

大規模開発型公共事業による環境破壊 とたたかった2つの裁判の経験から

—博多湾人工島埋立事業公金支出差止訴訟と諫早湾干拓事業開門訴訟—

堀 良 一*

<목차>

1. はじめに
2. 博多湾人工島埋立事業とこれに対する訴訟
 - (1) 事業の概要と問題点
 - (2) 事業と訴訟の経過、判決の概要
3. 諫早湾干拓事業とこれに対する訴訟
 - (1) 事業の概要と問題点
 - (2) 事業と訴訟の経過
4. 2つの裁判はどこが違うのか
 - (1) はじめに
 - (2) 博多湾人工島埋立事業に対する訴訟の敗因
 - (3) 諫早湾干拓事業の訴訟での勝因
5. 教訓は何か
6. おわりに

[プロフィール]

元九州弁護士会環境問題連絡協議会委員長、ラムサールネットワーク・日本共同代表、よみがえれ！有明訴訟弁護団事務局長

[サマリー]

この20年の間に、博多湾人工島埋立事業と諫早湾干拓事業という2つの大規模開発型公共事業による環境破壊に対する訴訟に取り組んだ。前者では環境アセスメントや

* 弁護士，元九州弁護士会環境問題連絡協議会委員長

手続に対する裁判所の厳しい批判的な判断を得ながらも敗訴し、後者は勝訴した。この違いは、紛争の本質を見極め、紛争の解決を目指し、裁判所とともに裁判における正義を実現するという裁判内外の総合的な取り組みの違いに起因している。

[キーワード]

大規模開発型公共事業、博多湾人工島埋立事業、諫早湾干拓事業、住民訴訟、差止訴訟、違法性、因果関係、紛争解決をめざす裁判内外での取り組み、裁判における正義の実現

1. はじめに

この20年来、わたしは、湿地保全を目指す市民運動¹⁾にかかわりながら、湿地を破壊する2つの大規模開発型公共事業を対象とする訴訟に取り組んだ。博多湾人工島埋立事業と諫早湾干拓事業がそれである。いずれも、無駄で有害な公共事業として、計画段階から、多くの批判を浴びた事業である。

博多湾人工島埋立事業を対象とする訴訟²⁾では、1998年3月の判決で、裁判所は、環境アセスメントや事業の進め方について厳しく批判しながら、結局、請求を棄却し、敗訴に終わった。12年後の2010年12月の諫早湾干拓事業の判決³⁾では、裁判所は、漁民の請求を認め、事業で設置された潮受堤防排水門の開門を命じた。

本稿では、2つの裁判の異なる結論は何に起因するのか、そこから導かれる教訓は何かということについて考察したい。

1) 1985年から博多湾埋立に反対する市民運動に加わり、1991年から湿地保全の地域草の根グループの全国ネットワークである日本湿地ネットワークの運営委員、共同代表を経て、2009年から同じく湿地保全の全国ネットワークであるラムサールネットワーク・日本の共同代表を務めている。

2) 係属した裁判所は福岡地方裁判所

3) 係属した裁判所は、一審が佐賀地方裁判所、控訴審が福岡高等裁判所

2. 博多湾人工島埋立事業とこれに対する訴訟

(1) 事業の概要と問題点

博多湾人工島埋立事業は、1989年に博多湾港湾計画で策定された事業で、博多湾東部の和白干潟⁴⁾の目と鼻の先の浅海域を401haに渡って埋め立てて人工島を造成するというものである。目的は、新たな港湾施設の建設



と、住宅用地や産業用の造成。事業費は約4600億円、国が港湾施設の一部の工事を担当するほかは、大部分が福岡市と福岡市が出資する第3セクターによって造成される。

埋め立てられるのが渡り鳥の生息地として知られる和白干潟の前面であり、和白干潟の環境劣化をもたらすこと、埋め立てられて消滅する浅海域は和白干潟と一体になって渡り鳥の生息地としての機能を果たしており、事業目的には、そうした貴重な自然環境を破壊するだけの合理性がないことから、計画当初から反対運動が繰り上げられた。

