

令和6年(受)第××××号 上告受理申立て事件

申立人 ×××× 外1名

相手方 福島県

上告受理申立て理由書(1)の補充書(2)

2025年11月16日

最高裁判所 御中

申立人訴訟代理人 弁護士 大 口 昭 彦

同 弁護士 柳 原 敏 夫

同 弁護士 古 川 健 三

同 弁護士 林 治

同 弁護士 酒 田 芳 人

頭書の事件について、申立人らは次の通り上告受理申立ての理由書(1)の補充書(2)を提出する。本書面は上告受理申立て理由書(1)の第3、4、申立人らの主張(3)——「福島県知事決定の判断過程審査」の吟味検討——について、要件事実論に即して加筆補充したものである。

目 次

はじめに

2頁

第1、本書面のテーマ——本来の審理と判決——	
1、一般論——要件事実（判断枠組み）の重要性——	5 頁
2、評価的要件に関する訴訟	6 頁
3、裁量権の逸脱・濫用に関する訴訟	7 頁
第2、裁量権の逸脱・濫用（一般論）	
1、裁量判断の司法審査の方式	7 頁
2、要件事実と考慮事項の関係	9 頁
3、裁量権の逸脱・濫用について法令解釈適用の誤り、審理不尽及び理由不備の判決	9 頁
第3、裁量権の逸脱・濫用（本件）	
1、申立人らの主張及び相手方の認否反論	9 頁
2、一審判決及び原判決	10 頁
3、上記1、(1)の①から③の論点の具体的内容	10 頁
4、結語	16 頁

はじめに

2022年3月11日、福島県からの区域外避難者11名が福島県（本裁判の相手方）を相手に国際人権法に基づく居住権侵害を理由に損害賠償を求めて東京地方裁判所に提訴した裁判¹（以下、関連訴訟という）で、先月10月20日の進行協議において、関連訴訟原告らが主張した「県知事決定にあたって県知事が考慮すべき事項として以下の8つの考慮事項の具体的な事実がある」に東京地方裁判所が注目し、関連訴訟被告（本裁判の相手方）に対しその認否を求めた。

- ①. 区域外避難者の避難先での生活再建の現状と今後の見通しについて、当事者の区域外避難者からヒアリングした情報
- ②. もし仮設住宅の提供打ち切りを決定した場合、それが区域外避難者の生活再建に

どのような悪影響を及ぼすのかについて、当事者の区域外避難者からヒアリングした情報

- ③. 仮設住宅の提供打ちりを決定する場合、代替住居の提供についてのどのような検討（当事者の区域外避難者からヒアリングも含めて）をおこなったのか
- ④. そもそも国家公務員宿舎から区域外避難者を退去させる必要があったのか
- ⑤. どのような目的のために区域外避難者の退去が必要とされたのか
- ⑥. 退去の必要性が認められるとしても、その必要性和区域外避難者が国家公務員宿舎に居住し続ける必要性和比較衡量が不可欠であるので、この比較衡量のための調整手段・方法（例えば、県外に復興公営住宅を建設する）について、どのような調査・検討（当事者の区域外避難者からヒアリングも含めて）を行なったのか
- ⑦. 被ばくによる健康影響について、例えばセシウム含有不溶性放射性微粒子による健康被害のリスクについて、専門家集団に諮問しどのような調査・検討を行なったのか
- ⑧. 「国内避難民の指導原則」などの国際人権法による避難者の人権保障のあり方について、専門家集団に諮問しどのような調査・検討を行なったのか

すると、今年11月12日の第15回弁論期日で、関連訴訟被告（本裁判の相手方）はこれに対しすべて争う旨の答弁をした上で、かつて裁判所の釈明に応じて主張した以下の3つの考慮要素さえ考慮すれば足りることを重ねて主張した（その主張書面を別紙3として添付した）。

- ①. 国との協議状況
- ②. 災害公営住宅の整備状況
- ③. 除染作業の進捗状況

しかし、一方で、関連訴訟原告らが主張する上記の8つの事項は申立人らをはじめ県外に避難した区域外避難者にとって、いずれも生存の存亡にも関わる切実な問

¹ その訴状は乙C7。

題に関するものばかりであり、従って、仮設住宅の提供打切りの県知事決定に当たっては、打切りにより仮設住宅から退去を余儀なくされる申立人ら区域外避難者の人権が侵害されることがないように十分な考慮が求められるのが当然であり、その意味で、これら8つの事項は県知事が真摯に吟味検討すべき考慮事項であることは当然と思われたところ、関連訴訟被告（本裁判の相手方）は考慮事項であることを否認し、真っ向から対立する訴訟状態にある。

他方で、関連訴訟被告（本裁判の相手方）が主張する上記の3つの事項のうち、②は相手方の主張する災害公営住宅の建設場所はもっぱら福島県内であり、区域外避難者が避難した先ではない。従って、それは区域外避難者にとって帰還を前提にした住宅対策である。しかし、本来、県知事決定をするにあたっては、その判断過程において、区域外避難者の退去先を帰還つまり福島県内を前提にした考慮をすることは、原発事故被災者の「残留、避難、帰還」に対する自己決定権を尊重し、差別をしないことを定めた子ども被災者支援法2条2項の根本理念にも反するものであり、帰還を前提にした住宅政策である②は考慮すべきでない事項＝「考慮禁止事項」に該当する。仮に百歩譲って、避難元（＝帰還先）の情報はあくまでも考慮すべき事情のひとつだとしても、区域外避難者にとって帰還はあくまでも将来の選択肢のひとつにとどまるものであるから、「残留、避難、帰還」に関するすべての情報をひとしく考慮するのではなく、もっぱら帰還先の情報のみに基づいて県知事決定の判断を下すことは、本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価したものである。

