

○ 主文

本件各控訴をいずれも棄却する。
控訴費用は控訴人らの負担とする。

○ 事実

控訴人ら代理人は「原判決を取り消す。控訴人らに対する被控訴人の各請求をいずれも棄却する。訴訟費用は第一、二審とも被控訴人の負担とする。」との判決を求め、被控訴代理人は控訴棄却の判決を求めた。

当事者双方の事実上の陳述及び証拠の關係は、左記のほかは原判決事実摘示のとおりであるからこれを引用する。

第一 被控訴人の主張

一、被控訴人は本件事実認定の違法事由として、さらに、起業者である栃木県知事が本件事業執行の権限を有しないことを追加して主張する（なお、この点は、本件土地細目の公告及び本件収用裁決の違法事由として主張する。）。

１、控訴人は、当審において、本件事業における起業者県知事の事業施行の権限の法的根拠について、本件道路拡幅工事は自然公園法一四条二項に基づいて厚生大臣の承認を受けて、公園事業の一部の執行として行なうものであると主張し、その詳細を次のとおり述べている。すなわち、

（一） 昭和十一年二月二六日内務省告示第六八七号をもつて、本件事業に係る国道一二〇号のうち、神橋・馬返間について国立公園法三条に基づく国立公園計画及び国立公園事業の決定がなされた。これらの国立公園計画及び国立公園事業は、自然公園法附則４項により、それぞれ同法一二条一項に基づいて決定された国立公園に関する公園計画及び公園事業とみなされている。

（二） 起業者県は、まずこの公園事業のうち、日光市安川町地内延長一九五メートルの道路改良事業を行なうべく、自然公園法一四条に基づき厚生大臣に公園事業執行の承認の申請をし、昭和三四年一月一七日その承認を受けた。

（三） その後次々に厚生大臣の承認を受けて本件道路（神橋一馬返間道路を指す。）の拡幅改良を行ない、最後に残された本件係争地を含む二八〇メートルの区間につき拡幅改良を行なうべく、昭和三八年七月五日付け承認の申請をし、昭和三九年四月一日にその承認を受けた。

（四） その際の手続は、公園事業の執行承認に関する事務処理の慣例にしたがつて、自然公園法施行令（昭和三二年政令第二九八号）二〇条において準用する同令一〇条に基づき「昭和三四年一月一七日付け承認事項」の変更の承認として処理されたものである。

かように主張している。

ところが、前記昭和三九年四月一日付の厚生大臣の承認書（乙第一号証の一〇、同第九号証の一も同じ。）には、厚生大臣は昭和三三年八月一日付け公園事業の承認事項の変更を承認する旨記載されている。そうしてこの昭和三三年八月一日付け厚生大臣の承認事項というのは、神橋・馬返間の国道のうち「清滝・馬返間」の道路改良事業法一四条二項に基づく執行の承認である。

しかし、本件起業は前記国道のうち、日光市大字山内字旅所（字中山の俗称）における二八〇メートルの道路に関するものであつて、「清滝・馬返間」の道路とは全然地域を異にする（ちなみに、清滝は本件地域から西方五キロメートル余の地点にあり、馬返は更にその西方二キロメートル余の地点にある。）。すなわち、控訴人が、昭和三九年四月一日承認を受けたのは、本件起業地とは全然別の地域に関する事業の承認である。右のような、「清滝・馬返間」の道路の拡幅事業の承認が、五キロ乃至七キロメートル余も離れた本件道路の拡幅事業の承認となり得る道理はない。

これを要するに、本件起業にあたり起業者県知事が執行の承認を得たのは、全然別個の地域における事業であつて、本件起業地における事業については、適法に厚生大臣の承認を受けたことは、これを認めることかできないのである。

そうして、本件は土地収用法（本件当時施行のものを指す。以下特に断らない限り同じ。）一八条二項六号により、事業の施行に関し行政機関の許認可等の処分を必要とする場合に当たるが、叙上のとおりであるから起業者県知事は所要の承認を得ていないことに帰する。このような当該事業施行の権限を有しない起業者の申請に基づいてなされた本件事業認定は違法である（従つて、これを前提とする本件土地細目の公告及び収用裁決もまた違法である。）。

２、ところで控訴人らは後記のとおり、叙上の被控訴人の指摘にかかる点は、単なる記載上のミスにすぎず、本件土地に対する承認として有効である。と主張する。

承認という行政行為の内容である承認の目的事項が、本来甲事項であるべきを乙事項と誤つたというのに、これを以て単なる記載上のミスとして処理することは本来許すべきものではないはずであるが、それはさておき、行政行為は、表示行為によつて成立するのであつて、当該行政行為が、本件承認のように書面によつて表示されたときは、書面の作成によつて行政行為は成立し、その書面の到達によつて行政行為の効力を生ずるものである。そうして、表示行為が正当の権限ある者によつてなされたものである限り、その書面に表示されたとおりの行政行為があつたものと認めなければならない。ところで、前記乙第一号証の一〇の文書には、控訴人ら主張のように昭和三四年一月一七日付け承認事項の変更を承認するという趣意はどこにも表示されていないのである。そうして、文書で行なわれた行政行為の単なる「記載上のミス」というのは（誤字・誤植、その他、文章の前後の続き合い等、当該文書の記載面自体、すなわち、文章の外観から明白にミスであることが判明する場合にかぎるといふべきところ、控訴人ら主張のようなミスは、右のとおり書面の記載上ミスとしてあらわれていないのであるから、これを単なる記載上のミス（訂正も要しないミス）などといえないことはいふまでもない。

控訴人らは、また、前記乙第一号証の一〇そのものからは記載上のミスであることが判らないとしても、右承認に至るその主張の関係文書と合せて考えれば、単なる誤記であることが当然判明するとも主張するが、他の文書によつてはじめて記載上のミスであることが判明するような場合は、これを控訴人らのいふような単純な記載上のミスなどということとはできない。

更に、控訴人らは、叙上の点は単なる記載上のミスであつて本来訂正を要しないものであるが、その誤りはその主張のとおり厚生大臣によつて訂正されたと主張するが、このような訂正は許されないし、また、この訂正によつて本件事業認定の違法性が治癒されるものではない。けだし、事業認定は、告示によつて効力を生ずるものであるから、事業認定に瑕疵があつて、その効力の発生に法的障害があるかどうかは、もつぱら、効力発生の時、すなわち、告示の時を基準として決すべきである。従つて、その告示の後、半年余を経過し、しかも、当該事業認定の取消訴訟が裁判所に係属中に、行政庁相互の交渉によつて、隠秘の間に瑕疵が弥縫せられ、これによつて事業認定の瑕疵が告示の時に遡及して修正されるとするならば、事業認定のような関係多方面に重大な効力を及ぼす行政行為の法的安定は、到底期待することはできないといふべきだからである。

最後に、仮りに、百歩を譲り、控訴人ら主張のとおり起業者県知事が昭和三九年四月一日前記乙第一号証の一〇によつて昭和三四年一月一七日付執行の承認を受けた事項の変更の承認を受けたとしても、右一月一七日付で承認されたのは、控訴人ら主張のとおり日光市安川町地内延長一九五メートルの道路改良工事に関するものであつて、本件係争地である日光市山内字中山は右の道路に包含されていないから、これを以て本件土地に対する執行承認ということとはできない。

3、土地収用法二〇条二号は、起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること、と規定し、また同法一八条二項四号は、事業認定の申請書には、事業の施行に関して行政機関の免許等の処分を必要とする場合には処分のあつたことを証明する書類を添付しなければならないと規定する。

しかるに、右に述べたとおり、本件起業者たる県知事は、本件事業の執行に関し、適法に、自然公園法一四条二項所定の厚生大臣の承認を得たことを証明することができず、従つて、本件事業施行の権限を有しないものである以上、このことは、とりもなおさず、土地収用法二〇条二号の規定する、起業者が事業を遂行する能力、すなわち法律上の能力を有しない場合に該当するのであつて、かかる起業者の申請についてなされた本件事業認定は、土地収用法二〇条二号の規定にも違反するものといふべきである。

二、本件事業認定が土地収用法四条に違反するものであることは、既に原審において主張したとおりであるが、この点をさらに次のとおり補足する。

昭和二六年法律第二一九号による改正前の土地収用法（明治三三年法律第二九号、以下旧土地収用法という。）二条は「土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ハ左ノ各号ノ一ニ該当スルモノナルコトヲ要ス（一～三省略）四、鉄道・・・・道路・・・・河川・・・・国立公園ニ関スル事業」と規定し、又同決二条ノ二は、土地収用法四条と同じく「現ニ土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業ノ用ニ供スル土地ハ特別ノ必要アル場合ニ非レバ之ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ズ」と規定していたのであるが、ここにいう「土地ヲ収用又ハ使用スルコトヲ得ル事業」は、前示のように「国立公園ニ関スル事業」を含む結果、本件土地のように現に国

立公園の用に供せられている土地は、これを土地収用法にもとづいて収用するためには、同法二条ノ二にいう「特別の必要」がある場合でなければならないことはあきらかである。そうして、そう解することがもとより土地収用法の本旨に適うものであることはいうまでもない。けだし、土地を収用又は使用することができる事業の種類として、国立公園に関する事業を除外するがごときは、土地収用法の本旨に戻るものであることは土地収用法全般の趣旨からあきらかであるからである。土地収用法は「土地を収用又は使用することのできる事業」に関する旧法二条の規定の体裁を改めて、三条のとおり、各事業を個別的に一々、列挙する形式を採つたのであるが、旧法二条の「国立公園ニ関スル事業」については、これを二項目に分けて、三条に

二九 国立公園法（後に昭和三二年法律第一六一号自然公園法の制定に伴い自然公園法と改正）による公園事業

三二 国又は地方公共団体が設置する公園・・・・その他公共の用に供する施設

と規定し、旧法の「国立公園ニ関スル事業」は、右の両項目によつて全部「土地を収用又は使用することのできる事業」中に包含されたのである。

新法改正の趣意は、同法によつて土地の収用又は使用の利益を享受し得べき事業の種類、範囲を明確化するにあつたのであつて、国立公園に関する事業についてその範囲を縮小する法意は、まったく見られないのみならず、土地収用法全般の趣旨から見て、ひとり公園に関する事業についてのみ、そのようにその意義を限局して解釈すべき何らの理由も存しないのである。

ところで、本件土地は、昭和九年一月四日、日光国立公園に指定され（内務省告示第五六九号）、昭和二八年一月二二日厚生省告示第三九四号を以て、当時の国立公園法八条の二第一項により、国立公園日光山内特別保護地区に指定されている区域の一部に属し、現行の自然公園法（昭和三二年法律第一六一号）附則3・4・5項によつて、同法に基いて指定された国立公園の特別保護地区とみなされた土地である。

よつて、本件土地は、国立公園内特別保護地区として土地収用法の適用においても、同法四条にいう「土地を収用又は使用することができる事業の用に供している土地」に該当するものである。

