墓埋法に基づく納骨堂の設置許可処分に対する周辺住民の原告適格

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第三小法廷
【裁判年月日】 令和 5 年 5 月 9 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行ヒ）第 150 号
【事　件　名】 納骨堂経営許可処分取消、納骨堂経営変更許可処分取消請求事件
【裁 判 結 果】 上告棄却
【参 照 法 令】 行政事件訴訟法 9 条 1 項・2 項、墓地、埋葬等に関する法律 10 条 1 項・2 項、大阪市墓地、埋葬等に関する法律施行細則 8 条
【掲　載　誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25572835

日本大学教授 **小澤久仁男**

事実の概要

本件は、大阪市長が墓地、埋葬等に関する法律（以下、「墓埋法」という）10 条に基づいてＡ寺に行った納骨堂経営許可処分及びその施設の面積拡張の変更許可（以下、両許可を併せて「本件各許可」という）が問題となっている。そして、本件の原告である周辺住民（本件納骨堂から 300m 以内に居住又は勤務し、若しくは土地建物を所有する者）らは、Ａ寺は経営主体の適格性を欠き、付近の生活環境利益を侵害するおそれがあることを理由に墓埋法等に定める許可基準を満たしておらず、違法であると主張して取消訴訟を提起した。

第一審は、墓埋法及び大阪市墓地、埋葬等に関する法律施行細則（以下、「本件細則」という）が、周辺住民らが主張する生活環境利益の侵害などを「専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできない」とし、周辺住民らの原告適格を否定した。これに対して、原審は、墓埋法及び本件細則が「単に、墓地等の管理及び埋葬等が国民の宗教的感情に適合し、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われるようにするという公益的見地にとどまらず、墓地等の周辺住民等の生活環境等に係る利益を個別的利益として保護する趣旨をも含む」とし、周辺住民らの原告適格を肯定し、第一審を取り消した上で第一審に差し戻した[1)]。そこで、大阪市が上告をした。

判決の要旨

最高裁は、小田急訴訟（最大判平 17・12・7 民集 59 巻 10 号 2645 頁）を引用した上で、次のように判示した。

「法は、墓地等の管理及び埋葬等が、国民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障なく行われることを目的とし（1 条）、10 条において、墓地等を経営し又は墓地の区域等を変更しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない旨を規定する。同条は、その許可の要件を特に規定しておらず、それ自体が墓地等の周辺に居住する者個々人の個別的利益をも保護することを目的としているものとは解し難い。」

「法 10 条が上記許可の要件を特に規定していないのは、墓地等の経営が、高度の公益性を有するとともに、国民の風俗習慣、宗教活動、各地方の地理的条件等に依存する面を有し、一律的な基準による規制になじみ難いことに鑑み、墓地等の経営又は墓地の区域等の変更に係る許否の判断については、上記のような法の目的に従った都道府県知事の広範な裁量に委ね、地域の特性に応じた自主的な処理を図る趣旨に出たものと解される。そうすると、同条は、法の目的に適合する限り、墓地経営等の許可の具体的な要件が、都道府県（市又は特別区にあっては、市又は特別区）の条例又は規則により補完され得ることを当然の前提としているものと解される。そして、本件細則 8 条は、法の目的に沿って、大阪市長が行う法 10 条の規定による墓地経営等の許可の要件を具体的に規定

するものであるから、被上告人らが本件各許可の取消しを求める原告適格を有するか否かの判断に当たっては、その根拠となる法令として本件細則8条の趣旨及び目的を考慮すべきである。本件細則8条本文は、墓地等の設置場所に関し、墓地等が死体を葬るための施設であり、その存在が人の死を想起させるものであることに鑑み、良好な生活環境を保全する必要がある施設として、学校、病院及び人家という特定の類型の施設に特に着目し、その周囲おおむね300m以内の場所における墓地経営等については、これらの施設に係る生活環境を損なうおそれがあるものとみて、これを原則として禁止する規定であると解される。そして、本件細則8条ただし書は、墓地等が国民の生活にとって必要なものであることにも配慮し、上記場所における墓地経営等であっても、個別具体的な事情の下で、上記生活環境に係る利益を著しく損なうおそれがないと判断される場合には、例外的に許可し得ることとした規定であると解される。そうすると、本件細則8条は、墓地等の所在地からおおむね300m以内の場所に敷地がある人家については、これに居住する者が平穏に日常生活を送る利益を個々の居住者の個別的利益として保護する趣旨を含む規定であると解するのが相当である。」