同様に③についても、その除染の対象区域は福島県内であり、区域外避難者にとって、それは帰還を前提にした環境整備対策である。しかし、前述した通り、県知事決定の判断過程において、帰還を前提にしてもっぱら帰還先の情報のみに基づいて考慮をすることは「考慮禁止事項」であり、従って、③（除染作業の進捗状況）は「考慮禁止事項」に該当する。仮に百歩譲って、避難元（＝帰還先）の情報も考慮すべき事情のひとつだとしても、区域外避難者にとって帰還はあくまでも将来の

選択肢のひとつにとどまるものであるから、「残留、避難、帰還」に関するすべての情報をひとしく考慮するのではなく、もっぱら帰還先の情報のみに基づいて県知事決定の判断を下すことは、本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価したものである。従って、この点でも関連訴訟は真っ向から対立する訴訟状態にある。

以上の意味で、今、関連訴訟において「考慮事項とは何か」が一大争点となっている。

これに対し、本裁判では「考慮事項とは何か」が争点になったことは一度もない。ここに本裁判の際立った特徴が見てとれる。言い換えれば、ここに原判決の誤りが見えてくる本質的な特徴がある。

本書面はこの特徴を手掛かりにして、原判決の誤りを明らかにするものである。

第1、本書面のテーマ——本来の審理と判決——

1、一般論——要件事実（判断枠組み）の重要性——

言うまでもなく、民事訴訟において、裁判所は、請求を基礎付ける要件事実（判断枠組み）を明確に把握し、その要件事実に沿って判断枠組みを組み立て、審理において判断枠組みを構成する事実や判断枠組みを支える事実について当事者に主張を尽させ、双方の主張整理の中から真の争点をつかみ出し、真の争点に沿って立証活動（集中的証拠調べ）を尽させ、その主張立証活動の成果に基づいて判決において請求を基礎付ける要件事実の認定と法的判断を行なう。この意味で、

第1に、訴訟における要件事実（判断枠組み）が何であるかが明確になっていること、

第2に、その要件事実に沿って組み立てた判断枠組みを構成する事実や判断枠組みを支える事実について当事者に主張を尽させること、

第3に、主張活動を尽した双方の主張整理の中から真の争点をつかみ出すこと、

第4に、真の争点に沿って当事者に立証活動（集中的証拠調べ）を尽させること、

第5に、以上の主張立証活動の成果に基づいて判決において請求を基礎付ける要件

事実の認定と法的判断を行なうこと、

これらのことが実行されることが、訴訟の真の争点に即して適正・迅速な審理・判決を実現するために不可欠の重要性を持っている。

2、評価的要件に関する訴訟

ところが、評価的要件²をめぐる訴訟においては、当事者にとって有意義な攻撃防御方法もしくは立証活動を可能ならしめる程度に要件事実が明確になっていない。そのため、当事者はいくら要件事実に沿って組み立てた判断枠組みを構成する事実や判断枠組みを支える事実について主張を尽そうとしても、肝心の要件事実自体が明確になっていないため、裁判所が要件事実の明確化に積極的に取り組まない限り、当事者は自身の主張が果して目的を得たものなのかどうか覚束なく、いわば目隠しをされて要件事実（判断枠組み）というピンポンの玉が見えないまま卓球の試合をやらされるようなものである。そのような主張活動では、主張活動を尽したとは言えないおそれのあるピントはずれのおそれが大きい不十分な主張整理となり、そのような主張整理の中から真の争点をつかみ出すこともまた困難となる。その結果、真の争点に沿って当事者に立証活動を尽させることもまた困難となる。以上の結果、評価的要件を基礎付ける要件事実に該当する事実の認定も必要十分なものとはならないおそれが大きく、その結果、これらの認定事実に基づいて行なう要件事実該当性の判断も適正なものとはならないおそれが大きい。すなわち以上のような審理を経て下される判決においても、まず事実認定において、請求を基礎付ける要件事実に必要な事実認定が適正になされないおそれが大きく、その結果（つまり要件事実に必要な認定事実が揃わないままでは）、法的判断において、要件事実該当性の判断も適正になされないおそれが大きい。結論として、そのような判決は法令解釈適用の誤り、審理不尽及び理由不備と評価されざるを得ないおそれが大きい。

² 法律が抽象的な概念で定めている要件であり、「権利濫用」「公序良俗」「過失」「正当理由」などがこれにあたる。

3、裁量権の逸脱・濫用に関する訴訟

裁量権の逸脱・濫用が論点である訴訟は評価的要件に関する訴訟のひとつである³。従って、この場合には裁量権の逸脱・濫用か否かを判断する判断枠組み（要件事実）が何であるかが明確にならないままだと、2で前述した通り、当該論点の真の争点が明らかにならない。要件事実に明確にならず、真の争点も明らかにならず、そのような状態で当事者の主張立証活動を実施しても、ピントはずれのおそれが大きい不十分な主張立証活動にしかならない。そのような成果に基づいて下される判決においても、事実認定において、裁量権の逸脱・濫用か否かを判断する判断枠組み（要件事実）に必要な事実認定が適正になされないおそれが大きく、その結果、法的判断において、要件事実該当性の判断も適正になされないおそれが大きい。すなわち裁量権の逸脱・濫用に関するそのような判決は法令解釈適用の誤り、審理不尽及び理由不備と評価されざるを得ないおそれが大きい。ところで、本件の一審判決及び原判決こそこのような法令解釈適用の誤り、審理不尽及び理由不備の判決ではないか。これが本書面が証明しようとする命題である。

