

# 受動喫煙対策をめぐる 改正健康増進法の上乗せ・横出し条例

日本都市センター研究員 鈿持 麻衣

2020年東京オリンピックの開催決定を契機として、健康増進法が改正され、受動喫煙対策が大幅に強化された。神奈川県などでは先行して、屋内禁煙を義務付ける条例が制定されていたほか、改正健康増進法に前後して、東京都なども同法の上乗せ・横出し規制を盛り込んだ条例を制定している。

本稿では、26の受動喫煙防止条例による、改正健康増進法の上乗せ・横出し規制などを紹介する。そして、条例論の観点から、条例制定権の可能性、および、都道府県条例と市町村条例との関係を論じるとともに、今後の総合的な受動喫煙対策に向けた受動喫煙防止条例を展望する。

## 1 加速する受動喫煙対策

昨今、喫煙可能なスペースは大幅に減少しており、愛煙家にとって肩身が狭い時代になりつつある。2002年に千代田区が、「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例」を制定し、罰則付きで路上喫煙を禁止するとともに、実際に厳格な執行を行ったことは注目を集め、他の自治体でも同様の条例制定が相次いだ。こうした路上喫煙規制は、主に吸い殻のポイ捨てや歩きたばこの接触事故の防止という観点から推し進められてきた。

他方、屋内における喫煙については、たばこの臭いに対する苦情や受動喫煙による健康リスクへの懸念を背景に、分煙あるいは禁煙を導入する施設・店舗を目にする機会が増えた。ただし、長らくこの動きは、法的規制によるものではなく、あくまでも事業者による

自主的な取組みによるものであった。

しかし、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下、「2020年東京オリンピック」という。）の開催決定を一つの大きな契機として、受動喫煙対策は重要な政策課題となっている。2018年には健康増進法が改正され、学校、病院、行政機関の庁舎等における敷地内禁煙など、受動喫煙を防止するための措置が盛り込まれた。すでにその一部はこの7月1日より施行されており、来年4月1日の全面施行に向けて、各施設等の管理権原者など関係者は対応に追われている。

国レベルの動きと前後する形で、2020年東京オリンピックの開催地である東京都をはじめとするいくつかの自治体でも、受動喫煙防止条例を制定する動きがみられる。その内容は多岐にわたるが、なかには改正健康増進法

(以下、「改正法」という。)よりも厳しい上乗せ規制、あるいは同法が規定していない事項についての横出し規制を盛り込むものもある。

本稿では、改正法を概観したうえで、筆者が2019年8月までに収集しえた26の受動喫煙防止条例について、同法の上乗せ・横出しをしている部分を中心に紹介する。受動喫煙防止条例の分析を踏まえて、最後に、改正法との関係での条例制定権の可能性や都道府県条例と市町村条例の調整、条例による総合的な受動喫煙対策の可能性について若干の検討を行いたい。

## 2 健康増進法と2018年改正

### (1) 受動喫煙をめぐる従来の法規制<sup>1</sup>

受動喫煙の防止について、2002年に制定された健康増進法は、「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、飲食店その他の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に努めなければならない。」(旧25条)と定めるのみであった。すなわち、「多数の者が利用する施設」における受動喫煙対策は、各施設管理者の努力義務に委ねられていた。同法の施行に合わせて発出された厚生労働省健康局長通知<sup>2</sup>も、施設内の全面禁煙が受動喫煙防止対策として「極めて有効である」としながら、「施設の規模・

構造、利用状況等は、各施設により様々であるため、施設の態様や利用者のニーズに応じた適切な受動喫煙防止対策を進める必要がある。」と述べるにとどまる。

しかしその後、2010年に改めて厚生労働省健康局長通知<sup>3</sup>が発出され、「多数の者が利用する公共的な空間については、原則として全面禁煙であるべきである。」と記された。健康増進法旧25条の文言は変わらないものの、受動喫煙対策の基本的な方向性が大幅に見直されたことを示す。この見直しの背景には、2005年に発効した「たばこの規制に関する世界保健機関枠組み条約(FCTC)」がある(日本は2004年に批准)。同条約は、締約国に対して、「屋内の職場、公共の輸送機関、屋内の公共の場所…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立法上、執行上、行政上又は他の措置」を求める(8条2項)。さらに同条に関して、2007年開催の第2回締約国会合(COP2)で採択されたガイドラインは、「屋内の職場および屋内の公共の場はすべて禁煙とすべきである。」との原則を打ち出している。

このように、我が国における受動喫煙対策は、施設管理者に対して努力義務を課すことを通じて長らく進められてきた。他の利用者の喫煙により、衣服や毛髪にたばこの臭いがつくことへの利用者からの苦情、あるいは副流煙による健康リスクが科学的に明らかに

