

# 札幌市内における 分煙施設の整備について

たばこを取り巻く環境対策  
分煙施設整備促進調査  
—取組が顕在化した主要都市を対象として—



株式会社プランワークス 政策研究所 (PPI)  
Planworks Policy Research Institute



# 受動喫煙防止を前提とした法整備

## 健康増進法による屋内空間での受動喫煙防止

2020年4月に改正健康増進法が全面施行され、飲食店やオフィスをはじめとする多数の者が利用する施設では、原則として屋内での喫煙が禁止されることとなった。

例外的に喫煙を認める場合でも、煙が他の利用者に漏れ出さない構造・換気設備を備えた喫煙専用室等の厳格な基準を満たした区画に限定され、従来のような「分煙席」や簡易な仕切りだけでは認められない仕組みに改められている。

しかし、この法制度は喫煙行為そのものを一律に禁じる「全面禁煙法」ではなく、**望まない受動喫煙から非喫煙者を守ることを最優先する**という考え方を採用している。

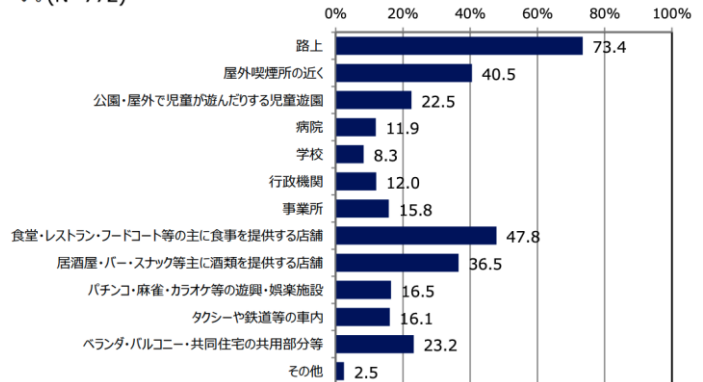
たばこの依存性や嗜好性、既存の喫煙人口の多さを踏まえ、水面下の違反行為や規制反発を招く可能性を踏まえると、**喫煙者と非喫煙者が共存するための現実的かつ実効性のある施策を検討すべき**と考える。

## 屋内対策の進展と屋外への喫煙場所移行

改正健康増進法により屋内施設での喫煙規制が急速に進展した結果、従来は分煙や喫煙可としていた店舗・事務所でも屋内禁煙への転換が一気に進み、受動喫煙にさらされる機会は屋内環境において減少した一方で、この規制強化により喫煙行動の主な舞台が屋外空間へと相対的にシフトしている。

国立がん研究センターによる意識調査では、**受動喫煙で「不快な思いをした場所」として屋内施設よりも「路上」の比率が最も高く（約7割）**屋内対策の進展に伴う新たな課題が浮き彫りになっている。

【非喫煙者】あなたが受動喫煙で不快な思いをした場所をすべてお答えください。(N=772)



出典：世界禁煙デー世論調査 202

令和5年5月31日 国立研究開発法人 国立がん研究センター

## 路上喫煙の政策課題化



第一種施設では、周辺道路や駅前広場などで喫煙行為が集中するケースが報告されている。

従来は環境美化条例の対象とみなされていた路上喫煙が、現在では**受動喫煙対策の観点からも重要な政策課題として再定義**されつつある。

つまり、屋内規制による受動喫煙防止効果を実現するためには、**必然的に屋外空間における喫煙場所の配置計画と路上喫煙規制の在り方を統合的に検討する必要**が生じている。

# 屋外への喫煙場所移行と路上禁煙の広がり

## 大都市における路上喫煙禁止施策の展開

路上喫煙禁止をめぐるっては、東京や大阪をはじめとする**大都市圏で、受動喫煙と景観悪化に対応する条例ベースの取組が急速に進展**している。

東京都では、千代田区が2002年に全国初の過料付き路上喫煙禁止条例を制定して以降、23区すべてが路上喫煙を規制する条例・要綱を整備した。駅周辺や繁華街に喫煙禁止区域を設定し、受動喫煙防止、やけどリスク軽減、吸い殻散乱防止を総合的に掲げている。

