

第1章 「環境法の刑事的執行の構造」

マイケル・ハーツ

1. Michael Herz

Structures of Environmental Criminal Enforcement,
7 Fordham Env'tl. L. J. 679 (1996)

I. はじめに

近頃の環境諸法に関わる刑事的執行の増大につき、数多くの議論がなされているが、その中で優位を占めている問題がある—環境刑法は、環境法の種概念なのか、それとも刑事法のそれだろうか？

歴史的には、環境法の刑事的執行は、刑事法の一種としてよりも環境法のそれとして発展してきた。一般的に、訴追者は、追加的な犯罪として、環境法違反に取り組んではこなかった。むしろ、環境法執行者が、追加的な執行を求めて、刑事訴追に頼ってきた。さらに、刑事的執行レジームは、民事的執行レジームを補完するために追加され、現在はより厳しい代替物だとみなされている。環境法執行の観点から問題を眺めてみると、刑事的制裁は、執行制度の中で、あいにく十分用いられていない。しかしながら、この態度—そして、刑事的執行を本質的に他の執行手法と異なるものと考えないこと—は、不当な訴追につながる。

本稿は、濫訴 (prosecutorial overreaching) に対する構造上の防護措置について論ずる。とくに、訟務—すなわち、EPA、司法省本部 (Main Justice) および USAOs (U.S. Attorneys Offices) の間の調査・訴追責務—の分配に焦点をあてる。Main Justice と USAO の分業は、熱心に論じられてきた。本稿は、この分業について検討するが、刑事訴追における EPA 弁護士の役割を重点的に扱い、とくに、司法省 (DOJ) の関与なくして、EPA が刑事訴追を扱うべきかどうかを問うものである。そして、EPA はそうすべきでない、というのが本稿の結論である。なぜなら、規制権限の分担が、濫訴を防止する上で重要な構造上の防護措置だからである。

II. 濫訴のおそれの最小化

連邦環境諸法は、刑事的制裁を規定している。ある条項を“故意に”犯す者は、罰金刑、懲役刑、あるいはその両方に処される。ここ 15 年で刑事訴追の数は著しく増加している。訴追数が増すにつれて、濫訴への懸念も増大してきた。

A. 濫訴のおそれ

刑法と環境法の融合は、3つの問題をもたらしている。まず、ある事件が民事と刑事のいずれで提訴されるかは、どちらの調査官が先に書類を手に入れるかという偶然に左右されるといわれる。残り2つの問題は、二者択一的である。①過剰な刑事訴追が行われている、②過少な刑事訴追しか行われていない。本稿は、前者に着眼している。この点に着目する論者が、十分な根拠をもって想定するのは、刑事訴追には、確固たる道徳的・法的な根

抛が必要だということである。刑事訴追に相当するのは、明白に違法で、道徳上好ましくなく、非常に有害で、とがめるべき心理状態でなされた行為である。しかしながら、環境法は、周知のように、非常に複雑かつ不明確で、野心的である。そして、それは、ただ危害のおそれをもたらすにすぎない行為、あるいは当該行為自体は無害であるが、無数の同種の活動と結びついた場合にのみ有害となるような数多くの行為を禁じている。それゆえ、環境法上の刑事訴追は、刑事法の規範的基盤と抵触する特別なおそれを惹起している。

環境規制レジームの性質から生ずる不当な刑事訴追の危険性は、次の事実によって増している。すなわち、環境分野で刑事的執行を駆っているのは、その強力な抑止効果である、という事実である。実際、環境法の刑事的執行レジームは、毎年 200 名程度の最も悪質な違反者を訴追するために存在しているのではない。むしろ、それは、訴追されうる者の刑事的制裁へのおそれを通じて、間接的に遵守させるのである。

厳しい処罰の抑止効果に傾倒することは、危険である。なぜなら、抑止レジームを機能させる上で、同程度の違法行為者を全て訴追する必要はないからである。加えて、処罰を抑止で正当化することは、異常に厳しい処罰を支持したり、訴追者に重大な制約を見落とさせたりするおそれがある。たとえば、もし我々が本当に違法駐車を除去したいと願い、抑止だけを考慮するならば、違法駐車をした 1 人の手を切り落とせばよい。我々がそうしないのは、抑止が唯一の考慮要素ではないからである。道徳的な躊躇とともに、比例性、平等な取扱い、有責性への関心が、可能な処罰の範囲を限定する。抑止だけに着眼すると、明白に濫訴のおそれがある。

