

# 墓埋法の規定による納骨堂の経営等の許可について取消しを求める周辺住民らの原告適格

## 第1 事案の概要及び争点

本件は、大阪市長が、宗教法人に対し、墓地、埋葬等に関する法律第10条第1項の規定により、鉄筋コンクリート造地上6階建ての

納骨堂（以下「本件納骨堂」という。）を経営することを許可し、さらに、同条第2項の規定により、本件納骨堂の施設を変更（面積の拡張等）することを許可した（以下「本件各許可」という。）ことについて、本件納骨堂の敷地から直線距離で100m以内に所在する建物に居住する住民ら（原告ら、控訴人ら、被上告人ら、以下「本件住民ら」という。）が、大阪市（被告、被控訴人、上告人）に対し、本件各許可の取消しを求めた事案である。本稿で採り上げる論点は、本件各処分の名

宛人とされていない本件住民らが、行政事件訴訟法第9条第1項の「法律上の利益を有する者」に当たるか、すなわち、本件各許可の取消しを求める原告適格を有するかという点にある。

第一審に当たる大阪地方裁判所令和3年5月20日判決（以下「第一審判決」という。判例地方自治481号32頁）は、本件住民らは「法律上の利益を有する者」には当たらず、本件各許可の取消しを求める原告適格を有しないと判断し、本件住民らの請求をいずれも却下した。原審に当たる大阪高等裁判所令和4年2月10日判決（以下「原審判決」という。判例地方自治491号60頁）は、本件住民らは「法律上の利益を有する者」に当たり、本件各許可の取消しを求める原告適格を有する

と判断して、第一審判決を取り消し、本件訴えを大阪地方裁判所に差し戻した。上告審に当たる本件最高裁判決は、本件住民らは「法律上の利益を有する者」に当たり、本件各許可の取消しを求める原告適格を有すると判断して、上告を棄却した。

本件は、処分行政庁が、処分の名宛人とされていない者らから処分の取消しを求められた場合の参考となる判例であることから、紹介する次第である。

## 第2 関係法令の定め

(1) 行政事件訴訟法第9条第1項は「処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴え（以下「取消訴訟」という。）は、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を

有する者（中略）に限り、提起することができると規定し、同条第2項は「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」と規定する。

(2) 墓地、埋葬等に関する法律（以下「法」という。）第1条は「この法律は、墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等が、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。」と規定し、法第10条第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。」と規定し、同条第2項は「前

項の規定により設けた墓地の区域又は納骨堂若しくは火葬場の施設を変更し、又は墓地、納骨堂若しくは火葬場を廃止しようとする者も、同様とする。」と規定する。

(3) 大阪市墓地、埋葬等に関する法律施行細則（昭和31年大阪市規則第79号、以下「本件細則」という。）第8条は「市長は、法第10条の規定による許可の申請があつた場合において、当該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。」と規定する。

### 第3 第一審判決の判示内容

#### 1 法10条の趣旨及び目的について

法10条1項自体が、当該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（最高裁判成12年判決参照）。この理は、同条第2項においても異ならなると解される。

#### 2 本件細則の「関係法令」該当性、本件細則の趣旨及び目的、本件各処分において考慮されるべき利益の内容及び性質等

本件細則は、法と目的を共通にする「関係法令」に該当するものと解される。

ア 本件細則は、法と目的を共通にする「関係法令」に該当するものと解される。

イ 本件細則8条、本件細則5条2項2号の規定は、墓地等が学校、病院及び人家の敷地に距離的に近接した場所に設置、経営されることによつて、その付近の良好な生活環境が悪化することを防止する趣旨であると解される。一般的に、納骨堂が設置、経営された場合に周辺住民が被る可能性のある被害は、交通等広い意味での生活環境の悪化であるところ、同様に法で経営許可の対象とされている墓地や火葬場については、その設置、経営により周辺地域の飲料水の汚染等といった衛生環境の具体的な悪化が懸念される場合があるのとは異なり（なお、法17条は、埋葬及び火葬の状況を市町村長に対する管理者の報告義務の対象としながら、焼骨の収蔵はその義務の対象としておらず、これは、焼骨の収蔵が、埋葬及び火葬に比較して衛生上の問題が少ないことによるものと解される。）、焼骨を収蔵するための施設にすぎない納骨堂の設置、経営により、直ちに周辺住民の生命、身体の安全や健康が脅かされたり、その財産に著しい被害が生じたりすることまでは想定し難いところである。そして、このような広い意味での生活環境に関する利益は、基本的には公益に属する利益といふべきであつて、法

