喫煙者・非喫煙者の共存をめざすため、喫煙所を増加する目標を掲げている。現在の設置や進捗の状況、課題は何か。	③④今後も喫煙所を増やしていく。平成 36 年度の数値目標は 100 か所であり、これは約 300 メートルに 1 か所ある計算となる。ただし民有地や社内喫煙所などの潜在的な喫煙所は相当数あることが考えられるため、喫煙者にはそのような場所も積極的に活用していただきたい。
④都の受動喫煙防止条例（飲食店での受動喫煙防止対策）が決定すると喫煙者には喫煙所を増やすための工夫として、設置条件の緩和という策が考えられる（ただし現在はその動向は不明である）。対策はあるか。	喫煙所を増やすための工夫として、設置条件の緩和という策が考えられる（ただし現在はその動向は不明である）。対策はあるか。
⑤喫煙者と非喫煙者の共存というテーマについて。非喫煙者の要望は広聴制度などで上がってきているが、喫煙者あるいは関係者（たばこ小売業者、そ	④広聴からは喫煙者の意見も上がってきており参考になっている。ただし 29 年度広聴に寄せられた路上喫煙に関する意見要望 320 件のうち、10 件が喫煙者、310 件が非喫煙者からで圧倒的多数

の他利害関係者など）の意見を聞く場	が非喫煙者からの意見である。現在の喫煙者からの意見で多い内容は、喫煙所がない、取締り員の態度が高圧的だった、などである。
-------------------	--

5. まとめと考察

5-1. 23 区の路上喫煙等対策に関するまとめ

3 章までの分析をとおして、以下の 2 点が明らかになった。

1 点目は路上喫煙に関する要望・苦情は多く寄せられており、各区とも条例が存在するが、喫煙所の設置や路上喫煙禁止区域の設定方法は区の実情を反映していること、2 点目は路上での禁煙化に伴い、公園での喫煙対策が課題となっていることである。各区の条例の内容や取組み手法に若干の違いはあるものの、マナーの向上という共通課題を掲げることで環境美化を推進している状況が明らかになった。また公園での喫煙に関して、これまでは不明瞭だった喫煙ルールが明確化し禁煙公園数も増加する傾向が見られた。

今後 23 区は東京都受動喫煙禁止条例（仮称）の制定、東京オリンピック・パラリンピックの開催、加熱式タバコへの屋外対応など、屋外における喫煙対策をめぐる議論は活発化することが予想される。屋外で喫煙できる場所が縮小されている現状を踏まえ、喫煙者と非喫煙者の共存を図る工夫も精緻化することが推察される。

5-2. 千代田区の事例からの考察

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、両者の利害調整に一定の成果を上げていると言える。一方で、過料の未納、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も明らかになっている。

以上の分析結果をとおして見えてきた路上喫煙等対策の枠組みが図 4 である。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ものの、喫煙者と非喫煙者の共存を目指す特徴的な事例であると考えられる。今後は過料徴収を設定・実行することなくマナーの向上を図っている多くの自治体の取組みも併せて検討していきたい。

図 4 千代田区の路上喫煙等対策の枠組み（筆者作成）

6. 謝辞

本稿の執筆にあたり、資料確認およびインタビューにご協力くださった 23 区生活環境等部門のご担当者様に心より感謝申し上げます。

【補注】

注 1) 23 区の担当者は表 4 の担当部署に所属する路上喫煙等の担当者である。

質問項目を送付し、後日電話または訪問により、ホームページ等に掲載されている項目は内容を確認し、掲載されていない情報は公表可能な情報を聴取した。なお本文の「筆者作成」の記載のある図表は、各区ホームページから得られた情報をもとに筆者が作成した。

注 2) 広聴制度とは、各自治体が住民の意見・苦情・要望を直接収集し、計画策定や行政運営に示唆・方針を与える制度である。世論調査、首長への陳情など様々な手法があるが、本研究で参照したインターネット広聴制度は大半の自治体が開設しており、近年住民意見を聴取する有効な手段となっている。表 2 に挙げた区以外でも路上喫煙等に関する要望・苦情は多いことが推察される。

注 3) 喫煙の定義や禁止事項は区によって若干の違いはあるが、本表では各区に共通する事項を示す。「路上喫煙禁止」は歩きタバコに加え、立ち止まっている喫煙、座っている喫煙も、該当する区域内において、原則として一切禁止される（私有地は除く）。一方「歩行喫煙禁止」は、歩行や自転車に乗りながらなど移動を伴う喫煙を禁ずるもので、煙等が迷惑にならない場所において吸い殻の始末をきちんとするなどの配慮をしながら、停止した状態喫煙すること（例：人通りの多くない道路の片隅で喫煙することなど）は容認されている。一般に前者の方がより厳しい措置と言える。

注 4) 私有地での喫煙は禁止されていないため、指定喫煙場所が少ない区が吸える場所が少ないとは限らない。ビルの合間等に設けられた私有地の喫煙所について実態を詳細に把握するのは困難であるが、これらの喫煙所は十分な煙対策がなされていないことも多く、歩行者や住民から苦情が寄せられている。

注 5) 環境美化推進モデル地区とは、区民や町会、商店会、企業、教育関係者を中心となった環境美化・推進団体が存在する地区であり、区や警察署、道路管理者等の関係機関と合同で月 1～2 回程度パトロールや随時清掃活動を実施している。

