

平 成 2 4 年 度
福岡市政策法務研修
報 告 書

はじめに

国においては、国と地方の関係や役割分担を見直すため、地方分権改革の推進に向けた取り組みが進められています。いわゆる地域主権改革一括法による「義務付け・枠付けの見直し」や「条例制定権の拡大」などにより、地方自治体の自主性が強化され、自由度が拡大されてきましたが、今後も、地方分権の推進という大きな流れは続いていくものと思われます。

また、社会経済状況の変化に応じて、地方においても新たな課題が生じてきており、それに伴い、市民のニーズも多様化・高度化しています。こうした市民の声に的確に応えるためにも、各自治体には、独自の施策の実現や行政課題の解決に向けた取り組みが求められています。そのためには、職員が、法令の解釈・運用、例規の立案、そして争訟といった、政策法務を実践する能力を高めることがますます重要になっています。

福岡市では、法制課の主催で、毎年度、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的とした研修を実施しています。第一次地方分権改革の時期に合わせて、平成 11 年度に「自治立法研究会」を開催して条例立案などの研究を行ったのがスタートですが、平成 13 年度からは「政策法務研修」として実施しており、今回で 14 年目となりました。この報告書は、平成 24 年度に実施した研修の活動と報告の内容をまとめたものです。

今年度は、庁内での公募に応じた 9 名の研修生が、問題意識を持ったテーマごとに 3 つのグループに分かれ、約半年にわたって活動を行いました。この研修では、研修生による条例案の作成（提言）だけでなく、職員が業務の中で抱いた政策課題などについて法的な整理を行い、その対応策を提言するという形式をとっています。

研修生は、それぞれのグループのメンバーと議論を積み重ね、関係部署にヒアリングをしたり、様々な資料を基に調査・研究をしたりして、最終報告をとりまとめました。この間、研修の講師をお引き受けいただいた西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）教授の石森久広先生から、熱心で丁寧なご指導・ご助言をいただきました。この場をお借りして、改めてお礼申し上げます。

今回の研修が、研修生にとって、各自の政策法務能力の向上につながり、今後の業務に生かされていくことが何よりの成果だと思います。さらに、研修生以外の職員にも、この報告書を通して政策法務の意義を確認していただくとともに、毎年度の研修成果の蓄積が、福岡市全体の政策法務機能の強化につながり、有効な施策の展開と課題解決に何らかの形ででも寄与することとなることを期待いたします。

平成 25 年 3 月

福岡市総務企画局行政部

法制課長 高 着 一 孝

目 次

はじめに

第 1	「政策法務について」	1
	西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）教授 石森久広	
第 2	研修総括	2
	西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）教授 石森久広	
第 3	研修報告	
○ 第 1 班		
▪ 地方自治体における知的財産権への対応について ～トラブル防止の対応策～		3
▪ 講評		28
○ 第 2 班		
▪ 政策法務から見たクルーズ客船誘致策について ～出入国審査迅速化とカジノ営業許可～		29
▪ 講評		54
○ 第 3 班		
▪ 「福岡市地球温暖化対策推進条例」の制定について（提言）		55
▪ 講評		85
【参考】		
○ 研修報告会の様子		86
○ 平成 24 年度福岡市政策法務研修 研修生名簿・研修講師		87
○ 平成 24 年度福岡市政策法務研修 実施状況		88

第1 「政策法務について」

西南学院大学 石森久広

博多といえば「屋台」 例えば、今年度、福岡市では、「屋台」を存続させるかどうかの議論が続けられています。観光客には人気の光景も、地元住民にとっては騒音、不衛生等、日々の生活への支障を伴うという側面がありました。道路法の原則論からいえば、屋台が道路を特権的に使用する権利を導くことは難しいでしょう。福岡市は「屋台は一代限り」とし、やがて「屋台」は博多の街から消えていくことになっていました。

屋台の存続という政策 これに対し、市長が、屋台の存続を観光政策として打ち出しました。もしこの「政策」がなければ（周辺住民の静穏・環境を守るというのも「政策」ですのでこちらが選ばれれば）許可は困難という原則に戻ります。観光目的からさらに「市民と観光客の触れあい、外国文化との交流」等も含めた政策が確立できれば、道路法（33条「やむを得ないもの」）、道路交通法（77条2項3号「公益上又は社会の慣習上やむを得ないもの」）の占用許可条件を満たせる可能性も格段に高まります。「政策」が法の適用結果を左右するという一例です。

政策実現についての自治体の責務 「政策」とは、「こうなったらいいのに」という住民の思いが込められたものです。専門的職能集団としての行政（府）には、その「思い」を実現する責務が課せられています。「思い」は基本的に「法」とは切り離されたものです。正式に「政策」実現に着手すれば、実現のためにどのような手段をとることが必要か検討を要します。当然、そのどこまでが適法でどこからが違法となるかを見極めることも必要になってきます。

政策法務と自治体 政策を実現するため、憲法、行政法、民法、刑法等々、法の基本的知識を総動員して、立法、解釈、争訟をいかに繰り広げるかを検討する理論および実務における取組みを政策法務（論）といいます。国も例外ではありませんが、特に政策法務は、地方分権の進展とともに、地域の政策を自ら立案・実施していくことを目指す自治体において多く語られます。この場合、国の政策法務と区別して「自治体政策法務（論）」と呼ばれます。

「幹」を立て「果実」を得る態勢 自治体政策法務の担い手は自治体の構成員全員です。住民も事業者も例外ではありません。しかし、政策決定機関である首長（や議会）を中心に政策の「幹」や太枝が選択・設定され、これに基づき全職員（「法」を専門としない人が多数を占めるでしょう）によって枝葉が加えられ（樹姿が整えられ）「果実」が得られるという態勢が基本となります。この基本なくしては住民はいつまでたっても「果実」を手にはできないわけです。

政策実現のための「法」 もちろん政策法務は政策実現に法的手段を用いますので、法の世界の特徴を理解することが1つの柱となります。法は、作り、使い、トラブルの対処をするという、立法、解釈・運用、争訟のサイクルをなしています。理解の順序としては、むしろはじめに「解釈・運用」に関する必要最小限の理解が必要です。法は最終的に裁判所の判断に服することになるため、判例はいつも睨みながらの作業になり、折に触れて「争訟」には触れることとなります。その上での「立法」となります。政策法務の理解には、まず、「法」の世界の考え方の特徴をつかんでいただくことが必要です。

政策実現の先にあるもの しかし、政策法務の目的は政策の実現です。「法務」は「政策」実現の手段にすぎません。もう1つの柱は、「政策」を実現することの意味です。自治体において政策法務に注目が寄せられた背景には、地方分権の推進をめぐる一連の改革があります。なぜわが国で地方分権が必要なのか、なぜ基本原則の第1が「補完性原理」なのか、にその鍵があります。これらを通じて、国でもない県でもない市に何が期待されているのか、市が果たす役割は何なのか、を考える材料を提供してくれるのが政策法務です。

第2 研修総括

1. 研修の実施方針

本研修では、平成11年度に活動が開始されて以来、条例案の提言がなされてきましたが、平成21年度から特に条例案の作成にはこだわらない形で研究提言がなされるようになりました。関心あるテーマを、自由に掘り下げ、その研究結果を基に提言を構築するというスタイルが、かえって内容豊富な成果を引き出す場合もあるのではないかと期待されたためです。本年度も、結果的には2つの班により条例案が作成されましたが、研修のスタートの時点では、条例案という形式で提言することにはそもそもこだわらないという方針で臨まれました。

2. 課題の設定方法

取り組む課題については、これまで同様、業務を中心とした身近な、参加者の問題関心をもつものの中から選ぶこととし、①参加者自身普段から疑問に思っていた問題、②庁内から検討の希望が寄せられた問題、③法制課が解決を必要と考える問題、の中から、全員の議論によって最終的に3つのテーマに収めました。今年度も、①及び②に属するテーマが選ばれました。

3. アプローチの方向

「政策」については、それぞれのテーマの原点に立ち返り、まず福岡市にとってなぜ検討の必要があるか、を確認し、次いでそれをどう展開するかについて議論がなされました。また、「法務」については、政策を展開するにあたって法的視点からどのような課題があるのか、あるいは法的視点から政策の展開にどのような効果をもたらさうのか、というアプローチの仕方が基本におかれしました。「法律」の規律に出くわす際には、その法律に対するスタンス（「挑む」のか「補完」か、既存のフィールドか新たなフィールドか、等々）につき、確認してもらいました。場合により、採るべき研究方法や成果の提示方法が大きく異なってくるからです。

4. 調査研究過程

平成24年6月25日（月）の公開講義後、予め希望されていたテーマを候補に、テーマの選定と班編成に着手されました。以降、7月9日（月）の「今後の進め方の検討」を皮切りに、7月31日（火）に初期報告、8月7日（火）に中間報告、11月15日（木）に最終報告がなされ、平成25年1月17日（木）の研究成果報告会に臨みました。すべての班とも進捗状況は非常に順調であったように見えました。もちろん、報告会に向けて、緊張も高まり、提言の方向の最終調整にも熱が入りました。年末年始の激論も経て、できる議論はすべて尽くし、1月17日の研究成果報告会を迎えました。

5. 提言の方向

各班の取組みは、それぞれのテーマに対する各班ごとの切り口、当該班が志向するフィールドでなされています。テーマによって、条例案そのものを示すことに全力を挙げ、もしくは条例案を示すことで成果を引き立たせ、又は1つの論点に広く多角的に調査を及ぼす、といったそれぞれのスタイルでの取組みがなされています。各班とも、それぞれに検討を尽くした到達点として、以下に、その詳細が示されます。

（石森久広）

第3 研修報告

地方自治体における知的財産権への対応について ～トラブル防止の対応策～

平成24年度政策法務研修 第1班

有馬 友美

北村 ゆう子

平石 遼太

はじめに

第1 知的財産権とは

- 1 知的財産権の基本
- 2 個別権利の内容
- 3 地方自治体の知的財産権に対する基本スタンス

第2 福岡市の事例と課題

- 1 特許権
- 2 著作権
- 3 商標権

第3 商標権登録のロールプレイング

- 1 登場人物
- 2 ホームくんの商標登録
- 3 ロールプレイングのまとめ

第4 地方自治体の知的財産権への法的義務と争点

- 1 地方自治体の法的義務
- 2 権利の不作为
- 3 判例及び訴訟の可能性

第5 提言 ～トラブル防止のために～

- 1 実務チェックリスト・著作物利用ルール等
- 2 商標権登録基準
- 3 機構整備

おわりに

はじめに

平成 14 年 7 月に知的財産戦略会議において、国が知的財産の戦略的保護・活用を図り、産業の国際競争力強化のため知的財産戦略大綱を定めたように、産業振興目的での知的財産権の重要性は年々、増している。また、近年のいわゆるファイル共有ソフトを利用した事件で著作権の問題が報じられたことで、身近な行動が著作権侵害にあたるとの意識が共有されると同時に、平成 24 年 10 月 1 日付で著作権法が改正される契機ともなった。

これまで、知的財産権とはどちらかといえば企業活動や私生活における権利として捉えられる傾向にあり、地方自治体の業務上、認識はされているも、重要視されることはなかったように思われる。しかし、実際のところ知的財産権と総称される各権利は地方自治体の業務に日常的に存在しており、一公務員として、その法律構成を理解する必要がある。

本研修においては、複雑に思われる知的財産権について業務に密接する権利は何かを整理したうえで、どのような問題が想定され、どのような対策を講じる必要があるのかを提言していきたい。

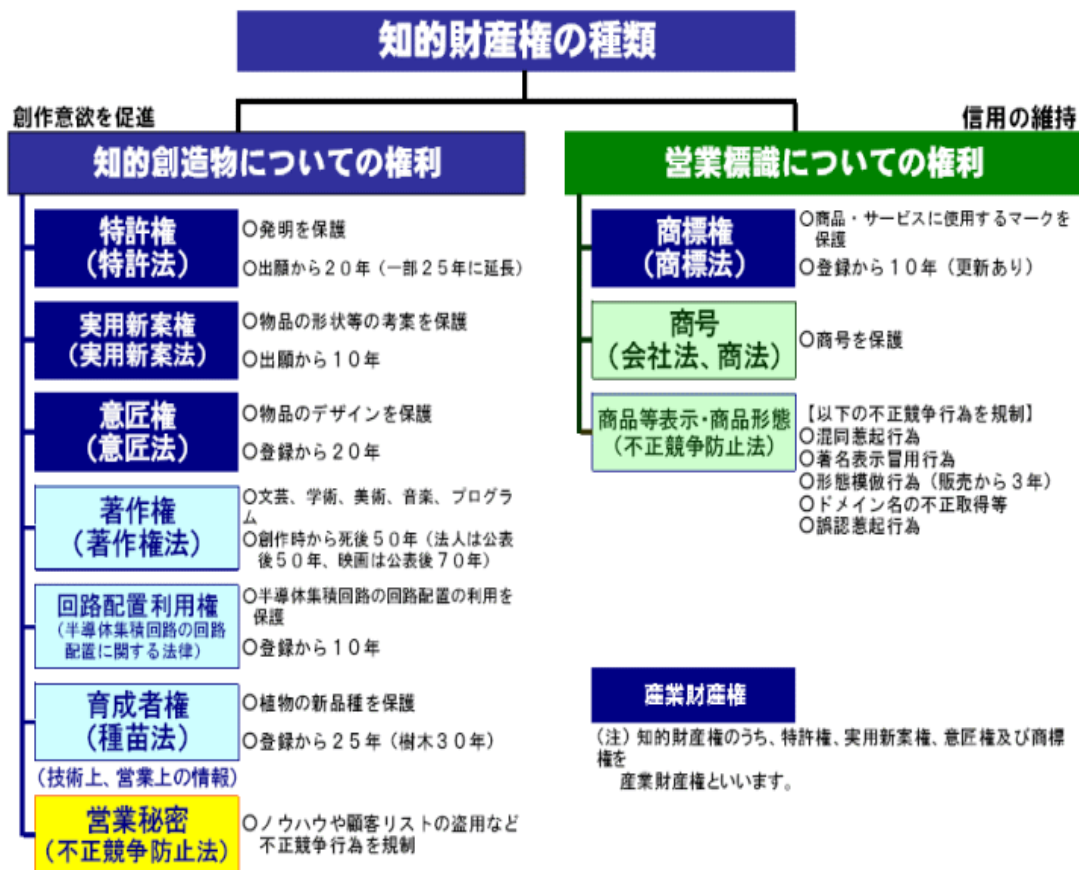
第 1 知的財産権とは

1 知的財産権の基本

知的財産権とは、無体物である財産的情報を保護するものである。

知的財産基本法第 2 条において、「知的財産」とは、「発明、考案、植物の新品種、意匠、著作物その他の人間の創造的活動により生み出されるもの（発見又は解明がされた自然の法則又は現象であって、産業上の利用可能性のあるものを含む。）、商標、商号その他事業活動に用いられる商品又は役務を表示するもの及び営業秘密その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の情報をいう。」とされ、「知的財産権」とは、「特許権、実用新案権、育成者権、意匠権、著作権、商標権その他の知的財産に関して法令により定められた権利又は法律上保護される利益に係る権利をいう。」とされている。

「知的財産権」とは、特許権や著作権といった各個別権利の総称であり、そのような権利が存在するものではないため、実際には、特許法、著作権法といった各個別法において権利の内容、保護方法が決められている。そのため、どのような権利であるかは各個別法を紐解く必要があるが、特許庁 H P によると、知的財産権は、創作意欲を促進するための「知的創造物についての権利」と、信用の維持のための「営業標識についての権利」の 2 つに分類され、知的創造物についての権利については、「特許権・実用新案権・意匠権・著作権」等が挙げられ、営業標識についての権利については、「商標権、商号」等が挙げられている。



(出典：特許庁HP)

知的財産権の特徴は、情報や創作性、芸術性といった、形ないもの、無体物に主眼をおいた権利であるという点である。そのため、権利の種類や侵害の態様も所有権などの有体物に及ぶ権利と比べ多様に渡り、形や範囲があやふやであるため、侵害したと意識しないうちに侵害してしまうことがある、それが知的財産権の怖さとなる。

また、蛇足ではあるが知的財産権と一言と言っても所管官庁は一つではなく、産業財産権(特許権、意匠権、実用新案権、商標権)は特許庁、著作権は文化庁、というように複数の官庁がかかわっている。さらにその専門性から特許権、実用新案権、回路配置利用権、プログラム著作権の一審裁判は東京地方裁判所で行われるといった紛争処理上の例外もある。

2 個別権利の内容

無体物に主眼を置く権利であるため、権利内容也多岐にわたる。本研修においては、そのうち、地方自治体の業務に関連することが多い特許権、著作権、商標権を取り扱うこととする。

(1) 特許権

特許権は端的に言えば、発明を保護するための権利である。

特許法第1条、第2条によると、特許権は、「発明の保護及び利用を図ることにより、発明を奨励し、もって産業の発達に寄与すること」を目的としている

権利とされている。技術的分野における創作物がその対象となり，具体的な定義としては，発明であること，産業上の利用可能性があること，新規性があることなどが挙げられる。

技術的分野における創作物がその保護の対象となるため，地方自治体の業務においても，技術的な分野での開発を行った場合に特許権が発生する。例えば，産業上利用可能で，いまだ公開されていない新しく進歩性のあるトマトの栽培方法等は特許の対象となる可能性がある。

特許登録を受けるための要件

- ① 特許法上の「発明」にあたること
- ② 産業上利用し得ること
- ③ 新しいこと
- ④ 容易に考え出すことができないものであること
- ⑤ 先願であること
- ⑥ 公益に反しないこと

（２）著作権

著作権は，端的にいうと著作者が創作した表現を保護するための権利である。著作権法第１条に，著作権及びその保護目的は「著作物並びに実演，レコード，放送及び有線放送に関し著作者の権利及びこれに隣接する権利を定め，これらの文化的所産の公正な利用に留意しつつ，著作者等の権利の保護を図り，もって文化の発展に寄与することを目的とする。」とされている。

著作権を付与されるには，「著作物」である必要があり，思想または感情を創作的に表現したものであって，文芸・学術・美術または，音楽の範囲に属するものとされる。アイデアやプロット，流派そのものは著作権には該当しない。

著作物の要件

- ① 思想または感情の表現であること
- ② 表現に創作性があること
- ③ 外部に表現されていること

また，著作物が創作された時点で著作者は著作権を原始的に取得（無方式主義）するため，著作権をあえて登録する必要はない¹。この著作者に，企画発案者，資金提供者，監修者等は該当しない。なお，職務著作という制度もあるが，これについては後述する。

著作権の権利構成は複雑であり理解が難しい面があるが，大きく２つの権利，著作財産権と著作者人格権にわけることができ，条文上は前者のみを（狭義の）「著作権」と呼んでいる。

¹ あえて登録する必要はないが，著作権法第 75～78 条，88 条，104 条において，権利変動を第三者に対抗するための要件として登録制度が定められている。

著作権	著作財産権（狭義） （財産的利益を確保するための権利）	複製権，上演・演奏権，上映権，譲渡権，翻訳権，翻案権等，二次的著作物の利用
	著作者人格権 （著作物に対する精神的利益を保護する権利）	公表権，氏名表示権，同一性保持権

基本的に、著作権のうち著作財産権が問題になることが多く、創作物の具体的な利用行為（複製・翻案等）を権利として列挙する形で規定されている。なお、著作者人格権は、著作物に対する精神的利益を保護するための権利であるため、これを他者に譲渡することはできない²。

また、著作者の権利であるいわゆる「著作権」とは別個独立に著作物などを人々に伝達した者に付与される「著作隣接権³」というものも存在する。

地方自治体の業務においては、広報宣伝活動のために作成されたキャラクターや歌などについて著作権が発生することとなる。

（３）商標権

商標権は端的に言えば、商品・役務に付与された一定の表示（標識）を、他人が勝手に使用できないように規制するための権利である。

商標法第１条および第２条によると商標権とは、「商標を保護することで商標を使用する者（業務者）の信用の維持を図り、もって産業の発達に寄与し、併せて需要者の利益も保護するもの」とされている。これは非権利者が登録商標と同一または類似する商標を指定商品（指定役務）と同一または類似する商品（役務）に使用することを禁止する権利とされている。

ここでいう、「商標」とは文字・図形・記号もしくは立体的形状もしくはこれらの結合、またはこれらと色彩の結合であって、かつ、業として商品を生産し、証明し、または譲渡するものが商品について使用するものあるいは、業として役務を提供し、または証明する者がその役務について使用するものをいう。

商標登録を受けるための要件

- ① 商標法上の「商標」にあたること
- ② 自己の業務に係る商品・役務について使用すること
- ③ 登録を受けることができない商標でないこと

著作権と類似するものであるが、商標権は商標登録を行わなければ発生しないため、権利としては全く異なるものである。

地方自治体の業務においては、広報宣伝活動の際のロゴマーク等を商標登録した場合に発生する。

３ 地方自治体の知的財産権に対する基本的スタンス

知的財産権が創作意欲の促進と、信用の維持を目的とすることから、その利用

² 著作権法第 59 条 著作者人格権は、著作者の一身に専属し、譲渡することができない。

³ 著作権法第 89 条 各号参照。

は財産的利益を得る、守ることを直接の目的とする(能動的利用)ことが一般的であろう。具体的にいえば、ある企業において、キャラクターを作成し、そのキャラクターから発生しうる利益を保護するために、商標権や著作権の確保を行うという、第一の目的として「収益の確保」が前提とされている利用方法が考えられる。

しかし、地方自治体の業務においては、「実現すべき政策の「広報」のため」といった政策目的が第一に存在し、キャラクターの著作権や商標権といった知的財産権はその制作過程で副次的に発生するものである。よって、地方自治体の知的財産権に対する基本的なスタンスとしては、政策目的の実現に支障を来たすことを排除する範囲内での利用(受動的利用)とすべきと考える。

地方自治体の活動趣旨は営利目的ではなく、公共の福祉を実現すること、また、市民全体の奉仕者であることを念頭に考えると、収入を得るという目的のためだけに、知的財産権を発生させ利用することは好ましくない。

副次的に発生するものであっても、権利の管理は確実に行われる必要がある。よって、地方自治体に必要とされるのは、未然にトラブルを回避できる知的財産権に関する基本的知識と、政策目的の実現過程で発生した知的財産権の管理方法であると考えられる。本研修においてはこの2点を課題として設定し、検討していくこととしたい。

課題設定

- 1 未然にトラブルを回避するための知的財産権に関する基本的知識とは何か
- 2 政策目的の実現過程で発生した知的財産権の管理をどのようにすべきか

第2 福岡市の事例と課題

福岡市の日常業務において、知的財産権にかかわるどのような事例が発生しているのだろうか。特許権、著作権、商標権の事例についてみることにする。

1 特許権

本市において、特許権を取得している事例としては道路下水道局や環境局においてその事例⁴が見受けられる。しかし、開発業者との共同特許の事例が主であり、また、あえて特許を取得しない技術もあるようである。

他自治体においては、例えば鹿児島県⁵や佐賀県⁶において特許料収入を得ている事例があるが、福岡市においてそのような事例は見受けられず、特許料収入を得るという目的は特段、見受けられない。

特許権については、共同開発が基本であること、また、第1－3でも述べたとおり、地方自治体の基本的なスタンスは受動的利用であるべきこと、専門的な知識が必要となることから、詳細な検証は省くこととする。なお、職員が職務に関

⁴ 脱リン装置、廃棄物の埋め立て処分システム等

⁵ 新規焼酎用酵母及び酵母を用いる製造方法に関する特許料収入

⁶ 酸化チタン関連特許に関する特許料収入

してした発明による特許権等の取り扱いについては「福岡市職員の職務発明等に関する規則⁷」が定められている。

2 著作権

(1) キャラクター等の作成・利用

著作権が発生する事例として、キャラクター等を作成する場合が挙げられる。

キャラクターについては、委託契約や公募で作成する場合などがあり、作成方法の具体例等については後述するが、作成した後の活用にあたって、特に注意しなければならないこととして、下記のような点が挙げられる。

①著作権を保有している者は誰なのか

②著作権を保有している者からの承諾方法

③キャラクター等を作成するにあたっての契約上の文言

これらは、キャラクターのみに限ったことでなく、キャラクター等著作権があるものを使用する際に常に発生するものであるため、誰にどのような知的財産権があるのかを正しく把握したうえで、権利者から直接承諾を得、書面に残しておく必要があるだろう。

書面承諾を得た事例として、住宅都市局みどり推進課が保有するキャラクターである「グリッピ」が挙げられる。

この事例は、第22回全国都市緑化ふくおかフェアのマスコットキャラクターとして使用されたグリッピ等について、著作権を有する著作者と本市の間において、「著作物使用許諾契約書」を締結し、対価を支払うことでキャラクターの使用を行っている事例である。

なお、本市の契約書標準約款においては、基本的に著作権および特許権の権利区分、使用の範囲について記載がある⁸ため、通常の委託契約においてキャラクター等の作成を行う場合に、知的財産権の問題が生じるおそれは少ないと考えられるが、「ゆるキャラ」における訴訟事例⁹が発生している昨今、キャラクター作成時の著作権については、十分な留意が必要である。

