



Title	レーガン政権と規制審査制度 —OMB規制審査制の検討—
Author(s)	古城, 誠; KOJO, Makoto
Citation	北大法学論集, 36(4), 87-132
Issue Date	1986-03-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16506
Type	departmental bulletin paper
File Information	36(4)_p87-132.pdf



レーガン政権と規制審査制度

—— OMB 規制審査制の検討 ——

はじめに

- 一、レーガン政権の規制緩和推進制度
— 規制緩和特別対策本部とOMB審査制度 —
- 二、規制審査制度の性格と沿革
- 三、大統領令一二二九一号とOMB審査制度
- 四、OMB審査制度…手続
- 五、情報・規制部OIRA
— OMBの規制審査機構 —
- 六、規制の審査基準とRIA
- 七、規制緩和政策の成果
- 八、結び

古城 誠

はじめに⁽¹⁾

一九七〇年代の後半以降、アメリカでは、規制緩和理論が現実の政策に大きな影響を与えるようになった。この規制緩和理論は、当初は、主として経済学者によって唱えられたアカデミックな理論であった。しかし七〇年代の後半になると、議会や政策担当者にも影響をを広げ、カーター政権の下において、航空、トラック運送産業、通信産業等の規制緩和を実現するまでになった。⁽²⁾

一九八一年に大統領に就任したレーガンは、規制緩和を重要な政策課題にかかげた。そして政権誕生後ただちに、規制緩和政策の推進に総合的な責任を負う機構として、規制緩和大統領特別対策本部 *Presidential Task Force on Regulatory Relief* をホワイト・ハウスに設置した。また同時に、規制緩和特別対策本部の下で、具体的に規制緩和を実施する役割を行政管理予算庁 *Office of Management and Budget* (OMB) に与えた。後に詳しくのべるが、OMB内で実際にこの役割を担当するのは、情報・規制部 *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) である。OIRA が、規制

緩和特別対策本部の事務局を兼ね、新規制規則の審査とともに、すでに存在する現行規則の見直し作業を行っている。

レーガン政権が規制緩和のためにとった措置は三つに分けることができる。第一は、規制緩和のため必要な法律改正を準備・推進すること、第二は、法律の枠内で行政措置を用いて規制緩和を行うこと、第三は、以上を確保するため、規制緩和論者を政府内の重要ポストに任命すること、である。レーガン政権が、このうちで特に重視したのは、第二の行政措置を用いて規制緩和を行うことであった。このために設けられたのが、本稿で紹介するOMB規制審査制度である。この制度の目的は、法律の委任にもとづき制定される規制規則を緩和することであり、各行政機関は、その規制を費用便益的に合理的なものとする義務を負い、かつ、その活動についてOMB（実際にはOIRA）の審査を受けなければならないこととされた。OMB審査制による規制緩和の効果は大きかった。というのは、今日では、アメリカでも、法律による委任の範囲は広く、法律の枠内での行政規則のあり方によって、規制緩和を相当程度に実現できるからである。また、行政規制の抑制・改正は、法律の改正と異なり議会の同意が必要でなく、行政部の方針にもとづき実施できるので、政府にとつ

ては、その施策を実施するため用いやすい方法であったからである。

一九八一年以降、このOMB審査制を活用してレーガン政権は、規制緩和の方向に効果的に規則の緩和・廃止を行った。その影響は大きく、そのため少なくない規制緩和措置が、これに反対する人々によって裁判で争われた。これらの訴訟は、アメリカ行政法の研究にとって重要な検討対象である。さらにまた、こうした個別裁判例とは別に、OMB審査制の登場によって、より理論的な問題の検討も必要となった。これらの論点は本稿で深く検討しないが、ふれておく必要がある。それは三つに分けることができる。第一は、行政機関に対する大統領の指揮監督権の性格および範囲がどのようなものか、である。OMB審査制において、大統領は、各行政機関が行政規則を制定するにあたって、その規則を費用便益的に合理的なものとすることを命じている。しかし通常、制定法は各行政部署の長に規制権限を与えており、大統領に与えているわけではない。それゆえ、大統領が行政部に對する指揮監督権にもとづき、行政機関の制定法の規制権限行使に介入できるのか、また、介入できるとしてもその条件と範囲はどのようなものか、が問題となった。⁽³⁾第二に、規制の合理性を如何

に評価するかも問題となる。後にのべるようにOMB審査制の下では、規制の合理性は費用便益分析によって評価され、その他の要素は原則として排除された。このことは、当然ながら、規制の目標を効率のみにおくべきではないとする批判をひき起した。⁽⁴⁾第三に、OMB審査制は、規制をどのように評価・管理しようかという行政管理的な観点からみて興味深い素材を提供した。OMB審査制の下で、規制の費用便益分析は実際どのように実施されているのか、また、規制の一元的審査がどのような手法と体制で行われているのかは、きわめて重要な問題である。⁽⁵⁾

本稿は、以上のべた理論的問題を念頭にはおくが、直接には、OMB審査制の系統・機能・体制の全体像を紹介することを目的とする。こうした紹介の実益は二つある。第一に、OMB審査制の全体的紹介は、それ自体として重要な制度に関する情報を提供する。レーガン政権の下でどのように規制緩和が遂行されているのか、また、これにともないどのような論点が提示されたのかを理解することに、この紹介は役立つはずである。第二に、OMB審査制の検討は、特に、レーガン政権下での行政訴訟さらには行政法の展開を知るうえで、重要な作業の一つである。すでにのべたように、レーガン政

権下で実施された規制緩和措置は、数多く訴訟で争われている⁽⁶⁾。こうした規制緩和措置は、OMB審査制の産物であり、訴訟の対象となった規制緩和措置がどのようにして成立したのか、その背景を知るためには、OMB審査制の検討が必要である。

最後に、本稿が検討の対象とした時期は、レーガン政権成立から一九八四年の八月までである。これはレーガン政権の第一期にほぼ対応する。その後の変化は検討の対象とはされず、また、組織および政府ポストを占める人々の氏名は、一九八四年八月時点におけるものである。

(1) 本稿は、「レーガン政権の規制緩和制度——規制緩和特別対策本部とOMB審査制——」(昭和六〇年二月)と題してまとめた公正取引委員会事務局経済部経済法令調査官報告書とほとんど同じ内容である。「はじめに」と「結び」の部分が僅かに変更されている。

(2) 最近の文献では、R. G. Noll & B. M. Owen, *The Political Economy of Deregulation: Interest Groups in the Regulatory Process* (1983)が、これらの事情を知るのに便利である。規制緩和についての動向を知るには、アメリカン・エンタープライズ・インスティテュートが隔月で刊行している *Regulation*

という雑誌がよい。この雑誌は本稿でもしばしば引用した。

(3) 大統領の指揮監督権は、憲法第二編で、大統領に、法の忠実な執行を確保する義務および行政部官吏を罷免する権限が与えられていることにもとづく。レーガン政権は、この憲法条項により黙示的に規制審査権を導きうるという解釈をとっている。導き論は、M. Rosenberg, *Beyond the Limits of Executive Power: Presidential Control of Agency Rulemaking under Executive Order 12, 291*, 80 *Mich. L. Rev.* 198 (1981)。しか

OMB審査制導入までの議論ですでに合憲説が有力であり、また、こうした統制が必要だと論じられるようになっていた。Bruff, *Presidential Power and Administrative Rulemaking*, 88 *Yale L. J.* 451 (1979) 参照。

(4) DeLong, *Defending Cost-Benefit Analysis: Replies to Steven Kelman*, *Regulation*, Mar. / Apr., 1981, at 39, Kelman, *Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique*, *Regulation*, Jan. / Feb., 1981, at 33; Kennedy, *Cost-Benefit Analysis of Entitlement Problems: A Critique*, 33 *Stan. L. Rev.* 387 (1981)。最後のケネディの論文が、費用便益分析への原理的批判として代表的である。

(5) 法律家と異なり、経済学者、政策科学者、政策担当者的大部分は、規制を何らかの基準で評価し管理する必要がある。この点に関心の的となる。本稿で引用する文献、政府文書は、主にそうした観点から作成されている。

(6) これらの判例を分析した論文は数多いが、包括的な検討を

加えた最新の論文として、Garland, *Deregulation and Judicial Review*, 98 Harv. L. Rev. 505 (1985)が有益である。

一、レーガン政権の規制緩和推進制度

——規制緩和特別対策本部とOMB審査制度——

第四〇代大統領に就任した二日後の一九八一年一月二十二日、レーガンは、規制緩和大統領特別対策本部を設置した。特別対策本部の本部長にはブッシュ副大統領、事務局長にはOIRA部長でもあるミラー（現在は連邦取引委員会FTC委員長）が任命された。⁽⁷⁾

レーガンは、特別対策本部の任務としていくつかの諸事項を定めた。①行政部省の重要な規制規則の導入にあたってそれが合理的かどうかを審査すること、②すでに存在する現行規制規則の見直しと緩和をすすめること、③規制を担当する各行政機関の人事について勧告を行うこと、④規制緩和のためにそれが必要である場合、大統領令、行政機関のとりうる措置、立法に関してなすべきことを勧告すること、がそれぞれある。⁽⁸⁾

この指示にもとづき、ブッシュは、特別対策本部の基本方針として次の3点を定めた。①強い必要がある場合のみ、

新しい連邦規制の導入は許される。②規制を導入する場合には、規制を導入しないことを含む選択肢を検討し、全体的政策目的を達成しうるものうちで、社会的負担の最も小さな選択肢となる選択肢を選ぶべきである。③規制を評価する基準としては、規制案の費用と便益の比較が用いられるべきである。⁽⁹⁾

規制緩和特別対策本部を設置しその基本方針を明らかにした約一カ月後の二月十七日、レーガン大統領は、大統領令一二二九一号を公布した。大統領令は、規制緩和のための仕組みを整備することを目的とし、特に重要な点として、各行政機関の規則をOMBが審査するOMB規制審査制度を導入した。⁽¹⁰⁾この時点で、規制緩和特別対策本部——OMB審査を軸とするレーガン政権の規制緩和制度が整ったといえることができる。

レーガン政権下で実施された規制の抑制および緩和の活動は、大きく三つに分けることができる。

第一は、カーター政権末期に準備され実施が予定されていた規制を凍結し、これを見直し、修正、撤回する活動である。

この活動は、短期間にドラマチックに行われ、レーガン政権が規制緩和を積極的に推進しようとしているという印象を与

えるうえで成功した。

第二は、新たに導入される規制をOMBの規制審査を通じて抑制する活動である。OMB審査は、行政機関が導入を試みる規制の量を抑制するとともに、その質を改善することに寄与しているといわれている。

第三は、すでに存在する規制の見直しをすすめ、その緩和を実施する活動である。レーガン政権の試算によれば、現行規制の緩和によって今後一〇年間に一、五〇〇億ドルの社会的費用が節約されると発表されている。

一九八三年八月十一日、設置後二年八カ月間の活動の後、OMB規制審査制が定着したこと、現行規制の見直し作業がほぼ完了したこと、主要な任務が規制緩和のための法案を議会で成立させることに移行したことを理由に、規制緩和特別対策本部は解散した。解散後、ブッシュは、金融サーヴィス規制を緩和する立法案を作成するための金融サーヴィス規制特別対策グループ Task Group on Regulation of Financial Services の委員長となり、これまで規制緩和特別対策本部が担当していた仕事は、随時関係閣僚で組織される閣僚会議 Cabinet Councils で処理されること⁽¹¹⁾された。OMB審査制度は、特別対策本部の解散によって直接の影響を受けず、そ

の後も従来どおりの役割を果しつつづけている。

(7) 一月二十二日の大統領声明では、規制緩和特別対策本部の設置と本部長としてブッシュを任命することのみが発表され、特別対策本部の構成、任務の詳細を具体化することは、ブッシュに委ねられた。これを受けて、詳しい計画は、一月三十日のブッシュ副大統領声明で明らかにされた。

特別対策本部の構成員は、リーガン(財務長官)、スミス(司法長官)、ホルドリッジ(商務長官)、ドノヴァン(労働長官)、ストックマン(行政管理予算庁長官)、アンダーソン(政策問題大統領補佐官)、ワンデンバウム(大統領領経済顧問)であり、事務局長はミラー、次長はウィリアムソン(大統領特別補佐官)、法務官はグレイ(副大統領法律顧問)である。Statement by Vice President George Bush regarding the Membership and the Charter of the Presidential Task Force on Regulatory Relief, at 1-2 (Jan. 30, 1981).

(8) Fact Sheet: President Reagan's Initiatives to Reduce Regulatory Burdens, at 2 (Feb. 18, 1981).

(9) Supra note 7, at 2-3.

(10) Exec. Order No. 12, 291, 3 C. F. R. 127 (1981).

(11) Presidential Task Force on Regulatory Relief, Fact Sheet, at 3 (August 11, 1983), この時点で、規制緩和と活動の結果について中間総括が行われ発表されている。Highlights of

Regulatory Relief Accomplishments during the Reagan Administration (August, 1983).

