

条例の効力が及ぶ範囲の再検討 —自治体の区域と「地域における事務」—

日本都市センター 研究員 鈿持 麻衣

条例の効力が及ぶ範囲は、原則として、当該条例を制定した自治体の区域にとどまるとされる（属地主義の原則）。一方、地域との「合理的な関連性」が認められるとして、条例に基づく拡散防止措置および氏名等の公表措置の対象に、大阪市の区域外で行われた表現活動を含める大阪市ヘイトスピーチ規制条例が、地方自治法 14 条 1 項に反しないとされた裁判例もある。そこで本稿では、自治体の区域が指す空間的範囲が、陸地以外の上空や海域、地下にまで及ぶことをあらためて確認するとともに、「地域における事務」との関係で許容される条例の区域外適用の可能性と限界を検討した。

1 条例の効力が及ぶ範囲の再検討

自治体は、「地域における事務」（地方自治法（以下「自治法」という。）2 条 2 項）に関し、「法律の範囲内で」（憲法 94 条）、「法令に違反しない限りにおいて」（自治法 14 条 1 項）、条例を制定することができる。この自治立法権をめぐっては、特に第 1 次地方分権改革以降、制定対象となりうる事項の範囲、および、法律との抵触性が、活発に議論されてきた¹。法律と条例の抵触性が争点となった最近の裁判例としては、「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」（以下「大阪市ヘイトスピーチ規制条例」という。）の適法性が肯定された、大阪地判令和 2 年 1 月 17 日判例地方自治 468 号 11 頁がある（以下「大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決」という。）。

大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決では、法律との抵触性に加えて、条例の効力が及ぶ範囲という観点でも、大阪市ヘイトスピーチ規制条例が憲法 94 条および自治法 14 条 1 項に違反するかが争われた。条例の効力が及ぶ範囲については、法律と同様、い

わゆる「属地主義」が原則として採用されると説明されている²。しかし、大阪市ヘイトスピーチ規制条例は、「市の区域外で行われたインターネット表現活動」も明示的にその対象に含めていることから、属地主義の原則との整合性が問題となりうる。

そこで本稿では、あらためて、条例の効力が及ぶ範囲について検討してみたい。具体的には、①自治体の区域が指す空間的範囲、②「地域における事務」との関係で許容される条例の区域外適用の 2 点に着目する。

2 自治体の区域が指す空間的範囲

(1) 属地主義の原則とその例外

条例は、原則として、当該条例を制定した自治体の区域においてのみ、その効力を有する³。すなわち、当該自治体の区域内に居住する者に加えて、その区域に通勤・通学する者、徒歩や自転車・自動車、鉄道等で通過する者にも、条例の効力が及ぶ。これがいわゆる属地主義の原則である。

1 自治立法権の限界に関する論考は多くあるが、主要なものとして、北村喜宣『分権政策法務の実践』（有斐閣、2018 年）、斎藤誠『現代地方自治の法的基盤』（有斐閣、2012 年）、岩橋健定「条例制定権の限界——領域先占論から規範抵触論へ——」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革 下』（有斐閣、2001 年）357 頁以下、原島良成「条例制定の根拠・対象・程度」北村喜宣先生還暦記念『自治立法権の再発見』（第一法規、2020 年）3 頁以下などがある。
2 塩野宏『行政法 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2015 年）73-74 頁、宇賀克也『行政法概説 I 〔第 7 版〕』（有斐閣、2020 年）26 頁。
3 松本英昭『新版 逐条地方自治法 〔第 9 次改訂版〕』（学陽書房、2017 年）207 頁。

条例の属地主義の原則にも、いくつかの例外はある。自治法に規定されているものとしては、自治体の区域外に設けられる公の施設の設置および管理に関する事項を定める条例（244条の3第1項、244条の2第1項）、事務の委託が行われた場合の、当該事務の管理および執行に係る受託自治体の条例等の適用（252条の16）がある。前者の「公の施設」は、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」（244条1項）を指すが、これに当たらない事務所等で区域外に置かれたものの職員や施設等についても、必要な条例の規定が適用される可能性がある⁴。