(2) 事業と訴訟の経過、判決の概要

人工島埋立工事は、環境アセスメントの手続と公有水面埋立法上の埋立免許を経て、1994年7月に着工された。着工直前の同年4月に事業者であ

⁴⁾ 博多湾東部にある80haの砂質及び砂泥質の干潟。絶滅危惧種のクロツラヘラサギの渡来地であり、観察される野鳥の種類は日本でも有数である。

る福岡市を相手に公金支出差止訴訟が提起され、同訴訟は1997年4月に結審し、翌1998年3月に判決が言い渡された。

判決は、環境アセスメントや手続について厳しく批判しながら、結局、福岡市の公金支出を違法とは認定しなかった。

判決は、人工島埋立の環境アセスメントについて、次のように批判している。

「その内容において決して軽視することができない問題点があるものといわざるを得ない」、「厳しい批判を免れない」、「環境影響評価として本来備えていなければならない筈の科学的で客観的な性格とはやや異質なものを感じさえする」、「博多湾の東部海域が400ヘクタールも埋め立てられてしまうことによる自然環境への重大かつ深刻な影響を軽視している嫌いがありはしないかということが懸念される」

また、事業の進め方についても、次のように述べ、判決は厳しく批判している。

「このような福岡市の対応に照らすと、同市は、本県整備事業の推進に急な余り、反対意見に真摯に耳を傾ける姿勢に欠けるところがあったものと見ないわけにはいかない」

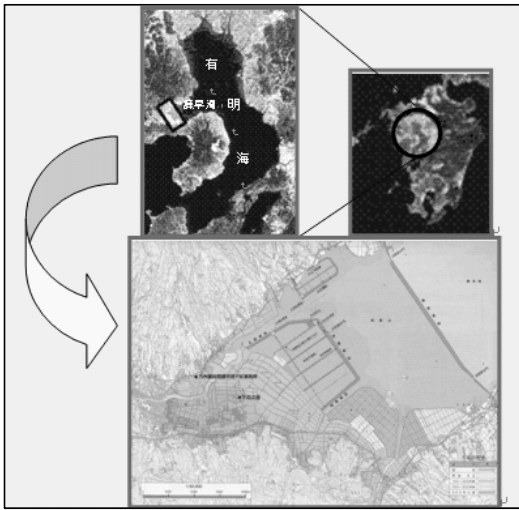
このような認定を踏まえ、判決は「この際、本件整備事業を抜本的に見直すというようなことさえ一つの政治的な決断として考えられないではない」と述べて、福岡市に異例の注文を付けた。しかしながら、結局、結論としては、法的判断として違法とまで認定することはできないとして、請求を棄却した。

3. 諫早湾干拓事業とこれに対する訴訟

(1) 事業の概要と問題点

諫早湾干拓事業は土地改良法に基づく国営事業であり、有明海⁵⁾の内湾で

⁵⁾ 閉鎖性の強い内湾であり、干満差は湾奥部で日本最大の6mに達する。筑後川から大量に運ばれる阿蘇火山灰を期限とする粘土物質により、広範に泥干潟が形成されており、生物多様性に富み、豊かな漁業資源をはぐくむ宝の海と



ある諫早湾の奥部約3500haを全長約7kmの潮受堤防で締め切り、その内部に約2600haの淡水の調整池と約900haの土地を造成するという事業である。事業費は約2600億円。目的は、畑作用の農地造成と、高潮対策や、過去、大規模洪水に見舞われた背後地域の洪水防止、広範な海拔