二、規制審査制度の性格と沿革

(一) 規制緩和と特別対策本部とOMBの規制審査制度は、規制を導入することを抑制すること、また、既存規制を緩和することをめざした制度である。しかしこの制度は、規制緩和のすべての分野をカバーするわけではない。

規制は、大別すると、経済的な事業規制と環境、労働安全、健康・生命保護を直接の目的とする社会規制とに分かれる。ところが、経済規制の多くは、大統領の指揮命令を受けられない独立規制委員会の管轄とされている。たとえば、通信・放送はFCC、航空運輸はCAB、陸上運輸はICCが権限をもつ。他方、社会規制のほとんどは、大統領の指揮命令権が及ぶ環境庁、労働省、厚生省などの行政機関が担当している。

規制緩和と特別対策本部およびOMBの審査権限は、大統領の指揮命令権にもとづくため、法律上、独立規制委員会の規制に対しては及ばない。大統領が独立規制委員会の規

制緩和に影響を与えるためには、行政委員会に対する人事権を行使して、規制緩和論者を委員会に送りこむか、あるいは議会における規制緩和立法の成立を支援するか、二つの方法をとるしかない⁽¹²⁾。レーガンは、人事権を行使し、規制緩和論者を独立規制委員会に送りこむことを意識的に行った。しかしその後、独立委員会が実施した規制緩和措置は、大統領とは別個に、委員会が独自に行つたものである⁽¹³⁾。さてこのように、法的に大統領の権限に限界があるため、規制緩和と特別対策本部とOMB規制審査制度が緩和・抑制の対象とした諸規制は、大統領の指揮命令権の及ぶ行政機関の規制であり、内容的には、経済規制よりも社会規制が中心となつた。

(二) 規制を一元的に管理・審査する制度は、レーガン政権の下で始めて確立されたといつてよい。しかしこの制度は全く新しいアイデアであつたわけではない。規制を抑制する必要はそれ以前から認識されており、似た試みが以前の政権の下でも行われてきた。

原形というべきものは、フォード政権の下で導入された⁽¹⁴⁾。一九七〇年代になって、インフレーションの原因の一つとして、政府の規制プログラムが経済活動に負担をもたらし

ていることが指摘されるようになり、これに対応するため、フォード大統領は、一九七四年、行政機関が行政規則を定める場合、「インフレ影響評価 Inflation Impact Statement (IIS)」を実施するよう義務づけた。⁽¹⁵⁾ この制度は、すべての行政機関（独立行政委員会を除く）に適用されるように拡張され、一九七六年にその名称が「経済影響評価 Economic Impact Statement (EIS)」と改められた。⁽¹⁶⁾ IIS制度は、各行政機関が重大な規則を制定する場合、IISを作成しその内容を規則に反映させることを要求した。主要な目的は、行政機関自体の努力を通じて規制を抑制することに置かれていたといつてよい。これと同時に、IISの要旨をOMB（実質的にOMBから権限を授權されていた賃金価格審議会 Council on Wage and Price Stability (COWPS)）に提出すること、COWPSは必要な場合、非公式に批判を加えることが定められていたが、規制をOMBあるいはCOWPSが審査する制度とはほど遠いものであった。IIS制度の成果は、非常に乏しいものであったといわれている。⁽¹⁷⁾

カーター政権はIIS制度の改善・充実をはかった。一九七八年三月二十二日、カーター大統領は、大統領令二二

〇四四号により、「規制分析 Regulatory Analysis (RA)」制度を導入する。⁽¹⁸⁾ 大統領令は、①各行政機関が、現在考慮中の規制規則について半年ごとに、計画表を公示すべきこと、②規制の合理性を評価する基準としては「許容できる選択肢中、最も負担が小さいもの」がとられるべきこと、③このため、一億ドル以上の経済影響をとまなう重大な規則については、RAが実施され、RAにおいては、選択肢の費用効果が分析されるべきことを要求した。RAはIISに較べ、規格化がはかられており、「問題の簡潔な説明、問題解決のための主要な政策選択肢の記述、各選択肢の経済的帰結の分析、何故特定の選択肢を選択したのかの理由」を含むものとされている。⁽¹⁹⁾

カーター政権の規制分析RA制度は、フォード政権下のIIS制度より整備されたものであったが、その成果の実現は、依然として各行政機関の努力に依存しており、中央機構による審査制度を欠いていた。カーター政権は、規制についてコメントを加えると機関として、OMB、COWPSの他に規制審査グループ Regulatory Analysis Review Group (RARG)を設けた。⁽²⁰⁾ RARGの目的は、COWPSが規制規則を検討し勧告する一般的な機関であるのに対し、

各行政機関にまたがるホワイト・ハウス直属の機関を設置

し、特に重大な規則をこの機関で検討、その改善を勧告することにおかれていた。RARGは、大統領経済顧問を委員長とし、国務・国防両者を除く政府機関の上級官僚とOMB、環境省、科学技術に関するホワイトハウス部局の上級官僚によって構成された²¹⁾。RARGは、当初、年一〇―二〇の規則を検討することが予定されていたが、実際にはカーター政権の最後までの一八カ月間で僅か八つの規則を検討するにとどまり、十分な成果をあげなかった²²⁾。なおカーター政権は、以上の勧告機関の他、一九七九年に規制審議会 Regulatory Council を設置している。審議会は、各行政機関が計画中の規制の全体像の把握をはかり、相互調整することを目的としており、環境庁長官コストルを委員長とし、一八の政府機関と一八の独立行政委員会²³⁾の代表によって構成された。

カーター政権は、以上にみたように、規制システムを整理し、いっそう費用効果的なものとするを試みている。レーガン政権の規制審査制度は、基本的にはその努力を継受したものである。しかし同時に、両者の間には次のような基本的違いがあり、この点がレーガン政権下の規制審査

制度を特徴づけることになる。

第一は、社会規制一般に対する評価の違いである。カーター政権は、経済規制の領域では規制緩和が必要であると考え、航空産業規制をはじめとし、規制緩和を強力に推進したが、消費者、労働者、環境保護などを目的とする社会規制については、強い規制緩和の立場をとらなかつた。むしろ社会規制に関しては規制を導入し、また、エネルギー省、教育省などを新たに設置した²³⁾。これに対しレーガン政権は、社会規制が不合理な社会的負担にもたらしており、とりわけ経済的生産活動を阻害しているという立場にたち、社会規制も含めた規制緩和を主張した。

第二に、これと関連して、規制の評価基準として費用便益分析をどれだけ強く用いるかについても両者は異なる。カーター政権下のRAは、緩かな形で規制の費用効果分析が行われるべきことを要求したが、費用便益分析を単一の規制評価基準とはしていない。規制のその他の側面を尊重し、極度な不合理を是正するというアプローチをとったといえる²⁴⁾。これに対しレーガン政権は法律が別の目的をのべている場合を除き、費用便益分析を基本的には単一の規制評価基準として導入することになる。

第三は、規制緩和を実施するための制度的アプローチである。カーター政権は、各行政機関の自主性を尊重し、基本的には行政機関の努力を通じて規制の合理化をはかるうとした。規制に関する中央審査機構はおかれず、勧告という手法が用いられた。⁽²⁵⁾これに対し、レーガン政権は、各行政機関の抵抗を排除し規制緩和を実現するためには、各行政機関とは独立した規制審査が必要であるというアプローチをとった。

(三) レーガン政権は、カーター政権下の規制緩和制度が十分に機能していないという認識にたち、これらを廃止し新たにOMB規制審査制度を導入した。さしあたり、この制度が有効に機能するように払われた考慮を要約すると、次の三点にまとめることができる。

① 各行政機関の重要ポストに、行政機関のスタッフの抵抗を抑制し規制緩和を推進するため、規制緩和派に属する人々が任命された。この際、経済規制関係のポスト、ホワイト・ハウスのポストが重視されている。ホワイト・ハウスの規制緩和論者の代表例としては、副大統領ブッシュ、大統領経済顧問ワイドンバウム（後任のフェルドシュタイン）、行政管理予算庁長官ストックマン、OIR

A部長ミラーをあげることができる。⁽²⁶⁾

② 政府規制が失敗しやすいという強い推定をとり、規制を評価するための基準として厳格な費用便益分析を導入した。⁽²⁷⁾

③ 規制を抑制するためには、中央統制が必要であるという立場をとり、規制案を審査するためのOMB審査制度を確立した。同時に、OMB審査制をバック・アップし、かつ、規制緩和全体に責任を負う機関として、閣僚級の規制緩和特別対策本部が設けられた。カーター政権下のRARRGや規制審議会が、各行政機関の利益調整および勧告という手法をとっていたのに対し、レーガン政権の二つの機関は、統制的性格が強く、その構成員から行政機関の代表を意識的に排除している。⁽²⁸⁾

(12) 大統領は行政部省の責任者を解任する絶対的な権限を有する。そしてこのことは、大統領の政策上の見解に一致するように、行政部省の政策が実施されることを意味していると解されている。Myers v. United States, 272 U. S. 52 (1926)。これに対し独立行政委員会の委員は、法定の解任事由以外の理由で大統領が解任することはできない。Humphrey's Executor v. United States, 295 U. S. 602 (1935)。いさかえれば、独立行

政委員会に対して大統領の指揮命令権は及ばないと理解されている。この法の見解を、レーガン政権も前提としており、大統領令は独立委員会には及ばないとされている。

もっとも独立行政委員会に対する大統領の影響力は見かけより大きく、委員の任命権のほか、委員長は任命権を通じて、自己の政策に一致する人々が委員会の主流になるように働きかけることが出来る。大統領は、委員の解任権はないが、多くの場合、委員長を任命し直すことは随時可能である。

(13) したがって、規制緩和と特別対策本部の行う、規制緩和の総括からは、独立行政委員会のものには除かれている。

(14) より厳格には、一九七一年、ニクソン政権下で導入された「生活の質 quality of life」審査が出发点である。これは、環境消費者、生命・健康に関係する規則に限り、導入以前に OMB、利害関係官庁間での調整を行うことを定めた制度である。ある基準にもとづく規制の審査というより、むしろ行政部内の見解調整に比重が置かれた制度であった。Agency Regulations, Standards and Guidelines pertaining to Environmental Quality, Consumer Protection, Occupational and Public Health and Safety, Memorandum to Head of Department and Agencies from George P. Schultz, Director, OMB (Oct. 5, 1971), cited in Note, Regulatory Analysis and Juicial Review of Informal Rulemaking 91Yale L.J. 954 (1982).

(15) Exec. Order No. 11, 821, 3 C. F. R. 203 (1975).

(9) Exec. Order No. 11, 949, 3 C. F. R. 161 (1977).

(17) 一九七六年に OMB および OWR の自身が行った評価において「非常に僅かしかーいのは実際に実施をれておらず、また、実施している行政機関も少数である」とのべられている。Council on Wage and Price Stability & Office of Management and Budget, An Evaluation of the Inflation Impact Statement Program, at 79 (1976). また実施された IIR のについても、「選択肢の分析がほとんど行われておらず、より重要なこととしては、規制を決定する過程において、結論に重要な影響を与えるにはあまりに遅い段階で分析が行われている」との評価がある。U. S. Regulatory Council, A Survey of Ten Agencies' Experience with Regulatory Analysis: A Working Paper (May, 1981).

(8) Exec. Order No. 12, 044, 3 C. F. R. 152 (1978).

(9) Exec. Order No. 12, 044, § 3(b)(1), 3 C. F. R. at 154.

(20) 大統領令では、命令を実施するための権限は OMB に与えられた。Id. § 5, 3 C. F. R. 152, 155-56 (1976). OMB は、実際には権限を OWR の RARC に委任した。

(21) RARC は多くの行政機関の代表から構成されたが、なかで主要な役割を果たしたのは、OWR の大統領経済顧問部だ。Id. at 56. DeMuth, The White House Review Program, Regulation, Jan./Feb., 1980, at 16.

(22) Congressional Quarterly's Federal Regulatory Directory, 1983-84, at 27. プロラムの成果の総括になつて R

Aプログラムは十分な成果があがっておらず、特に、行政機関の努力が不十分であるという評価をOMBは与えている。Office of Management and Budget, *Improving Government Regulations: A Progress Report*, at 18 (1980).

(23) カーター政権は、経済規制の緩和、特に産業別のアプローチにおいては成功し、航空、トラック輸送、鉄道、金融サービスに関する規制緩和に成果をあげた。社会規制についてもこれを緩和し費用効率的なものとするを試み一部は成功した。たとえば労働安全衛生局庁 Occupational Safety and Health Administration (OSHA)は、一〇〇〇〇余りの規則のうち一、一〇〇を廃止した。しかし全体としては社会規制は、カーター政権下で増大したと評価されている。

(24) カーター政権下でRARGの委員長を勤めたイーズは、RARGによつて行われた規制審査を次のように要約している。「カーター政権は、常に、『大統領令』の規定が『費用便益分析』に行政規則を従わせることにあとと解釈されてはならないと勤めて強調した。そうではなく、行政機関が、便益と費用を確認すること、可能な限りそれらを数量化すること、そして費用効果的な解決策をとるのか、あるいはそうせずにその理由をのべることを選ぶのかが要請されていた。また、規則案が費用効果的でないことの立証責任は、行政機関でなくホワイト・ハウスの側が負った。さらに、規則制定を行う行政機関に対しては、『カーター』政権が新しい実体的基準を課せうとしていないことが明確にされていた。」Eads, *Harnessing Regulation*,

Regulation May/June, 1981, at 20.

