

次回期日令和4年4月8日午前10時00分

令和3年（行ウ）第10号 公金支出返還等請求事件

原告 外4名

被告 香川県知事 浜田恵造

令和4年3月25日

## 準備書面（2）

高松地方裁判所民事部合議1B係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 作花知志

原告らは、被告提出令和4年1月21日付準備書面（1）に対して、以下のとおり主張を行う。

## 目 次

第 1	「第 1 請求の原因に対する認否」について	3 頁
第 2	原告らの主張 1（総論）	1 0 頁
第 3	原告らの主張 2（本件条例が違憲であることについて）	1 5 頁
第 4	原告らの主張 3（本件条例に立法の過誤（ミス）があることについて）	5 4 頁

第1 「第1 請求の原因に対する認否」について

1 3項（請求原因3の）の(1)について

被告は、「本件条例と同趣旨の規定を含む条例は日本各地に存在しており、「全国で唯一の」というのは正しくない。」と主張するが、そこで「日本各地に存在している」としている条例の具体的な内容を明示されることを、原告らは求める。

2 3項の(4)について

(1) 第一段落について

被告の主張は否認ないし争う。

(2) ア（アの主張について）について

被告の主張は争う。

別訴被告香川県が、3名の代理人弁護士に対する着手金を定めるに際して検討した内容（委任理由）には、被告が主張しているような内容は記載されていない。

甲2号証の3～4頁には、以下のように記載されている。

「(2) 委任理由 訴訟に関する事務を円滑・効率的に進めていくためには、弁護士による整理された弁論等が行われることが必要であるとともに、本件では、請求の原因として、香川県ネット・ゲーム依存症対策条例が憲法等に違反し、基本的人権を侵害するものであるという点のみならず、条例素案についてのパブリック・コメントの問題、条例についての香川県弁護士会会長声明とそれに対する香川県議会の見解等についても訴えを受けており、争点が多岐に渡ることから、事務分担を行い、県顧問弁護士である宮崎弁護士と、条例に対する香川県弁護士会会長声明が発表されたことを踏まえ、香川県弁護士会に所属していない県外の弁護士を含めた複数人で対応することとしたい。」

これに対して、被告は次のように主張している（準備書面(1)2～3頁ア）。繰り返しになるが、甲2号証の3～4頁には、このような理由は記載されてい

ないのである。

「別訴訟における争点は、本件条例が憲法に違反するか否か、本件条例が別訴原告らの基本的人権を侵害し、別訴原告らに慰謝料請求権を発生させるか否か、ということである。そうすると、別訴訟の請求の趣旨における請求金額の元金合計は160万円であるとしても、別訴被告としては、本件条例の憲法適合性ひいてはその有効性を確保する立場にあるというべきである（仮に、別訴原告らに対する慰謝料請求権が認められるとすると、その理由いかんによっては別訴訟原告ら以外の者についても慰謝料請求権が認められることとなり、慰謝料の総額が果てし無く拡大するおそれもある。）。したがって、別訴訟において別訴被告が防御すべき利益は、請求の趣旨における請求金額の元金合計にとどまらず、本件条例の適合性・有効性ということになる。」

そして、例えば宮崎浩二法律事務所の法律相談料 着手金・報酬料金一覧表（甲2）の13条（1）は、「金銭債権は、債権総額（利息及び遅延損害金を含む。）」と明記している。別訴訟（請求額原告2名合計160万円）がこれに該当する事件であることは明白である（外の2名の弁護士の報酬基準も同一である。以下では、宮崎浩二法律事務所の法律相談料 着手金・報酬料金一覧表（甲2）のみを引用する。）。

さらに、その宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲2）の14条に、2項が設けられている。2項は、「前条で算定された経済的利益の額が、次の各号の一に該当するときは、弁護士は経済的利益の額の実態又は依頼者の受ける経済的利益の額に応じるまで増額するものとします。（1）請求の目的が解決すべき紛争の一部であるため、前条で算定された経済的利益の額が紛争の実態に比して明らかに小さいとき。（2）紛争の解決により依頼者の受ける実質的な利益が、前条で算定された経済的利益の額に比して明らかに大きいとき。」と規定しているのである。

すると、別訴訟（請求額原告2名合計160万円）が明白に宮崎浩二法律事

務所の一覧表（甲2）の13条（1）は、「金銭債権は、債権総額（利息及び遅延損害金を含む。）」に該当する事件である以上、弁護士への報酬を「債権総額」、「請求額」を基準とした数字よりも増額するためには、14条2項の（1）か（2）の要件を充たさなければならないのである。

しかしながら、甲2号証3～4頁「（2）委任理由」に記載された内容は、14条2項の（1）にも（2）にも該当しないことは明白である。甲2号証3～4頁「（2）委任理由」に記載された内容は、単に「争点が多岐に渡ることから、事務分担を行い、県顧問弁護士である宮崎弁護士と、条例に対する香川県弁護士会会長声明が発表されたことを踏まえ、香川県弁護士会に所属していない県外の弁護士を含めた複数人で対応することとしたい。」とされているだけだからである。

また、被告の反論内容も、宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲2）の14条2項を何ら引用せず、それに依拠していないことは明白である。

ちなみに、被告は「仮に、別訴原告らに対する慰謝料請求権が認められるとすると、その理由いかんによっては別訴訟原告ら以外の者についても慰謝料請求権が認められることとなり、慰謝料の総額が果てし無く拡大するおそれもある。」と主張するが、別訴訟のような国賠請求訴訟は、外には1件も提起されていない。被告の主張は「慰謝料の総額が果てし無く拡大するおそれもある。」と主張するが、その被告の主張内容自体が、そのような予想が当たらなかったために、多額の税金が支出されたことを意味している。

加えて、条例に対する国賠請求訴訟が1件提起されたことで、仮に将来慰謝料の総額が果てしなく拡大するおそれがあるからとの理由で、その提起された1件に多額の税金が支出されるような税金の支出が許されないことは明白である。香川県（香川県議会議員）としては、そのような国賠請求訴訟が果てしなく拡大して提起されるような条例を制定してはならないのである（**憲法94条**は条例が「法律の範囲内」でのみ制定が許されることを規定している。そして

その「法律の範囲内」とは、単に目的が法律と矛盾しないだけでなく、規制手段に合理性が認められなければ「法律の範囲内」とされないことは、後の「原告らの主張2」で述べるとおりである。)。そのような理由で税金支出が許されることは、本末転倒であることは明白である（それは、後でも引用する地方財政法4条1項「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」に違反することである。）。

付言すると、被告は「別訴被告としては、本件条例の憲法適合性ひいてはその有効性を確保する立場にあるというべきである」と主張するが、その被告の主張内容からしても、本件条例の憲法適合性は、本件訴訟の中心的争点であることは明白である。被告の主張内容は、3名の弁護士への公金の支出が、「本件条例の憲法適合性ひいてはその有効性を確保する」ことが目的だった、というものだからである。

しかしながら、後の「原告らの主張1ないし3」で述べるように、本件条例が憲法98条1項により無効であり、本件条例が無効であることは明白であった。そして本件条例の制定もしくは改廃の不作为が、憲法99条が規定した憲法尊重擁護義務に違反することは明白であった。それにも拘わらず、香川県（香川県議会議員）は、本件条例を制定し、さらには、香川県弁護士会会長が本件条例を違憲であるとの声明（甲7）を出したにも拘わらず、本件条例を改廃しなかった。その結果、3名の弁護士への税金の支出が行われたのであるから、それが香川県に与えられた権限の逸脱・濫用であることは明白である。その点は、後の「原告らの主張1ないし3」で詳論する。

### (3) イ（イの主張について）について

被告の主張は争う。

原告らの主張は前の「(2)ア（アの主張について）について」で述べたとおりである。

別訴訟の原告2名の請求額は合計160万円であり、宮崎浩二法律事務所の

一覧表（甲２）の１３条（１）における、「金銭債権は、債権総額（利息及び遅延損害金を含む。）」に該当する事件となる。

すると、宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲２）の１４条２項が適用されなければ、弁護士報酬の増額は認められないことは明白である。

(4) ウ（ウの主張について）について

原告らの主張は前の「(2)ア（アの主張について）について」で述べたとおりである。

別訴訟の原告２名の請求額は合計１６０万円であり、宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲２）の１３条（１）における、「金銭債権は、債権総額（利息及び遅延損害金を含む。）」に該当する事件となる。

すると、宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲２）の１４条２項が適用されなければ、弁護士報酬の増額は認められない。

宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲２）の１５条は、「第１３条により、経済的利益の額を算定することができないときは、その額を金８００万円とします。」と記載されている。別訴訟の原告２名の請求額は合計１６０万円であり、宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲２）の１３条（１）における、「金銭債権は、債権総額（利息及び遅延損害金を含む。）」に該当し、「第１３条により、経済的利益の額を算定することができる」ことは明白である。

よって、本件において宮崎浩二法律事務所の一覧表（甲２）の１５条が適用されないことは明白である。

(5) エ（エの主張について）について

被告の主張は争う。

地方財政法４条１項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している。

原告らが訴状１６頁ケで主張したとおり、別訴訟において被告香川県は、「本

件条例は努力義務を課したにすぎない。」との主張を行った（甲30）。その主張を前提とすると、別訴訟において3名もの弁護士への委任が不必要であることは明白である。1名の弁護士のみ委任を行い、その弁護士が「本件条例は努力義務を課したにすぎない。原告らに具体的な権利侵害はない。よって、原告らの請求を棄却すべきである。」と主張すれば、被告香川県の主張としては十分であり、訴訟活動はそれで足りるからである。

この点につき、甲2号証には、「本件では、請求の原因として、香川県ネット・ゲーム依存症対策条例が憲法等に違反し、基本的人権を侵害するものであるという点のみならず、条例素案についてのパブリック・コメントの問題、条例についての香川県弁護士会会長声明とそれに対する香川県議会の見解等についても訴えを受けており、争点が多岐に渡ることから、」と3人の弁護士への委任を行った理由が記載されている。また被告も準備書面（1）の4頁エにおいて、被告香川県は広い裁量権を有していること、別訴訟において別訴被告が防御すべき利益（ア）及び別訴原告らの主張の論点の実情（ウ）を理由に挙げている。

しかしながら、上で述べたとおり、本件条例が「努力義務」を課しただけの内容であるのなら、そのような考慮は不要であることは明白である。地方財政法4条1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定していることからすると、努力義務を課しただけの本件条例についての訴訟活動など、「本件条例は努力義務を課したにすぎない。原告らに具体的な権利侵害はない。よって、原告らの請求を棄却すべきである。」と主張すれば足りることは明白であり、そのような訴訟活動は、1人の弁護士で十二分に対応できることも明白である。3名もの弁護士に委任を行うことは、「その目的を達成するための必要括最小の限度をこえた」支出であって、地方財政法4条1項に違反することは明白である。

