

# 環境法政策社会学フィールドノート (1) 韓国の河川は、今。 ～清溪川 (チョンゲチョン) の再生、南漢江 (ハンガン) の 河川公共事業、四大河川訴訟について～

## Environmental Law Policy and Sociology Field Note (1) Rivers in Korea, Now ～ Revival of Cheonggyecheon, Public Works of the Namhan River (South Han River) and the Four Major Rivers' Litigations ～

関根 孝道<sup>1</sup>

Takamichi Sekine

### 1. はじめに

2010年7月、韓国で、河川事業の現地調査を行った<sup>2</sup>。調査といっても、現地視察の際に関係者からヒアリングし、関係資料を集め、見聞した状況を写真に収めた程度のものである。本稿では、その概要をレポート風にまとめ、速報的な紹介をしたい。主たる調査目的は、自然「再生」型とされる韓国の河川公共事業の実態を、この眼で見ることだった。調査対象は清溪川の再生現場と四大河川事業の一つ漢江の工事現場であった。グリーン・ニューディールとして紹介されたりする四大河川事業の実態にとくに関心があった。

法学の世界では今でも観念的な法解釈論が主流である。法社会学は、「生ける法」の探求をめざして発展してきたが、複雑怪奇な法的諸問題を分析する社会的なツールとしても欠かせない。「現場に学ぶ」というスタンスも法社会的なアプローチの重要性を示唆する。環境社会学は、社会

学の一分野として法社会学以上にメジャーであるし、環境問題への新たな接近方法として多くの成果をあげている。研究者の数も多く層も厚い。

環境法政策社会学の用語は聞き慣れないが、法社会学と環境社会学のいいところ取りをして、法政策的な観点から、環境問題に対する実践的あるいは現場主義的と言い換えてもよい一な解決を目指している<sup>3</sup>。平たく言えば、「法社会学+環境社会学+法政策学」の有機的な合体と理解してもらえばよい。法解釈論との対比でいうと、環境法政策社会学の主眼は、法的解決策の提示にあり、環境問題に法社会的な接近をして、実証的な法的処方箋を書こうとする。法政策研究との関係性でいうと、客観的な現状把握(分析)を前提として、法政策学が政策イシュー(issue)としての(1)法的課題の発見(2)原因の解明(3)法的政策提言の三段階から構築されているとすると、主に(1)と(2)の部分でツールの的に活用されるのが、環境法政策社会学といえる。環境法政策社会学なき政策提言

1 関西学院大学地域・まち・環境総合政策研究センター長。

2 この調査の実施主体は日弁連環境委員会で筆者も一委員として参加したものである。調査は環境法教育に専門特化した韓国の江原法科大学院についても行われ、この部分の調査報告に関しては、同委員会ニュース「公害・環境」2010年9月第47号に筆者による簡単な紹介記事がある。

3 このような環境法政策社会学的な一つの試みとして、拙稿「森林整備事業の環境法社会学(1)(2)～チイバナ・伊江原・楚州伸尾線の三林道開設事業を巡る諸問題」関西学院大学総合政策研究第28号(2008年3月)、同第29号(2008年7月)、同「沖繩離島の環境は、今～伊平屋島・伊是名島で見たもの」同第32号(2009年7月)144頁以下などがある。

は議論の空中戦でしかなく、実証的な社会科学とはいえない。以上は、環境法政策社会学の一般的なコンセンサスというよりも、私見的な、かくありたいとの決意表明にちかい。法学、社会学、政策科学などの学際的な総合政策(学)の一分野として、環境法政策社会学が確立すべしと思う。

とはいえ、本稿は韓国の河川公共事業につき環境法的な政策イシューを指摘するだけである。その意味で(1)の予備的作業を試みるものだが、視察自体が短期間の駆け足だったこと、関係資料の多くが未邦訳なこともあり、不十分さは否めない。環境法社会学「フィールドノート」という本稿のタイトルにもこの点の反省を込めている。社会科学的な分析はできていない。スケッチ程度の紹介であることをお断りしておく。(2)と(3)の部分に至っては今後の宿題としたい。

## 2. 清溪川(チョンゲチョン)の河川再生

### 2.1 事業内容

清溪川は、ソウル市内の中心部を流れる都市河川であったが、いつしか下水道化されて雑排水による水質汚濁も著しく、1950年代頃から覆蓋工事が行われ暗渠化された。この暗渠化された部分が清溪川道路として利用され、その空中部分も清溪高架道路として高速道路用に整備された。一般道である清溪川道路が延長約6km・幅50～80m、一日当りの交通量が約6万5000台、自動車専用道路である清溪高架道路が延長約6km・幅16m、一日当り交通量約10万3000台にも達したという<sup>4</sup>。正

に幹線道路と形容するに相応しい。清溪川の復元工事は2005年に着工され、総工費3,867億ウォンの巨額な予算を投じて、3年の歳月を経て完成した。これにより地上と高架の合計10車線の道路が撤去され、有蓋コンクリートで覆われた約6kmの下水道が、再び清溪川として復活した<sup>5</sup>。この事業の旗振り役となったのが当時のソウル市長であった李明博(イミョンバク)現大統領であった<sup>6</sup>。

### 2.2 現状

清溪川はソウル市内を流れる大都市河川である。上記のように、現李明博(イミョンバク)大統領のソウル市長時代に、その肝いりで清溪川の自然再生事業が実施された。現在では、ソウル市内の新たな観光の目玉となって内外から多くの観光客が訪れ、ソウル市民の身近な憩いの場所ともなっている。

写真1は再生された清溪川の入り口付近の概況を撮影したものである<sup>7</sup>。場所的には、日本でいうと日本橋界隈のような都市中心部に位置し、大都市の「ど真ん中」で河川再生事業が実施されたことに度肝を抜かれた。以前、清溪川の有蓋化された上を縦横に高架の高速道路が走っていたというのが、その面影はない。

4 中室克彦「清溪川(チョンゲチョン)の復元—韓国ソウル特別市の新しい国際都市づくり」環境技術2005年7月号による。同論文はネットからも下記URLで閲覧することができる(2010年9月現在)。  
<http://www.jriet.net/magazine/2005/kawa%20aruki/7gatugou/7gatugou%20nakamuro.htm>

5 前掲中室によると、ソウル特別市は、清溪川復元の意義につき、人間中心の環境都市ソウルへの脱却、600年のソウルの歴史・文化の回復と商業活性化、道路老朽化や河川汚染対策、都市の再開発、ソウル市民への安らぎスペースの提供などを挙げていたという。

6 当時は、清溪川再生事業に対する反対の声も強かったが、李明博市長は強力に事業を推進し、完成後は内外から多くの賞賛を浴びて、その名声を高めたという。現在進行中の後述する四大河川事業を強力にプッシュしているのも同大統領であるが、ソウル市長時代のこの成功体験が一因とする穿った見方が韓国国内にある。

7 紹介する写真の撮影者は筆者で、撮影年月日は、清溪川が2010年7月15日、漢江の河川工事現場は同月17日のものである。



写真1 清溪川への入口付近(道路面上から撮影)

写真2は、同1の入口に設置された清溪川一帯の案内図一矢印(↑)で示した箇所が設置場所一である。清溪川の全体延長は約6kmで、この案内図に向かって左側(西側)が上流部、右側(東側)が下流部となる。ここから清溪川の水面上に降り上流方向の起点に向かって約1.5kmほどを目視歩行した。



