

屋外の喫煙規制の行方

自治体の先行事例から考える規制の在り方

上席研究員 宇田香織

TEL : 050- 5473-8934

2018年に改正された健康増進法により、屋内の受動喫煙対策は大きく前進した。一方、受動喫煙の機会は路上などの屋外空間にも残されている。自治体では、吸い殻のポイ捨てへの対応に始まり、歩きたばこによる危険の防止、受動喫煙防止、安心して利用できる公共空間の確保へと、屋外喫煙規制の政策目的を広げてきた。その手法も、周囲への配慮を求めるものから、特定区域や自治体全域の道路等で喫煙を禁止するものまで多様である。こうした自治体の取組が広がる一方、国では一般の屋外空間における受動喫煙対策について、十分な検討が行われていない。本稿では、自治体の取組を整理し、屋外の受動喫煙対策をめぐる国の議論の手掛かりを探る。

1. 改正健康増進法を受けて

(1) 受動喫煙対策の進展

我が国では、東京オリンピック・パラリンピックの開催を契機に、国民の健康増進を一層図るべく、2018年に健康増進法を改正し、受動喫煙対策を強化した¹。具体的には、屋内において望まない受動喫煙をなくす観点から、不特定多数の者が利用する施設については原則屋内禁煙とされ、子どもなど特に配慮すべき者が出入りする学校や病院など第一種施設は原則として敷地内禁煙、飲食店やオフィスなど第二種施設は原則屋内禁煙とされた。こうした対策の効果は統計にも表れている。厚生労働省「国民健康・栄養調査」によると、原則屋内禁煙等が導入された改正法施行前後で、受動喫煙の機会を有する者の割合は全体として減少傾向にある。中でも、飲食店や遊技場の低下は顕著である〈図表〉。

(2) 多くの例外や特例措置

第一種施設では原則敷地内禁煙、第二種施設では原則屋内禁煙とした改正健康増進法だが、多くの例外が存在する。まず、学校や病院などの第一種施設については敷地内禁煙が原則とされているが、屋上などの施設を利用する者が通常立ち入らないような場所において、特定屋外喫煙場所を設けることにより、その区画された場所で喫煙が可能とされている。また、飲食店やオフィスなどは第二種施設として位置付けられ、原則屋内禁煙としつつも、屋内で喫煙を認める場合は喫煙専用室を設置することとしている。紙巻きタバコ等の喫煙が可能なこの喫煙専用室においては、飲食を伴う喫煙は認められていない。一方、加熱式タバコについては、法改正の際、発売が開始されて間もないこともあり、受動喫煙による長期的な健康影響を予測することが困難であったことから、当面の間、加熱式タバコ専用喫煙室内では喫煙しながら飲食を行うことが認められた²。加えて、改正法施行当時存在した経営規模が小さい飲食店³は、既存特定飲食提供施設として位

¹ 我が国では、2003年に施行された健康増進法において初めて受動喫煙対策が明文化され、多数の者が利用する施設を管理する者に対し、受動喫煙を防止する措置をとる努力義務が課されていた。

² 加熱式タバコは、国内では2013年に販売が開始された（厚生科学審議会地域保健健康増進栄養部会受動喫煙対策専門委員会「受動喫煙対策の見直しに関する議論のとりまとめ」（2026年7月））。

³ 個人や中小企業が経営する客席面積100㎡以下の飲食店、喫茶店その他設備を設け客に飲食をさせる営業が行われる施設。
2026/9/11

置付けられ、直ちに喫煙専用室等の設置を求めると事業継続に影響を与えることが考えられるため、経過措置が設けられ、別に法律を定める日までの間は、飲食をしながら喫煙ができる喫煙可能室の設置が認められている。

