

【原著】

受動喫煙防止条例の成立に向けて： 公文書レビューによる成立要因とその対策について

鈴木郁¹⁾ 齋藤宏子²⁾ 三浦亜由美²⁾ 福田吉治²⁾

要 旨

目的： たばこ対策については、国際的に確立された科学的知見を具体的施策に反映させることが求められている。しかし、日本では各自治体の受動喫煙防止条例制定も神奈川と兵庫の2県と北海道美唄市のみで、規制が十分に進んでいない。本研究は、受動喫煙防止条例の検討過程の分析を基に、受動喫煙防止条例の成立要因を検討し、条例制定に必要な対策を考察することを目的とした。

方法： 受動喫煙防止条例の検討会が設置された6都府県（神奈川、兵庫、東京、大阪、山形、千葉）について、公文書（各自治体のたばこ対策に関する会議の議事録、会議資料等）をレビューした。検討過程に沿って、条例制定に関わる要因を、（1）検討会の設置に関わる要因、（2）検討会で条例制定が必要と結論づける要因、（3）検討会終了後議会審議で可否に影響する要因に分けて検討した。

結果： 検討過程の分析から、（1）検討会の設置に関わる要因として、各自治体の地域性や受動喫煙対策の数値目標達成度、首長の意向、（2）検討会で条例制定が必要と結論づける要因として、医学系の座長の選任、（3）議会審議で可否に影響する要因として、条例案作成過程での議会への詰問、各議員の政策的判断に与える影響（所属政党、選挙支援団体、世論、個人の嗜好等）が挙げられた。

結論： 条例制定に向けた対策として、神奈川と兵庫の事例から条例の効果に関するエビデンス構築による他自治体への波及モデル確立、議会への詰問を含む検討会主体の条例案の作成、議員へのロビー活動と世論の醸成が必要と考えられた。2020年に東京五輪控え、国レベルでの法規制が検討される中、国際状況や国・自治体での法律・条例制定状況を踏まえ、適切な対策を実施する必要がある。

キーワード： 受動喫煙防止条例、たばこ対策、保健政策

緒 言

たばこの健康影響については多くの科学的知見が蓄積されており¹⁾、一年間での世界の受動喫煙による死亡者数は60万人、日本では6800人と推定されている²⁾。これらのエビデンスを基に、喫煙率を低下させ、受動喫煙曝露を予防するための多くの施策が実施されている³⁾。日本人の

喫煙率は、この20年間で低下傾向にあったが、最近数年間については下げ止まりの状態にある⁴⁾。たばこの健康影響が明らかであるにも関わらず、たばこ対策が進まない要因に社会的あるいは政策的な背景があると考えられる。すなわち、たばこ対策については、たばこの健康影響についての議論は決着を見ており、今後は確立された科学的知見を如何に具体的施策に落とし込めるかが焦点

1) 山口大学医学部

2) 帝京大学大学院公衆衛生学研究科

責任者連絡先：鈴木郁

山口大学 医学部医学科

(〒755-8505) 山口県宇部市南小串1丁目1-1

となる¹⁾。

世界のたばこ対策は、たばこの規制に関する世界保健機関枠組み条約(2005年2月27日発効、以下FCTC)をもとに進められている。2014年時点で、公共の場所のすべてを屋内全面禁煙にする法律(国法・州法)を施行している国は、49カ国に及ぶ。本邦は、2007年にFCTCを批准しており、受動喫煙(第8条)については「屋内全面禁煙化以外の手段、つまり、空気清浄器や喫煙室の使用は不適切」と明記され、罰則付きの法律によって、一般の職場だけでなくレストラン、カフェ(喫茶店)やバー(居酒屋)などのサービス産業を含めて屋内を全面禁煙とする立法措置を求められている³⁾。

受動喫煙の健康影響に地域差はなく、比較的国土が小さく通勤通学などの日常生活で、行政区分をまたぐ移動を行っている者も多い本邦の特徴も考慮すると、規制は本来国が全国一律に取り組むべき課題である¹⁾⁶⁾。しかし、受動喫煙対策について「健康増進法」(2002年策定)で施設管理者への義務、「労働安全衛生法」改正(2015年改正)で事業者への努力義務を課した法律等が存在しているものの、これらの法規制は十分な強制力を伴っているとは言い難い。そのため、WHO(世界保健機関)による各国のたばこの規制状況の評価において、日本の受動喫煙対策の評価は、2008年以降常に最低ランクであり⁷⁾、たばこに対する「行政的規制」のさらなる強化は必要不可欠である⁸⁾。

国レベルの強制力を伴う法規制が十分に進まぬ一方で、地方自治体レベルで規制を検討する動きが見られている。自治体レベルで実行可能な対策の一つに、受動喫煙防止を目的とした条例(以下、受動喫煙防止条例)の制定がある。