写真2 清溪川入口に設置された案内板

写真3は清溪川に架かる道路橋上から下流方向を見通したものである。右手側には水面に降りる歩行者用の階段が見える。川面は道路水平面からかなり掘り下げられ、ほぼ直線的に道路と平行して流れている。川縁には緑の植栽が施され都会のオアシス的な雰囲気が醸し出されている。



写真3 上流起点から約1.5km地点の下流方向

写真4は同3の水面付近から上流方向を撮影したものである。川の流水と触れ合えるように川へのアクセス・ポイントが所々に設置されている。川縁には歩行者専用の歩道も配置されていて、格好のウォーキング・コースとなっていた。



写真4 同3の水面地点付近から上流方向

写真5は清溪川の最上流部に位置する起点付近の状況である。右手上部の道路沿いには大型観光バスが何台も縦列駐車し、川べりを散策する内外からの観光客—左側の人の集団が海外からの見学者である—の姿も見える。左側中央部にカーテンのように見えるのは、ナイアガラの滝ならぬ清溪川源頭部の吐き出し口で、水流が滝のようにこぼれ落ちる「粋」な演出が施されていた。夜間にはラ

イトアップされて異次元の世界となる。



写真5 清溪川起点付近の状況

## 2.3 考察

清溪川の再生事業は日本でも多くの紹介がなされ絶賛にちかい好意的な評価がなされている。今回、現地を訪れてみて、河川再生事業が大都會の「ど真ん中」で実施された点に驚かされ、ここの高速度道路が撤去された点に衝撃を受けた。あえて日式の比喩をすると、東京日本橋の上を走る首都高を完全撤去し、その下の水路を川として再生復活させたという表現がぴったりする。公共事業のあり方、とりわけ都市部のそれを考えるとき、多くの示唆を与える。以下、現地を見聞した体験から、清溪川再生事業の簡単な指摘をしておきたい。感想程度のものであるが。

### (1) 環境重視の都市型公共事業

道路優先の都市政策から環境重視の都市づくりに政策転換が図られていた。再生された河川環境といっても、人工施設のようなもので自然河川本来の姿ではないが、大都會の再生現場にマッチした管理型都市河川として評価できる。都市部における公共事業の方向性を示すものとして重要である。「コンクリートから人へ」の時代の公共事業は

かくありたい。今後の都市型公共事業の一つのモデルといえる。

### (2) クルマ優先から人中心へ

上記と関連するが、都市河川の「クルマ優先から人中心の利用」への方針転換がみてとれた。再生された河川には歩行者専用の散策路が設置され、休憩箇所も随所に設置されていて、大都會の中にあるオアシス的な都市公園としても評価できる。再生河川は風の通り道となり都市のヒートアイランド化を緩和する機能も期待できる。道路一辺倒から人優先のまちづくりは、21世紀の都市交通政策のあり方を示すであろう。

### (3) 都市の観光名所づくり

再生された都會の河川施設は新たな観光スポットとして集客効果もある。これは河川再生事業の経済的効果でもあるが、内外から多くの観光客を集める清溪川の経済的な波及効果は相当なものと思われる。実際、民間事業者主催のソウル市内の観光コースには、清溪川の散策がセットされているし、調査当日も多くの外国人観光客で賑わっていた。都市の観光名所づくりに果たした役割は絶大である。都市観光政策上も学ぶべき点は多い。

### (4) 魅力ある都市づくり

都市型自然再生事業は都市の魅力を高める。人間中心—もっと言うと、再生された都市河川に蘇る生きもの中心—の都市づくりは、従来の効率一辺倒の都市政策に反省を迫る。長い間、都市河川は、見捨てられた排水路として公共下水や道路利用されてきたが、今後は、都市部の快適スペースづくりに貢献する都市鉱山の潜在資源と評価すべきであろう。ドブ川、下水道、吹き溜まり、

ゴミ捨て場、コンクリート三面張り、自然喪失、等々、今や都市の迷惑施設とされて「シマッタ」感のある都市河川は、その広大な線的・面的な連続性を考えると、再開発の容易な都会に残された広大な公共スペースであり、宝の山ならぬ川として都市型自然再生の公共事業用地と目されよう。この点は都市再生政策的な観点からも注目に値する。

### (5) ヒートアイランド対策

上述したヒートアイランド緩和機能は、21世紀の気候変動に対する適応策一回避はもはや不可能なので一として効果的である<sup>8</sup>。道路を撤去して都市中心部へのクルマ流入を抑える交通政策は、公共交通の利用を増進するし、都市の交通渋滞解消の切り札としても重要であろう。クルマからの大気汚染公害も減少するし、ガソリン消費の減少はCO<sub>2</sub>削減にも貢献する。都市河川の再生は気候変動対策上も効果的である。

以上を要するに、クルマで溢れた都市から快適な都市環境づくりへ、快適な都市空間から持続可能なサステイナブルシティー—そのために将来的にはLRT型路面電車の復活などが今後の課題となろうが—へ、清溪川再生事業はその実証モデルとしての意義が認められる。日本では、未だに誰も利用しないムダな道路建設が地方で「肅々」と一つまり、見直しのブレーキが利かないまま一行われ国家財政の破綻を招いているが、清溪川再生のような新たな都市自然復活型の公共事業は、都市・環境・経済政策上も一石何鳥であり、沈滞する日本の起爆剤としても期待できるであろう。

## 3. 南漢江の河川公共事業

### 3.1 事業内容

現在、韓国では後述する四大河川を中心に大規模な河川公共事業が実施されている。今回の視察目的はこの事業現場を訪れることに主眼があった。韓国の自然環境というと広大な干潟のイメージが強かった。その代表がセマンガムの広大な干潟である。今回の調査で分かったのは、韓国には四大河川を中核として広大な河川流域が存在し、そこが貴重な湿地帯・生態系を形成していて、自然保護上、干潟に劣らぬ重要なスポットということである<sup>9</sup>。以下、四大河川事業内容を箇条書きにしてみる<sup>10</sup>。

#### (1) 対象河川

①漢江(ハンガン)②洛東江(ナクトンガン)③錦江(クムガン)④榮山江(ヨンサンガン)の四大河川を対象に、同時進行で実施されている。これらの流域面積合計は6万2313km<sup>2</sup>にも達し想像を絶する規模である。今回訪れた漢江の流域面積だけでも2万6270km<sup>2</sup>にも及び、日本最大の流域面積を誇る利根川のそれが1万6840km<sup>2</sup>であるから、漢江は利根川の約1.6倍の流域面積を誇ることになる<sup>11</sup>。この点だけでも韓国河川の雄大さを知るに十分であろう。この広大な河川流域が重要な湿地帯となっており、河川工事の環境に与える影響が懸念される。

8 前掲中室は、清溪川再生事業による環境改善的な機能として、ソウルの平均気温が1度下がるというソウル特別市の予測を紹介している。

9 日本の急峻で狭陰な河川環境を見慣れた者には韓国の河川のイメージはつかみにくいし、新幹線車内から眺める日本の一級河川は、利水利用が徹底されて水量がなく、河川敷は石ころだらけで死骸のようである。一方、韓国の河川は、「イムジン河(ガン)」のプロテストソングでも謳われたように、「水鳥が飛び交い、滔々と流れる」河川流域には、広大な湿地生態系が広がり、その雄大さに圧倒される。この自然環境保護が干潟湿地帯の保護と共に重大な課題である。渡り鳥の重要な生息地・渡りのルートであることは間違いなく、その保護は日本を含め東アジア全体に関係する国際的な重要性をもつ。

10 以下の記述は、今本博健「韓国四大河川事業視察記」(2010年3月)、Jung Wk KIM "Four Major Rivers Project Threatens the Korea's Environment"、現地での聞き取りや入手資料に依拠している。