(3) 残された課題

① 屋内受動喫煙対策

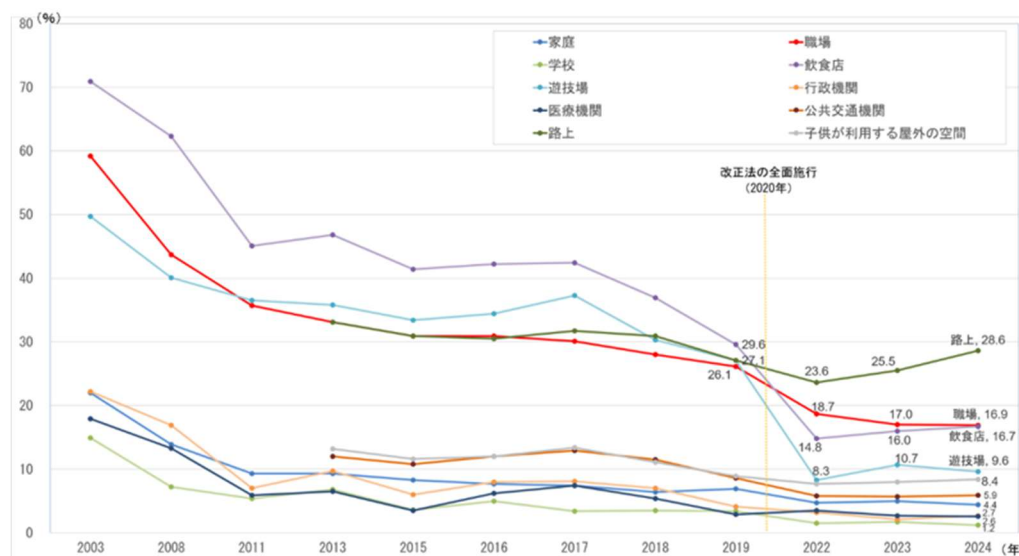
このように、改正健康増進法では、多くの例外や特例措置が設けられたことから、屋内受動喫煙対策として多くの課題を残している。そのため、改正健康増進法は 2020 年 4 月 1 日に完全施行されたが、改正法の附則において、法律の施行後 5 年を経過した場合において、施行状況について検討を行い、その結果に基づき必要な措置を講ずることとされている。衆議院及び参議院の附帯決議においても、これらの措置を恒久化するのではなく、その妥当性を継続的に検証すべきとの問題意識から、以下の事項等が列挙されている。

- 既存特定飲食提供施設に係る特例措置について、当該施設における受動喫煙防止措置の実施状況に関する実態調査を行い、その結果に基づき、必要な措置を講ずること
- 加熱式たばこについて、受動喫煙の健康影響に関する調査研究を推進し、可能な限り早期に結論を得て、その結果に基づき必要な措置を速やかに講ずること
- 第一種施設のうち、学校等子どもが主に利用する施設については、特定屋外喫煙場所の状況の実態調査を行い、敷地内完全禁煙の実施の可能性について早期に検討すること

② 屋外受動喫煙対策

改正健康増進法により、屋内における受動喫煙対策は大きく前進した一方、受動喫煙の機会屋外にも残されている。「国民健康・栄養調査」によれば、受動喫煙の機会を場所別にみると、屋外の路上が約 29% に上り、調査対象となった場所の中で最も高い水準にある。さらに、近年、その割合は上昇を続けている《図表》。今後、受動喫煙対策を次の段階に進めるためには、屋内対策の成果を踏まえつつ、路上をはじめとする屋外空間での受動喫煙をどのように低減していくかが重要な課題となる。

《図表》受動喫煙の機会を有する者の割合



(注 1) 家庭は毎日受動喫煙の機会を有する者の割合。その他は月に 1 回以上受動喫煙の機会を有する者。

(注 2) 「路上」、「子供が利用する屋外の空間」、「公共交通機関」は 2013 年以降に追加。

(出典) 厚生労働省「国民健康・栄養調査」より筆者作成

2. 自治体における屋外規制の目的

改正健康増進法は主として屋内空間における受動喫煙対策を強化するものであったが、近年では自治体独自の取組として、条例により屋外空間における喫煙を規制する動きがみられる。こうした屋外規制の目的は一樣ではなく、過去 20 年ほどの間に、「環境・安全対策」から「受動喫煙防止」、さらに「公共空間の利用環境の保全」へと、その政策的な観点を広げてきた。以下では、代表的な自治体の事例を通じて、屋外規制の政策目的の広がりを整理する。