従つて、本件土地を収用するには、土地収用法四条にいう「特別の必要」がある場合でなければならないことはあきらかである。

そうして、本件において、右にいう「特別の必要」の存在をみとめることのできないことは、原審において被控訴人が主張したとおりである。

従つて、本件事業認定は、土地収用法四条所定の要件を具備しない違法の処分であるのみならず、本件事業認定に当たつては、かような「特別の必要」の点については、全然審査されなかつた。しかも土地収用法一八条二、三項、二一条一項の規定によれば、本件のように起業地内に同法四条に規定する土地があるとき、すなわち、これを収用するために「特別の必要」を要する場合には、特に慎重な審査を要し、建設大臣は、当該土地の管理者の意見を徴しなければならない旨を規定するところ、本件土地はすべて被控訴人東照宮の境内地であり、被控訴人は当該土地の所有者として「管理者」であるにかかわらず、右事業認定について、同法一八条二項四号所定の意見書の提出を求められたことはないのみならず、これにつき被控訴人の意見を徴せられたことは全くないのである。国立公園内の土地の所有者の権利は、自然公園法の適用によつて各種の制約を受けるにしても、所有者はその土地に対する管理権を失なうものでない。ことに自然公園法は、同三条において公園内土地所有者の権利はこれを尊重すべきことを明定しているのである。このように、法律の規定に違反して所有者の意見を聞くこともなく、権力を以て一方的に所有権を侵奪しようとすることは、デュー・プロセスの大法則に反するものというべきである。

以上のとおり、本件事業認定は、実質的に収用法に定める「特別の必要」の要件を欠く違法があるのみならず、審査手続の面においても、重要な法規違反をあえてするものであつて違法であり取消しを免れないものである。

三、本件事業認定は、これを必要とする理由を失なつている。

すなわち、原審において控訴人らが主張したところによれば、本件事業計画は、そもそも立案の当初から事業認定に至るまで常に控訴人らのいうA、B、C、Dの四案について比較検討が行なわれ、結局B、C、Dの三案は排斥され、A案によるほかないとしてこれが採択されたという四案択一の関係にあつたことが明らかである

から、もしB、C、Dの三案のうちどれかが採用されれば、A案は採用されず廃案に帰すべきものであつた。ところで、昭和四五年五月一日、日本道路公団は、昭和四五年度事業計画における「新規着手」の一般有料道路として、宇都宮市徳次郎町から日光市細尾町までの三二キロを、総予算一七〇億円をもつて、昭和五〇年に完成する旨を発表しその計画はその後年を遂うて着々実行、進捗せられている。この道路公団の計画路線は、国道一二〇号に対しては、いわゆるバイパスの道路に該当するものであり、C案の路線とほぼその軌を一にするものである。C案は本件計画においては、実現不能として排斥されたけれども、この度、日本道路公団の力によつて、総額一七〇億円という巨額の国費を投じて、遠からず実現されることに確定したものといわなければならない。

本件計画が前述のごとく四案択一の関係にあり、しかも、その内の一であるC案の実現が確定的となつた以上、もはやA案を固持する理由はないから、本件事業認定はこれを必要とする理由を失つたというべきである。

四、本件事業認定が土地収用法二〇条三号、四号に違反することは既に述べたとおりであるが、当審における控訴人らの主張にかんがみなお次のとおり補足する。

1、土地収用の基準としての適正と合理性は、土地収用の大原則であつて、土地収用法は、第一章総則において、この大原則を宣示し（二条）、二〇条三号はこれを受けて、事業認定め具体的要件について規定したものであつて、その趣旨は、たとえ公用のためとはいえ、他人の土地を収用するについては、不適正、不合理な土地の利用は絶対に許さないとするににあるのであるから、この点の判断に当たつてはひろく諸般の事情を参酌し、社会通念にもとづいて、その土地利用の適正・合理性を判断すべきである。

2、行政庁がその裁量により同法二〇条四号の「土地を収用する公益上の必要があること」について判断をするに当たつても、無制限にこれを行うことが許されるものでなく、被控訴人が、原審以来主張するとおり、これについては、昭和二六年一月二日付建設省管理局長の「土地収用法第三章、事業認定の規定の運用に関する件」なる通牒（建設管発第一二二〇号）のいうとおり、「事業の公益性は一般に納得し得る客観性があるかどうかを、具体的事業及び当該特定の土地について精査してしなければならないのである。

しかるに、本件事業の公益性については、一般的な客観性を欠くことは、原判決の説示するとおりであり、かつ、本件土地は、右通牒にいう「当該特定の土地」としては、国立公園の特別保護地区に指定された特異の土地であることにかんがみ、原判決各段の説示する状況の下に、わずか一三億ばかりの出費を惜しみ、オリンピツクという「際物」に迎合して、いたずらに工事を急ぎ、天下の至宝である本地域の景観を無残に損壊せんとする本件事業認定は、社会通念上著しく妥当を欠き、行政権の裁量の範囲を逸脱して違法のものというべきである。

第二、控訴人らの主張

一、被控訴人の前記主張一（起業者栃木県知事は本件事業執行の権限を有しないとの主張）について。

本件事業における起業者栃木県知事の事業施行の権限の法的根拠の詳細が被控訴人の主張するとおりであること、ならびに昭和三九年四月一日付厚生大臣の承認書の記載及び昭和三三年八月一日付厚生大臣の承認事項がそれぞれ被控訴人主張のとおりであることは、いずれも認める。

しかし、起業者栃木県知事は昭和三八年七月五日付国立公園事業の執行承認事項変更承認申請書（乙第二〇号証の二）において、施設の位置欄に変更前「日光市安川町字下河原（太郎杉附近）一変更後「同左」と記載し、また、同申請書の添付図面（乙第二〇号証の三及び四）も太郎杉附近の約二八〇メートルの区間についての道路改良計画を表示して、本件起業地についての道路事業の執行承認を申請したものであり、これに対し、厚生大臣は、昭和三九年四月一日付収国第六一九号（乙第九号証の一）をもつて右申請を承認したものであるから、右承認が本件起業地約二八〇メートルの区間の道路改良事業の執行承認であることは明らかである。このこまは、右の承認書と同日付けの厚生省大臣官房国立公園部長から栃木県知事宛の文書（乙第九号証の二）、厚生省大臣官房国立公園部計画課長から栃木県商工労働部長宛の文書（乙第九号証の三）、さらに、右承認後において厚生省・栃木県間に取り交わされた往復文書（乙第二一号証の一乃至四、乙第二二号証、乙第二三号証の一乃至三、乙第二四号証）の文面からみても疑いの余地がない。被控訴人は、前記収国第六一九号の承認書の文面中、「昭和三三年八月一日付け承認」との記載のみを捉えて、右承認は本件事業認定にかかる起業地についての執行承認ではない旨主張

するのであるが、およそ申請に基づく行政行為の意思解釈は、当該行政行為が表示された文書の一部の記載のみによつてなすべきではなく、その内容の全体・申請書等を参照することによつてなすべきものであり、本件の場合も申請書及びその添付図面等を参照すれば、厚生大臣が栃木県知事に対して本件起業地についての公園事業の執行を承認したことは明白である。そうして、本件公園事業のように、長区間の道路改良事業を執行する場合には、一度にその全区間についての執行の承認を受けないで、当初はその一部区間について執行承認を受け、残区間については事業の進捗状況等に応じて逐次当初の承認事項の変更として承認を受けつつ事業を進めて行くのが通例であり、本件変更承認の場合も、厚生省におけるこの事務処理の慣例に従い当初の承認事項の変更承認という形式をとっているのである。そして、本件道路改良事業に関する当初の一部区間の執行承認は、昭和三四年一月一七日付厚生省栃国第一七一九号をもつてなされたのであるから、本件起業地についての執行承認申請としての前記昭和三八年七月五日付け変更承認申請書において、当初の承認（変更の基礎となるべき承認）を表示するには右厚生省栃国第一七一九号と記載すべきであつたところ、誤つて昭和三三年八月「日付け厚生省栃国第五八八号と記載し、これを承認した厚生省収国第六一九号にも同様の誤りがあつたのであつて、この誤りについては控訴人らもこれを認めないわけではない。然し前述のとおり右申請および承認にかかる起業地が本件起業地であることが明白である以上、その誤りは単なる記載上のミスにすぎず、右承認を違法ならしめるようなものではないというべきである。

以上を要するに、右の誤りは単なる記載上のミスであつて、本来何らの訂正を要しないものである。従つて、厚生省はその後昭和三九年一月四日付発国第八一九号を以て、前記収国第六一九号の承認書を、前記栃国第一七一九号による承認事項の変更の承認として処理する旨の通知をしたが、これは、以上の記載上のミスを訂正するものにすぎないから、それが本件事業認定後、しかも、これに対する本件取消しの訴提起後になされたものであつても、何ら本件承認の効力に消長を来すものではない。

二、同二（本件事業認定が土地収用法四条に違反するという主張の補足）の被控訴人の主張に対し次のとおり反論する。

１、本件土地は、自然公園法による公園事業（土地収用法三条二九号）または国の設置する公園（同条三三号）の用に供している土地には該当しない。土地収用法三条二九号所定の収用可能な公益事業としての公園事業とは、自然公園法二条六号、同法施行令四条に定める各公園施設に関する事業に限るものであることは、規定上明らかであつて、国立公園の特別保護地区に指定されているというだけでは、また土地収用法三条二九号によつて該地域内の土地を収用することはできず、またその必要も存しないのである。

すなわち、国立公園の特別保護地区は、公園の景観を維持するために特に必要があるときに、厚生大臣が指定するのであるが、景観維持の方法としては、その区域内における工作物の設置、木竹の植栽、伐採、鉤物の採掘、土石の採取、土地の形質の変更その他一定の行為を制限することによつて（講学上の公用制限）、その目的の達成を図ることとしているのであつて（自然公園法一八条以下）、その地区内の土地について何らかの権原を取得して、これに基づいてこれを管理することは予定していないのである（この点が公の営造物である都市公園一都市公園法一と自然公園法による国立公園の最も大きな相違点である。）。従つて、特別保護地区の景観を維持し、これを管理するためには、地区内の土地を収用あるいは使用する必要は存しないのである。

もつとも国立公園の管理者は、単に公園の景観を維持するにとどまらず、積極的に公園の利用、保護のための施設（自然公園法一二条以下、同法施行令四条）を公園事業として設置することを要するのであるが、これら事業を施行するためには、その施設の用地につき所有権または使用権を取得する必要がある、この段階になつて、はじめて、土地を収用する必要性が生じるのである。さればこそ、土地収用法三条二九号は、自然公園法による公園事業な収用可能な公益事業と規定しているのである。

被控訴人は、さらに旧土地収用法においては、土地を収用又は使用することを得る事業の種類としては、単に「国立公園二関スル事業」と規定するにとどまり、現行法のように自然公園法による公園事業と限定されていなかったものであつて、現行法の解釈についても、自然公園法による公園事業に限らず、広く国立公園に関する事業と解すべきであると主張する。しかしながら、旧国立公園法による国立公園も、

いわゆる営造物公園ではないという点においては現行自然公園法による国立公園と何ら変わることはないのであつて、従つて、その景観維持の方法は、現行法における同じく、単に公用制限を課するにとどまり、地域内の土地につき権原を取得することは考えていなかったのであり、国立公園法所定の公園事業施行のための施設の用地につき所有権あるいは使用権を取得する以外には、「国立公園ニ関スル事業」につき土地を収用または使用する必要は生じなかつたのである。以上のとおり、自然公園法による公園事業という文言の有無にかかわらず、国立公園に関する収用可能事業の範囲は、新旧土地収用法において何ら変りはないものである。

