

ゲーム条例の憲法適合性—香川県条例を事例に

The Constitutionality of the Ordinance of restriction on video games—Case of the Kagawa Prefectural Ordinance

村中 洋介

文化政策学部 文化政策学科

MURANAKA Yosuke

Department of Regional Cultural Policy and Management, Faculty of Cultural Policy and Management

2020年4月に、香川県は子供のゲーム時間などを制限することを内容に含む条例を施行した。その背景には、「ゲーム障害」を病気として位置づけ、ゲーム依存症対策を行うべきだとする動きがある。ゲームやインターネットをすること、スマートフォンの利用などは本来人々にとって自由とされるものであるはずで、それを制限することは憲法上問題があるともいえる。香川県条例はそうした自由を制限する内容を含むもので、憲法上このような条例制定が認められるか疑問が残る。そのような中で施行された香川県の条例について、他の人権を制約する可能性のある条例との比較を通じて、香川県条例の憲法適合性について検討する。

In April 2020, Kagawa Prefecture enforced the ordinance that contained restriction on video game times for children. Behind that, there is a movement to position “game disorder” as an illness and shall be take measures against game addiction. Playing video games, using the Internet, and using smartphones are the freedom of the people, and limiting them is a constitutional problem. The Kagawa Prefectural Ordinance includes content that limits such freedom, and it is questionable whether such an Ordinance will be permitted under the Constitution of Japan. I consider the Constitutionality of the Kagawa Prefectural Ordinance through comparing it with other ordinances that may restrict human rights.

1. はじめに

香川県は、2020年4月に「香川県ネット・ゲーム依存症対策条例」（令和2年香川県条例第24号。以下「本条例」という。）を施行した。この条例については、子供のスマートフォン利用やインターネット、ゲーム等の使用に関する制限を設ける旨が示されたことから、メディアでも数多く取り上げられてきた¹。

本条例が定められた背景には、スマートフォンやインターネット利用が当たり前の日常となり、スマホゲームや携帯型ゲーム機の登場によってゲームをする時間が多くなってきていることに対する警鐘があるといえるかもしれない。他方で、情報化社会の中での利便性や必要性から、スマートフォンやインターネット自体が「悪いもの」とはいえず、ゲームそれ自体も様々な感性を育むこと、創造性を豊かにすること、あるいはストレス社会の中でのストレス発散のためにも必要であるといえることができるだろう。

本条例では、特に子供たちのゲーム時間やスマートフォンの利用時間を制限する規定があるが、こうした制限が、憲法上の問題を生じさせる可能性もある²。本稿では、「ゲームやインターネット利用」などの自由との関係で、ゲーム条例が憲法上容認されるかを検討する。

2. 香川県ゲーム条例の概要

本条例は、2019年にゲーム依存などを問題視する指摘が見られた中で、同年5月にWHOが「ゲームのやり過ぎで日常生活が困難になる『ゲーム障害』を国際疾病として正式に認定」³したことも影響して、香川県議会において議論がなされてきた。そして、2020年3月に本条例が制定され、同年4月より施行されている。

本条例では、前文として、インターネットやゲームの過

剰利用が子供に関する学力等の問題を引き起こす可能性があること、「ゲーム障害」が疾病と認定されたこと、ゲームにも依存性の問題があること、を背景として、ゲーム依存に対する対策の必要性が述べられている。

そして、本条例の目的としては、「ネット・ゲーム依存症対策の推進について、基本理念を定め、及び県、学校等、保護者等の責務等を明らかにするとともに、ネット・ゲーム依存症対策に関する施策の基本となる事項を定めることにより、ネット・ゲーム依存症対策を総合的かつ計画的に推進し、もって次代を担う子どもたちの健やかな成長と、県民が健全に暮らせる社会の実現に寄与すること」が掲げられている（1条）。

本条例では、「ネット・ゲーム依存症」対策を行うこと掲げていることになるが、この「ネット・ゲーム依存症」とは、「ネット・ゲームにのめり込むことにより、日常生活又は社会生活に支障が生じている状態」を指すものとされ（2条1号）、ゲームをやりすぎることによって日常生活が困難になるという「ゲーム障害」と同じ趣旨のものという理解をすることもできる。他方で、「ゲーム障害」には、少なくともゲームと関わらない「インターネット」の利用は含まれていないところ、その点で「ゲーム障害」と本条例にいう「ネット・ゲーム依存症」とは異なるとの見解もある⁴。

つまり本条例は、ネット・ゲーム（インターネットやコンピュータゲーム⁵）に対する依存性や、ネット・ゲームによって日常生活に支障をきたすことを防ぐことにより、子供の健やかな成長と県民が健全に過ごすことのできる社会実現に寄与することを目的としている。ネット・ゲーム依存症対策にどれほどの必要性があるのかという意見はあるかもしれないが、必要性があるとの前提で、その対策を講じることにより、子供の健やかな成長や、県民が健全に過ごすことのできる社会実現を図ることが掲げられている