筆者は、濫訴の数がそれほど多いとは考えていない。多くの論者は、現状よりも濫訴のおそれに関心を抱いているようだし、過剰とみなされる実際の訴追数も非常に少ない。たとえば、Washington Legal Foundation (WLF) は、1995 年に、過剰な執行に反対する請願書を EPA に提出した。その請願書は、“EPA が、環境法違反に対する行政上・民事法上の救済を手控えつつ、比較的重要でない違反さえも、重罪として刑事訴追しようとしている”と非難していた。しかし、その請願書には、不当な訴追だとする例が 4 件しか記載されていなかった。WLF でさえ 4 件しか発見できなかったならば、おそらく現状はさほど深刻ではないのだろう。

それでもなお、実際の訴追数を検討するだけでは、おそらく誤りである。政府は、刑事訴追の脅威を用いて、潜在的な被告から、民事上の和解を引きだすだろう。かりに不当な訴追が稀だとしても、濫訴の可能性は深刻に受けとめられなければならない。

加えて、実社会における、いくつかの新展開が、こうしたおそれの増していることを暗示している。第一に、刑事訴追に割り当てられるリソースが、最近著しく増加してきている。EPA は、1980 年から刑事調査官を雇い始めたが、1996 年 10 月には、200 名まで達することになっている。官僚主義の不変の原理として、多数の人員が何かを発見するように命じられれば、それが存在しようとしまいと発見されるだろう。刑事調査官や検察官の増加が意味するのは、政府がより多くの刑事訴追を行うだろうということである。第二に、筆者のように、刑事的執行の強化が効果的な抑止であると信ずるならば、遵守は増加しているはずである。もし遵守が増加しているならば、適切な刑事訴追の数が減少しているはずである。しかし、実情はそうではない。これは過去の刑事訴追が不自然に少なかったという事実によるところが大きい。将来については懸念せざるをえない。

最後に、政府の報告によれば、1992年から94年の環境関連事件での起訴数は、150から250へと増加しているが、懲役宣告の総年数は94.6年から99年までの伸びにとどまる。他方で、罰金は、37.9百万ドルから36.8百万ドルまで減った。したがって、被告数が増加するにつれて、各被告に対する処罰は、一般的に軽減されている。裁判官と陪審は、重大犯罪が起こったとは考えていないのである。

以上のいずれも、連邦検察官が猛威をふるっていることを示していない。しかし、基礎にある懸念は、実在のものであり、将来には一層顕著になるだろう。問題は、濫訴のおそれの現実化をいかに防ぐかにある。

B. ガイドライン

1つの解答が、ガイドラインである。ガイドライン自体やそれによる均整・一貫性・賢明な裁量行使の見込みに対して反対するのは難しい。しかし、概して、ガイドラインは、解決策というよりも有望案にすぎない。

この分野で起訴の裁量に取り組むガイドラインは、すでに数多く存在する。これらは無意味ではなく、刑事的執行の判断が全く一貫性を欠いていたと主張する者もない。しかし、これまでの失敗は、特定のガイドラインの欠陥というよりも、ガイドラインの本質に由来する。

ガイドラインの内容については、2種類の変更が考えられる。第一に、ガイドラインを一層具体化して、ある行為を刑事訴追に足るほど有責かつ有害だとする要素を明確化することがありうる。しかし、このアプローチは、結局失敗するだろう。ガイドラインの起草者は全てを考慮しえない。例えば、量刑ガイドラインには、多数の関連要素を見落とししており、不適切に司法裁量を制限しているという批判が多い。これは、同種の事例を同様に扱おうとする一方で、異なる事例に異なる対処を行う障害になっている。

ガイドラインを向上する第二のアプローチは、あらゆる関連要素を認めて相対的な重みづけを与え、それに照らした事件の評価を訴追者に委ねようとする試みである。しかし経験が示すのは、要素の増加が、何らかの点で、確実性や予見可能性、一貫性の向上を妨げるということである。それどころか、多数の要素は、意思決定を逆の方向へ導き、最終的に何の制約も課さなくなる。なぜなら、どんな決定でも正当化されるからである。

要するに、一貫しない過剰な訴追決定が問題である場合に、ガイドラインは解決策になりそうにない。

C. 実体法上の変更

もう一つの代替策は、刑事責任の実体法的基準を変更することであろう。極端なことをいえば、議会は、単純に環境法違反を刑罰の対象から外しうる。より穏やかには、裁判所が、寛大さのルール（rule of lenity）の下で、環境規制を厳密に解することができよう。他には、議会が環境犯罪責任の敷居を高くすること—より厳格な故意過失要件の設定、環境監査特権の創出など—もある。

本稿は、こうした変更の便益に着目しないが、費用もかかるだろう。かかる変更は、少数の過剰ケースとともに多数の適切ケースを除外する結果になるだろうし、訴追者を制御するための唯一の手法ではない。