2、本件土地が土地収用法四条所定の土地に該当しないと解しても、本件特別保護地区の景観の維持に欠けるところはない。

いうまでもなく、同法四条の法意は、現に公益事業の用に供している土地等を、別の公益事業のために収用または使用する必要を生じた場合には、両事業の公益性の重要度を比較して、一層重要な公益のために収用、使用のやむをえない必要がある場合に限り、収用、使用を認めようとするものである。そうして、両事業の公益性は、当然事業認定権者である建設大臣または都道府県知事の判断しうるところであるから、両事業の公益性の比較による特別の必要の有無は事業認定権者の判断に委ねられているのであつて、事業認定権者が特別の必要があると認めて事業の認定をすれば、起業者は、収用または使用の裁決を得て当該土地をその事業の用に供しうることとなる。他方国立公園の特別保護地区のように土地の利用について法令の規定による制限があるときは、右土地について事業認定の申請をするためには、当該法令の施行について権限を有する行政機関の意見書を添付することを要し（同法一八条二項五号、二一条一項）、事業認定に際しては、その要件の有無の判断について、これら意見は十分参酌されることとなつていのであるが、さらにまた、仮りに事業の認定がなされ、収用または使用の裁決がなされても、事業の施行が当該法令の制限に抵触するときには、起業者は、これを以て直ちに当該土地を事業の用に供しうることとはならず、さらに権限を有する行政機関による、制限の解除を受け、これを要し、これを得てはじめて当該土地を事業の用に供しうることとなるのである。そうして、右土地の利用についての制限の解除を認めるかどうかは専ら、当該法令の施行力権限を有する行政機関の判断に委ねられ、これにより当該法令が意図するところが完全に達成されることとなるのである。これを特別保護地区についていえば、仮りに、起業者が地区内の土地について収用裁決を得てその所有権を取得しても、自然公園法の見地からする厚生大臣の許可がなければ、右土地について同法一八条により制限された行為をすることはできないのである。

以上述べたとおり、国立公園の特別保護地区の景観を保護するためには、右地区内の土地は、土地収用法四条所定の土地に該当し、特別の必要がなければ収用または使用できないとする考え方は、とるに値しないものであり、むしろ、上述のとおり他法令の制限によつて、より以上にその目的を達しうるのである。

三、同三（本件事業認定はこれを必要とする理由を失なつたという主張）について。

日本道路公団が、昭和四六年四月に着工し昭和五一年三月末日完成を目途として、現在日光・宇都宮道路を建設中であることは認める。しかし、右日光・宇都宮道路の新設は、本件事業計画の公益性、必要性になんらの影響を与えるものではない。すなわち、本件事業計画にかかる国道一二〇号は、日光橋において接続する国道一九号とあわせて、宇都宮から今市市、日光市を経て群馬県沼田市に至る幹線道路であるのみならず、日光市内を貫く幹線道路として市民生活に多大の便益を与えており、さらに、東照宮、二荒山神社および輪王寺ならびに神橋など日光国立公園内の観光地区に通ずる唯一の道路である。ところで、前記日光・宇都宮道路は、東北縦貫自動車道の宇都宮インターチェンジを起点とし、日光市清滝桜ヶ丘町を終点とする有料の自動車専用道路であり、今市市、日光市の市街を避けて、その外側を迂回し、前記終点において清滝バイパスに通じていのであるが、沼田市、奥日光方面などを目的とする、いわゆる通過交通量処理するために建設される迂回路であるから、日光市民の生活に直結する業務用車両はもとより、日光杉並木街道をはじめ神橋、東照宮などを目的とする観光用車両は、国道一一九号および一二〇目方（以下「現道」という。）を利用することによりはじめてその目的を達するのである。そうして、日光・宇都宮道路が完成しても、現道に残る自動車交通量は減少しないものと予測される。被控訴人は、日光・宇都宮道路はいわゆるC案とほぼ同様の効果を生ずる旨主張するが、いわゆるC案と日光・宇都宮道路とを対比してみると、C案ルートは、本件係争地のわずか五〇メートル程度の区間の現道拡幅に代替

するルートとして考慮されたものであるのに対し、日光・宇都宮道路は、前述のように、東北縦貫自動車道の開通に伴う将来交通需要に応じ、かつ、現道の観光シーズンにおける恒常的まひ状態を緩和するため、主として通過交通を所理するために設けられるものであり、路線の性格においても、また、その通過経路においても、本件係争地の交通渋滞や混雑解消のためのC案と同様の効果を生ずるものではなく、本件拡幅事業の必要性は依然として残るのである。

従つて、日光・宇都宮道路が完成しても、その沿道に多くの観光地をもつ現道は、東照宮参拝ルートとして、全国でも有数の観光道路として、また、地域住民の唯一の生活道路として、重要な機能を果たすものであつて、その交通量は、現状に比していささかも減少しないものとみられるのである。

なお、被控訴人は、日光・宇都宮道路の完成により現道はもつぱら日光山内社寺を中心とする観光道路としてローカル線化する旨主張するが、この点について付言すれば、昭和四四年五月に調査した本件係争地における交通解析によると、全体交通量の四七パーセントは東照宮、二荒山神社、輪王寺および神橋の観光用車両ならびに神橋附近を往復する業務用車両等であり、また、昭和四六年五月九日の調査では、その割合が五五パーセントと上昇している。この傾向は、最近のモーターゼーションの普及と観光ブームとがあいまつてさらに増加することが明白であるから、バイパス完成による現道のローカル線化という傾向は、とうてい考えられない。

以上のとおり、本件事業計画にかかる道路拡幅事業は、日光・宇都宮道路の完成によつても、その公益性、必要性になんらの影響を受けるものではない。

四、本件事業計画は、「土地の適正且つ合理的な利用に寄与するもの」である。すなわち、本件事業によつて増進される公共の福祉と本件土地の現在の利用状況とを比較衡量するとき、本件事業の高度の公共性、必要性は、本件土地の現在の利用状況の価値を上廻ることが明らかである。以下に控訴人らの従前の主張を整理補足してその理由を明らかにする。

1、本件事業計画は、高度の公共的必要性を有し、欠くことをえないものである。

(一) 前述のように、本件事業計画にかかる国道一二〇号は、日光橋において接続する国道一一九号とあわせて、宇都宮から今市市、日光市を経て沼田市に至る幹線道路であり、東照宮、二荒山神社、輪王寺、神橋、中禅寺湖、戦場ヶ原、湯元温泉等日光国立公園内の観光地区および古河鋳業株式会社、古河電気工業株式会社等の産業施設がある清滝地区に通ずる唯一の道路として、観光的産業的に重要な機能を果しているのみならず、日光市内の縦貫道路としても市民生活に多大の便益を与えている道路である。したがつて、その交通量は年々激増し、自動車交通量は、一日平均で昭和三七年度、約六、四〇〇台、昭和四三年度は約一〇、〇〇〇台となつており（なお、以上の交通量は、年間を通じた平均であつて、春秋の観光シーズンにおける交通量ははるかに多く、例えば、昭和四三年秋のピークにおいて約一九、〇〇〇台で、その増加分の大半は観光を目的とするのである。今後の道路整備の進捗と観光旅行増大の傾向からみれば、一層増加の傾向は強まるものと考えられる。）、このうち約五五パーセントが日光国立公園の利用を目的とする自動車であつて、さらに、その六四パーセントすなわち全体の約三五パーセントは、東照宮、二荒山神社および輪王寺の二社一寺ならびに神橋の観光を直接の目的としており、また、その他全体の約一二パーセントが日光橋を往来してする日光市街地における業務を目的とするものである（以上の自動車交通量及びその分析の詳細は別紙

(一)のとおりである。）。換言すれば、全自動車交通量の約四七パーセントが本件地点を往来することによつてその目的を達成する交通なのであるが、さらにそのほかに歩行者として一日平均で昭和三七年度は、二、九〇〇人、昭和四三年度で三、一〇〇人の者の交通があり、それらの者は、歩道がないため、ひしめく自動車交通によつて危険にさらされ、またその交通を妨げられているのである。しかも、現道は、神橋の北側の袖勾欄の一方を取り毀したままの状態になつているから、将来由緒ある神橋を完全な姿にするときは、その幅はさらに狭くなり、交通は一層困難になることは必至である。

本件道路がこのような特質を有するものである以上、その改築方法もこれに即したものでなければならぬことは当然である。もし、前述のように自動車交通量の約半数が本件土地付近の現道またはその至近の場所を通行する必要があることを無視して、現道とはなれてバイパスを建設しても、右自動車交通量および歩行者が現道に残るのはもちろん、バイパスを有料道路にするときは、他の自動車交通量のバイパスへの振替えも顕著にいかず、将来ますます増加する自動車交通量に対処して、

運輸の公共的目的、東照宮等の観光客の利便、安全を確保すべき社会的要請は全く達せられないこととなる

(二) しかも、バイパスを考えるについては、それが景観等文化的価値に及ぼす影響、家屋等の除却移転等の社会的影響、および事業費等も考慮されなければならないものであつて、起業者である栃木県知事は、原審において詳述したとおり、本件事業認定を申請するに際して事業計画である現道の拡幅案(A案)のほか技術的に可能な案としてB案、C案、D案の三案を慎重に比較検討した結果(なお比較検討した事項の詳細は別紙(二)のとおりである。)、右述の本件道路の特質からする交通量処理の効果、景観等文化的価値に及ぼす影響、家屋等の移転の社会的影響、事業費、工事期間等の「ずれの点からしても本件事業計画にまさる案はなかつたのでこれを採用したものである。

なお、原判決はC案によることが可能であるとの口吻をもらしているので、特にC案が実現困難であるゆえんを詳細にのべる。

(1) C案は、昭和二九年二月一五日旧都市計画法(大正八年法律第三六号)に基づき日光市の都市計画として決定された街路の路線の一部を利用し、日光市役所手前から山側にトンネルで入るよう計画されているものである。

この街路に関する都市計画決定においては当街路が地域交通の処理を目的とした区画街路であり通過交通の処理を目的とした道路でないため、全幅員一ニメートルという地域交通量に見合った幅員とされており、歩道も設けないこととされている。

これを国道として利用する場合においては、当然に交通量の増大が予想されるため、沿道住民の利用及び交通安全対策上、両側各二・五メートルの歩道を設置する必要があり、したがつて、全幅員一六メートルを要することとなる。ところで、この都市計画決定街路の一部については、すでに全幅員一ニメートルの街路としてほぼ完成し、両側には新しい家屋が建ち並んでいる。この部分の造成は土地区画整理事業(昭和二九年法律第一一九号)による土地区画整理事業によつて行なわれたものであり、右事業は昭和三五年度に着手され、すでに、仮換地の指定が行なわれ、昭和四五年度中には換地処分を行なうべく準備中である。仮換地の指定が行なわれた場合においては、特段の事情がない限り、その仮換地を換地とする換地処分が行なわれることが通例であり、関係権利者はその期待の下に仮換地に家屋を新築する等仮換地の使用収益を行なっているのである。しかるに、この部分を全幅員一六メートルに拡幅しなければならないとすれば、土地区画整理事業の事業計画を変更したうえで仮換地の指定の変更を行ない、若しくは仮換地と異なる換地を定める換地処分を行ない、又は土地区画整理事業完了後別途の方法で用地を取得することが必要となる。いずれの方法によるにせよ、この街路の全幅員が一ニメートルであることを前提に、現に仮換地の上で平穏な生活を営んでいる地域住民の平和を害することは明白であり、その社会的影響は大きく、実施は極めて困難である。