ことから重要な目的を有する条例といえることができる。

本条例では、県の責務として、県民をネット・ゲーム依存症に陥らせないため市町などと連携して「乳幼児期からのこどもと保護者との愛着の形成の重要性」についての啓発活動や子供をネット・ゲーム依存症に陥らせないために屋外での運動、遊び等の重要性の理解や健康・体力づくりの推進などを行うこと（4条）や、学校の責務としての子供への指導、保護者への啓発など（5条）について定め、保護者の責務として、子供がネット・ゲーム依存症に陥らないように努めること（努力義務）、子供のネット・ゲームの利用の管理をすること（6条）を定めるほか、国との連携（8条）などを定めている。

また、本条例では、次のような基本理念が掲げられている（3条）。

「ネット・ゲーム依存症対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

（1）ネット・ゲーム依存症の発症、進行及び再発の各段階に応じた防止対策を適切に実施するとともに、ネット・ゲーム依存症である者等及びその家族が日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるように支援すること。

（2）ネット・ゲーム依存症対策を実施するに当たっては、ネット・ゲーム依存症が、睡眠障害、ひきこもり、注意力の低下等の問題に密接に関連することに鑑み、これらの問題に関する施策との有機的な連携が図られるよう、必要な配慮がなされるものとする。

（3）ネット・ゲーム依存症対策は、予防から再発の防止まで幅広く対応する必要があることから、県、市町、学校等、保護者、ネット・ゲーム依存症対策に関連する業務に従事する者等が相互に連携を図りながら協力して社会全体で取り組むこと」。

さらに、本条例に関して議論を呼んでいるものとして、ネット・ゲームの時間を制限する規定がある。

本条例18条では、子供⁶のスマートフォン等の使用制限に関する規定が設けられ、ここでは、「ネット・ゲーム依存症につながるようなコンピュータゲームの利用」を1日あたり60分（学校等の休業日には90分）までを上限とすること、「スマートフォン等の使用」については、義務教育修了前の子供は午後9時までに、それ以外の子供は午後10時までに使用を止めることを基準とした家庭内でのルールづくりを保護者に求めている。

この規定には罰則が設けられているわけでもなく、義務の対象者は「保護者」であるため、子供のゲームやスマートフォンの利用を直接的に制限しているわけではない。他方で、本条例が、保護者によってゲームやスマートフォンの利用を制限することを後押しすることや、学校、家庭などでゲーム時間等に関する指導が行われる根拠とされることを通じて子供のゲーム等の利用が制限されることとなれば、子供に対する間接的な制約といえることができる。

本条例についてどのような問題点があるのか、ネット・ゲーム依存症対策の必要性、実効性確保などの観点も踏まえて、ゲーム時間等を規制する条例の可否を検討したい。

3. 香川県ゲーム条例にかかる問題点

本条例については、その内容等について問題点が指摘されているところであるが、次章での検討の観点から、①条例の立法事実に関する点、②子供のゲーム時間等を規制することが憲法13条や21条に反する可能性、③条例の実効性確保の問題点について概説しておくこととする。

①条例の立法事実に関する問題点

条例の立法事実については、条例の立法目的が一応重要なものであるということは前に述べたところである。条例の目的の重要性が低い場合には、それに比して住民等に求める責務等が重い場合や住民の権利侵害がある場合に、住民が負担を強いられてまで条例を制定する「必要」があるかということになる。本条例では、子供の健やかな成長や県民が健全に過ごすことのできる社会実現という目的を掲げているが、ここには重要性を見出すことができる。他方で、その前提となる「ネット・ゲーム依存症」が規制をかけなければならないほどの社会問題性を有しているかという点については疑問がないわけではない⁷。

ゲーム等を「害悪」と位置づけることを前提として考えると、「ネット・ゲーム依存症」問題を解決するための取組みとして規制することも重要であるといえるだろうが、「ゲーム障害」を疾病として位置づけるとしても、「ゲーム」それ自体が「害悪」であるとの認識は、少なくとも2020年現在わが国の中で共有されているとはいえないだろう。ただし、条例の目的に照らしてそうしたゲームの規制が極めて効果のある施策であるのであれば、こうした位置づけを前提としているからといって条例が直ちに無効であるとはいえない。この点については、紙幅の関係上、本稿においては憲法適合性に焦点を当てることとする関係で詳細な検討を行わないことをご容赦いただきたい。

②子供のゲーム時間等を規制することと憲法上の権利

私たちのあらゆる行為は、基本的には自由であることを前提としている。これは、人が生きる上では当然のことといえるだろう。他方で、そうしたあらゆる行為の自由が、すべて憲法上の保護を受けるわけではない。こうしたことから、憲法13条後段の幸福追求権は、あらゆる生活領域に関する行為の自由⁸ではなく、個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体をいうとされる（人格的利益説）⁹。

また、この幸福追求権の一部を構成するものとして、人格的自律権（自己決定権）があり、ここでは、個人は、公権力から干渉されることなく、自ら決定できる権利を有するとされる¹⁰。ここで自己決定権の観点から、ゲーム等を公権力の干渉を受けることなく自由に行うことができるのかという論点があろう。少なくとも、学校内という一定の規律の下で行為が制約される環境ではなく、家庭内などの本来自由であるはずの時間において公権力の干渉を受ける場合には、憲法上問題があるといえることができるだろう。

