

北海道喫煙被害防止条例の制定にむけて

法的論点の整理と制度設計の課題

畠山 武 道

はじめに

北海道議会全五会派が受動喫煙防止条例原案をとりまとめたのは、二〇一七年五月のことである。

当初は同年九月開会の第三回定例道議会への提案をめざしていたようである。しかし案の定というべきか、喫煙議員から異論が噴出し作業が頓挫しているうちに、厚生労働省は受動喫煙防止対策をとりまとめ、政府は本年（二〇一八年）三月九日、「健康増進法の一部を改正する法律案」を閣議決定してしまった（以下、「内閣法案」という）。

しかし、内閣法案は、いろいろ問題があるにせよ、明らかに条例原案の内容を上回る。もし北海道条例に独自の意義があるとすれば、それは受動喫煙被害だけではなく、喫煙被害全体の大幅削減に向け、国の法案や各地の条例よりも高い目標を掲げ、それにふさわしい対策を提示できた場合のみである。そこで本稿では、すべての喫煙被害のない社会（スモークフリー社会）の実現に必要な

な法的課題とあるべき法制度の概要を示すことにしたい。

1 喫煙対策と目標の変化

(1) 喫煙被害論争のはじまり

たばこは一七世紀初頭に日本に伝来し、江戸時代はきせるによる吸引が庶民の間に広まった。明治に入ると「サンライズ」、「ヒーロー」、「天狗煙草」などが爆発的に売れ出した。そこで明治政府は増大する戦費の調達を補うためにたばこ課税を強化し、さらに専売制を強行した。他方で、子供の間にまで喫煙が広まったことから、明治政府は一八九四（明治二七）年、「小学校における喫煙を禁じる」通達を発し、さらに一九〇〇年（明治三三年）、未成年者喫煙禁止法を制定施行した（宇賀田為吉『タバコの歴史』二〇四―二一頁（岩波新書、一九七三年））。

第二次大戦後、たばこは配給品であったが、専売公社の設立（一九四九年）、たばこの統制（配給

制度）廃止（一九五〇年）、たばこ自動販売機の登場（一九五七年）などが販売量の爆発的増加をもたらした。とくにフィルタータばこの登場が普及に大きな効果があったとされる（上野堅實『タバコの歴史』三二―三三―三五頁（大修館書店、一九九八年））。戦前および敗戦直後（一九五〇年頃）は、五〇〇億本であった国内たばこの販売量が、一九七五年頃には三〇〇億本に達した。一九八七年に外国たばこに対する関税が完全撤廃されて以降は、国内たばこの減少を外国たばこの伸びがおぎない、一九九八年には国内・外国たばこの販売量がピークの三三六六億本に達した（二〇一六年は一六八〇億本に半減）。

旧専売公社（現在の日本たばこ）は一九六五年から喫煙率の統計を公表しているが、ピークは一九六六年度の男・八三・七％、女・一八・〇％であった。病院、学校、公官庁、職場、駅、列車、バス、航空機、劇場、飲食店など、あらゆる場に紫煙が充満し、子供、妊婦、病弱者の区別なく猛煙が浴びせられた。その後、新幹線禁煙車両の設置（一九七六年）、嫌煙権訴訟、航空機の全面禁

煙、それに厚生省や医師会の取り組みなどが功を奏し、喫煙率は次第に減少しつつある(二〇一七年度は男・二八・二%、女・九・〇%)。

喫煙は、長期にわたり広く国民の間に浸透した生活慣習であり、多くの人の人格の一部に刷り込まれている。依存体質(中毒症)の治癒には、多大の精神的、肉体的な苦痛が伴い、さらに治療費も必要であることから、聞く耳をもたない人(喫煙批判に過剰に反応する文筆家を含む)には、よほど強力な対策(つまり、吸えない環境の確立)を講じないかぎり、喫煙状態の飛躍的な改善は期待できないのが実情である。

(2) 喫煙一次被害から三次被害まで

アメリカで、最初に喫煙禁止運動を開始したのは、一九一四年頃のトマス・エジソンやヘンリー・フォードであったといわれる。一九一八年にはニコチンの有害性を主張する地質学者の論文が公表されている(一般に、一九三九年、ドイツの科学者ミュラーがたばこの有毒性を最初に科学的に証明したとされる)。その後、アメリカでは、公衆衛生行政機関・公衆衛生学者と多国籍たばこ会社(レイノルズ、リゲット・マイヤーズ、アメリカン・タバコ、フィリップ・モリスなど)との間で、たばこの有害性をめぐり、一〇〇年にわたる熾烈な論争が続けられてきた(Richard Kluger, *Ashes to Ashes: America's Hundred-Year Cigarette War* 66-71(1996))。

