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

【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】 棄却

【参照法令】 墓地埋葬法 10 条、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

上智大学教授 桑原勇進

事実の概要

墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓埋法」という）10 条 1 項は、「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。」と定めている（同条 2 項は、変更等に関する許可を要する旨定める）。本件は、同法同条項に基づき、宗教法人 A 寺が納骨堂（以下「本件納骨堂」という）の経営の許可の申請をし、大阪市長が許可（以下「本件許可」という）をしたところ、本件納骨堂の周辺住民らが、本件許可の取消しを求めたというものである。なお、原告らは、本件納骨堂から直線距離で 100m 以内に居住している。大阪市長は、墓埋法を執行するために「墓地、埋葬等に関する法律施行細則」（以下「本件細則」という）を定めているところ、本件細則 8 条は、「申請に係る墓地等の所在地が、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、この限りでない。」としている。一審は原告適格を否定したが原審はこれを肯定した。

判決の要旨

「本件細則 8 条本文は、①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、②学校、病院及び人家という特定の種類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③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、④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穩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。……

したがって、法 10 条の規定により大阪市長がした納骨堂の経営又はその施設の変更に係る許可について、当該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する者は、その取消しを求める原告適格を有するものと解すべきである。」（下線及び丸数字は引用者による）

なお、林裁判官の補足意見と宇賀裁判官の意見

がついている。

判例の解説

一 本判決の意義

本件は、墓埋法 10 条 1 項に基づく許可に対して周辺住民がその取消しを求めたという事案であるが、同様の事案に関する判例として、最判平 12・3・17 集民 197 号 661 頁（以下「平成 12 年判決」という）がある。平成 12 年判決は周辺住民の原告適格を認めなかったが、本判決は原告適格を認めた。これが実質的に判例変更なのかどうかは議論の余地があるが、墓埋法 10 条 1 項に基づく許可の取消訴訟における周辺住民の原告適格が認められ得ることが最高裁の判断として示されたこと、しかも、（後述する通り）かなり主観性の強い利益について個別保護要件を満たすと判断した点に、本判決の意義がある。

二 検討

1 文言——「公共の福祉」と「生活環境」

本判決では、なぜ平成 12 年判決と正反対の結論となったのか。本件において問題となっている利益は、生活環境利益である（この他、原告らが主張している利益は多岐にわたる）。原審は、判決理由中で、違法な納骨堂が設置された場合「一般人の通常の宗教的感情に照らして受け入れ難いような重大な精神的苦痛を与えるおそれがないとはいえず」との記述をしており、ここでの生活環境利益を、嫌忌施設に起因する精神的苦痛を受けない利益（別言すれば、精神の平穏が乱されないよう日常生活を送る利益）と理解しており、また、このような利益が、墓埋法 1 条が保護目的の一つとしている「宗教的感情」に含まれるものと理解していることが窺われる。本判決も、判決の要旨下線部①（「人の死を想起」、「良好な生活環境を保全する必要」という言い回し）や、本件細則 8 条が法の目的に沿って許可の要件を具体化するものであること、同様に理解しているものと考えられる。墓地等による精神的苦痛を受けないことが「宗教的感情に適合」（墓埋法 1 条）することに含まれると解するのであれば、ここでいう生活環境利益は、いわゆる保護範囲要件¹⁾を問

題なく満たしているといえる。専ら問題となるのは、個別保護要件²⁾である。

平成 12 年判決の事案で問題となった大阪府墓地等の経営の許可等に関する条例（墓埋法 10 条 1 項の執行のための条例という位置づけになろう。なお、以下「府条例」という）7 条 1 号は、許可の要件として「住宅、学校、病院、事務所、店舗その他これらに類する施設の敷地から三百メートル以上離れていること。ただし、知事が公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りではない。」と規定していた。つまり、文言上は、「公共の福祉」が保護の対象であった。平成 12 年判決は、この但書き「公共の福祉の見地から支障がないと認めるときは、この限りでない」という文言を以て、個別保護要件を否定する一つの理由としたようにも見受けられる（平成 12 年判決は、「その制限の解除は専ら公益的見地から行われる」ことに言及している）が、仮にそうだとすると、行政法規に「公共の福祉」や「公益」といった文言が用いられているからといって、それが「個々人の個別的利益」としての保護という趣旨を有さないという結論に直結するわけではないので（個々の法規のいう「公共の福祉」等の内容が何であるかにもよるであろう。もし「公共の福祉」の内実が人の生命や身体であるとすれば、個別保護要件が満たされると解する余地が十分に存するであろう）、平成 12 年判決の論理は、その意味ではもともと不適切ではあった。「法令の規定の文言のみによることなく」とする行訴法 9 条 2 項が存する現在においては、到底採れない解釈の仕方である（平成 12 年判決は、2004 年の行訴法改正の前の判決である）。本件細則では、「公共の福祉」という文言ではなく「生活環境」という文言が用いられているので、専ら公益保護を目的とするという解釈が回避しやすくなったと考えることが可能である（本判決がわざわざ判決の要旨下線部③のように述べているのが、これを示唆するように思われる）。

