

# 東京都受動喫煙防止対策検討会における議論のまとめ

## 1 検討会設置に至る経緯

東京都は、受動喫煙防止対策について、これまで「東京都受動喫煙防止ガイドライン」を策定し、たばこを吸う人と吸わない人の相互理解と都民一人一人の理解が重要であるとし、都民の理解の促進はもとより、区市町村や企業に対して受動喫煙の健康影響についての周知や、職場の環境整備に関する取組の働きかけを広く行ってきている。

また、飲食店等に対しては分煙方法の紹介や、店内の禁煙、分煙の取組状況を店頭に表示するステッカーを配布するなど、事業者の自主的な取組を促している。

しかしながら、2020年のオリンピック・パラリンピック開催に際し、国内外からの多くの来訪者が、皆心地よく過ごしてもらえるよう、飲食店等での受動喫煙防止対策の一層の推進が求められている。

このため、今後の東京都の受動喫煙防止対策に資することを目的として、たばこの問題に関して様々な意見をお持ちの有識者の方々を委員とし、飲食・宿泊・旅行・たばこ関連等の事業者、医療・生活関係団体から意見・要望等を聴取し、多様な観点から受動喫煙防止対策を議論する場として、本検討会は設置された。

## 2 委員の主な意見

本検討会では、未成年者の喫煙も含めた能動喫煙対策、価格政策による禁煙社会の実現など、たばこに関する様々な意見が出されたが受動喫煙に関しては次のとおりである。

### (1) 受動喫煙の健康影響に関して

**受動喫煙による健康への有害性について、次のような意見があった。**

- たばこの中には微量の発がん物質が60から70種類混ざっており、それを煙として吸引すれば肺がん、喉頭・咽頭がん、唾液で溶解されたものを嚥下すれば、食道や胃に、血中に吸収され全身を巡れば、膀胱・腎盂・尿管・尿路までと、体中のほとんどあらゆるところに悪影響を及ぼすなど、健康上の課題であることは明瞭である。

- 受動喫煙による健康影響は、国内外の疫学研究により、各種の疾患原因となることは明らかで、科学論争は既に決着したと考えており、受動喫煙防止対策を如何に実行するかという段階である。
- 受動喫煙と疾病との「因果関係」については、肺がん、冠動脈心疾患、乳幼児突然死症候群、下気道疾患等に関しては確実（conclusive）であるとされており、現在は、suggestive（示唆的）とされる、脳卒中、COPD、乳がん、早産等の疾患についても今後の研究の進展によって新たな知見が得られる可能性もある。
- 受動喫煙について、色々なマイナスの影響が体にはあるということはある程度確定しているのかもしれないと考え、今ここで「受動喫煙と健康被害」云々を議論するという事は遅れている話ではないかと思う。

#### **一方、有害性の科学的根拠について、次のような意見があった。**

- 最近にはたばこの有害作用を示すデータが次々と報告されているが、厳密に見るとたばこの健康への影響はまだまだわからないことばかりだと言った方がよく、受動喫煙や喫煙は最大の健康被害の元凶だと、結論づけるのは少し行き過ぎではないか考える。
- 免疫学の観点から、たばこで免疫に影響が表れることはほとんどなく、喫煙者、非喫煙者との差を見つけることはできない。たばこの害は明確になっているとは言えない。

#### **その他、次のような意見があった。**

- 喫煙がもたらす健康被害は明白であるが、受動喫煙の場合は、COPDがsuggestive（示唆的）とされるように、エビデンスを得るためには長期の研究が必要であり難しい。望まないのに吸わされるという、医学的な見地を超えた議論も必要と考える。
- 政策の基礎とすべき科学的知見として、たばこの煙は、自分が吸うのと受動喫煙とでは状況は違うが、有害である可能性はあると言えるが、その有害というのはどのレベルで言う有害であるのかは多分議論がある。

- たばこが、全身に大きな悪影響があるということを多くの人は知らないと思うので、専門家の中ではほぼ常識的な知見となりつつあったとしても、一般の人との知識の乖離があまりにも大きい。東京都だけでなく、色々と連携して普及啓発すべきである。

