

第2章 「連邦環境刑法の発展における冷めた分析と道徳的怒り」 クリストファー・H・シュローダー

2. Christopher H. Schroeder

Cool Analysis versus Moral Outrage in the Development of Federal Environmental Criminal Law,
35 Wm and Mary L. Rev. 251 (1993)

I. 立法史の位置付け

米国では、つい最近まで、「環境刑法」はほとんど存在していなかった。多数の厳格な環境諸法が成立した1970年代でさえ、わずか25件の環境犯罪事件しか訴追されなかった。しかし、1980年代半ば以降、議会は連邦環境刑法を強化してきた。すなわち、軽罪を重罪に格上げし、罰金額を全般的に増額した。同時に連邦レベルの刑事訴追も激増した。

これまでの研究は、環境刑法の刑事的側面の特徴に焦点が当てられていたが、本稿では、環境刑法の環境的側面の特徴に焦点を当てる。

環境基準の書き方を巡る論争においては、20年以上もの間、環境問題に対する2つの根本的に異なるアプローチが対立してきた。1つは、「環境基準は、結果についてのシグナルを個人に伝達するものである」と捉え、基準に従うか否かを個人の裁量に委ねる考え方である。この場合、基準違反による制裁は、事業遂行上の費用 (cost of doing business) として捉えられることになる。もう1つは、「環境基準は、道徳的義務を確立するものである」という考え方である。環境法の刑事化 (criminalization of environmental law) は、後者の考え方が前者の考え方を圧倒している状況を示している。

II. 冷めた分析と道徳的怒り

私 (とその同僚) は、この2つの理論を、「冷めた分析 (cool analysis)」と「道徳的怒り (moral outrage)」と名づけている。

A. 冷めた分析

環境政策に対する「冷めた分析」派によるアプローチは、①個人の動機と行動 (individual motivations and actions)、②環境的価値 (environmental values) に関する2つの基本的な仮定を立てる。第1に、ほとんどの人々の支配的な欲求は、自分たちの福祉 (welfare) を向上させることであり、人々はこの欲求に基づいて選択を行う。第2に、環境的価値は、他の諸価値と全く同様のメカニズムを通じて、人間の欲望に影響を与える。したがって、この仮定に立てば、原生自然や絶滅危惧種に対する関心、人間以外の生命の尊重、「大地の倫理」 ("land ethic") に対する崇敬などはすべて、より多くの余暇時間を持つこと、より多くの食料を得ることや新しいスーツにうまくアクセントを与えるネクタイに対する関心と同様に扱われる。この意味で、環境的価値は「普通の」 (ordinary) のものである。これらの仮定が意味することの1つは、個人が自分の福祉を最も改善するであろう決定に従って、対立する価値と環境的価値とを交換するということである。政府の目的が市民の福祉

の向上であるならば、政府は、最も福祉を向上させるような環境保護と対立利益との組み合わせ（mix）を達成する環境政策を形成すべきである。

費用便益分析は、複数のプログラムを調整するための1つの道具であり、一般的に受け入れられている。しかし、環境問題は、次第にリスク問題に対して関心を向けつつあり、「冷めた分析」派は、リスク評価を福祉の計算に組み込む技術を開発し、これは広く受け入れられている。「冷めた分析」派は、リスクのある選択に直面する人々は、自分の福祉に対してその選択がもたらすであろう影響と、その選択による現実の影響とを同じものとして扱うと仮定している。そして、人々は、①損害が具体化する確率と②損害の程度という、たった2つの変数を指摘するだけの薄い（"thin"）リスクの説明で満足することになる。

環境法の制定過程における争いの多くの場合において、「冷めた分析」派は敗北してきた。「冷めた分析」の視点からすれば、結果として成立した環境諸法は非現実的であり、不合理でさえある。例えば、水系への廃棄物のゼロ排出という清浄水法（CWA）の目的、資源保護回復法（RCRA）による多くの廃棄物の地上廃棄の禁止、「公衆の健康保護にとって十分に安全な」水準まで有害大気汚染物質（hazardous air pollutant; HAP）の排出を減少させるという清浄大気法（CAA）の要求などである。

「冷めた分析」派は、このような規定には2つの大きな欠点があると考えている。第1に、あらゆる環境問題をすべて解決しようとするのは余りに高くつき過ぎる、このような法律は、どの危険が最大のリスクを引き起こすかという評価に基づいて問題に優先順位をつけるということをしていない。第2に、個別事例における環境コストと経済的・社会的諸便益との比較衡量を行っていないために、このような規定は基準を適切に設定できないことが多い。

「冷めた分析」派は、「感情的で、十分な情報を持っておらず、分別のない大衆の意見に動かされて環境諸法が書かれている」として、2つの欠点の原因を説明しようとする。「冷めた分析」派は、大衆の意見を軽蔑し、「大衆は、専門家が受け付けないような非公式で雑な『ロジック』に訴えようとするので、自分たちが耐えなければならないであろうリスクに関する判断に参加するには相応しくない」と主張する。そして、「感情ではなく、リスクに基づいた優先順位づけのスキームの必要性について、大衆を啓蒙する」ことが必要であると主張する。