11 前掲今本1頁掲載の表1参照。

## (2) 事業目的

治水・利水・親水・水質改善などの多目的事業とされている。多目的という聞こえはいいが、治水と利水が目的として相反トレード・オフの関係一するよう、各効果が相殺されることを意味する。多目的は無目的と紙一重である。失われる環境的な価値は考慮されないで、このマイナス効果を差し引く必要もある。具体的な目的として、①水源開発(利水) ②洪水調節(治水) ③水質改善・生態復元(環境改善) ④地域振興(経済的効果) ⑤触れ合い空間創出(親水)などが挙げられている。これらの効果には疑問も呈されている<sup>12</sup>。

## (3) 事業内容

事業内容は以下のように多岐に亘っている<sup>13</sup>。  
①河床浚渫5.7億m<sup>3</sup> ②堰新設16地点 ③堰改修2地点 ④新ダム建設2地点 ⑤ダム連結1地点 ⑥洪水調整池設置2地点 ⑦遊水地設置4地点 ⑧農水池の高増高96地点 ⑨堤防補強620km ⑩サイクリングロード敷設1728km。これらの事業は相互に関連するので複合的・累積的な影響が懸念される<sup>14</sup>。この点は、環境影響評価との関係では、個々の事業ごとのアセスメントでなく事業全体を対象とした計画アセスメントの必要性を示唆する<sup>15</sup>。

## (4) 事業予算・期間

総事業費は22兆ウォンで、2010年9月10日時点の円貨換算レートによると、約1兆6324億円である。世界的に突出した日本の公共事業費と比べても遜色はないし、この換算時点が奇しくも歴史的な円高時期にあることを考えると、日本円表記では予算額が過小評価されてしまう。日本と韓国の予算規模も違うので、総事業費22兆ウォンの正確な日本円の評価には、この点の補正も必要であろう。施工期間は約3年が予定されている。上記事業内容は多岐に亘るので、事業の短期完成が目指されている<sup>16</sup>。韓国全土の河川流域で短期集中的に工事が一挙に実施されるので、その短期決裁的な事業進行による環境影響も懸念材料である<sup>17</sup>。

## 3.2 現状

ここでは視察したパルダンの有機農業地区と南漢江の河口堰の建設現場を紹介する。いずれも四大河川事業のうち漢江の事業予定地に当たる。

## 3.2.1 パルダンの有機農業地区

写真6はパルダンの事業予定地の河川湿地帯である。パルダンはソウル市内に供給される漢江の取水地に近接することから、長年、農薬の使用を控

12 事業目的は事業を正当化するものなので「大本営」発表的な側面は避けられない。前掲KIM5頁以下は各事業目的の一つ一つの効果に根拠を示して逐一反駁している。

13 四大河川事業が実施されるまでの事業内容の変遷につき、前掲KIM1頁以下、参照。四大河川事業の実質が以前に葬り去られた同種事業一たとえば、「Pan-Korea Grand Waterway」プロジェクトなど一のゾンビ的な復活にすぎず、今日的な時代の要請にマッチしていないと批判する。

14 この点につき、前掲今本2頁は「事業規模が巨大なだけに当然ながら環境への負荷も大きい。四大河川にはいずれも広大な砂州や中州が形成されており、そこには貴重種をはじめとする豊かで多様な生態系が長年にわたって引き継がれている」と指摘する。環境破壊の側面の一側面は後掲の現場工事写真からも窺知できる。

15 前掲KIM12頁は四大河川事業につきなされた環境影響評価の不十分性を指摘する。

16 短期完成を急ぐ理由として、四大河川事業を強力に推進するのが現イミョンバク政権であるが、その大統領任期との関係を指摘する見方もある。

17 環境に影響を及ぼす事業を実施する場合、「一度失われた環境は戻らない」という環境の不可逆性・不代替性から、現在、環境の順応的管理(adaptive management)の手法が強調されている。これは影響を受ける環境側の反応を確かめながら、その都度軌道修正しつつ「wait and see」の慎重なスタンスで事業を進めるやり方である。環境に重大な影響を及ぼす事業の早期完成は順応的管理の観点からも問題がありそうである。順応的管理につき、畠山武道・柿澤宏昭編著「生物多様性保全と環境政策～先進国の政策と事例に学ぶ」北海道大学出版会(2006年3月)が各国の諸制度と取組み事例を紹介しており、有用である。

えた有機農業が営まれてきた。2011年9月の世界有機農業大会の開催地に選出されるほど、韓国での有機農業の一大拠点として世界的な認知を得ている<sup>18</sup>。四大河川事業のうちパルダン地区だけが未着工となっている。有機農業で生計をたてる農民の強靱な反対運動が実力阻止した「戦果」である<sup>19</sup>。周囲一帯は良好な河川生態系を維持している。パルダンはソウル中心部からクルマで1時間程の距離にある近郊農業地でもあり、ソウル市民の身近な観光農園にもなっているし、こどもたちの環境教育の体験場としても重要だという。写真6からも韓国の河川湿地帯の雄大さが看取できよう。



写真6 パルダン有機農業地区の河川湿地帯

写真7は、同6の河川湿地帯の左側に連続して広がる湿地帯で、円筒形のビニールハウスが有機農業の栽培地である。河川敷の一部を利用してハウス栽培を行い、大都市ソウルに向けて盛んに出荷されている<sup>20</sup>。河川敷の広大さは日本とは比較にならない程で圧倒される。韓国でも農民の高齢化と後継者不足という農業問題が深刻だが、パルダ

ンは有望な農業地として将来的に期待されているという。このような強固な農業基盤があるからこそ、次年度の世界有機農業大会の開催地にも選定されたのであろう。漢江の河川事業によると、一帯の河川敷が大規模に改変「整備」され、新たにサイクリングロードなどが敷設されて、公園施設化が図られる予定という。



写真7 パルダン河川敷上の有機農業地

写真8は北漢江と南漢江の合流地点である。漢江がいかに大河であるか実感できる場所でもある。風水的なパワースポットでもあるという。この農民抵抗運動は韓国カソリック教会の支援を受けている。写真中央の十字架は、運動を支えるクリスチャンが設置したもので、受難の農民を象徴する。白いレインコートをまとった案内役の人が反対派農民のリーダーである。政府による土地強制収用に對し最後まで徹底抗戦することがパルダンの農民集会で決議されたという。リーダーの農民の方も強制収用のための土地測量を実力阻止して逮捕・起訴されている。

18 地元新聞報道(2010年7月19日付京郷新聞)によると、この世界有機農業大会の開催は、四大河川事業実施による農地の強制収用に着手した政府に抗議する地元農民のボイコットのために、予定通りの開催が危ぶまれているという。自国の一大有機農業用地を土地収用の強権的手段で潰しておきながら、その地で有機農業大会を開催するのは世界の物笑いになろう。

19 その反面において、土地の強制収用のために警察権力が投入され、多くの農民が逮捕・起訴されるという非常事態となっている。権力に抵抗する農民、これを支援する環境団体やカソリック系キリスト教団体などが政府と対峙していて、現場には一触即発の緊張感が漂っていた。

20 現地での関係者からの聞き取りによると、広大な河川敷でのビニールハウス等による農業利用が盛んで、例えば、洛東江(ナクトンガン)では約180万坪にも及ぶ河川敷が農業利用に供されていて、この点が韓国の農業の特徴の一つだという。写真7のビニールハウスもそのようなものである。