ただし、自己決定権についても、あらゆる行為について公権力からの干渉を受けることなく決定できるという前提に立つものではない¹¹。

本条例のようにゲームの時間を制限する、またはインターネット等の利用時間帯についての制限を設けることが、幸福追求権ないし自己決定権という憲法上の権利を侵害す

るとまでいえるかどうか論点の一つとなりうる。

また、インターネット等の利用時間帯の制限も設けていることが、表現の自由に対する制約となるということもできる。表現の自由を支える価値には、個人が言論活動を通じて自己の人格を発展させるという自己実現の価値と、言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという自己統治の価値があるとされる¹²。こうしたことから、表現の自由は個人の人格形成とともに国民の政治参加のための不可欠の前提をなす権利とされている¹³。

表現の自由のためのツールの一つとしてスマートフォンの利用、インターネットの利用があることは、今日の情報化社会の中では周知の事実であり、これを「子供」だからといって直ちに制約してもよいといえるものではない。子供は、「政治参加をしない」から表現の自由を保障しなくても良いという意見もあるかもしれないが、公職選挙法が改正され、18歳投票が始まっている中で、子供たちこそ自分たちの将来を考えるための議論などを行う機会を持つべきで、そのためのツールの一つとしてインターネット等の利用があるということもできる。

さらに、表現の自由の一内容とされる「知る権利」は、表現の受け手の自由（聞く自由、読む自由、見る自由）を保障しているとされ¹⁴、ここでは、個人が様々な事実や意見を知ることによって人格形成や政治への有効な参加を行うとされる。保護者や教師の教えなどが正しいとは限らず、保護者などにとって都合の良い情報だけを子供に提供するようなことは、子供の人格形成、子供の健やかな成長にとって望まれていることとはいえない。知る権利の観点からは、インターネットを通じた情報のみならず、友人との連絡やゲームの中から新たな知識の提供を受けることもその保護の対象となりうる。

こうした点から、インターネット等の利用時間帯についての制限を設けることなどが、知る権利を含む表現の自由という憲法上の権利を侵害するとまでいえるかどうか論点の一つとなりうる。

③ 条例の実効性確保の問題点

本条例は、子供の健やかな成長などを目的として、ネット・ゲーム依存症対策を講じることとしているが、こうした目的のために必要な対策、施策が十分に講じられるものとなっているかという問題点がある。この点は、憲法適合性に関する論点とは直接関係するものではないが（条例上の制約のあり方が比例原則違反などという論点はあるだろう）、若干付言しておく。

本条例では、「ネット・ゲーム依存症」や「ゲーム障害」の対策が必要な人は子供に限られるものではないものの、大人に対する制限は特に設けられていない。本条例が「子供」の「ネット・ゲーム依存症対策」のみを対象としているのであれば、子供に関連するゲーム時間等の制限を設けることも理解できるが、県民全体の「ネット・ゲーム依存症対策」とっては、不十分なものといえる。

この点、大人は、子供に比して自己抑制する力が備わっているという指摘もあるかもしれない。他方で、大人に関しても喫煙、アルコール、ギャンブル等への依存などがあるように、依存症問題は存在しており、「ゲーム障害」が疾病とされることを条例制定の背景として位置づけている以上は、子供と同様に大人に向けた対策が十分に講じられ

ていなければ、本条例が「子供に対する人権制約」と捉えられることとなる。

さらに、本条例では、子供を「18歳未満」と位置づけて制約を設けているものの、大学生や若い世代全体、すなわちゲームやスマートフォン、インターネットの利用が日常化した世代に対しては、一定の制約を設けることが必要であるはずである。こうした点についての対策もなく、「子供」に対する制限を設けることによって条例の目的を達成するための効果があるといえるのか疑問がないではない。

4. 香川県ゲーム条例の憲法適合性

前章で述べたように、本条例については、問題となりうる点がいくつかある。その中でも本章では、本条例が憲法上許容されるものであるかを検討する。

本条例が定めるような、「ネット・ゲーム依存症」ないし「ゲーム障害」について、わが国の法令には特に定めがなく、国の法令との関係で本条例が問題となるというわけではない。仮に、国の法令でゲーム等に関して規定するものが存在することとなれば、国の法令と条例との関係で検討しなければならない。すなわち、条例制定権に関するリーディングケースである徳島市公安条例事件で、最高裁¹⁵が、「地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる」と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによつてこれを決しなければならない」と示していることとの関係を検討することになる。

本稿執筆時点では、わが国がゲームの時間等を制限するような法令が制定されていないため、本条例においては、本条例の規定が直接憲法上の権利を侵害するものであるか、いい換えれば憲法上保護された利益として、本条例の定めるようなゲームの時間を制約されないことなどが認められるかを検討する必要がある。

