

平成19年12月11日

大阪市長 關 淳一 様

大阪市路上喫煙対策委員会

委員長 鬼 道 明 夫

「路上喫煙禁止地区」にかかる考え方について
(「(仮称)重点啓発推進地区」の指定について)

審議結果報告 (最終答申)

平成19年4月25日付け大環第46号で諮問のありました件につ
いて、別添のとおり答申します。

「路上喫煙禁止地区」にかかる考え方について
（「(仮称) 重点啓発推進地区」の指定について）

審議結果報告書（最終答申）

平成 19 年 12 月 11 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、このうち第1の諮問項目である『路上喫煙禁止地区』の指定について」の中間答申（以下「第1回中間答申」という）を6月28日に提出した。これに基づき、7月4日、市長は、御堂筋及び市役所・中央公会堂周辺を「路上喫煙禁止地区」（以下「禁止地区」という。）に指定したところである。

また、9月5日には、「喫煙設備のあり方について」と題する第2回中間答申を提出し、禁止地区指定に伴う喫煙設備についての考え方などについて提言したところである。

当委員会では、引き続き、諮問項目の一つである「(仮称)重点啓発推進地区」（以下「推進地区」）について審議を進めてきたが、このたび、その審議結果をここにとりまとめた。

当委員会は、路上喫煙の問題は、基本的に市民等のマナーやモラルの問題であり、喫煙者のみならず非喫煙者も含めた市民の間に、他人に迷惑や危険を及ぼす行為を慎むというマナー意識の向上、定着がみられなければ、根本的な解決は難しいと考えている。

そのためには、行政による普及啓発、規制とともに、市民や事業者の自主的な取り組みが必要であり、路上喫煙対策は、そうした取り組みを、大人のみならず子どものことも念頭において、総合的に推進すべきものと考えている。

この市民や事業者の自主的な取り組みは、誰もが参加できる広がりを持った運動として推進、発展させていくことが重要であり、路上喫煙マナーの向上を通じて一般的なマナーやモラルを高める運動へ、ひいては主体的なまちづくり

の活動へとつながっていくことを期待するものである。逆にまた、「推進地区」における市民や事業者の活動がそのような方向に発展していけば、その地域における路上喫煙対策は大きな成果を上げ得ると考えられる。

なお、市長の諮問には、「その他の路上喫煙の防止に関する重要事項について」の1項があるが、これについては、今後、当委員会として、随時、大阪市から路上喫煙対策の取り組みの具体的状況の報告を受ける際に、その都度、意見を述べることとするので、それを施策の参考とされたい。

1 「推進地区」について

(1) 根拠規定

「推進地区」の設置については、「大阪市路上喫煙の防止に関する条例」(以下「条例」という。)の以下の条項がその根拠となる。

第3条 「本市は、この条例の目的を達成するため、市民等への啓発、市民等の自主的な活動の支援その他路上喫煙の防止のために必要な施策を実施するものとする。」

第4条 「市民等は、自ら路上喫煙をしないように努め、互いに協力して路上喫煙の防止のための活動に積極的に取り組むとともに、前条の規定により本市が実施する施策に協力するよう努めなければならない。」

(2) 「推進地区」と「禁止地区」について

「はじめに」に記したように、当委員会としては、路上喫煙の迷惑や危険の防止の達成は、マナーやモラルの向上によってもたらされると考えている。

したがって、路上喫煙対策の推進には、行政による普及啓発や条例などによるルールづくり、規制とともに、市民や事業者の広い幅をもった自主的な活動が不可欠である。

「禁止地区」の取り組みは行政による規制が主たる要素であるのに対して、「推進地区」における取り組みの主体は、市民や事業者、あるいはその団体と考えるべきである。

第1回中間答申でも述べたとおり、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。「禁止地区」の取り組みと異なり、「推進地区」においては、市民、事業者の自主的、主体的な運動の広がりによって、路上喫煙防止についての意識、理解が広まり、マナーの向上へとつながって、自ずと問題が解決の方向へ向かうことから、この「相反する問題」も大きな課題とはならない。

もちろん、第1回中間答申においても述べたとおり、「『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」し、「『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」ことから、現状での「禁止地区」での「規制」は、引き続き進めていく必要がある（「3 留意点 ①」参照）。