これについて、以下、まず裁量権の逸脱・濫用の一般論、次に本件について詳述する。

第2、裁量権の逸脱・濫用（一般論）

1、裁量判断の司法審査の方式

裁量判断に対する司法審査の方式については、最高裁において変遷があるが、最高裁平成18年2月7日学校施設使用許可国賠事件判決以降、「判断過程審査」方式が積み重ねられ⁴、近時はこの「判断過程審査」方式が通例となり定着している（上

³ この点を指摘する藤山雅行「行政訴訟の審理のあり方と立証責任」（新・裁判実務大系第25巻行政争訟〔改訂版〕）413頁17行目参照。

⁴ 最高裁の主要判例として、平成18年9月4日判決（林試の森事件）、平成18年10月26日判決（木屋平村指名競争入札事件）、平成18年11月2日民集60巻9号3249頁判決（小田急事件）、

告受理申立理由書62～63頁4、(1)。藤田宙靖元最高裁裁判官「自由裁量論の諸相—裁量処分の司法審査をめぐって—」73～74頁〔2015年2月12日提出、日本学士院紀要第70巻第1号〕。尤も、社会観念的審査と判断過程審査の併用の手法が一般化しているという評価もあるが⁵、いずれにせよ「判断過程審査」方式が司法審査の手法を構成要素となっていることに争いはない。

他方で、もともと裁量判断とは行政庁が考慮事項（要考慮事項・考慮禁止事項）の考慮を踏まえて行なうものである⁶。従って、司法による「判断過程審査」とは、第1に論点となった裁量判断における考慮事項とは何か、その考慮事項の範囲を確定すること（考慮事項の認定）、第2に当該考慮事項について行政庁がおこなった考慮（要考慮事項を考慮したか否か、考慮したとして過大評価もしくは過小評価に陥っていないか否か、考慮禁止事項を考慮したか否か）に過誤がなかったかを判断すること（考慮事項の適用）である。

そこで、裁判所が、行政庁がおこなった考慮に過誤がなかったかを判断するためには、第1に、当該案件において考慮事項とは何か、その範囲を確定する必要があること、第2に、事実認定において、当該考慮事項を構成する事実もしくはこれを支える事実を行政庁がどのように調査、収集したか、その結果、どのような情報を収集したかという判断過程を証拠調べにより事実認定する必要があること、第3に、法的判断において、行政庁が調査・収集した事実を考慮事項に当てはめる際に正しく適用したかどうかを、証拠調べにより認定した事実を考慮事項に適用する中で判断する必要があることである。

平成19年12月7日判決民集61巻9号3290頁（獅子島海岸占用不許可事件）、本年6月27日判決（生活保護基準引下げ処分違法事件）等

⁵ 宇賀克也「行政法概説Ⅰ（第7版）」359頁。

⁶ 従って、考慮事項に関する過誤が裁量判断の違法をもたらすことは半世紀前の公務員に対する分限処分の取消訴訟における最高裁判決によっても認められていた。《処分事由の有無の判断についても恣意にわたることを許されず、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断するとか、また、その判断が合理性をもつ判断として許容される限度を超えた不当なものであるときは、裁量権の行使を誤った違法のものであることを免れないというべきである》（最高裁昭和48年9月14日判決民集第27巻8号925頁。下線は申立人ら代理人）

2、要件事実と考慮事項の関係

「判断過程審査」方式は行政庁の判断過程において、本来考慮に容れるべき要考慮事項を考慮したか、本来考慮に容れるべきでない考慮禁止事項を考慮に容れなかったか（他事考慮）、重視すべきでない考慮要素を重視し（過大評価）、当然考慮すべき事項を十分考慮しない（過小評価）などの吟味により裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるかどうかを審査するものである。従って、「判断過程審査」方式においては、裁量権の逸脱・濫用か否かを判断する判断枠組み（要件事実）とは考慮事項のことである。

3、裁量権の逸脱・濫用について法令解釈適用の誤り、審理不尽及び理由不備の判決

第1、3で前述した通り、要件事実が明確にならないままの主張立証活動では、要件事実に必要な事実の事実認定及び当該認定事実を法に適用することも適正になされないおそれが大きく、そのような判決は法令解釈適用の誤り、審理不尽及び理由不備のおそれ大きい。従って、裁量権の逸脱・濫用についても要件事実である考慮事項が明確にならないままの主張立証活動では、考慮事項に必要な事実認定及び当該認定事実に基づく考慮事項の適用（行政庁がおこなった考慮に過誤がなかったか）も適正になされないおそれ大きく、そのような判決は法令解釈適用の誤り、審理不尽及び理由不備のおそれ大きい。

以上の一般論を踏まえて、本件の裁量権の逸脱・濫用について論じる。

第3、裁量権の逸脱・濫用（本件）

1、申立人らの主張及び相手方の認否反論

(1)、申立人らの主張

本件は県知事決定の裁量権の逸脱・濫用が問題となった事案である。この点につ

いて、申立人らは

- ①. 何が考慮要素か（要件事実の範囲）
- ②. 考慮要素を構成する事実もしくはこれを支える事実は何か
- ③. 上記①の考慮要素に対する県知事の考慮に過誤があったか否か

について、一審準備書面（被告第9）第2、4、(4)（21～34頁）に集大成として主張を述べた。

(2)、相手方の主張

これに対し相手方は、同書面に応答した準備書面（4）で明示的に認否反論しなかったが、上記申立人ら主張を全面的に争うことは間違いない。

2、一審判決及び原判決

その結果、本来であれば、裁判所は上記1、(1)の

- ①. 何が考慮要素か（要件事実の範囲）
- ②. 考慮要素を構成する事実もしくはこれを支える事実は何か（要件事実を構成する事実の認定）
- ③. 上記①の考慮要素に対する県知事の考慮に過誤があったか否か（要件事実該当性の判断）