現在、受動喫煙防止条例の制定は、広域自治体レベルでは神奈川県(2010年施行)と兵庫県(2013年施行)の二県のみ、基礎自治体では北海道美唄市(2015年公布)のみに留まっている。いくつかの自治体では検討されたものの、制定までには至らなかった。また、多くの自治体では制定の検討さえ行われていない。自治体によって、受動喫煙防止条例の制定への取り組みがなぜ異なるのか、制定に至る理由あるいは至らない理由や背景は何か、等についての検討はなされていない。受動喫煙防止条例の検討および策定の過程を政策学的に分析することにより、多くの教訓を得ることができると考える。

昨今、国レベルの法律を検討する動きがあるが、その過程で自治体レベルの条例の成立過程が注目され、また法律制定が実現しない場合再びボトムアップとして自治体での条例検討に焦点が当たると推測され、いずれにしてもそれらの教訓が資する状況となる。

そこで、本研究はこのような現状を踏まえ、受動喫煙防止条例の検討過程の分析を基に、受動喫煙防止条例の成立要因を検討し、条例制定に必要な対策を考察することを目的とした。

研究方法

公文書のみを対象としてレビューし、受動喫煙防止条例の検討過程を把握し、その経緯から成否に関わる要因を抽出することを目的とした。公文書は、各広域自治体のたばこ対策に関する会議の議事録、会議資料、地方議会の会議録等をレビューした。

対象自治体は、条例に関する検討会が設置された6都府県(条例成立：神奈川県・兵庫県、条例非成立：東京・大阪・山形・千葉)とした。公文書は、各自治体のホームページより入手した資料を用いた。また、ホームページ上で不明点が存在した場合は、各自治体担当者に電話で確認した。

調査項目として、条例検討時の知事(氏名、支持政党)、既存のガイドライン等の有無、条例化に関する経過、検討会設置の背景、受動喫煙に関する実態調査、条例内容、検討会委員の構成と選任、ヒアリング対象団体、検討会の結論、条例案作成主体、特記事項、議会での審議等を設定した。

研究結果

公文書より、上記の各調査項目について、調査結果を表1にまとめた。以下に結果を、1)検討会設置前、2)検討会設置期、3)検討会終了後の段階別に分けて記載した。

1) 検討会設置前

検討会の設置に至る背景として、神奈川県ではマニフェストを掲げた首長の志向、東京ではオリンピック開催、その他の自治体では受動喫煙対策の数値目標未達成が挙げられた。また、検討会設置時には、6都府県すべてで受