(25) カーター政権は、規制緩和の努力を監督する機能を、すでにのべたように、OMB、COWPS、RARG、規制審議会に分散させた。これは意識的な措置であったと、イーズは説明している。Id. at 20. また、RARGおよび規制審議会は、各行政機関の代表によつて構成されている。このことは、RARG、規制審議会の方針を各行政機関が理解し円滑に方針を実施することをめざした措置であったが、レーガン政権の人々は、各行政機関が既得権を主張する場を与えることになつたと否定的に評価している。

(26) その他、規制行政機関の主な人事をあげると、労働安全衛生局 OSHA長官アウクター、連邦道路運送安全庁 NHTSA長官ベックは規制緩和論者である。また、独立行政委員会については、SEC委員長シェッドがおり、シェッドの下でSECは証券取引に関する情報開示義務を簡素化した。FCC委員長に任命されたフォウラーも、ラジオ放送プログラムに対する規制を撤廃したことをはじめ、積極的に規制緩和をすすめている。レーガン人事の失敗例はふつう二つ指摘されている。第一は、前環境庁長官のゴッサッチ（結婚後バーフォード）であり、環境規制の緩和を強引にすすめようとしたが、その失敗を追求され辞任に追い込まれた。もう一人は、ICC委員長のテイラーであり、トラック規制の緩和に消極的であるとの批判を浴びている。たとえば、アメリカン・エンタープライズ・インスティテュートが、レーガン政権一年目の規制緩和を評価するために

行ったセミナー報告を参照。Moore, *Transportation, Regulation*, Jan./Feb., 1982, at 27; Crandall, *The Environment*, id. at 29.

レーガン政権における規制緩和政策の重要な推進者であったワイデンバウム（レーガン政権の最初の経済顧問）は、この点を重視したことをこうのべている。「前政権においては、「規制導入を」もっぱら志向する行政機関の責任者とRARGの審査官との間に相対的な衝突があった。というのは、前者が規制の便益のみを念頭に置いたのに対し、後者は、当然ながら、便益を費用と関連づけたからである。本政権では、その種の衝突は少ないと思う。このことは、すでに行われた人事で実施されている。行政機関の指導者達が、「[規制]手続の最も費用効果的な方法を探し、規制の負担を最小にしようと努力しているすべての徴候がある。」*Deregulation HQ: An Interview on the New Executive Order with Widenbaum and Miller III, Regulation*, March/April, 1981, at 16.

(27) カーターの場合との対比については、Eads, *supra* note 24, at 20.

(28) 費用便益分析を規制評価の基準としたこと自体よりも、規制の審査制度を導入したことがずっと重要であると評価する人々もいる。というのは、規制が費用便益的に最も効果的でなければならぬことは自体は以前からそれなりに自明であったのに、規制が緩和されなかったのは「一元的な規制審査機構が欠けていたからである。」Scalia, *Regulatory Review and Management*,

Regulation, Jan./Feb., 1982, at 19, 20.

三、大統領令一二二九一号とOMB審査制度

大統領令一二二九一号は、レーガン政権の規制緩和政策を実施するための制度全般を定める性格のものである。その中心的な規定は、規制緩和と政策に合致するように、新しい規制と既存の規制を審査する手続・制度を確立する部分である。大統領令は、法的制約ゆえに独立行政委員会に効力は及ばないが⁽²⁹⁾、その他の行政機関に適用される。その概要は次のとおりである。

- ① 各行政機関は、社会的便益が最大になるように規制目標を選択すること、また、これらの目標を達成するための手段として、最も費用効果的な手段を選ばねばならないことが定められている⁽³⁰⁾。(s.2)。
- ② 特に重大な規制規則に関しては、規則案の費用と便益の正確な評価を可能にするように、規制影響分析 *Regulatory Impact Analysis (RIA)* を各行政機関は作成しなければならない⁽³¹⁾。(s.c.)。
- ③ 大統領令の実施を監督する任務と実施のための諸措置を

とる権限を、OMB長官に与える。ただしOMB長官は、規制緩和と特別対策本部の指揮に従う。特に重要な点としては、OMBは、各行政機関の規則（すべての規則であり、重大な規則に限られない）を審査する権限を与えられた（§ 3、6）。

④ 既存の規制を緩和・撤廃するため、各行政機関は既存規則の見直しを実施しなければならない。この作業を監督するため、OMB長官は、見直しが必要な既存規則を指定すること、また見直しのためのスケジュールを設定することができる（§ 3(1)）。

⑤ 各行政機関は、毎年十月と四月の二回、制定を考慮中の規制と見直し中の規制に関する計画表を作成しなければならない（§ 4）。これは二つの目的のためである。第一は、規則制定手続が開始される以前に、どのような規制が計画されているのかを利害関係者に知らせ、利害関係者が反対その他の対応ができるようにするためである。第二は、行政機関がそれぞれ別個に計画している規制の全体像を早め知るにより、規制相互の重複、矛盾などを調整するためである。

なお大統領令六条の(a)(7)は、関連行政機関と協議し、規

制緩和に必要な法律改正案を準備する権限をOMBに与えている。規制緩和と特別対策本部は、大統領令公布と同時に、法律改正を検討するために、関連行政機関からなるワーキング・グループを組織する旨を発表している。

(29) 大統領令一二一九一号 § 1(d)「本令において」「行政機関」は、44 U.S.C. 3502 [10] に指定されている行政機関を除く、……」。

(30) 規制の便益から費用を差し引いた純便益が最大となるように、規制の目的を定め、手段を選択しなければならないというこの基準は、新規制の導入にあたってだけでなく、既存の規制の見直しおよび立法改正にあたっても適用しなければならないとされている。Exec. Order 12291, § 2.

(31) 規制審査権に付随して、RIAを作成することが必要な規則の要件、規則の「重大」性を具体的に規定する権限（§ 6(a) (1)、(2)）、費用便益分析の手法を具体化する権限（§ 6(a)(6)）が与えられている。その他、規制審査を免除される規則を指定する権限（§ 6(a)(4)）、重複している規制の調整を命ずる権限（§ 6(a)(5)）もOMBに与えられている。

(32) The Office of the Vice President, Fact Sheet: Executive Order on Regulatory Management, Feb. 17, 1981, at 2.

四、OMB規制審査…手続

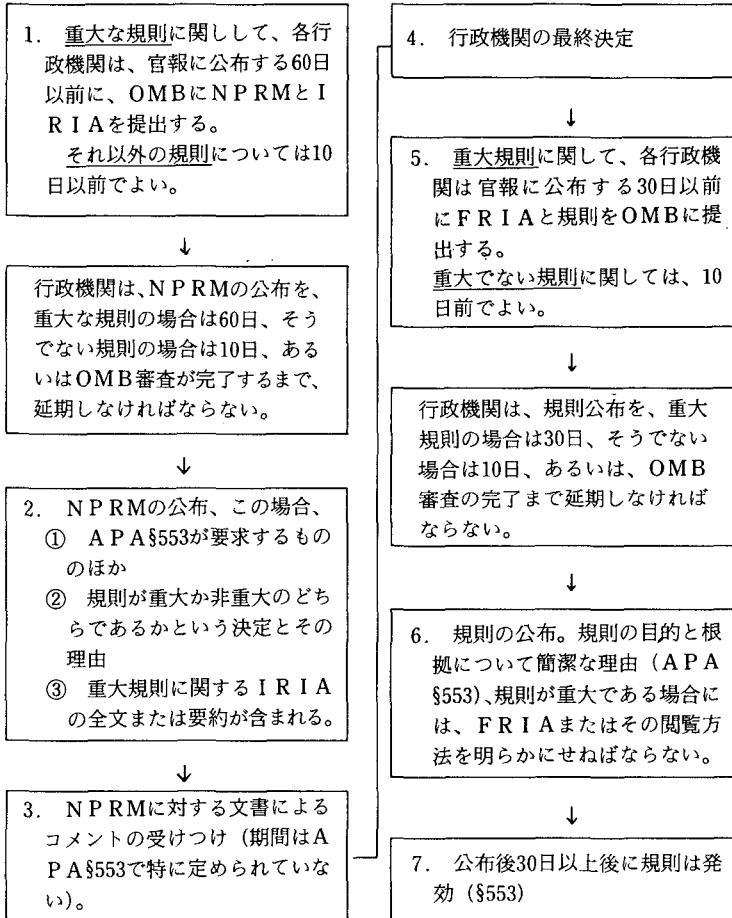
各行政機関の規制をOMBが審査する制度を導入したことは、レーガン政権の一つの特徴であったが、審査はどのような手続で行われたのであろうか。

(一) 規制の区分(重大な規則) アメリカ政府が毎年制定する規則(独立行政委員会の規則は除く)は三、〇〇〇近くにのぼる³³⁾。これだけの数の規則をいちいち詳しく審査することは不可能である。そのため実際には規制規則は、三つに区分され、①規制緩和的規則および重要でない規則は迅速に承認する、②重大な規則は慎重に審査する、③特に重大なものについては、規制緩和特別対策本部で検討するという異なった取扱いがとられた³⁴⁾。そしてこれを制度化するため、規制規則は重大Majorな規則と重大でないもの³⁵⁾に区別され、前者のみについてRIAの実施が必要とされた。重大な規則とは、大統領令によれば、一年間に一億ドル以上の経済的影響を与えるもの、生産費用、製品価格の顕著な上昇をもたらすもの、外国企業と競争関係にあるアメリカ企業の生産活動に重要な影響を及ぼすもの、と定義されている(大統領令§1(b))³⁵⁾。当初、重大な規則は一年に約一

五〇と予想されていた³⁶⁾。

(二) 審査手続 アメリカでは行政機関が規則を制定する場合、規則案を公示し(NPRMと略する)、利害関係者に文書によるコメントの機会を与えた後、これを考慮して始めて最終規則を制定する(APA§553)。OMBの規制審査は、NPRMと最終規則の両方に対して公示前に行われる。NPRMに関しては、重大な規則の場合は公示の六〇日前、重大でない規則の場合は一〇日前に、RIA(重大な規則の場合)とともにNPRMをOMBに提出して審査を受けなければならない。最終規則に関しては、重大な規則の場合は公示の三〇日前、重大でない規則の場合は一〇日前に、RIAと規則をOMBに提出し審査を受けなければならない。重大な規則に関して、RIA作成が要求されていること、また、審査期間が長くとられていることの理由は、重大な規則を慎重に検討する期間を与えるためである³⁷⁾。また、NPRMに対する審査予定期間が、最終規則の場合より長いのは、規制導入過程のなるべく早い時期に、不合理な規制の抑制・修正をはかることが適切であり、NPRMの審査が最終規則の審査よりも重要視されているからである³⁸⁾。(規制審査手続については図1を参照。)

図1. 大統領令12291と行政手続法553条の下での規則制定過程



- ① NPRMは、規則案の公布 notice of proposed rule making の略。
IRIAは、第1次規制影響分析 initial regulatory impact analysis、FRIAは、最終規制影響分析 final regulatory impact analysis の略。
APAは、行政手続法 Administrative Procedure Act の略。
- ② 図は、Administrative Conference of the United States, A Guide to Federal Agency Rulemaking 298 (1983)から複製。

(三) OMB審査の効果 OMBは、規則を審査し、規則の合理性を評価するための情報が不十分な場合、追加的情報の提出を要求すること、また、規則が合理的でない場合に、規則の修正、撤回を勧告し、行政機関と協議することができ、OMBの同意があるまで、行政機関は、NPRMあるいは最終規則の公示を延期しなければならない(大統領令 § 3 (f))。

OMBの権限は、規則の修正、撤回を行政機関に命ずることができるほどは強くなく、ただ、修正、撤回を求め行政機関と協議できるとどまる。しかし、協議が整わない場合には、規制緩和特別対策本部、さらには大統領自身が決定を下すことが仕組みとして予定されているので、行政機関がOMBの勧告を覆すことは多くの場合難しい。⁽³⁹⁾ 政治的調整の段階で争う必要があるような例外的な場合を除いて、行政機関はOMBの勧告に従うのがふつうである。

(33) OMB審査の対象とならない独立行政委員会の規則を含めると、一年間の規則数はこの約二倍である。

(34) The Office of the Vice President, supra note 32, at 2.

(35) 重大な規則を具体的にどう特定するのかについては、OMB長官に大幅な権限が与えられている。OMB長官は、重大な

規則を判別するための基準を設定でき(実際には今日まで設定していない)(§ 3 (b))、また特定の規則を重大な規則だと指定できる(§ 6 (a) (1))。実務では、ある規則が重大でRIAを作成しなければならぬのかどうかについて、行政機関がOMBに問い合わせ、非公式の協議によって規則の重大性は決定されている。Administrative Conference of the United States, A Guide to Federal Agency Rulemaking, at 108 (1983).

(36) The Office of the Vice President, supra note 32, at 2.