对人的効力という点では、条例による規制がかけられている対象物につき、所有権等を有する者や利用しようとする者が、当該条例を制定した自治体の区域外に所在する場合であっても、その効力が及ぶ⁵。例えば、「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」は、空き家等の適正管理義務を「空き家等の所有者等」に課しており（3条）、義務賦課の対象が所沢市民に限定されていない。「豊田市産業廃棄物の適正な処理の促進等に関する条例」は、市外で発生した産業廃棄物を同市内に搬入しようとする排出事業者に対し、当該廃棄物の種類や数量等の事前届出および実績報告を義務づけている（13条1項、14条）。

（2）自治体の区域が指す空間的範囲

自治体の区域は、①住民の範囲を画する機能、②自治体の政治・行政の権能（自治権）が一般的に及

ぶ範囲を画定する機能、③国の行政機関の地方支部局等の管轄区域や国会議員等の選挙区を定める基礎や単位となる機能などを有すると指摘される⁶。条例の効力が及ぶ範囲を検討する本稿との関係では、②の機能が重要である。それでは、自治体の区域とは、具体的にどのような空間的範囲を指すのだろうか。あらためて確認しておきたい。

自治法5条1項は、自治体の区域につき、「従来の区域による」と規定する。ここでいう「従来の区域」とは、自治法が施行された1947年当時の区域を指す⁷。自治体の区域には、陸地のほかに、河川や湖沼、領海内の海域も含まれると解されている⁸。ただし、現在のところ、すべての陸地、河川、湖沼および海域等がいずれの自治体の区域に属するかが、明確に確定されてはいない。東京都と千葉県の間を流れる江戸川の河口部に係る海面については、江戸川区と市川市の境界が未定である⁹。自治法9条の2は、市町村の境界が明らかでない場合の境界確定手続を規定しており、例えば、琵琶湖に面する10市（当時は10市4町）の境界は、同条の規定に基づいて、2007年9月に確定した。

さらに、自治体の区域が指す空間的範囲は、当該自治体の区域に属する陸地や河川、湖沼、海域等それぞれの上空および地下も含むものとされる¹⁰。前述の属地主義のもとでは、自治体の上空を通過する飛行機内で行われた行為に対しても、当該自治体の条例が適用される。実際に、高松発羽田行きの飛行機に搭乗した男性が、兵庫県上空で盗撮を行ったとして、兵庫県の「公衆に著しく迷惑をかける暴力的

4 松本・前掲註（3）書208頁。

5 松本・前掲註（3）書209頁。条例ではないが、北海道海面漁業調整規則につき、日本の領海および公海と連接して一体をなす外国の領海において漁業を営む日本国民への適用が認められた事案として、最1小判昭和46年4月22日刑集25巻3号451頁などがある。最高裁は、同規則の罰則規定の対象に国外犯も含まれると解するにあたり、漁業が「何らの境界もない広大な海洋における水産動植物を対象として行なわれる」点を重視した。

6 松本・前掲註（3）書94頁。

7 松本・前掲註（3）書94頁、塩野宏『行政法Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2021年）157頁、宇賀克也『地方自治法概説〔第9版〕』（有斐閣、2021年）15頁。

8 松本・前掲註（3）書208頁、宇賀・前掲註（7）書16頁。加藤栄一「水上における地方公共団体の境界について」自治研究42巻7号（1966年）83頁以下も参照。

9 2021年4月1日時点で、都道府県をまたぐ境界未定地域は14ある（国土地理院「令和3年 全国都道府県市区町村別面積調（4月1日時点）」6頁）。

10 松本・前掲註（3）書208頁。なお、宇宙空間はいずれの国の主権にも属さないため、自治体の区域に含まれる上空も、宇宙空間との境界までである。そして、国際法上、領空と宇宙空間の境界をめぐる議論は、いまだ決着を見ていない。山本草二『国際法〔新版〕』（有斐閣、1994年）464-465頁、松掛暢「宇宙空間の境界画定問題における最近の動向」阪南論集社会科学編50巻2号（2015年）161頁以下を参照。