「被上告人らは、いずれも、本件納骨堂の所在地からおおむね300m以内の場所に敷地がある人家に居住している者に当たるから、本件細則8条を根拠として、本件各許可の取消しを求める原告適格を有するものということができる。」

なお、本判決においては、林裁判官の補足意見と宇賀裁判官の意見が付いている。

判例の解説

一　納骨堂をめぐる法制度

本件で問題となった納骨堂の許可は墓埋法10条1項に基づいて行われる。そこでは「墓地、納骨堂又は火葬場を経営しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない」としているが、具体的な許可基準が示されていない。そのため、同法1条でいう「国民の宗教的感情」や「公衆衛生その他公共の福祉の見地」といった目的規定を踏まえつつ、実際には許可権限を有する地方公共団体の条例や規則によって具体的な許可基準が定められている。なお、同法の許可権限を有するのは都道府県知事の他、市の市長及び特別区の区長であり、都道府県知事は町村長に権限を委譲することもできる(地自法252条の17の2)。但し、墓埋法は、具体的な許可基準の制定を、条例や規則に明確に委任しているわけではない。

そして、大阪市においては本件細則を設け、同8条は「市長は、法第10条の規定による許可の申請があった場合においては、当該申請に係る墓地などの所在地が、学校、病院及び人家の敷地からおおむね300メートル以内の場所にあるときは、当該許可を行わないものとする。ただし、市長が当該墓地等の付近の生活環境を著しく損なうおそれがないと認めるときは、この限りではない」と規定する。このように、許可権限を有する地方公共団体の多くは隔離要件を定める一方で、例外的に許可できるとするのが一般的である[2)]。

二　納骨堂をめぐる状況

墓埋法10条の許可をめぐっては、周辺住民による行政訴訟がかねてより提起されてきた[3)]。かつて、そこでの紛争の対象は墓地や火葬場が中心であって、これらによる水質への影響やばい煙による被害といった公衆衛生上の問題が主張されてきた。けれども、その後、墓地や火葬場の新設が抑制されたこともあって、これらに対する訴訟も減少化しつつある。これに代わって、納骨堂の新設が増加している。この点、納骨堂は「焼骨を収蔵する」施設（墓埋法2条6号）であることから、上記のような公衆衛生上の被害は周辺住民に対して生じにくい。もっとも、近時の納骨堂は、宗教法人が経営主体として許可を受けつつも、実際には営利企業が運営する場合もあり、更には利便性の高い住宅地にビル型で設置される場合もある。その結果、周辺住民が精神的苦痛といった生活環境利益の侵害を理由に納骨堂の設置に反対し、行政訴訟を提起する場合が多くなってきている。

三　判例の動向

墓埋法10条の許可をめぐっては多くの判例が存在しており、本件と同様、付近住民の原告適格の有無が問題となることが多い。そして、これらの判例のうち、本判決に関連性が強いものとして、最判平12・3・17判時1708号62頁（以下、平成12年判決という）を挙げることができる[4)]。平

成 12 年判決も納骨堂の経営許可が問題となっており、そこでは墓埋法 10 条 1 項について「個々人の個別的利益をも保護することを目的としているものとは解し難い」とした上で、大阪府墓地等の経営の許可等に関する条例は「その周辺に墓地及び火葬場を設置することが制限されるべき施設を住宅、事務所、店舗を含めて広く規定しており、その制限の解除は専ら公益的見地から行われるものとされていることにかんがみれば、同号がある特定の施設に着目して当該施設の設置者の個別的利益を特に保護しようとする趣旨を含むものとは解し難い」とし、隔離要件の区域内に居住する付近住民の原告適格を否定した。その後、平成 16 年には行訴法改正もあって、墓地の経営許可に対する周辺住民の原告適格は下級審レベルで認められる傾向にある中、納骨堂の経営許可に対する周辺住民の原告適格は下級審レベルでも依然として否定される傾向にあった[5)]。このような中で、本件原審が納骨堂の経営許可に対する周辺住民らの原告適格を認めたため、最高裁の判断に注目が集まることになった。