大阪市は2025年1月、路上喫煙禁止区域を市内全域へ拡大した。紙巻きたばこだけでなく加熱式たばこも規制対象とし、違反者には1,000円の過料を科す。

市内各所に喫煙所を整備・案内することで、喫煙を限定された空間に誘導しつつ、路上での受動喫煙を抑制する分煙型のまちづくりを進めている。

## 全国政令指定都市への広がり

名古屋市、福岡市、札幌市などの政令指定都市も、**中心部の道路・公園に路上喫煙禁止区域を指定し、過料制度を導入**しており、こうした流れが今後更に拡大していく可能性を孕んでいる。



## 喫煙者への明確な代替行動案の提示が必要不可欠



路上喫煙を条例で禁止したとしても、現実には街区全体を完全禁煙とすることは難しく、一定数の喫煙者は必ず存在し続ける。

したがって、明確な代替行動案を示さないまま禁止区域だけを拡大すると、喫煙者は路地裏やエリア境界のすぐ外側といった、監視や清掃の手が届きにくい場所へと押し出されてしまう。

その結果、吸い殻のポイ捨てや火のついたたばこの不適切な処理が増え、**火災・ポヤの危険性、ならびに周辺住民が想定していなかった場所での受動喫煙被害がむしろ拡大するリスク**が高まる。

## 適切な数の喫煙所設置による分煙の推進を

こうした負の連鎖を避けるためには、禁止区域の設定と併せて周辺環境に配慮した喫煙所を整備し、喫煙者を適切な喫煙所へ誘導することが不可欠であり、そのことが結果として路上喫煙の抑制と都市空間全体の安全・快適性の向上につながる。

# 受動喫煙以外のリスクも軽減する喫煙所整備

## 防災・防犯の観点からの必要性

路上や植え込みへの吸い殻のポイ捨ては、受動喫煙だけでなく**火災リスク**という意味で看過できない問題をはらんでいる。

乾燥した季節には、まだ火の残った吸い殻が街路樹やゴミ箱、建物周辺の可燃物に燃え移り、ポヤヤ建物火災に発展した事例も各地で報告されている。

規制を強化した大阪市では、**2025年1月16日に商店街でポイ捨てによる火事が発生**している。

火の管理された喫煙所を集中的に整備することは、喫煙行為を安全な場所に集約し、**街全体の火災リスクを低減する「防災インフラ」**としての役割を果たす。

自治体としても、路上喫煙の取締りと同時に、消火器・耐火灰皿を備えた喫煙所を要所に設けることで、防災計画と一体となったたばこ対策を進めることができる。

さらに、割れ窓理論（小さな乱れの放置が悪化を招く）が示すように、たばこのポイ捨てを放置すると、「これくらいならいい」という空気が広がり、**治安悪化や重大な犯罪、モラル低下を招きかねない**。



## 観光・オーバーツーリズム対策の視点

**インバウンド観光客の増加やオーバーツーリズム**を踏まえると、吸い殻やゴミが目立つ景観は、受動喫煙防止や防災リスクだけでなく、都市のブランド価値そのものを損なうリスクとなる。

特に、屋外では喫煙可能・屋内では禁煙が一般的な海外からの来訪者にとって、日本の屋外で「どこで吸えるのか」「どこに捨てればよいのか」が分かりやすく示されているかどうかは、その都市への信頼感や再訪意向を左右する重要な要素である。

一定水準のトイレ・ゴミ箱・喫煙所を計画的に整備し、多言語表示で案内することは、**オーバーツーリズム対策であると同時に、「きれいで成熟した都市」というブランドを維持・強化するための基盤インフラ**であり、単に「マナーを守ってください」と呼びかけるだけでは得られない効果をもたらすと考えられる。

## 行政コストと住民負担の軽減

ポイ捨てを前提としたまま規制と清掃だけで対応しようとする、と、**パトロール・指導・清掃に多大な人的コストがかかり、自治体財政や事業者・住民の負担が増大**してしまう。

周辺環境の状況から、適切な場所に公共喫煙場所を整備し、そこに灰皿・ゴミ箱・掲示物を集約することで、清掃・監視の対象エリアを絞り込み、限られた資源で高い効果を上げることが可能になる。