次に、都市計画決定街路のうち、未着手の部分については、日光市がこれを含む地域について土地区画整理事業を施行すべく計画中であり、すでに土地区画整理事業五条一項に基づき事業計画が公衆の縦覧に供された。この部分については、昭和二九年の都市計画決定以来、全幅員一ニメートルとして住民に認識され、当然のことながら、都市計画制限もこの一ニメートルの範囲内についてののみ行なわれてきている。また、前述の公衆の縦覧に供された土地区画整理事業の事業計画においても、この部分は全幅員一ニメートルの街路として計画されている。したがつて、この部分も全幅員一六メートルにしなければならないとすれば、都市計画ならびに土地区画整理事業の事業計画を変更しなければならないが、これは地域住民に与える影響が大きいと認め、実現は困難である。

以上のとおり、国道のバイパスとして本都市計画路線を利用することは極めて困難であり、まして)この地域において本都市計画路線以外の場所にバイパスの路線を求めることは人家の連なる地域のため不可能である。

(2) C案の建設には一三億五、一〇〇万円の事業費を要するが、この金額は、栃木県が昭和四一年度から昭和四四年度までの四年間に県内の交通安全施設の整備のために投じ、又は投じようとしている事業費の合計額に相当するものであり、限られた財源により全国にわたる安全かつ円滑な交通の確保を期するため、効率的な公共投資をなすべき責務を国民に対して負っている国及び地方公共団体としては、この金額の約三〇分の一である四、三〇〇万円の事業費をもつて本来道路の有する問題を解決することができる現道拡幅案という有効適切な手段があるにもかかわらず、わずか二八〇メートルの区間の道路の改良のためにこのような巨額の事業費を投ずることは到底容認することはできない。

これに対し、被控訴人は、原審において、C案は事業費が高くなるという難点があるとしても、金精道路や第二いろは坂が日本道路公団の手により有料道路として完成していることにかんがみれば、起業者としても、かような方法によるべく努力するのが本筋である旨主張し、原判決もまた、建設に高額な費用を要する道路の新設については、日本道路公団がこれを建設し、その通行につき料金を徴収する等の方法によつてこれを実現するという方法も考えられる旨判示している。しかし、これらは、いずれも有料道路制度の特質を理解しない考え方といわねばならない。

有料道路の建設は、道路整備特別措置法（昭和三十一年法律第七号）に基づいて行なわれるが、同法は、元来道路は国民生活にとつて不可欠かつ基本的な交通手段を提供するものであるため、無料公開を原則とするという考え方から、その対象とする道路並びに料金の額及び徴収期間について極めて厳格な制限を設けている。その詳細の説明は省略するが、日本道路公団が一般国道の新設又は改築を行なう場合にその道路の通行又は利用について徴収することができる料金の額については、（ア）

当該道路の通行又は利用により通常受ける利益の限度、すなわち、通行若しくは利用の距離若しくは時間の短縮、路面の改良、屈曲若しくは勾配の減少等道路の構造の改良又は通行若しくは利用の方法の変更に伴ない、車両の運転費（燃料費、油脂費、タイヤ及びチューブ費、修繕費、償却費、乗務員の人件費等）、輸送費、旅行費、荷役費、積卸費、包装費等について通常節約することのできる額をこえないこと（同法一条二項及び同法施行令一条の四第一項）、

（イ） 当該道路の料金街収総額が、当該道路の新設又は改良に要する費用、当該道路の維持及び修繕に要する費用その他の当該道路の管理に要する費用並びにこれらの費用の財源に充てるための借入金等の利息の支払に要する費用の合算額に見合う額となるようにすること（同法施行令二条）

という制度がある。そこで、かりにC案を日本道路公団が建設して、その通行につき料金を徴収するとしても、C案の延長は、七七六メートルであつて、これに対応する現道の延長と大差なく、走行時間も、幾分は短縮されるものの、距離が短いため大差なく、さらに路面等道路の構造についても、現道と大差ないため、これを通行する者の受ける便益は極めて小さいものであり、したがつて、前記（ア）の基準に照らせば、その料金は極めて低額とせざるを得ない。

他方、この道路の建設のためには前述の如き巨額の事業費を要するから、その元利償還分だけでも毎年度多額にのぼり、その他維持及び修繕に要する費用その他の管理に要する費用を考慮すれば、前記低額な料金をもつてしては到底これらの費用を償い得ず、結局本道路は有料道路としては採算が合わないものであることは明らかであり、有料道路として建設することができないものである。

以上のとおり、C案は一般の道路としてはもちろん、有料道路としても建設することができないものである。

2、本件事業計画の影響は、局部的にとどまり、東照宮の神域の尊厳の保持に支障を生ぜしめないのはもちろん、付近の景観を著しく損うこともない。

（一） 本件土地は、東照宮の境内の表玄関ともいふべき場所に位置し、その上に、巨杉が群生し、巨杉の間に背後丘陵上の優美な御旅所の社が散見しているが、本件事業計画が実施されると、本件土地の部分は削り取られ、これにあわせて同地上に成育する一五本の杉は伐採され、その跡地には高さ三米および五米の二段の石垣が長さ四〇米にわたつて構築される。そのため相当の修景がなされるものの、御旅所の社は相当程度その姿をあらわし、蛇王権現もその敷地を若干後方（北方）に移転を余儀なくされることは避けられない。

このような状態になることは、もちろん、好ましいことではないが、本件土地は、東照宮の林地の一部であつて、広大な境内に比すればわずかの部分であり、右一五本の杉を伐採しても、境内地には、なお数多くの巨杉が生い茂っているのであり、従つて、右のような本件事業計画が実施されても、これにより東照宮の神域の尊厳性はいささかも損われることはなく、また、その宗教的文化的価値にもなんら支障を及ぼすものではない。

（二） また、本件事業計画の実施は、本件土地を含む付近の景観にもさしたる影響を及ぼすものではない。

（1） 元来、本件土地は、自然のままの地形、景観ではなく、相当人工度の高い地形、景観である。本件土地を含む東照宮境内入口付近は、境内地が自然の傾斜をなして大谷川に迫っているというような状態ではなくて、その前面（南側）には大谷川との間にすでに一般国道一二〇号が通つており、その上、本件事業認定当時

は、右国道に東武鉄道日光軌道線の軌道があり、昭和四二年二月二四日までは路面電車が走っていた状態であり、また、右国道と境内との境界は、自然の傾斜ではなく、すでに相当高い間知石積がなされている状態である。なお、日光山内においても参拝者の利便のために自動車の乗入れが可能なように道路の舗装拡幅等がなされている。

(2) また、本件土地上の樹林はすでに良好な状態にない。およそ、立木には寿命があり、枯損はその必然であるが、本件土地においても昭和三八年三月二五日未明の強風により東照宮表参道長坂付近に成育する杉一八五本のうち四二本が倒木し、また多数の杉が損傷し、本件土地上に残存する一五本の杉も風により倒れるのを予防するため、ワイヤーロープにより辛うじて保護されている状態である。そのため、本件土地およびその付近の土地の景観はすでに相当損われており、また、蛇王権現の社も同強風による倒木によつて倒壊され、いまだにその復元がなされていないのである(当初本件事業計画に反対した自然公園審議会がその実施もやむをえないとしたのは、このような事実を認識した結果であると考えられる)。

(3) 以上のような本件土地の現況に照らすとき、現存の国道の六米の幅員をさらに一六米に拡幅して、その結果四〇米にわたり約一〇米幅に丘陵部をさらに切断して、その前面を現在の石積よりは高い三米と五米の石垣を構築しても、植樹その他の修景に十分意を用いる以上、景観にはさしたる影響はないものと考えられる。

(4) 元来日光の景観は、二社一時等建造物の文化景観と自然景観とが渾然一体となつているところにあるが、これを本件地域について見れば、この地域の景観の一方の核である建造物が神橋であることは万人の認めるところであり、この神橋の美に対応し、これと一体をなすにふさわしい他方の核としての自然美は、大谷川右岸の広葉樹林において他にはないのである。けだし、大谷川右岸の広葉樹林は人為の加わらない自然の美を示し、とくに秋季の紅葉時の美しさは目を奪うばかりであつて、この広葉樹林と神橋とが一体となつて作り出す景観こそが日光国立公園の入口としてふさわしい傑出した美しさを示しているのである。被控訴人東照宮の発行したパンフレットを含めて、日光市内及び二社一寺内で売り出されている観光絵はがき、パンフレット類のうち、神橋附近を表わすものの多くが、神橋と大谷川右岸の景観を中心としていることは、このことを雄弁に物語っている。これに対し、本件土地をはじめとする大谷川左岸の景観は前叙のとおりすでに相当に人為的な改変が加えられており、さらにこれに幾分の人工を加えたとしても、この地域の景観に本質的な影響を及ぼすものではない。従つて、この地域において、原判決のいうように、自然の推移による場合のほかは現状のままで維持され保存がはからなければならないものがあるとすれば、それは神橋と大谷川右岸の広葉樹林を中心とした景観であつて、本件土地を含む大谷川左岸の景観ではない。本件事業計画を実施すれば本件土地付近の景観に影響を及ぼすことは避けられないが、神橋及び大谷川右岸が現状のまま保存される以上、本件事業計画実施の結果としての人工は、周囲と調和して一本化するものというべく、その影響はこの地域の景観を本質的に改変するものではない。

3、本件事業計画の実施は、日光発祥の史実、伝説になんらの影響を及ぼすものではない。

(一) 日光発祥の史実・伝説とは、原判決の認定によれば、「日光山は、今から約一、二〇〇年の昔、勝道上人によつて開山されたものといわれているが、その際、勝道上人が、本件土地付近の大谷川の絶壁を渡り得ずに困却しているところ、深沙大王が現われて大蛇を橋となし、その渡河を導いたという伝説に基づいて、神橋が架せられ、その正面には深沙大王を祀るための蛇王権現の社を建立した。」ということである。してみれば、本件土地は、その一部が蛇王権現の社の敷地となつていという意味においてのみ、前記史実・伝説と関係しているのである。ところで、その蛇王権現の社は、昭和三八年三月の強風による倒木により破壊されたまま再建されていないが、本件事業計画の実施によりその位置は多少(北方)に後退するものの、輪王寺によつて再建される計画となつていものである。社の位置が多少現在のそれより後方に移転することが前述の史実・伝説になんらの影響を及ぼすものでないことはいふまでもないであらう。

(二) また、本件土地に成育する一五本の杉は、日光杉並木街道の出発点等の歴史的文化的価値を有するものではない。すなわち、本件地上に成育する一五本の杉は、山内の無数の杉群の一部を構成するにすぎないのであつて、並木杉として道路に並行的に植栽されたものではない。たまたま、前述の昭和三八年三月の強風に2による倒木を免れたものが、道路に沿つて植栽されたかのような形態で残つたにすぎ

ないのである。もともと、杉並木は、街道の全線にわたって植栽されたものではなく、途中の集落の部分には植栽されなかつたのであるから、本件土地の東側の寄進碑の杉並木は日光山山菅橋付近から植栽された旨の碑文は、日光がかつても集落地であつたことを考えれば、その今市側のはずれを起点として植栽されたことを意味するものと解すべきである（なお、日光杉並木街道寄進碑は、このほか旧御成街道の大沢、旧例幣使街道の小倉、旧会津街道の大桑の三地点にも建立されているが、これらの碑文は、いずれも同文で小倉、大沢、大桑から日光に至るまでの間に植栽したものである旨記されているのであつて、とくに日光山山菅橋まで植栽した旨を記していない。）。