1 本稿は、一般住民・施設利用者の受動喫煙対策に焦点を当てるものであり、労働安全衛生法による労働者の受動喫煙対策は、必要に応じて言及するにとどめる。職場における受動喫煙対策については、梅澤康二「職場での受動喫煙と企業責任」労務事情1370号(2018年)46頁以下、片山律「現在存在する受動喫煙規制(法律、条例)及び厚生労働省案の検討～受動喫煙規制関係法令の現在と今後の立法動向～」自由と正義69巻1号(2018年)24頁以下などを参照。

2 「受動喫煙防止対策について」(平成15年4月30日健発第430003号)。

3 「受動喫煙防止対策について」(平成22年2月25日健発第225002号)。この通知により、前掲註(2)の旧通知は廃止されている。

なってきたことから、分煙化・禁煙化の動きは着実に広がりつつあったが、必ずしも十分なものとはいえなかった。

## (2) 2020年東京オリンピックに向けて

受動喫煙対策が一層の注目を集める大きな契機となったのが、2020年東京オリンピックの開催決定である。国際オリンピック委員会（IOC）は、1988年カルガリー大会より、会場内外の禁煙化およびたばこ産業のスポンサーシップの拒否に取り組み、2010年には世界保健機関（WHO）と、たばこのないオリンピックの実現に向けた合意に達している。IOCの禁煙方針を受けて、2004年アテネ大会以降のオリンピック開催都市では、屋内全面禁煙を罰則付きで義務付ける法律・条例の制定が国際慣行となっていた。

2013年9月に、2020年東京オリンピックの開催が決定されると、従来の努力義務よりも実効性の高い受動喫煙対策の導入に向けた検討が本格化した。健康増進法の具体的な改正内容をめぐっては、厚生労働省案の公表とそれに対する自民党たばこ議連等の反対など紆余曲折があったものの、2018年3月に第196回国会へと改正法案が提出され、同年7月18日に成立した。

## (3) 改正法の概要<sup>4</sup>

改正法は、望まない受動喫煙の防止を図るため、国・地方公共団体の責務等を明らかにするほか、多数の者が利用する施設等の区分に応じて、喫煙の禁止および当該施設等の管理権原者等が講ずべき措置などを定めている。以下では、多数の者が利用する施設等に関わる規制を中心に概観する。

### ①特定施設等における喫煙の禁止等

改正法は、多数の者が利用する施設を「特定施設」と定義し、バスやタクシー、鉄道などの旅客運送事業自動車等と併せて、「特定施設等」と総称する（27条1項、28条4号<sup>5</sup>）。「多数の者が利用する施設」は、2人以上の者が同時に、または、入れ替わり利用する施設を指し<sup>6</sup>、「施設」には敷地も含まれる（26条を参照）。

特定施設のうち、「第1種施設」、すなわち学校、病院、児童福祉施設その他の受動喫煙<sup>7</sup>により健康を損なうおそれが高い者が主として利用する施設として政令で定めるもの、および、国・地方公共団体の行政機関の庁舎は、敷地内禁煙とされた（29条1項1号）。ただし、受動喫煙を防止するために必要な措置がとられた屋外の場所（「特定屋外喫煙場所」）では、例外的に喫煙が許容される（28条13号、29条1項1号イ）。

第1種施設および「喫煙目的施設」<sup>8</sup>を除く

4 改正に至るまでの経緯や改正法の概要については、厚生労働省健康局健康課「健康増進法の一部を改正する法律について」法律のひろば72巻2号（2019年）4頁以下、上田倫徳「受動喫煙防止対策の推進と課題－健康増進法の一部を改正する法律－」立法と調査400号（2018年）16頁以下を参照。

5 改正法の全面施行は2020年4月1日であるが、本稿で引用する条文および条・項の番号は全面施行後のものを用いる。

6 「改正健康増進法の施行に関するQ&A」（平成31年4月26日公表、令和元年6月28日最終改正）1頁。

7 なお、従前の「受動喫煙」の定義は、「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」（旧25条）であったが、改正法では、「人が他人の喫煙によりたばこから発生した煙にさらされること」（28条3号）へと変更された。

特定施設である「第2種施設」は、原則として、専ら喫煙が可能な場所である「喫煙専用室」を除き、屋内禁煙とされた（29条1項2号）。なお、既存の飲食店のうち、経営規模が小さい事業者が運営するもの<sup>9</sup>（「既存特定飲食提供施設」）については、屋内禁煙または喫煙専用室の設置の義務化が事業継続に影響を与えることから、店舗の全部または一部を「喫煙可能室」<sup>10</sup>として定めうるとの経過措置が講じられている（附則2条1項）。