## (2) 全面禁煙化に関して

### 全面禁煙にすべきとして、次のような意見があった。

- 完全分煙の徹底にはコストがかかり、飲食店をはじめとした店舗や施設の分煙化は、小規模施設に過度の負担が発生するが、全面禁煙にすれば分煙のためのコストがかからず、小規模施設への負担もない。
- 今後の受動喫煙防止対策は、WHOが全締約国に向けて行った勧告も踏まえ、2020年の東京オリンピックに向けて、各開催都市が実施したように屋内を全面禁煙とすべきである。
- 鼻や口から人体に入るものに関して、空気、食品、食器、飲料水及び薬等は法律で厳しい規制がされているにもかかわらず、たばこに関しては個人の嗜好の問題として片づけられていることは問題であり、基本的には全面禁煙で臨むべきである。また、完全分煙は非常に技術的に難しく、かつ、それが実現されているかを確認することが必要になるなど、分煙対策は非常に中途半端である。
- IOCはたばこに関して、脱たばこをずっと掲げてきており、これまでのオリンピック開催国に恥じない、一步でも、受動喫煙も含めてたばこから離脱する都市づくりをすることが重要だと思う。  
仮に完全分煙できた場合でも、飲食店の従業員にはアルバイト、特に未成年者が多く働く店もあり、そこで働く未成年者は煙がもうもうたるところへ食事を運ばなければならないことや、禁煙、分煙、喫煙可の店に分けることによって、かえって顧客の流動化による新たな利害の発生などが懸念される。

- 受動喫煙対策によって、経営が影響を受ける中小・零細事業者の営業上の利益に配慮しなければならないことを考慮すれば、経済的不平等をもたらさない一律禁煙が最も望ましく、完全禁煙法令を実施した諸外国では、まずその観点からの議論が優先されている。

不必要な分煙設備への投資は将来的な禁煙化の阻害要因となるのみならず、喫煙空間での喫煙助長は公衆衛生の目的とは相反するため、公費を投入すべきではない。むしろ、分煙施設への補助金は、禁煙キャンペーンや禁煙支援など公衆衛生上の施策に投じるべきである。

#### **一方、全面禁煙への慎重論や反対論として、次のような意見があった。**

- IOCが「たばこのないオリンピックの実現」を掲げて、競技会場や選手村は全面禁煙であるが、開催都市まで広げて禁煙にするかは、これまでの開催都市における全面禁煙化の評価を含めて、まだ議論が必要である。
- 現時点では、全面禁煙ではなく、後戻りがきく、つまり、非喫煙者を保護しつつ、喫煙者の自由、喫煙の環境のもとで経営する自由というものを確保できるような形で規制することが一番望ましい。
- スポーツ界全体としては、全面禁煙が望ましいが、極度のプレッシャーがかかる選手や選手を育てるストレスに晒される指導者には喫煙者もあり、競技場や練習施設に喫煙室があるのが現状である。
- たばこが合法的に存在する限り、吸う人も吸わない人も共存しなければならない。受動喫煙問題は、基本的には喫煙者のマナーの問題であり、マナーの問題は自覚することが不可欠であり、強制は反発を招くだけで、自覚にはつながらない。
- 長い視野からは、たばこは禁止されるべきものと考えるが、たばこは人間の文化の中で長い間嗜好品ということで受け入れられてきて、現在でもかなりの割合でまだ喫煙者がいるという現実がある。従って、短兵急にたばこの禁止というようなことは、多分、非常に矛盾が生じる可能性があるので無理は良くないと思う。