不良行為等の防止に関する条例」に違反した容疑で逮捕された事案がある¹¹。

特殊な事例として、津軽海峡を横断する青函トンネルに係る自治体の区域の定めがある¹²。一般的に、領海は基線から12海里(約22.2km)の範囲を指すが、「領海及び接続水域に関する法律」により、津軽海峡に係る領海は、基線から3海里(約5.6km)と定められている(附則2条)。そのため、青函トンネルの中央部は、日本の領海外である公海に位置しており、本来はいずれの自治体の区域にも属さない。しかし、同トンネルは日本の領土から連続して掘削されているため、国際法上、日本の管轄権が及ぶものとされる¹³。そのうえで、未所屬地域の編入に係る自治法7条の2の規定に基づき、1988年2月の閣議決定において、当該部分は北海道福島町と青森県三厩村(現在の外ヶ浜町)にそれぞれ編入されることとなった。

(3) 陸地以外の空間的範囲を規律する条例

自治体は、条例制定を通じて、古くは公害問題にはじまり、近年の空き家問題に至るまで、その時々新たな政策課題にいち早く対処してきた。そうした条例のなかには、陸地以外の空間的範囲で行われる行為等を規律するものも散見される。

① 上空における行為を規律する条例

自治体の上空における行為を規律する条例としては、ドローン等の小型無人機の飛行を禁止する条例が挙げられる¹⁴。これまでに1府4県1町で制定さ

れたが、いずれもサミット等の開催に合わせて制定されたものであることから、時限立法によりすでに廃止されている¹⁵。三重県が2015年12月に制定した、「伊勢志摩サミット開催時の対象地域及び対象施設周辺地域の上空における小型無人機の飛行の禁止に関する条例」が最初の例である。同条例4条1項は、「何人も…対象地域及び対象施設周辺地域の上空において、小型無人機を飛行させてはならない。」と定めており、この禁止規定に違反した者は、1年以下の懲役または50万円以下の罰金に処される(13条)。2019年6月に大阪府で開催されたG20サミットでは、三重県条例と同様の規定を持つ府条例に違反した容疑で、6人が書類送検されている¹⁶。

ドローン等の小型無人機のほかにも、ハンググライダーの飛行¹⁷や航空機の飛行経路¹⁸に関して、条例の制定が議論されたが、現在まで実現には至っていない。

② 海域における行為を規律する条例

モーターボートや水上オートバイなどのマリネジャーが行われる海域を有する自治体では、そうした小型船舶の利用を規制する条例が制定されている¹⁹。例えば、「三重県モーターボート及びヨット事故防止条例」は、モーターボート等の小型船舶の操縦者に対し、酒酔い操縦を禁止するほか、遊泳者、作業中の海女、または操業中の漁船・漁具から200m以内の区域、あるいは、養殖施設や定置網等から100m以内の区域での操縦も禁じている(3～4条)²⁰。

11 日本経済新聞 2012年9月13日大阪夕刊。しかしその後、盗撮が行われた時刻を裏付ける証拠が不十分なために犯行場所が特定できず、兵庫県の条例を適用するのが困難であるとして、検察は被疑者を不起訴処分としている(日本経済新聞 2012年11月16日夕刊)。

12 成田頼明「青函トンネルと地方公共団体の区域」同『地方自治の法理と改革』(第一法規、1988年)91頁以下、参議院法制局HP「青函トンネルと津軽海峡」<https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column502.htm> (2021年8月9日最終閲覧)を参照。

13 山本・前掲註(10)書406-407頁。

14 なお、航空法の2015年改正、および、2016年制定の「重要施設の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律」により、空港周辺の空域やDID(人口集中地区)の上空、国会議事堂などの国の重要な施設等の周辺については、ドローン等の飛行が禁止された。

15 地方自治研究機構HP「ドローン規制に関する条例」http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/031_drone.htm (2021年8月9日最終閲覧)。

16 朝日新聞 2019年8月7日大阪朝刊。

17 霊石山での死傷事故を受けて、鳥取県知事が、条例の制定も含めたルール作りの必要性を検討するとの意向を明らかにした(朝日新聞 2019年11月1日鳥取朝刊)。

18 羽田空港の新飛行経路をめぐる、品川区では、その運用の賛否を問う住民投票条例の制定を求める直接請求が行われたが、2020年12月25日に区議会で否決された。

19 日本小型船舶検査機構「小型船舶に係る規制等の状況調査 報告書」(2014年3月)20-24頁も参照。

20 小型船舶の酒気帯び操縦や危険操縦は、「船舶職員及び小型船舶操縦者法」でも禁じられているが(23条の36)、同法は罰則規定を置いておらず、操縦免許の取消し等の行政法的対応のみが予定されている(23条の7第1項2号)。