D. 構造上の対応—イントロダクション

訴追ガイドラインや実体法上の変更は、過剰な刑事制裁という問題への直接的な対応であろうが、間接的な対応—構造上の手配—も同様に有効であろう。実際、数多くの優れた、構造上の防護措置がとられている。環境法上の刑事的執行に関して、これまで濫訴が生じていないのは、このおかげである。

第一に、合衆国弁護士 (U.S. Attorney) が有罪宣告をすることはできない。彼らにできるのは、大陪審に起訴を要求し、陪審が有罪宣告をするよう求めることだけである。これらは、憲法上の制約である。

第二に、かりに環境犯罪に対して有罪判決を勝ち取ることが“非常に容易”であるとしても、同じ犯罪について民事罰を勝ち取るよりはずっと困難である—証拠の基準が高く、調査上・証拠上の要件はより厳格で、リソースも余計に必要となる。他方、民事罰は強力な制裁でありうる。個人の懲役期間を別にすれば、財政上の制裁は、刑事事件も民事事件も同様である。さらに、妥当な刑事訴追でないかもしれない境界事例では、民事手続から期待される罰の方が厳しくなるだろう。なぜなら、刑事判決を勝ち取るよりも民事判決で勝つ可能性の方が高いからである。結局、EPA は、迅速かつ容易であるという理由で、司法的執行よりも行政的執行を好んでいるが、同様に刑事的執行よりも民事的執行を優先すべきである。

第三は、EPA と USAOs、Main Justice の権限配分である。本稿の残りの部分は、これら 3 機関の調査・訴追権限の分配に充てられる。

III. 訟務権限の分割

連邦議会は、DOJ をアメリカ合衆国およびその行政機関のための訴訟担当機関として創設した。諸行政機関は、外部の法廷代理人を雇うことはできず、全ての問題を DOJ に委ねなければならない。

刑事訴追に関して、DOJ が優位に立つことには異論がない。しかし、民事については議論がある。議会は、とくに独立行政委員会について、DOJ の指揮監督に対する様々な例外を創出してきた。DOJ の見地からすると、政府の訴訟担当者としての適切な役割を希釈しないように、常に用心しなければならない。諸行政機関からすれば、多かれ少なかれ調整の下で苛立ってきた。“訟務権限に関する闘争は、決して終結しないのである”。

A. 自己の訴訟指揮についての DOJ の見解

DOJ は、訟務権限の集中を繰り返し主張している。第一に、DOJ がしばしば主張するのは、政府は法廷において一元的に主張をすることが絶対に必要だということである。この見解は、2つの要素からなる。一方が、一貫した見解を確保するためである。すなわち、連邦政府は、行政解釈への広範な敬讓や立法史の日和見的な援用に賛成すべきではない。他方が、法廷における執行部の内部紛争を避けるためである。DOJ に代表させる必要がなかったならば、行政機関同士が法廷でもめるかもしれない。したがって、主張の一元化の原則 (one voice principle) は様々な懸念の混合物である。

主張の一元化原則と密接な関連を有するのが、権威への懸念である。もしも政府が 2つ

の異なる主張をする場合、少なくともいずれかは大統領のそれではない。執行部は単一で、政治的責任を負う大統領の見解や政策を反映しなければならないという前提に立つ限り、行政各部が異なる見解をとっていけば、このシステムは崩壊していることになる。DOJによれば、「司法長官が、行政機関の提訴作用への監督権限を放棄しないことは、極めて重要である。なぜなら、司法長官だけが執行部の広範な利害を代表する義務があるからである。下部機関の間の利害衝突を超えて、合衆国全体の利益が、最高の地位を与えられるように確保するのが、司法長官の職責である。司法長官だけが、この作用を達成するための総合的な視点を有するのである。」

第三に、DOJにとって、訴追者の専門性は訴訟である。DOJの弁護士は、頻発する一般的な法的問題について精通し、行政機関の弁護士が欠く法廷技術を有している。DOJは、当該行政機関の弁護士が特定の法律やプログラムの細目に精通していることを重視しない。反対に、説得すべき裁判官や陪審もジェネラリストから構成されるのだから、ジェネラリストたるDOJの弁護士の一時的な精通が長所となりうると主張する。最後に、DOJの弁護士は、特定の政策を推進するための媒体として事件を選択する上で秀でている。なぜなら、彼らの方が、司法部内のトレンドや特定の判事の選好について精通しているからである。

最後に、DOJは、中立かつ客観的に評価しうる立場にいる点も強調する。前司法長官代理の表現によれば、“係争中の問題について中立的で冷静な分析をして勧告をする、司法長官の役割は、強調されすぎることではない。”この客観性は、2つの要素からなる。第一に、DOJは、行政機関の政策決定の詳細に関与しておらず、DOJの弁護士が、当該事件における個人的な利害によってその判断を歪めることはない。第二に、DOJは、調査作用や規制作用から分離された訴追作用を担っている。先の前司法長官代理によれば、これは、“訴訟が、各事例の事実に基づき、客観的かつ独立した評価に基づいて着手されるよう確保する上で、有益である”。