### (3) 分煙の促進に関して

**分煙の促進や分煙方法等について、次のような意見があった。**

- 徐々に分煙化が進んでいることは、評価できる。引き続き、地道に積み重ねてあらゆる形で推進していく努力をすることが必要である。また、利用者が選択できるよう飲食店等には喫煙可か禁煙か、わかりやすい表示をするよう徹底した取り組みを推進すべきである。喫煙者のために、非喫煙者が我慢することはないという事は認知されていると思うので、健康増進法25条をベースした取り組みが重要である。
- 不完全な分煙を認めず、喫煙しない人には被害を絶対に受けさせないという立場が重要である。また、分煙をする場合にはコストがかかるというのは確かであり、ある程度の補助金をつけて促進することは理にかなっている。
- 小規模店舗が東京にはたくさん存在するのだから、顧客が禁煙店、喫煙可の店を選択できるようにすれば済むことであり、現実を考えれば、店舗間分煙を行えば全て解決すると考える。
- スペースや資金が限られた小規模店舗が、分煙のために投資することは経済的には無駄であり、それならば経営者が禁煙する店舗、喫煙可な店舗を判断する方が合理的である。

### (4) 従業員の安全衛生管理に関して

**飲食店等の従業員の安全衛生管理について、次のような意見があった。**

- これまでの店舗における対策は、顧客への対策が中心であったが、大切な視点は、従業員への健康影響についても考慮しなければならないということである。特に長時間勤務している非正規雇用の若年層従業員の将来の健康に対して、真剣に考えるべきである。

- この就職難の時代において、特に若い人の中には他に職場がないことも十分有り得るため、従業員を受動喫煙の害から守るとするのは極めて重大な課題である。

また従業員の保護については、強制力を持たせた法令の制定が困難な以上は、従業員対策を実施した事業者からのヒアリングなどにより支援を検討すべきである。

- 従業員は最も弱い立場なので、従業員の健康確保について真剣に考えて、国にも労働者の保護の観点からの立法化などをきちんと求めていかなければならないと考える。

## (5) 条例制定に関して

**罰則付の条例を制定し、全面禁煙にすべきとして、次のような意見があった。**

- 地方の時代なので、都として、都民の健康を守るスタンスで、罰則規定付きの条例を制定すべきと考える。東京オリンピックという、海外からのアスリートや観光客が来訪する特殊事情がある。受動喫煙防止対策が進んでいる国の人から見ると日本は遅れていると思われる。
- 罰則規定付きの条例化が必要だと思っているが、それが困難で罰則規定なしだとしても、条例を制定するということがすごくイメージを喚起する力があると思うので制定すべきである。
- 罰則規定の有無は、さらに検討すべきものであるが、仮に規定がないから条例を制定しないということでは必ずしもないと思う。
- 受動喫煙の害の発生や曝露程度、及びオリンピック開催という事情は極めて地域的な特性をもつため、緊急性が求められる場合には地方政府が対策を講じるべきであり、2018年に条例交付（2年の猶予で禁煙化）のロードマップを描くべきと考える。

- 罰則付きの条例制定に議論のウエートが置かれているが、それも有効な手段の一つである。受動喫煙の被害最小化が目的であり、条例制定も補助金支給もステッカー貼付も政策手段でしかない。受動喫煙を限りなくゼロにつなげるために少しでも今より前進させるためにはどのような政策の方向性を出したらいいのかの議論が必要である。

**一方、条例制定の慎重論や反対論として、次のような意見があった。**

- 受動喫煙の害という健康の問題は、普遍的なもので、オリンピック開催を含め、地域的な特性を持つとは考えにくく、本来その規制は中央政府が行うべきものであり、条例化は困難である。また、たばこ規制枠組条約は、締約国の国民の権利・義務を直接変動するものではないので、それだけで地方自治体が条例を制定する根拠とはなり得ないとする。
- 一番の問題は、政府が枠組条約批准にもかかわらず今まで何もしていないことである。受動喫煙による害は東京のみの特殊事情はなく、東京オリンピック開催により条例制定を正当化するのは極めて危ういとする。権利制限や不利益処分を規定したことにより、大きな被害を受けると考えた業者が訴訟を提起する可能性があるという。他の自治体において、現時点で条例をめぐる憲法違反の訴訟が発生していないから気にしなくてもよいということにはならない。慎重に検討すべきである。
- 条例化ということはかなり政治的な問題であり、放射能問題など他の課題と比較して検討しなければならないと考えており、公平性に問題があり反対である。

