

第7章 「日本における環境汚染の処罰と抑止 : 米国方式の刑事執行は日本において解決策となるか」

ロバート・G・コンドラット

7. Robert G. Kondrat

Punishing and Preventing Pollution in Japan: Is American-style Criminal Enforcement the Solution?

Pacific Rim L. & Pol'y J. May, 2000

I. はじめに

1970年、日本は、人の健康を脅かす汚染行為に対する刑事制裁を定めた世界初の国になった。日本の革新的な公害防止法の数々は、米国を含む他の工業国に対する重要な先例を確立した。しかしながら日本では最近20年間にわたって、環境犯罪を取り締まる数々の法律の執行は減少してきている。それとは反対に、米国では、環境犯罪を取り締まる数々の法律の執行を専任とする検察官及び捜査官の数が急速に増加してきた。類似する環境問題に直面しているにもかかわらず、これら両国は、環境犯罪を取り締まる自国の法の執行に関して異なった方向に動いてきたのである。

しかしながら、最近の日本において、刑事手続きを用いた執行の価値が見直され始めてきている。1998年6月、日本の警察庁は、産業廃棄物やゴミを回収後も長期間にわたり放置したり、不法投棄したりしている処理業者を積極的に摘発するように全国の警察本部に指示した。警察庁によるこの指示は、日本における環境犯罪を取り締まる数々の法律の執行に対する新たな方向性を大胆に示したものである。同庁生活経済対策室は「廃棄物処理法だけでなく、河川法、大気汚染防止法などあらゆる法律を駆使して悪質業者を摘発していく。捨て得は許さない」としている。(朝日新聞1998年6月25日朝刊参照)

本稿は、日本及び米国における環境犯罪取締法規の執行の傾向を説明するとともに、日本における訴追の努力に対して評価付けを行っている。パートIIでは、ここ30年間にわたる環境犯罪取締法規の執行に関する日米の傾向の違いについて記述されているとともに、この違いについての歴史的かつ現代的な説明がなされている。パートIIIでは、日本が、特に石油漏出事故と産業廃棄物の領域に関わる環境犯罪を取り締まる法律の執行の強化を、将来におけるこれらのタイプの汚染を抑止するために継続するべきであると論じている。

II. 環境犯罪訴追の方式に関する日米の相違点

A. 日本における環境犯罪を取り締まる数々の法律の執行に関する歴史的傾向

環境犯罪に関する逮捕者のほとんど全ては訴追されているため、日本における環境犯罪取締法規の執行に関する最も効果的な指標の一つは、警察による逮捕者数である。環境犯罪に対して刑事手続きを用いた執行がなされた最初の9年間(1971年から1979年)は、毎年逮捕者数は大きく増加していった。逮捕者数は1984年にピークを迎えたものの、1985年以降、5年間にわたって逮捕者数は劇的に減少した。1990年代を通じて、逮捕

者数は 1974 年以前の状態のままである。

環境犯罪による逮捕者のうちの大多数は、廃棄物処理法違反によるものである。残りの逮捕者のうちのほとんどは、水質汚濁防止法違反である。これらの法律を違反したことによる逮捕者数は、1984 年以來の全体的な逮捕者数の減少と一致して減少している。

実際、大気汚染防止法、公害罪法、及びその他の環境法違反による逮捕者は 1980 年以來全く見られない。環境犯罪訴追の傾向を示すもう一つの指標である起訴率もまた低下してきた。起訴率は 1972 年の 69% を最高にして、1990 年には 55.8% にまで低下しているのだ。

B. 米国における環境犯罪訴追の拡大

日本の状況とは反対に、米国における環境犯罪の訴追は、ここ 20 年以上にわたって急速に拡大してきた。1899 年以來、米国ではある種の環境侵害※1 については刑事制裁がなされていたが、ほとんどの環境犯罪条項は 1970 年以降に加えられた。しかしながら 1980 年代初頭に至るまで、大部分の法律はほとんど執行されなかった。1970 年代においては、合衆国全体でたったの 25 件の環境犯罪が訴追されたに過ぎなかった。

