

クロス表^a

			2-15-10		合計
			1.00	2.00	
2-14	1.00	度数	1	74	75
		期待度数	.2	74.8	75.0
		2-14 の %	1.3%	98.7%	100.0%
	2.00	度数	0	237	237
		期待度数	.8	236.2	237.0
		2-14 の %	.0%	100.0%	100.0%
合計		度数	1	311	312
		期待度数	1.0	311.0	312.0
		2-14 の %	.3%	99.7%	100.0%

a. 2 = 2.00

カイ2乗検定^c

	値	自由度	漸近有意確率 (両側)	正確有意確率 (両側)	正確有意確率 (片側)
Pearson のカイ2乗	3.170 ^b	1	.075	.240	.240
連続修正 ^a	.370	1	.543		
尤度比	2.861	1	.091		
Fisher の直接法					
線型と線型による連関	3.160	1	.075		
有効なケースの数	312				

a. 2x2 表に対してのみ計算

b. 2 セル (50.0%) は期待度数が 5 未満です。最小期待度数は .24 です。

c. 2 = 2.00

リスク推定^a

	値	95%信頼区間	
		下限	上限
コーホート 2-15-10 = 2.00 に対して	.987	.961	1.013
有効なケースの数	312		

a. 2 = 2.00

クロス表^a

			2-15-11		合計
			1.00	2.00	
2-14	1.00	度数	25	50	75
		期待度数	6.0	69.0	75.0
		2-14 の %	33.3%	66.7%	100.0%
	2.00	度数	0	237	237
		期待度数	19.0	218.0	237.0
		2-14 の %	.0%	100.0%	100.0%
合計		度数	25	287	312
		期待度数	25.0	287.0	312.0
		2-14 の %	8.0%	92.0%	100.0%

a. 2 = 2.00

カイ2乗検定^c

	値	自由度	漸近有意確率 (両側)	正確有意確率 (両側)	正確有意確率 (片側)
Pearson のカイ2乗	85.882 ^b	1	.000		
連続修正 ^a	81.419	1	.000		
尤度比	78.670	1	.000		
Fisher の直接法				.000	.000
線型と線型による連関	85.606	1	.000		
有効なケースの数	312				

- a. 2x2 表に対してのみ計算
- b. 0 セル (.0%) は期待度数が 5 未満です。最小期待度は 6.01 です。
- c. 2 = 2.00

リスク推定^a

	値	95%信頼区間	
		下限	上限
コホート 2-15-11 = 2.00 に対して	.667	.568	.782
有効なケースの数	312		

- a. 2 = 2.00

平成17年度 厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)
「たばこ規制枠組条約」を前提とした我が国のたばこ政策の政策評価—特に、
規制インパクト分析及びプログラム評価—に関する研究
(主任研究者 : 土井 徹)

分担研究報告書

2. たばこ政策形成における市民参加と合意形成プロセスに関する検討

分担研究者 松本 安生 神奈川大学 助教授

研究要旨

市民参加と合意形成という視点からヒアリング事例における路上喫煙対策の共通点は2点ある。

まず、その背景に市民の強い意見が挙げられている点である。行政トップと市民との直接対話の場はむしろ住民から行政に向けての情報発信の場であり、住民の視点でいま何が最も問題となっているのかを行政とりわけその長が直接的に意見を聞くことが大きな目的となっている。

もう1点は、罰則規定があるかないかにかかわらず地域での参加型による取り組みを重視している点である。地域住民の協力が得られない場合には過料などの罰則が適用される地区指定が行われなかったり、商店街を中心とした行政との協働型の委員会が中心となって参加と合意のもとに進められているなど、地域住民の合意のもとに進めることが重視されている。

こうした取り組みが町内会や商店街などの既存のコミュニティだけでなく、企業や大学などを巻き込んだ新しい地域のコミュニティの形成に寄与していることを、ヒアリングを行ったいずれの行政も一つの大きな効果として認識していることも興味深い点である。

路上喫煙者や吸殻のポイ捨てなどが劇的に減少しているという実際の効果を生み出した大きな要因であり、この効果を継続するために大きな役割があるのがこの地域におけるコミュニティの形成と発展と考えられる。