① 憲法13条との関係

憲法13条の幸福追求権や自己決定権との関係で、本条例によるゲームの利用時間等の制限が権利侵害となりうるかという点を検討しておく。ゲームを自由に行うこと、ゲームの時間を制約されないことは、それ自体は個人の嗜好に属することで、他者の権利を侵害しない限り自由に行う事項であるということではある。例えば、スマートフォンでのゲームを車の運転中に行うなどして交通の安全や他者の権利を損なう可能性がある場合などには、これを一般に禁止するという制約はありうることになる¹⁶。

幸福追求権等の憲法13条後段の理解を一般的な行動の自由を保障したものと捉えて、個人の行動の自由を国家などが制約しようとする場合には、その制約の正当化について公共の福祉に照らし説明することが国家の側に求められるという考え方もある¹⁷。このような考えに立つと、本条例のような制約の正当化について公共の福祉に照らした説

明が香川県側に求められることになる。

しかし、前章でも述べたように、自己決定権については、あらゆる行為について公権力からの干渉を受けることなく決定できるという前提に立つものではない¹⁸。そして、幸福追求権についても、あらゆる行為の自由を前提とするものではなく、個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体をいうとされる（人格的利益説）¹⁹。そうすると、ゲームをすること、ゲームの時間を制約されないこと等が憲法上保護されるためには、これらに人の人格的生存に不可欠であることが認められる必要があるといえる。

ゲームそれ自体は、「嗜好」に当たるとされるだろうことから、それ自体を人格的生存に不可欠なものとするのは難しいようにも考えられる。他方で、「eスポーツ」²⁰と呼ばれるものが近年活発化しており、ゲームを通じた競技として理解され、子供たちの間でも活発に行われているところである²¹。このeスポーツは、政府が推進する「クールジャパン戦略」の一端を担うものでもあり、また、ゲームという交流の場を通じて子供たちの人格的成長を期待することもできるだろう²²。将来IT関係の仕事を目指す、ゲームクリエイターを目指す子供はもちろん、将来の進路等を選択する場合には様々な経験、情報を得ることが必要になり、その意味においてゲームをすることを人格的生存に不可欠ということもいえないだろう。特に「子供」の将来の可能性を保護者や政府などの一方的な考えによって制限することは認められるものではないことからすると、より制限的でない方法で、子供の健やかな成長という目的を達成することが求められるといえよう。

以上のことを考慮すると、本条例が子供のゲーム時間を一律に制約することを求めることは、これが公権力による間接的な制約として違憲と評価されるだろう。

②憲法21条との関係

憲法21条の表現の自由や知る権利との関係で、本条例によるスマートフォンやインターネット等の利用時間帯の制限が権利侵害となりうるかという点を検討しておく。

表現の自由は憲法21条に保護される権利であるが、これはインターネット上の表現活動に対しても保障が及ぶものと解される²³。あるインターネット上の表現がコミュニケーションとしての「表現」と解されるか、「通信」と解されるかによってその保護のあり方、憲法理論の適用のあり方に違いが生じることはあるとしても²⁴、これらが憲法上保護されないとの評価を受けるものではない。

このため、一般に表現の自由の内容として、スマートフォンやインターネット、場合によってはオンラインゲームなどを通じたコミュニケーション・表現活動が、表現の自由として保護されうると解される。

本条例の素案段階では、当初、ゲームの時間だけではなく「スマートフォンなどの利用時間」について制約する方針であったが²⁵、この点については、本条例の規定にあるようにゲーム時間についてのみ制約されることとなっている。このため、表現やコミュニケーションの機会が著しく制約されるというものとはなっていない。他方で、「スマートフォン等の使用」については、義務教育修了前の子供は午後9時までに、それ以外の子供は午後10時までに使用を止めることという時間帯の制限²⁶が設けられているところ、これが子供たちの表現やコミュニケーションの機

会を著しく制約すると解される場合には、表現自由との関係で違憲と評価されるだろう。

義務教育修了前の子供であっても、小学校高学年の児童や中学生などは、塾などに通い勉学に励むなどして、午後9時や午後10時頃まで勉学に励んでいる者もあり、学校や塾が終わるまでスマートフォン等の使用が困難な者もいるだろう。そうした者に配慮するのであれば、スマートフォン等を使用できる時間帯をより制限的でないものとする余地はあろうし、高校生にあっても、午後10時以降まで塾などで勉学に励んでいる者も多い。他方で、そうした者については、「ネット・ゲーム依存症」や学力低下等の心配がないため、各家庭の判断で午後9時や午後10時以降にも例外的に使用する事を認めても良いとすることも可能ではある²⁷。

しかしながら、各家庭の判断で午後10時以降などにスマートフォン等を使用することを可能にしているとはいっても、条例の基準に基づいて午後9時、午後10時以降の使用を禁止するという家庭の子供で、塾などで勉学が午後10時以降などまである場合には、その子供にとっての表現やコミュニケーションの機会、さらには「知る権利」を侵害する可能性があり、こうした基準は改められるべきである。