また、環境影響評価条例の対象事業に風力発電所が含まれている場合には、当該自治体の区域に当たる海域で行われる洋上風力発電も、その対象となる。実際に、北九州市若松区響灘の海域で計画された、最大出力 6,000kW の浮体式洋上風力発電システムの実証研究に関して、北九州市環境影響評価条例に基づく環境アセスメントが実施された²¹。

③地下における行為を規律する条例

自治体の地下における行為を規律する条例としては、地下掘削工事に係る届出制を設けるものがある²²。「横浜市生活環境の保全等に関する条例」は、仕上がり内径 1.35m 以上かつ延長 100m 以上のトンネル工事を行う事業者に対し、市長への事前届出および完了届出を義務づけるとともに、地盤変動の測定・記録保管義務を課す（117～120 条、同条例施行規則 77 条 2 号）。横浜市条例は、地盤沈下の防止に主眼を置いているとみられる。一方、「札幌市生活環境の確保に関する条例」は、届出義務等が課される地下掘削工事を、地下水のゆう出を伴うものに限定するなど（118 条、同条例施行規則 62 条 1 項但書）、地下水量の保全に主眼が置かれている。

さらに、前述の環境影響評価条例は、海域だけでなく、地下で行われる事業もその対象とする。最近では、リニア中央新幹線につき、静岡県環境影響評価条例が適用された例がある²³。

以上のとおり、すでにさまざまな条例によって、自治体の上空、海域および地下における行為が規律されてきた。その意味では、条例立案者やその条例を運用する自治体職員にとって、これらの空間的範囲が自治体の区域に含まれ、条例の効力が及ぶことは、自明の理であるのかもしれない。ドローンや洋上風力の出現にみられるように、今後も、技術発展

や社会的状況の変化等に伴って、陸地以外の空間的範囲を規律する条例が必要となる場面が生じうるだろう。

3 「地域における事務」と条例の区域外適用

前節では、条例の効力についての属地主義の原則と自治体の区域が指す空間的範囲を確認した。自治権の及ぶ範囲が、上空や海域、地下といった陸地以外にも及ぶ点に鑑みれば、自治体が条例で規律できる事項は広範にわたるといえる。ただし、自治法 14 条 1 項は、「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」（自治法 2 条 2 項）（下線筆者）に関し、自治体は条例を制定しうると規定する。本節では、この「地域における事務」の意義と当該事務との関係で許容される条例の区域外適用について検討する。

（1）「地域における事務」の意義

自治体が処理する事務を規定する自治法 2 条 2 項の文言は、1999 年に制定された地方分権一括法²⁴によって大きく書き換えられている。同項で「地域」という用語が用いられたのは、自治体の包括的な自治権能を表現するにあたり、単なる空間的な概念のみを表す用語ではなく、自治体の構成要素たる「区域」「住民」「法人格と自治権」を含んだ、広い意味で捉えられるような用語が適していると考えられたためとされる²⁵。したがって、住民を含め自治体との「合理的な関連性」が認められるならば、その事務が当該自治体の区域内で場所的に完結しているか否かにかかわらず、当該自治体が処理する「地域における事務」に当たると解される²⁶。すなわち、自治体は、「合理的な関連性」が認められる限りにおいて、当該自治体の区域外で行われる行為等を規律

21 北九州市 HP「環境影響評価の進捗状況」<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/kankyoku/00600320.html>（2021 年 8 月 9 日最終閲覧）。

22 2020 年 10 月末時点で、40 自治体が地下掘削工事を規制する条例を制定している（国土交通省「地下水関係条例の調査結果」（2021 年 2 月）3 頁）。

