

「路上喫煙禁止地区」にかかる考え方について
（「路上喫煙禁止地区」の指定について）

審議結果報告書（中間答申）

平成 19 年 6 月 28 日

大阪市路上喫煙対策委員会

はじめに

「大阪市路上喫煙対策委員会」では、平成 19 年 4 月 25 日、大阪市長から「『路上喫煙禁止地区』にかかる考え方について」の諮問を受けた。諮問内容には、①「『路上喫煙禁止地区』の指定について」②「喫煙設備の設置について」③「『(仮称)重点啓発推進地区』の指定について」④「その他の路上喫煙の防止に関することについて」の項目があり、当委員会は、まず、①「『路上喫煙禁止地区』の指定について」の審議を進めてきた。

諮問の根拠法令は、平成 19 年 3 月 15 日制定、同 4 月 1 日施行の「大阪市路上喫煙の防止に関する条例」である。同条例の目的は、市民等の安心、安全及び快適な生活環境を確保することであり、健康、防火、防災及びまちの美化を推進するという趣旨から制定された。

同条例には、第 5 条第 1 項で「市長は、路上喫煙による被害が特に発生するおそれがあると認められる区域を『路上喫煙禁止地区』として指定することができる」と定め、同条第 3 項で「路上喫煙禁止地区」を指定しようとするときはあらかじめ「『大阪市路上喫煙対策委員会』の意見を聴くものとする」との規定が設けられており、当委員会はこの規定に基づき審議してきた。

路上喫煙の問題は、基本的にはマナーやモラルの問題であるということについては、委員会の一致した認識であるが、そのマナーやモラルの向上に向けての取り組みについてはさまざまな考え方がある。

当委員会では、特に、喫煙する自由を尊重することと、健康、防火、防災及びまちの美化などの観点から路上喫煙を規制するという相反する問題をどのように調和させるかを常に念頭に置きながら審議を進めてきた。

今回、「『路上喫煙禁止地区』の指定について」答申を行うものであるが、「路上喫煙禁止地区」（以下「禁止地区」という）の指定による路上喫煙の禁止を

契機として、全市域において喫煙マナーが向上し、路上喫煙による被害の減少につながることを期待している。

1 「路上喫煙禁止地区」選定の考え方

- (1) 喫煙は、かつては室内、屋外を問わず公共の場所においても比較的自由に行うことができたが、近年、交通機関などでの分煙・禁煙が進み、健康増進法の施行などにより、建物内の喫煙も大きく制限されることとなった。このような公共の場所での喫煙制限の流れのなかで、路上喫煙防止の取り組みもここ数年広がりを見せている。その特徴は、地方自治体が個別に制定した路上喫煙対策に関する条例などに基づき実施していることであり、それぞれの地方自治体における路上喫煙対策に対する考え方によって、規制の内容や取り組みの手法が異なっている点にある。

大阪市においては、健康、防災、防火及びまちの美化の観点から、市民等の安心、安全及び快適な生活環境の確保のため条例を制定し、屋外の公共の場では、路上喫煙防止の努力義務を課すとともに、「禁止地区」を設け、違反者に対し過料を科すこととしている。

- (2) 全国の地方自治体では、路上喫煙の違反者に対する罰則規定を設けた条例を制定しているところは増えてきているものの、そのなかで、実際に過料を徴収している地方自治体は、現在のところ、札幌市、名古屋市、広島市および東京都千代田区などである。また、条例で路上喫煙を「禁止」する規定がある条例を持つ地方自治体の多くは、「禁止」する区域を限定している。

このように「禁止地区」を限定する理由として、何よりも、喫煙者と非喫煙者の共存の場をつくるという理念をあげておきたい。喫煙者と非

喫煙者が共に気持ちよく暮らしていくためには、少なくともこの「禁止地区」内においては、喫煙者が路上喫煙の禁止を受忍し、喫煙を差し控えるというルールを受け容れなければならないものの、この結果、非喫煙者のみならず喫煙者も含めたすべての人がタバコの火による危害やタバコの煙による被害を受けなくても済むようになる。こうして喫煙者と非喫煙者のすべてが共存できる公共空間が生み出されるのである。