表1 受動喫煙防止条例に係る要因

都道府県名	条例検討時知事(当時の所属政党)	特記すべき条例化推進の背景	検討会			条例の内容						結果	
			検討会の設置	検討会委員	ヒアリング(対象団体等)	官公庁・学校	社会福祉施設運動施設	大規模飲食店・宿泊施設	小規模飲食店・宿泊施設等	過料	特記事項		
成立	神奈川県	松沢成文(無所属)	神奈川県における受動喫煙防止等のたばこ対策の取組みについて、専門的見地から検討するため、「神奈川県たばこ対策推進検討会」を設置21)	2007.11～2008.9計6回	委員計9名 会長 津金昌一郎(国立がん研究センターがん予防・検診研究センター センター長)	未実施(知事が懇親会・意見交換会として、施設管理者、たばこ製造業者、神奈川県生活衛生営業指導センター、ホテル事業者、神奈川県旅館生活衛生同業組合とタウンミーティングで協議。	禁煙(居室・事務室除く)(喫煙所設置可)	禁煙(居室・事務室除く)(喫煙所設置可)	禁煙または分煙	禁煙または分煙(努力義務)	違反者2万以下の過料/施設管理者5万以下の過料	分煙施設の融資制度あり	2009.3 県議会にて修正案が可決、成立
	兵庫県	井戸敏三(無所属)	「兵庫県受動喫煙防止対策指針(平成16年3月)」では全体として目標達成困難。FCTCも取り組み強化を謳う。実効性のある対策を検討するため。22)	2010.6～2011.6計9回	委員計15名 委員長 藤原久義(岐阜大学名誉教授)	・JT ・兵庫県喫煙問題研究会	建物内禁煙/学校は敷地内禁煙、大学は分煙可	禁煙または分煙	禁煙または分煙	禁煙または分煙または喫煙可(表示すれば)	違反者2万以下の過料/施設管理者30万以下の罰	分煙設備への助成事業・融資制度あり	2012.3 県議会にて可決、成立
非成立	山形	吉村美栄子(無所属)	2012「健康やまがた安心プラン」で、全国に比べ20歳30歳代の喫煙率が特に高いことから、喫煙率減少と受動喫煙の機会減少について数値目標を設定23)	2013.7～12計4回	委員計14名 委員長 深尾彰(山形大学理事・副学長)	—	—	—	—	—	—	—	2014.12 県議会にて、知事より受動喫煙防止宣言として表明するため、条例案を上程しない旨の発言あり27)
	東京	榊添要一(無所属)	都の喫煙対策は、ガイドラインを策定し、都民の理解促進はもとより、区市町村や企業に対して健康影響の周知や、飲食店等には分煙方法紹介や、禁煙や分煙ステッカーを配布し、事業者の自主的な取り組みを促している。こうした取り組みをさらに進めるため、本検討会を設置24)	2014.10～2015.5検討会設置	委員計12名 座長 安念潤司(中央大学院法務研究科教授)	・飲食宿泊:東京商工会議所、東京都飲食生活衛生同業組合、東京都ホテル旅館生活衛生同業組合、日本フードサービス協会、日本旅行業協会 ・東京都医師会 ・東京都消費者団体連絡センター、主婦連合会 ④JT・東京都たばこ商業協同組合連合会	—	—	—	—	—	—	—
	大阪	松井一郎(2011～2015維新の会)	2008.8大阪府健康増進計画で、公共施設全面禁煙100%は未達成、府内の終日全面禁煙の飲食店17.5%、府民は多くの人が利用する施設は全面禁煙が望ましいと考えており、外部有識者を含めた対策の検討が必要25)	2012.5～9計4回	委員計16名 部会長 祖父江友孝(大阪大学大学院医学系研究科環境医学教授)	・財団法人阪喉会 ・大阪府下たばこ商業協同組合 ・日本たばこ産業株式会社 ・特定非営利活動法人「子どもに無煙環境を」推進協議会 ・大阪府PTA協議会	建物内禁煙	建物内禁煙(条例)	建物内禁煙(ガイドライン)	建物内禁煙(ガイドライン)	施設管理者:5万円以下の過料	分煙の義務化なし 分煙設備への助成なし	2013.2 府が議会で条例案上程、3月に撤回
千葉	鈴木栄治(無所属)	千葉県喫煙の課題として、健康増進法第25条に規定する施設や、屋外の子どもや妊婦の利用が想定される公共的な空間における受動喫煙防止に関し、その在り方や推進方策について検討を要請26)	2010.12～2011.12計5回	委員計10名 会長 羽田明(千葉大学大学院医学研究院教授)	・禁煙スタイル ・神奈川県たばこ対策課	原則、敷地内禁煙	原則、敷地内禁煙	規模にかかわらず原則、建物内禁煙	風俗営業法適用施設は建物内禁煙に努める	未検討	—	—	—

動喫煙対策に関わるガイドラインや指針が制定されていた。

2) 検討会設置期

検討会委員の座長については、東京では法学者が選任されており、その他の5都府県で医学者が選任された。委員数は、神奈川で最少の9名、大阪で最多の16名であった。委員の役職については、たばこ産業関連団体の代表者は神奈川と東京では含まれなかった。一方、東京ではヒアリング対象が最多の10団体であった。また、神奈川と山形はヒアリング対象団体を設けていないが、神奈川においては知事が関連団体の現地視察と意見交換を多数行っていること、山形は議会での審議の際に知事に対して多くの意見が寄せられたことが会議録より明らかとなった。

各条例（案）について、千葉ではすべての公共施設で原則禁煙とした。一方で、神奈川・兵庫・大阪では、禁煙が困難な場合に一部で分煙を許容した内容になっていた。

例えば、規模の小さい飲食店・宿泊施設、風営法対象施設については、神奈川では禁煙または分煙が努力義務とされており、兵庫では禁煙または分煙または喫煙可（表示すればすべて喫煙可、風営法対象施設は努力義務）とされていた。大阪では、ガイドラインに沿った対応を実施することとし、具体的には全面禁煙が困難な場合は、分煙を含めた対策を課した。

神奈川・兵庫・大阪で過料が設定されており、千葉では過料は未検討であった。条例案の作成については、神奈川・千葉では検討会で作成されており、兵庫と大阪では自治体担当者が作成していた。山形と東京では未作成であった。

検討会の結論として、東京については二年後までに条例化の再検討を行うとしている。その他の都府県では基本的に条例などの強制力のある規制を含めた社会的な枠組みが必要であるという結論に至った。

3) 検討会終了後

議会での審議については、定例会や委員会における質疑の際に、条例の必要性の見直し・サービス産業への経済的影響への懸念等が全ての都府県で議員より示されていた。検討会の結論として条例化が必要とされた神奈川・兵庫・山形・大阪の5府県のなかで、千葉・山形は条例案の上程に至らなかった。

議会審議については、3府県ともに反対意見に基づいた質疑が多数行われた。特に大阪では、知事提出の案件に対して知事与党を含めてすべての政党・会派が賛成せず、条例案の取り下げに至った。