ちなみに、別訴訟における原告ら側の訴訟代理人弁護士は1名である。その均衡からしても、別訴訟の被告（香川県）に3人もの弁護士が不要であったことは明白である。原告ら側の訴訟代理人弁護士が1名で対応できることを、別訴訟の被告香川県に3人もの弁護士が必要であるはずがない。本件条例についての情報は、香川県において全て管理されているはずであるし、条例制定に関わった職員もいる。別訴訟の被告香川県について、3人もの弁護士が不要であったことは明白である。

以上の点からすると、別訴訟における被告香川県側の訴訟代理人弁護士としては1人で十分であることは明白であるのに、あえて3人の弁護士への委任を行ったことが、地方財政法4条1項が、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定していることに反することは明白である。

その点で、香川県による3人への着手金の支払が、香川県に与えられた裁量の逸脱・濫用であることは明白である。

#### (6) オないしキについて

被告の主張は争う。

原告らの主張は後の「第2 原告らの主張」の箇所で述べる。

#### 3 3項の(5)について

被告の主張は争う。

3項の(4)で述べた原告らの主張を前提とすると、報酬支払いの約定についても香川県に与えられた裁量権の逸脱・濫用があることは明白である。

#### 4 小括

3項の(4)（本書面第1の2項）及び(5)（本書面第1の3項）に共通する主張を行う。

地方財政法4条1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定してい

る。

別訴訟において被告香川県は、「本件条例は努力義務を課したにすぎない。」との主張を行った（甲30）。その主張を前提とすると、別訴訟で被告香川県は争う必要などなく、単に本件条例を廃止して、ガイドラインにすれば足りたこと（ガイドラインにすることでもその目的を達成することができたこと）は明白である。そうするだけで、公金の支出は不要だったのである。その意味において、別訴訟において3名の弁護士への着手金の支払と報酬の支払いの約定が不必要であること（公金（税金）の無駄使いであること。「地方公共団体の経費を、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出すること」に該当すること。）は明白である。それが、地方財政法4条1項に違反していることは明白である。

さらに、その点で、香川県による3人への着手金の支払と報酬の支払いの約定が、香川県に与えられた裁量の逸脱・濫用であることは明白である。

地方財政法4条1項が「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している以上、被告が主張するように、「香川県には弁護士への着手金の支払いと報酬の支払いの約定について、広い裁量権がある」わけではないことは明白である。

#### 5 4項について

被告の主張は争う。

#### 6 6項について

被告の主張は争う。

### 第2 原告らの主張1（総論）

#### 1 本件条例は違憲・無効であることが、以下で述べる内容から明白である。

その結果、香川県による3人への着手金の支払と報酬の支払いの約定が、香川県に与えられた裁量の逸脱・濫用であることも、以下で述べる点から明白である。

2 憲法99条により、香川県は憲法尊重擁護義務を負う。そして、憲法に違反する条例は無効である（憲法98条1項）。

以下で述べるとおり、本件条例が違憲であることは明白である。そして、憲法尊重擁護義務（憲法99条）を負う香川県は、違憲な条例を立法してはならない義務を負い、また立法後には速やかに改廃を行う義務を負っていた。

ところが、香川県は、その義務を履行せず、違憲であることが明白な本件条例を立法した。さらに、その後香川県弁護士会会長による本件条例が違憲であるとの声明（甲7）が出されたにも拘わらず本件条例を改廃しなかった。

そのような香川県が、提訴された別訴訟において本件条例を合憲であると主張し、3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定を行ったことが、香川県に与えられた裁量権を逸脱・濫用した違法なものであることは明白である。

3 地方財政法4条1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している。その「目的」は、憲法に照らして正当な目的でなければならないことは明白である。また、違憲の条例に関する公金の支出は、「必要且つ最小の限度をこえる」ことは明白である。

その点からしても、違憲である本件条例について、3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定を行ったことが、香川県に与えられた裁量権を逸脱・濫用した違法なものであることは明白である。

4 本件条例制定後に、香川県弁護士会会長による本件条例が違憲であるとの声明（甲7）が出されたにも拘わらず、別訴訟の被告香川県は、あえて3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定を行った。

それは、「第2 原告らの主張1（総論）」の2項及び3項で述べた実体的な面だけでなく、別訴訟の被告香川県による、3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定の決定手続自体に、香川県に与えられた裁量権の逸脱・濫用があると評価できることである。それは、地方財政法4条1項が、「地方公共

団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定していることから明白である。

その意味において、手続的な面からしても、3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定が、香川県に与えられた裁量権を逸脱・濫用した違法なものであることは明白である。

5 被告は、準備書面(1)2～3頁(4)アにおいて、「別訴被告としては、本件条例の憲法適合性ひいてはその有効性を確保する立場にあるというべきである」と主張する。

しかしながら、本件条例が違憲であることは明白である。そして、憲法98条1項は、「この憲法は、国の最高法規であって、その条項に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」と規定しているのであるから、本件条例が違憲である以上、本件条例は「その効力を有しない。」のである。

さらに、憲法尊重擁護義務(憲法99条)を負う香川県は、違憲な条例を立法してはならない義務を負い、また立法後には速やかに改廃を行う義務を負っていた。

それらの点からすると、別訴被告(別訴訟の被告香川県)としては、本件条例の憲法適合性ひいてはその有効性を確保する立場にはないことは、明白である。その点で、被告の主張が排斥されるべきことは明白である。

その結果、3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定を行ったことが、別訴被告(別訴訟の被告香川県)に与えられた裁量権を逸脱・濫用した違法なものであることは明白である。

6 本件条例が合憲であるためには、科学的根拠(立法事実)が必要であることについて

(1) 鈴木康夫監修『行政手法ガイドブック—政策法務のツールを学ぼう—』(第一法規, 2008年) (甲35) 129頁以下「第4章 条例立案のプロセス

とスキル～もしも新規条例の担当者になったら～」の内、136頁「3 立法事実の収集・整理」の箇所には、「立法事実とは、条例の目的・採用する行政手法を含めて、条例化の必要性・正当性を根拠付ける社会的な事実をいいます。なお、様々な場面で立法事実の説明をすることが想定され、場合によっては裁判所による違憲性・違法性の審査に耐えられる主張をするため、説得力のある説明を加えた「立法事実の説明資料」を作成する必要があります。」と記載されている。

その内容からも、条例が合憲であるためには、「裁判所による違憲性・違法性の審査に耐えられる科学的根拠としての立法事実」が必要であることは明白である。

- (2) また、牧瀬稔『型からスラスラ書けるあなたのまちの政策条例』（第一法規、平成29年）（甲36）57頁以下「第4講 立法目的の確定と立法事実の明確化～政策形成サイクルを意識」では、まず57頁において、「第I部では、条例立案の基本的視座や手順などを述べています。そして本講では、条例の根幹となる「立法目的」と「立法事実」の意味を紹介します。特に本講で伝えたいのは、「立法目的と立法事実の重要性」です。」と記載された上で、62頁において、「2 立法事実の明確化（中略）立法事実とは、「立法の基礎となりそれを支える一般的事実、すなわち法律や条例を制定する際の社会的、経済的、政治的、科学的な事実のこと」と定義されます（兼子仁・北村喜宣・出石稔編『政策法務辞典』（2008年、ぎょうせい））。立法事実を検討するとき、政策法務という考え方が役に立ちます。」と記載され、さらに64頁において、「確固とした合理性や必要性がある立法事実は、条例の立法を支えとともに、その存続をも支えていきます。また合理性や必要性は、裁判所の違憲審査に耐えられる内容でなくてはなりません。違憲審査とは、条例が憲法に違背していないか（憲法適合性）を審査する制度です。」と記載されている。

その内容からも、条例が合憲であるためには、「確固とした合理性や必要性

がある科学的根拠としての立法事実」が必要であり，そこにおける「合理性や必要性は，裁判所の違憲審査に耐えられる内容でなくてはならない」ことは明白である。

(3) さらに，地方分権改革が進んだことを踏まえて，自治体職員の法務能力の向上を目指して実施されている「自治体法務検定」（自治体法務検定委員会委員長は成田頼明（2009年），塩野宏（2013年））のための『自治体法務検定公式テキスト 政策法務編平成26年度検定対応』（編集委員は鈴木康夫他）の58頁以下「第1節 「立法事実」—なぜ条例が必要なのか」（甲37）の59頁「（2）条例化の合憲性・適法性を裏付ける事実」には，以下の記載がされている。

「（2）条例化の合憲性・適法性を裏付ける事実

「政策妥当性を裏付ける事実」と「適法性を裏付ける事実」は，「規制条例」（「本章4節 規制条例」参照）・「規制条例以外の条例」（「本章5節 基本条例」参照）ともに必要ですが，特に「規制条例」の場合，憲法上の人権を制約することになりますので，規制目的と採用しようとする行政手法の合理性を裏付けるための精緻な資料やデータが必要になります。つまり，訴訟が提起されることも想定して，合憲性・適法性についての説得的な説明が求められます（「本章6節1 条例制定権の範囲（憲法94条に規定する「法律の範囲内」の解釈）」参照）。

標準的なものとして，次の項目が考えられます。

[図表1-3] 条例化の合憲性・適法性を裏付ける項目と内容

項目	内容
1 科学的な知見等	採用する行政手法の合理性を説明できる科学的な知見，社会学的な調査，市民の意識 など

2 目的と行政手法の バランス	規制的手法や実効性確保の手法を採用した場合、他の緩やかな行政手法では目的を達成できない根拠の説明
3 関係法令との抵触 問題	比例原則や平等原則などの憲法の要素を踏まえていることの説明、関係法令の趣旨・目的に反していないこと など

(4) 以上の内容からすると、条例の合憲性が肯定されるためには、「規制目的と採用しようとする行政手法の合理性を裏付けるための精緻な資料やデータが必要になること。つまり、訴訟が提起されることも想定して、合憲性・適法性についての説得的な説明が求められること。」は明白である。

また、「条例化の合憲性・適法性が裏付けられるためには、「1 科学的な知見等（採用する行政手法の合理性を説明できる科学的な知見等）」、「2 目的と行政手法のバランス（規制的手法や実効性確保の手法を採用した場合、他の緩やかな行政手法では目的を達成できない根拠の説明）」及び「3 関係法令との抵触問題（比例原則や平等原則などの憲法の要素を踏まえていることの説明、関係法令の趣旨・目的に反していないことなど）」が必要であることは明白である。

(5) ところが、本件条例が、この「6 本件条例が合憲であるためには、科学的根拠（立法事実）が必要であることについて」で引用した内容を充たしていないこと、本件条例には科学的根拠（立法事実）が認められないこと、その結果本件条例は違憲であることは、以下で述べる内容から明白である。

### 第3 原告らの主張2（本件条例が違憲であることについて）

1 以下で述べるとおり、本件条例が①規制に立法事実（科学的根拠）がないこ

と、②必要最小限度を越えた規制が行われていること及び③立法目的（本件条例1条）と規制手段（本件条例2条(6)及び本件条例18条2項）との間に実質的関連性が認められないことにより、違憲であることは明白である。それは容易に認識しうることである。

