

# 納骨堂建設予定地の周辺に居住する者らに 原告適格が認められた事例

## 第1 事案の概要

1 本件は、大阪市長が、宗教法人であるA寺に対し、墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓埋法」という。）第10条の規定により、納骨堂の経営の許可（以下「本件経営許可」という。）及びその施設の変更の許可（以下「本件変更許可」といい、本件経営許可と併せて「本件各許可」という。）をしたところ、同納骨堂の周辺に居住する住民（原告・控訴人・被上告人）らが、大阪市を相手に、本件各許可の取消し（本件変更許可の取消しを除く。以下同じ。）を求めた事案である。本件において、最高裁判所は第三者である本件納骨堂からおおむね300メートル以内に居住する近隣の原告適格を認めた事案である。

2 法令の定めは次のとおりである。

### 1 墓地、埋葬等に関する法律

第10条 墓地、納骨堂又は火葬場を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。

2 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。

2 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 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。

第10条 墓地等の構造設備は、次に掲げる基準に適合しなければならない。

(1) 墓地の周囲に塀を設けること。ただし、樹木を植えて塀に代えることができる。

(2) 納骨堂の周囲に塀を設け、堅固な建物とし防火設備を設けること

(3) 火葬場の周囲に塀を設け、場内には火葬室及び火炉を備え、適切な防臭装置を設けること

(4) 前3号に掲げるもののほか、公衆衛

生その他公共の福祉の見地から市長が必要と認める設備を設けること

## 第2 第一審判決（大阪地方裁判所令和3年5月20日判決）

法及びこれと目的を共通にする本件細則の趣旨及び目的並びに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を考慮しても、法第10条第1項又は第2項が、納骨堂周辺に居住又は勤務する者の生命、身体の安全に関する利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるとどめず、それが帰属する個人個人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできず、納骨堂周辺に居住又は勤務する者の生命、身体の安全に関する利益は、法律上保護された利益に当たるといふことはできない、として原告らの訴えを却下し、原告らが控訴した。

## 第3 第二審判決（大阪高等裁判所令和4年2月10日判決）

第二審は、第一審判決を取消し、大阪地方裁判所に差し戻した。

本件細則第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、本件細則第8条を全体として見れば、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墓理法（第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、墓理法と目的を共通にする関係法令である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墓理法第10条第1項及び第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として、原告適

格を肯定した。

なお、本件細則第8条の距離制限について①本件細則第8条の距離制限の対象施設は、「学校、病院及び人家」と明確かつ具体的に定められており、実際の適用上予想される対象が広範囲に及ぶとしても、同条が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ものであるとの解釈を妨げるものではない。また、②「おおむね300メートル以内」という距離制限の「おおむね」の文言は、敷地の範囲や境界が不明確な人家であっても大阪市長の合理的な判断で距離制限の区域内か否かを定めることができるという程度の意味合いにすぎないものと解され、明確な基準でないとはいえない。そして、③300メートル以内という区分の不合理性を述べる点については、違法な納骨堂の経営等が許可されることにより、周辺住民等に重大な精神的苦痛をもたらす可能性があると、墓地等からの距離が近接するほど、これによる精神的苦痛が増大すると考えられるから、墓地等からの距離が近接するおおむね300メートルの範囲で周辺住民等の要保護性を区分することには合理性が認められると判示した。さらに、納骨堂の構造設備の基準として周囲に塀を設けること等を規定する納骨堂等構造設備の基準を定める本件細則第10

条第2号の趣旨及び目的をも参酌して、納骨堂の周辺に居住する者が上記許可の取消しを求め原告適格を有するとした。

ところで、大阪高等裁判所は、後述の最高裁判成12年判決は、墓理法第10条第1項の施行に關する条例において、本件細則第8条本文に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關する判断であつて、本件に適切ではないと判示している。

被告は、この判決に対し、法令の解釈適用の誤り及び判例違反があるとして上告及び上告受理申立をした。

## 第4 本件最高裁判所判決

### 1 裁判結果

最高裁判所は、上告を受理し、上告を棄却した。

### 2 原告適格の有無についての判断枠組

本判決の示した判断枠組は次のとおりである。

処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみならず、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し、この場合に於いて、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關係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、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べきものである。

### 3 本件細則第8条の趣旨目的

本件細則第8条は、法の目的に沿って、大阪市長が行う法第10条の規定による墓地經營等の許可の要件を具体的に規定するものであるから、被告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第8条の趣旨及び目的を考慮すべきである。

本件細則第8条本文は、墓地等の設置場所に關し、墓地等が死体を葬るための施設であり（法第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300メートル以内の場所における墓地經營等については、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、本件細則第8条ただし書は、墓地等が国民の生活にとつ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經營等であっても、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、本件細則第8条は、墓地等の所在地からおおむね300メートル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。法第10条の規定により大阪市長がした納骨堂の經營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300メートル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。

被告が主張する平成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、条例中に本件細則第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つて、事案を異にし、本件に適切でないとして

排除している。

ただし、第二審判決が納骨堂の構造設備の基準として周囲に塀を設けること等を規定する本件細則第10条第2号の趣旨及び目的をも参酌して、納骨堂の周辺に居住する者が上記許可の取消しを求める原告適格を有するとしたことに対して、同号は、納骨堂が静穏な環境の下で死者を追悼する施設となることを確保し、これを利用する者の利益を保護する趣旨の規定であると解されるから、納骨堂の周辺に居住する者上記原告適格を認める根拠となるものではない、としている。