考 察

本研究では、公文書のレビューにより、各自治体での受動喫煙防止条例の成立に関わる諸因を検討した。調査の結果をもとに、検討会設置前、検討会設置期、検討会終了後に分けて、本条例の成立に関わる要因をそれぞれ抽出し、最後に条例制定に向けた対策を提言として述べた。

1) 検討会設置前

表1より6都府県において検討会が設置された要因として、受動喫煙対策の数値目標未達成、オリンピック開催（東京）、マニフェストを掲げた首長の当選（神奈川）が挙げられた。

数値目標について、検討会の設置目的等に記載があったのは兵庫、山形、大阪である。兵庫については、「兵庫県受動喫煙防止対策指針（平成16年3月）」に基づいた施策では全体として目標達成困難であった。例えば、官公庁舎の敷地内または建物内禁煙率は約60%（平成22年）であり、目標の100%には及ばなかった⁹⁾。また山形では特に男女ともに20歳代30歳代の喫煙率が高いことが挙げられており、平成34年度に全国値を下回るという目標の実現に寄与する手段として、喫煙者の禁煙支援に繋がる本条例の制定が検討された。また、大阪府は公共施設の全面禁煙100%が未達成であること、府内の飲食店のうち終日全面禁煙が17.5%にとどまること等を問題視している¹⁰⁾。

これらの数値目標は各自治体で共通した項目（指標）に乏しいため比較は難しい。前述のように、本条例は禁煙支援の観点からも検討され得るため、検討会設置前の都道府県別成人喫煙率をみると、兵庫県19.0%（8位、2010）、神奈川26.5%（37位、2007）、山形20.6%（26位、2010）、東京20.9%（24位、2013）、大阪22.3%（36位、2010）、千葉22.8%（43位、2010）であった¹¹⁾。

これらから、都道府県別の喫煙率が高い自治体についても検討会が設置されていない自治体は多く、やはり数値目標の達成率と検討会設置については明確な影響が考

えにくい。

従って、数値目標未達成は検討会設置目的に記載があるため設置の一因にはなったものの、厚生労働省の示す健康日本21¹²⁾に照らせばほとんどが目標に到達しておらず、その程度について各自治体により問題意識が異なるため、これに関して一定の見解を導くことは困難であると考えられる。

次に、首長について述べる。数値目標に関する考察を踏まえると、松沢⁶⁾の指摘にあるように、自治体の政策決定に直接的影響力を持つ首長の政策的判断とリーダーシップがより重要であると考えられる。また、全6都府県で検討会設置当時所属政党の無い首長が着任した。築山によると、知事に推薦・支持を与えた政党の有効与党会派数が増加するほど都道府県の新規条例制定数が減少する¹³⁾。よって首長が無所属であれば、所属会派の政治的拘束から解放され個人の主義・主張に沿った政策を実現しやすい状況となっていることも一因と考えられる。

これらに加えて、地域性の違いが一因として考えられる。検討会の設置された都府県について俯瞰すると、神奈川県(2007)・兵庫県(2010)で検討会が設置されたのち、近郊の大都市圏に波及しその後地方に波及する過程が確認できる。川崎の条例波及に関する都道府県スコア¹⁴⁾によると、神奈川県・東京・大阪では各種条例が比較的早期に取り入れられたことがわかる。

先進国で定着しつつある屋内の受動喫煙を規制した本条例においても、横浜や神戸といった有数の港町を持ち、歴史的に他地域に先立ち異文化を取り入れる文化的背景をもつ地域(神奈川県・兵庫県)で最初に検討され、その先進的な知見を取り込みやすい近郊の大都市圏(東京(2014)・千葉(2010)・大阪(2012))に拡大し、その後地方(山形(2012))に拡がるというような波及モデルを想定した展開予測を考慮した対策立案が可能と考えられる。

また、その他の要因として、条例の性質が考えられる。川崎の地方自治体における条例の波及に関する要因¹⁴⁾を参考として、条例の波及に関わる性質について、国の関与の有無・条例内容の具体性・個別的要因の有無・他自治体の普及率・自治体の都市化という観点から本条例を考えた。

本条例については、国レベルの法規制による後押しが存在せず、条例内容は具体的に過料を定めているためス

テークホルダーの存在が強調され抵抗も増えやすく、受動喫煙の害は地域個別的な問題ではないため地域ごとに条例を定めるべきであるという方向に向かいにくく、他自治体の普及率が低いため条例化の動きが促進されず、都市部に比べたばこ農家が多い農村部でより抵抗が大きく波及しにくい、といった特徴がある。よって、受動喫煙防止条例は本来の性質として、多くの波及しにくい特徴をもつ条例であるといえる。

