

## 環境関連条例の審査について

刑事局付 千葉陽一

### 第1 はじめに

本稿は、罰則の定めのある環境関連条例<sup>\*1</sup>の審査に当たり、参考になると思われる事項について、具体的事例に基づき若干の解説を試みるものである。条例審査における検討事項等については、既に本誌平成22年7月号において概説されており、また、同12月号では、いわゆる暴力団排除条例の事前協議の過程で検討された問題点について紹介されていることから、「罰則の定めのある条例審査のQ & A」(検察月報抄録第14巻421頁～458頁)とともに適宜これらを御参照いただきたい。

なお、本稿中、意見にわたる部分は私見であること、条文や判例を引用する際、原文に漢数字が用いられている場合であっても、読みやすさの観点から算用数字を用いていることを念のため申し添える。

### 第2 各種条例の検討

#### 1 いわゆるポイ捨てや落書きを規制する条例

条例の中には、生活環境の保全を目的として、空き缶等をみだりに捨てる行為や落書きをする行為を禁止し、禁止違反に対しては、空き缶等の回収その他必要な措置を講ずるよう勧告し、正当な理由なく当該勧告に従わない者に対して勧告に従うことを命じ、当該命令に違反した者に罰金刑を科すものがある。

##### (1) 行為者に対する義務規定

これまで地方検察庁が事前相談を受けた条例の中には、いわゆるポイ捨てや落書き(以下「ポイ捨て等」という。)を禁止する場所として、「公共の場

\*1 環境関連条例を明確に定義することは困難であるが、ここでは自然環境及び生活環境に関する条例を幅広く念頭に置いている。

所」に加え、「他人が所有し、又は管理する土地」も対象としたものがある（落書きの対象としては、「土地」ではなく、建物その他の工作物を対象とすべきであることは言うまでもない。）。

生活環境の保全を目的としてポイ捨て等を規制する以上、私有地や私有建物であっても、例えば、道路に面した土地に空き缶等のみだりに捨てたり、広く公衆の目に触れる建物の壁面に落書きをすることを条例の規制対象とすることは、一定の合理性があると考えられるが、公衆の目に触れない私有地や私有建物を含め、すべての私有地や私有建物について一律に規制対象に入るとすることは目的に照らして、規制対象が広すぎると考えられる。さらに、ポイ捨て等の違反者に対して、地方公共団体の長が、空き缶等の回収や落書きの消去等必要な措置を勧告し、勧告違反に罰則付きの命令を発するとすると、特に私有地や私有建物において、当該勧告及び命令に基づいて行う空き缶等の回収や落書きの消去等の行為と住居侵入（刑法第130条）や立入禁止場所等侵入の罪（軽犯罪法第1条第32号）との関係が問題となることあり得る。

こうした問題を回避するため、成立した条例では、ポイ捨ての規制対象となる場所が「公共の場所」（町内の道路、公園、広場、水路、海岸、河川、ため池、駅その他の公共の用に供する場所）に限定するとともに、落書きの規制対象を見直し、更に、「勧告に基づいて必要な措置を講ずる場合に、他人の土地、建物その他の工作物に立ち入る必要があるときは、当該他人の同意を得なければならない。」との規定を新たに置いている。

## (2) 私有地及び私有建物の所有者等に対する義務規定

ポイ捨て等を規制する条例の中には、土地所有者等（特に空き地の所有者等）に、ポイ捨て等をされないための措置を求めるものが見られる。事前協議される条例の中には、ポイ捨て等が放置され、周辺的美観を損なう状態であると認めるときに、地方公共団体の長が土地所有者等に対して、空き缶等の回収その他必要な措置を講ずるよう勧告し、正当な理由なく当該勧告に従わない者に対して勧告に従うことを命じ、当該命令に違反した者に罰金刑を科すとするものがある。このような規定を置くことは、本来ポイ捨て等をされた被害者であるはずの土地所有者等に罰則の制裁の下で原状回復の作為義

務を課すものである。そもそもそのような規定の合理性に疑問があり、特に罰則を設けることは明らかに適当でないと考えられる。地方公共団体の担当者に対して問題点として指摘することが適当であろう。

## (3) 成立した条例

上記(1)の点について、地方検察庁の指摘を踏まえ、地方公共団体側が修正の上、成立した条例の例を本稿末尾に掲げる（当初案では、命令違反に3万円以下の罰金を科していたが、成立した条例では罰則は設けられていない。）。