### 3 関係団体等の主な意見（意見聴取順）

#### 東京商工会議所

- ・ 社員の健康を重要な経営資源と捉える「健康経営」の一環から、経営者を含めた社員の健康づくりのためには、禁煙の取組も必要だと、経営者に対して普及啓発を行っており、受動喫煙防止の取組も進んできている。
- ・ 労働安全衛生調査によると、宿泊・飲食・娯楽業等の事業者の約5割が顧客に喫煙をやめさせることが困難との回答であった。
- ・ 条例等で一律に事業者を規制するより、喫煙者、非喫煙者が共存できる仕組みが必要。企業が経営危機に陥らないよう、各店舗の形態、規模、状況を踏まえた取組に対して、設備補助等で後押しをして頂く方が実効性がある。

#### 東京都飲食業生活衛生同業組合

- ・ 会員の多くは家族経営。客席面積30㎡位が7～8割で売上げは月100万円程度である。一律規制は売上げ等への影響が大きいため考慮してほしい。
- ・ 店の独自判断と利用者が店舗を選ぶことができるのが「おもてなし」であり、それが店頭表示である。喫煙可も含め多様な種類の表示を認めてほしい。
- ・ 組合としては、各店舗が禁煙・喫煙を選択し、地域全体で分煙が進めばと考えている。都には飲食店の実情に合わせた支援を行ってほしい。

#### 東京都ホテル旅館生活衛生同業組合

- ・ 「受動喫煙防止」には賛成だが、「禁煙」対策とならないように要望する。
- ・ 滞在時間の長いホテル・旅館は、「全面禁煙」とした場合、喫煙者が来なくなる可能性が高い。
- ・ 嫌煙家も愛煙家も大切な顧客であり、どちらにも必要とされるサービスを提供するため、「分煙」を進めている。各施設の規模や客層に合わせて、分煙の取組を進めるべきである。

#### 日本たばこ産業株式会社

- ・ たばこを吸う人、吸わない人が協調して共存できる社会を実現するため、「マナー啓発活動」「分煙推進活動（分煙コンサルティング活動、店頭表示普及活動等）」を実施している。
- ・ 喫煙、禁煙など様々な選択肢を自由に選ぶことができる環境整備に取り組んでいる。



### **公益社団法人東京都医師会**

- たばこが有害なことは明らかである。超高齢社会に向け、健康寿命の延伸が課題だが、がんだけでなく、寝たきりの原因となる脳卒中や転倒骨折にもタバコは深く関わっている。
- 壁やドアで仕切っても、受動喫煙を完全に防止することは不可能である。従業員の健康被害防止の観点からも、飲食店では全面禁煙とすべきである。
- 民主主義のルールからも2割の喫煙者を守るのではなく、8割の非喫煙者を守るのがしっかりとした経営者である。
- 国調査でも受動喫煙対策を望む場として、1位が路上、2位が飲食店である。

### **東京消費者団体連絡センター**

- 受動喫煙防止の取組は進んできたとは思いますが徹底されているとは言い難い。
- 都が「世界一の都市・東京」を目指すのであれば、受動喫煙防止対策の推進と実効性を向上するためにも、「WHOたばこ規制枠組み条約実施のためのガイドライン」に基づき、都のガイドラインを条例化してもらいたい。特に責任及び罰則の盛り込み、監視と対策の評価・検証、市民参加・地域社会の動員と参加について積極的検討や取組推進をしてほしい。
- 啓発が重要。家庭内での子供の受動喫煙も心配なので、それに関する普及啓発を進めてほしい。

### **東京都たばこ商業協同組合連合会**

- たばこ販売を通じて毎年2兆円を超える財政貢献を国・地方に行っている。
- 喫煙者のマナーは着実に向上している。一律に規制するのではなく、たばこを吸う人と吸わない人が共存できる分煙社会の実現を目指していただきたい。
- 飲食店について過度の負担がかからないよう、対策を進めてほしい。