(37) APAの下で規則制定には最低三カ月(九〇日)が必要だと考えられている。NPRM作成に三〇日、NPRMを公衆が閲覧しコメントする期間に三〇日、コメントを考慮して最終規則を作成するのに三〇日かかるからである。OMB審査制の導入により、重大規則については、NPRMの審査に六〇日、最終規則の審査に三〇日が予定されているので、さらに九〇日が必要である。したがってOMB審査手続期間を含めると、重大規則の制定には最低六カ月(一八〇日)必要である。このようにOMB審査は遅延コストを他方でともなう。これを避けるために、重大でないほとんどの規則の審査期間は、NPRMに一〇日、最終規則に一〇日の二〇日間に抑えられている。

(38) APA § 553を形式的にみると、規則案の公示の後にコメントを行えば、行政機関がこれを考慮して原案を適切に修正して最終規則が制定されることになっている。しかし現実の規則制定過程において、法的規律を受けるこの段階は最終段階にあたり、この段階での大幅な規則修正は難しい。規則案の公示

の段階までに、行政機関は必要な情報を収集し評価を終えており、再度、規則案を根本的に考慮し直すことは難しい。また仮に大幅な修正を行うとするならば、この修正に不服な人々があるはずであるから、これらの人々にコメントの機会を与えるために、もう一度、改めて修正規則案を公示しなければならぬであろう。またなによりも原案から大幅な後退を行うことは、行政機関への信頼を弱めるので、この政治的コストを避けるためにも、原案の修正に行政機関は消極的である。したがってOMB審査制は、規則案が公示される以前に、OMB審査による規則および行政機関との協議が行われることを重視している。

(39) 大統領令 § 3 (e) (1) は、「(OMB) 長官は、規制緩和と特別対策本部の指示の下に、本令の下で生ずる問題を裁決あるいは大統領の下に提出する……」と定める。OMBは、この規定の下で、大統領は行政機関に規則の変更を命ずること、また行政機関の長が命令に従わない場合に解任することができる」と解して 32° Deregulation HQ, supra note 26, at 16.

五、情報・規制部 OIRA

—— OMB の規制審査機構 ——

規制審査権限は、形式的にはOMB長官に与えられている。しかし實際上、その権限はOMB内のOIRAに委任されており、事実上のOMB審査の責任者はOIRA部長である。(40)

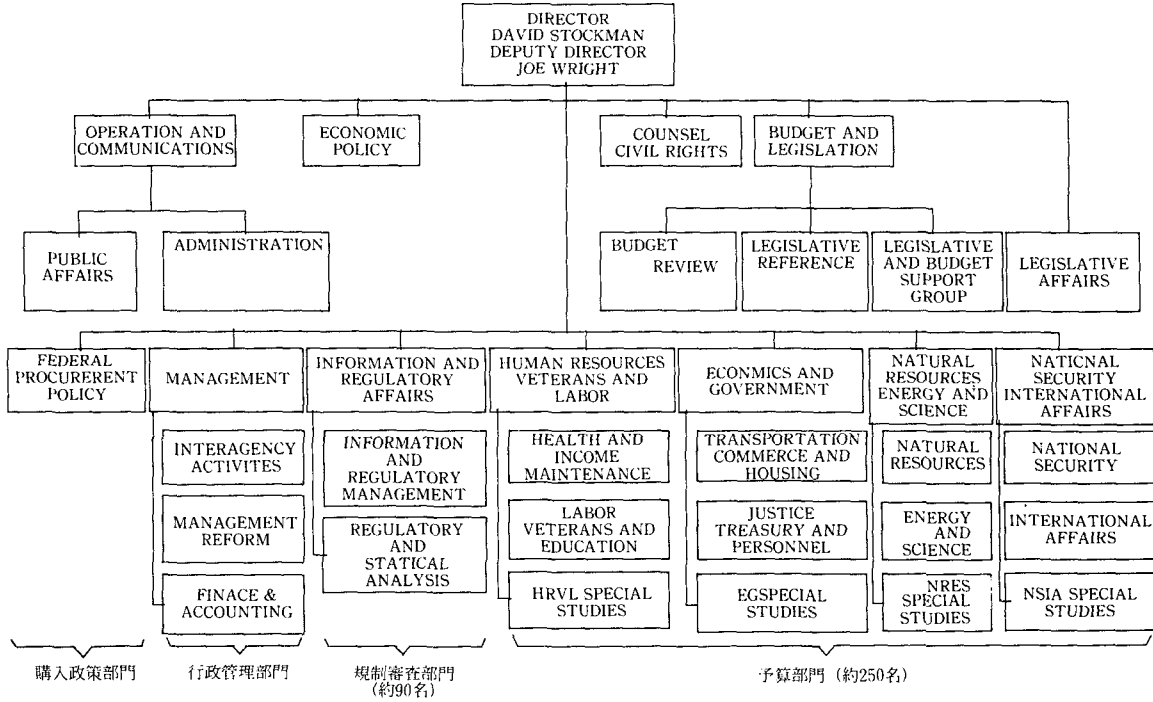
OMBはもともとと政府予算の作成と行政管理を任務としてきて官庁である。この主要な二つの部局に加え、一九八〇年の作成文書抑制法 Paper Work Reduction Act⁽⁴²⁾、行政機関が規制のため、私人に申請および記録作成義務を課すことを抑制する業務をOMBに与えた。OIRAはこの任務を果すために設置された部局である。OMB審査制が導入されるとともに、拡充され、約九〇人から構成される部局となった。(43)

(図2 参照)

(一) OIRAの内部編成⁽⁴⁴⁾ OIRAは、情報・規制管理課 Information and Regulatory Management Division と規制統計分析課 Regulatory and Statistical Analysis Division の二つに分かれる。このうち前者がOMB審査を担当する部門である。後者は、規制係 Regulatory Branch と統計係 Statistics Branch に分かれ、技術的分析を担当し前者を援助する。それぞれの係は、約一〇名から構成される。

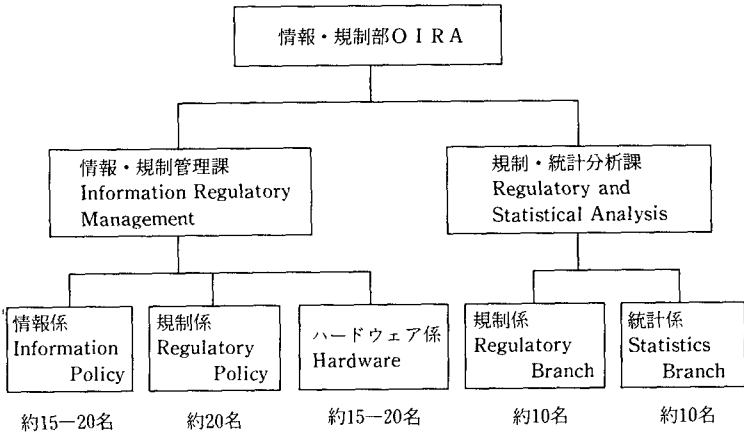
実際にOMB審査を担当する前者は約六〇名の人員で構成される。これらの人々は、それぞれ一つの行政機関の規制審査を担当するように職務配分がなされており、デスク・オフィサーと呼ばれる。いいかえれば、各政府行政機関は、特定の一人のデスク・オフィサーによって担当されること

図2. OMB内部機構図



レーガン政権と規制審査制度

図3. OIRA内部組織



になる。情報・規制管理課は、それぞれの政府機関の主要な機能に対応して、情報、規制、ハードウェアの三つの係に分かれ、各デスク・オフィサーはそのどれかに所属する。しかし各係の分類はむしろ便宜的で、どの係に所属しているかに関係なく、一人のデスク・オフィサーが一つの行政機関の規制審査を担当する。(図3を参照)

(二) OIRAの機能 OMB審査が実際どのように機能しうるかを理解するには、OIRAの機能を知る必要がある。OMB審査制の下で、OIRAは年間三、〇〇〇近いすべての規則(うち重大な規則は当初年一五〇予定)を九〇人で審査する。しかもその審査は、軽微で問題の少ない規則は迅速に、重要な規則は慎重に十分な審査を行うべきものとされた。これは人員からみて過大な仕事量にみえる。OIRAはどのように仕事を処理しているのであろうか。

規則審査処理のために、OIRAがとっている体制は、行政機関ごとの担当デスク・オフィサー制をとること、およびこのデスク・オフィサーと被担当行政機関との間で日常的接触・調整を行うことに特徴がある。担当デスク・オフィサー制は、デスク・オフィサーが被担当行政機関の規制活動に関する知識を蓄積し、継続的に規制審査を行うこ

とを可能にする。他方、日常的な接触・調整は、規則案が固まる以前の段階で、OIRAと行政機関との間で調整が行われることを可能にし、公式の規則審査が円滑に機能することをたすける。OMB審査制の下で、このような調整が行われることは奨励されており、また実際、頻繁に行われている⁽³⁹⁾。

OMB審査制において、OMBと各行政機関の調整は、このように、まずOIRAのデスク・オフィサーの活動に依存する。デスク・オフィサーと各行政機関との間で調整がつかない場合は、OIRAの上級官僚と各行政機関の対応する人々との間で調整が行われ、さらには規制緩和と特別対策本部、大統領が調整・決定する途が開かれている。

しかしこの他、非公式であるが、他の二つの手段の存在が、調整にあたってOIRAに有利に働く。

第一は、OIRAがOMB内の部局であることである。OMB内でOIRAのデスク・オフィサーと予算局のデスク・オフィサーとは連絡をとっており、望ましくない規制は予算配分上不利に取り扱われる可能性が⁽⁴⁰⁾ある。

第二に、OIRAは、規制審査権を有する他、作成文書抑制法にもとづく権限を行使する。作成文書抑制法は、政

府機関が規制実施のために、様々な申請書、記録の作成を私人に義務づけ、このため文書作成の負担が膨大になったので、政府による文書作成義務賦課を抑制するために制定された法律である。

政府機関は、同法の下で、文書作成義務賦課をとまう規制を導入する場合、OMB（実際はOIRAに授権）の同意を得ねばならず、もしこの同意がない場合には、文書を作成しなくとも私人は不利に扱われない⁽⁴¹⁾。ほとんどの規制は、その実施のために文書・記録の作成を私人に命じなければならぬので、OMBの同意がなくては、規制の導入は不可能である。OIRAは、作成文書抑制法上の同意権を利用することによって、行政機関の歩み寄りを求めることができる。

(40) レーガン政権下における最初のOIRA部長はミラー、ミラーがFTC委員長となった後はド・ムース、一九八四年七月からはダグラス・ギンズバーグである。

(41) OMBは、予算部門、行政管理部門（法令審査も行う）の二つの主要部門の他、もう一つ、連邦政府の物品・サーヴィスの購入活動を規制する連邦購入政策部門を含む。

(42) Pub. L. No. 96-511, 94 Stat. 2812, 44U.S.C. § 8

3501-3520 (Supp. V1981).

- (43) 作成文書抑制法を実施するため OIRA は、OMB の四人のスタッフと商務省統計局の二五人のスタッフを併わせて設置された。レーガン政権下で、OMB 審査が導入され、これにともない廃止された COWPS のスタッフ二〇人を統合した。OIRA のスタッフ数九〇人は、仕事量からみて小さく、十分な審査を行うのかを危惧する声もあった。Deregulation Hq, note 26, at 21 の Scalia の発言「Eads, supra note 24, at 22.」
- (44) 以下の説明は「OIRA とのインタビュー (Special Assistant to the Administrator, Neil Minow, 一九八四年九月)」にもなぐ。
- (45) Note, supra note 14, at 755.
- (46) Neil Minow の説明。また「Deregulation Hq, supra note 26, at 22.」 ワイデンバウムは「OIRA が OMB という強力な官庁 (予算編成、政府の法令案審査権をもつ) におかれていくことの意義を強調し、ミラーは「OIRA 部長が予算部門責任者と連絡をとるとのべている。」
- (47) 4U.S.C. § 3512. 「情報収集要求が、〔OMB〕長官による現行統制番号を伴わない場合には、何人も、情報を保存し行政機関に提供することを怠つたことを理由として、いかなる罰則も受けない。」

六、規制の審査基準と RIA

すべてのべたように、新たに導入される規則はすべて OMB の審査を受ける。そしてそのうち重大な規則に関しては、RIA を実施せねばならず、これにもとづき OMB の審査も慎重に行われる。

審査の性格を前もつてのべれば、規制審査基準として費用便益分析がとられており、規則はもつぱら費用便益分析上合理的かどうか (社会的純便益原則と OMB は呼ぶ) にもとづいて評価される。その特徴は二つである。

第一に、規制の評価の基準としては、社会的純便益原則以外に、所得分配の公正などの他の基準も考えられるが、その他の基準は原則として排除されている。大統領令の解釈として、OMB は、制定法が明示的に他の目標を規定している場合以外は、行政機関は裁量を社会的純便益原則に従つて行使すべきであり、OMB は社会的純便益原則を適用して規制を評価するとのべている。⁽⁴⁸⁾

第二に、費用便益分析は、規制の影響についての完全な情報を得られないことなどのため、結論が不確実になることがしばしば生ずる。この場合には推定を行わねばならないが、

OMBは、規制緩和に有利な推定をとるべきだという立場をとる。この結果、規制導入を試みる行政機関とOMBとの間で見解が一致しない場合には、行政機関の側が規則の必要性を立証しなければならぬ。

この二つの特徴ゆえに、OMBの規則審査は、規制緩和の推定に立つて規則の費用便益の合理性を評価することになる。

さてそこで、以下、OMBがどのような姿勢をとって規制審査を行なっているのかを、次に特に重大な規則に要求されるRIAがどのような内容をもつのかを説明する。

(一) 規制審査におけるOMBの推定・方針

大統領令は、規制の目標が、便益が費用を上まわるように設定されること、また目標達成手段としては最も費用効果的な手段が選択されるべきことを要求している。約二年半の規則審査の経験にもとづき、一九八三年八月OMBは、「規制政策ガイド・ライン」⁽⁴⁹⁾においてその内容を具体的に示した。OMBが規制審査にあたってどのような方針をとっているのかは、この文書により知ることができる。