特定施設等の管理権原者等は、当該施設等の喫煙禁止場所に専ら喫煙の用に供させるための器具・設備（灰皿やスモークテーブル等）を設置してはならない（30条1項）。都道府県知事、保健所設置市長、または特別区長（以下、総称して「都道府県知事等」という。）は、この禁止規定に違反している管理権原者等に対して、勧告および命令をなしうる（32条1項、3項）<sup>11</sup>。命令に違反した者は、50万円以下の過料に処される（76条1号）。

## ②喫煙禁止場所での喫煙者に対する措置

特定施設等の喫煙禁止場所において喫煙する者に対し、都道府県知事等は、喫煙の中止等を命ずることができ、命令に違反した者は30万円以下の過料に処される（29条2項、77条1号）。なお、特定施設等の管理権原者等は、喫煙禁止場所において喫煙をしている者

あるいは喫煙をしようとしている者に対し、喫煙の中止等を求めるよう努めるものと定められている（30条2項、3項）。

## ③喫煙専用室・喫煙可能室設置時の標識

第2種施設に喫煙専用室を設置した場合、当該施設の管理権原者等は、当該施設の主たる出入口の見やすい箇所に、「喫煙専用室設置施設等標識」を掲示しなければならない（33条3項）。既存特定飲食提供施設において、喫煙可能室を設置した場合も同様である。

## ④未成年者への配慮

喫煙専用室または喫煙可能室を設置している場合、当該施設の管理権原者等は、20歳未満の者を当該喫煙専用室または喫煙可能室に立ち入らせてはならない（33条5項）。この規定は、未成年の従業員についても適用されるため、店内レイアウトや勤務シフト、業務内容などの工夫が不可欠となる<sup>12</sup>。

## ⑤適用除外となる場所

人の居住の用に供する場所や旅館・ホテルの客室等については、特定施設等における喫煙の禁止等をはじめとする改正法の規定の多くが適用されないものとされた（40条1項）。これらの空間はプライベートなものであることから、法的な規制が馴染まないと考えられたようである<sup>13</sup>。

## ⑥加熱式たばこの取扱い

8 施設利用者に対し、喫煙をする場所の提供を主たる目的とする施設であり（28条7号）、公衆喫煙所や喫煙を主目的とするバー・スナック等、店内で喫煙可能なたばこ販売店などが想定されている。

9 具体的には、個人または中小企業（資本金の額または出資の総額が5,000万円以下）が運営し、かつ、客席面積が100㎡以下の店舗を指す（附則2条2項）。

10 喫煙専用室はあくまでも喫煙をするためのスペースであり、利用者は同室内において飲食等ができないのに対し、喫煙可能室では飲食等をしながら喫煙できるという違いがある。

11 特定施設等の管理権原者等が勧告に従わなかったときは、都道府県知事等は、その旨を公表することもできる（32条2項）。

12 前掲註(6)資料10頁。

13 厚生労働省健康局健康課・前掲註(4)解説7頁。



近年では、たばこ葉を燃焼させるのではなく、加熱して使用するたばこ、いわゆる加熱式たばこが広がりつつあるが、その健康リスクはいまだ科学的に明らかになっていない。そのため、改正法は、加熱式たばこに関する経過措置を設け、第2種施設について、加熱式たばこのみの喫煙を可能とする「指定たばこ専用喫煙室」を設置できるものとした（附則3条）。

以上のように、改正法は、多数の者が利用する施設について、罰則付きで敷地内禁煙あるいは原則屋内禁煙を義務付けている。さらに、施設内に喫煙可能なスペースが設けられた場合の標識の掲示は、利用する施設の判断材料を提供するという点で、喫煙者・非喫煙者の双方に資するものといえよう。

第1種施設に関する規定は、受動喫煙による健康リスクが特に高い者が同施設を利用する点に鑑み、この7月1日より施行されている。第2種施設に関する規定を含む全面施行は、2020年東京オリンピックが2020年7月に開催されることを踏まえ、同年4月1日とされた。他方、既存特定飲食提供施設および加熱式たばこについては、一定の経過措置が設けられている。

### 3 上乘せ・横出し条例による対策強化

#### (1) 自治体による独自条例の制定

我が国における屋内禁煙の義務化は、改正法によってはじめて導入されたものではない。神奈川県は2009年3月に、「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例」を制定し、いち早く「公共的施設」での喫煙を規制した<sup>14</sup>。その後、栃木県芳賀町や兵庫県などでも、受動喫煙を防止するための条例が制定されている。特に神奈川県条例および兵庫県条例は、改正法の検討に際しても参照された。