四　本判決の分析

以下では、本判決が周辺住民の原告適格をどのように判断したのかを順を追って分析したい。

1　原告主張の被侵害利益

本件原告は、納骨堂の設置による精神的苦痛が生じるといった生活環境利益の侵害の他、火災等が発生する恐れのあることへの生命や身体の安全に関する利益の侵害、そして不動産価格の下落への財産的利益の侵害も主張する。

まず、生命や身体の安全に関する利益については、これらが侵害された場合、法律上保護された利益が認められる傾向にある。なお、各地方公共団体の条例や規則において、周辺地域の飲料水の汚染等の衛生環境の悪化を防止するための規定や、塀を設けるといった構造設備基準の規定を置く場合もある。もっとも、納骨堂は、墓地や火葬場とは異なって衛生環境への侵害や火災等の危険性が高くはない。

次に、財産的利益については、納骨堂の設置によって不動産価格の下落にも結び付きうる。けれども、納骨堂が直ちに不動産価格を下落させるほどの嫌忌施設といえるかどうか判断が分かれる可能性がある[6)]。なお、隔離要件の中で納骨堂の周辺で事業を営む者（以下、周辺事業者という）が挙げられていれば、公衆浴場法の既存業者にならって、周辺事業者の営業利益を保護していると理解できる余地もある。もっとも、周辺事業者の営業利益を保護する結果、墓埋法で保護される利益も保護されることになるわけではないため、公衆浴場法のような解釈は難しいと思われる[7)]。

以上の通り、原告は複数の利益を主張するが、本判決の争点は生活環境利益を個別的利益として認め、もって原告適格を肯定できるのかであった。もっとも、生活環境利益は多数の住民が享受しており、一般公益に吸収解消される可能性が高く、当該利益の主張は判例上否定される傾向にある。そのような中、本判決は納骨堂の付近住民らの生活環境利益の主張を認め、原告適格を肯定したが、以下、その過程について分析したい。

2　保護範囲要件

上記の通り、墓埋法 10 条は具体的な許可基準を規定していないため、同条を手掛かりに周辺住民の原告適格を肯定することは難しい。それゆえ、墓埋法 10 条の関連法令から判断する必要がある。そして、本件各許可の具体的な許可基準を規定する本件細則が、行訴法 9 条 2 項でいう関連法令といえるのかどうか問題となる。この点、関連法令の中に法律の委任を受けた条例や規則が含まれることは、すでに最高裁レベルでも認められてきた[8)]。これに対して、法律の委任を受けていない条例や規則については上記平成 12 年判決も本判決も特段言及することなく、条例や規則から原告適格の判断を行っており、法律の委任を受けた条例や規則に準ずるものとして理解しているといえる。それゆえ、本件細則を手掛かりに、原告主張の生活環境利益の保護範囲性を判断している。

ところで、墓埋法 10 条を手掛かりに周辺住民の原告適格を肯定することが難しい中、条例や規則の規定を根拠に原告適格を肯定して良いのかどうかの問題、すなわち下剋上的解釈への危惧が主張されてきた[9)]。他方で、下剋上的解釈が肯定された場合、条例や規則の規定の仕方によっては原告適格が認められるかどうか異なる可能性もある[10)]。更に、関連法令として条例や規則の許可基準を更に具体化する裁量基準を含めるのかどうかも問題となるが、ここでは指摘のみに留めたい[11)]。そして、本判決は「（墓埋法 10 条は―筆者註）条例又は規則により補完され得ることを当然の前

提としている」としていることから、下剋上的解釈、及び、条例や規則の規定の仕方に応じた解釈を特段問題視していないものと理解できる。

その上で、本判決は「本件細則 8 条本文は、墓地等の設置場所に関し、墓地等が死体を葬るための施設であり（法 2 条）、その存在が人の死を想起させるものであることに鑑み、良好な生活環境を保全する必要がある施設として、学校、病院及び人家という特定の類型の施設に特に着目し、その周囲おおむね 300m 以内の場所における墓地経営等については、これらの施設に係る生活環境を損なうおそれがあるものとみて、これを原則として禁止する規定である」としており、本件細則は生活環境利益を保護範囲に含むとしている。