路上喫煙対策における
市民の参加と合意について
～千代田区・武蔵野市ヒアリング調査結果より

1. 千代田区における路上喫煙対策の特徴

1. 1 「千代田区生活環境条例」制定過程における特徴

千代田区において「歩きタバコ等の禁止」などを定めた生活環境条例が制定される大きな契機となったのがタバコのポイ捨てなどによる生活環境の悪化に対する住民の苦情や改善の強い声であっ

た。こうした要望は、2001年から区長となった現区長が年2地区ずつで順次行っている千代田区版タウンミーティング(対話集会)である「ふらっと区長室」において、どの地区においても何度となく出されていた事項であったことが、行政がその対応への検討を始めた大きな理由であった。

1. 2 「千代田区生活環境条例」実施過程における特徴

千代田区生活環境条例にはこれまでの「ポイ捨て禁止条例」ではこれまで難しかった条例の実効性を確保するために二つの大きな仕組みがある。

その一つが歩きタバコや置き看板の放置などに対して罰則として過料2万円以下（現在は2000円）を課していることである。このことがこの条例の知名度を全国的なものにしている。一方で、あまり知られてはいないが千代田区生活環境条例が実効性をもつためにもう一つの仕組みがある。それが、地域住民の参加に基づく条例の実施手法である。

千代田区生活環境条例では、上記の過料を課す地域を区内全域ではなく、あらかじめ指定した路上禁煙地区（禁止行為：路上喫煙・ポイ捨て）や環境美化・浄化推進モデル地区（禁止行為：ポイ捨て、置き看板放置、落書き）の地区内だけに適用することとしている。この地区指定にあたっては、行政が一方的に決定するのではなく、当該地区における住民との合意によって決定している。また、地区指定の決定だけでなく条例実施後も当該地区における住民は月2回程度、行政や警察との合同パトロールなどで条例に実効性をもたせるための活動を行っている。

具体的には、「番町・麴町」「飯田橋・富士見」「水道橋」「御茶ノ水」「秋葉原」「神田」「有楽町」「靖国通り」の8地区（現在は10地区）が当初、特に美化が必要と考えられる地区として行政より提案された。これらの地区では、地元の商店街や町会などの古くからのコミュニティを中心に企業や教育機関などの比較的新しいコミュニティも加わった「環境美化・浄化推進団体」（「推進団体」）が組織され、規制の対象となる区域をいかに設定するだけでなく、条例の運用をいかに行うかを定めた「地区協定」について議論がなされた。この地区協定とは、当該地区において条例の目的である「健全な環境」をつくりだすために必要な重点的取り組み事項などを各地区で定めたものであり、例えば「置き看板などを道路上には置きません」「青少年に悪影響を与える活動はしません」「定められた時間以外はゴミを出しません」などの項目が、当該地区における課題に応じた独自のルール（ローカルルール）として、それ

ぞれの地区における推進団体の合意によって決められている。

20～30団体程度が加盟する各地区の推進団体があわせて100回以上の会合により、こうした区域の設定や協定の締結を行った結果、条例は行政からの住民への一方的な押し付けではなく、「自分達の地区ことは自分達で決めて、実行する」という自治の原点に立ち返る大きな契機となった。また、既存の地域コミュニティに企業や教育機関などが加わった新しいコミュニティが形成される契機ともなっていることは特筆すべきことである。特に、条例実施から3年余りがたち、推進団体による活動が継続して活発である地区は、こうした企業や教育機関をうまく巻き込んで新しいコミュニティを形成するのに成功している地区であることは注目すべき点である。

1. 3 千代田区生活環境条例に対する区民意見

千代田区では生活環境条例に対して電話やメール、手紙・FAXなどで寄せられた意見がその内容ごとに整理されている。その結果によれば、条例の骨子が公表された2002年2月22日から2004年度末（2005年3月31日）までに寄せられた意見は全部で5000件を超え、このうち賛成意見が1759件と3分の1以上であり、反対意見は479件と10%以下となっている。