したがつて、本件土地に成育する杉が日光杉並木街道の出発点であると考えすることはできない。日光杉並木街道が史跡、特別史跡、あるいは天然記念物、特別天然記念物に指定されているにかかわらず、本件地上の杉がこれらの指定からもれていることは、それと同程度の史的価値を有するものでないことを何より雄弁に物語るものといえよう。

五、以上述べたところにより、本件事業計画による国道拡幅事業の公益性必要性が、本件土地の現在の利用状況と比較して一層重要であることは明らかであるから、本件事業計画は土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものである。そうして、土地収用法二〇条三号に定める「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」という要件を具備するかどうかの判断が行政庁の自由な裁量に委ねられているものでないことは、控訴人もこれを争うものではないが、本件のように事業計画が高度の公共的必要性を具備し、しかも、その公共的必要性と当該土地の有する景観その他の価値との比較衡量に極めて微妙かつ高度な価値判断を要する事案については、専門的技術的な行政庁の判断を尊重されて然るべきものと解する。ところで、本件事業計画については、控訴人建設大臣が、起業者栃木県知事の申請を専門的にし細に検討した結果、右事業計画による道路拡幅の公共的必要性が、本件土地およびその付近の景観、史的文化的価値等と比較衡量して、前者がまさると判断して、本件事業の認定をしたものであり、また、自然公園審議会の調査検討を経た答申に基づいて厚生大臣も公園事業の執行の承認をなしたものである。このように、本件事業計画が道路改良の面のみならず、景観の保持等の観点からも、専門的技術的な知識を傾けた慎重な比較検討を経て決定されたものであるから、この判断は、当然尊重されるべきものである。

第三、新しい証拠（省略）

○ 理由

第一、本案前の主張について。

一、当裁判所も、本件事業認定及び土地細目の公告は取消訴訟の対象となる行政処分であり、また、被控訴人は本件各行政処分の取消を求める訴の利益を有するものであつて、これらの点に関する控訴人らの主張（控訴人らの本案前の抗弁一及び二）は理由がないと判断するものであるが、その理由は、左に付加するほか、原判決が四二丁表一一行目から四五丁裏一〇行目までに説示するところと同一であるから、これを引用する。

「なお、控訴人らは、本件事業の認定及び土地細目の公告によつて被控訴人は形質変更禁止の制限を受けるが、これは本来権利に内在する制限にすぎず、このような制限は法律上保護された利益の侵害とはいえない旨主張するけれども、右の形質変更の禁止は、土地収用法が、収用にかかる事業と収用手続の円滑な遂行に障害が生ずるのを防止するため、特に認めた効果であつて、被控訴人の権利（本件においては、前記引用にかかる部分において判断したとおり、本件土地の所有権である。）がその性質上最初からそのような制約を内在しているものとは考えられず、被控訴人はこの形質変更の禁止によつて、その権利（所有権）の行使を制限されるものであるから、被控訴人が訴の利益を有することはいうまでもない。この主張も理由がなく採用できない。」

二、控訴人らは、更に、被控訴人らが本件事業認定及び土地細目の公告の取消訴訟にあわせて本件収用裁決の取消を訴求することは、二重訴訟を迫行することとなり、そうでなくとも、いずれか一方の訴訟は訴訟迫行の具体的利益を欠くに至つたものと解すべきである、と主張する。

しかし、以上の三つ力行政処分は、一連の手続の一環をなす処分とはいえ、それぞれその主体、要件及び効果をことにするものであるばかりでなく、本件においてはこの三つの処分に共通な違法事由のほかに、各別の違法事由もまた主張されているのであるから、本件における事業認定、土地細目公告取消の訴（これが原裁判所昭

和三九年（行ウ）第四号事件である。）と収用裁決取消の訴（これは同昭和四二年（行ウ）第二号事件である。）とが、控訴人らのいうように、二重訴訟となるわけではないのであつて、右主張のうち二重訴訟であることを前提とする部分は理由がない。

つぎに、収用裁決は、前記一連の手続における最終処分であるから、その取消しを求める訴を提起した以上、もはや同一の違法事由を主張してこれに先行する処分の取消しを求める訴の利益は通常は認め難いものというべきである。しかし、本件のように、まず先行処分である事業認定、土地細目の公告の取消を求める訴が提起され、その係属中に収用裁決がなされたため、その取消を求める訴が更に提起されたときは、前段に述べたとおり前記三個の処分はそれぞれ相異なるものであること、その違法事由として共通のもののほか各別の違法事由もまた主張されていること及び前記引用にかかる原判決が判示するとおり、事業認定処分及び土地細目の公告処分もそれぞれ独立して取消訴訟の対象たる行政処分であることを考えると、最終処分である収用裁決の取消を求める訴が提起され（なお、本件においては、この訴は、先行処分の取消を求める訴と併合されていることは記録上明らかである。）たという一事によつて、直ちに先行処分の取消しを求める訴はその利益を失なうものというのは相当ではなく、しかも各個の処分の取消しを求める請求のそれぞれについて判断を示すことは、行訴法三三条に規定する裁判の効力を明確にするうえにおいても有用であるから、本件において収用裁決の取消しを求める訴が提起され（しかもそれが前記のとおり併合され）たからといつて、これを理由に先行処分である事業認定及び土地細目の公告の取消しを求める訴につき、被控訴人の訴の利益を否定すべきいわけではないというべきである。

従つて、控訴人らのこの主張も理由がなく採用できない。

第二、本案について。

一、被控訴人主張の請求原因第一の事実はすべて当事者間に争いが無い。

二、土地収用手続のように、一連の処分からなる手続を経てはじめて終局的な効果を生ずる場合には、先行の行政処分が適法に行なわれることが、後続する処分の要件をなし、先行処分に瑕疵があつて違法であるときは、後続の処分は当然に違法となるものというべきであるから、本件においては、最も先行する行政処分である本件事業認定について、まず判断するのが相当である。

そうして、被控訴人は原審及び当審において本件事業認定の違法事由として種々の主張をしているが、そのうち「本件事業計画は、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものとはいいがたいから、本件事業認定は、土地収用法第二条、第二〇条第三号に違反する。」との主張が最も基本的な違法事由の主張と考えられるので、当裁判所はまずこの主張について判断することとする。

ところで、土地収用法は「公共の利益の増進と私有財産一の調整をはかり、もつて国土の適正且つ合理的な利用」を目的とする（同法一条参照）ものであるが、この法の目的に照らして考えると、同法二〇条第三号所定の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」という要件は、その土地がその事業の用に供されることによつて得らるべき公共の利益と、その土地がその事業の用に供されることによつて失なわれる利益（この利益は私的なもののみならず、時としては公共の利益をも含むものである。）とを比較衡量した結果前者が後者に優越すると認められる場合に存在するものであると解するのが相当である。そうして、控訴人建設大臣の、この要件の存否についての判断は、具体的には本件事業認定にかかる事業計画の内容、右事業計画が達成されることによつてもたらされるべき公共の利益、右事業計画策定及び本件事業認定に至るまでの経緯、右事業計画において収用の対象とされている本件土地の状況、その有する私的ないし公共的価値等の諸要素、諸価値の比較衡量に基づく総合判断として行なわれるべきものと考えられるので、以下これらの点について順次検討を加える。

1、まず本件事業計画の内容であるが、この点について当裁判所が認定するところは、原判決が五六丁裏九行目かち五八丁表三行目までに説示するところと同一であるから、これを引用する。

2、それでは、この事業計画の実施がどのような公共の利益をもたらすべきものであろうか。

（一） 成立に争いのない乙第一号証の一、二によると、本件事業認定にあたり起業者栃木県知事は、控訴人建設大臣に提出した事業認定申請書及びこれに添付の事業計画書において、「本件土地付近は、日光国立公園の入口に位置し、近時、観光施設が整備されて交通量が急激に増大したうえに、県境金精有料道路の開通等によ

る奥地資源の開発および東京オリンピックの開催とあいまって、ますます交通量が増加することが予想される。しかるに、本件土地付近の道幅は五・七メートルと狭少であるうえ、加えて線形が悪く、歩車道の区別のない混合交通の状態にあるため、交通の支障は著しく、観光は光の大ネツクとなつている。そこで、今回、本件事業計画によつて該道路が拡幅されれば、これによつて一日一五、八〇〇台の自動車交通が可能となり、歩道の設置による混合交通の解消・事故の防止・所要時間の短縮等、産業経済上並びに観光上受ける利益は極めて大なるものがある。」と述べていることが認められるが、これによれば起業者県知事が本件事業によつて意図したところは、現在及び将来の交通量増加に対処して、交通渋滞を緩和し、交通の安全と人的物的損害の防止をはかるため、本件道路を拡幅しようとするにあることが明らかである。

(二) そうして、本件事業計画が果して起業者が意図したような必要性及び公共性を持っているかどうかについての当裁判所の認定判断は、原判決が五九丁表一行目から六七丁裏六行目までに説示するところと同一である(なお、当審における検証の結果はこの認定判断をますます強固ならしめるものである。)から、これを引用する。

3、つぎに本件事業計画策定及び本件事業認定に至るまでの経緯であるが、この点についての当裁判所の認定は、左記のとおり一部付加訂正するほかは、原判決が六七丁裏七行目から七四丁表八行目まで同上、四一四頁八行目から四一八頁一五行目まで)に認定するところと同一であるから、これを引用する(なお、上記引用にかかる部分中に、「前記認定」とか「前述の」とあるのは、いずれも、前記2(二)において引用にかかる部分を指すものである。)

原判決六九丁表四行目から同丁裏四行目までを次のとおりあらためる。

「ところで昭和二九年に至り、太郎杉を含む杉群の一部を伐採して道路を拡幅し、軌道をつけかえることが再び計画、提唱され、同年七月二三日被控訴人、日光市、東武鉄道等関係者の間に、杉群の伐採、道路の拡幅等に関し覚書(乙第四号証の一、二)が作成され、被控訴人を代表して宮司Aもこれに調印したが、その後被控訴人東照宮においては意をひるがえし、文部省、厚生省等に対し陳情書を提出して、右覚書による地形変更に反対するに至つた。」