③本条例のあり方

おそらく香川県は、本条例が保護者に対して罰則を設けていない「努力義務」によって、子供たちのゲームやスマートフォン等の使用に関する時間の管理の意識を持たせることを規定しており、子供たちに対して直接の制約を設けていないことから問題がないとするのであろう。しかしながら、本条例は、保護者の行動を制約し²⁸、または、保護者が子供のゲームやスマートフォン等の使用時間に関して制約することの根拠となるもので、間接的とはいえ結果的に子供が有する自由を制約するものとなっているといえることができる。そして、本条例自体も、こうした「子供が有する自由が制約されること」を保護者に責任転嫁する形で実現することを目的としている、すなわち、ゲーム時間の制約、スマートフォン等の使用の時間帯の制約を目的としていると解することもできる。

このことは、「ネット・ゲーム依存症」対策と称しながらも、県民一般に対しての具体的な制約やゲーム・ネット関連事業者に対する義務などの他の具体的な施策を定めることなく、子供のゲーム時間等の制約のみを具体的に規定しこれを実現しようとする内容からもこのように解することができる。

本条例の規定は、子供の人権を制約する内容を含みつつも、それに対する配慮やより制限的でない制約のあり方が示されているわけでもない。本条例の背景には、学力低下やゲームやスマートフォン等の使用の時間の多い子供への対応に苦慮しているとする学校や保護者などの意見があると考えられるが、ここでは、当事者である子供の意見が十分に反映されているとも思えない。大人のエゴで、子供の人格形成の機会を奪うことは許されるものではなく、学校や保護者が子供と十分なコミュニケーションを取ることで、各々に必要となるゲーム時間の制限などを行うべきであって、少なくとも条例等で公権力が基準を示すことが、子供の人格形成にとって必要なものであるとはいえない

い。

本条例が子供の人格形成に配慮しつつも、「ネット・ゲーム依存症」対策を行うこととするのであれば、その内容については、県民全体を含めた制約や施策のあり方を考え、現行規定のような「教育」の名を借りた人権制約と捉えられかねないあり方は再考されるべきであろう。

5. 人権を制約する可能性のある条例の可否

本来は自由であるはずの行為（憲法上自由権として保障されていることが明文化されていないものの、少なくとも法律上禁止されていない行為）が条例によって制約される例は、本条例以外にも存在する。本章では、近時のそうした人権を制約する条例を示し、本条例と比較することとする。

①歩きスマホの自由

神奈川県大和市は、2020年6月に「大和市歩きスマホの防止に関する条例」（令和2年大和市条例第17号。以下「大和市条例」という。）を制定した。

ここでは、「歩きスマホが交通事故等を引き起こす可能性のある危険な行為であることに鑑み、公共の場所における歩きスマホの防止について基本的事項を定めることにより、歩きスマホの防止に関する施策の推進及び意識の高揚を図り、もって安心して快適に通行し、及び利用することができる公共の場所の確保に資すること」を目的として定められ（同条例1条）、市内の道路、駅前広場、公園などの公共の場所において、歩きスマホ²⁹を禁止することが定められている（同条例5条1項）。

そして、同条例5条2項では、「何人も、公共の場所におけるスマホ等の操作は、他者の通行の妨げにならない場所で、立ち止まった状態で行わなければならない」ことが定められている。

こうした規制は、2020年7月に施行された東京都足立区の「足立区ながらスマホの防止に関する条例」（令和2年足立区条例第53号。以下「足立区条例」という。）にもみられる。

ここでは、「この条例は、ながらスマホが交通事故等を引き起こす可能性のある危険な行為であることに鑑み、公共の場所におけるながらスマホの防止について基本的事項を定めることにより、ながらスマホの防止に関する施策の推進及び意識の高揚を図り、もって安心して快適に通行し、及び利用することができる公共の場所の確保に資すること」を目的としており（同条例）、大和市条例の目的と同旨のものである。

ただし足立区条例では、大和市のような「歩きスマホ」ではなく、「ながらスマホ」の禁止を規定している（足立区ながらスマホの防止に関する条例5条1項）。この「ながらスマホ」は、「スマホ等を操作し、又は画面を注視しながら歩行すること又は自転車に乗ること」（同条例2条5号）とされていることから、歩きながらの通話等も禁止されることとなり、このことを疑問視する意見がないわけではない³⁰。また、「何人も、公共の場所におけるスマホ等の操作は、他者の通行の妨げにならない場所及び状態で、行わなければならない」（同条例5条2項）として、大和市条例と同様に他者の妨げとならないようなスマートフォン

使用を求めている。

国の法令では、「歩きスマホ」、「ながらスマホ」が禁止されているわけではないが、足立区条例が禁止する自転車の「ながらスマホ」については、道路交通法によって禁止されている³¹。また、道路交通法76条4項2号（禁止行為）において、「道路において、交通の妨害となるような方法で寝そべり、すわり、しゃがみ、又は立ちどまっていること」として、交通の障害となるような立ち止まりについての禁止の規定が存在する。「歩きスマホ・ながらスマホ」自体の危険性はあるものの、だからといって道路などで急に立ち止まることの危険性もある。大和市条例、足立区条例では「他者の通行の妨げにならない場所」といった文言があることから、この点への配慮も見られるが、「立ち止まって使用すれば良い」という誤解を与えないような啓発活動を行わなければ、安心できる公共の場を確保することはできず、この点は具体的な施策によって適切な対策が期待される。