B. DOJの訴訟指揮についての行政機関の見解

行政機関は、DOJの主張する便益を歓迎していない。これは、一部には、個人的あるいは職業上の憤慨によると推察される。この憤慨は、問題が最も重要で興味深い時に、自分以上の権限を有する者から、身を引くよう命じられることで当然生ずるものである。加えて、行政機関には、主張の一元化の必要性がDOJほどには感じられないし、その必要性が実際に生ずる事例も少ない。

行政機関は、DOJの主張に納得しないだけでなく、DOJに訟務権限を集中することで生ずる、数多くの困難を認識している。その大部分が、実際的なものである。各事件をDOJに照会し、それを遂行する上でDOJに頼ることは、時間・費用・人手の無駄である。DOJは、行政機関と十分に協議しなかったり、事件の準備書面を作成する際に行政機関の弁護士をあまり関与させなかったりする。DOJの弁護士は、訴訟に関する専門性を有するが、特定の法制度における技術的専門性や予備知識を欠いている。ここでの相違は、専門領域の違い以上のものであり、弁護スタイルの違いが存在するのである。DOJは、主権免責や管轄権の欠如、出訴期限などといった“技術的な”議論に依拠しがちである。これは、勝訴するための抗弁であって、当該行政機関のプログラムに則したアジェンダの推進とは無

関係である。各行政機関は、訴訟リスクを冒しがちである。すなわち、そのアジェンダの推進を希望して、敗訴するのを厭わないのである（訴訟は手段であり、目的ではない）。

DOJ と EPA の職務関係は、しばしば厄介で緊張に満ちている。前 EPA 執行課長によれば、“長年、我々が克服しようとしてきた、DOJ 対 EPA という認識”で特徴づけられる“隔壁が両者の間に入り込んでいる。”

C. EPA と DOJ : 民事上の司法的執行

環境法に関する民事上の司法的執行活動は、EPA から DOJ への照会に始まる。DOJ は、民事訴訟を自分のイニシアチブでは開始しない。その権限は、EPA を代表して行使されるにすぎない。もし DOJ が拒否するならば、理論上、EPA は、自分の権限で手続を進めることができる。EPA が照会をしないのは非常に稀である。1つの理由は、EPA 自身が手続を進めうるからである。

いくつかの環境法は、司法長官の独占的な代理権の例外を含んでいる。CAA や CWA、安全飲料水法（SDWA）によれば、民事訴訟において、主務長官は、まず司法長官に代理を求めるものとする。もし司法長官が拒否したならば、EPA の弁護士が同庁を代理するとしている。毒性物質規制法（TSCA）は、危険の切迫した場合には、DOJ へ照会することなく、主務長官が、当局の弁護士を動員して、民事訴訟を提起できるとする。

しかしながら、EPA は、自身を代理する理論上の権限を実際に用いたことはない。1977年、DOJ と EPA は、EPA が当事者となる民事訴訟の処理に関して、了解事項の覚え書き（MOU）を取り決めた。この MOU は、現在も有効である。MOU の下では、司法長官が、EPA が当事者となる“全ての事件の指揮監督権を有するものとする”。EPA は、当該訴訟に参加する弁護士を指名することができる。けれども、当該弁護士は、司法長官の“指揮監督に服するものとする”。EPA の弁護士は、司法長官の許可なくして、書類を提出することができない。EPA 弁護士は、DOJ 弁護士と事件について討議し、書面の作成や署名に協力し、和解協議に加わり、口頭弁論をすることができる。しかしながら、DOJ 弁護士が先導的な役割を担う。彼らは、全ての書類の最初に記載され、戦略や法廷に提出する書類の内容について最終的な判断をし、事実上全ての口頭弁論をする。筆者の調査によると、1993年1月から1994年10月の60事件で、DOJ 弁護士が口頭弁論を担当したのは55件、EPA 弁護士が2件、双方ともに行ったのは4件であった。

議会は、いくつかの場面で、EPA に訟務権限を与えることを真剣に考えてきた。MOU が協議されたのは、明白な脅威—両者が合意に達することができなければ、議会在 EPA に訟務権限を与える—の影響下であった。

1984年 RCRA 修正法は、EPA に訟務権限を与える規定を含んでいるとあってよい。この問題は、他の場面でも同様に生じてきた。概して、議会在適切に理解しているのは、EPA が DOJ よりも執行に熱心だということである。EPA に権限を移譲しようとする動きが、熟慮による政策判断を反映している限りにおいて、議会在、現政権の執行に対する熱意を疑問視し、EPA の訴訟指揮に興味を抱いているのである。