① 経済規制⁽⁵⁰⁾ 経済規制に関しては原則否定の方針をとっており、「競争市場における価格および生産の規制は避けるべきである」とのべている。自然独占から消費者を

保護すること、および過当競争から生産者を保護することという二つの目的は、結局、高価格、不十分な事業革新、過剰と過小投資の極端な移行に結びつくとして否定されている。⁽⁵¹⁾

そして、これまでの規制緩和の成果（航空、鉄道、トラック、バス、石油価格、ガン・セント・ジャーメイソン法にもとづく金融サービス、SECによる証券取引手数料、FCCによる電通信事業の参入・価格などの規制緩和）にひき続き、自然ガス、農産物価格支持制度、金融サービスの規制緩和の実施をめざすという方針を示している。⁽⁵²⁾

OMBが、市場参入の規制が合理的でありうると認めるのは、健康・安全のための規制、たとえば食品・薬品庁（FDA）による新薬認可、連邦航空庁（FAA）のパイロットの資格審査などの場合と、制約のある公共資源を管理・配分するための規制、たとえばラジオ、テレビの放送免許、航空路線の配分などの場合に限られる。⁽⁵³⁾

② 制約ある公共資源の配分方法⁽⁵⁴⁾ 制約ある公共資源を管理し配分するための規制は許容されるが、配分する方法はいろいろありうる。この配分方法について、OMB

は、伝統的な行政手続による配分（免許制）に否定的で、まず申請者による競売、これが難しい場合には抽選が用いられるべきだとする。OMBがこう考えるのは、公共资源を配分するために行政手続を用いると、行政手続が他の目的のために拡張されやすいからである。⁵⁵⁾この観点から、OMBは、放送免許、航空路、飛行場利用権を競売で配分することが望ましいとする。

③ 社会規制⁵⁶⁾ 経済規制と異なり、健康、安全のための社会規制を否定するという原則はとられていない。だがOMBは、社会規制の便益が費用と慎重に比較されることを要求する。そのため、社会規制を導入する場合には、科学的な危険評価手続がとられねばならず、規制の便益の過大評価、費用の過小評価を避けるよう要求している。⁵⁷⁾

④ 社会規制の手段 社会規制が必要だとしても、規制手段は社会的純便益を最大にするものを選ばねばならない。この手段に関する推定は次のものがとられている。

(i) 製品安全基準・製品規格の規制⁵⁸⁾ 製品規格・基準の設定は、消費者の保護および経済的なコーデインエーションのために有用である。しかし、OMBは、全国一

律の製品規格・基準を行政機関が設定することは出来るだけ避けるべきだとする。というのは、市場においても事業者は、製品の規格・安全基準を自発的に定めるインセンティブをもち（事業団体の定める規格・安全基準）、これに違反する製品の製造者は不法行為責任を追求されたり、販売が困難になったりするからである。もちろん、たとえば製品の欠陥を消費者が発見することが難しいような場合には、不法行為責任を逃れる可能性が高いので、自発的基準は十分に厳格なものとはなりにくい。このような場合に限って、公的規格・安全基準設定は合理的でありうるが、そうした場合でも、地域的条件を反映する規制を州が設定しうることを考慮すべきである。

現状の製品規格・安全基準規制は過剰であり、連邦の住宅基準（地方建築基準が適切である）、建築、自動車に関する省エネルギー基準（市場に委せればよい）をはじめ廃止すべきものが多い。

(ii) 規制方式（成果規制⁵⁹⁾ 安全、環境規制の手段は、規制値の達成を要求する成果基準 performance standardとさらに規制値を達成するためとるべき諸措置

を規制する基準 design standard とがあるが、原則として後者は避け、規制値の達成を要求する方式をとるべきである。というのは、規制値を達成する技術的措置は多種のものがあろうが、特定の措置を強制するとは社会が最も効率的な規制値達成手段を開発することを阻害するからである。⁶⁰⁾

この方針は特に環境規制に向けられている。これに応えた代表例は、EPA がすでに採用している排出バブル政策であり、この政策の下では、ある排出源が規制基準を越えても、排出源の属する工場の他の排出源でそれを相殺する排出物低減を行えば、工場全体としては排出物低下を実現しているので許されるという規制方式がとられている。OMB は、同種の規制方式は自動車排ガス規制にも拡張されるべきだとの方針を示している（一モデルの排ガス抑制が不十分でも、同一カーの他のモデルでそれを補償する排ガス抑制が達成されればよい）。

(iii) 許認可手続の簡素化⁽⁶¹⁾ これは社会規制だけでなく経済規制にも妥当する方針である。許認可が必要である場合であっても、許認可は弊害を伴う。弊害の第一は、

たとえば安全な薬品の製造販売を不許可にしても批判が小さいが、危険な薬品を誤って許可した場合には批判が強い。不確実な場合、行政機関は不許可の側へ系統的に誤りをおかすことである。第二に、許認可申請のための情報収集および手続の遅延のために、申請者が大きな費用負担を負うことである。⁽⁶²⁾ この弊害を避けるため、OMB は、許認可の明確な基準を設定すること、許認可を迅速に処理する措置を講ずるよう求められている。⁽⁶³⁾

(iv) 規制により創設される権利・義務の譲渡性⁽⁶⁴⁾ 規制による創設される権利、たとえば放送権などの自由な取引は奨励すべきである。というのは行政手続による権利の附与は効率的でないことが多いが、権利の取引はそれを最も高く評価する者が権利を購入することを可能にするからである。OMB は、その例として、放送権が FCC の最小限の審査の下に譲渡可能とされたこと、また、空港発着権の売買が FAA によって許容されたことをあげる。⁽⁶⁵⁾ OMB は、また、排出物の許可を一定地域内で売買することも奨励されるべきだとのべている。

⑤ 州と連邦間における規制の関係⁽⁶⁶⁾ 規制の必要がある場合でも、ただちに連邦規制を導入すべきではなく、州の規制が優先されるべきである。というのは、州の規制は、各地域ごとの様々な特殊性を考慮してきめ細かく適切な規制が可能なこと、州別の異なった規制は人々の選択の余地を広げること、各州の異なった規制は比較を可能にし最も好ましい規制の発展を助けることからである。したがって連邦規制は、連邦市民権を保護する目的と州際通商上の重要な弊害を取り除く目的の二つの場合に限って許容されるべきである。

⑥ 連邦補助金、契約、扶助⁽⁶⁷⁾ 連邦の補助金、契約は、しばしば、資金交付の直接の目的とは別の目的を達成することを条件（たとえば環境規制値の達成を条件に道路建設補助金を交付する）とするが、このようなリンクージュは、環境規制のためにも、道路建設のためにも効率的ではないので廃止すべきである。また補助金交付には過剰に条件がつけられているが、これを簡素化すべきである。

以上が、規制審査のためのOMBの方針である。方針のなかには、法律の改正が必要なもの⁽⁶⁸⁾、また、その後も

規制緩和が円滑にすすんでないものが含まれているが、OMBが様々な規制に対してどのような姿勢で審査を加えているのかがわかる。この一般方針に合致しないおそれのある規制を行政機関が導入することは、非常に困難である。

次にのべるRIAも、当然、OMBのこの方針を念頭に置いて作成される。

(二) 規制影響分析RIAの内容

重大な規制に関してはRIAの作成が義務づけられる。

RIAは、まず行政機関自身の行う規制案作成過程を改善するのに役立つ。また、OMBが規制を審査するための資料を提供する。

RIAは、簡単にいえば、規制の費用便益分析の評価を示す文書であるが、OMBは、RIAのための費用便益分析の手法を特に規格化せず、最小限の必要事項を定めるにとどめている⁽⁷⁰⁾。したがってRIAを具体的にどのように行成するかは、それぞれの行政機関が独自に工夫しており⁽⁷¹⁾、RIAの質も行政機関によって高いものと低いものに自ずと分かれているのが実情である。OMBがRIAをあえて規格化していないのは、三つの理由にもとづくといえる。

第一に、費用便益分析については、学問的・実務的にすでに標準的な方法が確立しており、OMBが特に何かをつけ加える必要はない。第二に、各行政機関の規制は、それぞれ特色があり、これに対応する費用便益分析の具体化は、各行政機関に委せた方がよい。たとえば、農産物価格支持制度と環境規制とは分析の力点が異なるからである。⁽⁷²⁾第三に、OMB審査は、究極的には、費用便益分析の精度自体に関心があるのではなく、それを通じて、不要な規制を阻止、除去することにその目的があるからである。そのため、行政機関のなかには、経済スタッフが手薄のため、質の低いRIAを作成するものがあるが、これを直ちに是正しようとはしていない。

① 費用便益分析の枠組⁽⁷³⁾ RIAの内容、すなわち規制

の費用便益分析のための枠組は一般に確立している(図4を参照)。規制の費用便益分析は、ふつう次の八つの段階を通して行われる。

(i) 第一段階は、規制目標の定義である。規制により達成しようとする目的を明確にすることは、規制の影響を評価するための第一歩である。

(ii) 第二段階は、推定の確定である。規制がどのような

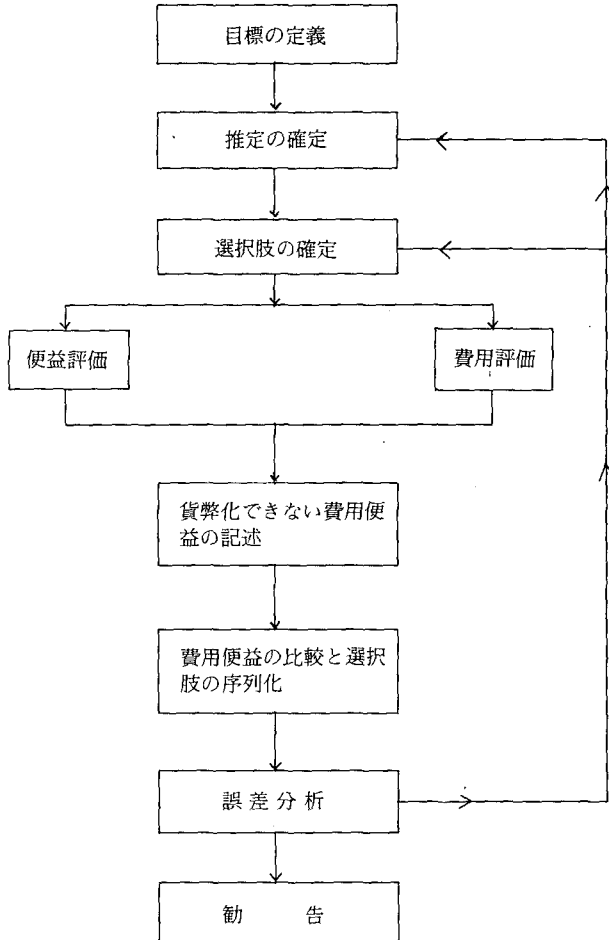
影響を将来もつのかを評価する場合、不確実性がともなう。⁽⁷⁵⁾そこで分析においては様々な推定を用いざるをえないが、どのような推定を用いたのかを明確にしておかねばならない。なお推定は、一部は分析の当初に確定できるが、一部は分析の進んだ段階で始めて確定できるものもある。

(iii) 規制手段選択肢の確定(第三段階) 比較すべき選択肢を確定することは最も主要な作業の一つである。⁽⁷⁶⁾というのは、もし選択肢として考慮されなければ、最も効率的な規制手段が最終的に採用されずに終るからである。もつともすべての可能な選択肢を考慮する必要はなく、効率的でないことが明白な選択肢は分析から除いてもよい(分析費用の節約のため)。

(iv) 費用・便益の評価(第四段階) 規制の費用および便益の評価は、どのような費用・便益が生ずるのかを決定すること、生ずる各種の費用・便益を貨幣的に評価することの二つの作業からなる。

(v) 貨幣評価できない費用・便益の記述(第五段階) 貨幣化できない費用・便益は、リストに記述し、決定者が考慮できるようにする。貨幣化できない費用・便益

図4. 費用使益分析過程



○本図は、Federal Aviation Administration, Economic Analysis of Investment and Regulatory Decisions-A Guide の 2-11頁から転用。

が決定にあたって非常に重要となることもある。

- (vi) 費用便益比較と選択肢の序列化 (第六段階) 費用と便益を比較し、規制の便益が費用を上まわるかを判断すること、また、規制の純便益(便益－費用)が大きい順に規制手段の選択肢を序列化することをを行う。便益と費用の比較のために、ここでは、将来の費用・便益を現在値に還元すること、インフレーションの影響を除くことなどの作業が必要である。

- (vii) 誤差分析 (第七段階) 費用便益分析は、情報不足を補うため各種の推定を用いて行われざるを得ない。したがって、もし用いた推定が誤っていた場合には、分析結果も誤りになりうる。この危険を避けるため、重要な部分については他の可能な推定も用いて分析を行っておく必要がある。この作業によって、どのような条件が満たされた場合に、規制が妥当であるかを明らかにできる。

- (viii) 勧告 (第八段階) 誤差分析において様々な推定にもとづく分析結果を吟味した後、最終評価として、規制が妥当かどうか、およびどのような規制手段を用いるべきかを勧告する。

② OMBの要求 すでにのべたように、RIAについて

OMBが特に要求することは少ない。RIAに関するOMBの中間ガイド・ライン⁽⁷⁾は、ただRIAの最小限の規格と規制緩和方針に照らし注意すべき諸事項を強調するのにとどまる。