について判断する必要があった。

しかし、一審判決は以下の通り判示するだけで、上記①から③の論点について何一つ判断をしなかった。

《災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与の期間を定める本件政策判断は、その性質上、行政庁の広範な裁量に委ねられていると解するのが相当であり、前記(1)で説示した諸事情を勘案すると、原告知事に裁量の逸脱濫用があるとはいえない。》（31頁22～25行目）

そして、原判決もこの一審判決をそのまま是認しただけのものであった（13頁）。

そこで、一審判決及び原判決が裁量権の逸脱・濫用の有無の判断として法令解釈

適用の誤り、審理不盡・理由不備の判決であることを、項を改めて明らかにする。

3、上記1、(1)の①から③の論点の具体的内容

上記1、(1)の①から③の論点は県知事決定の裁量権の逸脱・濫用の有無を判断する上で極めて重要なものであり、それゆえ、今、この3点の具体的内容について、以下の通り補充する。

(1)、何が考慮要素か（要件事実の範囲）

ア、考慮事項を導く方法

特定の案件の裁量判断に際し、何を手がかりにどのようにして考慮事項を導くか、という方法論については、もとより、法令が考慮事項を明らかにしている場合⁷にはそれに従うのは当然であるが、法令がこれを明らかにしていない場合であっても、法令の解釈により⁸、或いは行政処分の性質とりわけ当該行政処分により影響を受ける当事者・関係者の権利・利益の性質から⁹導き出されるものであることは判例、学説がともに指摘する通りである。

イ、考慮事項の類型化（一般論）

次に、上記アの方法論に基づいて、特定の案件の裁量判断に際し、いかなる項目を考慮事項として類型化するのが適切かについて、判断過程審査を行なった判例（とくにここでは塩野宏や宇賀克也らがリーディングケースとして紹介する¹⁰日光太郎杉東京高裁判決〔別紙4〕）に基づいて類型化を試みると、少なくとも以下の5項目

⁷ 例えば、考慮禁止事項について、公務員に対する不利益取り扱いについての国家公務員法108条の7・地方公務員法56条。

⁸ 塩野宏「行政法I（第5版補訂版）」136頁14行目《要考慮事項（逆に不可考慮事項）が何であるかは法の解釈を通じて導き出されるものである。》。その例として、考慮禁止事項について、輸出制限に関するいわゆるココム訴訟の東京地裁昭和44年7月8日判決行裁例集20巻7号842頁。

⁹ 「本件各処分の前示の性質にかんがみれば、本件各処分に至るまでに何らかの代替措置を採ることの是非、その方法、態様等について十分に考慮するべきであった」ところ、代替措置について何ら検討しなかった上告人の措置は「考慮すべき事項を考慮しておらず、」……「本件各処分は、裁量権の範囲を超える違法なものといわざるを得ない。」（最高裁平成8年3月8日判決民集第50巻3号469頁）

を考慮事項として取り上げることができる。

①. 特定の行政処分の目的及びその必要性について

(1)、上記目的及びその必要性は何か

(2)、上記目的及びその必要性はどのように評価されるべきか。

具体例として、特定の必要性が考慮禁止事項に該当しないか。

②. 上記行政処分により得られる利益（権利・法益など）について

(1)、上記利益は何か

(2)、上記利益はどのように評価されるべきか。

③. 上記行政処分によって失われる利益（権利・法益など）について

(1)、上記利益は何か

(2)、上記利益はどのように評価されるべきか。

④. 上記行政処分により得られる利益がそれによって失われる利益に優越するか。

すなわち、上記行政処分の上記①の必要性は当該行政処分によって失われる上記④の利益を犠牲にしてもなお実施しなければならないほどの必要性と言い得るものか。

⑤. 代替措置の検討について

(1)、上記行政処分以外で、上記①の目的・必要性を満たし、なおかつ上記③の利益の喪失を回避する代替的手段・方法とは何か。

(2)、上記(1)の代替的手段・方法はどのように評価されるべきか。

上記①の必要性及び上記③の利益からみて、上記行政処分は上記(1)の代替的手段・方法と比較してどのように評価（例えば LRA の代替的手段が存在するか。

上記①の必要性は上記行政処分以外の代替的手段・方法では充足されないか）されるべきか。

なお、類型化した以上の各考慮事項ごとに、これに対応する日光太郎杉東京高裁判決の判示部分を示した一覧表を末尾に別表 1 として添付した。

ウ、本件における考慮事項の類型化（具体論）

¹⁰ 塩野宏「行政法 I（第 5 版補訂版）」135 頁。宇賀克也「行政法概説 I（第 7 版）」339 頁。

次は、上記イの5個の考慮事項の類型化に基づいて、県知事決定の裁量判断に際し、いかなる項目を考慮事項とするかである。この点、本件の事情を斟酌すれば次のように考えることができる。