① 一次喫煙被害(直接喫煙)

たばこの有害性は、まず喫煙者本人について問題となった。しかし、英国王立内科学会(一九六二年)、アメリカ公衆衛生局(一九六四年)、さらに世界保健機構(WHO)(一九七五年)が、喫煙は肺がんの原因であり、心臓疾患などの発生日数を増加させるという報告書を公表して以来、たばこが吸着者本人にあたえる健康被害を否定する研究者は(おそらく)いない。たばこの煙には約四〇〇種類の化学物質が含まれ、人体に有害なものには二五〇種類以上、さらに発がん性が疑われるものは五〇種類以上とされており、アメリカ、カナダ、オーストラリア、EU、タイなどでは、たばこのパッケージに「喫煙はガンを引き起こす」旨の警告文がリアルな写真とともに明記されている。厚生労働省研究班は、直接喫煙が原因で二〇一四年度には一兆一七〇〇億円の治療費(患者数七九万人)が必要になったとの推計をまとめている(北海道新聞二〇一八年一月一五夕刊)。

② 二次喫煙被害(間接喫煙、受動喫煙)

たばこの副流煙(燃えているたばこの煙)や呼出煙(喫煙者がはき出した煙)がたばこを吸わない人にあたえる被害についても、たばこ会社はこれを強く否定してきたが、一九七二年、アメリカ公衆衛生局が受動喫煙の害に関する報告書を公表し、さらに二〇〇六年、「自発的ではないたばこ煙への暴露の健康影響」(報告書)を公表したことにより、「論争は終結した」。受動喫煙に関する

二〇一四年度の医療費は、因果関係が判明した心筋梗塞や脳卒中の患者を加えると、三二〇〇億円(患者数二四万人)とされている(前記北海道新聞)。

③ 三次喫煙(残留受動喫煙)

最近、たばこに含まれる多数の有毒物質が、毛髪、皮膚、衣類、バスや自家用車、建物の壁、天井、家具、カーペット、寝具、カーテンなどの媒体をとおして非喫煙者に与える被害が目目されている。ダナ・フアーバー研究所(アメリカ)は、これを「サードハンドスモーク」と名付け、二〇〇九年に存在が認知された。今のところ実証データはさほど多くないが、とくに常習喫煙家庭内の乳幼児、児童、妊婦への被害が懸念されている(「発癌リスクだけでない三次喫煙の懸念」ナショナル・ジオグラフィック日本版ニュース二〇一四年三月二四日)。

④ その他の社会的損失

喫煙は、吸い殻の散乱、ポイ捨て、公共施設の汚損、他者への火傷のおそれなど、多くの社会的損失を発生させる。それらの防止を目的に、二〇〇二年、東京都千代田区は路上喫煙防止条例を制定し、路上禁煙地区での喫煙を禁止した。違反には二〇〇〇円の過料が科される(北村喜宣「条例の義務履行確保手法としての過料」千代田区生活環境条例を題材に」地方自治職員研修三六巻四号二〇頁(二〇〇三年))。

しかし、それ以上に大きな社会的損失は、吸い殻の投げ捨て、不適切な放置による住宅火災や山

火事である。たばこが原因の火災は例年出火原因の一〇％前後を占め（放火に続く第二の出火原因）、損害額は一〇〇億円以上にのぼっている。

(3) たばこ被害ゼロ社会の実現をめざして

二〇〇五年、「たばこの規制に関する世界保健機関（WHO）枠組条約」（たばこ規制枠組条約）が発効した。同条約は「たばこの使用及びたばこの煙にさらされることの広がりを継続的かつ実質的に減少させるため、…たばこの消費（直接吸引）及びたばこの煙にさらされること（受動喫煙）が健康、社会、環境及び経済に及ぼす破壊的な影響から現在及び将来の世代を保護すること」を目標に掲げ（三条）、締約国は、「たばこの煙にさらされるものが死亡、疾病及び障害を引き起こすことが科学的証拠により明白に証明されていることを認識すること」、「屋内の職場、公共の輸送機関、屋内の公共の場所（等）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」を採択し及び実施し、積極的に促進すること（八条一項、二項）などを締約国の義務としている。

日本は条約の発効に先立ち、二〇〇四年に国連事務総長に受諾書を寄託しており、一次喫煙（直接吸引）および二次喫煙（受動喫煙）による破壊的被害から、現在世代および将来世代を保護するための対策を積極的に促進することは国際社会に対する義務である。