喫煙所の整備は、受動喫煙対策にとどまらず、**防災・景観・コストの各面からも合理的な投資であるという位置づけが重要**であり、その総合効果を可視化しながら、関係者の合意形成を進めていくことが求められる。

地域住民の自助に頼るのではなく、行政が責任を負うべきと考える。

# <参考外部調査> 非喫煙者も望む喫煙所設置

出典：2025.09.11 ネットエイジア株式会社調べ

## 「喫煙スペースは必要だと思う」非喫煙者の67%

非喫煙者（500名）に、喫煙スペースに対する意識について質問した。

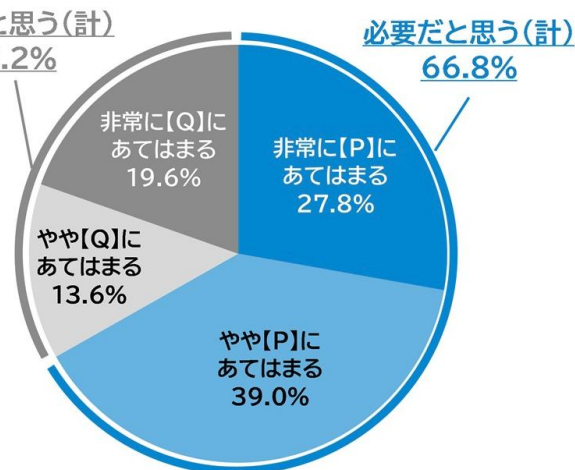
まず、喫煙スペースは必要だと思うか、不要だと思うか聞いたところ、『必要だと思う（計）』は66.8%、『不要だと思う（計）』は33.2%となった。

### ◆喫煙スペースに対する意識【単一回答形式】

喫煙スペースは…

【P】必要だと思う 【Q】不要だと思う

対象：非喫煙者【n=500】



### 所感

非喫煙者の約7割が喫煙スペースが「必要」と回答した事実は、「喫煙所＝喫煙者のための設備」という理解を超え、路上喫煙やポイ捨て、望まない受動喫煙を減らすための社会的インフラとして受け止められていることを示している。

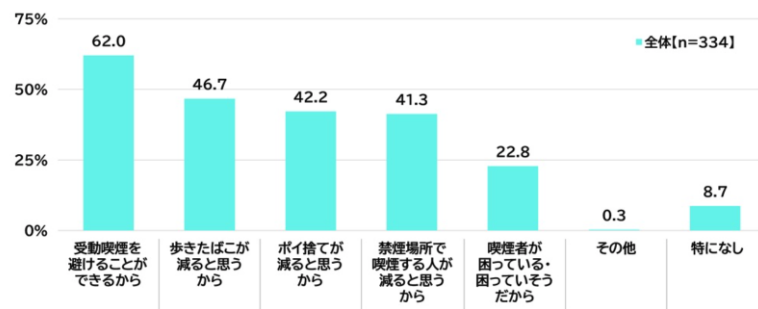
喫煙所設置調査を進めるうえでも、禁煙か容認かの二項対立ではなく、秩序ある喫煙環境整備が非喫煙者にとっても利益となるという点を、定量データで裏づける重要な示唆といえる。

## 理由は「受動喫煙を避けることができるから」(62.0%)

喫煙スペースが必要だと思う人（334名）に、そのように思う理由を聞いたところ、「受動喫煙を避けることができるから」(62.0%)が最も高くなり、「歩きたばこが減ると思うから」(46.7%)、「ポイ捨てが減ると思うから」(42.2%)、「禁煙場所で喫煙する人が減ると思うから」(41.3%)、「喫煙者が困っている・困っていそうだから」(22.8%)が続いた。

### ◆喫煙スペースが必要だと思う理由【複数回答形式】

対象：非喫煙者で、喫煙スペースが必要だと思う人



### 所感

非喫煙者の多くが喫煙スペースを「自分を守る装置」として評価している点が、極めて重要だと思われる。

受動喫煙回避に加え、歩きたばこやポイ捨て、禁煙場所での違反喫煙の減少といった、まちの安全・マナー向上効果への期待が幅広く示されていることから、喫煙所整備は喫煙者の利便だけでなく、非喫煙者や地域社会にとってもプラスの施策として受け止められていると整理できる。

