

公共空間における禁煙条例から「まちづくり」を問いなおす

都市研究センター

久繁 哲之介

1) 本稿の主旨

まちづくりとは「町内の他者を想う心を育む活動」だと思う。まちづくりの施策や法令が、机上の理論通りに機能しない場合、他者を想う心が欠けていることが少なくない。

これを私は拙著『日本版スローシティ』で主張した。本稿は「公共空間における禁煙条例」をケーススタディに、この主張すなわち「まちづくり」を問いなおすものだ。

2) 2つの公共空間における禁煙条例

公共空間を禁煙にする取り組みが全国的に進んでいる。例えば、「屋外での歩行喫煙を禁止とする条例」を人口過密な大都市の自治体の多くが制定している。この条例は以下、「歩行喫煙禁止条例」と略す。

さらに、公共的施設を全面的に禁煙とする全国初の条例を神奈川県が本年4月に制定した。条例名は「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例」である。この条例は以下、「受動喫煙防止条例」と略す。

二つの条例はいずれも、公共空間における喫煙行為を「禁止」するものだが、目的や対象空間などは異なる。

「受動喫煙防止条例」の対象空間は「公共的施設」である。「公共的施設」は、施設の性質によって「第1種施設(病院、学校、官公庁など)」と「第2種施設(飲食店、ホテル・

旅館など)に区分される。当条例は、第1種施設を全面的に禁煙とする。第2種施設は施設管理者が禁煙または分煙を選択する。

分煙を選択する場合、喫煙エリアからタバコの煙が流れ出ない「完全分煙」にする責務が施設管理者に要求される。すなわち、煙が禁煙エリアに垂れ流される「形式的分煙」は許容されないわけだ。

当条例の目的は、不特定多数の集まる公共空間での受動喫煙による他者の健康影響を防止することである。要は「健康、保険」政策であり、主導官庁は厚生労働省である。

一方、「歩行喫煙禁止条例」の対象空間は、路上など「屋外の公共空間」である。当条例は所謂「ぼい捨て条例」を発展させる形で制定されたものが多い。つまり「ぼい捨て」されるゴミの過半が「タバコの吸い殻」であり、ポイ捨て根絶には「歩行喫煙の禁止」が不可欠であった。したがって、当条例の主な目的は、町の美化である。いわば、環境政策であり、主導官庁は環境省である。

表1 公共空間における禁煙条例の比較

	歩行喫煙禁止条例	受動喫煙防止条例
主な目的	吸殻などゴミのポイ捨て禁止、町の美化	受動喫煙による他者の健康影響を防止
対象空間	屋外公共空間	公共的施設
全国初の条例制定	2002年、東京千代田区	2010年、神奈川県
主導官庁	環境省	厚生労働省

3) まちと人、どちらが大切？

二つの条例は全く同じ「喫煙」行為を禁止するものだ。しかし、何を一番大切と考えるかという「心」は異なる。「受動喫煙防止条例」が守る対象は「人」の命であり、町内の「他者を想う心」を何よりも大切に考えている。

一方、「歩行喫煙禁止条例」が守る対象は「まち」の美しさである。まちの美しさを目指す法令は景観法など他にも多く存在するが、この類の法令には「他者、すなわち人を想う心」が少し欠けているように思える。

全国初の「歩行喫煙禁止条例」として話題となった東京都千代田区の「安全で快適な千代田区的生活環境の整備に関する条例」の制定経緯を振り返ってみよう。当条例が制定された2002年、私は千代田区を取材した。

千代田区は条例を制定する直前の2002年2月から約3カ月間、条例骨子を市民に示して意見を募った。212件の意見が寄せられ、実に93%（197件）が「歩行喫煙禁止」への賛成意見だった。典型的な賛成意見を一つ紹介しよう。

8歳と6歳の娘がいるが、繁華街を歩くときは、たばこを持った手が丁度、子供の顔と同じ高さになるので、くわえたばこで歩いている人には細心の注意を払う。「たばこを吸いながら歩いている人がいるから気をつけなさい」と子供に注意する振りをして、実は歩行喫煙者に注意している。歩行喫煙者には罰則規定を設け、なんとしても止めさせるべきだ。

私は取材を通して、たばこから「人を守る」という目的意識を市民側にも、行政側にも、しっかりと根付いていると感じた。だが、この意見に象徴されるように、たばこがもたらす人的被害の対象が、タバコの火による「やけど」にばかり焦点があてられて、煙による「受動喫煙」にまでは思いが至らなかったようだ。