写真8 北漢江と南漢江の合流地点の十字架

### 3.2.2 南漢江の第一河口堰事業地

上記のように四大河川事業では16の新たな河口堰の建設が計画されている。南漢江では三つの河口堰が新設予定である。写真9は上記北漢江との合流地点に最も近い河口堰—後述する他の二つの河口堰と区別するために、便宜上、「第一河口堰」という一の建設現場である<sup>21</sup>。上述したパルダン地区では農民の強靱な抵抗運動にあって未着工であるが、ここは既に着工済みで河川敷がむき出しの状態となっていた。ここにも豊潤な河川湿地帯が開けていたはずだが、その面影は跡形もない。写真やや上部には建設中で未連結の河口堰の一部が望見される。



写真9 南漢江の第一河口堰建設現場(河川敷側)

写真10は河川中央部で建設中の第一河口堰である。河幅全体を撮影できないことから、南漢江のスケールの大きさが体感できよう。この中央川面に写真9・11に写された両サイドの河川敷を加えたものが河川全体で、ここで大規模な自然改変事業が実施されている。環境影響も相当程度に達することも想像に難くない。



写真10 南漢江の第一河口堰建設現場(河川中央)

写真11は一方の工事現場から対岸方向を撮影したものである。写真やや上の左端には建設中の河口堰の一部が見える。河口堰はまだ対岸に達していないが、完成時には広大な河川がゲートで遮断される。対岸の河川敷も一部はむき出しで根こそぎ状態である。



写真11 南漢江の第一河口堰建設現場(対岸方向)

21 上記のように南漢江には三つの河口堰が建設中であるが、北漢江と南漢江との合流地点に近い順から第一、第二、第三河口堰として紹介するが、ここでの仮称であって正式名称ではない。

### 3.2.3 南漢江の浚渫事業地

上記のように南漢江では三つの河口堰が建設中であるが、写真12は、第一河口堰と南漢江の最奥部に位置する第三河口堰の中間地帯で実施中の浚渫現場である。写真中央には浚渫ポンプから排出される浚渫土砂とその堆積箇所が見える。元々の河川敷部分も自然改変されてむき出し状態だったので、浚渫土砂による埋立範囲がどこまで及んでいるのか、両者の境界線は判然としなかった。写真手前には以前の河川敷の植生の一部が僅かに残されている。



写真12 南漢江の浚渫工事現場(右側方向)

写真13は同12の左側部分であるが、右やや上に見える一条の細い線状の突端が河床の浚渫箇所、同12の中央に見えるホース末端が浚渫土砂の吐き出し口である。写真手前一带はむき出し状態であるが、これも浚渫土砂の土捨て場の跡のようである。上記のように、四大河川事業全体の河床浚渫土砂量は5.7億 $m^3$ —積み上げると、一体、どれくらいの大きさになるのか、想像もつかない—とされるが、南漢江一箇所だけの浚渫土砂量にも驚愕した。実際、移動中の道路沿いにも、随所で、浚渫土砂が山のように高く積み上げられていて、圧

倒された<sup>22</sup>。大量の土砂浚渫が河川生態系に与える影響も憂慮される。



写真13 南漢江の浚渫工事現場(中央方向)

写真14は同13の左側の河川敷に近い部分で、同12から14までを順に並べると、浚渫現場全体の連続したパノラマ写真ができる。浚渫工事の規模の大きさを体感できるだろうか。ここも元の河川敷部分が根こそぎにされてむき出し状態になっており、浚渫土砂による埋立部分との限界線は明確でなかった。むき出し部分が見渡す限り続き、自然改変の大規模さ—従ってまた環境影響の甚大さ—を物語る。



写真14 南漢江の浚渫工事現場(左側方向)

22 ここでの浚渫土砂は河川敷から河川内で埋立処分されているようだが、移動中の車窓からは随所で、道路沿いや遊休地・借受地などにてんこ盛りされた浚渫土砂が野積み状態で観察され、小山のように積み上げられていた。浚渫土砂の利用・処分方法も大きな問題の一つである。

### 3.2.4 南漢江の第三河口堰事業地

写真15は南漢江の最奥部—北漢江との合流点から最も離れた地点—に建設中の三番目の河口堰である。写真手前には元の自然植生の一部が見える。その先方には、むき出し状態の河川敷と、一段と高く積み上げられた土砂の固まりが河川の中央に突出している。これが工事現場の河床から浚渫されたものか、他から搬入されたものか分からなかった。工事現場への搬入道路のようでもある。



写真15 南漢江の第三河口堰建設現場(左側方向)

写真16は道路上から工事現場を撮影したものである。この建設現場は一般道路から非常に近いところに位置した。日本でいうスーパー堤防上の道路に近いものであった。撮影禁止という趣旨の立看板が設置されていて監視員も配置されていた。現場で視察中にも監視員が接近してきた。施工事業者は現代建設という説明であった。



写真16 南漢江の第三河口堰建設現場(道路沿い)

写真17は第三河口堰建設現場の右側方向の状況である。同15から並べると工事現場の全体像が掴めるであろう。写真手前の自然植生部分から一段と低いむき出し部分が連続しているが、この自然改変されたむき出し部分は、公園整備されて一般の利用に供されるのではなく、河口堰によるダム湖として水没すると思われた。道路直近に水面が上昇接近することによる影響—たとえば、浸水被害—も気がかりである。



写真17 南漢江の第三河口堰建設現場(右側方向)

### 3.2.5 南漢江の河川改修事業地

写真18の被写体は南漢江に架かる道路橋上からみた河川改修現場の一端である。中央の人物が掲げる写真は工事着手前の同一現場であるが、元々は広大な河川敷が開けていて、一帯は自然植生による緑豊かな河川湿地帯であったことが分かる。ここは絶滅が危惧された植物の生息地でもあったという。河川敷部分が「改修」され一部は消失したため池のように改変され、緑の植生も剥ぐように抉られて地肌が露出状態となっている。



写真18 南漢江の河川敷の変容

写真19は同18左側の河川敷部分—細長く伸びる陸地とため池のような箇所—を拡大したものである。元々の河川敷の植生は剥ぎ取られ、残された河川敷の一部は細長い一本の線のように延びている。この細い線で囲われた部分の内側は浚渫されたのか陸地でなく大きなため池状になっている。洪水調整池・遊水池(川辺貯留池)のようなものであろうか。かつての緑豊かな河川湿地帯の面影は失せていた。



写真19 南漢江の河川改修現場(河川敷方向)

写真20は河川中央から対岸方向を撮影したものである。滔々と流れる南漢江の雄大さが看取できるであろう。急峻な日本の河川と違って流れは緩やかである。写真左側には小島のように緑で覆われた陸地部分が線上に延びているが、ここまでは元々の河川敷の一部であったのか、河川敷から離れた中州であったのか判断できなかった。



写真20 南漢江の河川改修現場(河川中央から対岸方向)

### 3.3 考察

以上、四大河川事業のうち、漢江を中心に事業予定地・工事現場の一部を紹介した。上記のように、四大河川事業の全体量が河床掘削だけでも5.7億 $m^3$ にも及ぶ巨大な工事なので、ここで紹介できたのも僅か一部でしかない<sup>23</sup>。この僅かな紹介からも以下のような指摘が可能であろう<sup>24</sup>。

#### (1) 自然改変と環境破壊

事業予定地や実施箇所は、自然環境保全上、重要な地域が対象となっていることである。上記のよ

23 四大河川事業を現場写真付きで紹介したものと、ラムネット・ジャパン韓国事務局長で、日韓環境情報室長の田中博氏の開設した下記HP「韓国雑記帳」が最新の情報—とくに、洛東江(ナクトンガン)での事業を中心に—提供しており有益である。

