

# 環境犯罪学からみた環境犯罪（中）

覺 正 豊 和

## 4. 環境犯罪学からみた環境犯罪

### (1) 環境犯罪と行政

地球規模での大気汚染をはじめ、廃棄物不法投棄にいたるまでの地球環境問題は、人間が環境に影響を受ける環境的動物であるがゆえに環境侵害として環境犯罪が生じるのである。だが、そうした問題は、廃棄物不法投棄を規制する法律がなければ犯罪は成立しないだろうし、また自然の浄化作用の範囲内にとどまる廃棄物不法投棄は、地球上の生命を維持するための装置となるはずである。いうまでもなく、人口増大や経済活動の高度化などにより人類の活動が量的・質的に拡大することに伴い、環境への負荷が自然の自浄能力を越えたことによって引き起こされた問題なのである。したがって、このような問題解決のためには既存の刑事的制裁を含めた法規制もさることながら、犯罪行為よりも犯罪実行地という犯罪成立のための要素に焦点をあて、行政のガバナビリティによる効果的対策以外には有効に機能させていく方法がない<sup>(注1)</sup>ことを前号において論じた。

とくに、ここ数年来の経済不況下にあっては、バブル崩壊の深刻化とあいまって、環境問題よりも景気回復へと世論の関心が移っているようだ。しかし、地球環境は不況下にも確実に、いや増々悪化の一途をたどっているのである。<sup>(注2)</sup> また、

環境汚染はその範囲を越えボーダーレスで発生し、真にグローバル化現象となっている。したがって、その防止に向けての取組みも一地域にとどまらず、国際社会全体での策定が叫ばれて久しいことから明らかなように、今や環境保全は、もはや寸刻の猶予も許されない程の深刻さを伴う問題となっていることは周知のとおりである。

しかしながら、行政の環境保全対策としては、環境犯罪学にいうところの犯罪実行地に焦点をあてた政策はあまり採られず、直接的規制が中心となってきた。こうした規制は、各国の環境問題の発生状況や歴史的経緯、法システム、社会・文化・技術的水準および国民意識などを反映して、さまざまに行われてきた。

1972年、ストックホルムでの国連人間環境会議で採択された、環境に関する権利と責任についての26項目の諸原則を盛り込んだ「人間環境宣言」での『人間環境保全』（第6パラグラフ）についてみても、1992年の地球サミットまで人間環境保全という至上の目標が大きく前進したとは思われない。<sup>(注3)</sup> また、『地方自治体および国の政府は、その管轄の範囲内で本格的な環境保全対策とその実施に関し最大の責任を負う』（第7パラグラフ後段）についても、公害問題に伴う住民への被害対策として、応急的な直接的規制に負ったものだけといえる。だが、不法投棄などの今日における環境問題解決には、まず環境保全を着実に前進させていくしかないはずである。<sup>(注4)</sup> 行政

が健全な環境形成のためのよりよい施策を実践していくことは、行政に対する高まる市民の期待に答えることはもとより、それは、いうまでもなく地球環境保全が緊急かつ重要な施策課題となっていることから当然なのである。

## (2) 直接規制と行政の積極的施策

環境問題の最大被害者は、地球上の全人類である。一般市民のみならず、犯罪学者の間でも比較的ひろく信じられていることは、「ある犯罪行為を犯すことは、ホワイト・カラー犯罪を除き社会構造上その機会に乏しい犯罪を除いてあらゆる犯罪を行う比率を高めている」という実証研究に注目される。<sup>(注5)</sup> 例えば、ガムの包み紙を路上に捨てるものは、自らがかわる仕事の過程においても、そのコスト・パフォーマンスが優先されがちになるということである。それは、人類の有史以来、環境汚染は人々が行ってきたことと同じことが今日も行われていることから考えられる。ただ、問題なのは地球の自浄作用を超えて環境破壊が進んでいるということなのである。そして、ようやく今世紀に至り環境保護の対策が制度化されてきたということである。

そこで、行政はいきおい違反者に罰則を科したり罰金を課したりといった直接規制にたよったが、<sup>(注6)</sup> 罰則をたとえ強化したとしても後始末に百億円単位もの経費が要するのに、百万円以下の罰金といったように、<sup>(注7)</sup> 不法投棄と罰則との均衡が隔たっている限りなくならないうであろう。車両不法投棄や放置の増大といった差し迫った状況は、法の役割についてみる限り、その規範価値はいまなお失っているとは思えない。だが、現行法