この傾向が劇的に変わったのは 1980 年代初頭に入ってからのことである。この時期に環境保護局 (EPA) は新たに刑事執行局 (Office of Criminal Enforcement) を設立し、また司法省は環境犯罪部 (Environmental Crime Unit) を設立した (現在環境犯罪部は環境犯罪課 (Environmental Crime Section) と呼ばれている)。これらの変化は、訴追件数と罰金総額の劇的な増加をもたらした。1983 年から 1986 年の間に、環境犯罪の訴追件数は 2 倍になり、有罪申立てと有罪判決は 300% 増加し、罰金総額は 600% 増加、総収監期間は 1300% 増加した。

米国において刑事手続きを用いた執行は、1980 年代から 1990 年代を通じて拡大を続け、1990 年に汚染訴追法 (Pollution Prosecution Act) の議会通過に伴いより強化された。この法律は環境保護局の刑事捜査官 (criminal investigator) の数を 400% 増加させるように要請している。1990 年度に、環境犯罪課は 134 件の環境犯罪に関する訴追を行い、そのうちの 95% に有罪判決が下された。これは環境犯罪課の設立以來、最も訴追数が多く、前年比で 33% 増加した。罰金総額は、1995 年から 1996 年の間に 2300 万ドルから 7660 万ドルへと一年間で 3 倍以上に増加した。環境保護局もまた、刑事手続きを用いた執行に関して継続して尽力してきている。

C. 日本において、米国に比べて刑事手続きを用いた執行が広く行われていない理由

1. 汚染事故に関して日米に歴史的差異が存在するため

刑事手続きを用いた執行に対する日米の姿勢の差異を理解する際に考慮すべき重要な事項の第一番目として、汚染行為を違法と見なすかどうかについての世論が挙げられる。

日米の検察官は、ある違反者を訴追するか否かを決定する広範な裁量を有している。両国においてこの決定を下す際のプロセスにおける一つの決定的な要因は、違反者の訴追に関して公衆が (河川・港湾専有法) の両法律は、ゴミや廃棄物を船舶が航行する水路に投

※1 1889 年制定の Refuse Act (廃物法) 及び Rivers and Harbors Appropriation Act

棄した場合、または許可無く水路を掘削または埋め立てた場合に 2500 ドル以下の罰金または 1 年以下の懲役に処すと規定している。これらの法律は水域を船舶が航行可能な状態に保つことを目的としたものであり、人間の健康や環境を保護することを目的としたものではない。どの程度まで望んでいるかどうかである。

1960 年代から 1970 年代にかけて、日米両国においてかなりよく知られている故意による汚染行為の数々が発生した。日本においては四大公害にほとんどの関心が注がれたのに対し、米国においてはラブカナル事件※² にメディアの関心が集中した。この時代には両国とも環境意識が高揚したものの、その後は国民全体の意識を惹きつけるような汚染事故は両国において発生していなかった。

しかし、米国において、その歴史上最悪かつ最もよく知れ渡った汚染事故の一つであるエクソン＝バルディーズ号石油漏出事故※³ が起こった時に、この状況は一変した。この事件は、環境意識と汚染者に対する大衆の敵意を再び呼び起こす火付け役となり、1990 年の石油汚濁防止法 (Oil Pollution Act) の可決のきっかけとなり、石油の流出に対する刑事制裁が強化された。同年、議会はまた、大気浄化法 (Clean Air Act) の刑事手続きに関わる条項を強化した。

日本においては、1980 年代及び 1990 年代初頭にかけて際だった汚染事故が発生しなかったことが、環境犯罪を取り締まる数々の法律の執行が徐々に減少した理由を説明しているかもしれない。比較的小規模な汚染事故は、日本において 1980 年代から 1990 年代を通じて発生し続けてきた。しかしながら日本は、1997 年にロシアのタンカーであるナホトカ号が日本における最悪の石油漏出事故を引き起こすまで、エクソン＝バルディーズ号に類似する汚染事故を経験してこなかった。日本の検察官は、日本において公衆の大きな話題となるような汚染事故がほとんど無かったため、環境犯罪訴追に関する民衆の圧力は米国の検察官が直面したほどではなかった。

2. 日本では、規制を遵守させるために刑事罰を用いる必要性がほとんどなかったため

日本において、環境犯罪取締りの方式が米国に比べて実質的に小規模である二番目の理由は、日本においては、産業施設に環境規制を遵守させるために刑事手続きを用いた執行を行う必要性がほとんどなかったことがあげられる。