調査タイトル：「喫煙・喫煙スペース」「たばこ税」に関する意識・実態調査2025  
 調査対象：ネットエイジアリサーチのモニター会員を母集団とする20歳～69歳の男女  
 調査期間：2025年8月1日～8月4日  
 調査方法：インターネット調査  
 調査地域：全国  
 有効回答数：1,000名（喫煙者500名・非喫煙者500名）

# 札幌市における既存条例と改正議論の進展

## 2004年施行「ポイ捨て等防止条例」

札幌市では、**2004年施行の「札幌市たばこの吸い殻及び空き缶等の散乱の防止等に関する条例（ポイ捨て等防止条例）」**に基づき、市内全域で吸い殻や空き缶等のポイ捨てを禁止するとともに、都心部に「喫煙制限区域」を設定し、歩きたばこや灰皿のない場所での喫煙を制限してきた。

この区域で路上喫煙を行った場合には1000円の過料が科される仕組みであり、札幌駅前から大通公園周辺、すすきの手前までの中心部が対象となっている。

条例の目的には、市民生活の安全・快適性に加え、「観光都市さっぽろにふさわしい環境の確保」が明記されており、観光客の多い都市として、街の印象や歩行者の安全に配慮したルールづくりを重視してきたことがうかがえる。



## 条例施行から20年～新たな対応が必要

しかし、**条例施行から20年が経過**するなかで、加熱式たばこの急速な普及やインバウンドを中心とする観光客の増加など、喫煙を取り巻く環境は大きく変化した。

従来の制度は火を使う紙巻きたばこを前提としていたため、加熱式たばこを路上で吸う行為が規制対象かどうか分かりにくく、**現場での指導にもばらつきが生じている**と指摘されている。

また、ポイ捨て等防止条例に基づく喫煙制限区域の範囲が札幌駅から大通・すすきのの一部に限られている結果、**エリア境界のすぐ外側や路地裏などで喫煙が集中**し、吸い殻散乱や受動喫煙が発生しているという問題も浮き彫りになってきた。

(出典：「札幌市都心部の喫煙対策について」2025年12月4日札幌市環境局) / 「たばこ税収が162億円もあるのに分煙環境整備が進まない現実」2024年7月31日日刊ゲンダイ)



## 札幌市の検討会における議論

こうした状況を踏まえ、札幌市は2024年度に「札幌市都心部の喫煙対策に関する検討会」を設置し、ポイ捨て等防止条例の制定から20年以上が経過したことを前提に、喫煙制限区域の見直しや加熱式たばこの規制対象化など、**時代に即した新たな対策を検討**し始めている。

検討会では、「大通公園全体を禁煙にすべきだ」といった禁煙エリア拡大を求める意見と、「やみくもな禁止ではなく、利用しやすい喫煙所の整備が重要だ」とする分煙重視の意見が併存しており、単なる規制強化だけでなく、**喫煙所配置や観光客への案内の在り方を含めた総合的な分煙環境整備が課題**として浮かび上がっている。

市の資料でも、現在の喫煙制限区域外では指導員が路上喫煙を注意できない一方、ポイ捨ては市内全域で過料対象となるため、区域外の喫煙行動をどう扱うかが制度上の盲点になっていることが指摘されている。



## 札幌市における本調査の位置付け

### 札幌市における分煙環境整備の必要性

条例を見直し規制区域を拡大したとしても喫煙行動は区域外へ押し出され、結果として路上喫煙・ポイ捨て増加といった悪影響だけが増えてしまう懸念がある。

そのため**規制強化と分煙環境整備をセットで行う必要性**がある。

すなわち喫煙・非喫煙が共存し、観光都市さっぽろとしてインバウンドを含む観光客が過ごしやすいまちづくり（「札幌型分煙モデル」）を設計する必要がある。



### 札幌市における調査プロジェクトの位置付け



本調査は既に行われているさまざまな調査を参照し、算出し札幌市に必要な喫煙所数を提示するものである。

大阪など他都市での経験が示すように、**禁止区域の設定と同時に、人流や土地利用に即した喫煙所を計画的に配置**し、利用者に分かりやすく案内することができれば、路上喫煙と吸い殻散乱を抑えながら、中心市街地のにぎわいや観光客の利便性を維持することが可能になる。