2 保護利益の性質——「地域」の環境と「特定の施設」の利益

もう一つ、平成 12 年判決と本判決の結論の違いは、文言だけでなく、着目する施設の種類・多

寡、という事情とも関わる。府条例では、離れていなければならないのは「住宅、学校、病院、事務所、店舗その他これらに類する施設」であったが、本件細則では「学校、病院及び人家」となっている。この点について本判決は、本件細則が「特定の施設に特に着目し」てその生活環境を保全しようとするものと解している。しかし、宇賀意見は、「平成12年判決は、……住宅、事務所、店舗のように広範に存在するものについては、一定の広がりのある地域の良好な風俗環境を一般的に保護しようとする趣旨と解したものと思われる。」とする。墓理法による経営許可に、土地利用調整の場としての機能、都市計画的配慮機能を見出し、平成12年判決を、住宅の存する「地域」への墓地等の立地規制と解したものと理解する立場もある³⁾。いずれも、個々の施設というよりは地域全体の保全(=一般公益?)がその趣旨であるから、個々の施設の個別的利益の保護を趣旨として含むものではない、というのが平成12年判決の言わんとするところであるという理解であろう。

人家は住宅と同じであり、広範に存する。ではなぜ異なる結論になるのか。先述の通り、府条例では「公共の福祉」という文言が用いられていたのに対し、本件細則では「生活環境」という語が用いられている。「人家」に(も)着目してその「生活環境」を保全しようとするものだから、単なる一般公益ではないということだろうか。

「住宅、学校、病院、事務所、店舗その他これらに類する施設から……。ただし、……公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がないと認めるとき」という条文と、「学校、病院及び人家の敷地から……。ただし、……生活環境を著しく損なうおそれがないと認めるとき」という条文に関して、前者については周辺住民の原告適格を否定し、後者についてはそれを肯定する最高裁の判断を、条文の細かな違いに目を行き届かせた精緻な判断と見る(感心する)か、小さな違いから思いもよらない大きな違いを導く落語=ばかばかしい(屁)理屈と見る(笑うないし呆れる)か、受け止め方は人によるであろうが、仮に、精緻なのはよいとしても、度が過ぎると落語になるのではないかと思う(最高裁は、過去の判例に囚われて自縄自縛になり、先例とは異なる結論を導くために、判断

を左右する真の価値感を隠して形式論理に逃避する、概念法学と同様の状態に陥っているのではないだろうか。これは本判決だけではないが)。

3 残る疑問——個別保護要件との関係で

しかし、それにしても、本件細則が「人家」という施設に着目して「生活環境」を保護する趣旨だとすると、なぜ個別保護要件が肯定されるのか、その理由は明確とはいえない。「生活をしていく上での周囲の条件」といった意味での生活環境には、さまざまなものがある。大気汚染や騒音、振動といった公害で物理・化学的な作用により生活に支障を来すような場合、人格的利益に含まれる生活環境は、これまでも個別保護性が認められてきた(最判平元・2・17民集43巻2号56頁(新潟空港事件)、最判平17・12・7民集59巻10号2645頁(小田急高架化事件)等)。しかし、「生活環境」だからといって必ずしも個別保護要件の充足が認められるとは限らない。大阪サテライト事件で、最高裁(最判平21・10・15民集63巻8号1711頁)が、「交通、風紀、教育など広い意味での生活環境……は、基本的には公益に属する利益というべきであって、……個々人の個別的利益としても保護する趣旨を含むと解するのは困難といわざるを得ない。」と述べていたのが直ちに想起されよう。

平成12年判決の判例評釈の中には、「周辺住民の利益は、いかにもインパクトを欠く。」と評価するものがあつた⁴⁾。そして、同評釈は、これを精神的ないし感情的なものだとし、「こうした利益について、その性質から、公益に解消し得ない利益と解することは、従来の判例の流れからは、相当の距離がある」と説明していた⁵⁾。本件で問題となっている利益は、「生活環境」とはいつても、先述したように、人の死を連想させる施設による精神の平穏が乱されないという利益である。インパクトに欠けるという点では、平成12年判決の事案と異なるところはない。上記評釈のような理解からすると、本判決が、先記のような「生活環境」について行訴法9条1項にいう「法律上の利益」に当たると判断したことは、人を驚かせるものとして映るであろう⁶⁾。最高裁は、財産についてさえ、個別保護要件充足性を否定したこともあつた(最判平13・3・13民集55巻2号283頁等)。本件

