
種 別： 論説

タイトル： イギリスの環境刑法改革（上）—2008 年規制執行及び制裁法による行政
制裁制度の拡充—

著 者： 筑紫 圭一

所 収： 『上智法学論集』第 57 卷 4 号（平成 26 年 3 月）107-138 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

論 説

イギリスの環境刑法改革（上）

— 2008 年規制執行及び制裁法による行政制裁制度の拡充 —

筑紫 圭一

- 一. はじめに
- 二. 従前の法執行制度とその問題点
- 三. 改革の理念と沿革（以上、本号）
- 四. RESA の仕組みと特徴
- 五. RESA 制定後の法執行状況
- 六. 改革の評価
- 七. むすび

「そもそも、環境を保護するために刑法を用いることは許されるのか。『環境』というとらえ所のない概念は、刑法上の保護法益となる資格があるのであろうか。これを肯定するとしても、直ちに刑罰を用いることが、そのための賢明な手段といえるだろうか。刑罰法規を含んだどのような法システムが、環境保護のために望ましいのか。—これが環境刑法の総論的問題である。」 —町野朔⁽¹⁾

(1) 町野朔「序説 概観—日本の環境刑法」町野朔編『環境刑法の総合的研究』（信山社、2003年）3頁、4頁以下。

一. はじめに

本稿の目的は、近年のイギリスにおける環境刑法改革の理念と成果を分析することである。イギリスは、2008年規制執行及び制裁法（RESA：Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 (c.13)）を制定し、規制執行・制裁制度（以下、「法執行制度」という。）の改革を行った。この改革は、環境法分野を含む、行政法全般を対象とする。改革の内容は、多岐にわたるものの、その目的は、刑罰中心の既存制度が抱える問題を改善することにある。その主要な成果は、非刑事的な制裁制度である行政制裁制度（civil sanctions）を拡充したことであり、とりわけ、二種類の行政制裁金制度（civil penalty）を整備したことである。これにより、法執行制度の選択肢が増えるため、規制者は、違反の種類や程度に応じて、これまで以上に適切な措置を選択できるようになる、と期待されている。

今回の改革は、環境法分野だけを対象としたものではない。しかし本稿は、以下に述べる二つの理由から、環境法に焦点を絞り分析を行う。その一つは、RESAが環境法分野を主要対象領域として位置づけていることである⁽²⁾。もう一つの理由は、環境法研究者がRESAの構想段階に深く関与し、環境法執行研究の成果が同法の制度設計に色濃く反映されていることである。そのため、こうした研究成果を含めて分析することは、同法の基本思想を理解する上で有益であろうと思われる。

本稿の期待される実益は、二つある。第一に、イギリスにおける環境法執行の現状と課題を検討した邦語文献は少ないため、本稿の分析は、それ自体、比較法の見地から興味深い情報を提供するであろう⁽³⁾。第

(2) RESAは、環境庁を行政制裁制度の権限が付与される指定規制機関（designated regulator）としている。See, s. 37 (1) and Schedule 5.

(3) イギリス環境法に関する先行研究として、磯野弥生「イギリスにおける環境保護法」

二に、より重要な点として、イギリスの経験を分析することは、法政策論上、日本法へ有益な示唆をもたらさう。それは、日本においても、環境法執行制度が行政刑罰を中心に構成されており、学説上もその機能不全が指摘され、行政制裁金の導入を含めた諸種の改善策が論じられているからである⁽⁴⁾。そこで本稿では、イギリスで新たに設けられた行政制裁制度の仕組みと運用について、とくに参考になると思われる点を中心に、やや詳しく説明することとしたい。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、イギリスにおける刑罰偏重型法執行制度の問題点を整理し（二）、RESAによる改革の理念と経緯を明らかにする（三）。次に、新たに導入された行政制裁制度の仕組みと特徴を分析するとともに（四）、その執行状況を検証する（五）。最後に、今般の改革がもたらした成果と残された課題について検討し（六）、本稿の分析を締めくくるとしたい。なお、イギリスにおける「制裁（sanction）」概念は、許可の撤回や停止などを広く含むものであり⁽⁵⁾、本稿も、この用語法に従っている。また、本稿の分析対象は、イングランドとウェールズに限定されており⁽⁶⁾、検討資料は、2013年

国際比較環境法センター編『世界の環境法』（国際比較環境法センター、1996年）、宇都宮深志「イギリスの新しい環境政策の動向」環境法研究20号（1992年）127頁などを参照。これ以外の邦語文献については、以後の脚注で適宜参考文献として示す。

- (4) 法執行制度に関する最近の包括的な研究として、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』551頁以下（有斐閣、2008年）、北村喜宣『行政法の実効性確保』（有斐閣、2008年）、佐伯仁志『制裁論』（有斐閣、2009年）、曾和俊文『行政法執行システムの法理論』（有斐閣、2011年）、西津政信『行政規制執行改革論』（信山社、2012年）、などを参照。最近の行政制裁法に関する特集として、法時85巻12号（2013年）特集「行政制裁法の課題」所収の論文を参照。
- (5) 日本では、「行政制裁」の用語法が論者により異なる。たとえば、塩野宏『行政法Ⅰ [第5版補訂版]』（有斐閣、2013年）226頁脚注4、佐伯・前掲注（4）7頁以下（有斐閣、2009年【初出1998年】）、宇賀克也「行政制裁」ジュリ1228号（2002年）50頁、畠山武道「行政強制論の将来」公法研究58号（1996年）170頁以下を参照。また、制裁の意義と内容について緻密な検討を行う論文として、高木光「法執行システム論と行政法の理論体系」民商143巻2号143頁を参照。
- (6) イギリスの統治体制については、下條智彦編著『イギリスの行政とガバナンス』（成文堂、2007年）を参照。

12月末日現在のものである。

二. 従前の法執行制度とその問題点

環境法執行の手法は、違反者に懲罰を与える方法から、被規制者に助言や指導を与えて法令遵守を促す方法まで、さまざまである。環境法執行の第一次的な目的は、環境損害や人への健康被害を防止することであり、環境損害や人への健康被害を生じさせた者に懲罰を与えることではない。しかし、刑事制裁に代表される懲罰は、将来の違反を間接的に抑止する機能を有するため、懲罰を与えることも、環境損害の予防に密接に関連する⁽⁷⁾。そこで、環境法の目的を達成するために、どのような法執行制度が必要か、また、それらをどう運用するかが、法政策論上、重要な問題となる。

1. 刑罰中心の法執行制度

最初に、イギリス環境法の基本的仕組みと規制機関について概観し、RESA 制定以前の法執行制度が有していた特徴を整理する。その大きな特徴は、刑罰を中心に形成されていたことである。

(1) イギリス環境法の概観

イギリスでは、1863年アルカリ法 (Alkali Act 1863)⁽⁸⁾ を嚆矢として、環境法制度が本格的に発達した⁽⁹⁾。それは、18世紀後半の産業革命以

(7) See STUART BELL ET AL. ENVIRONMENTAL LAW 292 (8TH ED. 2013).

(8) 工場で使用するアルカリに関する排出基準を設け、アルカリ検査局 (Alkali Inspectorate) を設置した。See DAVID VOGEL, NATIONAL STYLES OF REGULATION: ENVIRONMENTAL POLICY IN GREAT BRITAIN AND THE UNITED STATES 32 (1986).

