

答 申 書

第1 審査会の結論

審査請求人が平成30年4月4日に提起した、処分庁（磐田市長）による平成29年度墓地経営不許可処分（以下「本件処分」という。）についての審査請求（以下「本件審査請求」という。）を棄却することが相当であるとする審査庁（磐田市長）の判断は、妥当である。

第2 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、おおむね次のとおり主張し、本件処分が不当であるとして、本件処分の取消しを求めている。

- (1) 本件処分において、「処分庁が、墓地の経営許可に関する審査基準である磐田市墓地、埋葬等に関する事務取扱要綱（以下「要綱」という。）第2条違反として指摘している、審査請求人には永続的な墓地経営を行うのに必要な経済的基盤が確立しているとは認められないということと、営利企業に名義貸しをしている可能性が否定できなかったこと」の2点に対して、「本件申請を不許可にしなければならないほどの不安定な経済的基盤しかないとは断ずるのは、極めて杜撰な判断というべき」ということと、「名義貸しについても著しい事実誤認があり、要綱第2条違反には当たらない」ものであることを主張し、本件処分がなされたことは、不当であるとするものである。
- (2) また、処分庁が「いきなり申請者本人並びにその檀家責任役員方を訪れ聴取を強行したことは、手続的にも瑕疵があり違法というべきである」ことを主張し、行政手続法に違反しているとしているものである。
- (3) したがって、本件処分の取消しを求めるものである。

2 処分庁の主張

処分庁は、次のとおり主張し、本件審査請求の棄却を求めている。

- (1) 処分庁は、要綱第2条に規定する経営主体の「施設が永続的に管理され、かつ、経営主体の非営利性が確保されなければならないという要件を満たしていないため本件処分をしたもの」である。
- (2) 施設の永続性については、「本件申請は、申請人について、財産的基盤及び管理体制が確保されておらず、施設の永続性が見込めないもの」であることを主張し、次に、経営主体の非営利性については、本件申請土地の取得方法や本件申請の経緯等から、「申請理由及び申請人と本件土地の関連がないことから、申請人が申請を行う必要が乏しい上に、本件申請に関連し、営利企業が深く関与していることがうかがわれる内容のパンフレットが配られたり、

申請人の代表役員や役員の発言、営利企業の関係者の発言内容に鑑みると、非営利性の確保が出来ていない状態」であることから、本件申請については、宗教法人である審査請求人の主体性は認められず、実質的には、営利企業が経営に主体的に関与している疑いがあり、名義貸しの可能性は否定できない旨を主張している。

- (3) 行政手続法の違反については、「安定した経営をするための財政面の裏付け書類の提出や、申請書の補正要求をしたことに対して、代理人である弁護士及び行政書士が書類の提出及び補正を拒否したため、申請内容の確認をするために関係者へ事前に連絡をとり、聞き取り内容を伝えた上で調査を行っており、公平な手続であって、行政手続法第1条第1項に掲げる行政運営における公平の確保と透明性について、違法な点は認められない」旨を主張している。

第3 審理員意見書の要旨

1 意見

本件審査請求を棄却するのが相当である。

2 理由

- (1) 永続的な墓地経営を行うのに必要な経済的基盤が確立しているとは認められないことについて

① 処分庁が財務諸表等により負債の全体額の調査や資産の額との比較を行うなど、審査請求人の財務状況を精査したところ、約350万円の基本財産を確認できたに過ぎない。そして、確約書によれば、その基本財産の中から300万円が工事費用内金として支払われるというのであるから、審査請求人の財産はほぼなくなり、現寺院の今後の経営が危ぶまれる。

したがって、処分庁が「自己資金総額の4倍以上もの工事費に充てることから、安定的な墓地経営ができない。」と判断したことは、合理性がある。

② 審査請求人は、「工事施工業者には半年間の支払猶予を認めていただくほか、檀家責任役員に支払の肩代わりをしていただくことのできることを得ている。」と主張し、その根拠として確約書等を提出しているが、かかる審査請求人の主張自体からは、客観的な財産価値を認定することはできず、墓地新設工事及びその後の墓地経営、現寺院の今後の経営も含め、永続的に墓地経営を行える経済的基盤が不安定であると判断できる。

③ 「墓地経営・管理の指針等について」と題する、平成12年12月6日付け生衛発第1764号厚生省生活衛生局長通知（以下「指針」という。）は、「安定的な経営を行うための前提となるのが十分な基本財産であり、どの程度の額が適当かは墓地の規模等によって異なると考えられるが、これを取り崩さずにある程度日常管理に必要な額を賄える運用収入が得られる程度の額が必要である。これに関連して、安定的な経営を行うには使用料

等を原資とする管理基金を造成することも重要である。」と指摘している。

この指針では、安定的な経営を行うために永代使用料を管理基金に充てる重要性を言っているものであって、審査請求人が主張するように、限られた基本財産だけでなく永代使用料を、墓地新設工事の工事費用に充てることまでは想定していないと解されることから、審査請求人が基本財産及び永代使用料を工事費用に充てることを前提にしていることは、指針に反するものと思料する。