前例のない全国初の条例制定には、このような「抜け穴」があるのは、やむをえないと思う。しかし、千代田区が2002年に制定した全国初の「歩行喫煙禁止条例」は、後に他の自治体が制定する条例の規範や前例となり、今では多くの自治体が「歩行喫煙禁止条例」を制定している。つまり、千代田区の前例を倣った他自治体の条例には「受動喫煙から人を守る心」が欠けていたわけだ。

4) 他者を想う心に欠けた法令の行方

「他者を想う心」に欠けた法令には、必ず「抜け穴」があり、抜け穴を巧妙に使う者・施設管理者が現れる。

拙著「日本版スローシティ」では、この事例に「まちづくり三法による大型商業施設の郊外出店禁止」を取りあげた。法律施行後すぐ、「大型商業施設」は広い敷地を道路で分割して、幾つかの「中規模商業施設」の集合体として郊外に出店しはじめた。

郊外への大型商業施設を禁止する法令が守る対象は何だろうか。中心市街地という「まち」の伝統とか賑わいを守ろうという思惑は法令からひしひしと伝わってくるが、「人の心」すなわち市民個人のニーズを尊重しようという配慮はあまり感じられない。

それでは、歩行喫煙禁止条例には、どのよ

うな「抜け穴」があるのだろうか。2枚の写真を眺めて考えてみよう。

写真1 病院入口横の喫煙場



写真2 オフィスビル前の喫煙場



2枚の写真は、いずれも歩行喫煙禁止条例が定められた地域にある施設である。しかし、いずれも施設前の公共空間に「喫煙場」を設

けている。しかも、その施設は受動喫煙の被害を熟知しているはずの病院であり、片や誰もが知る東証一部上場の大企業である。

社会から信頼されるべき施設が、いったい何故、歩行喫煙禁止条例地域で公然と喫煙場を設置することができるのだろうか。

歩行喫煙禁止条例の主な目的は、ゴミのぼい捨てを防ぐこと、たばこに触れた人の火傷を防ぐことの二点である。前者の目的は、灰皿の設置で達成できる。後者の目的は、歩行による喫煙だけを禁止すれば達成できる。以上の目的の為に歩行喫煙を禁止するという法令は、立ったままや座ったままの「静止状態の喫煙」で灰皿を用意すれば禁止行為には当たらないという趣旨なのである。

千代田区の前例を倣った他自治体の条例制定者には「他者を想う心」が欠けていたのではないだろうか。例えば、火傷という被害の程度がすぐ「目に見える怪我」さえ負わなければ、被害の程度が今は「目に見えない受動喫煙」くらいは大した問題でないと考えたのではないだろうか。あるいは、目に見えない問題など「気がつき」さえしなかったかもしれない。

事実、公共的施設における禁煙の取り組みの多くは「形式的分煙」の状態にある。形式的分煙とは、分煙のために設けた喫煙場が密室でないため、禁煙エリアに紫煙が垂れ流されるものだ。これでは飲食店など公共施設への来訪者がいくら受動喫煙から逃れようと禁煙エリアに陣取っても、受動喫煙を避けることはできない。来訪者は当然「公共的施設くらいは禁煙、せめて完全分煙にしてほしい」と望むはずだ。「受動喫煙防止条例」が制定された背景がここにある。

前例に倣い「他者を想う心」に欠けたまま歩行喫煙禁止条例を定めた者の思惑など、他者（施設管理者）は容易に読みとれるだろう。その結果、歩行喫煙禁止地域には写真で示したような施設が次から次へと出現した。青空空間に設けた喫煙場からタバコの灰と紫煙が、目前の街路に垂れ流されている。施設管理者は歩行者の受動喫煙など気にも留めていないようだ。

5) 負の外部性

さて、公共的施設である病院やオフィスの「従業員・利用者用の喫煙所」は本来、条例の有無や文言内容にかかわらず、建物の「内部」に設置するのが常識的かつ倫理的である。その理由は主に二つ考えられる。

第一に、公共的施設前の公共空間で、その従業員が勤務時間中にタバコを吸って、タバコの灰と煙を公共空間にまき散らす光景は、病院や法人の品格を著しく損なう。

例えば、群馬県渋川市役所も受動喫煙防止を目的に、職員用喫煙場を 2010 年 4 月より建物の中から「外」に移動した。ここで勤務時間中にタバコを吸う職員の姿は、来庁した市民の目に触れることとなる。市民は当然ながら、役所（の常識、倫理観）に異議を唱える（この模様は 2010 年 5 月 31 日に NHK が報道した）。