### **一般社団法人日本フードサービス協会**

- 外食産業では、快適な空間とくつろげる時間を提供することもサービスの一環であり、求められる喫煙環境も、客層や立地などによって異なり、喫煙、分煙、禁煙など、それぞれの施設管理者の判断により実施し顧客に選んでもらえるようにしたい。
- 顧客満足と従業員の満足を最大化する対策を、協会会員は自主的に進めている。
- 小規模な店舗では、分煙を徹底しようとしても、物理的、あるいは賃貸契約上困難な場合もある。都は業界の実情を踏まえたうえで、業界が自主的に取り組むための方策の促進に向けた支援をしていただきたい。

### **主婦連合会**

- 受動喫煙防止について、「WHO枠組み条約」を徹底し、実効性を担保するために罰則付きの条例制定を求める。
- 過渡的には飲食店等について、喫煙、分煙、禁煙が想定されるが、消費者が選択できるよう、基準を明確にした上で、わかりやすく表示するべきであり、不完全な分煙は喫煙とすべきである。
- 喫煙および受動喫煙の健康影響に関する啓発等の取組を、効果的かつ継続的に行うことが重要であり、特に将来の喫煙人口をゼロに近づけるためにも、子供に対する取組が大切である。

### **一般社団法人日本旅行業協会**

- 旅行者には喫煙者、非喫煙者ともいる。両者にやさしい取組の充実を望む。
- 訪日旅行者から見ても、日本の受動喫煙防止対策の取組は遅れているとは言えない。2015年1月の訪日旅行者を対象とした調査結果をみても一定の評価をされている。
- 自治体で喫煙規制の状況が異なると旅行者は混乱する。規制の全国統一化を望む。
- 規制強化より、喫煙可能場所を増設し、場所がわかる表示を多言語で統一して行うなど現状の取組の充実を求める。分煙の設備投資への支援は必要である。

## 東京都への提言（座長とりまとめ案）

受動喫煙防止対策に関する委員及び関係団体等の意見は、飲食店等の屋内施設への対応（禁煙あるいは分煙）及び条例制定の点で一致せず分かれたが、以下のとおりとりまとめ、それを踏まえ東京都に対し今後の受動喫煙防止対策について提言を行うこととする。

1. 本検討会で議論している受動喫煙防止対策は、公衆衛生に関わる政策であり、この種の政策分野の通例として、現在までに疫学・公衆衛生学によって明らかにされている科学的根拠に則って議論すべきである。
2. 受動喫煙が有害であることは、科学的には一応確立された知見といえる。従って、必要かつ合理的な範囲で、国が受動喫煙について何らかの規制を行うことは正当化される。
3. 受動喫煙の害は普遍的なものであり、地域的な特性をもつとは考えにくいので、規制は国が行うことが望ましい。しかし、十分な対策が立てられていない間は、地方自治体が暫定的・過渡的に規制を行うことも正当化される可能性があるが、罰則付きの条例を制定することには、条例制定権の限界（憲法94条、地方自治法14条1項）の関係で困難が多いと考えられる。そして罰則規定のない条例の効果は期待できない。
4. ただし、受動喫煙と疾病との因果関係については、suggestive（示唆的）とするコホート研究が多く、今後の研究の進展によって新たな知見が得られる可能性もある。
5. 政府が個人のライフスタイルに介入することは、原則として許されないと考えるべきであるから、当人に有害な習慣であっても喫煙の自由はある。
6. 禁煙・分煙によって経営に影響を受ける事業者、特に中小・零細事業者の営業上の利益に配慮しなければならない。
7. 不特定多数が出入りする屋内において、そうした場所に来る、来ないは自由であるからといって、非喫煙者が受動喫煙を受忍すべきである、との議論は正当化できない。子どもや妊産婦、受動喫煙環境下で働く従業員等を保護すべきである。

