

納骨堂経営許可処分等取消請求事件差戻第一審判決

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 令和 7 年 4 月 25 日

【事 件 番 号】 令和 5 年（行ウ）第 77 号

【事 件 名】 納骨堂経営許可処分等取消請求事件

【裁 判 結 果】 棄却

【参 照 法 令】 墓地、埋葬等に関する法律 10 条 1 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 25622806

山梨大学助教 若生直志

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、納骨堂を含む墓地等経営を許可制とすることを定めるが、その具体的な許可要件を定めていない。実際には、各地方公共団体の条例や規則が具体的な許可要件を定めるケースが多い。

大阪市では、大阪市長が「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）を定めている。本件細則 8 条は、墓地等が人家等から 300 メートル以内にあるときは許可しないとしつつ、「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」とのただし書がある。また、本件細則 10 条 2 号は、納骨堂の構造基準として、周囲に塀を設け、堅固な建物として防火設備を設けることを規定する。このほか、大阪市長は、経営主体の適格性等を内容とする「納骨堂経営等許可に関する審査基準」（以下、「本件審査基準」という）を定めている。

大阪市長は、以上の各規定に基づき、宗教法人 A 寺に対して、納骨堂経営の許可（以下、「本件許可処分」という）をした。これに対し、納骨堂の周辺住民 X が、納骨堂は周辺の生活環境を著しく損なうおそれがあること等を主張して、本件許可処分の取消しを求めた。

差戻前の第一審（大阪地判令 3・5・20 判時 2522 号 34 頁）は X らに原告適格がないとして訴えを却下したが、控訴審（大阪高判令 4・2・10 判自

491 号 60 頁）は本件細則 8 条及び 10 条 2 号に基づき、そして上告審（最三小判令 5・5・9 民集 77 卷 4 号 859 頁、以下、「令和 5 年判決」という）は本件細則 8 条に基づき、X らの原告適格を認め、審理を差し戻した。本件は差戻後の第一審である。

判決の要旨

棄却。

1 主張制限**(1) 判断枠組み**

「処分の名宛人以外の第三者が提起した取消訴訟においては、原告の個別的な利益を保護する趣旨で設けられた規定、すなわち、原告適格を基礎付ける規定以外の処分の根拠規定に違反するという違法事由は、原告の法律上の利益に関係のない違法というべきである（最高裁平成元年 2 月 17 日第二小法廷判決・民集 43 卷 2 号 56 頁参照）。

(2) 本件細則 10 条 2 号について

「本件許可処分が本件細則 10 条 2 号に違反する旨の主張は、原告らの原告適格を基礎付ける規定以外の処分の根拠規定に違反するという違法事由であって、原告らの法律上の利益に関係のない違法といえることから、原告らは、本件細則 10 条 2 号に係る違法事由については、行政事件訴訟法 10 条 1 項により主張することができないというべきである。」

(3) 経営主体の適格性等についての本件審査基準について

「経営主体の適格性を著しく欠いたり、納骨堂

を設置する土地建物の権利関係が著しく不安定であった場合には、納骨堂の永続的な経営がされず、結果として、納骨堂の周辺住民の平穩に日常生活を送る利益が害され、本件細則 8 条ただし書にいう『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』に当たらないことも想定される。」

「そうすると、経営主体の適格性や、納骨堂を設置する土地建物の権利関係等に関する審査基準……についても、単に公益的な観点からの審査基準にとどまらず、本件細則 8 条の趣旨・目的を踏まえ、同条ただし書にいう『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』の判断に係る審査基準でもあるというべきであるから、……本件審査基準に係る違法事由については、原告らの法律上の利益に関係のない違法であるということではできない。

したがって、原告らは、本件審査基準……に係る違法事由についても、本件細則 8 条に係る違法事由として主張することができるというべきである。」

2 本件許可処分は違法性

「大阪市長がした墓地経営等に係る許可の判断における、本件細則 8 条所定の要件該当性の判断については、その判断の基礎とされた重要な事実には誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くことになる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠く場合、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないことなどによって、その判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものとして違法となるものというべきである。」