ガイド・ラインは、RIAが、十分な情報にもとづき合理的な決定を可能にするよう作成されねばならないことを強調した後⁽²⁸⁾、RIAに含まれるべき五つの要素を規定する。(i)規則案の必要性とそれがもたらすであろう結果の説明、(ii)規制方法の選択肢の検討、(iii)費用と便益の分析、(iv)特定の規制を選択した理由、(v)規制の法的根拠、がそれである。(i)から(iv)までの四つの要素は、一般的な費用便益分析に含まれるもので別段新しい要素をつけ加えたわけではない。

費用便益分析の方法自体もOMBの要求するところは、標準的で簡単なものである。たとえば、便益評価についての規定は次の内容がすべてである。

「RIAは、提案する規制とその主要な選択肢の便益効果をのべねばならない。RIAは、社会に対する実質的便益の増加すべてを現在価値として評価した額を含む

ものとす。貨幣評価可能な便益は、インフレの影響を除いたドルで表記されねばならない。その他の好ましい影響は詳細に、可能な場合は計量化して表記すべきである。(将来便益を現在価値に還元するための)年間割引率は一〇パーセントを用いる。しかし望ましい場合には、結果の合理性をテストするため、他の割引率を用いてもよい。推定はのべられねばならず、分析が基礎に用いたデータ、研究を、R I Aは確定しなければならぬ。

提案行為が予想される便益をもたらすメカニズムについて説明がなければならぬ。

便益の明細表は、便益の形態、誰に帰属するのか、何時生ずるか、が示されねばならない。明細表は、現在ドル価値で表記されねばならない。⁽⁷⁹⁾

費用便益分析にもなう重要ないくつかの問題、たとえば、人命評価の方法、貨幣化できない便益を分析のなかでどう扱うか等は、特に何も規定されていない。⁽⁸⁰⁾

ガイド・ラインは、分析の技術面をほとんど規制していないが、規制選択肢として、より規制的でない選択肢(規制を導入しないことを含む)⁽⁸¹⁾が慎重にR I Aで考慮、説明されることを強調する。O M Bは、R I Aの技術的

改善よりも、この点を重視しているからである。

(三) O M B規則審査制の役割

O M B審査制はどのような役割を果たしているのか。それは次のように要約できる。

規則制定を計画する行政機関からみれば、O M B審査制の存在は、規制導入を慎重にさせる。後にのべるように、重大でない規則もO M Bにより撤回を求められることがあるので、この効果はすべての規則に及ぶ。

費用便益分析に照らし合理性が微妙な規則を制定する場合、行政機関は、O M Bがとっている規制緩和方針とそれを具体化したガイド・ラインに注意を払わねばならない。O M Bとの間で何が問題になるかを知るために必要だからである。また、この段階でO M Bと折衝することにより、問題点を一層はつきりさせることができる。R I Aの分析内容および精密さの程度は、何が問題となるかにより影響を受ける。もし規制緩和の観点から問題の少ない規則であれば、精密な分析は分析費用がかかるだけで意味がない。しかし一般的に、他の代替規制選択肢がある場合には、なぜ提案の規制を選んだのかを批判される可能性がある。他の規制選択肢と提案の規制を比較し正当化しうる分析がこ

の場合には必要となろう。OMBが、費用便益分析技法の精密化よりも、規制緩和と選択肢との比較を強調するのはそのためである。

最後に、費用便益分析は、微妙なケースについては、規制が合理的かどうかについて一義的な回答を出しえない。すでにのべたように費用便益分析には各種の推定、判断が含まれざるをえず、この部分が異なれば、規制が合理的と評価されることも、不合理と評価されることもありうる。⁽⁸²⁾たとえば、人命をはじめとする貨幣化しにくい費用便益が含まれる場合に、これが問題となる。また、規制に対する人々の反応に関する推定が違っても同じ問題が生じうる。これらは究極的には判断によって決定されざるをえない。重大な規制のいくつかはこの種の問題を含み、OMBと行政機関が対立する。この対立は、規制緩和と特別対策本部が解決することになっているが、その実質は、しばしば閣僚レベルの政治的折衝である。ここでOMBが勝利するとは限らず、場合によっては行政機関の立場が採用されること⁽⁸³⁾もある。

(48) OMB, Regulatory Policy Guidelines, (July 1983), at 21. 大統領令「二二九一」は、「法の許容する範囲」で適用される。そ

の趣旨は、法律が明示的に定める場合を除き、「漠然あるいは対立する目的を定める基準」、「一般的目的を達成するための広い裁量」は純便益原則にもとづき解釈される、ということである。

(49) Id.

(50) ガイド・ライン第二項。Id. at 23.

(51) Id. at 23.

(52) Id. at 23-25.

(53) Id. at 25-26.

(54) ガイド・ライン第七項。Id. at 43.

(55) またその他、経済的には、競売において最も高い価格をつけた者に権利を与えることが社会的に望ましいという判断がある。限られた公共資源の配分にあたっては、資源利用によって他の第三者に与える弊害を取り除くため、一定の資格要件が必要である。しかしこの要件は最小でこれを満たす者は複数いるであろう。この複数の者から一人を選択する場合には、この限られた資源を用い、誰が最も社会に便益をもたらさるかを考慮することになる。ところが資源利用により誰が最も社会的便益をもたらすかを知ることは難しく、行政機関が判断しても誤りが多い。他方、社会的便益を最ももたらさう者は、資源利用により最大の利益をあげうるであろうから、資源利用権を獲得するために高い価格をつける。したがって、競売による権利配分は、社会的に最も望ましい者に権利を配分することができる。「免許の競売、使用料を通じて、価格システムを直接利用することが、資源を最も生産的に利用できる者に資源を配分するた

- めに必要なすべてである。』*Id.* at 44.
- (56) ガイド・ライン第四項。*Id.* at 31.
- (57) OMBは、現状の社会規制において、「行政機関が、時に過度に保守的な決定を行い、危険に関する私的な決定における通常の分別を越え、危険の低減のために支出を強いている」と判断している。*Id.* at 31. 「最悪事態」を想定する規制は好ましくない。*Id.* at 32.
- (58) ガイド・ライン第三項。*Id.* at 27.
- (59) ガイド・ライン第五項。*Id.* at 34.
- (60) 成果規制の方が、防止措置規制よりも好ましいのは、同じように目的を達成できるとともに、被規制者が最も少ない費用で目的を達成することを許容するからである。ところが他方、ある防止措置をとっているか否かを識別することに較べ、規制値の達成がなされているかを識別することは難しく、規制を実施する費用が大きい。行政機関が防止措置規制を好む一つの理由はこれであるが、OMBは、行政費用だけではなく、社会的費用を考慮するよう要求しているわけである。*Id.* at 40.
- (61) ガイド・ライン第六項。*Id.* at 40.
- (62) *Id.* at 41-42.
- (63) 食品・薬品庁FDAは、製薬製造許可基準の明確化をはかり、環境庁EPAは、化学物質製造許可を一律に与える場合を拡大した。*Id.* at 42.
- (64) ガイド・ライン第八項。*Id.* at 46.
- (65) *Id.* at 47.
- (66) ガイド・ライン第九項。*Id.* at 50.
- (67) ガイド・ライン第一〇項。*Id.* at 54.
- (68) 権利の譲渡性を拡大する方針の一つとして、もし新排出源が環境規制値を達成できなくとも、他の排出源を買い取り廃止することによって、非達成排出物を相殺するだけの排出物低減を行えばよいとする政策の実施に言及している。しかしこれを実施するには「Clean Air Act」の改正が必要である。
- (69) たとえば、農産物価格維持制度は、経済規制の一つとして緩和方針がとられているが、農務省、議会の反対が強く進展していない。空港発着権の競売による配分には、運輸省が技術的理由で反対し、進展していない。
- (70) 大統領一三二九一号§6(b)は、OMB長官に、「本命令の下で「OMB」長官に与えられたすべての機能を遂行するための手続を確立する」権限を与えており、OMBも行政機関としての詳細な基準づくりを意図していた。Deregulation, HQ, *supra* note 26, at 19. 当時のOIRA部長ミラーの発言参照。けれども実際にはきわめて一般的な中間的ガイド・ラインを発表したのにとどまらずOMB, Interim Regulatory Impact Analysis Guideline, (June, 12, 1981). については註(49)のRegulatory Policy Guidelinesによって補充されたが、後者は、規制審査の指針をのべたものであって、RIA作成の方法、規格にはふれていない。
- (71) いくつかの行政機関は、費用便益分析のための内部的ガイド・ラインを確立している。たとえば運輸省のそれはよく知ら

れら⁶⁹。Department of Transportation, Guidance for Regulatory Evaluations: A Handbook for DOT Benefit-Cost Analysis, Office of Industry Policy, Office of the Assistant Secretary for Policy and International Affairs (June, 1982).

(72) 規制には、経済規制と社会規制、規制手段も命令的規制手段と市場活用型規制手段とがあり、統一的な分析方法を定めることは難しい。Administrative Conference of the United States, A Guide to Federal Agency Rulemaking, at 199 (1983)。そのため、OMBが、規制の特色に応じて随時異なった方法を用いて規制を審査する自由を残したいことも、統一的分析方法を規定しない理由であろう。Id.

(73) 特に小さな行政機関は、専属の経済スタッフをもたないから、独自にRIAを作成することは不可能であり、外注でRIAを作成している。たとえば、労働安全・健康庁OSHHAは分析の九〇パーセントを外注で処理しており、他方、商務省は逆に九〇パーセントを省内で処理している。Administrative Conference, supra note 72, at 89.

(74) 以下の説明は、規制分析に関する内部ガイドを整備している運輸省の資料に依っている。Department of Transportation, supra note 71; Federal Aviation Administration, Economic Analysis of Investment and Regulatory Decisions: A Guide, (Jan, 1982).

(75) 現在のデータから将来の事態を予想することに伴う推定、

規制がどのように影響を及ぼすのか、そのメカニズムについての推定、それぞれの事態が生ずる確率についての推定、各便益費用を貨幣還元するための推定が含まれる。Department of Transportation, id. は、以上の問題にどう対処すべきかについて詳しく論じている。費用便益分析は、将来についての予想にもとづくから、推定を用いざるをえない。推定を用いるのは当然であるが、最終結論がどのような推定にもとづくかが、はっきり判るようしておくことが重要だと考えられている。

(76) 実践的には、詳細な費用便益の計算を行うこと、幅広く規制選択肢を比較することのどちらに、資源と時間を配分するのか対立する面がある。この場合には、選択肢を比較し考慮することを重視する方が重要だと考えられている。このことは分析の初めの段階では特に重要で、これによって基本的問題と仮推定を早日に検討することが可能になる。Administrative Conference, supra note 72, at 110.

(77) OMB, supra note 70.

(78) ガイド・ラインは前文でもRIAの性格を次のように強調する。「RIAが十分かどうかのテストは、独立した審査者が、大統領令一三二九一号の諸目的が充足されているかどうかについて情報にもとづいて決定することを可能にするものであるか否か、である。以下に記した要素すべてを含むRIAは、この要件を充すであろう。」Id. at 1.

(79) Id. at 3.

(80) このためこれらの問題の取扱いは、行政機関ごとに異なる。

たとえば、人命に対して如何なる貨幣価値を割り当ててゐるかは重要な問題だが、各行政機関によってその額は大きく異なる。ちなみに運輸省のRIAでは、人命に三二万四千ドル、負傷に一、五一四ドル割り当ててゐる。NHTSA, Final Regulatory Impact Analysis, Reversion on Automatic Protection Requirements, (October, 1981).

(81) また、規制のもたらす結果の説明として、規制が市場の欠陥をどのように改善しうるか、あるいは規制目的を達成しうるかをのべるよう求めている。というのは、規制の失敗は現実に可能なことであるゆえ、無規制よりも規制の方が改善された状態をもたらしうることが十分明白であるべきだからである。Id. at 2.

(82) OMB自身も費用便益分析において、一義的回答が得られないことを認める。当時のOIRA部長デ・ムースは、情報不足のため、社会規制が妥当かどうかエコノミストが明解な回答を与えることがしばしば難しいと述べている。DeMuth, A Strategy for Regulatory Reform, Regulation, (March/April, 1984), at 28-29.

(83) 農産物価格支持制度の緩和をOMBは強く主張し、農務省と対立したが、農産物価格支持制度をOMBが審査することを一年間禁止する立法を議会が行い、OMBは後退を余議なくされた。またカーター政権下で導入された、エア・バッグを自動車に設置することを義務づけた規則は、レーガン政権下で撤廃されたが、この撤廃は最高裁で違法だと判断された。判決後、

OMBは別な理由でなお規則を撤廃しよう主張して、エア・バッグを設置すべきだとする運輸省と対立したが、結局、運輸省の立場が政府内で優越した。

OMBと対立する場合、行政機関は、しばしば交渉の内容を非公式に漏らし、自己に有利な世論をつくり上げ、有利な政治的結着を得ようと試みる。たとえば Olesen, Where's the Reform?, id. at 40.