本判決には、林道晴裁判官の補足意見及び宇賀克也裁判官の意見がある。

## 第5 原告適格の判断枠組み

### 1 判断枠組み

行政事件訴訟法第9条第1項にいう「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益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もこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここ

にいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。そして、処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分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べきであり、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べきである（行政事件訴訟法第9条第2項）。

### 2 本判決の判断枠組

本判決もこの判断枠組にしたがい、その根拠となる法令として本件細則第8条の趣旨及び目的を考慮し、第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（法第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300メートル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、本件細則第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し、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300メートル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とした。

## 第6 平成12年最高裁判決

最高裁判所平成12年3月17日判決（集民196号661頁）は、大阪府が法第10条第1項によりした墓地等の経営許可処分に対し、墓地から300メートル以内の範囲に居住する住民らがその取消しを求めた事案であっ

て、本件と同様の事案であるところ、次のとおり述べてその原告適格を否定した。

法第10条第1項は、墓地、納骨堂又は火葬場（以下「墓地等」という。）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ぬ旨規定するのみで、右許可の要件について特に規定していない。これは、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かんがみ、墓地等の経営に関する許可の判断を都道府県知事の広範な裁量にゆだねる趣旨に出たものであつて、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する法の趣旨に従い、都道府県知事が、公益的見地から、墓地等の経営の許可に関する許可の判断を行うことを予定しているものと解される。法第10条第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。

また、（平成12年当時の）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）第7条第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、この限りではない。」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の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。したがって、墓地から300メートルに満たない地域に敷地がある住宅等に居住する者が法第10条第1項に基づいて大阪府知事のした墓地の経営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とはできない。

## 第7 平成12年判決と本判決

1 本判決も平成12年判決も法第10条を基本的な根拠法規とする事案であるから、結論を同じにするのが自然である。しかし、本判決は納骨堂から300メートル以内の範囲に居住する近隣住民の原告適格を認め、平成12年判決はこれを否定した。これをどのように理解すべきであろうか。

2 法第10条第1項自体が、墓地や納骨堂の周辺に居住する住民の個々人の個別的利益を保護することを目的としているとはいえない、とする点は平成12年判決も、本判決も変わらない。

3 平成12年判決は、大阪府の（平成12年当時の）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）第7条第1号が、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。」とし、ただし書で「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。」と定めていた。つまり「公衆衛生その他公共の福祉の見地から支障がない」ことを挙げていることを根拠に近隣住民の原告適格を否定したものである。

これに対し、本件細則第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。」とした上で、「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。この点

からも付近の生活環境を著しく損なうおそれがないこと」と認められることを挙げている。この点を根拠に本判決は原告適格を肯定した。

4 つまり、両最高裁判所判決を肯定的に評価するならば、法からは近隣住民の原告適格を認められないが、条例・規則の内容や規定の仕方によっては原告適格が認められる余地がありうることになる。

## 第8 最後に

1 法廷意見によれば、本判決は平成12年判決の射程外であり、決して矛盾するものではない。つまり、平成12年判決が根拠とした旧大阪府条例第7条と本件細則第8条とは許可基準の規定の仕方に違いがあることから結論を異にしても不思議ではないということになる。また本判決が、本件細則が行政事件訴訟法第9条第2項にいう「根拠法令」に該当として、本件細則第8条の趣旨目的を考慮すべきであると明確に示したことは意味がある。

2 しかしながら、旧大阪府条例第7条第1項ただし書が「公衆衛生その他公共の福祉の見地」から、支障がないことを挙げているのに対し、本件細則第8条は「付近の生活環境を著しく損なうおそれがない」と認めるこ

とを挙げている。この違いをもって判決の結論を異にすることには疑問がある。

これから条例、規則、細則等を立案するときには、第三者の原告適格、どの範囲で法律上の利益を有すると認めるかを意識しなければならぬが、問題は既に施行されているものについては、このような視点が十分に配慮されていかなかったように思われる。裁判になつて、文言上の表現の解釈に捕らわれて結論が異なるのでは法的安定性の観点から問題があるように思われる。

3 宇賀克也裁判官の補足意見のとおり、法第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べきであろう。その意味で判例変更が必要であつたと考える。

### 参考文献

- 和久一彦「法曹時報」76巻8号192頁  
巨理格「ジュリスト」1597号42頁（臨増・令5重判解）  
和久一彦「ジュリスト」1590号116頁  
田近肇「判例時報」791号7頁（判時2611号113頁）  
横田光平「民商法雑誌」160巻1号152頁  
榎本洋一、加登屋毅、河野貴昭「判例地方自治」

510号4頁

恩地紀代子「判例地方自治」508号52頁

秦博美「北海学園大学法学研究」60巻3号129頁（下）

野村撰雄「日本不動産学会誌」38巻1号124頁

安達敏男、吉川樹士「戸籍時報」842号39頁

豊永泰雄「法学セミナー」830号8頁

小澤久仁男「法学セミナー」増（新判例解説

Watch）33号49頁

桑原勇進「法学セミナー」増（新判例解説

Watch）33号313頁

豊永泰雄「消費者法ニュース」136号29頁

米田雅宏「法学教室」516号108頁

野呂充「阪大法学」（大阪大学大学院）73巻3号266頁

児玉弘「法学セミナー」827号100頁

秦博美「北海学園大学法学研究」59巻4号149頁（上）

頁（上）

山田真一郎「自治総研」548号43頁

岡田正則「法学教室」526号59頁