④ 以上のことから、審査請求人には、永続的な墓地経営を行うのに必要な経済的基盤が確立しているとは認められないと判断する。

(2) 営利企業への名義貸しの可能性について

① 審査請求書7頁(4)に記載しているとおおり、元々本件土地で墓地経営の許可を求めていたのは〇〇〇であること、宗派を問わない事業型墓地のパンフレットを作成したのが株式会社〇〇〇であり、かつ、株式会社〇〇〇が作成・配布したパンフレットについては、前事業主体のときと同一であることに加え、パンフレットには株式会社〇〇〇の代理としてではあっても、株式会社〇〇〇が一部住民に対して概略の説明を行っていること等からすれば、処分庁が、今回の申請に、営利企業である同社の主体的な関与を疑うことには合理性があるものと判断する。

② 檀家でない第三者が予定地である土地を購入し申請人に寄付することや、その寄付者が予定地の売買を仲介している不動産業者であることも、同様に、営利企業の関与を疑わせるものである。

③ 審査請求人は、墓地管理者を誰にするか決定しておらず、許可後に選任するだけでしており、組織・管理体制が何ら明確になっていないことからすると、審査請求人が経営主体との主張には疑いの余地が残るところである。

④ 以上のことから、審査請求人には、経営主体としての実体がなく、営利企業の主体的な関与が疑われるところであり、本件申請が指針に規定する「名義貸し」の疑いが認められる可能性があり、処分庁が「営利企業に名義貸しをしている可能性が否定できなかった」と判断したことには、合理性がある。

(3) 上記以外の違法性又は不当性の検討について

① 処分庁が行った聞取りは、申請内容の確認や認否をするために関係者へ事前に連絡をとり、聞取り内容を伝えた上で調査を行っていて、公平性及び透明性は十分に確保されていたものと思料する。

そして、申請内容の審査を行い、決定をする上では、申請書に記載する内容に不明なことがあれば、申請者やその関係者に内容の確認をとることは、公平な手続であって、処分庁が審査を行う上での聞取りには合理性があるものと判断する。

したがって、審査請求人が言う行政手続法第1条第1項に掲げる行政運営における公平の確保と透明性の点について違法であるとの主張には、理由がないものと判断する。

- ② 申請を受理した後に、審査を行って、墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓理法」という。）、要綱及び指針の内容と照らし合わせて許可するか否かを検討することは、審査において必然の行為である。
- ③ 以上のことから、処分庁が、墓地新設工事及びその後の墓地経営、現寺院の今後の経営を含め、永続的に墓地経営を行える経済的基盤が不十分であると判断し、また、営利企業に名義貸しをしている可能性があるかと判断して不許可とした処分は、裁量権の逸脱には当たらないものと判断する。
他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第4 調査審議の経過

審査会による調査審議の経過は、次のとおりである。

①	平成30年10月31日	磐田市長からの諮問
②	平成30年11月8日	書面による審議（第1回審査会）

第5 審査会の判断の理由

1 本件審査請求に係る審理手続について

本件審査請求に係る審理手続は、行政不服審査法の規定に基づき適正に行われたものと認められる。

2 本件処分の適法性及び妥当性について

(1) 墓地経営・管理の指針の合理性について

磐田市における墓地経営の許可に関する判断は、墓理法等のほか、要綱第2条において、墓地等の経営主体については、施設が永続的に管理され、かつ経営主体の非営利性が確保されなければならないとしている。

具体的には、平成12年に当時の厚生省から示されている指針に基づいて審査することとされている。

指針に定める墓地経営の許可基準は、審査認定に関する基準を統一化し、申請者間の公平性を期するためになされていると考えられ、十分な合理性があると言える。

これらのことから、指針に従い許可の認定を行うという取扱いは、指針が墓地に関する指導監督事務を行う際のガイドライン的なものであることに鑑みるに、合理性があると認められる。

(2) 不許可処分の妥当性について

不許可処分の理由について、処分庁は、「審査請求人は、要綱第2条に規定する経営主体の施設が永続的に管理され、かつ、経営主体の非営利性が確保されなければならないという要件を満たしていないため」としている。

具体的には、「永続的な墓地経営を行うのに必要な経済的基盤が確立しているとは認められなかったこと」及び「営利企業への名義貸しの可能性が否定できなかったこと」の2点について、理由としているため、この見地から、上述2点について検討する。

① 永続的な墓地経営を行うのに必要な経済的基盤が確立しているとは認められなかったことについて

指針によると、「将来の安定的な運営を担保するため、地方公共団体以外の者が墓地経営を行おうとする場合については特に、どのような経営管理を行う計画であるのか慎重に審査する必要がある。」とし、「安定的な経営を行うに足りる十分な基本財産を有していること」を示している。