①. 県知事決定の目的及びその必要性について

(1)、上記目的及びその必要性は何か

(2)、上記目的及びその必要性はどのように評価されるべきか。

具体例として、必要性が考慮禁止事項に該当しないか。

②. 県知事決定により得られる利益（権利・法益など）について

(1)、上記利益は何か

(2)、上記利益はどのように評価されるべきか。

③. 県知事決定によって失われる利益（自主避難者の居住権、生活再建権、「帰還による被ばくの健康影響」の回避など）について

(1)、上記利益は何か

(a)、自主避難者の居住権、生活再建権などの利益について

(b)、「帰還による被ばくの健康影響」の回避などの利益について

(2)、上記利益はどのように評価されるべきか。

④. 県知事決定により得られる利益がそれによって失われる利益に優越するか。

すなわち、県知事決定の上記①の必要性は県知事決定によって失われる上記④の利益を犠牲にしてもなお実施しなければならないほどの必要性と言い得るものか。

⑤. 代替措置の検討について

(1)、県知事決定以外で、上記①の目的・必要性を満たし、なおかつ上記③の利益の喪失を回避する代替的手段・方法とは何か。

(2)、上記(1)の代替的手段・方法はどのように評価されるべきか。

上記①の必要性及び上記③の利益からみて、県知事決定は上記(1)の代替的手

段・方法と比較してどのように評価（例えば LRA¹¹の代替的手段が存在するか。上記①の必要性は県知事決定以外の代替的手段・方法では充足されないか）されるべきか。

⑥. その他

県知事決定を前提にして、上記③の利益の喪失を回避する代替措置とは何か。

(2)、考慮事項を構成する事実もしくはこれを支える事実は何か

上記のウ、本件における考慮事項の類型化（具体論）（12～14頁）に、関連訴訟において具体的事実として指摘した8つの考慮事項（2～3頁）を当てはめると以下のようなになる。

①. 県知事決定の目的及びその必要性について

具体的な事実として、

④. そもそも国家公務員宿舎から区域外避難者を退去させる必要があったのか（関連訴訟の考慮事項②）

⑤. どのような目的のために区域外避難者の退去が必要とされたのか（関連訴訟の考慮事項⑤）

③. 県知事決定によって失われる利益（自主避難者の居住権、生活再建権、「帰還による被ばく健康影響」の回避など）について

(1)、上記利益は何か

具体的な事実として、

(a)、自主避難者の居住権、生活再建権などの利益について

④. 区域外避難者の避難先での生活再建の現状と今後の見通しについて、当事者の区域外避難者からヒアリングしたか（関連訴訟の考慮事項①）。

⑤. もし仮設住宅の提供打切りを決定した場合、それが区域外避難者の生活

¹¹ 目的を達成するため「より制限的でない他の選ぶうる手段」(less restrictive alternatives)の基準のこと。

再建にどのような悪影響を及ぼすのかについて、当事者の区域外避難者からヒアリングしたか（関連訴訟の考慮事項②）。

㉓. 「国内避難民の指導原則」などの国際人権法による避難者の人権保障のあり方について、専門家集団に諮問しどのような調査・検討を行なったのか（関連訴訟の考慮事項⑧）。

(b)、「帰還による被ばく健康影響」の回避などの利益について

㉔. 被ばくによる健康影響について、例えばセシウム含有不溶性放射性微粒子による健康被害のリスクについて、専門家集団に諮問しどのような調査・検討を行なったのか（関連訴訟の考慮事項⑦）。

④. 県知事決定により得られる利益がそれによって失われる利益に優越するか。
すなわち、県知事決定の上記①の必要性は県知事決定によって失われる上記④の利益を犠牲にしてもなお実施しなければならないほどの必要性と言い得るものか。

具体的な事実として、

㉕. 退去の必要性が認められるとしても、その必要性和区域外避難者が国家公務員宿舎に居住し続ける必要性和の比較衡量が不可欠であるので、この比較衡量のための調整手段・方法（例えば、県外に復興公営住宅を建設する）について、どのような調査・検討（当事者の区域外避難者からヒアリングも含めて）を行なったのか（関連訴訟の考慮事項⑥）。

⑥. その他

県知事決定を前提にして、上記③の利益の喪失を回避する代替措置とは何か。

具体的な事実として、

㉖. 仮設住宅の提供打切りを決定する場合、代替住居の提供についてのどのような検討（当事者の区域外避難者からヒアリングも含めて）をおこなったのか（関連訴訟の考慮事項③）。

以上の本件における考慮事項の類型化について、参考までに、(1)で類型化した以上の各考慮事項ごとに、(2)の具体的な考慮事項を書き込んだ一覧表を末尾に別表2

として添付した。

(3)、上記アの考慮要素に対する県知事の考慮に過誤があったか否か

そのためには以下の項目ごとに、知事決定の判断過程で県知事が考慮事項として調査・収集した事実を、本件における考慮事項とされる上記(1)、ウに当てはめて、県知事の考慮に果して過誤があったか否かを判断すべきである。

(1). 本来考慮に容れるべき要考慮事項を考慮したか。とりわけ代替的手段・方法の吟味検討

(2). 本来考慮に容れるべきでない考慮禁止事項を考慮に容れなかったか（他事考慮）。

(3). 要考慮事項について軽視せず、当然尽すべき考慮を尽したか（過小評価）

(4). 本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価しなかったか（過大評価）

(5). その結果、県知事決定の判断が左右されなかったか。

4、結語

以上、上記3で述べた通り、本来、裁量権の逸脱・濫用を司法審査する「判断過程審査」においては次の3つの論点について吟味検討が必要となり、

①. 何が考慮要素か（要件事実の範囲）

②. 考慮要素を構成する事実もしくはこれを支える事実は何か

③. 上記①の考慮要素に対する県知事の考慮に過誤があったか否か

本件においてはこの3つの論点について、上記3の通り、吟味検討の上、判断が求められるところ、

一審判決及び原判決はこれらの論点について一切何も判断をしないまま県知事決定は適法であるという結論を導いた。この意味で、一審判決及び原判決には法令解釈適用の誤り、審理不尽く及び理由不備の瑕疵を免れない。