（図1：千代田区生活環境条例に対する区民意見の推移）

これを条例骨子発表から条例施行までの期間、条例施行1ヶ月間、条例施行年度（2003年度）、条例施行翌年度という4つの期間に分けてその意見の割合の推移を見てみると、反対意見が条例施行1ヶ月間で24%に増加したものの次第に減少している。2004年度に限ってみれば反対意見は7%程度であり、千代田区生活環境条例に対する合意がある程度なされたものと考えられる。一方、賛成意見も当初の70%を超えたところから35%程度まで次

第に減少している。これらに代わり増加しているのが、その他の意見であり、これは単純な賛成や反対という意見ではなく、条例施行に伴って見られる様々な現状の報告や感想が寄せられたものである。例えば、「マナーが悪いのが今の現状」「地下鉄の入り口は吸殻だらけです」「公道で禁止するなら喫煙場所を設けるべき」などの意見である。

単純な賛成・反対だけでない意見が増えていることは、条例の公表から施行に伴い、これまであまり公の場で議論されることが少なかった公共空間で喫煙に対する議論がしだいに成熟化し、感情的な議論からよりモラルと規制などのより根本的な問題までが関心に広がってきていることも読み取ることができる。

2. 武蔵野市における路上禁煙対策の特徴

2. 1 武蔵野市美しいまち推進事業策定までの特徴

武蔵野市において路上禁煙地区の指定などを中心とした「武蔵野市ようこそ美しいまちづくり推進事業」（「美しいまち推進事業」）が始まったのは2004年4月からである。この事業が実施された背景には、吉祥寺駅前などの人通りの多い場所での歩きタバコの危険性や吸殻のポイ捨てによるまちの美化の悪化などに対する市民からの強い意見があった。こうした意見は、市長への手紙や市政アンケートなどのほか、市内16ヶ所のコミュニティセンターを年に4ヶ所ずつ巡回して行われる「市長と語る会」でも多く寄せられた意見であった。

また、2002年4月には東京都市長会と町村会の連携及び特別区長会の協賛のもとに、喫煙マナーアップの統一キャンペーンが行われているが、その背景には武蔵野市が10年ほど前から行ってきたキャンペーンがある。こうした取り組みの実績をもとに武蔵野市のよびかけに応じるかたちで東京都全市区町村が統一的に展開したのがこのキャンペーンであった。

こうしたなかで、2002年10月に千代田区で始ま

った「生活環境条例」が契機となって、武蔵野市においても路上喫煙対策についての本格的な議論が始まった。2003年2月と5月に行政が独自の喫煙マナー向上キャンペーンを行うとともに、電子メールやインターネットを介した電子会議を通じて市民の中でもこの問題に対する議論がなされた。また、これまで委託業者により平日のみに行われていた市内清掃を、日曜朝に有償ボランティアが行う「朝一番隊」の活動も2002年から始まっているが、この活動にはNPO団体のクリーンむさしのメンバーのほか、公募による市民も含めた150名程度が登録し、毎週50名程度が参加して行われている。

このように、武蔵野市における歩きタバコや吸殻のポイ捨てなどに対する対策は、市民からの強い要望を背景に、行政の強いリーダーシップと市民参加のもとで始められている。

2. 2 武蔵野市美しいまち推進事業実施過程における特徴

武蔵野市では、路上喫煙対策の最初の重点地区を、1日に最大40万人以上が利用する吉祥寺駅周辺と考え、2005年9月に商店街関係者などに呼びかけ、市との協働による「ようこそ美しいまち吉祥寺委員会」を立ち上げた。この委員会のなかに「ポイ捨て・迷惑喫煙防止部会」と「落書き防止部会」が設置され、半年間の短い期間に委員会5回と10回程度の部会を行い、2004年3月に「美しいまち推進事業」の実施要綱を定め、同年4月から実施している。

武蔵野市における路上喫煙対策の特徴は、千代田区のような罰則規定を設けることではなく、キャンペーンを通じたマナーの向上に訴える点であるが、こうした取り組みの中心となるのが、この市民参加型の委員会である。委員会では、路上禁煙地区の指定地区や喫煙場所の設置などのほか、罰則かマナー向上に訴えるかなどの具体的な手法についても議論が行われた。こうした市民参加型の委員会とそこでの検討という手法については、