## 2 動物に対する給餌を規制する条例

生活環境の保全を目的として、カラスを始めとした動物に対する給餌を禁止する条例が見られる。これまで地方検察庁に事前協議されたものの中には、①給餌によって、鳴き声その他の音等によるカラス被害<sup>\*2</sup>を生じさせることを禁止し、②給餌によりカラス被害を生じさせているときは、速やかに餌を回収することを義務付けるものがあり、①又は②の規定に違反した者に対して期限を定めて当該違反状態の防止又は除去のための措置その他必要な措置を講ずるべきことを勧告し、当該勧告に従わない者に対して期限を定めて勧告に係る措置を講ずるべきことを命じ、当該命令を受け、その期限までに是正措置を講じなかった者を罰金刑に処するとするものがあった。

### (1) 「給餌」の定義について

事前協議がなされた条例案では、「給餌」について、「自ら所有せず、かつ占有しないカラスに餌を与えること（他の動物に餌を与えること又はその餌の残さを放置しておくこと、生ゴミをカラスが食べることができる状態にしておくこと等により、結果的にカラスに餌を与えることとなる行為を含む。）

\*2 事前協議された条例案では、「カラス被害」について、次のように定義している。  
カラス被害とは、給餌を目標に集散するカラスによる次のいずれかに該当するものにより周辺住民の身体若しくは財産又は生活環境に著しい被害が生じていると認められる状態であって、かつ、複数の周辺住民からの市長に対する苦情の申出等により周辺住民の間で当該被害が共通の認識になっていると認められる状態をいう。  
ア 鳴き声その他の音  
イ ふん尿その他汚物及びその放置により発生する臭気  
ウ 羽毛の飛散  
エ 攻撃、威嚇及び破壊行為

を継続的に、又は反復して行う行為をいう。」とされていた。このような定義としていたのは、地方公共団体が当該地域におけるカラス被害の実態を踏まえ、「他の動物に餌を与えること又はその餌の残さを放置しておくこと等により、結果的にカラスの餌やりとなる行為」を明示的に規制したいという強い意図を有していたためであるが、この「給餌」の定義では、カラスの餌となるという具体的な認識がない行為も「給餌」に含まれることとなり、例えば、お墓に供物を置いたままにする場合や鳩に与えた餌をカラスと一緒に食べてしまった場合も条例案が規制する「給餌」に含まれるなど、当該地方公共団体の意図を考慮しても、その対象が広範に過ぎるという問題がある。

成立した条例では、「給餌」について、「自ら所有せず、かつ、占有しないカラスに餌を与えること（餌を目当てにカラスが集散することを認識しながら、カラスが食べることができる場所に餌を置き、又は放置する行為を含む。）を継続し、又は反復して行う行為をいう。」と定義され、当該地方公共団体の意図を考慮しながら規制対象の不明確性が相当程度解消された規定となっている。

なお、事前協議段階では、給餌した者に対する回収義務だけでなく、「給餌した者が明らかでない場合であって、他に給餌によるえさを回収すべき者がいないときは、当該給餌が行われた場所を占有し、管理し、又は所有する者は、速やかにこれを回収しなければならない。」として、給餌が行われた場所の所有者等に対して餌の回収義務を課し、当該義務に違反した場合には、勧告を経て、罰則付きの命令を発することとしていた。上記1(2)と同様、このような罰則を設けることは適当でないが、成立した条例では、給餌が行われた場所の所有者等に餌の回収を求める規定について勧告及び罰則付き命令の対象から除かれ、問題点が解消されている。

## (2) 成立した条例

上記2(1)に関する地方検察庁の指摘を踏まえ、相当程度、問題点が解消された形で条例が成立している（当初案では、命令違反に5万円以下の罰金を科すとしていたが、成立した条例では10万円以下の罰金を科している。）。

## 3 廃棄物の投棄等を規制する条例

生活環境の保全を目的として、公共の場所に廃棄物の投棄又は放置を禁止し、違反者に対して、地方公共団体の長が、期限を定めて廃棄物の撤去を勧告し、正当な理由がなく当該勧告に従わない者に対し、期限を定めて廃棄物を撤去するよう命令することができるとした上で、命令違反者に対して罰金刑を科する条例が見られる。事前協議に当たっては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃掃法」という。）第19条の4の措置命令違反との関係で問題とならないか検討する必要がある。

### (1) 廃掃法の投棄禁止と同法の措置命令違反との関係について

廃掃法では、みだりに廃棄物を捨てることを禁止し（第16条）、一般廃棄物の処理が基準に適合せずに行われ、生活環境の保全上の支障が生ずるおそれがある場合には、市町村長は処分者に当該支障を除去するため必要な措置を命ずることができ（第19条の4第1項）、これらの違反には、それぞれ5年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科するとしている（第25条第1項第14号・第5号）。