とりわけ冒頭のはじめに述べた通り、関連訴訟の審理においては、裁判所が関

連訴訟被告（本裁判の相手方）に対し、関連訴訟原告が主張する8つの考慮事項に対する認否を明らかにするよう求め、これに全部否認で応答した関連訴訟被告（本裁判の相手方）から3つが考慮事項であると主張され、その結果、要件事実（考慮事項）の範囲をめぐって双方の法的主張が戦わされている。

従って、県知事決定の裁量権の逸脱・濫用の有無という同一の争点が問題となっている本裁判においても、本来ならば、上記①から③の論点について上記3のように吟味検討した上で県知事決定の裁量権の逸脱・濫用の有無の判断が求められるところ、上記①から③の論点について一切判断をしないまま県知事決定を適法と判断した一審判決及びこれを是認した原判決は法令解釈適用の誤り・審理不尽・理由不備として破棄せざるを得ず、改めて、上記①から③の論点について審理し直すかもしくは最高裁で判断し直すべきである。

以 上

別表 1

考慮事項の類型化		日光太郎杉東京高裁判決（別紙 4） 以下の各頁は別紙 4 に付された頁数。	
①. 特定の行政処分 の目的及びその必要性	目的の行政処分の目的及びその必要性は何か	(1)、左記の目的及びその必要性は何か	目的について、6 頁 1、第 1 段落
	目的の行政処分の目的及びその必要性はどうか	(2)、左記の目的及びその必要性はどうか に評価されるべきか。 必要性が考慮禁止事項に該当しないか。	・ 目的の評価について、6 頁 1、第 1 段落 ・ 考慮禁止事項について、11 頁 4、第 2 段落 「オリンピックの開催に伴う一時的な自動車交通増加の予想」は考慮禁止事項。 なぜなら、本件土地の景観、風致、文化的諸価値が国民共有の財産として、長く将来にわたり保全さるべきことにかんがみれば、このような目前、臨時の事象は、考慮禁止事項に該当すると言わざるを得ないから。
②. 上記行政処分により 得られる利益（権利・法 益など）	上記行政処分の目的及びその必要性は何か	(1)、左記の利益は何か。	6 頁 1、第 1 段落の「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こと」
	上記行政処分の目的及びその必要性はどうか	(2)、左記の利益はどのように評価されるべきか。	6 頁 1、第 1 段落の「本件事業計画がそれ自体公共性を有している」
③. 上記行政処分によっ て失われる利益（権利・ 法益など）	上記行政処分の目的及びその必要性は何か	(1)、左記の利益は何か。	6 頁 1、第 2 段落以下で詳述した「荘重・優美な景観、風致、宗教的・歴史的・学術的な文化的諸価値ないし環境の保全」。
	上記行政処分の目的及びその必要性はどうか	(2)、左記の利益はどのように評価されるべきか。	・ 7 頁 2、第 1 段落の「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、最大限に尊重さるべきものである ・ 11 頁 5 で、「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」が最大限尊重されるべきものであることを考えることと、暴風による倒木及び樹勢の衰えの可能性は本件事業計画の判断にあたって過重に評価すべきではなかった。
④. 上記行政処分により得 られる利益がそれによっ て失われる利益（権利・ 法益など）	上記行政処分の目的及びその必要性は何か	(1)、左記の利益はどのように評価されるべきか。	5 頁第 3 段落で、建設大臣の行政処分（本件事業認定）の根拠となる法令である土地収用法 20 条 3 号の「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」という要件の意義について、 土地収用法の「公共の利益の増進と私有財産の調整をはかり、もつて国土の適正且つ合理的な利用」を目的とする（同法 1 条参照）ものであるという当該目的に照らして考えると、その土地がその事業の用に供されることによって得られ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って失われる利益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のことであると解釈した。
	上記行政処分の目的及びその必要性はどうか	(2)、左記の利益はどのように評価されるべきか。	・ 7 頁 2、第 2 段落で、3 案を取り上げた。 ・ 9 頁 3、第 2 段落で、現道とは別個に、日光奥地の産業開発・観光開発の使命をもつ道路の建設の案を取り上げた。
⑤. 上記行政処分以外 の代替措置の検討	上記行政処分の目的及びその必要性は何か	(1)、上記行政処分以外で、上記①の目的・必要性を満たし、なおかつ上記③の利益の喪失を回避する代替的手段・方法とは何か。	
	上記行政処分の目的及びその必要性はどうか	(2)、上記行政処分の目的及びその必要性はどうか	

	(2)、上記(1)の代替的手段・方法の評価 上記①の必要性及び上記③の利益からみて、上記行政処分は上記(1)の代替的手段・方法と比較してどのように評価（例えば LRA の代替的手段が存在するか。上記①の必要性は上記行政処分以外の代替的手段・方法では充足されないか）されるべきか。	・ 7 頁 2、第 2 段落以下及び 9 頁 3 で、上記行政処分の実施の必要性があったのかについて、本件土地の景観、風致、文化的諸価値と衡量しながら、代替的手段・方法との比較の中で具体的、詳細に吟味検討した。 ・ 9 頁 3、第 2 段落で、現道とは別個に、日光奥地の産業開発・観光開発の使命をもつ道路の建設の案との関係で、上記行政処分の評価をおこなった。
⑥. 考慮事項の総合判断	(1). 本来考慮に容れらるべき要考慮事項を考慮したか。とりわけ代替的手段・方法の吟味検討 (2). 本来考慮に容れらるべきでない考慮禁止事項を考慮に容れなかったか（他事考慮）。 (3). 要考慮事項について軽視せず、当然尽すべき考慮を尽したか（過小評価） (4). 本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価しなかったか（過大評価） (5). その結果、判断が左右されなかったか。	・ 6 頁 3～8 行目 一般論として、(裁量) 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ら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、その結果当然すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れら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す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。 ・ 1 1 頁 6 で、具体論として、1 から 5 の判断を総合すると、 1 ないし 3 は (1) の本来考慮に容れらるべき要考慮事項を考慮しなかった及び (3) の過小評価をした。 4 は (2) の本来考慮に容れらるべきでない考慮禁止事項を考慮に容れた。 5 は (4) の過大評価をした。 (5) について、1 から 5 の点でその裁量判断の方法ないし過程に過誤があり、もし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。