D. EPA と DOJ : 刑事上の司法的執行

刑事的執行レジームは、ある程度まで、民事上のそれと同じである。EPA は、自分の刑

事調査組織を有し、事件を刑事・民事のいずれとすべきかにつき最初に判断する。DOJ に照会する際に、EPA は刑事訴追か民事訴訟を求めるだろう。しかし、DOJ は、EPA からの照会なくして、環境法上の刑事訴追をなしうる。連邦調査局 (FBI) なども刑事調査を引き受ける。加えて、DOJ は、環境長官ではなく、合衆国を代表して訴追を行う。結果として、DOJ の環境法上の刑事的執行プログラムは、民事のそれよりもずっと EPA から独立している。

刑事調査の開始決定は、EPA の刑事執行局がする。FBI 職員は、EPA の取り組みを補強する。FBI による環境法上の調査のほぼ全てが、EPA などと協力して行われる。調査と異なり、刑事訴追の開始決定は、DOJ の責任である。しかし、EPA は、刑事訴追を求めて事件を照会することにより、事実上の勧告をしている。

刑事訴追における EPA 弁護士の役割は、民事事件ほど重要でない。後者においては、DOJ が先導的な役割を果たすものの、EPA は弁護団の一員である。刑事訴追では、EPA はまさに諮問機関である。EPA 地区 (EPA Region) はそれぞれ、地区刑事的執行評議会 (RCEC) を有しているけれども、これは訴訟の準備をするだけで提訴や大陪審への提出を行うことはない。実際、刑事訴追での“のけ者”たる RCEC の地位は、EPA と DOJ の緊張関係の源泉となってきた。

この調整に対する例外が、“合衆国特別補佐弁護士 (Special Assistant U.S. Attorney)”として EPA 弁護士を任命する場合だが、DOJ はそのような地位を与えることに慎重である。たとえば、1993 年の合衆国弁護士マニュアル (USAM) では、DOJ が“行政機関の弁護士のような他のリソースに頼るのは”、合衆国補佐弁護士 (Assistant United States Attorney ; AUSA) や DOJ 環境犯罪課 (ECS) 弁護士のいない場合だけであると明言していた。現在の USAM では、合衆国特別補佐弁護士の任命が、地方の合衆国弁護士 (local U.S. Attorney) と DOJ の環境部長によって承認されることのみを規定している。

刑事事件における EPA の役割の重要性は、事件の実際の処理だけでなく、最初にそれを提起するための決定の点でも小さい。まず、DOJ は、民事事件では、EPA の照会なくして手続を進めることができないが、刑事訴追においては、その照会がなくても手続を進めることができるし、実際にそうする場合もある。加えて、DOJ は、刑事事件に関する EPA の照会を自動的に取り上げるわけではない。拒否率は、民事事件よりも刑事事件の方が高い。そして、EPA の照会の質につき、DOJ と EPA との間で頻発する緊張は、とくに刑事事件で顕著である。刑事事件では、DOJ は合衆国を代表している。すなわち、EPA は DOJ のクライアントではなく、訴追するかどうかの DOJ の判断は、比較的独立したものである。

IV. 刑事的執行の責任分担

Main Justice と USAOs の役割に関する対立は、全体的な調整における EPA の適切な位置づけを考えることなく激化した。しかし、EPA の訴訟における EPA 弁護士の役割は、長い間議論されてきた問題である。この論争は民事訴訟に集中してきたが、EPA は刑事訴追での役割の拡大も求めてきた。論者の中には、EPA が何らかの独立した刑事的執行権限を獲得すべきと主張する者もいる。以下では、実際に、EPA が環境法上の刑事訴追で政府

を代表すべきかどうかを考察する。結論をいえば、そうすべきでない。なぜなら、DOJの指揮監督は、濫訴に対する重要な構造上の防護措置だからである。

A. 熱心な執行

訴追権限の分配について生じる議論の大半が、執行が十分熱心かどうかに関するものである。過少な訴追は懸念すべきであるけれども、本稿で検討する問題は反対である。すなわち、訴追権限をどのように分配すれば、執行が熱心になりすぎないようにできるか？

1. EPA 対 DOJ

EPAは、DOJの起訴数以上に照会している。EPAの弁護士は、一般的にいて、環境目標に熱心である。EPAによる照会とDOJによる訴追に不可避的な二重の努力は、自動的に執行リソースを減少させる。これに照らせば、EPAに訴追権限を与えることで、執行は向上するようと思われる。しかしながら、独立した刑事訴追権限を備えたEPA弁護士には、やりすぎる懸念がある。