「禁止地区」における具体的な経験の積み重ねは、いずれ良好な喫煙マナーを定着させ、喫煙者と非喫煙者の理解に接点をもたらしてくれると当委員会は期待している。良好な喫煙マナーの定着は、安全かつ安心で、ポイ捨てのない美しいまち大阪の未来像にも適合しよう。

なお付言するに、区域限定のもうひとつの理由として、市内全域あるいは広域的に路上喫煙を禁止すると、罰則を伴う規制（過料徴収）の及ぶ範囲が広大になり、「禁止地区」内の巡回指導についての費用対効果を考えても、条例の実効的な執行を進めるのが極めて難しくなるため、結局、有名無実の条例と化してしまう可能性が高くなると予想されることもあげておきたい。

「禁止地区」における実効性のある規制は、「禁止地区」内における路上喫煙の迷惑や被害の防止のため有効であるとともに、「禁止地区」における規制や啓発活動を見聞きする喫煙者のマナー向上への契機となるというプラスの波及効果も持つと考えられる。

加えて、「禁止地区」における規制が全市的に路上喫煙を抑止するPR効果をもたらすことも見逃せない。大阪市が全市に向けて、ひいては全国に向けて、良好な喫煙マナーのあり方をPRし、率先してそれを普及拡大させていくことも、極めて有益かつ意義深いことであると思われる。

以上述べたように、「禁止地区」の区域限定は、喫煙者と非喫煙者の共

存、および、「禁止地区」における被害の防止と喫煙者のマナー向上並びに「禁止地区」外へのPR効果をもたらすものと、当委員会では考えている。

- (3) 以上のことから、大阪市の条例に基づく「禁止地区」選定の考え方については、①「周囲の市民等に迷惑や危険を及ぼす状況が多く生じると想定される地域」であり、②「通行者数が比較的多い地域」を指定の要件とするべきであり、かつ、③「大阪を代表する地域」で、啓発効果・PR効果の高い地域であるとともに、④「明確性を確保できる地域」、すなわち、市民等による「禁止地区」の識別が容易で、過料徴収時の無用なトラブルを回避できる地域であることも重要な条件と考える。

2 「御堂筋」 「大阪市役所・中央公会堂周辺」の選定の考え方

上記「1」に示した考え方に合致する地域を具体的に選定するにあたり、大阪市が平成18年度に実施した路上喫煙実態調査から、「危険性」（路上喫煙率）及び「通行量」のデータを使用した。

このデータによると、「危険性」について上位地点（上位5地点中3地点）が「御堂筋」沿いにある。同じく「通行量」の上位地点（上位5地点中2地点）も「御堂筋」沿いにある。

また、「御堂筋」は、大阪を代表するメインストリートであり、知名度が高くPR効果が期待できることに加え、比較的規制範囲が明確である。

以上の理由から「御堂筋」を「禁止地区」に指定するべきであると考えます。

また、「御堂筋」に接する「大阪市役所・中央公会堂周辺」も「1」の要件に当てはまるほか、市役所の率先垂範の観点から「禁止地区」に指定するべきである。

具体的には、別添の地図を参照されたい。

なお、明確性の確保とPR効果に鑑み、今回の「禁止地区」の指定においては、時間を限定する必要はないと考える。また、今回当委員会が「禁止地区」として具申する地区も細部を見ていくと公道と隣接する私有地たる公開スペースとの境界が不明瞭なエリアもあろうが、「禁止地区」の明確性を確保するという考え方を基本に、大阪市として検討・調整し、境界を決定されたい。

3 留意点・課題

今回は、第1回目の選定であり、さしあたり「2」で示した地域とするが、今後、必要性により新たな地区選定も考えられる。また、すでに選定した地区も、路上喫煙にかかる被害（とりわけ、安全の観点からの被害）が顕著に減少した際には「禁止地区」の解除の可能性も考えておくべきである。（PDCAサイクルで取り組む。）

次に、「禁止地区」内の実効性の確保が重要である。

本条例の実効性の確保は、全市域における路上喫煙のモラルの向上、良好な喫煙マナーの定着にある。そうした意味からも、御堂筋を「禁止地区」に指定することによる全市域へのPR、抑止効果が重要であり、別途諮問された「(仮称)重点啓発推進地区」の指定による相乗効果も期待するものである。