2 喫煙規制のための法的知識

(1) 喫煙者の権利と責任

① 喫煙は基本的人権にあらず

最高裁は、かつて未決勾留拘禁者が喫煙の許可を請求した訴訟において、「喫煙の自由は、憲法三条の保障する基本的人権の一に含まれるとしても、あらゆる時、所において保障されなければならないものではない」（最高裁昭和四五年九月一六日判決・判例時報六〇五号五五頁）と述べた。しかし、前半は今日通用しない理屈である。憲法や法令中に喫煙の自由を定めた規定はなく、喫煙規制を制限した法令も見あたらない。また、喫煙は他人に知られたくない秘密（プライバシー）にも該当しない（Micha Berman & Rob Crane, Mandating a Tobacco-free Workforce: A Convergence of Business and Public Health Interests, 34 William Mitchell Law Rev. 1651, 1660-61(2008)）。

② 喫煙者の責任・義務

民法は、「故意または過失によって他人の権利または法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する」（七〇九条）と定めており、喫煙者が、他者が出入りする室内空間の大气を汚染したり、特定の者に呼出煙を直接あびせるなど、他者の健康や平穩生活を直接・間接に侵害する行為は不法行為にあたる可能性がある。

故意・過失および違法性の有無は、予見可能性と結果回避可能性の有無により一体的に判断する

というのが最近の考えであるが、継続的な受動喫煙が身体に悪影響を与えることは当然に予見可能であり、また対策を講じて受動喫煙被害を回避することも十分に可能であつて、その証明はそれほど難しくない。問題は、他者の喫煙行為（原因）と受動喫煙者の身体の変調等（結果）との因果関係を証明できるかどうかにかかっている。

〔参考判例〕①喫煙者個人を訴えた訴訟（平成二一年の事案）建物内禁煙とされた神奈川県職場において、上司公務員が隠れて喫煙（二カ月弱は毎日、残り五カ月は週一程）。そこで、職員が、県を被告とせず、上司を被告として受動喫煙による損害賠償請求訴訟を提起したが、五〇万円の和解で終了。この事例は、職場（県）を被告としていないが、民間企業の場合は、会社に使用者責任（民法七一五条）があるため、会社と喫煙者の両方を共同不法行為者として訴えることになる。②七〇歳の女性が、真下の階に住む六〇歳の男性に対し、男のペランダで吸うたばこの煙が原因で体調が悪化したなどとして、一五〇万円の損害賠償金を求めた事案。裁判所は不法行為を認め、金五万円の賠償（慰謝料）を命じた（名古屋地裁平成二四年一月一三日判決）。

(2) 施設管理者の責任

公共施設の管理者は、施設が通常有すべき安全性を確保する義務がある（国家賠償法二条）。施設自体には瑕疵がなくても、施設の利用状態（一

定限度を超えた室内大気汚染) によって利用者が損害を被ったときは、营造物の設置・管理の瑕疵が認められる(供用関連瑕疵)。

民間施設(劇場、映画館、球技場、店舗、飲食店、娯楽施設など)についても、占有者・所有者には土地の工作物責任(民法七二七条)が発生し、不十分な分煙や換気などのように、施設が通常有すべき安全性を欠いていれば責任を問われる可能性がある(最高裁判平成二五年七月一二日判決・判例時報二二〇〇号六三頁)。

[参考判例] ①「被告(東京都江戸川区)は、その職員である原告に対し、被告が公務遂行のために設置すべき場所、施設若しくは器具等の設置管理又は原告が被告若しくは上司の指示の下に遂行する公務の管理に当たって、原告の生命及び健康等を危険から保護するよう配慮すべき義務を負う」。裁判所は同区に対し、安全配慮義務を怠ったとして五万円の支払いを命じた(東京地裁平成一六年七月一二日判決・判例時報一八八四号八二頁)。②「本法条(健康増進法二五条)は努力義務であって、全面禁煙や完全分煙を義務付けるものではない」という(被告の)主張は立法趣旨を反故にするものであり、採用できない。「本法条が定められたことに照らせば、室内またはこれに準ずる環境における受動喫煙が少なくとも国民衛生の向上を阻害する(即ち施設利用者の健康上の危害を及ぼす危険性のある)ものとして社会的に認知されたことが明らかというべきである」、本

法条には「屋外において他人のタバコの煙を吸わされること」は含まれていないが、…危害の危険性の有無という点では、(程度の別はあるが)室内でも屋外でも同じであり、屋外であっても第三者に危害を及ぼす危険性があると評価すべきである(名古屋地裁平成一七年三月三〇日判決)。

(3) 保護者の義務(子に対する責任)