1980 年以前、米国は日本と同様に、環境犯罪を取り締まる数々の法律の執行手段として

※² ニューヨーク州北部ナイヤガラ・フォールズ市のラブ・カナル地域において 1978 年に発生した環境汚染事件。化学廃棄物の埋立場跡地に作られた住宅地などに埋設されていたドラム缶から有毒物質が漏出し、住民に健康被害が発生した。当時の大統領が緊急事態宣言を発する事態となり、1980 年にスーパーファンド法(包括的環境対処補償責任法 Comprehensive Environmental Response and Liability Act; CERCLA)が制定される契機となった。

※³ 1989 年 3 月 24 日、アラスカ湾沖でエクソン (Exxon) 社所有のオイルタンカーであるバルディーズ号が座礁し、4 万リットル以上の原油が流出した環境汚染事故。約 2500km の海岸線が汚染され、ニシン・鮭などの魚類、その他海鳥、海獣が多大な被害を受けた。

刑事手続きを用いた執行手続きを用いることはほとんどなかった。その理由としては、

- (1) 新しい規制方式が複雑であったため、環境保護庁が十分に対応できなかったため
- (2) 産業界及び司法機構が、新しい法制度に対応するための移行期間を提供するように環境保護庁に求めたため

以上の二点が挙げられる。

このような初期な段階においては、環境保護庁は第一の執行手段として民事手続き及び行政手続きを用いた執行に頼っていたのである。

しかし、1980年代の初頭までには、環境保護庁は、民事上の手段のみでは環境規制の適切な遵守が確保されないと認識するに至った。産業界は、環境法違反に対する民事罰（制裁金等）をビジネス上のコストとみなしていたのだ。この考え方を改めさせ違反者に対して処罰を科すために、司法省は、過去10年間を通じてほとんど休眠状態であった環境法の中の刑事条項を活用し始めた。刑事条項の最初の標的は、法を無視したり侵害したりしている個人及び企業であった。近年、検察官は、企業と共に個人を訴追することは、企業だけを訴追するよりもより強力な抑止力を有しているとの認識の下、「責任を有する代表取締役 (responsible corporate officer)」を標的としてこの戦略を拡大してきた。数千ドル程度の少額の民事罰とは異なり、懲役刑及び何百万ドルもの罰金は、単にビジネス上のコストとして吸収できるものではない。産業界と政治がお互いを協力者というよりはむしろ対立者として見なしている状況下にある米国においては、環境法を無視・侵害する企業による環境汚染を抑止するためには、刑事手続きを用いた執行が必要とされるのだ。

一方、日本においては、強制的な手法を採用するよりも、むしろ「行政指導」の法が好まれるということが知られている。日本が行政指導に依存してきた結果、環境犯罪の訴追は大幅に阻害されることとなり、刑事手続きを用いた執行手法の発展を抑制するという結果がもたらされることとなった。環境法関連の行政官は、行政指導は長期に渡る刑事裁判よりも効果的かつ柔軟であると信じており、汚染事件を検察に紹介することに積極的ではない。産業界もまた行政指導を好んでいる。地方の行政官もまた、検察に事案を引き渡すことによって、既存の法律や規制を補う付加的な義務を企業に課す機会を失うことを懸念している。

以上のような日米の差異が、今日の環境犯罪訴追において両国で相異なった形態を生み出した原因の一つであるといえよう。

3. 日本では、環境犯罪事件の捜査・訴追は、従来からの刑事司法制度の中で行われているため

環境犯罪を取り締まる数々の法律の執行方法に関する日米の違いを示す三番目の理由として、環境犯罪の取締りが、どれほどまで伝統的な刑事司法制度の中で行われているかという程度の差異がある。

日本においては環境犯罪担当の職員の多くが、通報された犯罪に対応したり捜査したりする警察官と、違反者に対して訴追を行う検察官によって構成されている。これらの職員は、環境犯罪以外の犯罪も扱う従来からの刑事司法制度の中に統合されており、この統合の程度は米国の職員と比べてより明確なものとなっている。