「捨てる」行為は、「処分」に含まれると考えられており<sup>\*3</sup>、措置命令の対象は事業者に限られないことから<sup>\*4</sup>、市町村長は、生活環境の保全上支障が生ずるおそれがある場合、一般廃棄物を捨てた特定個人に対して、必要な措置を採るよう罰則付きの命令を発することができることとなる。

### (2) 廃掃法と廃棄物を規制する条例との関係について

廃掃法は、「廃棄物の排出を抑制し、及び廃棄物の適正な分別、保管、収集、運搬、再生、処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ること」（第1条）を目的としている。

これまで地方検察庁に事前協議として持ち込まれた条例案の中には、住民等が健康で文化的な生活を営み、かつ、当該地方公共団体の美しい自然と風景を守り育むため、地方公共団体、住民及び事業者のそれぞれの責務を明ら

\*3 「最高裁判所判例解説」法曹時報第60巻第10号 243頁参照

\*4 「廃棄物処理法の解説 平成21年版」廃棄物処理法編纂委員会編著 346頁参照

かにし、清潔で美しい心豊かな街づくりを推進することに関し必要な事項を定めることを目的とし、住民等が公共の場所に廃棄物を投棄することを禁止して、当該規定の違反者に地方公共団体の長が当該廃棄物等の撤去を勧告し、当該勧告に従わない場合に罰則付き（罰金刑）で当該廃棄物等の撤去を命ずるとしたものがあつた。この場合、事前協議された条例案に基づく撤去勧告・命令は、廃掃法に基づく措置命令とほぼ同一目的で同一の主体がほぼ同一内容の命令を行うこととなり、両者の刑罰の差を踏まえると、事前協議された条例の撤去命令違反の罰則は、条例で廃掃法違反の特別減刑類型を設けることになってしまい、適当でないと考えられる。

このような条例案が事前協議として持ち込まれることは決して稀ではないので、その場合には、上記のような廃掃法との関係を指摘する必要がある。また、中には既に施行されている条例もあることから、条例に基づく廃棄物等の撤去命令違反に対する罰則の適用に当たっては慎重に対処すべきである。

やや余談となるが、廃掃法の不法投棄罪と軽犯罪法第1条第27号の罪との関係は、前者が成立する場合には、後者は法定刑の重い前者に吸収される法条競合の関係にあると解されており、「みだりに廃棄物を捨て」たまではいえないような軽微な事案（歩行中のごみのポイ捨ての類）に限って軽犯罪法に該当することになると考えられている\*5。

#### 4 特定の昆虫の採取を規制する条例

条例の数としてはまだ多くないものの、自然環境の保全を目的として特定の昆虫等の採取を禁止する条例が見られる。中には「ホタル（卵から成虫までの形態のものを含む。）及びカワニナを捕獲してはならない。」と規定し、当該規定に違反した者に対して、罰金又は料金を科すとするなど、特定の昆虫の捕獲について一律に禁止し、直罰を設けるものも存在する。このような規制は、例えば子供がホタルを捕まえた場合も罰則の構成要件に該当することとなり、適当とは考えにくい。類似の条例が事前協議として持ち込まれた場合には、規制

の必要性を吟味し、対象となる昆虫や地域を限定する必要があるのはもちろんのこと、罰則の適用を営利目的のものに限定したり、地方公共団体の長が中止命令を發し、中止命令違反に罰則を科すとするなど特定の昆虫の捕獲に対して一律に直罰を科す形としない工夫が必要と思われる。

#### 5 法定刑の妥当性

環境関連条例に規定されている罰則には、規制内容と法定刑の重さについて十分な検討をしないまま数万円以下の罰金刑としている例が多いように見受けられる。罰金刑の金額について絶対的な基準があるわけではないが、その額があまりに低いと感銘力が期待できないことが懸念される。また、条例制定の目的である特定行為の禁止違反に対する罰則よりもその前提となる立入調査等に対する罰則の方を重くしているものも散見される。特段の理由がないのであれば、刑罰均衡の観点から特定行為の禁止違反に対する罰則をより重いものとするのが適当であろう。さらに、「1年以下の懲役又は5万円以下の罰金に処する。」のように懲役刑と罰金刑との選択刑としつつ、両者の法定刑の重さに著しい差異を設けている条例も見受けられるが、懲役刑まで科す必要がない事案については、すべて低額の罰金刑が科されることとなり、適当でない。

