

## 終章 米国の環境刑法文献からの示唆

### I. 若干のコメント

本報告書で紹介してきた研究は、米国環境刑法に対して、多様な側面からアプローチしたものである。以下では、それらについて、日本環境法の執行法政策の観点から、若干のコメントをしておこう。それは、日本の環境法遵守に関する今後における本格的研究にあたっての、「研究メモ」的意味を持っている。

### II. 第1章「環境法の刑事的執行の構造」

①日本では、刑事訴追は検察庁が一元的に管理しているが、米国環境法の場合には、司法省のほか、行政機関である連邦環境保護庁(U.S. Environmental Protection Agency, EPA)にも、相当数の弁護士が在籍する。日本の行政組織においては、刑事訴追権限を部分的に有するような職員は存在しないから、本論文で議論されているようなことは、当面は問題にならない。

②ただ、将来的に、犯罪行為の悪質化が進み、環境犯罪の訴追に対する社会的要請が高まるような場合には、現行の検察組織のみではリソース不足になる可能性もある。警察は、そうした傾向に反応して、「環境警察」ともいべき組織を整備しつつある。司法改革のなかで、検察官の人数も増員されるのかもしれない。また、事件の専門化に応じて、検察組織も専門化するのかもしれない。警察と同じような意味での「環境検察」は、にわかには想定しえないが、制度論の選択肢のひとつとして、認識しておく必要はあろう。

### III. 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」

①官僚主導の立法過程ではない米国においては、各種の政治的思惑がダイナミックに調整され、その結果が、法律という形であらわれる。1970年代に制定された主要な連邦環境法は、「道徳的怒り」派の勝利といえる。しかし、法律の執行は行政機関が担当するから、そのプロセスにおける「冷めた分析」派の巻返しによって、立法者の意図したような実施がされない。

②こうしたメカニズムは、一見、日本ではないようにみえる。しかし、両者を対置するこの分析は、日本の環境法研究に対して、有益な分析視角を提供しているように思われる。すなわち、日本においては、「実効性確保」という観点から、義務づけの違反に対して、監督処分や刑罰が規定されるが、そこには「執行裁量」が付されているがゆえに、結果的に、違反が放置される事態が少なくないのである。

③法律制定によって、行政は、とりあえず世間の批判をかわし、外郭団体の設立などをす。ところが、法律目的が十分達成されないのに執行も不十分であれば、重大な問題である。そこで、執行を全面的に行政に委ねないような制度設計が求められることになる。権限行使を求める客観訴訟構想などは、その例である。

#### IV. 第3章「大まかな救済的正義と禁止された処罰の間の境界線を越えて」

①二重処罰の禁止に関する議論は、日本においても、税法や独占禁止法の分野で蓄積がある。そこでは、非刑事的ながらそれなりの金銭を剥奪する措置と刑罰との関係が、問題にされている。

②環境法の執行法政策として、かねてより課徴金が提唱されている。その額は、違反行為によって侵害された環境的利益とされることが多い。環境行政機関に、独占禁止法のもとの公正取引委員会のような専属告発権限がなく、原因行為が刑罰の対象になるとすれば、課徴金賦課と罰金刑の両方がかされる事態を想定しうる。

③本論文で議論された判決の論理によれば、侵害を受けた環境利益と課徴金額との均衡が保持されているかぎりには、二重処罰の問題は発生しないということになる。ただ、課徴金の算定考慮要素として、たとえば、「行政指導に従っていないこと」「違反歴があること」「違反後に再発防止対応をしていないこと」といった内容を考えて、それを増額理由とした場合には、課徴金の刑罰的色彩が強くなり、額とは別の観点から、問題が提起されることになろう。

#### V. 第4章「司法警察局の存在意義」

①本論文で紹介されている事件は、警察組織のなかの環境犯罪対策部が、警察としての捜査力を発揮して、効果的な摘発をしたものである。日本においても、一般に、警察は、個別環境法の知識に詳しくないが、それは、そうした法律が、生活保安課が扱うきわめて多くの法律の一部にしかすぎないからである。そこで、その範囲を絞るべく、最近では、「環境犯罪課」のような組織が、警察本部につくられている。