で問題となっている利益は、財産よりもインパクトがあるとは思えない。

さらに、最高裁は、かつて、自宅に近接する葬儀場に関して目隠しフェンスの設置が請求された民事事案で、[葬儀場での棺の搬入・搬出する様子が見られることから強いストレスを感じたとしても専ら主観的な不快感にとどまる] 旨述べたことがある(最判平 22・6・29 集民 234 号 159 頁)。私法において保護されていない利益が公法において個別の利益として保護されると解するのは難しいという議論もあり得る⁷⁾ ところではあるが、そうすると、人の死を想起させる事柄から精神の安定を害されない利益が民事法上保護されていないのなら、なぜ、そのような利益が行政法規において個々人の個別の利益として保護されることになるのか、疑問が深まる^{8) 9)}。もっとも、この判決は、平穩に日常生活を送る利益の侵害が受忍限度を超えていないというだけであって、ここで問題となっているような利益がそもそも法的に保護されていないというものではないと解することもできる¹⁰⁾。しかし、そのように解した場合にも、従来原告適格が認められてきた利益に比べて「インパクトに欠ける」という問題はなお残る。

三 終わりに

本判決は、これまでの判例による限り認められそうもない、主観的・感情的な平穩生活利益について個別保護要件充足性を認めた点で、原告適格に関する従来の判例から離れる。その意味で、今後転轍機のような(進行方向を変える)役割を果たす可能性を秘めているかもしれない。民事法上保護されていない利益が行政法規上は個別の利益として保護される場合があることを示す判決だとすると、(本件で問題となっている利益のインパクトのなさに比べ)本判決のインパクトはかなり大きい。行政法規の保護しようとする利益を示す文言が、「公共の福祉」、「公共の利益」ではなく「生活環境」などとなっており、保護の対象がある程度特定されるようなものであれば、原告適格を根拠付ける利益が今後かなり広がり、環境行政訴訟に新たな展望が開けることになるかもしれない。最高裁の判断があまりに「緻密」なため(個別保護要件充足の論理は、緻密というには程遠いが)、法

がどのような文言ないし仕組みであれば原告適格が認められるのか、常人には「緻密」な予測はできない。しかし、本判決によるならば、いったん保護範囲要件が肯定されれば、個別保護要件の充足は、これまでに比べてかなり容易に認められることになるはずである。

逆に、本判決は、第三者の原告適格が認められなくなるような立法技術を開発するヒントになるかもしれない(本件のような墓埋法の許可であれば、保護対象となる施設を広く取り、規制の理由を「生活環境」ではなく「公共の福祉」としておけば、第三者の原告適格が認められにくくなり、自治体としては、その意味での訴訟リスクを回避しやすくなるであろう)。果たしてそれでいいのか、という問題もなお残る。

●—注

- 1) 小早川光郎『行政法講義 下Ⅲ』(弘文堂、2007年) 257頁。
- 2) 小早川・前掲注1) 257頁。
- 3) 山田洋「判批」自研77巻3号128頁、132頁。
- 4) 山田・前掲注3) 131頁。
- 5) 山田・前掲注3) 131頁。
- 6) 原告適格を肯定した原審について、板垣勝彦「判批」判自495号42頁は、「従来の裁判例に照らしても……思い切った判示」と評している。
- 7) 中島肇「原告適格・仮の差止に関する実務的雑感」論ジュリ8号52頁は、小田急高架化訴訟における原告らの請求の根拠が人格的利益という排他性のあるものであったのに対し、大阪サテライト訴訟で請求の根拠となった利益は、民事上の排他性を有する個別の利益とは認められていないものであった旨述べ、その上で、同53頁では、「裁判官が、行訴法の解釈の中に通常民事事件の観点を入れることは自然である」とする。
- 8) 近隣に暴力団事務所や伝染病ウィルス・菌を扱う研究施設等が存する場合の不安感、単なる不快感にとどまらず、生命・身体に係る実害を生ずるおそれに対する不安感であるが、葬儀場等は、そのような実害の生ずるおそれは全くない。
- 9) いわゆる軀の浦訴訟において、広島地判平21・10・1判時2060号3頁は、景観利益について行訴法9条1項の「法律上の利益」該当性を認めたが、最判平18・3・30民集60巻3号948頁が、良好な景観を日常的に享受している者の当該景観利益を法的保護に値するものとしたことが、その背景にあると考えることは可能である。
- 10) 吉村良一『公害・環境訴訟講義』(法律文化社、2018年) 57頁。