以上を検討会設置に影響する要因として考えた。

2) 検討会設置期

東京以外の自治体では座長には全て医学・医療関係者が選任されており、その結果5府県すべてで将来を含めて罰則付きの対策が必要であるという検討会としての結論に至った。一方、座長に法学者が選任された東京では、過渡的な分煙を認めたガイドラインの強化と、条例化については2020五輪に向け再検討するという結論にとどまった。つまり、検討会の成果として結論をまとめるにあたり、座長のバックグラウンドが影響することが示唆された。

また、座長以外の委員について、たばこ事業関係者は兵庫・山形・千葉では含まれており、神奈川県や東京では含まれなかった。神奈川県では知事が、東京では検討会において、たばこ事業関係者のヒアリングを実施した。したがって、たばこ事業関係者を委員に含めるかどうかは結論に直接的な影響を与えていないことが示唆され、これはまた、いかなるメンバー構成や議論の展開になろうとも報告書をまとめる座長の影響力が強いという可能性を内包する。

3) 検討会終了後

検討会が設置された都府県では、6分の4で条例化が実現せず、その中で大阪以外の3県は上程されなかった。大阪や兵庫では検討会で方針のみが示され、その後自治体で作成する手順を踏んだ。千葉でも検討会で概案を示したが、議会に諮りつつ作成したものではなかった。一方、神奈川県では検討会で条例の骨子案を検討し、議会とも常任委員会などを通して内容を諮った。また、山形では概案も示されず、東京では結論が条例化を進めるべきという内容にならなかった。

これらは一概にどのような手順がよいか判断することは難しい。兵庫県は当初、民間を含めたほとんどの施設を禁煙にする案を提示したが、飲食店業界などの反発も

あり、神奈川と同程度に落ち着いた。大阪では議会においてすべての政党・会派が賛成せず、最終的に知事が条例案を取り下げるに至った。

これらを考慮すると、やはり検討会実施の段階で議会での懸念点を検討会で入念に検討し、その内容を条例案に反映させることは重要と考えられる。その意味では、大阪府と兵庫県ともに議会で反発を受けやすい構造上の問題もあり、さらに大阪は検討会開催回数が4カ月間に4回と検討期間や回数が少なく、条例の概要案のみ示して府民から意見を募集しただけにとどまり、後は府議会での議論に任せることとなったこと¹⁵⁾で、議会での理解を醸成するための手続きが十分ではなかったと考えられる。

また、千葉では、検討会で条例化が必要と明確に結論付けられているにも関わらず、議会では県担当者が普及啓発に注力すると説明し、条例化について言及しなかったことから、実施主体である県の方針に理由があると考えられるが、公文書からは詳細不明である。

4) 条例制定に向けた対策

まず、検討会設置へ向けた対策について検討する。前述の検討会設置要因の中で、数値目標について検討する。諸外国では建物内禁煙を罰則付きで禁止することにより、循環器疾患死亡率が低下することが示されている¹⁶⁻¹⁸⁾。同死亡率について神奈川では現時点で有意な減少は報告されていない。鈴木仁一の報告¹⁹⁾においても、神奈川における条例施行による急性心筋梗塞の死亡減少に与える効果は認められなかったとしている。神奈川の報告によると、条例において禁煙のほか分煙も可とされた飲食店と宿泊施設（2009年調査では当該施設の規模別集計結果が公表されていないため、努力義務となった小規模施設も含む）における施設の禁煙化の割合は、2010年の条例施行前後にともに増加したものの、飲食店で約26%、宿泊施設で約31%にとどまっている。

また、米国公衆衛生総監報告²⁰⁾によると、受動喫煙にリスクのないレベルは存在しない。よって、有意な減少に至っていない場合、その理由として心筋梗塞等循環器疾患の影響は極微量で生じ、この条例が一部建物内での喫煙を認めている¹⁵⁾ため微量の暴露が多数存在していることが考えられる。ただし、条例施行後、県民調査で「禁煙や分煙のお店の数が増えた」という認識が増加し、施設調査で「受動喫煙対策に取り組んでいる」施設

が増加した。また、喫煙率の著明な減少については神奈川の見直し検討会において報告された。

これらの実績を踏まえ、諸外国の内容に基づいた条例を施行することで、先行研究の結果に近い効果的な成果を挙げられると考えられる。さらに、エビデンス構築を通して他自治体への波及モデルを確立することにより、今後は受動喫煙対策に関連する数値目標を達成する実効性のある手段として条例化を位置付けられると考えられる。

知事選において所属政党の無い候補者が当選する方が、条例が制定されやすいことが示唆されるため、そのような自治体の動向を注視する。また、神奈川の例から知事選の際に条例制定をマニフェストとして争点化させることも対策となり得ると考えられる。

東京オリンピックは偶発的な機会であるが、埼玉や千葉は東京オリンピックの使用会場として、山梨は海外選手の宿泊先として等、東京近郊の自治体の利用についても検討されている。よって、東京の条例制定状況・また国レベルの法規制状況に照らして今後の動きを検討する自治体もあると考えられる。