注 6) 「過料」とは行政処分的一种で比較的軽い違反行為に対する制裁で、刑事処分となる「罰金」とは異なる位置づけである。前者は①区長が賦課決定できる、②支払わない場合税金と同様に滞納処分扱い、③逮捕できず前科にならない、後者は①警察が検挙、②支払わない場合身柄を拘束できる、③逮捕でき前科になる、といった違いがある。千代田区が過料額を 2000 円にした根拠に明確な基準はなく「ポイ捨てにある程度の心理的抑制を効かせるには、昼食 2 回分（千代田区の相場）程度が妥当」との判断であった。

注 7) 各数は概数であり、継続的に実施しているもののみ掲載した。条例導入時のプレイベントや新入生・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多数の実績がある。

注 8) 千代田区生活環境条例啓発員制度とは、従来の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平成 29 年 3 月に統合した制度である。事前事後の報告が不要となり、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。

注 9) ちよだみらいプロジェクトは「千代田区第 3 次基本計画 2015」の通称で、平成 27～36 年度における区の方角性を示したものである。喫煙者とは喫煙者の共存をめざすため、喫煙所を区内にバランス良く設置し、ルールからマナーへの転換を図る施策を掲げている。指標として、喫煙所を平成 31 年度には 75 か所、36 年度には 100 か所にする設定している。

【参考資料】*ホームページアドレス冒頭の <https://www.city.> は省略

- 1) 最新たばこ情報：厚生労働省ホームページ、平成 30 年 1 月 24 日参照
- 2) 信澤 由之ほか：路上喫煙・ポイ捨て防止策の特徴と課題、現代社会学研

究、第 7 号、pp. 89-98、2009

- 3) 永井 利明ほか：ごみの「ポイ捨て」への行政対応と市民意識に関する研究、環境情報科学論文集 19、pp. 223-228、2005
- 4) 山谷 修作ほか：東京 23 区の路上喫煙対策手法とその効果（前編）、月刊廃棄物、pp. 32-35、2007. 8（後編）、pp. 36-38、2007. 9
- 5) 保田 美里ほか、都市の中の喫煙空間―「共存」できる空間を目指して―、都市計画報告集、No. 9、pp. 40-43、2010
- 6) 町永 凌ほか、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―、都市計画報告集、No. 16、pp. 61-67、2017
- 7) 各ホームページ生活環境担当課を参照。最終閲覧日平成 30 年 1 月 31 日。

千代田区：chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/sekatsu/jore/bika/

足立区：adachi.tokyo.jp/kurashi/kankyo/sekatsu/index.html

荒川区：arakawa.tokyo.jp/kankyo/kunaikankyo/kitsuenmana/index.html

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

江戸川区：edogawa.tokyo.jp/kankyo/kankyo/tobacco/tabako.html

大田区：ota.tokyo.jp/seikatsu/sumaimachinami/kankyou/bika/tabako.html

葛飾区：katsushika.lg.jp/faq/1007667/1009125/1009149.html

北区：kita.tokyo.jp/kankyo/jutaku/kankyo/kituenn/rozyoukituenn.html

江東区：koto.lg.jp/380301/machizukuri/sekatsu/undo/45122.html

品川区：shinagawa.tokyo.jp/hp/menu000011500/hpg000011438.htm

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

新宿区：shinjuku.lg.jp/seikatsu/file11_01_00007.html

杉並区：suginami.tokyo.jp/guide/gomi/bika/1004929.html

墨田区：sumida.lg.jp/kurashi/volunteer/rojoyou_kinnen/index.html

世田谷区：setagaya.lg.jp/kurashi/102/126/415/d00051570.html

台東区：taito.lg.jp/index/benri/qa/kankyo/qamachinobika.html

中央区：chuo.lg.jp/kankyo/seisaku/matinokankyo/poisutekinnsijyourei.html

豊島区：toshima.lg.jp/machizukuri/sumai/bika/taisaku/index.html

中野区：tokyo-nakano.lg.jp/dept/156500/d017911.html

練馬区：nerima.tokyo.jp/kurashi/sumai/kitsuentaisaku/jyoureisekou.html

文京区：bunkyo.lg.jp/bosai/kankyo/rojokuitsuen.html

港区：minato.tokyo.jp/kankyoushidou/kankyo-machi/kankyo/tobacco/rule/tobacco

目黒区：meguro.tokyo.jp/kurashi/shizen/mondai/tabako.html

- 8) 千代田区生活環境課、路上喫煙に NO!、ぎょうせい、2003

【表 2 出典】各区役所ホームページ内広聴担当課を参照。最終閲覧日平成 30 年 1 月 31 日。（アドレス冒頭の <https://www.> は省略）

i) 足立区広聴 2016「区民の声」報告書、

city.adachi.tokyo.jp/koe/ku/mado/documents/kouchou2016.pdf

ii) 荒川区広聴のまとめ、

city.arakawa.tokyo.jp/kusei/chosa/kouchomatome/koutyou28.html

iii) 江戸川区民世論調査、

city.edogawa.tokyo.jp/kuseijoho/houkokusho/yoronchosa.html

iv) 第 21 回品川区世論調査報告、

city.shinagawa.tokyo.jp/hp/page000023500/hpg000023459.htm

v) (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、

city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/126/415/d00154947.html

vi) 台東区民の意識調査、

city.taito.lg.jp/index/kuminnokoe/kuminishikichosa/index.html

vii) 港区ご意見・ご提案の分類別件数 2017 年 4 月～6 月

city.minato.tokyo.jp/kouchou/kuse/kocho/iken/bunrui.html

【2018 年 2 月 6 日原稿受理 2018 年 4 月 4 日採用決定】