2 本件条例が、「スマートフォンによる電話での通話」（本件条例2条(6)、本件条例18条1項及び本件条例18条2項）や、「パソコンによる文書の作成」（本件条例2条(6)、本件条例18条1項及び本件条例18条2項）まで規制の対象としていることについて

本件条例1条は、本件条例の目的を、「ネット・ゲーム依存症対策の推進」と規定し、本件条例2条(1)は、「ネット・ゲーム依存症」の定義として、「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いう。」と規定している。

それに対して、本件条例は、「ネット」（インターネット（本件条例2条(2)）とも「ゲーム」（コンピュータゲーム（本件条例2条(2)）とも関係がない、「スマートフォンによる電話での通話」（本件条例2条(6)、本件条例18条1項及び本件条例18条2項）や、「パソコンによる文書の作成」（本件条例2条(6)、本件条例18条1項及び本件条例18条2項）まで規制の対象としている。

その点において、本件条例が①規制に立法事実（科学的根拠）がないこと、②必要最小限度を越えた規制が行われていること及び③立法目的（本件条例1条）と規制手段（本件条例2条(6)及び本件条例18条2項）との間に実質的関連性が認められないことにより、違憲であることは明白である。それは容易に認識しうることである。

この点につき、甲27号証（「香川県ネット・ゲーム依存症対策条例（仮称）（素案）について提出されたご意見とそれに対する考え方（案）」）の58-59頁の「2 ご意見等への考え方」（59頁）では、「スマートフォンなどの使用時間が1時間を超えると、使用時間が長い児童生徒ほど平均正答率が低

い傾向にあるという結果などを参考に、基準として規定したものです。また、子どもが睡眠時間を確保し、規則正しい生活習慣を身に付けられるよう、中学生以下の子どもは午後9時までに、それ以外の18歳未満の子どもは午後10時までに使用をやめることを基準としています。」と記載されている（甲38号証（「香川県ネット・ゲーム依存症対策条例（仮称）（素案）について提出されたご意見とそれに対する考え方」）の61－62頁の「2 ご意見等への考え方」（62頁）でも同じ内容の記載がされている。なお、甲27号証は、令和2年3月12日に、条例検討委員会に提出された「（案）」で、甲38号証は、令和2年3月17日に、香川県議会HPに公開された文書である。）。

本件条例18条2項は「義務教育終了前の子どもについては午後9時までに、それ以外の子どもについては午後10時までに使用をやめる」と規定している。そして、「スマートフォン等の使用（家族との連絡及び学習に必要な検索等を除く。）」と例外的に許されるのは「家族との連絡及び学習に必要な検索等」であることを規定している。それらの規定からしても、本件条例は、18条2項の時刻制限に従い、スマートフォン等の使用をやめること（スマートフォン等の機器全体の使用をやめること）を義務付けている（本件条例18条2項も「使用をやめる」と明記されている。）ことはこの記載内容からも明白である。

### 3 「ゲーム行動を伴わないインターネット利用」について

別訴訟において被告香川県は、提出した令和3年5月14日付第1準備書面において、本件条例の科学的根拠として、「「ネット・ゲーム依存症」ないしそれに類する概念については、一定の診断基準が示され相当程度は明確になった①インターネットゲーム障害(IGD)と②ゲーム障害を除き、明確かつ一義的な定義づけは、研究医療ないし臨床医療の現場でも未だなされていない。」と主張した（別訴訟における被告香川県提出令和3年5月14日付第1準備書面4～6頁（甲34））。

ところが、その別訴訟において被告香川県が令和3年5月14日付第1準備

書面4～6頁（甲34）で本件条例の科学的根拠として引用した①②は、いずれも「コンピュータゲーム」についてのものであり、「ゲーム行動を伴わないインターネット利用」についてのものではない。

すると、その別訴訟における被告香川県の主張を踏まえると、本件条例1条は、本件条例の目的を、「ネット・ゲーム依存症対策の推進」と規定し、本件条例2条(1)は、「ネット・ゲーム依存症」の定義として、「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いう。」と規定している内の、「ゲーム行動を伴わないインターネット利用」については、何ら規制の科学的根拠（立法事実）が存在しないことは明らかである（ちなみに、香川県弁護士会会長による声明（「香川県ネット・ゲーム依存症対策条例」に対する香川県弁護士会長声明）（甲7）の2枚目では、「ゲーム行動を伴わないインターネット利用」について、本件条例には科学的根拠が存在しない点が、明確に指摘されている。）。それは容易に認識しうることである。

なお、別訴訟において被告香川県は、「ゲーム行動を伴わないインターネット利用」の科学的根拠として、『こころの科学』（205号、日本評論社、2019年5月1日発行）63頁以下の三原聡子「ゲーム障害—ゲームに「ハマる」ことは依存症なのか？」を引用しているが（甲39）、その論文の65頁には、「さらに、インターネット依存は思春期の一時的な現象にすぎないとする意見もある。この意見の是非を明らかにするためには縦断的研究が必要であるが、インターネット依存に関しては、ほとんど研究がされていない。」と記載されている（甲39）。この記載内容からも、「ゲーム行動を伴わないインターネット利用」については、何ら規制の科学的根拠（立法事実）が存在しないことは明らかである。その点からしても、本件条例が違憲であることは明白である。

その点において、本件条例が①規制に立法事実（科学的根拠）がないこと、

②必要最小限度を越えた規制が行われていること及び③立法目的（本件条例1条）と規制手段（本件条例2条(6)及び本件条例18条2項）との間に実質的関連性が認められないことにより、違憲であることは明白である。それは容易に認識しうることである。

4 「ネット・ゲーム依存症」が「造語」であること。その結果、本件条例の立法目的には正当性（科学的根拠，立法事実）が認められないことが明白であることについて

(1) 本件条例における「ネット・ゲーム依存症」の文言について、以下のとおり、立法者は「造語」（**本件条例においてのみ有効な定義**）であると説明している（**甲40**）。「ネット・ゲーム依存症」が「造語」である以上、それが「科学的根拠」（立法事実）を有する存在でないことは明白である。

本件条例の制定に関わった高田良徳香川県議会議員（高田良徳香川県議会議員は、香川県議会ネット・ゲーム依存症対策に関する条例検討委員会の委員であった（**甲41の1**，**甲41の2**）。）は、自身のフェイスブックの令和2年1月21日付記事（**甲40**）において、以下のとおり記載している。

「またネット・ゲーム依存症の定義についても、「**県条例で依存症という病気を定義し、それをもって規制するのは条例の範囲を超えている**」との意見もありました。定義については、この条例においての用語説明です。ですから、この条例の条文のみで有効な定義です。確かに条例で定義することにより、他への影響があるかもしれませんが、これは医者によっても違いがあると思います。ただこの素案づくりにかかわってきた医者の皆さんの了解も得ていますし、短い文章にすると、このようになるのかなと思います。」

このように、実際に本件条例の制定に関わった高田良徳香川県議会議員が、自身のフェイスブックの令和2年1月21日付記事（**甲40**）において、「ネット・ゲーム依存症」の定義について、「**定義については、この条例においての用語説明です。ですから、この条例の条文のみで有効な定義です。**」と記載

していることは、被告が主張していることとは異なり、本件条例における「ネット・ゲーム依存症」は、医学的に確立した存在ではなく、本件条例に科学的根拠が認められないことは明白である。

なお付言すると、仮に、「ネット・ゲーム依存症」が造語（甲４０）ではなく、「インターネットゲーム障害」や、「ゲーム障害」（gaming disorder）などが「ネット・ゲーム依存症」の根拠となるとの別訴訟の被告香川県の主張（甲３４号証４～９頁）を前提とすると、それは「条例」の範囲を超えることを意味し、本件条例は「法律の範囲内」ではなくなり、憲法９４条に違反することになることは、やはり本件条例の立法者が説明していることである（甲４０号証「またネット・ゲーム依存症の定義についても、「県条例で依存症という病気を定義し、それをもって規制するのは条例の範囲を超えている」との意見もありました。）。

ちなみに、本件条例の制定前と制定後を通じて、浜田県知事も教育長も、県議会における答弁と発言で、引用以外は「ネット・ゲーム依存症」という用語を使わず、「ネット・ゲーム依存」という表現を一貫して使っていることは、「ネット・ゲーム依存症」が「造語」であることを裏付ける事実である。

その意味で、本件条例は、①「ネット・ゲーム依存症」に科学的根拠（立法事実）が存在しないために違憲となるか、それとも②憲法９４条に違反して違憲になるかのいずれかであって、結論として本件条例が違憲であることに代わりはないのである。それは立法者が認識していたことである（甲４０）。

(2) なお、別訴訟において被告香川県は、「ネット・ゲーム依存症」の科学的根拠として、「インターネットゲーム障害」や、「ゲーム障害」（gaming disorder）などを引用しているものの（甲３４号証４～９頁）、その別訴訟において被告香川県は、それらの引用内容と、立法者が「造語」であると説明している「ネット・ゲーム依存症」（甲４０）との関連性の根拠になる証拠を、何も提出していないのである。

そもそも、「ネット・ゲーム依存症」と「インターネットゲーム障害」と、「ゲーム障害」(gaming disorder)などは、言葉そのものが異なっていることが明白である。

この点からしても、「ネット・ゲーム依存症」が「科学的根拠」(立法事実)を有する存在でないことは明白である。

その結果、本件条例の立法目的には正当性(科学的根拠, 立法事実)が認められないことは明白である。

- 5 別訴訟における被告香川県は、第1準備書面1の4頁(2)ア(甲34号証4～9頁)において、「以下一定の診断基準が示され相当程度は明確になった次の一部(次の①②(原告ら注:本書面21頁6項の(2)(3))を除き、明確かつ一義的な定義づけは、研究医療ないし臨床医療の現場でも未だなされていない。」と主張するが、その別訴訟における被告香川県の主張は、本件条例の立法目的には正当性(科学的根拠, 立法事実)が認められないことを自白する内容である。

さらに、「明確かつ一義的な定義づけは、研究医療ないし臨床医療の現場でも未だなされていない。」のであれば、本件条例における「ネット・ゲーム依存症」についても、何ら医学的に明確かつ一義的な定義に基づいて調査された概念でないことは明白である。

さらに言えば、「明確かつ一義的な定義づけは、研究医療ないし臨床医療の現場でも未だなされていない。」のであれば、本件条例(特に18条2項)が規定している「時間制限」や「時刻制限」も、何ら科学的根拠がないことは明白である。

- 6 (1) また、別訴訟で被告香川県が「ネット・ゲーム依存症」の科学的根拠として引用している「インターネットゲーム障害」と、「ゲーム障害」(gaming disorder)は(甲34号証4～9頁)、「疾病」としての認定がされたのではなく、「将来の研究対象」とされただけにすぎない。