では、これらの条例のように歩きスマホを禁止することが認められるかという問題がある。特に「道路」での使用に関しては、道路交通法との関係も検討する余地があるが、道路交通法の趣旨目的に照らしても、これらの条例の規定に問題があるということとはできない。それは、「歩きスマホ」それ自体の危険性があり、交通の安全などの観点、他者の交通の妨げの防止という観点から規制を正当化できるという性質のものであることから、そのように解されよう。他方で、「ながらスマホ」に、スマートフォン等で時刻の確認をすることやハンズフリーでの通話、マイク付きイヤホンを用いた通話などのような、画面を注視することはないが、スマートフォン等を操作するとされる行為との線引きについて十分な検討がなされる必要がある。

②喫煙の自由

在監者喫煙権訴訟³²において、最高裁は「喫煙の自由は、憲法13条の保障する基本的人権の一に含まれるとしても、あらゆる時、所において保障されなければならないものではない」と示して、喫煙について一定の制限がなされることを示唆し、在監者の喫煙は、たばこの火を使い証拠の隠滅を図ることや、火災を起こすことによって逃走を図ることなどもありうるため、これを禁止することを合憲とした。

この最高裁判決を、憲法13条に喫煙の自由が含まれることを示唆すると解するものもあるが³³、判決はあくまでも、在監者の権利制限について判断をしたものであって、喫煙の自由について正面から判断していないため、仮定上認めているものとされよう³⁴。

このように、喫煙の自由は憲法上の人権として正面から認められているわけではないが、喫煙の自由は、喫煙が自己の嗜好として存在し、他者に対して危害を与えること、他者の権利を侵害しないことを前提とすれば、一般的自由として認められてきたものということができる。そのため、喫煙は法律上禁止されているわけではなく、今日、2018年に健康増進法が改正されたものの、ここでは喫煙者には、周囲への「配慮」が求められたにとどまる³⁵。

この喫煙に関しては、これを住民の健康のために「受動喫煙の防止」を定める条例や都市の美観の確保のために「路上喫煙・ポイ捨ての禁止」を定める条例が各地で制定されてきた³⁶。

今日では、たばこ規制が広く一般化しており、公共の場や多人数が利用する施設、他人と共有する密閉空間などでの喫煙は禁止する、控えるといった認識を持つ者も多くなっていると思われる。そのような意味において、喫煙に対する制約は喫煙者にとって受忍すべきものとされるかもしれないが、それでもなお、家庭内での喫煙等、他者の健康などへの影響のない場所などでは自由に喫煙することが妨げられるわけではない。

本条例との関連でいえば、家庭内などでの「ゲーム」や「スマートフォンの利用」が一般に制限されるものであるかということ、子供、大人を問わず、基本的には各人の自由な行為の範囲内とされるだろう。

「たばこ」や「歩きスマホ」は、それ自体が他者や自身に対する「害悪」と評価されるものである一方で、ゲームやスマートフォン等の使用はそれ自体を「害悪」と評価しうるほどの科学的知見は存在していない。それを公権力が敢えて規制するというのであれば、まずは、住民などに対する十分な説明や理解を促す施策とともに、単なるパフォーマンスと捉えられる条例ではなく、実効性を伴う具体的な施策を含む必要があるだろう。

6. おわりに

「子どもを守る利益は、時代を超えて保護されるべき普遍的な利益である。その際、過剰な規制が子どもや成年者の利益を侵害しないための仕組みが必要となる。青少年ゲーム法の立法経緯はこの背景を反映している。日本では表現の自由の規制立法が違憲判断された例は少ない。児童ポルノ法は、世界の趨勢に沿うものだが、規制が過剰になりやすい傾向もありえる。また、規制が存在していても実効性を失う場合もある。子どもを守るための法律による規制は、あまたの規制の内の選択肢のひとつであり、ゲームに対する特別な規制は必要なく、社会生活の最低限の基準として考えておくべきだ³⁷とされるように、本条例が、子供を「ネット・ゲーム依存症」から「守る」ことを前提とするとしても、制約のあり方を再考する必要がある。ゲームやスマートフォン等の使用は、酒やたばこ、ギャンブルとは異なり、それ自体を「子供にとって害悪である」と位置づけるには科学的根拠に乏しいものである。もちろん、「過ぎたるは猶及ばざるが如し」ともいわれるように、ゲームのやりすぎ、スマートフォン等の使用のし過ぎは、子供のみならず大人にとっても害悪となる可能性はある。その一つとして「ゲーム障害」という疾病があるということもいえるのだろう。

しかしながら、「ゲーム障害」を条例制定の根拠とすることに対しては疑問視する指摘もあり³⁸、本条例が目指す方向性が「ネット・ゲーム依存症」対策というよりは、子供たちの学力向上阻害要因の排除と感ずるのは私だけであろうか。子供たちの学力向上を阻害する要因は多様に存在する³⁹。もちろん、「ゲーム」や「スマートフォン等の使用」も、その一つということではできるだろうが、それだけを排除することによって解決するという問題ではない⁴⁰。そのことを理解した施策・規制のあり方が求められているといえよう。