(2) 著作物の利用

日常業務で、ホームページ上の画像や、文献の調査事績を資料として活用することは多いと思われる。これらを「引用」とするとよくというが、「引用」を厳密にいうと、著作権法第32条¹⁰において認められている権利者に無許可で行うことのできる転載等のことをいう。

著作権法においては、それ以外にも著作権者等に許諾を得ることなく著作物を利用できることが規定されている（著作権法第30条～47条の8）。

資料作成にあたってはこれらの規定に合致している必要があるかを判断する

⁷ 平成21年福岡市規則第66号（財政局公有財産課所管）。

⁸ 著作権等の譲渡、特許権等の使用が記載されている。

⁹ 滋賀県彦根市の「ひこにゃん訴訟」が挙げられる。

¹⁰ 第32条 公表された著作物は、引用して利用することができる。この場合において、その引用は、公正な慣行に合致するものであり、かつ、報道、批評、研究その他の引用の目的上正当な範囲内で行なわれるものでなければならない。

必要がある。また、特に「引用」については、著作権法第 32 条において合法的に認められているものであるが、無制限に許されるものではなく、一定のルールに基づいて認められるものであり、誤った引用をすることで著作権侵害となる恐れがあるため、そのルールを正しく理解する必要がある。

3 商標権

商標権については、各局・区等が作成しているイメージキャラクターやロゴマークが商標登録されている事例がある。

その事例として、福岡市スポーツ協会のシンボルマークと、経済観光文化局事業部(ボートレース福岡)の「福岡競艇」マーク及び、マスコットキャラクター「ペラ坊」の事例が挙げられる。

商標権の登録手続きの詳細については後述するが、この 2 つの事例に共通してみうけられるのは、下記の 3 点である。

- ①マークの使用用途が多岐にわたり、対抗要件として商標登録の必要があった。
- ②調査および登録手続きを「弁理士」を介して行った。
- ③デザイン公募によりデザインを決定しているが、その応募要領等において「全ての権利は福岡市に属する」としている。

なお、本市には、これ以外にも商標登録を実施しているマーク等はあるかと思われる。しかし、市長室広報戦略課の調査によると、福岡市には約 40 件のキャラクター及び約 100 件近いマークがあるとされているが、そのほとんどについて商標登録がされていない¹¹ということがわかっている。地方公共団体のマーク等は商標法上、他者が登録できない¹²とされていることもあるが、前述のようにその登録について弁理士などへの依頼が必要であるとともに、登録の必要性の判断が困難というのがその理由として挙げられるのではないかと推察される。

第 3 商標権登録のロールプレイング

第 2 章において実務上における課題を検証したところ、業務において、もっとも知的財産権とかかわりが深いのは、キャラクター等の作成時ということが判明した。よって、本章において架空のキャラクターを作成し、実際に商標権登録の手続きをロールプレイングしてみることで、さらなる課題の明確化を行う。

1 登場人物

職員 A …ホームくんの作者。思いつきで書いたホームくんが想定外のブームを巻き起こした。絵心はない。

職員 B …突如、ホームくんのグッズを作成する担当になる。大学時代は経済学部。法律は得意ではない。絵心もない。

¹¹ 福岡市公有財産表記載の商標権は、平成 24 年 3 月 31 日時点で、4 件。

¹² 第 4 条 次に掲げる商標については、前条の規定にかかわらず、商標登録を受けることができない。

6 国若しくは地方公共団体若しくはこれらの機関、公益に関する団体であつて営利目的としないもの又は公益に関する事業であつて営利を目的としないものを表示する標章であつて著名なものと同一又は類似の商標

ホームくん…職員Aの遊び心が生んだ奇跡のゆるキャラ。

2 ホームくんの商標登録

(1) 序章

政策法務研修を受講している職員Aが、本研修のマスコットキャラクター（ホームくん）を作成した。市の政策法務研修で誕生した、知る人ぞ知るキャラクターであったホームくんだが、そのあふれんばかりの魅力ゆえ研修生から他の市職員へ、市職員から広く市民へと知れ渡るようになり、グッズ化の要望も出てきている。

市民からの熱烈な要望に応え、キャラクターを使用した文房具や日用品の作成・配布を検討しているが、あまりの人気のため、いわゆる「ぱちもん」が出てくるとも懸念されている。市としては、政策法務研修の広報のため、また、キャラクター料収入の獲得のために、積極的に使用を認めたいところではあるが、公序良俗に反するようなものに対しては、ホームくんが使用されることは防ぎたいという考えである。

そこで、キャラクターの無断使用を防ぐために、グッズ作成担当課の職員Bが商標登録の検証を行うこととなった。

職員Bに立ちはだかった最初の壁は、そもそも商標登録を行うべきかどうかという判断基準がないという点であった。他部署に問い合わせるも、商標登録を実施している課は少なく、各主管課がそれぞれの判断で登録を行っている模様であった。

こんなにキャラクターがいるのになぜ、しかも専門部署もないなんてと職員Bは唖然とする。

1 知的財産権に関する専門部署がない。

(2) 商標登録の前に～著作権はどうなるのか～

職員Bはその前に、ちょっとまてと、商標権と著作権はまったく別の権利であり、商標権は登録しないと発生しない権利であるが、商標登録を勝手に行った場合、著作者より訴えを提起される可能性もあると考えた。ホームくんの著作者は誰になるのだろうか。実際に作成した職員Aなのか、それとも雇用者の福岡市になるのか。

著作物を実際に創作できるのは自然人であるが、著作権法によると、一定の要件を満たす著作物に関し、会社、国、地方公共団体、学校などの法人等が著作者の地位を得ることができる職務著作（法人著作）の制度がある。

著作権法第15条第1項¹³において、職務著作が定められており、その成立要件は以下の5つである。

①著作物が法人等の発意に基づいて作られたものであること。

¹³ 第15条 法人その他使用者(以下この条において「法人等」という。)の発意に基づきその法人等の業務に従事する者が職務上作成する著作物(プログラムの著作物を除く。)で、その法人等が自己の著作の名義の下に公表するものの著作者は、その作成の時における契約、勤務規則その他に別段の定めがない限り、その法人等とする。

- ②法人等の業務に従事する者が作成したものであること。
- ③従業者が職務上作成した著作物であること。
- ④法人等が自己の著作の名義の下に公表する著作物であること。
- ⑤著作物の作成における契約等において別段の定めがないこと。

この各要件を満たす場合は、実質的な作成者が職員Aであった場合でも、著作者は福岡市であるといえるのである。

では、ホームくんに関してはどうなるのであろうか。

②について、職員Aは福岡市に雇用されているため、業務に従事するものであるといえる。

③について、職員Aは、勤務時間中に実施される政策法務研修の成果物の一部として、ホームくんを作成したため、職務上作成した著作物といえる。

⑤ホームくんの作成について、福岡市と職員Aの雇用契約において、別段の定めはない。

疑義が残るのは、①について、政策研修の目的は、「(略) 職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として実施する」ものであり、ホームくんはその目的を達する過程で誕生したものであるが、「イラストを作成する」という、福岡市の意思表示は、明示・黙示を問わず、されていないのではないかと、④について、イラストの作成段階において、福岡市が福岡市名義の下に公表する著作物であるとしていないのではないかと、の2つである。

ホームくんの作成にあたり、職務著作として、単純に福岡市を著作者とすることができないのかもしれないと職員Bは考えたが、専門的知識も経験もなく、一人で判断するのは不可能であった。

ともかく、著作権は職務著作として福岡市もしくは制作者として職員Aに帰属することとなるため、仮に職員Aとなった場合、どのような方法を取りうるかを調査した。

1－2 専門部署がなく、著作者が誰かの判断が困難。

なお、職員Bは後学のために、イラストやキャラクター等の作成について他にどのような方法があり、それぞれ、どのような著作者が想定されるかも調べることにした。

作成には、以下4つの方法が考えられる。

- ①職務著作である場合
- ②業者（第三者）にホームくんの制作を委託する場合
- ③業者（第三者）が作成したホームくんを利用する場合（職務著作でない場合を含む）
- ④一般公募する場合

それぞれに該当する著作者は以下ようになる。

- ①福岡市
- ②福岡市もしくは業者

③業者

④福岡市もしくは公募者

今回の事例については、①もしくは③に該当し、著作者であると考えられるのは福岡市か職員Aのいずれかである。①の場合は、著作財産権である複製権¹⁴や翻案権¹⁵なども当然福岡市の持つ権利となり、また、同時に同一性保持権¹⁶等を含む著作者人格権も取得することとなるため、イラストの複製、改変などについても自由に行うことができる。しかし、③の場合は、著作者である業者と福岡市の間に、著作権譲渡ないしは、使用許可の契約が必要となる。

なお、ホームくんのように、福岡市の業務に従事している職員Aが作成し、その目的が「福岡市のために」「政策法務を広める」などと、市の目的に合致している場合は、仮に著作者が職員Aであったとしても、著作権に関するトラブルが起こることは少ないかもしれない。

職員Bは、今回の事例は③であるとして、著作権譲渡の契約、使用許可の契約を行うこととした。(なお、著作権の使用契約の実例として、第2-2において述べた「グリップ」の事例があるが、この事例を認識していないものとする。)

まず、職員Bは福岡市の「契約事務の手引き」を確認したが、物品の購入、工事・委託契約等に係る契約書標準約款はあり、それぞれにおいて必要に応じて著作権等についても記載されているが、知的財産権に係る契約のみを行うというものが存在してない。著作権譲渡等の契約を単体で行うことはできないということか、それとも文言等を整理し、一から契約書を作成する必要があるのか、職員Bはまた、頭を抱えてしまう。また、職員Bの調べたところによると、著作権譲渡の契約が締結できたとしても、譲渡することのできない著作者人格権という権利があり、これに関してどのように契約上取り扱えば良いのか素人判断では困難を極める。同様の事案が発生した部署がある可能性もあるが、とりまとめている部署もないため、どちらに問い合わせてもいいかわからない。

2 知的財産権に関する契約が、明らかではない。

1 (再掲) 知的財産権に関する専門部署がない。

次に、職員Bはインターネットで著作権について調べ、文化庁HPに「誰にでもできる著作権契約マニュアル(平成18年3月文化庁長官官房著作権課)」が掲載されているのを見つけた。今回は、ロールプレイングを進めるため、そのマニュアルを利用することにより、(③であった場合においても)職員Bが頭を抱えながらも、著作権利用についての契約を職員Aと締結でき、その利用許

¹⁴ 著作権法第21条に規定。著作物を印刷、写真、複写、録音、録画その他の方法により有形的に複製する「複製」をする権利。

¹⁵ 同第27条規定。著作物を翻訳し編曲し変形しまたは脚色し映画化しその他翻案する権利。

¹⁶ 同第20条規定。著作者人格権の一つで著作物、題号につき無断で変更、切除、その他の改変を加えられることの無い著作者の権利。

諾が成立したものとする。

蛇足であるが、契約は二者間で自由に行われるものであるため、相手方が了解する限り、どのような契約でも交わすことは確かに可能である。しかし、地方公共団体が締結する契約において、その有効性が疑われるようなもの（例えば「著作権人格権を譲渡する」とか）を作成してしまう可能性すらあるというのはいかなるものであろうか。

なお、①であった場合の著作権は福岡市であり、②であった場合は委託の標準契約約款に著作権に関する記載があるため、著作権に関する問題は生じる可能性は少ない。また、④の場合については、前述の文化庁マニュアルによると公募の際の募集要項に著作権等に関する取り扱いを記載することにより、契約と同様の効果があるとみることができ、募集要項の内容については、下記が望ましいとされている。

- ①著作権の帰属
- ②採用作品の修正・翻案
- ③採用作品の商標・意匠の出願・登録
- ④応募作品のオリジナル性と第三者の権利
- ⑤著作権譲渡等の対価
- ⑥応募作品の返却

(3) ホームくんの商標登録手続き

著作権の整理もついたため、ホームくんについて、商標登録手続きを行うこととした。

商標登録について、素人である職員Bだが、様々調べたところ、商標登録を受けるためには、特許庁に出願をすることが必要である。そしてその出願手続きについて、直接自身で出願する方法と、弁理士という専門家に依頼して出願する方法があることが分かった。

福岡市という公的な機関が事業の一環として行う以上、不用意な手続きにより問題が生じ、市の信頼を損ねる（もしくは不要な費用が発生する）ことは起こってはならないが、職員の無知ゆえに、なんら検討も行わずに弁理士への依頼を行い、費用が過剰に発生するということも避けなければならないと、職員Bはまず自分自身にどの程度のことができるのか、手続き方法と合わせて調査・検討を行うこととした。

特許庁HPに掲載されている「出願の手続き」に出願の手順が載っているが、全 703 ページにもわたる超大作である。これをすべて理解するのは非常に困難であり専門知識がない者が出願する場合は、以下の例のようにひとつひとつの用語が分からないため、その理解に大半の時間を費やすこととなる。

【例】「出願手続き」には通常商標登録、団体商標登録、地域団体商標登録、防護商標登録など種類がある。
・団体商標登録制度
事業者を構成員に有する団体が、その構成員に使用させるための商標について、登録を受けることができる制度。
・地域団体商標登録
地域ブランドの育成に資することを目的として、地名と商品名とを組み合わせた商標がより早い段階で登録を受けられるようにする制度。（登録商標：博多人形、長崎カステラなど）

3 基礎的知識がないため、不要な時間がかかる。

「出願の手続き」によると、商標登録申請前には事前調査をしなければならない。これは出願しようとする商標と同一又は類似する商標が、既に他人に出願され、又は登録になっている場合は、登録にならないこともあるためである。また、それ以外にも登録できないものがあり、商標登録ができないものをまとめると下記のとおりとなる。

- ①自己と他人の商品・役務を区別することができないもの
- ②公共の機関の標章と紛らわしい等公益性に反するもの
- ③他人の登録商標又は周知・著名商標等と紛らわしいもの

「ホームくん」はどうであろうか。細目について、例を参考にしながら確認したところ、①と②については問題がないようであった。

では、③についてはどうだろうか。先行商標の調査方法としては以下のものがある。(特許庁HPより)

1. 特許電子図書館の商標検索サービスによる調査。

- (1) 商標出願・登録情報(文字列等による検索。前方一致、中間一致、後方一致検索が可能。)
- (2) 称呼検索(商標から生ずる「読み」により、同一又は類似の「読み」を生ずる商標を検索)
- (3) 図形商標検索(商標構成中の図形要素毎に付与されたウィーン図形分類リストによる検索)

2. 商標公報類による調査

- (1) 商標公報
- (2) 国際商標公報
- (3) 公開商標公報
- (4) 公開国際商標公報

調査方法はさまざまあり、職員Bには難しく感じたが、まずは一番上に記載してあった商標検索サービスを使用してみることにした。

実施してみたところ 1 件ヒットしたが、それが類似事例なのか否か、職員Bに判断することは難しい。

4 先行商標の調査が非常に困難。

さらに、指定商品(どのような種類の商品なのかの指定)および指定役務(商標登録した商標の使用用途の指定)の設定をしなければならないが、これが困難を極める。

ある事例によると、〇〇かつら〇〇〇・・という登録を 35 類で登録してある会社があった。35 類というのは小売・卸売業務の名称を保護するもの、つまり暖簾のれんを保護するものであったため、かつら自体のブランド名称を保護するものではなかった。つまり間違ったところに登録していることとなる。これがどうなるか調べたところ、誰でもこの名前をかつらにつけて売れることが判明した。

要するに他人に使われないよう商標登録したつもりがまったくそうになってないという結果であった。さらに、今となっては、26 類に申請しても 35 類に登録があり、類似となるので誰も 26 類に登録できないとのことである。指定商品・指定役務を間違えると、商標登録は意味をなさず、また取り返しのつかないことになる恐れもある。

5 さらに商品・役務の指定も非常に困難。

以上のように、商標登録のスタートラインの時点で既に、素人である職員 B は挫折することとなり、引き続き理解を深め、手続きをしたところで、時間対効果はとても低いと思われる。また、膨大な時間を費やし手続き完了したとしても、誤った結果を招く可能性も大いにあり、商標登録の手続きを職員が行うのは事実上不可能であると結論づけられる。

6 商標登録は専門家に依頼を行うべきものである。

それでは、商標登録を弁理士に依頼する場合、どのような課題がでてくるのであろうか。

職員 B は弁理士に依頼した場合にどの程度の費用が発生するのかを調べることにした。

調査したところ、弁理士に依頼するための費用については「定価」や「標準価格」のようなものはなく、特許事務所（特許業務法人を含む。）はそれぞれ独自に手数料を定めることができる。日本弁理士会の「弁護士の費用【報酬】に関するアンケート調査」では、以下のとおりとなっていた。

（単位は全て円）

1 区分出願時の弁理士報酬等	平均値	最高値	最頻額
商標出願の手数料	66,989	140,000	50,000～80,000
（3 区分の場合）	(132,592)	(250,000)	(120,000～150,000)
商標出願の謝金	45,419	90,000	40,000～60,000
（3 区分の場合）	(104,475)	(185,000)	(80,000～110,000)
更新手数料	42,857	90,000	40,000～60,000
意見書の手数料	47,907	200,000	40,000～60,000
補正の手数料	40,579	90,000	20,000～60,000
付与後異議申し立て事件の手数料	222,058	500,000	200,000～230,000
付与後異議申し立て事件の謝金	195,861	285,000	180,000～210,000
取消理由通知に対する意見書の手数料	215,139	305,000	200,000～230,000
取消理由通知に対する意見書の謝金	194,773	285,000	180,000～210,000
拒絶査定審判の手数料	197,354	300,000	180,000～210,000

拒絶査定審判の謝金	171,128	255,000	150,000～180,000
調査料			30,000～40,000
相談業務（手続きに結びつかないもの）			10,000～20,000

※特許庁への出願手数料，審査請求料等は除く
（日本弁理士会ＨＰより一部抜粋）

また，実際に商標登録を行う場合，弁理士報酬の他に特許庁への出願手数料や印紙なども必要であり，少なくとも 50 万円から 80 万円ほどの費用が発生すると考えられる。

思った以上に費用がかかることに驚く職員Ｂであったが，さらに調査したところ，第三者に商標登録をされてしまった場合，逆に損害賠償請求を起こされたり，悪質な場合は商標を高額な値段で売りつける場合もあり，また，（公になっていないものがほとんどであるが）商標の訴訟問題にかかる金額は大ざっぱに見積もっても特許庁への無効申立てに最低 100 万円程度，訴訟に 300 万円程度かかっているようであった。

登録時に高額な費用が発生しても，商標は 10 年間有効である。トラブルがあった時の費用と手間を考えると，保険として有効ではないかとＢは考えた。

商標登録を弁理士に依頼するためには，まずは予算の確保が必要である。職員Ｂは奔走するものの，費用対効果を考えた上で，商標登録が本当に必要であるかどうか，前例も少なく，上司に納得してもらえる資料をつくることすらままならない状態のまま，頓挫してしまった。

そして，職員Ｂは日々の煩雑な業務にホームくんの商標登録手続きをすっかり忘れさってしまった…。

7 どのような場合に商標登録すべきなのかの基準等がない。

3 ロールプレイングのまとめ

以上，職員Ｂによる商標登録手続きのロールプレイングであるが，判明した事項を改めて以下に記す。

（１）専門部署がない

著作権・商標権等の知的財産権に関する専門部署がなく，業務で発生している知的財産権について，各課で対応をしている状況であると考えられる。そして，おそらくそのほとんどの部署は知的財産権と関わっていることについて無自覚である。知的財産権への意識を高め，また市全体として積極的に活用していくための専門部署設置が必要ではないか。

（２）知的財産権に関する契約が明らかでない

著作権については，日常的に触れているものであるが，気が付かないうちに侵害している，されている可能性がある。職員の意識も低い，市としてもマニュアル・手引き等があるわけでもない。著作権は商標権と違い，登録をすることにより発生するものではなく，日常的に発生しているものであることから，いっそう市として，著作権について侵害する，されないようにするための対策

を講じるべきではないか。

(3) どのような場合に商標登録すべきかの基準等がない

繰り返しになるが、商標権は登録をすることにより発生するものである。ロールプレイングの結果もそうであるが、現在の福岡市の商標権への取り組みは、登録するか否かを検討した結果、登録していないのではなく、漫然と「しないのが当たり前」の状況となっているのではないか。なんら検討することなく登録をしなかったために、防ぎえたトラブルを防げず、多額の損害を被ることになるのは問題である。商標権を積極的に活用するという観点のみならず、商標登録について、「検討する」ために、基準を設定すべきではないか。

第4 地方自治体の知的財産権への法的義務と争点

第2や第3においてみたように、地方自治体の日常業務には様々な知的財産権が発生し、ともすれば紛争の火種ともなっているが、地方自治体は知的財産権という権利に対して、どのような法的義務があり、どのような訴訟が予想されるのであろうか。

1 地方自治体の法的義務

特許権、商標権、著作権といった知的財産権は、地方自治法第238条第1項第5号¹⁷により、「公有財産」と定義されている。公有財産であることから、福岡市公有財産規則に基づき、適切に管理されなければならない。具体的には、同第48条¹⁸により公有財産台帳への登録等が必要となる。

2 権利の不作为

知的財産権の適切な管理は当然のことながら、同権利、特に特許権を利活用しないことが、行政不作为であるとして市の責任を問われることはありうるのだろうか。

(1) 行政に不作为を申し立てる手段

一般的に行政の不作为について市民が取りうる手段としては以下のようなものがある。

①行政訴訟法上の手続

ア 不作为の違法確認の訴え(行政訴訟法第37条)

イ 義務付けの訴え(同第3条4項1号、第37条の2)

¹⁷ 第238条 この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの(基金に属するものを除く。)をいう。

五 特許権、著作権、商標権、実用新案権その他これらに準ずる権利

¹⁸ 第48条 公有財産が次の各号のいずれかに該当するときは、直ちにその理由、年月日その他必要な事項を台帳に登録しなければならない。

- (1) 取得し、又は処分したとき。
- (2) 区分又は用途の変更があつたとき。
- (3) 所管換又は所属替をしたとき。
- (4) 改築、修築、天災事変その他の理由により形質に変動があつたとき。
- (5) 土地の分合、地目変更、地積訂正その他の重要な事実が発生したとき。
- (6) 前各号に掲げるもののほか、台帳登録事項に変更を生じたとき。

ウ 仮の義務付けの訴え(同第 37 条の 5)

不作為の違法確認の訴えは処分・裁決につき申請した者が、相当期間に何らかの処分・裁決がなされない場合に提起することができる。義務付けの訴えは、申請権を前提とせず、行政が一定の処分をすべきなのにしない場合に提起できる。但し、求める処分の名宛人は第三者であることが必要で、例えば違法建築物是正命令などが考えられる。仮の義務付けの訴えは、義務付け訴訟を提起した際に、償うことが出来ない損害を避けるために緊急の必要がある際に提起できる場合がある。

②行政不服審査法上の手続

ア 不作為についての異議申し立て(行政不服審査法第 6 条)

イ 不作為についての不服申し立て(同第 7 条)

いずれも、処分・裁決がなされないことにつき申請権者等正当な当事者のみが申し立てることができるものである。

③地方自治法上の手続

ア 監査請求(地方自治法第 75 条)

イ 住民監査請求(同第 242 条)

ウ 住民訴訟(同第 242 条の 2)

監査請求は地方自治体の事務全般に対し監査委員による監査請求を要求することが出来るが、選挙権者の 50 分の 1 の連署が必要である。住民監査請求は住民 1 人でも国籍・年齢・自然人・法人を問わずに監査請求できるが、監査対象は財務会計上の行為に限定される。住民訴訟は、住民監査請求を行った場合に監査の結果や対応に不服や遅滞がある場合に提起することが出来、違法確認や差止め等の請求をすることを執行機関等に求めうるものである。

④その他

行政評価や、オンブズマン、民生委員や市民相談といったチェック体制も存在する。不作為があった場合にこれらの制度等に基づき、市民から指摘を受けることも考えられる。

(2) 知的財産権を利活用しない場合の申し立て手段

(1) で挙げた手段のうち①及び②については行政処分が前提となるため、知的財産権を有効利用しなかったという形であれば、③地方自治法上の手続きとして、監査請求での訴え等が提起される可能性があることとなる。

3 判例及び訴訟の可能性

知的財産権の判例は多々あるが、ここでは著作権の判例として江差追分事件および記念樹事件、また、引用における訴訟の可能性等を述べる。

(1) 江差追分¹⁹事件(平成 13 年 6 月 28 日最高裁判所第一小法廷判決)

①概要

この事件は、函館放送局が製作し北海道で放映した江差追分のルーツを探求

¹⁹ 江差追分(えさしおいわけ) 北海道の民謡。桧山郡江差町が発祥の地。1963 年から江差追分の振興・継承を目的として毎年、江差追分全国大会が開かれる。

したテレビドキュメンタリー番組について、江差追分についてのノンフィクション及び江差追分のルーツをテーマの一つとした小説の著作者が、著作権（著作財産権である翻案権，著作者人格権である氏名表示権²⁰）侵害を訴えたものである。

番組のナレーションが著作者の文書のプロローグに類似しており翻案にあたるとの主張が，原告よりなされた。

②注目すべき争点

注目すべき争点は，本件の江差追分のルーツを探求したテレビドキュメンタリー番組は原告の小説，ノンフィクションの翻案権を侵害しているか，そもそも，翻案といえるためにはどのような要件を満たさなくてはならないのか，という点である。