(2) インターネットゲーム障害 (IGD) について

別訴訟で被告香川県が、本件条例の科学的根拠として引用している1つ目が、インターネットゲーム障害である（甲34号証4～9頁）。

しかしながら、2013年5月にアメリカ精神医学会が発刊した『精神疾患の診断と統計の手引き第5版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder : DSM-5）（甲42）では、今後研究が進められるべき精神疾患の1つとして「インターネットゲーム障害」を提案しています。」と記載されているにすぎない。つまり、そこでは、「今後研究が進められるべき精神疾患の1つとして「インターネットゲーム障害」を提案している。」と記載されているだけであり、「「ネット・ゲーム依存症」ないしそれに類する概念について、一定の診断基準が示され相当程度は明確になった」わけではない。

ここで、別訴訟の被告香川県が引用しているその2013年5月にアメリカ精神医学会が発刊した『精神疾患の診断と統計の手引き第5版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder : DSM-5）の原典（甲42）では、実際にはどのように記載されているかを見ていきたい。

2013年5月にアメリカ精神医学会が発刊した『精神疾患の診断と統計の手引き第5版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder : DSM-5）の原典（甲42）において、「インターネットゲーム障害」は、同書の788頁に掲載されている。そしてそれは、「4 今後の研究のための病態」（甲42号証の775頁以下）として掲載されているのである。

その「4 今後の研究のための病態」とは何かについて、以下の説明がされている。

「今後の研究が推奨される病態に対して、提案された基準を示した。これらの研究用診断基準に含まれる項目、判定閾値、持続期間は、専門家達の合意によって設定された。その際、できる限り、文献の調査、データの再解析、フィールドトライアルの結果の情報を参考にするようにした。これらの障害を研究

することに関心をもつ研究者や臨床家の人達に共通の言語を提供することを意図してのことである。そうした研究によって、現場においてこれらの病態についての理解が深まり、それらが DSM の今後の版において公式に取り上げられるかどうかの判断に役立つ情報が得られることが期待される。DSM-5 作成実行チームとそれぞれの作業部会は、ここに提案された基準のそれぞれに対して慎重な経験的検討を行い、その分野や一般の人々から広く意見を集めてきた。作成実行チームは、ここに提案された項目については、第Ⅱ部の公式の精神疾患診断として採用するための証拠がなお不十分であると判定した。ここに提案した一連の基準は、臨床において用いるためのものではない。DSM-5 第Ⅱ部（原告ら注：「第Ⅱ部 診断基準とコード」）に含まれる基準及び疾患だけが公式に認知され、臨床目的に使用できるものである。」

つまり、それは「疾病」として記載されたものではなく、あくまでも、将来の研究対象として記載されているものにすぎないのである。

ちなみに、その2013年5月にアメリカ精神医学会が発刊した『精神疾患の診断と統計の手引き第5版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder : DSM-5）の原典（甲42）の「序」（17頁）では、その「4 今後の研究のための病態」を含む「第Ⅲ部：新しい疾患と特徴」について、「新しい部門（第Ⅲ部）が追加され、ここでは今後の検討を要するが日常の臨床に使用される公的な精神疾患の分類に加えるにはまだ十分に確立されていない疾患に焦点を合わせている。」と記載されている。

そして、その2013年5月にアメリカ精神医学会が発刊した『精神疾患の診断と統計の手引き第5版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder : DSM-5）の原典（甲42）における「インターネットゲーム障害」においては（甲42号証の788頁）、以下のような記載がされているのである。

「下位分類

インターネットゲーム障害について十分に研究された下位分類はこれまでのところない。インターネットゲーム障害は特定のインターネットゲームと関連して生じることが最も多いが、十分な研究はされていないものの、コンピュータでインターネット化されていないゲームと関連して生じる可能性もある。新しいゲームが開発され普及するにつれて、好まれるゲームも時とともに変化するだろう。インターネットゲーム障害に関連する行動や結果が、ゲームの種類によって異なるかどうかは不明である。

診断的特徴

・ ・

DSM-5の作業部会は240件以上の文献を検討し、インターネットゲームと、ギャンブル障害および物質使用障害との、いくつかの行動上の類似点を見いだした。しかし、それらの文献は、有病率に関するデータの根拠となる標準的な定義を欠くことが問題である。治療が行われた場合であれ行われなかった場合であれ、症例の自然経過に関する理解も欠けている。

・ ・

インターネットゲーム障害は明らかな公衆衛生上の重要性をもち、さらなる研究は、やがてはインターネットゲーム障害（一般には、インターネット使用障害、インターネットアディクション、またはゲームアディクションとも呼ばれているが）は独立した障害とするに値するという証拠につながるかもしれない。

・ ・

このようにして、個人、家族、あるいは職務の遂行はおそろかにされる。コンピュータの使用の主たる理由を尋ねられた際の返事は、コミュニケーションや情報収集よりも、むしろ” 退屈しのぎ” のようである。

診断を支持する関連特徴

インターネットゲーム障害をもつ人に関連する、一貫した性格の類型は確認

されていない。

・ ・

有病率

使用された質問紙，診断基準および閾値が多岐にわたるため，インターネットゲーム障害の有病率は不明である．．アジア諸国，特に中国と韓国からの報告は多いが，欧州および北米からのものはより少なく，それらの報告における有病率はきわめて変異が大きい。」

このように，2013年5月にアメリカ精神医学会が発刊した『精神疾患の診断と統計の手引き第5版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder : DSM-5）の原典（甲42）における「インターネットゲーム障害」は（甲42号証の788頁），あくまでも「そうした研究によって，現場においてこれらの病態についての理解が深まり，それらが DSM の今後の版において公式に取り上げられるかどうかの判断に役立つ情報が得られることが期待される．．ここに提案した一連の基準は，臨床において用いるためのものではない。DSM-5 第Ⅱ部（原告ら注：「第Ⅱ部 診断基準とコード」）に含まれる基準及び疾患だけが公式に認知され，臨床目的に使用できるものである。」との趣旨で記載されものにすぎないのである。

つまり，それは「疾病」として記載されたものではなく，あくまでも，将来の研究対象として記載されているものにすぎないのである。

### (3) ゲーム障害について

ア 別訴訟において被告香川県は，「世界保健機関（WHO）は，平成18年（2006）年からインターネット使用障害に関する国際的プロジェクトを進め，原告らも指摘するとおり（訴状9頁），平成30年6月に国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され，令和元年5月に正式に収載された。」と主張している（甲34号証4～9頁）。

しかしながら、まず ICD-11（国際疾病分類第11版）は、2019年5月に世界保健総会（World Health Assembly）に加盟国の採択のために提出され、2022年1月1日に発効する予定であったものである。その点で、2020年4月1日に本件条例が施行された段階では、未発効であった存在である。

なお、厚生労働省のHPの平成30年6月18日付「国際疾病分類の第11回改訂版（ICD-11）が公表されました」の頁には、「（原告ら注：平成30年）6月18日（月）ジュネーブ時間12時（日本時間18日19時）、世界保健機関（WHO）が、国際疾病分類の第11回改訂版（ICD-11）を公表しましたので、お知らせします。現行のICD-10への改訂（1990年）以来、約30年ぶりの改訂となります。この公表を受けて、加盟国は、分類の翻訳など自国での適用へ向けた準備を開始することが期待されており、2019年5月世界保健総会へ提出される予定です。今後、我が国への適用に向けた検討をしてまいります。」と記載されている（甲43）。その内容は、国際疾病分類の第11回改訂版（ICD-11）は、「この公表を受けて、加盟国は、分類の翻訳など自国での適用へ向けた準備を開始することが期待されている」というものであって、当然に日本に適用されるものでないこと、さらには、「今後、我が国への適用に向けた検討をしてまいります。」とされているとおり、日本に適用されるかどうかを、今後国の方で検討する、という内容である。

さらに、2022年2月15日に発表された公益社団法人日本精神神経学系のHPの記事「ICD-11の診断ガイドラインがWHOのHPにアップされました。」には、「日本精神神経学会 会員各位 世界保健機関（WHO）の国際疾病分類第11版（ICD-11）が発効され、病名や死因などの記録・報告が行われるようになりました。その最新版のプラットフォームがオンライン公開されています（注1）。」と記載された後に、「日本政府がICD-10をICD-11に切り替える時期についてはいまだ通知されていません。」と記載されている（甲49）。それは、日本政府が国際疾病分類の第11回改訂版（ICD-11）に切り

替えるとの判断と通知を行うまでは、それは日本国内では適用されない、という意味である。

それらの点で、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収録された。」ことは、本件条例の科学的根拠とはならないことは明白である。

イ ちなみに、樋口進医師は、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収録された。」経緯について、自書で以下のように説明している。

樋口進『スマホゲーム依存症』（内外出版社、2018年）82～85頁（甲44）。

「現時点ではネット依存やゲーム依存に関する、世界的に認められた診断ガイドライン、または基準はありません。その予備的なものとして、2013年に米国精神医学会が「インターネットゲーム障害」の診断基準を公表しました。しかし、これは正式なものではないため、患者さんの診断には使えません。・ ・

私達久里浜医療センターが日常の診察で使用しているのは、世界保健機関（WHO）が作成した国際疾病分類（ICD）の第10版（ICD-10）です。しかし、この中には、ネット依存はおろか、ゲーム依存に関する記述は一切ありません。そのため現時点で私たちは、「その他の習慣および衝動の障害」という”くず籠”のような病名を、ゲーム依存に対して使わなければならないのです。

前述した通り、このICD-10は、2018年に第11版（ICD-11）に改訂されることが決まっています。この改訂に関する議論は2012年以前から始まっていたのですが、2013年にジュネーブで開催された依存に関するWHO会議に参加した際、私は改訂の中身について、初めて知らされました。

それによると、ICD-10と同じくICD-11の草稿でも、ネット依存やゲーム依存はまったく含まれていなかったのです。

久里浜医療センターでは、2011年からネット依存の専門医療を開始しました。ネット依存患者の症状がどれだけ重症であるかを身をもって認識していた私は、ICD-11の草稿内容に大きなショックを受けました。ICD-11に病名が入らなければ、ネット依存やゲーム依存の研究は進まず、治療技術が向上しないからです。また、病名がICDにないために、診療に対する相応の報酬が得られない現状も変わりません。それでは、ほとんどの医療機関は、ネット依存やゲーム依存の治療にソッポを向いたままでいることでしょう。

次の改訂は、さらにおよそ20年後です。もし今回のICD-11への改訂で病名が入らなければ、私たちは2038年頃まで待たなければならなくなります。

「ネット依存の診断ガイドラインをICD-11に入れるべきだ」

会議の後、私はWHOの依存担当者であるポズニャック博士に直談判しました。しかし、担当官は「入る可能性はない」と冷淡な態度で応じます。それでも私は食い下がり、「ICD-11にネット依存の診断ガイドラインを入れることは約束できないが、これに関するプロジェクトを始めてみよう」という約束を取りつけました。

そのような担当官の回答は、当然のものでした。そもそも、WHOの内部では、依存に関する担当部署とICD-11作成の担当部署が異なっています。また、ネット依存というまったく新しい現象をどの部署が担当するのかさえ、はっきり決まっていませんでした。