米国においては、ほとんどの環境犯罪の捜査は連邦機関によって処理されるのであって、

地方警察によって処理されるのではない。連邦政府は、警察の捜査官を使う代わりに、環境保護庁の刑事執行局（Office of Criminal Enforcement）の中に環境犯罪に特化したグループを設けている。また、米国における環境犯罪の多くは、連邦の機関である司法省及び94の地域にある米国検事局（United States Attorney's Office）によって訴追されている。

これらの組織的な違いは、日米の環境犯罪訴追の頻度の違いを説明するのに役立つものである。以下、この点についてさらに言及を加える。

（1）従来からの刑事司法制度の中への環境犯罪訴追の統合は、環境犯罪者が訴追される可能性を減少させ、刑事訴追をより抑制的なものにさせている。

環境犯罪事件の捜査・訴追を従来からの刑事司法制度の中で行うという日本の仕組みは、特に犯罪者の捜査と逮捕に関して大きな影響を及ぼしてきた。日本の環境規制に関わる機関の職員は、行政指導を好み、事件を検察に照会することがほとんどないので、日本における環境犯罪捜査の大部分は、警察がまず行うこととなる。日本の警察は、自ら主導権を握って環境犯罪を捜査する権限を持っているものの、一般的にこの権限を行使することは稀である。その代わりに、警察は通例、市民が汚染の被害を通報した後でのみ捜査をするのである。これとは反対に米国では、環境保護庁は、産業施設に対する「不意打ち捜査」を行うものとして知られている。

日本において見られるように市民から通報があつて初めて捜査を行うという手法は、環境犯罪においてはほとんど機能しない戦略である。見えない汚染（地下水汚染等）や、視覚や嗅覚によって関知されない汚染や、人里離れたところや人気のない場所で発生した汚染（産業廃棄物の不法投棄等）は、しばしば発見を逃れるということになるのだ。

米国では、環境犯罪の取締りは連邦レベルにその基盤をおいており、環境保護庁には約200人の刑事捜査官がいる。日本の警察は、法律を効果的に執行していないという理由でしばしば非難されているが、米国の環境保護庁においてはこの種の評価はなされていない。環境保護は環境保護庁にとっての第一の目標であるため、捜査官は環境犯罪の予防と違反者の逮捕に全ての注意を払うことができる。環境保護局の執行官（Enforcement Officials）はまた、どこに人員を最も配置すればいいのかを決定しなくてもよいのである（すなわち、彼らは殺人事件の捜査と環境汚染事件の捜査の狭間で、どのように人員を振り分ければいいのかに関して決定する必要はないのだ）。

さらに、環境保護庁の規制行政官（regulatory administrators）は、同一組織内部で捜査官に直接に事件の照会をすることができる。環境犯罪事件は刑事事件として環境保護庁で捜査されるため、行政官は訴追目的で事件を照会することに対して、日本の地方行政官に比べて嫌悪感を示していないように見受けられる。環境保護庁の行政官は、しばしば捜査官を支援し、特定の産業の人員に関する情報や規制遵守歴に関する有効な情報を提供している。これら全ての要因は、環境犯罪の刑事訴追が米国において日本に比べて一般的である理由を説明するものとなっている。

(2) 環境犯罪事件の捜査・訴追を従来からの刑事司法制度の中で行おうとすると、訴追が成功を収めるための十分な証拠を収集する上で必要とされる特化した専門捜査技術の発達が阻害されてしまう。

従来からの刑事司法制度の中に環境犯罪の捜査・訴追を統合するという日本の方式がもたらした第二番目の重要な結末は、訴追のための十分な証拠を収集する捜査官の能力が弱体化したことである。犯罪行為を立証するための有効な証拠を収集することが困難であるため、日本の検察官は環境犯罪の訴追を好んでいない。日本の警察の捜査能力や技術的な能力は、大いに不足しているとのレッテルを貼られ続けてきた。例えば大気汚染事件のような多くの事件では、捜査官は、訴訟を行えばその事件には有罪判決が下されるであろうと検察官が確信できるような効果的かつ明白な証拠を収集するのに苦心している。そのように検察官を確信させられる機会が減少するに伴い、検察官は訴追を行おうとしなくなってきた。