本件についてこれをみるに、墓地新設工事に約1,500万円の費用を要するところ、審査請求人の財務状況を精査したところ、約350万円の基本財産を確認できたに過ぎない。確約書によれば、その基本財産の中から前渡金300万円が工事費用内金として支払われ、工事費用残金に関しては、墓苑区画販売による収入（永代使用料）を充てることとしている。また、墓地永代使用料の収入資金に支障が生じた場合には、檀家責任役員が立替え、工事費用残金を支払うことを確約している。

しかしながら、工事着工の始めから多くの負債を抱え、墓苑区画販売による収入という不確定な後追い収入を見込み、それをもって工事費用及び今後〇〇〇が安定的な墓地経営を行う経営資金に充てるというのは、実効性に欠けると言わざるを得ず、将来における安定的な運営を行うことができるとみることはできない。

したがって、永続的な墓地経営を行うのに必要な経済的基盤が確立しているとは認められないと判断する、審理員の意見は妥当であると言える。

② 営利企業への名義貸しの可能性が否定できなかったことについて

指針によると、「墓地経営主体は、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。」とあり、「いわゆる「名義貸し」が行われていないこと。」を示している。また、墓地経営の非営利性の確保のための指針として、「許可を受けてから募集を開始すること。経営許可の申請に当たって十分な需要調査が行われるべきことは当然であるが、単なる需要調査でない具体的な契約の前提となる募集の開始時期は、墓地経営の許可を受けた後でなければならない。」とされている。

本件についてこれをみるに、本件申請内容や、土地の取得方法等に関し、前の墓地経営計画者であった〇〇〇の時と同じ内容のものであったことから、営利企業による関与や、審査請求人の墓地経営の主体性に対して、疑問が生じる。

また、営利企業の関与をうかがう事情として、株式会社〇〇〇が作成及

び配布したパンフレットがあげられる。株式会社〇〇〇が、あたかも墓地経営を決定したかのような内容のパンフレットを配布していること自体、本件申請との強い関連性をうかがわせる内容となっている。なお、パンフレットには、既に電話番号も記載されており、その電話番号は株式会社〇〇〇が設置した電話番号であることから、今回の申請に、営利企業である同社の主体的な関与を疑うことには十分であると言える。

また、檀家でない第三者が予定地である土地を購入し、申請人に寄付することや、その寄付者が予定地の売買を仲介している不動産業者であることから、同様に営利企業の関与を疑わせるものである。

以上のことから、審査請求人には墓地経営主体としての実体がなく、営利企業の主体的な関与が疑われ、本件申請が指針に規定する「名義貸し」の疑いが認められる可能性があり、処分庁が「営利企業に名義貸ししている可能性が否定できなかった」と判断したことには合理性があるという審理員の意見は妥当であると言える。

3 上記以外の違法性又は不当性の検討について

① 行政手続法の違法性について

代表役員に対する聞き取り調査について、申請に対する審査や許可の認否を判断するためには必要なことであり、聞き取り内容を伝えた上で調査を行っているという方法からみても、処分庁が直接申請人らに対して事情を確認するために聞き取り調査を行うことは、手続的に何ら違法なことではない。また、許可申請書類等の客観的資料をもって、判断すべきであるが、書類の不備や補正の要求に審査請求人が応じなかったため、代表役員に対して聞き取り調査を行っているのであって、関係者の発言のみをもって判断しているわけではなく、申請内容、申請理由その他関連する資料を総合的に斟酌した上で判断しているものである。

したがって、審査請求人が言う行政手続法第1条第1項に掲げる行政運営における公平の確保と透明性の点について違法であるとの主張には、理由がないものと判断する審理員の意見は妥当であると言える。

また、墓地の経営の許可についての行政処分は、処分庁の広い裁量権のもとで行われるものであり、本件申請が、公益的な見地から、不許可であるとされた処分庁の判断に、何ら裁量権の逸脱及び濫用は見当たらない。

その他に、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

② 不許可処分を指針に基づき審査する合理性について

磐田市における墓地の需要を鑑みるに、市営霊園に残区画数があること、平成31年4月以降に新規の墓地区画を整備していること等から、指針に基づかない決定をせざるを得ない程、緊急的に墓地を増やす必要性があるとは考えにくく、指針が技術的助言であり強制力を持たないことを考慮し

でも、指針に基づいて審査することは、合理性があると言える。

③ 不許可処分の総合的判断に対する妥当性について

指針によると、「申請者にとっては、周辺住民とのトラブルを回避する観点から、計画段階において墓地設置について理解が得られるよう努めることが望ましい。」と示している。

本件についてこれを見るに、本件土地のある〇〇〇自治会及び本件土地に隣接する〇〇〇自治会から、本件墓地建設について反対する旨の書面が提出されており、周辺地域住民の理解が得られていないことが分かる。

処分庁が、処分の決定について、総合的に判断する上で、近隣住民の理解を得ることは重要な要素の一つであると考え、裁量の範囲内で消極的な評価をしたことは妥当であると言える。

第6 結論

以上から、本件処分について、違法性及び不当な点は認められず、本件審査請求には理由がないものと認められるから、第1のとおり判断する。

磐田市行政不服審査会

佐藤 和美（会長）

沼倉 昇

長谷川 トキ

名波 公彦