③判決

判決では，小説などのような言語の著作物の翻案と言えるためには，著作者の思想，感情の創作的な表現形式としての基本的な筋，構成等に依拠し，かつ，その表現上の本質的な特徴の同一性を維持しつつ，具体的表現に修正，増減，変更等を加えて，新たに思想又は感情を創作的に表現することにより，これに接する者が既存の著作物の表現上の本質的な特徴を直接感得することのできる別の著作物を創作する行為をいうとの主旨が判じられている。

そして，著作権法は，思想又は感情の創作的な表現を保護するものであるから（同法第2条1項1号参照），既存の著作物に依拠して創作された著作物が，思想，感情若しくはアイデア，事実若しくは事件など表現それ自体でない部分又は表現上の創作性がない部分において，既存の著作物と同一性を有するにすぎない場合には，翻案には当たらないと解するのが相当であるとされる。

その上で，本件ナレーションが本件プロローグと同一性を有する部分は，一般的知見に属し，江差町の紹介としてありふれた事実であって，表現それ自体ではない部分において同一性が認められるにすぎないとして，原告の主張を退け，翻案（著作権侵害）ではないとしている。

④特徴点

この判決は言語の著作物について翻案権侵害といえるための判断基準を示したものである。ポイントは表現上の本質的な特徴を直接感得できるかどうかという点にある。既存の著作物Aに新たな創作性を加えたが，それによってできた新たな著作物Bに既存の著作物にあった表現上の本質的な特徴があるなら翻案（著作権侵害），無いなら非侵害ということである。

この本質的な特徴と解すべき部分は著作物の種類によって異なる。音楽の著作物の本質的な特徴を示したのが次の記念樹事件である。

（２）記念樹事件（東京高判平成14年9月6日判決）

①概要

²⁰ 著作権法第19条に規定。著作者人格権の一つで，著作物にどのような著作者名を表示するかを決定する著作者の権利。

本件は「どこまでも行こう」に係る楽曲（以下「甲曲」という。）の作曲者である控訴人A氏及びその著作権者である控訴人金井音楽出版が、楽譜に記載の歌曲「記念樹」に係る楽曲（以下「乙曲」という。）の作曲者である被控訴人に対し、乙曲は甲曲を編曲したものであると主張して、控訴人Aにおいて著作権人格権（同一性保持権及び氏名表示権）侵害による損害賠償を、控訴人金井音楽出版において著作権（編曲権²¹）侵害による損害賠償をそれぞれ求め、他方、被控訴人が、控訴人Aに対し、反訴請求として、乙曲についての著作権人格権を有することの確認を求めた事案である。

②注目すべき争点

注目すべき争点は、著作権法上の「編曲」（楽曲の翻案）といえるためには、どういう要件を満たさないといけないのかという点である。

③判決

判決は、著作権法は、楽曲の「編曲」（同法第2条1項11号、27条）について、特に定義を設けていないが（文学的及び美術的著作物の保護に関するベルヌ条約²²第2条(3)、12条も同じ。）、同法上の位置付けを共通にする言語の著作物の「翻案」が、既存の著作物に依拠し、かつ、その表現上の本質的な特徴の同一性を維持しつつ、具体的表現に修正、増減、変更等を加えて、新たに思想又は感情を創作的に表現することにより、これに接する者が既存の著作物の表現上の本質的な特徴を直接感得することのできる別の著作物を創作する行為をいう、という江差追分の基準を踏まえたうえで、「編曲」とは、既存の著作物である楽曲（以下「原曲」という。）に依拠し、かつ、その表現上の本質的な特徴の同一性を維持しつつ、具体的表現に修正、増減、変更等を加えて、新たに思想又は感情を創作的に表現することにより、これに接する者が原曲の表現上の本質的な特徴を直接感得することのできる別の著作物である楽曲を創作する行為をいうものと解するのが相当である、と楽曲の特徴を踏まえた基準を打ち出している。

その上で、一般に、旋律を有する通常の楽曲において、編曲の成否の判断要素の主要な地位を占めるのは旋律であると解されること、これを甲曲の楽曲としての本質的な特徴という観点から具体的に見ても、その表現上の本質的な特徴が、主として旋律の全体的な構成にあることは上記のとおりであるが、甲曲は和声等を含む総合的な要素から成り立つ楽曲であるから、最終的には、これらの要素を含めた総合的な判断が必要となるというべきであるとする。

本件においては、控訴人らにおいて、甲曲と乙曲の表現上の本質的な特徴の同一性を基礎付ける具体的な事実として、旋律に着目した主張立証をし、被控

²¹ 著作権法第27条に規定。音楽の著作物に変更を加え編曲する権利。なお、同第61条2項により著作権譲渡の際、当該権利も譲渡するとの明確な特約が無い限り譲渡人に権利が留保されると推定される。つまり、契約上、編曲権も譲渡します、と明記しない限り同権利は譲渡されなかったものとの推定が及ぶ。

²² 加盟国の著作物は自分の国の著作物と同じように保護するという内国民待遇などが定められた著作権の国際的保護を目的とした条約。日本の加盟は1899年。

訴人において、その同一性を否定すべき事情として、旋律自体に着目した同一性を争うとともに、和声、リズム、テンポ、形式等の要素に係る主張立証をしているので、旋律の要素を独立してまず取り上げて検討した上、被控訴人の主張する和声等の要素は、その減殺事由として考慮することとされた。

これらをふまえ、乙曲は、その一部に甲曲にはない新たな創作的な表現を含むものではあるが、旋律の相当部分を実質的に同一といい得るものである上、旋律全体の組立てに係る構成においても酷似しており、旋律の相違部分や和声その他の諸要素を総合的に検討しても、甲曲の表現上の本質的な特徴の同一性を維持しているものであって、乙曲に接する者が甲曲の表現上の本質的な特徴を直接感得することのできるものというべきであるとして、編曲にあたると判じた。

④特徴点

この判決では、旋律の相当部分の同一性、旋律全体の組み立てである構成の酷似、旋律の相違部分や和声その他の諸要素を総合的に検討して、本質的な特徴を直接感得できると判じているのが特徴である。

(3) 判例から見れること

このように、著作物の本質的特徴と評価すべき部分は著作物の種類、性質によっても異なり、各事案で個別的な検討が必要なこと、そもそも表現上の本質的特徴を直接感得という基準自体があいまいなものであるから明確な判断をするのは難しいといえる。

(4) 引用

著作権法の引用と認められるためには同法各条文に示された要件を満たす必要があるが、判例上は、明瞭区別性と付従性の要件がもっとも問題となる。

①明瞭区別性

明瞭区別性とは、引用して利用する側の著作物と引用されて利用される側の著作物が明瞭に区別して認識することができるということである。例えば文章の著作物を引用するならば、どこまでが自分の書いた文章で、どの部分が他者の文章を借りた部分なのかが他の人から見てもはっきりわかるようにしておく必要がある。この、明瞭区別性については比較的満たしやすく、判断もしやすいといえる。

②付従性

付従性とは、引用して利用する側の著作物が主、引用されて利用される側の著作物が従の関係になければならないということである。例えば、批評文という著作物に他者の文章を引用する場合、あくまでも批評という表現活動が第一で、引用される側はその批評の理解を助ける補助的なものでなければならず、引用してきた著作物が独立の読み物となるような引用は著作権法第32条の引用には当たらないということである。

③裁判例

著作権法第32条の引用に当たるか否かが争われた裁判例は多数あるが、フォ

トモンタージュの手法を用いた写真のパロディ作品につき，引用の成否の判断基準として明瞭区別性と付従性の要件を示した，パロディ事件第1次上告審判決(最高裁昭和55年3月28日判決)，引用に際し他人の著作物をその趣旨に忠実に要約して引用することも許容されうると判じた，血液型と性格の社会史事件(東京地裁平成10年10月30日判決)，引用の際，引用される著作物への改変がやむを得ないものでなければ同一性保持権の侵害になりうることを示した，「脱ゴーマニズム宣言」事件(東京高裁平成12年4月25日判決)などがあげられる。

④引用違反の場合の訴訟

著作権法32条の「引用」に当たらないと判断されてしまった場合，どうなるのか。この場合，事案によって異なるが同一性保持権や翻案権などの引用された側の著作権を侵害すると判断され，差止請求(同第112条，116条)や著作者人格権の侵害に対する名誉回復に必要な措置(同第115条，116条)，損害賠償請求(民法第709条)，不当利得返還請求(民法第703条)などの請求をされる可能性が出てくる。

第5 提言 ～トラブル防止のために～

知的財産権は訴訟となる可能性が高い権利であるにもかかわらず、重要視されていない傾向がある。重大なトラブルが発生する前に、職員が基礎的に身につけておくべき知識及び設定しておくべき商標登録の基準等を下記のとおり提言する。

1 実務チェックリスト・著作物利用ルール等

(1) 著作権・商標権の発生可能性リスト

業務内容		該当権利	課題点
キャラクター・歌等の作成	職員作成	著作権	職務著作の判断
		商標権	① 登録実施判断 ② 登録の専門知識
	外部作成	公募形式	① 著作権者の認識 ② 無断使用の制限
			① 登録実施判断 ② 登録の専門知識
		委託契約	① 契約書上の文言確認 ② 無断使用の制限
資料の作成	ネット等からの転載	著作権	著作権法上に基づく「引用」等の正しい理解。
	文献からの転載		

(2) 著作権チェックポイント

業務内容		著作権チェックポイント	チェック
キャラクター・歌等の作成	職員作成	職務著作に該当するか。	☐
		職務著作でない場合、著作権者の許諾はとられているか。	☐
	外部作成	募集要領等において、著作権の取扱について明記しているか。	☐
		本市でない場合、改変、使用について著作権者の許諾がとられているか。	☐
		委託契約	契約書上、著作権は誰が有しているか。
資料の作成	ネット等からの転載	転載が許可されているか。	☐
		転載許可の際のルールを遵守しているか。	☐
	文献からの転載	著作権法上における著作物利用のルールが守られているか。	☐

(3) 著作物利用のルール（業務に関連があるもののみ抜粋）

無断・無料使用できる場合	内容	
私的・使用のための複製 (著作権法第 30 条)	家庭内や友人間で仕事以外の目的のために使用すること。	
学校における複製 (著作権法第 35 条)	授業の際などで使用する場合に著作物を複製できる。ただし、授業の後に使うのは違法となる。	
教科用図書等への転載 (著作権法第 33 条)	学校教育の目的上必要と認められる限度で掲載可能。ただし、補償金の支払い等が必要。	
営利を目的としない上演等 (著作権法第 38 条)	営利を目的とせず, 料金をとらない場合は公表された著作物を上演・演奏・上映・口述することができる。(ただし, 例外規定があるため, 注意が必要)	
引用 (著作権法第 32 条) (下記に合致した場合, 無断・無料使用できる)		
条件	内容	チェック
引用目的が正当であるか。	報道, 批評, 研究などの正当な目的でかつ, 正当な範囲内で引用しているか。	☐
引用する必然性があるか。	引用しないと文章が成立しないといった理由が成立するか。	☐
既に公表されている著作物であるか。	公に公表されていない著作物は引用できない。	☐
引用部分とそれ以外の部分の「主従関係」が明らかか。	質的, 量的にも自己の著作物が「主」, 他人の著作物が「従」であるか。	☐
引用部分が区別されているか。	かぎ括弧をつけるなど, 「自分の著作物」と「引用部分」が区別されているか。	☐
出所の明示がされているか。	著作権法第 48 条に基づき, 引用する場合は出所 (出典, 誰の何かというもの) を明示する必要がある。	☐

(4) 業務Q & A

Q	A
ホームページに他者の画像等の著作物を載せていいの？ 他者の画像で資料をつくってもいいの？	他者の画像にはかならず他者の著作権がありますので、引用条件が守られない限り、無断転載は禁止です。 なお、無断転載を許可している場合や、転載を承諾してもらった場合、国等が行政のPRのために発行した資料は無断転載可能です。 画像については、無断転載を許可しているかどうかきちんと利用時の注意事項を確認しましょう。
新聞をコピーして配布していいの？	新聞は無断転載等を禁止しているので、厳密に言えば著作権（複製権）侵害になります。主たる著作物があり、引用のルールを守った上での新聞記事の利用は可能です。
ゼンリンやグーグルマップを使って資料を作ってもいいの？	ゼンリンやグーグルマップについても各会社に著作権があるので、厳密に言えば禁止される行為となる可能性があります。
キャラクターを作る場合、結局どうしたらいいの？	作る方法によって違いますが、委託の場合は委託業者と著作権について契約書上できちんと確認すること、公募の場合は募集要領に「著作権をはじめとする知的財産権は福岡市のものになること」を明記すること等が注意事項として挙げられます。 作成した後の商標権登録については費用もかかるため各部署での判断となりますが、紛争の未然防止のためにはしておいても損はないでしょう。
商標権の登録は職員じゃない？	制度上は職員個人で可能ですが、事前調査が非常に困難なため、弁理士への相談をお勧めします。
ある人が作った著作物を利用したい。又は譲り受けたい。	著作権者ときちんと協議した上で、利用のみであれば、利用許諾契約書を、譲り受けるのであれば譲渡契約書を締結してください。 なお、譲渡の場合、翻案権（著作物を改変する権利）や二次的著作物の利用権は明記しなければ元の著作者のままですので、注意してください。
著作権侵害だと訴えられそう。	法制課までご相談ください。

2 商標権登録基準

福岡市における「商標権登録基準」を下記のとおり提言する。

- (1) 商標登録の対象であるマーク等が、一過性のイベントなどにおいて使用されるものでなく、今後も継続的（概ね 10 年以上の長期間）な使用が見込まれること。
- (2) 福岡市が実施する特定事業の象徴的なシンボルであり、広報の場において積極的に使用されるものであること。
- (3) 著作権者が福岡市である、もしくは利用等に係る契約を締結しており、商標登録に支障がないことが明らかであること。

3 機構整備

最後に、著作権、商標権に係る問題が多々発生するとともに、今後、特許料に基づく収入確保の検討も行うべきと考えるため、「知的財産係」等の創設が必要であると提言する。

機構整備を行う理由としては、下記が挙げられる。

- (1) 他都市においては既に特許料収入による財源確保が図られている。
- (2) 商標登録を検討すべきキャラクターやロゴマークは多数存在しているが、そのほとんどについて登録がなされていない。
- (3) 商標登録の手続きについて、弁理士への依頼が必要となるが、その前の商標登録を行うべきかどうかに関する相談部署が存在していない。
- (4) 知的財産権に関する研修制度等の充実を図り、職員の意識改善に努める必要がある。

おわりに

知的財産権の種類は多岐にわたり、専門性が非常に高いものが多く含まれています。今回の研修では、その中のうち、特に著作権と商標権についての調査及び検証を行いました。深く掘り下げると難しいのは確かですが、少し調べたらなるほどと理解できることも多くあります。少しの不注意が大きな問題に発生する可能性を秘めている知的財産権について、その一端を理解することができ、また、業務上、気をつけなければならないことを改めて確認することができました。政策法務研修とはいいがたい内容になってしまったかもしれませんが、提言内容自体は業務上の素朴な疑問を解決する手助けになるのではないかと勝手に期待しています。

最後に、お忙しいのにもかかわらず事例調査に快く応じていただいた各課ご担当者様及び知的財産権に関する情報を提供いただいた皆様に改めて御礼申し上げます。ありがとうございました。

第1班「地方自治体における知的財産権への対応について」講評

(1) テーマの設定

知的財産権を巡る法的諸問題を包括的に取り上げ、最新の法状況を調査したうえで、全職員の業務のマニュアルを作成したいという動機のもとで選ばれたテーマであった。改めて問われてみると、実務上、不明な点も多く、基礎的作業の必要性は認められ、歴代でも珍しい研究スタイルとなった。

知的財産権は市民社会においても問題となり、行政にかかわると言っても、基本的には市民社会におけるルールが基本となる。市営住宅への入居のように、行政が貸すといっても賃貸借に関する市民社会のルールがベースにおかれるのに似ている。そのうえで、行政がかかわると、その、どこが同じで、どこが違うかの意識が重要となる。

この点、第1班は、行政の場合、知的財産権の取扱いにはそれに伴う特権、なかんずく「収入」が目的となるのではなく、まず何らかの「公益」があってその公益の実現のための手段として知的財産権が関係してくる、という特質を明確に見抜いている。つまり、どの公益にどれだけ資するのかが肝要で、財政目的は「第2の動機」であることを前提に研究を進めたことは適切であったと評しうる。

(2) 研究の方法

研究方法が多彩である点を、この班の研究の特徴としてまず第1に挙げうる。知的財産権のうちのどこまでを検討の対象にするかについて吟味し、特許権、著作権、商標権に絞ったことも多彩な研究を可能にする要因となった。福岡市の事例を客観的に踏まえ、先行事例経験自治体へのヒアリング、文献や判例の研究、そしてロールプレイングがこれに当たる。ロールプレイングでは、実際に「ホームくん」の作成を通じて各プロセスをつぶさに追い、行きあたる法問題、その対応のあり方をシミュレーションするというものであり、このような方法はかつて見られなかったものであろう。想定される訴訟、知的財産権をめぐる判例、特に自治体を当事者とするものについては、なお深く検討する余地も残されているものの、テーマ設定自体、ほとんど光の当てられなかったものに注目した点も評価すべき点である。ユニークな研究方法とともに、全体を通じてフロンティア的に研究に取り組もうとした点が極めて印象的である。

「政策法務」として知的財産権を「戦略的に」用いるという次のステージの前提作業としても今回の研究は有意義な取組みと思料される。

(石森久広)

政策法務から見たクルーズ客船誘致策について ～出入国審査迅速化とカジノ営業許可～

平成 24 年度政策法務研修 第 2 班

高木 昂

古賀 智子

福原みゆき

はじめに

第一部 クルーズ客船寄港時の出入国審査について

第一章 出入国管理の現状

1 出入国管理の原則

2 観光立国と出入国審査―訪日 2,500 万人時代の出入国管理について―

第二章 クルーズ客船寄港時の出入国審査方法について

1 審査方法の比較

2 課題

第三章 クルーズ客船寄港に対応するために

1 出入国審査の簡素化について

2 出入国審査の迅速化について

3 総合特区制度の活用

4 考察

第二部 係留中のクルーズ客船におけるカジノ営業

第一章 現状

1 福岡市へのニーズ

2 一般的なカジノ営業

第二章 比較

1 類似する業種との比較

2 他国での事例

3 考察

第三章 クルーズ客船内でのカジノ営業許可に向けての提案

1 クルーズ客船内でのカジノ営業許可の可能性

2 特区制度利用についての考察

3 カジノ法制定についての考察及び提案

クルーズ客船におけるカジノ営業条例（案）

おわりに

はじめに

現在、博多港へはたくさんの外国クルーズ客船が寄港し、中国人を主とした多くの外国人観光客が福岡観光を楽しんでいる。東アジアの経済成長にともない、急速に拡大するマーケットに対応して、年々配船される客船が大型化し、平成 24 年には 13 万総トンを超える客船が博多港へ寄港している。

東アジア他国との地理的近接性やショッピングを中心とした都市の魅力 PR により、クルーズ客船の寄港地としてのニーズが高まるなか、中国人観光客による経済効果は大きく、福岡市としてもその誘致・受入事業については重要施策の一つとして取り組みを進めている。

一方で、急速なマーケットの成長に環境整備が追いついていないため、外国船社から受入体制の改善について様々な要望が上がっているのが現状である。船社や乗客からの要望に対応することで、満足度を向上させ、福岡市での滞在を十分に楽しむことができる環境を整備し、次年度以降の寄港につなげていくことが求められている。今回はその中で出入国審査の迅速化及び船内でのカジノ営業について、政策法務の観点から福岡市としての対応策を検討する。

クルーズとは

クルーズ客船は船内に宿泊・飲食施設や娯楽施設を備えており、乗客は乗船と同時に船内でのイベントを楽しみながら、様々な寄港地へ移動することができる。

船によって価格帯も大きく異なり、施設やサービスの違いによっていわゆる豪華客船から 1 泊 1 万円程度の手軽なものまで、様々なクルーズ客船が世界各地で運航されている。期間も世界一周などの長期間にわたるものから、国内のワンナイトクルーズなど多種多様であるが、博多港へ寄港する外国クルーズ客船は、中国・韓国に近いという地理的特性を生かし、大きなマーケットである中国の主要港を出発し、4～7 泊の短期間で日本・韓国の港をめぐるカジュアルショートクルーズが主流となっている。

【博多港に寄港する外国クルーズ客船のスケジュール一例】

- | | | |
|------|------------|------------------|
| 1 日目 | 上海港（中国）を出発 | |
| 2 日目 | 終日クルージング | 船内では様々なイベントが行われる |
| 3 日目 | 博多港寄港 | 乗客は観光へ |
| 4 日目 | 済州島（韓国）寄港 | 乗客は観光へ |
| 5 日目 | 上海港（中国）到着 | 乗客は下船 |

【寄港地での観光スケジュール一例】

- | | |
|-----------|-------------------|
| 8 : 0 0 | 港へクルーズ客船が到着 |
| | 乗客は随時観光へ |
| | ※ 出港の 1 時間前には全員船へ |
| 1 8 : 0 0 | 離岸 客船が港から出港 |



第一部 クルーズ客船寄港時の出入国審査について

第一章 出入国管理の現状

1 出入国管理の原則

(1) 出入国管理の原則

外国人の入国管理に関する国際法上の一般原則として、「外国人の入国の許否は当該国家の自由裁量により決定しうるものであって、特別の条約が無い限り国家は外国人の入国を許可する義務を負わない。」¹「外国人の入国を許可するか否かの決定権は国家主権の一部であり、いかなる国家も他国のこの分野における主権を侵しえない」²とされている。

(2) 出入国管理行政

出入国管理行政とは、「①わが国の社会にとって有益である外国人は円滑に受け入れ、他方、②わが国の社会にとって有害である外国人を排除し、もってわが国社会の健全な発展を維持していくための行政作用」³である。

「国際的な人の移動は、受入国にとって利益（外国人入国者の増加による国際協調と国際交流の増進）をもたらす反面、重大な不利益（麻薬関係者をはじめとする犯罪者や不法就労を目的とした外国人の流入）をもたらすこともある。そのため、行政は憲法の理念である国際協調主義を踏まえ、自国社会の健全な発展維持と国際的な人流の拡大のために、両者を調整する必要がある。」

2 観光立国と出入国審査—訪日 2,500 万人時代の出入国管理について—

国の新成長戦略（平成 22 年 6 月 18 日閣議決定）は、「観光立国」の推進を目指し、訪日外国人旅行者数を平成 32 年初めまでに 2,500 万人とすることを念頭に、平成 28 年までに 1,800 万人にすることを目標としている。この目標設定にあわせて、観光目的で訪日する外国人が増加すれば、出入国管理にかかわる業務が増大することが明らかである。既に法務省では、観光立国推進の一翼を担うという観点から、訪日外国人 2,500 万人時代の出入国管理行政検討会議が設置され、これまでの施策の延長にとどまらない画期的に円滑で速やかな出入国審査を実現するための具体的方策が検討されている。

この検討会議については、平成 24 年 3 月に中間報告が行われたほか、実際に新たな制度試行が始まっているため、以下ではその内容も踏まえながら検討を進めるものとする。

第二章 クルーズ客船寄港時の出入国審査方法について

1 審査方法の比較

クルーズ客船の出入国審査については、現在大きく 3 つの方法がある。

¹ 法務省入国管理局出入国管理法令研究会『出入国管理法講義』（日本加除出版株式会社・1995）13 頁より抜粋

² 同上

³ 法務省入国管理局出入国管理法令研究会『出入国管理法講義』（日本加除出版株式会社・1995）1 頁より抜粋

以下では、そのそれぞれについて、特に入国審査を中心に比較検討する。

(1) 一般的な出入国審査

外国人の出入国に関する法令として、「出入国管理及び難民認定法」(以下、出入国管理法とする)がある。

出入国管理法第六条の規定により、日本へ上陸しようとする外国人は有効な旅券(パスポート)を所持した上で、入国審査官に対し上陸の申請をし、上陸のための審査を受けなければならないとされている。

平成18年5月24日に公布された出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律により、テロの未然防止のための規定の整備が行われ、その一環として同条文に第三項が追加された。これにより平成18年11月20日以降は、入国申請時に個人識別情報を提供することが義務付けられた。

個人識別情報については、出入国管理及び難民認定法施行規則第五条に規定されており、電子計算機での読み取りによって、指紋及び顔写真の提供が義務付けられている。

この一般的な出入国審査により入国した外国人は、滞在期間中には旅券を所持している。出国する際にはその旅券を提示し、対面審査を受けて出国することとなる。

(2) 仮上陸許可による出入国審査

通常外国人は出入国の際に(1)のような入国審査官による審査を受ける必要があるが、クルーズ客船については、①滞在時間が限られているうえ、ほぼ全員が上陸時と同じ船で出国する、②多くの乗客が一度に下船する、などの特徴から、一般的な入国審査とは異なる方式として、仮上陸の許可による上陸及び入国審査が行われている。