武蔵野市における市民参加によるまちづくりの実績が基盤になっている。なお、その後に設置された三鷹駅北口および武蔵境における「ようこそ美しいまち委員会」には、商業関係者だけでなく、前述のクリーンむさしの（NPO団体）や企業、大学なども加わり、市民との協働による取り組みがさらに進展している。また、これらの委員会は、路上禁煙地区設定などの事業実施までの検討だけではなく、その後も年2～3回程度は開催され、マナー向上のための議論を継続しているほか、市との協働によるキャンペーンも行っている。

こうした活動により、商店街としてのまとまりや、行政からの一方的な押し付けでなく自分たちのこととしての取り組みが進むなどの副次的な効果も見られるという。戦後に造成された住宅地であり、町内会などが一切ない武蔵野市においてはこうした取り組みを通じた新しいコミュニティの形成は重要な資産になっている。

これらの結果、武蔵野市における市民協働によりマナー向上に訴える取り組みを中心とした路上喫煙対策は、少ない費用（年間4000万円程度）で路上喫煙者や吸殻の散乱を劇的に減少（両者ともに約7割の削減）させることとなった。ただし、武蔵野市のこれら駅周辺にける商店主は現在、ほとんどがテナントビルのオーナーであり平日昼間の活動が難しいなど、商業関係者を中心とした活動には限界がある。実際にマナー向上を訴える「マナー推進員」は、土日祝日の昼間に2時間程度、委託先の市内の警備会社から派遣された学生アルバイトによって行われ、市民協働とは言い難くなっている。今後は、行政から任命されている100名余りの環境美化推進員やクリーンむさしのなどのNPO団体との協働を、実際のキャンペーンなどにおいても進めていくことが課題である。

2. 3 武蔵野市における市民意見

武蔵野市における2005年度市政アンケート調査の結果によれば、重点的にすすめて欲しい施策として2003年度までは「高齢者福祉の推進」(33.1%)

に次いで2番目であった「安全な市民生活の確保」(29.1%)が、2004年度に続いて高齢者福祉の推進を大きく上回って、回答者の半数近く（2004年度46.6%、2005年度45.1%）が希望する最も高い要望施策となっている。もちろん「安全な市民生活の確保」の内容については、喫煙などのマナーアップだけでなく、防犯性の確保なども含まれているため、一概にこの結果が武蔵野市における美しいまちづくり事業による影響とは考えられない。しかし、この項目に関して寄せられた547件の自由回答の意見のうち、半数以上の297件は路上禁煙やポイ捨てなどの生活環境の確保に関するものあること（一方で防犯性については173件の意見）などをみると、その関心が高まっていることが伺える。

3. 考察

市民参加と合意形成という視点からは、これら2つの事例における路上喫煙対策の共通点は、その背景に市民の強い意見が挙げられている点である。市民から寄せられる多くの苦情や意見のなかでも、路上喫煙やポイ捨てなどの住民の要望に行政が対応を開始した要因のひとつが「ふらっと区長室」や「市長と語る会」などの参加の場の特質によるものと考えられる。通常の行政と住民との対話の場は、行政から住民に向けての情報発信が中心であり、そうした必要性がある場合にのみ開催されることがほとんどである。こうした参加の場では、行政は情報を伝達することを重視するあまりにそこでだされた住民の苦情や要望にはその場限りの回答がなされるだけで、行政のトップまでその声が届くことはまれである。

しかし、千代田区や武蔵野市における行政トップと市民との直接対話の場はむしろ住民から行政に向けての情報発信の場であり、住民の視点でいま何が最も問題となっているのかを行政とりわけその長が直接的に意見を聞くことが大きな目的となっている。こうした参加の場がより正確に地域の現状を把握し、行政による対策の優先順位を決定することに繋がっていると考えられる。