健康増進法の改正をめぐっては、2017年1月に厚生労働省が素案を公表したが、与野党などからの反対により、第193回国会への改正法案の提出が見送られた。健康増進法の改正の見通しが立たないなか、2020年東京オリンピックの開催都市である東京都は、罰則付きの受動喫煙防止条例の制定に向けて独自に動き出し、改正法成立の2週間前である7月4日に、東京都受動喫煙防止条例を制定している<sup>15</sup>。東京都と同様にいくつかの自治体でも、改正法に前後して、受動喫煙対策のための独自条例を制定する動きがみられたほか、すでに受動喫煙防止条例を制定していた神奈川県などでは改正が行われた。筆者が2019年8月までに収集しえた26条例<sup>16,17</sup>（表1を

14 同条例の制定に至るまでの経緯や概要については、松沢成文『受動喫煙防止条例：日本初、神奈川県発の挑戦』（東信堂、2009年）、磯崎初仁『知事と権力』（東信堂、2017年）237頁以下、井出康夫「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例」自治体法務研究18号（2009年）48頁以下、加藤康介「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例の背景と概要」ジュリスト1386号（2009年）2頁以下、同「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例の概要とスモークフリーの取組み」月刊自治フォーラム609号（2010年）24頁以下、加藤康介+井出康夫「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例について」循環器専門医19巻2号（2011年）341頁以下、関口正俊+原田久「受動喫煙防止条例の効果とその成立過程」公衆衛生79巻10号（2015年）681頁以下を参照。

15 同条例の制定に至るまでの経緯や概要、改正法との比較については、川合敏樹「健康増進法改正と東京都条例－受動喫煙防止をめぐって」法学教室463号（2019年）58頁以下、岡本光樹「東京都受動喫煙防止条例と健康増進法改正の成立」日本禁煙学会雑誌13巻4号（2018年）49頁以下を参照。

表1 受動喫煙防止条例の制定状況

自治体名	条例名	公布年月日
神奈川県	神奈川県公共施設における受動喫煙防止条例	2009年3月31日 (最終改正 2019年3月22日)
栃木県芳賀町	芳賀町公共施設における受動喫煙防止条例	2010年9月6日
兵庫県	受動喫煙の防止等に関する条例	2012年3月21日 (最終改正 2019年3月19日)
広島県	広島県がん対策推進条例	2015年3月16日 (最終改正 2019年7月8日)
北海道美唄市	美唄市受動喫煙防止条例	2015年12月11日
東京都	東京都子どもを受動喫煙から守る条例	2017年10月13日
奈良県香芝市	香芝市受動喫煙防止条例	2018年3月6日
福岡県志免町	志免町受動喫煙防止条例	2018年3月22日
広島県福山市	福山市子ども及び妊婦を受動喫煙から守る条例	2018年3月27日
東京都	東京都受動喫煙防止条例	2018年7月4日
千葉県千葉市	千葉市受動喫煙の防止に関する条例	2018年9月21日
広島県廿日市市	廿日市市公共施設における禁煙等推進条例	2018年10月1日
千葉県習志野市	習志野市受動喫煙の防止に関する条例	2018年10月4日
山口県	受動喫煙防止の取組の推進に関する条例	2018年10月16日
静岡県	静岡県受動喫煙防止条例	2018年10月23日
大阪府	大阪府子どもの受動喫煙防止条例	2018年12月13日
大阪府四條畷市	四條畷市受動喫煙の防止に関する条例	2018年12月13日
山形県	山形県受動喫煙防止条例	2018年12月25日
北海道士別市	士別市受動喫煙防止条例	2019年2月20日
長野県松本市	松本市受動喫煙防止に関する条例	2019年3月18日
大阪府	大阪府受動喫煙防止条例	2019年3月20日
東京都調布市	調布市受動喫煙防止条例	2019年3月26日
愛知県豊橋市	豊橋市受動喫煙防止条例	2019年3月27日
東京都多摩市	多摩市受動喫煙防止条例	2019年3月29日
福島県田村市	田村市受動喫煙の防止に関する条例	2019年6月21日
秋田県	秋田県受動喫煙防止条例	2019年7月2日

参照)のなかには、改正法の規制をさらに上乗せ・横出ししているものもある。以下では、特にこれらの部分を中心に紹介していくが、現時点では未施行の規定も含まれている点にご留意いただきたい。

## (2) 特定施設等に関する規制強化

### ① 第1種施設に関する規制強化

改正法は、敷地内禁煙である第1種施設につき、特定屋外喫煙場所の設置を容認する。しかし、兵庫県条例は、幼稚園・保育所や小・中・高校等、病院・診療所等、児童福祉施設等について、特定屋外喫煙場所の設置を禁止