①親権の濫用、児童の虐待

児童福祉法は、「児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義務を負う(二二条二項)」と定めており、過度の喫煙により児童の健康に重大な悪影響をあたえる親権者の行為は、この規定の趣旨に違反する。保健所長は、疾病により長期にわたり療養を必要とする児童につき、診査を行い、又は相談に応じ、必要な療育の指導を行うことができる(一九条二項)。保護者による過度な喫煙は児童虐待ともいえるが、児童虐待防止法二条は「虐待」の範囲を限定しており、喫煙による苦痛は、この定義には該当しない模様である。

②東京都の条例

東京都子どもを受動喫煙から守る条例(二〇一八年四月施行)は、自宅、子どもと同じ部屋、マイカー、受動喫煙対策のない飲食店、公園、学校周辺における喫煙を制限する先進的な条例であるが、これらの規定は、すべて「努めなければならない」という努力義務規定にとどまっており、違

反に対する罰則等はない。

③アメリカにおける私的空間の規制

アメリカでは、自宅・マイカーにおける喫煙規制が次のターゲットとなりつつある。二〇〇六年以後、アーカンソー、ルイジアナ、カリフォルニア州がマイカー喫煙を規制しているが、同様の法案が提出された北東部の多くの州では法案可決にまではいたっていない。マイカー禁煙については、まだまだ抵抗が強いようである。

個人住宅における喫煙について、複合住宅の共有部分での禁煙を定めた市町村条例はあるが、私的室内での禁煙を命じた州法・条例はない。家庭裁判所が、子どもの脆弱体質や慢性疾患などの特別の事情を認定し、対処を命じた例はある。そんな中、ニューヨーク州最高裁は、一三歳の少年にはタバコ・フリーな環境で生活する権利があると判断し、少年がいる室内と車での両親の喫煙を禁止したために、大きな話題となった(Johnita MD v. David DD)。これが喫煙にさらされない子どもの権利を認めた唯一の判決のようである(Jill A. Jarvie et al., Children's Secondhand Smoke Exposure in Private Homes and Cars: An Ethical Analysis, 98 Am. J. Public Health 2140, 2142(2008))。

(4) 使用者の責任(安全配慮義務)

労働契約法五条は、「使用者は、労働契約に伴い、労働者がその生命、身体等の安全を確保しつつ労働することができるよう、必要な配慮をするもの

とする」と明確に定めている。これが安全配慮義務である。安全配慮義務は、「労働者が労務提供のため設置する場所、設備もしくは器具等を使用し又は使用者の指示のもとに労務を提供する過程において、労働者の生命及び身体等を危険から保護するよう配慮すべき義務」（最高裁判昭和五九年四月一〇日判決）であり、労働契約関係より生じる信義則上の責任と解されている。安全配慮義務違反で労働者が損害を被った場合には損害賠償請求が可能である。

安全配慮義務の内容は裁判所が個別に判断するが、社会状況を反映し拡大する傾向にある。小規模飲食店（ラーメン店、寿司店、スタンドバー、スナックなど）の経営者であっても、また従業員全員の同意があっても、安全配慮義務は免除されない。

〔参考判例〕①札幌市東区の会社が分煙措置などを取らなかったため、受動喫煙を強いられ、化学物質過敏症を患ったとして、この会社の元社員の女性（三五）が会社側に慰謝料百万円の支払いを求めた調停が（一〇月一九日）札幌簡裁で成立、会社側は二四日、示談金八〇万円を支払った（北海道新聞二〇〇六年一〇月二五日）。②「タクシリー業者としては、…安全配慮義務を尽くすためには、タクシリーを禁煙とし、タクシリー乗務員が、受動喫煙の被害を受けることを減少させるように努めるべきであり、そのためには、タクシリーの全面禁煙化を早期に実現することが望ましいというべきで

ある」（横浜地裁小田原支部平成一八年五月九日判決・判例タイムズ二二二九号二四八頁）。③大手住宅メーカー「積水ハウス」（大阪市北区）の社員だった女性（五五）が職場の受動喫煙対策が不十分で健康被害を受けたなどとして、同社に約五九〇万円の賠償を求めた訴訟が大阪高裁であり、会社側が女性に解決金約三五〇万円を支払う内容で和解していたことが三日、分かった（平成二八年五月三一日和解）。④アメリカでは、使用者が非喫煙従業員から訴えられるリスクについて、真剣な議論がなされてくる。Leslie Zellers et al., *Legal Risks to Employers Who Allow Smoking in the Workplace*, 97 Am. J. Public Health 1376(2007).