### 「札幌型分煙モデル」構築のための参考資料

本調査での分析結果は、あくまで現時点で得られた人口動態データについて、すでに実施されているさまざまな調査の知見に基づくに基準値に照らして算定したものもある。

今後、札幌市や関係団体、地域住民・来街者など多様な主体が議論を重ねる中で、数値の妥当性や優先度、追加すべき視点を検証しつつ、**より現実的で合意可能性の高い「札幌型分煙モデル」へと改善していく議論の参考資料**として活用されることを期待したい。



# 条例設定区域周辺部にも拡大して調査エリア設定

## 調査対象エリアの設定方針

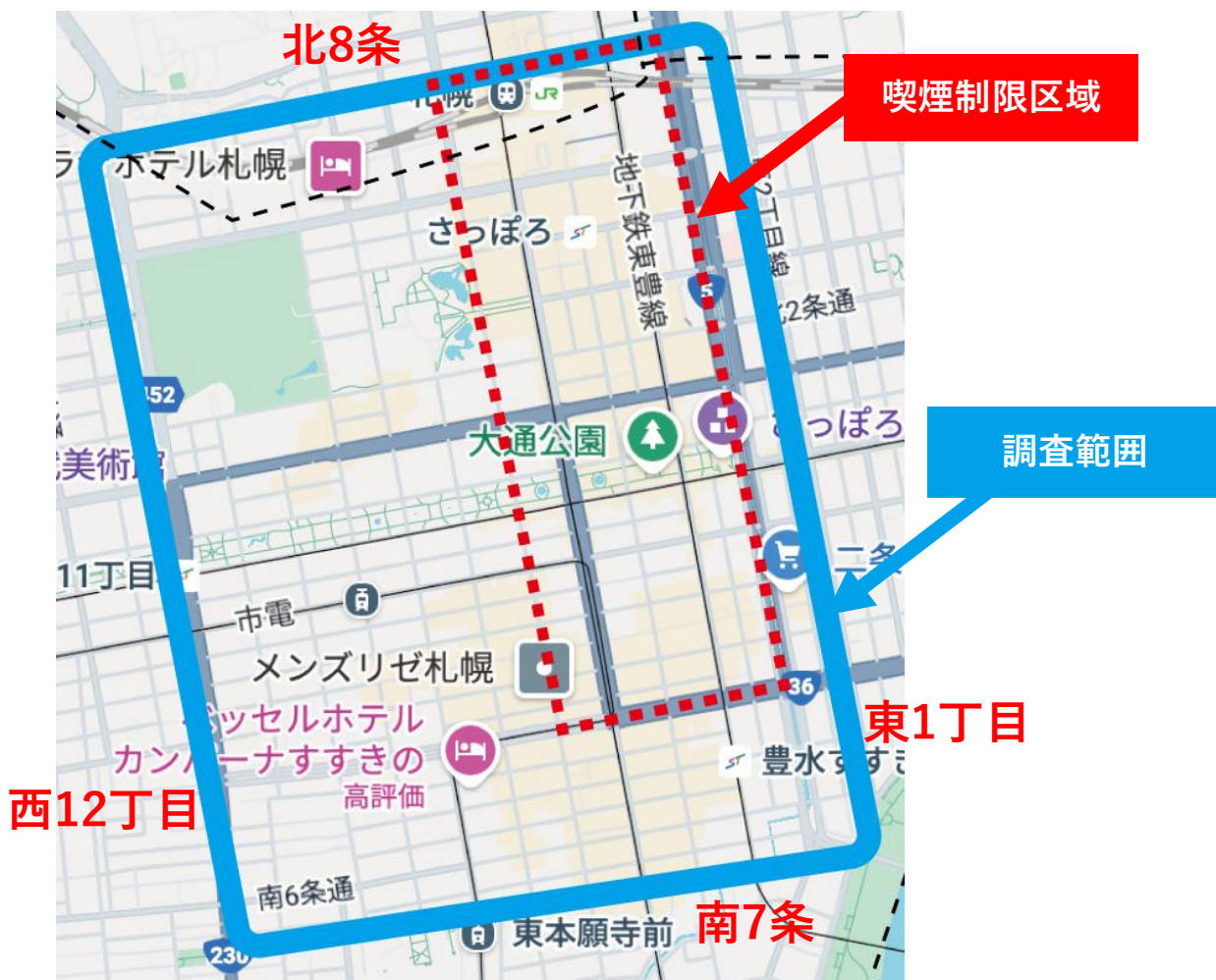
喫煙行動やポイ捨ての実態は「**美化推進重点区域および喫煙制限区域**」の外側の**ブロックにも波及している**と考えられ、コア部分だけを対象とした調査では、区域境界付近で生じている課題を十分に把握できないおそれがある。