米国で環境犯罪取締りに刑事訴追を活用する方式が成功した要因の一つに、捜査官の特別な訓練とその組織のあり方があげられる。環境保護庁の捜査官は、連邦法執行訓練センター (Federal Law Enforcement Training Center) において特別な訓練を受け、国立執行調査官センター (National Enforcement Investigators Center) からの技術面に関するサポートや訴訟に関するサポートを受けている。米国の捜査官は、環境保護庁の支部において規制行政官と同じ機関で働くことによって得られる広範囲に渡る「職場内」訓練 (“on-the-job” training) という追加的恩恵を受けている。環境に関わる事件が職務の中で小さな割合しか占めていない組織の中で勤務している日本の警察官とは異なり、環境保護庁の捜査官は、環境法の運営と執行を専門に行っている規制当局者と同じ機関の中で勤務している。これらの組織上の差異は、日本よりも米国のほうが環境犯罪訴追をより広範に行っていることを説明する手助けとなるものである。

4. 日本においては環境犯罪訴訟がほとんど無かった一方で、米国の検察官は環境犯罪関連の判例から好ましい恩恵を受けている

日本において環境法違反に対して刑事訴訟を行うのが米国に比べて一般的ではないことを示す最後の (つまり、四番目の) 要因としては、司法制度の役割が挙げられる。

米国の検察官同様に、日本の検察官は違反者を訴追するか否かに関して広範な裁量を有している。両国の検察官が訴追するか否かを決定する際には、有罪判決を得る見込みがあるかどうか間違いなく左右されており、続いてその国の判例に影響を受けている。米国の検察官は環境犯罪分野で比較的有利な判例の恩恵を受けており、このことは米国において環境犯罪訴追がより一般的なものとなってきた理由を説明する一助となるものである。米国の裁判所は、ここ 30 年以上に渡って多くの環境犯罪訴訟判決を下してきており、「責任を有する会社役員」原則 (“responsible corporate officer” doctrine) のような進歩的な刑事責任理論を受け入れてきている。裁判所はまた、水質汚濁防止法 (Clean Water Act) のような法律を、違反者が行為の違法性を認識していたことを立証するように検察官に求めないといった方法で、自由に (法の趣旨に合致するように) 解釈してきた。

1999 年に判決が下された重要な訴訟において、第九巡回控訴裁判所 (the Ninth Circuit Court of Appeals) は、立証がより困難な「刑事過失※⁴ (criminal negligence)」よりも

むしろ「通常の過失 (ordinary negligence)」により水質汚濁防止法違反で個人が刑事責任を問われうると判示した。このような検察にとって有利な判例法の助けを借りて、司法省の環境犯罪課 (Environmental Crimes Section) は、95%にのぼる全面有罪判決率を達成した。この高い有罪判決率は、検察官が環境汚染事件を訴追することに対する大きな誘因材料となっている。

それとは反対に、日本においては環境犯罪に関わる画期的な訴訟はわずか二つしかない。「水俣病」訴訟の下級審判決においては、チッソの社長及び工場責任者に対して、七人を過失により死亡させたとして有罪判決が下された。1998年、最高裁は下級審判決を支持する判決を下した。これは、最高裁判所が環境汚染訴訟において会社幹部役員への刑事有罪判決を支持した最初のもの

であったにもかかわらず、刑法の下で訴追されたものであって環境法の下での訴追ではないため、先例としては限られた価値しか持っていなかった。

1988年には、日本アエロジル社に關係する第二の環境犯罪訴訟が最高裁により再審理された。1974年に、実習中のタンクローリー車の運転手がパイプを間違えて連結し、それにより空气中に塩素ガスが放出されることとなった。実習生、監督者、部門責任者は公害罪法違反で訴追され、それぞれに有罪判決が1979年に下された。しかしながら1988年に、最高裁はこの事件を再審理し、この事故は予見可能性が低く、偶発事故に対して同法の適用には制限があることを判示して、会社に対する有罪判決については破棄した。これらの二つの訴訟が日本の環境法執行に与えた影響を評価することは難しいことではあるが、日本の検察官が、米国の検察官が享受するような有利な判例法の恩恵を受けないでいることは明らかである。これは、訴追が米国に比べて日本では一般的ではないことを説明するもう一つの要因である。