(1) 環境・安全対策 — 吸い殻のポイ捨てや火傷への対応

自治体による屋外喫煙規制の源流の一つは、環境美化を目的としたポイ捨て対策にある。1980 年代には、空き缶等の散乱が社会問題となり、自治体でその防止を目的とする条例が制定されるようになった。1990 年代前半には、こうしたごみの散乱防止条例において、空き缶や空き瓶と並んで「たばこの吸い殻」が規制対象として位置付けられるようになった。特に、福岡県北野町（現久留米市）の条例は、ポイ捨てに対して罰則を設けた先駆的な事例として知られている⁴。

その後、たばこをめぐる規制は、吸い殻のポイ捨てだけでなく、歩きたばこや路上喫煙そのものにも及ぶようになった。こうした流れの中で、東京都千代田区は 2002 年、全国で初めて路上喫煙に罰則を設ける条例を制定し、路上禁煙地区における道路等での喫煙を禁止した⁵。その背景には、吸い殻のポイ捨てによる環境美化上の問題に加え、歩きたばこによる火傷など、路上での喫煙そのものがもたらす危険への対応があった。条例の題名は「安全で快適な千代田区的生活環境の整備に関する条例」であり、受動喫煙防止を直接の目的とするものではなく、「安全で快適な生活環境を護ること」を目的としている。この千代田区の取組は、罰則を伴う路上喫煙規制の先駆事例となり、その後、生活環境の整備という観点から同様の規制を導入する自治体が各地に広がった。

(2) 受動喫煙防止 — 健康政策としての展開

こうした生活環境の整備を目的とする規制に加え、受動喫煙による健康影響への社会的関心の高まりを受け、受動喫煙対策を健康政策として位置付ける動きが広がった。神奈川県は「受動喫煙による県民の健康への悪影響を未然に防止すること」を目的に掲げ、2009 年に全国で初めて受動喫煙防止条例を制定⁶し、それまでのポイ捨てや路上喫煙などを対象とする生活環境対策とは異なり、健康政策として受動喫煙そのものを法的に規制する先駆的な取組となった。神奈川県の公共的空間⁷における受動喫煙による健康影響を防止する制度の在り方は厚生労働省の検討会でも取り上げられ、後の国の受動喫煙対策の検討における先行事例となった⁸。また、兵庫県では神奈川県条例の施行状況を参照して条例制定の検討を進めるなど、後続自治体の条例制定にも影響を与えた。

⁴ 一般財団法人地方自治研究機構「ポイ捨てを禁止する条例」（2025 年 12 月 18 日更新）

⁵ 千代田区では、1998 年に「千代田区吸い殻、空き缶等の散乱防止に関する条例」を制定し、歩行中の喫煙をしないことを努力義務としていた。2002 年の生活環境条例の制定に伴い同条例は廃止され、路上喫煙について罰則を伴う規制へと強化された。

⁶ 一般財団法人地方自治研究機構「受動喫煙防止に関する条例」（2026 年 6 月 14 日更新）

⁷ 「神奈川県公共的施設における受動喫煙防止条例」において、公共的空間とは「不特定又は多数の者が出入りすることができる屋内又はこれに準ずる環境をいう」と定義されている。

⁸ 2008 年の厚生労働省「受動喫煙防止対策のあり方に関する検討会」では、神奈川県保健福祉部健康増進課長から意見聴取し、「神奈川県の受動喫煙防止の取組」「条例骨子案」を資料として検討。こうした検討を経て、2009 年に厚生労働省がまとめた「受動喫煙防止対策のあり方に関する検討会報告書」においても、神奈川県の公共的施設における受動喫煙防止条例の制定に向けた取組を、たばこをめぐる環境変化・国民の関心の高まりを示す動きの一つとして明示している。

このように、受動喫煙防止を健康政策として位置付ける動きが進む中で、屋内のみならず屋外空間についても、健康影響の防止という観点から規制対象とする動きがみられるようになった。神奈川県では野球場等の観覧席など「屋内に準ずる環境」が、兵庫県では学校等の敷地が規制対象とされた。