まずは、既存の研究知見を集め、そのような依存が一つの疾患単位として成り立つ根拠があるのかを調べてみよう、ということになりました。

しかし、ここで別の大きな問題が立ち塞がります。このプロジェクトを進めるための予算が、WHOになかったのです。そこで、当面の予算は久里浜医療

センターが抛出することになりました。

会議から戻り、ポズニャック博士とのやり取りを続ける中で、第1回のネット依存に関するWHO会議を東京で行うことが決まりました。会議は2014年8月、国立がん研究センターで、世界15ヵ国から専門家を招く形で開催されました。

その会議では、ネット依存に関する研究エビデンス、各国の状況などが話し合われ、ICDD-11にネット依存に関する何らかの病名を入れる必要があることで合意しました。

第2回の会議は翌年8月、ソウルで韓国政府、久里浜医療センター、韓国の依存医学会の共催で行われました。ネット依存には、ゲームだけでなく、SNS依存、ネットポルノ依存などさまざまなパターンがありますが、既存の医学的エビデンスから、現時点ではゲーム依存のみをICD-11に収載する方向で合意し、診断ガイドラインの試案が作成されました。

続く2016年9月に香港で行われた会議では、主に対策に関する話し合いがなされました。いずれの会議でも、私が座長を務めさせていただき、2017年10月に発表したICD-11の草稿に初めて、念願の「ゲーム障害（gaming disorder）が収載されるに至っています。予定では、2018年夏までにICD-11の最終版が出版される予定です。」

つまり、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収載された。」のは、「ICD-11に病名が入らなければ、ネット依存やゲーム依存の研究は進まず、治療技術が向上しないからです。」という、樋口進氏の考えに基づき、樋口進氏が収載に向けた活動をされた結果なのである。それは、あくまでも、国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）を収載することで、「ゲーム依存の研究を進め、治療技術を向上さ

せるため」という、2013年5月にアメリカ精神医学会が発刊した『精神疾患の診断と統計の手引き第5版』（Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder : DSM-5）の原典（甲42）で、「インターネットゲーム障害」は（甲42号証の788頁）に掲載されていることや、それは、「4 今後の研究のための病態」（甲42号証の775頁以下）に位置付けて掲載されたことと、同趣旨の収載であることは明白である。

そのことは、世界保健機関（WHO）自身が、その「ゲーム障害」について、甲9号証の「ゲーム障害オンラインQ&A」において、「ゲームに参加するすべての人々は、ゲーム障害を発症することに心配する必要がありますか？」との質問に対して、「研究によれば、ゲーム障害は、デジタルゲームやビデオゲームの活動に携わる人のほんの一部にしか影響しません。」と記載していることから明白である。

ウ 甲45号証は、インターネット上から印刷した、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）の「ゲーム障害」（gaming disorder）の内容である。その「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収載された。」ことを踏まえて、その内容を前提としても、本件条例に科学的根拠がないことは明白である。

なぜならば、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収載された。」内容には、どのような場合に、どのような者が「ゲーム障害」を発症するか、さらにはいかなる要因によって「ゲーム障害」が発症するのかについての内容は、一切記載されていないからである。

また、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収載された。」内容には、「ゲーム障害」に罹患した場合、何がそれを進行させる原因なのかについて、一切記載されていないからである。

さらには、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）の「ゲーム障害」（gaming disorder）の記載は、「ゲーム障害」を予防・治療するためには、「ゲームを何時間以内に制限しなければならない。」などという「予防・治療」についての内容も、一切記載されていないからである。さらにいえば、そもそも「ゲーム障害」が「予防・治療」できる対象なのか自体が、一切記載されていないからである。「国際疾病分類の第11版（ICD-11）の「ゲーム障害」（gaming disorder）の記載は、あくまでも「診断基準」であり、「予防・治療の方法」ではないのである。

この点につき、原告らが訴状で引用したように、世界保健機関（WHO）による「ゲーム障害オンラインQ&A」には、「ゲームに参加するすべての人々は、ゲーム障害を発症することに心配する必要がありますか？」との質問に対して、「研究によれば、ゲーム障害は、デジタルゲームやビデオゲームの活動に携わる人のほんの一部にしか影響しません。」と記載されている（甲9）。この内容からしても、世界保健機関（WHO）が「ゲーム障害」が誰にでも発症の可能性がある疾病と評価していないことは明白であるし（どのような場合に、どのような人が「ゲーム障害」を発症するか）について世界保健機関（WHO）は何も答えていない。）、世界保健機関（WHO）が、「ゲーム障害」を予防したり治癒したりするためには、「ゲーム時間を制限しないとイケない」と答えていないことは明白である。

エ 現に、第208回国会 参議院 予算委員会 第4号 令和4年2月28日において、以下のとおり、国会議員の質問に対して、政府は、「ICDは、死因や疾病のデータの体系的な記録や比較等を行うために、世界保健機関、WHOが作成する分類でございます。二〇二二年に最新版のICD11が発効されたところです。一般に、ICDに含まれる分類項目のうちいずれが疾病であるかそうではないかについて、WHOは明確に示していないと承知しております。」と答弁を行っている（甲50）。

その点からしても、「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収載された。」ことが、世界保健機関（WHO）が「ゲーム障害」を疾病と認定した根拠とならないことは明白である。

「112 藤末健三

発言 URL を表示

○藤末健三君 野田大臣、ありがとうございます。是非とも、東京都議の方々とも連携しながら、この地方創生臨時交付金によるその会場の減免措置、実現したいと思いますので、御指導いただきたいと思います。

続きまして、香川県のゲーム規制条例について御質問します。

香川県は、条例によりゲーム利用時間を制限しています。法律がない段階で、基本的人権の制限など、性質上国だけが決めることができることを条例で決めていることは、ここにありますように、憲法九十四条に反しているんじゃないでしょうか。内閣法制局長官の見解をお聞かせください。

113 近藤正春

発言 URL を表示

○政府特別補佐人（近藤正春君） お答えをいたします。

先生お示しのとおり、憲法九十四条あるいは地方自治法の十四条一項によって条例制定の範囲と限界というものが規定されておりますけれども、それを超えるのではないかというのが今御質問の趣旨かと思います。

ただ、せっかくのお尋ねでございますけれども、私ども、個別の条例を審査するという作業をしておりませんので、個別の条例の可否についてお答えすることは差し控えたいと存じます。

114 藤末健三

発言 URL を表示

○藤末健三君 質問登録していると思うんですけど、徳島市の公安条例事件

の判決についてなどのお見解をお聞かせいただけますか。お願いします。

115 近藤正春

発言 URL を表示

○政府特別補佐人（近藤正春君） お答えいたします。

ただいまの徳島市公安条例事件判決の中で最高裁の方が条例と国の法令の関係についての考え方を示しておりまして、国と、条例と法令の対象事項とその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ってこれを決しなければならない、さらに、例えば、ある事項について国の法令中にこれを規定する明文の規定がない場合でも、当該法令全体から見て、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなり得ると判示していると承知しております。

116 藤末健三

発言 URL を表示

○藤末健三君 ありがとうございます。

この条例は、スマホやインターネットゲームなどを利用する時間の制限、その時間帯の制限、そういうものは基本的な人権を侵しているという裁判が既に起きております。

その中で、香川県、このゲーム規制条例の規制の根拠として、香川県は、WHO、世界保健機関が定める ICD11 というものを引用し、世界保健機構においてゲーム障害が正式に疾病と認められたと条文に明記しております。

この ICD11 に新たに用語が書かれることは、世界保健機関がその用語を疾病と認めたことを意味するのかどうか、厚生労働大臣の見解をお聞かせください。

117 後藤茂之

発言 URL を表示

○国務大臣（後藤茂之君） ICDは、死因や疾病のデータの体系的な記録や比較等を行うために、世界保健機関、WHOが作成する分類でございます。二〇二二年に最新版のICD11が発効されたところです。

一般に、ICDに含まれる分類項目のうちいずれが疾病であるかそうではないかについて、WHOは明確に示していないと承知しております。

118 藤末健三

発言 URL を表示

○藤末健三君 WHOが明確に示していない中で、地方自治体が国の規定もない中で条例を制定しているという状況が明確になったと思います。」

#### (4) 国の評価について

ア なお、本件条例の目的に正当性（科学的根拠）が認められないことは、国（政府）の立場からも明白である。

イ まず、原告らが訴状で引用したように、令和2年の第201回国会（常会）において、当時制定が検討されていた本件条例について、音喜多駿議員が行った質問（甲10号証の2の「十三」の質問「十三 本条例案（原告ら注：本件条例の案）においては、「子どもがスマートフォン使用等の制限」として、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に当たっては、一日当たりの利用時間を六十分まで（学校等の休業日にあっては九十分まで）を上限とするほか、義務教育修了前の子どもについては午後九時までに、それ以外の子どもについては午後十時までに使用をやめることを基準とすると規定しているが、かかる時間的な制限について科学的根拠の有無又は有効性について政府の見解を示されたい。」）に対して、政府は、「「コンピュータゲームの利用」の「時間的な制限」に関する有効性及び科学的根拠は承知していない。」と答弁している（甲10号証の3の「十三及び十四について 「コンピュータゲームの利用」の「時間的な制限」に関するお尋ねについては、政府として、

ゲーム依存症の発症を防ぐためのゲーム時間の制限に係る有効性及び科学的根拠は承知していない。」)。

ウ そして、令和2年の第203回国会（臨時会）において、参議院議員の平山佐知子議員は、「ゲーム障害に関する質問主意書」において、「一 厚生労働省のホームページによれば、WHO（世界保健機関）において「ゲーム障害」が精神疾患の一つとして位置付けられたと記載されているが、WHOにおける「ゲーム障害」の位置づけについて、政府として具体的にどのような内容を把握しているか。二 WHOのホームページには、ゲームに携わる人全てが「ゲーム障害」の発症を心配しなければならないのかとの旨のQ&Aの回答として、「研究によれば、ゲーム障害は、デジタルゲームやビデオゲームの活動に携わる人のほんの一部にしか影響しません。」との旨が記載されている。このWHOの回答について、政府としてどのように考えているか。政府は「ネット・ゲーム障害」について科学的根拠を承知しているか。三 本年四月一日、香川県において「ネット・ゲーム依存症対策条例」（以下「同条例」という。）が施行となった。同条例は、一八歳未満の子どもに対して、コンピュータゲームの利用時間を一日当たり六十分、休日は九十分までとし、スマートフォン等の使用についても義務教育修了前の子どもについて午後九時まで、それ以外の子どもについては午後十時までとする目安を設けている。第二百一回国会に音喜多駿議員が提出した「ネット・ゲーム依存症対策に関する質問主意書」（第二百一国会質問第五〇号）の質問十三で、同条例における利用時間の制限について、科学的根拠の有無又は有効性にかかる政府の見解を問われ、同質問主意書に対する答弁（内閣参質二〇一第五〇号）の中で、政府は、有効性及び科学的根拠は承知していない旨、答弁している。この政府の見解に変更はないか。また、香川県の同条例の施行以降、同県のネット・ゲームの利用状況等について、政府として実態を把握しているか。」との質問を行ったが、それに対して政府の答弁書では、「一について お尋ねの「WHOにおける「ゲーム障害」の位置づけ」について