23 静岡県 HP「中央新幹線（東京都・名古屋市間）に係る環境影響評価手続情報」<http://www.pref.shizuoka.jp/kankyoku/ka-050/assess/going/12301/index12301.html>（2021 年 8 月 9 日最終閲覧）。

24 正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」である。

25 松本・前掲註（3）書 38-39 頁。「地域における事務」の意義については、川村仁弘「新地方自治法 2 条 2 項の「地域における事務」について」地方自治 635 号（2000 年）15 頁以下、太田匡彦「区域・住民・事務 — 「地域における事務」の複合的性格をめぐる」地方自治 807 号（2015 年）2 頁以下も参照。

26 松本・前掲註（3）書 39 頁。自治体による外交政策の可能性を検討したものとして、成田頼明「地方公共団体の対外政策の法的位置づけと限界」同『地方自治の保障』（第一法規、2011 年）259 頁以下を参照。

する条例を制定することが、自治法 14 条 1 項のもとで許容されている。

(2) 大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決

自治法 2 条 2 項にいう「地域における事務」の広義性を踏まえて、裁判所が、区域外適用を予定する条例の適法性を肯定した最近の事案として、大阪地裁令和 2 年 1 月 17 日判決がある。

特定の民族や国籍の人々を誹謗中傷・排斥するような差別的言動、いわゆるヘイトスピーチが社会問題となるなか、大阪市は 2016 年 1 月に、大阪市ヘイトスピーチ規制条例を制定した²⁷。同条例のもとで、市長は、ヘイトスピーチに該当すると認められる「表現活動」²⁸につき、表現内容の拡散を防止するために必要な措置を講じるとともに、当該表現活動を行ったものの氏名または名称を公表する（5 条 1 項）。この拡散防止措置および氏名等の公表措置が適用されうる表現活動の範囲は、以下のとおり規定されている（同項 1～2 号）²⁹。

①本市の区域内で行われた表現活動

②本市の区域外で行われた表現活動（本市の区域内で行われたかどうか明らかなでない表現活動を含む。）で次のいずれかに該当するもの

ア 表現の内容が市民等に関するものであると明らかに認められる表現活動

イ アに掲げる表現活動以外の表現活動で本市の区域内で行われたヘイトスピーチの内容を本市の区域内に拡散するもの

すなわち、ヘイトスピーチの内容が大阪市内に居住する者または同市内に通勤・通学する者に関する

場合、あるいは、同市内で行われたヘイトスピーチの内容を拡散する場合には、例えば、市外のネットカフェのパソコンからインターネット上の電子掲示板や動画投稿サイトに投稿したとしても、条例に基づく拡散防止措置および氏名等の公表措置の対象となる。このように、インターネット上を含む、同市の区域外で行われる表現活動も、条例の適用対象となっている点が、自治法 14 条 1 項に反し、違法であるかが、住民訴訟³⁰で争点のひとつとなった。

大阪地裁は次のとおり判示し、大阪市ヘイトスピーチ規制条例の適法性を認めた。「〔自治法 2 条 2 項〕にいう『地域における事務』とは、普通地方公共団体の自治権が及ぶ地理的領域である『区域』…という語が用いられていないことにも鑑みると、普通地方公共団体が、その区域における住民福祉の向上を目的とし、統治作用として処理する事務一般をいうものであって、当該区域の地理的領域にとどまらず、当該区域の住民を含めた地域との合理的関連性が認められるものをいうと解される。…〔大阪市ヘイトスピーチ規制条例〕に基づく拡散防止措置等の対象は、…大阪市の区域の住民を含め、大阪市の地域との合理的関連性が認められるもの、すなわち、大阪市の『地域における事務』に該当するものということができる。」

大阪市ヘイトスピーチ規制条例に基づく措置が区域外適用されるのは、明らかに市民等を対象としたヘイトスピーチに限定されている以上³¹、当該措置は市民等の人権を擁護する目的で実施されるといえる。そして、市民等の人権を擁護するための施策は、住民福祉の増進を図るという点で、当然に当該自治体が処理する事務に含まれる（自治法 1 条の 2 第 1 項）。したがって、市外で行われた表現活動に、条

27 同条例については、秦博美「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例（上）（下）」自治実務セミナー 667 号 54 頁以下・668 号 56 頁以下（2018 年）、松本和彦「大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例」ジュリスト 1513 号（2017 年）81 頁以下を参照。