の効力の限界を示すものといえよう。<sup>(注8)</sup>

それゆえ、不法投棄をなくすためには、法による規制の強化のほか、有効な対応として行政の積極的施策としての行為者の状況的操作が考えられるのである。<sup>(注9)</sup> それは、不法投棄を厳しく罰するだけでなく、不法投棄をしにくい状況を確認するといった対応である。例えば、「人目につかず、道に迷わないで逃げやすい場所を狙う捨て逃げ犯」の心理を射程においた対策なのである。<sup>(注10)</sup>

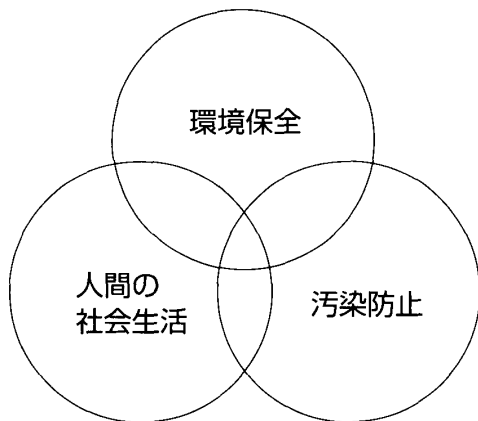
このような行政の積極的施策は、直接規制と比較すると、次のようにまとめることができる。

①立法過程において、不法投棄者の個別事情まで考慮しないため、一律規制になりがちで、法の構成要件からみられる事例が生じるなど、規制の限界がある。②行政の不法投棄者に対する指導的な行動の状況操作は、行為者にインセンティブを与える。③不法投棄に対する行政の積極的状況操作は、問題解決のための後追立法という現行の施策や不法投棄の除去のためのコストを最小限におさえることが可能。④直接規制に依存する場合よりも行政の積極的状況操作の方が執行が容易である。⑤範囲拡大、深刻化をまず環境破壊に対し、それを克服するための環境保全を真に目指すものである。⑥直接規制と行政による積極的な防止のための活動は、双方補完関係にあり、排他的なものでない。

## (3) 行政の積極的施策と生存権

さて、先述したような積極的行政による不法投棄に対する行動の状況的操作によつての抑止は、国民主権の精神にもとづく、憲法に保障される生存権の具体的実践に他ならない。<sup>(注11)</sup>

## 環境犯罪学からみた環境犯罪（中）



すなわち、上図に示すように、

- ①環境汚染による被害を予防する
- ②人間の社会生活における質的な豊かさの保障
- ③人間にとって良好な環境の保障

といった三つの観点から、それぞれのバランスをどのように調和させていくかにある。<sup>(註12)</sup> いうまでもなく、憲法に保障される国民の基本的人権は、社会情勢の変遷を見極めながらその時代、社会に即応した基本的人権の確保を摸索していかなければならない。それは、よりよい司法を目指し、不断の努力を積み重ねていくことを意味するはずである。

日本国憲法は、いわゆる「生存権」に関する規定として「健康で文化的な」「最低限の生活」の保障を定めている。その法的性格に関するわが国の学説は、

1. 健康で文化的な最低限度の生活の保障とは、国がその責務として果たすべき努力目標にすぎないという立場の学説で、プログラム規定説とよばれている。すなわち、憲法第25条は、国に対する政治的・道徳的義務を規定したものであって、生存権を保障する法律の制定までを立法者に対して義務づけたものではなく、また立

法によって国民の具体的な保護請求権を規定するかどうかは、まったく立法政策上の問題であるとして、生存権の法的権利性を否定し、そのプログラム性を強調する学説である。

2. 生存権を法的権利と解し、国民が国に対し最低限度の生活を保障する立法ならびに国政上の諸措置の実現を、法律によって要求できるという学説である。この説によれば、憲法第25条は、国民に権利としての保障を認めたものではあるが、その内容の抽象性ゆえ同条を直接根拠として請求することはできない。しかしながら、憲法25条によって授權された法律のレベルにおいては、生存権は、具体的な権利として認められると解するのである。抽象的権利説あるいは法的権利説という。