ゼロメートル地域が広がる背後地の排水不良の解消を内容とする防災である。

干拓事業によって消滅する諫早湾干潟とその前面浅海域は、多くの魚介類をはぐくむ生物生産性の高い自然環境であり、日本でも有数の渡り鳥の渡来地である。農地造成や防災という事業目的には合理性がなく、この事業によって、日本有数の自然環境が破壊され、有明海漁業に深刻な影響を及ぼすことから、計画段階から、反対運動が繰り広げられた。

(2) 事業と訴訟の経過

事業は、環境アセスメントと公有水面埋立法上の手続を経て、1989年に工事着工。

環境アセスメントでは、影響は軽微とされたが、工事着工後まもなくすると、工事区域外の諫早湾に漁業被害が発生し、潮受堤防が締め切られた1997年4月以降は、漁業被害は有明海全域に広がった。潮受堤防の締め切り

して知られている。諫早湾は有明海にある内湾で、有明海のなかでもとりわけ生物生産性の高い海域であった。

により、潮流が変化し、海域が成層化して、赤潮、貧酸素水塊が発生しやすくなったことなどの漁場環境の変化が原因であった。

2000年暮れから2001年にかけて、大規模な赤潮の発生で、有明海漁業の主力であった海苔養殖業が歴史的な不作におそわれたことから、工事に反対して多くの漁民が立ち上がり漁船デモが繰り広げられ、その結果、事業主体の農水省は第三者委員会を設置せざるをえない状況に追い込まれた。その第三者委員会は、潮受堤防排水門を開門しての調査を提言するが、農水省は、2002年4月にごく短期間の開門調査を行っただけで、中・長期の開門調査をサボタージュして事業を続行しようとしたため、同年11月に工事の差止を求めて提訴することとなった。

その後、裁判所は2004年8月に工事中断の仮処分決定を出して工事はいったん止まるが、2005年5月に高等裁判所で決定は覆された。2008年3月に事業は完了し、同年4月から干拓地で営農が開始されるが、その間、裁判は、請求の趣旨を工事中止から潮受堤防の撤去と潮受堤防排水門の開門に変更して続き、2008年6月に地方裁判所において開門を命じる勝訴判決が出た。この判決は2010年12月に高等裁判所で維持され、国が上告しなかったことから開門判決は確定した。

4. 2つの裁判はどこが違うのか

(1) はじめに

国や自治体が行う大規模開発型の公共事業から環境を守ろうとするとき、市民運動も訴訟も、大きな困難にぶつかる。それは公共事業の手續と理念のなかに、環境の保全が市民の権利としてきちんと位置づけられていないことによるところが大きい。

いずれの裁判も、裁判所に対して、それまでにない決断を求める裁判であった。その意味では、どちらもチャレンジの裁判である。では、同じように

チャレンジしたにもかかわらず、一方で敗訴し、他方で勝訴した原因は何か。

それぞれの訴訟の敗因と勝因を分析し、両者の違いについて考えてみたい。

(2) 博多湾人工島埋立事業に対する訴訟の敗因

博多湾人工島埋立事業の提訴時には、工事開始が直前に迫っていた。当然のことながら、裁判の課題は、工事をできるだけ早期に食い止めるということである。

有利な条件としては、博多湾では1980年代初めから埋立反対の市民運動があり、埋立の影響や環境アセスメントの批判的検討を行う研究者が存在することである。環境アセスメントについては、批判する材料が十分にあった。

他方、それでも裁判をおこす場合には、次のような困難があった。

工事差止の民事訴訟を起こすには、差止の根拠となる権利の点で弱点がある。周辺海域では、すでに埋立を前提に漁業権が消滅している。そうになると、侵害の対象となるのは、せいぜい市民のアメニティの利益である。環境権は裁判所で簡単には認められないし、人格権で構成するにしても、差止の根拠とするには弱い。埋立免許取消の行政訴訟を提起するには原告適格の壁があって、これを突破することは難しい。