令に手掛かりとなることが明らかな規定がないにもかかわらず、法が周辺住民において上記のような被害を受けないという利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨を含むと解するのは困難である（最高裁判平成20年（行ヒ）第247号同21年10月15日第一小法廷判決・民集63巻8号1711頁参照）。

ウ そうすると、本件細則8条は、墓地等の付近の良好な生活環境を一般的に保護し、その悪化を防止するという公益的見地に立脚した規定と解されるのであって、墓地等の周辺住民の生活環境上の利益を個々人の個別的利益として保護する趣旨を含むものと解することはできず、他に、この点に関して手掛かりとなることが明らかな規定を見いだすこともできない。

エ 納骨堂が設置、経営されることよって周辺住民が被るものは（個人差はあるが）死や焼骨等を忌避するといった漠然とした嫌悪感、不快感というべきものであって、納骨堂が設置、経営されることに起因して周辺住民に社会通念上受忍すべき限度を超える精神的苦痛が生ずるといふことは困難である。

## 第4 原審判決の判示内容

### 1 法10条の趣旨及び目的について

法10条1項及び2項所定の都道府県知事等

による許可が、当該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と即断することは困難であると解される（最高裁判平成12年判決参照）。

### 2 本件細則の「関係法令」該当性、本件細則の趣旨及び目的、本件各処分において考慮されるべき利益の内容及び性質等

ア 本件細則は、法と目的を共通にする「関係法令」に該当するものと解される。

イ 本件細則8条は、本文において、具体的な距離制限という形で、学校、病院及び人家の敷地に近接する場所での墓地等の経営を原則として認めない規制を定めるとともに、ただし書において、「当該墓地等の付近の生活環境を著しく損なうおそれ」がない場合に、上記制限の解除を認めており、本件細則8条を全体としてみれば、距離制限区域内の人家の居住者の生活環境に係る利益、学校及び病院の利用者環境の確保に係る施設設置・管理者の利益（以下、上記居住者並びに学校及び病院の施設設置・管理者を「周辺住民等」と、周辺住民等の上記利益を「生活環境等に係る利益」という。）を、個別的利益として保護する趣旨及び目的が含まれていることは明らかである。大阪市長は、墓地等の管理及び埋葬が国民の宗教的感情に適合することなどを

要請する法の目的（1条）を達成するため、周辺住民等の生活環境等に係る利益の保護を本件細則の趣旨及び目的に取り込んだものと解することができる。

ウ 本件細則の上記趣旨及び目的をも参酌すると、本件許可処分及び本件各変更許可処分の根拠である法10条1項及び2項は、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解することができる。

エ なお、最高裁判平成12年判決は、法10条1項の施行に関する条例において、本件細則8条本文類似の距離制限を設ける一方、その制限の解除を専ら公益的見地から行うべきことが定められていた事案に関する判断であつて、本件に適切ではない。

オ 納骨堂は、遺骨を収蔵する施設であるという性格上、周辺住民等の宗教的感情に様々な影響を及ぼす可能性を否定できないデリケートな側面を有しているところ、本件細則の規定に違反した違法な納骨堂の経営及び施設変更が許可され、その結果、死者を悼む静謐な施設として備えるべき基本的な配慮を欠く納骨堂が周辺住民等に無防備な形でさら



されるような状態になった場合には、周辺住民等に対し、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、このような精神的苦痛が当然に受忍限度内のものであると解することはできない。

## 第5 本件最高裁判決の判示内容

### 1 法10条の趣旨及び目的について

ア 法10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（最高裁判平成10年（行ツ）第10号同12年3月17日第二小法廷判決・裁判集民事197号661頁参照。以下、この判決を「平成12年判決」という。）。

イ 法10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。

2 本件細則の「関係法令」該当性、本件細則の趣旨及び目的、本件各処分において考慮されるべき利益の内容及び性質等

ア 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。

イ 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。

ウ 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。

エ なお、平成12年判決は、周辺に墓地及び火葬場を設置することが制限される施設の類型や当該制限を解除する要件につき、条例中に本件細則8条とは異なる内容の規定が設けられている場合に關するものであって、事案を異にし、本件に適切でない。

### 3 裁判官宇賀克也の意見（抜粋）

ア 多数意見は、墓地の周辺住民の原告適格を否定した平成12年判決について、本件とは事案を異にするので、変更する必要はないという前提に立つ。しかし、本件で平成12年判決を変更せず、専ら本件細則の解釈により原告適格の有無を判断すると、今後、他の地方公共団体における墓地経営等の許可につき取消訴訟が提起された場合、その都度、条例又は規則の規定の仕方に応じた解釈を要することとなり、訴訟の入口である原告適格の判断だけのために数年争われ、本案審理に更に数年を要するという非生産的な事態は解消されない。そして、規定の僅かな表現の差異という立法上の偶然（同じことを念頭に置いても「公衆衛生」と表現するか「付近の生活環境」と表現するか等）により、あるいは、同じ内容が定められていても、それが条例や規則で定められているか要綱で定められているかの違いにより、「当該法令と目的を共通