七、規制緩和の政策の成果

レーガン政権の下で、これまでに達成された成果を検討しよう。検討の対象は、規制緩和と特別対策本部とOMBを中心とする活動によって達成したものに限られるので、独立行政委員会における規制緩和は含まない。

この成果は、三つに分けられる。第一は、カーター政権末期に急いで導入が企てられた規制を凍結し再検討した活動、第二は、規制の導入をOMB審査制を通じて抑制する活動、第三は、すでに存在する規制を見直し緩和する活動、以上三つの分野での成果である。あらかじめ結論をのべれば、第一と第二の分野においては成果があったが、第三の既存規制の緩和は系統的に成功しているとはいいにくく、批判も少なくない。

(一) カーター政権末期の規制凍結措置

政権誕生後の一九八一年一月二十九日に、レーガン政権は、カーター政権末期に制定が企てられ発効をまっていた規則を三月三十一日までの六〇日間凍結する措置をとった。⁸⁴⁾ この措置の目的は、①カーター政権末期とられた規制措置を吟味すること、②レーガンが任命した人々が、行政機関で、規制緩和方針を具体化する余裕を与えること、③規制緩和特別対策本部が、規制緩和の基準と手続を整える時間を与えること（この目的は二月十九日の大統領令で達成された）にあった。

この措置は、規制緩和の方針と体制を整えることまたそれを一般的に印象づけることにおいて成功した。発効が予定されていた規制のうち一七二が、この措置により凍結され、見直しを受けた。そして見直しの結果、一〇〇の規則はそのまま発効したが、七二は、撤回あるいは検討のため発効が再延長された（撤回三五、再延期三七）⁸⁵⁾。

凍結措置の影響を受けたのは、主に、社会規制である。凍結措置を受け、結局、撤回された主要な規制は、教育省の二国語教育規則（英語以外を第一語とする生徒にすべての義務教育学校で英語以外の教育を提供することを義務づ

けた）、運輸省のエア・バック規則（自動車事故死を減らすためエア・バックの設置をメーカーに義務づけた）、環境庁のゴミトラック騒音規制規則、労働省の工場の化学物質に警告を附すことを義務づけた規則などである。⁸⁶⁾

カーター政権は末期に反対の強かったこれらの規則の導入を図ったから、これを阻止することによって、レーガン政権は、社会規制を緩和するための有効な措置をとることができた。また、凍結措置により規制緩和方針をドラマチックに示すことにより、その後の規制緩和の方向を決定することができた。次にみるように、新規制の抑制に関しては、凍結措置後も、成功を収め続けている。

(二) 新規制の抑制・合理化（OMB審査）

新規制の抑制は、すでにのべたように、OMB審査制を通じて行われた。審査スタッフの人数が少ないこともあり、十分機能しうるかが危惧されていたが、新規制の抑制は効果的に行われていると思われる。

① 新規制導入の抑制 規制の導入が抑制されるようになったことは、まず新たに導入される規則の数が減ったことに示される。レーガン政権下で制定された規則数は、カーター政権下よりもかなり少なく、また、減少傾向は

一時的にとどまらず継続している。

カーター政権の最後の四一カ月間の規則数とレーガン政権の最初の四一カ月間のそれを較べると、カーター政権下では四三、二四七であったのに対しレーガン政権下では三三、三六四に減少している。減少率にすると、二二・九パーセントの減少であり、実質的な減少があったことがわかる。規則数の減少は、また、一年目だけの現象ではなく、継続的である。政権一年目と較べると三年目の規則数は一一・四パーセント減少している。(表1参照)

規則数の減少を埋めあわせるため、一つ一つの規則が長くかつ包括的になったわけではない。規則の長さの合計も減少している。規則が公示される官報の頁数を見ると、一九八〇年に八七、〇一二頁あったのに対し、一九八三年は五七、七〇四頁で、三三・七パーセント減少している⁽⁸⁸⁾。したがって規則数の減少は、新規規則の導入量の実質的減少を意味していると考えてよい。

さらに新たに導入された規則の内部構成は、規制的規則の割合が減少するように変化している。規則の内部構成に関する包括的数字は得られないが、OMBが実施し

表1 1981-1983年の審査規則数

	1981年	1982年	1983年	変化率 81-82年	変化率 82-83年	変化率 81-83年
全規則数	2,803	2,633	2,482	- 6.1	- 5.7	-11.4
重大規則数	62	80	61	+29.0	- 23.8	- 1.6
[規則案	24	29	22	+20.8	- 24.1	- 8.3
[最終規則	38	51	39	+34.2	- 23.5	+ 2.6
非重大規則数	2,706	2,552	2,421	- 5.7	- 5.1	-10.5
[規則案	971	1,024	1,044	+ 5.5	+ 1.9	+ 7.5
[最終規則	1,735	1,528	1,377	-11.9	- 9.9	-20.6
審査免除規則	35	1	0	-97.1	-100.0	-11.4

① OMB, The Third Annual Report on the Administration of President Regan's Order 12291 on Federal Regulation (July 13, 1983), at 17 より作成。
 ② 規則数は、OMB 審査対象となる規則の数。したがって独立行政委員会の規制は含まない。規則案と最終規則の両方を含む。

たサンプル抽出調査が利用できる。この調査では官報から無作為に抽出した規則を規制、緩和、中立的規則の三種に分類して、レーガン政権とカーター政権の規則の内部構成を比較している。調査によれば、規制規則に関して、最終規則の割合は一〇・八パーセント増加、規則案では二三・八パーセントレーガン政権の下で減少している。規則案の公示から最終規則の制定まで相当長期の時間がかかることを考慮すると、長期的には、規制規則の割合が減少しつつあると推定できる。規制緩和的規則の割合は、最終規則では三九・六パーセント、また規則案を併わせると三三・八パーセント、レーガン政権の下で増加している。(表2参照)

② 規則の内部構成の変化を併わせて考慮するならば、規則数の減少以上に、規制緩和の方向に規則制定活動が変化していると考えることが許される。

OMB 審査においてとられる諸措置 審査規則に対し、OMB 審査制を通じてとられた措置はどのようなものであろうか。審査の結果とられる措置は、無修正通過、小幅修正、再考慮のため差戻、行政機関による撤回、審査免除(制定法)、裁判所の命令などで規則制定期限が限ら

れている場合)の五つに分かれる。差戻あるいは撤回となった規則が、OMB 審査により制定を実質的に阻まれた規則である。しかしその数は少なく、全審査規則の約三パーセントを占めるにとどまる。大部分は無修正で約八五パーセント、小幅修正を含めると約九五パーセントにのぼる。(表3参照)

OMB 審査の結果、差戻あるいは撤回措置がとられた規則は、重大な規則に限られない。すべての規則に審査の影響は及んでいる。一九八三年OMBにより差戻された規則総数は三二であるが、うち三〇が重大でない規則、二が重大な規則である。重大でない規則であるからといって、OMB 審査をフリー・パスできるわけではない。

(表4参照)

差戻あるいは撤回を受けた規則の割合が少ないことは、OMB 審査の影響が小さいことを意味するのであろうか。そうではない。規則審査の効果は、どれだけの規則が差戻、撤回となったかだけではなく、審査以前に、不合理な規則が抑制あるいは自発的に修正されることを導く。すでにみたように制定規則数の減少は、OMB 審査の存在が、規則の導入を抑制していることを示す。また、審

表2 1977-83年規則の内部構成(抽出調査)

規則の性格	1977	1978	1979	1980	1977-80		1981	1982	1983	1981-83		割合変化率 (%) 77-80年から 81-83年
	年				合計	割合 (%)				合計	割合 (%)	
規制緩和的 最終規則 規則案	16	18	19	14	67	8.0	39	23	24	86	10.7	+33.8
	10	12	11	7	40	4.8	26	14	14	54	6.7	+39.6
	6	6	8	7	27	3.2	13	9	10	32	4.0	+25.0
規制的 最終規則 規則案	120	135	146	117	518	62.0	134	180	168	482	59.7	- 3.7
	77	82	73	69	301	36.0	88	132	102	322	39.9	+10.8
	43	53	73	48	217	26.0	46	48	66	160	19.8	-23.8
中立的	61	45	61	84	251	30.0	93	69	77	239	29.6	- 1.3
総計	197	198	226	215	836	100.0	266	272	269	807	100.0	

① 本表は、OMB, The Third Annual Report on the Administration of President Regan's Executive Order 12291 on Federal Regulation, at 46 からの転載。

表3 審査結果の諸措置(割合%)1981~83年

審査結果	1981年	1982年	1983年	変化率(%) 81-83年
無修正	87.3%	84.1%	82.3%	-5.0
小幅修正	4.9	10.3	12.7	+7.8
差戻(再考慮)	1.6	2.1	1.3	-0.3
撤回	1.8	1.2	1.6	-0.2
審査免除	4.5	2.3	2.0	-3.1

© OMB, The Third Annual Report, at 35 から転載。

表4 1983年規則審査でとられた措置と内訳

(1) 1983年の審査結果の措置

審査措置	規則数	割合 (%)
無修正	2,044	82.3
小幅修正	315	12.7
差戻	32	1.3
撤回	39	1.6
審査免除	51	2.0
規則合計	2,482	100.0

(2) 差戻規則の内訳 (1983年)

規則の種類	規則案	最終規則	合計	割合 (%)
重大規則	1	1	2	6.3
非重大規則	18	12	30	93.7
規則合計	19	13	32	100.0

(3) 規制の内訳 (1983年)

	規則案	最終規則	合計	割合 (%)
重大規則	22	39	61	2.5
非重大規則	1,044	1,377	2,421	97.5
規則合計	1,066	1,416	2,482	100.0

© OMB, The Third Annual Report, at 24-28 から作成。

査以前に、修正された規則は、現実に差戻、撤回となった規則よりずっと多いはずである。というのは行政機関にとって、規則案を作成した段階で、これが差戻あるいは撤回となることは、再び規則作成を初めからやり直さねばならないので打撃が大きい。このためできる限り、規則案作成の過程でOMBと調整をすませ、必要な修正は規則案の作成までに終了するよう試みられている。このことはRIAを作成しなければならぬ重大な規則において顕著である。ある調査によれば、規則案作成とRIAの実施に、一規則あたり平均二万二千ドルの費用がかかるという。⁽⁸⁹⁾このことと非重大規則にも実質的審査が及んでいることを考え併わせると、OMB審査は規制抑制に実質的効果を発揮していると評価できる。

③ 審査規則の種類（省庁別影響） OMB審査は、独立行政委員会の規則には及ばず、大統領の指揮命令下にある行政機関の規則だけが対象となる。そのため直接の影響は社会規制に強く及ぶ。

審査規則の省庁別内訳をみると、OMB審査の影響は各省庁に均一に及んでいるわけではなく、いくつかの省庁の規則が審査規則のほとんどを占めることがわかる。

一九八三年にOMBが審査した規則は二、四八二であるが、その内の七五パーセントは、農務省(五五二)、厚生省(二九四)、環境庁(二六八)、内務省(二四〇)、運輸省(二二五)、商務省(二二二)、住宅都市開発省(一一一) General Services Administration (八五)の規則によって占められる。⁽⁹⁰⁾

OMBの厳格な審査を受ける重大な規則は六一で全規則の二・五パーセントを占める(規則案二二、最終規則三九)。省庁別内訳をみると、規則案については、農務省(六)、住宅都市開発(三)、運輸省(三)、中小企業庁(三)の順であり、最終規則は、農務省(一五)、厚生省(五)、内務省(五)となっている。⁽⁹¹⁾

農務省の規則数が最多であるのは、農務省が数多くの農産物価格支持プログラムを抱えているためである。

OMB審査制の下で、いくつかの省庁の規則は著しく減少している。最も顕著に減少したのは環境庁である。環境庁の規則数は、一九八一年に七三四で農務省(六五七)を上まっていたが、八二年三四〇、八三年二六八と二年間で六三・五パーセント減少した。同じく労働省は四一・〇パーセント、エネルギー省は三五・八パーセン

ト、教育省は三五・一パーセント、規則数を減らしている。⁽⁹²⁾環境庁、労働省の規則数の減少は、社会規制の緩和を反映しており、エネルギー省規則の減少はエネルギー規制、教育省規則の減少は連邦政府の教育規制の緩和を反映したものと見える。

審査規則と影響の省庁別内訳は、OMB審査が主に社会的規制に影響を与える構造をもっていること、また現実に、エネルギー規制を別にして、社会規制の緩和に効果を発揮していることを示している。

④ 規則審査の緩和における総合調整機能 OMB審査制の下で、新たに導入が試みられる規則は、一つ一つ、便益が費用を上まわるかどうかを審査される。ところが、規則ごとの分析では、規制の合理性を審査するには不十分な場合が少なくない。というのは、一つ一つの規則を単独に分析するとそれぞれ便益が上まわるけれども、すべての規則がある産業にもたらず費用の合計が産業の負担能力を越えるために、複数の規則全体としては費用が上まわるということがありうるからである。したがって規制を合理化するためには、究極的には、複数の規則の累積的效果を分析することが必要であり、また、複数の

規則を総合的に調整することが必要である。

しかし現在までのところ、OMB審査は、一つ一つの規則を単独に分析する作業にとどまっており、複数の規則からなる規制体系を総合的に分析する作業は行い得ていない。

大統領令は、§ 6 iii (6)において、OMBが規制予算 Regulatory Budgetを開発することを予定していた。規制予算とは、政府の財政に関する予算にならない、規制が社会および産業ごとにもたらす年間の費用について予算を作成し、これにもとづいて、各省庁の規制を管理しようとする制度である。⁽⁹³⁾これが完成すれば、個別規制の総合評価と管理が可能になると考えられていたが、OMBの努力にもかかわらず、現在まで実現されていない。