(9) 1970年代までに、アルカリ等事業規制法 (Alkali & c. Works Regulation Act 1906)、公衆衛生 (煙害防止) 法 (Public Health (Smoke Abatement) Act 1926)、公衆衛生 (事業場排水) 法 (Public Health (Drainage of Trade Premises) Act 1937)、大気浄化法 (Clean Air Act 1956 & 1968)、汚染規制法 (Control of Pollution Act 1974) などが制定された。これ

降、公害問題をはじめとする環境問題が次々と出現し、それに対応するための環境法規と規制機関を整備する必要が生じたためである。多数の環境法規や組織を整備したことにより、環境法政策は進展したものの、その一方で、環境法の断片化という問題が新たに発生した⁽¹⁰⁾。そのため、とりわけ1980年代以降は、環境規制や組織の統合が、イギリス環境法の大きな関心事となっている⁽¹¹⁾。

1995年環境法（Environment Act 1995）に基づいて設立された環境庁（Environment Agency）⁽¹²⁾は、主に汚染防止や廃棄物処理に関する各種の許可権限に加え⁽¹³⁾、環境法違反の大半に対する調査・執行権限を有し⁽¹⁴⁾、環境犯罪訴追の8割以上を行っている⁽¹⁵⁾。環境庁は、2004年3

らにつき、加藤一郎編『外国の公害法・上』（岩波書店、1978年）第2章を参照。

- (10) See BELL ET AL., supra note 7, at 18-43 and 105-133.
- (11) たとえば、1990年環境保護法（Environmental Protection Act 1990 (c. 43)）は、従来の汚染形態別規制を転換し、事業場が大気・水域・土壌に排出する汚染物質を統一的に規制する「総合的汚染規制（IPC: Integrated Pollution Control）」制度を創設した。同法について詳細な分析を行う邦語論文として、八木保夫「イギリス環境行政における総合的汚染規制システム—1990年環境保護法の許可制を中心として—（1）～（4・完）」富大経済論集39巻3号539頁（1994年）、40巻2号163頁（1994年）、43巻3号623頁（1998年）、44巻1号159頁（1998年）。
- (12) 環境庁は、イングランドとウェールズを管轄し、スコットランド環境保護庁（Scottish Environmental Protection Agency）がスコットランドを管轄する。環境庁は、従来の国立河川局（National Rivers Authority）、廃棄物規制局（Waste Regulation Authorities）、英国汚染検査局（Her Majesty's Inspectorate of Pollution）の権限を引き継いだ。このほか、環境庁の設立経緯、性格、役割について、柳憲一郎『環境法政策 日本・EU・英国にみる環境配慮の法と政策』（清文社、2001年）259-267頁、片山直子『英国における環境保全への取組み』（清文社、2009年）90-110頁を参照。
- (13) 環境庁は、1990年環境保護法、1995年環境法に加え、汚染防止規制法（Pollution, Prevention and Control Act 1999）、洪水・水管理法（Flood and Water Management Act 2010）、環境許可規則（Environmental Permitting（England and Wales）Regulations 2010）などを所管する。
- (14) 環境庁は、1995年環境法の下で、通常及び緊急時の広範な調査・執行権限を有する（s. 108）。これらの権限は、①法令遵守状況の判断、②環境庁の汚染管理活動の実施・達成、③汚染管理活動の必要性判断・方法決定という目的のために行使される（s. 108（1））。
- (15) BELL ET AL., supra note 7, at 286 and 310.

月31日時点で、11714名の職員を擁し、そのうち2417名が調査と執行 (inspection and enforcement) に、さらに2646名が許可と監督 (permitting and monitoring) といった他の規制業務に従事していた⁽¹⁶⁾。2002年～2003年に、環境庁職員は、約200000件の調査 (inspection) と約100件の徹底的な監査 (audit) を実施した。これには、各種許可の遵守状況を評価するための立入検査 (site visits) 194000件や、汚染防止のための立入検査 (pollution prevention visits) 5500件が含まれる⁽¹⁷⁾。こうした環境庁に加え、地方自治体 (local authorities) が都市計画・大気汚染・土壌汚染・騒音などに関する規制権限を有し、また、自然保護機構 (Natural England) が、自然保護分野において重要な役割を果たしている⁽¹⁸⁾。なお、以上の環境庁などが日々の環境法執行を担当するのに対し、環境・食糧・農村地域省 (DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs) は、環境法分野の政策決定や規則制定を行っている⁽¹⁹⁾。本稿では、主として環境庁の法執行に着目する。

(2) 刑罰中心の法執行制度

イギリスの典型的な法執行制度は、次のようなものである。すなわち、①インフォーマルな注意 (cautions)・勧告 (advice)・助言 (support) といった説得 (persuasion)、②警告書 (warning letter)、③行政制裁金 (civil penalty)、④改善 (compliance)・中止 (stop)・是正 (enforcement)などを命ずる法律上の通知 (statutory notices)、⑤刑事制裁 (criminal penalty)、⑥許可の停止 (license suspension)、⑦許可の撤回 (license revocation)

(16) Philip Hampton, *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement* 85 (Mar. 2005) [hereinafter referred to as *Hampton review*]. なお、本文で示した職員数には、環境問題に従事する local authority Environmental Health Officers が含まれない。

(17) *Id.* at 86.

(18) See BELL ET AL., *supra* note 7, at 127-130. Natural England の組織や役割については、片山・前掲注 (12) 49-89頁を参照。

(19) BELL ET AL., *supra* note 7, at 111-118; SUSAN WOLF AND NEIL STANLEY, *WOLF AND STANLEY ON ENVIRONMENTAL LAW* 50-51 (6TH ED. 2013).

である⁽²⁰⁾。①②は、日本でいう「行政指導」に該当する。④は、日本の「行政処分（不利益処分）」に相当し、それらに対する違反は、通常は刑事制裁の対象となる。③は、行政手続により違反者に科すことができる諸種の違反金であり、日本法においては、「行政罰（行政上の秩序罰）」としての「過料」や「課徴金」などに相当するものである。

ただし、以上の法執行権限は、すべての規制機関に対し、一律に与えられてきたわけではない。各規制機関の法執行権限は、必要に応じて、個別法により付与されてきた。【表 1】が示すように、RESA 制定以前は、説得・警告書・法律上の通知・刑事訴追の権限が、各規制機関に与えられていた。他方で、行政制裁金を利用できる規制機関は、一部に限られていた⁽²¹⁾。環境庁は、説得・警告書・定額行政制裁金・法律上の通知・刑事訴追・許可停止・許可撤回の権限を有したものの、行政制裁金の権限を持たず、DEFRA の中核機関も、各種行政制裁金の権限を有していなかった。このように、イギリスの法執行制度は、全体としてみれば、行政制裁金制度の利用を制限し、刑事制裁に大きな比重を置く制度であったと見てよい。

(3) イギリス環境刑法の特徴

個々の環境法規も、多数の刑罰規定を置いている⁽²³⁾。これらの規定

(20) 1990 年環境保護法の許可撤回や法律上の通知については、八木・前掲注 (11) 論文 (2) 179 頁以下が詳しい。

(21) RESA 制定以前は、公正取引局 (Office of Fair Trading) や金融サービス機構 (Financial Service Authority) などの 15 機関が、行政制裁金の利用を認められていた。Hampton review, *supra* note 16, at 40.

(22) これには下記分野に関わる規制機関を含む。Environmental Impact Assessment, Cattle Identification Scheme, Horticulture, Pesticide Safety, Waste Management, Fisheries and Ozone.

(23) WOLF & STANLEY, *supra* note 19, at 42. イギリスにおける環境刑法の発展経緯とその特徴を簡明に論じた邦語文献として、柑本美和「II イギリスの環境刑法」町野朔編『環境刑法の総合的研究』（信山社、2003 年）213 頁以下。また、イギリス刑法一般の簡潔な説明として、渡名喜庸安「21 刑事司法と警察」戒能通厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2003 年）240 頁以下。

表1 規制機関が利用しうる法執行制度 (RESA 制定以前)

	金融サービス機構 Financial Service Authority	衛生安全局 Health Safety Exec.	食品基準 Food Standards Agency	環境庁	企業登記局 Comp. House	慈善委員会 Charity Comm.	DEFRAの中核機関 ⁽²²⁾
刑事訴追	●	●	●	●	●	●	●
許可撤回	●	●	●	●	N/A	N/A	●
許可停止		●	●	●	N/A	N/A	●
行政制裁金	●						
定額行政制裁金				●	●		
法律上の通知		●	●	●	●	●	●
警告書	●	●	●	●	●	●	●
説得	●	●	●	●	●	●	●

出典：Richard Macrory, Regulatory Justice: Making Sanctions Effective, Final Report at 19, Table 1.2 Mapping of regulators' enforcement tools (Nov. 2006) に加筆修正。
 ○表中の規制機関が利用できる法執行制度は、表中のものに限られない。
 ○N/A は、当該規制機関の所管業務に許可制度がないことを示している。