Ⅲ. 日本において行政指導は産業型公害には有効であったが、不法投棄と石油漏出事故を抑止するためには刑事手続きを用いた強力な執行方式が必要である

日本は伝統的に、非刑事的手続きである行政指導に頼ってきたが、これはここ数十年以上に渡って大規模産業施設からの汚染を制御するのに大きな成功をもたらしてきた。しかしながら汚染源は多種多様である。日本では、行政指導が効果的ではなくかつ刑事手続きを用いた強力な執行が必要とされるような類型が少なくとも二つある。その二つとは、産業廃棄物の不法投棄と石油漏出事故である。

A. 産業廃棄物の不法投棄

日本が積極的に刑事手続きを用いた義務履行確保を行わなければならない一つ目の類型

※4 犯罪を構成する結果の発生を回避するために必要な、通常人であれば払うべき注意を怠ったこと。制定法上の犯罪である *criminal negligence* の成立を認めるためには、*tort* (不法行為) の成立要件である *negligence* よりも高度のものが必要であるとされているが、その内容については、いくつかの異なった見解がある。(田中英夫編『英米法辞典』(東京大学出版会・1991年))

は、産業廃棄物の不法投棄である。産業廃棄物の不法投棄は、日本の環境法に対する最も重大な違反類型の一つである。

行政指導の協調的性質は、財政状態が良好な企業が排出基準に従ったり、新しい汚染制御技術を導入したりすることを促進するには効果を発揮しうるものの、産業廃棄物に関しては有効性が低いのだ。日本の企業は、かろうじて利益を上げている場合や破産寸前の状態である場合が多い。産業廃棄物を適法に処理するには高いコストがかかるので、これらの企業は産業廃棄物を不法投棄したり悪徳業者に処理を委ねたりすることに非常に魅力を感じている。暴力団や国際犯罪シンジケートが違法な廃棄物処理に関与する傾向がより強まってきている。これらの状況に対して、日本は刑事訴追によって対処することにより、企業が産業廃棄物の不法投棄の不法投棄の魅力に屈しないようにするために必要な強力な抑止力を提供することができるのだ。

B. 石油漏出事故

刑事手続きを用いた強力な執行方式は、日本における大規模な石油漏出事故の抑止に対しても有効に機能するであろう。日本における石油漏出事故は着実に減少しているにもかかわらず、それでも年間 400 件程度の事故が発生している。さらに重要なことには、日本の石油漏出事故の大部分が予防可能なものである。例えば、1994 年に発生した事故のうち、121 件が不注意によるものであり、79 件が意図的になされたものである。

1997 年には、ロシアの石油タンカーのナホトカ号が隠岐諸島沖で座礁し、少なくとも 500 万リットルの原油が漏出した。ナホトカ号の事故からわずか 6 ヶ月後、超巨大タンカーであるダイヤモンド=グレース号が東京湾の浅瀬に船底を接触させ、推定 40 万ガロンの原油が漏出した。また、1998 年には北海道の江差港で、タンカーと漁船が衝突し 7 万ガロンの燃料油が漏出した。

過失による石油の漏出事故が予防可能であるにもかかわらず何度も発生しているということは、現行の執行の枠組みが一部の石油運搬者の不注意による行為に対して、適切な抑止力として機能していないことを示している。

ただ、故意によらず発生した偶発的な事故として特徴づけられるような石油漏出事故に対して刑事訴追は不適當ではないかという意見もある。しかし、刑事訴追が潜在的汚染者に対して予防措置を講ずるようにし向ける強力なインセンティブとなっていることを理由に、故意によらない汚染事故においても刑事訴追は有効に機能するものであり正当化できるとする意見が米国の多数を占めており裁判所もこれを支持している。大規模な石油漏洩事故により生ずる広範囲且つ長期的な環境損害に鑑みて、将来の石油漏出事故の発生を阻止し予防するためには、日本において刑事手続きを用いた強力な執行が行われるべきである。

C. 刑事手続きを用いることにより強化された執行方式は、日本において産廃不法投棄と石油漏出事故を減少させるであろう。

日本において汚染行為に対する抑止力が必要であることは明確である一方で、刑事手続きを用いた執行は故意や過失による汚染行為を抑止するのか否かに関する相当な論議が依然としてなされている。世界的に見て、抑止力の問題が最も活発に論議されてきたのは、