⑤ 非喫煙者、喫煙者の差別的扱い

①禁煙措置を主張した従業員に対する不利益取扱い、
解雇

これらは、他に懲戒や解雇を正当とする理由が従業員の側にないかぎり、懲戒・解雇権の濫用にあたる。また、職場の他者の喫煙が原因で体調不良、病欠などを余儀なくされた場合は、労働者災害補償保険法による保険給付の請求や障害差別解消法の差別禁止条項（八条）による保護の可能性を検討すべきである。

〔参考判例〕①建設資材製造会社「道央建鉄」に勤務していた男性が職場での受動喫煙の被害を受け、急性受動喫煙症となった。男性が会社に分煙など改善要求を行ったところ、会社は男性を解雇した。「道央建鉄」側は「社長を含め社員の大

半は喫煙者であり、分煙を行うための費用が掛かるために男性を解雇した」と主張したが、平成二一年三月四日、道央建鉄が七〇〇万円を男性に支払うことで和解が成立した。②「使用者である被告は、原告に対し、その業務の遂行場所である被告事務室の管理に当たり当該事務室の状況等に応じて、一定の範囲内で受動喫煙の危険性から原告の生命及び健康を保護するよう配慮すべき義務を負っている」。「ところが被告代表者は、原告を疎ましく思う余り、…本件解雇通知を発し、本件解雇権を行使したものであり」、「本件解雇権の行使は、解雇権留保の趣旨・目的に照らして、社会通念上相当として是認される場合には当たらない」（東京地裁平成二四年八月二三日判決・裁判所裁判例情報）。

②就業規則による喫煙の禁止

IT系、サービス、医療、衣料、食品、精密機械などの業種で、就業規則を変更し、就業中喫煙禁止を明記する企業が増加しているが、これは労働条件の不利益変更にならないか。

喫煙（時間や場所）が就業規則で明示的に認められていたり、労使間に喫煙に関する慣行（長期間の慣習、見て見ぬ振り）がある会社では、全面禁煙化が就業規則の不利益変更にあたると考えられる。しかし、このような事例は、もはや稀であろう。

就業中禁煙を就業規則で定めるためには、労働者の個別の同意や労働契約法一〇条の要件をみた

す必要がある。同条は、就業規則の変更は、労働者の受ける不利益の程度、労働条件の変更の必要性、変更後の就業規則の内容の相当性、労働組合等との交渉の状況その他の就業規則の変更に係る事情に照らして合理的なものでなければならぬと定めるが、就業中喫煙については、労働生産性の低下、作業効率・集中力の低下（頻繁な退席）、コミュニケーション妨害（衣類、吐息のニコチン臭）、職場モラルの低下、非喫煙者の不満、建物・備品・営業車などの汚損、製品への影響、顧客からの苦情、無駄なスペース（喫煙所）の発生、清掃費、健康保険使用者負担の増加などの弊害が考えられ、それを禁止する十分な合理性があると考えられる。

〔参考事例〕①株式会社リコーは、本年一月五日から国内リコーグループを対象に、社内（すべての敷地・建物内）での喫煙、及び就業時間内の喫煙を全面的に禁止とした。リコー関係者だけでなく各社・各事業所に来所する者も対象となる。社員は、社内、外出先、出張先、移動中を含めたあらゆる場所で休憩時間を除き喫煙が禁止される（二〇一五年一月七日株式会社リコーの告示）。②半導体製造メーカー・ルーム（一九九八年）、ユニ・チャーム（二〇一四年四月）が就業時間を禁煙としている。③SSCKは社員同士の懇親会などの場で喫煙を禁止する項目を就業規則に追加した。上司にたばこを吸わないよう求めるのは難しいとの声があり、懇親会禁煙に踏み切った。就業時間外の懇親会などの場でも適用するのは珍しい（日

本経済新聞二〇一六年一月三日電子版）。④大阪市、堺市、神戸市、神奈川県秦野市、埼玉県志木市では職員の勤務時間内喫煙を禁止している。

⑥ 喫煙者の懲戒、解雇

喫煙者の懲戒や解雇についても懲戒・解雇権濫用法理による制限があるが、喫煙による懲戒は緩やかになりつつある。埼玉県志木市では勤務中に喫煙した市役所職員（男性）が懲戒処分となった。大阪市（橋下市長時）では、一年間に五〇人ほどの職員が停職処分を受けた。処分を受けた職員の中には消防署長も含まれていた。非喫煙者として採用されながら自宅で喫煙していた場合は、社内での喫煙は懲戒事由にあたるが、業務に直接の影響がなければ、喫煙者であるというだけの理由による懲戒や解雇は、懲戒権・解雇権の濫用にあたるだろう。