は、政府としては、世界保健機構が平成三十年六月十八日に公表した疾病及び関連保険問題の国際統計分類第十一回改訂版において、いわゆる「ゲーム障害」が明記されたことは承知している。二について ご指摘の「WHOの回答」については、当該回答中の「研究」の詳細を含め、世界保健機関が当該回答を作成するに当たって根拠とした科学的知見を承知していないため、当該回答に対する政府の見解についてお答えすることは困難である。なお、政府として、いわゆる「ゲーム障害」に係る様々な科学的知見があることは承知しているが、世界保健機関が、疾病及び関連保険問題の国際統計分類第十一回改訂版においていわゆる「ゲーム障害」を明記するに当たって、どのような科学的知見を根拠としたのかについては承知していない。三について ご指摘の答弁書（令和二年三月三日内閣参質二〇一第五〇号）において示された政府の見解に変更はない。また、政府としては、お尋ねの香川県における「ネット・ゲームの利用状況等」の実態は把握していない。」と答弁を行っている（甲11の4）。

エ これらの政府の答弁からすると、①「国際疾病分類の第11版（ICD-11）に「ゲーム障害」（gaming disorder）が発表され、令和元年5月に正式に収載された。」ことについて、どのような科学的知見を根拠としたのかについて、国は承知していないし、②本件条例の科学的根拠の有無又は有効性についても承知していないのであるから、それらの意味において、本件条例には科学的根拠（立法事実）が認められないことは明白である。

オ 本件条例には科学的根拠（立法事実）が認められないことは、以下で引用する東京都知事（小池知事）の答弁からも明白である（甲12）。

「ゲーム規制条例、東京都は行わず。小池都知事が「科学的根拠に基づかない内容で条例による一律の時間制限などは行わない」と本会議で答弁（令和3年2月25日配信ヤフーニュースの記事）」

小池都知事が「科学的根拠に基づかない内容で条例による一律の時間制限などは行わない」と本会議で答弁

東京都の小池百合子都知事は、ゲーム依存症対策に関して条例による制限などを実施する考えがないことを明らかにした。

これは、（原告ら注：令和3年）2月24日（水）に開かれた東京都議会本会議での答弁によるものだ。

小池都知事は「科学的根拠に基づかない内容で条例による一律の時間制限などは行わない」と条例による一律の規制を否定したうえで「インターネットやゲームの適正な利用については啓発講座や相談窓口で対応している」と子供や保護者の自主性を尊重した形での対策を引き続き進める考えを示した。

未成年者に対するネットやゲーム利用を制限した条例には、香川県が2020年3月に全国で初めて制定したネット・ゲーム依存症対策条例がある。

同条例に関して小池都知事は、昨年3月の知事記者会見において賛否両論あることを踏まえたうえで「香川県が今回とられた条例がどのような効果を生んでいくのか、この香川の先進的な事例が色々な意味で参考になるのではないかと述べており、都の姿勢が注目されていた。

今回の答弁によって、東京都には香川県で制定されたような条例に追随する考えがないことが明確となった。

ネット・ゲーム依存症対策条例は、香川県で2020年3月に可決され同年4月1日より施行された条例。未成年者に対してゲームの利用時間などを定めたその内容や市民から寄せられたパブリックコメントの取り扱いなど、制定過程の不透明さが浮き彫りとなり県内外から多くの疑義が呈されている。

また、ゲームの利用時間を条例で定められることは、憲法が規定する幸福追求権の侵害にあたるとして、県に計160万円の損害賠償を求めた県内の高校生と保護者による訴訟も話題となっている。」

(5) 以上からすると、本件条例は、「香川県ネット・ゲーム依存症対策条例」と題され、第2条(1)号で、「ネット・ゲーム依存症」について、「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

いう。」と規定しているが、そこに規定された「ネット・ゲーム依存症」自体が科学的根拠を有していないこと、その結果本件条例の立法目的には正当性(科学的根拠, 立法事実)が認められないことは明白である。

7 本件条例の立法目的と規制手段との間に、合理的関連性が認められないことについて

(1) 甲14号証で記載されている樋口進医師の意見では、「定義をもとにゲーム依存と診断した場合、一番してはならないのがスマートフォンを取り上げ、ネット接続を遮断することだ」とされている。すると、本件条例の18条1項と18条2項では、一律にコンピュータゲームの利用とスマートフォン等の利用について、時間制限と時刻制限を課しているのであり、その規制内容が樋口進医師の意見(甲14)と相反することは明白である。

本件条例の18条1項と18条2項では、樋口進医師が「一番してはならない」と指摘している「スマートフォンを取り上げ、ネット接続を遮断すること」を香川県民に義務付けているのであるから、本件条例18条1項と18条2項には、①規制手段に立法事実(科学的根拠)がないこと、②香川県民に害を与える規制が行われていること及び③立法目的(本件条例1条)と規制手段(本件条例18条1項及び18条2項)との間に実質的関連性が認められないことにより、違憲であることは明白である。

さらに言えば、その意味において、本件条例が「香川県民に害を与える存在」であることは明白である。

(2) また、厚生労働省のHPに掲載されている(甲46の1)「2021年3月26日第2回ゲーム依存症対策関係者会議議事録」(甲46の2)の24頁には、厚労省の赤澤障害福祉健康部長の意見として、以下の内容が話されている。

「○赤澤障害福祉保健部長 先生のご指摘は、我々としても重く受け止めさせていただきたいと思っております。一方、ゲーム依存症、ネット依存症につきましては、私の承知しているところでは、ゲームの依存しているそのゲーム

の使用時間と依存症との関係が必ずしも科学的な根拠がまだ解明できていないと承知しております。厚生労働省といたしましては、その科学的根拠の確立をまず目指しているのご理解いただきたいと思います。

一般的に、その規制につきましては、やはり規制を受ける事業者の方々と、その規制をされる事業者の方々の利益ですね。国民経済に与える影響と、それから、そのゲーム・ネットを利用することによる国民の受ける不利益との利益関係等も考えないといけないと思いますので、我々としては、まずは科学的根拠をもうちょっときっちりするということも踏まえて対策を講じるべきではないかなと思っております。」

つまり、厚生労働省（国）の担当者としては、会議に出席をした樋口進医師などの意見を聞いた一方で、「ゲームの依存しているそのゲームの使用時間と依存症との関係が必ずしも科学的な根拠がまだ解明できていない」ため、「我々としては、まずは科学的根拠をもうちょっときっちりするということも踏まえて対策を講じるべきではないかなと思っております。」との意見を述べているのである。

それらの点においても、本件条例18条1項と18条2項には、①規制手段に立法事実（科学的根拠）がないこと、②香川県民に害を与える規制が行われていること及び③立法目的（本件条例1条）と規制手段（本件条例18条1項及び18条2項）との間に実質的関連性が認められないことにより、違憲であることは明白である。

- (3) 本件条例が行っている「ネット・ゲーム依存症」対策（本件条例1条）は、あくまでも依存についての問題を抱える人について個別に対策を行えば足りることは明白である。その意味で、本件条例が行っている「ネット・ゲーム依存症」対策（本件条例1条）について、「香川県民全員」に対する規制は不必要であることは明白である。その点で本件条例による「香川県民全員」に対する規制には、科学的根拠（立法事実）は存在しない。

世界保健機関（WHO）による「ゲーム障害オンラインQ&A」には、「ゲームに参加するすべての人々は、ゲーム障害を発症することに心配する必要があるか？」との質問に対して、「研究によれば、ゲーム障害は、デジタルゲームやビデオゲームの活動に携わる人のほんの一部にしか影響しません。」と記載されていることからしても（甲9）、それは明白である。

(4) 本件条例が行っている「ネット・ゲーム依存症」対策（本件条例1条）について、あえて18歳未満（本件条例2条(4)）にだけ規制を行うべき根拠は存在しない（依存症対策であれば、18歳以上の者についても対策が必要なはずである。）。すると、本件条例が行っている「ネット・ゲーム依存症」対策（本件条例1条）との関連で、18歳未満の者（本件条例2条(4)）のみが規制の対象とされ、18歳以上の者が規制の対象とされていない点につき、その区別に合理性があることを示す科学的根拠（立法事実）は存在しない。

世界保健機関（WHO）による「ゲーム障害オンラインQ&A」には、「ゲームに参加するすべての人々は、ゲーム障害を発症することに心配する必要があるか？」との質問に対して、「研究によれば、ゲーム障害は、デジタルゲームやビデオゲームの活動に携わる人のほんの一部にしか影響しません。」と記載されていることからしても（甲9）、それは明白である。

8(1) 本件条例が行っている「ネット・ゲーム依存症」対策（本件条例1条）について、他の都道府県でも条例による規制を用いた対策が必要なはずである。ところが、それは行われていない。

そして、本件条例が行っている「ネット・ゲーム依存症」対策（本件条例1条）との関連で、「他の都道府県では条例による規制がされていないけれども、「香川県」（香川県民）だけには特別に条例による規制が必要である」ことを示す科学的根拠（立法事実）は存在しない。

(2) 令和3年2月25日に、東京都議会において、本件条例のような規制を条例で行う予定はあるかと質問された小池知事は、「科学的根拠に基づかない内容

で条例による一律の時間制限などは行わない」と本会議で答弁し、ゲーム依存症対策に関して条例による制限などを実施する考えがないことを明らかにしている（甲12）。

東京地裁令和3年2月17日判決25頁及びその控訴審である東京高裁令和3年10月28日判決は、以下のとおり判示した。

「親である父又は母による子の養育は、子にとってはもちろん、親にとっても、子に対する単なる養育義務の反射的な効果ではなく、独自の意義を有するものということができ、そのような意味で、子が親から養育を受け、又はこれをする事についてそれぞれ人格的な利益を有するということができる。しかし、これらの人格的な利益と親権との関係についてみると、これらの人格的な利益は、離婚に伴う親権者の指定によって親権を失い、子の監護及び教育をする権利等を失うことにより、当該人格的な利益が一定の範囲で制約され得ることになり、その範囲で親権の帰属及びその行使と関連するものの、親である父と母が離婚をし、その一方が親権者とされた場合であっても、他方の親（非親権者）と子の間も親子であることに変わりがなく、当該人格的な利益は、他方の親（非親権者）にとっても、子にとっても、当然に失われるものではなく、また、失われるべきものでもない。」

東京地裁令和3年2月17日判決及びその控訴審である東京高裁令和3年10月28日判決が判示したように、「親である父又は母による子の養育は、子にとってはもちろん、親にとっても、子に対する単なる養育義務の反射的な効果ではなく、独自の意義を有するものということができ、そのような意味で、子が親から養育を受け、又はこれをする事についてそれぞれ人格的な利益を有するということができる。」「親である父と母が離婚をし、その一方が親権者とされた場合であっても、他方の親（非親権者）と子の間も親子であることに変わりがなく、当該人格的な利益は、他方の親（非親権者）にとっても、子にとっても、当然に失われるものではなく、また、失われるべきものでもない。」