なお、当然ながら、「禁止地区」内で喫煙がなくなっても「禁止地区」外で喫煙が増えては意味がないこととなるので、施策遂行上は十分留意されたい。

また、条例の趣旨・目的の周知の徹底と「禁止地区」における規制の内容を広く周知することは、この条例の実効性を確保する上で必要不可欠であり、大阪の市民、事業者等はもとより、大阪市以外からのビジターに対する周知の徹底が重要な施策課題であることを付言しておきたい。

ところで、本年 8 月、世界陸上大阪大会が開催される。これと関連させて、何らかのかたちで大阪市の路上喫煙対策を P R できれば効果的と考えるので、工夫されたい。

最後に、検討すべき課題として、「路上喫煙対策に係る条例を施行している自治体との連携」、「大阪市空き缶等の投げ捨ての防止に関する条例（ポイ捨て条例）との整合性をもたせての普及啓発等の実施」の 2 点をあげておきたい。

4 審議状況

委員会各会の審議状況、委員の主な意見を以下に記すので、今後の施策推進参考とされたい。

(1) 第 1 回委員会（平成 19 年 4 月 25 日）のまとめ

第 1 回委員会では、路上喫煙対策全般について様々な意見が出された。要約すると以下のとおりである。

- * 喫煙する自由の制限に対する配慮と市民等の安心・安全で快適な生活環境の確保のための規制という相反する施策の調和が必要である。
- * 営業者の権益の保護と規制の整合性が必要である。
- * 路上喫煙対策による様々なマナー向上への影響を期待する。
- * 道徳的な観点、子どもを守り育てる観点からの取り組みが必要である。
- * 市民や大阪へのビジターに対する条例内容の周知の徹底が必要である。

(2) 第 2 回委員会（平成 19 年 5 月 16 日）のまとめ

第 2 回委員会では、「禁止地区」として「御堂筋」を中心とする地域を選定することについて審議した。

これについての意見を要約すると以下のとおりである。

- * 「御堂筋」は、大阪を代表する通りであるから良いのではないか。
- * 「御堂筋」は距離が長いので、場所を絞って「禁止地区」とすべきではないか。
- * 場所を絞ると、「御堂筋」という地域の明確性がうすれ、同時にPR効果も薄れると考えられる。
- * 率先垂範の観点から、大阪市役所周辺も含めて検討したい。
- * 今後、必要に応じて新たな地区選定も考えられる。また、既に選定した地区も、路上喫煙についての被害（とりわけ安全の観点からの被害）が顕著に減少した際には「禁止地区」の解除の可能性も考えておくべきである。
- * 「路上喫煙の禁止」については、相反するふたつの考え方が並存する。一方においては、喫煙は基本的に個人の自由の問題であって、それは社会的道徳にゆだねるべきことで、地方自治体が公的権威あるいは公的権力のもとに規制するのは原則的に望ましくないという考え方があり、それとは全く逆に、安全・安心、タバコの火による危険性に着目し、公的規制を当然のこととする考え方がある。このことを念頭に置きながら路上喫煙対策に取り組む必要がある。
- * 路上喫煙対策の効果が上がっているのか測定するために、今後とも路上喫煙の実態調査を継続するべきだ。

(3) 第3回委員会（平成19年5月29日）のまとめ

第3回委員会では、「御堂筋」と「市役所周辺」の具体的な場所について、また、併せて「禁止地区」を時間を限定して指定することなどについて審議を行った。

これについての意見を要約すると以下のとおりである。

(御堂筋に隣接しているビルなどの私有地について《明確性について》)

- * 大阪駅前ビルの敷地も御堂筋に面しており、パブリックスペースであるので、規制の対象にしてもいいのではないか。
- * 私有地であるからといって一律に除外すべきではない。しかし、道路と私有地の境界が明確であって、行為者にとっても取り締まる側にとってもわかりやすいのであれば、あえて私有地を「禁止地区」にする必要はない。

(「禁止地区」を時間を限って指定することについて)