4、最後に本件土地の状況、その有する価値ないし利益について検討する。

(一) 本件土地が、昭和九年一月四日、内務省告示第五六九号によつて日光国立公園に指定され、かつ、昭和二八年一月二二日、厚生省告示第三九四号をもつて、当時の国立公園法第八条の二第一項により、国立公園日光山内特別保護地区に指定された区域の一部に属していることは、当事者間に争いがない。そうして右の地区は、自然公園法附則3、4、5項により現行の自然公園法に基いて指定された国立公園日光山内特別保護地区とみなされるものであるが、成立に争いのない甲第一三三号証によると日光山内特別保護地区は、「東照宮・二荒山神社本宮および別宮・輪王寺・輪王寺大猷院霊廟の各境内および神橋並びに背後の森林一帯」をその区域とするものであり、かかる区域を特別保護地区に指定した理由は、「本地区は、東照宮・二荒山神社本宮および別宮・輪王寺・大猷院霊廟・神橋等を含む一帯で、比較的狭い自然の地形に制約されながらも、地形を巧みに利用し、江戸時代初期の文化の精粹を集めて豪華絢爛たる建造物群を建設して、大自然と人工とを混然一体とせしめた稀にみる地区であり、従つて、万民偕楽の地として、大いに世人に親しまれて国立公園利用上重要なものであり、又、建築・美術・工芸等学術上からも永久に保存保護されなければならない地区である。」からであると認められる。ところで、自然公園法によると、国立公園とは、「わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地であつて、厚生大臣が自然公園審議会の意見を聞いて指定するもの」をいい(同法二条二号)、厚生大臣は、「国立公園の風致を維持するため、公園計画に基いて、その区域内に特別地域を指定することができ」(同法一七条一項)、さらに、「国立公園の景観を維持するため、特に必要があるときは、公園計画に基いて、特別地域内に特別保護地区を指定することができる」(同法一八条一項)とされているが、これによれば、特別保護地区とは、わが国の風景を代表するに足りる傑出した自然の風景地の中から、特に風致、景観を維持する必要があるとして指定された地区であるというべきである。そうして成立に争いのない甲第九号証(厚生省国立公園部作成にかかるパンフレット)によると、特別保護地区の概念および所管行政庁におけるその取扱方針について、つぎのように述べられていることが認められる。すなわち、「特別保護地区は、国立公園の主眼とする自然風景保護の観点から、自然公園区域内の極めて限定された最高の素質を保有する部分

において、最も厳正な保存を図るため、必要な措置を講ずべき地区であり、国立公園のエッセンスともいえるべき部分である。従つて、特別保護地区は、国立公園区域中でも、何らかの意味で、特に傑出した景観又は特異な事物を保有する部分であつて、それを構成する環境との一体性において保存を図るべきものである。さらにまた、長い歴史を有する我が国においては、貴重な人文的景観が国立公園を特徴づけている場合が多いので、その貴重なものについてはそれを抱擁する地域として保存を図らなければならないものがある。」従つて、「特別保護地区内においては、このような景観を維持するために、強い法的制限が課せられ」ており、その主旨とすると、それは、「特別地域の如く、産業開発等と協調的なものでなく、国民の貴重な文化財として、限られた優れた自然景観を、人為的作為を加えることなく、厳正に原状を保護保存すること・・・即ち、可及的自然の推移にまかせて、人為的な作為による改変を施さないもので、従つて、森林の経済的経営を行なわず、鉱業および水力発電の開発並びに開拓を実施しないことは勿論、その他原状を改変する行為はさ細なものであつても、極力認めない方針をとる。」と述べられている。

(二) そうして本件土地付近の人文、景観及び本件土地付近に存する史実、伝説についての当裁判所の認定は、原判決が七七丁裏五行目から八〇丁裏一〇行目までに説示するとおりである(なお、当審における証人B、同C、同Dの各証言はいまだこの認定を左右するに足るものではない。)から、これを引用する。

つぎに、日光杉並木街道が特別史蹟及び特別天然記念物に指定されたいきさつは、原判決が八一丁表二行目から同丁裏八行目までに認定するとおりであつて、当裁判所もこれを引用するが、本件土地上の太郎杉を含む杉群が右の指定の対象に含まれていないことは弁論の全趣旨によつて明らかである。

しかし、右引用にかかる部分に掲記の各証拠(原判決八一丁表二行目から四行目に記載のもの。)に弁論の全趣旨を総合すると、本件土地上に成育する一五本の巨杉群は、いずれも本件道路に沿つてほぼ並列的に成育し、かつ、右は、本件土地の西側に接する東照宮表参道の両側に同様に並列的に成育している巨杉群に連なつていくこと、本件土地の東側には、日光杉並木街道寄進の碑が建立されており、同碑によると、右杉並木は日光山山菅橋(即ち神橋)付近から植栽されていることがうかがわれ、これらの事実と前記日光杉並木街道の歴史を総合して判断すれば、本件土地上に成育する巨杉群は、日光杉並木街道のそれと時を同じくして植栽されたもの

(但し太郎杉についてはそれ以前から成育していたものとみるべきである。)であつて、日光杉並木街道の出発点にあたるという見解もそれ相応の理由があるものといふべきであり、仮りにこの見解が厳密な歴史的、学術的考証にたえるものではないとしても、少なくとも一般国民の意識の上では、その史的・文化的価値の点で、特別史蹟・特別天然記念物としての日光杉並木街道のそれと同じ程度の価値を有するものと評価されていると認めることができる。

三、以上認定の事実を基礎として本件事業計画が土地収用法二〇条三号にいう「土地の適正且つ合理的な利用に寄与するもの」と認められるべきかどうかについての、控訴人建設大臣の判断の適否につき考察する。

控訴人建設大臣が、この点の判断をするについて、或る範囲において裁量判断の余地が認められるべきことは、当裁判所もこれを認めるに吝かではない。しかし、この点の判断が前認定のような諸要素、諸価値の比較考量に基づき行なわれるべきものである以上、同控訴人がこの点の判断をするにあたり、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価し、べきでない事項を過重に評価し、これらのことにより同控訴人のこの点に関する判断が左右されたものと認められる場合には、同控訴人の右判断は、とりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものと解するのが相当である。この見地から考えてみる。

1、既に認定したとおり、本件事業計画は、計画策定当時存在し、かつ将来も存続すると予測される交通量の増加に対処するため、国道一二〇号の本件事業計画にかかる部分(以下本件道路という。)を拡幅することを目的とするものであるが、この計画実現の暁においては、本件道路付近における交通渋滞が緩和され、交通の安全と人的物的な損害の防止がはかられ得るものと認められるから、本件事業計画がそれ自体公共性を有していることは明らかである。

しかし、他方、本件土地付近は、国の重要文化財たる朱塗の神橋および御旅所の社等の人工美と、これを取りまく鬱蒼たる巨杉群や闊葉樹林帯および大谷川の清流等の自然美とが、渾然一体となつて作り出す荘重・優美な景観の地として、国立公園

のエッセンスともいふべき特別保護地区に指定された地域に属するうえ、この土地付近は、日光発祥の地としての史実・伝説を有し、宗教的にも由緒深い地域であるのみならず、太郎杉を初めとする本件土地上の巨杉群は、特別史跡・特別天然記念物として指定されている日光杉並木街道のそれと同じ程度の文化的価値を有するものと一般国民に意識され評価されていることはさきに認定したとおりである。かように本件土地付近が国立公園区域内の特別保護地区に指定されている趣旨から考えても、その風致・景観は、国民にとつて貴重な文化的財産として、自然の推移による場合以外は、現状のままの状態が維持・保存されるべきであるとの見地の下に、最も厳正に現状の保護・保全が図らるべきことは当然である。しかも、本件土地付近は、かような景観・風致上の価値に加えて、前述のような宗教的・歴史的・学術的価値をも同時に併有しており、それだけに、かけがいのない高度の文化価値を有しているものといふべきである。そうして、このような文化的価値は、長い自然的、時間的推移を経て初めて作り出されるものであり、一たび人為的な加えられれば、人間の創造力のみによつては、二度と元に戻すことは事実上不可能であることにかんがみれば、本件土地の所有権こそ被控訴人の私有に属するとはいへ、その景観的・風致的・宗教的・歴史的諸価値は、国民が等しく共有すべき文化的財産として、将来にわたり、長くその維持、保存が図らるべきものと解するのが相当である。

さらにそればかりでなく、本件土地付近は、国民憩いの場所ともいふべき日光国立公園の、いわば表玄関にあたる地域であつて、自然環境保全の見地から考えても、また観光資源保全の見地から考えても、できるかぎり静かな、自然のままの環境が保全されるべきことが望ましいことも、いうまでもないところである。ところが、一旦、本件事業計画が実施されると、神橋正面に位置する丘陵部は相当程度削りとられ、これにあわせて、同地上に成育する太郎杉を初めとする一五本の巨杉群は伐採され、蛇王権現はその敷地を後方（北方）に後退させられることを余儀なくせられ、その跡地には、高さ一二メートルおよび同五メートルの二段の石垣が長さ約四〇メートルにわたつて構築され、巨杉群にとり囲まれていた御旅所の社も、前面の巨杉群が伐採される結果、直接にその姿を表わすに至り、かくては、本件土地付近の有する前記景観は著しく損われ、日光発祥の地としての史実・伝説を有する土地の地形は著しく変更されることは明らかである。もつとも、本件事業計画によると、工事後所要の修景がなされることになつてはいるが（修景計画とその内容については、原判決八九丁表四行目から同丁裏九行目までの認定をここに引用する。）、しかしその修景というのも所詮は人工にすぎないから、一旦生じた前記地形の変更や風致景観への影響を完全に消去し得るものとは認め難いところである。

そればかりではなく、本件道路の拡幅に伴う自動車交通量の増加が環境の静謐を害し、必然的に、その荒廃、破壊をもたらすことも、当然、予測しうるところである。

2、してみると、控訴人建設大臣において、本件事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するといふ土地収用法二〇条三号所定の要件をみたすものと判断するためには、単に本件計画が前記のとおり本件国道一一九号および一二〇号の交通量増加に対処することを目的とする点において公共性を有するというだけでは足りず、それに加えて、本件計画がどうしてもそれによらざるを得ないと判断し得るだけの必要性、換言すれば、本件土地付近の有する前記のような景観、風致、文化的諸価値を犠牲にしてもなお本件計画を実施しなければならない必要性、ないしは環境の荒廃、破壊をかえりみず右計画を強行しなければならない必要性があることが肯定されなければならないといふべきである。けだし、前記のようなかけがいのない景観、風致、文化的諸価値ないし環境の保全の要請は、国民が健康で文化的な生活を営む条件にかかわるものとして、行政の上においても、最大限に尊重されるべきものであるからである。

ところが、本来、道路というものは、人間がその必要に応じて、自からの創造力によつて建設するものであるから、原則として、「費用と時間」をかけることによつて、「何時でも何処にでも」これを建設することは可能であり、従つて、それは代替性を有しているといふことができる。現に、起業者栃木県知事が、本件事業計画を立案するに際しては、右案（A案）の外に、B案・C案およびD案についてその得失を比較し、結局、事業費が最も安く、かつ工期が最も短くてすむうえに、工事が簡単であるとして、本件事業計画案（A案）を採用したものであることは、控訴人等の主張および前記認定に照らして明らかであり、このことは、本件事業計画以

外にも、より以上の時間と費用をかけることによつて、本件土地のもつ前記の諸価値を毀損することなく、その必要を満すに足る道路を建設することが可能であることを示すものである。

もとより、これにかかるべき費用が無制限でありうるはずはなく、そこには、財源的におのずから一定の制約があることは当然であり、また時間的要素もまったく無視さるべきではあるまい。しかし、起業者の算定によれば、右四案のうちで、最も事業費を要するのはC案の一三億五、一〇〇万円であり、右は、本件事業に要する四、三〇〇万円の約三一・四倍に相当するところ、本件土地の有する前述のような文化的価値の保全のために、いくばくの費用が支出すべきかは、本来、国民経済的観点から考慮すべきものであることを考えれば、右一三億円余りという金額は決して高価とは解されず、有料道路としてこれを建設することの可能性を考慮に容れれば、なおさら、経済的理由は、A案（本件事業計画）の実施を必要、やむをえないとすることの理由となるものではない。