そこでやむなく選択したのが、地方自治法に基づく埋立工事への公金支出差止の住民訴訟であった。しかし、住民訴訟の場合、埋立免許が下りている事業だから、これに対する公金支出を違法とするには、高度の違法性を主張、立証しなければならない。

この訴訟が敗訴したのは、この高度の違法性のハードルをクリアできなかったからである。

判決は、違法性の基準について、「埋立免許が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵がある場合」として、環境アセスメントや手続について厳しい認定をしながらも、「しかしながら、本件環境影響評価及び本件評価書はおよそ環境影響評価の名に値しないものというべきかといえ、そこまで決めつけることはできないし、それ故、福岡市が

一応の環境影響評価の義務を果たしていることを否定することもできない」として請求を棄却した。

当時、環境影響評価法が制定されておらず、環境アセスメントは閣議決定にもとづく行政対応にすぎなかったこと、公有水面埋立法が1921年制定の古い法律で、埋立を前提とした利害関係の調整という面が強く、環境配慮の条項がその後の改正で盛り込まれたものの、環境面から埋立を厳しく規制するという構造ではなかったことなども少なからず影響しているものと思われる。

結局、この訴訟は、第一審の判決で、環境アセスメントや手続に関する厳しい批判的な認定を得たことから、最小限の目的は達成したとの評価のもと、後は、この判決を材料とした市民運動の力に委ねることにして控訴せず、確定した。

それでは、本当にこの訴訟は、環境アセスメントや手続に関する批判的な認定を獲得するだけで精一杯だったのか、勝訴することはありえなかったのか。その点を、さらに諫早湾干拓事業との関連で考えてみたい。

(3) 諫早湾干拓事業の訴訟での勝因

諫早湾干拓事業の場合は、すでに工事が94%終了した段階での訴訟であり、勝訴が極めて困難という点では、博多湾人工島埋立事業の場合と何ら異ならない。

因果関係に関する資料が必ずしも十分ではないなかでの法的因果関係の認定、差止と事業の公共性の関係など、超えなければならない論点はたくさんあった。

わたしたちは、この訴訟を勝訴に導く鍵は、漁業被害の深刻さを徹底して裁判所と政治家と世論に訴えかけることであると考えた。「被害に始まり、被害に終わる」というのが、日本の公害訴訟の教訓である。被害の実態をきちんと裁判所に伝え、裁判官の良心を動かし、他方、国会内には被害を救済すべきであるという政治家が少なからず存在し、圧倒的な国民世論が被害救済を求めるという構図のなかでこそ、裁判所の思い切った判断を期待するこ

とができる。

そこで、この訴訟では、提訴以来、毎回の法廷で漁民原告が意見陳述を行い、深刻な被害の実態について、被害者である漁民自らの口で裁判所に訴えた。漁業被害の深刻さの訴えは、研究者の良心的な取り組みも呼び起こし、この訴訟の係属中も、次々に新しい研究成果が発表され、それらは、その都度、わたしたちの主張・立証活動に取り入れられた。国会においては、全ての政党の国会議員を回り、漁業被害の実態と被害救済の必要を訴えた。工事中止の仮処分決定が高等裁判所で覆された後は、さらに国会議員への働きかけを強め、全国国会議員に200通を超えるニュースレターを配布した。地方裁判所での勝訴判決の前には、与野党を問わず、この事業に批判的な観点から国会での質問が行われるようになり、地方裁判所での勝訴判決は全てのマスコミが歓迎し、国は控訴はするものの、それまで頑なに拒否していた潮受堤防排水門の開門を検討すると言わざるをえなくなった。

深刻な漁業被害を余すところなく訴えた裁判内外での取り組みの成果は、因果関係の主張・立証の困難さを漁民側に不利益に扱わなかった裁判所の次のような判断に現れていると言えるだろう。

(工事中断仮処分決定)