3. 生存権を積極的な意味で憲法上の権利と解して、具体的立法がない場合には立法不作為の違憲確認訴訟ができるとする学説がある。具体的権利説とよばれるもので、憲法第25条は、国民が「最低限度以下」の生活を強いられる場合、いまだ立法が制定されていないか、あるいは不完全である場合、国民が国会に対して立法もしくは法改正を要求する「立法要求権」を規定しており、また裁判所に対してはこのような「最低限度以下」を確認し、国が立法上の不備を是正すべきであるという判決を求めることが可能であるとする、憲法第25条に裁判規範性を認める説である。

ところで2の憲法解釈によれば、生存権について、憲法は「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことを、特定の利益を自己の利益として他人に対して法律上主張する意味での「権利」とはとらえていない解する。それではな

ぜ、「権利」文言が使用されているかという点、おそらく、生存権を国民の権利と表現することによって、それに対応すべき国家の責務をいっそう明確にする趣旨であるという。したがって、憲法第25条第1項の規定は、国民の権利保障に力点をおいたのではなく、国の責務を明確化するという点が重視されたものといえることができると解するのである。しかし、ここで、権利性を軽視する必要かつ合理的な理由が十分に立証されない以上、「健康で文化的な最低限度の生活」の一般概念性を克服する法理論こそいま真に検討の価値があるといえるのではないだろうか。その点で、憲法の生存権規定のプログラム性の止揚こそ、大切なのである。

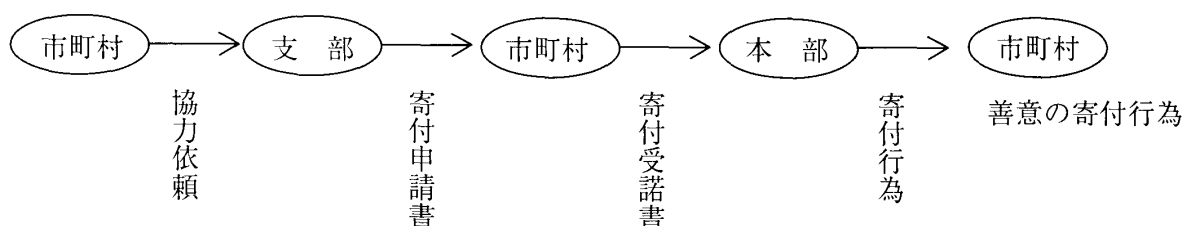
また、憲法第25条第2項の規定は、第1項に定める国民の生存権的基本権を確保するために、国は、あらゆる生活部門において、積極的な方策をとるべく責務を負う旨を明らかにしたものといえよう。ところで、生存権なるものが世界史上はじめて規定されたのは、1919年のヴァルセイル憲法においてである。すなわち、同憲法第151条第1項において、「経済生活の秩序は、各人に対して人間に値する生存 (einmenschwürdiges Dasein) を保障するという目的をもった正義の諸原則に適合しなければならない」と規定されている。

#### (4) 車両の不法投棄・放置とその処理

廃棄物対策については、「廃棄物の処理および清掃に関する法律」(昭和45年法律第137号)により、原則として、産業廃棄物は排出業者が、一般廃棄物は市町村が処理するとされている。車両の不法投棄・放置にたいする罰則は、この法律により懲役六ヶ月以下、罰金五十万円以下となっている。しかしながら、放置自動車は張り紙をした後、三ヶ月を経なければ処理できず、その間にタイヤ等がはずされ、その移動に困難をきたし処理コストがかさむことになる。あとをたたない車両の不法投棄・放置にたいして廃棄物処理法はあつて無きがごとしといえよう。

だが、実際に路上等に溢れ出るこうした車両にたいしては、「市町村が責任を持つ」との法の文言により、平成3年より日本自動車工業界・日本自動車販売協力連合会・全国軽自動車協会・輸入自動車組合からなる路上放棄車処理協力会(各都道府県に支部設置)が、現行法上で放置自動車処理を具体的に実施するための緊急避難的処理として「日本自動車販売廃棄自動車処理マニュアル」にしたがって下図のように処理しているのが現状である。<sup>(注13)</sup>

また、放置車対応実績については、市町村の多くは、(1) 市町村のイメージ考慮 (2) 放置車を助長することの配慮等から公表していないが、年間2万台弱でその半数を大阪が占め、東京(大田