審査項目に関しては、(1)と同様であるが、仮上陸許可書を発行して先に乗客を上陸させている間に、入国審査を行うことができる。乗客の上陸時に必要な手続きを個人識別情報提供のみとし、旅券審査を後回しにすることで、一人当たりにかかる上陸時の審査時間を短縮し、乗客はできるだけ早く観光へ出ることができる。乗客は仮上陸許可書を持って観光へ出かけ、その間に入国審査官が旅券審査を行う。

仮上陸許可書は入国審査官が旅券審査を行っている間、便宜的に発行されるものであり、審査終了後に乗客が船へ戻った際に必ず回収しなければならない。そのため、日本国内の滞在が入国審査を行った同日のみの場合には、出国審査を同時に行うことで、仮上陸許可書を回収すれば足りるが、入国審査と出国審査を別日に行う必要がある場合には、入国審査を行った日に仮上陸許可書を回収し、出国審査を行うべき日には入国審査済みの旅券をそれぞれが所持し、船へ戻る際に(1)と同様の出国審査を受ける必要がある。

仮上陸許可書による審査を実施し、旅券審査を乗客の観光中に行うことで、審査時間が半分程度に短縮され、例えば博多港国際ターミナル(入国審査8ブース)を利用した場合、1,500名程度の乗客の審査を1時間半程度で終了するこ

とができた。

しかし、通常の審査方法よりは時間を短縮できるものの、限られた上陸時間を最大限観光へ費やしたいという要望は強く、また 2012 年には 3,000 人を超える乗客を乗せた大型船の寄港が予定されるなど、年々配船される客船が大型化することが予定されており、さらなる改善が求められていた。

（３）寄港地上陸による出入国審査

2011 年は 3 月に起こった東日本大震災の影響で、寄港を見合わせる客船が相次いだ。夏以降徐々に客船が日本へ戻り始めると同時に、翌年にはさらに大型の客船を配船することを決定した。特に乗客 3,000 人を超えるアジア最大級の大型客船「ボイジャー・オブ・ザ・シーズ」の配船が発表され、早急な対応が必要となっていた。

そのなかで、「ボイジャー・オブ・ザ・シーズ」の日本初寄港に合わせ、寄港地上陸による出入国審査制度が 2012 年 6 月から試行的に導入された。

この寄港地上陸の許可は出入国管理法第十四条に定められており、72 時間以内という範囲内で入国港近傍への上陸を許可する制度である。これにより個人識別情報提供の義務付けがなくなり、乗客は指紋確認によるブラックリスト照合のみを行うことで下船することができるようになった。

また、寄港地上陸の許可は 72 時間以内の滞在であれば有効とされるため、その規定内では対面での出国審査が不要となった。例えば博多港の後に長崎港へ入港するようなケースについては、博多港で発行された仮上陸許可書を、長崎港で回収すれば足りるとされた。出国審査時間を考慮する必要がなくなったため、入国時のみならず、国内最終港での滞在時間もより長く確保することができるようになった。

この寄港地上陸の適用については、2012 年は総乗客定員 2,000 人を超える客船で要望があった場合が試行対象となった。指紋採取のみに審査を限定することで、より多くの審査機器を確保することができるようになったため、入国管理局は審査人員についても大幅増員し、約 3,000 人の乗客に 20～30 の審査ブースを設けることで、入国審査に関してはおよそ 1 時間半でほとんどの乗客の審査を終了することができた。

【各審査方法の比較表】

	一般的な入国審査	仮上陸許可による審査	寄港地上陸による審査
適用条文	法第六条	法第十三条	法第十四条
審査項目	3 つ	2 つ	1 つ
（旅券審査）	○	△ （※乗客下船中に実施）	△ （※乗客下船中に実施）
（顔写真撮影）	○	○	不要
（指紋採取）	○	○	○
出国審査	必要	必要 （※同日出国の場合不要）	不要 （※72 時間以内）

2 課題

クルーズ客船寄港時には、以上のような方法で出入国管理が行われてきた。しかし、海外でのクルーズ、特にショートクルーズが定着化した国では、寄港地での出入国審査は、審査官が船へ乗り込んで旅券審査を行うのみとし、乗客への対面審査を求めない場合が多いため、他国と比較し厳格な日本の出入国審査に関しては、さらなる迅速化を求める声が上がっている。

また、クルーズ市場全体の中で、まだ潜在力の高い中国人マーケットはとても注目されている。日中韓の旅行商品は政治情勢の影響を受けやすいという側面もあるが、中国主要港、特に上海・天津など大きなマーケットを抱える東アジアを発着するショートクルーズの寄港地としては、日本は地理的に欠かせない場所があり、中長期的には需要が伸びていくことが予想される。需要に合わせ、大型船が多数配船されるようになれば、出入国管理行政にかかる負担は増大する一方である。

第三章 クルーズ客船寄港に対応するために

1 出入国審査の簡素化について

以上のとおり、既にクルーズ客船の出入国審査の迅速化については様々な試みが行われているところだが、今後のクルーズ客船の大型化への対応策として、以下では現在試行されている寄港地上陸許可制度を前提として、出入国審査の簡素化について検討する。

(1) 指紋採取の省略

乗客が寄港地上陸の許可により上陸する際、さらに指紋採取を省略することができれば、乗客は先に観光へ出ることが可能である。対面審査を省略することで乗客の負担が大きく軽減されるため、効果は大きいと考えられる。入国管理局職員についても、乗客が上陸中に旅券審査業務を行えばよいことになる。

出入国管理法第十四条2の規定では、寄港地上陸の許可にかかる審査では「個人識別情報を提供させることができる」となっている。義務付けの規定とはなっていないため、運用を変更すれば、法律改正を経ることなく、顔写真撮影同様に指紋採取についても省略可能ではないか。

(2) 様式改正（仮上陸許可書の省略）

指紋採取の省略以外に、次善策としての様式改正による手続き簡素化が考えられる。

寄港地上陸許可を受ける際には、所定の仮上陸許可書と乗客のパスポートコピーを貼り合わせ押印することで、上陸中の身分確認書類とされている。貼付作業は船社の乗員が事務補助をするなど、審査官の負担を少しでも軽減する工夫はされているが、その作業を省略すればさらなる迅速化を図ることができる。

様式は出入国管理及び難民認定法施行規則第十二条によって規定されているが、これを改定し、例えばパスポートコピーに証印をすることで身分証明書類とすることができれば、作業は半減する。

または、船社が発行する乗船カードを活用できないか。乗船カードは船内のセキュリティチェックのため、顔写真や船内で使用するクレジットカード情報等が登録されており、クルーズ期間中の身分証明となっているものである。船社が持っている個人情報と共有し、乗船カードを日本上陸時の身分証明書とすることができれば、書類発行の手続きは省略することが出来ることになる。

(3) 訪日 2,500 万人時代の出入国審査検討会議～クルーズパッケージの提案

訪日 2,500 万人時代の出入国審査検討会議では、クルーズ業界関係者として、株式会社クルーズパッケージが意見を提出している。それはある一定の基準を満たした代理店を信頼し、その船社によるクルーズでは出入国審査を省略するというものである。

クルーズによって客層等が異なるため、基準の設定方法が難しい可能性があるが、一部でも出入国審査を省略できる客船があれば、全体として出入国審査業務の負担を軽減することが出来る。

2 出入国審査の迅速化について

以下では、出入国審査を簡素化する以外の迅速化の方法について検討する。

(1) 他国との協力による迅速化

博多港へ寄港するクルーズ客船は中国もしくは韓国の主要港を発着するクルーズがほとんどである。出発港から出国する際に、同時に入国審査を行うことが出来れば、乗客にとって出入国審査のための手間を省略することが出来る。

現行制度では日本への入国審査は、実際に日本の領土（領海）内に入って初めて行われているため、この取り扱いを変更する必要があると同時に、出入国審査を行う場所を確保するため、他国との協力体制が必須となる。

(2) 施設整備による迅速化

乗客の動線等審査手続き以外の改善による迅速化を図ることも考える必要がある。

現在の博多港では船内もしくは既存の博多港国際ターミナルを利用して入国審査が行われているが、船内で実施する場合には着岸してから機器設置までの時間、国際ターミナルで実施する場合には国際ターミナルまでの移動時間が、審査手続き以外に必要な時間となっている。

法律的な観点からは離れてしまうが、クルーズ客船の出入国審査に適応した施設を整備することで、迅速化を図ることも可能である。

3 総合特区制度の活用

出入国審査の簡素化及び迅速化を考える際には、治安確保の問題と比較考量される。安全管理の問題を徹底するため、全国的な制度改正が難しいとした場合、総合特区制度の考え方を併用することで、クルーズ客船受入地区として指定された地区内での観光をするものについて、簡素化された出入国審査導入をさらに押し進めることが出来るのではないかと。

総合特区制度は地域を限定し規制緩和や予算措置を行うことによって、地域経済の活性化を図るものである。福岡市及び周辺地区が主体となり、船社やツアー催行する旅行会社と連携することは、観光客受入の面からもプラスとなる。

本来、クルーズ客船の乗客はそのほとんどが同じ客船に乗って出発地に戻る事が想定されているうえ、身分を証明する旅券については入国手続き等のため入国管理局もしくは船社によって管理されているため、その他の旅行手段によって入国したものに比べて、逃亡のリスクは低いと考えられる。クルーズ船社やツアー会社との連携による乗客の旅程管理徹底や、事前資料の提出義務付け、違法行為に対する船社へのペナルティ制度などを設け、受入地区としても乗客の安全管理に積極的に取り組むことで、出入国審査の簡素化によるリスクを補うことが出来ないだろうか。

4 考察

以上、出入国審査の簡素化及び迅速化について検討したが、出入国管理は国の業務であり、現状の制度を変更するには法改正が必要なものが多い。冒頭で述べたとおり、出入国管理行政は国家主権の一部、国の根幹をなす重要な業務であり、他国と比較するものではないが、観光立国を戦略として掲げる以上、他国の事例を参考に、設備投資・人件費含むコストを比較した上で、より効率的な審査制度に変更できないか、自治体として要望を続けていくことが重要である。

また福岡市としては、アジアの玄関口として多くの外国人を率先して受け入れるため、総合特区など制度を利用して国に要望を続けて行くと同時に、市独自で進めることが出来る改善策を考える必要がある。施設整備による迅速化については既に述べたが、出入国動線をきちんと確保することで、乗客が待ち時間を快適に過ごすことができれば、入国審査の負担を心理的に軽減することが出来る。実際に、現在行われている寄港地上陸による審査では、たくさんのブースが設置できる代わりに、そのスペースを確保するため動線が煩雑になり、乗客への負担が大きく、また誘導のための人員が余計に必要となっている。単純に入国審査手続きだけでなく、全体として乗客が受ける印象を考え、必要な整備を行う必要がある。

多くの外国人観光客が行き来する玄関口となることは、治安維持の観点からはリスクであるが、経済効果の観点からは大きなチャンスである。既に多くの外国人観光客が訪れる受入地区として、リスクを見据えた受入体制作りを進めることは、市民の安全確保の観点からも重要である上、充実した受入体制を敷くことでそれを担保として乗客の利便性が確保できれば、受入地区としてのイメージアップとともにさらなる経済効果が期待できる。

第二部 係留中のクルーズ客船におけるカジノ営業

第一章 現状

1 福岡市へのニーズ

現在、博多港への外国クルーズ客船寄港数の増加に伴い、船会社及び乗客からのカジノ営業許可への要望が高まっている。

船会社からの要望の背景には、カジノが大きな収益源になっている、ということがある。クルーズ客船にも種々あるが、博多港に寄港する船は大衆を対象としたものが大半を占める。船を大型化して一泊の単価を安くおさえる代わりに、船内での飲食やカジノによる収入で利益をあげている。そのため、日本領海内でのカジノ営業禁止は船会社にとって大きな損失となるのだ。

また、クルーズの旅程が、カジノを楽しみたいという乗客の気持ちを強めている。クルーズ客船は最初の寄港地で入国した後そのまま領海内を移動し観光するものがほとんどであるため、旅行の大部分でカジノが禁止されてしまうのだ。航行中の娯楽に大きな制限が課せられるならば、制限のない国に目的地変更する観光客も多いと予想される。

上記のことから、第二部ではクルーズ客船内でのカジノ営業許可の実現にむけて論じていくこととする。

2 一般的なカジノ営業

日本の刑法は、第 185 条、第 186 条、及び第 187 条の規定に基づき、賭博行為や賭博場の開帳等を禁止している。その保護法益は社会的法益であり、「健全な経済活動及び勤労と、副次的犯罪の防止」⁴を保護しているとされている。なお、適用範囲は第 1 条に定めるところによる。

以上により、クルーズ客船においても、「国内」、つまり国家の主権が及ぶ範囲である日本領海⁵内でのカジノ営業は禁止されており、国外であっても日本船舶⁶においては同様に禁止されることとなる。

第二章 比較

1 類似する業種との比較

カジノに類した業種として、公営賭博とパチンコがある。公営賭博に関しては、刑法第 35 条で違法性を阻却している。パチンコについては「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」（以下、「風営法」）での規制が行われているが、賭博性を阻却していないため、違法性に関して議論が残る。

（１）公営賭博

⁴ 最大判昭和 25 年 11 月 22 日刑集 4 巻 11 号 2380 頁

⁵ 領海とは、国家の沿岸にそって一定の幅（12 カイリ）を持つ帯状の海域で、沿岸国の主権が及ぶ（海洋法条約第 2 条）。但し、完全な主権が及ぶ内水とは異なり、無害通航権など国際法上いくつかの制限を受ける。また、国内法令を領海に適用するかどうかは各国の裁量に任されている。

⁶ 船舶法第一条に規定されている。

公営賭博は刑法第 35 条（正当行為）を法的根拠とし、新たな法令を作ること
で、法令に基づく行為として特定化された賭博行為自体の違法性を阻却してい
る。（例：競馬/競馬法，宝くじ/当せん金附証票法，競艇/モーターボート競走法）

公営賭博の効果としては，地方団体の財政維持，関連産業の助成，社会福祉
事業，スポーツの振興等が挙げられる。

（２）パチンコ

パチンコは，風営法にて「設備を設けて客に射幸心をそそるおそれのある遊
技をさせる営業」（風営法第 2 条 1 項 7 号，8 号）としてその営業に様々な制限
を課せられ，その中での営業を許可されている。刑法により金品などを賭ける
ことは禁止されており，パチンコでは客が得た鋼球を景品と交換することとな
っているが，現実には三店方式により景品交換，現金化が行われており，違法
性が問題になっている。

2 他国での事例

日本を除く G8 各国（フランス・アメリカ・イギリス・ドイツ・イタリア・カナ
ダ・ロシア）をはじめ 120 ヶ国を超える国でカジノが合法化されている。主な目
的として，観光振興，雇用創出，税収確保，外貨獲得，違法カジノ排除などが挙
げられるが，各国や各地域の状況を踏まえて合法化に至っており，法律により規
制，管理が行われている。以下，運用例を紹介する。

（１）イギリス

ギャンブルの歴史は古く，生活文化の一つとして親しまれてきた。悪質なカ
ジノを排除するため，1968 年にゲーム法（The Gaming Act）を制定。1986 年
の法制定と同時にゲーム行為理事会（Gaming Board）が発足し，同理事会の審
査を通過しライセンスを付与された者や団体のみに営業が許可されることとな
った。カジノ設置可能な地域については，1971 年に制定されたゲーム行為・ク
ラブ規制（Gaming Clubs(Permitted Areas)Regulations）により定められている。

現在，同理事会は 2005 年に制定された賭博法に基づく賭博委員会（Gambling
Commission）に引き継がれ，「営業許可(operating licence)」や，従業員に対す
る「個人許可(personal licence)」を管轄している。「施設許可(licence)」
については地方自治体が管轄している。同委員会は不正賭博の調査・提訴の権
限を持つ。

2005 年法により，営業許可保有者は賭博委員会に対して年間料金（annual
fee）を納入することとなり，主務大臣は営業許可保有者が賭博委員会に支払う
年間徴収金（levy）について規制を制定出来るようになった。なお，賭博委員会
は，この徴収金を賭博中毒等の賭博に伴う弊害に関連する事業のため使うこと
ができる。

（２）米国ラスベガス（ネバダ州）

1929 年大恐慌の税収不足を補う目的で設置。1931 年にギャンブルを合法化
しラスベガスを中心に都市が発達した。当初は銀行が融資を避けたため犯罪組

組織の関与を招き組織間の抗争まで発展したが、1959年にカジノのライセンスを管理するゲーミング・コミッション(Gaming Commission)と GCB(Gaming Control Board)が設立され、犯罪に関わりのある人物の排除やマネーロンダリングに対する厳しい取締りを行うことで犯罪組織の影響を払拭。2000年の統計ではネバダ州のカジノ全体の収益は96億ドル、国内で1位となっている。

(3) 米国ゲイリー（インディアナ州）、ダベンポート（アイオワ州）

19世紀に盛んだった、定期的に周航し出発点に戻ってくる船の上でのカジノ（リバーボート型カジノ）を1991年にアイオワ州でスタート。出入り客の把握が容易であるため、犯罪のコントロールが行いやすい。土地が不要なため、経費が安いという利点もある。また、周航する船上のため明確な「地元住民」が存在せず、反対運動が発生しにくいという利点もある。

(4) 米国シカゴ（イリノイ州）、シュリーブポート（ルイジアナ州）

上記のリバーボート型では、天候に左右されることや、船を動かすことに要するコストの問題があった。それを解決するために、1992年、ミシシッピ州で栈橋に係留したままの船上でのカジノ営業合法化が行われた（ドッグサイド船）。入場時間や重量に関する制限がなくなり、天候に左右されることもない。船を動かす人員・費用・空間が不要であるため収益性を高めることになった。

3 考察

カジノ営業には確かに種々課題はあるが、公営賭博の例のように、法制定をすることで営業を許可することは可能であると考ええる。

米国ゲイリー、ダベンポートやシカゴ、シュリーブポートでの運用にみられるように、クルーズ客船には陸上とは違い、閉ざされた空間に限られた人しかいない、という大きな特性がある。乗客は基本的に金銭的余裕があり社会的地位が高く、旅行申込時にクレジットカード等で身元が特定されている。乗員の身元も特定されており、乗客、乗員共に逃げ場のない船内で犯罪を犯す危険性は低い。ちなみに、停泊時でも船内への立ち入りは船社がコントロールしているため、乗客、乗員以外の乗船は不可とすることも可能である。それに、仮に何らかの犯罪やトラブルが発生したとしても、乗船口を閉鎖することで迅速に対処することができる。

また、イギリスのように第三者委員会等を設立することにより、営業許可に際しての中立性を担保するという方法もあり得る。

以上を踏まえ、次章ではさらにクルーズ客船でのカジノ営業許可について提言を行うこととする。

第三章 クルーズ客船内でのカジノ営業許可に向けての提案

1 クルーズ客船内でのカジノ営業許可の可能性

福岡市としては経済的な側面から、外国人クルーズ客に福岡へ観光に訪れてほ

しいが、そこでネックになっているのが領海内ではクルーズ客船内でのカジノ営業が行えないという国内法上の問題である。前述したように、日本の刑法では「健全な経済活動及び勤労，副次的犯罪の防止」のため賭博が禁じられており，カジノは国内で認められていない。しかし，クルーズ客には「金銭的余裕・社会的地位が高い・身元が特定されている」などの特性があり，懸念されているような「不透明なカジノ営業」「犯罪行為の増加」は起こりにくいと考えられる。

上記のような理由から，外国人クルーズ客に限っては刑法の規定に全面的に囚われるのではなく，多少柔軟な発想をすることにより，特例としてクルーズ客船内でのカジノ営業を認める方法を考慮しても良いのではないか。

博多港に入港するクルーズ客船内でカジノ営業が認められるための解決策として，二つの方法が考えられる。まず一つ目は，地域の活性化のために規制緩和措置を講じる総合特区制度を利用し，博多港が「カジノ特区」となることである。総合特区の認定を受けると法制面での特例措置を受けることができるため，博多港に入港する船舶においてカジノ営業ができるようになる可能性がある。二つ目は，法の制定・改正によって，現状では禁じられているクルーズ客船内でのカジノ営業を許可してもらう方法がある。この場合，日本国内全てにおいてカジノ営業を可能とするのか，それとも一部地域に限定してカジノ営業を許可するのかわか議論する必要がある。

2 特区制度利用についての考察

まず，総合特区制度を利用した場合について考察する。特区制度は特定地域について規制緩和を行うことで，経済の活性化を図るものであるが，特区認定を受ければ全てのことが許されるわけではなく，刑法の規定は特区認定による規制緩和の対象ではないという見解が示された⁷ことがあるため，カジノ営業を合法化するには特区制度を利用するだけでは不十分な印象が残る。

一方で，クルーズ客船内でのカジノ営業という限定的な環境の下で，優良なクルーズ客を相手にするという条件を考えれば，厳密に刑法を遵守するのではなく，刑法についても規制緩和の対象となりうるのではないかという議論がされるべきである。その結果，クルーズ客船内という特殊な環境を考慮した上で，特区制度の規制緩和は刑法についても適用可能であるとすれば，特区制度を利用したカジノ営業許可についても実現性があるのではないか。

しかしながら，特区制度を利用する場合，カジノ営業可能な地域を規定する必要がある。それによって，博多港が特区制度によりカジノ特区の認定を受けたとしても，カジノ営業が可能な地域が博多港だけに場所が限定されてしまい，航行中にカジノを楽しみたいというクルーズ客の要望には応えられないという恐れが

⁷ 岩城成幸「カジノ導入をめぐる最近の動きと論議」レファレンス 670 号 (2006/11) 参照。構造改革特区の議論の中で，「刑法に関するもの」は特区制度の対象外とされるという見解が示されている。

ある。また仮に特区制度を拡大解釈し、領海内を航行中の船内でもカジノ営業が可能になるであろうという思惑で特区認定を受けることを福岡市が試みた場合、領海上に「福岡市の領海」という明確な線引きをする必要があるように思われるが、それは現実的ではない。

3 カジノ法制定についての考察及び提案

次に、新たな法の制定によって、違法性を阻却し、国内でカジノを認める方法について考察する。

まず、クルーズ客船内のカジノ営業許可については刑法という大きな壁がある。刑法により賭博が禁じられている以上、現状では国内でのカジノ営業は困難であり、仮に福岡市がカジノ営業を認める条例を制定しようとしても、法律の規定・趣旨に反する条例を制定することは当然許されない。

しかし、保護法益が侵害される可能性が低く、仮に侵害されたとしても迅速な対処が可能ならば、クルーズ客船の利益・福岡市の利益を重視し、カジノ営業を許可することについて検討することができるのではないかな。

【参考 クルーズ客船でのカジノ営業に対する要望】

日本船主協会は規制改革推進3カ年計画（再改定）にて、「日本船籍でのカジノの自由化」について要望を出している。この要望に対して法務省は、刑法は日本国内において罪を犯した全ての者に適用するもので、日本船舶内においても日本国内と同一の秩序を維持する必要がある、と回答しており、検察庁は刑法第35条に基づき、新たな立法措置が必要との回答をしている。ただし、検察庁は、経済活性化、雇用創出、地方財政の財源確保等一定の公益を図る観点から、カジノ解禁により得られる公益と懸念される影響を比較考量する議論がなされた上で、カジノ解禁を図る立法が制定された場合には、当該省庁との協議に応じる用意はある、とも述べている。

そのため、まずはカジノを認める法律制定が必要になる。福岡市にとっては、博多港に入港し日本の領海内を航行する全てのクルーズ客船について、カジノ営業を認めることができる環境が整備されることが望ましいため、現状を改善するために国に対して法整備を要請していくべきだ。

ここで、クルーズ客船内でのカジノ営業が認められた場合に備えて、福岡市が定める指針として、「クルーズ客船におけるカジノ営業条例」を提案する。

クルーズ客船におけるカジノ営業条例（案）

目次

第一条	目的
第二条	定義
第三条	許可
第四条	事業者の責務
第五条	構造及び設備の維持
第六条	営業時間
第七条	年齢制限
第八条	遊技料金と賭け率の表示
第九条	外部からの立ち入り規制
第十条	営業保証金の供託
第十一条	取引額の報告
第十二条	立入検査
第十三条	改善命令
第十四条	許可の取消

（目的）

第一条 この条例は、博多港においてクルーズ客船内でカジノ営業を営む者に対し許可制度を実施し、クルーズ客船内でのカジノ営業の適正な運営を図るとともに、クルーズ客船利用客の需要に応えることで、博多港へのクルーズ客船入港を促進することを目的とする。

（定義）

第二条 この条例で「クルーズ客船」とは、乗客に船旅を提供する旅客船で、宿泊設備と娯楽設備を備えたものをいう。

2 この条例で「カジノ営業」とは、賭博を主とした各種の遊技設備を備えた娯楽場を設け、当該設備により客に遊技をさせる営業をいう。

3 この条例で「クルーズ客船利用客」とは、対象となる客船に、クルーズ旅行を楽しむために、必要な費用を支払って乗船している者をいう。

（許可）

第三条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行おうとする者は、市長の許可を受けなければならない。

2 市長は、前項の許可の申請があった場合において、その申請に係る設備が市長の定める基準に適合しないと認めるとき、または公序良俗に反する行為を防止するために必要があると認めるときは、前項の許可を与えないことができる。