- * 「禁止地区」は、時間を限定して指定することができるという法令上の考え方は、必ずしも時間を限り行わなければならないということではなく、特段の事由があればということである。
- * 時間を限っての指定は、「禁止地区」を広げていく場合に必要となるかも知れない。しかし、現時点の「御堂筋」に限定した「禁止地区」指定を前提に考えると、明確性やPR効果が薄れるので合理的でない。
- * 時間を限っての指定については、今後、必要があれば委員会で検討すればいいのではないか。
- * 「禁止地区」の明確性から考えると「御堂筋」は「線」で規制し、時間を限って規制しないほうがよい。
- * 24時間の規制であっても、指導員の過料徴収などの活動時間に濃淡があるのは、費用対効果の面などから合理的。
- * 「御堂筋」は、早朝の吸い殻のポイ捨てが確認されることから、路上喫煙の実態があると言える。夜間の時間帯は仮に取締りをしなくても規制の対象とすることにより、路上喫煙を抑制する効果が期待できる。

(普及啓発等について)

- * 「禁止地区」の周知と併せて、規制されている行為の詳細、例えば、立ち止まって、座っての喫煙も規制の対象であることなどの周知が重要。
- * 条例での規制の周知と同時に、マナーやモラル向上にむけた啓発が必要。
- * 外国語でのPRが必要。
- * 先行して取り組む自治体と連携した取り組みの実施が必要。大阪市が調整役を担うのもよい。
- * 周知活動を進めていく上で、路上喫煙防止条例とポイ捨て条例は対のものとして理解しているので工夫してほしい。
- * 路上喫煙対策は、常に見直しながら取り組むべきだ。当委員会もそのために存在する。

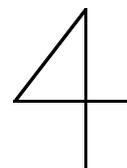
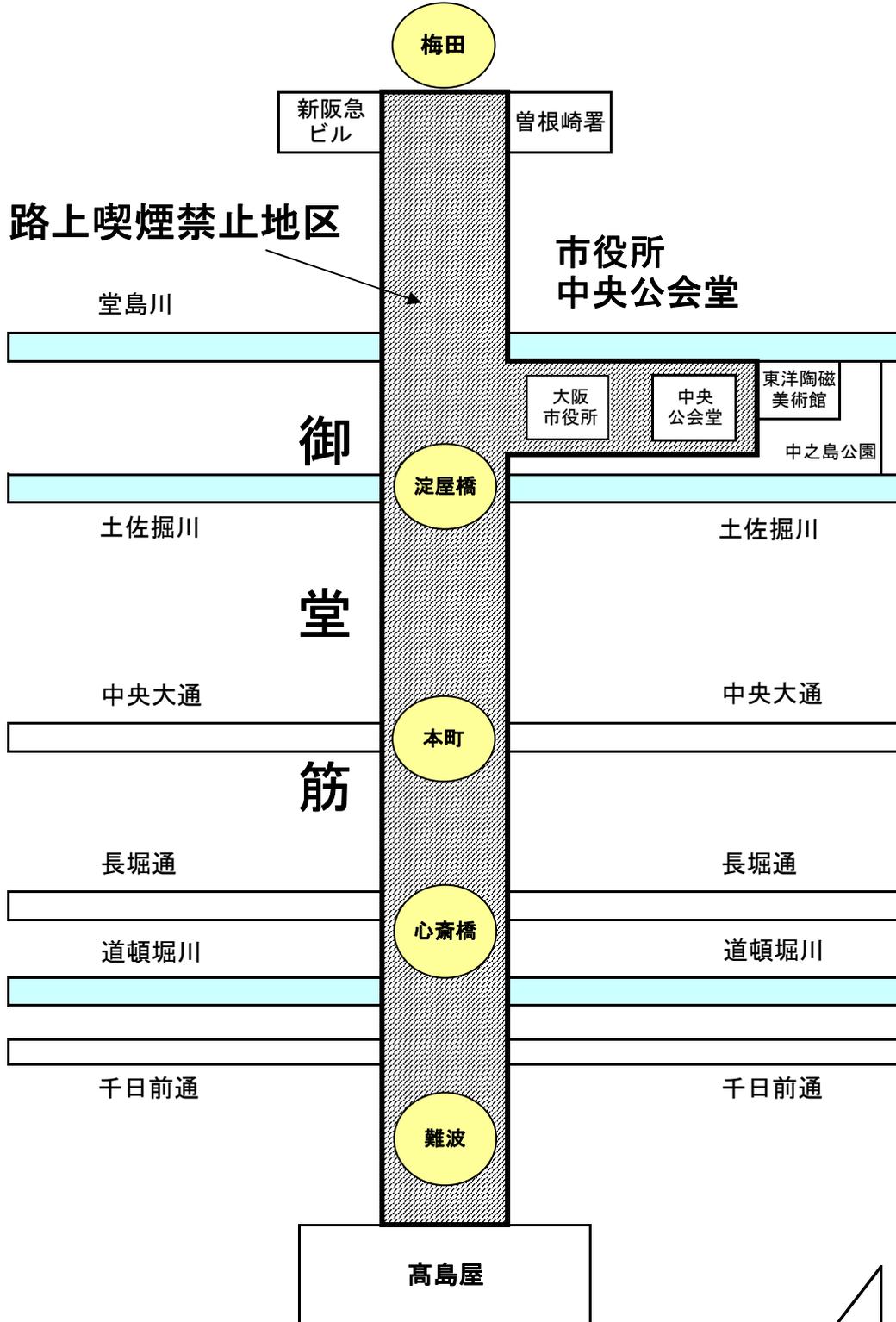
(4) 第4回委員会（平成19年6月11日）のまとめ