を犯罪類型の観点から整理すると、①汚染を引き起こす行為、②故意に汚染を許容する行為、③許可基準違反・法律上の義務違反・法律上の通知違反といった行政規制違反に分類される。②は、土地所有者や施設管理者などが、汚染事実を知りつつ何ら防止・改善措置をとらなかった場合に成立する⁽²⁴⁾。【表2】は、環境犯罪の典型例をまとめたものである。

ここで、イギリス環境刑法の特徴をごく簡単に整理しておこう。以下では、①環境犯罪の性格、②訴追機関、③厳格責任、④刑罰の種類、⑤企業犯罪、⑥管轄裁判所について論じる。

第一に、行政犯としての環境犯罪が数多く存在する。すなわち、環境

(24) 詳細については、柑本・前掲注(23)216頁を参照。

表2 環境犯罪の典型例

汚染を発生させる行為、または、故意に汚染を許容する行為	これは、広義に定められた汚染犯罪 (pollution offence) であり、許可排出者と無許可排出者のいずれにも適用される。参照、Reg 38 of the Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 (EP Regulations 2010)。
許可条件違反	許可書保有者を対象とする (Reg 38 (2) of the EP Regulations 2010)。
法律上の義務違反	参照、s 34 EPA 1990 の廃棄物に対する注意義務 (duty of care with respect to waste) 違反。
規制機関の発出した行政通知（法律上の通知）に対する違反	規制者の発出した行政通知への対応を義務づけられた許可書保有者を対象とする。典型的には、規制者は、許可条件の完全な遵守を求める是正通知 (enforcement notice) を発出する。また、この違反は、支障除去通知 (abatement notice) や同種通知の定める条件に違反する者にも関わる。参照、Anti-Pollution Works Notice (s 161A WRA 1991)。
自社の違反を承認又は黙認していた取締役や支配人のような企業幹部の個人責任。責任は、企業幹部の不注意に起因する自社の違反についても及ぶ。	企業その他同様の組織に対して自由刑を科すことはできない (Reg 41 EP Regulations 2010)。

出典：SUSAN WOLF AND NEIL STANLEY, WOLF AND STANLEY ON ENVIRONMENTAL LAW 42 (6TH ED. 2013)の表に加筆修正。

法規違反のうち、当該行為自体は反道義性・反社会性を有していないと解されるものについても、当該環境法の実効性を担保する目的で、しばしば刑罰規定が置かれている。これらの規定は、その内容や規定ぶりも多種多様であり、その統一性を確保するための立法政策は、いまだ確立していないものと推察される⁽²⁵⁾。

第二に、さまざまな主体が刑事訴追を行いうる。環境庁や地方自治体といった規制機関が、刑事訴追を行っている。イギリス刑法の伝統として、私人訴追 (private prosecution) も認められている。1985年犯罪訴追

(25) BELL ET AL., *supra* note 7, at 276 (環境犯罪の統一性欠如を指摘する)。

法6条1項 (Prosecution of Offences Act 1985, s. 6 (1)) は、一般的な私人訴追権を定めており、犯罪と容疑者を知った者でそれを立証するための証拠を持っている者は、自ら刑事訴追をすることができる。ただし、弁護士・証拠収集・鑑定人に要する訴訟費用が高いなどといった、実際上の問題により、私人訴追は決して活発にはなされていない⁽²⁶⁾。

第三に、多数の環境法規違反につき、厳格責任 (strict liability) が採用されている。この点は、イギリス環境刑法の大きな特徴といってよい。原則として、犯罪が成立するためには、客観的要件の違法行為と主観的要件の故意過失が必要である。しかし、厳格責任をとる場合は、故意や過失の立証なしに刑事制裁が科される。こうした厳格責任の採用は、訴追を容易にするものであり、理論上、高い犯罪抑止効果が期待される。それに加えて、①「環境損害の未然防止」という環境規制の主要目的に資するという意味で公益促進に寄与すること、②被規制者がとる環境法遵守措置の質を向上させること、③環境汚染者に何らかの代償を支払わせるという点で汚染者負担原則 (Polluter Pays Principle) に適合することも、厳格責任の支持論拠として挙げられる⁽²⁷⁾。なお、厳格責任をとる場合でも、法律上、しばしば一定の抗弁 (defence) が規定されている⁽²⁸⁾。

第四に、環境法違反に対する刑罰としては、①罰金刑 (fine)、②自由刑 (custodial sentence)、③社会奉仕服務命令 (community service order)・保

(26) その他、敗訴時に被告人が負担した費用の支払いを求められる可能性があることや、勝訴しても期待したほどの制裁が被告人に科されないという見込みもあることが挙げられる。ただし、環境保護団体が実際に訴追を行う例や、環境保護団体が訴追の脅しを示したことをきっかけに規制機関が訴追を行う例もある。BELL ET AL., *supra* note 7, at 289-290; WOLF & STANLEY, *supra* note 19, at 43.

(27) BELL ET AL., *supra* note 7, at 278-280.

(28) 抗弁の代表例は、①緊急事態にあったこと、②操業に際して相当の注意 (due diligence) を払ったこと、③合理的な免責事由があること、などである。ただし裁判所は、環境法規の目的を守るために、これらの抗弁を厳格に解釈しているという。Id. at 280-281.

護観察命令（probation order）・損害賠償命令（compensation order）・没収命令（confiscation order）などがある。損害賠償命令は、環境法違反により直接的に損害を受けた特定の個人に損害賠償を与えるものである⁽²⁹⁾。没収命令は、犯罪行為を通じて得られた不法収益の没収を命ずるものである⁽³⁰⁾。

第五に、企業の環境犯罪に関しては、制度上、法人と個人のいずれも処罰対象となりうる。法人に対して科されうる刑は、罰金刑である。イギリスで企業が環境法に違反した場合には、一般的傾向として、企業内の個人に対してよりも、当該企業に対して刑事訴追が行われるという⁽³¹⁾。企業の責任（corporate liability）は、①企業名で得た許可について許可条件を違反した場合などに加え、②職員の行為で刑事責任が発生した場合にも認められうる。②の場合に企業の責任が肯定されるのは、当該職員が当該企業の「経営陣（controlling mind）」として活動したと評価しうる地位（seniority）を有する場合である⁽³²⁾。他方、取締役の責任（directors' liability）が認められるのは、①当該企業によって犯罪が行われ、かつ、②当該個人の承認、黙認又は不注意（consent, connivance, or neglect）がある場合である⁽³³⁾。なお、この責任は、取締役、支配人（manager）、秘書役（secretary）、経営の実権を握っている事実上の取締役（de facto director）にまで広く及ぶ⁽³⁴⁾。

第六に、環境犯罪の大半が、治安判事裁判所（Magistrates' court）の管

(29) Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, s. 130. ここでいう特定の個人とは、浄化費用を負担した所有者や、魚の大量死後に補充をしなければならなかった者が想定されている。

(30) Proceeds of Crime Act 2002. See BELL ET AL, *supra* note 7, at 305.

(31) *Id.* at 284.

(32) *Id.* at 283-284. 裁判例では、仮に違反を起こした職員が経営層から離れた地位にあっても、職員の行為について企業が起訴されないと解すると法律の目的を害することが明らかである場合には、企業の責任が認められているという。*Id.*

(33) *Id.* at 284-285.

(34) *Id.*

轄とされている。治安判事 (Magistrate) は、非法律家から任命される非常勤の裁判官であり、軽微な事件の処理に当たる。イギリスの刑事犯罪は、「略式起訴による犯罪 (summary offence)」と「正式起訴による犯罪 (indictable offence)」に大別される。前者は、軽い犯罪であり、治安判事裁判所で治安判事により審理される。後者は、謀殺・強盗・放火などの重犯罪であって、刑事法院 (Crown Court) で陪審による審理を受ける。また、法律が略式起訴と正式起訴のいずれも認める犯罪を「選択的審理方法の犯罪 (either-way offences)」という。これについて、重罰を科す必要があるときには、審理段階や量刑段階で、治安判事裁判所から刑事法院に事件が送致される。法律が各犯罪の分類を定めており、環境犯罪については、選択的審理方法の犯罪が多い。一般的に、環境犯罪に対する罰金は、治安判事裁判所による審理の場合は、£20000 以下の罰金又は6月以下の自由刑あるいはその併科、刑事法院による審理の場合には、上限なしの罰金又は2年以下の自由刑あるいはその併科となるという⁽³⁵⁾。

(4) 執行方針と執行状況

環境庁は、刑事訴追や法律上の通知を重大な違反の事案に限定して行う方針をとってきた。環境庁は、1998年に「執行及び制裁方針 (Enforcement and Sanctions Policy)」、その翌年に「執行及び制裁ガイダンス (Enforcement and Sanctions Guidance)」を策定・公表し、その後も適宜改定してきた⁽³⁶⁾。これらは、法執行の時期や内容に関する裁量行使の一般原則や手引きを定めたものである。環境庁は、刑事訴追をするかどうかを判断する際に、①有罪判決を得られる現実的な見込みを示す入手可能な証拠が十分にあるか、②刑事訴追の実施が公共の利益に適うか、

(35) See WOLF & STANLEY, *supra* note 19, at 56-57. 柑本・前掲注 (23) 217頁。

(36) See Anthony Ogus and Carolyn Abbot, Sanctions for Pollution: Do We Have the Right Regime? *Journal of Environmental Law* vol.14 No.3 283, 285 (2002).