(3) 公共空間の利用環境の保全 — 誰もが安心して過ごせる空間へ

近年では、吸い殻のポイ捨てや歩きたばこといった個々の行為への対応にとどまらず、子どもなど自ら煙を避けることが難しい人々も安心して利用できる公共空間そのものを確保する観点から、屋外での喫煙を規制する取組もみられる。東京都三鷹市は 2020 年に受動喫煙防止条例を制定し、学校や児童福祉施設について、敷地内だけでなく隣接する路上まで禁煙とした。さらに、通学路についても、子どもに受動喫煙を生じさせることがないよう喫煙者に配慮を求めている。加えて、市が管理する都市公園・児童遊園・広場・緑地とそれらに隣接する路上も禁煙とした。

同条例は、受動喫煙による健康への悪影響の防止に加え、「未来を担う子どもの心身の健やかな成長」に寄与することにより「誰もが健康に暮らせる安全で快適な生活環境」の確保を目的に掲げている。公園や学校といった施設だけでなく、その周辺や子どもの移動経路まで視野に入れて受動喫煙を防止しようとしている点に特徴がある。

このように、屋外での喫煙規制は、歩きたばこによる危険や環境美化への対応から、受動喫煙による健康影響の防止、さらに子どもなどに配慮した公共空間の利用環境の確保へと、その政策的な観点を広げてきた。

3. 屋外喫煙規制の在り方

屋外規制を進める自治体は増加しているが、その規制の在り方は一様ではない。受動喫煙を防止する観点から喫煙者に対して周囲への配慮を求めるに留めるものがある一方、喫煙そのものを禁止する場合もある。また、喫煙を禁止する場合にも、その範囲は駅周辺や公園など特定の場所に限るものから、自治体全域の路上等に及ぶものまで様々である。さらに、同じく全域を規制する場合でも、禁止区域の指定を順次拡大して全域を規制対象とする方式と、条例によって全域を原則禁止する方式がみられる。そこで本章では、自治体による屋外喫煙規制について、まず規制の態様を整理した上で、喫煙を禁止する場合について、規制区域の設定方式の違いをみていく。

(1) 規制の態様

① 配慮義務型

第一の類型は、喫煙者に対して受動喫煙を生じさせないための配慮を求めるものである。改正健康増進法では、屋外について一律の喫煙禁止は設けていない。その一方で、厚生労働省の通知では、屋外で喫煙する場合にも望まない受動喫煙を生じさせないよう周囲の状況に配慮することが求められる旨が示されている⁹。

東京都は 2018 年、改正健康増進法に先立って制定した東京都受動喫煙防止条例において、喫煙する際に受動喫煙を生じさせないよう周囲の状況に配慮することを定めていた。その後、改正健康増進法に同目的・同趣旨の規定が設けられたことから、法との重複を理由として、2019 年の条例改正で当該規定を削除した¹⁰。

② 喫煙禁止型

⁹ 厚生労働省健康局長「『健康増進法の一部を改正する法律』の施行について（受動喫煙対策）」（平成 31 年 2 月 22 日健発 0222 第 1 号）

¹⁰ 東京都条例では、制定当初から喫煙する者を対象とした喫煙時の配慮義務に加え、都民一般を対象として、他人に受動喫煙を生じさせないよう努める責務も定めており、前者の規定は削除されたが、後者の規定は現在も維持されている。

第二の類型は、条例によって一定の屋外空間における喫煙を禁止するものである。禁止区域内での喫煙を違反行為として位置付けるもので、違反者に過料を科す自治体もある。第2章で触れた千代田区では、路上禁煙地区での喫煙を禁止するとともに、違反者に過料を科す仕組みを導入することで、規制の実効性を確保している。

(2) 規制区域の設定方式

喫煙そのものを禁止する場合にも、その規制区域の設定方式は一様ではない。駅周辺など特定の区域を指定して規制するものがある一方、自治体全域の道路等を規制対象とするものもある。さらに、全域を規制する場合にも、特定の区域を順次指定することで結果として全域を規制するケースと、条例上、当初から全域を原則として規制対象とするケースがある。以下では、屋外喫煙規制のうち、路上喫煙規制を中心に、規制区域の設定方式を整理する。なお、ここでいう「全域」とは、自治体内のすべての場所で喫煙を禁止することを意味するものではなく、道路や公園など条例で定める場所について、自治体全域を規制対象とすることをいう。

