

대규모 개발형 공공사업에 의한 환경파괴와 싸운 두 재판의 경험으로부터

—하카타만 인공섬 매립사업 공금지출 유지 소송과 이사하야만 간척사업 개문 소송—

번역 : 고 영 아*

1. 머리말

나는 요 20년 습지 보전을 위한 시민운동¹⁾에 관련하면서, 습지를 파괴하는 두 대규모 개발형 공공사업을 대상으로 하는 소송에 임하였다. 하카타만 인공섬 매립사업과 이사 하야만 간척사업이 그것이다. 모두 쓸모없고 유해한 공공사업으로, 계획단계부터 많은 비판을 받은 사업이다.

하카타만 인공섬 매립사업을 대상으로 하는 소송²⁾에서는, 1998년 3월의 판결에서 재 판소는 환경영향평거나 사업의 진행방법에 대하여 엄격히 비판하면서도 결국 청구를 기각하여 패소로 끝났다. 12년 후인 2010년 12월의 이사하야만 간척사업의 판결³⁾에서는, 재판소는 어민의

* 강원대 강사, 법학박사

1) 1985년부터 하카타 매립에 반대하는 시민운동에 참가하여, 1991년부터 습지보전의 지역 시민 그룹의 전국 네트워크인 일본 습지 네트워크의 운영위원, 공동대표를 거쳐, 2009년부터 동 습지보전의 전국 네트워크인 랩사르 네트워크·일본의 공동대표를 하고 있다.

2) 係屬한 재판소는 후쿠오카지방법재판소.

3) 係屬한 재판소는 1심이 사가지방법재판소, 항소심이 후쿠오카고등재판소.

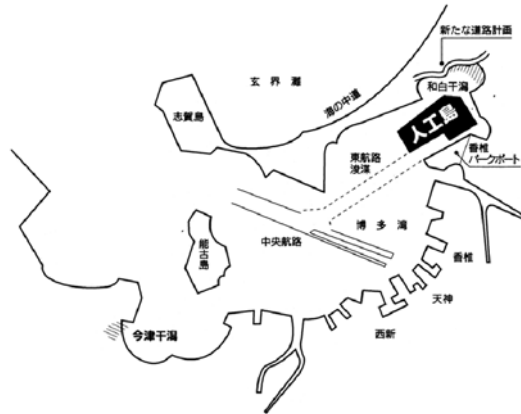
청구를 인정하여 사업에서 설치된 조수 제방 방지문의 개문을 명 하였다.

본고에서는 두 재판의 다른 결론은 어디에서 기인하는가, 그로부터 도출되는 교훈은 무엇인가 하는 것에 대하여 고찰하고 싶다.

2. 하카타만 인공섬 매립사업과 이에 대한 소송

(1) 사업의 개요와 문제점

하카타만 인공섬 매립사업은 1989년에 하카타만 항만계획에서 책정된 사업으로, 하카타 동부의 와지로 간석⁴⁾ 코앞에 천해역을 401ha에 걸쳐서 매립하여 인공섬을 조성한다고 하는 것이다. 목적은 새로운 항만시설의 건설과 주택용지나 산업용지의 조성. 사업비는 약 4,600억 엔, 국가가 항만시설 일부의 공사를 담당하는 외에는, 대부분이 후쿠오카시와 후쿠오카시가 출자하는 제3섹터에 의하여 조성된다.



매립되는 곳이 철새의 생식지로서 알려진 와지로 간석의 전면으로, 와지로 간석의 환경열화를 초래하는 점, 매립되어 소멸하는 천해역은 와지로 간석과 일체가 되어 철새의 생식지로서의 기능을 하고 있고, 사업목적에는 그러한 귀중한 자연환경을 파괴할 뿐 합리성이 없다는 점에서, 계획 당초부터 반대운동이 계속되었다.

4) 하카타만 동부에 있는 80ha의 사질 및 사니질의 간척. 멸종위기종인 저어새(Platalea minor)의 도래지로, 관찰되는 야생조류의 종류는 일본에서도 유수이다.

(2) 사업과 소송의 경과, 판결의 개요

인공섬 매립공사는 환경영향평가의 절차와 공유수면매립법상의 매립면허를 거쳐, 1994년 7월에 착공되었다. 착공 직전인 동년 4월에 사업자인 후쿠오카시를 상대로 공금지출 유지 소송이 제기되어, 동 소송은 1997년 4월에 結審, 익년인 1998년 3월에 판결이 내려졌다.