16 なお、前述の千代田区条例に代表される路上喫煙規制条例、および、受動喫煙対策に関する各主体の責務規定等を定めるにとどまる、がん対策推進条例や健康づくり推進条例は、本稿における検討の対象から除外した。

17 このほか、愛知県蒲郡市および岐阜県多治見市が、2019年9月議会に条例案を上程しているほか、北海道および北海道苫小牧市においても条例制定が検討されているようである。

する上乗せ規制を行っている。

## ②第2種施設に関する規制強化

第2種施設について、改正法は、屋内の一部の場所に喫煙専用室を設置可能とするとともに、屋外の敷地での喫煙は禁止していない。これに対し、四條畷市条例は、規則で定める国・地方公共団体の施設につき、特定屋外喫煙場所以外での喫煙を禁じている。すなわち、行政機関の庁舎に当たらない国・地方公共団体の施設に関して、喫煙専用室の設置を禁止するという点で上乗せ規制を、特定屋外喫煙場所を除く屋外の敷地での喫煙を禁止するという点で横出し規制を、同条例が定めているといえよう。

## ③全面禁煙時の標識掲示

改正法は、喫煙専用室を設置する第2種施設、および喫煙可能室を設置する特定飲食提供施設の管理権原者等にのみ、当該施設の出入口への標識の掲示を義務付ける。一方、神奈川県条例は、すべての「公共的空間」（「不特定又は多数の者が出入りすることができる室内又はこれに準ずる環境」）で喫煙を禁止した場合にも、当該施設の入口にその旨を表示することを、施設管理者に対して横出式的に義務付けている。

## ④既存特定飲食提供施設に関する規制強化

経営規模の小さい既存の飲食店である既存特定飲食提供施設では、利用者が飲食等しながら喫煙することができる喫煙可能室の設置を許容する経過措置が講じられている。東京都条例も同様に、飲食店等に関する経過措

置を規定するが、当該飲食店等で業務に従事する従業員<sup>18</sup>がいる場合は、経過措置の対象から除外されている。既存特定飲食提供施設に該当しても、従業員がいるならば、飲食等ができない喫煙専用室のみが設置可能という点で、上乗せ規制<sup>19</sup>と考えられる。

また、改正法の経過措置期間は、「別に法律で定める日まで」となっており、現時点では未確定である。大阪府条例は、2025年4月1日以降、既存特定飲食提供施設のうち、客席部分の床面積が30㎡を超えるものについても、喫煙専用室以外での喫煙を禁止する。これは、2025年の大阪・関西万博の開催に合わせて、受動喫煙対策をより強化するためである。

## （3）喫煙者に対する措置の強化

### ①喫煙者に対する直罰制

特定施設等における喫煙の禁止措置は、喫煙禁止場所での喫煙者に対する都道府県知事等の命令、およびその命令に違反した者への30万円以下の過料の賦課によって担保される。いわゆる命令前置制を採用する改正法に対し、神奈川県条例は「喫煙禁止区域において喫煙をした者は、2万円以下の過料に処する。」との規定を置き、直罰制を導入している。

### ②施設管理者による指導の義務化

改正法は、喫煙禁止場所での喫煙者に対し、特定施設の管理権原者等は、喫煙の中止等を「求めるよう努めなければならない」と

18 ここでいう「従業員」には、同居親族や家事使用人は含まれない。労働基準法や労働安全衛生法と平仄を合わせたためである（岡本・前掲註(15)論文52頁）。

19 岡本・前掲註(15)論文52頁は「横出し規制」と整理している。

規定するにとどまる。しかし、兵庫県条例は、「求めなければならない」と定め、施設管理者による喫煙者への指導を義務化している。知事は、施設管理者が喫煙者への指導を行っていないと認めるとき、当該施設管理者に対する勧告、および勧告に従わなかった旨の公表をすることができる。

#### (4) 未成年者・妊婦に対する配慮義務

未成年者に受動喫煙をさせないため、改正法は、特定施設等の管理権原者等に対し、喫煙専用室および喫煙可能室に未成年者を立ち入らせることを禁じている。神奈川県条例は、喫煙可能なスペースへの未成年者の立入制限を、保護者の義務としても定めている。また、兵庫県条例は、未成年者に加えて妊婦についても、施設管理者は、喫煙可能なスペースへの立入りを制限しなければならないとする<sup>20</sup>。

#### (5) 「特定施設等」以外の場所の横出し規制

##### ① 路上等での喫煙規制

特定施設の敷地を除く屋外空間における喫煙を改正法は規制していない一方、千代田区をはじめとする 243 自治体<sup>21</sup>で路上喫煙を規制する条例が制定されている。ただし、これらの多くは環境美化の観点から導入されたものである。結果的に受動喫煙対策に資するものもあるが、灰皿の設置場所あるいは携帯灰