(1) 一つの目的しかもたないこと

長い間、行政法学者やDOJ弁護士は、諸行政機関が偏狭で、相殺要素—通常人であれば、これを無視して特定の任務だけを遂行することをためらう要素—を認識しえないと推測してきた。道徳上非難しえない行為（細則の違反など）の訴追が問題となる場合、特別な専門性を持ち、環境法に明るいEPA弁護士は、濫訴をしがちである。彼らは、他の人にとって環境法規がいかに圧倒的かつ複雑であるかを忘れてしまうのである。

(2) 弁護のスタイル

DOJとEPAの間では、弁護のスタイルに相違が見受けられる。もちろん、こうした一般化は危険であり、数多くの反対例もある。さらに、かりにEPAに独立した訟務権限が与えられたとすれば、その弁護スタイルはDOJのそれに近づくであろう。それにもかかわらず、次の点が指摘されうる。相対的にいて、DOJ弁護士は、特定プログラムのアジェンダとは無関係のジェネラリストであるので、EPA弁護士に比べて、法律家の“技術的な”議論に関心があり、訴訟リスクを冒したがらない。こうした態度は、とくに被告となっている事件においてはEPA弁護士に失望感を与えうるが、刑事法の文脈では重要な予防措置である。

(3) 具体例

DOJ-EPA間の周知の争いが、右の相違を説明している。1970年代半ば、EPAは、害悪の証明を全くしえない場合—たとえば、純粋な手続違反—でさえ、事件をDOJへ照会していた。DOJは、しばしばこうした事件の追及を拒否した。このことが、EPA本部からDOJへの覚え書きへとつながった。それは、法律を“修正している”としてDOJを非難するとともに、DOJに対して、合衆国弁護士に“[EPA所管]法の正しい解釈および害悪の証明を求めることなく[EPAの]執行に関わる事件を訴追する重要性”を伝えるよう要求していた。DOJは、環境への害悪の証拠が全くない事件において、照会の拒絶を絶対にし

ないとするわけにはいかないと答えた。DOJ の主張によれば、“有意義な救済を受けるための唯一の確かな方法は、政府が被告の汚染物質による何らかの悪影響を立証することであって、裁判所もそれを要求している。これは無視することのできない事実である”。それゆえ、DOJ は、合衆国弁護士に対する厳重な規則を公布せず、害悪の程度を裁量判断に関わる 1 つの関連要素として訴追者に委ねた。これは、予想される争いの一種である。EPA は、責任や訴追戦略に関わる一般原則よりも、所管法に焦点をあてるのである。

2. Main Justice 対 the U.S. Attorneys Offices

Dingell 下院議員は、環境法執行を加減させる政治的圧力が、Main Justice に注がれやすいと確信した。事件によっては、その USAO の勤務者次第で、彼が正しいかもしれない。しかし、これは、Main Justice が影響を受けやすく特定の主義に偏っている一方、USAOs がそうではない、という理由からではない。反対に、司法長官代理が答えたように、“私は政治的圧力がワシントン, D.C. に限定されるとは思わない”。実際、地方が政治的圧力を受けやすいことは、環境訴訟の被告側弁護団の不満であり続けてきた。“[USAOs の] 独立性の増大は、RCRA の執行活動に直面する数多くの企業に深刻な問題を引き起こしている。というのは、[USAOs が]、概して、DOJ 本部の環境部門 (Environmental Division) よりも政治的だからである。”

これは、合衆国弁護士の地位がしばしば政治職への足がかりとなることからすれば、驚くに及ばない。それゆえ、訴追判断への政治 (少なくとも政治的な野心) の影響が懸念されるのは、ワシントンよりも地方である。

このことは、政治的な野心を抱く合衆国弁護士が、常に積極的な訴追者になると述べているわけではない。政治への敏感さは諸刃の剣である。検察官は、地域の名士や重要企業による違反を見逃すという長い伝統を有している。USAOs の大部分が、環境犯罪の訴追に特別な関心はなく、不熱心である。多くの場合、地方へ分権すると、執行が減少するように思われる。

対照的に、DOJ 内の ECS は、より隔離されていて影響が及びにくく、より信頼の置けるかたちで環境法上の訴追に専念している。ECS が外部的な圧力を受ける場合には、訴追を躊躇する方向で圧力を受けるだろう。総体的には、環境犯罪への注意と総合的な抑制の適切なバランスは、地方の合衆国弁護士よりも ECS から得られそうである。

3. まとめ

最も熱心で広範な環境法執行は EPA から、その逆は AUSA から、その中間が ECS より予想されよう。現実にはさほど異ならないだろう。有意義かつ一貫した、そして制限された刑事的執行を確保する構造を求めるとしたら、それは我々がすでに有しているものと非常によく似ているだろう。