## 環境犯罪学からみた環境犯罪（中）

区)、名古屋の順となっている。

なお、このような、処理システムは平成3年7月、厚生省環境整備課より各都道府県及び特別政令指定都市にあてた課長名で出した文書通達に根拠を置いている。

しかしながら、こうした処理システムは不法廃棄・放置車両が、道路にあふれでてしまうために行う、いわば緊急避難的処置であり、車を捨てた行為者への責任を求めるものではないことはいうまでもない。

このため、行政は廃棄物の排出・処理実態及び国、地方公共団体等による廃棄物対策の実施状況調査にもとづく以下のような政策を講じるとともに、平成7年6月16日、総務庁や環境庁、厚生省及び通商産業省にたいして勧告を出している。

① 廃棄物処理体制の拡充・強化を図るため、廃棄物の処理および清掃に関する法律を平成3年10月に全面的に改正し、同法に、①排出抑制、再生利用の推進等による廃棄物の積極的な減量、②都道府県知事が策定する産業廃棄物処理

計画あるいは市町村が策定する一般廃棄物処理計画において適正処理のための目標を記載することによるその内容の充実、③処理の信頼性を高めるための廃棄物処理業者の許可期間及び産業廃棄物処理施設の設置許可制度の創設による規制の強化、④特別に管理が必要な産業廃棄物及び一般廃棄物並びに全国的に処理が困難となっている一般廃棄物の処理に係る規制の仕組みの創設、⑤廃棄物処理施設の整備を推進するための方策の一つとしての廃棄物処理センター（民法法人）制度の創設、⑥不法投棄などの廃棄物の不適正な処理を防止するための投棄禁止、罰則の強化等に係る規定を設けた。

② 廃棄物処理施設の整備を推進するため、廃棄物処理施設整備緊急措置法（昭和47年法律第95号）を平成3年10月に改正し、第7次廃棄物処理施設整備計画（計画期間は平成3年度から7年度まで）を3年11月に閣議決定し、同計画において、①一般廃棄物処理施設については、国民1人当たりの一般廃棄物の排出量の伸びを

表1 放置車対応実績

	大阪（豊中市）	千葉（佐倉市）	神奈川県（横浜市）
昭和63年度	108		
平成1年度	163		
平成2年度	231		
平成3年度	260		
平成4年度	301		
平成5年度	348		
平成6年度	130	4	
平成7年度	202	8	319
備考	平成6年度 震災復興のため 作業中止	平成6年度 佐倉地区 1台 志津地区 3台 平成7年度 佐倉地区 5台 白井地区 3台	青葉区 74台 港北区 95台 都築区 123台 緑区 27台

年1.5パーセントに抑制するとともに、目標年度の平成7年度には処理するごみの84パーセントを減量化できるようにするため、焼却施設等の中間処理施設及び最終処分場を事業費2兆4,802億円で逐次整備すること、⑩産業廃棄物処理施設については、地方公共団体が生活環境の保全の観点から必要と認める施設及び最終処分場を事業費1,698億円で逐次整備することとした。

③ 産業廃棄物処理施設の安定的な供給等を図るため、産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律（平成4年法律第62号）を平成4年5月に制定し、同法において、産業廃棄物の処理を効率的かつ適正に行うために、2以上の産業廃棄物処理施設と研究開発施設、研修施設等とで構成される一群の施設とその周辺の道路、公園等の公共施設の整備の促進を図るための支援措置制度を創設した。

④ 資源の有効利用と廃棄物の発生抑制等を図るため、再生資源の利用の促進に関する法律（平成3年法律第48号）を平成3年4月に制定し、同法において、⑪有効利用等を図ることが技術的、経済的に可能な業種、⑫再生資源としての利用を促進する製品、⑬再生資源として分別回収するための表示を行なう製品を定めることなどにより、それぞれの対象製品の製造等を行う事業者に対し、再生のための施設整備、再生しやすい製品の開発及び再生資源の利用に努めるようにさせる制度を創設した。

また、厚生省は、本年2月13日、産業廃棄物の処分場設置促進と不法投棄の防止などを目的とした廃棄物処理法の改定内容を諮問機関である生活環境審議会に諮問し、今国会に提出予定となって