第4回委員会では、中間答申書のまとめ方について、次の意見が出された。

- * 「路上喫煙禁止地区」の区域を限定する積極的な理由として、喫煙者と非喫煙者の調和のとれた共存という考え方があげられる。「禁止地区」においては、喫煙者が喫煙禁止を受忍し、非喫煙者は喫煙の不快感を我慢しなくてもよいが、そこには両者の調和のとれた共存という積極的な意味がある。
- * 世界陸上大阪大会が大阪市で開催される。これと関連させて、何らかのかたちで大阪市の路上喫煙対策をPRできたらよい。

「路上喫煙禁止地区」の範囲

(御堂筋及び市役所・中央公会堂周辺)



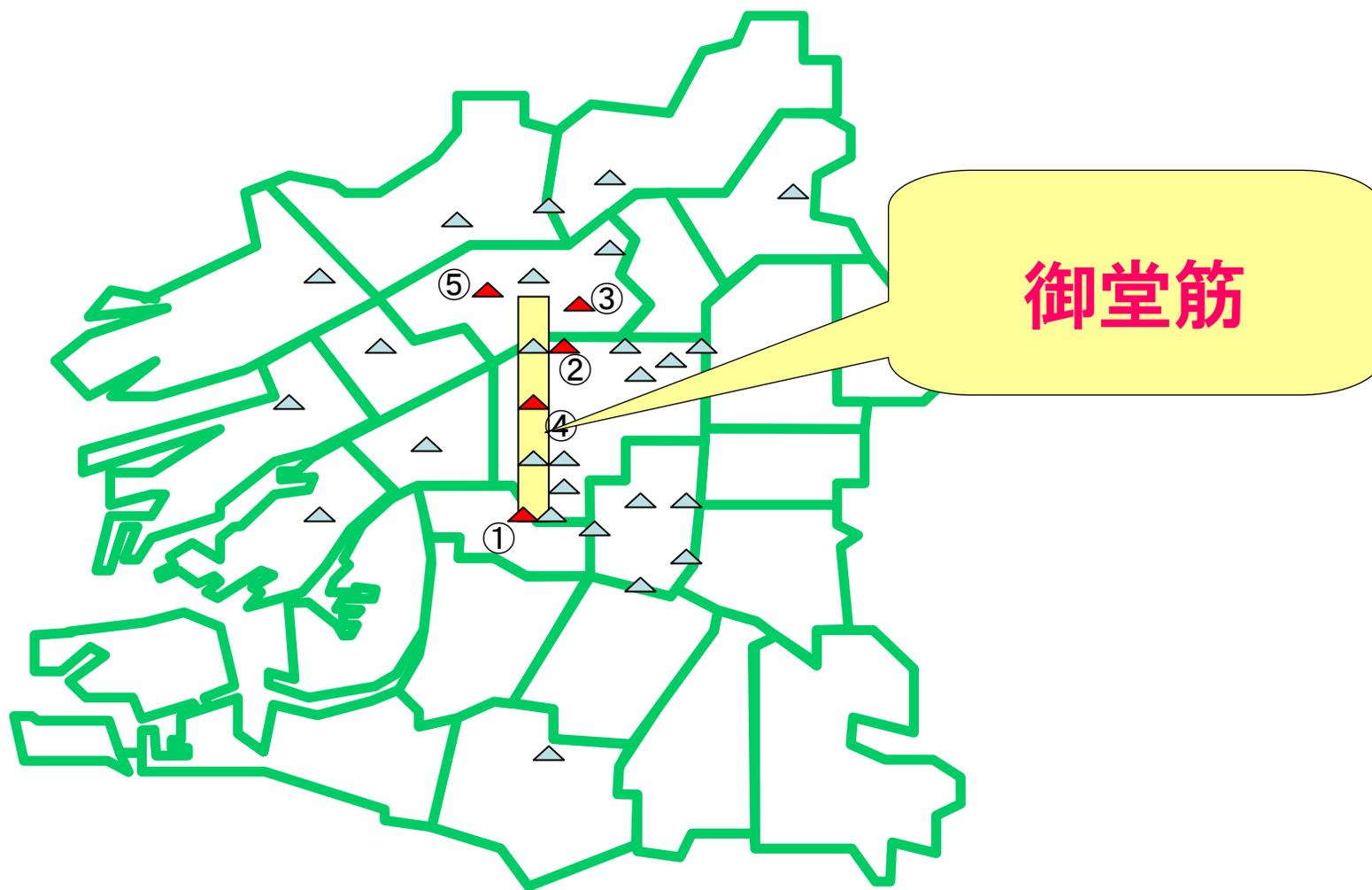
付 属 資 料

定点調査結果（平成18年度3回実施 市内31ヶ所）

危険性（喫煙者率） 上位地点

順位	調査地点		数値
1	難波②	南海難波駅北側三角地	7.05%
2	中之島	中央公会堂前交差点	4.91%
3	東天満	堀川小学校周辺	4.38%
4	本町	本町3丁目交差点	3.68%
5	梅田②	桜橋交差点	3.67%