B. 集権化と一貫性

連邦に関わる訴訟への DOJ の指揮監督につき、よく知られた議論は、集権化—全体像を理解する、首尾一貫した単一的意思決定者を持つこと—の便益に大きく傾斜している。もしも、理論上の集権化された意思決定者が、国中の多数の独立した部局 (offices) に意

思決定権限を委任するならば、この議論はやや白々しく聞こえる。しかし、連邦の刑事訴追に関して効果があるのは、まさにそうした調整である。構造上の防護措置を論ずる際に、本稿が考察するのは、DOJ と EPA の関係および Main Justice と USAOs の関係である。

環境犯罪の文脈では、DOJ の主張の一元化原則は、訴追判断における一貫性の重要性に焦点をあてている。DOJ の *Internal Review* によれば、「連邦環境諸法は、法の一様な適用に関して、特別な執行上の問題を惹起している。一方で、環境諸法は、他法と同様に、首尾一貫して解釈され、適用されるべきである。その結果、法は整然と発展し、各市民が全く同じ法的要件に服する。それゆえ、複雑かつ技術的で、しばしば曖昧な法規が国中で一貫して解釈されるための何らかのメカニズムが必要である。しかし他方で、ある違反を訴追すべきかどうかの判断には、常に僅かな裁量を伴う。そして、その判断は、地域的・地方的な関心に依拠するだろう。」

制裁が非常に厳しく利害関係はととも激しいので、同種の事例を同様に扱うという規範は、ここではとくに心を引く。量刑ガイドラインと同様の動機が、刑事的執行レジームにも当然あてはまるのである。

集権化によって公正さと一貫性が増進されることを、単純に否定することはできない。これは、明白に、USAOs よりも Main Justice に権限を委ねることを求める主張である。それは同時に、EPA よりも DOJ に権限を委ねることに賛成する議論でもある。通例の主張—総体的な政府の一貫性は、DOJ に訟務を集中することで得られる—が、ここでも相当するはずである。なぜなら、EPA は、他の刑事的執行の優先順位を犠牲にして、環境法上の訴追を強調しすぎるだろうからである。しかし、一点の留意が必要である。DOJ は、独立した環境部門とその内部に ECS を有しているので、EPA に刑事訴追が委ねられた時と同様の偏狭を生ぜしめるおそれがある。右の懸念から、我々は、Main Justice と USAOs の間の関係に立ち戻る必要がある—USAOs は、ECS に比べて、専門化していないという利点があるかもしれない。

C. 刑事的執行の代替策

EPA が、司法的な執行活動をなしえないことだけでなく、DOJ の関与なくして行政上の執行活動をなしうることも重要である。周知のことであるが、刑事訴追は、全体的な環境法執行のうちのごく僅かな割合のみである。要するに、現実の環境法執行プログラムは、裁判所の外で行われている。EPA の行政上の執行によって、民事および刑事訴訟の割合が小さくなっているのである。

行政制裁への依存は、着実に増加してきた。一部には、議会が、幾度も関連法を修正して、EPA の行政執行権限を増大してきたからである。たとえば、1972 年 CWA は、油濁と船舶用の公衆衛生設備義務違反についてのみ行政的課徴金を認めていた。1987 年の大幅な修正により、EPA が、事実上あらゆる CWA 違反に課徴金を課せるようになった。

EPA は、執行手段につき一定の選択余地を有するが、通常行政上の手続きをとるだろう。ある地方弁護士によれば、「私が選択をするならば、全く強情で妥協をしない常習犯を除き、常に行政上の手続きをとるだろう。」

EPA が行政執行を好む理由は、インフォーマリティや迅速さを含めて数多くある。しかし、その説明の中で重要なのが、EPA 自身が行政事件を完全に処理することである。した

がって、EPA は、完全な信頼を確保しつつ、DOJ とともに（あるいは DOJ のために）働くという悩みを回避している。

是非はともかく、いくつかの事件は、法廷で解決されるのではなく行政的に処理されている。その理由は、訟務の分配にある。論者の中には、こうした状況が執行を蝕むと反対する者もいる。しかし、濫訴を懸念する者にとって、代替的な行政的執行の利用可能性や（EPA にとっての）その魅力は、重要な安全装置である。そして、万一 EPA が両方の執行を自分で処理しうるならば、この安全装置は大きく損なわれてしまうだろう。

D. 専門性

最後に、DOJ の訟務権限の賛成派がよく主張するのは、DOJ の訴訟に関する専門性が行政機関の実体的な専門性に勝るということである。環境犯罪の文脈では、この点に関して、Main Justice が二股をかけようとしている。一方で、EPA に対して、DOJ は、DOJ 弁護士が経験豊かな訴追者であるのに対し、EPA 弁護士は法廷内を見たこともない、という態度をとる。しかし、USAOs に対しては、この主張を翻す。その主張は、次のようになる。すなわち、Main Justice (ECS として) は訴追に関与せねばならない。なぜなら、Main Justice は環境法の特殊な専門性を有しているが、USAOs 弁護士はジェネラリストだからである。