これら二つの事例に共通するもう一つの点は、罰則規定があるかないかにかかわらず地域での参加型による取り組みを重視している点である。千代田区では罰則による過料が注目されているが、実際には地域住民の協力が得られない場合にはこうした罰則が適用される地区指定が行われないなど、地域住民の合意のもとに進めることが重視されている。また、武蔵野市はこの地域住民の協力を全面にした事業である。路上喫煙対策の中心が駅前繁華街であることなどから、商店街を中心とした行政との協働型の委員会が中心となって参加と合意のもとに進められている。こうした取り組みが町内会や商店街などの既存のコミュニティだけでなく、企業や大学などを巻き込んだ新しい地域のコミュニティの形成に寄与していることを、

ヒアリングを行ったいずれの行政も一つの大きな効果として認識していることも興味深い点である。

いずれの事例でも対策による効果は大きく、路上喫煙者や吸殻のポイ捨てなどが劇的に減少しているという。この効果がどのような構造によってもたらされているかはさらに分析が必要であるが、こうした効果を生み出した大きな要因であり、この効果を継続するために大きな役割があるのがこの地域におけるコミュニティの形成と発展と考えられる。

G. 研究発表

(なし)

H. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む。）

(なし)

平成17年度 厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)
「たばこ規制枠組条約」を前提とした我が国のたばこ政策の政策評価－特に、
規制インパクト分析及びプログラム評価－に関する研究
(主任研究者 : 土井 徹)

分担研究報告書

たばこ政策形成における市民参加と合意形成プロセスに関する検討

分担研究者 松本 安生 神奈川大学 助教授

うち

研究協力者 柴田 直子 神奈川大学 助教授

路上喫煙対策条例に関する
自治体職員ヒアリングを終えて

神奈川大学法学部自治行政学科 柴田直子

研究内容が、合意形成過程ということなので、路上喫煙対策条例に関連して、どのような合意形成過程が存在していたか、について、いくつかの段階に分類し、それぞれにおいて、千代田区と武蔵野市の取り組みにどのような特徴があったのかを検討した。

1 条例制定に関するコンセンサスの形成

1) 世論と行政の関係

まず、2つの自治体に共通する感想としては、合意形成過程という観点から考えると、いずれの自治体においても、「歩きタバコ禁止条例」の制定過程において、あまり意見の対立が存在しなかったように思われる。近年、タバコの一次的また二次的な弊害についての情報がマスコミまたは海外の規制実施から、世間一般に広く知られるところとなっており、そのため、「歩きタバコ」という行為が、少なくとも道徳的には悪い行為である、ということについては、条例制定以前からコンセンサスが存在していたように思われる。そこで、

「ポイ捨て」のみならず、「歩きタバコ」にまでも規制が及ぶという段階になってからも、(個人的なクレーマーは別として)それほど強い反対はなかったように見える。

自治体のスタンスが一般的にどう理解されているのかについて知識がないが、もし1)、自治体が「何らかの問題が発生していれば常に規制をしたい」というスタンスをとっているのであれば、両自治体が健康法制定を契機にこの条例を制定しようとしたことは、かなり自然の流れであるように思われる。

逆に、もし、自治体が、「事なかれ主義」をとるのが常であるなら、他の多数の自治体が「ポイ捨て禁止」にとどまり、その先の規制にまでは踏み込んでいない中で、本件の2つの自治体が条例制定に着手した背景には何があったのかは大変興味深い。これについては、首長の政治的なアピールは、かなり大きな理由であったと思われる。(どちらの自治体についても、首長が、この政策でアピールしたい、という首長側の思惑と「たばこの害」を排除してほしいという一般市民の希望とがうまく合致したのでは?と思える。)

2) 对被規制者(一般市民)との関係

A 千代田区

被規制者(喫煙者)との間の合意についても、

条例の制定以前に、ある程度、できていたように思われる。これに加えて、千代田区は、条例制定後は、マスコミに派手に取材させ、全国的に千代田区の「健康的」で「先進的」なイメージと共に、条例内容を周知させることに成功した。（このようなイメージが形成されたことで、さらに、条例制定に対する一般市民の支持が得やすくなったのではないかと思われる。）また、千代田区の路上歩行者は、サラリーマンなど大人が多く、順法精神が高かったといえそうである。