以上を踏まえ、他地域に先駆けて条例制定に取り組みやすいという特徴をもつ地域の自治体について、特に首長の動向と併せて注目する必要がある。今後の条例検討会を設置する可能性が比較的高いと考えられる自治体として、条例の波及しやすい地域性、東京オリンピック、無党派の首長の存在から考慮すると埼玉・静岡・愛知・福岡を注視していくべきと考える。

検討会設置期について述べる。検討会の人選について、座長の互選の際に委員が、本条例は喫煙による他者への危害行為の規制という法律的問題ではなく、喫煙者も含めた健康被害の防止という観点に立脚した医学的問題であるという認識のもと、座長を選任することが求められる。また、検討会開催期間中から作成した条例案を適宜議会や委員会に諮りながら条例案の内容を調整する²¹⁾必要があると考えられる。

検討会終了後について述べる。具体策立案にあたり働きかけの対象の特定を行うためには、ステークホルダーについて整理し把握することが有効となる²²⁾。その中でも、政策決定権をもつ政治家は特に重要なアクターになる。世論を得ることは、政策決定権を持つ政治家、その集合体である議会の判断に多大な影響を与え、検討会設

表2 条例化に影響する諸因

	要因	対策	詳細
検討会 設置前	首長のリーダーシップ	マニフェストの争点化と遵守徹底	特定の利害関係団体からの要望等を偏重せず公正に対応する首長のリーダーシップを、世論の醸成を通して後押しする。
	受動喫煙対策の数値目標達成度	エビデンス構築による波及モデル確立	条例の効果に関し、先行事例から医学/社会経済的エビデンスを確立し、数値目標達成のために、実効性のある手段として利用する。
	自治体の地域性	条例化先進地域の把握	たばこ農家が少なく、首長が無党派であり、新たな条例を取り入れやすい土壌を持つ自治体（埼玉・静岡・愛知・福岡等）の動向を注視する。
検討会 設置期	検討会委員・役職の選任	医学系の座長の選任	検討会の結論に大きな影響力を持つ座長の選任時、医学系識者が選任されるよう働きかける。
	条例案作成過程	検討会主体の条例案作成	作成した条例案を適宜議会や委員会に諮りながら条例案内容を調整する。
検討会 終了後	各議員の政策的判断	議員へのロビー活動	所属政党の党議拘束、選挙支援団体からの要望、世論の動向、個人の嗜好等の影響を加味した議員へのロビー活動を行う。
全期間	議員等、キーパーソンの後押し	世論の醸成	対象を特定した戦略的介入により、たばこ対策に強い主義・主張を持たない層に対して、働きかける。

置を図る機運の醸成にも寄与する。よって、議員レベルの対策・議会レベルの対策・民に対する世論の醸成を複合的に行う必要がある。

公文書中より抜粋された議員の行動に与える影響として、所属会派・政党や議員連盟が掲げる政策、団体からの陳情、選挙支援・献金団体の要望、選挙支援の地方議員の意向、官僚の意向、世論などが挙げられる。具体的には、対象とする議員の所属する議会が小選挙区であれば、比較的大きな割合で有権者の支持を得る必要があるため、過度な主張に基づく選挙運動は控えるべきであり、中間層に響くような普遍的なメッセージが求められる。

本邦では健康は、憲法で保障された権利であるだけでなく、非常に重要視された価値観であり普遍的に望まれるため、この概念に立脚した広報戦略が重要である。また、大選挙区制であれば有権者の1%の支持を得ることができれば上位当選可能である選挙区もあり、よりインパクトがある事例や訴訟例等の利用を視野に入れた広報戦略を検討すべきである。

さらに、議会については、超党派での議員連盟を結成しておくことで、後の議会での審議を円滑に進めることができる。また、議員連盟の結成・拡大を検討する際には、所属会派・政党から反発も予想されるが、世論を高めておくことで条例策定を支持する票が大きくなり、構造上の利権を上回ることができれば、反発も最小限に抑

えられると考えられる。

民について、世論を醸成するために戦略的な方法が必要となる。以下に具体的事例を示しながら述べる。2008年以降のオリンピック開催地や開催予定地では、いずれも受動喫煙防止策で罰則付きの法令があり²³⁾、本邦も2020年の東京オリンピックについてはWHOやIOCから規制が求められている。一方で、準備の不手際が指摘されており、これ以上国際社会の信頼を損なうことは避けたい状況にある。このような経緯を踏まえ、政策にコミットする場を求める文科系の大学生が中心となり、ソーシャルネットワークサービスを利用して周囲の学生の参加を募り、主に超党派の東京オリンピック・パラリンピックに向けて受動喫煙防止法を実現する議員連盟に加盟している議員との議論を行う政策提言イベントを2015年11月28日に参議院会館にて行った。大畑によると、運動組織のマスメディアへの働きかけは、運動や争点の報道が増加し、それによって公衆の間に関心層が飛躍的に増加する²⁴⁾。よって、多数のマスメディアに取り上げられた本事例も一定の社会的なインパクトを与えることに成功している可能性が高いと考えられる。