という公訴官規程（Code for Crown Prosecutors）の定める２段階テストを併せて考慮している⁽³⁷⁾。上記の方針は、法執行の原則として、比例性（proportionality）・一貫性（consistency）・対象設定の適切性（targeting）・透明性（transparency）を掲げるとともに、刑事訴追の実施に適した事案として、重大な環境影響がある事案・無許可営業の事案・著しい又は継続的な法律上の義務違反・未必の故意ある各種規制基準違反を挙げた⁽³⁸⁾。また、上記のガイダンスは、実際の環境影響を「深刻（major）」「重大（significant）」「軽微（minor）」「零（no）」といったカテゴリーに分類した上で、カテゴリー１「深刻」に相当する案件については、原則として刑事訴追を行い、カテゴリー２「重大」に相当する案件に関しては、刑事訴追や正式な警告（formal cautions）⁽³⁹⁾を行うとした⁽⁴⁰⁾。

現実の執行状況も、以上の方針に沿うものとなっている。ここでは、2000年代前半（RESAによる改革以前）の法執行状況に着目することとしたい⁽⁴¹⁾。第一に、法執行全体の傾向を眺めると、【表3】が示すとおり、環境庁が行った法律上の通知や刑事訴追は、調査実施数に照らすと非常に少ない。他の調査研究も同様の傾向を報告しており、とりわけ許可撤回が極めて慎重に行われていることを示している。たとえば、1996年～2003年に行われた廃棄物処理業許可（waste management licenses）の撤回は、37件にとどまり、かつ、それには、廃業や手続料不払いを理

(37) BELL ET AL., *supra* note 7, at 298.

(38) See Ogus & Abbot, *supra* note 36, at 285. なお、その後の Enforcement and Sanctions Statement (2011) には、説明責任（accountability）も加わっている。

(39) 環境庁を含む多くの規制機関が、正式な警告を発することができる。これは、正式な書面による罪責の自白であり、刑事訴追をせずに再発防止の警告を行うものである。日本微罪処分に類する制度である。警告の記録は保管され、違反を繰り返した場合に、裁判所の量刑判断に用いられる。正式な警告は、行政指導に整理されるインフォーマルな注意（caution）や警告書（warning letter）と異なる。See Environment Agency, Enforcement and Sanctions-Guidance at 9 (2011).

(40) See Ogus & Abbot, *supra* note 36, at 285.

(41) 環境庁は、法執行状況に関する報告書を毎年公表しており、情報を把握する上で有益である。See Environment Agency, Spotlight on business.

由とするものも含まれていた⁽⁴²⁾。

第二に、刑事制裁については、①起訴数が少ない一方で、刑事訴追が行われた事案では、極めて高い確率で有罪判決が下される、②環境犯罪に対する刑事制裁としては、罰金刑が一般的であり、罰金刑が下された事案の平均罰金額は、それほど高くない、③自由刑やそれ以外の刑が宣告される例は非常に少ない、といった一般的傾向が観察される。たとえば、2003年のDEFRA報告書は、1999年～2002年における環境犯罪に対する刑の宣告につき、以下の事項を報告している。すなわち、①環境犯罪の90%以上が治安判事裁判所で処理された、②罰金刑が環境犯罪(全犯罪の68%)に対する最も一般的な制裁であり、企業環境犯罪者の大多数(80%以上)が罰金刑により処罰された、③治安判事裁判所において、環境犯罪の平均罰金額は、上記3年間で£1979から£2730に上昇した、④社会奉仕服務命令、条件付又は絶対的免責(conditional or absolute discharge)、賠償命令といった刑の宣告は、全体の10%未満の事件で行われた、⑤自由刑は、全環境犯罪の約1%の事件で下された、とする⁽⁴³⁾。

2004年、2005年、2006年の動向は、以下のとおりである⁽⁴⁴⁾。企業環境犯罪者に科された罰金額の平均(治安判事裁判所に限らない)は、そ

(42) BELL ET AL., *supra* note 7, at 300.

(43) *Id.* at 301 Box 9.14.これらの数字は次のDEFRA報告書に由来する。C. Dupont and P. Zakkow, *Trends in Environmental Sentencing in England and Wales*, London: DEFRA (2003). See also, Hampton review, *supra* note 16, at 39 (①環境庁は、2004年に283件の訴追を行い、272件で有罪判決を得た、②治安判事裁判所が企業に宣告した罰金額の平均は、£6680であり、刑事法院が17件で宣告した罰金額の平均は、£35594であった、③零細企業を除く大半の企業にとって、£5000の罰金額は微々たる金額であるため、それに伴う抑止効果はおそらく低いであろう、と指摘する。); Richard Macrory, *Regulatory Justice: Sanctioning in a Post-Hampton World* 31 (May, 2006) (環境庁は2005年に887件の訴追をし、876件で有罪判決が下され、平均罰金額は£5007であった、とする。).

(44) ここで示す数字は、次の環境庁年次報告書から得たものである。Spotlight on business: Environmental performance in 2004 (2005); Spotlight on business: Environmental performance in 2005 (2006); Spotlight on business: Environmental performance in 2006 (2007).

表3 規制機関が実施した調査・制裁

	調査実施数	警告書	正式な警告	法律上の通知	刑事訴追	定額行政制裁金
環境・衛生 Environmental Health	2,029,793	232,023	*	105,681	*	
取引基準・関連 サービス Trading Standards and related services	203,697	40,806	2,486		4,692	
環境庁	140,528		413	515	883	
衛生安全局 Health and Safety Executive	59,865			8,445	712	
企業登記局 Companies House					7,570	190,945
自動車・運転者 サービス庁 Vehicle and Operator Services A- gency	134,164	1,078		16,666	10,642	
食肉衛生サー ビス Meat Hygiene Service		6,285	24	2,053	17	
森林委員会 Forestry Commis- sion	12,744	1,695		20	17	

出典：Richard Macrory, Regulatory Justice: Making Sanctions Effective, Final Report at 17, Table 1.1 Range of sanctions used by some regulators' (Nov. 2006) より転載。

○環境庁のデータは、2005年のもの。他の規制機関のデータは、異なる年のものもある。

それぞれ£8524（訴追数233社）、£8650（訴追数317社）、£11800（訴追数約295社）であり、有罪判決を受けた取締役の数は、順に20人、28人、29人であった。また、罰金の違反抑止効果に関する興味深い事実として、2007年報告書は、2006年の年間累計罰金額トップ10企業のうち、8社が以前に£5000以上の罰金刑を受けていたこと（そのうち5社は、2000年～2005年の毎年、£5000以上の罰金刑を受けていた）を報告した上で、「罰金が、現実の抑止力として作用するためには、犯罪の規模

と性質に対応していなければならない。深刻な汚染・不法投棄事案に対する罰金であっても、その額は、せいぜい企業価値 (company's worth) の1000分の1である。」と指摘している⁽⁴⁵⁾。

3. 既存制度の問題点

従来の環境法執行制度は、どのような問題を抱えていたのか。ここでは、環境法違反の特徴を踏まえつつ刑事制裁の限界を述べるとともに、刑事制裁の機能改善を図る従来の取組みについて概説する。