① 特定区域を指定し規制

駅周辺や繁華街など、特に人通りが多い区域を指定し、その区域内での喫煙を禁止する方式である。例えば、埼玉県和光市では、2006年に「和光市路上喫煙の防止に関する条例」を制定し、和光市駅周辺を「路上喫煙等禁止地区」に指定し、区域内での喫煙を禁止している。

② 全域を規制

a. 区域指定の拡大による全域化

条例に基づく禁止区域の指定を拡大することで、結果として自治体のほぼ全域を規制する方式である。千代田区では、路上禁煙地区を段階的に拡大し、2010年には皇居を除く区内全域が路上禁煙地区となった。すなわち、規制の手法は①と同じであり、その指定範囲を拡大することで全域化したものである。

b. 全域での原則禁止

これに対し、禁止区域を個別に指定・拡大するのではなく、条例によって自治体全域を原則として規制対象とする方式もある。東京都港区では、2014年の条例改正により、区内全域の道路、公園などの屋外の公共の場所について、指定喫煙場所を除き、喫煙を禁止している¹¹。

4. 国の受動喫煙対策と屋外規制

本稿でみてきたように、自治体では、それぞれの地域事情に応じて、屋内のみならず屋外空間における喫煙規制が進められている。一方、国における受動喫煙対策は、これまで主として屋内空間を対象として進められてきた。

(1) 国では一般の屋外空間は検討対象とされず

改正健康増進法では、屋外について一律の喫煙禁止は設けず、喫煙する際に望まない受動喫煙を生じさせないよう周囲の状況に配慮することを求めている。改正健康増進法の施行から5年が経過したことを受け、厚生労働省では2025年11月から受動喫煙対策専門委員会を開催し、受動喫煙対策の見直しに向けた検討が

¹¹ 指定喫煙場所以外での喫煙の禁止について、「みなとタバコルール」として運用されていた内容を、2014年の条例改正により条例に規定したもの。この改正に伴い、条例名も「港区を清潔できれいにする条例」から現在の名称である「港区環境美化の推進及び喫煙による迷惑の防止に関する条例」に変更された。

行われた。そこでは、附帯決議に列挙された既存特定飲食提供施設に係る経過措置、加熱式たばこの取扱い、第一種施設に設置される特定屋外喫煙場所の在り方等が検討された一方、自治体で規制が広がっている路上や公園など一般の屋外空間については、一部の委員から言及があったものの、具体的な検討対象とはされていない¹²。

(2) 自治体条例からみる屋外規制の展開

①安全・環境対策から

第2章でみたように、自治体による屋外喫煙規制の出発点の一つは、吸い殻のポイ捨てや歩きたばこによる火傷への対応であった。千代田区では、安全で快適な生活環境を確保するという観点から、路上での喫煙そのものを禁止し、違反者に過料を科す仕組みへと規制を展開させてきた。

このような安全確保や環境美化を政策目的とする場合には、問題となる行為と規制対象となる行為との対応関係が比較的明確であり、歩きたばこによる危険や吸い殻の散乱を防ぐために、一定の場所における喫煙という行為そのものを規制するという制度設計につながりやすい。

②受動喫煙防止から

一方、受動喫煙防止を政策目的とする場合には、屋外での喫煙をどの範囲で規制する必要があるのかを、受動喫煙が生じている場所や状況に即して検討する必要がある。受動喫煙は、喫煙者との距離や周囲の状況などによって生じ方が異なるためである。

横浜市が2025年に実施した喫煙に関するアンケート¹³からは、屋外喫煙をめぐる住民の懸念が、歩きたばこによる危険にとどまらず、受動喫煙による健康影響に及んでいることがわかる。たばこに関して気になることとして、「歩きたばこの火によるやけど」を挙げた人が59%であったのに対し、「受動喫煙による健康影響」を挙げた人は69%に上った。