<http://stop4river.blogspot.com/> [http://blog.goo.ne.jp/kankoku\\_zakkicho/c/ac152d0e8874ab422ea87d424e361aa9/1](http://blog.goo.ne.jp/kankoku_zakkicho/c/ac152d0e8874ab422ea87d424e361aa9/1) [http://blog.goo.ne.jp/kankoku\\_zakkicho/e/3f6f4d94f66b6c2402454cf4e289e08e](http://blog.goo.ne.jp/kankoku_zakkicho/e/3f6f4d94f66b6c2402454cf4e289e08e)

24 四大河川事業への全般的な批判につき、前掲今本・KIMの各論稿のほか、2010年7月8日～11日、ラムサール・ネットワーク日本と韓国の湿地NGOが共同実施した韓国四大河川整備事業の視察結果に基づく「第2次日韓市民視察団 共同声明文」(<http://www.ramnet-j.org/2010/07/information/535.html>)、参照。

うに、韓国では、海岸部の干潟湿地と共に、河川流域が河川湿地帯を形成していて、自然保護上、この植生帯が貴重な動植物の生育生息地として不可欠である。国際的にも渡りをする水鳥の重要な中継地でもあり、だからこそラムサール条約登録湿地とされたのであろう。上記現場工事写真に明らかなように、河川湿地の植生帯は自然改変されて消失し、地肌がむき出し状態である。韓国の四大河川流域の面積は広大であるが<sup>25</sup>、その湿地生態系が失われることによる環境破壊の影響は大きい<sup>26</sup>。

### (2) 20世紀的な公共事業モデル

事業目的は多目的とされ、人と自然の触れあいのような親水機能も謳われてはいるが、その実質は利水や治水が中心で、ダムや河口堰等の土建的なハード施設整備がその中心的な手段となっている。親水目的の妥当性については後述するが、ハード中心の土建型公共事業は20世紀的であり、利水や治水目的であっても変わらない。四大河川事業による利水の必要性や治水の相当性自体についても批判が加えられている<sup>27</sup>。利水と治水は二律背反の関係にあるので二つの効果は相殺されてしまう<sup>28</sup>。日本でもダムのようなハード重視の治水対策は見直しがはじまっている。

### (3) 生態学的な視点の欠如

上記第二点目とも関係するが、四大河川事業は韓国全土に及ぶ大事業であるのに、完成まで

の期間は約3年とされ早期完成が急がれている。この点は上述した生態学に基づく順応的管理(adaptive management)の考え方からも問題であろう。とくに四大河川事業は、環境的にセンシティブな河川湿地帯を対象として環境に与える影響も大きいので、一気呵成に事業完成を目指すやり方は自然環境に不可逆的な影響を与えかねない。早期完成を急ぐ理由が現政権の在任期間と無関係でないとすると、政治的な判断を環境に優先させたという批判を免れないであろう。

### (4) 親水機能と事業目的

多目的の一つとされる事業の親水機能に関して言えば、その具体的内容は、河川敷を人為的に改変して、全土を縦貫するサイクリングロードや人工施設型公園を整備して、親水スペースを「創造」することが目的のようであるが、下手な鋳掛け仕事にならないか危惧される。韓国の河川湿地帯は雄大で神々しさを感ずる。ここを手つかずの自然のまま残すことがレクリエーション的な利用にも資すると思われる。もともと湿地生態系として貴重な河川流域を清溪川のような人工的施設としてはなるまい。四大河川事業に清溪川の成功体験を期待しても二匹目のドジョウとなろう。

### (5) 事業の決定過程

最後に、事業の決定過程上の問題点も指摘できよう<sup>29</sup>。上記のように事業完成までの期間が3年

25 前掲今本1頁の表1によると、四大河川全体の流域面積合計は62,313km<sup>2</sup>に達し、日本最大の流域面積を誇る利根川の16,840km<sup>2</sup>の3.7倍にも及ぶ。韓国の国土面積が日本の約4分の1であることを考えると、韓国の河川湿地帯の広大さが理解できよう。

26 この点につき、前掲共同声明文は「現在、進行中の韓国政府の四大河川事業は明確な環境破壊事業である」とする。

27 利水目的につき前掲KIM9頁以下(過剰な水需要予測を批判する)、治水目的につき同8頁以下(洪水対策上も効果は疑問で事業による河川水位の上昇が新たな災害原因になるという)、前掲今本3頁以下(多くの河口堰建設による災害発生に懸念を示す)、参照。なお、前掲共同声明文は、そもそも「四大河川事業は目的が明らかでない事業である」とする。

28 以上の他にも、公共事業による地域発展なども事業目的に挙げられているが、土建型公共事業による地域振興策がアナクロニズムで幻想にすぎないことにつき、前掲KIM10頁(韓国の若者の大学進学率は世界で最も高く80%を超え、これらの若者には単純な肉体労働ではなく高度知識集約型の雇用が必要だとする)、参照。

29 ここでは韓国国内法上の問題点を指摘するが、前掲共同声明は「四大河川事業はラムサール条約と生物多様性条約に違反する事業である」とし、国際環境条約上からも批判している。

の短期に設定されただけでなく、事業着工自体も急がれ計画策定後は間髪を容れず実施に移されたという<sup>30</sup>。その結果、たとえば、環境影響評価に十分な時間をかけることもなく、不十分なアセス結果に終わったという。この点も四大河川事業が環境に与える影響の見落としや過小評価に無関係ではないと思われる。更に、事業の緊急性を理由に、四大河川事業に関し、国家財政法38条の定める予備妥当性調査—フィージビリティ・スタディ (feasibility study) の一種—も実施されず、河川法の要求する事前調査のいくつかも実施されなかったという<sup>31</sup>。これらの決定過程上の問題点は計画策定上の手続違反として裁判でも争われている。この点は次に述べる。

#### 4. 四大河川事業と訴訟

現在、四大河川事業の差止めなどを求めて訴訟がいくつも提起されている(以下「四大河川訴訟」という)。詳しい訴訟内容はあまり紹介されていないし、訴訟関係資料の日本語訳もない状況である。以下、訴訟の概要を説明していくが、その内容は訴訟を担当している現地の弁護士からの聞き取りと、配付資料を仮訳したものに依拠している<sup>32</sup>。日本でも行政による河川環境や地域社会の破壊事例は跡を絶たない。最近ではハッ場ダムの事例がよく知られている。

#### 4.1 四大河川訴訟の状況

上述した四大河川ごとに提訴され、進行状況もまちまちである。

訴訟は国を相手方とする行政訴訟事件である。各事件の被告は所掌事務などの関係で、漢江訴訟、洛東江訴訟及び錦江訴訟の三訴訟では国土海洋部長官、栄山江訴訟ではイクサン地方国土管理庁長官となっている。これらの訴訟では、本案訴訟事件と同時平行で執行停止事件も提訴されているが<sup>33</sup>、最も早く—とくに執行停止事件関係で—進行しているのが漢江訴訟である<sup>34</sup>。

漢江訴訟の本案事件は2009年11月25日、ソウル行政裁判所に河川工事施工計画取消等を求めて提訴され、2010年5月20日に現場検証が実施された。同訴訟の執行停止事件も2009年11月26日に申請されたが、2010年3月12日に第一審棄却、同年6月25日ソウル高等裁判所で抗告棄却となり、現在、最高裁判所で審理中という。

栄山江訴訟は、2009年11月26日、全州地方裁判所において、四大河川総合整備基本計画及び河川工事施工計画取消等を求めて提訴され、2010年6月23日に現場検証が実施された。その執行停止申請事件も2009年11月26日同裁判所に提起されたが、翌2010年5月4日に棄却、同年7月9日にソウル高等裁判所で抗告棄却となっている<sup>35</sup>。