のであるから、親が家庭で子を養育する関係（親権、監護権、養育権、教育権）がその人格的な利益に含まれることは明白である。親が家庭で子を養育する関係（家庭教育）は、憲法により自由であることが保障されていることも明白である。

そして、人格的な利益については、基本的人権でなくとも、憲法14条1項や憲法24条2項の適用上保護されることになる。

最高裁大法廷平成27年12月16日判決（平成26年（オ）第1023号，夫婦別姓訴訟）は、憲法24条2項について、以下のように判示している。

「婚姻及び家族に関する事項は、関連する法制度においてその具体的内容が定められていくものであることから、当該法制度の制度設計が重要な意味を持つものであるところ、憲法24条2項は、具体的な制度の構築を第一時的には国会の合理的な立法裁量に委ねられるとともに、その立法に当たっては、同条1項も前提としつつ、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚すべきであるとする要請、指針を示すことによって、その裁量の限界を画したものと見える。

そして、憲法24条が、本質的に様々な要素を検討して行われるべき立法作用に対してあえて立法上の要請、指針を明示していることからすると、その要請、指針は、単に、憲法上の権利として保障される人格権を不当に侵害するものでなく、かつ、両性の形式的な平等が保たれた内容の法律が制定されればそれで足りるというものではないのであって、**憲法上直接保障された権利とまではいえない人格的利益をも尊重すべきこと、両性の実質的な平等が保たれるように図ること、婚姻制度の内容により婚姻をすることが事実上不当に制約されることのないように図ること等についても十分に配慮した法律の制定を求め**るものであり、この点でも立法裁量に限定的な指針を与えるものと見える。」

すると、本件条例は、「香川県民」にのみ適用され、他の都道府県在住の人には適用されないのであるから、本件条例の規制が、合理的な理由なく香川県民にだけ課されたものであり、それは香川県民の人格的な利益を侵害する内容

であり、憲法14条1項及び憲法24条2項に違反することは明白である。

9 本件条例が規定する内容は、憲法94条の「法律の範囲内」とはいえず、その結果本件条例が「地方公共団体は、・・・法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定した憲法94条に違反することについて

(1) 本件条例が性質上国のみが権限を有する内容について規定しており、その点で憲法94条の「法律の範囲内」といえず、憲法94条に違反することについて

ア 憲法94条は、「地方公共団体は、・・・法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定している。

イ 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第2条第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。

また、地方自治法2条2項は、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」と規定している。

ウ 地方公共団体の条例制定権には、自治事務に関するものでなければならないという限界がある（自治事務とは、地方公共団体が処理する事務（広義の自治事務）をいう（地方自治法2条2項、同法14条1項））（芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法』（岩波書店、第七版、2019年）381頁以下（甲47））。

エ(ア) まず本件条例は、ネット・ゲーム依存症を防ぐ目的で制定されたものである（本件条例1条）。

しかしながら、新しい依存症等の疾病（病気）の認定、治療法の承認及び法整備は、国が権限を有する事柄である。

(イ) この点につき、武田真一郎「条例制定権と比例原則」成蹊法学第92号（甲48号証）の15頁以下には以下のように記載されている。

「(2) 条例制定権と比例原則

かなり以前から議論されてきたように、条例の適法要件の一つは①条例が法律の範囲内であるかどうか（憲法94条）、あるいは法令に違反していないかどうか（地方自治法14条1項）ということであった。

そして、前記1（飯盛町旅館条例事件）および2（紀伊長島町水源条例事件）でみたように、最高裁判例を含む裁判例は②条例が適法であるためには条例の規制内容が比例原則に適合した適正なものでなければならないとして、条例による規制が比例原則に適合していることをもう一つの条例の適法要件としている。

前記1および2の裁判例は、いずれもまず法律（旅館業法および廃棄物処理法）が条例による規制を禁止しておらず、条例が法令に違反していないことを前提として、その規制内容が比例原則に違反している（前記2の事例では違反している疑いがある）と判断している。

このように二つの事例ともまず①の要件に適合することを前提として、②の要件の充足性を判断している。

（中略）

では、現行地方自治法の下ではこの①と②の関係はどのように考えるべきなのだろうか。現行地方自治法は国と自治体は対等であることを前提とし、機関委任事務を廃止するとともに、前記の2条11項および12項は、国の法令とその解釈・運用は国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならないとし、さらに245条の3各号の規定は、国の地方公共団体に対する関与は必要最小限度のものとしなければならないと規定している。

そして、多くの学説は、現行地方自治法の下では国の法令が条例制定権を制約できる場合は限定され、条例制定権の範囲は大幅に拡大すると指摘している。このような学説の指摘と前記二つの裁判例を踏まえると、現在では条例の適法性を考える際に前記①の基準の役割は限定され、むしろ②の点が重要な判断基準となったのではないだろうか。

具体的には、①の基準により、条例制定が禁止されるのは憲法および法律が明確に条例による規制を禁止している場合に限られるが、どのような内容の条例であっても適法であるわけではなく、②の基準により、制定された条例の規制内容は比例原則に適合した適正なものでなければならないということである。

(中略)

以上の本稿の考え方は、これまでの判例・学説とも整合していると思われる。」

甲48号証の17頁に記載されているように、①「条例が法律の範囲内であるかどうか(憲法94条)、あるいは法令に違反していないかどうか(地方自治法14条1項)」の基準についても、「憲法が法律によって全国一律に規制することを想定していると解される事項(私法秩序に関する事項、刑法犯に関する事項、司法に関する事項その他国の基本的な法律で規律される事項)」は法律によらなければならない、疾病の認定・分類は国が行うことであって(国際疾病分類の第11回改訂版(ICD-11)についての甲43号証参照。甲43号証には、厚生労働省が、「今後、我が国への適用に向けた検討をしてみます。」と記載されている一方で、どこにも「地方公共団体がそれぞれの適用に向けた検討を行います」とは記載されていない。さらには、「地方公共団体がそれぞれ必要な部分だけ取り出して条例にしてよい。」とも記載されていない。性質上疾病の認定・分類は国が行うことである以上、国際疾病分類の第11回改訂版(ICD-11)を日本国内にどう受け入れるかについても、性質上国が行うことだからである。)、 「憲法が法律によって全国一律に規制することを想定していると解される事項」に該当することは明白である。

さらに、2022年2月15日に発表された公益社団法人日本精神神経学会のHPの記事「ICD-11の診断ガイドラインがWHOのHPにアップされました。」には、「日本精神神経学会 会員各位 世界保健機関(WHO)の国際疾病分類第11版(ICD-11)が発効され、病名や死因などの記録・報告が行

われるようになりました。その最新版のプラットフォームがオンライン公開されています（注1）。」と記載された後に、「日本政府が ICD-10 を ICD-11 に切り替える時期についてはいまだ通知されていません。」と記載されている（甲49）。それは、性質上疾病の認定・分類は国が行うことである以上、国際疾病分類の第11回改訂版（ICD-11）を日本国内にどう受け入れるかについても、性質上国が行うことであることを意味している。

それらの意味で、本件条例が①「条例が法律の範囲内であるかどうか（憲法94条）」の基準についても憲法94条の「法律の範囲内」に該当せず、憲法94条に違反することは明白である。

(ウ) よって、本件条例は「法律の範囲内」でのみ制定できるとした憲法94条に違反するものである。

オ また、本件条例は、「家庭における子どもの教育」を規制することを、実質的な目的として制定されたものである。

しかしながら、最高裁大法廷昭和51年5月21日判決（旭川学テ事件）は、「親は、子どもに対する自然的関係により、子女の教育の自由を有するが、この自由は、主として家庭教育等学校外における教育や学校選択の自由に表れるものであり、私学教育における自由や教師の教授の自由も、一定の範囲においては認められるが、それ以外の領域においては、国は、子どもが自由かつ独立の人格として成長することを妨げるような介入は別として、国政の一部として教育政策を樹立、実施し、教育内容についてもこれを決定する権能を有する。」と判示している。

この最高裁大法廷昭和51年5月21日判決の判示からも明白なように、家庭における子どもの教育は親がその自由を有し、国は「それ以外の領域において」権限を有するのであるから、当然家庭における子どもの教育権限は、香川県にもないことになる。その意味で、本件条例の実質的な目的である家庭における子どもの教育は、地方公共団体の自治事務に関する事柄ではない。

よって、本件条例は「法律の範囲内」でのみ制定できるとした憲法94条に違反するものである。

(2) 本件条例が、最高裁大法廷昭和50年9月10日判決（徳島市公安条例事件判決）における「ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反する」に該当すること。その意味において、本件条例は「法律の範囲内」でのみ制定できるとした憲法94条に違反することについて

ア 最高裁大法廷昭和50年9月10日判決（徳島市公安条例事件判決）は、「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ってこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項を規律する国の法令と条例が併存する場合でも、後者が前者と別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律の同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規律を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない。」と判示した。

イ 国会における政府の答弁について

(ア) 原告らが既に引用したが、令和2年の第201回国会（常会）において、当時制定が検討されていた本件条例について、音喜多駿議員が行った質問（甲10号証の2の「十三」の質問「十三 本条例案においては、「子どもがスマートフォン使用等の制限」として、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に当たっては、一日当たりの利用時間を六十分まで（学校等の休業日にあつては九十分まで）を上限とするほか、義務教育修了前の子どもについては午後九時までに、それ以外の子どもについては午後十時までに使用をやめることを基準とすると規定しているが、かかる時間的な制限について科学的根拠の有無又は有効性について政府の見解を示されたい。」）に対して、政府は、「「コンピュータゲームの利用」の「時間的な制限」に関する有効性及び科学的根拠は承知していない。」と答弁している（甲10号証の3の「十三及び十四について 「コンピュータゲームの利用」の「時間的な制限」に関するお尋ねについては、政府として、ゲーム依存症の発症を防ぐためのゲーム時間の制限に係る有効性及び科学的根拠は承知していない。」）。

政府がその答弁において「「コンピュータゲームの利用」の「時間的な制限」に関する有効性及び科学的根拠は承知していない。」との答弁を行った（甲10号証の3）ことは、国として、本件条例と同趣旨の内容の法律を制定する予定はないことを意味している。

(イ) さらに、原告らが既に引用したが、令和2年の第203回国会（臨時会）において、参議院議員の平山佐知子議員は、「ゲーム障害に関する質問主意書」において、「一 厚生労働省のホームページによれば、WHO（世界保健機関）において「ゲーム障害」が精神疾患の一つとして位置付けられたと記載されているが、WHOにおける「ゲーム障害」の位置づけについて、政府として具体的にどのような内容を把握しているか。二 WHOのホームページには、ゲームに携わる人全てが「ゲーム障害」の発症を心配しなければならないのかとの旨のQ&Aの回答として、「研究によれば、ゲーム障害は、デジタルゲームやビデオ