판결은 환경영향평가나 절차에 대하여 엄격하게 비판하면서도 결국 후쿠오카시의 공금지출을 위법하다고는 인정하지 않았다.

판결은 인공섬 매립의 환경영향평가에 대하여, 다음과 같이 비판하고 있다.

「그 내용에 있어서 결코 경시할 수 없는 문제점이 있다고 하지 않을 수 없다, 「엄격한 비판을 면할 수 없다, 「환경영향평가로서 본래 갖추지 않으면 안 될 과학적이고 객관적인 성격과는 다소 이질적인 것까지 느끼게 한다, 「하카타만의 동부 해역이 400헥타아르나 매립되어 버리는 것에 의하여 자연환경에 대한 중대하고 심각한 영향을 경시하고 있는 성향이 있는 것은 아닌가 하는 것이 염려된다」

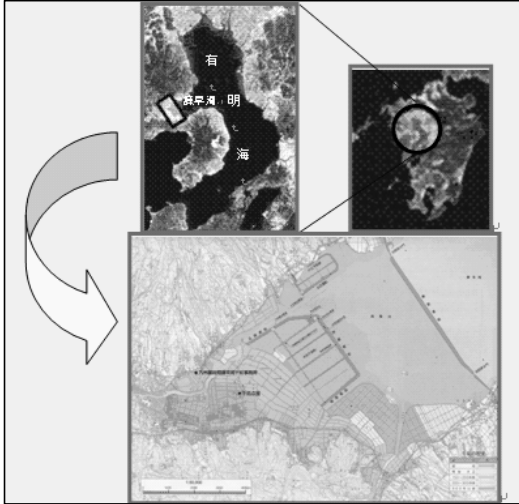
또 사업의 진행방법에 대해서도 다음과 같이 기술하여, 판결은 엄격하게 비판하고 있다.

「이러한 후쿠오카시의 대응에 비추어, 동 시는 본 현의 정비사업 추진을 서두른 나머지, 반대의견에 진지하게 귀를 기울이는 자세가 결여된 부분이 있는 것이라고 보지 않을 수 없다」

이러한 인정에 입각하여, 판결은 「이 경우 본건 정비사업을 발본적으로 재검토한다고 하는 듯한 것조차 하나의 정치적인 결단으로서 생각할 수 없는 것은 아니다」라고 하여, 후쿠오카시에 이례적인 注文을 붙였다. 그렇지만 결국 결론적으로는 법적 판단으로서 위법하다고까지 인정할 수는 없다고 하여, 청구를 기각하였다.

3. 히사하야만 간척사업과 이에 대한 소송

(1) 사업의 개요와 문제점



히사하야만 간척사업은 토지개량법에 근거한 국영사업으로, 아리아케해⁵⁾의 내만인 히사하야만의 안쪽 약 3,500ha를 전장 약 7km의 조수제방으로 단아, 그 내부에 약 2,600ha의 담수조정지와 약 900ha의 토지를 조성한다고 하는 사업이다. 사업비는 약 2,600억 엔. 목적은 발

농사용의 농지조성과 만조 대책이나 과거 대규모 홍수가 있었던 배후지역의 홍수 방지, 광범위한 해발 제로 미터 지역이 넓어지는 배후지의 배수불량의 해소를 내용으로 하는 재해방지이다.

간척사업에 의하여 소멸한 히사하야만 간척과 그 전면 천해역은 많은 어패류를 키우는 생물생산성이 높은 자연환경으로, 일본에서도 유수의 철새 도래지이다. 농지조성이나 재해방지라고 하는 사업목적에는 합리성이 없고, 이 사업에 의하여 일본 유수의 자연환경이 파괴되고, 아리아케해 어업에 심각한 영향을 끼친다는 점에서, 계획 단계부터 반대운동이 계속되었다.

5) 폐쇄성이 강한 내만으로, 간만차는 만 안쪽에서 일본 최대인 6m에 달한다. 치쿠고천으로부터 대량으로 옮겨진 아소화산재를 기원으로 하는 점토물질에 의하여 광범위하게 진흙 간척이 형성되어 있고, 생물이 다양하여, 풍부한 어업자원을 기르는 바다의 보고로 알려져 있다. 히사하야만은 아리아케에 있는 내만으로, 아리아케 중에서도 특히 생물생산성이 높은 해역이었다.