洛東江訴訟の本案事件も、2009年11月26日、釜山地方裁判所に河川工事施工計画取消等を求めて提訴され、翌2010年4月19日に現場検証がなされている。執行停止事件も2009年11月26日に同裁判

30 この点からも四大河川事業は以前からある計画の看板の書き換えともいえそうである。計画自体が短期間で策定しえたのも以前の計画との連続性を示すのかも知れない。

31 この点につき、前掲KIM12頁、参照。

32 以下の記述は、韓国江原大学法学専門大学院—日本の法科大学院に相当する一教授で自らも四大河川訴訟の一つを担当するパク・テヒョン弁護士と、同訴訟のうち洛東江(ナクトンガン)訴訟を受けもつチョン・ナムスン弁護士からの聞き取りと配付資料による。

33 本案訴訟だけでなく執行停止も申請されているのは、上記のように四大公共事業が3年以内に完成予定である所、完成後は事業の差止めを求める本案請求が不適法却下されるという、日本と同じ行政訴訟「理論」によるのであろう。四大河川訴訟のうち、錦江(クムガン)訴訟だけ執行停止事件が申請されていないが、理由は不明である。

34 後述するように、いずれの本案・執行停止事件も2009年11月25日と26日の両日に一斉提訴されたことが示すように、四つの訴訟は連動して展開している。

35 漢江訴訟のように最高裁判所に上訴されたかどうか手許資料からは不明である。

所に申請されたが、翌2010年1月15日に審理終了し、現在、一審の判断まちのようである。

錦江訴訟では、本案事件だけがテジョン地方裁判所に係属中で、河川工事施工計画取消等が訴求されている。提訴は2009年11月26日になされた。四大河川訴訟の一齐提訴の一翼を担うことは上述した。

#### 4.2 四大河川訴訟の内容

四大河川の所在地は異なるが、いずれの事業も国家予算に基づき韓国の河川法体系—国家的な河川事業の開発スキーム—に従って実施されているので<sup>36</sup>、訴訟の主要な争点は共通する。訴訟内容は個々の河川工事施工計画レベルでは当然相違するが、その上位計画違反の違法事由を主張する部分は似通っている。いずれの事業も、国家予算による大規模プロジェクトの関係で国家財政法違反、河川法体系に基づく公共事業である点で河川法違反、甚大な河川湿地帯の自然改変を惹起する点をとらえ環境影響評価法違反などが主張されている。以下では、共通する違法事由の主張部分、執行停止事件の争点、洛東江訴訟の概要を中心に、違法事由の主張内容を紹介していく。

##### 4.2.1 違法事由

ここでは主に手続違反の違法が主張されている。国家財政法違反と河川法違反の二つの違法事由は以下の通りである。

##### (1) 国家財政法違反

同法上、大統領令の定める大規模公共事業の実施に際し、財政当局は予備妥当性調査を実施することを義務づけられているが、これが四大河川事業では実施されておらず違法と主張されている<sup>37</sup>。予備実施調査の実施主体は、同事業の河川告示を行い被告とされた国土海洋部長官等ではなく、企画(計画)財政部長官である。予備実施調査というのは英語では「feasibility study」と訳されているので、費用便益分析などを内容とした事業の実行可能性調査のようである。「大統領令の定める大規模公共事業」というのは、同法施行令によると、財政規模的には「総事業費が500億ウォン以上で、国家の財政支援が300億ウォン以上の新規事業」でなければならない<sup>38</sup>。この財政規模要件の充足性に関しては争いがない<sup>39</sup>。

被告とされた韓国政府は、原告らの上記違法主張に対し、大要、予備実施調査は行政府内部の予算編成上のものにすぎず、これを作成しなくとも当該事業の「河川告示」の違法事由とはならない旨、反論しているという<sup>40</sup>。その趣旨をあえて善解すると、要するに、四大河川訴訟の対象は河川告示であるが、予算編成の手続上要求される予備実施調査はこの河川告示の実体法的な効力発生要件ではないので、国家財政法上の手続違反があったとしても、河川告示の効力に影響しないという主張と思われる。その前提として、日本法のように、行政処分の手続法的要件と実体法的要件の二

36 韓国の河川法体系も日本のそれと類似—むしろ酷似といえるかもしれない—しており、日本の開発法システムの影響が及んでいるようである。日本の河川法体系については、一般的に、須田政勝「概説水法・国土保全法—治水、利水そして環境へ」山海堂(2006)が詳しい。同「概説土地法—宅地から国土開発・自然保護まで」明石書店(2004)405~416頁も有益である。

37 国家財政法38条は、要旨、「企画財政部長官は、大統領令の定める大規模事業に係る予算を編成する場合には、予備実施調査を実施しなければならない」と定める。本条を含め以下に紹介する条文要旨は、訴訟担当弁護士からの聞き取り内容・配付資料等の日本語訳を中心に、理解の便宜のため一部、筆者が日本の条文風に手直したものである。

38 同法施行令13条1項参照。正確にいうと、予備実施調査の作成が必要な「大統領令の定める大規模公共事業」であるためには、このような財政規模要件に加えて、同条項の定める事業のいずれかに該当することが必要で、このような事業種要件も充足する必要がある。

39 上記のように、四大河川事業の総事業費は22.2兆ウォンで、この財税規模要件を難なくクリアーする。

40 正確にいうと、四大河川訴訟の対象はこの「河川告示」のようで、これが日本法的な行政処分のようなものか訴訟関係者に問い質したが、韓国法に対する理解不足もあって釈然としなかった。配付資料には河川告示「処分」という訳語が付された箇所もあったので、おそらく行政処分的な効果を伴うと推測される。

分論があって、前者の違反は後者に直結しないという行政法「理論」が存在するのかも知れない。

政府の反論の第二点は、そもそも四大河川事業に関しては予備実施調査の作成は必要でないというものである。上述した国家財政法施行令は、「災害予防事業」につき予備実施調査を除外しているが<sup>41</sup>、四大河川事業はこの災害予防事業に該当するという主張である。確かに、国家財政法施行令13条2項6号は、「災害予防・復旧支援、施設安全性の確保、保健・食品安全問題等であって、至急に推進する必要がある事業」を予備実施調査の対象外としている。

この主張に対し原告は、同施行令による除外対象となるためには、「災害予防事業」に該当することに加えて、更に、その実施が「至急に推進する必要がある事業」であること（以下「緊急性の要件」という）が必要だとする。この解釈によると、同号によって予備実施調査が免除されるには、当該事業が災害予防事業であって、かつ、緊急性の要件を充足しなければならない。原告によると、四大河川事業は災害予防事業であるとしても、緊急性の要件を充足しないので同号の適用がない以上、予備実施調査の対象外にはならないという。

原被告いずれの主張が法の「正しい」解釈か断定できないが、同号が2009年3月25日に新設された規定であり、その立法経緯に照らすと、被告政府の主張に軍配が上がりそうである<sup>42</sup>。

## (2) 河川法違反

韓国の河川法体系上、河川事業は、水資源長期総合計画—流域総合治水計画—河川基本計画—河川工事施工計画という、上位下位の計画ラインに

従って実施される。

水資源長期総合計画は、洪水防止など水資源全般に関する総合計画で、中央河川管理委員会が20年の計画期間で策定する（河川法11条）。流域総合治水計画は、流域及び河川ごとの計画高水を地点別に定めて洪水防止対策を示すものようである（同11条の2）。これも中央河川管理委員会が10年の計画期間で策定する。河川基本計画は当該河川の計画高水を実現する治水事業の基準を定めた計画とされる（同17条）。これは中央河川管理委員会や地方河川管理委員会が10年の計画期間で策定する。河川工事施工計画は河川ごとの個別事業計画で各河川を管理する行政庁が作成するようである。