そもそも債権者らと債務者の間には人的にも物的にも資料収集能力に差が存するのであって、かかる債権者ら・債務者間の能力差を全く無視し、債権者らのみによれば上記の自然科学的証明にも近い高度の立証を求めるのは民事保全手続においても妥当する公平の見地からは到底是認し得えないというべきところ、さらに、債務者は、自らノリの不作等の原因を調査する方法等について提言を受けるべくノリ不作等検討委員会を設置し、同委員会が「諫早湾干拓地排水門の開門調査に関する見解」において可及的中、長期の開門調査を提言し、同調査は本件事業による影響の検証に役立つとしたにもかかわらず、債務者は未だかかる中・長期開門調査を実施していない状況であり(中略)、その経緯に鑑みれば、むしろかかる提言に沿った中、長期開門調査が行われな

いことによって事実上生じた「より高度の疎明が困難となる不利益」を債権者らのみに負担させるのはおよそ公平とはいいがたい。

(開門地裁判決)

現状において、中・長期開門調査を除いて、本件潮受堤防による影響を軽減した状況における観測結果及びこれに基づく科学的知見を得る手段は見出し難いにもかかわらず、漁民原告らにとって、被告管理に係る本件各排水門の操作を行うことができないのは明らかである上、多大な人員費用の負担を必要とする有明海の海況に関する詳細な調査を漁民原告等に要求することも酷に過ぎるから、漁民原告らに対し、本件事業と有明海における環境異変等との因果関係の有無につき、これ以上の立証を求めることは、もはや不可能を強いるものといわざるを得ない。(中略) 被告が中・長期開門調査を実施して上記因果関係の立証に有益な観測結果及びこれに基づく知見を得ることに協力しないことは、もはや立証妨害と同視できると言っても過言ではなく、訴訟上の信義則に反するものといわざるを得ない。したがって、上記の関係では、被告において、信義則上、中・長期の開門調査を実施して、因果関係がないことについて反証する義務を負担しており、これが行われていない現状においては、上記の環境変化と本件事業との間に因果関係を推認することが許されるものというべきである。

こうした因果関係に関する立証の負担軽減論、訴訟上の信義則論などには、深刻な漁業被害に真摯に向き合い、法の根底にある正義を実現しようとする裁判所の強い意志が伺われる。

2010年12月の高等裁判所の判決では、立証の負担軽減論や訴訟上の信義則論などの論理を展開することなく、裁判所は「事実を総合すると、本件潮受堤防の締切りによって(中略)漁業被害が発生した蓋然性が高いというべきであり、経験則上、本件潮受堤防の締切りと上記漁業被害との間の因果関係を肯定するのが相当である」と従来判例の枠組みのなかで漁民の勝訴を

導いた。法律審である最高裁への上告を許さず、この段階で紛争を解決しようとする裁判所の強い意志を感じ取ることができる。

5. 教訓は何か

以上、わたしが取り組んだ大規模開発型公共事業をめぐる2つの裁判の敗因と勝因について考察した。

それでは、改めて振り返って、博多湾人工島埋立事業の訴訟は敗訴することが必然だったのか。困難さを打ち破ることは不可能だったのか。

いうまでもなく、それぞれの訴訟は対象となった事業の性格も、訴訟形態も、訴訟を提起したタイミングも、訴訟が継続した時期も異なっており、原告が有していた権利も違う。それに応じて、困難さの質は異なっている。しかし、わたしは、結果を分けたのは、それぞれの訴訟の困難さの質の違いではないと考えている。

諫早湾干拓事業の訴訟では、この事業の問題の本質を深刻な漁業被害をもたらせたことととらえ、それを前面に押し出して訴訟活動を行った。そして紛争解決のためには、法廷での活動にとどまることなく、法廷外での活動を精力的に行って、裁判における正義を裁判官とともに実現することができた。