にする関係法令」(行政事件訴訟法9条2項)に当たるとは、地方公共団体ごとに原告適格の有無が異なるという事態が生じ得る。

イ 私法は、取消訴訟の原告適格について、当審の判例とされているいわゆる法律上保護された利益説の立場に立つても、法10条自体が周辺住民の個別的利益を保護しており、周辺住民に墓地経営等の許可の取消しを求める原告適格は認められると考える。

ウ 平成12年判決は、法令の文言の形式的解釈に拘泥し紛争の実質を考慮していないものといわざるを得ず、取り分け平成16年法律第84号による改正後の行政事件訴訟法9条2項により「当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく」解釈することが義務付けられた現在においては、変更を免れないものと考えられる。

## 第6 行政事件訴訟法第9条の「法律上の利益を有する者」の解釈について

### 1 学説及び判例

行政事件訴訟法第9条の「法律上の利益を有する者」の解釈については、行政処分の根拠法規が特定の個人の権利利益を保護することを目的としているか否かによるという考え

方(法律上保護された利益説)と特定の個人が現実には被る不利益の性質、程度等が法的保護に値するか否かによるという考え方(法的保護に値する利益説)とに大別され、判例は一貫して前者の考え方を採用してきたとされる。

### 2 平成16年法律第84号による改正後の行政事件訴訟法(以下「改正法」という。)

改正法では、新たに第9条第2項が設けられた。これは、従前の判例の枠組み(法律上保護された利益説)は維持しつつ、「法律上の利益」の有無の解釈に当たっては、当該行政処分根拠法令の趣旨及び目的のみならず、関係法令の趣旨及び目的にまで視野を広げて参酌すること、また、侵害されることとなる利益の内容及び性質等を視野に入れて勘案することを明記することで、「法律上の利益」の有無の解釈を柔軟に行い、原告適格の実質的な拡大を図ろうとするものであるとされる。

### 3 周辺住民等の原告適格に関する判例

ア 最高裁大法廷平成17年12月7日判決(以下「小田急大法廷判決」という。)

これは、建設大臣が都市計画法に基づき小田急線の一部区間を高架式により連続立体交差化することを内容とする都市計画事業を認

可したところ、同区間の沿線住民等が、上記認可の取消しを求めたというものである。

最高裁判所大法廷は、「本件鉄道事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たると認められる」住民らについて、「本件鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有するものと解するのが相当である。」と判示した。これは、改正法前の判決(最高裁第一小法廷平成11年11月25日判決)を変更するものであった。

イ 最高裁第一小法廷平成21年10月15日判決(以下「サテライト大阪最高裁判決」という。)

これは、経済産業大臣が自転車競技法に基づき場外車券販売施設(サテライト大阪)を設置することを許可したところ、周辺に居住する住民等が、上記許可の取消しを求めたというものである。

原審(大阪高裁平成20年3月6日判決)は、「これらの規定は、当該場外施設の敷地の周辺から1000m以内の地域において居住し又は事業を営む住民に対し、違法な場外施設の設置許可に起因する善良な風俗及び生活環境に対する著しい被害を受けないという具体的利益を保護したものと解するのが相当であり、被上告人らは、いずれも本件許可の取消しを求める原告適格を有するものと解され

る。」と判示した。これに対し、最高裁第一小法廷は、「一般的に、場外施設が設置、運営された場合に周辺住民等が被る可能性のある被害は、交通、風紀、教育など広い意味での生活環境の悪化であって、その設置、運営により、直ちに周辺住民等の生命、身体の安全や健康が脅かされたり、その財産に著しい被害が生じたりすることまでは想定し難いところである。そして、このような生活環境に関する利益は、基本的には公益に属する利益というべきであって、法令に手掛りとなることが明らかな規定がないにもかかわらず、当然に、法が周辺住民等において上記のような被害を受けないという利益を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。」と判示し、周辺住民らの原告適格を否定した。

## 第7 本件最高裁判決について

### 1 第一審判決、原審判決との比較

第一審判決は原告適格を否定したのに対し、原審判決及び本件最高裁判決は原告適格を肯定した。

周辺住民が受けることとなる不利益の内容等に関して、第一審判決は「漠然とした嫌悪感、不快感」であるとしたのに対し、原審判決は「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」を与えるおそれがあるとした。上記のとおり、第一審判決と原審判決とは、納骨堂が設置されることによって生じる事態に対する評価について、明らかな違いがあるものと思われる。本件最高裁判決は「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」施設として人家等が挙げられているとし、「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としており、前述の評価について、少なくとも「漠然とした嫌悪感、不快感」のレベルにとどまるものではないとしたものであると考えられる。