本事例の課題としては、啓発を世代別投票率の高い高齢者層に拡げていくこととなり、その際のインフルエンサーとしては、ターゲットの身近にいる存在であることが重要である²⁵⁾。例えば、政策提言イベントを高齢者と関わる人が多い医療福祉系学生に拡げることにより、

高齢者層へ働きかける機会を増やす基盤をつくることが必要と考えられる。

以上、考察で述べた条例成立に関わる要因と対策を段階別に分類して図に示した(表2: 条例化に影響する諸因)。

結 語

受動喫煙防止条例の制定においては、国際状況・国・地方自治体での法律・条例制定状況を踏まえて、成立に関わる要因を考慮して、対象を絞った戦略的な介入が求められる。

謝辞等

本研究は、平成27年度循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業「脱たばこ社会の実現過程における社会経済影響に関する研究: たばこ対策の加速化に向けてのエビデンス」(研究代表者: 矢野栄二)の一環として行った内容を含む。

稿を終えるに当たり、終始懇切なるご指導並びにご援助を賜りました帝京大学大学院公衆衛生学研究科の教員および大学院生等、本研究の関係者に深甚なる感謝の意を表す。

文 献

- 1) 矢野栄二. タバコ対策の歴史と最近の動向. 公衆衛生 2015; 79.10: 654-658.
- 2) 片野田耕太. 我が国における受動喫煙起因死亡数の推定. 厚生労働省. 2012; 57: 14-20.
- 3) 大和浩. 受動喫煙防止対策の現状と課題. 公衆衛生 2015; 79.10: 675-680.
- 4) 望月友美子. たばこ増税と期待される効果. 公衆衛生 2015; 79.10: 665-669.
- 5) 厚生労働省. 受動喫煙防止対策の現状について <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000110146.html> (2017年1月3日アクセス可能).
- 6) 松沢成文. 挑戦! 日本初、神奈川初の条例制定へ. 受動喫煙防止条例—日本初、神奈川発の挑戦. 東京: 東信堂, 2009, 3-26.
- 7) World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2015: Raising taxes on tobacco. <http://escholarship.org/uc/item/1fh1f32m> (2017年1月3日アクセス可能).
- 8) 田中謙. タバコ規制と法制度. 公衆衛生 2015; 79.10: 670-674.
- 9) 兵庫県受動喫煙防止対策検討委員会 https://web.pref.hyogo.lg.jp/kf17/hw13_000000094.html (2017年1月3日アクセス可能)
- 10) 大阪府議会録 平成25年 2月 定例会本会議2月25日02号 http://kaigiroku.gikai-web.jp/kaigiroku/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=osaosaf&PWD=&L=1&DU=0&R=K_H24_02250002_TXT_L00000140_00000471 (2017年1月3日アクセス可能)
- 11) 国立研究開発法人国立がん研究センターがん対策情報センター. 都道府県別成人喫煙率データ(国民生活基礎調査データ) [http://ganjoho.jp/data/reg_stat/statistics/dl/Pref_Smoking_Rate\(2001_2013\).xls](http://ganjoho.jp/data/reg_stat/statistics/dl/Pref_Smoking_Rate(2001_2013).xls) (2017年1月3日アクセス可能)
- 12) 厚生労働省. 健康日本21(第二次). 国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針 http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/dl/kenkounippon21_01.pdf (2017年5月23日アクセス可能)
- 13) 築山宏樹. 地方政府の立法的生産性: 知事提出議案の実証分析. 公共選択. 2015; 64. 6-29.
- 14) 東京大学公共政策大学院. 政策波及による政策革新の過程. <http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/graspp-old/courses/2013/documents/graspp2013-5150020-7.pdf> (2017年1月3日アクセス可能).
- 15) 関口正俊. 受動喫煙防止条例の効果とその成立過程. 公衆衛生 2015; 79.10: 681-686.
- 16) Tan, Crystal E, Stanton A. Glantz. Association Between Smoke-Free Legislation and Hospitalizations for Cardiac, Cerebrovascular, and Respiratory Diseases A Meta-Analysis. *Circulation* 2012; 126.18: 2177-2183.
- 17) (17) Meyers DG, Neuberger JS, He J: Cardiovascular effect of bans on smoking in public places: a systematic review and meta-analysis. *J Am Coll Cardiol.* 54:1249-1255, 2009
- 18) Lightwood JM, Grants SA: Declines in acute myocardial infarction after smoke-free laws and individual risk attributable to secondhand