博多湾人工島埋立事業の裁判ではどうだったか。裁判所が、環境アセスメントや手続に関するあれだけの強い批判的な認定をしながら、それをもって事業には高度の違法性ありと認定することができなかったのは、やはり、裁判における正義の実現に徹しきれなかったからであろう。そして、それは多くの市民がなぜ人工島埋立事業に反対するのか、その思いを人権課題として正面から提起し、ひろく世論の支持を得ていくという、わたしたちの側の活動に不足があったためと考えざるをえない。そういう中途半端さは、地方裁判所の判決が環境アセスメントや手続について批判的な判断をしたことに満足し、敗訴判決であるにもかかわらず、控訴せず、高等裁判所での闘いを放

棄してしまったことに端的に表れている。

6. おわりに

諫早湾干拓事業の訴訟弁護団の団長を務める馬奈木昭雄弁護士⁶⁾は、いつも、こう言っている。

わたしたちは負けない。なぜなら、勝つまで闘うからだ。

今、2つの訴訟を振り返って、改めて、この言葉を噛みしめてみたい。

訴訟において、過去になかった新たな前進を実現するためには、理論面や訴訟活動の工夫と共に、紛争の本質を正しくとらえ、正義の実現に向けて、裁判所を揺り動かす、不退転の決意が不可欠である。

現在、わたしが取り組んでいる諫早湾干拓事業では、訴訟によって潮受堤防排水門が開門されることは確定した。しかし、開門は深刻な漁業被害を一掃し、有明海を再生させるという目標からは、初歩的な成果にすぎない。今後、実際に円滑な開門を実現し、さらに有明海の再生にむけて、終了した事業に必要な見直しをさせるには、まだまだ、多くの困難が待ち受けている。

その困難を思うとき、馬奈木団長の言葉が、いつもわたしたちを奮い立たせ、勇気を与えてくれるのである。

투고일자 2011.5.6. 심사일자 2011.5.20. 게재확정일자 2011.5.23.
--

⁶⁾ 弁護士登録直後から水俣病訴訟に取り組み、熊本訴訟を勝訴に導いた日本の公害・環境訴訟の草分け的弁護士。多くの公害・環境訴訟を担当し、現在、よみがえれ！有明訴訟弁護団長。

[参考文献]

諫早湾干拓事業の判決(2010年 12月)

日本弁護士連合会, 「ケースメソッド 環境法 第2版」,
日本評論社, 2006.

山村恒年, 「検証しながら学ぶ環境法入門」, 昭和堂, 2001.

阿部泰隆・淡路剛久, 「環境法」, 有斐閣, 2006.

大塚 直, 「環境法」 第2版, 有斐閣, 2008.

松村弓彦・柳憲一郎・織朱實, 「ロースクール環境法」, 成文堂, 2007.

[국문초록]

대규모 개발형 공공사업에 의한 환경파괴와 싸운 두 재판의 경험으로부터

호리 료이치*

요 20년 사이에 하카타만 인공섬 매립사업과 이사하야만 간척사업이라고 하는 두 가지 대규모 개발형 공공사업에 의한 환경파괴에 대한 소송에 임하였다.

전자에서는 환경영향평거나 절차에 대한 재판소의 엄격한 비판을 얻으면서도 패소하였고, 후자는 승소하였다.

이 차이는 분쟁의 본질을 판별하여, 분쟁의 해결을 목표로, 재판소와 함께 재판소에서의 정의를 실현한다고 하는 재판 내외의 종합적인 대처의 차이에 기인한다.

주제어 : 대규모 개발형 공공사업, 하카타만 인공섬 매립사업, 이사하야만 간척사업, 주민 소송, 留止소송, 위법성, 인과관계, 분쟁해결을 위한 재판 내외의 대처, 재판에서의 정의 실현

キーワード : 大規模開発型公共事業、博多湾人工島埋立事業、諫早湾干拓事業、住民訴訟、差止訴訟、違法性、因果關係、紛争解決をめざす裁判内外での取り組み、裁判における正義の実現

* 아리아케소송변호단 변호사