なお、アメリカでは、喫煙者が自身は「障害者」であり、喫煙を理由とする差別的取扱いは「連邦障害のあるアメリカ人法」違反であると裁判で主張したが、裁判所は、良識的に判断すれば、（それをニコチン依存症と呼ぶかどうかにかかわらず）喫煙は「障害」に該当しないと、請求を棄却した（*Berman & Crane, id. at 1661*）。

⑦ 喫煙者の採用制限

最近、喫煙者を採用しない企業が増大しているが（星野リゾート、ワシントン靴店、敬文堂書

店、ユニ・チャーム、アイン・グループ、ファイザー、JFEスチールなど）、このような雇用制限は、喫煙者に対する不当な差別的扱いにあたりないか。すでに述べたように、就業中禁煙には合理性があり、社風維持、規律維持、施設管理などから、喫煙者の採用制限は許されると思われる。厚労省が、企業の採用時口頭試問での質問を禁止している「試問差別」事項のなかにも喫煙質問は含まれていない。

3 受動喫煙防止対策の進展

① 健康増進法

健康増進法二五条は「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（略）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」と定めている（二〇〇三年五月一日施行）。

② 労働安全衛生法

何度か改正されているが、現在の労働安全衛生法六八条の二は、「事業者は、労働者の受動喫煙を防止するため、当該事業者及び事業場の実情に応じ適切な措置を講ずるよう努めるものとする」と定める（二〇一五年六月一日施行）。事業場が健康増進法二五条にいう「多数の者が利用する施

設」に該当する場合は、両方の法律の規定が適用される。しかし、いずれも「努める」規定であり、違反しても罰則などの不利益はない（民主党政権時、厚労省は対策強化を義務化した労安法改正案を国会に提出したが廃案となった）。

4 喫煙被害防止制度の評価基準

(1) 基本原則の確認と迅速な目的実現（到達基準）

たばこ規制枠組条約八条をうけ、作業グループは、受動喫煙からの保護に関するガイドライン（付属書1）（以下「WHOガイドライン」という）を作成し、法制度設計のための七つの原則を明らかにしている。とくに重要なのは、以下の三つである。

原則① 特定の場所と環境における喫煙とたばこ煙を完全に除去し、一〇〇%スモークフリーな環境を作り出す必要がある。たばこ煙暴露に安全レベルはない（わずかでも有害である）。

原則② すべての人のたばこ煙暴露からの保護。すべての屋内の職場および公的な場所の禁煙。

原則③ 法律による規制。自主規制による禁煙対策は効果がない。効果的な対策を行うためには、法律はシンプルで、明確で、施行可能なものにする必要がある（原則④～原則⑦は省略）。

とくに原則①は、たばこの被害のない（スモークフリー）社会の実現を究極の目標として宣言したもので、この目標にできるだけ早く到達できる

制度を構築する必要がある。すべての人の保護、すべての場所の禁煙（原則②）、シンプル、明確、施行可能な法律（原則③）という原則も、制度を評価するための重要な項目である。

(2) 効率性の確保（効率性基準）

効率性とは、どのような制度が、事業者の不必要な費用負担、煩雑な行政の仕組み、適法性（コンプライアンス）確保のための人員などを必要とすることなく、効率的、効果的に目標を達成できるのかという基準である。もつとも簡潔で、追加的な費用を必要としないのが、「すべての室内における即時の禁煙」である。これに特例や例外措置を設ければ設けるほど、効率性は阻害され、解決すべき問題が増える。

(3) 公平性の確保（公平性基準）

ここでいう公平性とは、すべての事業者や施設管理者が、目的実現のための費用を公平に負担し、また経済活動において、特定の者が競争上不利な立場におかれたり、逆に特定の者が競争上有利になつたりしないことをいう。特定の者が優遇されたり、恩典（ボーナス）を得たりすると、禁煙領域がいつまでも縮小しただけではなく、喫煙者・非喫煙者双方のモラルを低下させ、スモークフリー社会の実現が遠のくことになる。

〔参考情報〕ギャレット・ハーディン是有名な論文「共有地の悲劇」のなかで、善意に依存した

ルールは、それを遵守しようとする人に偽善を強い、ストレスを高め、精神的な不安定を招くので、「適度に強制されたルール」が望ましいと主張している（シュレーダー『フレチエツト編（京都生命倫理研究会訳）『環境の倫理（下）』四六一―四六三頁（晃洋書房、一九九三年））。スモークフリー社会の実現という目標には多くの人が賛同する。しかし、一部の人の野放図な喫煙や、それに便乗した営業がいつまでも放置されるような状態が続くと、そのような高邁な主張も萎えてしまう（正直者がバカをみる）。アメリカのもつとも著名な憲法・行政法学者サンステイーンは、リバタリアン・パターナリズムの観点から、人々を賢い選択に向かわせるには、「強制するのではなく、そつと背中を押してやる仕組み」（ナッジ）の方が役に立つという（リチャード・セイラー&キャス・サンステイーン（遠藤真美訳）『実践行動経済学』（日経BP社、二〇〇九年））。しかし、ナッジは職場や家庭内で喫煙をやめようとはしない頑迷な喫煙者の意識を改めるのに有効だろうか。