3　個別保護要件

そして、本判決は「本件細則 8 条は、墓地等の所在地からおおむね 300m 以内の場所に敷地がある人家については、これに居住する者が平穏に日常生活を送る利益を個々の居住者の個別的利益として保護する趣旨を含む規定である」としている。この点、本判決は侵害されることになる利益の内容及び性質と、侵害される態様及び程度について言及をしておらず、やや淡泊に個別的利益を肯定している印象を受ける[12]。これは、納骨堂が人の死を連想させる施設であったこと、及び、隔離要件で学校、病院及び人家を挙げていたこと、などから被害の態様や程度が明白であると見なしたものと思われる。なお、宇賀裁判官は「墓埋法 10 条自体が周辺住民の個別的利益を保護」しているとし、本判決多数意見と一線を画している。

4　本判決の意義と問題点

以上、本判決は本件細則で規定されている 300m 以内に居住し、生活環境利益の侵害を主張する周辺住民らの原告適格を肯定した。生活環境利益が一般公益としてだけではなく、個別的利益として保護されることを認めた点で、本判決は注目されている。

もっとも、本判決は、平成 12 年判決とは異なる内容の条例や規則の規定であることを理由に事案を異にするとしている。そのため、原告適格の有無が条例や規則の規定内容によって左右される可能性は今後も否定することができず、本判決の射程は狭い可能性がある。加えて、本判決は、原審とは異なって、本件細則に基づく塀を設けるといった納骨堂の構造設備基準を、納骨堂を利用する者の利益を保護するとした。そのため、構造設備基準を基に生命や身体の安全に関する利益の侵害を主張することが難しくなる可能性がある。

なお、宇賀裁判官は「個別的保護要件を設けること自体に懐疑的である……」として、保護範囲要件の不要を唱えている。しかし、本判決は平成 12 年判決の判例変更ではないことから墓埋法 10 条をめぐる原告適格の問題が抜本的に解決されたわけではなく、本判決多数意見は個別保護要件を遵守している。その結果、墓埋法 10 条をめぐる周辺住民らの原告適格の問題は全て解決されたわけではなく、生活環境利益が問題となる他の領域においても大きなハードルを残している[13]。

●――注

1）本件原審を分析するものとして、和泉田保一「判批」法セ 810 号（2022 年）110～111 頁がある。

2）野呂充「墓地等の許可の取消訴訟と周辺住民の原告適格――納骨堂をめぐる紛争を中心にして」民商 158 巻 3 号（2022 年）511～549 頁（516 頁以下）参照。本稿は、同論文に負うところが大きい。

3）野呂・前掲注 2）513 頁以下参照。また、墓地経営不許可から、墓埋法 10 条を考察するものとして、阿部泰隆「墓地経営の不許可を巡る法律問題（一・二・三）」自研 96 巻 5 号（2020 年）3～20 頁、同 6 号 3～21 頁、同 7 号 3～21 頁がある。

4）平成 12 年判決については、山田洋「判批」自研 77 巻 3 号（2001 年）125～133 頁参照。

5）野呂・前掲注 2）518 頁以下参照。

6）納骨堂について直接言及するものではないが、例えば阿部・前掲注 3）自研 96 巻 5 号 5 頁は公園墓地の場合、嫌忌施設とはいえず、環境を改善させる場合もあることを指摘する。本文はこの指摘を基に記述した。

7）ここでは、神橋一彦『行政救済法〔第 3 版〕』（信山社、2023 年）93 頁を基に記述をした。

8）最判平 10・12・17 民集 52 巻 9 号 1821 頁参照。

9）下剋上的解釈については、阿部泰隆『行政訴訟要件論』（弘文堂、2003 年）59 頁参照。

10）ここでは、石森久広「判批」ジュリ 1202 号（2001 年）32～33 頁を基に記述した。

11）中嶋直木「裁量基準の条例化に関する諸論点」原島良成編『自治立法権の再発見（北村喜宣先生還暦記念論集）』（第一法規、2020 年）50～70 頁（61 頁以下）参照。

12）桑原勇進「墓埋法 10 条に基づく納骨堂の経営の許可の取消しを求める周辺住民の原告適格が認められた事例」新・判例解説 Watch　文献番号 z18817009-00-141122337（Web 版 2023 年 7 月 7 日掲載）参照。

13）これには、最判平 21・10・15 民集 63 巻 8 号 1711 頁を挙げることができる。