問題は各河川計画の相互関係であるが、要旨、河川法24条7項は「流域総合治水計画は、水資源長期総合計画の範囲内で策定し、河川基本計画の基本となる」とし、同27条2項によると「河川工事施工計画は、河川基本計画の範囲内で策定されなければならない」と定めている。

原告によると、上位計画は下位計画の指針として法的拘束力をもつので、上位計画に違反する下位計画はその限度で法的効力が否定されるという。四大河川事業に係る河川工事施工計画は上位計画に内容的に反する以上、その上位計画の変更が時間的に先行する必要がある、この変更手続を経ずに策定実施された河川工事施工計画の告示は違法と主張されている。

この点に関し被告政府は次のように抗弁している。その主張内容は三段重ねである。

第一に、仮に原告の主張するように上位計画に下位計画に対する法的効力があるとしても、常に必ず河川工事施工計画前に上位計画を変更する必

41 国家財政法施行令13条2項6号は、「災害予防・復旧支援、施設安全性の確保、保健・食品安全問題等であって、至急に推進する必要がある事業」を予備実施調査の対象外としている。

42 同号は四大河川事業の直前に急ごしらえされた規定のようで、同事業を「円滑に」推進する政治的な意味合いが見え隠れするが、このような立法意図に縛られず司法が法の「正しい」解釈を下せるか問われる。行政府による立法理由を鵜呑みにするだけでは、司法による行政のチェック機能は果たせないし、行政追従と批判されても仕方ないであろう。

要はなく、河川工事施工計画の策定・実施後に上位計画を変更しても違法でなく、現在、変更手続中なので適法だとする。

第二に、河川工事施工計画は上位計画に適合しているの、その不適合を主張する原告は勇み足だとする。

第三は、不整合の部分があったとしても、そもそも上位計画は下位計画を法的に拘束しないので、問題はないという。上位・下位計画間の法的拘束力を前提とすること自体が誤りという主張である。

韓国の裁判所がいかなる判断を下すか注目される<sup>43</sup>。

#### 4.2.2 執行停止事件

上記のように、四大河川訴訟のうち錦江訴訟を除く三つの訴訟で、執行停止事件が係属している。そのうち漢江訴訟の進行が最も早く、現在、一審・二審の判断が示されて最高裁で審理中であることも上述した。ここでは一審事件を紹介する<sup>44</sup>。

主な訴訟上の争点は執行停止要件との関係で、申請人の主張する損害が回復の困難な損害であるか、これを回避する緊急の必要性があるか、この二点である。

申請人の主張する損害は多岐に亘る。大別すると、(1)土地収用による財産的損害、(2)水質汚濁等による環境的損害、(3)災害発生による人格権

的・財産的損害、(4)河川敷の自然改変による環境破壊、この四つに分類できる。

(1)については、事業用地で農業を営む農民は強制収用により農地を失い営農できなくなる結果、甚大な損害を被るという。(2)に関しては、多くの堰の設置や大量の浚渫工事等により土砂流失や水質悪化が起り、下流域で取水する申請人らの飲用水や環境上の利益が侵害されるとする。(3)は、堰の設置により地下水を含む水位上昇が生じ、周辺地域に浸水被害等が発生するという。更に、大規模な原状改変工事により貴重な河川生態系が破壊され、希少な保護動植物も絶滅の危機に曝されると主張され、(4)の根拠とされた。

以上の主張に対する裁判所の判断内容は次のようであった。(1)の損害に関しては、当事者が金銭的な補償を受けるので、回復不可能な損害とはいえないと判示された<sup>45</sup>。(2)についても、当該事業内容は水質改善事業が含むこと、浚渫工事に際し汚濁防止膜が設置されるなどの点に鑑みると、申請人の提出した資料だけでは受忍限度を超える被害の疎明がなされていないとし、一方、事業者である国は工事による状況変化に順応できることに照らすと、上記緊急の必要性の要件を充足されないとした。同じく(3)の損害についても申請人が疎明が不十分とされた。(4)の被害に対しては、湿地生態系の破壊による被害は公益上のものであって、個人的な損害とはいえず理由がないとされた<sup>46</sup>。

43 同じような問題は日本法の下でも起きるが、日本の行政計画の内容は一般的・抽象的なので、実際の行政訴訟において、上位・下位計画間の「内容」的な相反事項を具体的に指摘するのは難しい。この点で、必ずしも四大河川訴訟で争点となったような上位・下位の計画関係にある訳ではないが、個別の事業計画(認可)と都市計画(決定)との整合性につき、いわゆる判断過程の裁量統制論的な手法を用いて検討した小田急線連続立体交差(高架化)事業認可取消訴訟第一審判決(判時1764号3頁以下)、圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決取消訴訟第一審判決(同1856号32頁以下)が、画期的な判断手法を示している。

44 この事件は上述したパク・テヒョン弁護士が自ら担当したようである。

45 バルダンの有機農業地区で土地収用に徹底抗戦中の農民リーダーからの聞き取りによると、金銭補償といっても、農業用ビニールハウスなどの地上物件に対する補償は雀の涙ほどで、農産物の価格も僅かにしか評価されず代替地も取得できないので、農業の継続はもはや不可能という。

46 この理由づけは日本でも使われ訴訟で自然保護が実践できない最大のネックとなっている。公益の実現は行政の専権事項で市民による容喙を許さない官僚国家的な発想が根本にある。もとより普遍的な考え方ではないし、英米法では、公共信託理論により行政による自然管理は一般市民から信託されたものなので、受託者とされた行政が信託の趣旨に反した管理を行った場合には、委託者・受益者である一般市民がその是正を図るのは当然の権利行使とされる。この理論により、万人の利用に供されていた自然を破壊したり、特定少数の利益のためにする開発—例えば、海岸を埋め立て企業用地とする日本では当たり前の開発—は違法とされ、一般市民はその違法を是正する公益訴訟を提起できる。日本法の下では、訴訟上、不特定多数の利益は一例外的に客観訴訟が認められる場合を除き—公共の利益(公益)として保護されず、狭い範囲の個人的利益だけが法で保護された範囲に限って救済されるだけである。

#### 4.2.3 洛東江訴訟

洛東江は、流域面積2万3384km<sup>2</sup>・延長距離525kmにも及び、韓国最大級の河川である<sup>47</sup>。洛東江の本案訴訟でも、上述した国家財政法違反と河川法違反が主要な争点となっている。このうち、国家財政法違反の部分は、同法の解釈が中心で洛東江訴訟に固有の争点はないようだが、河川法違反の部分は、各河川ごとに上位・下位の計画内容は異なるので、各四大河川訴訟ごとに主張内容も異なるようである。以下では、洛東江訴訟に固有と思われる争点のうち、河川法違反、環境影響評価法違反、建設技術管理法違反、文化財保護法違反の主張部分を中心に紹介していく。

##### (1)河川法違反

上記のように、原告は、河川法上の上位計画は下位計画に対し法的拘束力を持ち、上位計画に反する下位計画はその限度で違法なことを前提として、洛東江の河川工事施工計画(以下「本件事業計画」という)の上位計画違反を主張している。

第一に、最上位の水資源長期総合計画との整合性に関し、同計画の洪水予防対策の指針に反して本件事業計画は「堰と浚渫による洪水予防」を内容とする点で、治水上の上位計画違反があるという。利水に関しても、本件事業計画が「堰の設置による用水確保」を掲げるが、最上位計画の水需