そのため本調査では、現実の利用実態と将来の区域見直しの可能性を踏まえ、**既存区域に隣接する周辺エリアも含めて分析対象を拡大**することとした。

## 具体的な調査範囲

具体的には、調査範囲を**東西方向で西12丁目（大通公園西端付近）から東1丁目までの約1.3キロ、南北方向で北8条から南7条までの約1.5キロ**とし、総面積およそ195ヘクタールの矩形エリアを対象として設定している。

このように都心コアとその周辺部を一体的に捉えることで、喫煙制限区域の「内」と「外」の状況差を比較しつつ、今後の区域拡大や喫煙所配置の検討に資する基礎データを得ることを意図している。



# 当該エリアを500mメッシュに分割して算定

## 喫煙所設置数算定の基準

KDDIのモバイル空間統計を用いて、札幌都心部を500mメッシュ単位で区分し、それぞれのメッシュごとに、**札幌市の滞在人口が最大化すると考えられる2025年8月の1ヶ月間について「滞在人口の最大値」を算出・リスト化したうえで設置数を算定**した。

滞在人口が恒常的に少ないエリアまで一律に喫煙所を想定すると、過剰整備や維持管理コストの増大につながるおそれがあるため、ピーク時人口が1万人未満のメッシュは今回の検討対象から除外し、一定以上の人流が集中するメッシュのみを配置検討のベースとしている。

その上で、**対象メッシュごとの滞在人口規模に応じて必要喫煙所数を段階的に設定**する考え方を採用した。（設置数基準は、大阪市調査と同様／下表参照）

※本調査では、京都駅周辺の喫煙所の面積を参考にして必要な喫煙所数を算出しているが、設置場所や条件等によって増減する可能性がある。

### 基準となる面積の根拠

今回の算定で、喫煙所設置数の根拠となった京都駅周辺の設置エリア（500m四方）を面積の単位とする。喫煙所に徒歩で移動できる距離（半径300m）に近い面積でもある。

（参考）JR京都駅：127,178人/日（2020年度乗車人数）、近鉄京都駅：31,753人/日（2021年度乗降客数を半分で割った数字）、地下鉄京都駅：36,647人/日（2020年度乗車人数）、JR京都駅周辺喫煙所数8箇所  
 $(\text{JR京都駅} + \text{近鉄京都駅} + \text{地下鉄京都駅}) \div 8 = 24447 \approx 2.5\text{万人}$

**駅の影響範囲⇒500mメッシュ**  
**⇒必要設置数を2.5万人に1か所（増加分は下表）**



### 喫煙所設置数・算定基準表（大阪市調査使用分）

以上	未満	必要数
1万人以上	2.5万人未満	1
2.5万人以上	5万人未満	2
5万人以上	7.5万人未満	3
7.5万人以上	10万人未満	4
10万人以上	12.5万人未満	5
12.5万人以上	15万人未満	6
15万人以上	17.5万人未満	7
17.5万人以上	20万人未満	8
20万人以上	22.5万人未満	9
22.5万人以上	25万人未満	10
25万人以上	27.5万人未満	11
27.5万人以上	30万人未満	12
30万人以上	32.5万人未満	13
32.5万人以上	35万人未満	14
35万人以上	37.5万人未満	15
37.5万人以上	40万人未満	16
40万人以上	42.5万人未満	17
42.5万人以上	45万人未満	18
	1万人未満	0

# 札幌市調査範囲内必要喫煙所数

必要喫煙所数は  
**50カ所**との試算

■ 喫煙所設置必要地域地図色分け凡例 (500mメッシュ)