(1) 環境法違反と刑事制裁のミスマッチ

日本と同じくイギリスにおいても、刑事制裁は、峻厳かつ最終的な制裁として理解されている。違反行為が深刻な社会的影響を伴う場合や違反者が故意に規制違反行為を繰り返す場合など、刑事制裁が必要かつ有効な事案があることはもちろんであろう。しかし他方で、刑事制裁は、いくつかの機能的・実際的な限界を有するので、刑事制裁が十分に機能しない事案もある。そのため、刑罰中心の法執行制度は、総体的にみれば、必ずしも有効に機能しない。とりわけ、環境法違反と刑事制裁のミスマッチとして、下記の5点が指摘される⁽⁴⁶⁾。

A) 不十分な抑止力 (insufficient deterrent) : 罰金が低額である場合、犯罪抑止力は、真の悪徳業者に対して十分に働かない。とりわけ被告人が企業である場合、刑事裁判所は、罰金以外の選択肢を欠く上に、罰金額の決定に際して当該企業の資力を考慮しなければならない

(45) Spotlight on business: Environmental performance in 2006, at 10. See also, Spotlight on business: Environmental performance in 2004, at 8 (2004年に£5000以上の罰金刑を受けた企業のうち、22社は直近5年以内に犯罪行為をしており、また、同年に起訴された企業のうち、57社が複数の犯罪について刑事訴追を受けている)。

(46) See Richard B. Macrory Regulatory Justice: Making Sanctions Effective, Final Report 15-16 (Nov. 2006) [hereinafter referred to as *Macrory review*].

い。不十分な抑止力を示す典型例として、①ドラム缶 184 本分の毒性廃棄物を不法投棄し、£30000 の罰金刑を受けた者が、その不法投棄によって£58000 の報酬を得ており、規制機関が、当該廃棄物を適正に処理するために£167000 を費やした事例や、②無許可で廃棄物処理業を行った零細企業が、£25000 の罰金刑を受けたものの、2年間の違法営業で£250000 の利益を得ていた事例が報告されている⁽⁴⁷⁾。また、治安判事裁判所が 2000 年～2005 年の環境犯罪に科した罰金額の年間平均額は、£2000～£7000 程度であった⁽⁴⁸⁾。この金額は、規制機関が重要な事案に限定して訴追を行っていること、違反企業が違反行為から罰金額を上回る利益を得る例もあること、違反を繰り返す企業も少なくないことといった現実に照らせば、決して高くない。そのため、こうした低い罰金額は、零細企業以外に対しては、犯罪抑止効果を十分に持たない、と指摘される⁽⁴⁹⁾。

- B) 過大な制裁 (disproportionate response) : 厳格責任を定めた規制法規に違反した事案で、故意 (no intent or willfulness) 犯でないものの、それでもなお、単なる助言や警告を超える何らかの法的制裁が適当と考えられる場合に、刑事訴追は過大な対応となりうる。しかし規制者は、代替的な制裁制度を欠くため、他の制度がより有効だと考えられる場合であっても、訴追を選択するほかない。
- C) 執行の欠缺 (compliance deficit) : 刑事訴追は、対象企業と規制者の双方にとって、多大な費用と時間を要する。そのため、規制資源の制約から、規制者が刑事訴追を回避するという、執行の欠缺が生じうる。たとえば環境庁は、違反を発見してから刑事訴追手続を開始するまでに、1 件平均で 7 ヶ月の時間を要すると報告している⁽⁵⁰⁾。

(47) Id. at 20, Box 1.1.

(48) See supra note 43 and accompanying text.

(49) Macrory review, supra note 46, at 23.

それに加えて、規制者は、過大な制裁を避ける目的で刑事訴追を回避することもあり、この場合にも、執行の欠缺が生じてしまう。

- D) 感銘力の低下 (lost stigma) : 一部の業界においては、刑事訴追が日常化しており、規制違反に対する刑事上の有罪判決は、感銘力を失っているとされる。その理由として、まっとうな企業が犯した厳格責任に基づく違反行為と、悪徳企業による意図的な法律違反が、ほとんど区別なく同様に訴追されていることが指摘される。
- E) 被害者救済の限界 (limited evolution of the rights and needs of victims) : 刑事訴訟手続の焦点は、違反行為と違反者に当てられるため、被害者に対する違反のより広い影響は、十分に検討されない可能性がある。これは、実際上の問題に限らず、制度上の限界ともいえる。

(2) 刑事制裁の機能改善に向けた取組み

刑事制裁の機能不全という問題は、イギリスにおいて、漫然と放置されてきたわけではない。事態を改善するために、2000年前後から、次に述べる二つの取組みが実施されてきた。しかしこれらの取組みも、問題を抜本的に解決したわけではない。

一つは、刑罰の抑止力を向上させるための取組みである。環境庁は、1999年に、環境犯罪の刑事訴追が持つ効果を向上させる目的で、「周知と羞恥 (Naming and Shaming)」政策を実施した。これは、前年度に環境犯罪をした企業の名を公表する政策である⁽⁵¹⁾。この政策に対しては、大きな犯罪抑止効果を持つという評価がある一方で、その是非や方法をめぐって批判も寄せられた⁽⁵²⁾。そのため、環境庁は、この政策を修正し、最近では、企業名を伏せるようになったと指摘されている⁽⁵³⁾。

(50) Id.

(51) See e.g., *Spotlights on business* 7 (2004).

(52) Ogus & Abbot, *supra* note 36, at 287; BELL ET AL., *supra* note 7, at 306.

(53) See BELL ET AL., *supra* note 7, at 306.

もう一つは、量刑の妥当性や統一性を確保するための取組みである。先述のとおり、環境庁は、一定の方針に基づき、刑事訴追を重大な違反事案に限定して行っており、毎年の訴追件数は、それほど多くない。刑事訴追の機会が少なければ、治安判事が規制違反事案を扱う機会も少ない。通常、治安判事が環境事件を扱う機会は、7年に1度である⁽⁵⁴⁾。刑事訴追が稀にしか行われないことや、環境法規と違反の内容が複雑であることに起因して、治安判事の判断が一貫性や調和を欠く事態や、罰金額が当該違法行為から生じた被告企業の利益を適切に反映しない事態が生じうる。そこで、治安判事協会（Magistrates' Association）は、2001年に「企業の環境・健康・安全犯罪に対する罰金科刑（Fining Companies for Environmental and Health and Safety Offence）」というガイダンスを作成し、量刑の統一性確保を図った⁽⁵⁵⁾。治安判事が大半の環境事件を処理している事実に照らし、この取組みは重要な意義を有する、と評価されている⁽⁵⁶⁾。

三．改革の理念と沿革

イギリスの環境刑法改革は、こういった理念の下で、どのような沿革により実現したのか。同国で環境刑法改革が実現した背景には、二つの事情が存在する⁽⁵⁷⁾。第一に、1980年頃から、環境法執行の実効性につ

(54) See Hampton review, *supra* note 16, at 39.

(55) WOLF & STANLEY, *supra* note 19, at 56-57. なお、1999年に、量刑諮問委員会（Sentencing Advisory Panel）が、控訴院（Court of Appeal）に対し、環境事犯に関する量刑ガイドラインの作成を勧告したものの、控訴院は、これを拒否した。BELL ET AL., *supra* note 7, at 303-305.

(56) See WOLF & STANLEY, *supra* note 19, at 56-57.

(57) 今回の環境法執行制度改革について、それに関与した環境法研究者は、①重大な環境事件が同改革の契機となったわけではなく、2005年以降の規制改革とほぼ同時期の審判所改革という思いがけない2つの出来事が直接の契機となったとしつつも、②そうした出来事の10年以上前から環境法執行制度の問題点に対する研究が進んでいたことを重要な側面として指摘する。See RICHARD MACRORY, REGULATION, ENFORCEMENT AND

いて、理論的・実務的関心が寄せられていたことである。すなわち、学術研究や政府報告書などにおいて、環境法執行制度の問題、とりわけ環境刑法の機能不全が指摘され、その原因や改善策に対する実証的・理論的な研究が進められていた⁽⁵⁸⁾。今回の改革は、応答的規制 (responsive regulation)⁽⁵⁹⁾ という理論に依拠したものと理解される。第二に、より直接的な事情として、1990年代以降、規制改革の大きな流れが存在したことである。実務上、公的規制がもたらす社会的費用の大きさが問題視され、法執行制度の仕組みや運用に対する社会の関心も高まっていた⁽⁶⁰⁾。こうした状況の下で、代替的な制裁制度の導入も、規制制度を改善させるための一手法として把握された⁽⁶¹⁾。

1. 応答的規制論

最初に、今回の環境刑法改革に支えた規制執行理論である、応答的規制論について説明しよう。古典的な規制執行理論は、規制執行のスタイルを、協調型アプローチ (cooperative approach) と制裁型アプローチ (sanctioning approach) に大別した⁽⁶²⁾。協調型アプローチは、法令遵守型アプローチ (compliance approach) ともいい、規制者と被規制者の継続的

GOVERNANCE IN ENVIRONMENTAL LAW 17-34 (2010).