専門性の議論で、DOJ と EPA のいずれが優位するかという問題は、事件の種類に左右される。行政機関の規則に対する司法審査の申立てでは、行政機関の弁護士が、法規および規制スキーム全体の細目ならびに立法史に精通していることは重要な利点であり、少ない訴訟経験はさほど問題とならない。しかし、刑事事件では、形勢が逆転する。刑事訴追では、違反した特定の实体法から完全に独立した、別個の訴訟技術がある。多くの論者が述べるように、環境弁護士は、1980 年代前半から、徐々にこれを理解するようになった。環境に関する技術的な専門性の重要性は、ずっと小さい。実際、ある事件を有効に訴追する上で、DOJ の環境部門や USAO では足らず、EPA だけが有する専門的な法律の理解が本当に必要ならば、そもそも刑事訴追すべきでない。

最後に、DOJ は、その中立性や客観性から生ずる一種の専門性を主張する。一般論として、この主張は有効だが、限定的である。というのは、独立した環境部門の存在によって希釈されているからである。しかし、この主張は、環境犯罪の文脈では、いくらかの力を持つ。環境法執行は、多層的である。すなわち、それは決して刑事訴追からは始まらない。ある事件が訴追段階にまで達するのは、大抵、被告が常習犯あるいは特別に厄介で、遵守させようとする行政上の取組みが失敗した場合だけである。この段階までに、EPA と被告はお互いを理解する。紛争は、容易に主観的なものとなりがちである。不当な訴追がとくに生じうるのは、訴追者が被告に憤慨し、訴追に個人的関心を抱く場合である。それゆえ、EPA 外部の不案内な弁護士は重要な防壁である。

E. 被告を保護するための EPA の役割の増大

2 つの変革案は、環境法上の過剰な訴追に対して、執行構造の提供する防壁を強化しうる。双方ともに、EPA の役割を増大することを含んでいるが、環境法上の訴追権限を与えることはしない。

第一に、先述のように、EPA が DOJ の関与なく行政的執行をするという事実は、事件を法廷に持ち込ませない1つの要素である。この基本方針をさらに一歩進めるために、EPA に民事法的執行を処理するための排他的な権限を与えることが考えられる。それによって、EPA は、刑事法的執行よりも民事法的執行を無意識的に好むようになり、境界事例を民事で処理することになるだろう。

この変革案は、おそらく意図した効果を有するだろうが、これを選ぶのは間違いだろう。まず、それは不十分である。というのは、DOJ は全ての刑事事件の照会を EPA に頼っているわけではなく、EPA の照会がなくても、自分で刑事事件の手続を開始することができるからである。次に、EPA が独立した訟務権限を有すべきかという問題は、非常に複雑なものである。その答えは、刑事訴追への間接的な影響がどのようなものであるかによって左右されえない。それでは主客転倒しているだろう。

第二の変革案—賢明である—は、DOJ が、全ての刑事訴追の予定を EPA に提出して、承認—少なくともコメント—を求めるように義務づけるものである。この変革案の全体的な影響は、僅かなものだろう—大半の刑事訴追はいずれにせよ EPA の照会で始まるし、EPA が自分の照会していない事例の訴追に反対することは稀だろう。それでもなお、EPA は、時に過ちを防ぐだろう。この分野の法的規制は、しばしば特定の法律のみならず、EPA 規則の細目の熟慮やそれへの精通に左右されるものである。したがって、ある刑事訴追の妥当性や重要性に関する EPA の見解は、常に獲得されるべきである。

V. 結び

過去 10 年間、環境法上の刑事訴追は増加してきたものの、濫訴はほとんどなかった。過激な訴追を懸念する者は、一握りの事例を指摘しただけである。濫訴の可能性は存在するものの、それはほとんど現実化していない。これはなぜだろうか。

答えは、構造上の防壁—刑事法一般の防壁と通常的环境法執行者の手から刑事的執行を奪うことで供される防壁—に見出される。僅かな修正—刑事訴追に対する EPA の承認を得るように DOJ を義務づけること—だけで、現在のレジームは基本的に健全である。DOJ は訴追者であるべきであり、Main Justice は USAOs を監督すべきである。これは、DOJ が全ての環境訴訟を必然的に処理すべきだからではない。反対に、他の文脈で、EPA 弁護士が果たすべき役割の余地は十分にある。多数の関係者や最終的に一元化された意思決定によって提供される、抑制と均衡ならびに一貫性がここでとくに貴重なのは、まさに刑事訴追が独特のものだからである。

(筑紫圭一)