ゲームの活動に携わる人のほんの一部にしか影響しません。」との旨が記載されている。この WHO の回答について、政府としてどのように考えているか。政府は「ネット・ゲーム障害」について科学的根拠を承知しているか。三 本年四月一日、香川県において「ネット・ゲーム依存症対策条例」（以下「同条例」という。）が施行となった。同条例は、一八歳未満の子どもに対して、コンピュータゲームの利用時間を一日当たり六十分、休日は九十分までとし、スマートフォン等の使用についても義務教育修了前の子どもについて午後九時まで、それ以外の子どもについては午後十時までとする目安を設けている。第二百一回国会に音喜多駿議員が提出した「ネット・ゲーム依存症対策に関する質問主意書」（第二百一国会質問第五〇号）の質問十三で、同条例における利用時間の制限について、科学的根拠の有無又は有効性にかかる政府の見解を問われ、同質問主意書に対する答弁（内閣参質二〇一第五〇号）の中で、政府は、有効性及び科学的根拠は承知していない旨、答弁している。この政府の見解に変更はないか。また、香川県の同条例の施行以降、同県のネット・ゲームの利用状況等について、政府として実態を把握しているか。」との質問を行ったが、それに対して政府は答弁書において、「一について お尋ねの「WHO における「ゲーム障害」の位置づけ」については、政府としては、世界保健機構が平成三十年六月十八日に公表した疾病及び関連保険問題の国際統計分類第十一回改訂版において、いわゆる「ゲーム障害」が明記されたことは承知している。二について ご指摘の「WHO の回答」については、当該回答中の「研究」の詳細を含め、世界保健機関が当該回答を作成するに当たって根拠とした科学的知見を承知していないため、当該回答に対する政府の見解についてお答えすることは困難である。なお、政府として、いわゆる「ゲーム障害」に係る様々な科学的知見があることは承知しているが、世界保健機関が、疾病及び関連保険問題の国際統計分類第十一回改訂版においていわゆる「ゲーム障害」を明記するに当たって、どのような科学的知見を根拠としたのかについては承知していない。

三について ご指摘の答弁書（令和二年三月三日内閣参質二〇一第五〇号）において示された政府の見解に変更はない。また、政府としては、お尋ねの香川県における「ネット・ゲームの利用状況等」の実態は把握していない。」と答弁を行っている（甲11の4）。

政府がその答弁において「なお、政府として、いわゆる「ゲーム障害」に係る様々な科学的知見があることは承知しているが、世界保険機関が、疾病及び関連保険問題の国際統計分類第十一回改訂版においていわゆる「ゲーム障害」を明記するに当たって、どのような科学的知見を根拠としたのかについては承知していない。三について ご指摘の答弁書（令和二年三月三日内閣参質二〇一第五〇号）において示された政府の見解に変更はない。また、政府としては、お尋ねの香川県における「ネット・ゲームの利用状況等」の実態は把握していない。」との答弁を行った（甲11の4）ことは、国として、本件条例と同趣旨の内容の法律を制定する予定はないことを意味している。

(ウ) それらのことは、本件条例が、上で引用した最高裁大法廷昭和50年9月10日判決における「ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反する」に該当することを意味している。

その意味において、本件条例は「法律の範囲内」でのみ制定できるとした憲法94条に違反するものである。

### (3) 比例・正当性法則違反1

ア 憲法94条が、「地方公共団体は、（中略）法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定している点について、以下で引用する福岡高裁判決及び最高裁判決は、「①仮に条例が、法律の目的や規制に抵触せず、併存・競合しているとされる場合でも、②法律が、条例によるより強度な規制を禁止してい

ないとされる場合でも、条例による規制が適法であるためには、規制に合理性及び必要性が存在し、かつ、規制手段が相当なものでなければならないこと。それは憲法94条の要請であること。」の趣旨を判示している。

それは、「条例による規制について、規制目的と規制手段が比例原則に適合した適正なものであること」が憲法94条における「法律の範囲内」であるための要件とされたものである（武田真一郎「条例制定権と比例原則」成蹊法学第92号（甲48号証）5頁，6頁，13頁「以上のように、本判決は比例原則を重視しているといえる。最高裁が比例原則を考慮していることは注目されるべきであろう。」，13頁以下「3 条例制定権と比例原則の役割」）。

①福岡高裁昭和58年3月7日判決（甲48号証2頁以下）

「そこで旅館業法と本件条例とを対比すると、本件条例が飯盛町内における旅館業につき住民の善良な風俗を保持するための規制を施している限り、両者の規制は併存、競合しているといえることができる。

ところで、地方公共団体が当該地方の行政需要に応じてその善良な風俗を保持し、あるいは地域的生活環境を保護しようとすることは、本来的な地方自治事務に属すると考えられるので、このような地域特性に対する配慮を重視すれば、旅館業法が旅館業を規制するうえで公衆衛生の見地及び善良の風俗の保持のため定めている規定は、全国一律に施されるべき最高限度の規制を定めたもので、各地方公共団体が条例により旅館業より強度の規制をすることを排斥する趣旨までを含んでいると直ちに解することは困難である。もつとも、旅館業法が旅館業に対する規制を前記の程度に止めたのは、職業選択の自由、職業活動の自由を保障した憲法22条の規定を考慮したものと解されるから、条例により旅館業法よりも強度の規制を行うには、それに相応する合理性、すなわち、これを行う必要性が存在し、かつ、規制手段が右必要性に比例した相当なものであることがいずれも肯定されなければならない。もし、これが肯定されない場合には、当該条例の規制は、比例の原則に反し、旅館業法の趣旨に背馳するも

のとして違法、無効になるというべきである。」

②最高裁平成16年12月24日判決（甲48号証7頁以下）

「4 しかしながら，原審の上記判断は是認することができない。その理由は，次のとおりである。

本件条例は，水源保護地域内において対象事業を行おうとする事業者にあらかじめ町長との協議を求めるとともに，当該協議の申出がされた場合には，町長は，規制対象事業場と認定する前に審議会の意見を聴くなどして，慎重に判断することとしているところ，規制対象事業場認定処分が事業者の権利に対して重大な制限を課すものであることを考慮すると，上記協議は，本件条例の中で重要な地位を占める手続であるといえることができる。そして，前記事実関係等によれば，本件条例は，上告人が三重県知事に対してした産業廃棄物処理施設設置許可の申請に係る事前協議に被上告人が関係機関として加わったことを契機として，上告人が町の区域内に本件施設を設置しようとしていることを知った町が制定したものであり，被上告人は，上告人が本件条例制定の前に既に産業廃棄物処理施設設置許可の申請に係る手続を進めていたことを了知しており，また，同手続を通じて本件施設の設置の必要性和水源の保護の必要性和を調和させるために町としてどのような措置を執るべきかを検討する機会を与えられていたといえることができる。そうすると，被上告人としては，上告人に対して本件処分をするに当たっては，本件条例の定める上記手続において，上記のような上告人の立場を踏まえて，上告人と十分な協議を尽くし，上告人に対して地下水使用量の限定を促すなどして予定取水量を水源保護の目的にかなう適正なものに改めるよう適切な指導をし，上告人の地位を不当に害することのないよう配慮すべき義務があったものといえるべきであって，本件処分がそのような義務に違反してされたものである場合には，本件処分は違法となるといわざるを得ない。

ところが，原審は，上記の観点からの審理，判断を経ることなく，本件処分の

違法性を否定したものであって、原審の判断には、審理不尽の結果、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があるというべきである。論旨は、この趣旨をいうものとして理由がある。」

イ ①本件条例が規定する「ネット・ゲーム依存症」に科学的根拠は存在せず、その意味で本件条例には「目的」の正当性自体が認められないこと、②さらには、本件条例18条1項及び同条2項が規定する手段についても科学的根拠が存在せず、被告が引用する樋口進医師が「定義をもとにゲーム依存と診断した場合、一番してはならないのがスマートフォンを取り上げ、ネット接続を遮断することだ」（甲14）と述べていることなどからすると逆の規制を行っていることになり、それらの点からすると本件条例は「目的」と「手段」との間に実質的関連性が認められないことは、原告が既に述べたとおりである。

すると、上で引用した比例法則（「条例による規制について、規制目的と規制手段が比例原則に適合した適正なものであること」が憲法94条における「法律の範囲内」であるための要件とされたこと（武田真一郎「条例制定権と比例原則」成蹊法学第92号（甲48号証））からすると、本件条例は、「条例による規制について、規制目的と規制手段が比例原則に適合した適正なものでないこと」が明白である。よって、本件条例は憲法94条が規定する「法律の範囲内」には該当しないことは明白である。本件条例は憲法94条に違反している。

#### (4) 比例・正当性法則違反2

原告らが訴状で主張したとおり、本件条例18条2項には、立法の過誤（ミス）がある。

上で引用した比例法則（「条例による規制について、規制目的と規制手段が比例原則に適合した適正なものであること」が憲法94条における「法律の範囲内」であるための要件とされたこと（武田真一郎「条例制定権と比例原則」成蹊法学第92号（甲48号証））からすると、本件条例は、「条例による規制について、規制目的と規制手段が比例原則に適合した適正なものでないこと」が

明白である（本件条例18条2項には、立法の過誤（ミス）があるのであるから、本件条例18条2項が規定する規制手段が比例原則に適合していないことは明白であるし、また立法の過誤（ミス）があるのであるから規制手段が適正なものでないことも明白である。）。よって、本件条例は憲法94条が規定する「法律の範囲内」には該当しないことは明白である。本件条例は憲法94条に違反している。

#### 第4 原告らの主張3（本件条例には立法の過誤（ミス）があることについて）

- 1 原告らが訴状16頁「コ 本件条例18条2項には、立法上の過誤（ミス）がある。」において、さらには本書面第3の9項(4)「比例・正当性法則違反2」で述べたとおり、本件条例18条2項には立法上の過誤（ミス）がある。

立法の過誤（ミス）のある条例は、本書面第3の9項(4)「比例・正当性法則違反2」で述べたとおり、憲法94条の「法律の範囲」になく違憲である。

さらに、立法の過誤（ミス）を行った香川県議会議員の立法行為や立法上の過誤（ミス）を改廃しない香川県議会議員の立法不作為行為が、議員が負っている注意義務に違反した違法なものであることは明白である（地方自治法14条1項が「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。」と規定していることは、条例の内容に過誤（ミス）がない条例を念頭に置いていることは明白である。その意味で本件条例は、地方自治法14条1項に違反する違法と、議員の注意義務に違反する違法の両側面の違法を有することになる。）。

香川県は、そのような違憲・違法な立法行為や立法不作為行為を行ったにも拘わらず、あえて3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定を行ったのであるから、それが香川県に与えられた裁量権を逸脱・濫用した違法なものであることは明白である。

- 2 地方財政法4条1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定してい

る。その「目的」は、正当な目的でなければならず、違憲・違法なものであってはならないこと明白である。また、違憲・違法な条例に関する公金の支出は、「必要且つ最小の限度をこえる」ことは明白である。

香川県は、そのような違憲・違法な立法行為や立法不作為行為を行ったにも拘わらず、あえて3人の弁護士への着手金の支払いと報酬金の約定を行ったことが、地方財政法4条1項に違反することも明白である。

以上