B. 道徳的怒り

「道徳的怒り」の観点から環境政策にアプローチする「道徳的怒り」派は、「冷めた分析」派の主張を強く否定し、「冷めた分析」派が反対するような基本的な仮定を立てる。

第1に、人々は、自分自身の福祉に関心を持つ一方で、個人的な福祉とは直接に関係のない価値を守ろうとするものである。例えば、人々は、民主主義、家族、奴隷制や民族的・性的抑圧のない社会や宗教を評価し、時には自分たちの福祉を犠牲にしてもこれらの価値を守るという選択をすることがある。第2に、環境的価値は、福祉を向上させるという特徴を持つだけでなく、守りたいものとして人々を魅きつける「特別の」（"special"）価値の1つである。これらの特別の価値が、費用と便益のトレードオフに先立って評価されるべきなのである。

しばしば環境紛争で取り上げられる健康や安全へのリスクに関する選択肢の評価につい

て言えば、「道徳的怒り」の観点からは、厚い（"thick"）リスクの説明がなされ、損害が具体化する確率と損害の程度は、選択肢を評価するための諸要素のうちの2つに過ぎない。すなわち、「道徳的怒り」派によるリスク評価は、①当該リスクが任意によるものか、強制によるものか、②その潜在的影響が均一的なものか、不均一なものか、③その現実的な影響が均一的なものか、不均一なものか、④当該リスクが馴染みのあるものか、ないものか、⑤そのリスクがもたらす便益がリスクを負担する者によって享受されるか否か、⑥そのリスクが除去できるものなのか、単に低減することしかできないものなのか、などのリスクの他の側面により影響を受けることになる。

このような前提に立てば、環境政策形成の目的を、[「冷めた分析派」のように]単純なあるいは単一の公式に落とし込むことは不可能である。

C. 遵守に対する態度の相違

かくして、環境基準の設定が果たす役割について、両派では捉え方が異なってくる。その違いは、遵守に対する態度においてより鮮明になる。「冷めた分析」派にとっては、ある環境基準を遵守するか否かという問題は、対立する費用と便益の比較衡量の問題でもあり、この場合、費用とは遵守費用のことであって、便益とは不遵守により課される罰金や罰則の回避を意味する。この観点からすると、環境規制の遵守のためにかかる費用も、違反により支払う罰金も、事業遂行上の費用と同視されるので、企業は、原則として他の事業判断と何ら異ならない分析過程を経て、その行動を決定することになる。

これに対して、「道徳的怒り」派は、遵守をかなり違ったものと捉える。すなわち、環境法は、責任ある社会的行動を取るための根本的な基本ルールを設定するものであり、言論の自由、信教の自由及び民族差別・性差別からの自由の保護と類似した、道徳的義務の要件を規定するものである。遵守は、事業判断ではなく、義務を構成するものであり、違反は怒りをもって迎えられることになる。

III. 政策実施：全体は制定法の部分の集合よりも小さいのか

既に述べたように、初期の環境政策の形成は、環境基準の設定に対して、「道徳的怒り」派の立場に傾斜した多くの制定法上の規定を作り出したが、これらの制定法に基づく刑事訴追（criminal enforcement）がごく最近までほとんど行われることはなかった。一見したところでは、これは奇妙に思われる。なぜなら、刑法のメカニズムと制裁は、数ある遵守方法の中でも、最も「道徳的怒り」派の観点に適合するはずだからである。

有権者や利害関係者が立法における勝利を勝ち取りながら、後の段階で、全く異なる有権者や利害関係者がその法律の実施過程において優位を取り戻すという現象をどう説明すればよいのか。

これには、主要な連邦環境法の多くが自力執行的ではなく、また、指示の名宛人が汚染源ではなく行政機関となっていることが関係している。しかし、EPA長官は、汚染源が遵守すべき排出基準、技術基準やその他の性能基準を最終的に公布しても、実施の全過程に踏み込むという方法は取らなかった。連邦法では、個々の排出源に対し、施設の適法な操業のための詳細な条件の交渉を通じて許可を与えるという仕組みを取ることが多くなって

いる。行政機関が許可を与えた後は、排出源自身による定期的な報告、連邦または州の職員による立入検査など様々なメカニズムを通じて遵守のモニタリング過程が始まる。検査もこの過程の終わりではない。[排出源は、検査後であっても汚染を減らせばコストを回避できる。]

このプロセスの各段階において、制定法の政策的立場は弱められるか、その実施は先延ばしにされる。行政機関の設定する基準は、制定法が考えていたものよりも緩やかなものであるかも知れない。実施規則の公布に、制定法に規定されているよりもさらに多くの時間を取られるかも知れない。EPAは、制定法の完全な遵守を確保するには不十分な程度の罰金や制裁で、違反事案を收拾するかも知れない。