また、過去1か月に受動喫煙の機会があった場所・状況としては、「歩きたばこ」が55%、「路上喫煙（立ち止まっている状態やベンチに座った状態等での喫煙）」が47%を占めた。この結果は、歩行中の喫煙だけでなく、路上で立ち止まって行われる喫煙も、受動喫煙の主要な機会となっていることを示している。したがって、歩きたばこのみを対象とする規制では、路上で生じる受動喫煙を十分にカバーできないことになる。さらに、市内30駅で延べ約100万人の歩行者を対象に行われた実態調査では、すべての調査地点で路上喫煙が確認されており、問題が特定の駅周辺だけに限られないこともうかがわれた¹⁴。

③受動喫煙防止から行為規制への展開

こうした実態や住民の意識を踏まえ、横浜市では「GREEN×EXPO 2027」の開催を見据え、屋外における受動喫煙対策を推進すべく条例を改正し、2026年6月に改正条例を公布した。

従来の条例では、歩行中の喫煙をしないよう努めることを求めるとともに、市長が指定する「喫煙禁止地区」に限って喫煙を禁止していた。これに対し、2027年1月の改正条例施行後は、道路、駅前広場などの交通広場、河川等の屋外の公共の場所について、区域指定の有無にかかわらず市内全域で喫煙を禁止する。す

¹² 第1回受動喫煙対策専門委員会において、受動喫煙の機会に関する子供が利用する屋外の空間（約8%）や、路上（約29%）における「国民健康・栄養調査」の結果を引用し、「受動喫煙をしっかりと考える機会がこの場であるとするれば、こういった屋外での受動喫煙についても少し議題に入れていただけないか」と一部の委員から発言があった。

¹³ 横浜市が実施した「ヨコハマeアンケート」喫煙に関するアンケート（2025年2月）。2026年1月実施の同アンケートでも、気になることとして、「受動喫煙による健康影響」を挙げた人は71%と高く、過去1か月に受動喫煙の機会があった場所・状況として、「歩きたばこ」が52%、「路上喫煙（立ち止まっている状態やベンチに座った状態等での喫煙）」が47%と概ね前年同様の結果となっている。

¹⁴ 横浜市「第84回横浜市廃棄物減量化・資源化等推進審議会」（2026年3月26日）資料2より。

なわち、規制対象を歩きたばこから路上喫煙一般へと広げるとともに、その適用範囲についても、特定の指定区域から市内全域へと拡大するものである。

一方、従来の喫煙禁止地区は「喫煙禁止重点地区」として存続し、同地区では引き続き違反者に過料を科す。このため、改正後は、市内全域の屋外の公共の場所を広く禁煙とした上で、特に対策が必要な地区については過料によって実効性を確保する二層構造となる。

横浜市の事例は、住民の懸念が歩きたばこの危険にとどまらず受動喫煙にも及んでいること、また、歩行中以外の路上喫煙による受動喫煙も広い範囲で生じていることを踏まえ、市内全域の屋外の公共の場所における喫煙禁止へと規制を展開した事例と位置付けられる。

受動喫煙防止を目的とする屋外規制について、実際に受動喫煙が生じている場所や状況、住民の意識などを踏まえ、その必要性と範囲を定めるという一つの制度設計の在り方を示すものといえる。

もっとも、受動喫煙防止の観点から屋外での喫煙を広く規制するに当たっては、規制の必要性や範囲、実効性、喫煙者への配慮など、検討すべき論点は多岐にわたる。自治体における取組の広がりやその運用状況も踏まえながら、国においても屋外における受動喫煙対策をどのように考えるべきか、今後検討していく必要があるだろう。

5. おわりに

自治体では、既に地域の実情に応じた多様な屋外喫煙規制が導入されている。一方、国では一般の屋外空間について十分な議論が行われていない。「国民健康・栄養調査」が示す屋外での受動喫煙の実態を一つの出発点として、自治体が積み重ねてきた取組やそこから得られる知見を踏まえ、受動喫煙防止の取組をさらに進める観点から、屋外における喫煙規制を国全体としてどのように考えるべきか、議論を始める段階に来ているのではないかと。

本資料は、情報提供を目的に作成しています。正確な情報を掲載するよう努めていますが、情報の正確性について保証するものではありません。本資料の情報に起因して生じたいかなるトラブル、損失、損害についても、当社および情報提供者は一切の責任を負いません。