(58) See e.g., WILLIAM WILSON, MAKING ENVIRONMENTAL LAWS WORK: LAW AND POLICY IN THE UK AND USA 105-120 (1999) (刑罰の機能不全について論じる。)

(59) See IAN AYRES & JOHN BRAITHWAITE, RESPONSIVE REGULATION: TRANSCENDING THE DEREGULATION DEBATE 35, Figure 2.1. (1992). 応答的規制論の内容・意義・影響に関する研究として、次のものを参照。CAROLYN ABBOT, ENFORCING POLLUTION CONTROL REGULATION: STRENGTHENING SANCTIONS AND IMPROVING DETERRENCE (2009); ROBERT BALDWIN ET AL., UNDERSTANDING REGULATION: THEORY, STRATEGY, AND PRACTICE (2ED. 2011). 邦語文献として、長谷部恭男『「応答的規制」と『法の支配』』法時70巻10号(1998年)75頁以下、加藤直隆「企業の刑事責任をめぐる—応答的規制と修復的司法へ—」国土館36号(2004年)156頁以下。

(60) 今回、改革実現のきっかけになったハンプトン報告書の委託調査は、国家財政委員会 (Treasury) の委託で行われたものである。MACRORY, *supra* note 57, at 17-34.

(61) BELL ET AL., *supra* note 7, at 306.

(62) *Id.* at 292.

関係を重視する。このアプローチは、被規制者が誠実であると仮定し、刑事訴追という厳格な対応よりも、説得や助言などの寛容な対応で法令遵守を促すことを支持する。もう一方の制裁型アプローチは、抑止型アプローチ（deterrence approach）とも呼ばれる。この理論は、被規制者が本来的に経済的動機から違反をするものであるとの前提に立ち、刑事訴追などの懲罰を違反者に対して積極的に行うことにより、将来の違反を抑止しようとする。2つの古典的アプローチは、それぞれ対極に位置づけられ、また、いずれのアプローチも、基本的に一貫して寛大あるいは厳格な対応をとるものとして構想されていた。これらのうち、イギリスの伝統的な規制執行スタイルは、協調型アプローチであったといわれる⁽⁶³⁾。ただし古典的なアプローチは、いずれも難点を抱えていた。協調型アプローチの限界は、それが説得に依拠するために、企業が経済合理的に行動した場合に悪用されてしまうことである。抑止的アプローチの難点は、それが懲罰に強く依存するため、違反企業が真に悪質な企業ではない場合に、規制者と企業の良い関係を損なうことである⁽⁶⁴⁾。つまり、いずれのアプローチも、違反者や違反理由の多様性を十分反映していなかったわけである。

応答的規制論は、1990年代前半に登場した第三のアプローチであり、違反者の対応に即して、規制者の対応を柔軟に変化させるべきことを提唱する⁽⁶⁵⁾。【図1】は、応答的規制の理念モデルであり、特定の規制機関が有する法執行制度を示したものではない⁽⁶⁶⁾。このピラミッドは、下辺で違反者の数を表し、その長さが短くなるほど、違反者が減ることを意味する。加えて、最も寛容な「説得」から最も厳格な「許可の撤回」まで、垂直方向に対応の厳格さが変化することを示している。な

(63) WOLF & STANLEY, *supra* note 19, at 43.

(64) AYRES & BRAITHWAITE, *supra* note 59, at 25.

(65) Id.（「成功する規制のコツは、懲罰と説得の相乗作用を達成することである。」）。

(66) 【図1】の原型は、AYRES & BRAITHWAITEの書物で示された。See Id. at 35, Figure 2.1. 今回の改革に際し、この図は、各報告書で示されている。

お、【図1】の理念モデルは、対応の厳格さという観点から、許可の撤回や停止を刑事制裁の上位に位置づけている。これは、企業が違反者である場合に、許可の撤回や停止は、許可対象の活動を禁止するものであり、個人に対する自由刑に匹敵すると考えられるためである⁽⁶⁷⁾。

応答的規制論の要点は、次のように整理できる。すなわち、①規制者は、常に最下層から執行活動を開始すべきである。②しかし、もし違反者が早期に法令を遵守しなければ、規制者は、その悪質さに応じて、対応の厳格さを引き上げるべきである。③対応の厳格さは、法令遵守を確保する上で必要最低限にとどまるべきである。応答的規制論によれば、企業が協調的であるかぎり、規制者も協調的であるものの、もし企業が規制者の協調を悪用したならば、規制者は抑止的な対応をとる。報復戦略 (tit-for-tat strategy) とも呼ばれる応答的規制は、違反者の多様性に対処する目的で、2つの古典的アプローチを混合したものと評価できよう⁽⁶⁸⁾。

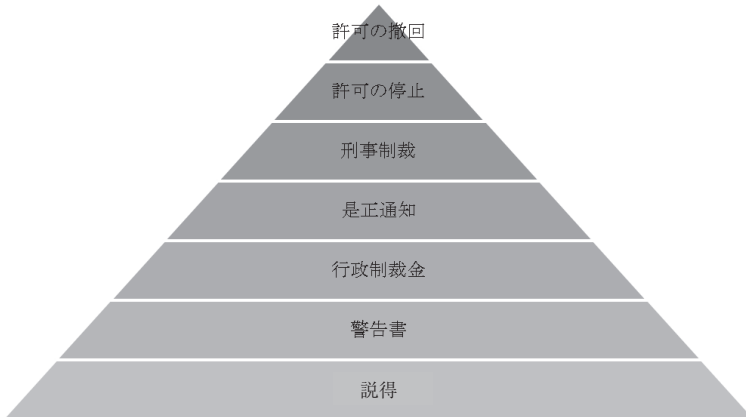
報復戦略が成功する条件として、規制者は「寛容な実力者 (the benign big gun)」でなければならない。すなわち、規制者は、基本的に寛容な態度をとりつつも、いざという場合に厳格な対応をとることができるように、「充実した法執行制度」と「その中から事案解決に適した制度を選択できる裁量」を与えられなければならない⁽⁶⁹⁾。そうでなければ、被規制者は、説得に応じないだろうからである。そこで、「逆説的ではあるものの、警棒 (sticks) がより大きく、より種類豊富であればあるほど、規制者は、優しく話すことを通じ、いっそう大きな成功を収めるこ

(67) Ogus & Abbot, *supra* note 36, at 294.

(68) 応答的規制に対しては、理論面や実際面からの批判もある。さらに近年では、賢明な規制 (smart regulation)、問題中心型規制 (problem-centred regulation)、真の応答的規制 (really responsive regulation)、といった新理論も示されている。しかし、応答的規制論は、現在でも大きな影響力を有しており、新たな理論の土台となっており、また、多くの政府や行政機関が依拠している。See BALDWIN ET AL., *supra* note 59, at 259-280.

(69) See ABBOT, *supra* note 59, at 32.

図1 応答的規制の理念モデル：執行ピラミッド



出典：Richard Macrory, *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*, Final Report, Appendix 1 (Nov. 2006) より転載。

とができる。…より多くの制裁手段を背後に備えられれば、より多くの規制が道徳的勧告を通じて処理されうるし、規制はより効果的になる」という⁽⁷⁰⁾。

応答的規制の観点からすれば、従来のイギリス環境法執行制度は、制度上及び運用上の欠陥を抱えていたと評価されよう。すなわち、①許可撤回の利用を厳しく制限している、②罰金額の低廉さや執行の欠缺により刑事制裁の抑止効果が十分に働かない、③行政制裁金の利用が認められない、といった事情に照らせば、環境庁は、「優しく話すこと」の実効性を担保する、「より大きく、より種類豊富な警棒」を欠いていたと理解される⁽⁷¹⁾。こうした理解を背景として、今回の改革においては、既存制度の運用改善に加え、規制者の利用可能な法執行制度を拡充すること、とりわけ行政制裁金制度を整備することが、重要な法政策的課題

(70) AYRES & BRAITHWAITE, *supra* note 59, at 25.