(2) 사업과 소송의 경과

사업은 환경영향평가와 공유수면매립법상의 절차를 거쳐, 1989년에 공사착공.

환경영향평가에서는 영향은 경미하다고 하였으나, 공사착공 후 얼마 지나지 않아 공 사구역 외의 이사하야만에 어업 피해가 발생하여, 조수 제방이 닫힌 1997년 4월 이후 에는 어업 피해가 아리아케해 전역으로 확대되었다. 조수 제방이 닫힘으로써 조류가 변화하고, 해역이 성층화하여, 적조, 빈산소수괴가 발생하기 쉽게 된 점 등 어장환경의 변화가 원인이었다.

2000년 말부터 2001년에 걸쳐서, 대규모 적조의 발생으로 아리아케해 어업의 주력이었던 김 양식업이 역사적인 흥작이었던 것으로부터, 공사에 반대하여 많은 어민이 쫓겨하여 어선 데모가 전개되어, 그 결과 사업주체인 농수성은 제3자 위원회를 설치하지 않을 수 없는 상황에 몰렸다. 그 제3자 위원회는 조수 제방 배수문을 개문하는 조사를 제안하였으나, 농수성은 2002년 4월에 매우 단기간 개문 조사를 행하였을 뿐, 중장기 개문 조사를 사보타주하여 사업을 속행하려고 하였기 때문에, 동년 11월에 공사의 溜止를 구하여 제소하게 되었다.

그 후 재판소는 2004년 8월에 공사 중단의 가치분 결정을 내려 공사는 일단 멈춰졌지만, 2005년 5월에 고등재판소에서 결정이 뒤집혔다. 2008년 3월에 사업은 완료하여, 동년 4월부터 간척지에서 영농이 개시되었는데, 그 사이 재판은 청구의 취지를 공사 중지에서 조수 제방의 철거와 조수 제방 배수문의 개문으로 변경하여 계속되어, 2008년 6월에 지방재판소에서 개문을 명하는 승소판결이 나왔다. 이 판결은 2010년 12월에 고등재판소에서 維持되었고, 국가가 상고하지 않았기 때문에 개문결정은 확정되었다.

4. 두 재판은 어디가 다른가?

(1) 들어가면서

국가나 자치체가 행하는 대규모 개발형의 공공사업으로부터 환경을 지키려고 하는 때, 시민운동도 소송도, 큰 곤란에 부딪힌다. 그것은 공공사업의 절차와 이념 속에 환경의 보전이 시민의 권리로서 확실히 위치시켜져 있지 않은 것에 의하는 부분이 크다.

두 재판 모두 재판소에 대하여, 그때까지 없었던 결단을 구하는 재판이었다. 이 의미에서는 어느 쪽도 도전적인 재판이다. 그러면 같은 도전임에도 불구하고 한 쪽은 패소 하고, 다른 한 쪽은 승소한 원인은 무엇인가?

각각의 소송의 패인과 승인을 분석하여, 양자의 차이에 대하여 생각하고 보고 싶다.

(2) 하카타만 인공섬 매립사업에 대한 소송의 패인

하카타만 인공섬 매립사업의 제소시에는 공사개시가 직전으로 다가왔다. 당연한 것이지만, 재판의 과제는 공사를 가능한 한 조기에 방지한다고 하는 것이다.

유리한 조건으로서는, 하카타만에서는 1980년대 초부터 매립을 반대하는 시민운동이 있었고, 매립의 영향이나 환경영향평가의 비판적 검토를 행하는 연구자가 존재하는 것이다. 환경영향평가에 대해서는 비판하는 재료가 충분하였다.

다른 한편 그럼에도 재판을 하는 경우에는, 다음과 같은 곤란이 있었다.

공사 유지의 민사소송을 일으키려면, 유지의 근거가 되는 권리의 점에서 약점이 있다. 주변 해역에서는 이미 매립을 전제로 어업권이 소멸하고 있었다. 그렇게 되면 침해의 대상이 되는 것은 기껏해야 시민의 아메니티의 이익이다. 환경권은 재판소에서 간단히는 인정되지 않

았고, 인격권으로 구성한다고 하여도 유지의 근거로 하기에는 약하다. 매립면허취소의 행정소송을 제기함에는 원고적격의 벽이 있고, 이것을 돌파하는 것은 어렵다.