渋川市役所は 2010 年 7 月から、場所を問わず勤務時間中は禁煙にすることを表明した。

第二に、公共的施設前の公共空間で発生する煙草の灰と煙は、病人など建物への来訪者、歩道通行者など人と社会に多大な迷惑を与える。

第二の理由を経済学では「負の外部性」と言う。例えば、工場は汚煙・汚水を「内部」で何ら処理しないまま排出することで「内部（企業）」のコストは低減できる。だが、「外部（社会全体）」には公害や温暖化など多大な不利益をもたらす。

このような「負の外部性」行為は、環境意識の高まりもあり、絶対に許容されない時代になっている。にもかかわらず、病院やオフィスの管理者は、なぜ「負の外部性」を配慮できないのだろうか。

理由は 2 つ考えられる。第一に、法令に抜け穴があり、「他者を想う心」に欠ける施設所有者が「公益（社会性）より、私益」ばかり優先するからだ。

6) 閉鎖型コミュニティ

第二に、日本の村社会にありがちな「閉鎖型コミュニティ」の弊害を指摘したい。すなわち、病院や企業という「閉じた（内部にいる、顔の見える）コミュニティ」への迷惑（受動喫煙）には過剰なほど配慮を払う。しかし、近くに住んではいても「外側にいる、見知らぬコミュニティ」という他者を思いやる心はない。

そこで私は、私益より他者すなわち公益を重視するまちづくり、閉鎖型コミュニティではなく開放型コミュニティを育むまちづくり「日本版スローシティ」を提唱している。

7) 日本版スローシティとは

スローシティは、イタリア発祥スローフードの精神を生かした地方小都市におけるまちづくりである。スローシティを推進する地域に

おける人材や食材などの資源活用は、地域外より「地域内の資源」を尊重する。

グローバル社会では、地域内資源より安く良質な資源を地域外から幾らでも調達できる。だから、経営者個々が公益(地域全体の利益)より、私益を優先すれば、地域外から安くて良質な資源ばかり調達されるようになる。

こうしてグローバル社会が進展するほど、地域内資源は使われなくなるか、使い捨て同然に使われるようになる。

その象徴が「全国チェーン店、非正規雇用」の増加である。全国チェーン店と非正規雇用は親和性が極めて高い。つまり、全国チェーン店が増えた地域ほど、非正規雇用も増える。

市民個々が全国チェーン店を愛用し、地場商店を利用しなくなると、どうなるだろうか。全国チェーン店の売上はいくら増えても、利益の殆どは本社に吸い上げられる。これでは、地域内の経済・雇用は全く好転しない。むしろ、地場産業は衰退し、地元雇用は悪化するだろう。

私が提唱する「日本版スローシティ」は、個々の市民が私益ばかり考えず公益を尊重する「まちづくりの理念」である。まちづくりの本質は個々の市民が、地域内の「見知らぬ他者、埋もれがちな資源」を想いやる心に気がつき、共有していくことにある。

8) まちづくりを問いなおす

まちづくりの定義、そして目的を今一度、問いなおしてみよう。町内や商店街内の顔見知りだけで集い、内部(自分たち)だけの利

益を活性化する取り組みだと勘違いしてはいないだろうか。

こうした「閉鎖的コミュニティによる取り組み」は、えてして活性化しないものだ。その理由は取り組み内容が、町内にはいるがコミュニティの外にいる者には、全く恩恵がなかったり、共感できない場合が多いからだ。

こうした失敗は「商店街活性化」の取り組みに多く見られる。商店街が内部(自分達)だけの利益を追求して、街内に住んでも「外側にいるコミュニティ」を想う心に欠けている。

商店街づくりを含む「まちづくり」とは、街内の見知らぬ他者をも想う心を育む取組であり、見知らぬ他者とも繋がる「開放型コミュニティ」を築く活動である。

【参考資料】

朝日新聞社「朝日新聞2008. 6. 22朝刊
書評欄『日本版スローシティ』」

日本経済新聞社「日経グローバル No.134-
久繁哲之介氏 セミナー報告 -」

久繁哲之介『日本版スローシティ』学陽書房、
2008