諸外国において、青少年のスマートフォン等の使用時間

の制約などを内容とする法律が定められる例があるものの、その法律によっても十分な成果が挙げられていないとの研究もある⁴¹。

2020年には、新型コロナウイルス感染症の拡大によって、外出を自粛し自宅で過ごす時間が増えたため、ゲームやインターネット等の利用が大人、子供問わず多くなっている。これ自体が非難されることではなく、むしろ、外出できないことに対する、ゲームによるストレス発散やインターネット等を通じたコミュニケーションなどが行われている。

WHOも新型コロナウイルス感染症対策の一環として、家庭内でのゲームを推奨しているところであり、ゲーム関連企業を中心に「#PlayApartTogether」キャンペーンが行われている⁴²。また、ゲームが子供に与える可能性、子供の精神的な安定さのための必要性の指摘もある⁴³。eスポーツもそうかもしれないが、ゲーム等も活用しながら私たちの生活がより豊かになるよう、そうした施策を国や都道府県などの公権力には期待する。

【追記】

本稿執筆後の2020年9月30日に、香川県内の高校生が本条例を違憲なものであるとして、訴訟を提起したとの報道があった。裁判所が、本条例についてどのような判断を示すかが注目されるところである。

¹ NHK News Up(2020年1月16日)「ゲームは1日60分?香川県条例素案の賛否」(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200116/k10012247871000.html>, 2020年8月1日最終閲覧)など。

² 香川県弁護士会は、ゲーム条例を憲法違反であるとして、廃止を求める声明を出している(<http://kaben.jp/2020/05/25/>, 2020年8月1日最終閲覧)。朝日新聞DIGITAL2020年5月26日(<https://www.asahi.com/articles/ASN5T6THHN5PTLCOOK.html>, 2020年8月1日最終閲覧)なども参照。

³ 日経新聞2019年5月25日(<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ045280950V20C19A5MM8000/>, 2020年8月1日最終閲覧)。

⁴ 香川県弁護士会「香川県ネット・ゲーム依存症対策条例」に対する会長声明(前掲注2)。

⁵ 「スマートフォンやPC、ゲーム専用機などで動作する、コンピュータを使用したゲーム全般を指す」ものという理解(2020年7月30日香川県健康福祉部子ども政策推進局子ども政策課の回答より)。

⁶ 本条例においては、18歳未満の者のことをいう(2条4号)。

⁷ 香川県弁護士会「香川県ネット・ゲーム依存症対策条例」に対する会長声明(前掲注2)では、「香川県においてネット・ゲーム依存症が「大きな社会問題となっている」との社会的事実を見いだすことはできない」ことや、「子どもの「ネット・ゲーム依存症」を成人の薬物依存と同視する論拠も明確ではない」と指摘されている。

⁸ 人間の行為一般が一応憲法上保護されるという前提に立つという(佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂, 2011年)176頁)、一般的行為自由説の立場では、あらゆる生活領域に関する行為の自由の保障を前提とした議論が可能であろうが、少なくとも裁判所は、あらゆる行為の自由が憲法上保護されるとはしていない。