5 喫煙被害防止制度の優先順位

(1) すべての公共施設・飲食店の全面禁煙（一律、完全な禁煙）

すべての公共空間、非喫煙者が利用する可能性のある飲食店について、規模、売上額、資本金に関係なく喫煙を禁止するもの。

〔到達基準〕 たちに前記原則①に到達できる。利用者、店舗経営者（使用者）、従業員など、すべての人の健康を保護でき、原則②に適合する。利用者が店舗の選択に迷うこともなく、原則③にも適合する。

〔効率性基準〕 喫煙スペースや換気施設などを設置するための追加費用はゼロである。すべての施設・飲食店が禁煙なので、特別の行政システムは不要。法令違反取締コストも少ない。

〔公平性基準〕 すべての事業者が同一ルールのもとで競争できる。他方で、すべての飲食店について、喫煙者の利用が減少する可能性があるという（潜在的）コストが発生するが、喫煙者が他の店に流れるという不公平は生じない。

〔残された課題〕 事務室内の隔離された個室、ホテル・旅館の個室、さらに家庭、共同住宅、マイカーにおける喫煙をどう処置するかなど。

〔補足〕 WHOガイドライン原則①は、「換気、空気濾過、喫煙指定区域の使用など、一〇〇%のスモークフリー環境以外のアプローチには効果がない。また、工学的アプローチではたばこ煙暴露から保護できないという科学的、その他の決定的な証拠がある」と明確に述べている。

(2) 小規模飲食店の適用除外

全面・即時禁止を定めるとともに、店舗面積、資本金、売上額等が一定以下の飲食店（以下「小規模飲食店」といい、それ以外を「中規模飲食店」という）については、有期限または無期限に喫煙を認めるもの。小規模飲食店は禁煙店を選択することもできる。

〔到達基準〕 適用除外に期間限定を設けなければ目標達成は不可能である。非喫煙利用者、未成年者、従業員の健康を保護できない（これらの者の来店や就労を禁止する方策が必要）。

〔効率性基準〕 店頭に「喫煙可能」、「未成年者利用禁止」などと明示すれば足りるので、追加費用は不要。施設の届出、喫煙店の法令適合審査などの行政コスト、法令違反取締コストが生じる。

〔公平性基準〕 喫煙者が小規模飲食店に流れ、小規模飲食店に競争上有利な地位（ボーナス）が与えられる。これが継続すると中規模飲食店の不満が高まる。

〔代替策〕 内閣法案のように、新規開業店については全面禁煙とするというオプションがある。しかし、同一程度の店舗でありながら、既存店にボーナスが発生する不公平が生じる。また、特例期間（経過措置）を明示しなければ、既存店における禁煙が遅れ、目標到達がさらに遠のく。

〔参考情報〕 ①禁煙で飲食店利用者は減少するか。諸外国では、すでに多数の調査・報告がなされている。詳細を述べる余裕はないのが残念であるが、ほぼすべての調査が、レストラン等の全面禁煙によって売り上げは変わらない（微増または微減）としている。The Campaign for Tobacco-Free Kidsが二〇一二年一月七日に発表した報告書（松崎道幸

訳）、<http://www.nosmoke55.jp/action/smokefreelaw-restaurant.html> ②神谷伸彦ほか「全面禁煙規制・分煙規制に対する経済的影響の事前評価」国立がん研究センター・三菱総研報告書（インターネッ

トより入手可）もほぼ同じ結論である。③その他、喫煙の健康影響に関する検討会報告書「喫煙と健康」四九四頁以下（平成二八年八月）、宇佐美毅ほか「飲食店における受動喫煙防止対策の実態と禁煙化による経営への影響についての考察」日本公衆衛生雑誌五九巻七号四四〇頁（二〇一二年）、大和浩ほか「某ファミリールレストラングループにおける客席禁煙化前後の営業収入の相対変化」日本公衆衛生雑誌六一巻三号一三〇頁（二〇一四年）など参照。