皿の所有時の喫煙を可能とする条例もなかには含まれる。

しかし近年では、受動喫煙対策の一環として、路上喫煙を規制する動きがみられる<sup>22</sup>。習志野市条例は、「重点的に受動喫煙を防止するため喫煙を禁止する区域」として、市内の駅周辺の路上等や保育所・幼稚園、小・中・高校等の周辺の路上等を「重点区域」に指定できるとし、当該区域での喫煙を禁止する。従来の環境美化に主眼を置いた路上喫煙規制が、駅周辺や繁華街などの通行人が多いエリアを対象とするのに対し、受動喫煙防止に主眼を置いた規制は、未成年者などの受動喫煙による健康リスクが特に高い者が利用する施設周辺にも対象を広げているという特徴がある。

##### ② 居室や自動車内での喫煙規制

改正法は、居室や旅客運送事業の用に供しない自動車内はプライベートな空間であるとして、喫煙を制限していない<sup>23</sup>。しかし、兵庫県条例は、未成年者および妊婦と同室する住宅の居室内および同乗する自動車内での喫煙を禁止している。

##### ③ 客室での喫煙規制

居室等と同様に、改正法は、旅館・ホテルの客室等についても、特定施設等に関する規制を適用しないものとする。この点につき、兵庫県条例は、「利用者の状況その他の状況」を考慮し、一部の客室を喫煙禁止とすること

20 胎児の保護という観点から、兵庫県条例は、妊婦の喫煙も禁止している。ただし、罰則等は設けられていない。

21 厚生労働省「受動喫煙防止対策強化の必要性他」(<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-10904750-Kenkoukyoku-Gantaisakukenkouzoushinka/0000172629.pdf>) (最終閲覧: 2019年8月23日) を参照。

22 路上喫煙やたばこのポイ捨てを禁ずる条例が、環境美化に加えて、受動喫煙にさらされる住民の健康対策という側面も有するものへと変化しつつあると指摘される(村中洋介「受動喫煙防止条例と喫煙権(喫煙の自由)、嫌煙権-兵庫県受動喫煙防止条例を事例として-」法政論叢 50 巻 1 号 (2013 年) 1 頁以下・17 頁)。

23 ただし、喫煙者には 27 条による配慮義務は生じる。



を施設管理者の努力義務として定めている。

#### (6) 加熱式たばこの規制強化

改正法は加熱式たばこに関する経過措置を設けており、第2種施設に設置された指定たばこ専用喫煙室では、加熱式たばこを喫煙しながら飲食等を行うことが可能である。いくつかの条例は、加熱式たばこに関する経過措置を設けず、一般的な紙巻きたばこと同様に、加熱式たばこの喫煙を条例により規制している<sup>24</sup>。また、豊橋市条例は、「主として20歳未満の者の利用に係る学習の支援を行う施設」等につき、指定たばこ専用喫煙室を設置しないよう努力義務を課している。

#### (7) その他の条例

##### ①理念条例

改正法が成立する前に制定された香芝市条例や福山市条例は、各主体の責務規定および受動喫煙対策の推進について定める理念条例であり、同法の規制を強化するような実体的規定は置かれていない。

##### ②「受動喫煙」の拡大

改正法にいう「受動喫煙」は、たばこから発生した副流煙にさらされること、すなわち二次喫煙を想定している。東京都子ども条例および福山市条例では、条例上の「受動喫煙」の定義に、「たばこを吸っている他人の呼気に含まれる煙（肉眼で見える煙に限らず、残留するたばこの臭気その他の排出物／残留物を含む。）にさらされること」（下線筆者）を

含めている。いわゆる三次喫煙（残留受動喫煙）を加えた概念であり、受動喫煙対策の範囲を拡大させる効果があると考えられる。

## 4 条例論の観点からの検討課題

以上のとおり、受動喫煙防止条例に規定されている内容は多岐にわたるが、改正法の上乗せ・横出し規制を行うものが散見されるとともに、都道府県条例と市町村条例の併存も生じており、条例論の観点からも、興味深い検討課題を提示しているように思われる。

### (1) 条例制定権の可能性

路上喫煙規制条例のように、法律の未規制領域を規制する条例については、法律との抵触性が問題になりにくい。しかしながら、特定施設等や加熱式たばこに関する規制を強化する受動喫煙防止条例は、改正法と規制目的や対象を同じくするため、条例による上乗せ・横出し規制が許容されるかが問題となる。