그래서 부득이하게 선택한 것이 지방자치법에 근거한 매립공사에 대한 공금지출 유지의 주민 소송이었다. 그러나 주민 소송의 경우, 매립면허가 내려진 사업이기 때문에 이에 대한 공금지출을 위법하다고 함에는 고도의 위법성을 주장, 입증하지 않으면 안 된다.

이 소송이 패소한 것은, 이 고도의 위법성이라는 허들을 뛰어넘지 못했기 때문이다.

판결은 위법성의 기준에 대하여, 「매립면허에 현저하게 합리성이 결여되어, 예산집행의 적정확보의 견지에서 간과할 수 없는 하자가 있는 경우」로서 환경영향평가나 절차에 대하여 엄격한 인정을 하면서도, 「그렇지만 본건 환경영향평가 및 본건 평가서는 대체로 환경영향평가라고 할 가치가 없다고 해야 하는가 라고 한다면, 그렇게까지는 할 수 없고, 그러므로 후쿠오카시가 일응의 환경영향평가의 의무를 하고 있다는 것을 부정할 수도 없다」고 하여 청구를 기각하였다.

당시 환경영향평가법이 제정되어 있지 않았고, 환경영향평가는 각의 결정에 근거한 행정대응에 지나지 않았던 점, 공유수면매립법이 1921년 제정된 오래된 법률로 매립을 전제로 한 이해관계의 조정이라고 하는 면이 강하고, 환경배려 조항이 그 후의 개정으로 포함되기는 하였지만, 환경면에서 매립을 엄격하게 규제한다고 하는 구조는 아니었던 점 등도 적지 않게 영향하고 있는 것이라고 생각된다.

결국 이 소송은 제1심의 판결에서 환경영향평가나 절차에 관한 엄격하고 비판적인 인정을 얻었다는 점에서, 최소한의 목적은 달성하였다는 평가 하에, 뒤는 이 판결을 재료로 하는 시민운동의 힘에 맡기는 것으로 하고 항소하지 않아 확정되었다.

그러면 정말로 이 소송은 환경영향평가나 절차에 관한 비판적인 인정을 획득하는 것이 최대한도였는가, 승소할 수는 없었는가? 그 점을

이사하야만 간척사업과의 관련에서 생각해 보고 싶다.

(3) 이사하야만 간척사업 승소에서의 승인

이사하야만 간척사업의 경우에는 이미 공사가 94% 완료한 단계에서의 승소로, 승소가 극히 곤란하다고 하는 점에서는 하카타만 인공섬 매립사업의 경우와 전혀 다르지 않다.

인과관계에 관한 자료가 반드시 충분한 것은 아닌 상황에서의 법적 인과관계의 인정, 留止와 사업의 공공성의 관계 등 넘지 않으면 안 되는 논점이 많이 있었다.

우리들은 이 소송을 승소로 이끄는 열쇠는 어업 피해의 심각함을 철저히 재판소와 정치가와 여론에 호소하는 것이라고 생각하였다. 「피해로 시작하여 피해로 끝난다」고 하는 것이, 일본의 공해소송의 교훈이다. 피해의 실태를 제대로 재판소에 전하여, 재판관이 양심을 움직이고, 다른 한편 국회 내에는 피해를 구제해야 한다고 하는 정치가가 적지 않게 존재하고, 압도적인 국민여론이 피해구제를 구한다고 하는 구도 속에서 비로소 재판소의 과감한 판단을 기대할 수 있다.

그리하여 이 소송에서는 제소 이래 매회 법정에서 어민 원고가 의견진술을 행하고, 심각한 피해 실태에 대하여 피해자인 어민 스스로가 재판소에 호소하였다. 어업 피해의 심각함의 호소는, 연구자의 양심적인 대처도 불러 일으켜, 이 소송의 계속 중에도 점차 새로운 연구성과가 발표되었고, 그것들은 그때마다 우리들의 주장·입증활동에 포함되었다. 국회에서는 모든 정당의 국회의원에게 어업피해 실태와 피해구제의 필요를 호소하였다. 공사중지의 가치분 결정이 고등재판소에서 뒤집힌 후에는 더욱 국회의원에 대한 호소를 강화하여, 전 국회의원에게 200통이 넘는 뉴스레터를 배부하였다. 지방재판소에서의 승소판결 전에는 여야 당을 묻지 않고 이 사업에 비판적인 관점에서 국회에서의 질문이 행해지게 되어, 지방재판소에서의 승소판결은 모든 마스크이 환영하였고, 국가는 항소하기는 했지만, 그때까지 완강하게 거부하고

있었던 조수 제방 배수문의 개문을 검토한다고 하지 않을 수 없게 되었다.