また、本件土地付近の有する前記のようなかけがいのない諸価値ないしは環境を保全するため適切、抜本的な対策を講ずるについて、数年ないし仮りに一〇年程度の日子を要するとしても、それはまた、やむをえないところというべきであり、その間交通安全のため差し迫つた対策が必要であるというならば、交通制限の実施もしくは被控訴人提案の栈道（歩行者用の、日光山内の一部を通り抜ける通路、甲第四六号証の一ないし七参照。）の仮設等の方策により対処することも不可能とは考えられない。

控訴人らは、なお、C案に、大谷川右岸の景観を破壊する点でも難点がある上に、その実施上過去において既に実施中の都市計画路線の拡幅を必要とするため社会的影響が大きいこと、有料道路とすべき区間が短かいため有料道路としては採算がとれないこと等の理由からこれを実現することは不可能である、と主張する。しかし、仮りにそうだとしても、C案と同様の効用をもつバイパスの路線としては、C案が唯一のものとは考えられず、これと別個の路線を考えることによつて、右のような難点を解決することは、決して不可能ではないと考えられる。

いずれにしても、本件土地付近の有するかけがいのない前記諸価値ないし環境の保全の要請が行政の上においても最大限に尊重すべきものであるとの見地に立つて考えれば、A案以外の前記諸案に、それぞれ控訴人ら主張のような難点があるということだけで、ただちにA案（本件事業計画）の実施を必要、やむをえないものとするとは相当でなく、その実施を必要、やむをえないものとする起業者栃木県知事の見解を是認する控訴人建設大臣の判断は、ひつきよう、本件土地付近の有するかけがいのない諸価値ないし環境の保全という本来最も重視すべきことがらを不当、安易に軽視し、その結果、本件道路がかかえている交通事情を解決するための手段、方法の探究において、尽すべき考慮を尽さなかつたという点で、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があつたものというべきである。

3、控訴人らは、更に、国道一一九号および一二〇号（以下現道という。）を利用する自動車交通量の四七パーセントは日光山内の社寺および神橋め観光を目的とする車両ならびに本件道路を往復する業務用車両等であり、これらの自動車交通量はなお増加の傾向をたどつているので、仮りにC案その他のバイパスが建設されたとしても、本件事業計画にかかる拡幅事業の必要性は失なわれない、とも主張する。しかし、前述のように、本件土地付近は、日光国立公園の表玄関にあたり、本来、できるかぎり自然のままの静かな環境が保存されることが望ましい場所であるから、本件土地付近を通過する現道は、日光奥地の産業開発ないしは観光開発を目的とする道路路線としては、もともと、不適切なものであることは明らかである（前認定のように、昭和二九年八月一六日に開催された国立公園審議会の意見において、既に、このことが指摘されている。）。従つて、現道とは別個に日光奥地の産業開発ないしは観光開発の使命をもつ道路が建設されるべきことを前提とすれば（この前提に立つ場合には、現道は、主として、日光山内の社寺および神橋等の観光を目的とする道路としての性格を付与されることとなる。）、現道の拡幅事業が必要、やむをえないものとされるかどうかは、右使命をもつ道路が現道とは別個に建設されるべきかどうかということとにらみ合わせて、かつ、本件土地付近のもつかけがいのない諸価値ないし環境保全の要請が最大限に尊重すべきものであるとの見地に於いて、あらためて検討すべきこととなるのは当然であり、そうなれば、本件土地付近については自動車交通を制限もしくは禁止し、これを遊歩道とすべきであるとの見解が有力となるべきことも、当然、予測されるところである（前記国立公園審議会の意見においても、この見解がとられている。）。けだし、現道が日

[illegible]

公園審議会において、本件道路の拡幅のために、本件土地付近の形質、風致、景観等の現状に変更を加えることの可否が審議され、杉等の伐採は最少限度に止めることと、所要の修景を施すこと等の条件の下にこれが可決されたことは既に認定したとおりであり、当審証人Dの証言及び弁論の全趣旨によると、右審議会においても前記AないしDの四案の利害得失が検討されたうえ、A案が採られるに至ったことが認められる。しかし、右決議のなされた当時においては、既に認定したとおり、本件土地付近は前年である昭和三十八年三月の暴風による倒木等の被害がなお癒えておらず、景観は荒廃し、本件土地上の杉群の樹勢もおとろえていた状況にあつたのであるが、この状況を現認した審議会の構成員の大多数によつて（審議会の委員が本件土地付近を見分したことは前示D証人の証言からうかがい知られる。）、本件土地付近の状況は将来もおそらく右のような状態であらうと推測されたことが審議会の前記結論、ひいてはこの結論を尊重してなされたものと認められる控訴人建設大臣の判断にかなりの影響を及ぼしたものと推測することができる。しかし、原審及び当審における検証の結果によれば、この推測は必ずしも的中していたとは考えられないこと及び本件土地付近のもつ前記のようなかけがいのない諸価値ないしはそのすぐれた環境ができるかぎり自然のまま、長く将来にわたり保全すべきことにかんがみれば、暴風による倒木の可能性（これに伴う交通障害の可能性）、樹勢の衰えの可能性というようなことがらは、本件事業計画が土地の利用上適正かつ合理的なものと認められるべきかどうかの判断にあたつては本来過重に評価すべきものではなかつたというべきである。従つて、本件土地付近の現状変更につき自然公園審議会の答申に基づく厚生大臣の承認があつたということだけでは、本件事業認定に関する控訴人建設大臣の裁量判断になんらの過誤がなかつたものとするとはできない。

6、以上1ないし5の判断を総合していえば、本件事業計画をもつて、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものと認められるべきであるとする控訴人建設大臣の判断は、この判断にあたつて、本件土地付近のもつかけがいのない文化的諸価値ないしは環境の保全という本来最も重視すべきことがらを不当、安易に軽視し、その結果右保全の要請と自動車道路の整備拡充の必要性とをいかにして調和させるべきかの手段、方法の探究において、当然尽すべき考慮を尽さず（1ないし3）、また、この点の判断につき、オリンピックの開催に伴う自動車交通量増加の予想という、本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れ（4）、かつ、暴風による倒木（これによる交通障害）の可能性および樹勢の衰えの可能性という、本来過大に評価すべきでないことがらを過重に評価した（5）点で、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があり、これらの過誤がなく、これらの諸点につき正しい判断がなされたとすれば、控訴人建設大臣の判断は異なつた結論に到達する可能性があつたものと認められる。してみれば、本件事業計画をもつて土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものと認められるべきであるとする控訴人建設大臣の判断は、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があるものとして、違法なものと認めざるをえない。

四、以上のとおり、控訴人建設大臣のした本件事業認定は土地収用法二〇条三号の要件をみたしていないという違法があるというべきであるから、被控訴人主張の、その余の違法事由についてさらに立ち入つて判断するまでもなく、すでにこの点において本件事業認定処分は取消を免れない。

そうして、前記二において述べたとおり、一連の手続をなす土地収用手続における先行の処分である本件事業認定が、前記のとおり違法であつて取消すべきである以上、後続の処分である本件土地細目の公告及び収用裁決は当然に違法であつて、これまた取消を免れない。

第三、結び

叙上のとおり、本件各処分の取り消しを求める被控訴人の本訴請求はすべて理由があるから、これらを認容した原判決は相当であつて、本件各控訴はいずれも理由がない。よつて、民訴法三八四条、九五条、九三条、八九条を適用のうえ、主文のとおり判決する。

（裁判官 白石健三 杉山 孝 川上 泉）

別紙（一）

一、自動車交通量について

国道一二〇号の本件事業計画区域における自動車交通量は、昭和四二年度に日光橋右岸側に設置された自動車交通量観測器（Traffic Counter）による観測値と、三年毎に実施される全国道路交通情勢調査（春季は六月中旬、秋季は一〇月下旬の各三日間、午前七時から午後七時までの一二時間について行なうもの

である。ただし土、日、祝祭日及び異常天候時を除く。)の結果にもとづいて算出したものである。

まず、昭和三七年度の一日平均自動車交通量については、当時はトラフィック・カウンタが設置されていなかったため、全国道路交通情勢調査の春秋平均値より算出して(春季六月一二日～一四日の一二時間交通量の平均四、四〇〇台、秋季一〇月二三日～二五日の一二時間交通量の平均六、二四三台、したがって春秋平均の一二時間交通量は、五、三二一台、これに昼夜率《一二時間交通量を日交通量に換算するための係数》一・二を乗じて六、三八五台)、約六、四〇〇台とした。

次に、昭和四三年度の一日平均自動車交通量については、トラフィック・カウンタによる観測値より算出して(同年三月から一二月までの三〇六日間の累計三、〇八一、三〇〇台を三〇六で除して一〇、〇六九台)、約一〇、〇〇〇台とした。

なお、昭和四三年秋のピーク時において約一九、〇〇〇台というのは、昭和四三年度の観光シーズンにおける交通量をみると、最高は一〇月二〇日が二一、七五五台であるが、年間のピーク時期である八月から十一月までの各月の最高値(八月一七、四二〇台、九月一八、七三八台、一〇月二一、七五五台、十一月一八、一〇六台)を平均すると一九、〇〇五台となるので、約一九、〇〇〇台としたものである。

二、自動車交通量の分析について

右自動車交通量の分析については、別表１のとおり行なわれたＯ・Ｄ調査(ORIGIN-Destination Survey、調査員により自動車等を停止させて発地、着地、目的等を直接質問する方法による調査。)の結果にもとづき、次のような検討を行なつて推計したものである。

１、観光車率

本路線の自動車交通量は、常識的にみて日光国立公園の利用を目的とする観光交通がその主流であろうことは容易に推察されるが、右Ｏ・Ｄ調査の結果によると観光車率は別表２－１～別表２－３のとおりとなつてゐる。

これらのうち、別表２－２の神橋における観光車率六七・三パーセントという数値は、調査時期が五月三日というゴールデンウィーク中のものであり、年平均値としては適当ではないので別表２－１の中宮祠における五六・六パーセントと別表２－３の馬返における五四・〇パーセントの平均五五・三パーセントをとつて、約五五パーセントを日光国立公園の利用を目的とする観光交通の比率とした。

２、二社一寺等の観光を直接の目的とする車の率

右の観光交通は、奥日光等の周遊を主たる目的とするものと二社一寺、神橋等の人工的な建造物の観光を主たる目的とするものとに分けることができる。

これを前記神橋地点でのＯ・Ｄ調査の結果からみると別表３のようになる。

したがって、二社一寺及び神橋の観光を直接の目的とする自動車交通量は観光車の六三・七パーセントすなわち約六四パーセントであり、これに前記観光車率五五パーセントを併せ考えると、全自動車交通量に対しては約三五パーセント(〇・五五×〇・六四＝〇・三五)ということになる。

３、業務車の分析

(１) 域内交通と域外交通及び路線バス

前記観光車率五五パーセントを除いた残りの四五パーセントは業務車率とみることができる。

この業務車を、域内交通(註１)と域外交通(註２)及び路線バスとに分類して、前記神橋地点でのＯ・Ｄ調査の結果(別表４)からみると、全業務車に占める域内交通の割合は五一パーセント(註３)、域外交通は四パーセント(註４)、路線バスは八パーセント(註５)である。したがって、前記業務車四五パーセントを基礎とすれば全交通量に占める域内交通、域外交通、路線バスの比率は、それぞれ、二三パーセント、一八パーセント、四パーセントとなるわけである。