改正法の審議過程でも、同時期に東京都条例が都議会で審議されていたことから、条例による上乗せ規制の可能性が問われ、以下のとおり答弁がなされている。

「今回の法案は、全国統一的な最低限の規制を設定するものであることから、条例において法律よりも緩い規制を設けることは、健康増進法の目的や効果を阻害することになり認められませんが、条例において、法律に上乗せの規制を課すことはあり得るものと考えております。」（下線筆者）

【出典】第196回国会衆議院会議録35号（2018年6月）

24 加熱式たばこによる健康リスクがないとは断言できないとして、規制を強化していることから、人の健康や環境に重大かつ不可逆的な影響を及ぼすおそれがある場合に、科学的知見が十分でない段階でも、規制措置を導入するという“予防原則（予防的アプローチ）”が採用されていると評価できる。

8日) 9頁 [加藤勝信・厚生労働大臣答弁]

改正法の規制は、あくまでもナショナル・ミニマムであり、条例による上乗せ規制を否定するものではないと明言されている。したがって、受動喫煙防止条例による上乗せ・横出し規制は、原則として、改正法に抵触しないといえよう。

ただし、居室や自動車内を対象とする横出し規制については、改正法との抵触性が問題となるおそれがある。改正法は、これらの空間を意識的に同法の適用対象から除外している<sup>25</sup>。居室や自動車内での喫煙を積極的に容認する趣旨であると、この適用除外規定を解するならば、条例による横出し規制は法律に抵触すると評価されうるかもしれない。しかしながら、改正法は最低限の規制を定めるものであって、居室や自動車内での喫煙規制を全国一律に排除しているとはいえないだろう。さらに、こうした私的空間内においても、未成年者および妊婦を受動喫煙から守る必要性が認められる以上、条例による横出し規制は許容されると考えられる<sup>26</sup>。

## (2) 都道府県条例と市町村条例の調整

神奈川県や兵庫県など都道府県レベルで受動喫煙防止条例の制定が先行した背景には、がん対策の一環として、受動喫煙対策が進められ、こうした保健・医療あるいは健康増進施策は都道府県および保健所設置市区が担ってきたためと考えられる<sup>27</sup>。しかし、本稿で検討対象とした26条例のうち半数以上は、市町村が制定したものであり、保健所設置市区以外によるものが12ある(表2を参照)。

受動喫煙防止条例の制定主体が多様化した結果、都道府県条例と市町村条例が併存する可能性が生じている。その場合には、改正法、都道府県条例、および市町村条例の3重の規制が、同一の施設管理権原者等あるいは喫煙者などに及ぶおそれがある。

実際に、東京都条例と調布市条例・多摩市条例、広島県条例と福山市条例・廿日市市条例、大阪府条例と四條畷市条例、がそれぞれ併存している現状がある<sup>28</sup>。例えば、第1種施設での特定屋外喫煙場所の設置について、大阪府条例は不設置の努力義務を上乗せし、四條畷市条例は幼稚園・保育所や小・中・高

25 厚生労働省健康局健康課・前掲註(4)解説7頁は、「プライベートな居住場所については、法が強制力を持って立ち入ることが馴染まない」として、改正法に適用除外規定が置かれたと説明する。この指摘は、私的空間での喫煙に公法的介入ができるかという、法律との関係からみた条例制定権の限界とは次元を異にする論点を提示する。居室や自動車内での喫煙の可否は、私的自治に委ねられるべき事項と捉えるならば、条例による法的規制も当然に許容されない。しかし、喫煙者而非喫煙者が共有する生活空間における喫煙の規制を、「喫煙の自由」の内在的制約、すなわち、他者の生命や健康を害しない範囲で「喫煙の自由」が認められること、の顕在化と整理すれば、条例による横出し規制は可能と考えられる(田中謙「タバコ問題に関する法的論点」自由と正義69巻1号(2018年)18頁以下・21頁。村中・前掲註(22)論文18頁も参照。。「喫煙の自由」については、田中謙『タバコ規制をめぐる法と政策』(日本評論社、2014年)33頁以下を参照)。

26 本稿で紹介した兵庫県条例は、同室する未成年者および妊婦の保護を目的に、室内での喫煙を規制するが、近年、ベランダや室内換気扇下での喫煙が近隣問題に発展するケースもある。カリフォルニア州サンラフェル市では、近隣住民の受動喫煙を防止するため、マンションやアパートにおける喫煙禁止条例が施行されているという。岡本光樹「職場スモハラ訴訟・近隣住宅ベランダ喫煙訴訟・屋外灰皿撤去訴訟の到達点と今後」自由と正義69巻1号(2018年)32頁以下・35-37頁を参照。