このように、環境関連条例に限って言えば、同種条例の罰則をそのまま当てはめることが適当でない場合も多く、事前協議に際しては、関係する法律の特別減刑類型を設けることにならないよう留意しつつ、違反行為の重大さ（行政秩序に違反するのみか実質的な危険、害悪等を伴う行為かなど）、当該条例内での他の違反行為との均衡等を考慮した上で適当な法定刑について助言する必要があるだろう。

#### 第3 おわりに

環境関連条例について、やや雑駁ながら具体的事例を踏まえ参考になると思われる事項について解説を試みた。多種多様な環境関連条例の審査に当たって参考にさせていただければ幸甚である。

\* 5 前記「最高裁判所判例解説」246頁参照

〇いわゆるポイ捨てや落書きを規制する条例の例

成立した条例	事前協議段階での条例案
<p>〇〇町まちをきれいにする条例 (目的) 第1条 この条例は、〇〇町内(以下「町内」という。)におけるまちの環境美化を促進するため、必要な事項を定めることにより、住民の生活環境を向上させることを目的とする。</p> <p>(定義) 第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。 (1) 空き缶等 飲料料等を収納し、又は収納していた缶、瓶、ペットボトルその他の容器及びたばこの吸い殻、チューインガムのかみかす、紙くずその他のごみをいう。 (2) 公共の場所 町内の道路、公園、広場、水路、海岸、河川、ため池、駅その他の公共の用に供する場所をいう。 (3)～(7) 略 (8) 落書き 他人の土地及び建物その他の工作物のうち公衆の目に触れる部分に、みだりにペイント、墨、油性フェルトペン等により文字、図形等を書くこと又は書かれた当該文字、図形等であって、地域の景観を損ねるものをいう。</p> <p>(投棄の禁止) 第8条 住民等は、公共の場所に空き缶等をみだりに捨ててはならない。 (落書きの禁止) 第9条 住民等は、落書きをしてはならない。 2 町長は、落書きが放置されて、地域の景観を損ねる状態にあると認めるときは、落書きされた土地及び建物その他の工作物の管理者に対し、落書きを消去するよう要請することができる。 (勧告及び命令) 第10条 町長は、第8条又は前条第1項の規定に違反し、地域の環境を著しく害していると認められるときは、その者に対して必要な措置を講ずることを勧告することができる。 2 前項の勧告に基づいて必要な措置を講ずる場合に、他人の土地、建物その他の工作物に立ち入る必要があるときは、当該他人の同意を得なければならない。 3 町長は、正当な理由がなく第1項による勧告に従わない者に対し、当該勧告に従うべきことを命ずることができる。</p>	<p>〇〇町まちをきれいにする条例(案) (目的) 第1条 この条例は、清潔で美しいまちづくりを進めるため「空き缶等の散乱」、「落書き」、「ごみ分別収集場での不適当なごみ処理」並びに「倒い犬のふんの放置」の防止に関し必要な事項を定め、もって快適な生活環境を整えることを目的とする。</p> <p>(定義) 第2条 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。 (1) 空き缶等 飲料料等を収納し、又は収納していた缶、びん、その他の容器、たばこの吸い殻、チューインガムのかみかす、紙くずその他のごみをいう。 (2) 投げ捨て ごみ箱その他の空き缶等を回収するための容器(以下「回収容器」という。)以外に空き缶等を捨てることをいう。 (3) 略 (4) 公共の場所等 道路、公園、広場、緑地、海岸、河川、ため池、駅その他公共の用に供する場所、及び他人が所有し、又は管理する土地をいう。 (5)～(7) 略 (8) 落書き 公共の場所等に、みだりにペイント、墨、油性フェルトペン等により文字、図形等を書くことをいう。 (9)～(11) 略 (投棄等の禁止) 第8条 町民等は、公共の場所等に空き缶等をみだりに捨ててはならない。 (落書きの禁止) 第9条 町民等は、落書きを行ってはならない。 2 町長は、落書き等が放置されて、周辺の美化を損なう状態にあると認めるときは、土地所有者等に対し、落書き等を消去するよう要請することができる。 (勧告及び命令) 第10条 町長は、第8条又は第9条の規定に違反した者に対し、清潔で美しいまちづくりを進めるため、空き缶等の回収その他必要な措置を講ずるよう勧告することができる。 2 町長は、正当な理由がなく前項の規定による勧告に従わない者に対し、当該勧告に従うべきことを命ずることができる。 (罰則) 第13条 第10条第2項の規定による命令に違反した者は、3万円以下の罰金に処する。</p>

※ 下線部は、上記1(1)における指摘と関係する部分を示す。