②行政のなかに特別司法警察員をおいたり、警察官の派遣・出向をしたりという対応もあるが、刑事的執行だけを考えるならば、警察組織に環境犯罪専門家集団をおく方が、はるかに効果的であろう。

③「おとり捜査」は、米国ではよく利用されており、本論文が紹介する事件でも、効果を発揮している。日本では、適用が限定されているが、産業廃棄物の不法投棄など、利用可能性があるかもしれない。

④ニュー・ジャージ州の環境犯罪対策部は、強引なくらいの積極的取締による法定遵守確保が環境保護省の取組を支えるという認識を示している。従来、日本の警察は、「補充性説」を強調し、とにかく行政対応を前面に出してそれがどうにもならなくなったら出てゆくというスタンスであった。これに比べると、環境犯罪対策部の認識は、「新・補充性説」であり、先手を打って対応することで行政対応を効果的にすると考えている。日本における刑事的執行の方針に照らして、検討する必要がある。

#### VI. 第5章「二極分離：日米産業廃棄物管理規制と執行」

①日米の比較執行過程研究の知見は、良好の執行スタイルの際が、環境法規およびそれに関係する法構造にあるとしている。一見すると、両国の法律は、同じ分野において同じような内容を規定しているが、詳細に分析すると、違いも多い。

②何よりも、規制実施にかかわる主体（企業・行政・市民・裁判所）のスタンスの違いが決定的である。このことは、米国流の仕組みを導入する際に、きわめて慎重でなければならないことを示している。すなわち、安易な導入は、必要もないコストをかけて規制の非効率化に拍車をかける結果になるかもしれないのである。

③米国では、環境行政組織内においても役割分担が見られる。許可も書けば立入検査もするし監督処分もするという「何でも屋」の日本の環境行政担当者とは異なり、米国においては、たとえば、執行担当部署には、法律家が多い。執行だけが仕事となっていることもあって、いきおい厳格な方向に向きがちである。いわゆる法科大学院卒業者が行政機関に多くはいることによって、こうした「専門分化」がされるのかもしれない。しかし、たとえそのような方向であっても、コンサルティング機能を喪失した執行活動は、多くのコストを引き起こすといえる。

④公害防止組織整備法にみられるように、日本では、企業の環境法遵守体制に関しても、行政的な関与がある。これは、企業と行政との間に、一種の「一体感」を醸成することに寄与しているのではなかろうか。遵守に関する意思決定に際して、行政と「文化」を共有させる効果がある。

⑤日本環境法が、多くの企業にとって、「納得した内容」となっているのは、その立法過程に特色がある。内閣提出法案であることが、それを担保している。ただ、ダイオキシン類対策特別措置法にみるように、企業にかなりのコストを与える法律が議員立法で制定されるようになっていることから、そうした「盤石の体制」には、変化もみられる。議員立法の環境法の執行過程研究は、将来の研究課題である。

⑥裁量の極小化が、米国環境法の仕組みと運用の特徴のひとつである。しかし、それは、かなりのコストも生みだしている。日本においても、裁量極小化の議論がされることがあるが、不作為によるコストではなく過剰執行のコストをうむおそれもある。そうなった場合に法律改正をすればよいのであろうが、不合理なコスト発生を民主的に吸収できるようなシステムの方が、合理的ではないだろうか。

## Ⅶ. 第6章「日米における産業排水規制」

①米国環境法のもとでは、過失犯も処罰されることが、通例である。罰金額がかなりのものであるために、企業側は、遵守にきわめて関心を払う。一方、日本環境法は、行政規制一般の傾向を共有し、故意犯のみが処罰対象とされることが、通例であり、過失犯処罰をする水質汚濁防止法31条2項、大気汚染防止法33条の2第2項は、例外的である。立証の困難さなどがどのように執行に影響するかは、興味深い論点である。

②環境法の形成にあたって、業界団体と行政が「交渉」をしないというのは、日本法とは大きく異なる特徴である。このことは、環境規制の「実現可能性」に大きく影響を与える。ただ、厳格な規制がされないということは、環境質の向上がないことを、必ずしも意味しない。たとえ、緩やかな規制であっても、規制値を上回る「自主的遵守」が一般化していれば、結果的に、厳しい規制と同様の効果があるからである。実証研究を要する点である。