⁹ 芦部信善『憲法(第7版)』(岩波書店, 2019年)121頁。

¹⁰ 佐藤・前掲注8・188頁。

¹¹ 佐藤・前掲注8・188頁。

¹² 芦部・前掲注9・180頁、佐藤・前掲注8・249頁。

¹³ 芦部・前掲注9・180頁。

¹⁴ 芦部・前掲注9・181頁。

- ¹⁵ 最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁。
- ¹⁶ 道路交通法71条では、「車両等の運転者は、次に掲げる事項を守らなければならない。」と示し、運転中のスマートフォン等のゲームなどを禁止している。
- 5の5 自動車又は原動機付自転車(以下この号において「自動車等」という。)を運転する場合においては、当該自動車等が停止しているときを除き、携帯電話用装置、自動車電話用装置その他の無線通話装置(その全部又は一部を手で保持しなければ送信及び受信のいずれをも行うことができないものに限る。第118条第1項第3号の2において「無線通話装置」という。)を通话(傷病者の救護又は公共の安全の維持のため当該自動車等の走行中に緊急やむを得ずに行うものを除く。同号において同じ。)のために使用し、又は当該自動車等に取り付けられ若しくは持ち込まれた画像表示用装置(道路運送車両法第41条第1項第16号若しくは第17号又は第44条第11号に規定する装置であるものを除く。第118条第1項第3号の2において同じ。)に表示された画像を注視しないこと。
- ¹⁷ 長谷部恭男『憲法〔第7版〕〕(新世社、2018年)146,147頁。
- ¹⁸ 佐藤・前掲注8・188頁。
- ¹⁹ 芦部・前掲注9・121頁。
- ²⁰ 「エレクトロニック・スポーツ」の略で、広義には、電子機器を用いて行う娯楽、競技、スポーツ全般を指す言葉であり、コンピューターゲーム、ビデオゲームを使った対戦をスポーツ競技として捉える際の名称とされている(スポーツ庁資料「平成30年度の主な政府方針(スポーツ関係)」https://www.mext.go.jp/sports/content/1408094_005.pdf, 2020年8月1日最終閲覧)。
- ²¹ 例えば、「全国高校eスポーツ選手権」が行われるなどしており、第1回選手権では153チーム、第2回選手権では222チームが参加するなど、一定の浸透が見受けられる(「第3回全国高校eスポーツ選手権」ウェブサイトを参照 [<https://www.aihs-esports.jp/>, 2020年8月1日最終閲覧])。
- ²² ゲームという遊びがその他の遊びと異なり、悪影響があるという主張がなされる傾向に疑問を示す見解もある(馬場章「ゲーム学の国際的動向～ゲームの面白さを求めて～」映像情報メディア学会誌60巻4号(2006年))。この中では、次のような一文もみられる。
- 「これまでに提唱されてきた多様な遊びの理論のなかで、奇妙なことに、遊びを非悪視する考え方はほとんど存在しない。むしろ、遊びを人間の本能ととらえる説や、人は遊びを通じて人格形成や自己実現を図っていくとして、遊びを肯定的に捉える考え方がほとんどである。それにもかかわらず、遊びのツールがテレビゲームとなると事情は一変する。例えば、青少年による凶悪犯罪が起こると、その原因の一つとしてテレビゲームによるプレイの悪影響が指摘されてきた。ゲームの悪影響を懸念する人々は世界中に存在する。」(同稿493頁)。
- ²³ 松井茂記『インターネットの憲法学〔新版〕〕(岩波書店、2014年)100頁。
- ²⁴ 松井・前掲注23・102,103頁。
- ²⁵ NHK News Up・前掲注1。
- ²⁶ 本条例では、使用を止める時刻の定めがあるが開始時刻については明示されていないものの、子供たちの深夜帯のスマートフォン等の使用は社会通念上控えるべきであるとされるであろうことから、使用開始時刻は早くとも午前5時ないし午前6時頃とされると解される。
- ²⁷ 本条例は、保護者の義務として、ゲームの時間やスマートフォン等の使用時間帯の制限を各家庭においてルール化することを求めており、午後10時以降などにスマートフォン等の使用を禁止することを香川県が直接に強制するものとはなっていない。
- ²⁸ 子供のゲーム時間等の制約に関して本来保護者が有する子供の監護教育に関する決定の自由の制約。
- ²⁹ 「スマホ等の画面を注視しながら歩行すること」(大和市歩きスマホの防止に関する条例2条6号)。
- ³⁰ 朝日新聞DIGITAL2020年7月15日「歩きながら通話もダメながらスマホ、足立区で禁止条例」(<https://www.asahi.com/articles/ASN7G6HCPN7FUTIL017.html>, 2020年8月1日最終閲覧)。
- ³¹ 政府広報オンライン(<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201707/2.html>, 2020年8月1日最終閲覧)も参照。
- ³² 最大判昭和45年9月16日民集24巻10号1410頁。
- ³³ 長谷部恭男『憲法〔第6版〕〕(新生社、2014年)144頁。
- ³⁴ 伊藤正己『憲法〔第3版〕〕(弘文堂、1995年)195頁。こうしたことから、一般には、喫煙の自由を憲法上の基本的人権として認めたものではないと解するのが通説的といえる(松井茂記『日本国憲法〔第3版〕〕(有斐閣、2007年)333頁、芦部信喜「科学技術の発展と人権論の課題—プライバシーの権利を中心として」学習院大学法学部研究年報28号(1993年)23-24頁)。
- ³⁵ 健康増進法27条。
- ³⁶ この点については、村中洋介『たばこは悪者か?—ど〜する受動喫煙対策』(信山社、2019年)52頁以下も参照。
- ³⁷ 辻 雄一郎「ゲームを遊ぶ憲法上の権利と規制」(公財)中山隼雄科学技術文化財団 平成28(2016)年度助成研究研究概要2頁。
- ³⁸ 第4回情報法制シンポジウム、井出草平報告「香川県の規制条例とゲーム障害の実際」資料(https://www.jilis.org/events/data/20200624_jilis_sympo-ide.pdf, 2020年8月1日最終閲覧)参照。
- ³⁹ 井出・前掲注38・35頁以下。
- ⁴⁰ 井出・前掲注38・35頁以下。
- ⁴¹ Jiyyun Choi et al., *Effect of the Online Game Shutdown Policy on Internet Use, Internet Addiction, and Sleeping Hours in Korean Adolescents*, *Journal of Adolescent Health* 62(5), 548-555 (2018)。
- ⁴² 「#PlayApartTogether」[#離れていっしょに遊ぼう]賛同プロジェクト運営事務局ウェブサイト(<https://www.playapart-japan.com/>, 2020年8月1日最終閲覧)も参照。
- ⁴³ 朝日新聞2020年8月10日25面。