B 武蔵野市

武蔵野市については、条例が完成する前に、千代田区が条例を制定し、世の中が、「歩きタバコ」を禁じる方向へと流れており、それに便乗した面がある。千代田区との違いについては、規制対象者が不定期的に立ち寄る若者が多かったため、条例内容の徹底には工夫が必要であったようである。

3) 役所内の職員同士の関係

千代田区についても、武蔵野市についても、条例制定の背景には、首長の強いリーダーシップがあった。そこで、役所内においては、特に、条例制定の是非について賛成反対に分かれて議論が行われることもなく、首長の意向に沿う形で条例制定が進められたように思われる。

4) 議会との関係

どちらの自治体においても、ヒアリングからは、議会においても特に議論はなかったように聞こえた。

5) 利害関係者（たばこ製造業者、販売業者）

A 千代田区

千代田区の条例制定過程においては、JTがかなり反発したという話であった。また、近隣のタバコ売店から、「条例によって売り上げが減る」という強い反発があったとの話があった。この業者との間には、現在でも、歩み寄り関係はないようである。

B 武蔵野市

武蔵野市の条例制定の際には、JTも自社製の灰皿の無償提供を提案するなどかなり歩み寄りを見せている。その背景には、（あまり記憶が確かではありませんが、武蔵野市の職員さんの話によると）千代田区の条例が概してマスコミからも市民からも好意的に受け止められたという世論の変化があったという。また武蔵野市においては、タバコ販売業者もいわゆる自営業者ではないため、特にクレームはないとの話であった。

2 規制執行におけるコンセンサス形成

A 千代田区

1) 実施協力者

千代田区においては、規制の執行において、幹部職員がかなり実施の負担を負っており、また、地元の町内会が協力しているという点が特徴的である。

千代田区は、都心でありながら、古くからの町内会が活発である。区は、条例の趣旨に賛同し、区に協力して実施にあたってくれる町内会からこの条例の「歩きタバコ禁止区」に指定していった。しかし、条例の実施が軌道にのるにつれて、賛同する商店街が増えているようである。千代田区の口調では、規制についてある程度周知された今後は、賛同していない町内会に対しても、実施を依頼する方向ですすめるような話であった。

幹部職員の負担に関しては、業務として行われているものであり、首長の強いリーダーシップによるものようである。

B 武蔵野市

武蔵野市においても、条例制定から実施にかけて、近隣の商店街の協力を得てきた。市役所側には、「歩きタバコ禁止」というマナーの徹底に関しては、元来、商店街がしっかりやるべきことである、との認識があるようである。そのため、商店街の協力をかなり当然視しているようであった。条例が制定されていく過程での商店街と市の関係

としては、もともと、千代田区が条例を制定する以前から、個々の商店街においてなんとかしなければならぬ、という問題意識はあったが、それぞれバラバラであったのを、前市長のリーダーシップにより、市が一つに纏め上げたという話であった。

こちらも、このような首長の強いリーダーシップによって、当該条例の作成・実施が行われているが、興味深いことは、条例内容の決定を、（たつき台は、市役所職員が作成したとはいえ）商店街の代表に市役所職員数名を加えたワーキンググループに行わせており、その点で、条例の内容にもかなり商店街代表の声が反映されたと思われる。（そのため千代田区と比較して現実的なプランができたのであろうか？）
実施においては、武蔵野市では、有償のボランテ

ィアや学生アルバイトにかなりの部分を依存している。

3 全体の印象

全体としての印象は、千代田区の条例は、多くの財源と首長の政治的リーダーシップと活発な町内会を背景に、（多少の反対があることは覚悟の上で）「罰則付き」という斬新な手法で強気な条例制定・実施を行っているという印象を受けた。武蔵野市については、財源、人材ともに十分とはいえない中で、商店街の大物を取り込み、また、アルバイトなどを利用して、（また、千代田区条例の良い波及効果も受けながら）、従来の延長線上にあるといえる手法で現実的な政策を行っているという印象を受けた。

（以上）