もし、環境政策形成に対する「冷めた分析」派のアプローチが、実際の実務に大きな影響を与えているのであれば、非常に厳格な環境法であっても、比較的ゆっくりとした実施と、かなり緩やかな検査と、寛容な執行がなされるに過ぎないであろう。実際にも、これは上手な一般的説明である。EPAがCAA112条の有害大気汚染物質に関する基準を設定しなかったことなど、その例は枚挙に暇がない。厳格な立法目的も、具体的な結果に変換されていくに従って、力を失っていくのである。「冷めた分析」派の立場からすれば、制定法の政策自体が非現実的で不合理なものであるから、このように多くの環境法の執行が低調であることは、最善ではないにしても、完全に執行されるよりはましである、ということになる。

次のような考え方もある。立法者たちは、環境主義者と産業界との間の対立する選好を調整するという問題に直面する。立法者たちは、法制定段階において厳しい文言や修辭句を書き込むことによって環境主義者たちを満足させる一方で、大衆が行政機関と産業界とのやりとりを詳細に知ることが出来ない実施段階において産業界を満足させるのである。大衆の熱狂的な関心が冷めた後に、実施過程を緩めればよいのである、と。

IV. 道徳的怒りと法執行

しかし、このような考え方は、環境政策の初期段階の説明にはなっても、環境法の[発展に関する]安定的な説明としては説得的ではない。有権者が単に無知で不合理なだけでなく、一定の経験を経た後でさえ学習できない完全な愚か者でない限りは、長期的に見てこのような状況が続くとはとても思えないからである。「道徳的怒り」派がこのような愚か者である証拠はなく、むしろこれとは反対の証拠の方が増えている。

「道徳的怒り」派は、実施と執行が最終的に重要なプロセスであることを理解し始めており、より踏み込んだ熱心な執行を強く求め始めている。例えば、これまで実施されて来なかったCAA112条の有害大気汚染物質規制は、1990年、迅速な実施を行うために大幅に改正された。そして、この改正が機能し始めているようなのである。

汚染規制立法の分野一般に同様のパターンが繰り返し見られ、執行の努力が増加し改善されていることを、様々な指標が示している。例えば、1991年に、EPAは3,925件の執行訴訟を提起したが、1982年の執行訴訟は約1000件に過ぎなかった。行政上、司法上の訴訟を通じて違反者に課された罰金総額は、500万ドル(1982)から7300万ドル(1991)に増えた。違反企業が支払う平均罰金額も49,986ドル(1984)から182,232ドル(1990)

に増えた。刑事訴追件数も増加しており、1991年には82人の違反者が有罪とされ、28人が総計963ヶ月の有期懲役刑を受けた。

このような踏み込んだ執行に対する最近の動きは、不完全なものであるとはいえ、「道徳的怒り」派により形成されてきたものである。

V. 結論

「道徳的怒り」派は、執行の低調（under-enforcement）という現状に反応して、刑事制裁に目を向けてきたのである。刑事制裁は、禁止された行為が、市場において他の有価物と交換できる代物として取り扱われるべきものでないことを、社会が高らかに宣言するもの（society's loudest trumpets）である。刑事制裁は、社会の道徳的不承認と同一であり、これこそが「道徳的怒り」派が伝えたいメッセージに他ならない。刑法は、不遵守に対する制裁を「事業遂行上の費用」として捉えるアプローチを強く拒絶する。

行政官僚が厳しい基準を弱めるための政策実施システムを設計してきたのだという考え方は、「冷めた分析」派にとっては意味のあるものかも知れないが、この考え方では、刑事上の執行の改善が近時強調されていることを説明できない。「道徳的怒り」派が厳しい制裁を求めて政治的舞台に戻ってくる場合には、官僚は本来の厳しい基準に拘束され、「事業遂行上の費用」という議論をすることはできないのである。

官僚は、基準が当初から余りに厳格な水準に設定されているからという理由で、厳格な基準を厳格な刑事制裁によって担保しないのだといった説明をすることはできない。もしそうするならば、当該基準を設定した官僚は政治的に非難されるであろうし、究極的には詐欺（deception）やその共犯として訴追されることもあり得るだろう。

1つの議論において敗北したならば、別の話題に変えねばならない【敗者たる「冷めた分析」派は、別の立論で望まねばならない】のである。

【若干のコメント】

本論文にあるように、米国では、1970年代ではごく僅かであった刑事訴追は、80年代から90年代にかけて激増し、罰金額も着実に増え、現在では連邦レベルの企業に対する刑事訴追の10～15%を環境犯罪が占めるに至っている。

一般に、環境法の刑事的執行は、行政的執行、民事的執行に比べて、潜在的違反者に対する抑止効果（deterrence）が高い反面、公判での立証等（特に故意過失（mens rea））のために執行コストが高い。環境法に基づく刑事訴追を考察するに当たっても、他の執行方法との関係や役割分担を考慮することが必要且つ有益と思われる。環境監査の奨励と執行における行政裁量を結びつけたEPAのガイドラインは有名な例である。

ただ、日本法への示唆を考えるにあたっては、連邦制と私人による法の実現（private enforcement）を採用する米国では、環境法を執行する主体が複雑に分かれており、抑止効果や執行主体の組織としての緊張感の点でも、日本とは同一に論じられない側面もあることに留意すべきであろう。

（越智敏裕）