### 2 小田急大法廷判決、サテライト大阪最高裁判決との比較

小田急大法廷判決及び本件最高裁判決は原告適格を肯定したのに対し、サテライト大阪最高裁判決は原告適格を否定した。

侵害されることとなる利益の内容及び性質等に関して、小田急大法廷判決は、「騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害」を問題とし、「住民の健康や生活環境に係る著しい被害」にも至りかねないとしたのに対し、サテライト大阪最高裁判決は、「交

通、風紀、教育など広い意味での生活環境の悪化」を問題とし、直ちに「周辺住民等の生命、身体の安全や健康」が脅かされたりすることまでは想定し難いとした。上記のとおり、小田急大法廷判決は、「騒音、振動等による健康」等に係る被害といういわば目に見える被害を想定することができる事案であったのに対し、サテライト大阪最高裁判決は、そのような被害を想定することが難しい事案であったものと思われる。本件も、小田急大法廷判決の指摘するような被害を想定することは難しい事案であると思われるところ、周辺住民が受けることとなる不利益の内容等に関して、サテライト大阪最高裁判決が「交通、風紀、教育など広い意味での生活環境の悪化」であるとしたのに対し、本件最高裁判決は「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」とし、単なる「広い意味での生活環境の悪化」にとどまるものではないとしたものであると考えられる。

### 3 平成12年判決との比較

平成12年判決は、周辺住民が墓地の経営許可の取消しを求めた事案に関するものであるところ、最高裁判所第二小法廷は、「大阪府墓地等の経営の許可等に関する条例（昭和60



年大阪府条例第3号)7条1号は、墓地及び火葬場の設置場所の基準として、「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300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、この限りでない。」と規定している。しかし、同号は、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の見地から行われるものときとされていることに鑑みれば、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。」と判示して、周辺住民の原告適格を否定した。

これに対し、本件最高裁判決は、「平成12年判決は、周辺に墓地及び火葬場を設置することが制限される施設の類型や当該制限を解除する要件につき、条例中に本件細則8条とは異なる内容の規定が設けられている場合に関するものであって、事案を異にし、本件に適切でない。」と判示する。本件最高裁判決の「事案を異にし」というのは、周辺住民が受けることとなる不利益の内容等に違いがあることを指すものではなく、本件細則の定め(本件最高裁判決)と大阪府墓地等の経営の

許可等に関する条例の定め(平成12年判決)の違いを指すものである。もっとも、「法律上の利益」の有無の解釈を柔軟に行うという改正法の立場からすると、関連法令を含む法令の規定の違いは、必ずしも決定的な理由になるとは限らないように思われる。なお、本件最高裁判決は、「事案を異にし」としており、平成12年判決について肯定も否定もするものではないと考えられる。

## 第8 行政実務に与える影響等

### 1 許認可の要件について

「法律上保護された利益説」からすれば、周辺住民らに原告適格が認められるか否かという問題は、当該実体法規が周辺住民らの利益を考慮する旨定めていると解釈されるかどうかという問題であるということになる。もっとも、「法律上の利益」の有無の解釈を柔軟に行うという改正法の立場からすると、実体法規の定めが必ずしも明確なものではなくとも、当該実体法規が周辺住民らの利益を考慮する旨定めているものと解釈される場合があることに留意する必要がある。したがって、許認可に当たっては、侵害されることとなる利益の内容及び性質等に関して、「周辺住民等の生命、身体の安全や健康」が脅かされる事態が生じるものであるか、周辺住民らに「受

け入れ難いような重大な精神的苦痛」を与えらるおそれがあるものであるかなど、当該処分が根拠法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容等についても、考察する必要があるように思われる。

### 2 立法等について

前述のとおり、周辺住民らに原告適格が認められるか否かという問題が、実体法規の解釈の問題であることからすれば、原告適格の要件については、実体法規の中で、できる限り明らかにされていることが望ましいことになる。

なお、近時、ペットの火葬・埋葬に伴う生活環境の保全という問題が生じている。この問題に関しては、許認可に係らしめる法律が定められておらず、自治体の中には、許認可に係らしめる条例を定めているところもある(相模原市ペット霊園の設置等に伴う生活環境の保全に関する条例)など。ペットの火葬・埋葬に伴う生活環境の保全の必要性という立法事実は、特定の市町村だけに存在しているものではないと思われ、立法を含めて検討の必要があるように思われる。