(3) 喫煙室設置飲食店の適用除外

明確に隔離された喫煙可能室（飲食可能）や高性能の喫煙専用室（飲食不可）を設置した飲食店（以下「喫煙室設置飲食店」という）について、喫煙を認めるものである。

〔到達基準〕 非喫煙者の健康は保護されるが、喫煙者の健康は保護されない。経営者（使用者）、従業員の健康も確保できない。法律がさらに複雑になり、原則③に違反する。

〔効率性基準〕 換気施設などの設置、管理、点検、行政機関への届出など、高額費用が生じる。許可・審査・立ち入り調査・違法行為の取締など、特別の行政システムとコストが生じる。

〔公平性基準〕高額の費用が発生するので、設備投資が可能な店と可能でない店の間で、競争上の不平等が生じる。

〔疑問符〕国は労働安全衛生法六八条の二により受動喫煙防止対策に取り組む中小企業事業主に對して上限二〇〇万円の助成金を交付する制度をはじめた。しかし、一部の喫煙者の楽しみ（たばこは嗜好品である）のために公費（税金）を投入する必要があるのか、正当性が疑われる。

〔参考情報〕①労働安全衛生法（六八条の二）の改正をうけ、喫煙可能室の設置（空間分煙）または喫煙可能区域を設定するための事項を整理した「職場の受動喫煙防止対策に係わる技術的留意事項に関する専門家検討会報告書」（平成二十七年五月、厚労省ホームページより入手可）が公表されている。基準に該当するには相当広いスペース、天井の高さ、遮断壁、排気口、換気扇などが必要で、維持・点検・管理費用も高額になると思われる。②分煙方式は別名スベイン方式といわれ、ヨーロッパ諸国が導入したが、効果が見られず、大部分が廃止された（全面禁止に移行）。ドイツがセンター「非喫煙者保護のスペインモデル…失敗の結果」（二〇〇八年）（邦訳がインターネットより入手可）は、規制の空洞化、中・大規模飲食店の負担増と不公正な競争、効果的な監視や処罰が困難、客と飲食店経営者の遵法意識とモラルの低下、従業員の健康危険の増大など、分煙方式の欠点を詳しく分析している。

(4) 小規模飲食店と喫煙室設置飲食店の適用除外
上記(2)と(3)を組合せ、中規模飲食店は喫煙室における喫煙を認め、小規模飲食店についてはすべて喫煙を認めるものである。神奈川県条例、兵庫県条例、東京都条例などがこの方式をとっている。制度がより複雑になるとともに、(2)(3)の弊害や問題点が増幅される。既存の小規模飲食店では、いつまでも喫煙が認められ、小規模飲食店の優位性は変わらない。

内閣法案は、これをさらに複雑にし、小規模飲食店（客席面積が一〇〇平方メートル以下等）のうち既存の店（二〇二〇年四月一日で判断）については、「別に法律で定める日」までの措置として、「喫煙」「分煙」の掲示をすれば喫煙を認める。ただし二〇歳未満の客と従業員は、既存小規模飲食店のうち、「喫煙」店には立ち入ることができない。「分煙」店でも、喫煙専用室と同程度の高性能の排煙施設を備えた場合にのみ、これらの者の非喫煙スペースへの立ち入りが認められる。しかし小規模店が高額の施設やスペースを設置するのは簡単なことではなく、高校生、大学（一・二年）生、家族などが客筋（あるいは主力がアルバイト学生）の飲食店は、結局「禁煙」店を選択せざるをえないだろう。このような複雑な仕組みに合理性はなく、経営者をまどわすだけである。また、附則八条は、法律施行後五年を経過した場合に、改正規定の施行の状況を検討し、必要な措置を講ずるとしており、もし五年後にすべての店舗について全

面禁煙を予定しているのであれば（それを期待したいが）、喫煙可能室・喫煙専用室などの設置はムダな投資になる。

むすび

本稿を書き終えたところで、「受動喫煙防止条例案 修正か憲章策定検討」という記事に接した（北海道新聞二〇一八年四月四日朝刊第五面）。国際的に合意したたばこ規制枠組条約を誠実に履行するのは、国だけではなく自治体の義務でもある。北海道議会が率先しうる最善の取り組みは、WHOガイドラインを熟読し、それを提案に反映させることである。成果をみまもりたい。なお、改築計画が進行中の北海道議会庁舎については、喫煙専用室などを設けず、建物および敷地内の全面禁煙を実現すべきである。こちらは、すでに大阪府、大阪市、神戸市などの先例がある。

△はたけやま たけみち・北海道大学名誉教授▽

本稿は二〇一七年一月一六日実施の第二回受動喫煙防止政策研究会にて講演した原稿に筆者が加筆・修正をしたものである。