カジノ営業を許可制にすることで、不良な事業者の参入防止を目的としています。

「市長の定める基準」については、別途規則等で定める必要がありますが、申請者の犯歴や、建物の設備、帳簿のチェック制度（資金フローの透明性）、供するサービス・遊技の種類等を勘案することが考えられます。

（事業者の責務）

第四条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、船内の秩序維持に努めなければならない。また、不正行為が判明した場合は、市長及び警察に報告しなければならない。

カジノの治安を維持するために、事業者に秩序維持を義務付けています。不正があった場合は市長・警察への報告を義務付けることで、問題の早期解決を狙っています。

（構造及び設備の維持）

第五条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、娯楽場の構造及び設備を維持し、カジノ営業に関するサービスの向上に努めなければならない。

（営業時間）

第六条 クルーズ客船内にてカジノ営業を行う者は、午前零時から日出時までの時間においては、その営業を営んではならない。

（年齢制限）

第七条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、十八歳未満の者がその娯楽場に立ち入ってはならない旨を娯楽場の入り口に表示しなければならない。

第七条では、18歳未満の者の娯楽場への立ち入りを制限していますが、これはクルーズ客に限らず、従業員についても18歳未満の者は立ち入れないという意味を含んでいます。

（遊技料金と賭け率の表示）

第八条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、遊技料金と賭け率を表示し、その営業を営まなければならない。

（外部からの立ち入り規制）

第九条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、カジノ営業中の船内に船外からクルーズ客以外の者が入場することを防止するために必要な措置をとらなければならない。ただし、クルーズ客船の運航に必要なもので、事前に許可を受けたものは除く。

この条例は、クルーズ客のみがカジノへ入場できると想定されており、外部から客が入らないようにするためにこの項目を設けました。

（営業保証金の供託）

第十条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、第三者委員会に対し営業保証金を供託しなければならない。

- 2 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者が供託すべき営業保証金の額は、博多港での前事業年度におけるカジノ営業に関するクルーズ客との取引の額に応じ、別に定めるところにより算定した額とする。
- 3 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者が、その事業を終了する時は営業保証金を取り戻すことができる。ただし、第十四条の許可の取消を受けた者はこの限りでない。

カジノを行う事業者に営業保証金を供託させることで、一定の規模を持ち安定した経営をしている事業者が参入することを見込んでいます。前事業年度を基準に営業保証金を供託させるという部分は、同じように登録制をとっている旅行業法を参考にしています。

仮に許可の取消を受けた事業者がいる場合、その没収された営業保証金は、博多港の整備・娯楽場内の監視強化・ギャンブル依存症対策などの費用に充てることが考えられます。

営業保証金の供託とは別に、事業者がカジノ営業によって得た利益を市税として徴収する方法を考えましたが、利益算定の際に、外国の領海～公海～日本領海を行き来する船内で実施されるカジノ営業の、どこからどこまでを課税対象とするか限定することが難しい上、納税により船社の負担を増やすこととなるため、今回はクルーズ客船誘致を積極的に推し進める観点から、導入を見送りました。

（取引額の報告）

第十一条 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、毎事業年度終了後百日以内に、その事業年度におけるカジノ営業に関するクルーズ客との取引の額を第三者委員会に報告しなければならない。

- 2 クルーズ客船内においてカジノ営業を行う者は、カジノ営業に関する帳簿を備え、これを保存しなければならない。

（立入検査）

第十二条 市長は、クルーズ客船内におけるカジノ営業の適正な運営を確保するために必要があると認めるときは、船内の設備、帳簿、書類等を検査することができる。

カジノにおける不正を防止するためには、定期的に立ち入り検査をする必要があるため、この規定を設けています。

カジノ営業許可における中立性をより担保するためには、第三者委員会等の外部機関を設置することも考えられます。

(改善命令)

第十三条 市長は、カジノ営業を行う者が第四条から十二条の規定に違反していると認めるときは、相当の期間を定めて、その規定に適合するために必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

(許可の取消)

第十四条 市長は、カジノ営業を行う者がこの条例に基づく規定に違反したときは、第三条第一項の許可を取り消すことができる。

おわりに

アジアには世界一の規模を誇るマカオを筆頭に、隣国の韓国などカジノが合法な国が多数存在し、観光客誘致に成功している。博多港は、空港と海の港を合わせた国内の入国外国人数ランキングで7位、海の港では1位となっており⁸、国内において外国人観光客受け入れについて重要な役割を担う。アジアでの観光競争に少しでも貢献することは、観光立国を推進する国に対し、博多港を擁する福岡市としての責任及び役割を果たすことにもなる。

ここではクルーズ客船寄港時の出入国審査の簡素化・迅速化および仮にクルーズ客船内でのカジノ営業が認められた場合の条例について提案したが、現状ではどちらも法整備もしくは特区の認定が必要である。

出入国審査はクルーズ客の滞在時間を大きく左右し、直接旅の満足度に影響するものであるため、入管法で規定されている中でできる限りの簡素化を進めると同時に、出入国審査以外の部分でも効率化を図ることが求められる。必要であれば法改正を検討してもらいたい。

カジノは、クルーズ客船に欠かせないものであり、カジノが認められていないことが日本へのクルーズを躊躇させる原因になって欲しくない。カジノには、犯罪の増加やギャンブル依存症など社会に悪影響を及ぼすイメージが根強く、カジノを認めることに対して反対意見が出ることも予想されるが、その反面、雇用の創出や経済の活性化等、うまく利用することで市民生活を向上させるための手段となる可能性を秘めている。クルーズ客船誘致のため、また寄港地が経済効果を得るため、クルーズ船上のみでも合法化の議論があってしかるべきではないか。

福岡市に立ち寄るクルーズ客船の経済効果は大きく、クルーズ客の増加は福岡市の経済的発展に寄与するものである。しかし、海外の観光客を相手にする以上、クルーズ客船の寄港はその時々国際情勢にも左右されてしまうものである。

ただ、クルーズ客船の寄港は単に福岡市に経済的な利益をもたらすだけに留まらず、人と人との交流を促進し相互理解を深めるという重要な意味合いも持っていると感じる。日中関係・日韓関係が悪化している今、各国からクルーズ客に来てもらい福岡市を知ってもらうことで国際関係の改善を促す手段ともなり得るのではないか。

他国の良さは、実際にその国を訪れ、体験してみても初めて分かるものもある。中国人・韓国人クルーズ客に福岡市民の気質に触れてもらう機会を作ることで、福岡に、広くは日本に対して好印象を持ってもらえるはずであり、そのためにもクルーズ客船の誘致・クルーズ客の増加を目指して努力を続けていくことが必要だ。アジアに最も近いという恵まれた立地にある福岡市であるからこそ、その利点を最大限に生かし、国際的な人流の拠点の一つとなっていくことが求められる。クルーズ客船の経済効果、人と人との相互理解を深めるという公共性を鑑み、クルーズ客船誘致のため出入国審査及びカジノ営業許可については、陸上一般においての議論よりも緩やかな規制が認められ、柔軟な対応がされることを望む。

⁸ 福岡市経済観光文化局 福岡市の紹介（2013/1/11 閲覧）
<http://www.city.fukuoka.lg.jp/industry/shoukai/01.html#04>

■ 刑法第 185～187 条による保護法益に関する最高裁判決

最高裁昭和 25 年 11 月 22 日 大法廷判決

(昭和 25 年(れ)第 280 号：賭場開帳図利被告事件)

(刑集 4 卷 11 号 23801 頁)

< 事実の概要 >

被告人 A は、B と共謀し、昭和 23 年 3 月 4 日、C 宅にて賭場を開帳し、D ほか数名に金銭を賭けさせ花札を使用して賭博をさせ、寺銭（賭金総額のうち幾分かを場所の借り賃として貸元（賭場を開いた人）に支払うもの）名義で金員をとり利益を図った。

以上の事実から、原審は刑法第 186 条 2 項を適用し、A を懲役 8 月に処するとの判決を言い渡した。

これに対し、A は、以下のことを主張し上告した。

①憲法第 13 条によれば、「公共の福祉に反しない限り国民は凡ゆる行為の自由を有し」、これを制限する法律等は無効である。②賭場開帳図利行為は新憲法施行後は「公共の福祉に反しない娯楽の自由の範囲」に属するに至ったものである。賭博行為ないし賭場開帳図利行為の本質自体は「行為者間に於て予め金銭の得喪、損益も承知の上で任意平穩裡に為すものであって、行為者以外の者の法益を侵害するものではない」とく、したがって、公共の福祉を侵害しないからである。③国・都道府県が本質上賭博に関する行為と異ならない競馬等を行っている事実は、賭博に関する行為が「所謂公共の福祉に反しないものとして、国民の自由権に基づく憲法上保障尊重されて居る自由行為である」ことを裏付けるものである。

< 判旨 >

上告棄却。

「賭博行為は、一面互に自己の財物を自己の好むところに投ずるだけであって、他人の財産権をその意に反して侵害するものではなく、従って、一見各人に任された自由行為に属し罪惡と称するに足りないようにも見えるが、しかし、他面勤勞その他正当な原因に因るのでなく、単なる偶然の事情に因り財物の獲得を僥倖せんと相争うがごときは、国民をして怠惰浪費の弊害を生ぜしめ、**健康で文化的な社会の基礎を成す勤勞の美風（憲法第 27 条 1 項参照）を害するばかりでなく、甚だしきは暴行、強迫、殺傷、強窃盜その他の副次的犯罪を誘発し又は国民經濟の機能に重大な損害を与える恐れすらある。**」故にこれらの賭博に関する行為は「〇〇公益に関する犯罪中の風俗を害する罪であり（旧刑法第 2 篇第 6 章参照）、新憲法にいわゆる公共の福祉に反するものといわなければならない。ことに賭場開帳図利罪は自ら財物を喪失する危険を負担することなく、専ら他人の行う賭博を開催して利を図るものであるから、單純賭博を罰しない外国の立法例においてもこれを禁止するを普通とする。されば、賭博等に関する行為の本質を反倫理性反社会性を有するものでないとする所論は、偏に私益に関する個人的な財産上の法益のみを觀察する見解であって採ることができない。」

国・都道府県が競馬等を行っている事実により賭博行為の自由行為性を論ずること

は、全く本末を転倒している。国等のそうした行為自体が違法であるか否か、これを認める立法の当否は問題となりうるが、そうした行為が行われているという事実およびこれを認めている立法があるということだけだから、国家自身が一般に賭場開帳図利行為を公認したものということとはできない。

上記判例に関する参考文献

- ・別冊ジュリスト (No. 186) I 総論「19 幸福追求権」 佐藤 幸治 著
- ・別冊ジュリスト II 社会的法益に対する罪「92 賭博罪の本質」 林 幹人 著

■ 関係法令

【第一部】

1 出入国管理及び難民認定法

（上陸の申請）

第六条

本邦に上陸しようとする外国人（乗員を除く。以下この節において同じ。）は、有効な旅券で日本国領事官等の査証を受けたものを所持しなければならない。〈略〉

2 前項本文の外国人は、その者が上陸しようとする出入国港において、法務省令で定める手続により、入国審査官に対し上陸の申請をして、上陸のための審査を受けなければならない。

3 前項の申請をしようとする外国人は、入国審査官に対し、申請者の個人の識別のために用いられる法務省令で定める電子計算機の用に供するため、法務省令で定めるところにより、電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によつては認識することができない方式をいう。以下同じ。）によつて個人識別情報（指紋、写真その他の個人を識別することができる情報として法務省令で定めるものをいう。以下同じ。）を提供しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する者については、この限りでない。

一 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成三年法律第七十一号）に定める特別永住者（以下「特別永住者」という。）

二 十六歳に満たない者

三 本邦において別表第一の一の表の外交の項又は公用の項の下欄に掲げる活動を行おうとする者

四 国の行政機関の長が招へいする者

五 前二号に掲げる者に準ずる者として法務省令で定めるもの

（仮上陸の許可）

第十三条

主任審査官は、この章に規定する上陸の手続中において特に必要があると認める場合には、その手続が完了するときまでの間、当該外国人に対し仮上陸を許可することができる。

2 前項の許可を与える場合には、主任審査官は、当該外国人に仮上陸許可書を交付しなければならない。

3 第一項の許可を与える場合には、主任審査官は、当該外国人に対し、法務省令で定めるところにより、住居及び行動範囲の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件を付し、かつ、二百万円を超えない範囲内で法務省令で定める額の保証金を本邦通貨又は外国通貨で納付させることができる。

4 前項の保証金は、当該外国人が第十条第八項若しくは第十一条第四項の規定により上陸許可の証印を受けたとき、又は第十条第七項若しくは第十一項若しくは第十一条第六項の規定により本邦からの退去を命ぜられたときは、その者に返還しなければならない。

らない。

5～7 〈略〉

（寄港地上陸の許可）

第十四条

入国審査官は、船舶等に乗っている外国人で、本邦を経由して本邦外の地域に赴こうとするもの（乗員を除く。）が、その船舶等の寄港した出入国港から出国するまでの間七十二時間の範囲内で当該出入国港の近傍に上陸することを希望する場合において、その者につき、その船舶等の長又はその船舶等を運航する運送業者の申請があつたときは、当該外国人に対し寄港地上陸を許可することができる。ただし、第五条第一項各号のいずれかに該当する者（第五条の二の規定の適用を受ける者にあつては、同条に規定する特定の事由のみによつて第五条第一項各号のいずれかに該当する場合を除く。以下同じ。）に対しては、この限りでない。

2 入国審査官は、前項の許可に係る審査のために必要があると認めるときは、法務省令で定めるところにより、当該外国人に対し、電磁的方式によつて個人識別情報を提供させることができる。

3 第一項の許可を与える場合には、入国審査官は、当該外国人の所持する旅券に寄港地上陸の許可の証印をしなければならない。

4 第一項の許可を与える場合には、入国審査官は、法務省令で定めるところにより、当該外国人に対し、上陸時間、行動の範囲その他必要と認める制限を付することができる。

2 出入国管理及び難民認定法施行規則

（上陸の申請）

第五条

法第六条第二項の規定により上陸の申請をしようとする外国人は、別記第六号様式（法第二十六条第一項の規定により再入国の許可を受け又は法第六十一条の十二第一項の規定により交付を受けた難民旅行証明書を所持して上陸する者にあつては別記第六号の二様式）による書面一通を入国審査官に提出しなければならない。

2 前項の申請に当たつては、旅券を提示しなければならない。

3～5 〈略〉

6 法第六条第三項に規定する法務省令で定める個人識別情報は、指紋及び写真とする。

7 〈略〉

8 法第六条第三項の規定により指紋を提供しようとする外国人（法第九条第七項の規定による登録を受けた外国人であつて、同条第四項の規定による記録を受けようとするものに限る。）は、第七条の二第三項の規定により提供した両手の指の指紋の画像情報を入国審査官が指定する電子計算機に受信させる方法により提供しなければならない。

9 法第六条第三項の規定により写真を提供しようとする外国人は、顔の画像情報を入国審査官が指定する電子計算機に受信させる方法により提供しなければならない。

10 〈略〉

（仮上陸の許可）

第十二条

法第十三条第二項に規定する仮上陸許可書の様式は、別記第十四号様式による。

2～7 〈略〉

【第二部】

1 刑法

（国内犯）

第一条

この法律は、日本国内において罪を犯したすべての者に適用する。

2 日本国外にある日本船舶又は日本航空機内において罪を犯した者についても、前項と同様とする。

（正当行為）

第三十五条

法令又は正当な業務による行為は、罰しない。

（賭博）

第百八十五条

賭博をした者は、五十万円以下の罰金又は科料に処する。ただし、一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるときは、この限りでない。

（常習賭博及び賭博場開張等図利）

第百八十六条

常習として賭博をした者は、三年以下の懲役に処する。

2 賭博場を開張し、又は博徒を結合して利益を図った者は、三月以上五年以下の懲役に処する。

2 船舶法

第一条

左ノ船舶ヲ以テ日本船舶トス

一 日本ノ官庁又ハ公署ノ所有ニ属スル船舶

二 日本国民ノ所有ニ属スル船舶

三 日本ノ法令ニ依リ設立シタル会社ニシテ其代表者ノ全員及ビ業務ヲ執行スル役員ノ三分ノ二以上ガ日本国民ナルモノノ所有ニ属スル船舶

四 前号ニ掲ゲタル法人以外ノ法人ニシテ日本ノ法令ニ依リ設立シ其代表者ノ全員ガ
日本国民ナルモノノ所有ニ属スル船舶

■ その他参考文献一覧

【第一部】

- 1 入管実務研究会『入管実務マニュアル【改訂第2版】』（大学図書・2007）
- 2 外国人問題研究会『警察実務のための出入国管理及び難民認定法』（立花書房・2009）
- 3 法務省入国管理局出入国管理法令研究会『出入国管理法講義』（日本加除出版株式会社・1995）
- 4 川端博『レクチャー刑法各論』（法学書院・2004/07）
- 5 前田修身，本多庸二，能登八郎編著『ビジネス必携 外国人の入国・在留手続』（法律情報出版・2000/12/12）
- 6 財団法人入管協会編『図解 入国・在留手続マニュアル<第二次新訂版>』（第一法規出版株式会社・1994）
- 7 法務省：訪日外国人 2500 万人時代の出入国管理行政検討会議（2013/1/11 閲覧）
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00103.html
- 8 法務省：法務大臣閣議後記者会見の概要 平成 24 年 5 月 18 日（2013/1/11 閲覧）
http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00292.html

【第二部】

- 1 （社）日本プロジェクト産業協議会 都市型複合観光事業研究会『日本版カジノ制度・規制の考え方から計画・設立・運営まで』（東洋経済新聞社・2003）
- 2 佐々木一彰『ゲーミング産業の成長と社会的正当性』（税務経理協会・2011）
- 3 梅澤忠雄編著『ニッポンカジノ&メガリゾート革命—国際観光立国宣言—』（扶桑社・2007）
- 4 川端博『レクチャー刑法各論』（法学書院・2004）
- 5 岡久慶「英国 2005 年賭博法 —カジノの規制緩和—」外国の立法 227 号（2006/2）
- 6 岩城成幸「カジノ導入をめぐる最近の動きと論議」レファレンス 670 号（2006/11）
- 7 久保田正志「5 年目を迎えた特区制度の見直し～構造改革特区法改正案～」立法と調査 265 号（2007/3）

第2班「政策法務から見たクルーズ客船誘致策について」講評

(1) テーマの設定

「外国人に少しでも長く快適に福岡に滞在してもらいたい」というコンセプトのもとに、実際の業務で感じられていた疑問がテーマに設定された。政策法務の典型的なテーマ設定の仕方である。しかし、問題は入国手続の時間短縮＝入国審査＝国の基本業務にかかる難問であった。研修史上でも、最上位にランクされる難問であったろう。もっとも、単純に考えれば、もっと早く福岡に降りてもらえるはずなのが確かであれば、わざわざ時間をロスする現状に対策を打たないでいる手はない。他方で、クルーズ船積極受入れが唱えられていることからすれば、いわば当然のことを目指して研修に参加されたにすぎない。

研修途上(夏ころ)、日中、日韓の領土問題に端を発しクルーズ船の寄港数が減少して影響を心配したが、かえって第2班は、数の問題ではないこと、単に経済的な効率を目指しているのではないこと、市民にとってどうあるべきかが重要であること、の視点を明確に有していることが判明した。すなわち、なぜ外国人の入管手続きの短縮が必要なのか、それは単に外国人への便宜からか、さらにそれを超えて、福岡市にもメリットがあるのか、あるとして、港湾振興か、観光振興か、あるいは加えて、市民の外国人との交流の機会をもっと増やし円滑化する目標もあるのか、この点が原点に帰って確認されていたことは、高く評価されてしかるべきである。

(2) 研究の方法

入国管理は国の業務そのものであり、法律が国の機関に詳細に定めている事項に対して条例による正面突破は難しい典型事例である。特区制度も利・活用の可能性はあろうものの、入管業務に関しては最後まで全国画一が求められる業務の1つといえよう。カジノについても、刑法の賭博罪という、地域性を織り込むいとまのない問題であった。そのようななか、あえてチャレンジングな結論の提示に向けて研究を進めた意欲は特筆すべきものがある。もっとも、第2班では、この結論を打ち出す前段階において、地域における独自対応が極めて困難である理論的理由の確認がなされたというプロセスも経ており、このような段階を経たうえでの結論であるということも、ここで付記しておきたい。

しかし、博多港には国の一律の制度にそぐわない部分があることも確かであり、福岡ではこうしたほうがよい、という意味を示す手段として、政策法務が戦略的に用いられている点が、本研究の特徴をなしている。すなわち、入国管理の要諦は守られたまま、しかし、こうすれば福岡ではもっと時間短縮できる、こうしてみませんか、必要とあらば私たちはいつでも協力しますよ、という内容の「国への投げかけ」、いわば国に制度の改正、制度運用の改善を「いざなう」政策法務もありうることを今回の研究は示している。カジノ条例も、カジノを地域における特許的な内容に仕立てようとしたもので、内容には精査の余地はあるものの、国に「提案」をする条例、国に制度改正を「迫る」条例という、極めてユニークな性格をもつものといえる。

困難な課題に果敢に挑んだ意欲的研究と評価できる。

(石森久広)

「福岡市地球温暖化対策推進条例」の制定について（提言）

平成 24 年度政策法務研修 第 3 班

畑 中 俊 大
松 尾 彩 佳
山 田 浩 平

第一章 現状分析

第 1 地球温暖化について

第 2 国内外の取組

第 3 福岡市の取組

第 4 「福岡市地球温暖化対策推進条例」の位置づけと方向性

第二章 福岡市地球温暖化対策推進条例（案）

第1 地球温暖化について

地球温暖化問題は、現代の人類が取り組むべき最も重要な問題の一つとなっている。なぜなら、温暖化が進展すると単に気温が上昇するだけでなく、気温上昇に伴って生態系の変化、海水面の上昇、洪水・干ばつといった、様々な二次的な問題が引き起こされるからである。

地球温暖化に関する国連組織のひとつであり、地球温暖化についての科学的な研究の収集、整理を目的として設立された IPCC（気候変動に関する政府間パネル）は、温暖化対策技術や政策の実現性やその効果、それが無い場合の被害想定結果などに関する「科学的知見の評価」を報告書という形で提供しているが、その最新の報告書である IPCC 第4次報告書（2007年）では、地球温暖化に関する最新の知見として次のような報告がなされた。

■ 地球温暖化により予想される影響

対象	予測される影響
平均気温	1990年から2100年までに1.4～5.8℃上昇
平均海面水位	1990年から2100年までに9～88cm上昇
気象現象への影響	熱波、洪水、干ばつの増大、ハリケーンの巨大化
人の健康への影響	熱ストレスの増大、感染症のリスク拡大
生態系への影響	一部の動植物の絶滅、植生の変化
農業への影響	農産物生産の減少
水資源への影響	水資源量の減少、水質の悪化

「第3次福岡市地球温暖化対策推進計画」より

<IPCC 第4次報告書内容>

- 1906年から2005年までに観測された100年間の気温上昇は0.74℃で、TAR（第3次報告書）時の0.6℃よりも大きい。
- 世界の温室効果ガスの排出量は、工業化以降、人間活動により増加しており、1970年から2004年の間に70%増加した。[2. 1]
- 20世紀半ば以降に観測された世界平均気温の上昇のほとんどは、人為起源の温室効果ガス濃度の観測された増加によってもたらされた可能性が非常に高い。過去50年にわたって、各大陸において（南極大陸を除く）、大陸平均すると、人為起源の顕著な温暖化が起こった可能性が高い。[2. 4]

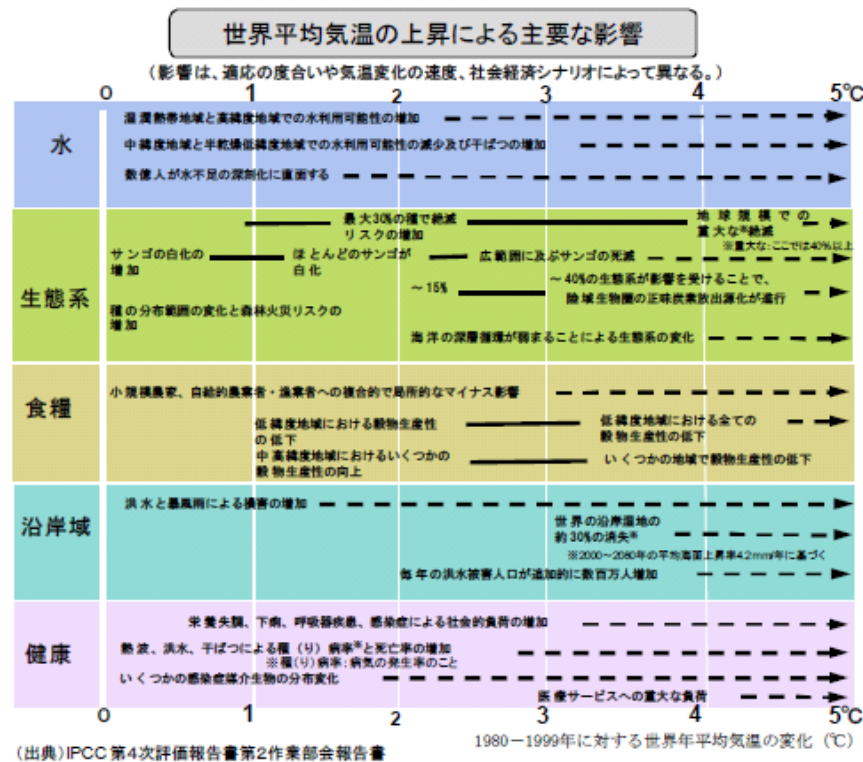
（要旨）地球は確実に温暖化しており、その原因は工業化以降の人間活動による、温室効果ガス排出量の増加である可能性が高い。