要予測量と異なるとされる。

第二に、水資源長期総合計画の次に位置する流域総合治水計画との整合性については、同計画内容には堰と浚渫による治水対策が含まれていないのに、本件事業計画では堰と浚渫を主要な事業内容としており、この点で両計画間に齟齬があるとの主張を展開するようである。

第三に、流域総合治水計画の下位計画である河川基本計画との整合性に関しては、同計画上すでに十分な洪水対処能力が治水上確保されている以上、本件事業計画による浚渫は不必要で上位計画に反すると主張されている<sup>48</sup>。

##### (2)環境影響評価法違反

韓国の環境影響評価法によると、同法違反に対し1年以下の懲役が科され、環境大臣はその違反の中止を命ずることができるという<sup>49</sup>。最高裁判例によると、同法違反の程度<sup>50</sup>が著しくアセス不実施と異ならないと評価されうる場合には、アセスの実施がなかったとされ当該処分裁量権の逸脱・濫用事由になるようである。本件事業計画にも同法が適用される。

原告によると、同法違反として、以下の諸点を指摘できるという。

第一に、環境現況調査に係る現地調査義務及び最新資料使用義務の違反である。具体的には、アセスに使用された環境現況調査資料のほとんど

47 前掲今本1頁の表1参照。前述した漢江は流域面積2万6270km<sup>2</sup>・延長距離514kmなので、洛東江は流域面積では漢江より小さく延長距離では漢江を上回る。日本最大の利根川の流域面積が1万6840km<sup>2</sup>、延長距離322kmとされるので、そのスケールの大きさが窺えよう。洛東江訴訟を担当するのがチョン・ナムスン弁護士で、訴訟に関する詳しい説明と資料が得られた。

48 訴訟では、治水の必要性に関し過去のデータに基づき本格的な論陣を張っているようで、本文で紹介した河川法違反の主張とは別に、そもそも本件事業計画による治水対策は不必要だと力説されている。原告によると、これまでの洛東江の洪水被害地は支流域が中心であるところ、本件事業計画は洛東江の本流域で実施されるので治水効果は期待できないとし、更に、これまでの洪水対策事業により既に十分な治水対策が施されており、堰の設置等による洪水対策の実施はむしろ洪水被害を誘発すると主張している。

49 前掲KIM12頁による。日本の環境影響評価法と比較すると、違反に対する刑事処罰がある点、環境大臣に違反事業の中止命令を発する権限がある点で、日本法よりも遙かに実効的な内容となっている。日本法では違反に対する罰則規定も行政命令の規定もなくザル法となっている。詳しくは、拙稿「環境影響評価制度をめぐる法的諸問題(5) 一法改正の方向性について」関西学院大学総合政策研究第34号(2010年3月)26頁以下、参照。

50 上述したチョン・ナムスン弁護士からの配付資料の日本語訳は「不実の程度」となっており、これによると判例法上は「同法違反の程度」一般ではなく、アセスの記載内容が事実と反する場合だけが違法事由になるという理解のほうが正確かもしれない。

が2005年以前のもので、四季を通さず一季節の現場調査しか実施されておらず、一部の調査項目に記載漏れのある点などが同法違反と主張されている。

第二に、科学的な予測に基づく影響評価の実施義務違反である。具体的には、堰の設置等の事業実施による河川の湖沼化を考慮しない水質予測、(類似)事例研究に基づく不適切な水質予測、浚渫自体が河川生態系に及ぼす影響や汚染された浚渫土砂堆積の評価漏れ、堰建設に起因する水位上昇による浸水被害の評価誤りなどが指摘されている。

第三は、環境保全措置に関し実効的な影響低減措置を講ずる義務違反である。浚渫による水質汚濁防止対策とされる汚濁防止ネットの効果が誇張されている点、正常な取水が不可能な取水場への低減対策とされる二次取水施設や仮堰の設置の効果が検証されていない点などが、問題視されている。

以上を踏まえ、本件事業ではアセス不実施と評価でき、環境影響評価法違反の違法の瑕疵を帯びると主張されている。

### (3)建設技術管理法違反

同法違反の主張の詳細は明らかでない。同法38条の6の1項本文によると「発注庁は施工しようとする建設工事の妥当性調査を行わなければならない」とされ、同条4項によると「発注庁は、妥当性調査が完了したときは、発注庁及び関連行政機関の職員並びに関連分野の専門家と共に、妥当性調査の正当性を検討しなければならない」旨、定められている。同条項により妥当性調査を実施した結果、その必要性が認められた建設工事に対して基本構想が作成され、これに基づき更に基本計画が策定されるようである(同39条の7第1項)。原告によると、本件事業に関しこの妥当性調査が実施

されておらず、違法と主張されている。

### (4)文化財保護法違反

同法90条は建設工事の際の文化財保護義務を定め、同91条は文化財の地表調査の手続や方法の詳細を定めている。原告によると、調査期間、調査範囲及び調査機関のいずれについても不十分であったり未実施であったりして、文化財保護義務違反の違法が認められるという。

## 5 最後に一結びに代えて

本稿では、清溪川の河川再生事業を紹介し、21世紀的な都市型公共事業のモデルとして賞賛する一方、四大河川事業は20世紀的な環境破壊型の開発モデルでないかと疑問を呈している。実際、韓国国内でも四大河川事業に対する反対世論はつよいという。四大河川訴訟が提起され係争中であることも上述した。今後の公共事業のあり方を考えると、四大河川事業は自然再生型の多目的な公共事業とされながら、その必要性・合理性が問われ、環境破壊の負の側面が等閑視され、地域発展の錦の御旗が農民生活を破壊し、自然豊かな河川湿地の人工施設化が親水概念で語られるなど、多くの問題点を抱えている。

問題の解決には多角的なアプローチが必要であるが、自然保護の考え方に限って言えば、「保全」と「保存」の混同があるように見える。自然「再生」も自然「保護」に含まれるとすると、四大河川事業の問題点は自然保護のイロハからも考えることができる。自然「保護」の概念は「保全」と「保存」を含む。保全は人工的な管理を前提とするが、保存は、ありのままの状態を維持することである。豊かな湿地生態系を形成している四大河川環境は「保存」の対象であって、人工施設設置による「保全」は自然の破壊でしかないであろう。清溪川の

ような都市中心部の河川には自然再生型の保全事業が有益であるが、これを四大河川湿地帯で実施すれば環境破壊になりかねない。

四大河川事業は中止を含めた抜本的な見直しが必要だと思われる。遅きに失した感はあるが完成を急ぐよりも失うものは少ないであろう。日本でも自然「再生」に名を借りた新たな公共事業には警戒が必要である。日本が学ぶべきはこの点であろう。日本でも行政による河川環境の破壊事例は跡を絶たない。最近ではハッ場ダムの問題が耳目の関心を集めたが一例でしかない。今回の調査で韓国も日本も同じような「公共」事業の問題を抱えていることが分かった。

治水・利水の必要性の意図的な操作、行政主導の一方的な計画決定、ブレーキなき開発システム、行政による環境破壊や環境への配慮の欠如、等々、いずれもが韓日の行政システムに共通する問題点として指摘できる。日本の悪しき開発モデルの影響下に韓国があるとすれば、それこそ日本「統治」の負の遺産を引きずることになる。現時点では、四大河川事業の見直しは上述した訴訟の帰趨に左右されようが、開発システムや行政訴訟理論など韓日で共通する部分は少なくない。この点で日本の法律家の貢献が求められている。