「本件申請は、本件審査基準……をいずれも満たすものであり、本件細則 8 条ただし書の『生活環境を著しく損なうおそれ』があるとはいえない場合に該当するものと認め、本件許可処分をした大阪市長の判断について、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないから、本件許可処分は適法である。」

判例の解説

一 本判決の特徴

墓理法に基づく墓地等の経営許可については、

最二小判平 12・3・17 集民 197 号 661 頁が周辺住民の原告適格を認めていなかったところ、令和 5 年判決が初めて最高裁としてこれを認めた（ただし、最二小判平 12・3・17 とは事案が異なるとして、判例変更はしなかった）。令和 5 年判決を受けて、本判決は本件許可処分について本案審理を行っている。

本判決の特徴として、第 1 に、原告は原告適格を根拠づける利益にかかる違法のみを主張できるとしたうえで、経営主体の適格性にかかる違法は主張制限を受けないとする、第 2 に、本件審査基準に羈束性を認めている（ように見える）ことが挙げられよう。

二 主張制限について

1 原告適格と「自己の法律上の利益に関係のない違法」

原告適格が認められても、原告は本案で自己の法律上の利益に関係のない違法については主張できない（行訴法 10 条 1 項）。本件では、原告適格の根拠となった本件細則 8 条にかかる違法（居住地から 300 メートル以内に納骨堂があるために平穩に日常生活が送れないこと）を主張できることに疑いはないであろう。他方、原告適格の根拠にならなかった本件細則 10 条 2 号にかかる違法（塀が設置されていないこと等）を主張できるかについて、本判決はこれを否定的に解する。原告適格の根拠となる規定にかかる違法のみ主張可能という考え方である。

2 本件細則 10 条 2 号に基づく原告適格

本件細則 10 条 2 号に基づく原告適格が認められれば主張制限の問題は生じないが、令和 5 年判決により、原告適格が認められないことは前提とするほかない。ただ、令和 5 年判決もこの点は簡潔に述べるだけなので、本件細則 10 条 2 号に基づく原告適格について若干の考察を試みる。

本件細則 10 条 2 号は塀と防火設備の設置義務を定めているが、問題となっているのは塀の設置義務である¹⁾。前述の通り、令和 5 年判決は塀の設置義務に基づく原告適格を否定するが、差戻前控訴審判決は、「利用者にとっては静謐な環境で死者を悼むことを可能とするとともに、墓地等の周辺住民等にとっては死を象徴する施設を日常的に目にすることにより生じ得る精神的苦痛を和

らげることも目的としている」として、本件細則 10 条 2 号も原告適格の根拠としていた。

両判決の違いを導いた要因として、周辺住民の利益（生活環境利益）の捉え方の差が挙げられるかもしれない。令和 5 年判決は、生活環境利益を「平穏に日常生活を送る利益」と捉えたのに対し、差戻前控訴審判決は、「精神的苦痛」を受けない利益と捉えた²⁾。両者は単なる表現の違いにすぎない可能性もあるが、令和 5 年判決は本件細則 8 条の規定を手掛かりに「平穏に日常生活を送る利益」を個別的利益として導出したのに対し、差戻前控訴審判決は「精神的苦痛」を受けない利益の性質そのものからある程度の個別的利益性を導出したとも考えられる³⁾。要するに、差戻前控訴審判決は被侵害利益自体を重大なものと捉えており⁴⁾、少しでも当該利益に関連しそうな規定については、なるべく当該利益を保護する趣旨を含むものとして解釈したのかもしれない。

令和 5 年判決のように、利益の性質ではなく各規定の中身から周辺住民の個別的保護の趣旨を見出す場合、個別的保護の趣旨を特に明確にしている規定以外については、個別的保護の趣旨はないと解することになるのであろう。また、本件細則 8 条は生活環境利益に言及しているのに 10 条 2 号はしていないということもポイントになる。もっとも、墓理法自体に周辺住民の個別的保護の趣旨を読み込む⁵⁾ のであれば、本件細則 10 条 2 号もそのような趣旨に沿った解釈が検討される可能性もあると思われる。