しかし、できる限り規制は最小限に止めながら、市民や事業者の自主的な取り組みにより条例の実効性が確保できれば望ましいと考える。

(3) 地域団体、委員会での意見

以上のような「推進地区」の考え方についての地域における活動団体の意見は次のとおりである。

- 地域ぐるみで推進するためには、地域として主体的に取り組む動機、目的が明確にならなければならない
- 「禁止地区」のサブ、補完の位置づけのイメージではだめ
- 行政の都合のよいように何かをやらされるというイメージとなるような仕組みは避けるべきである
- 活動内容等は、行政でしぼりかけるのではなく、地域の特性を活かしたものにす
- 取り組みを拡げていくことが大切で、それぞれの地域にとっての将来のビジョンが必要
- 活動の成果をオープンにする

また、委員会においては次のような意見が出された。

- 「推進地区」と「禁止地区」は、独立したコンセプトとして運用されるべき
- 地域の主体性を中心に据えて、行政は、協働の相方、パートナーであるという位置づけが必要。地域が主体であるので、その特性に配慮する
- 行政は、地域の特性に配慮しつつ、統一的なコンセプトを持って対応する
- 広域的なネットワークを持つ大きな団体については、団体全体として取り組むのではなく、地域単位によって、必要性に応じて取り組むこととするべき

(4) 活動団体の認定についての考え方

まず確認しておきたいのは、諮問は「推進地区」のみに焦点を当てているが、実は「推進地区」と同時に活動の担い手を選定（認定）することが重要であるという点である。

さて、(3) の意見に基づきまとめると、「自主性」・「市民運動」重視の観点から、地域を明示して路上喫煙対策に取り組もうとする団体を対象とし、その中から、所定の手続きを経て、「推進地区」において活動を担う団体（以下「団体」という。）を認定すべきである。

団体は、地域に密着した団体（単一の団体またはそれらの連合体）であることが原則であろう※。なお、仮にその団体が大きな組織であったとしても、構成する下部団体が単独若しくは連合体として「推進地区」での活動を担うことができれば、認定することとなろう。

推進地区応募の呼びかけは、基本的に一般に募集することとする。

また、認定すべき団体が、すでに地域でまちづくりやまちの美化活動、その他マナーやモラルの向上に関する活動等に自主的に取り組んでいる団体であれば、当該団体の実行力に信頼がおけることから、より望ましい。

※ 「地域に密着した団体」とは、地域に居住、所在する市民、事業者がその活動に同意している団体を含む。

(5) 「推進地区」のエリアについての考え方

「推進地区」に認定されるエリアについては、当初は、取り組みの実効性を確保し、「推進地区」を拡大するための成功事例を積み重ねていくという意味で、ある程度限定的にする必要があると考える。

また、「禁止地区」とは異なり、「推進地区」は、「規制」の要素が少ないので、道路等の「線」でのみ認定するのではなく、地域が明確であるなら

ば所有者の同意を得たうえで私有地も含む「面」も含めて認定することも有効である。

また、「推進地区」認定にあたっては、以上のほかに、下記のような考慮要素を斟酌していることが望ましい。

- ① 路上喫煙率が高い（喫煙による迷惑の度合いが大きい）こと
- ② 通行者数が多いこと
- ③ 取り組む地域が明確であること
- ④ 活動団体が所在または頻繁に利用する地域であること
- ⑤ 当該地域周辺での抑止効果・PR 効果が得られること

（6）行政の関与について

行政は、団体の「自主性」・「市民運動」の要素を重視し、取り組みのパートナーとして対応すべきである。

行政の取り組みとして例示すれば、啓発物品、ポスター、リーフレットの提供、「推進地区」の標示物の作成が挙げられる。また、必要に応じ、啓発活動時などに職員を派遣して協働することも有効であろう。

2 「活動団体」と「推進地区」の認定に関する具体事項

（1）「活動団体」と「推進地区」認定のプロセス

「推進地区」による路上喫煙対策は、市民や事業者の主体性を重視した公民連携事業と言え、全国初の取り組みである。この種の事業は、あらかじめ民の実施範囲と行政の関与の度合いが定められているものではないため、実践の中でそれぞれの役割を探っていく必要がある。また、路上喫煙対策自体が公共的取り組みとして新しい分野であることから、実践しながら取り組みの効果を常に検証して、制度を改善していくことが特に重要で

ある。

この点を念頭に置き、まず当初（20年度）は、団体の「自主性」重視の観点から公募を実施して、これに応じた団体とその活動地域から本制度にふさわしいものを数ヵ所選定し、これらの地域における取り組みの内容を十分検証して効果を見極めた上で、全市に拡大していくことが望ましいと考える。