いる。焦点となっていた不法投棄の現状回復措置については、新たに産業界から資金を募って基金を設け、都道府県が負担した廃棄物の撤去費用の一部を基金から支出する仕組みを創設している。このほか要綱では、産廃処理施設を新たに設置しようとする業者に対し、事前に生活環境影響調査の実施や施設の維持管理状況を記録し、周辺住民に閲覧させることを義務づける条項を盛り込んでいる。すなわち、公益法人の中から産廃の処理方法の改善指導や、処理業者に関する情報収集などの業務を行う「産業廃棄物適正処理推進センター」を指定したうえで、産業界にセンターへの寄付金を募って不法投棄された産廃を撤去した都道府県に、撤去費用の一部を基金から支出すること、産廃処理施設の建設を計画している処理業者に対し、周辺地域の生活環境に及ぼす影響についての調査義務づけ、その結果を設置許可申請書とともに都道府県に提出させ、都道府県は申請書類を公開し、住民や関係市長村長、専門家の意見を聴き、産廃処理業者は設置した処理施設の維持管理に関する記録を、住民の求めに応じて閲覧させなければならないことなどを盛り込んでいる。

今後、行政は、地球環境を維持するために、ともに生きるという意識を社会に形成していかなければならない。さらに、生存権の保障の観点からも人間に値するよりよい環境を確保することに努めると同時に、それを排除するための権利をも拡大させていかなければならない。その意味で今日、欠かせないのが情報公開であることはもちろんであるが、この点については本稿では深く立ち入らないことにする。

## 環境犯罪学からみた環境犯罪（中）

注1 日本経済新聞（1997年3月14日付 朝刊38面）の「環境庁アンケート」でも、地域規模で環境が悪化していると考える人は、7割以上に達するが環境保全につながる行政を実践していると考える人は減少していることが報道されている。

注2 神奈川県が96年9月に県内3,000人（1,936人より回答）を対象とした環境に対する県民意識調査において、「2～3年前に比べて周辺環境が悪くなった」とするものが前回より増大し、とくに、緑など自然環境の項目に著しい相違がみられる。

注3 OECD（1977）polluter pays principle, OECD（1989）Economic Instruments for Environmental Protection

注4 日本火災海上保険が、本年2月に東京、神奈川、千葉、埼玉の一都3県で今春卒業予定の大学生500人を対象とした「環境問題に関する意識調査」において「関心あり」36.5%、「どちらとも言えない」39.6%、「全く関心がない」「あまり関心がない」が23.9%と環境問題への無関心層が拡大している。また、個人の生活面でも「ごみ回収の有料化」について、62.2%が、「環境税の導入」について52.5%が我慢できないと回答している。

注5 J. Braithwait, *Crime, Shame and Reintegration* (Canbrige, 1989) pp 44, 48.

注6 朝日新聞（1997年1月11日付 朝刊 31面）、日本経済新聞（1997年1月15日付 朝刊 29面）は、そうした新条件の制定する予定について載せている。

注7 廃棄物処理法改正案では、罰金額が最高1億円に引き上げようとしている。しかしなが

ら、脱税犯の場合にも該てはまるが、そうした均衡が保たれるかぎり犯罪は減少しない。

注8 朝日新聞（1997年3月3日付 社説）。なお、厚生省の調査によると不法投棄について、廃棄物処理業者によるものは6%、排出者自身が投棄した場合が40%、投棄者不明が35%、無許可業者によるものが19%である。

注9 北欧4ヶ国をはじめ、オランダなどで導入している環境税という市場メカニズムを媒介とした問題解決は勿論、注目に値する。

注10 表1の横浜市における不法放置車と比べ隣接する川崎市北部では、麻生区2台、宮前区で2台、多摩区が50台となっている。このうち麻生区において不法投棄が少ないのは、農道が横浜市に比べ狭く、畑と民家が隣接している地域が多く、しかも、道が入り組んでいて逃げ道を見つけにくいからと分析されている。

注11 広田健次「新版日本国憲法概論」109頁、法学協会編「註解日本国憲法」488頁、橋本公巨「日本国憲法」392頁、大須賀明「生存権論」101頁、山下健次「生存権の裁判的保障」法学教室3号20頁、山下健次「社会権の法的性格」ジュリスト500号69頁、戸波江三「環境権」別冊ジュリスト『憲法判例百選Ⅱ』287頁、芦部信喜「憲法」81頁など参考。

注12 朝日新聞（1997年4月4日付 夕刊4面）は、エネルギー消費やごみ削減について、京都大学環境保全センターの高月紘教授のアンケート結果を紹介している。

注13 一台の処理について、車両の種類により1万数千円支払われている。