3 原告適格が認められない場合の主張制限

本件細則 10 条 2 号（塀の設置義務）に基づく原告適格が認められないとして、それでもなお塀の設置義務違反を主張することはできないだろうか。この点につき、行訴法 10 条 1 項は原告適格の根拠となる規定にかかる違法のみ主張可能という趣旨ではなく、一般的公益保護規定にかかる違法も主張可能との見解がある⁶⁾。この見解によれば、原告は自己の利益と全く関係のない違法、典型的には他者の利益のみにかかる違法以外であれば主張可能ということになる。もっとも、令和 5 年判決では、本件細則 10 条 2 号は納骨堂利用者の利益を保護する趣旨とされたため、原告にとっては他者の利益ということになり、この見解によっても主張制限を受ける可能性がある。しかし、

納骨堂利用者の利益を保護する趣旨であるとしても、それが専ら納骨堂利用者の利益のみを保護しており、それ以外の法益とは完全に切り離されているかどうかは検討の余地があろう。

また、本判決は経営主体の適格性については主張制限を受けないとするので、A 寺が塀を設置しないことも経営主体の適格性に含むことができれば、この点からも主張制限の問題を解決できる可能性はあろう。

4 経営主体の適格性

法令中に経理的基礎や技術的能力等の経営主体の適格性が規定されている場合、公益を確保する趣旨であるとして主張制限を受けるとする（原告適格を認めない趣旨と解される）例と、周辺住民を保護する趣旨であるから主張制限を受けないとする（原告適格を認める趣旨と解される）例がある⁷⁾。本判決は、A 寺の経営主体の適格性を本件細則 8 条にかかる審査基準として生活環境利益の中に取り込み、主張制限は及ばないとする。ただし、経営主体の適格性を定めるのが本件審査基準であることから、経営主体の適格性と原告適格の関係について直接的に判断したものではない⁸⁾。仮に経営主体の適格性が本件審査基準ではなく、本件細則中に 8 条とは別に定められており、そこに生活環境という文言がなかった場合、それでもなお同様の結論に至るかは明らかでない。

三 違法性について

本件細則 8 条ただし書の該当性判断に認められる裁量の基準を定めるのが本件審査基準とされる。本件審査基準は行政手続法に基づくものであるのか（被告はこれを否定する）明言されていない。また、本件審査基準は審査基準として適切かということも問題になり得ると思われるが、この点は特に争点になっていないようである。いずれにせよ、本件審査基準は講学上の行政規則にすぎず、裁判所を拘束するものではない。したがって、本件審査基準に対する違背がそのまま違法（あるいは、適合がそのまま適法）とはならない可能性もある⁹⁾。

本判決は、一方では「本件審査基準は、……具体的な要件を網羅的又は確定的に示したものとは言い難いことからすれば、本件審査基準は、本件細則に係る……裁量判断において、大阪市長（処

分行政庁)が考慮すべき要素を定めたにとどまるものと解するのが相当」とする。他方で「大阪市長に本件審査基準にない事項について積極的に調査すべき義務があるとは認められない」としており、本件審査基準以外の考慮要素に触れていない。結果的に、本件審査基準の充足をもって本件許可処分の適法性を導いており、本件審査基準が事実上の許可基準であるかのような印象を受ける。このことから、本件審査基準に拘束性を認めているように読めなくもない。

もっとも、これは、墓理法上の基準は白紙的であり、本件細則8条もまだ抽象的である以上、唯一手掛かりにできるのが本件審査基準しかなかったという本件特有の事情によるとも考えられる。