- smoke. *Circulation*. 120:1373-1379, 2009
- 19) 鈴木仁一：神奈川県受動喫煙防止条例施行前後の急性心筋梗塞死亡率の変化について（第2報）. 日本公衆衛生雑誌60（10）特別付録，第72回日本公衆衛生学会総会抄録集，p340，2013
- 20) U. S. Department of Health and Human Services. *The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General*. Atlanta: U. S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, Coordinating Center for Health Promotion, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2014
- 21) (21) 中村正和：自治体における受動喫煙防止対策の効果的な推進方策の検討と普及に関する研究. 厚生労働科学研究費（循環器疾患・糖尿病等生活習慣病対策総合研究事業）受動喫煙の防止を進めるための効果的な行政施策のあり方に関する研究（研究代表者：大和浩）平成 25 年度総括・分担研究報告書. 2014.
- 22) 埴岡健一. 医療の質と情報. 東京大学公共政策大学院医療政策教育・研究ユニット(編), 医療政策集中講義—医療を動かす戦略と実践. 東京: 医学書院, 2015, 133-154.
- 23) 寺原朋裕. 厚生労働省におけるたばこ対策. *公衆衛生* 2015; 79.10: 707-709.
- 24) 大畑裕嗣. 社会運動とメディア. 大畑裕嗣, 成元哲, 道場親信, 樋口直人(編), 社会運動の社会学. 東京: 有斐閣, 2004, 157-174.
- 25) ソーシャルメディアマーケティングラボ
<http://smmlab.jp/?p=21459> (2017年1月3日アクセス可能).
- 26) 神奈川県たばこ対策推進検討会<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f6955/p23049.html> (2017年1月3日アクセス可能)
- 27) 兵庫県受動喫煙防止対策検討委員会について
<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kf17/documents/000156229.pdf> (2017年5月23日アクセス可能)
- 28) 健康やまがた安心プラン<https://www.pref.yamagata.jp/ou/kenkofukushi/090002/kenkotanto/kenkouyamagataansinplan/kenkouyamagataanshinplan/plangaiyou.pdf> (2017年1月3日アクセス可能)
- 29) 山形県議会録 平成26年 12月 定例会本会議12月5日02号<http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?A=frameNittei&USR=yamatk&PWD=&XM=00000000000000&L=1&S=15&Y=%95%bd%90%ac26%94%4e&B=-1&T=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=332&N=2880&W1=&W2=&W3=&W4=&DU=0&WDT=1>
(2017年1月3日アクセス可能)
- 30) 第1回東京都受動喫煙防止対策検討会議事録
http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kensui/kitsuen/judoukitsuenboushitaisaku_kentoukai/1st/pdf/giziroku1.pdf (2017年1月3日アクセス可能)
- 31) 大阪府第1回受動喫煙防止対策検討部会 資料1 検討部会設置の趣旨について <http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/2440/00103937/siryol.doc> (2017年1月3日アクセス可能)
- 32) 千葉県受動喫煙対策に関する報告
https://www.pref.chiba.lg.jp/kenzu/tabako/documents/hp_01honpen.pdf (2017年1月3日アクセス可能)

Factors associated with enactment of ordinance for prevention of exposure to second-hand smoke: reviews of policy documents and interviews to stakeholders

Purpose:To achieve tobacco control, it is necessary for internationally established scientific knowledge to be reflected in concrete measures. However, in Japan, only Kanagawa prefecture, Hyogo prefecture, and Bibai city Hokkaido have enacted ordinances for the prevention of exposure to second-hand smoke. This study aimed to elucidate factors associated with ordinance enactment as well as appropriate measures to be enacted, based on analysis of the process of examining the ordinance.

Methods:We reviewed policy documents from six prefectures (Kanagawa, Hyogo, Tokyo, Osaka, Yamagata, and Chiba) where ordinance investigative commissions have been established. They included the minutes of the conference on tobacco control of each municipality, conference materials, etc. Also, we interviewed the stakeholders related to tobacco control.

Result:The analysis indicated (1) numerical target achievement levels of each local government's second-hand smoke measures, regional characteristics and the intentions of chiefs as factors associated with installation of the commission; (2) the appointment of the Chair from an appropriate medical field and consultation with a congress during the process of preparing the ordinance as a factor allowing the conclusion to be drawn that the establishment of the ordinance was necessary in review meetings; and (3) the impact of political decisions by lawmakers such as political affiliations, election support groups, public opinion and personal preferences as factors affecting the propriety of parliament deliberation.

Conclusion:In order to enact an ordinance, it seems necessary to spread models derived from the precedents to other municipalities using the evidence obtained as effects of regulations, to create drafts of the ordinance by the commission including consultation with a congress, to lobby lawmakers, and to foster positive and proactive public opinion. Ahead of the Tokyo Olympics in 2020, while the national level of these laws and regulations are being considered, it is necessary to take adequate measures.

Key words: ordinance for prevention of exposure to second-hand smoke, tobacco prevention, health policy