なお、できれば、当初の公募に先立ち、本年度中にも、適切な地域において、既に実績や計画があるなどの団体と協働して、実験的な取り組みを実施し、その内容を公募の際の制度の仕組みづくりの参考にされることを提案する。

（2）名称について

現在の仮称「重点啓発推進地区」は、行政主導の語感が強い。地域の自主性尊重が重要であることから、名称を変更してはどうか。

マナー向上により快適なまちをつくっていこうという市民や事業者の取り組みは極めて意義のあるものであり、昨今地盤沈下が指摘される面もある大阪であるが、このような自主的・主体的な市民や事業者のパワーこそ都市の隆盛の原動力であると考えます。本答申は、市長の諮問の範囲内で審議を進めた結果であることから、路上喫煙対策に関する提言となっているが、当然ながら、自主的な市民・事業者の取り組みは、路上喫煙対策に限定されるものではない。むしろ、それぞれの地域ニーズによりさまざまな取り組みが進められることを当委員会としても期待するものであり、今回答申する制度に基づき路上喫煙防止の取り組みを実施する団体が、同じ地域においてその他のマナーアップによる環境改善やまちづくりの取り組みを進めることは、大変望ましいことである。

このような観点から、名称についても、団体の自主的なマナー向上の取り組みを広く反映できる面をもつことが望ましいと考えるが、一方、路上喫煙対策を前提として行政が支援する地域の名称を選定するにあたっては、路上喫煙防止、迷惑たばこ防止といった表現も必要である。

したがって、次のようなルールで地域における呼称を選定することとしてはどうか。

- ① 喫煙マナーの向上につながる表現は必ず使用する（「たばこ」、「路上喫煙」、「迷惑たばこ防止」等）
- ② ①に加えて、喫煙以外のマナー向上にもつながる表現も取り入れる（例：「市民マナー向上エリア」）

本制度としての統一性も重要であるため、例えば「市民マナー向上エリア」の表現を採用するなら、この統一文言は必ず使用することとする

- ③ 地域名称なども団体の選択で付加できることとする

したがって、例示すれば「たばこ市民マナー向上エリア」「迷惑たばこやめよう市民マナー向上エリア〇〇商店街」といった名称となる。（なお、行政の制度名称は単一である必要があるため、以上の趣旨に沿って名称を決定されたい。）

（3）認定の手続き

「推進地区」認定の際には、あらかじめ本答申や実験的取り組みに基づき、応募団体への認定基準を策定し、これに基づき審査するべきである。また、当委員会の意見を聴いた上で、市において決定する方法を提案したい。

なお、認定手続きの概要例を添付するので参考にされたい。

3 留意点

- ① 当委員会は「禁止地区」における「行政主導の罰則（過料）の適用による規制」と、「推進地区」における「市民、事業者の自主的な取り組みと行政との協働」を、メイン、サブの関係に位置づけるのではなく、それぞれ重要な取り組みとして推進することにより、両者の相乗効果によって、路上喫煙の防止に関する対策の実効が上げられるものと考えている。
- ② これまでの大阪市のポイ捨て対策にかかる施策は、ポイ捨てされたごみの清掃の面では一定の効果があったが、今後、路上喫煙対策とも関連付け、ポイ捨ての未然防止のためのマナー、モラルの向上のための取り組みを進めていくことが、ポイ捨て対策にとっても有効であると考えている。「大阪市空き缶等の投げ捨て等の防止に関する条例（ポイ捨て防止条例）」に基づく施策の現時点での実効性を検証する時期ではないか。とりわけ、「まち美化パートナー」制度は、地域における市民団体や企業による主体的なまちの美化の取り組みを促進する施策であり、本答申の「推進地区」との制度のあり様の関係を整理・検討する必要があると考える。

「(仮称)重点啓発推進地区」制度にかかる
手続きの概要（協力要請－承諾－協定（例））

市民団体や事業者団体(以下「活動団体」という)が本制度に基づく活動をする場合は、大阪市と以下の手続きにより協定書を取り交わすものとする。

○ 協力要請

本制度の趣旨に賛同する活動団体が本制度による活動を行う場合、大阪市内に協力要請を行う。

- ・ 協力要請する活動団体の考慮要素
 - 責任者が明確であること
 - 活動団体運営に関する会則・規則が備えられていること
- ・ 協力要請書の内容例
 - 活動団体の名称 ○○商店会 ○○オフィス協議会 など
 - 活動団体の責任者 代表者 事務局長 組織内連絡担当 渉外担当
など
 - 活動地域 ○○商店街 ○町○丁目内道路
 ○○ビジネス地区 など
 - 協力要請理由 路上喫煙による迷惑・危険防止 など
 - 活動計画 地域内放送 街頭キャンペーン 啓発物品配布
 など