環境犯罪訴追に関して世界的に先導的な国家の一つである米国である。刑事手続きを用いた執行に対して米国でなされた批判的な意見をまとめると以下のようなになる。

1. 民事法による責任追及が十分な抑止力を有するので、刑事法による訴追は「過度に抑止的效果を及ぼしすぎる」

2. 違反者は時に、厳しい民事罰（課徴金）に加え、罰金刑にも処せられる。二重の制裁措置は、環境保護を必ずしも促進させることなしに高額かつ二重の訴訟コストを発生させている。

3. 企業は環境犯罪で刑事訴追を受けることによる自社のイメージの低下を恐れるため、刑事訴追を適度に行う場合、企業が環境犯罪に手を染めることに対して抑止的效果が期待される。しかし刑事訴追が過度に行われる場合には、刑事訴追による企業イメージの低下という抑止的效果の価値が下げられてしまうため、刑事訴追は控えめにしてこそ企業に対して環境犯罪の抑止的效果を発揮しうる。

4. 検察官は政治的動機に基づいて独断的に事件を選んでおり、刑事訴追は環境犯罪に対して最適の抑止力を及ぼし得ない。

刑事訴追は環境規制制度のほんの一部であるため、これらの論議のメリットを評価したり刑事訴追の有効性を大きく評価したりすることは難しい。だが、刑事手続きを用いた執行は汚染の抑止に対して大変重要な役割を果たしてきたとするのが環境保護庁及び米国議会の認識であり、これに賛同する意見も多い。米国において刑事手続きを用いた執行が汚染者に対して抑止的效果を及ぼしてきたという事例的証拠がある。例えば、刑事訴追条項を有する 1990 年の石油汚染防止法（Oil Pollution Act）の議会通過以来、米国において漏出した石油の総量ははっきりと減少してきた。この傾向に対して説明しうる原因はいくつもあるだろうが、政府関係者は刑事訴追が決定的な役割を果たしてきたと主張している。

環境犯罪が訴追される頻度が高まることによって、日本は不法投棄及び過失による汚染事故に対しての抑止力を向上させることができる。刑事訴追は、環境犯罪に対して懲役刑が科せられるということで明らかな抑止力をもたらすものである。環境犯罪に対する実刑判決は、米国に比べて日本ではほとんど言い渡されてこなかった。懲役刑を科された者には公に対する大きな不名誉がもたらされるため懲役刑は強力な抑止的役割を有しているといえるが、日本における全ての環境犯罪訴追においては懲役刑は必ずしも必要であるとはいえない。しかしながら、公に対する不名誉という抑止効果は、公判がほとんど無い日本社会においては環境犯罪に対して広く活用されてきた。

OECD（経済協力開発機構）の報告書では、「とりわけ日本においては、企業は深く愛されたいと願い、また企業市民として称賛に値すると認められたいと願っている」と言及されている。日本社会のこれら特殊な一面は、刑事手続きを用いた執行方式が、廃棄物の不法投棄や石油漏出のような予防可能な汚染行為に対する抑止的效果を有するであろうと示唆している。

D. 日本は環境犯罪に対する抑止力の強化のために、罰金額の上限をあげるべきだ。

罰金は、汚染に対する経済的インセンティブのいくらかを取り除くことによって故意に

よる汚染行為を思いとどまらせるものである。罰金はまた、環境にとって有害な物質を扱う場合に潜在的汚染者に対して注意を払うように強いインセンティブを与えることによって、汚染を引き起こすような不注意による行為を抑止するのである。

近年日本は、環境犯罪に対して科される罰金を増加させるという手段を講じてきたが、これら罰金は依然として米国において科されるものに比べるとかなり低額なものである。つい1996年まで、産業廃棄物の不法投棄に対する罰金の上限は100万円であったため、そのような罰金ではほとんど抑止力を働かすことができないものであった。(現在、産業廃棄物の不法投棄は、5年以下の懲役・1,000万円以下の罰金またはその併科、法人には1億円以下の罰金と規定されている。)