註１ 域内交通とは、出発地、到着地とも日光市内(日光市小来川を除く。)にあるものをいう。

註２ 域外交通とは、日光市内を出発地とし、日光市外を到着地とするもの、日光市外を出発地とし、日光市内を到着地とするもの、日光市外を出発地とし、日光市内を通過して日光市外を到着地とするものをいう。

註３ 域内交通業務車台数／全業務車台数＝二、八七一／五、六〇四＝〇・五一二(なお、全業務車台数は別表４の計欄の五、一六一台に路線バス四四三台を加えたもの。)

註４ 域外交通業務車台数／全業務車台数＝二、二九〇／五、六〇四＝〇・四〇八

註5 路線バス台数／全業務車台数＝四四三／五、六〇四＝〇・〇七九

(2) 現道を通行する必要がある業務車率

さらに、これらの業務交通のうち、本件事業計画による現道拡幅を行わずにバイパスを建設したとしても、現道を通行しなければその業務目的を達し得ない交通量をみるため、日光市松京町から安川町に至る区域を現道区域として、次のような推定のもとに計算を行なうと現道を通行しなければその業務目的を達し得ない業務交通は全交通量の一二パーセントとなる

((1) + (2) + (3) + (4)) 。

(1) 路線バス (四パーセント) はすべて現道を通行する必要がある。

(2) 域内交通 (二三パーセント) のうち現道区域内を出発地とするのは現道を通行する必要がある。この現道区域内を出発地とする交通量は、現道区域内の自動車保有台数 (六三五台) の日光市内の自動車保有台数 (三、四四九台) に占める割合 (一八パーセント) に応じて算出し、四パーセントとなる ($0.23 \times 0.18 = 0.04$) 。

(3) したがって域内交通のうちで現道区域外を出発地とするものは一九パーセントとなるが、このうちで現道区域内における業務を目的とするものは現道を通行する必要がある。これは、現道区域内の世帯数 (八六八世帯) の日光市内の世帯数 (七、二三〇世帯) に占める割合 (一二パーセント) に応じて算出し、二パーセントとなる ($0.19 \times 0.12 = 0.02$) 。

(4) 域外交通 (一八パーセント) のうち現道区域内における業務を目的とする交通は現道を通行する必要がある。これも、(3) と同様に世帯数割合により算出し、二パーセントとなる ($0.18 \times 0.12 = 0.02$) 。

以上のとおり、現道を通行しなければその業務目的を達し得ない業務車は全交通量の一二パーセントであるので、これを日光橋を往来してする日光市街地における業務を目的とするものの比率としたのである。

4、2で述べた二社一寺及び神橋の観光を直接の目的とする交通並びに3で述べた日光橋を往来してする日光市街地における業務を目的とする交通はいずれも現道を通行しなければその目的を達し得ないと考えられるので、これらの比率の和である四七パーセントを本件地点を往来することによつてその目的を達成する交通であるとした。

以上の分析結果を表にしたものが別表5である。

なお、以上の分析は現在の交通量をもとにして行なつたものであり、昨今の全国的な観光旅行増大の傾向からみると将来本路線においても観光交通が著しく増大し全交通量に占める観光交通の比重が一層大きくなるとともに、二社一寺及び神橋の観光を直接の目的とする交通量も相当の増加を示すことになるものと考えられる。

別紙 (二)

一、現道拡張案 (A案)

(1) 道路計画 (乙第三一号証の一)

現道沿いに拡幅、改築する。

(2) 工事概要

ア、工事延長二八〇メートル (ただし、約二二八メートルの区間の車道については工事施工済み)

イ、道路全幅員一六メートル、うち車道幅員一メートル、歩道幅員五メートル (両側各二・五メートル、ただし神橋前のみ川幅一メートル)

ウ、事業費四三、〇〇〇、〇〇〇円 (ただし残事業費二四、〇〇〇、〇〇〇円)

エ、工期六ヶ月 (残事業の工期六ヶ月)

(3) 工法 (乙第三一号証の一ないし四)

ア、蛇王権現の敷地のある山側の斜面を約四四五平方メートルにわたつて削る。

イ、道路の山側に二段階の擁壁石積 (下段は高さ三メートル、上段は平均五メートル) を設ける。

ウ、道路の山側の歩道は、車道面より約三メートル高いところに設け、一部階段とする。

(4) 杉に及ぼす影響

いわゆる太郎杉を含む杉一五本 (ただし、うち一本はすでに枯死、一本は枯死寸前である。) を伐採する。

(5) 物件の移転

蛇王権現を移転する。

(6) 景観に及ぼす影響 (乙第三〇号証の一ないし四)

ア、重要文化財である神橋の袖勾欄は完全に復元することが可能となる。
イ、杉の伐採等により近辺の景観は変わるが、これにより東照宮の神域の尊厳性はいささかも損なわれることはなく、付近の景観にもさしたる影響を及ぼすものではない。

ウ、完全なる修景計画を用意している。

(7) その他

自然公園審議会の同意をえて、厚生大臣の承認を受けている。

二、御旅所案（B案）

(1) 道路計画（乙第三二号証の一）

日光橋よりおおむね直進し、本宮の滝付近より山内地区に入り、旧表参道を横断し、トンネルにより御旅所下を通り、下河原町地区において現道に接続する。

(2) 工事概要

ア、工事延長二六四メートル

イ、道路全幅員一ニメートル、うち、車道幅員一メートル

ウ、事業費三〇七、〇〇〇、〇〇〇円

エ、工期二年六月

(3) 工法（乙第三二号証の一ないし四）

ア、トンネル工事施工について通常トンネル上部の土覆りは二〇メートル以上を必要とするのであるが、本区間の土覆りは最大でも約一五メートルにすぎない（乙第三二号証の二）。したがって、そのまゝ地下を掘削する工法をとることができず、一度オープンカットして、トンネル工事完了後御旅所復元のため埋め戻す工法をとらざるをえない。

イ、オープンカットのため、現在の地山表面で幅約四〇メートルを掘削する。

(4) 杉に及ぼす影響

ア、オープンカット工法により杉一〇九本を伐採または移植する。

イ、山腹を現道とほぼ水平となるまで掘削するので、地下水の流れをばらみ、そのためA案の杉一五本および付近一帯の杉の生育に悪影響を及ぼし、枯損させるおそれがある。

(5) 物件の移転

ア、重要文化財である杉並木寄進碑を移転する。

イ、重要文化財である御旅所建物およびその付属建物を仮移転して復元する。

ウ、土産物店三軒を移転する。

(6) 景観に及ぼす影響（乙第三〇号証の五）

ア、日光表玄関に大きなトンネルの入口が見え、かつトンネル入口は工法上旧表参道付近の山側となり、本宮の滝付近からトンネル入口まで広範囲にわたり（面積約四〇〇平方メートル）掘削されるので、地形が著るしく変わる。これがため本宮の滝を中心とする景観が消失する。

イ、オープンカットの石積みが非常に高くなり、かつトンネルは永久の傷となり、いわゆる太朗杉等を伐採するより景観上大きな損傷を与える。

ウ、一〇九本の杉を伐採、移転をするので、修景復元の規模が大きくなる。

(7) その他

本案は、自然公園審議会で否決されている。

三、トンネル案（C案）

(1) 道路計画（乙第三三号証の一）

日光市相生町から日光都市計画として決定されている街路を併用し、これを道路事業として施工して市役所付近に至り、市役所裏側からトンネルとなり、神橋より上流約二五〇メートルの地点で大谷川を橋梁で渡り、日光公会堂前にて現道に接続する。

(2) 工事概要

ア、工事延長一、七七六メートル

イ、道路全幅員一六メートル、車道幅員一メートル

ウ、事業費一、三五一、〇〇〇、〇〇〇円

エ、工期三年

(3) 工法（乙第三三号証の一ないし五）

ア、延長七三〇メートルのトンネルを掘削する。

イ、日光公会堂側のトンネル口から架橋位置までは盛土、石積工法をとり、川岸に巨大な石積壁を築造する。

ウ、神橋の上流約二五〇メートルの位置に長さ九〇メートルの橋梁を架設する。

(4) 杉に及ぼす影響 なし

(5) 物件の移転

ア、日光公会堂側トンネル口から橋にかけて広範囲にわたり（面積約一、六〇〇平方メートル）山内の杉群に匹敵する広葉樹林を伐採する。

イ、教会、寺院、住宅四九軒の移転を必要とし、社会的影響は大きい。

(6) 景観に及ぼす影響（乙第三〇号証の六、七）

ア、神橋の上流約二五〇メートルの地点に長さ九〇メートルの長大橋が架けられ、日光橋方向から眺める景観を害する。

イ、大谷川右岸の広葉樹林を大幅に伐採する上、トンネル口が見え、さらに川岸に石積壁を築造するので、右岸の広葉樹林と大谷川のおりなす景観を破壊する。

(7) その他

ア、C案の入日付近下鉢石町から中鉢石町、上鉢石町の市民、とくに物産店、旅館等の観光客の通行が減少し、生活の死命を制するものとして反対が強く、市民の賛成かえられない。

イ、神橋を含み二社一寺の観光目的を有する車および日光市街地内の業務用に従事する車はほとんど現道を利用するので、神橋前の狭益個所は依然として交通の支障となり、C案はこの交通の支障の全面的な解決とはなしえない。

ウ、本案は自然公園審議会で否決されている。

四、星の宮案（D案）

(1) 道路計画（乙第三四号証の一）

日光橋より宇都宮側にある金谷ホテル入口付近を起点として星の宮の山にトンネルを掘削し、大谷川右岸約一六〇メートルを川沿いに道路を築造し、神橋の上流約一五〇メートルの地点で大谷川を橋梁で渡り、県営駐車場前の現道に接続する。

(2) 工事概要

ア、工事延長三四四メートル

イ、道路全幅員一ニメートル、車道幅員一メートル

ウ、事業費二二一、〇〇〇、〇〇〇円

エ、工期二年

(3) 工法（乙第三四号証の一ないし四）

ア、トンネルは、土覆りの関係から星の宮の山の中腹まで掘削する。

イ、神橋上流トンネル口から大谷川右岸に沿って長さ約一三五メートル幅三五メートル（山側法先から谷側法尻まで）前後を掘削または盛土する。

ウ、川沿いに道路を築造するため石積の壁を設ける。

エ、神橋上流約一五〇メートルの地点に長さ七〇メートルの橋を架設する。

(4) 杉に及ぼす影響 なし

(5) 物件の移転

ア、トンネル入口掘削のため、神橋の付属物で重要文化財である下乗の立札を移転する。

イ、大谷川右岸の広葉樹林を広範囲にわたり伐採する。

ウ、金谷ホテルへの通路を移転する必要上、商店等の移転を要する。

エ、同ホテルの給水ポンプ室を移転する。

(6) 景観に及ぼす影響（乙第三〇号証の八）

ア、神橋の背景となる大谷川右岸の広葉樹林を伐採し、景観の破壊は杉の伐採より甚だしい。

イ、神橋とならんでトンネルの入口が見え、また、上流約一五〇メートルの地点に架橋するので、神橋よりみた景観を著るしく害する。

ウ、神橋の上流約一六〇メートルにわたり、大谷川沿いに道路を築造し、石積の壁ができるので、大谷川の自然の風景を損壊する。

エ、神橋に通ずる旧道の一部を潰すことになり、神橋の保存上問題となる。

(7) その他

本案は自然公園審議会で否決されている。