28 大阪市ヘイトスピーチ規制条例における「表現活動」には、表現活動そのものに加えて、①他の表現活動の内容を記録した印刷物、光ディスクその他の物の販売もしくは頒布または上映、②インターネットその他の高度情報通信ネットワークを利用して他の表現活動の内容を記録した文書図画または画像等を不特定多数の者による閲覧または視聴ができる状態に置くこと、③その他他の表現活動の内容を拡散する活動、も含まれる（2 条 2 項）。

29 「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」は、インターネット上の表現活動についてのみ、同様の区域外適用に関する規定を設けている（17 条 1 項）。

30 住民訴訟は、違法な財務会計上の行為について提起されるところ、本事案では、大阪市ヘイトスピーチ規制条例の実施にあたって支出された、審査会委員に対する報酬と動画運営会社との通信費用が、違法な財務会計上の行為に当たると主張された。

31 「市民等に関するものであると明らかに認められる」との要件は厳格な解釈に付されており、表現の中に大阪市や市内の地名が出てくることをもって、直ちに大阪市ヘイトスピーチ規制条例の適用対象となるわけではない。大阪市 HP「『大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例』の解説及び審査の実例（5 条）」<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000438270.html>（2021 年 8 月 9 日最終閲覧）を参照。

例に基づく拡散防止措置および氏名等の公表措置を講じるのは、自治体の構成要素のひとつである住民と「合理的な関連性」を有すると認められよう。

(3) 区域外適用に関する条例³²

こうした区域外適用を想定した条例は、大阪市ヘイトスピーチ規制条例が初めてではない。宇治市個人情報保護条例は、不正な複製の禁止等に係る規定や罰則規定につき、「本市の区域外にある者に対しても、適用する」との区域外適用に関する明文規定を設ける（63条）。同様の規定は、多くの個人情報保護条例にも規定されている³³。

また、このような明文規定がないなかで、区域外で行われた行為に条例の罰則規定が適用された事案として、高松高判昭和61年12月2日高刑集39巻4号507頁がある。香川県の「公衆に著しく迷惑をかける暴力的不良行為等の防止に関する条例」³⁴は、無言電話や連続電話、FAXの連続送信を禁止しており、当該行為を行った者への罰則規定も置いていた。本事案の被告人は、徳島県内の自宅から香川県内に住む被害者に対し、反復して電話をかけ、被害者に著しく不安または迷惑を覚えさせたとされる。第一審は、区域外の行為に適用するための特段の根拠が香川県条例に定められていないことを理由に、無罪判決を下した。しかし、高松高裁は、「犯罪の結果発生地が香川県にあるとされる以上、行為者は直接的かつ現実的に香川県に関わりを持つたものというべく、香川県民及び滞在者と同様に本件条例が適用されるものと解すべきである」と判示し、同条例に基づき、1万円の罰金刑を科した。

これらの区域外適用は、侵害行為が行われた地点ではなく、法益侵害が生じた地点が、条例を制定し

た自治体の区域内にあることを重視し、当該条例の禁止規定および罰則規定を適用しようという理論構成に依拠したものと考えられる³⁵。

(4) 対物規制に係る区域外適用の可能性

大阪市ヘイトスピーチ規制条例や宇治市個人情報保護条例に規定された区域外適用はいずれも、対人規制に係るものであった。では、対物規制に係る条例の区域外適用は許容されるだろうか。パチンコ店の立地規制条例を制定するA市と、同市に隣接するB市を例に検討してみよう。

A市は、良好な生活環境や健全な教育環境を保全するため、条例によって、学校や児童福祉施設、病院等から100m以内の区域でのパチンコ店の立地を制限している。パチンコ店の建設予定地と学校の両方がA市内に位置する場合には、A市条例の適用により、パチンコ店の建設が制限されることに疑問の余地はない。問題は、パチンコ店の建設予定地が、A市内の学校から100m以内の区域に含まれるが、B市の行政区域内に位置する場合である。A市内の学校に通う児童の保護という点では、A市との「合理的な関連性」があるとして、B市内でのパチンコ店の建設にA市条例を区域外適用しようように思われる³⁶。しかしながら、当該パチンコ店の建設は、B市の空間的範囲において行われる以上、本来的にB市の自治権が及んでいる。そして、A市条例の区域外適用は、自身の区域内において、いかなる用途・形態の建築物の建築を許容または制限するかを決定するB市の自治権を侵害するおそれがある³⁷。したがって、「合理的な関連性」が認められるとしても、B市内でのパチンコ店の建設につき、A市条例の区域外適用を行うのは、B市の区域にお