27 神奈川県条例に次いで制定された芳賀町条例は、町有施設のみを対象としているため、公物管理条例としての側面が強いように思われる。

28 都道府県の受動喫煙防止条例が、路上等での喫煙禁止を盛り込んでいる場合には、市町村の路上喫煙規制条例との併存も生じうる。

校等での設置禁止をさらに上乗せしている。

なお、秋田県条例は、市町村条例により、県条例で求められる措置と同等以上の措置が講じられると知事が認めるときは、当該市町村の区域について、県条例を適用しないとの調整規定を設けている。多摩市条例にも、他の法令等との調整規定が置かれていることから、改正法および東京都条例との3重規制は回避されている<sup>29</sup>。

改正法に加えて、都道府県条例および市町村条例も併存している場合、施設管理権原者等や喫煙者などをいたずらに混乱させるとともに、過度な負担を強いるおそれがある。したがって、条例（場合によって健康増進法）に、他の法令等との調整規定を置くのが望ましいだろう。

## 5 総合的な受動喫煙対策に向けて

前述のように、改正法は、全国画一的に導入されるべき受動喫煙対策の水準を設定している。今後は、同法の運用のみならず、自治

体ごとの上乗せ・横出し規制を通じて、我が国における受動喫煙対策をより一層発展させていくことが期待される。その意味では、引き続き、受動喫煙防止条例の存在意義が認められる。

とりわけ路上等での喫煙規制は、環境美化の観点から進められてきたとはいえ、市町村が先導してきた部分である。改正法の上乗せ・横出し規制の検討と併せて、路上喫煙規制条例を受動喫煙対策の観点から見直すことが望ましい<sup>30</sup>。これにより、対象空間という観点において、包括的な受動喫煙防止条例の策定につながると考えられる。

さらに、法律レベルでは、一般住民・利用者の受動喫煙対策は健康増進法のもとで、労働者の受動喫煙対策は労働安全衛生法のもとで<sup>31</sup>、それぞれ進められてきた。この点、従業員がいる既存特定飲食提供施設について横出し規制を行う東京都条例などは、複数の法律を横断するという意味で、総合的な受動喫煙防止条例と評価できよう。

29 習志野市条例、土別市条例も同様に、他法令等との調整規定を有する。神奈川県条例、兵庫県条例は、法律との調整規定のみを置いている。

30 例えば、多摩市は2012年に多摩市まちの環境美化条例を制定し、「まち美化重点区域」における路上喫煙を罰則付きで禁止していた。しかし、受動喫煙防止条例の制定に合わせて、環境美化条例を改正し、公園も含めた屋外空間の喫煙規制を受動喫煙防止条例に一元化している。

31 労働安全衛生法68条の2は、事業者に対して、労働者の屋内での受動喫煙を防止するための措置を講ずる努力義務を課すにとどまる。なお、改正法の成立・公布を受けて、厚生労働省労働基準局は、「職場における受動喫煙防止のためのガイドライン」を策定した。

表2 受動喫煙防止条例による上乗せ・横出し規制

条例名	保健所設置	第1種施設に関する規制強化	第2種施設に関する規制強化	全面禁煙時の標識掲示	既存特定飲食提供施設に関する規制強化	喫煙者に対する直罰制	施設管理者による指導の義務化	未成年者・妊婦に対する配慮義務の強化	路上等での喫煙規制	居室・自動車内での喫煙規制	客室での喫煙規制
神奈川県条例	○			○		○	○	○			
芳賀町条例	×	○	○	○※1			○※1				
兵庫条例	○	○	○	○			○	○	○	○	△
広島県条例	○	○							△		
美唄市条例	×	△	△					△	△		
東京都子ども条例	○							△※2	△※2	△※2	
香芝市条例	×										
志免町条例	×	△	△								
福山市条例	○										
東京都条例	○	△		○	○						
千葉市条例	○	△		○	○			△			
廿日市市条例	×	○	○						○		
習志野市条例	×								○		
山口県条例	○										
静岡県条例	○	△	△	○							
大阪府子ども条例	○										
四條畷市条例	×	○	○	○				○※2	○		
山形県条例	○	△	△	△	△						
土別市条例	×	○		○				△	○		
松本市条例	×	○	○						○		
大阪府条例	○	△	△	△	○						
調布市条例	×	○	○						○		
豊橋市条例	○	△	△	○							
多摩市条例	×								○		
田村市条例	×	○	○	○					○		
秋田県条例	○	○	○	△	○						

凡例) ○：保健所を設置している、または、当該上乗せ・横出し規制あり。△：努力義務として、当該上乗せ・横出し規制あり。×：保健所を設置していない。

※1 芳賀町条例は、町有施設を対象としているため、町長が施設管理権原者たりうる。

※2 18歳未満の者について規定している。