複数の規則の相互調整のために、現在OMBが行っている作業は、半年に一度各行政機関が公示する規則制定計画表に照らし、ある規則が他の規則と重複する場合、その相互調整をはかることに限られる。⁽⁹⁴⁾しかしこの場合の調整基準が何か、またどのような調整手続がとられるべきかは、あまり明確ではない。⁽⁹⁵⁾

この領域においてはOMB審査は、不十分なままであ

る。

(三) 既存規制緩和、法律改正

規制緩和のためには、新たに導入される規制を抑制するだけでは十分ではない。すでに存在する規制を緩和すること、また必要な場合には、規制緩和の障害となっている法律を改正することが必要である。そこで大統領令一二二九一号は、既存規制を緩和するための権限をOMBおよび規制緩和特別対策本部に与えた。

まず既存規制の緩和をみると、特別対策本部は、一九八一年三月二十五日を第一次として、数次にわたり緩和のために再検討すべき規則を指定した。⁽⁹⁶⁾この結果、一九八三年八月の規制緩和特別対策本部の発表によれば、八三の主要な規制撤廃あるいは緩和措置がとられ、また、それによる社会的費用の節減は、一、一〇〇億ドルにのぼると評価されている。⁽⁹⁷⁾

だが既存規制に対する緩和措置は満足のいくものではないという見方が強い。というのは、既存規制の緩和を実施する方法が必ずしもシステムチックなものではなかったからである。緩和を検討すべき規則の指定は、何らかの基準、手続にもとづいて行われるのではなく、これまでのところ、

産業界、事業者団体、その他の利益団体に規制緩和特別対策本部が要求提出を求め、これにもとづく吟味によって行われてきた。⁽⁹⁸⁾またこのため、時事的な見直しの傾向があり、たとえば第二次の緩和検討規則リストは、不況の影響を受けていた自動車産業に対する規制規則をリスト・アップしたものであった。⁽⁹⁹⁾

過剰な負担を加え、そのため利害関係者の不満を強い規制をまず検討し緩和することは、一つの方針ではありうる。しかしそれにとどまり、既存規制緩和のシステムチックな方針をOMBが確立していないため、既存の規制体系の合理化は十分に行われていないとの批判が生ずる。

規制緩和の障害になる法律を改正する作業は既存規制の緩和措置に較べても、成果は限られている。一つには、レーガン政権が、規制緩和の手法として、法律の改正よりも規則レベルの規制緩和をはかる戦略を選んだからである。法律の改正には、議会の同意を得る必要があるため、その成否が不確実なうえ時間と費用を要する。可能な限り、まず、法律の枠内での規制緩和を追求するのは合理的戦略といえる。⁽¹⁰⁰⁾もう一つは、レーガン政権が重視していた社会規制緩和のための法律改正が、議会および消費者、環境団体

等の反対のため、困難になったためである。⁽⁸⁷⁾ 社会規制緩和のための法律改正計画はほぼ全く前進していない。

レーガン政権の主な法律改正作業は次のとおりである。

規制緩和立法としてすでに成立したものは、銀行規制を緩和したガン・セント・ジャーメイン法⁽⁸⁸⁾、バス規制緩和法⁽⁸⁹⁾と補助金を細分化せず一括して支給する方式を採用した法律等である。⁽⁹⁰⁾ また計画中の規制緩和立法は、天然ガス、金融サーヴィス等を緩和する法律⁽⁹¹⁾である。すでにのべたように、当初優先順位が高かった社会規制緩和のための立法は、Clean Air Actの改正をはじめとして、成立のメドがなく、政府の優先順位も後退している状態である。

- (87) President's Memorandum of January 29, 1981, "Postponement of Pending Regulations."
- (88) OMB, The President's 60-Day Regulatory Postponement: A Report to the Presidential Tank Force on Regulatory Relief, June 13, 1981, at 3.
- (89) The White House, Summary Fact Sheet: The President's Economic Recovery Program and Regulatory Relief, June 13, 1981, at 4.
- (90) OMB, The Third Annual Report on the Administration

of President Regan's Executive Order 12291 on Federal Regulation, July 13, 1984, at 45.

(88) *Id.* at 44.

(89) General Accounting Office, Improved Quality, Adequate Resources, and Consistent Oversight Needed If Regulatory Analysis Is To Help Control Costs of Regulations, (No. 2, 1982) at 19, cited in Administrative Conference, *supra* note 35, at 109. RIAの実施には多額の費用がかかるが、これにより不合理な規制が社会にもたらす費用をそれ以上に節約できるという前提がとられ、RIAは実施されている。

(90) OMB, *supra* note 87, at 7.

(91) *Id.*

(92) *Id.* at 18.

(93) 規制予算の作成はきわめて野心的な計画であったから、OMBもその実現には長期の研究、分析、他省庁の協力が必要だと考えていた。Deregulation HQ, *supra* note 26, at 20におけるミラー（当時のOIRA部長）発言。

(94) 大統領令一二二九一号⁽⁹⁴⁾は「費用便益分析にあたって各行政機関が「将来計画をされている他の規制行為」を考慮せねばならないこと」⁽⁹⁵⁾は「各行政機関が規制計画を半年に一度公示せねばならないこと」⁽⁹⁶⁾は「重複する規則をOMBが調整できることを規定する。したがってタテマエとしては、規制の相互調整は可能である。」

(95) 規制の総合的調整が現実に実施できるかどうかは、タテマ

エとして可能となつてゐることではなく、それを実施する基準、方法が存在するかに依存する。これを欠く場合、個々の規制を総合評価することは難しく、また、各行政機関間の主張を調整することも出来ない。そのためOMBの総合調整活動は十分ではない。(OMBとのインタヴュー、注(4))。

(96) 第二次は一九八一年四月六日、第三次八月十二日。第四次一九八二年二月。

(97) Presidential Task Force on Regulatory Relief, Fact Sheet, August 11, 1983, at 1. 加えて、銀行利子率上限規制の緩和によりさらに四〇〇億ドルが節約できるといふ。なお節約できる社会的費用は、今後一〇年間に生ずるもので計算されてゐる。

(98) Kosters & Eisenack, Is Regulatory Relief Enough?, Regulation, (March/April, 1982), at 23.

(99) President Regan's Program for the U.S. Automobile Industry, April 6, 1981, at 3-5.

(100) まず、法律の枠内で規制緩和をはかるという戦略は、すでにカーター政権の下において、航空ついでトラック産業の規制緩和の際にとられ成功した手法である。さらに法律の改正が必要なものは、法律を改正しなければ規制緩和をそれ以上進めることができない場合、あるいは、将来の政権下で規制が導入される可能性を断つたため法律を改正する必要がある場合の二つである。Deregulation HQ, supra note 26, at 20.

なおレーガン政権の下で規制緩和立法が積極的に取り組まれ

なかつた他の理由には、議会对策上、財政改革、社会保障制度の改革、防衛など他の優先課題があつたことが指摘できる。

(101) 典型的には、環境庁がすすめようとした環境規制の緩和は、その他の失態も重なり、批判的的となり、前長官バーフォードは辞任に追い込まれた。そして当初一年内に改正を計画したクリン・エア法の改正は全くメドが立たない状態となつて今日に至つてゐる。もちろん議会は独自に改正を検討しているが、政府の改正案は存在しない。

(102) Garm-St. Germain Depository Institutions Act of 1982 (P. L. 97-320). 藤塚明「米国内における政府規制緩和の動向」公正取引四〇三号一二頁に紹介がある。

(103) Bus Regulatory Reform Act of 1982 (P. L. 97-261).

都市間バスの規制の緩和を行い、また州の規制余地を制限した。簡単な内容は以下のとおりである。①参入規制サーヴィスを提供するのに「適切で意欲があり資格を備え」ていれば参入が許される。但し「公益」に反する場合には不許可とすることができるが、立証責任は反対者が負い、この認定は証拠にもとづかねばならない。以上のように、競争への影響を理由に参入制限をすることは極めて難しい。②都市間バスが、その路線で州内の旅客輸送を行うことは原則として許される。③一定の範囲で認可なしに自由に料金変更することが許される。

(104) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 (P. L. 97-351).

五七のプログラムの補助金を統合し、九つのブロック補助金

に統合した。

(105) 一九八三年議会では、主要な規制緩和立法は全く成立しなかった。八四年議会も大きな成果はなかったが、ケープル・テレビに対する都市の料金、内容の規制を制限する立法が成立した。またCABを最終的に廃止する立法も成立した。ただ、廃止にあたって、航空産業の合併を認可するCABの権限を司法省に吸収するというOMBの主張は退けられ、運輸省がこれを吸収した。

天然ガス規制に関しては、レーガン政権は価格規制の完全撤廃を提案してきたが、一九八四年議会では、上下院いずれの本会議にまでも到達しなかった。積極的立法はなかったが、一九七八年天然ガス法にもとづき、八五年一月一日より、新たに採掘された井戸から採取されたガスの価格は自由化される。一九七七年四月二十日より前に発見された井戸から採れるガスには、なお価格規制が残されるので、エネルギー庁長官は、この規制緩和を追求する旨表明しているが、一般には、規制緩和法が一九八五年に成立する見込みは乏しいと考えられている。

金融サービス規制に関しては、利子規制の緩和に加え、金融機関相互の垣根を廃止する方針をレーガン政権は採っている。政府提案は、銀行が証券保険、不動産業務を行うことを許容すべきだというものであるが、議会は慎重である。一九八四年議会は、銀行に一部証券業務を行うことを許す法案を上院で可決するのにとどまった。八四年に全米八位のコンティネンタル・イリノイ銀行が経営危機に陥ったことが手伝って、民主党多数

の下院は規制緩和の一時凍結に傾いている。

八、結び

第一期のレーガン政権が誕生した直後に存在した規制緩和のイニシアティブは、四年前と較べると今日薄れつつあるようにみえる。一九八三年八月に規制緩和と特別対策本部が解散したことは、規制緩和が、レーガン政権の短期的主要課題からはずれたことを意味すると考えてもよいであろう。

規制緩和と特別対策本部が解散したといつても、OMB審査制は存続し、その後も活動を続けている。それゆえ、規制緩和の方針が放棄されたわけではもちろんない。新規に導入される規制を抑制する活動は今後も変わりなく行われるであろう。しかし既存の規制を見直し緩和する活動がこれまで通り積極的に行われうるかは難しい。新規規制の抑制と異なり、既に存在する規制の緩和を行政機関に強いるには強いイニシアティブが必要である。規制緩和と特別対策本部の解散による政治的バック・アップを失った後も、この分野でこれまで通りの成果をOMB審査制があげうるという保障はない。OMB審査制は、今後、より一層技術的な規制審査制度としての性格を強めていく可能性がある。

OMB審査制度の本格的な評価は難しいが、有益な成果をもたらしたことはたしかである。規制の評価基準として費用便益分析を明示的に採用したこと、また、OMBによる規制の中央審査制を導入したことは、規制の合理化に役立った。OMB審査制の存在ゆえ、各行政機関が、規制が実際にもたらす影響により注意を払うようになったこと、また、この影響を分析してより適切な規制方法を選択するようになったことは、比較的広く承認されている。OMBの審査活動も、その一部には批判もあるが、限られた組織で膨大な規制規則の審査を行っていることは評価されてよい。この間の活動を通じて、OMBは規制全体についてその審査のための知識を蓄積した。このような知識が蓄積されていけば、長期的には、すでにのべた「規制予算」を作成することも可能になるかもしれない。OMB審査制は、規制管理制度として定着し、今後長く存在していくものと思われる。

〔追記：ほぼ同じ対象について、宇賀克也。

「アメリカにおける規制改革（上・下）」ジュリスト八四四号八四頁、八四五号八九頁（一九八五年）が発表されている。なお、その後の発展に関しては、一九八五年八月八日レーガン大統領が「規制見直し年次報告」を公表したことが報道されている（日本経済新聞昭和六〇年八月一〇日第六面）。

Reagan Administration and its Regulatory Oversight System
—— Examination of OMB Regulatory Review ——

Makoto KOJO*

Reagan Administration introduced a system designed to eliminate unnecessary existing regulations and to deter introduction of new regulations: OMB regulatory review politically and institutionally backed by the Presidential Task Force on Regulatory Relief. Under the system, government agencies are required to evaluate each rule by the criterion whether the rule brings more benefit than cost to the society and to submit the rule to OMB for review.

The most interesting feature of the system is that it introduces cost-benefit analysis to evaluate utility of regulations. The author describes this system and evaluates achievements and weaknesses.

Its summary is the following:

- (1) The general framework of Reagan administration's regulatory oversight is described. OMB review and the Presidential Task Force are outlined.
- (2) A brief history of previous administration's attempts to control regulations is described. It is pointed out that the requirement to apply cost-benefit analysis to regulatory rules and subject them to OMB review is new feature of Reagan's system.
- (3) Presidential Order 12,291, which is the legal basis of OMB review, is analysed in detail.
- (4) The procedure of OMB review process is described, with reference to the method to resolve the disagreement between OMB and the departments.
- (5) The apparatus of OMB dealing with regulatory review is described. The organization of OIRA which is actually responsible for regulatory review in OMB is explained in detail.
- (6) The way OMB applies cost-benefit analysis to regulations is studied. The standard method of applying cost-benefit analysis to regulation is explained, and then the assumptions OMB uses to evaluate the regulation are described, based on government documents.
- (7) Lastly, the achievements of OMB review for the first 4 years are evaluated based on OMB annual reports.

* Associate Professor, Faculty of Law, Hokkaido University