32 このほか、大阪市と大阪府が制定した「職員の政治的行為の制限に関する条例」には、職員が電話やFAXを用いて、同市・府の区域外から同市・府の区域内に宛てて行った政治的行為を、同市・府の区域内において行われたものとみなすとする規定が置かれている（3条）。

33 なお、2021年5月19日に公布された「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和3年法律第37号）により、公布から2年以内に、自治体の個人情報保護に係る規定は、個人情報保護法に一元化されることとなっている。

34 2003年改正により、同条例の題名は「香川県迷惑行為等防止条例」に改められている。

35 宇賀・前掲註（2）書27頁。

36 逆に、パチンコ店の建設予定地がA市の行政区域内に位置するが、B市内の学校から100m以内の区域に含まれる場合は、A市における教育環境の保全という規制目的に合致しないため、A市条例ではその建設を制限しえないと思われる。

37 各自治体を持つ包括的な自治権は、排他性を有しないとされるが（松本・前掲註（3）書39頁）、少なくとも、各自治体がその区域に属する空間的範囲を規律する権能は、他の自治体との関係において、排他性が認められているといえよう（太田・前掲註（25）論文14頁）。

ける同市の自治権との抵触が生じるため、許容されないだろう³⁸。

このように、対物規制の場合には、被規制対象物が存在する空間的範囲を規律する権能を本来的に有する他の自治体の自治権を侵害するおそれがあるため、条例の区域外適用は行いえないと考えられる³⁹。

(5) 地理的連続性を踏まえた条例設計の工夫

自治体が直面する政策課題には、行政区域を越えた対応が必要あるいは有効である場合も決して少なくない。その一方で、対物規制については、条例の区域外適用を行えないとすれば、どのように自治体はそうした政策課題の解決を図るべきだろうか。

地理的連続性を踏まえた条例設計の工夫のひとつとして、水道水源保護条例にみられる措置要請の規定が挙げられる。例えば、伊賀市水道水源保護条例は、市長が指定した「水源保護区域」において、採石業、砂利採取業または産業廃棄物処理業を行おうとする者に対し、事前協議等の手続的義務を課すとともに、一定の場合には当該事業を行う事業場の設置を禁ずる（12～15条）。水源保護区域に指定されうるのは、「本市の水道に係る水源及びその上流地域」（下線筆者）であり（2条2号）、必ずしも伊賀市の行政区域に限定されない。水源保護区域のうち、同市の行政区域外に当たる地域で、採石業等が行われるときは、市長は、関係自治体に対し、「適当な措置をとること」の要請を行うものとされる（17条）。この措置要請は、要請された側の関係自治体に何らかの法的拘束力を生じさせるものではないが、行政区域を越えた水源保護区域の指定と当該区域内での事業活動への対応を想定している点で、地理的連続性を意識した条例設計が行われていると評価できる。

より強制力を持った形で対応しようとする場合には、関係する自治体が同じ内容の条例をそれぞれ制定するという工夫が考えられる⁴⁰。関門海峡を挟ん

で面する下関市と北九州市は、関門海峡に係る景観の保全、育成および創造を図るため、同一名称・同一条文を有する関門景観条例をそれぞれ制定した。これにより、景観法に基づく届出が必要な行為が統一され（9条1項）、また、各市の景観計画の策定にあたっては、両市が共同で設置する審議会の意見聴取が義務づけられる（8条）など、相互の意見を反映させるための工夫がなされている。