○ 調査・検討

大阪市は、活動団体の協力要請があった場合、本制度の趣旨に照らしながら調査・検討を行う。

- ・ 大阪市
 - 活動団体・活動地域について調査を行い、路上喫煙対策委員会にその内容を報告し、路上喫煙対策委員会の意見具申に基づき承諾・協定に関する事務を行う
- ・ 路上喫煙対策委員会
 - 申込書内容及び大阪市の報告に基づき検討を行い、承諾・協定に関する意見を大阪市内に具申する
- ・ 調査及び検討事項
 - 活動者の人数 当該地域で、十分取り組みが可能であると考えられる
 人数が確保できるか
 - 地域住民の理解 取り組みへの同意が得られるか（同意書・署名簿等）
 - 地域との関係 活動者が地域に在住もしくは事務所などの拠点を置い
 ているか、または、当該市域に密接に関係しているか
 - 迷惑等の実態や公益性の確認
 対象者に不特定多数の喫煙者と非喫煙者が存在してい

	るか（特定の事業所等の従業者、大学等の学生、職員などではないこと）
積極性の確認	市民等に実際に呼びかける取り組みの手法があるか（活動計画書等）
実績の確認	過去の路上喫煙防止活動その他の公共的活動の実績があるか
地域の明確性の確認	活動が可能な地域の明確性があるか

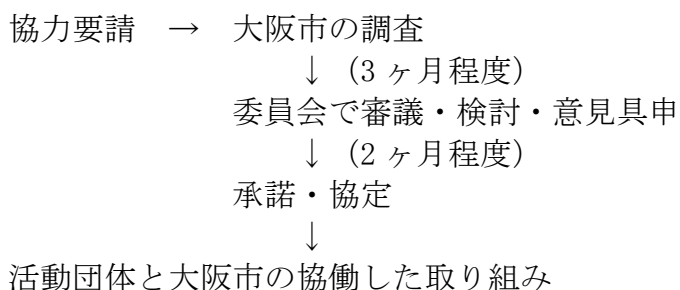
○ 協定

大阪市は、路上喫煙対策委員会の意見具申に基づき、活動団体の協力要請に承諾し、活動団体と協定書を取り交わす。

・ 協定書の概要

目的	本制度の趣旨・目的
期間	協定の期間
内容	活動団体の活動の内容 協働する活動の内容 本市の支援の内容

○ 協力要請・承諾・協定に関するスケジュール例



○ 更新（3年経過後）の手続き

活動団体から更新の申込がある場合、大阪市は活動団体・活動地域について再調査を行い路上喫煙対策委員会にその内容を報告する。

委員会では、更新の適否に関する意見を大阪市の具申する。

・ 活動内容の調査

- 実際の活動状況の調査
- 各環境事業センターからの報告

・ 当初の協力要請時の内容と、更新時の申込内容の比較

- 活動の進捗・発展性などが見られる内容か
- 積極性が認められる内容か

付 属 資 料

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	諮 問 「路上喫煙禁止地区」にかかる考え方について 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 委員会	5月16日	1 「路上喫煙禁止地区」の指定について ・「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 委員会	5月29日	1 「路上喫煙禁止地区」の指定について ・「禁止地区」の範囲(御堂筋・市役所周辺) ・時間を限った規制について ・普及啓発の考え方
第4回 委員会	6月11日	1 「路上喫煙禁止地区」の指定について ・中間答申について 2 喫煙設備のあり方について
審議結果報告 (中間答申)	6月28日	「路上喫煙禁止地区」の指定について
第5回 委員会	7月5日	1 喫煙設備のあり方について ・条例の考え方(趣旨) ・パブリックコメントの主な意見 2 「(仮称)重点啓発推進地区」について
第6回 委員会	8月20日	1 喫煙設備のあり方について ・中間答申について 2 「(仮称)重点啓発推進地区」について
審議結果報告 (中間答申)	9月5日	喫煙設備のあり方について
第7回 委員会	9月14日	1 「(仮称)重点啓発推進地区」について ・「(仮称)重点啓発推進地区」の考え方
第8回 委員会	10月9日	1 路上喫煙防止指導員活動報告について 2 「(仮称)重点啓発推進地区」について 3 「路上基点禁止地区」指定に伴い設置する喫煙設備について
第9回 委員会	11月22日	1 路上喫煙防止指導員活動報告について 2 「(仮称)重点啓発推進地区」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