③環境規制をめぐる行政・企業・市民の相互不信感は、米国環境法の基礎となる特徴である。「規制遵守を法解釈の問題」と把握する米国の企業文化は、興味深い。日本においては、

伝統的に、機関委任事務制度のもとで、法解釈は中央官庁の独占物であった。その意味では、企業や自治体は、最初から法解釈を諦めていたといえる。地方分権改革は、この傾向に、どのような影響を与えるのだろうか。

④環境法における市民参画が語られるのは、政策形成・計画策定・アセスメント・個別処分といった局面である。執行過程における市民参画については、ほとんど議論がない。「参画には情報公開が不可欠」とはいわれるが、執行関係情報を積極的に公開するといったことはなかった。これを義務的とする米国環境法とは、著しい違いをみせている。最近、廃棄物処理法の執行にあたって、行政処分情報を提供する動きがあらわれているが、例外的にとどまる。情報を与えられた市民の行動能力への懐疑がこうした対応に消極的にさせるという分析は、興味深い。広義のリスク・コミュニケーションの問題として考える必要がある。情報が出されないと、万が一出された場合に過剰に反応する。それが一層、情報の非開示傾向を強めるという皮肉なサイクルを創出するのである。

⑤非刑事的金銭罰としては、日本には、過料がある。しかし、これは、一般に低額である。条例にもとづく場合には、地方自治法14条3項によって5万円の上限があるが、国法の場合には、米国のような利用は可能だろうか。課徴金の議論も、同様のものだろう。

⑥日本企業の法律遵守が、執行の可能性という法的脅威ではなく政治的社会的圧力から生じているという分析は、興味深い。これは、コストのかかる公式的対応よりも違反事実の公表などによる方が抑止効果を発揮する可能性を示唆している。

⑦形式的違反に対して執行がされる米国では、「違反」に付随する汚名は、日本ほどではないとされる。これは、たとえ高額の課徴金が課されても、「運が悪かった」ということになり、社会的不利益を受けることが少ないことにつながる。「しっかりやっても重箱の隅をつつくような違反発見と執行がされる」となると、遵守に対する積極的な意欲は湧かないだろう。

## Ⅷ. 第7章「日本における環境汚染の処罰と防止」

①米国では、1980年代に、EPA内に刑事的執行専門組織を置き、司法省内にも環境犯罪専門組織を置いたことが、刑事訴追件数および罰金額・刑期日数の劇的増加につながっている。

②EPAの捜査官の専門性を高めるために、連邦法執行訓練センターで環境犯罪に特化したトレーニングが行われているのが、印象的である。日本の警察大学校では、まだそこまでの研修はされていない。警察本部に環境犯罪対応組織が整備され、行政への派遣・出向も増加していることから、警察大学校レベルでの研修プログラムが検討されてよいだろう。

③警察庁環境犯罪担当部局への警察本部からの出向・研修経験者を、県警本部にもどったあと、環境犯罪担当に少なくとも1年くらいはおいておくような人事的配慮が望まれる。これは、都道府県庁の産業廃棄物部署に派遣・出向した警察官についても同様である。警察庁においては、先にみた研修だけでなく、環境省とも協力して、現に行政に派遣・出向している者を集めた情報交換会議を組織すべきである。

## IX. 第8章「環境規制遵守における刑事執行の役割」

①警察内部に環境犯罪のスペシャリストを養成・配置するというのは、国際的な傾向とい  
ってよいようである。

②法執行全般にかかわる問題であるだけに、環境刑法だけで論ずることはできないが、環  
境法違反をした企業が自発的に違反事実を開示することを制度化し、それがあれば起訴裁  
量に影響を与えうるといふ仕組みは、興味深い。前提としては、刑事的執行が厳格に行わ  
れているということがあろう。情報を出さなかったことの高リスクが高いことが、こうした  
制度を機能させるひとつの条件である。

(北村喜宣)