別表 2

類型化した考慮事項を本件に当てはめたもの		本書面 2～3 頁で紹介した 8 個の「考慮事項の具体的な事実」
①. 本件県知事決定の目的及びその必要性	(1)、左記の目的及びその必要性は何か	④. そもそも国家公務員宿舍から区域外避難者を退去させる必要があったのか
	(2)、左記の目的及びその必要性はどのように評価されるべきか。 必要性が考慮禁止事項に該当しないか。	⑤. どのような目的のために区域外避難者の退去が必要とされたのか
②. 本件県知事決定により得られる利益（権利・法益など）	(1)、左記の利益は何か。	
	(2)、左記の利益はどのように評価されるべきか。	
③. 本件県知事決定によって失われる利益（自主避難者の居住権、生活再建権、「帰還による被ばくの健康影響」の回避など）	(1)、左記の利益は何か。	1、自主避難者の居住権、生活再建権などの利益について ①. 区域外避難者の避難先での生活再建の現状と今後の見通しについて、当事者の区域外避難者からヒアリングした情報 ②. もし仮設住宅の提供打ち切りを決定した場合、それが区域外避難者の生活再建にどのような悪影響を及ぼすのかについて、当事者の区域外避難者からヒアリングした情報 ⑧. 「国内避難民の指導原則」などの国際人権法による避難者の人権保障のあり方について、専門家集団に諮問しどのような調査・検討を行なったのか 2、「帰還による被ばくの健康影響」の回避などの利益について ⑦. 被ばくによる健康影響について、例えばセシウム含有不溶性放射性微粒子による健康被害のリスクについて、専門家集団に諮問しどのような調査・検討を行なったのか
	(2)、左記の利益はどのように評価されるべきか。	
④. 本件県知事決定により得られる利益がそれによって失われる利益に優越するか。すなわち、本件県知事決定の上記①の必要性は本件県知事決定によって失われる上記④の利益を犠牲にしてもなお実施しななければならないほどの必要性と言い得るものか。	(1)、上記行政処分以外で、上記①の目的・必要性を満たし、なおかつ上記③の利益の喪失を回避する代替的手段・方法とは何か。	⑥. 退去の必要性が認められとしても、その必要性と区域外避難者が国家公務員宿舍に居住し続ける必要性との比較衡量が不可欠であるので、この比較衡量のための調整手段・方法（例えば、県外に復興公営住宅を建設する）について、どのような調査・検討（当事者の区域外避難者からヒアリングも含めて）を行なったのか
	(2)、上記(1)の代替的手段・方法の評価 上記①の必要性及び上記③の利益からみ	

22

	て、本件県知事決定は上記(1)の代替的手段・方法と比較してどのように評価（例えば LRA の代替的手段が存在するか。上記①の必要性は本件県知事決定以外の代替的手段・方法では充足されないか）されるべきか。	
⑥. 考慮事項の総合判断	(1). 本来考慮に容れるべき要考慮事項を考慮したか。とりわけ代替的手段・方法の吟味検討 (2). 本来考慮に容れるべきでない考慮禁止事項を考慮に容れなかったか（他事考慮）。 (3). 要考慮事項について軽視せず、当然尽すべき考慮を尽したか（過小評価） (4). 本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価しなかったか（過大評価） (5). その結果、判断が左右されなかったか。	
⑦その他	本件県知事決定を前提にして、上記③の利益の喪失を回避する代替措置のとは何か。	③. 仮設住宅の提供打ち切りを決定する場合、代替住居の提供についてのどのような検討（当事者の区域外避難者からヒアリングも含めて）をおこなったのか

別紙3

令和4年(ワ)第6034号等 損害賠償請求事件

原告(反訴被告) A 外

被告(反訴原告) 福島県

第13準備書面

令和7年10月31日

東京地方裁判所民事第5部 御中

被告訴訟代理人弁護士 鈴木 芳 喜



同

駒田 晋 一



同

湯浅 亮



同

佐藤 貴 洋



(原告ら準備書面(23)について)

1 同準備書面において、原告らは、本件県知事決定にあたっては、同準備書面8頁ないし9頁記載の①ないし⑧の情報を収集する必要があった旨主張する。

2 しかし、本件県知事決定を行うにあたって上記①ないし⑧の情報を収集しなければならないとする法的根拠は全くない。

すなわち、上記①ないし⑧の情報が本件県知事決定という裁量判断にあたっての要考慮事項であるとの法的根拠は全くない。

そもそも、本件県知事決定は、災害救助法4条及び同法施行令3条にし

たがい、国（内閣総理大臣）との協議・同意に基づいてなされたものであり（被告第1準備書面、被告第5準備書面参照）、災害救助法の趣旨（応急的な救助）に基づいた政策判断である。

災害救助法及び同施行令の趣旨や規定内容からしても、上記政策判断にあたって、原告ら主張の上記①ないし⑧の情報を考慮すべきと解釈することはできない。

本件県知事決定にあたっての考慮要素は、被告第5準備書面で述べたとおりであり、その裁量判断に何ら不合理な点はない。

- 3 したがって、原告ら主張の上記①ないし⑧の情報を本件県知事決定にあたって収集（ないし考慮）したかどうかを被告県知事の証人尋問で明らかにする必要性は全くない。