四 おわりに

本件では火災の発生や景観の悪化等の主張もなされているが、それ以上にA寺の経営主体の適格性が中心的な争点になっている印象を受ける。言い換えれば、生活環境の中身として主として争われているのは経営主体の適格性ということである。

そもそも国からの通知では、「墓地経営主体は、市町村等の地方公共団体が原則であり、これによりがたい事情があっても宗教法人又は公益法人等に限られること」とされている(平成12・12・6生衛発第1764号)。この通知からは、墓地経営はある種の公務であり、その許可は特許的な性格を帯びていることがうかがわれる。本判決や令和5年判決が墓地等の経営許可に「広範な」裁量を認めるのもこれを背景にしているのではないかとと思われる。しかし、あくまでも通知にすぎず、例えば廃棄物処理法が一般廃棄物処理を市町村責任と位置付けているのとは異なる。また、現実的には公営墓地等は多くないとされており¹⁰⁾、墓地等の経営許可は特許ではなく許可であるとの指摘もなされている¹¹⁾。

墓理法1条は、墓地の管理等が「国民の宗教的感情に適合し、且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」とする。しかし、墓理法は、宗教的感情やその他公共の福祉との関係で、墓地の管理等にどこまで公的な要素を見出すのか、誰がそれを担うのが相応しいかについては必ずしも明確にしていない¹²⁾。本件が問うているのは、個々の事実とそれに基づ

く法の適用というより、根本的な制度設計なのかもしれない。

●—注

- 1) 野呂充「納骨堂経営許可等取消訴訟—大阪高等裁判所への意見書および解題—」阪法73巻3号(2023年)231～228頁は、防火設備要件に基づく原告適格を肯定する。
- 2) 野呂・前掲注1)253頁も参照。
- 3) 野呂・前掲注1)256頁は、差戻前控訴審判決は侵害思考(利益の内容・性質や侵害の態様・程度に依拠して原告適格を判断する考え方)に基づくと分析する。板垣勝彦「判批」判自495号(2023年)42頁も、同判決は侵害の内容及び性質を相当重くみたと指摘する。
- 4) 仮にこのように解すると、原告適格論において精神的苦痛を受けない利益がどの程度重要なかは他の裁判例との整合性等も含めて問題となり得よう。この点につき、桑原勇進「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊)33号(2023年)315～316頁参照。また、阿部泰隆「墓地経営の不許可を巡る法律問題(一)」自研96巻5号(2020年)5頁は、墓地が近隣にあると宗教的感情が害されるということに懐疑的である。
- 5) 令和5年判決における宇賀克也裁判官意見を参照。
- 6) 裁判例や学説の紹介を含めて、小早川光郎＝青柳馨編著『論点体系 判例行政法2』(第一法規、2017年)285～287頁[青柳馨]参照。
- 7) 特に経営主体の経理的基礎に関する裁判例の紹介について、小早川＝青柳・前掲注6)279～283頁[青柳]参照。
- 8) 野呂・前掲注1)260頁は、本件における経営主体基準の法的性質が行政規則であることから、原告適格の直接の根拠とするのが難しいとする。
- 9) 野呂・前掲注1)228～226頁は、処分基準の羁束性を示唆する最三小判平27・3・3民集69巻2号143頁の射程範囲が本件審査基準にも及ぶとする。
- 10) 市町村に墓地提供義務があるという意識が乏しく、公営墓地が少ないことについて、大石眞「法における死者の『住処』の位置づけ」大石眞＝片桐直人＝田近肇『日本と世界の墓地埋葬法制』(信山社、2024年)5～6頁参照。
- 11) 阿部・前掲注4)14頁、北村喜宣「墓地経営許可条例改正にみる墓理行政の現在——船橋市の事例から」大石＝片桐＝田近・前掲注10)119頁。
- 12) 阿部・前掲注4)6頁は、「実体法(許可基準)が合理的に整備されていないので、紛争を適切に裁くことはできない」と指摘する。また、大石・前掲注10)7頁も、墓理法に基準が全くなく、通達行政の典型例であることを指摘する。