- 11カ所以上
- 6~10カ所
- 3~5カ所
- 1~2カ所

※現在の札幌市における公共喫煙所数  
: 2カ所 (うち、1カ所は実証実験中)



※本調査では、京都駅周辺の喫煙所の面積を参考にして必要な喫煙所数を算出しているが、設置場所や条件等によって増減する可能性がある。

# 札幌都心部「札幌型分煙モデル」の構築に向けて

## 札幌都心部における喫煙所整備の基本方針

札幌都心部では、既存の屋内禁煙規制の進展に伴い、喫煙行動の主な舞台が屋外にシフトしており、路上喫煙と吸い殻散乱への対応が喫緊の課題となっている。

現状、札幌市における公共喫煙所数は2か所（うち、1か所は実証実験中）であるが、本調査では、KDDIモバイル空間統計を用いて人流ピーク時の滞在人口を500mメッシュ単位で分析し、必要喫煙所数を推計した結果、**都心部一帯で50カ所の整備が妥当**との結論に至った。

札幌～大通～すすきのエリアを軸に、札幌市中心部においては路上喫煙防止、環境美化の観点からも必要な数と配置を考慮した喫煙所整備が必要不可欠である。

## 雪寒冷都市としての「札幌型分煙モデル」

合わせて実施した当該地域におけるヒヤリングでは、札幌市として特徴的な傾向が浮き彫りになった。「雪寒冷都市」としての札幌の状況である、

札幌市内では、冬季の積雪・凍結状況を踏まえると、年間を通じて安全かつ快適に利用できる喫煙環境の確保が課題であり、単純な屋外ブースの量的拡大だけでは十分な機能発揮が見込めない。

このため、公園・道路といった公的空間での整備に加え、**地下街・地下通路などの地下施設や、路面店舗1階部分の軒下・ビル共用部等を活用した屋内外一体型の喫煙所整備が重要なオプション**となることが想定される。

とりわけ、札幌駅前地下歩行空間や大通地下街といった高人流エリアでは、火災・換気・防煙の安全基準を満たしたうえで、動線上からも視認性の高い共用喫煙スペースを確保し、路上喫煙の抑制と歩行者動線の安全性向上を同時に図る「札幌型分煙モデル」を構築することが望ましい。

## 民間との連携と補助制度の創設

基本的には、喫煙所は、たばこ税を財源の一つとしている行政によって設置されるべきと考える。その一方で、雪寒冷環境下で50カ所規模の喫煙所を行政のみで賄うことは、立地制約・整備費・維持管理費の面から現実的ではない部分があり、**地下街管理者や商店街、オフィス・商業ビル、路面店舗等の民間事業者との連携が前提条件**となる。

札幌市内では、今後も観光客やインバウンドを含む多様な来街者の増加が見込まれることから、「どこで吸えるか」「どこに捨てればよいか」が分かりやすい喫煙環境を官民連携で整備し、都市ブランドと受動喫煙防止を両立させる視点が不可欠である。

よって、札幌市は、地下施設や路面店舗1階部分等を喫煙所として開放する民間事業者に対し、設備投資・ランニングコストの一部を支援するなど、形骸化せず活用しやすい補助金制度等を創設し、**「路上喫煙規制の強化」と「分煙施設の面的整備」を最適に組み合わせ推進する政策パッケージ**を早期に具体化することが望まれる。

## 調査主体

### 株式会社プランワークス

株式会社プランワークスは、2013年に設立された調査企画会社です。

公共政策や行政分野を中心に、企業・団体のマーケティングや広報に関する各種リサーチと企画立案を行い、データに基づく実践的なプランニングを提供しています。



### プランワークス政策研究所とは

「プランワークス政策研究所」（旧トレンドラボ）は、次世代のプランニングを創造する政策研究シンクタンクとして、行政課題や社会課題に関する独自調査・分析を行う専門ユニットです。

そこで得られた知見を、政策提言やレポート制作だけでなく、具体的な企画・施策の設計にも反映し、行政・企業双方のパートナーとして機能することを目指しています。



<連絡先>

プランワークス 政策研究所

E-mail [ppi@planworks.jp](mailto:ppi@planworks.jp)