- 現在の気候変動緩和政策及び関連する持続可能な開発の実践では、世界の温室効果ガス排出量は今後数十年間増加し続けるという意見の一致度は高く、多くの証拠がある。[3. 1]
- 気候に関する諸過程やフィードバックに関連した時間スケールのため、たとえ温室効果ガス濃度が安定化したとしても、数世紀にわたって人為起源の気温上昇や海面水位上昇が続く。[3. 2. 3]

（要旨）現状レベルの温暖化対策を行っていても、今後数十年にわたって温室効果ガス排出量は増加し続けるとともに、たとえ温室効果ガス濃度が現状で安定したとしても、これまでの蓄積により気温上昇や海面水位上昇が数世紀単位で継続する。

- 気候変動の速さと程度によっては、人為起源の温暖化により、急激あるいは不可逆的な影響が引き起こされる可能性がある。[3. 4]

(要旨) 人間による温暖化により急激に大規模な気候変動が引き起こされた場合、地球の環境に突然、回復不可能な事態が発生する可能性がある。



出典: IPCC 第4次評価報告書作業部会報告書

- 適応策と緩和策のどちらも、その一方だけでは全ての気候変動の影響を防ぐことができないが、両者は互いに補完しあい、気候変動のリスクを大きく低減することが可能であることは、確信度が高い。[5. 3]
- 多くの影響は、緩和によって、減少、遅延、回避され得る。今後20年から30年間の緩和努力と投資が、より低い安定化レベルの達成機会に大きな影響を与える。排出削減を遅らせることは、より低い安定化レベルの達成機会を大きく制約し、より厳しい気候変動の影響を受けるリスクを増加させる。[5. 3, 5. 4, 5. 7]

(要旨) 地球温暖化の緩和策と、地球温暖化による気候変動への適応策、どちらかだけでは不十分で、両方になるべく早期に本気で取り組むことが、将来の気候変動リスクを低減することにつながる。

- 評価された全ての安定化レベルは、現在利用可能な技術あるいは今後数十年間に商業化が期待される技術のポートフォリオを展開することで達成し得る。ここでは、

技術の開発、取得、展開、普及のための、そして関係する障壁に対処するための適切でかつ効果的なインセンティブが導入されるものと仮定する。これについての意見の一致度は高く、多くの証拠がある。[5. 5]

(要旨) 将来の気候変動リスクの低減には、遠い未来に開発される未知の技術は必要ではなく、現在ある技術と、今後数十年のうちに開発されと思われる技術を用いることで達成することが可能。(ただし、それらの技術を導入するための適切なインセンティブが提供されることが大前提)

(斜字は全て、文部科学省・気象庁・環境省・経済産業省翻訳「IPCC 第4次評価報告書統合報告書政策決定者向け要約 (Summary for Policymakers)」より抜粋)

以上のとおり、人類にとって致命的で回復不可能な気候変動が発生するのを回避するためには、世界中のあらゆる主体（福岡市や福岡市民を含む）が、これまでよりも更に積極的に、責任を持って地球温暖化対策に取り組むことが求められている。

第2 国内外の取組

第1で記載したとおり、地球温暖化が今も急速に進展している一方で、それを防止するための様々な取組みも、世界規模及び国単位で行われてきた。

世界規模の取組みとしては、1992年に国連総会で「大気中の温室効果ガスの濃度を安全な水準で安定させる」ことを目標とする「気候変動に関する国際連合枠組条約」が採択された。1997年には我が国の京都で「地球温暖化防止京都会議」が開催され、先進国における温室効果ガスの削減目標や、目標達成のための国際的な仕組み作りが行われ、2005年に「京都議定書」が発効になった。この「京都議定書」により、日本も温室効果ガスを1990年比で6%削減するという国際的な義務を負うこととなり、それを受け同年4月、地球温暖化の国内政策を示した「京都議定書目標達成計画」が閣議決定された。

1 京都議定書目標達成計画（2005年4月策定）

「京都議定書目標達成計画」では、温室効果ガスの大半を占めるエネルギー起源の二酸化炭素について、家庭部門、産業部門等の部門別目標値が設定されると共に、国と地方公共団体の役割が明記された。また同年に改正された「地球温暖化対策の推進に関する法律」により、地方公共団体において「地球温暖化対策推進計画」の策定が法的に求められることとなった。

(1) 京都議定書目標達成計画（主要内容のみ抜粋）

基準年度	: 1990年度（平成2年度）
目標年度	: 2010年度（平成22年度）
削減目標	: 1990年度（平成2年度）比　－6%

基準年度排出量 : 12 億 3,700 万 t-CO₂
 目標年度排出量 : 11億 6,300 万 t-CO₂

計画策定時排出量: 2002 年度実績13億 3,100 万 t-CO₂ (基準年度比 7.6%増)
→計画達成には-13.6%が必要

(2) 削減目標達成に向けた各部門の構成

単位: 百万 t-CO₂

区 分	1990 年	目標排出量	削減率	2002 年
エネルギー起源の二酸化炭素	1,048	1,056	+0.6%	1,174
エネルギー起源 CO ₂ 以外の 温室効果ガス	189	175	-0.2%	156
森林吸収源	-	-48	-3.9%	-
京都メカニズム	-	-20	-1.6%	-
合 計	1,237	1,163	-6.0%	1,331

2 京都議定書目標達成計画の改定（2008 年 3 月改定）

京都議定書目標達成計画は、第 1 約束期間（2008～2010 年）の前年の 2007 年度（平成 19 年度）に、計画に定めた対策・施策の進捗状況や温室効果ガスの排出状況等を総合的に評価した上で、第 1 約束期間中に必要な対策・施策を検討することが定められていたことから、中央環境審議会地球環境部会による振り返りと、必要な対策・施策の検討が 2007 年度に行われた。

振り返りでは、2005 年度の温室効果ガス総排出量が、基準年比 7.7%の増の 13 億 5,900 万 t-CO₂ となり、削減約束との差も 13.7%に広がったことが報告された。増加の主な原因は、日本の温室効果ガス排出量の約 9 割を占めるエネルギー起源の二酸化炭素の排出量が大幅に増加（2005 年度で基準年総排出量比 11.3%増加）したことで、その背景としては、原発利用率の低迷といった特殊要因を除くと、二酸化炭素排出量の約 2 割を占めていた業務その他部門、約 1 割だった家庭部門からの排出量が、産業構造の転換、オフィスビル等の床面積の増大、パソコンや家電等の保有台数の増加によるオフィスや家庭におけるエネルギー消費量の増大等により大幅に増大したことが報告された。

この状況を踏まえ、状況を軌道修正して第 1 約束期間の最終年度である 2010 年度に、京都議定書の 6 %目標を達成するため、下記の新たな目標数値と追加対策が中央環境審議会及び産業構造審議会から報告され、2008 年 3 月にそれらを反映する形で京都議定書目標達成計画が改定された。

(1) 改定京都議定書目標達成計画（主要内容のみ抜粋）

- ・ 基準年度(1990)や目標年度(2010)、全体の削減目標(1990 年度比-6%)につ

いては変更無し

- ・ 基準年度の各温室効果ガスの排出量については、2007 年に確定した数値を使用
- ・ 削減目標達成に向けて各部門の目標を修正（下記のとおり）
- ・ 各部門の目標を達成するために第 1 約束期間中に実施すべき対策・施策を列記

(2) 削減目標達成に向けた各部門の構成

単位： 百万 t-CO₂

区 分	1990 年	前計画*	2002 年*	2005 年	改定計画
エネルギー起源の 二酸化炭素	1,059	1,056	1,174	1,201	1,076～1,089 ※
上記以外の 温室効果ガス	202	175	156	158	163
森林吸収源	－	－48	－	－	－48
京都メカニズム	－	－20	－	－	－20
合 計	1,261	1,163	1,331	1,359	1,171～1,184
(1990 年度比削減率)	－	－6.0%	＋7.6%	＋7.7%	－7.2%～ －6.2%

*前計画及び 2002 年実績は前計画策定当時の基準で算出した数値で、削減率も当時の基準年排出量と比較したもの。

※ エネルギー起源の二酸化炭素の目標数値に幅があるのは、国が想定する経済成長目標を妨げない形で、エネルギーの供給側における対策と、エネルギー需要側各部門における対策を行う前提で、対策の効果が最大の場合と最少の場合を想定したことによる（いずれの場合でも、京都議定書目標が達成できるように計画は設定されている）。

(3) 不足削減量を解消するために追加された主な対策及び削減見込み

- ・ 自主行動計画の推進（産業部門）
- ・ 住宅・建築物の省エネ性能の向上
- ・ トップランナー機器等の対策
- ・ 事業所等の省エネ対策の徹底
- ・ 自動車の燃費の改善
- ・ 国民運動
- ・ 中小企業の排出削減対策の推進
- ・ 農業・漁業、上下水道、交通流対策等
- ・ 新エネルギー対策の推進
- ・ 都市緑化、廃棄物・代替フロン等 3 ガス等の対策
- ・ … など

⇒上記対策だけで合計約 3,740 万 t-CO₂ を削減見込み

3 最新の進捗状況（国の地球温暖化対策推進本部による 2011 年 12 月時点の状況点検）

- (1) 日本の温室効果ガス総排出量は、2010 年度速報値で約 12 億 5,600 万トン

（二酸化炭素換算）で、基準年度（1990 年）比で 0.4%減少。エネルギー起源の二酸化炭素排出量が計画を上回った一方、その他の温室効果ガスの排出量が計画を下回ったため、全体では基準年度をわずかに下回る結果となった。

各部門の 2010 年度実績（速報）：

単位： 百万 t-CO₂

区 分	1990 年	2005 実績	2010 速報	改定計画
エネルギー起源の 二酸化炭素	1,059	1,201	1,122	1,076～1,089※
上記以外の温室効果ガス	202	158	134	163
森林吸収源	-	-	-	-48
京都メカニズム	-	-	-	-20
合 計	1,261	1,359	1,256	1,171～1,184
（1990 年度比削減率）	-	+7.7%	-0.4%	-7.2%～-6.2%

- (2) エネルギー起源の二酸化炭素排出量については、産業部門及び運輸部門は計画目標を達成した一方、家庭部門、業務その他部門及びエネルギー転換部門の排出量が計画目標を上回った結果、全体として基準年度比で 63 百万 t-CO₂ の増加（+6.0%）となり、その他温室効果ガスの削減成果（68 百万 t-CO₂ の削減）を打ち消す結果となった。

エネルギー起源二酸化炭素の排出実績明細（速報）

単位： 百万 t-CO₂

区 分	1990 年	2010 速報	改定計画
全 体	1,059	1,122 (+ 6.0%)	1,076～1,089 (+1.6%～ +2.8%)
産業部門	482	421 (-12.7%)	424～428 (-12.1%～ -11.3%)
業務その他部門	164	217 (+31.9%)	208～210 (+26.5%～ +27.9%)
家庭部門	127	173 (+35.5%)	138～141 (+8.5%～ +10.9%)
運輸部門	217	232 (+ 6.8%)	240～243 (+10.3%～ 11.9%)
エネルギー 転換部門	68	80 (+18.0%)	66 (-2.3%)

- (3) 2008 年度から 2010 年度の 3 か年について、実際の排出量に、森林吸収による削減分と日本全体の京都メカニズムクレジット分（2008～2010 年度の合計で約 1.7 億トン）を加味すると、排出量の合計は約 33 億 7,000 万トンと

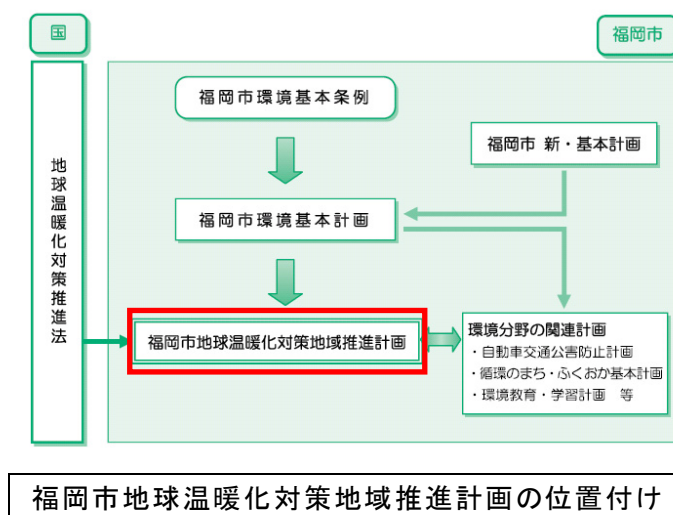
なり、第一約束期間において6%削減約束を達成するための上限排出量(35億5,700万トン)を下回っている状況。これを単年度ベースに換算すると、目標を約5%上回る達成状況となっている。

しかし、第一約束期間の残り2年間である2011年度及び2012年度については、2011年3月11日に発生した東日本大震災の影響により、原子力発電の稼働状況や、節電等による電力需要の変化といった排出量に大きな影響を与える要因の予見が困難な状況になっていることから、第一約束期間を通じて目標を達成できるかどうかは非常に不透明な状況となっている。

第3 福岡市の取組

1 第3次福岡市地球温暖化対策地域推進計画以前

福岡市では、1994年に「市民・事業者・行政の協働のもと地球温暖化防止に向けて、足下からの行動を促す指針」として、「福岡市地球温暖化対策地域推進計画」を策定している。



福岡市地球温暖化対策地域推進計画の位置付け

「第3次福岡市地球温暖化対策地域推進計画」より抜粋

さらに2001年には、京都議定書の採択を受け、2010年度の温室効果ガス排出量を基準年度(1990年度)レベルから6~7%削減することを目標とした「ふくおかアクションプラン(第2次福岡市地球温暖化対策地域推進計画)」(以下「第2次計画」という。)を策定した。

しかし、2005年に行われた「福岡市地球温暖化対策地域推進計画見直し検討委員会」による中間振り返りにおいて、2004年度の温室効果ガス排出量が基準年比で23%増加していることが判明。さらに、そのまま対策を講じない場合、基準年比で38%増加するとの予測が出された。この結果を受けて、より実現性の高い施策を展開するため、2006年に現行計画である「第3次福岡市地球温暖化対策地域推進計画」(以下「第3次計画」という。)が策定された。

■ 地球温暖化対策に関する国内外及び市の動向（簡略年表）

年	国際的動向	国内の動向	市の動向
1992 年	「気候変動枠組条約」採択 「環境と開発に関する国連会議」（地球サミット）		
1993 年		「気候変動枠組条約」締結	
1994 年	「気候変動枠組条約」の発効		福岡市地球温暖化対策地域推進計画の策定
1997 年	気候変動枠組条約第 3 回締約国会議（C O P ^{※1} 3、京都）	「地球温暖化対策推進本部」を内閣に設置	
1998 年		「地球温暖化対策の推進に関する法律」制定	
2001 年			ふくおか 2010 アクションプラン（第 2 次福岡市地球温暖化対策地域推進計画）の策定
2005 年	京都議定書 ^{※2} の発効	「地球温暖化対策の推進に関する法律」改正 「京都議定書目標達成計画」閣議決定	
2006 年			ふくおか 2010 アクションプラン（改定）

1990 年比
6～7%減

中間振返り→
基準年比 23%増

2 第 3 次計画の内容

(1) 福岡市の地域特性及びそれに基づく対応策

第 3 次計画では、第 2 次計画の振返りから判明した、下記 2 点の福岡市の地域特性を踏まえて計画が策定された。また、計画の期間は、上位計画である「福岡市環境基本計画」との整合を取る形で「2015 年度」まで、ただし数値目標については京都議定書目標達成計画と整合を図るため「2010」年度となっている。

①福岡市の地域特性

ア 市排出温室効果ガスの 97%が二酸化炭素である。

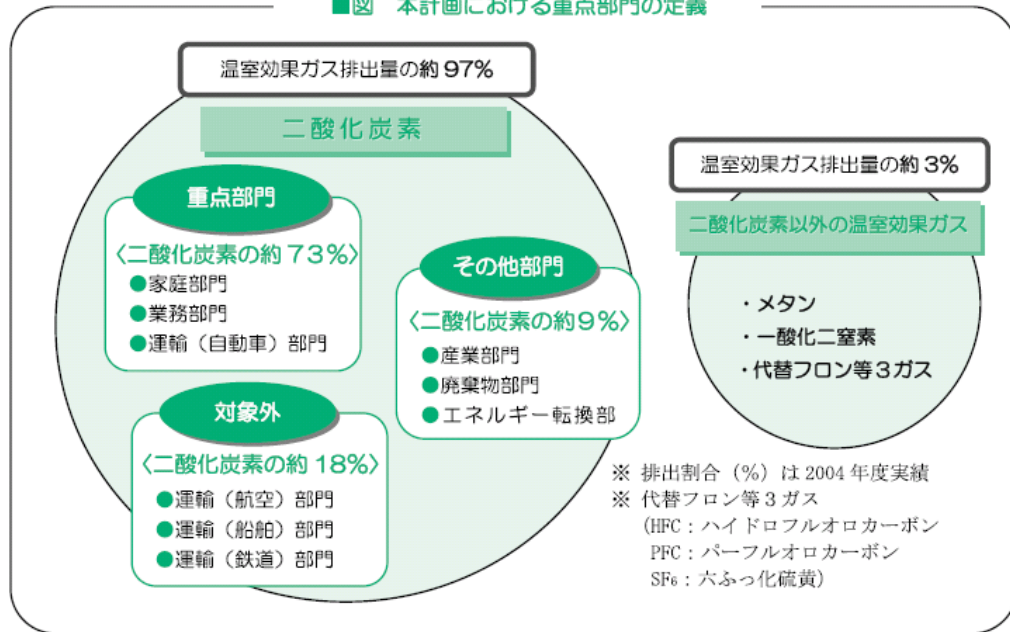
イ 家庭・業務・運輸（自動車）部門の排出量が多く、また増加傾向にある。

②特性を考慮した対応

ア 計画の重点対象を温室効果ガスの中でも二酸化炭素に設定している。

イ 二酸化炭素の排出要因のうち、家庭・業務・運輸（自動車）の 3 部門を重点部門に設定している。

■図 本計画における重点部門の定義



「第 3 次福岡市地球温暖化対策地域推進計画」より抜粋

(2) 第 3 次計画目標

基準年度：2004 年度（平成 16 年度）＊

目標年度：2010 年度（平成 22 年度）

削減目標：1990 年度（平成 2 年度）比 － 6 %

（ただし、市民・事業者が目標を把握しやすくするため、目標を単位あたりに換算するとともに、基準年度を 1990 年度から計画策定年度の 2004 年度にした）

(3) 重点 3 部門

各部門における二酸化炭素の排出量を基準年度（2004 年度）比で下記のとおり削減する。

部門	単位	削減目標
家庭部門	1 世帯	8 % 減
業務部門	床面積 (㎡)	1 4 % 減
運輸 (自動車) 部門	1 台	8 % 減

(4) 重点部門以外

- ・ 産業・エネルギー転換・廃棄物部門：現況年度（2004 年度）以下にする
- ・ 二酸化炭素以外の温室効果ガス：22%削減

3 第3次計画の実績

2011年2月に「福岡市地球温暖化対策実行計画協議会」（2010年6月設置）により、「第4次福岡市地球温暖化対策地域推進計画」（以下、「第4次計画」という。）の策定に向けた第3次計画の振り返りが行われ、その結果、重点3部門の内、目標達成は運輸（自動車）部門のみであることが報告された。

部門	単位	削減目標	2008年実績 (2004年比)	目標との差	(参考) 2010年実績
家庭部門	1世帯	8%減	6%増	14%	11%増
業務部門	床面積(m ²)	14%減	14%増	28%	12%増
運輸(自動車)部門	1台	8%減	9%減	-1%	18%減

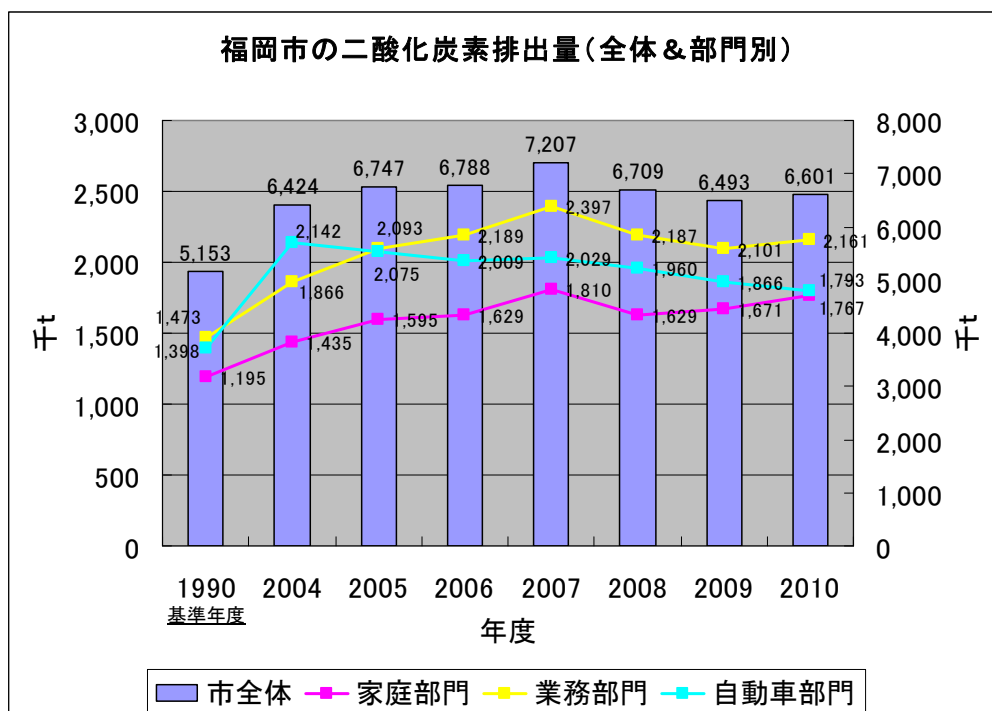
達成

【重点3部門の実績分析】

家庭部門：世帯数の増加に伴い総量が増加。1世帯あたりの排出量も増加しており、要因として家電製品の普及によるエネルギー使用の増加が考えられる。

業務部門：床面積は横ばいだが、総量は増加。床面積あたりの排出量が増加しており、要因として冷房、動力（エレベーター、OA機器、照明等）でのエネルギー使用の増加が考えられる。

運輸部門：保有台数は横ばいで、総量は減少。1台あたりの排出量が減少しており、要因として燃料消費量の減少（燃費向上・車種別割合の変化・走行距離の減少等）が考えられる。



第4 「福岡市地球温暖化対策推進条例」の位置づけと方向性

今回、政策法務研修の課題として作成した「福岡市地球温暖化対策推進条例」は、今後福岡市が策定する予定の「第4次計画」で設定される、最新の政府目標を反映した福岡市の温室効果ガス削減目標を達成するための手段として検討した。内容の方向性としては、市域における地球温暖化対策を強力に推進する役割を担うという目的を達成するため、下記の各項目の実現を目標として各条文の検討を行った。

1 市、市民、事業者に温暖化対策の重要性を再認識させること

これまで、世界規模から自治体レベルまで様々な取り組みが行われてきたにも関わらず地球温暖化は現在も着実に進展しており、福岡市でも温室効果ガスの削減目標を達成できない状況が続いている。この状況を打開するには、市内の全ての主体が温暖化対策に改めて真摯に取り組むことが必要であることから、これまでの行動計画よりも一段と強い制約力を持つ条例を制定することで市の地球温暖化防止に対する決意を表すとともに、市民、事業者に温暖化対策の重要性を再認識させるきっかけとすることを狙った。

2 市、市民、事業者全てが地球温暖化の当事者であると認識させること

「誰かが取り組めばいい」というスタンスでは、十分な温暖化防止の効果は得られない。特に1世帯当たりで換算するとCO2排出量が少ない家庭部門では、「ちりも積もれば山となる」という考え方で、各世帯が地道に温暖化対策に取り組むことが重要となる。地球温暖化の「当事者である」という自覚を促すため、条例では市・市民・事業者すべてを温暖化対策の実践者として明記するとともに、それぞれの責務を規定した。

3 市が今後様々な温暖化施策を行うための根拠となる内容にすること

前述のとおり温暖化対策は待ったなしの状況であり、福岡市においても取り組みが停滞することは許されない。そこで、住民の代表である議会の議決を必要とする条例に、市が温暖化対策のために行うべき内容を列記しておき、条例化を通じて市が取り組む内容について、市民及び議会に事前に承認を得ておくことで、市が本条例を根拠にすることにより温暖化防止に必要な事業を遅滞無く行えるようにした。