심각한 어업피해를 남김없이 호소한 재판 내외에서의 대처 성과는 인과관계의 주장·입증의 곤란함을 어민 측에 불이익하게 다루지 않았던 재판소의 다음과 같은 판단으로 나타나고 있다고 할 수 있을 것이다.

(공사중단 가치분 결정)

애당초 채권자들과 채무자의 사이에는 인적으로도 물적으로도 자료 수집능력에 차가 있으므로, 이러한 채권자들·채무자 사이의 능력차를 전혀 무시하고, 채권자들에게만 이른바 상기의 자연과학적 증명에 가까운 고도의 입증을 구하는 것은 민사보전 절차에 있어서도 타당한 공평의 견지에서는 도저히 시인하기 어렵다고 해야 하는 바, 나아가 채무자는 스스로 김의 흉작 등의 원인을 조사하는 방법 등에 대하여 제언을 받도록 김 흉작 등 검토위원회를 설치하여 동 위원회가 「이사하야만 간척지 배수문의 개문 조사에 관한 견해」에서 가급적 중장기 개문 조사를 제안하였고, 동 조사는 본건 사업에 의한 영향의 검증에 도움이 됨에도 불구하고 채무자는 아직 이러한 중장기 개문조사를 실시하고 있지 않은 상황으로 (중략), 그 경위에 비추어 보면 오히려 이러한 제언에 따른 중장기 개문 조사가 행해지지 않은 것에 의하여 사실상 발생한 「보다 고도의 소명이 곤란하게 되는 불이익」을 채권자들에게만 부담시키는 것은 도무지 공평이라고는 하기 어렵다.

(개문 지방재판소 판결)

현상황에서 중장기 개문 조사를 제외하고 본건 조수 제방에 의한 영향을 경감 한 상황에서의 관측결과 및 이에 근거한 과학적 식견을 얻을 수단은 나오기 어려움에도 불구하고, 어민 원고들에게 있어서 피고 관리에 관한 본건 각 배수문의 조작을 행할 수 없는 것이 명백한

이상, 다대한 인원·비용의 부담을 필요로 하는 아리아케해의 해황에 관한 상세한 조사를 어민 원고 등에게 요구하는 것도 너무 가혹하므로, 어민 원고들에 대하여 본건 사업과 아리아케해에서의 환경이변 등과의 인과관계의 유무에 대하여 이 이상의 입증을 구하는 것은 이미 불가능을 강요하는 것이라고 하지 않을 수 없다. (중략) 피고가 중장기 개문 조사를 실시하여 상기 인과관계의 입증에 유익한 관측결과 및 이에 근거한 식견을 얻는 것에 협력하지 않은 것은, 이미 입증방해로 동일시할 수 있다고 하여도 과언은 아니고, 소송상의 신의칙에 반하는 것이라고 하지 않을 수 없다. 그러므로 상기의 관계에서는 피고에게 있어서, 신의칙상 중장기 개문 조사를 실시하여 인과관계가 없다고 하는 것에 대하여 반증할 의무를 부담하는 것이고, 이것이 행해지지 않은 현상에서는, 상기의 환경변화와 본건 사업과의 사이에 인과관계를 추인하는 것을 허용된다고 하여야 한다.

이러한 인과관계에 관한 입증의 부담경감론, 소송상의 신의칙론 등에는 심각한 어업 피해에 진지하게 마주보고, 법의 근저에 있는 정의를 실현하려고 하는 재판소의 강한 의지를 들을 수 있다.