危険性から見た候補地域

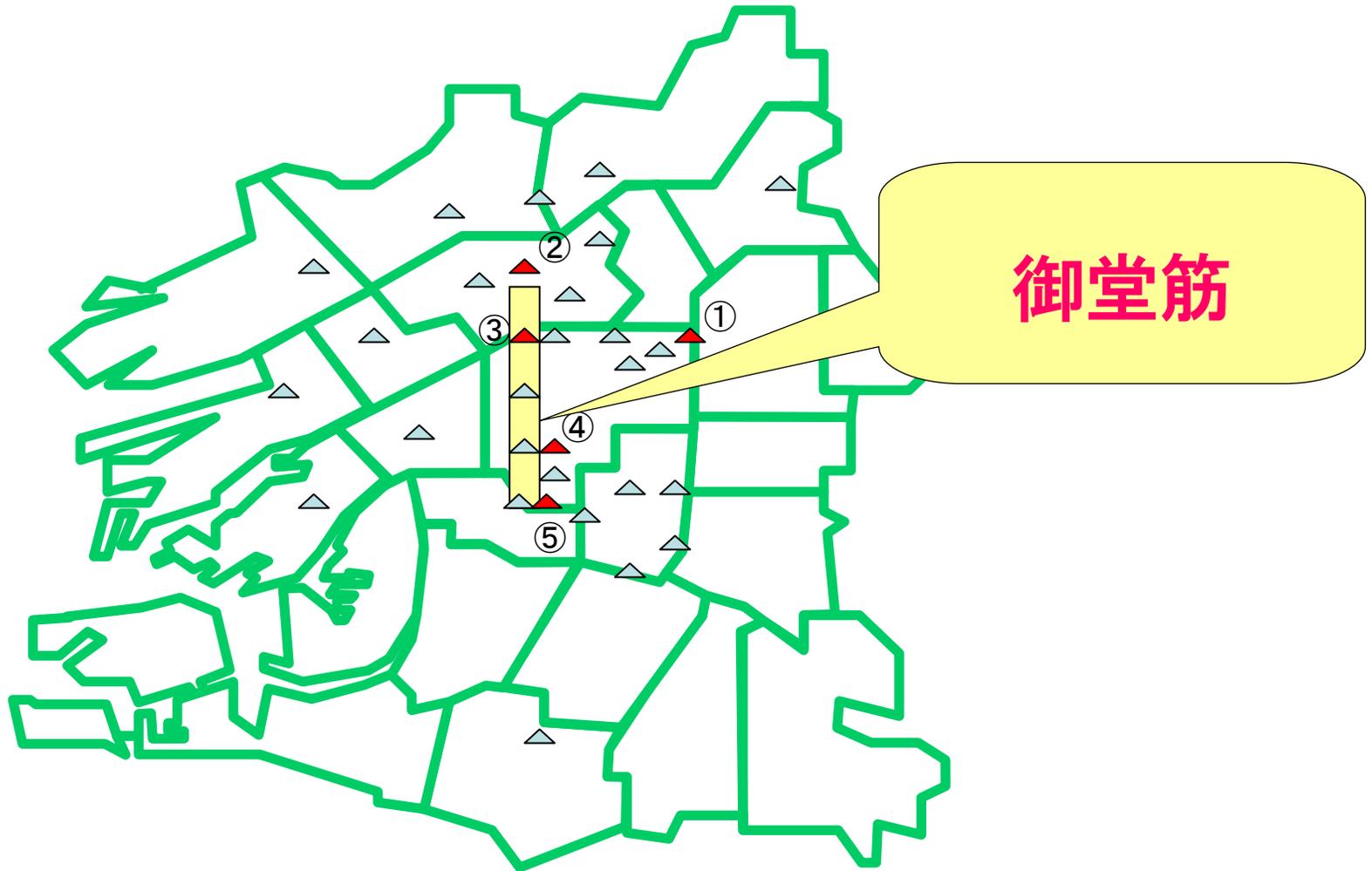


定点調査結果（平成18年度3回実施 市内31ヶ所）

通行量（通行者数） 上位地点

順位	調査地点		数値
1	京橋①	京橋駅間連絡通路	80,852
2	梅田①	大阪駅東側	47,645
3	淀屋橋	淀屋橋交差点	30,414
4	心斎橋②	心斎橋筋ヨーロッパ通交差点	29,062
5	難波①	難波駅東口	28,715

通行量から見た候補地域



審 議 経 過

会 議 名	開催年月日	審 議 内 容
第1回 大阪市路上喫煙対策委員会	平成19年4月25日	<p>諮 問 「路上喫煙禁止地区」にかかる考え方について</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 「路上喫煙禁止地区」の指定について 2 喫煙設備のあり方について 3 「（仮称）重点啓発推進地区」の指定について 4 その他路上喫煙の防止に関することについて
第2回 大阪市路上喫煙対策委員会	平成19年5月16日	<ol style="list-style-type: none"> 1 「路上喫煙禁止地区」の指定について <ul style="list-style-type: none"> ・「禁止地区選定」の基本的な基準 ・その他の考慮すべき事項