この場合、下関市の条例に基づく下関市内の行為規制で保全される良好な景観を直接的に享受するのは、関門海峡の対岸に位置する北九州市の住民や滞在者であるため、当該規制が下関市の「地域における事務」に当たるかという点が疑問視されるかもしれない。しかし、関門景観条例の第1条において、関門海峡に係る景観は両市が共同で受け継ぐ貴重な財産と位置づけられている点、そして、北九州市も同様の規制を行うことで、両市の規制が互換的利害関係にある点に鑑みれば、直接的には自市以外の住民等の福祉を増進させる景観規制も、「地域における事務」に含まれると整理できよう。この理論構成を応用するならば、前項で検討したパチンコ店の立地規制についても、A市とB市が同内容の条例を制定することで、A市内の学校から100m以内の区域のうち、B市の区域に属する地域で予定されたパチンコ店の建設は、B市条例に基づいて制限するという可能性が見出せる。

なお、広域的な政策課題については、都道府県の条例制定による対応も考えられよう（自治法2条5項参照）。しかし、関門景観条例のように、2以上の都道府県が関係する場合があります。また、その政策課題が一の都道府県の区域内にとどまるか否かにかかわらず、関係する基礎自治体が相互に住民福祉の増進を図ることにつき、条例制定を通じて、各自治体内で合意形成を行うというプロセスも重要である。したがって、広域的な政策課題に対し、関係する基礎自治体が共同歩調をとり、同じ内容の条例

38 隣接自治体の区域にまでゾーニングによる規制を及ぼしえないのは、隣接自治体の自治立法権との調整の問題であり、立法権の「対象」ではなく「程度」の問題であると指摘される（原島・前掲註（1）論文18頁脚註44）。

39 自治法2条6項は、都道府県と市町村の間での事務の競合を避けるべき旨を規定しているが、地域との「合理的な関連性」を根拠とした条例の区域外適用が一定程度許容される以上、同条項は都道府県間または市町村間での事務の競合についても類推適用されるだろう。

40 北村喜宣「広域的環境管理のための統一条例」同『自治体環境行政法〔第8版〕』（第一法規、2018年）259頁以下を参照。

を制定する意義は大きいといえよう⁴¹。

4 残された検討課題

以上、条例の効力が及ぶ範囲につき、原則として属地主義が採用されていることを前提に、自治体の区域が指す空間的範囲をあらためて確認するとともに、「地域における事務」との関係で許容される条例の区域外適用を検討してきた。ただし、後者に関する検討には、まだ不十分な点が残されていると言わざるをえない。具体的には、対人規制と対物規制で、条例の区域外適用の可否が異なる理論的根拠を挙げたい。

本稿では、対物規制に係る条例の区域外適用が許容されない理由を、被規制対象物が存在する空間的範囲について、他の自治体が本来有している自治権の侵害に見出した。しかし、自治体の構成要素に住民も含まれる点に鑑みれば、対人規制の区域外適用も、被規制者が存在する自治体の自治権を侵害していると捉えうる。対人規制が他自治体の自治権侵害に当たらないと説明できる根拠につき、さらなる検討の余地がある。あるいは、対物規制と対人規制という2分類ではなく、より詳細な類型化を行い⁴²、それぞれについて、他自治体の自治権侵害への該当性を検討することで、条例の区域外適用の可否を左右する要因が明らかになるかもしれない。

各自治体の条例制定権が及ぶ範囲は、一つの主権・一つの憲法のもとでの自治体間の権限の分配の問題として、矛盾なく調整されて配分されているとされる⁴³。今後の条例立案の可能性を拡げていくためには、地域との「合理的な関連性」が認められる場合の条例の区域外適用の可能性を意識しつつも、他自治体の自治権との関係で生じるその限界に関する議論も必要であろう。

41 対等関係にある自治体同士が、共通の目的を達成するために、同じ内容で制定した条例は、国家レベルで締結される国際条約にならって、「国内条約」と称せらるだろう（北村・前掲註（40）書264頁）。

42 例えば、同じ対物規制であっても、パチンコ店の建築規制と、容易に行政区域を越えるトラックに関する規制では、排他的に自治権が及びうる程度に差異があるように思われる。

43 岩橋健定「分権時代の条例制定権 ―現状と課題」北村喜宣ほか編『自治体政策法務』（有斐閣、2011年）353頁以下・365-366頁。