日本における石油漏出に対する罰金の上限は、米国において科されるものに比べて非常に低額である。1987年の罰金改善法(Criminal Fine Improvement Act)の議会通過により、連邦検察官は現在、被告の汚染行為に基づいて生じた金銭上の損失もしくは利益に基づいて算出された罰金を請求することができる。1997年から1998年の間に、連邦検察官は、Royal Caribbean Cruise Lines社、Holland America Line社の船舶の操縦者、およびNorth Capeでの石油漏出事故に対して責任を有する3つの会社による石油漏出に対して数百万ドルの罰金を求めた。同じような法律を採用し環境犯罪に対する罰金の最高額を上げることにより、日本は付加的な資金拠出や執行構造の大幅な変更を行うことなく汚染行為に対する抑止力を改善することができるのである。

IV. 結論

日本では刑事手続を用いた執行メカニズムが使われる頻度が減少してきている。大きな汚染事故の発生時期、執行職員に対する異なった組織構造、および規制戦略と判例法の違いに関係する種々の要因が日米の執行戦略におけるこの解離性の原因となってきた。

ここ数年、日本は大規模な石油流出事故と産業廃棄物の不法投棄に悩んできた。これらの事件の多くが故意もしくは過失により引き起こされており、従って予防可能なものであるといえる。日本は環境法の積極的な執行によってこれらを根源とする汚染を予防することができる。多額の罰金、刑事訴訟により発生する公に対する不名誉という抑止効果、拘留所や刑務所等の拘禁施設への収容という手段を与えられた検察官は、潜在的な汚染者に対して強い抑止的効果を及ぼすことができる。第II章で触れられたように、米国は環境犯罪に対して刑事訴追を活用することで非常に大きな成功を収めてきた。特に捜査官の訓練や組織上の位置付けは、日本の制度の将来的な改善モデルとして役立つものである。また日本は、環境犯罪に対する罰金の上限を上げ続けるべきである。刑事手続を用いた執行という「根源」に戻ることによって、日本は産業廃棄物の不法投棄と石油漏出事故から国民および環境を守り続けることができるのである。

V. 日本に対する示唆

『不法投棄の処理は当然行政の責任だ』と考えていた。あまりに事を荒立てる事なかれ。音便に処理できないものか。通報するのは、首謀者が暴力団か、逃亡した場合だけだった。」

これは、岩手・青森の県境で起こった不法投棄事件※5における現場行政官の声である。この事件では、行政は行政指導にとどまらず立ち入り検査や監視を行ってきた。しかし行政だけで対応するのは無理だった。こういった状況は何もこの事件に限ったことではなく、多くの産廃事件で多かれ少なかれ発生しているのではないだろうか。行政だけでは産廃問題に対処するのはもはや限界であると明らかになった今こそ、行政は警察と連携して産廃問題に対処すべきである。

米国には環境汚染事件専門の捜査官が存在することが今回紹介した文献の中に挙げられている。現在日本には環境汚染事件専門の警察官は存在しない。せいぜい産廃行政の分野で、行政の要請により現職警察官が派遣・出向している程度である。それならば環境汚染事件に高度な専門性を有する警察官を新たに設けるのはどうだろうか。交通事故の根絶を願って日夜活動を続ける「交通警察」のように、産廃事件の根絶を願って日夜活動を続ける「産廃警察」が登場しても良いのではないか。

これからは行政は全てを行政だけで処理しようとするのはやめて積極的に産廃事件を警察に告発していくべきであろう。また警察も行政からの告発や市民からの通報を待っているだけではなく、積極的に廃棄物の不法投棄がないかというふうにも自らパトロールする姿も求められている。また、検察への送検も積極的になされるべきである。これらの姿は今回紹介した文献で示された実際に米国で行われている状況と共通するものであり、また日本でもとくに産廃対策として要請されることとして述べられているものであるのだ。

(伊藤智基)

※5 本事件についてはデーリー東北新聞社のホームページに詳しい内容が掲載されており、産廃事件をめぐる各当事者の内実が詳細な取材と共に明らかにされている。是非参照を願いたい。また、この事件に関して、青森県は行政としての責任を検証するため外部有識者で構成する「県産業廃棄物不法投棄対応検証委員会」が設置された。同委員会は2003年1月ごろに責任を判定、同3月中旬に知事に答申する予定となっており、この答申からも産廃問題解決へ向けての大いなる示唆が得られることが期待される。