## 提 言

- (1) 国に対して全国統一的な法律での規制を働きかけるとともに、現行のガイドラインに基づく対策を強化すること。ガイドラインでは禁煙が原則であるが、過渡的には分煙対策を推進し、事業者に対し実効性のある対策となるよう、財政的な支援を行うこと。
- (2) 受動喫煙に暴露されている未成年者や従業員を保護するための対策を講じること。そのために、従業員対策を行っている事例を幅広く収集し、普及啓発に活用すること。
- (3) (1)と(2)について、取組の工程表を提示すること。
- (4) 2020年オリンピック・パラリンピックに向けて、2018年までに国の動向やガイドラインに基づく対策の効果を踏まえ、条例化を見据えて受動喫煙防止対策を再検討すること。

## <検討会の経過>

	日 程	内 容
第1回	平成26年10月29日	○東京都及び国内、海外の受動喫煙防止対策について ○各委員から受動喫煙等に関する意見
第2回	平成26年12月10日	○関係団体等からの意見聴取  ・東京商工会議所  ・東京都飲食業生活衛生同業組合  ・東京都ホテル旅館生活衛生同業組合  ・日本たばこ産業株式会社
第3回	平成27年1月22日	○関係団体からの意見聴取  ・公益社団法人東京都医師会  ・東京消費者団体連絡センター  ・東京都たばこ商業協同組合連合会  ・一般社団法人日本フードサービス協会
第4回	平成27年2月12日	○関係団体からの意見聴取  ・主婦連合会  ・一般社団法人日本旅行業協会  ○とりまとめに向けて座長案提示、意見交換
第5回	平成27年3月30日	○検討会のまとめ

## 東京都受動喫煙防止対策検討会設置要綱

### (設置)

第1 東京都の受動喫煙防止対策について、専門的見地から検討するため、「東京都受動喫煙防止対策検討会」(以下「検討会」という。)を設置する。

### (検討事項)

第2 検討会では、次の事項について検討する。

- (1) 東京都における受動喫煙防止対策の推進に関すること
- (2) その他必要な事項

### (構成)

第3 検討会は、学識経験者等、東京都福祉保健局長が委嘱する委員で構成する。

### (任期)

第4 委員の任期は任命の日から1年以内とする。

### (座長等)

第5 検討会に座長を置き、委員の互選により選出する。

2 座長は、検討会を招集し、会務を総括する。

3 座長に事故あるとき、又は座長が欠けたときは、座長が指名する委員がその職務を代理する。

### (意見聴取)

第6 検討会では、必要に応じて委員以外の者の出席を求め、その意見を聴くことができる。

### (会議の公開)

第7 会議は公開する。ただし、座長は、公開することにより公平かつ中立的な審議に著しい支障を及ぼすおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があると認めるときは、非公開とすることができる。

### (庶務)

第8 検討会の庶務は、東京都福祉保健局保健政策部健康推進課が行う。

### (その他)

第9 この要綱に定めるもののほか、検討会の運営等に関し必要な事項は、座長が定める。

### 附 則

この要綱は、平成26年10月2日から施行する。

## 東京都受動喫煙防止対策検討会委員名簿

No.	氏名	役職
1	青木 剛	公益財団法人日本オリンピック委員会 副会長兼専務理事
2	◎ 安念 潤司	中央大学大学院法務研究科教授
3	今村 聡	公益社団法人日本医師会 副会長
4	大井田 隆	日本大学医学部公衆衛生学分野教授
5	奥村 康	順天堂大学大学院医学研究科 アトピー疾患研究センター長
6	垣添 忠生	公益財団法人日本対がん協会 会長
7	工藤 翔二	公益財団法人結核予防会 理事長
8	鈴木 大地	順天堂大学スポーツ健康科学部教授
9	名取 春彦	獨協医科大学付属病院 放射線科医師
10	野田 哲生	公益財団法人がん研究会 代表理事・常務理事 がん研究所所長
11	細野 助博	中央大学総合政策学部 大学院公共政策研究科教授
12	村 千鶴子	東京経済大学現代法学部教授

◎座長

(五十音順、敬称略)