(71) 経済学の見地から、より緻密な分析を行う研究として次の文献を参照。Ogus & Abbot, *supra* note 36, at 283.

となったわけである。

2. 規制改革の推進

以上の動向と並行して、イギリスでは、1990年代に規制改革が本格化し、「よりよい規制 (Better Regulation)」という標語の下で、諸種の改革を実現してきた⁽⁷²⁾。規制改革の目的は、規制の実効性を向上させ、かつ、規制の経済活動に対する負荷を軽減することである。その主要な成果として、2001年規制改革法 (RRA : Regulatory Reform Act 2001) や、2006年立法及び規制改革法 (LRRRA : Legislative and Regulatory Reform Act 2006) が制定された⁽⁷³⁾。RESAも、こうした規制改革の一環として成立した法律である。以下に挙げる二つの報告書 (政府の委託研究) は、今回の改革実現に直接的な影響を与えたものであり、イギリス政府は、両報告書の勧告を全面的に受け入れている⁽⁷⁴⁾。

(1) ハンプトン報告書

その一つは、実業家フィリップ・ハンプトン氏の審査報告書「行政による負担の軽減—効果的な調査と執行 (2005年)」 (以下、「ハンプトン報告書」という。) である⁽⁷⁵⁾。ハンプトン報告書は、①乱立する規制機関

(72) この経緯については、以下の書物が有益である。JULIE NORRIS AND JEREMY PHILLIPS, THE LAW OF REGULATORY ENFORCEMENT AND SANCTIONS: A PRACTICAL GUIDE 1-21 (2011)。

(73) 保守党政権時代に制定された1994年規制緩和及び委託法は、①企業等に負担を課す立法を「規制緩和命令」によって改廃することを認める一方で、②そのための手続として、関係者との協議、議会審議等を要求していた。RRAは、①権限範囲を拡大した「規制改革命令」の制定を認め、②議会審議での特別承認決議手続を採用した。LRRRAは、規制改革を推し進めるため、議会承認手続の柔軟化などを行った。田中嘉彦「海外法律情報 英国 2008年規制執行及び制裁法 規制改革の推進」ジュリ1366号 (2008年) 117頁参照。

(74) See MACRORY, *supra* note 57, at 17-34.

(75) Hampton review, *supra* note 16. フィリップ・ハンプトン氏は、J Sainsbury 社会長であり、ハンプトン報告書は、国の規制機関として63機関、地方の規制機関として468機関を調査した。

を統合すること⁽⁷⁶⁾、②リスクベースのアプローチ（risk-based approach）を採用すること⁽⁷⁷⁾、を提唱した。とりわけ、規制執行に関しては、悪徳企業が不法収益を得て競争上の優位を得ることを防止するために、適切な制裁制度が必要であるところ、現在下されている罰金は、あまりに低額で有意な犯罪抑止効果を持たず、むしろ企業の新たな違反行為を誘発するため、いっそう多くの行政調査活動が必要となっている、と指摘した。その上で、ハンプトン報告書は、①行政調査は、理由なく行われるべきではない、②企業は、不要な情報の提供を求められるべきでなく、また、同じ情報の提供を二度求められるべきではない、③規制者は、利用可能な公式の勧告を容易かつ安価に提供すべきである、④規制違反を繰り返す少数の企業は、速やかに特定され、相応の有意な制裁を受けるべきである、という指針を示した。

（2）マクロリー報告書

もう一つは、環境法研究者リチャード・マクロリー教授の審査報告書「規制における正義—制裁の実効化（2006年）」（以下、「マクロリー報告書」という。）である⁽⁷⁸⁾。これは、ハンプトン報告書を受け、行政制裁制度の改革に限定した検討と勧告を行ったものである。

マクロリー報告書が行った勧告の大きな柱は、①刑事制裁の機能改善、②行政制裁制度の拡充、③法執行・制裁に関する透明性と説明責任の確保である。①②は、応答的規制を実現するための措置であり、③は規制措置の拡充とその行使と選択に関する行政裁量の拡大に対し、手続

(76) 国の31機関を7機関に統合することを勧告した。Hampton review, *supra* note 16, at 9 and 64.

(77) Risk based regulation の意義や限界については、下記の書物を参照。BALDWIN ET AL., *supra* note 59.

(78) Macrory review, *supra* note 46. リチャード・マクロリー氏は、ロンドン大学ユニバーシティカレッジの環境法担当教授である。マクロリー報告書は、国の規制機関として56機関、地方の規制機関として468機関を調査した。Id. at 6.

■ 6つの制裁原則

1. 制裁は、当該違反者の行為を変化させることを目標とすべきである。
2. 制裁は、規制違反から生じた経済的利益又は便益の収奪を目標とすべきである。
3. 制裁は、応答的であるべきであり、個々の違反者及び規制問題に対する適切な事項を考慮したものであるべきである。そうした事項には、刑事上の有罪判決に付随する懲罰と不名誉 (public stigma) も含まれる。
4. 制裁は、犯罪行為の性質及び生じた損害に比例したものとすべきである。
5. 制裁は、必要に応じて、規制違反により生じた損害を回復することを目標とすべきである。
6. 制裁は、将来の規制違反を抑止することを目標とすべきである。

■ 7つの指標

1. 規制者は、執行方針を公表すべきである。
2. 規制者は、単なる執行数 (outputs) でなく、成果 (outcomes) を測定すべきである。
3. 規制者は、毎年、利害関係者・大臣・国会に対し、自らの選択した執行活動について、その正当性を説明すべきである。
4. 規制者は、必要に応じて、自らの執行活動に関する追跡調査をすべきである。
5. 規制者は、透明性を確保して、執行活動を行うべきである。
6. 規制者は、透明性のある方法で、行政制裁金の適用と決定を行うべきである。
7. 規制者は、制裁措置の選択に影響を与える負のインセンティブ (perverse incentives) を回避すべきである。

的及び政治的統制を担保するための措置である。同報告書は、規制法規の制定・施行過程、現存する規制要件の実体的合理性、執行機関の組織、スコットランド・ウェールズ・アイルランドの分離規制機関に関し、検討や勧告を行うものではない⁽⁷⁹⁾。以下に、同報告書が行った勧告9項目の要点を示す。また、マクロリー報告書が示した実効的な制裁制度モデルを【図2】に示しておく。

- ①政府は、規制違反に関する刑事犯罪の立法政策（drafting and formulation）について点検を開始すべきである。
- ②規制違反に対する適切な制裁制度の設計をする際に、規制者は、6つの制裁原則（Penalties Principles）と7つの指標（Characteristics）を考慮すべきである。
- ③規制違反に対処する刑事裁判所の有効性を向上させるため、次の活動が実施されるべきである。
 - ・政府は、量刑ガイドライン協議会（Sentencing Guidelines Council）に対し、規制違反事案に関する一般的量刑ガイドライン（general sentencing guidelines）の作成を要求すべきである。
 - ・訴追者は、裁判所に対し、常に、当該規制要件の政策上の重要性と同時に、規制違反に由来する経済的利益を説明すべきである。
 - ・個々の規制分野における刑事訴追は、必要であれば、管轄地域内の指定された治安判事裁判所で審理されるべきである。
 - ・規制者は、訴追者用の専門的訓練を準備し、司法府と裁判官補佐官（judiciary and justices' clerks）の訓練に関与する司法研究委員会（Judicial Studies Board）と議論すべきである。
- ④行政制裁金（MAP: Monetary Administrative Penalties）に関し、
 - ・政府は、ハンプトン報告書とマクロリー報告書の示した諸原則と

(79) Id. at 14 and 24-25.