以 上

(別紙 1)

東京高裁昭和 48 年 7 月 13 日判決・行裁集 24 巻 6・7 号 533 頁 [日光太郎杉事件])

建設大臣が土地収用法に基づき国立公園日光山内特別保護地区の一部に属する土地についてした事業認定を、土地収用法 20 条 3 号の要件を満たしていないのにされた違法があるとして取り消した事例

「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。

(中略)

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ら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す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、国民にとっ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、一たび人為的な作為が加えられれば、人間の創造力のみによつては、二度と元に復する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え、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う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う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うべきである。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、最大限度に尊重さ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うことができる。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って、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り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、これにかけ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さるべきかは、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っ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、仮りにそうだとした場合、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度に尊重さる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のは相当でなく、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すべき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す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す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度に尊重すべきものであるとの見地において、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、現道が日光山内の社寺、神橋等の観光を主目的とする道路であることを前提とすれば、観光目的のための道路の整備拡充のために、肝心の観光資源自体を破壊することの愚挙であることは、何人の目にも明らかであるからである。かように、日光奥地の産業開発ないし観光開発の使命をもつ道路が現道とは別個に建設すべきことを前提として、現道拡幅事業の必要性の有無を考える場合と、現道が日光奥地に通ずる唯一の幹線道路であることを前提として右拡幅事業の必要性の有無を考える場合とでは、採らるべき結論が異なる可能性がある以上、控訴人建設大臣としては、本件事業認定をする際において、既に、関係行政庁とも十分協議した上、近い将来日光奥地の産業開発ないし観光開発の使命をもつ道路が現道とは別個に建設すべきかどうかにつき明確な方針、計画を策定した上で、この計画とにらみ合わせて、かつ、本件土地のもつかけがいのない前記諸価値ないし環境の保全の要請を最大限度に尊重する見地に立つて、本件事業計

面の必要性の有無を十分慎重に判断すべきであつたといわねばならない。してみると、控訴人建設大臣がこの点につきなんら明確な方針、計画をもつことなく、漫然、日光奥地に通ずる道路が別個に建設さるべきかどうかにかかわらず現道拡幅事業の必要性が是認さるべきものと判断したのは、とりもなおさず、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、右諸価値ないし環境の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すべきかについての手段、方法の探究において、当然尽すべき考慮を付さなかつたという点で、その裁量判断の過程に過誤があつたものと認めざるをえない。

なお、被控訴人は、本件処分後である昭和四五年五月一日、日本道路公団において「日光・宇都宮道路」（東北縦貫道路の宇都宮インターチェンジを起点として日光市蒲滝桜が丘町を終点とする有料道路）の建設計画（昭和五〇年完成予定）を発表し（以上の事實は、控訴人らにおいて完成予定日を昭和五一年三月三十一日と主張するほかは、当事者間に争いがないところである。）、右計画はその後年を追うて着々実行、進捗されている（この事實は、控訴人らにおいて明らかに争わないところである。）ところ、右「日光・宇都宮道路」はC案と同様の効用をもつものであるから、右道路計画の実現が確定的となつた現在、A案（すなわち本件事業計画）を固持する根拠は失なわれた、と主張する。

しかし、行政処分の適否は、処分當時を基準として判定さるべきものである（昭和二七年一月二五日最高裁第二小法廷判決、民集六卷一号二二頁、昭和三五年九月一五日同第一小法廷判決、民集一四卷一一号二一九〇頁等）から、被控訴人の右主張の趣旨が『日光・宇都宮道路』の建設計画の確定という処分後の事情により控訴人建設大臣の本件事業認定処分が当然に違法となつた」、との趣旨であるならば、当裁判所はこの見解に左祖することができない。しかしながら、右の事情は、本件土地付近のもつかけがいのない文化的価値ないしは環境の保全の要請と自動車道路の整備拡充の必要性とを調和させる手段、方法が決して前記諸案に限定されるものでないことを示すとともに、控訴人建設大臣においても、本件処分当時において、既に、数年ないし一〇年程度の将来において「日光・宇都宮道路」のような道路の建設（少なくともその計画の樹立）が必要となるべきことにつき明確な見透しと方針を定め、この計画との関連において現道拡幅事業の必要性の有無を判断すべきものであつたことを示唆するものというべきであり、その意味において、右の事情は、本項及び前項の判断を支持する間接事情と目することができる。

4、既に認定したとおり、起業者栃木県知事が本件事業認定の申請にあたり、右事業計画にかかる拡幅事業の必要性を理由づける事由の一つとして、オリンピックの開催に伴う交通量増加の予想ということを挙げていることと、控訴人建設大臣が右必要性を理由づける事由の一

つとして前記A案（本件事業計画）が工期が最も短いことを主張していること等から推して、オリンピックの開催に伴う外人観光客による自動車交通量増加の予想ということが、控訴人建設大臣が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判断するにつき、その一つの原因となつたものと推認することができる。

しかし、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もつすぐれた環境が国民共有の財産として、長く将来にわたり保全さるべきことにかんがみれば、オリンピックの開催に伴う一時的な自動車交通量増加の予想というような、目前、臨時の事象は、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るべきかどうかの判断にあたつては、本来、考慮に容れるべきことがらではなかつたというべきである。

5、更に、本件事業計画の確定に先立つて昭和三十九年三月一九日に開催された自然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、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、当審証人吉村清英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案が採られるに至つ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吉村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認することができる。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で、長く将来にわたり保全さる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さるべきである以上、後続の処介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。」