第3回 大阪市路上喫煙対策委員会	平成19年5月29日	<ol style="list-style-type: none"> 1 「路上喫煙禁止地区」の指定について <ul style="list-style-type: none"> ・「禁止地区」の範囲（御堂筋・市役所周辺） ・時間を限っての規制について ・普及啓発の考え方
第4回 大阪市路上喫煙対策委員会	平成19年6月11日	<ol style="list-style-type: none"> 1 「路上喫煙禁止地区」の指定について <ul style="list-style-type: none"> ・まとめ ・中間答申について 2 喫煙設備のあり方について

大阪市路上喫煙対策委員会 委員名簿

(敬称略)

役 職	氏 名	職 業 等
委員長	きおい あきお 鬼追 明夫	弁護士（なにわ共同法律事務所）
委員長代理	まつもと かずひこ 松本 和彦	大阪大学大学院高等司法研究科 教授 （憲法・環境法）
委員	さかぐち かつじ 坂口 勝治	大阪南部たばこ商業協同組合 理事長
委員	にしおか よしはる 西岡 義治	大阪市PTA協議会 会長
委員	にしだ けんじ 西田 賢治	大阪商工会議所 常務理事 事務局長
委員	はなしま あつこ 花嶋 温子	大阪産業大学人間環境学部都市環境学科 講師
委員	もりた あきのぶ 森田 昭信	大阪市地域振興会 会長