諸指標に従う規制者及び規制執行者のために、定額及び変額行政制裁金制度の導入を検討すべきである。

- ・行政制裁金の賦課に関する不服申立て (appeals) は、刑事裁判所よりも規制審判所 (Regulatory Tribunal) で審理されるべきである。
- ・定額行政制裁金 (FMAP: Fixed MAP) の上限額は、設定されるべきであり、略式起訴による犯罪に対する罰金標準尺度のレベル5 (level five on the standard scale = £5000) を超えるべきではない。
- ・変額行政制裁金 (VMAPs: Variable MAP) の上限額は、設定されるべきではない。

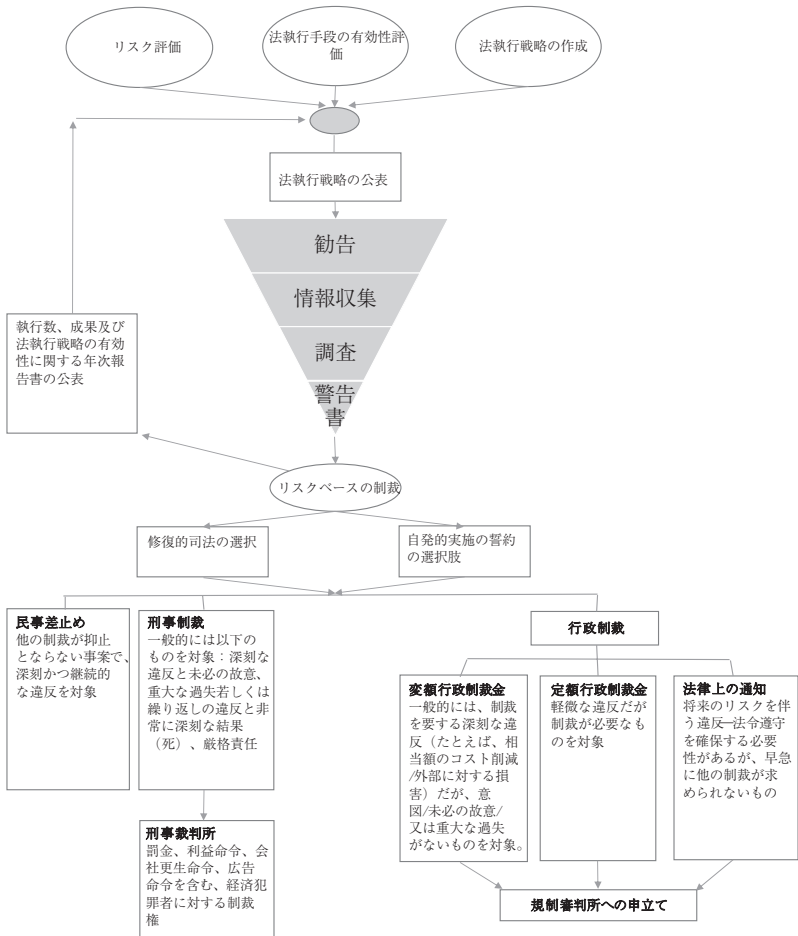
⑤法律上の通知制度を改善するために、

- ・政府は、規制遵守を確保するために拡大される制裁制度の一つとして、法律上の通知を現在使用している規制分野以外でも活用することを検討すべきである。
- ・規制者は、法律上の通知につき、抜き打ち的な追跡調査の要素も含めたリスクベースのアプローチを用いて、体系立った追跡調査をすべきである。
- ・法律上の通知に違反する犯罪行為に対処する上で、規制者は、刑事訴追に代えて行政制裁金を利用する権限を与えられるべきである。この権限は、法律改正により、現存する法律上の通知制度にまで拡大されるべきである。
- ・政府は、法律上の通知に対する不服申立てが、刑事裁判所ではなく規制審判所に対して行われるべきかどうかについて、検討すべきである。

⑥政府は、ハンプトン報告書及びマクローリー報告書の諸原則と諸指標に従う規制者のために、刑事訴追又は VMAPs 賦課の代替措置として、強制可能な約束 (Enforceable Undertakings) 及び約束と行政制裁金の組合せ (Undertakings Plus) の導入を検討すべきである。

⑦政府は、規制違反事案で修復的司法 (RJ: Restorative Justice) 手法を活

図2 実効的な制裁制度



出典：Richard Macrory, Regulatory Justice: Making Sanctions Effective, Final Report at 37 (Nov. 2006) より転載。

用するパイロットスキームの導入を検討すべきである。これには、次のようなRJが含まれる。

- ・ 訴訟前のダイバージョンとして、
- ・ 行政制裁金の代替措置として、かつ、
- ・ 刑事司法制度の範囲で一刑宣告前後の選択肢として

⑧政府は、次のような刑事裁判所における代替的宣告 (alternative sentencing) の導入を検討すべきである。

- ・ 利益命令 (Profit Order) — 規制違反から生じた利益が明らかな場合、刑事裁判所は、利益命令を利用して、当該裁判所が科しうる罰金とは別に、そうした利益の支払いを求める。
- ・ 会社更生命令 (CRO : Corporate Rehabilitation Order) — 企業に対し規制違反について刑の宣告をする際に、刑事裁判所は、訴追者の申立てにより (on application)、科しうる罰金に追加又は代替して、CROを利用できる。
- ・ 広告命令 (Publicity Order) — 企業に対し規制違反について刑の宣告をする際に、刑事裁判所は、他刑の宣告に追加又は代替して、広告命令をする権限を有する。

⑨透明性と説明責任を確実に向上させるために、

- ・ 規制改善機関 (Better Regulation Executive) は、規制者のワーキンググループ及び関係省 (sponsoring departments) が、執行アプローチ、諸制裁制度の適用、成果測定策の開発、及び、報告時の透明性における最善事例を共有するよう促すべきである。規制者と賛同機関は、規制改善機関と連携し、性能管理に関する全体的枠組みの一部として、成果測定策 (outcome measures) を含めるべきである。
- ・ 執行活動を公表すべきである。— 各規制者は、実施した執行活動及びその対象者に関する一覧表を定期的に公表すべきである。

3. 小括

最後に、イギリスにおける環境法執行制度の特徴と従来の課題を再度整理し、前半の検討を締めくくるとしたい。

- (1) イギリスの環境法執行制度は、最終的な制裁制度である刑罰を中心に構成されており、いくつかの点で問題を抱えていた。最大の問題は、刑罰の犯罪抑止効果が十分に働かないことである。第一に、治安判事裁判所の下す罰金は低額であり、真に悪質な違反企業に対して十分な抑止効果を持たない。第二に、一部の企業犯罪に対しては、罰金刑を科すことが過剰な制裁と考えられる場合があり、それを避けるために、刑事訴追を回避する執行の欠缺も生じていた。こうした事態が生じるのは、イギリス環境法の刑罰規定が、厳格責任制度を広く採用しており、制度上は、真に悪質でない企業も刑事訴追の対象になるためである。
- (2) 刑事制裁の機能不全に対処するため、これまでも、いくつかの取組みが行われてきた。環境庁や裁判所が、ガイドラインを策定して、法執行活動や量刑判断の統一を図っており、また、環境庁は、罰金刑の抑止効果を補完するための「周知と羞恥」政策も行ってきた。このような、刑事制裁の機能改善を図る取組みは、一定の成果を上げたと解されるものの、イギリス環境法執行制度が抱える問題を完全に払拭したわけではない。
- (3) 今回の法執行制度改革は、直接的には規制改革の流れを受けたものである。しかし他方で、環境法執行研究と規制執行理論の研究成果が、改革の理論的根拠を与えたことはたしかであり、この点は、看過されるべきでない。その理論的根拠である応答的規制論によれば、規制違反者に対して、行政指導のような寛容な対応が機能するのは、規制者が、多様かつ強力な規制執行制度を有し、さらに、そこから各事案に適した制度を選択する裁量を有する場合である。こ

の見地からすると、従来のイギリス環境法執行制度は、行政制裁金制度の利用を認めていない点で多様性を欠き、また、低額の罰金刑は強力な制裁制度といいがたい側面があるため、寛容な対応も十分に機能しないものとなる。こうした理由により、とりわけ行政制裁金制度の拡充は、重要な政策課題として位置づけられ、RESAの制定に至ったわけである。

[未完]

(本学法学部准教授)