2010년 12월의 고등재판소 판결에서는 입증의 부담경감론이나 소송상의 신의칙 등의 논리를 전개하지 않고, 재판소는 「사실을 종합하면 본건 조수 제방을 단음으로써 (중략) 어업피해가 발생한 개연성이 높다고 해야 하고, 경험칙상 본건 조수 제방의 단힘과 상기 어업피해와의 사이의 인과관계를 긍정하는 것이 상당하다」고 하여 종래의 판례의 틀 안에서 어민의 승소를 도출하였다. 법률심인 최고재판소에 대한 상고를 허용하지 않고, 이 단계에서 분쟁을 해결하려고 하는 재판소의 강한 의지를 느낄 수 있다.

5. 교훈은 무엇인가?

이상 내가 참여한 대규모 개발형 공공사업을 둘러싼 두 재판의 패인과 승인에 대하여 고찰하였다.

그러면 다시 회고하여, 하카타만 인공섬 매립사업의 소송은 패소하는 것이 필연이었던가? 곤란함을 타파하는 것을 불가능하였는가?

말할 필요도 없이 각각의 소송은 대상이 된 사업의 성격도, 소송형태도, 소송을 제기한 타이밍도, 소송이 계속한 시기도 다르고, 원고가 갖고 있었던 권리도 다르다. 그에 맞게 곤란함의 질이 다르다. 그러나 나는, 결과가 나뉜 것은 각각의 소송의 곤란함의 질의 차이는 아니라고 생각하고 있다.

이사하야만 간척사업 소송에서는 이 사업 문제의 본질을 심각한 어업피해를 초래시킨 것이라고 파악하여, 그것을 전면에 내세워 소송활동을 행하였다. 그리고 분쟁해결을 위하여서는, 법정에서의 활동에 머물지 않고 법정 외에서의 활동을 정력적으로 행하여, 재판에서의 정의를 재판관과 함께 실현할 수 있었다.

하카타만 인공섬 매립사업의 판례에서는 어떠하였는가? 재판소가 환경영향평가나 절차에 관하여 그렇게 강한 비판적인 인정을 하면서도, 그것으로써 사업에는 고도의 위법성이 있다고 인정할 수 없었던 것은, 역시 재판에서의 정의의 실현에 투철하지 않았기 때문일 것이다. 그리고 그것은 많은 시민이 왜 인공섬 매립사업에 반대하는가, 그 생각을 인권과제로서 정면에서 제기하여, 널리 여론의 지지를 얻어 간다고 하는, 우리들 측의 활동에 부족함이 있었기 때문이라고 생각하지 않을 수 없다. 그러한 어중간함은 지방재판소 판결이 환경영향평가나 절차에 대하여 비판적인 판단을 한 것에 만족하여, 패소판결임에도 불구하고 항소하지 않고 고등재판소에서의 다툼을 포기해 버린 것으로 단적으로 나타난다.

6. 맺음말

이사하야만 간척사업의 소송 변호단의 단장을 지낸 마나키 아키오 변호사는, 언제나 이렇게 말한다.

우리들은 지지 않는다. 왜냐하면 이길 때까지 싸우기 때문이다.

지금 두 소송을 회고하여, 새삼 이 말을 되새겨보고 싶다.

소송에서 과거에 없었던 새로운 진진을 실현하기 위해서는, 이론면이나 소송활동의工夫와 함께 분쟁의 본질을 바르게 파악하고, 정의의 실현을 향하여, 재판소를 흔들어 움직여, 불퇴전의 결의가 불가결하다.

현재 내가 임하고 있는 이사하야만 간척사업에서는, 소송에 의하여 조수 제방 배수문이 개문되는 것은 확정되었다. 그러나 개문은 심각한 어업피해를 일소하고, 아리아케해를 재생시킨다고 하는 목표에서는, 초보적인 성과에 지나지 않는다. 금후 실제로 원활 한 개문을 실현하고, 나아가 아리아케해의 재생을 향하여, 종료한 사업에 필요한 재검 토를 하게 하는 것은, 아직 많은 곤란이 기다리고 있다.

그 곤란을 생각하는 때, 마나키 단장의 말이 지금도 우리들을 분발 시키고, 용기를 부여해 주는 것이다.

6) 변호사 등록 직후부터 미나마타병 소송에 임하였고, 구마모토 소송을 승소로 이끈 일본의 공해·환경 소송의 개척자적인 변호사. 많은 공해·환경 소송을 담당하였고, 현재 되살아나라! 아리아케 소송 변호단장.