4 第3次計画で目標が未達成だった家庭及び業務部門に対して、実効力を伴った温室効果ガス削減のための対策を盛り込むこと

第3次計画で重点部門として指定しながら目標を達成することが出来なかった家庭及び業務部門について、第4次計画では目標を達成できるようにするため、市民及び事業者が取り組むべき事項を具体的に明示するとともに、より具体的な対策の追加と、市民及び事業者の取組みを市が支援するように規定を追加した。

5 一般市民・事業者にも理解できるよう、可能な範囲で平易な文章にすること

市民や事業者に、自らが当事者であることを理解し、主体性をもって温暖化対策に取り組んでもらうためには、ただ条例を策定して周知するだけでは不十分。より多くの市民・事業者にはまずは条例を読んでもらい、そして内容を理解してもらえよう、可能な範囲で条文を平易な文章で構築した。

福岡市地球温暖化対策推進条例（案）

目次

前文

第1章 総則（第1条－第7条）

第2章 市による地球温暖化対策（第8条・第9条）

第3章 事業活動に係る地球温暖化対策（第10条－第17条）

第4章 緑の保全に係る地球温暖化対策（第18条・第19条）

第5章 日常生活等に係る地球温暖化対策（第20条－第24条）

第6章 建築物に係る地球温暖化対策（第25条－第28条）

第7章 自動車に係る地球温暖化対策（第29条－第31条）

第8章 再生可能エネルギーの利用による地球温暖化対策（第32条・第33条）

第9章 福岡市 CO₂ を出さない週間（第34条－第38条）

第10章 低炭素社会の先進的な地域づくりの推進（第39条）

第11章 施策の評価及び見直し等（第40条・第41条）

第12章 雑則（第42条－第47条）

附則

地球温暖化は、集中豪雨、干ばつ等の異常気象、海面の上昇、自然生態系の変化等を引き起こし、あらゆる生命の生存の基盤である地球の環境に極めて深刻な影響を与えるおそれがある問題である。このため、人類が物質的な豊かさ、便利さや快適さを追い求める代償として増え続けている二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量を削減し、地球温暖化の進展を抑制することは、人類共通の緊急の課題である。

福岡市は、北は博多湾や玄界灘、南は背振・三郡山系や油山などの山々に囲まれた自然豊かな都市であり、また古くから様々な人や物が行き交う、賑わいと活気あふれる交流拠点として栄えた都市である。現在では高度な都市機能を維持しつつも、自然の恵みに育まれた歴史や食文化が根付いた「住みやすい」都市として、国内外から高い評価を受けている。

このように私たちが現在享受する豊かでかけがえのない自然環境や快適な生活環境も、地球温暖化の深刻な影響を避けることは不可能であり、先人から受け継いだ大切な資産を将来の世代に確実に引き継いでいくためには、これまでの発想を転換し、化石燃料に依存したエネルギーの大量消費型社会から環境への負荷の少ない持続可能な社会の構築を図ることが重要である。

地球にやさしい暮らしと活力ある経済活動が両立した持続可能な社会を形成するため、行政、事業者、そして市民ひとりひとりが地球温暖化問題の当事者であることを自覚し、各自が日常で行うあらゆる活動の様式を見直し、自発的かつ積極的に温暖化対策に取り組むことを新たに決意し、この条例を制定する。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、福岡市環境基本条例（平成8年福岡市条例第41号）の基本原則に基づき、地球温暖化対策に関し、市、事業者、市民、観光旅行者その他一時的に市内に滞

在する者の責務を明らかにするとともに，基本的な事項を定めることにより，効果的な地球温暖化対策の推進を図り，地球温暖化抑制に貢献することで現在及び将来の市民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする。

第 1 条では本条例の目的と，条例で定める責務の対象者を規定しています。本市の特徴として，観光旅行や買物等で一時的に市内に滞在する市外在住者が相当数おり，それらの人々の市内での活動に起因する温室効果ガスの排出も相当量見込まれることから，条例の対象者に市，事業者，市民に加えて，一時的に市内に滞在する「観光旅行者等」を加えています。

（定義）

第 2 条 この条例において，次の各号に掲げる用語の意義は，当該各号に定めるところによる。

- （１） 地球温暖化 人の活動に伴って発生する温室効果ガスが大気中の温室効果ガスの濃度を増加させることにより，地球全体として，地表及び大気の温度が追加的に上昇する現象をいう。
- （２） 地球温暖化対策 温室効果ガスの排出の抑制，吸収作用の保全及び強化（以下「温室効果ガスの排出の抑制等」という。）その他の地球温暖化の防止又は地球温暖化への適応を図るための施策若しくは取組をいう。
- （３） 温室効果ガス 次に掲げる物質をいう。
 - ア 二酸化炭素
 - イ メタン
 - ウ 一酸化二窒素
 - エ 代替フロン等 3 ガス（ハイドロフルオロカーボン，パーフルオロカーボン及び六ふっ化硫黄）
- （４） 温室効果ガスの排出 人の活動に伴って発生する温室効果ガスを大気中に排出し，放出し，若しくは漏出させ，又は他人から供給された電気若しくは熱（燃料又は電気を熱源とするものに限る。）を使用することをいう。
- （５） 環境保全活動団体 環境の保全を図る活動を行うことを目的として組織された団体をいう。
- （６） 再生可能エネルギー 次に掲げるエネルギー源を利用したエネルギーをいう。
 - ア 太陽光
 - イ 太陽熱
 - ウ 風力
 - エ 水力
 - オ 地熱
 - カ 潮流
 - キ バイオマス（動植物に由来する有機物であってエネルギー源として利用することができるもの（原油，石油ガス，可燃性天然ガス及び石炭並びにこれらから製造される製品を除く。）をいう。）

ク アからキまでに掲げるもののほか、化石燃料以外のエネルギー源のうち永続的に利用することができると認められるものとして規則で定めるもの

第2条では条例中に使用されている各用語を定義しています。各用語の説明は、なるべく具体的かつ平易な内容にして、条文を読み慣れた専門家でなくとも理解できるようにしました。

（市の削減目標）

第3条 市は、平成62年度（2050年度）までに、市の区域内における1年度当たりの温室効果ガスの総排出量（別に定める方法により算定される温室効果ガスの総排出量をいう。以下同じ。）を、平成2年度（1990年度）の当該区域内における温室効果ガスの総排出量（以下「平成2年度温室効果ガス総排出量」という。）からその80パーセントに相当する量を削減した量とすることを目標とする。

2 前項の目標を確実に達成するため、市は、平成42年度（2030年度）までに、当該区域内における1年度当たりの温室効果ガスの総排出量を、平成2年度温室効果ガス総排出量と同じ水準まで削減することを当面の目標とする。

第3条では、条例中で述べている様々な責務や対策等の前提となる、市全体として目指すべき温室効果ガス削減の数値目標を定めています。長期目標としては、国の目標と同じ2050年度までに温室効果ガス排出量を1990年度比マイナス80%まで減らすことを市の目標として据えました。一方、中期目標は現在策定中の第4次福岡市地球温暖化対策実行計画の内容を反映して、2030年度までに1990年度比プラスマイナスゼロという目標を仮に設定しています。本条例は第3次計画が計画未達成だったことを踏まえて、第4次計画の達成を強力に推進することが目的で策定することから、今後どのような中期目標が第4次計画で定められたとしても、その数字がそのまま本条例の中期目標になります。

（市の責務）

第4条 市は、次に掲げる責務を有する。

- （1） 総合的かつ計画的な地球温暖化対策を策定し及び実施すること。
- （2） 地球温暖化対策の策定及び実施に当たっては、事業者、市民及び環境保全活動団体の参加及び協力を促進し、これらの意見を適切に反映させること。
- （3） 事業者、市民及び環境保全活動団体による地球温暖化の防止のための活動を促進するために必要な措置を講じること。
- （4） 市の事務及び事業並びに市の保有する施設に関し、率先して地球温暖化の防止のために必要な措置を講じること。
- （5） 市の事務及び事業において地球温暖化対策を効果的に行うこと並びに事業者、市民及び環境保全活動団体による地球温暖化の防止に係る活動を効果的に支援することを目的として、市職員の地球温暖化防止対策に関する知見の向上を図ること。
- （6） 未来の環境保全推進者たる子供達に対して、地球温暖化対策及び環境保全の重要性に関して学ぶ機会を提供すること。

第4条では市の責務について規定しています。市は本市における地球温暖化対策の最終的な責任者であり、その責務は多岐にわたりますが、本条例では大きく6つの責務を規定しています。第1項では全市規模の地球温暖化対策を計画して推進する推進者としての役割、第2項・第3項では事業者、市民及び環境保全活動団体の取組みを支援する支援者としての役割を果たすことを市の責務として規定しています。第4項・第5項では、市自体も温暖化対策に取り組む必要があることから、温暖化対策の実施主体としての責務を規定しています。最後に第6項については、市民の中でも次代の環境保全を担う子どもたちに対して環境保全に関して学ぶ機会を提供することを市の責務として特に取り上げてみました。

（事業者の責務）

第5条 事業者は、次に掲げる責務を有する。

（1） 地球温暖化の防止の重要性に関する理解を深めるとともに、その事業活動において、温室効果ガスの排出の抑制等に関する取組を自主的かつ積極的に行うこと。

（2） 市、市民及び環境保全団体を実施する地球温暖化対策に協力すること。

2 市の区域内にエネルギーを供給している事業者（電気事業法（昭和39年法律第170号）第2条第1項第2号に規定する一般電気事業者及び同項第8号に規定する特定規模電気事業者並びにガス事業法（昭和29年法律第51号）第2条第2項に規定する一般ガス事業者に限る。）は、前項各号に掲げる責務のほか、次に掲げる責務を有する。

（1） 市に対し、市の区域内におけるエネルギーの供給量その他の地球温暖化対策を推進するために必要な情報を提供すること。

（2） 市、事業者、市民及び環境保全活動団体と連携し、地球温暖化対策に寄与するための措置の実施に積極的な役割を果たすこと。

第5条では事業者の責務を規定しています。事業者及び市民に共通して、各主体が具体的に取組むべき内容は第3章以降に詳しく記載しているため、それぞれの責務のところでは、各自が当事者として地球温暖化対策に主体的に取り組むこと及び他の主体が行う地球温暖化対策に協力することを共通の責務として規定しています。但し事業者の中でも、温室効果ガスの排出により密接に関係する電気やガス等のエネルギー供給事業者については、地球温暖化対策の推進により大きな役割を果たしてもらうため、自社が供給しているエネルギーに関する情報提供や、他の主体と連携してより積極的に地球温暖化対策に取り組むことを追加で義務付けています。

（市民の責務）

第6条 市民は、次に掲げる責務を有する。

（1） 地球温暖化の防止の重要性に関する理解を深めるとともに、その日常生活において、温室効果ガスの排出の抑制等に関する取組を自主的かつ積極的に行うこと。

（2） 市、事業者及び環境保全団体を実施する地球温暖化対策に協力すること。

（3） 家庭や地域において、子供達の地球温暖化の防止及び環境保全に対する関心、理解を育むこと。

第6条では市民の責務を規定しています。ここでは第5条の解説で述べたとおり、主体的に地球温暖化対策に取り組むこと、他の主体が行う地球温暖化対策に協力することを市民の責務としています。さらに、次代を担う子どもたちの環境保全に対する理解を育むことを市民の責務として追加しています。これは第4条の市の責務のところでも述べたように本条例の特徴の1つです。

（観光旅行者その他市内に一時的に滞在する者の責務）

第7条 観光旅行者その他市内に一時的に滞在する者（以下「観光旅行者等」という。）は、市、市民、事業者及び環境保全団体が実施する地球温暖化対策に協力するよう努めるものとする。

第7条は観光旅行者等の責務について定めていますが、観光旅行者等の市内での活動が温室効果ガス排出の一因であることは否めないものの、市内に滞在する短期間に主体的な行動を求めることは難しいため、観光旅行者等には市、事業者又は市民が行う地球温暖化防止に向けた活動に協力することを求めています。

第2章 市による地球温暖化対策

（福岡市地球温暖化対策実行計画の実施状況の公表）

第8条 市長は、地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律第117号）第20条の3に定める法定計画として策定する福岡市地球温暖化対策実行計画に基づく措置の実施状況を毎年公表しなければならない。

第2章は市が取り組むべき地球温暖化対策について規定しています。

その冒頭の第8条では、市が定める福岡市全体の地球温暖化防止に向けた実行計画である「福岡市地球温暖化対策実行計画」（以下「温対計画」という。）の実施状況を市が毎年公表することを規定しました。温対計画の策定については、福岡市の場合、1998年に国が施行した「地球温暖化対策の推進に関する法律」に基づいて、「福岡市環境基本計画」の部門別計画という位置付けで既に第3次計画まで策定済みのため、一部の他都市のように温対計画の「策定」を条例で規定することはせず、実施状況の「公表」のみを義務づけています。

（市の率先実施）

第9条 市は、次に掲げる地球温暖化対策に関する取組を率先して実施するものとする。

- （1） 廃棄物の発生の抑制、再使用、再生利用その他資源の有効な利用による温室効果ガスの排出の抑制に関する取組
- （2） 森林の保全及び整備による温室効果ガスの吸収作用の保全及び強化に関する取組
- （3） 地球温暖化の現状に関する最新の情報の把握並びに地球温暖化対策を効果的に実施するために必要な措置に係る調査及び研究に関する取組
- （4） 市民、事業者及び環境保全活動団体に対する地球温暖化の防止の重要性に関する理解を深めるための教育の推進及び学習の機会の提供に関する取組

- (5) 温室効果ガスの排出の抑制に代えて、当該抑制を行うべき排出量の全部又は一部に相当する量の温室効果ガスを再生可能エネルギーの利用を行うことにより削減する仕組みの普及に関する取組
- (6) 市民、事業者及び観光旅行者等による自動車の利用頻度を低減させるための徒歩及び自転車の利用にも配慮した利便性の高い公共交通ネットワークの整備に必要な取組
- (7) 市民及び事業者に対し、エネルギー消費量及び温室効果ガス排出量がより少ない機械器具の導入を促進する取組
- (8) 前各号に掲げるもののほか、地球温暖化対策に関し必要な取組

第9条では、市が主体となって率先して行う地球温暖化対策について規定しています。第3章以降では主に事業者や市民が主体となる地球温暖化対策について規定しているのに対し、本条に記載している取組は廃棄物処理や、公共交通ネットワークの整備など市以外が主体として取り組むのは困難な取組となっています。多くは市が主体的に計画を立てて行うべき（行っている）取組であり、改めて条例中に列記しておくことで、地球温暖化を防止するという目的でこれらの事業を市が実施することの正当性を担保しています。

第3章 事業活動に係る地球温暖化対策

（環境マネジメントシステムの導入等）

第10条 事業者は、地球温暖化対策を円滑かつ効果的に推進するため、環境マネジメントシステム（環境に配慮した事業活動を自主的に進めるための目標を定め、当該目標を達成するための継続的な事業活動の改善を図る仕組みであって規則で定めるものをいう。）の導入及び運用に努めるものとする。

（温室効果ガスの排出量の把握）

第11条 事業者は、その事業活動に伴う温室効果ガスの排出量の把握に努めるものとする。

（事業活動に係る廃棄物の発生の抑制等）

第12条 事業者は、その事業活動に関し、廃棄物の発生の抑制、再使用、再生利用その他資源の有効な利用に努めるものとする。

第3章は事業者の事業活動に係る地球温暖化対策について規定しています。

第10条では事業者に、二酸化炭素の排出量やエネルギー使用量等の把握、それらの削減に向けた目標設定、さらに目標達成に向けた削減努力など環境に配慮した事業活動の実施を義務付ける「環境マネジメントシステム」を導入することを事業者の努力義務とすることで、事業者による自発的な環境配慮の取組みが増加することを狙っています。第11条の「温室効果ガスの排出量の把握」と第12条の「事業活動に係る廃棄物の発生の抑制等」については、「環境マネジメントシステム」を導入した事業者であれば取組が義務付けられますが、費用や人員等の理由で「環境マネジメントシステム」の導入が困難な事業者もいるため、そういった事業者にも温室効果ガス排出量の把握や、廃棄物の排出抑制に取り組んでもらえるよう、努力義務として追記しています。

（夜間広告の照明の利用抑制）

第13条 事業者は、夜間に広告効果を目的とした照明を使用する場合は、午後11時を経過した時点で事業活動に影響の出ない範囲で、事業所外に設置された夜間広告の照明を消灯するよう努めるものとする。

第13条は、第3次温対計画が計画未達成に終わった原因の一つである業務部門の温室効果ガス排出を削減する取組みとして導入しました。比較的夜遅くまで営業を行う飲食店や商業施設が多い福岡市の特性を考慮し、それらの事業者が広告目的で使用している照明を、時限を切って可能な範囲で消灯してもらうことで、過剰な照明による電力消費を低減することが狙いです。

（地産地消の推進）

第14条 事業者は、農林水産物又はその加工品を消費する場合には、輸送に伴う温室効果ガスの排出量がより少ない九州内で生産された農林水産物又はその加工品を優先的に消費するよう努めるものとする。

（環境物品等の購入）

第15条 事業者は、物品を購入し、若しくは借り受け、又は役務の提供を受ける場合には、環境物品等（国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律（平成12年法律第100号）第2条第1項に規定する環境物品等をいう。以下同じ。）を選択するよう努めるものとする。

（エネルギー消費量及び温室効果ガス排出量がより少ない電気機器等の利用）

第16条 事業者は、電気機械器具その他のエネルギーを消費する機械器具（以下「電気機器等」という。）を使用する場合は、エネルギー消費量及び温室効果ガス排出量がより少ない電気機器等を使用するよう努めるものとする。

第14条と第15条は、事業者の事業活動で消費される物品について、輸送時や製造時の温室効果ガス排出量がより少ない物品を選んでもらうため、地産地消と環境物品購入の推進を事業者の努力義務としています。第16条では事業者の事業活動で消費されるエネルギーの使用量及び排出される温室効果ガスの量を抑制するため、よりエネルギー効率がよく、温室効果ガスの排出量が少ない機器等の使用を事業者の努力義務としています。この3つの取組みと第12条の廃棄物に係る取組みについては一般家庭にも通用するため、「第5章日常生活に係る地球温暖化対策」において再掲しています。

（省エネルギー性能の表示等）

第17条 温室効果ガスの排出量が相当程度多い電気機器等として規則で定めるもの（以下「特定電気機器等」という。）を規則で定める台数以上陳列して販売する者（店舗において販売する者に限る。以下「特定電気機器等販売事業者」という。）は、規則で定めるところにより、特定電気機器等の本体又はその近傍の見やすい箇所に、省エネルギー性能（エネルギーの消費量との対比における特定電気機器等の性能として規則で定める方法により算定した数値をいう。以下同じ。）に関する情報を表示しなければならない。

2 特定電気機器等販売事業者は、特定電気機器等を購入しようとする者に対し、省エネ

ルギー性能について説明しなければならない。

第 17 条は事業者の中でも、特に多量の温室効果ガスを排出する電気機器等の販売を行っている事業者に対して、省エネルギー性能がより高い製品を購入者が選別して購入できるよう、省エネルギー性能に関する情報の表示と説明を義務付けています。

第 4 章 緑の保全に係る地球温暖化対策

(森林の保全及び整備の推進)

第18条 市は、温室効果ガスを吸収及び固定する森林の機能に関し、事業者、市民、環境保全活動団体及び観光旅行者等の理解を深めるため、情報の提供その他の措置を講ずるほか、森林の保全及び整備に関し、総合的な施策を推進するものとする。

2 事業者、市民及び環境保全活動団体は、温室効果ガスを吸収及び固定する森林の機能に関する理解を深めるとともに、連携及び協働して森林の適切な保全及び整備がなされるよう努めるものとする。

(建築物等の緑化)

第19条 市、事業者及び市民は、温室効果ガスの排出の抑制を図るため、その所有又は管理する建築物及びその敷地の緑化に努めるものとする。

第 4 章は緑の保全に係る地球温暖化対策としていますが、福岡市は農業・林業などの第一次産業に従事する事業者が全事業者の 1 %にも満たないという産業構造を持っているため、森林の保全、整備については市の主導のもと、全ての主体が協同で取り組むべきこととして、第 18 条第 1 項で、市が森林の保全及び整備を推進する施策を行うこと、第 2 項で、その他の主体は連携して森林の保全及び整備に努めることを規定しました。一方、建築物の緑化については、建築物の所有者又は管理者がそれぞれの責任で取り組むべきこととして第 19 条に記載しています。福岡市緑地保全と緑化推進に関する条例（昭和 49 年条例第 32 号）が、土地の所有者又は管理者に対して、その土地の緑化について努力義務を課しているのに対し、本条が対象とするのは建築物の所有者又は管理者であり、また、地上緑化のみならず、屋上緑化、壁面緑化の建築物上の緑化についても努力義務を課しています。

第 5 章 日常生活等に係る地球温暖化対策

(日常生活等に係る廃棄物の発生の抑制等)

第20条 市民及び観光旅行者等は、その日常生活及び滞在中の活動に関し、廃棄物の発生の抑制、再使用、再生利用その他資源の有効な利用に努めるものとする。

(電気、ガス及び水道の利用量の把握と使用の抑制)

第21条 市民は、その日常生活において消費する電気、ガス及び水道の毎月の使用量について把握し、それぞれの使用量を削減する取組を率先して行うよう努めるものとする。

(エネルギー消費量及び温室効果ガス排出量がより少ない電気機器等の利用)

第22条 市民は、電気機器等を使用する場合は、エネルギー消費量及び温室効果ガス排出量がより少ない電気機器等を使用するよう努めるものとする。

(地産地消の推進)

第23条 市民及び観光旅行者等は、農林水産物又はその加工品を消費する場合には、輸送に伴う温室効果ガスの排出量がより少ない九州内で生産された農林水産物又はその加工品を優先的に消費するよう努めるものとする。

（環境物品等の購入）

第24条 市民及び観光旅行者等は、物品を購入し、若しくは借り受け、又は役務の提供を受ける場合には、環境物品等を選択するよう努めるものとする。

第5章は、市民の日常生活及び観光旅行者等の市内滞在中の活動に係る温暖化対策について規定していますが、温暖化対策は市民と事業者のどちらも取り組むことができる普遍的なものが多いため、第3章の事業活動のところで記載した取組みと重複する内容が多くなっています。ただし第21条については、第10条の環境マネジメントシステムのような仕組みが一般家庭向けにはありませんので、日常生活の中で市民に地球温暖化をはじめとする環境保全の重要性を意識づける目的で、電気・ガス・水道の使用量の把握することを市民の努力義務としています。

第6章 建築物に係る地球温暖化対策

（建築物に係る温室効果ガスの排出の抑制等）

第25条 建築物の新築、増築又は改築（以下「新築等」という。）をしようとする者（以下「建築主」という。）は、温室効果ガスの排出の抑制等を図るため、次に掲げる措置を講じるよう努めなければならない。

（1） 断熱構造の導入その他の建築物に係る省エネルギー対策を図ること。

（2） 再生可能エネルギーを利用するための設備を導入すること。

2 規則で定める規模以上の建築物（以下「特定建築物」という。）の新築等をしようとする建築主（以下「特定建築主」という。）は、規則に定める基準に従い、特定建築物に再生可能エネルギーを利用するための設備を導入しなければならない。

第6章の建築物に係る地球温暖化対策は、小売・流通・サービスといった第3次産業が中心の福岡市において、業務部門に対して最も効果的に温暖化対策を行うことができる分野と考えています。そこで、第25条では現行の「福岡市建築物環境配慮に関する指導要綱」（平成19年7月制定、平成24年10月改正）（以下「要綱」という。）で規定されている内容を更に踏み込んで、一定規模以上の建築物の新設・増改設において再生可能エネルギーを利用するための設備導入を義務化しました。

建築物の規模については、規則で定めることとして条例では明示していませんが（京都府条例も同様）、「エネルギーの使用の合理化に関する法律（省エネルギー法）」（昭和54年6月施行、平成23年6月改正）で定める「第一種特定建築物」の規模（2,000平方メートル以上）を想定しています。また導入しなければならない再生可能エネルギーを利用するための設備ですが、利用する再生可能エネルギーの種類は制限せず、建築物のエネルギー消費のうち一定量以上を再生可能エネルギーで賄わなければならないという規定を設け、その規定の達成に必要な規模の設備の導入を義務付けるという形を考えています。

（福岡市建築物環境配慮制度）

第26条 特定建築主は、市長の定める福岡市建築物環境配慮に関する指導要綱（以下「要綱」という。）に基づき、環境配慮の措置を記載した建築物環境配慮計画書（以下「計画書」という。）を作成し、要綱に定められた期限までに市長に提出しなければならない。

2 特定建築主は、計画書の中で、再生可能エネルギー設備導入計画を策定しなければならない。

3 特定建築主は、計画書提出する際、環境配慮の取組を建築環境総合性能評価システム（CASBEE 福岡）にて評価し、その評価結果とともに提出しなければならない。

第 26 条では、「福岡市建築物環境配慮に関する指導要綱」で定める「福岡市建築物環境配慮制度」について記載しています。要綱では 5,000 平方メートル以上の建築物を特定建築物と指定して、その建築主（特定建築主）に「建築物環境配慮計画書」（以下「計画書」という。）の提出を義務付けていますが、本条例では再生可能エネルギーの利用促進のため、前条で 2,000 平方メートル以上の建築物に再生可能エネルギーを利用するための設備の導入を義務付けています。この取組みの実効性を担保するため、本条第 2 項のとおり特定建築主に対し計画書の中に再生可能エネルギー設備導入計画を策定して含めることを義務付けたいと考えていますが、要綱の規定では 5,000 平方メートル以上の建築物にしか計画書の提出を義務付けていません。そこで、もしこの第 2 項を導入するのであれば、条例施行後に要綱を改正して特定建築物の基準を 2,000 平方メートル以上に上げる必要があります。

（建築物環境性能表示）

第27条 建築主は、福岡市建築物環境配慮制度に基づき建築物の環境性能の評価を行った場合は、その評価結果を福岡市建築物環境性能表示指針に基づき、建築物に標示することができる。

第 27 条では、前条で特定建築主に対して実施を義務付けている「CASBEE 福岡」による建築物の評価結果について、建築主が指針に基づいて建築物に標示することができることを規定しています。CASBEE 福岡による評価の実施は特定建築主では義務となっていますが、それ以外の建築主も任意で CASBEE による評価を行うことができますので、対象を特定建築主に限定せず全ての建築主としています。

（建築物の環境性能に関する情報の提供等）

第28条 建築物の販売又は賃貸（これらの代理又は媒介を含む。）を業とする者は、建築物を購入し、又は賃借しようとするものに対し、規則で定めるところにより、当該建築物の環境性能に関する情報を提供するとともに、その内容について説明するよう努めるものとする。

第 28 条では、建築物を販売又は賃貸する事業者に対して、購入又は賃貸を希望する市民、事業者等に対して環境性能に関する情報提供と説明の実施を義務づけています。

第7章 自動車に係る地球温暖化対策

(公共交通機関等の利用)

第29条 市民及び観光旅行者等は、自動車（道路運送車両法（昭和26年法律第185号）第2条第2項に規定する自動車（同法第3条に規定する大型特殊自動車及び小型特殊自動車を除く。）及び同法第2条第3項に規定する原動機付自転車をいう。以下同じ。）の使用に代えて、温室効果ガスの排出量がより少ない公共交通機関、自転車又は徒歩による移動に努めるものとする。

2 事業者は、その事業活動及び従業員の通勤において、自動車の使用に代えて、公共交通機関、自転車又は徒歩による移動を促進するため、必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

第7章は自動車に係る地球温暖化対策としていますが、温室効果ガス排出抑制のためには移動に自動車を使用しないことが一番効果的であるため、冒頭の第29条で自動車の代わりに公共交通機関等を利用することを市民及び観光旅行者等の努力義務として規定しています。また事業者に対しても第2項で、所属する従業員がなるべく公共交通等を利用できるような配慮をすることを求めています。

(温室効果ガスの排出量がより少ない自動車の購入等)

第30条 自動車を購入しようとする者は、温室効果ガスを排出しない自動車又は温室効果ガスの排出量がより少ない自動車を購入するよう努めるものとする。

2 自動車の販売を業とする者は、製造後運行の用に供されたことがない自動車（以下「新車」という。）を購入しようとする者に対し、その販売する新車に係る温室効果ガスの排出量その他規則で定める事項について説明するよう努めるものとする。

(温室効果ガスの排出抑制に配慮した自動車の利用)

第31条 自動車を使用する者は、温室効果ガスの排出量をより少なくするため、当該自動車の適正な整備及び適切な運転並びに駐車時におけるアイドリングストップに努めるものとする。

第30条と第31条ではやむを得ず自動車を利用しなければならない市民、事業者又は観光旅行者等に対して、自動車の利用に際して配慮すべき事項を記載しています。第30条では、より温室効果ガスの排出量が少ない自動車の購入を努力義務とするとともに、第2項では自動車を販売する事業者に対して、自動車の購入希望者がより温室効果ガスの排出量が少ない自動車を購入できるよう情報提供することを求めています。第31条では、自動車を利用する際に温室効果ガスの排出がなるべく少なくなるよう、適切な自動車の整備と運転、特に停車時のアイドリングストップを努力義務としています。上記の取組みを行うことにより、自動車部門での温室効果ガス削減を更に進められると考えます。

第8章 再生可能エネルギーの利用による地球温暖化対策

(再生可能エネルギーの優先利用)

第32条 市、事業者及び市民は、その事業活動及び日常生活において、再生可能エネルギ

一の優先的な利用に努めるものとする。

2 市は、地域の特性に応じた再生可能エネルギーの利用を促進するため、その実用化に関する情報を収集し、事業者及び市民に提供するものとする。

（再生可能エネルギーによる発電設備の導入促進）

第33条 市は、地域における再生可能エネルギーの利用を促進するため、市が保有する施設に率先して再生可能エネルギーによる発電設備を導入するよう努めるものとする。

2 市は、事業者及び市民による再生可能エネルギーによる発電設備の導入を促進するため、適切な支援を行うものとする。

第8章は再生可能エネルギーを利用した地球温暖化対策について規定しています。

第32条では再生可能エネルギーの優先利用について規定していますが、再生可能エネルギーは市域内でも周辺環境等によって利用可能な資源が異なるため、種類は特定せず幅広い再生可能エネルギーの利用を推奨しています。

一方、第33条では多種多様な再生可能エネルギーの利用方法の中でも、本市において一番導入余地が大きいと思われる再生可能エネルギーによる発電設備に特化して、市による率先導入と事業者・市民の導入支援を規定しました。市民・事業者に対する再生可能エネルギー発電設備導入については、設備の価格がまだまだ高価であり、努力義務化できるほど一般的に普及していないことから、本条例では市民・事業者の導入支援を市の義務としています。

第9章 福岡市 CO2 を出さない週間

（福岡市 CO2 を出さない週間）

第34条 市、市民、事業者が地球温暖化に関する理解と関心を深め、各自が温室効果ガスを削減するために自主的な活動を特に行う期間として、福岡市 CO2 を出さない週間を定める。

2 福岡市 CO2 を出さない週間は、毎年6月1日から6月7日までとする。

第9章は、本条例に定めている地球温暖化防止に向けた様々な取組を市、民、事業者が積極的に取組む期間として「福岡市 CO2 を出さない週間」を定めるとともに、期間中に各主体が取組むべき内容も詳細に規定しています。

「福岡 CO2 を出さない週間」を定める狙いですが、単に地球温暖化対策推進条例を制定して内容を通知するだけでは、市民、事業者及び市民団体が温室効果ガス削減に自発的に取り組むことを動機づけるには不十分であると考えたことから、市全体として温室効果ガス削減に特に取り組む期間を設け、その期間中に市全体で様々な取組を行うことで、市民、事業者及び市民団体に対して地球温暖化防止の必要性を強く意識づけると同時に、市全体で温室効果ガス削減に取り組まなければならないという気運を醸成することを狙いとしています。

冒頭の第34条では福岡市 CO2 を出さない週間を定めること、毎年6月1日から7日をその期間とすることを定めています。この期間を福岡市 CO2 を出さない週間とした理由ですが、毎年6月は国が定めた環境月間であり、その中でも6月5日は「環境の日」となっ

ていることから、地球温暖化防止を含む環境問題に対する気運が国全体で高まっていること。また毎月1日は「省エネの日」でもあることから、「環境の日」と「省エネの日」を含むこの期間が、福岡市全体で地球温暖化対策に取り組む期間としてふさわしいと考えました。

また、名称ですが、本市で排出されている温室効果ガスの大半は二酸化炭素（CO₂）であり、市としてCO₂削減を目標として計画策定や様々な施策を行っていることから、「本市の地球温暖化対策の中心はCO₂の削減である」ということを市民、事業者及び市民団体と共有することが重要と考えました。その上で、大人から子供までこの期間に何をすべきなのか、誰にでも分かる名称を考えた結果、「CO₂を出さない」という決意表明をそのまま名称に含めることにしました。

（福岡市子供環境の日）

第35条 地域や家庭内で子供達と共に地球温暖化に関する理解を深める機会を設けるため、福岡市子供環境の日を定める。

2 福岡市子供環境の日は、毎年6月第1金曜日とする。

3 福岡市子供環境の日は市立の小学校及び中学校を休校とする。

第35条では次代の環境保全を担う子供たちに地球温暖化を防止することの重要性を認識してもらうため「福岡市CO₂を出さない週間」の期間中に特に「福岡市子供環境の日」を設けることを規定しました。第2項では福岡市子供環境の日は毎年6月第1金曜日とすること、さらに第3項ではこの日を市内の公立小学校及び中学校の休校日とすることを定めています。

福岡市子供環境の日を制定し、さらに小学校・中学校の休校日とする狙いですが、この休日に市が次の第36条で規定しているような子供たちを対象とした事業を実施することで、子供たちに積極的に地球温暖化対策に取り組んでもらうことに加え、休校日を新たに設定することで、子供たち及び子供を持つ親を中心に、福岡市CO₂を出さない週間をより強く印象付けることが狙いです。

（市の取組）

第36条 市は、事業者及び市民の地球温暖化防止に対する意識を高め、市内における地球温暖化対策の推進に向けた気運を醸成するため、福岡市CO₂を出さない週間の期間中、次に掲げる取組を行うものとする。

（1） 福岡市地球温暖化防止市民大会の開催

（2） 省エネ推進イベントの開催

（3） 市立の小中学校及び高校において地球温暖化に対する理解を深めるための授業の実施

（4） 市立の小中学校における九州産食材を用いた学校給食の提供

（5） 子供たちによる地球温暖化対策の取組を発表する「福岡市CO₂を出さない子供大会」の開催

（6） ノーマイカーウィークデー事業の推進

- (7) ライトダウン事業の推進
- (8) 3R（リデュース・リユース・リサイクル）事業の推進
- (9) 緑化事業の推進
- (10) 市職員の定時退庁の率先実施

第36条は地球温暖化防止に向けた取組を全市的に普及させるため、福岡市 CO2 を出さない週間に市が実施すべき各種の事業・取組みについて規定しています。福岡市 CO2 を出さない週間の期間中に、第8章までで取り上げてきた様々な地球温暖化対策を推進することに加えて、福岡市 CO2 を出さない週間のシンボルとなる取組みを複数実施することも規定しました。第1項の福岡市地球温暖化防止市民大会（既存）や、第5項の福岡市 CO2 を出さない子供大会（新設）のような、市民参加型のイベントを期間中に集中的に行うことで、福岡市 CO2 を出さない週間に対する市民、事業者及び市民団体の注目度を高め、全市的に地球温暖化防止に取り組む気運を作り出すことを狙っています。

（事業者の取組）

第37条 事業者は、地球温暖化を防止するため、福岡市 CO2 出さない週間の期間中、可能な範囲で次に掲げる取組を行い、また同期間中に市又は市民が行う地球温暖化防止に向けた活動に、積極的に協力するよう努めるものとする。

- (1) 従業員に対して公共交通機関、自転車又は徒歩による移動を推奨し、自動車の利用を必要最小限に留められるよう配慮すること。
- (2) 従業員の地球温暖化に対する理解を深めるため、CO2 を排出しない生活・仕事の方法についての研修を実施すること。
- (3) 事業活動に伴うエネルギーの消費を抑制するとともに、従業員が家庭において地球温暖化防止に向けた活動を行う時間を確保するため、業務の定時終了及び従業員の定時退社を推奨すること。
- (4) 飲食物を提供する事業者にあつては、生産や輸送に伴う温室効果ガスの排出量がより少ない、九州内で生産された旬の食材を使用したメニューを提供すること。

第37条は事業者が福岡市 CO2 を出さない週間の期間中に取り組んでもらう内容を具体的に列記するとともに、市や市民が行う地球温暖化対策への協力を規定しました。これらの取組みは、第5条で定めている事業者の責務とは別に、期間中に優先的に実施してもらいたい取組みについて、より具体的な内容を明示しています。期間中に集中的に取り組んでもらうことでこれらの取組みを定着させることと、事業者が地球温暖化防止の重要性を改めて認識するきっかけとすることが狙いです。第1項から第3項までは市内の全ての事業者に取り組んでもらう内容になっていますが、第4項は飲食業が多い福岡市の特徴を考慮して、飲食業で特に取り組める内容として地産地消の取組み推進を追加しています。

（市民の取組）

第38条 市民は、地球温暖化を防止するため、福岡市 CO2 を出さない週間の期間中、可能な範囲で次に掲げる取組を行い、また同期間中に市又は事業者が行う地球温暖化防止に向けた活動に、積極的に協力するよう努めるものとする。

- (1) 外出の際には徒歩，自転車又は公共交通機関によって移動すること。
- (2) 生産や輸送に伴う温室効果ガスの排出量がより少ない，九州内で生産された旬の食材を食べること。
- (3) 調理に伴うエネルギー消費を抑制すると同時に，地球温暖化の防止について話し合う時間を確保するため可能な限り家族が揃って食事を採ること。
- (4) 照明にかかる電力消費を抑制するため，早寝早起きに努めること。
- (5) 夏場における電力消費を抑制するため，緑のカーテン作りを開始すること。

第 38 条は市民に福岡市 CO2 を出さない週間の期間中に取り組んでもらう内容を具体的に列記するとともに，市や事業者が行う地球温暖化対策への協力を規定しました。事業者の場合と同じようにこれらの取組みは市民の責務ではありませんが，期間中に優先的に取り組んでもらいたい活動について記載しています。これらの活動について，当初は福岡市 CO2 を出さない週間の期間中に重点的に取り組んでもらうことを推奨しますが，将来的には地球温暖化防止が重要であるという認識とともにこれらの取組が市民に定着するよう，第 36 条で記載した市の施策の実施を通じて誘導していくことを考えています。

第10章 低炭素社会の先進的な地域づくりの推進

第39条 市は，新たな温暖化対策や低炭素まちづくりを全市的に展開するため，別に市長が定める市内の各地域を「低炭素モデル地区」と位置付け，街区単位で温暖化対策を積極的に導入し，その成果を全市的に展開するものとする。

第 10 章は，現在策定中の第 4 次福岡市地球温暖化対策実行計画で提案される予定の「低炭素型モデル地区」について言及しています。指定された地区に対して市として集中的に温暖化対策に係る事業を行い，その成果をモデルとして市全域に取組みを拡大するのが狙いです。しかし，まだ計画案の段階であることから，具体的な地域の明示は本条例案では行わず，市長が別に定める地域として含みを持たせています。

第11章 施策の評価及び見直し等

(施策の評価及び見直し)

第40条 市長は，この条例に基づく施策の推進に当たっては，その実施状況について定期的に評価を行い，地球温暖化対策等に係る技術水準の向上及び社会経済情勢の変化を踏まえ，施策の見直しを行わなければならない。

(条例の見直し)

第41条 市長は，この条例の施行の状況，地球温暖化対策等に係る技術水準の向上及び社会経済情勢の変化を踏まえ，適時に，条例の見直しを行わなければならない。

2 市長は，前項の見直しに当たっては，あらかじめ，福岡市環境審議会の意見を聴かなければならない。

第 11 章は温暖化対策に係る施策の評価・見直しと，条例本体の見直しについて規定しています。地球温暖化についてはその状況について新しい知見が次々と発表されるだけでなく，国際レベルでの協議の動向や新たな技術の開発など，取り巻く環境も日々変化してい

ます。このような状況の中にあつては、施策・条例共にその有効性を担保するため、最新の知見や情報に基づいて更新していく必要がありますので、この条文を追加しました。なお、見直しのタイミングについては、福岡市地球温暖化対策実行計画の策定と同じタイミングで行うことや、更新期限を定めることも考えられましたが、先述のとおり地球温暖化に関しては日々新たな状況が発生していることから、必要な時には随時見直しができるようにしています。

第12章 雑則

（公表及び表彰）

第42条 市長は、第26条第1項の規定により建築物環境配慮計画を提出した特定建築主のうち、温室効果ガスの排出の抑制等に積極的に取り組んでいると認めるものについて、公表することができる。

2 市長は、地球温暖化対策に積極的に取り組む事業者、市民及び環境保全活動団体を表彰することができる。

（指導及び助言）

第43条 市長は、事業者、市民及び環境保全活動団体が、温室効果ガスの排出の抑制等に関する取組を行う場合において必要な指導又は助言をすることができる。

（報告及び資料の提出の要求）

第44条 市長は、この条例の施行に必要な限度において、第26条第1項に規定する書類を提出したものに対し、温室効果ガスの排出の抑制等のための措置に関し報告又は資料の提出を求めることができる。

（勧告）

第45条 市長は、第26条第1項に規定する書類を提出せず、又はこれらの書類に記載すべき事項を記載せず、若しくは虚偽の記載をしてこれらの書類を提出した者に対し、必要な措置を講ずるよう勧告することができる。

（勧告に従わない場合の公表）

第46条 市長は、前条の規定による勧告を受けた者が正当な理由なく当該勧告に従わないときは、規則で定めるところにより、その旨及びその勧告の内容を公表することができる。

2 市長は、前項の規定による公表をしようとするときは、あらかじめ当該勧告を受けたものに対し、意見を述べる機会を与えなければならない。

第12章雑則では、まず市が行うことのできる各種の措置について、第42条から第46条までで規定しました。今回の条例案では、これらの措置の対象となるのは第6章第26条第1項に規定した「建築物環境配慮計画書」のみとなっていますが、他の分野においても「建築物環境配慮計画書」のような計画書等の提出を事業者等に義務付ける仕組みを、将来的に導入する可能性もあることから、建築物に係る地球温暖化対策に限定される第6章内ではなく、雑則として独立させました。

(規則への委任)

第47条 この条例に定めるもののほか，この条例の施行に関し必要な事項は，規則で定める。

最後の第 47 条については，本条例を補足する役割を果たす「規則」について規定しています。地球温暖化問題は状況が刻々と変化することから，あらゆる事項を条例中で詳細に規定してしまうと，内容が硬直化して将来の状況変化に対応できなくなってしまう恐れがあります。そこで，条例の運用に必要な事項を規定して，条例を補助する「規則」を定められるようにしました。議会の議決が必要で，修正・変更にかかる時間がかかる条例では本市における温暖化対策の大枠を規定しておき，制定・改正の手続きがより簡便な「規則」を状況に応じて追加・修正することで，条例の柔軟な運用を担保することが狙いです。

附 則

この条例は，平成25年 4 月 1 日から施行する。

第3班『福岡市地球温暖化対策推進条例』の制定について」講評

(1) テーマの設定

著名なテーマであるので、コンセプトは自明のように思われるが、それだからこそあえてコンセプトを改めて確認し、研究の基盤を設定している点、高く評価できる。事柄の性格上、福岡市だけで取組んでも成果の乏しい地球環境の問題である。その点、福岡市がどう地球環境の保護改善に寄与しうるのかの視点も備えられている。地球を守るという人々の「意識」の涵養、そしてその「発信」に留意されている点にそれが伺える。研究への取組みに際し、班員の価値共有がしっかりできていることも付記したい。

(2) 問題解決の方向

このような問題は、規制手段だけでは解決できない。1人ひとりの心がけの問題でもある。数々の（努力）義務も、決して無理に規制的に作用させようとはしていない。もちろん、規制的に作用させることが有効な場面であろうが、むしろ家族みんなで地球環境を考える際の親から子へ伝えるための指針としての意味を与えられ、1人ひとりに気付いてもらうための条例として性格づけようとしていることがわかる。企業をあげての取組みにも期待を寄せ、行政に率先を求めることも同様である。みんなが地球を守る当事者であることの自覚にこの問題の解決が求められ、市条例のあり方としての的を射ている。

(3) 条例案

提言として、詳細な条文案、及び周到な逐条解説が示された。その1つ1つに丁寧な検討が尽くされ、明快な説明が施されている。データに基づき、目標達成のための特定の対象を絞るとともに、旅行者も含めた市民生活全体に細心の目配せをし、できるかぎり具体的に、かつ定量的に目標を示そうとしている。この条例が市、市民、事業者共通の「目標」「行動指針」「約束」として性格づけようとする配慮も垣間見え、「仕掛け」（市の率先実施、CO₂を出さない週間、子ども環境の日等々）もおもしろい。非常に完成度の高い成果と評することができよう。それだけに、これだけの詳細な内容を市民みんなと共有し、全職員（全部局）、全市民の共通の行動指針としてもらうために、どう工夫を凝らしていくか、また、どう実効化していくか、実際の運用にあたって相応の検討が必要となるであろう。

(石森久広)

研修報告会の様子

各グループでの約半年にわたる研究成果を発表するため、平成25年1月17日(木)、福岡市研修センター402・403研修室において、政策法務研修報告会を開催しました。

当日は、本市職員のほか、県内の他自治体の職員が参加しました。

報告では、各グループの報告ごとに、研修講師である西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）の石森久広教授に講評をいただき、また、参加者との質疑応答・意見交換も行いました。



【研修講師 石森久広教授】



【会場内の様子】



【第1班による報告】



【第2班による報告】



【第3班による報告】



【参加者からの質疑・意見交換】

平成 24 年度福岡市政策法務研修 研修生名簿

第 1 班

【地方自治体における知的財産権への対応について～トラブル防止の対応策～】

所 属	氏 名	備 考
こども未来局子育て支援部子育て支援課	有 馬 友 美	
博多区保健福祉センター保護第 2 課	北 村 ゆう子	
道路下水道局管理部路政課	平 石 遼 太	

第 2 班

【政策法務から見たクルーズ客船誘致策について～出入国審査迅速化とカジノ営業許可～】

所 属	氏 名	備 考
早良区保健福祉センター保護課	高 木 昂	
博多区保健福祉センター保護第 1 課	福 原 みゆき	
港湾局港湾振興部振興課	古 賀 智 子	

第 3 班

【「福岡市地球温暖化対策推進条例」の制定について（提言）】

所 属	氏 名	備 考
総務企画局行政部法制課	畑 中 俊 大	
博多区保健福祉センター保護第 2 課	松 尾 彩 佳	
環境局環境政策部環境政策課	山 田 浩 平	

平成 24 年度福岡市政策法務研修 研修講師

西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）教授
博士（法学）

石森久広（いしもりひさひろ）氏

●専攻

行政法，税財政法，地方自治法

●主な著書

『政策法務の道しるべ ― 憲法が考える法律と条例の関係 [政策法学ライブラリー 15]』(2008 年 慈学社)

『会計検査院の研究 ― ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』(1996 年 有信堂)

その他，分担執筆多数

平成 24 年度福岡市政策法務研修 実施状況

1 研修の目的

①日頃の身近な業務において、制度上の問題などで法的な整理が課題となっているものについて、法律上、どのような問題があるのか、研修生がその対応法についての判例や学説、行政解釈などを調べ、外部講師からの助言を得ながら議論して整理・検討し、その過程を取りまとめること②本市の政策テーマについて条例試案を立案すること等により、職員の政策法務能力の向上を図ることを目的として実施する。なお、研修の成果は、全庁OA等を利用して共有化する。

2 受講対象者等

【対象者】 福岡市職員の給与に関する条例別表第1 行政職給料表2～5級職員
又はこれに相当する職員

【研修人数】 9人

3 研修日程

	時 期		内 容		
第1回	6月25日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	外部講師による公開講義並びにグループの決定及び研究テーマの検討		研修C 405研修室
第2回	7月9日(月)	午後1時30分～ 午後4時30分	研修概要説明、今後の進め方の検討		研修C 405研修室
第3回	7月31日(火)	午後1時30分～ 午後4時30分	初期報告	・論点の整理 ・収集情報の確認等	研修C 405研修室
第4回	8月7日(火)	午後1時30分～ 午後4時30分	中間報告		研修C 405研修室
第5回	9月4日(火)	午後1時30分～ 午後4時30分	(グループの作業日として確保)		研修C 405研修室
第6回	10月30日(火)	午後1時30分～ 午後4時30分	(グループの作業日として確保)		研修C 405研修室
第7回	11月15日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	最終報告		研修C 405研修室
第8回	12月6日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	(予備日)		研修C 405研修室
第9回	1月17日(木)	午後1時30分～ 午後4時30分	研究成果の報告会		研修C402・ 403研修室

*第1回は、全庁的な講演会形式とする。

4 研修の進め方

1 グループ5人程度のグループでの研究活動を基本とする。
研修第1回に、政策法務について外部講師による公開講義を行う。
全体研修時に、外部講師による指導・助言を受ける。
外部講師は、西南学院大学大学院法務研究科（法科大学院）の石森久広教授。

5 研修生へのサポート

法制課の参考図書・判例検索システムの利用が可能。必要と認めた場合は、法制課において書籍の購入、先進事例の調査経費の負担を行う。

6 研修成果のまとめ等

- (1) 研修成果は、報告書にまとめ、庁内各課や近隣市町村等に配布する。
- (2) 本市ホームページへ概要を掲載する。
- (3) 全庁的な報告会を開催する（平成25年1月17日）。

平成24年度 福岡市政策法務研修報告書

発行 平成25年 3 月

福岡市総務企画局行政部法制課

福岡市中央区天神一丁目 8 番 1 号

T E L (092) 733－5302

F A X (092) 724－2098

E-mail hosei.GAPB@city.fukuoka.lg.jp

印刷 株式会社 ミドリ印刷

再生紙を使用しています